



Brussel, 15.11.2013
COM(2013) 809 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Derde verslag over de tenuitvoerlegging door Oekraïne van het actieplan voor
visumliberalisering**

I. Inleiding

De visumdialogo tussen de EU en Oekraïne over de voorwaarden waaronder burgers van Oekraïne visumvrij naar de EU kunnen reizen, is aangegaan op 29 oktober 2008. Het actieplan voor visumliberalisering (hierna VLAP genoemd)¹ werd op 22 november 2010 door de Commissie aan Oekraïne voorgesteld. Het VLAP bevat een reeks nauwkeurig omschreven benchmarks voor Oekraïne over vier 'blokken'² relevante kwesties, met het oog op de vaststelling van een wetgevings-, beleids- en institutioneel kader (fase 1) en de doeltreffende en duurzame uitvoering daarvan (fase 2).

De Commissie heeft het Europees Parlement en de Raad regelmatig verslag uitgebracht over de uitvoering van het VLAP. Het **eerste voortgangsverslag** over de tenuitvoerlegging door Oekraïne van het actieplan voor visumliberalisering werd gepresenteerd op 16 september 2011³.

Het **tweede voortgangsverslag** over de tenuitvoerlegging door Oekraïne van het actieplan voor visumliberalisering werd gepubliceerd op 9 februari 2012³. In april 2012 vond een bijeenkomst van hoge ambtenaren plaats, waarbij het tweede voortgangsverslag werd gepresenteerd en de volgende stappen in het proces werden besproken.

Oekraïne heeft op 22 juli dit jaar zijn eigen derde voortgangsverslag ingediend en op 11 oktober een bijgewerkte versie aangeleverd. Dit was de uiterste datum van de termijn waarbinnen rekening werd gehouden met nieuwe wetgevingsontwikkelingen. In september 2013 werden voor alle blokken evaluatiemissies georganiseerd, waarbij negen deskundigen waren betrokken. Op 27 september vond een bijeenkomst van hoge ambtenaren plaats met Oekraïne.

Dit **verslag van de Commissie** is het derde voortgangsverslag over de eerste fase van het VLAP. Het bevat een uitgebreide en geconsolideerde beoordeling door de Commissie van de vooruitgang die Oekraïne heeft geboekt bij het bereiken van de benchmarks van de eerste fase van het VLAP die verband houden met de totstandbrenging van het wetgevings-, beleids- en institutioneel kader.

Naast de VLAP-benchmarks komen thema's in verband met de hervorming van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie aan bod in andere dialogokaders, zoals de informele dialoog betreffende de rechterlijke macht, die in februari 2013 van start is gegaan, de samenwerkingscommissie, de samenwerkingsraad, topontmoetingen en ook in het kader van de tenuitvoerlegging van de associatieagenda.

II. Beoordeling van maatregelen in het kader van de vier blokken van het actieplan voor

¹ Raadsdocument SEC(2011) 1076 definitief.

² De vier blokken zijn: (1) documentbeveiliging, met inbegrip van biometrie; (2) onregelmatige immigratie, met inbegrip van terugname; (3) openbare orde en veiligheid; en (4) externe betrekkingen en grondrechten.

³ SW 2012 (10) definitief.

Blok 1: Documentbeveiliging, met inbegrip van biometrie

Algemene beoordeling

Het basiswetgevingskader (primair recht) is grotendeels ingevoerd. Er zijn actieplannen aangenomen voor de invoering van biometrische paspoorten die voldoen aan de normen van de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart (ICAO) en voor de geleidelijke afschaffing van paspoorten die niet ICAO-conform zijn.

De Commissie is van oordeel dat Oekraïne grotendeels voldoet aan de benchmarks van blok 1. Het gebruik van vingerafdrukken als verplicht biometrisch kenmerk voor paspoorten moet verder worden verhelderd en de nodige regelgeving met betrekking tot de afgifteprocedures moet nog worden aangenomen.

Specifieke opmerkingen

- **Vaststelling van een rechtskader voor de afgifte van machineleesbare biometrische paspoorten, met volledige inachtneming van de hoogste ICAO-normen, op basis van beveiligd identiteitsbeheer (burgerlijke stand en onderliggende documenten) en met inachtneming van een passende bescherming van persoonsgegevens**

Er is een kaderwet⁴ aangenomen, die op 20 november 2012 in werking is getreden. Hierbij is één enkel bevolkingsregister gecreëerd en een lijst vastgesteld van de te verzamelen en te gebruiken gegevens voor het afgeven van identiteitsbewijzen of reisdocumenten, met gebruik van biometrische gegevens. De wet introduceert 14 typen biometrische identiteits-, reis- en verblijfsdocumenten voor Oekraïners, vreemdelingen en staatlozen, waaronder het paspoort en het identiteitsdocument. Dit laatste is de identiteitskaart die gebruikt wordt als belangrijkste ondersteunende document voor de aanvraag van een internationaal paspoort.

Deze wet bevat de meeste van de basisregels betreffende de afgifte van ICAO-conforme reisdocumenten (het beginsel "een persoon, een document", geen verlenging van de geldigheid, gegevensbeschermingsregels met aanduiding van het doel waarvoor gegevens worden verzameld, bewaard en gebruikt, etc.). Wat betreft de vast te leggen biometrische kenmerken noemt de wet duidelijk de gedigitaliseerde foto en de handtekening, maar worden vingerafdrukken slechts genoemd als aanvullend en optioneel element, zonder nauwkeurige aan te geven van welke vingers afdrukken moeten worden genomen en zonder aan te geven welke uitzonderingen als aanvaardbaar worden beschouwd of welke procedures moeten worden gevolgd. Het is noodzakelijk duidelijk aan te geven welke vingerafdrukken genomen

⁴ Oekraïense wet nr. 5492 inzake het gezamenlijke bevolkingsregister en de tot bewijs van het staatsburgerschap van Oekraïne en de identiteit en de bijzondere status van personen dienende documenten.

en in het paspoort opgeslagen moeten worden. Daarnaast moet de verwijzing in de wet naar ICAO-aanbevelingen gedetailleerder worden geformuleerd.

Er moeten uitvoeringsmaatregelen worden aangenomen inzake de afgifteprocedures en aanvullende technische specificaties, aangezien de in maart 2013 aangenomen maatregelen zijn opgeschort. Van deze omstandigheid kan worden geprofiteerd door de aanvraagprocedure te vereenvoudigen en te stroomlijnen.

- **Vaststelling van een actieplan dat een tijdschema bevat voor de algemene invoering van ICAO-conforme biometrische paspoorten, ook bij de Oekraïense consulaten in het buitenland, en voor de geleidelijke algemene afschaffing van paspoorten die niet ICAO-conform zijn**

In 2011 is al een actieplan vastgesteld voor de geleidelijke afschaffing van paspoorten die niet ICAO-conform zijn. Het plan bevat een lijst van maatregelen en acties die voor 24 november 2015 moeten worden uitgevoerd, en geeft verder aan dat de afschaffing geleidelijk wordt uitgevoerd wanneer de biometrische documenten afgegeven worden. Het bevat echter geen tijdschema voor het invoeren van deze biometrische documenten.

Wat betreft de invoering van ICAO-conforme biometrische paspoorten is er op 11 september 2013 een actieplan aangenomen voor 2013-2016, dat moet worden beoordeeld zodra er een Engelse vertaling beschikbaar is.

- **Opstelling van opleidingsprogramma's en vaststelling van gedragscodes betreffende corruptiebestrijding voor ambtenaren en andere overheidsinstanties die omgaan met paspoorten, identiteitskaarten en andere onderliggende documenten**

De staatsdienst voor migratie (hierna SMS genoemd) van het ministerie van Binnenlandse Zaken is het verantwoordelijke orgaan voor het beheer van het register en de afgifte van paspoorten en andere identiteitsdocumenten.

In 2011 is er reeds een gedragscode aangenomen, gericht op de integriteit van het ambtenarenkorps, verklaringen inzake vermogen en regels betreffende klokkenluiders. In 2012 is er een andere, meer algemene gedragscode vastgesteld voor functionarissen bij organen op het gebied van binnenlandse zaken in Oekraïne⁵. Of naar aanleiding van de wijzigingen die daarna in het algehele wettelijk kader betreffende corruptiebestrijding zijn opgetreden, een en ander moet worden bijgewerkt, staat te bezien (zie voor meer informatie de paragraaf over blok 3).

⁵ Maatregel van het Oekraïense ministerie van Binnenlandse Zaken nr. 155 van 22 februari 2012 tot vaststelling van regels voor gedrag en beroepsethiek van functionarissen van organen op het gebied van binnenlandse zaken in Oekraïne. Deze maatregel richt zich op belangenverstrengeling en corruptiepreventie.

Binnen de SMS is in april 2012 een anticorruptiedivisie ingesteld ter bestrijding en voorkoming van corruptie. Het hoofd van de SMS heeft ingestemd met een jaarlijks actieplan ter voorkoming en bestrijding van strafbare feiten met betrekking tot corruptie.

