



EURÓPAI  
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.11.15.  
COM(2013) 809 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI  
PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**Harmadik eredményjelentés a vízumliberalizációról szóló cselekvési tervnek Ukrajna  
által végrehajtásáról**

## I. Bevezetés

2008. október 29-én kezdődött az EU és Ukrajna közötti vízumügyi párbeszéd, amely Ukrajna állampolgárainak az Unióba történő vízummentes beutazására vonatkozó feltételeket vizsgálja. A vízumliberalizációról szóló cselekvési tervet<sup>1</sup> a Bizottság 2010. november 22-én adta át Ukrajnának. A vízumliberalizációról szóló cselekvési terv négy releváns témakörben<sup>2</sup> számos konkrét követelményt állapított meg Ukrajna számára mind a jogszabályi, szakpolitikai és intézményi keret elfogadása (1. szakasz), mind pedig annak hatékony és fenntartható végrehajtása (2. szakasz) érdekében.

A Bizottság rendszeresen jelentést nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv végrehajtásáról. A vízumliberalizációról szóló cselekvési tervnek az Ukrajna általi végrehajtásáról szóló **első eredményjelentés** 2011. szeptember 16-án került átadásra<sup>3</sup>.

A vízumliberalizációról szóló cselekvési tervnek az Ukrajna általi végrehajtásáról szóló **második eredményjelentést** 2012. február 9-én adták ki<sup>3</sup>. 2012 áprilisában vezető tisztviselői találkozóra került sor, melynek során átadták a második eredményjelentést és megvitatták a folyamat következő lépéseit.

Ukrajna saját harmadik eredményjelentését 2012. július 22-én nyújtotta be, frissített változatát pedig október 11-én közölte, amely dátum egyben az új jogalkotási fejlemények figyelembevételének határideje is volt. A mind a négy témakört értékelő missziókra kilenc szakértő részvételével 2013 szeptemberében került sor. Szeptember 27-én vezető tisztviselői találkozót tartottak Ukrajnával.

Ez a **bizottsági jelentés** a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv első szakaszáról készült harmadik eredményjelentés, amelyben a Bizottság átfogó és összefoglaló értékelést ad az Ukrajna által a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv első szakaszának a jogszabályi, szakpolitikai és intézményi keretre vonatkozó követelményei teljesítése terén elért haladásról.

A vízumliberalizációról szóló cselekvési terv követelményein túlmenően az igazságszolgáltatás és az ügyészi hivatal reformjával kapcsolatos kérdések nyomon követése egyéb párbeszéd keretében is történt, például a 2013 februárjában indult, nem hivatalos igazságszolgáltatási párbeszéd, az együttműködési bizottság, az együttműködési tanács, csúcstalálkozó, valamint a társulási menetrend végrehajtása keretében zajlik.

## II. A vízumliberalizációról szóló cselekvési terv négy témakörében hozott intézkedések értékelése

---

<sup>1</sup>SEC(2011) 1076 final tanácsi dokumentum.

<sup>2</sup>A négy témakör a következő: (1) okmánybiztonság, ideértve a biometrikus azonosítókat is; (2) illegális migráció, beleértve a visszafogadást; (3) közrend és biztonság; valamint (4) külkapcsolatok és alapvető jogok.

<sup>3</sup> SWD(2012) 10 final.

## 1. témakör: Okmánybiztonság, beleértve a biometrikus azonosítókat

### Általános értékelés

Az alapvető jogszabályi keret (elsődleges jog) nagyrészt létrejött. Cselekvési terveket fogadtak el a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) szabványainak megfelelő biometrikus útlevélek bevezetéséhez és az említett szabványoknak nem megfelelő útlevélek fokozatos megszüntetéséhez.

A Bizottság megítélése szerint Ukrajna nagymértékben eleget tesz az 1. témakörben megállapított követelményeknek. További tisztázásra szorul az ujjnyomatoknak az útlevélek kötelező biometrikus elemeként való használata, és a szükséges, az okmánykiadási eljárásokat meghatározó rendeleteket sem fogadták még el.

### Részletes megjegyzések

- **A Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet legszigorúbb szabványainak teljes mértékben megfelelő, géppel olvasható biometrikus nemzetközi útlevélek biztonságos személyazonosság-ellenőrzési rendszer (anyakönyv és személyi okmányok) alapján, a személyes adatok megfelelő védelemének figyelembevételével történő kibocsátására vonatkozó jogi keret elfogadása**

Az egységes állami népességi nyilvántartás létrehozásáról, valamint a biometrikus adatelemekkel ellátott személyazonosító és úti okmányok kiadásához összegyűjtendő és felhasználható adatok jegyzékének megállapításáról kerettörvényt<sup>4</sup> fogadtak el, amely 2012. november 20-án lépett hatályba. A törvény az ukrán állampolgárok, a külföldiek és a hontalanok számára kiadandó biometrikus személyazonosító, úti és tartózkodási okmányok 14 típusát vezeti be, köztük a nemzetközi útlevelet, illetve a belföldi útlevelet, amely a nemzetközi útlevel igényléséhez szükséges fő igazoló okmányként használt személyazonosító igazolvány.

A törvény meghatározza a ICAO szabványainak megfelelő úti okmányok kiadására vonatkozó alapvető szabályok többségét (az „egy személy – egy okmány” elve, az érvényesség meghosszabbításának tilalma, az adatok gyűjtésének, tárolásának és felhasználásának célját megjelölő adatvédelmi szabályok stb.). A rögzítendő biometrikus elemeket illetően a törvény egyértelműen a digitalizált fényképet és az aláírást említi, az ujjnyomatra csak mint kiegészítő és opcionális elemre utal, és nem határozza meg pontosan, mely ujjról kell lenyomatot készíteni, melyek az elfogadható kivételek, és milyen eljárásokat kell követni. Egyértelműen jelezni kell, hogy az útlevelnek mely ujj lenyomatát kell tartalmaznia. Hasonlóképpen a törvényben az ICAO ajánlásaira tett utalásokat is részletesebben ki kell fejteni.

<sup>4</sup> Az 5492. számú ukrán törvény az egységes állami népesség-nyilvántartásról és az ukrán állampolgárságot, a személyazonosságot és a különleges jogállást igazoló okmányokról.

Az okmánykiadási eljárásokra és a kiegészítő technikai előírásokra vonatkozó végrehajtási intézkedéseket kell elfogadni a 2013 márciusában elfogadottak felfüggesztése miatt. Ez alkalmat ad a kérelmezési eljárás egyszerűsítésére és korszerűsítésére.

- **Cselekvési terv elfogadása, amely tartalmazza a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet szabványainak megfelelő biometrikus nemzetközi útlevelek teljes körű (a külföldi ukrán konzulátusokon is történő) bevezetésének és az említett szabványoknak nem megfelelő útlevelek teljes megszüntetésének időkeretét**

2011-ben már elfogadtak egy cselekvési tervet az ICAO szabványainak nem megfelelő útlevelek fokozatos megszüntetéséről. Ez a terv felsorolja a 2015. november 24-ig végrehajtandó intézkedéseket és lépéseket, továbbá utal arra, hogy a megszüntetést majd fokozatosan kell végrehajtani, ahogy és amikor a biometrikus okmányokat kiadják, e biometrikus okmányok bevezetésére vonatkozóan azonban nem jelöl meg időkeretet.

Az ICAO szabványainak megfelelő biometrikus útlevelek bevezetését illetően 2013. szeptember 11-én elfogadták a 2013–2016-os időszakra vonatkozó cselekvési tervet, amelyet értékelni kell, amint az angol nyelvű fordítása rendelkezésre áll.

- **A nemzetközi útlevelekkel, belföldi útlevelekkel és egyéb személyi okmányokkal foglalkozó hatóságok tisztviselőit célzó képzési programok létrehozása és korrupcióellenes etikai kódexek elfogadása**

A belügyminisztériumon belül működő állami migrációs szolgálat feladata a nyilvántartás vezetése, valamint a nemzetközi útlevelek és egyéb személyazonosító okmányok kiadása.

2011-ben már elfogadtak egy etikai kódexet, amely a köztisztviselők feddhetetlenségére, a vagyonynyilatkozatokra és a visszaélést jelentő személyekre vonatkozó szabályokra összpontosított, és amelyet 2012-ben egy általánosabb, az ukrán belügyi szervek tisztviselőire vonatkozó kódex<sup>5</sup> követett. Még nem nyert megállapítást, hogy az általános korrupcióellenes jogi keret ezt követő módosításai miatt szükséges-e e kódexek frissítése (további részletekért lásd a 3. témakörrel szülő részt).

A korrupció leküzdésére és megelőzésére 2012 áprilisában létrehozták a korrupcióellenes osztályt az állami migrációs szolgálaton belül. A korrupciós bűncselekmények megelőzéséről

---

<sup>5</sup> Az ukrán belügyminisztérium 2012. február 22-i 155. számú rendelete az ukrán belügyi szervek tisztviselőire vonatkozó magatartási és szakmai etikai szabályok elfogadásáról. Ez a rendelet az összeférhetetlenség kérdésével és a korrupció megelőzésével foglalkozik.

és leküzdéséről szóló éves cselekvési tervet az állami migrációs szolgálat vezetője hagyja jóvá.

Nincs kifejezetten a nemzetközi útlevelekkel foglalkozó tisztviselőknek szóló képzés, ugyanakkor egyetemekkel együttműködve több haladó és szakosított belső tanfolyamot állítottak össze az állami migrációs szolgálat tisztviselői számára, és ilyen tanfolyamokat már idén (2013 júniusában) is tartottak. A tanfolyamok egyhetesek, és a korrupcióellenességgel és a biometrikus azonosítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak, az előadásokat pedig a korrupcióellenes osztály munkatársai tartják.

A tanfolyamok anyaga átfogónak mutatkozik, és segít felhívni a figyelmet a köztisztviselők körében a korrupcióra és a vonatkozó szankciókra.

Ezen intézkedések hatékonyságát további vizsgálatnak kell alávetni, amikor a biometrikus okmányok kiadása megkezdődik.

## **2. témakör: Illegális bevándorlás, beleértve a visszafogadást**

### **Általános értékelés**

A **határigazgatás** terén életbe lépett minden szükséges törvény és az intézményi keretet is kialakították, amely korrupcióellenes képzés és etikai kódexek biztosítását is magában foglalja. Az intézményközi információcserét javítani kell a regionális és helyi szintű információcsere lehetőségének révén.

A **migrációkezelés** tekintetében Ukrajna lefektette a hatékony migrációkezelési rendszer átfogó alapját, és hatályba lépett a vonatkozó jogszabályi keret is.

A **menekültügy** terén is megvan a jogszabályi alap, és nagyrészt megfelel az európai és nemzetközi normáknak, bár némi tökéletesítésre szorul, különös tekintettel a kiegészítő és az átmeneti védelem meghatározásának és a menedékkérők számára nyújtott egészségügyi ellátásra vonatkozó rendelkezéseknek a kiterjesztésére. Az intézményi keret nagy része működésbe lépett, azonban több forrást kell elkülöníteni a jogszabályok végrehajtásához.