Hoewel er geen specifieke opleiding is voor functionarissen met taken op het gebied van paspoorten, zijn er in samenwerking met universiteiten verschillende geavanceerde en gespecialiseerde interne cursussen voor SMS-functionarissen ontwikkeld en in juni 2013 ook reeds georganiseerd. De cursussen duren een week en behandelen thema's op het gebied van corruptiebestrijding en biometrische gegevens. De cursussen worden gegeven door de anticorruptiedivisie.

De inhoud lijkt volledig en draagt ertoe bij dat ambtenaren beter van corruptie en de bijbehorende sancties op de hoogte zijn.

De doeltreffendheid van deze maatregelen moet verder worden beoordeeld wanneer met de afgifte van biometrische documenten is begonnen.

Blok 2: Onregelmatige immigratie, met inbegrip van terugname

Algemene beoordeling

Op het gebied van **grensbeheer** is de nodige wetgeving van kracht en is het institutionele kader, met inbegrip van opleidingen en gedragscodes ter bestrijding van corruptie, aanwezig. De informatie-uitwisseling tussen de verschillende organen moet verbeterd worden door het mogelijk te maken om op regionaal en lokaal niveau informatie uit te wisselen.

Wat **migratiebeheer** betreft, heeft Oekraïne een brede basis vastgesteld voor een doeltreffend migratiebeheerssysteem en is het betrokken wetgevingskader van kracht.

Op het gebied van **asiel** is er eveneens een wetgevingskader, dat grotendeels in overeenstemming is met Europese en internationale normen. Er is echter een aantal verbeteringen nodig, in het bijzonder wat betreft het verruimen van de definitie van subsidiaire en tijdelijke bescherming en de bepalingen betreffende medische zorg voor asielzoekers. Het institutionele kader is grotendeels aanwezig, hoewel er meer middelen moeten worden ingezet voor de tenuitvoerlegging van de wetgeving.

Specifieke opmerkingen per beleidsterrein

Blok 2/thema 1 – Grensbeheer

- **Vaststelling van alle maatregelen die nodig zijn voor het uitvoeren van het rechtshandavingsprogramma inzake ontwikkeling en reconstructie van de staatsgrens en het ontwikkelingsconcept voor de grensbewakingsdienst, beide voor de periode tot 2015, waaronder een wettelijk kader voor samenwerking**

tussen de grensbewakingsdienst, de handhavingsdiensten en andere bij de grensbewaking betrokken organen, op grond waarvan de grensbewakingsdienst kan deelnemen aan de opsporing en het onderzoek van grensoverschrijdende criminaliteit, in samenwerking met alle bevoegde handhavingsautoriteiten

Het wettelijk kader was reeds aanwezig, in de vorm van de wet op de grensbewaking, die sinds december 2010 van kracht is, en een aantal wijzigingen in andere wet- en regelgeving. In de afgelopen twee jaar zijn er slechts een paar kleine wijzigingen aangebracht in de wetgeving met betrekking tot grenzen. Een van deze wijzigingen, in relevante bepalingen van het nieuwe wetboek van strafvordering, heeft de bevoegdheid van de grensbewakingsdienst (hierna SBGS genoemd) ingeperkt. Deze dienst mag geen preliminaire procedures meer uitvoeren behalve op aanwijzing van de openbaar aanklager, die over de procedure beslist. In de uitvoeringsfase moeten de precieze gevolgen voor de capaciteit van de SBGS als doeltreffende handhavingsdienst inzake grensoverschrijdende criminaliteit duidelijk worden gemaakt.

De demarcatie van de staatsgrens is bij de Oekraïens-Russische grens in november 2012 gestart en hiermee is aanzienlijke voortgang geboekt bij de grens tussen Oekraïne en Moldavië (95% van die grens, in totaal 1163 km, is afgerond, waaronder 88% van het Transnistrische segment). De grens tussen Oekraïne en Moldavië moet eind 2013 zijn afgerond. Bij de grens met Belarus is het werk nog niet begonnen. In juni 2013 hebben Oekraïne en Belarus echter een protocol getekend betreffende de uitwisseling van ratificatieverklaringen inzake de staatsgrensovereenkomst die de twee landen in mei 1997 al hadden gesloten. Met dit document kan het uitvoerende werk betreffende de markering van de Oekraïens-Belarussische grens hopelijk een aanvang nemen. Ondanks het gebrek aan markering bestaat er wel een grensbewakingsmechanisme. De grenzen staan aan beide zijden onder het toezicht van bevoegde autoriteiten.

Wat de internationale samenwerking betreft, werkt de SBGS actief aan relaties met de autoriteiten van de buurlanden en andere actoren op het gebied van internationale grenzen. Dit ontwikkelingswerk is voortgezet en is nu steeds meer gericht op het ondersteunen van praktische samenwerking. Met name op het gebied van gezamenlijke grensbewaking is aanzienlijke vooruitgang geboekt, op basis van bilaterale overeenkomsten met buurlanden. Sinds mei 2012 is er een overeenkomst met Hongarije van kracht en sinds februari 2012 een met Rusland. In het kader van het nieuwe samenwerkingsplan voor 2013-2015 is de samenwerking met Frontex voortgezet. De nadruk ligt op gezamenlijke operaties, risicoanalyse, informatie-uitwisseling, opleiding van personeel en technologische samenwerking.

Samenwerking tussen organen is een van de gebieden die nog aandacht behoeven. De eerste stappen zijn gezet, maar een doeltreffende samenwerking tussen organen — met name informatie-uitwisseling — blijft nog beperkt tot het hoogste organisatieniveau. Het is van zeer groot belang dat de toegevoegde waarde van samenwerking tussen organen wordt erkend, niet

alleen voor de SBGS maar ook voor de andere autoriteiten die zijn betrokken bij de preventie van grensoverschrijdende criminaliteit en dat, mede vanuit wettelijk oogpunt, nauwkeurig wordt onderzocht welke onnodige belemmeringen nog steeds bestaan. Informatie-uitwisseling tussen organen vindt plaats door middel van het virtuele contact- en analysecentrum, dat het verbindingspunt vormt voor bepaalde eenheden van de SBGS, het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de migratiedienst, de douane, de veiligheidsdienst en het nationale agentschap voor administratieve diensten. De coördinatie is in handen van de SBGS. Het centrum heeft gezamenlijke analytische rapporten uitgebracht op grond waarvan de leiding van de SBGS en de douane besluiten nemen op het gebied van grensbewaking.

- **Vaststelling van een nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer en een actieplan voor de doeltreffende tenuitvoerlegging daarvan, die een tijdschema en specifieke doelstellingen bevatten voor de verdere ontwikkeling van wetgeving, organisatie, infrastructuur, uitrusting, en voorzien in voldoende financiële en personele middelen op het gebied van grensbeheer**

De belangrijkste documenten waren al aanwezig. In 2006 is er een strategie goedgekeurd en er is een actieplan voor de periode van 2007 tot 2015, met als doel de SBGS te transformeren tot een modern, op Europese leest geschoeid handhavingsorgaan. In juli 2012 is er een tekst vastgesteld met betrekking tot het hervormen van mobiele eenheden en in 2011 zijn strategieën ('concepten') vastgesteld voor de kustwacht en de luchtvaart.

De bereikte resultaten leren dat de genoemde concepten in het algemeen succesvol zijn uitgevoerd (de inzet van dienstplichtigen voor de grensbewaking is nu bijvoorbeeld beëindigd en al het SBGS-personeel werkt op basis van een contract en is specifiek opgeleid voor zijn taken). Voor de luchtvaartonderdelen zijn extra vliegtuigen aangeschaft en de piloten zijn opgeleid conform de ICAO-normen. De projecten in verband met maritieme middelen zijn afgerond (de patrouilleboot 'Oral' is in de vaart genomen) en er worden een nieuw opleidingsconcept en nascholingsstelsel opgesteld.

Voor de controle van personen, voertuigen en goederen die de grens oversteken, wordt een gemeenschappelijk geïntegreerd informatie- en communicatiesysteem gebruikt onder de naam 'Arkan'. Dit systeem verbindt negen verschillende ministeries en organen, maakt informatie- en functionele ondersteuningsactiviteiten mogelijk en stelt de gebruikers in staat op beveiligde wijze databanken te beheren, elkaars databanken te raadplegen en gegevens uit te wisselen. Hoewel 'Arkan' reeds in gebruik is, is de toepassing beperkt omdat er geen informatie-uitwisseling tussen lokale en regionale organen mogelijk is.

- **Vaststelling van opleidingsprogramma's en gedragscodes inzake corruptiebestrijding die specifiek gericht zijn op grenswachten, douane en alle andere ambtenaren die bij grensbeheer zijn betrokken**

De SBGS-academie heeft het niveau en de omstandigheden van de opleiding verder verbeterd. Wat betreft de institutionele structuur is er een bijzondere afdeling opgericht

binnen de SBGS, die specifiek is belast met corruptiepreventie. Wat betreft het onderwijs bevat het studieprogramma van de SBGS-academie 114 lessen juridische studie op het gebied van corruptiebestrijding en de gedragscode voor grensbeheerpersoneel. Daarnaast bestaan er speciale opleidingen op gevorderd niveau voor grensbeheerpersoneel.