### **Részletes megjegyzések szakpolitikai területenként**

#### **2. témakör / 1. téma – Határigazgatás**

- **Az államhatár fejlesztésére irányuló bűnüldözési program végrehajtásához szükséges intézkedéseknek és a határőrszolgálat újjászervezési és fejlesztési koncepciójának elfogadása a 2015-ig tartó időszakra vonatkozóan, ideértve a határőrszolgálat, a bűnüldöző szervek és a határigazgatásban részt vevő más hivatalok közötti intézményközi együttműködés jogi keretét, valamint a határőrszolgálat számára annak lehetővé tételét, hogy valamennyi illetékes**

## **bűnüldöző hatósággal együttműködve részt vegyen a határokon átnyúló bűnözés felderítésében és nyomozásában**

A jogszabályi keret már korábban is megvolt, mivel a határellenőrzésről szóló törvény 2010 decemberében lépett hatályba számos egyéb jogszabály és rendelet módosításával együtt. Az államhatárokkal kapcsolatos jogszabályokon az elmúlt két évben csak néhány kisebb módosítást hajtottak végre. Ezek egyike, az új büntetőeljárási törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseinek módosítása a határőrszolgálat hatáskörét érintette, amely szerv elvesztette az előzetes büntetőeljárás lefolytatására vonatkozó jogát, mivel az ügyészi hivatal gyakorol ellenőrzést az eljárás felett (feladat-végrehajtási határozat kiadása). A végrehajtási szakaszban tisztázni kell, hogy ez pontosan milyen következményekkel jár a határőrszolgálat mint a határokon átnyúló bűnözés ellen küzdő, hatékony bűnüldöző hatóság képességeire.

Az államhatárok kijelölése 2012 novemberében kezdődött meg az ukrán–orosz határon, és jelentősen előrehaladt az ukrán–moldovai határon (e határ 95 %-át, összesen 1163 km-t véglegesítettek, beleértve a Dnyeszter-melléki szakasz 88 %-át is). Az ukrán–moldovai határt 2013 végére véglegesítik. Az ukrán–belorusz határon még nem kezdték meg a kijelölést, de Ukrajna és Belorusz 2013 júniusában jegyzőkönyvet írt alá a két állam által 1997 májusában kötött határmegállapodás ratifikációs jegyzékeinek cseréjéről. E jegyzőkönyv hatására remélhetőleg a gyakorlatban is megkezdődik az ukrán–belorusz határ kijelölése. Annak ellenére, hogy a kijelölés még nem történt meg, a határ-ellenőrzési mechanizmus működik, a határt pedig az illetékes hatóságok ellenőrzik mindkét oldalon.

A nemzetközi együttműködés terén a határőrszolgálat aktívan építi kapcsolatait a szomszédos országok hatóságaival és a nemzetközi határokkal foglalkozó egyéb szereplőkkel. Ez a folyamatos kapcsolatépítés jelenleg egyre inkább a gyakorlati együttműködésre irányul. Jelentős előrehaladást sikerült elérni különösen a szomszédos országokkal kötött kétoldalú megállapodásokon alapuló közös határfigyelés terén: az Oroszországgal kötött megállapodás 2012 februárja, a Magyarországgal kötött megállapodás pedig 2012 májusa óta van hatályban. A Frontexszel való együttműködés a 2013–2015-ös időszakra vonatkozó új együttműködési megállapodás keretében folytatódott, főként a közös műveletekre, a kockázatelemzésre, az információcserére, a személyzet képzésére és a technológiai együttműködésre összpontosítva.

Az intézményközi együttműködés az egyik olyan terület, amelyre még figyelmet kell fordítani. Az első lépéseket megtették ugyan, de az intézményközi együttműködés – és különösen az információcsere – csak a legmagasabb szintű szervezetek között működik hatékonyan. Rendkívül fontos megérteni azt, hogy az intézményközi együttműködés nemcsak a határőrszolgálat, de a határokon átnyúló bűnözés megelőzésében részt vevő más hatóságok számára is hozzáadott értéket nyújt, és alaposan meg kell vizsgálni többek között jogi szempontból, hogy vannak-e még szükségtelen akadályai az ilyen együttműködésnek. Az információcsere intézményközi szinten a virtuális kapcsolattartó és elemző központon keresztül zajlik, amely a határőrszolgálat, a belügyminisztérium, a külügyminisztérium, az állami migrációs szolgálat, az állami vámhatóság, a biztonsági szolgálat és a nemzeti

közszolgálati hivatal meghatározott egységei között teremt kapcsolatot, a koordinátor szerepét pedig a határőrszolgálat tölti be. A központ közös vizsgálati jelentéseket készített, amelyekre a határőrszolgálat vezetése és az állami vámhatóság a határvédelem terén a határozatait alapozza.

- **Az integrált nemzeti határigazgatási stratégia és az annak hatékony végrehajtásáról szóló cselekvési terv elfogadása, amely időkeretet és konkrét célkitűzéseket tartalmaz a határigazgatás terén a jogszabályok, a szervezet, az infrastruktúra, a felszerelés, valamint a megfelelő pénzügyi és emberi erőforrások további fejlesztésére vonatkozóan**

Az alapvető dokumentumok már megvoltak: 2006-ban jóváhagyták a stratégiát és a 2007–2015-ös időszakra vonatkozó cselekvési tervet, amelyek célja, hogy a határőrszolgálatot egy modern, európai típusú bűnüldöző hatósággá alakítsák át. A mobil csapatok reformjáról szóló szöveget 2012 júliusában, a tengeri őrésre és a légi közlekedésre vonatkozó stratégiákat („koncepciókat”) pedig 2011-ben fogadták el.

Az elért eredmények alapján ezeket a koncepciókat általában véve sikeresen megvalósították (pl. szinte teljesen megszűnt a sorkatonák határ-ellenőrzési feladatok ellátására történő alkalmazása, a határőrszolgálat minden alkalmazottja szerződéses, és részesült a feladatai ellátásához szükséges különleges képzésben). Ami a légi közlekedést illeti, további légi járműveket vásároltak, a pilóták pedig az ICAO szabványinak megfelelő képzést kaptak. A tengeri erőforrásokkal kapcsolatosan minden projektet befejeztek (szolgálatba állt az Oral nevű járőrhajó), továbbá folyamatban van egy új képzési koncepció és posztgraduális rendszer kidolgozása.

Az Arkan nevű integrált, intézményközi információs és kommunikációs rendszert használják az államhatárt átlépő személyek, járművek és áruk ellenőrzésére. Ez a rendszer kilenc minisztériumot és hivatalt kapcsol össze, lehetővé teszi tájékoztatási és funkcionális támogatási intézkedések végrehajtását, továbbá lehetőséget biztosít a felhasználók számára, hogy az adatbázisokat kezeljék, hozzáférjenek egymás adatbázisaihoz, valamint védett és biztonságos módon cseréljenek információkat. Az Arkan ugyan már üzemel, használata azonban korlátozott, mivel a helyi és a regionális szint között nem teszi lehetővé az intézményközi információcserét.

- **A határőröket, a vámtisztviselőket és a határigazgatással foglalkozó más tisztviselőket célzó képzési programok létrehozása és korrupcióellenes etikai kódexek elfogadása**

A határőrszolgálat akadémiaja tovább javította a képzés színvonalát és a képzési feltételeket. Ami az intézményi szerkezetet illeti, a határőrszolgálaton belül külön osztályt hoztak létre, amely kifejezetten a korrupció megelőzésével foglalkozik. Oktatási szempontból a határőrszolgálat akadémiajának tanterve 114 elméleti órát tartalmaz, amelynek keretében a résztvevők a korrupcióellenes küzdelemmel kapcsolatos jogi tanulmányokat folytatnak, és a

határigazgatásért felelős személyzet magatartási kódexével ismerkednek meg. Az akadémia emellett speciális magas szintű képzést kínál a határigazgatással foglalkozó személyzet számára.

Egyéb konkrét intézkedéseket is alkalmaznak: az állampolgári bejelentéseket a nyilvános ügyfélfogadó irodában lehet megtenni, emellett pedig a nap 24 órájában hívható forródrót is üzemel. Korrupcióellenes kampányokat is folytatnak, többek között egyes nem kormányzati szervezetekkel együttműködésben is.

A vámügy területén az adó- és vámügyi minisztérium erősítette a korrupciós ügyekkel foglalkozó belbiztonsági osztályt azzal, hogy kiszélesítette a vámügyi korrupciós bűncselekmények felderítése és megelőzése iránti hatáskörét. A vámügyi korrupcióellenes stratégia célkitűzései között szerepel a korrupció visszaszorítása az alkalmazottak körében megelőző munkával és a vesztegetéssel szembeni elutasító magatartás kialakításával. A probléma orvosolása érdekében 2013 februárjában elindították a 2013. évi határ-ellenőrzési műveletet.

## **2. témakör / 2. téma – Migrációkezelés**

- **Olyan jogi keret elfogadása a migrációs politika terén, amely rendelkezik a migrációkezelés hatékony intézményi szerkezetéről, a külföldiek belépésének és tartózkodásának szabályairól, az (önkéntes alapon vagy az EU és Ukrajna közötti visszafogadási megállapodás alapján visszatérő) ukrán állampolgárok reintegrációjára vonatkozó intézkedésekről, a migrációs áramlások nyomon követéséről, valamint az illegális migráció leküzdéséért tett intézkedésekről (többek között a visszatérési eljárásokról, az ilyen eljárások alanyainak jogairól, az őrizet feltételeiről, a főbb származás szerinti országokkal való visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló erőfeszítésekről és az illegális migránsok országon belüli felderítéséről)**

2011 szeptembere óta van hatályban a külföldiekről és hontalan személyekről elfogadott kerettörvény, amely a belépésre, a tartózkodásra és a visszatérésre vonatkozó szabályokat tartalmaz. A Bizottság korábbi ajánlásait követve öt további törvényt módosítottak a kiutasítási eljárásra, a migránsok számára kiadott okmányokra és a határőrszolgálat visszatoloncolás terén gyakorolt hatásköreinek kiszélesítésére vonatkozó részletes szabályok meghatározása érdekében. További működési szabályokat is lefektettek rendeletek formájában, amelyek a jogszerű tartózkodással kapcsolatos eljárásokat pontosítják.

A visszafogadott vagy önként visszatérő ukrán állampolgárok reintegrációja hivatalosan a migránsok és a saját állampolgárok integrációját célzó cselekvési terv részét képezi. E téren bizonyos konkrét kérdéseket (pl. a külföldi munka során, nem hivatalosan szerzett szakképesítés elismerését) rendeleti úton szabályoztak. A munkaerő-piaci reintegráció iránti átfogóbb megközelítést szorgalmazott 2013 júniusában az ukrán parlamenthez, a Verhovna

Radához intézett éves beszédében az ukrán elnök, aki azzal bízta meg a szociálpolitikai minisztériumot, hogy dolgozzon ki egy törvényt és egy célzott nemzeti programot e téren. Az önkéntes visszatérésre vonatkozó szabályokat egy 2012-es rendeletben fejtették ki részletesebben, de hasznos lenne még pontosabban meghatározni a mechanizmust.