Andere concrete maatregelen zijn bijvoorbeeld het instellen van een openbaar loket voor klachten van burgers en een permanent bereikbare telefoonlijn. Er worden anticorruptiecampagnes uitgevoerd, ook in samenwerking met bepaalde ngo's.

Wat betreft de douane heeft het ministerie van Belastingen en Accijnzen ook de interne veiligheidsafdeling versterkt die zich bezighoudt met gevallen van corruptie. Deze afdeling heeft bredere bevoegdheden gekregen om strafbare feiten op het gebied van corruptie bij de douane op te sporen en te voorkomen. De anticorruptiestrategie voor de douane bevat doelstellingen om corruptie onder het personeel te verminderen door preventiewerk en het stimuleren van een negatieve houding ten opzichte van het aannemen van smeergeld. In februari 2013 is de operatie Staatsgrens 2013 gestart om dit probleem aan te pakken.

Blok 2/thema 2 – Migratiebeheer

- **Vaststelling van een rechtskader voor migratiebeleid, met een doeltreffende institutionele structuur voor migratiebeheer, regels voor de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen, maatregelen voor de re-integratie van Oekraïense onderdanen (die vrijwillig of in het kader van de overnameovereenkomst tussen de EU en Oekraïne terugkeren), het volgen van migratiestromen en de maatregelen ter bestrijding van onregelmatige migratie (waaronder terugkeerprocedures, de rechten van personen die aan dergelijke procedures worden onderworpen, detentieomstandigheden, inspanningen om overnameovereenkomsten te sluiten met de belangrijkste landen van herkomst en interne opsporing van onregelmatige migranten)**

Er is reeds een kaderwet vastgesteld inzake vreemdelingen en staatlozen. Deze is van kracht sinds september 2011. De wet bevat regels inzake binnenkomst, verblijf en terugkeer. In vervolg op de eerdere aanbevelingen van de Commissie zijn er nog vijf wetten gewijzigd om te komen tot een gedetailleerd pakket van regels betreffende de uitzettingsprocedure, de aan migranten te verstrekken documenten en aanvullende bevoegdheden van de grensbewakingsdienst op het gebied van gedwongen terugkeer. Er zijn aanvullende operationele regels vastgesteld in de vorm van regelingen, waardoor de procedures betreffende legaal verblijf duidelijker zijn geworden.

Re-integratie van opnieuw toegelaten of vrijwillig teruggekeerde Oekraïense onderdanen is formeel deel van het actieplan voor integratie, dat gericht is op migranten en eigen onderdanen. Voor een aantal specifieke aspecten (de bekrachtiging van informeel verkregen beroepsopleiding tijdens werk in het buitenland) zijn regelingen vastgesteld. De president heeft zich sterk gemaakt voor een bredere aanpak van arbeidsintegratie (jaarlijkse toespraak tot de Verchovna Rada, juni 2013), door het ministerie van Sociaal Beleid op te dragen een

wet en een gericht nationaal programma op dit gebied voor te bereiden. In een regeling van 2012 zijn regels opgesteld voor vrijwillige terugkeer, maar verdere uitwerking van het mechanisme zou nuttig zijn.

Bij verplichte of gedwongen uitzetting van een onregelmatige migrant wordt deze in detentie gehouden in een migrantenbewaringscentrum (hierna MCC genoemd) in afwachting van de uitvoering van de gerechtelijke beslissing inzake gedwongen uitzetting. De detentie mag niet langer dan 12 maanden duren, zoals bepaald in de relevante artikelen van de wet op de wettelijke status van vreemdelingen en staatlozen uit 2011⁶. Er is geen rechterlijk toezicht op het besluit tot bestuurlijke hechtenis in een MCC, tenzij in combinatie met een inhoudelijk bezwaar in de zaak, d.w.z. de uitzetting⁷; de handhavingsautoriteiten zijn slechts verplicht om de openbaar aanklager binnen 24 uur te informeren.

Wat betreft de institutionele capaciteit is de staatsdienst voor migratie (SMS) het leidende orgaan voor het tenuitvoerleggen en coördineren van het migratiebeleid. Deze organisatie is opgericht in 2011 en is nu volledig operationeel, met 199 functionarissen op het hoofdkantoor en 5 133 functionarissen op regionale kantoren. Er zijn plannen om nog 1 500 medewerkers aan te nemen voor de aanpak van onregelmatige migratie. De SMS is bevoegd voor zowel regelmatige als onregelmatige migratie. Wat betreft het laatste echter (bijv. detentie) moet de SMS gezien zijn civiele aard de hulp inroepen van de handhavingsorganen.

Wat betreft overname heeft Oekraïne overeenkomsten gesloten met de EU (van kracht sinds 1 januari 2008). Er is een uitvoeringsprotocol getekend met Oostenrijk. Onderhandelingen over vergelijkbare protocollen zijn in het eindstadium met Tsjechië, Polen en Estland en zijn gaande met 12 andere lidstaten. Met Rusland is een nieuwe overeenkomst betreffende versnelde overname getekend en in 2013 van kracht geworden. Ook met een aantal andere landen (landen op de Westelijke Balkan, Zwitserland en IJsland) zijn onderhandelingen gaande. Het gemend comité overname EU-Oekraïne is in mei 2012 bijeengekomen en heeft vastgesteld dat er geen grote problemen zijn met de praktische uitvoering van de overeenkomst, hoewel er een aantal technische kwesties is besproken.

- **Vaststelling van een nationale migratiebeheersstrategie voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van het rechtskader voor het migratiebeleid en een actieplan die voorzien in een tijdschema, specifieke doelstellingen, activiteiten, resultaten, resultaatindicatoren en voldoende personele en financiële middelen**

De strategie inzake migratie en asiel is vastgesteld op 30 mei 2011. Hierin worden trends, beginselen en prioriteiten vastgesteld. Daarbij is ook een actieplan vastgesteld dat de activiteiten en het tijdschema bevat en de verantwoordelijke autoriteiten aangeeft. Een overkoepelende commissie is belast met de tenuitvoerlegging van het migratiebeleid en er is een coördinatieraad ingesteld om de activiteiten in het kader van het actieplan te coördineren.

- **Vaststelling van een mechanisme voor toezicht op de migratiestromen, dat een regelmatig bijgewerkt migratieprofiel voor Oekraïne oplevert, met gegevens**

⁶ Artikel 30, leden 3 en 4, van de wet op de wettelijke status van vreemdelingen en staatlozen uit 2011.

⁷ Zie met name artikel 183-5, lid 2 en artikel 256, lid 9, van het wetboek bestuursprocesrecht.

over zowel onregelmatige als regelmatige migratie, en dat voorziet in de oprichting van instanties die bevoegd zijn voor de verzameling en analyse van gegevens over migratieaantallen en -stromen

Op basis van een regeringbesluit uit 2012 wordt een mechanisme ingesteld voor toezicht op de migratiestromen, als onderdeel van Arkan (het geïntegreerde, gemeenschappelijke informatiesysteem, zie thema 1 over grensbeheer hierboven). De taakomschrijving is vastgesteld.

De migratieprofielen worden regelmatig bijgewerkt. Bij het meest recente profiel, over 2012 (gepubliceerd in 2013), had de staatsdienst voor migratie al de leiding genomen, met actieve ondersteuning van ILO-deskundigen.

Wat betreft de risicoanalyse wordt er op basis van een in 2011 vastgestelde strategie gewerkt aan een methode ter bestrijding van onregelmatige immigratie door middel van een contactanalysecentrum. Momenteel wordt al het werk uitgevoerd door de analyse-eenheid van de staatsdienst voor migratie, waarbij de statistische en andere gegevens handmatig worden verzameld zonder IT-ondersteuning van de relevante organen.

Blok 2/thema 3 – Asielbeleid

- **Vaststelling van wetgeving op asielgebied in overeenstemming met internationale normen (het Verdrag van Genève van 1951 met het Protocol van New York) en met EU-normen, om zo de basis te leggen voor internationale bescherming (waaronder subsidiaire vormen van bescherming), procedures voor de beoordeling van aanvragen van internationale bescherming en de rechten van asielzoekers en vluchtelingen**

Er is een kaderwet van kracht uit 2011, betreffende vluchtelingen en personen die subsidiaire en tijdelijke bescherming behoeven. Deze wet biedt een solide wettelijke basis voor asielprocedures, grotendeels in overeenstemming met Europese en internationale normen. Een aantal aspecten behoeft echter nog verbetering, aangezien ondanks eerdere aanbevelingen van de Commissie en van de UNHCR in een landenrapport van juli dit jaar⁸, de wet nog niet is gewijzigd. Met name de definitie van aanvullende bescherming en tijdelijke bescherming moet worden uitgebreid, en medische zorg - ten minste spoedeisende zorg - moet zonder betaling aan asielzoekers worden verstrekt. Wat dat laatste betreft, heeft de SMS reeds een ontwerp opgesteld. Naar aanleiding van de aanbevelingen zijn er in 2012 maatregelen getroffen om andere delen van de wetgeving op één lijn te brengen met de kaderwet, door het vaststellen van verschillende rechten van personen met tijdelijke en subsidiaire bescherming (onderwijs, gezondheidszorg, gezinstoelagen, sociale dienstverlening etc.).

Ook wat betreft de asielprocedure is deze wet van kracht hoewel er een aantal verbeteringen aangebracht moet worden, met name betreffende de uiterste termijn voor bezwaar. Deze is momenteel vijf dagen, hoewel hij volgens de Oekraïense autoriteiten door de gerechtelijke

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

instanties niet strikt wordt gehandhaafd. Er moet eveneens in het bijzonder gelet worden op informatie over het land van herkomst. Zaken als het recht op een tolk, de vertrouwelijkheid van verhoren, redenen op grond waarvan asielverzoeken kunnen worden afgewezen of de niet-ontvankelijkheid van asielverzoeken, moeten worden verduidelijkt. Tot slot moeten de regels voor bewaring verder worden verduidelijkt, met bijzondere aandacht voor een noodzakelijke toestemming van de rechter.

Er is een wet betreffende kosteloze rechtshulp die vanaf 2014 in werking moet treden, blijkbaar mede via juridische adviesbureaus die ook aan vreemdelingen of asielzoekers toegang geven tot een advocaat. De financiering is niet geheel duidelijk. De wet voorziet echter uitsluitend in rechtshulp voor onderdanen van landen waarmee Oekraïne een bilaterale overeenkomst heeft getekend inzake kosteloze rechtshulp. Deze bepaling betekent in feite dat veel asielzoekers worden uitgesloten van toegang tot kosteloze rechtshulp.

Op beleidsniveau is er in juli 2012 een actieplan vastgesteld inzake de integratie van vluchtelingen en personen die behoefte hebben aan aanvullende bescherming, hetgeen leidt tot een meer gecoördineerde aanpak door de verschillende autoriteiten, waaronder het ministerie van Sociaal Beleid. Een aantal belangrijke zaken, zoals het vastleggen van begrotingsmiddelen voor de tenuitvoerlegging in de begroting, moet echter nog worden geregeld.

Op institutioneel gebied is de SMS het belangrijkste overheidsorgaan dat bevoegd is om besluiten te nemen ten aanzien van asielzoekers. Met het oog op de uitvoering moet het aantal medewerkers dat asielaanvragen behandelt, worden vergroot en zou het besluitvormingsproces kunnen worden gestroomlijnd. De relatie met het maatschappelijk middenveld en de UNHCR zijn niet veel verbeterd.

Blok 3: Openbare orde en veiligheid

Algemene beoordeling

Er is een wetgevings- en beleidskader voor het **voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit**. De wet betreffende de georganiseerde criminaliteit is aangenomen alsook de strategie (het overheidsbeleid) en het bijbehorende actieplan. Deze zijn grotendeels in overeenstemming met de Europese en internationale normen.

Het wetgevings-, beleids- en institutioneel kader voor het voorkomen en bestrijden van **mensenhandel (THB)** is geconsolideerd en grotendeels in overeenstemming met Europese en internationale normen. Het actieplan voor 2012-2015 voorziet in een totaalaanpak van mensenhandel.

Wat betreft het **anticorruptiebeleid** is er nog verdere verbetering nodig ter afronding van het wetgevings- en beleidskader, hoewel er in de afgelopen twee jaar aanzienlijke vooruitgang is geboekt.

Wat betreft de **samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties** is de coördinatie over

het algemeen verbeterd, zodat de informatie-uitwisseling doeltreffender kan verlopen. Er is een wetgevings- en beleidskader voor het voorkomen en bestrijden van het **witwassen van geld** en de **financiering van terrorisme**, in overeenstemming met Europese en internationale normen. Oekraïne is toegetreden tot alle verdragen van de VN en de Raad van Europa op het gebied van openbare orde en veiligheid en tot het merendeel van de verdragen van de VN en de Raad van Europa inzake terrorismebestrijding.

Er moeten verdere stappen worden gezet om vooruitgang te bereiken wat betreft het sluiten van overeenkomsten met Europol en Eurojust.

Het wetgevings- en beleidskader op het gebied van **gegevensbescherming** is in overeenstemming met Europese normen, hoewel er nog steeds een aantal aanpassingen nodig zijn om de bevoegdheden van de toezichhoudende autoriteit voor gegevensbescherming uit te breiden.

Oekraïne heeft in overeenstemming met Europese en internationale normen het nodige wetgevings-, beleids- en institutioneel kader op het gebied van **antidugsbeleid** ingevoerd.

Het wetgevingskader op het gebied van **justitiële samenwerking in strafzaken** is verder geconsolideerd. Oekraïne heeft reeds het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken geratificeerd en heeft de relevante bepalingen toegevoegd aan het nieuwe nationale wetboek van strafvordering.

Afgezien van de VLAP-benchmark moet worden opgemerkt dat Oekraïne eveneens stappen heeft gezet in het hervormen van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, hetgeen nauw verband houdt met de grondwetsherziening.

Specifieke opmerkingen

Blok 3/thema 1 – Voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en corruptie

- **Vaststelling van een allesomvattende strategie ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, samen met een actieplan dat voorziet in een tijdschema, specifieke doelstellingen, activiteiten, resultaten, resultaatindicatoren en voldoende personele en financiële middelen**

De in 2011 herziene wet betreffende de organisatie en juridische beginselen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vormt de wettelijke basis voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, door het instellen van een algemeen organisatorisch kader en van een systeem van verantwoordelijke autoriteiten met vastgestelde bevoegdheden en samenwerkingsmethoden. Naast deze wet is er een strategie ('concept') voor overheidsbeleid inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, van oktober 2011. Deze is nader uitgewerkt in een in januari 2012 vastgesteld actieplan.

Het wettelijk kader voor de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit is afgerond door middel van relevante wijzigingen in het wetboek van strafrecht en met name door de desbetreffende bepalingen in het nieuwe wetboek van strafvordering, dat op 19 november 2012 in werking is getreden. Het wetboek van strafvordering bevat essentiële bepalingen voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, met name gedetailleerde regels betreffende geheime onderzoeksmaatregelen. Het wetboek van strafrecht bevat de criteria op grond waarvan strafbare feiten als georganiseerde criminaliteit kunnen worden beschouwd en voorziet daarbij in hogere straffen. De bescherming van getuigen is verder versterkt door de invoering van voorzorgsmaatregelen. Het is echter wenselijk dat er aanvullende, specifieke bepalingen worden opgenomen over samenwerking van voormalige leden van criminele organisaties met de rechtshandhavingsautoriteiten, door het instellen van specifieke programma's voor het stimuleren en belonen van dergelijke samenwerking. Wat de strafrechtsprocedures betreft, zou het de doeltreffendheid van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit ten goede komen wanneer er meer geavanceerde typen confiscatie zouden worden geïntroduceerd (uitgebreide confiscatie, confiscatie zonder veroordeling, confiscatie van zaken die een bepaalde waarde vertegenwoordigen en daarmee het oprichten van een onafhankelijk orgaan voor het beheren van in beslag genomen en geconfisqueerde goederen).

Wat betreft het beleidskader zijn het 'concept' voor overheidsbeleid en het bijbehorende gedetailleerde actieplan zorgvuldig uitgevoerd en zijn de doelstellingen en de termijnen gehaald, met name gelet op de analyse van relevante wetgeving en daaropvolgende wijzigingen en de ontwikkeling van een doeltreffend samenwerkingsmechanisme. Daarnaast wordt er een jaarlijkse systematische analyse uitgevoerd van oorzaken en omstandigheden, met behulp van een centraal register van alle vooronderzoeken van het openbaar ministerie.

Wat de institutionele structuur betreft tot slot geeft het nieuwe wetboek van strafvordering een helder beeld van de leidende, coördinerende en toezichhoudende rol van het openbaar ministerie, waarbij is vastgelegd wie beslissingsbevoegd is bij een eventueel conflict. De nationale autoriteiten die speciaal zijn opgericht ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zowel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken als de veiligheidsdienst, kunnen het systeem van bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit betrokken autoriteiten verder verbeteren.

- **Vaststelling van een wet inzake mensenhandel en van een actieplan voor het doeltreffend uitvoeren van het overheidsprogramma voor de bestrijding van mensenhandel, dat voorziet in een tijdschema, specifieke doelstellingen, activiteiten, resultaten, resultaatindicatoren en voldoende personele en financiële middelen**

De wet tegen mensenhandel is sinds oktober 2011 van kracht. In deze wet zijn de belangrijkste bepalingen vastgelegd betreffende preventie en bestrijding van mensenhandel en betreffende de hulp en bescherming die, in overeenstemming met de relevante Europese en internationale normen (Verdrag van de Raad van Europa) aan slachtoffers moet worden gegeven. Deze wet is in de afgelopen twee jaar aangevuld met verschillende wettelijke

instrumenten, die het wettelijk kader substantieel verbeteren en consolideren en navolging geven aan bijna alle aanbevelingen van de Commissie in haar tweede voortgangsverslag.