Illegális migránsok kiutasítása vagy kitoloncolása esetén a külföldi személyt egy migrációs őrizeti központban őrizetben tartják a kiutasításról szóló bírósági határozat végrehajtásához szükséges időre, amely a külföldi állampolgárok és a hontalan személyek jogállásáról szóló 2011. évi törvény<sup>6</sup> vonatkozó rendelkezése szerint nem haladhatja meg a 12 hónapot. A migrációs őrizeti központban való közigazgatási őrizetbe vételről szóló határozat esetében csak akkor van bírósági felülvizsgálat, ha az az ügy érdemében, tehát a kiutasítással összefüggésben fellebbezést nyújtanak be<sup>7</sup>; a bűnüldöző hatóságoknak csak 24 órán belül kell értesíteniük az ügyészi hivatalt.

Az intézményi kapacitás tekintetében az állami migrációs szolgálat tölti be a vezető szerepet a migrációs politika végrehajtása és koordinálása terén. 2011-ben hozták létre, és mára már teljes körűen működik, központi irodájában 199 tisztviselővel, regionális irodáiban pedig összesen 5133 tisztviselővel. Emellett további 1500 fő felvételét tervezik, akik az illegális migrációval foglalkoznak majd. A szolgálat hatáskörébe beletartozik a legális és az illegális migráció is, bár civil jellege miatt ez utóbbi esetben (pl. az őrizettel kapcsolatosan) be kell vonnia a bűnüldöző hatóságokat.

A visszafogadással kapcsolatosan Ukrajna visszafogadási megállapodásokat kötött az Európai Unióval (2008. január 1. óta vannak hatályban). Végrehajtási jegyzőkönyvet írtak alá Ausztriával, a hasonló jegyzőkönyvekkel kapcsolatos tárgyalások már a végső szakaszban járnak a Cseh Köztársasággal, Lengyelországgal és Észtországgal, emellett folyamatban vannak másik 12 tagállammal. A gyorsított visszafogadásról Oroszországgal kötött új megállapodás 2013-ban lépett hatályba. Számos országgal (nyugat-balkáni országokkal, Svájcjal és Izlanddal) folynak tárgyalások. 2012 májusában ült össze az EU és Ukrajna közötti visszafogadási vegyes bizottság, amely megállapította, hogy nincsenek jelentős problémák a megállapodás gyakorlati végrehajtásával, és egyúttal több technikai kérdést is megvitattak.

- **A migrációs politika jogi keretének hatékony végrehajtását szolgáló nemzeti migrációkezelési stratégia és cselekvési terv elfogadása, amely magában foglalja az ütemtervet, a konkrét célkitűzéseket, fellépéseket, eredményeket, teljesítménymutatókat, valamint a megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokat**

2011. május 30-án fogadták el a trendeket, alapelveket és prioritásokat azonosító migrációs és menekültügyi stratégiát, valamint az intézkedéseket, időkeretet és a felelős hatóságokat meghatározó cselekvési tervet. A migrációs politika végrehajtásával egy ideiglenes

---

<sup>6</sup> A külföldi állampolgárok és a hontalan személyek jogállásáról szóló 2011. évi törvény 30. cikkének (3) és (4) bekezdése.

<sup>7</sup> Lásd különösen a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv 183-5. cikkének (2) bekezdését és 256. cikkének (9) bekezdését.

intézményközi bizottságot bízták meg, a cselekvési tervvel kapcsolatos tevékenységek koordinálására pedig egy koordinációs tanácsot hoztak létre.

- **A migrációs áramlásokat nyomon követő mechanizmus létrehozása, elkészítve Ukrajna rendszeresen frissített migrációs profilját, amely tartalmazza mind az illegális, mind pedig a legális migrációra vonatkozó adatokat, és létrehozva azokat a szerveket, amelyek a migrációs állományokra és áramlásokra vonatkozó adatok gyűjtéséért és elemzéséért felelősek**

A migrációs áramlásokat nyomon követő mechanizmust egy 2012-es minisztertanácsi határozat alapján hozzák létre az Arkan (integrált intézményközi információs rendszer, lásd a határigazgatásról szóló fenti 1. témát) alrendszereként. A feladatmeghatározás már elkészült.

A migrációs profilokat rendszeresen frissítik, a legutóbbi (2013-ban kiadott), 2012. évi frissített változat elkészítését már az állami migrációs szolgálat irányította az ILO szakértőinek aktív közreműködésével.

Ami a kockázatelemzést illeti, egy 2011-ben elfogadott stratégia alapján még kidolgozás alatt áll az a módszer, amellyel egy kapcsolattartó és elemző központon keresztül küzdenének az illegális bevándorlás ellen. Az ezzel kapcsolatos munkát jelenleg kizárólag az állami migrációs szolgálaton belül működő analitikai egység végzi, amely manuálisan, bármilyen informatikai támogatás nélkül gyűjt statisztikai és egyéb adatokat az érintett intézményektől.

## **2. témakör / 3. téma – Menekültügyi politika**

- **A nemzetközi (a New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített, 1951. évi genfi egyezmény) és az uniós normáknak megfelelő menekültügyi jogszabály elfogatása, lefektetve a nemzetközi védelem (beleértve a kiegészítő védelmi formákat) jogalapját, a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálására vonatkozó eljárási szabályokat, valamint a menedékkérők és a menekültek jogait**

Jelenleg a menekültekről és a kiegészítő az átmeneti védelemre szoruló személyekről szóló 2011. évi kerettörvény van hatályban. A menekültügyi eljárások számára szilárd jogalapot biztosít, amely nagyjából összhangban van az európai és a nemzetközi normákkal. Bizonyos szempontból azonban még javításra szorul ez a törvény, amelyet a Bizottság által és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának idén júliusban kiadott országjelentésében<sup>8</sup> megfogalmazott korábbi ajánlások ellenére még nem módosítottak. Különösen a kiegészítő és az átmeneti védelem meghatározását kell kiterjeszteni, továbbá ingyenesen kell biztosítani a szükséges egészségügyi ellátást – de legalább a sürgősségi ellátást – a menedékkérők számára. Az utóbbival kapcsolatosan az állami migrációs szolgálat már elkészített egy tervezetet. Az ajánlásoknak megfelelően 2012-ben intézkedéseket hoztak más jogszabályok kerettörvénnyel való összehangolására. Ennek keretében az átmeneti és a kiegészítő védelem alatt álló

---

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

személyek számára különféle jogokat állapítottak meg (oktatás, egészségügyi ellátás, családi támogatás, szociális szolgáltatások stb.).

A menekültügyi eljárásról is hatályban van törvény, azonban néhány javítást végre kell hajtani rajta, különös tekintettel a fellebbezési határidőre, amely jelenleg öt nap, még ha az ukrán hatóságok szerint a bíróságok nem alkalmazzák szigorúan ezt a határidőt. A származási országra vonatkozó információkra is kifejezetten utalni kell. Tisztázni kell továbbá olyan kérdéseket, mint a tolmácsoláshoz való jog, a kihallgatások titkossága, valamint a menedéjog iránti kérelem elutasításának és elfogadhatatlanságának indoklása. Végül az őrizetre vonatkozó szabályokat is pontosítani kell, különös tekintettel a szükséges bírói engedélyre.

A jogsegélyt illetően 2014-től alkalmazandó az ingyenes jogsegélyről szóló törvény, amelynek értelmében többek között úgynevezett jogklinikák biztosítanak ügyvédekkel külföldieknek és menedékkérőknek, a finanszírozás azonban még nem teljesen tisztázott. A törvény azonban kizárólag olyan országok állampolgárainak biztosít jogsegélyt, amelyekkel Ukrajna kétoldalú megállapodást kötött az ingyenes jogsegélyről. Ez a rendelkezés azonban de facto kizárja számos menedékkérő ingyenes jogsegélyhez való hozzáférését.

Szakpolitikai téren 2012 júliusában a menekültek és a további védelemre szoruló személyek integrációjára vonatkozó cselekvési tervet fogadtak el, amely a különféle hatóságok, többek között a szociálpolitikai minisztérium munkájának hatékonyabb összehangolására irányul, azonban a megvalósításához szükséges költségvetési rendelkezések kérdésével is foglalkozni kell.

Az intézményeket illetően az állami migrációs szolgálat a fő kormányzati szerv, amely hatáskörrel rendelkezik a menedékkérőkkel kapcsolatos határozatok meghozatalában. Ami a végrehajtást illeti, a menedékkérőkkel foglalkozó személyzet létszámát növelni kell, és a döntéshozatali eljárás is ésszerűsíthető. Érdemben nem javultak a kapcsolatok civil társadalommal és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával.

### **3. témakör: Közrend és biztonság**

#### **Általános értékelés**

Létrehozták a **szervezett bűnözés megelőzése és az ellene folytatott küzdelem** jogszabályi és szakpolitikai keretét. Elfogadták a szervezett bűnözésről szóló törvényt, az ide vonatkozó stratégiát („állami politika”) és az azt kísérő cselekvési tervet, amelyek nagyjából megfelelnek az európai és nemzetközi normáknak.

Konzolidálták az **emberkereskedelem megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre** vonatkozó jogszabályi, szakpolitikai és intézményi keretet, amely megfelel az európai és nemzetközi normáknak. A 2012–2015-ös időszakra vonatkozó cselekvési terv az emberkereskedelem kérdésének átfogó megközelítését írja elő.

A **korrupcióellenes politika** terén ugyan jelentős előrehaladást sikerült elérni az elmúlt két évben, azonban további fejlődésre van még szükség a jogszabályi és szakpolitikai keret létrehozásának befejezéséhez.

A **bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést** illetően a koordináció általában véve javult, így hatékonyabb információcserét tesz lehetővé. Életbe lépett a **pénzmosás** és a **terrorizmus finanszírozása** megelőzésére és az ellenük folytatott küzdelemre vonatkozó jogszabályi és szakpolitikai keret, amely megfelel az európai és nemzetközi normáknak. Ukrajna csatlakozott az ENSZ és az Európa Tanács keretében a közrendet és a közbiztonságot illetően létrejött valamennyi egyezményhez, valamint az ENSZ és az Európa Tanács keretében a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozóan létrejött legtöbb egyezményhez.

További lépéseket kell tenni az Európával és az Eurojusttal való megállapodások megkötése felé.

Az **adattvédelemre** vonatkozó jogszabályi és intézményi keret megfelel az európai normáknak, bár szükség van még néhány kiigazításra az adatvédelmi felügyeleti hatóság hatáskörének szélesítése érdekében.

Ukrajna létrehozta a **kábítószer-ellenes politika** terén szükséges jogszabályi, szakpolitikai és intézményi keretet, amely összhangban van az európai és nemzetközi normákkal.

Sor került **büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés** jogszabályi keretének további konszolidációjára. Ukrajna már ratifikálta az Európa Tanács kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményéhez kapcsolódó második kiegészítő jegyzőkönyvet, és a megfelelő rendelkezéseket beillesztette új büntetőeljárás törvénykönyvébe.