Voor de uitvoering van deze wet zijn er afgeleide rechtshandelingen (regeringsbesluiten) aangenomen in mei 2012, om gestandaardiseerde erkenningsprocedures te introduceren voor het verlenen van de status van slachtoffer van mensenhandel, en in augustus 2012, inzake het nationale mechanisme voor interactie tussen functionarissen op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Het doel van dit laatste besluit was te voorkomen dat bevoegdheden elkaar overlappen en een allesomvattend systeem in te stellen.

Wat de procedurele rechten van slachtoffers betreft, zijn er een aantal nieuwe bepalingen inzake getuigenbescherming opgenomen in het nieuwe wetboek van strafvordering (van kracht sinds 19 november 2012). Deze zijn eveneens relevant voor slachtoffers van mensenhandel (verhoor met gesloten deuren, vooronderzoek op afstand en gerechtelijke procedures op afstand). De procedurele rechten kunnen verder worden versterkt door middel van een systeem met behulp waarvan voorzorgsmaatregelen kunnen worden genomen voorafgaand aan het verhoor van de mogelijke slachtoffers en waardoor reeds in dat stadium vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd. Wat betreft buitenlandse slachtoffers moet de wetgeving betreffende de wettelijke status van vreemdelingen worden aangevuld zodat zij na erkenning van hun status een verblijfsvergunning kunnen krijgen.

In mei 2012 is er een actieplan aangenomen dat maatregelen voor de periode tot 2015 omvat, met specifieke tijdschema's, doelstellingen, resultaten en resultaatindicatoren. Slachtofferhulp (rehabilitatie en sociale, gerechtelijke, medische en psychologische ondersteuning) wordt versterkt door middel van een concreet stelsel van toezicht en betere coördinatie. Op preventiegebied zijn er informatiecampagnes en andere voorlichtingsactiviteiten gepland waaraan eigen begrotingsmiddelen zijn toegewezen. Gevorderde-opleidingsprogramma's voor overheidspersoneel, waaronder eerstelijnsmedewerkers, zijn vastgesteld met toewijzing van eigen begrotingsmiddelen. Niettemin zou de begrotingstoewijzing voor ondersteuning specifiekere kunnen zijn, zodat er voldoende middelen worden gewaarborgd op nationaal en plaatselijk niveau.

In institutionele zin is het ministerie van Sociaal Beleid de vanaf januari 2012 benoemde nationale coördinator voor preventie en er zijn samenwerkingsmethoden afgesproken met de ngo's die staan vermeld in een samenwerkingsmemorandum met de Oekraïense coalitie van ngo's tegen mensenhandel, ondertekend in april 2013. Er moet een transparant stelsel worden ingevoerd wat betreft de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het verlenen van maatschappelijke diensten aan slachtoffers van mensenhandel.

Wat betreft de bestrijding van mensenhandel is het de taak van de openbaar aanklager om de rechtshandavingsautoriteiten te coördineren. Er is sinds augustus 2013 binnen de politie een speciale afdeling met specifieke onderzoeksbevoegdheden.

- **Vaststelling van wetgeving inzake het voorkomen en bestrijden van corruptie en de oprichting van een enkel, onafhankelijk anticorruptie-orgaan; versterking van de coördinatie en informatie-uitwisseling tussen autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor corruptiebestrijding**

Na de vaststelling van anticorruptiewetgeving in april 2011 heeft Oekraïne verdere wetgevingsinitiatieven genomen (bijvoorbeeld de wetgevingspakketten van mei 2013) met het oog op het uitvoeren van een aantal nog niet opgevolgde aanbevelingen van de Commissie en de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO). Daarnaast moet worden benadrukt dat veelvuldige, gefragmenteerde wetswijzigingen in plaats van een samenhangende strategische benadering van wetshervormingen ernstige risico's doen ontstaan voor de rechtszekerheid en kunnen leiden tot een moeilijker tenuitvoerlegging van anticorruptiebeleid. Er zijn meer inspanningen nodig om de kwaliteit van het wetgevingsproces te verbeteren, een strategische totaalaanpak tot stand te brengen op grond van realistische effectbeoordelingen en de bekendheid met lopende wetswijzigingen te verbeteren.

Wat betreft het strafrechtelijk kader kunnen er verbeteringen worden genoteerd, zoals de verdere verduidelijking van de reikwijdte van strafbare feiten op het gebied van corruptie. Bovendien is er een wet aangenomen waarbij de artikelen van het wetboek van bestuurlijke strafbare feiten zijn ingetrokken, die strafbare feiten betroffen op het gebied van actieve of passieve corruptie. In 2012 zijn er gedragsregels vastgesteld voor alle personen die bevoegd zijn tot het verrichten van overheidstaken op centraal of lokaal niveau.

Wat betreft de private sector is er vooruitgang geboekt door de invoering van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor ondernemingen in geval van strafbare feiten op het gebied van corruptie die zijn gepleegd in het belang van of namens rechtspersonen. Het is niet geheel duidelijk of en hoe de nieuwe wetgeving ook voorziet in aansprakelijkheid voor ondernemingen in het geval van gebrek aan toezicht of controle. De huidige op natuurlijke en rechtspersonen van toepassing zijnde sancties voor corruptie in de private sector zijn onvoldoende afschrikwekkend. Er is een nieuw wetsvoorstel ingediend bij het parlement met het oog op verhoging van de strafmaat, hoewel gevangenisstraffen voor personen zijn gehandhaafd als alternatief voor minder ernstige strafbare feiten.

Het toezicht op de nationale anticorruptiestrategie 2011-2015 is een van de taken van de nationale anticorruptiecommissie (NAC). Het bijbehorende actieplan (overheidsprogramma), dat wordt gecoördineerd door het ministerie van Justitie, zou baat hebben bij het actualiseren van voorgenomen maatregelen, in samenspraak met het maatschappelijk middenveld, en toewijzing van voldoende middelen uit de begroting. Het maatschappelijk middenveld is in de NAC vertegenwoordigd (een vijfde van de leden). De NAC is echter het afgelopen jaar niet bijeengekomen. Een daadwerkelijke vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld in deze commissie kan dan ook weinig tot geen concrete resultaten hebben opgeleverd. GRECO heeft er eveneens op gewezen dat er twijfels blijven bestaan of de NAC daadwerkelijk 'in staat is om een betekenisvolle toezichtsfunctie te vervullen'.

Door middel van het nieuwe wetboek van strafvordering, dat op 20 november 2012 in werking is getreden, is de toezichthoudende rol van de openbaar aanklager in strafzaken verder versterkt. Er lijkt nieuwe wetgeving betreffende het functioneren van het openbaar ministerie in voorbereiding te zijn. Er blijven echter twijfels bestaan over de mate waarin de huidige institutionele context afdoende waarborgen biedt voor onafhankelijkheid en doeltreffendheid, ook wat betreft de anticorruptiespecialisatie van de rechtshandhavings- en strafvervolgingsorganen, en hun taakverdeling en concrete samenwerking. GRECO heeft erop gewezen dat haar aanbevelingen inzake de waarborgen voor de onafhankelijkheid van openbaar aanklagers ten opzichte van politieke beïnvloeding nog niet volledig zijn uitgevoerd, hoewel erkend wordt dat er grondwettelijke en praktische problemen zijn die het vaststellen van nieuwe wetgeving inzake het openbaar ministerie belemmeren. Er zijn nieuwe wijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering vastgesteld, waaronder bepalingen betreffende op waarde gebaseerde confiscatie en confiscatie bij derden.

In verband met immuniteit blijven er zorgen bestaan betreffende de immuniteit van parlementsleden voor strafvervolging en arrestatie, die het risico met zich brengt van obstructie en politisering van gerechtelijke procedures. Tegen een parlements lid kan geen strafrechtelijke procedure worden ingesteld (inclusief vooronderzoek, doorzoeking, aftappen, geheime operaties, etc.) zonder toestemming van het parlement. Dit kan de doeltreffendheid en betrouwbaarheid van strafvervolgingen ernstig schaden en kan in feite leiden tot een situatie waarin het parlement de plaats van de rechterlijke macht overneemt. Er blijven ook enige zorgen bestaan met betrekking tot de immuniteit voor arrestatie of detentie van rechters en openbaar aanklagers, niet in de laatste plaats omdat het besluitvormingsproces voor het opheffen van de immuniteit momenteel bij het parlement berust. Er is een wetsvoorstel ingediend bij het parlement om de Hoge Raad voor Justitie de bevoegdheid te geven om de immuniteit van rechters en openbaar aanklagers op te heffen.

Hoewel overheidsfunctionarissen in Oekraïne hun vermogens moeten opgeven, moet er meer inspanning worden betracht om te komen tot een solide en onafhankelijk controlemechanisme en een doeltreffend, proportioneel en afschrikwekkend sanctiestelsel. Er zijn speciale interne controlemechanismen ingesteld binnen openbare instellingen en het ministerie van Belastingen en Accijnzen is aangewezen als verantwoordelijke instelling voor het controleren van vermogensverklaringen. Er zijn echter verdere stappen nodig om te zorgen dat vermogensverklaringen in bredere kring bekend worden gemaakt en elektronisch toegankelijk zijn. Daarnaast is het nog onduidelijk hoe de controles van het ministerie van Belastingen en Accijnzen worden georganiseerd, welke methodes en hulpmiddelen worden gebruikt en hoe de capaciteit voor de uitvoering van deze nieuwe taak wordt gewaarborgd. De autoriteit zal ook niet bevoegd zijn om zelf sancties op te leggen. Zij kan uitsluitend zaken doorverwijzen naar andere autoriteiten of rechtshandhavingsorganen. De samenwerking tussen de overheidsautoriteit voor inkomsten en heffingen en andere bestuurlijke en rechtshandhavingsorganen bij de controle van vermogensverklaringen moet helder worden vastgelegd. Wat betreft belangenverstremgeling bestaat er geen externe, onafhankelijke controle, hoewel er plannen zijn voor bepaalde interne controles. Het sanctieregime moet worden versterkt om ervoor te zorgen dat er in de praktijk tijdig ontmoedigende sancties en

maatregelen kunnen worden toegepast, zodat de toegebrachte of dreigende schade aan het openbaar belang kan worden hersteld.

Medio 2012 zijn er wetsvoorstellen aangenomen betreffende een nieuw systeem voor elektronische aanbestedingen. Een aantal zaken blijft nog open staan, zoals de noodzaak tot verdere verbetering van de transparantie van openbare aanbestedingen en het stroomlijnen van de toekenning van overheidscontracten, het aanpakken van de problemen betreffende de vele uitzonderingen op het stelsel voor openbare aanbestedingen, en het verduidelijken van de reikwijdte van 'aangebodende diensten' waarop de regels voor openbare aanbestedingen van toepassing zijn, met name wat betreft staatsbedrijven en ondernemingen van publiek belang. Er is een wetsontwerp ingediend bij het parlement dat op een grotere transparantie van de overheidsuitgaven is gericht, ook wat betreft staatsbedrijven.

Op grond van de Oekraïense wet zijn overheidsfunctionarissen verplicht om corruptie te melden. Er zijn algemene bepalingen over de bescherming van klokkenluiders. In de praktijk lijkt de bescherming van klokkenluiders in beperkte zin te worden uitgelegd (d.w.z. deze blijft beperkt tot strafprocessen). Om dit te verhelpen heeft Oekraïne een aantal algemene bepalingen geïntroduceerd in een aantal sectorale regelingen. Er zijn meer inspanningen nodig om de bescherming verder uit te breiden en binnen rapportagemechanismen een cultuur van vertrouwen te creëren.

Het financieren van politieke partijen en verkiezingscampagnes is een gebied waarop aanzienlijke tekortkomingen blijven bestaan. Er wordt een wetsontwerp voorbereid om opvolging te geven aan de nog niet opgevolgde aanbevelingen van GRECO.

Begin 2013 concludeerde GRECO dat 11 van de 25 aanbevelingen in het kader van de eerste twee gezamenlijke evaluatieronden niet naar tevredenheid waren uitgevoerd. GRECO benadrukte dat het wettelijk kader voor fundamentele onderwerpen als het openbaar ministerie, hervorming van het openbaar bestuur en openbare aanbestedingen 'nog steeds niet is vastgesteld, hetgeen leidt tot een gebrek aan rechtszekerheid en de nodige uitvoeringsmaatregelen betekenisloos maakt'.

- **Vaststelling van een nationale strategie voor de preventie en bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme; vaststelling van een wet ter preventie van de financiering van terrorisme**

Op het gebied van het witwassen van geld zijn er de afgelopen jaren aanzienlijke wettelijke verbeteringen doorgevoerd. Er lijkt een goed systeem te bestaan voor het toezicht op het totale beleid. Ieder jaar wordt er een jaarlijks actieplan vastgesteld, waarin de nationale strategie voor de periode tot 2015 (zoals vastgesteld door de regering) nauwkeurig wordt uitgewerkt. Het actieplan bevat concrete maatregelen en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering is duidelijk toegewezen aan bepaalde instellingen. Het plan bevat eveneens uiterste termijnen voor de verschillende maatregelen.

In institutionele zin zijn de verantwoordelijkheden voor het toezicht op de verschillende sectoren verdeeld. De financiële inlichtingendienst (FIU) heeft de leiding. De FIU wordt bemand door hoogopgeleide analisten, die de rapporten van de rapporterende entiteiten dagelijks evalueren. Er zijn de afgelopen jaren programma's georganiseerd voor institutionele capaciteitsopbouw ten bate van de FIU en andere rechtshandhavingsorganen op het gebied van het witwassen van geld.

De openstaande kwesties betreffende de bestraffing van handel met voorkennis en beïnvloeding van de markt zijn eveneens aangepakt met behulp van aangenomen wetswijzigingen; handel met voorkennis en beïnvloeding van de markt worden bestraft op grond van het wetboek inzake administratieve strafbare feiten of het wetboek van strafrecht. Rechtspersonen die schuldig worden bevonden aan deze feiten kunnen financieel aansprakelijk worden gesteld. Bovendien kan de vergunning voor het uitvoeren van hun activiteiten worden ingetrokken.

De gebieden waar verder aan gewerkt moet worden, betreffen de noodzaak tot het aannemen van wetgeving betreffende politiek prominente personen (PEP) in eigen land en tot het duidelijk maken dat witwassen van geld op zichzelf strafbaar is, hoewel bepaalde relevante jurisprudentie al in die richting wijst. Witwassen van geld moet worden beschouwd als verder gaand dan slechts het samenwerken met criminelen voor het toedekken van bewijs van de strafbare feiten, zodat er bij het bestrijden van grootschalige economische delicten betere resultaten worden geboekt en criminele organisaties onrechtmatig verkregen rijkdom wordt ontnomen.

- **Vaststelling van een nieuw nationaal strategisch programma betreffende drugs en het bijbehorende actieplan; ratificering van het memorandum van overeenstemming met het EMCDDA**

De relevante wetgevings-, beleids- en institutionele maatregelen zijn getroffen en in overeenstemming met Europese en internationale normen.

Er bestaat al sinds 2010 een strategie ('concept') met actieplan voor de tenuitvoerlegging van het overheidsbeleid ter voorkoming van de verspreiding van drugsverslaving en ter bestrijding van de handel in drugs, psychotrope stoffen en precursoren voor 2011-2015. Er is een concept uit 2011 voor een bewakingsstelsel, met een actieplan dat in juli 2012 is vastgesteld.

Er zijn meerdere wetten en regelingen aangenomen om deze beleidsdocumenten uit te voeren.

Bij presidentieel decreet is op 28 augustus 2013 een nieuwe drugsstrategie tot 2020 goedgekeurd. Deze waarborgt de nationale veiligheid, maar geeft prioriteit aan de bescherming van de mensenrechten (eenvoudiger toegang tot legale drugs voor medische doeleinden, een algemene nadruk op medische en juridische bijstand, verbetering van preventieprofielen). Het analytische toezichtssysteem moet te dien einde rechtspersonen in staat stellen medische behandelingen te verstrekken en bestanddelen van drugs in hun werk te gebruiken. Academics, ngo's en internationale organisaties, waaronder de Pompidou-groep van de Raad van Europa, zijn met betrekking tot de ontwerpstrategie geraadpleegd.

Wat betreft het institutionele kader is er in 2011 een overheidsdienst voor drugsbestrijding (SSDC) opgericht. Dit is het belangrijkste orgaan (met zes later gevestigde regionale kantoren) dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het antidrugsbeleid. De SSDC fungeert niet alleen als coördinator, maar ook als initiator van maatregelen om drugshandel te bestrijden, drugsgebruik te verminderen, een geïntegreerde benadering te bereiken die meerdere instanties bestrijkt, de re-integratie van drugsverslaafden te versterken en de bewustwording te verhogen. De drugswet is in maart 2013 gewijzigd om de coördinerende bevoegdheden van de SSDC en de verhoudingen met andere belanghebbenden te verduidelijken.

De samenwerking en coördinatie tussen de instellingen en organen zijn verbeterd. Er moet echter duidelijke financiering vanuit de begroting worden toegekend voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen en voor het functioneren van de institutionele structuren, met name de regionale kantoren.

Het memorandum van overeenstemming tussen Oekraïne (ministerie van Volksgezondheid) en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA) is in 2010 overeengekomen voor een periode van vijf jaar. Het is sindsdien van kracht geweest zonder geratificeerd te hoeven worden. Het memorandum wordt op doorlopende basis uitgevoerd. De samenwerking is doeltreffend (d.w.z. regelmatige uitwisseling van informatie over nieuwe

typen drugs, invoering van nieuwe protocollen in Oekraïne betreffende door drugsgebruik veroorzaakte infectieziekten, registratie van nieuwe indicatoren inzake drugsmisbruik).