Megjegyzendő, hogy a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv követelményein túlmenően Ukrajna további lépéseket tett az igazságszolgáltatás, valamint az ügyészi hivatal reformja terén, ami szorosan összefügg az alkotmányos reformmal.

## Részletes megjegyzések

### 3. témakör / 1. téma – A szervezett bűnözés, a terrorizmus és a korrupció megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem

- **A szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó átfogó stratégia, továbbá az ütemtervet, konkrét célkitűzéseket, fellépéseket, eredményeket, teljesítménymutatókat, valamint megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokat magában foglaló cselekvési terv elfogadása**

A szervezett bűnözés elleni küzdelem jogalapja a szervezett bűnözés elleni küzdelem szervezetéről és jogelveiről szóló, 2011-ben felülvizsgált törvény, amely általános szervezeti keretet határoz meg, az illetékes állami hatóságokból álló rendszert hoz létre, továbbá meghatározza hatáskörüket és együttműködésük módszereit. E törvény mellett 2011

októberében elfogadták a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó állami politikákkal kapcsolatos stratégiát („koncepció”), amelyet a 2012 januárjában elfogadott cselekvési terv fejt ki részletesebben.

A szervezett bűnözés megelőzésének és az ellene folytatott küzdelemnek a jogi keretét a büntető törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseinek módosításával, és különösen a 2012. november 19-én hatályba lépett új büntetőeljárás törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseivel véglegesítették. A büntetőeljárás törvénykönyv a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez elengedhetetlen rendelkezéseket tartalmaz, különös tekintettel a titkos nyomozati intézkedésekre vonatkozó részletes szabályokra, a büntető törvénykönyv pedig meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek teljesülése esetén a bűncselekmény a szervezett bűnözés kategóriájába tartozik, továbbá súlyosabb büntetést állapít meg ilyen esetekre. A tanúvédelmet óvintézkedések bevezetésével tovább erősítették, ugyanakkor szükséges lenne még külön rendelkezéseket megállapítani a bűnözői csoportok egykori tagjainak a bűnüldöző hatóságokkal való együttműködésére vonatkozóan. Ehhez olyan, kifejezetten a számukra kialakított programokat kell létrehozni, amelyek ösztönzik és jutalmazzák az együttműködést. A büntetőeljárások terén a szervezett bűnözés elleni küzdelem még eredményesebbé tétele érdekében előnyös lenne fejlettebb elkobzási módszereket bevezetni (meghosszabbított elkobzás, nem a büntetőjogi felelősségen alapuló elkobzás, értékelkobzás és ezekből kifolyólag a lefoglalt és elkobzott eszközök kezelését végző független szerv létrehozása).

Ami a szakpolitikai keretet illeti, az állami politikákkal kapcsolatos „koncepciót” az azt kísérő részletes cselekvési tervvel együtt körültekintően végrehajtották, a célokat teljesítették, a határidőket pedig betartották, különös tekintettel a vonatkozó jogszabályok vizsgálatára és azt követő módosítására, valamint a hatékony együttműködési mechanizmus kidolgozására. Emellett évente elvégzik az okok és befolyásoló tényezők módszeres ellenőrzését, amelyhez az összes, büntetőeljárást megelőző nyomozás főügyészi hivatalon belül létrehozott egységes nyilvántartását használják fel.

Végül az intézményi szerkezetet illetően megállapítható, hogy az új büntetőeljárás törvénykönyv világosan meghatározza az ügyészi hivatal vezető koordinátori és felügyeleti szerepkörét, azt is megállapítva, hogy ütközés esetén ki rendelkezik döntéshozatali hatáskörrel. A kifejezetten a szervezett bűnözés elleni küzdelemre – a belügyminisztériumon és a biztonsági szolgálaton belül – létrehozott állami hatóságok tovább javíthatják a szervezett bűnözés elleni küzdelemben részt vevő állami hatóságok rendszerét.

- **Az emberkereskedelemtől szóló törvény, valamint az emberkereskedelem ellen folytatott küzdelem állami programjának hatékony végrehajtását szolgáló cselekvési terv elfogadása, amely időkeretet, konkrét célkitűzéseket, tevékenységeket, eredményeket, teljesítménymutatókat, valamint megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokat foglal magában**

Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló törvény 2011 októbere óta hatályban van. Meghatározza az emberkereskedelem megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre, valamint az áldozatoknak nyújtandó támogatásra és védelemre vonatkozó fő rendelkezéseket a vonatkozó európai és nemzetközi normákkal (az Európa Tanács egyezménye) összhangban. A törvényt az elmúlt két évben különféle jogi eszközökkel egészítették ki, amelyek jelentős mértékben javítják és szilárdítják a jogi keretet, és a Bizottság második eredményjelentésében megfogalmazott ajánlások szinte mindegyikét követik.

A törvény végrehajtásához másodlagos jogi aktusokat (minisztertanácsi határozatokat) fogadtak el 2012 májusában az emberkereskedelem áldozata jogállás megadására vonatkozó szabványosított elismerési eljárások bevezetéséről, 2012 augusztusában pedig az emberkereskedelem elleni küzdelemben részt vevő tisztviselők közötti interakció nemzeti mechanizmusáról. Az utóbbit azzal a céllal hozták, hogy elkerüljék a hatáskörök átfedését, és átfogó rendszert hozzanak létre.

Az áldozatok eljárási jogait illetően az új (2012. november 19-én hatályba lépett) büntetőeljárás törvénykönyv bizonyos, tanúvédelemmel kapcsolatos új rendelkezései az emberkereskedelem áldozatai számára is lényegesek (zárt kihallgatás, távközlő hálózat útján történő, a bírósági szakaszt megelőző nyomozás, távközlő hálózat útján történő bírósági eljárás). Az eljárási jogok tovább erősíthetők egy olyan rendszer létrehozásával, amely lehetővé teszi óvintézkedések végrehajtását a lehetséges áldozatok kihallgatása előtt, és már az eljárás e szakaszában biztosítja a titoktartást. A külföldi áldozatokat illetően a külföldiek jogállásáról szóló jogszabályokat ki kell egészíteni, hogy e személyek a jogállásuk elismerését követően tartózkodási engedélyt kaphassanak.

2012 májusában cselekvési tervet fogadtak el, amely 2015-ig határozott meg intézkedéseket a konkrét időkeretekkel, célkitűzésekkel, eredményekkel és teljesítménymutatókkal együtt. Az áldozatoknak nyújtott támogatást (rehabilitációs és szociális, igazságügyi, egészségügyi és pszichológiai segítségnyújtást) a nyomon követésre és a hatékonyabb koordinációra épülő, konkrét rendszeren keresztül kell megerősíteni. A megelőzés terén tájékoztató kampányokat és más figyelemfelkeltő tevékenységeket irányoztak elő külön költségvetési kerettel. A kormányzati alkalmazottak, többek között a közvetlenül az áldozatokkal foglalkozó tisztviselők számára emelt szintű képzési programokat fogadtak el, amelyek külön költségvetéssel rendelkeznek. Mindazonáltal a segítségnyújtásra elkülönített költségvetési keretet pontosabban meg kell határozni, hogy elegendő forrásokat biztosítson nemzeti és helyi szinten is.

Ami az intézményeket illeti, 2012 januárja óta a szociálpolitikai minisztérium a megelőzés nemzeti koordinátora, az együttműködési módszerekről pedig a nem kormányzati szervezetek emberkereskedelem elleni összukrajnai koalíciójával 2013 áprilisában aláírt együttműködési megállapodásban felsorolt nem kormányzati szervezetekkel állapodtak meg. Átlátható rendszert kell létrehozni, amelyen keresztül a civil társadalom részt vehet az emberkereskedelem áldozatainak nyújtott szociális szolgáltatások biztosításában.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem terén az ügyész feladata a bűnüldöző hatóságok munkájának koordinációja, a milícián belül pedig 2013 augusztusában külön osztályt hoztak létre, amely egyedi nyomozati hatáskörrel rendelkezik.

- **A korrupció megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről szóló jogszabály elfogadása, valamint egyetlen, független korrupcióellenes hivatal létrehozása; a korrupció elleni küzdelemért felelős hatóságok közötti koordináció és információcsere megerősítése**

A korrupcióellenes jogszabályok 2011. áprilisi elfogadása után Ukrajna további jogalkotási kezdeményezéseket tett (pl. a 2013. májusi jogszabálycsomagok), reagálva némely, a Bizottság és a Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) által megfogalmazott, még nem végrehajtott ajánlásra. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a jogalkotási reformra vonatkozóan a következetes stratégiai megközelítés alkalmazása helyett végrehajtott gyakori, szétaprózott jogszabályi változások súlyosan veszélyeztetik a jogbiztonságot, és megnehezíthetik a korrupcióellenes politikák megvalósítását. További erőfeszítéseket kell tenni a jogalkotási folyamat minőségének javítására, a megbízható hatásvizsgálatokon alapuló, átfogó stratégiai megközelítés kialakítására, valamint a folyamatban lévő jogszabályi változások tudatosítására.

A büntetőjogi keretet illetően javulás figyelhető meg, tovább pontosították például a korrupciós bűncselekmények hatályát. Továbbá törvényt fogadtak el a közigazgatási jogsértésekről szóló törvénykönyv azon cikkeinek eltörléséről, amelyek aktív és passzív korrupció iránti büntetőjogi felelősséget keletkeztető szabálysértésekre vonatkoztak. 2012-ben fogadták el az etikus magatartás szabályait, amelyek a központi kormányzati vagy helyi önkormányzati funkciók ellátására felhatalmazott összes személyre érvényesek.

A magánszektort illetően előrelépést sikerült elérni azzal, hogy a jogi személyek érdekében vagy nevében elkövetett korrupciós bűncselekményekre vonatkozóan bevezették a vállalatok büntetőjogi felelősségét. Nem teljesen világos, hogy az új jogszabály a felügyelet vagy ellenőrzés hiánya esetén is kiterjed-e a vállalati felelősségre, és ha igen, hogyan. A magánszektorbeli korrupció esetén a természetes és jogi személyekre kiróható szankcióknak jelenleg nincs kellő visszatartó ereje. A szankciók mértékének növelése céljával új törvényjavaslatot terjesztettek parlament elé, mindazonáltal a kevésbé súlyos szabálysértések esetén alternatívaként meghagyták a börtönbüntetést.

A nemzeti korrupcióellenes bizottság egyik feladata a 2011–2015-ös időszakra vonatkozó nemzeti korrupcióellenes stratégia nyomon követése. Az igazságügyi minisztérium által koordinált vonatkozó cselekvési terv (állami program) szempontjából hasznos lenne, ha a tervezett intézkedéseket a civil társadalommal egyeztetve aktualizálnák, és elegendő költségvetési forrást különítenének el. A civil társadalom képviselteti magát a nemzeti korrupcióellenes bizottságban (tagjainak egyötödét adja). A gyakorlatban viszont a nemzeti korrupcióellenes bizottság az elmúlt évben nem ülésezett, a civil társadalom bizottságban

történő tényleges képviselte pedig legfeljebb néhány konkrét eredményt hozhatott volna. A GRECO szerint emellett kétséges, hogy a nemzeti korrupcióellenes bizottság valójában „képes-e tényleges nyomkövetési funkciót betölteni”.

A 2012. november 20-án hatályba lépett új büntetőeljárás törvénykönyv értelmében az ügyész büntetőeljárásban betöltött felügyeleti szerepét tovább erősítették. A jelek szerint készülnek az ügyészi szolgálatok működéséről szóló új jogszabályok. Még kétséges azonban, hogy a jelenlegi intézményi berendezkedés mennyire kínál megfelelő garanciákat a függetlenségre és a hatékonyságra, többek között a bűnüldöző és ügyészi szervek korrupcióellenességre való szakosodását, feladataik megosztását és tényleges együttműködésüket illetően. A GRECO hangsúlyozta, hogy az ügyészek politikai befolyástól való függetlenségének garanciáival kapcsolatos ajánlásait még nem hajtották végre teljes mértékben, ugyanakkor elismerte, hogy az ügyészi szolgálatokról szóló jogszabályok reformjának elfogadását alkotmányos és a gyakorlati kihívások gátolják. Elfogadták a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvénykönyv újabb módosításait, amelyek között az értékalapú elkobzásra és a harmadik féltől történő elkobzásra vonatkozó rendelkezések is vannak.

A mentelmi jogot illetően továbbra is aggodalomra ad okot a parlamenti képviselők büntetőeljárással és letartóztatással kapcsolatos mentelmi joga, amely magában hordozza az igazságszolgáltatás akadályozásának és politizálásának kockázatát. A parlament engedélye nélkül nem folytatható büntetőeljárás (ideértve az előzetes vizsgálatot, a házkutatást, a lehallgatást, a fedett műveleteket stb.) parlamenti képviselő ellen. Ez jelentősen befolyásolhatja a büntetőeljárások eredményességét és megbízhatóságát, sőt, olyan helyzetet eredményezhetnek, amelyben a parlament az igazságszolgáltatási rendszer helyébe lép. Továbbra is aggodalomra ad okot a bírák és az ügyészek letartóztatással vagy őrizetbe vétellel kapcsolatos mentelmi joga, nem utolsósorban azért, mert a mentelmi jog felfüggesztése jelenleg a parlament hatáskörébe tartozik. Jogszabálytervezetet terjesztettek a parlament elé azzal a céllal, hogy a bírák és ügyészek mentelmi jogának felfüggesztése kerüljön át az igazságszolgáltatási főtanács hatáskörébe.

Ukrajnában ugyan működik a köztisztviselőkre vonatkozó vagyonynyilatkozati rendszer, azonban több erőfeszítést kell tenni egy megbízható és független ellenőrzési mechanizmus, valamint egy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálási rendszer biztosítása érdekében. Célirányos belső ellenőrző mechanizmusokat hoztak létre a közintézményeken belül, és az adó- és vámügyi minisztériumot jelölték ki a vagyonynyilatkozatok ellenőrzéséért felelős intézménynek. Azonban továbbá intézkedésekre van szükség a vagyonynyilatkozatok szélesebb körű közzétételének és elektronikus hozzáférhetőségének biztosítása érdekében. Emellett nem világos, hogyan szervezik majd meg az adó- és vámügyi minisztérium ellenőrző munkáját, milyen módszereket és eszközöket alkalmaznak, és hogyan biztosítanak kapacitást ezen új többletfeladat elvégzéséhez. A minisztérium továbbá saját jogkörében nem alkalmazhat szankciókat, csak más hatóságok vagy bűnüldöző szervek hatáskörébe utalhatja az ügyeket. Világosan meg kell határozni, hogy az adó- és vámügyi minisztérium hogyan

működik együtt más közigazgatási és büntető szervekkel a vagyonyilatkozatok ellenőrzése terén. Ami az összeférhetetlenséget illeti, bizonyos fokú belső ellenőrzésről rendelkeztek ugyan, független külső ellenőrzés azonban nincs. A szankcionálási rendszert erősíteni kell, hogy a visszatartó erejű szankciók és intézkedések a gyakorlatban a megfelelő időben végrehajthatók legyenek a közérdeknek ténylegesen vagy esetlegesen okozott sérelem orvoslása érdekében.

2012 közepén jogszabályi rendelkezéseket fogadtak el egy új, elektronikus közbeszerzési rendszerről. Még vannak megoldásra váró feladatok, például tovább kell fokozni a közbeszerzés átláthatóságát, ésszerűsíteni kell a közbeszerzési szerződések odaítélését, kezelni kell a közbeszerzési rendszerből való számos kizárás meglétére vonatkozó aggályokat, valamint tisztázni kell a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozó, beszerzést végző szervek körét, különösen akkor, ha állami tulajdonú társaságokról és közérdekű vállalkozásokról van szó. Jelenleg a parlament előtt van egy törvénytervezet, amelynek célja, hogy fokozza a közkiadások átláthatóságát, többek között az állami tulajdonú társaságok esetében.

Az ukrán jogszabályok előírják a köztisztviselőknek a korrupció bejelentését, továbbá általános rendelkezéseket tartalmaznak a visszaélést jelentő személyek védelméről. A gyakorlatban ezt a védelmet meglehetősen szűken értelmezik (csak a büntető nyomozásra korlátozódik). Ennek orvoslására Ukrajna belefoglalt néhány új általános rendelkezést több ágazati rendeletbe. További erőfeszítésekre van azonban szükség a védelem terjedelmének bővítéséhez és a jelentési mechanizmusok iránti bizalom kultúrájának kialakításához.

A politikai pártok és választási kampányok finanszírozása olyan terület, ahol továbbra is jelentős hiányosságok tapasztalhatók. Jelenleg készül egy jogszabálytervezet, amely a GRECO eddig még nem érintett ajánlásaival foglalkozik.

2013 elején a GRECO megállapította, hogy az első kettő közös értékelési körben született 25 ajánlásból 11-et még nem hajtottak megfelelően végre. A GRECO hangsúlyozta, hogy olyan alapvető területeket illetően, mint az ügyészi szolgálatok, a közigazgatási reform és a közbeszerzés, a jogi keretet „még mindig nem véglegesítették, ami a jogbiztonság hiányához vezet, és értelmetlenné teszi a szükséges végrehajtási intézkedéseket”.

- **A pénzmosásnak és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére és az ellenük folytatott küzdelemre vonatkozó nemzeti stratégia elfogadása; a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről szóló törvény elfogadása**

A pénzmosást illetően az elmúlt években jelentős javulást sikerült elérni a jogszabályok terén, és a jelek szerint megfelelő rendszer gondoskodik az átfogó politika felügyeletéről. Minden évben éves cselekvési tervet fogadnak el, amelyben részletesen kifejtik a 2015-ig tartó időszakra kiterjedő nemzeti stratégiát (amelyet a minisztertanács fogadott el). A cselekvési terv konkrét intézkedéseket tartalmaz, és azok végrehajtására világosan kijelöltek egyes intézményeket. A terv a különböző intézkedések végrehajtásának határidőit is tartalmazza.

Az intézményeket illetően az egyes ágazatok felügyeletének felelőssége megoszlik, a vezető szerepet pedig a pénzügyi hírszerző egység tölti be. A pénzügyi hírszerző egységnél magasan képzett elemzők dolgoznak, akik naponta értékelik a jelentéstevő intézményektől kapott jelentéseket. Az elmúlt években intézményi kapacitásépítő programokat szerveztek a pénzügyi hírszerző egység és a pénzmosás terén tevékenykedő egyéb bűnüldöző szervek javára.

A bennfentes kereskedelem és piaci manipuláció szankcionálásával kapcsolatos nyitott kérdésekre is megoldást találtak az elfogadott jogszabály-módosításokkal. A bennfentes kereskedelmet és piaci manipulációt vagy a közigazgatási jogsértésekről szóló törvénykönyv vagy a büntető törvénykönyv szerint szankcionálják. Az ilyen bűncselekményekben bűnösnek talált jogi személynek pénzügyi felelőssége keletkezik, és visszavonják az engedélyét, amely alapján a piacon működik.

További intézkedésekre van szükség azért, hogy a jogszabályok hatályát a belföldi politikai közszereplőkre kiterjesszék, és világosan megfogalmazzák, hogy a pénzmosás önálló bűncselekmény, bár az ítélkezési gyakorlat már ebbe az irányba mutat. A nagy léptékű gazdasági bűnözés elleni küzdelem eredményesebbé tétele és a bűnözői csoportok jogtalanul szerzett vagyontól való megfosztása érdekében a pénzmosás nem értelmezhető pusztán olyan tevékenységként, amely arra irányul, hogy bűnözőkkel szövetkezve bűncselekmények bizonyítékait elrejtse.

- **A kábítószerekre vonatkozó új nemzeti stratégiai program és a hozzá kapcsolódó cselekvési terv elfogadása; a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontjával kötött egyetértési megállapodás ratifikálása**

Megtették a vonatkozó jogszabályi, szakpolitikai és intézményi intézkedéseket, amelyek összhangban vannak az európai és nemzetközi normákkal.

A kábítószer-függőség terjedésének megelőzésére és a kábítószer, pszichotrop anyagok és kábítószer-prekurzorok kereskedelmének leküzdésére irányuló állami politika 2011–2015-ös időszakban történő végrehajtására vonatkozó stratégiát („koncepció”) és a megvalósítására vonatkozó cselekvési tervet még 2010-ben fogadták el. 2011-ben hagyták jóvá a nyomkövetési rendszerre vonatkozó koncepciót, amelyet egy 2012 júliusában elfogadott cselekvési terv követett.

Az e szakpolitikai dokumentumokban foglaltak végrehajtására több törvényt és rendeletet fogadtak el.

2013. augusztus 28-án elnöki rendelet hagyta jóvá az új, 2020-ig terjedő kábítószer elleni stratégiát. Gondoskodik a nemzetbiztonságról, de elsőbbséget biztosít az emberi jogok védelmének (a legális szerekhez egészségügyi okból való hozzáférés egyszerűsítése, az egészségügyi és jogi segítségre helyezett általános hangsúly, a megelőzési profilok javítása). Ennek érdekében az elemzési nyomkövetési rendszernek lehetővé kell tennie, hogy jogi személyek egészségügyi ellátást nyújtsanak, és működésük során gyógyszeranyagokat használjanak. A stratégia tervezetét a tudományos szakemberekkel, valamint a nem kormányzati és a nemzetközi szervezetekkel, többek között az Európa Tanács Pompidou csoportjával is megvitatták.

Ami az intézményi keretet illeti, 2011-ben hozták létre az állami kábítószer-ellenőrzési szolgálatot, amely a kábítószer-ellenes politika megvalósításáért felelős fő szerv (a később létrehozott hat regionális irodával együtt). Az állami kábítószer-ellenőrzési szolgálat nem csak koordinálja, de kezdeményezi is a kábítószer-kereskedelem leküzdésére, a kábítószer-használat visszaszorítására, az integrált intézményközi megközelítés kialakítására, a kábítószer-függők rehabilitálásának megerősítésére és a figyelemfelkeltésre irányuló intézkedéseket. A kábítószerokról szóló törvényt 2013 márciusában módosították azzal a céllal, hogy tisztázzák az állami kábítószer-ellenőrzési szolgálat koordinációs hatáskörét és más érdekeltekkel való kapcsolatát.