Er is bij de regering een wetsvoorstel in behandeling op grond waarvan Oekraïne lid kan worden van de Pompidou-groep van de Raad van Europa. Op het gebied van rechtshandhaving probeert het openbaar ministerie de onderzoekscapaciteiten te verbeteren door politiefunctionarissen op te leiden, politie-infiltranten breder in te zetten en een speciale divisie op te zetten binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken. Oekraïne is namelijk niet alleen een doorvoerland maar ook een eindbestemming voor marihuana, opium en synthetische drugs (Subutex).

- **Toetreding tot de relevante verdragen van de VN en de Raad van Europa op de hierboven opgesomde gebieden en inzake terrorismebestrijding**

Oekraïne is toegetreden tot alle verdragen van de VN en de Raad van Europa die relevant zijn voor de hierboven opgesomde gebieden.

Oekraïne is nu ook toegetreden tot het Protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, uit 2001. Het land heeft het protocol in april 2013 geratificeerd en in mei 2013 de nodige wijzigingen op het wetboek van strafrecht aangenomen, die op 4 juli 2013 in werking zijn getreden.

Blok 3/thema 2 – Justitiële samenwerking in strafzaken

- **Vaststelling van een rechtskader voor wederzijdse rechtshulp**

Het rechtskader op het gebied van wederzijdse rechtshulp is ingevoerd en in overeenstemming met de Europese normen.

Zoals hierboven aangegeven (onder Blok 3/thema 1) heeft Oekraïne een hervorming doorgevoerd van de straf- en strafproceswetgeving, die heeft geleid tot het vaststellen van een nieuw wetboek van strafvordering (CPC), dat van kracht is sinds november 2012. In juni 2011 was er al een wet aangenomen betreffende wederzijdse rechtshulp. Het nieuwe CPC bevat specifieke bepalingen [betreffende de algemene beginselen van internationale samenwerking, biedt een rechtsbasis voor internationale rechtshulp en bevat passende bepalingen inzake uitlevering, overname van strafprocessen, erkenning en uitvoering van vonnissen van buitenlandse rechters en de overdracht van veroordeelde personen.](#)

Wat betreft het institutionele kader bevestigt het nieuwe CPC de rol van het bureau van de procureur-generaal en het ministerie van Justitie als de centrale autoriteiten op het gebied van internationale rechtshulp. Verzoeken om justitiële samenwerking die tijdens vooronderzoeken worden ontvangen, worden door het bureau van de procureur-generaal beoordeeld en verzoeken die tijdens de gerechtelijke procedure worden ontvangen, door het ministerie van Justitie. Directe contacten tussen autoriteiten zijn toegestaan met een aantal uitzonderingen in specifieke gevallen, waarin de centrale autoriteiten bevoegd blijven.

- **Ratificatie van het tweede protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp**

Het tweede aanvullende protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa aangaande de wederzijdse rechtshulp (MLA) was reeds geratificeerd en is in werking getreden op 1 januari 2012, zij het met verklaringen en voorbehouden. De voorbehouden hebben betrekking op uitreiking per post (artikel 16), grensoverschrijdende observaties (artikel 17) en infiltratie (artikel 19). Het nieuwe CPC en andere wetten, zoals de wet op de georganiseerde criminaliteit uit 1993, zoals nadien gewijzigd, regelen een aantal van de situaties waarop de voorbehouden betrekking hebben.

Hoewel de voorbehouden van Oekraïne het niveau van internationale samenwerking niet in gevaar brengen, is het wenselijk dat deze worden ingetrokken om het kader voor justitiële samenwerking te verbeteren.

Bijzondere bepalingen in het tweede aanvullende protocol bij het MLA-Verdrag zijn eveneens in het nieuwe CPC opgenomen. Het gaat om aanwezigheid van vertegenwoordigers van buitenlandse autoriteiten tijdens activiteiten in het kader van de procedure, hoorzittingen per video- of telefoonverbinding, informatie over delicten, tijdelijke overdracht van gedetineerde personen naar het grondgebied van de aangezochte partij, gecontroleerde aflevering en gezamenlijke onderzoeksteams.

- **Sluiting van een overeenkomst met Eurojust**

Er is reeds een ontwerpovereenkomst met Eurojust opgesteld en geparafeerd in december 2011. Er is eveneens een contactpunt ingesteld bij het bureau van de procureur-generaal. De volgende stappen richting ondertekening van de overeenkomst zijn echter afhankelijk van de resultaten van de lopende analyse door Eurojust van de wijzigingen in het wettelijk kader inzake gegevensbescherming (zie thema 4 over gegevensbescherming).

Blok 3/thema 3 - Samenwerking op het gebied van rechtshandhaving

- **Vaststelling van een adequaat coördinatiemechanisme tussen de relevante nationale instanties en een gemeenschappelijke databank waardoor directe toegang overal in Oekraïne wordt gegarandeerd**

Het nieuwe CPC en de ontwerp-wet inzake het nieuwe openbaar ministerie heeft grote veranderingen gebracht. Hiermee is gevolg gegeven aan de aanbevelingen in eerdere verslagen van de Commissie. Er werd aanbevolen de bevoegdheid van de openbaar aanklager zodanig te herzien dat deze onmiddellijk op de hoogte wordt gesteld van alle delicten, deze indien nodig kan classificeren als specifiek strafbaar feit (georganiseerde misdaad) en de zaak kan toewijzen aan het bevoegde orgaan. Voorts werd een nauwere coördinatie tussen de rechtshandhavingsautoriteiten aanbevolen.

Er is een gecentraliseerd (geïntegreerd) register van vooronderzoeken opgezet⁹, waarin de belangrijkste informatie over gemelde delicten onmiddellijk moet worden opgenomen (binnen 24 uur) zodra een rechtshandhavingsorgaan informatie over een delict heeft ontvangen. Het vooronderzoek kan na registratie beginnen. Het bureau van de procureur-generaal houdt toezicht op het beheer van dit register. Ook kan het vooronderzoeken starten, zaken toewijzen aan het bevoegde orgaan en procedurele besluiten nemen, waaronder besluiten tot het coördineren van verzoeken om internationale rechtshulp. Het CPC voorziet ook in een nieuwe onderzoekseenheid, het staatsbureau voor onderzoek genaamd. Deze moet nog worden opgericht. Dit bureau zal bevoegd zijn in vooronderzoeken inzake delicten die zijn gepleegd door functionarissen met een bepaalde status, rechters en rechtshandhavingsmedewerkers. Tot slot is er een nieuwe functie gecreëerd: de onderzoeksrechter. Deze functionaris moet toestemming geven voor alle onderzoeksactiviteiten die de rechten en vrijheden van burgers kunnen beperken (arrestatie, huiszoeking, verhoor, etc.) en houdt procedureel toezicht op het gerechtelijk onderzoek. Wat betreft de specifieke competenties van openbaar aanklagers bij het coördineren van onderzoek naar delicten die door georganiseerde groepen zijn gepleegd, houdt het openbaar ministerie toezicht op de onderzoeksactiviteiten van de bijzondere onderzoekseenheden die binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn opgezet op grond van de wet inzake georganiseerde criminaliteit.

Er zijn nog verdere besluiten nodig voor de werking van het staatsbureau voor onderzoek. De termijnen hiervoor zijn vastgelegd in de overgangsbepaling aan het einde van het CPC. De wet betreffende het openbaar ministerie die nog moet worden aangenomen, is in dit opzicht eveneens van groot belang.

Wat het opzetten van centrale databanken met informatie over door georganiseerde groepen gepleegde delicten betreft, zijn er afzonderlijke databanken in gebruik bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en de veiligheidsdienst. Andere autoriteiten kunnen deze uitsluitend op formeel verzoek raadplegen. Er bestaat een besluit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de veiligheidsdienst uit 2011, waarin instructies worden gegeven over samenwerking op het vlak van rechtshandhaving met betrekking tot georganiseerde criminaliteit. Het besluit verwijst naar de samenwerkingsmethoden (informatie-uitwisseling, het opzetten van

⁹ De procedure voor het opslaan en bewaren van gegevens is vastgelegd in een instructie van het bureau van de procureur-generaal van 17 augustus 2012.

werkgroepen, gezamenlijke analyse van de status en structuur van de delicten), maar bevat geen specifiek tijdschema. Dit moet worden toegevoegd om een juiste en regelmatige informatie-uitwisseling en adequate rapportageactiviteit te waarborgen.

Er bestaat geen universele standaard voor het oprichten van een 'gemeenschappelijke databank'. Sommige landen hebben een enkele databank, andere hebben afzonderlijke databanken. Het is echter van belang om te kunnen beschikken over de nodige instrumenten voor proactieve raadpleging van alle hierboven genoemde beschikbare databanken.