Javult az intézmények és egyéb szervek közötti együttműködés és koordináció. Az intézkedések végrehajtásához, valamint az intézményi szerkezet, különösen a regionális irodák működtetéséhez ugyanakkor világos költségvetést kell meghatározni.

Ukrajna (egészségügyi minisztérium) és a Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja 2010-ben kötött egy ötéves időszakra szóló egyetértési megállapodást, amely azóta hatályban van a megerősítés szükségessége nélkül, és amelynek végrehajtása

folyamatban van. Az együttműködés hatékony (pl. rendszeres információcsere folyik az új kábítószer típusokról, új eljárásokat hajtanak végre Ukrajnában a kábítószer-használatból eredő fertőző betegségekkel kapcsolatosan, és nyilvántartásba veszik a kábítószerrel való visszaélésre utaló új tényezőket).

A kormány jelenleg mérlegeli egy olyan törvény kidolgozását, amely lehetővé tenné, hogy Ukrajna csatlakozzon az Európa Tanács Pompidou csoportjához. Bűnüldözési szempontból megjegyzendő, hogy Ukrajna nemcsak tranzit-, de célország is a marihuána, az ópium és a szintetikus kábítószer (pl. Subutex) számára, ezért a főügyészi hivatal fokozni szeretné a nyomozásokat rendőrtisztek képzésével, beépített ügynökök szélesebb körű alkalmazásával, valamint egy belügyminisztériumon belüli különleges osztály létrehozásával.

- **A fent említett területeken és a terrorizmus elleni küzdelem tekintetében létrejött, vonatkozó ENSZ- és Európa tanácsi egyezmények elfogadása**

Ukrajna csatlakozott az ENSZ és az Európa Tanács keretében a fent említett területeken létrejött valamennyi egyezményhez.

Az ország emellett a tűzfegyverek, részeik, alkotóelemeik és a lőszeres tiltott gyártásáról és kereskedelméről szóló 2001-es jegyzőkönyvet is aláírta. A jegyzőkönyvet 2013 áprilisában ratifikálták, 2013 májusában pedig elfogadták a büntető törvénykönyv szükséges módosításait, amelyek 2013. július 4-én léptek hatályba,

### **3. témakör / 2. téma – A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés**

- **A kölcsönös jogsegély jogi keretének elfogadása**

A kölcsönös jogsegély jogszabályi kerete létrejött, és megfelel az európai normáknak.

Ukrajna a fent (a 3. témakör 1. témájában) leírtaknak megfelelően reformot hajtott végre a büntető anyagi és eljárásjog terén, aminek eredményeképpen elfogadták az új büntetőeljárás törvénykönyvet, amely 2012 novembere óta van hatályban. A kölcsönös jogsegélyről szóló törvényt már 2011 júniusában elfogadták. Az új büntetőeljárás törvénykönyv külön rendelkezésekben tárgyalja [a nemzetközi együttműködés általános elveit, jogalapot biztosít a nemzetközi jogsegélynek, és megfelelő rendelkezéseket ír elő a kiadatásról, a büntetőeljárások átvételéről, a külföldi bíróságok ítéleteinek elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az elítélt személyek átszállításáról.](#)

Az intézményi keretet illetően az új büntetőeljárás törvénykönyv megerősítette a főügyészi hivatal és az igazságügyi minisztérium szerepét a nemzetközi jogsegéllyel foglalkozó központi hatóságként. A bírósági szakaszt megelőző nyomozás során benyújtott, igazságügyi együttműködés iránti kérelmeket a főügyészi hivatal bírálja el, a bírósági eljárás során benyújtottakat pedig az igazságügyi minisztérium. A hatóságok közötti közvetlen kapcsolat

megengedett néhány kivétellel olyan konkrét esetekben, amikor a központi hatóságok megtartják hatáskörüket.

- **A kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény második jegyzőkönyvének ratifikálása**

Ukrajna nyilatkozatok megtétele után és fenntartásokkal ugyan, de ratifikálta az Európa Tanács kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményéhez kapcsolódó második kiegészítő jegyzőkönyvet, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba. A fenntartások a postai kézbesítéssel (16. cikk), a határon átnyúló megfigyeléssel (17. cikk) és a fedett nyomozással (19. cikk) kapcsolatosak. Az új büntetőeljárás törvénykönyv és más törvények – például a szervezett bűnözésről szóló 1993. évi törvény későbbi módosított változata – szabályoznak egyes olyan helyzeteket, amelyeket a fenntartások érintenek.

Ukrajna fenntartásai ugyan nem veszélyeztetik a nemzetközi együttműködés szintjét, de kívánatos lenne őket kezelni az igazságügyi együttműködés keretének javítása érdekében.

Az új büntetőeljárás törvénykönyvbe belefoglaltak a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvében megfogalmazott különleges rendelkezéseket is: a külföldi hatóságok képviselőinek jelenléte az eljárással kapcsolatos tevékenységek során, meghallgatás video- vagy telefonkonferencia útján, bűncselekményekkel kapcsolatos tájékoztatás, az őrizetbe vett személyek ideiglenes átszállítása a megkeresett ország területére, ellenőrzött szállítás és közös nyomozócsoportok.

- **Megállapodás megkötése az Eurojusttal**

Az Eurojusttal kötendő megállapodás tervezetét már 2011 decemberében elfogadták és parafálták, továbbá kapcsolattartó pontot is létrehoztak a főügyészi hivatalon belül. A megállapodás aláírása felé vezető további lépések végrehajtása azonban attól függ, hogy milyen eredménnyel zárul a folyamatban lévő, Eurojust által végzett elemzés az adatvédelem jogszabályi keretének módosításairól (lásd az adatvédelemről szóló 4. témát).

### **3. témakör / 3. téma – Bűnüldözési együttműködés**

- **A vonatkozó nemzeti ügynökségek közötti megfelelő koordinációs mechanizmus és egy egész Ukrajnában közvetlen hozzáférést biztosító közös adatbázis kialakítása**

Az új büntetőeljárás törvénykönyv és az új ügyészi hivatalról szóló törvénytervezet jelentős változásokat vezetett be, és követte a Bizottság korábbi jelentéseiben megfogalmazott ajánlásokat. Ezek az ajánlások egyrészt az ügyészi hivatal hatáskörének felülvizsgálatát

javasolták annak érdekében, hogy az ügyészi hivatal azonnal tájékoztatást kapjon a bűncselekményekről, szükség esetén pedig bizonyos típusú bűncselekménynek (pl. bűnszervezetben elkövetett bűncselekménynek) minősíthesse azokat, és az ügyet az illetékes szervhez utalhassa; az ajánlások másrészt a bűnüldöző hatóságok munkájának fokozott összehangolására irányultak.

Létrehozták a bírósági szakaszt megelőző nyomozások egységes (integrált) nyilvántartását<sup>9</sup>, amelybe azt követően, hogy a bűnüldöző szerv tudomást szerez a bűncselekményről, azonnal (24 órán belül) be kell vinni a felmerült bűncselekménnyel kapcsolatos főbb adatokat. A bírósági szakaszt megelőző nyomozás a nyilvántartásba vételkor megindulhat. A főügyészi hivatal felügyeli a nyilvántartás vezetését. A főügyészi hivatal emellett a bírósági szakaszt megelőző szakaszban nyomozati intézkedéseket kezdeményezhet, a hatáskörrel rendelkező szervhez utalhatja az ügyeket, és eljárási határozatokat hozhat, ideértve a nemzetközi jogsegély iránti kérelmek koordinálását is. A büntetőeljárás törvénykönyv továbbá egy új nyomozati egység, az állami nyomozóiroda létrehozásáról is rendelkezik, amelynek hatáskörébe a különleges jogállású tisztviselők, a bírák és a bűnüldöző hatóságok alkalmazottai által elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos bírósági szakaszt megelőző nyomozás tartozik majd. Végül pedig létrehoztak egy új igazságügyi tisztséget, a vizsgálóbíró, akinek az engedélyéhez lesz kötve minden olyan nyomozati intézkedés, amely korlátozhatja az állampolgárok jogait és szabadságait (letartóztatás, házkutatás, kihallgatás stb.), és aki eljárási ellenőrzést gyakorol a nyomozások felett. Ami az ügyészi hivatalnak a bűnszervezetben elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások koordinálására vonatkozó egyedi hatáskörét illeti, a főügyészi hivatal felügyeli a szervezett bűnözésről szóló törvény értelmében a belügyminisztériumon belül létrehozott különleges nyomozati egységek által végrehajtott nyomozati intézkedéseket.

Az állami nyomozóiroda működéséhez további jogszabályokat kell elfogadni, aminek a határidejét a büntetőeljárás törvénykönyv záró és átmeneti rendelkezése tartalmazza. Az ügyészi hivatalról elfogandó törvény is elengedhetetlenül fontos e tekintetben.

Ami a bűnszervezetben elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos információkat tartalmazó központi adatbázisok létrehozását illeti, a belügyminisztérium és a biztonsági szolgálat jelenleg különálló adatbázisokat működtet. Más hatóságok csak hivatalos kérelem útján kaphatnak hozzáférést ezekhez az adatbázisokhoz. Egy 2011-es belügyminisztériumi és titkosszolgálati rendelet tartalmazza a szervezett bűnözés terén folytatott bűnüldözési együttműködésre vonatkozó utasításokat. Ez a rendelet megemlíti ugyan az együttműködés módszereit (információcsere, munkacsoportok létrehozása, a bűncselekmények helyzetének és szerkezetének közös elemzése), de nem állapít meg konkrét időkeretet, amit viszont pótolni kell a kellő és rendszeres információcsere és a megfelelő jelentéstétel garantálása érdekében.

---

<sup>9</sup> A főügyészi hivatal 2012. augusztus 17-i rendelete állapítja meg az adatok tárolására és megőrzésére vonatkozó eljárást.

Egy „közös adatbázis” kialakításának nincsenek általánosan elfogadott normái: egyes országok egységes adatbázissal rendelkeznek, míg más országokban különálló adatbázisok léteznek. Ugyanakkor szükséges olyan eszközöket létrehozni, amelyek az összes fent említett adatbázis saját kezdeményezésre történő lekérdezéséhez szükségesek.

- **Operatív megállapodás megkötése az Europollal, nagy hangsúlyt helyezve az adatvédelmi rendelkezésekre**

Az Europollal kötendő operatív megállapodásra vonatkozó tárgyalások feltétele, hogy az Europol értékelje a vonatkozó adatvédelmi normákat (lásd az adatvédelemről szóló 4. témát). Az Europol jelenleg végzi az értékelést. Ukrajna eddig két kérdőívcsomagot töltött ki (2011 októberében és 2012 júniusában). Az Europol hamarosan misszió keretében látogatást tesz Ukrajnában, ami még világosabbá teszi a jelenlegi helyzetet.

### **3. témakör / 4. téma – Adatvédelem**

- **A személyes adatok védelméről szóló megfelelő jogszabályok elfogadása és független adatvédelmi felügyeleti hatóság létrehozása**

Ukrajna adatvédelemről szóló törvénye 2011 januárjában lépett hatályba, azonban számos hiányossága volt. Az országnak független adatvédelmi felügyeleti hatósága sem volt. Az adatvédelemről szóló törvényt kétszer, 2012 novemberében és 2013 júliusában módosították, valamint az ombudsmanról szóló törvényt is módosították azzal a céllal, hogy az ombudsmant adatvédelmi feladatokkal ruházzák fel. Az adatvédelmi törvény és az ombudsmanról szóló törvény módosításai 2014. január 1-jén lépnek hatályba.

Jelentős előrehaladást sikerült elérni az azonosított hiányosságok orvoslása terén, így a jogszabályi keret jelenleg nagyrészt megfelel az európai normáknak, beleértve az uniós vívmányokat is.

Az adatvédelmi törvény módosításai lényeges kivételt vezetnek be a művészi és az újságírási célú adatfeldolgozás terén, ez utóbbi pedig nem korlátozódik a hivatásos újságírással. Az érintett (adatalany) jogait és az adatkezelő meghatározását tisztázták, a nyilvántartási rendszert pedig, amelyet bürokratikus jellege miatt számos kritika ért, felváltotta az érzékeny adatok feldolgozásának értesítési rendszere. A következőkről azonban még gondoskodni kell: a személyes adatok érintettje által adott hozzájárulás meghatározását vissza kell építeni a törvénybe, az értesítést pedig az érzékeny adatok feldolgozása előtt kell közölni, nem pedig utána, ahogy arról a törvény jelenleg rendelkezik. Kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy megfelelő egyensúly legyen a véleménynyilvánítás szabadsága és a magánélethez való jog között. E célból a személyes adatokhoz való korlátozott hozzáférés megfelelő értelmezése is rendkívül fontos lesz ahhoz, hogy elkerülhető legyen a nyilvános információkhoz való hozzáférés korlátozása.

Ami az intézményi keretet illeti, létrehoztak egy független adatvédelmi felügyeleti hatóságot, amelynek feladatait az ombudsmanra bízta, akinek függetlenségét a kinevezésére és

felmentésére vonatkozó feltételek, valamint önálló költségvetése biztosítja. A törvény jól meghatározza az ombudsman jogköreit (tájékoztatás, panaszok fogadása, vizsgálat, jogsértések jelentése a bíróságnak, új gyakorlatok nyomon követése, az adatfeldolgozás azon kategóriáinak meghatározása, amelyekről értesítést kell küldeni, ajánlások elfogadása stb.) Hatáskörét mindazonáltal ki kell terjeszteni a magánszektorra is. A 2011 óta működő adatvédelmi szolgálat meg fog szűnni. Az ombudsman és az igazságügyi miniszter idén szeptemberben együttes rendeletet fogadott el, amely a hatáskörnek az ombudsmanra való közigazgatási átruházásához szükséges intézkedéseket ismertető cselekvési tervet tartalmazza. Még nem derült ki, hogyan biztosítják a szükséges emberi és pénzügyi erőforrásokat, és hogyan növelik az ombudsman kapacitását az új feladat ellátásához. Várhatóan további végrehajtási aktusokat fogadnak el ez év végéig. Az ombudsman hatáskörének a magánszektorra való kiterjesztéséről szóló és a személyes adatok érintettje által adott hozzájárulás fogalmát tartalmazó új törvénytervezetről jelenleg intézményközi egyeztetés folyik.

- **A vonatkozó nemzetközi egyezmények, többek között az egyéneknek a személyes adatok gépi feldolgozása során való védelméről szóló Európa tanácsi egyezmény és annak 2001. évi jegyzőkönyve megerősítése**

Ukrajna már az egyéneknek a személyes adatok gépi feldolgozása során való védelméről szóló, 1981. évi Európa tanácsi egyezményt és annak a felügyeleti hatóságokról és a határokon átnyúló adatáramlásról szóló, 2001. évi kiegészítő jegyzőkönyvét is ratifikálta, ezek 2011. január 1-jén léptek hatályba az országban.

#### 4. témakör: Külkapcsolatok és alapvető jogok

##### Általános értékelés

A **külkapcsolatokra és az alapvető jogokra** vonatkozó 4. témakört illetően Ukrajna előrelépést ért el. Különösen a személyazonosító okmányok menekültek és hontalan személyek számára való megkülönböztetésmentes kiadásának kérdését kezelték, és megfelelően meghosszabbították ezen okmányok érvényességét. Törvényt fogadtak el a megkülönböztetés megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről. Elfogadták továbbá a roma kisebbség társadalmi befogadásának stratégiáját és cselekvési tervét. A tartózkodás nyilvántartásba vételére és törlésére vonatkozó eljárásokat is egyszerűsítették.

A 2012 szeptemberében a **megkülönböztetés tilalmáról** elfogadott jogszabályok jó irányba mutatnak, de még mindig nem átfogóak. Mindenekelőtt a jogbiztonság nem megfelelő még, főként a nemi identitáson és a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés tilalmáról szóló törvény hatályát illetően, különös tekintettel a munkavállaláshoz és a szakképzéshez való hozzáférésre. Emellett a bizonyítási teher megfordulásának hiányában és a kompenzációs mechanizmusok átláthatatlansága miatt az áldozatok jogai nem élveznek kellő védelmet.

Elfogadtak ugyan a **roma kisebbség** befogadásáról szóló dokumentumokat (stratégia és cselekvési terv), amelyek konkrét szakpolitikai keretet biztosítanak, és bizonyos mértékben esélyegyenlőséget eredményeznek, azonban ezeknek több hiányosságuk is van.

A tartózkodás **nyilvántartásba vételére** és törlésére vonatkozó eljárások ugyan javultak, de még mindig nehézségeket okozhatnak a veszélyeztetett csoportok számára.

##### Részletes megjegyzések

#### 4. témakör / 1. téma – Szabad mozgás Ukrajna területén

- Az ukrán állampolgárokra vonatkozó nyilvántartásba-vételi és törlési eljárásokra, valamint a külföldiek és hontalan személyek jogszerű tartózkodására irányadó jogi és szabályozási keret felülvizsgálata az Ukrajnán belüli szabad mozgásuk indokolatlan korlátozásának vagy az ahhoz kapcsolódó indokolatlan kötelezettségek keletkeztetésének elkerülése céljából, különös tekintettel a tartózkodás nyilvántartásba vétele nélküli jogszerű tartózkodás feltételeire és a nyilvántartásba való bejelentkezés elmulasztása esetén tett intézkedésekre, valamint a lakásbérlők felelősségére

A személyek Ukrajnában való tartózkodásának és tartózkodási helyének nyilvántartásba vételével kapcsolatban egyes ukrán törvények módosításáról szóló törvény 2012. augusztus 5-én lépett hatályba.

Az új jogi keret értelmében a tartózkodás nyilvántartásba vételének rendszere az állami migrációs szolgálat hatáskörébe tartozik; ezt a belügyminisztériumhoz tartozó szervet Ukrajna elnökének 2010. december 9-i 1085/2010 számú és 2011. április 6-i 405/2011 számú rendelete hozta létre 2010 decemberében azzal a feladattal, hogy a migrációval és menekültügyi politikával kapcsolatos kérdések széles körével, valamint az egyének nyilvántartásba vételével foglalkozzék.

Az új jogi keret bevezetett néhány javító célú változtatást annak érdekében, hogy az eljárás kisebb terhet jelentsen, gyorsabbá és hatékonyabbá váljon. A korábbi szabályozással ellentétben a nyilvántartásba vételre most azon a napon kerül sor, amikor az egyén benyújtja a vonatkozó értesítést az állami migrációs szolgálat hivatalához, vagyis a korábbi tartózkodási hely törlése és az új tartózkodási hely nyilvántartásba vétele egyidejűleg, ugyanazon a napon történik. A nyilvántartásba-vételi eljárás nem csak személyesen, hanem képviselő útján is lefolytatható. A nyilvántartásba vétel lehetőségét emellett kiterjesztették az olyan esetekre is, amikor a személy szakosított szociális intézményben (gondozóotthon, bentlakásos iskola, rehabilitációs központ stb.) tartózkodik, tehát nem csak a magántulajdonú lakásokra és magánházakra érvényes.

Továbbra is hatályos az a rendelkezés, amely a nyilvántartásba vétel feltételeként előírja, hogy a lakásra vagy földterületre vonatkozóan megfelelő jogcímmel vagy a bérbeadóval kötött szerződéssel kell rendelkezni. A tartózkodás nyilvántartásba vételének törlésére egyedi kérelem, halotti bizonyítvány, illetve a lakás tulajdon- vagy használati jogát megvonó bírósági határozat alapján, valamint a bérleti szerződés lejártakor az ingatlan tulajdonosának kérésére kerülhet sor. Ez nehézséget jelenthet a veszélyeztetett kategóriába tartozó személyek, például a menekültek vagy az illegális telepeken élő romák számára a nyilvántartást vagy annak megtartását illetően, emiatt korrekciós intézkedések végrehajtására van szükség. A hajléktalanok szociális ellátási központokon keresztül történő nyilvántartásba vételének lehetősége nem feltétlenül jelent megfelelő megoldást e csoportok szükségleteire.

A szabad mozgásról szóló törvény<sup>10</sup> értelmében a személyek tartózkodási helyének nyilvántartásba vétele vagy annak hiánya nem lehet az Ukrajna alkotmányában és törvényeiben, valamint az országra vonatkozó nemzetközi szerződésekben foglalt jogok és szabadságok gyakorlásának alapja, illetve azok korlátozásának oka. A gyakorlatban viszont a nyilvántartásba vétel igazolása általában szükséges az egészségügyi ellátáshoz, a gyermekek iskolába való beíratásához és nyugdíj- vagy szociális ellátás igénybevételéhez, míg problémát jelenthet az egyéneknek ezen alapvető szociális jogok gyakorlása, ha nem a nyilvántartás

---

<sup>10</sup> A 2003. decemberi 1382-IV. törvény a szabad mozgásról és a tartózkodási hely Ukrajnán belüli szabad megválasztásáról.

szerinti tartózkodási helyükön vannak. Ezt a gyakorlatot ezért felül kell vizsgálni a végrehajtási szakaszban.

A szabad mozgásról szóló törvény és a kapcsolódó jogszabályok általában az ukrán állampolgárokéval azonos jogokat és kötelezettségeket biztosítanak a külföldiek számára (néhány kivétellel), amennyiben a külföldi vagy hontalan személy a migrációs és menekültügyi jogszabályoknak megfelelő jogállással rendelkezik Ukrajnában. Az Ukrajnában tartózkodó külföldiek jogilag kötelesek gondoskodni új tartózkodási helyük nyilvántartásba vételéről a megérkezésüktől számított 10 napon belül; e határidő az általános értelmezés szerint a jogi engedély illetékes hatóságok általi kiállításával kezdődik.

#### **4. témakör / 2. téma – A személyazonosító okmányok kiadásának feltételei és eljárásai**

- **A jogi és a szabályozási keret felülvizsgálata az úti, illetve személyazonosító okmányokhoz való hatékony, megkülönböztetésmentes hozzáférés biztosítása érdekében, különösen a veszélyeztetett csoportok esetében**

Az ukrán hatóságok követték azt a második eredményjelentésben megfogalmazott ajánlást, hogy ne korlátozzák ésszerűtlenül a hontalan személyek állandó tartózkodási okmányainak, valamint a menekültek belföldi és úti okmányainak érvényességi idejét. A jogszabályt 2012-ben módosították, aminek keretében a menekültigazolvány érvényességi idejét öt évre változtatták, és gondoskodtak arról, hogy a menekültek úti okmányát (a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény szerinti úti okmány) a menekültigazolvány érvényességi idejével azonos időre adják ki, feltéve, ha az igazolványt legalább öt évre állították ki (a 34. cikk (5) bekezdése). Ezek a rendelkezések így már teljes mértékben összhangban vannak a menekültekről szóló 2011. évi törvénnyel. A kiegészítő védelmi jogállást illetően és a kiegészítő védelmi jogállással járó kiterjedtebb jogok teljes körű gyakorlásával kapcsolatos nehézségek megelőzése érdekében kiigazításokat kell végrehajtani.

#### **4. témakör / 3. téma – Az állampolgárok jogai, beleértve a kisebbségek védelmét**

- **Átfogó megkülönböztetésellenes jogszabály elfogadása az ENSZ és az Európa Tanács ellenőrző szervei javaslata alapján a megkülönböztetés elleni hatékony védelem biztosítása érdekében**

2012 szeptemberében Ukrajna elfogadta a megkülönböztetés megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről szóló törvényt, amely kerettörvényként biztosítja a megkülönböztetés elleni hatékony védelemhez szükséges eszközöket. A törvény elfogadása ugyan előrelépést jelent, azonban nem felelt meg minden európai és nemzetközi követelménynek. Mindenekelőtt nem biztosít megfelelő jogbiztonságot a nemi identitáson és a szexuális

irányultságon alapuló megkülönböztetés tilalmát illetően. A törvény ezenkívül az áldozatok jogainak védelmét sem erősítette, mivel nem került bevezetésre a bizonyítási teher megfordulása. Ezen túlmenően nem tartalmazza a megkülönböztetés bizonyos formáinak, így különösen a szegregációnak, az áldozattá válásnak és a többszörös megkülönböztetésnek a meghatározását sem. Ezekre a kérdésekre olyan megoldást kell találni, amely megingathatatlan jogbiztonságot teremt. Tisztázni kell továbbá a hatállyal kapcsolatos kérdéseket (kiterjed-e a magánszektorra, minden munkajogi területre, így a szakképzésre és a munkavállalói szervezetekben való részvételre is vonatkozik-e), és pontosítani kell a fogyatékossgal élő személyek igényeihez való ésszerű alkalmazkodással kapcsolatos rendelkezéseket. 2013 márciusában a kormány a parlament elé terjesztette a törvény módosításait, amelyek tartalmazták többek között a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés tilalmát a foglalkoztatás terén, és kezelték a bizonyítási teher kérdését. A javaslatot azonban nem bocsátották szavazásra sem a tavaszi, sem az őszi ülészek során.

Ugyan a megkülönböztetésellenes törvény végrehajtásával megbízták az ombudsmant, az ő hatásköre azonban nem terjed ki a természetes személyek között, illetve a természetes és a jogi személyek között felmerülő megkülönböztetés eseteire. Ukrajna bejelentette, hogy jogszabály-módosítással felhatalmazza az ombudsmant arra, hogy az állampolgárok között és/vagy az állampolgárok és társaságok vagy magánjogi jogi személyek között felmerülő megkülönböztetés eseteiben eljárjon. Ez a módosítás még elfogadásra vár.

A megkülönböztetés tilalmával kapcsolatosan a Bizottság kiemelt figyelemmel fogja kísérni a függőben lévő 0711. (későbbi 0945.) és 0290. számú törvénytervezetekkel kapcsolatos fejleményeket, tekintettel a Velencei Bizottság véleményében<sup>11</sup> megfogalmazott aggodalmakra.

- **Az ENSZ szervei, az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR), az Európa Tanács / a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság és a nemzetközi emberi jogi szervezetek ajánlásainak aktív megvalósítása a megkülönböztetésellenes szakpolitikák végrehajtása, a kisebbségek védelme és a gyűlölet-bűncselekmények elleni küzdelem tekintetében**

Ukrajna a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt 1998 májusában, a regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját pedig 2006 januárjában ratifikálta. 2012 júniusában Ukrajnában elfogadták az állami nyelvpolitika alapelveiről szóló törvényt.

A Bizottság által az előző eredményjelentésben tett ajánlásokat követve 2013 áprilisában, illetve szeptemberében elfogadták a roma kisebbség befogadására vonatkozó stratégiát, illetve cselekvési tervet. Ugyan mindkét dokumentumot megvitatták a helyi civil társadalommal, az

---

<sup>11</sup> Lásd az Európa Tanács Velencei Bizottságának 2013. június 18-i 707/2012. sz. véleményét.

EBESZ-szel és az Európa Tanáccsal azonban nem egyeztettek az elfogadásuk előtt, a civil társadalom által tett kulcsfontosságú ajánlások pedig nem kerültek bele a jóváhagyott szövegbe. E téren csak úgy lehet hiteles politikát folytatni, ha kidolgozottabb alapforgatókönyvet készítenek, amely a probléma mennyiségi meghatározását is tartalmazza (pl. az okmánnal nem rendelkező romák és az oktatásban nem részesülő roma gyermekek számának becslése). Emellett részletesen ismertetni kell az intézkedéseket és az ütemtervet, elegendő erőforrást kell biztosítani, továbbá ténylegesen be kell vonni a civil társadalmat a végrehajtási folyamatba. E szakpolitikai dokumentumok megfelelő nyomon követésének biztosítása érdekében megbízható koordinációs szervet és ellenőrzési mechanizmust kell létrehozni a végrehajtási szakaszban. Jelenleg a romapolitikaért felelős egység a kulturális minisztériumon belül működik, míg e téren számos, szociálpolitikával és az emberi jogok védelmével kapcsolatos, kulcsfontosságú kérdés más minisztériumi osztályok hatáskörébe tartozik.

Ukrajna ratifikálta a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló 2006. december 13-i egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét, amely 2010. február 4-én lépett hatályba Ukrajnában. Ukrajna számos jogalkotási intézkedést fogadott el a nyilvános helyek és a közszolgáltatások hozzáférhetőségével kapcsolatosan.

- **Az ENSZ és az Európa Tanács vonatkozó okmányainak megerősítése a megkülönböztetés elleni küzdelem terén**

Ukrajna az emberi jogok védelméről és a megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló ENSZ- és Európa tanácsi megállapodások többségében részes fél.

További erőfeszítéseket kell tenni a megkülönböztetés tilalma terén a jogszabályok javítására, és a hatályos jogszabályoknak a ratifikált szerződések és nemzetközi egyezmények rendelkezéseivel való összehangolására a fentiekben részletesen leírtaknak megfelelően.

- **Az ukrán állampolgárság megszerzése feltételeinek és körülményeinek meghatározása**

Az ukrán állampolgárság megszerzésének feltételeit és körülményeit az ukrán állampolgárságról szóló, 2001. január 18-án elfogadott törvény határozza meg. Ukrajna az egyetlen állampolgárság elvét alkalmazza. A törvény az ukrán állampolgárok törvény előtti egyenlőségének elvét érvényesíti az állampolgárság megszerzésének jogalapjától, módjától és dátumától függetlenül. A törvény ebből a szempontból összhangban van az Európa Tanács állampolgárságról szóló egyezményével, amely 2000-ben lépett hatályba. Ukrajna 2006-ban

aláírta, de még nem erősítette meg az államok jogutódlása következtében bekövetkező hontalanná válás elkerüléséről szóló Európa tanácsi egyezményt.

### III. Átfogó értékelés és a következő lépések

A Bizottság a rögzített módszertannal összhangban folyamatosan értékelte a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv követelményeinek Ukrajna általi teljesítését, és rendszeresen jelentéseket készített róla (első jelentés: 2011. szeptember, második jelentés: 2012. február) az Ukrajna által közölt információk és elfogadott jogszabálysövegek, valamint a tagállami szakértők kíséretében a Bizottság és az EKSZ által végrehajtott helyszíni értékelő missziók alapján.

A vízumliberalizációról szóló cselekvési tervhez kapcsolódó intenzív jelentéstételi folyamaton túl a Bizottság folytatta az Ukrajna által a cselekvési terv vonatkozó területein elért haladás nyomon követését az EU és Ukrajna közötti vízumkönnyítési vegyes bizottság, az EU és Ukrajna közötti visszafogadási bizottság és az EU és Ukrajna közötti 3. számú vegyes albizottság keretében. Az EU és Ukrajna közötti párbeszéd és együttműködés e keretek mindegyikében fejlett.

Az EU és Ukrajna közötti vízumügyi párbeszéd továbbra is fontos és hatékony eszköz volt a reformok előmozdítását illetően a bel- és igazságügy terén és azon túl is. Az értékelés alapján megállapítást nyert, hogy Ukrajna különösen 2012 vége óta **jelentős előrehaladást ért el a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv mind a négy témakörét illetően**, mivel felgyorsította a megvalósítást, és számos lényeges jogszabálysomagot fogadott el az azonosított hiányosságok orvoslása érdekében. Azonban még mindig vannak olyan fontos követelmények az első szakaszból, amelyek nem teljesültek. Az **okmánybiztonság** terén törvényben pontosítani kell az ujjnyomatoknak az útlevelek kötelező biometrikus elemeként való használatát. A **menekültügyben** bizonyos kiigazításokat kell végrehajtani, különösen a menedékkérők átmeneti és a kiegészítő védelmét, valamint sürgősségi ellátását illetően. A **korrupció elleni küzdelem** terén tovább kell erősíteni a jogszabályokat, mindenekelőtt visszatartó erejű szankciókat kell megállapítani a magánszektorra vonatkozóan, biztosítani kell a vagyonynyilatkozatok pártatlan ellenőrzését, meg kell erősíteni a közbeszerzési szabályokat, és megfelelő szabályokat kell alkotni a mentelmi jogra vonatkozóan. Végezetül pedig a **megkülönböztetés tilalmára** vonatkozó jogszabályi keretet is tovább kell erősíteni, hogy az európai és nemzetközi normákkal összhangban megfelelő jogi védelmet biztosítson a megkülönböztetéssel szemben. További információkra van szükség az adatvédelem jogszabályi és intézményi keretének véglegesítése érdekében tervezett lépésekről.

A Bizottság továbbra is szorosan együtt fog működni az ukrajnai hatóságokkal a fent azonosított, nyitott kérdések gyors megoldása érdekében, és közleményben fogja tájékoztatni

az Európai Parlamentet és a Tanácsot, ha a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv első szakaszára vonatkozóan előírt összes intézkedést elfogadták.