- **Sluiting van een operationele overeenkomst met Europol, met speciale nadruk op bepalingen betreffende gegevensbescherming**

Het onderhandelen over een operationele overeenkomst met Europol is afhankelijk van de beoordeling door Europol van de relevante gegevensbeschermingsnormen (zie onder punt 4 "gegevensbescherming"). Europol is momenteel bezig met de beoordeling. Oekraïne heeft twee reeksen vragenlijsten ingevuld (in oktober 2011 en juni 2012). Europol zal spoedig een missie naar Oekraïne uitvoeren, die een duidelijker licht zal moeten werpen op de stand van zaken.

Blok 3/thema 4 – Gegevensbescherming

- **Vaststellen van adequate wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens en het vaststellen van een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming**

In Oekraïne was sinds januari 2011 een wet inzake gegevensbescherming van kracht. Deze vertoonde echter een aantal gebreken. Er ontbrak eveneens een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming. In november 2012 en in juli 2013 zijn twee wijzigingen van de wet inzake gegevensbescherming aangenomen, samen met wijzigingen op de wet op de ombudsman, die taken krijgt op het terrein van gegevensbescherming. De wijzigingen op de wet inzake gegevensbescherming en de wet op de ombudsman zullen per 1 januari 2014 in werking treden.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in het aanpakken van de vastgestelde gebreken en het wetgevingskader komt nu grotendeels overeen met de Europese normen, waaronder het EU-acquis.

De wijzigingen in de gegevensbeschermingswet hebben de essentiële uitzondering ingevoerd voor de verwerking van gegevens voor artistieke en journalistieke doeleinden, die niet beperkt is tot professionele journalisten. De rechten van de betrokkene en de definitie van wie verantwoordelijk is voor de verwerking zijn verduidelijkt. Het registratiesysteem, dat als bureaucratisch werd bekritiseerd, is vervangen door een meldingsstelsel voor verwerking van gevoelige gegevens. Er moet echter nog een aantal zaken worden gewaarborgd: de definitie van toestemming van de betrokkene moet opnieuw in de wet worden opgenomen en de meldingen moeten verplicht zijn voordat de gevoelige gegevens worden verwerkt en niet daarna, zoals momenteel is bepaald. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de juiste balans tussen vrijheid van meningsuiting en het recht op een persoonlijke levenssfeer.

Het is daarvoor eveneens van groot belang om een juiste interpretatie te hanteren van beperkte toegang tot persoonsgegevens, om te voorkomen dat de toegang tot openbare informatie wordt belemmerd.

Wat betreft het institutionele kader is er een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming in het leven geroepen. Deze taak is toevertrouwd aan de ombudsman, wiens onafhankelijkheid is gegarandeerd door de voorwaarden van benoeming en ontslag en een afzonderlijke begroting. De bevoegdheden van de ombudsman zijn wettelijk naar behoren vastgelegd (informerende, klachten ontvangen, onderzoek doen, overtredingen melden aan de gerechtelijke instanties, toezicht houden op nieuwe praktijken, categorieën gegevensverwerking vaststellen waarbij sprake van meldingsplicht is, aanbevelingen doen, enz.). Haar bevoegdheden moeten echter worden uitgebreid tot de privésector. De sinds 2011 actief zijnde gegevensbeschermingsdienst wordt opgeheven. In september dit jaar is er een gezamenlijk besluit vastgesteld door de ombudsman en de minister van Justitie, dat een actieplan omvat waarin de nodige maatregelen worden aangegeven voor de bestuurlijke overdracht van bevoegdheden naar de ombudsman. Het is nu nog niet duidelijk hoe de nodige menskracht en middelen worden gewaarborgd, en hoe de capaciteit van de ombudsman verder wordt verhoogd om deze nieuwe taak te kunnen uitvoeren. Voor het einde van dit jaar moeten er nog verdere uitvoeringsbesluiten worden genomen. Een nieuwe ontwerpwet, waarmee de bevoegdheden van de ombudsman worden uitgebreid naar de private sector en die het begrip van toestemming van de betrokkene bevat, wordt momenteel op ambtelijk niveau besproken.

- **Ratificatie van relevante internationale overeenkomsten, zoals het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen ter zake van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, en het bijbehorende protocol uit 2001**

Oekraïne heeft reeds het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen ter zake van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens uit 1981 geratificeerd, alsmede het aanvullende protocol uit 2001 inzake toezichthoudende autoriteiten en grensoverschrijdend verkeer van gegevens, dat in Oekraïne op 1 januari 2011 van kracht is geworden.

Blok 4: Externe betrekkingen en grondrechten

Algemene beoordeling

Oekraïne heeft vooruitgang geboekt in blok 4 wat betreft **externe betrekkingen en grondrechten**. Met name de kwestie van het op niet-discriminatoire wijze afgeven van identiteitsdocumenten voor vluchtelingen en staatlozen is aangepakt. De geldigheidsperiode is voldoende uitgebreid. Er is een wet aangenomen ter preventie en bestrijding van discriminatie. Er is eveneens een strategie en actieplan aangenomen betreffende de sociale integratie van de Romaminderheid. De procedures voor verblijfsregistratie en uitschrijving zijn vereenvoudigd.

De **antidiscriminatiewetgeving** die in september 2012 is aangenomen, is een stap in de goede richting. De wetgeving is echter nog onvolledig. Met name wat betreft de reikwijdte van de wet betreffende het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en seksuele geaardheid is de rechtszekerheid nog onvoldoende, in het bijzonder wat betreft toegang tot de arbeidsmarkt en beroepsopleidingen. Ook zijn de rechten van slachtoffers onvoldoende beschermd, aangezien er geen omgekeerde bewijslast geldt en compensatiemechanismen onvoldoende duidelijk zijn.

Hoewel er documenten (strategie en actieplan) zijn vastgesteld over de integratie van de **Romaminderheid** met een specifiek beleidskader en enige stimulansen voor integratie, zijn er verschillende gebreken.

De procedures voor **verblijfsregistratie** en uitschrijving zijn weliswaar verbeterd, maar kunnen voor kwetsbare groepen nog steeds moeilijkheden opleveren.

Specifieke opmerkingen

Blok 4/thema 1 – Vrij verkeer in Oekraïne

- **Herziening van het wettelijk en regelgevingskader inzake verblijfsregistratie- en uitschrijvingsprocedures voor Oekraïense burgers en wettig verblijf voor vreemdelingen of staatlozen met het oog op het vermijden van ongerechtvaardigde beperkingen van of verplichtingen in verband met de vrijheid van verkeer binnen Oekraïne, met bijzondere aandacht voor de voorwaarden voor wettig verblijf zonder verblijfsregistratie en de maatregelen tegen niet-geregistreerde gevallen, en voor de aansprakelijkheid van huurders**

De wet betreffende wijzigingen van bepaalde Oekraïense wetten betreffende registratie van de woon- en verblijfplaats van personen in Oekraïne is op 5 augustus 2012 in werking getreden.

In het nieuwe wettelijke kader is het verblijfsregistratiesysteem geplaatst onder de bevoegdheid van de staatsdienst voor migratie (SMS), een orgaan van het ministerie van Binnenlandse Zaken dat in december 2010 is opgericht (decreet nr. 1085/2010 van de president van Oekraïne van 9 december 2010, decreet nr. 405/2011 van de president van Oekraïne van 6 april 2011) en dat de verantwoordelijkheid krijgt voor een brede verscheidenheid van thema's op het gebied van migratie- en asielbeleid en de registratie van personen.

Het nieuwe wettelijk kader heeft een aantal verbeteringen geïntroduceerd die zijn gericht op een minder bureaucratische, snellere en meer doeltreffende procedure. In tegenstelling tot onder de vorige regelgeving wordt de registratie nu uitgevoerd op de dag dat de persoon de betreffende aanvraag indient bij het SMS-kantoor. De uitschrijving uit de vorige woonplaats en de inschrijving in de nieuwe woonplaats vinden met andere woorden nu op dezelfde dag plaats. De registratieprocedure kan persoonlijk of via een gemachtigde worden uitgevoerd. De mogelijkheden voor registratie zijn uitgebreid tot gevallen waarin de betrokkene verblijft in een bijzondere sociale instelling (verpleeghuis, internaat, revalidatiecentrum, enz.) en niet in een privéappartement of -huis.

Het blijft verplicht om een eigendomsakte voor een woning of grond te bezitten, of een overeenkomst met een verhuurder. Het annuleren van een verblijfsregistratie kan worden uitgevoerd op basis van een individuele aanvraag, een overlijdenscertificaat, een gerechtelijk bevel inzake onteigening of beëindiging van het gebruik van een woning, maar ook op verzoek van de eigenaar van een woning waarvoor de huurovereenkomst is afgelopen. Dit kan het voor personen in kwetsbare categorieën, zoals vluchtelingen of Roma met informele verblijfplaatsen, bemoeilijken om geregistreerd te worden of te blijven. In dit opzicht bestaat er dus behoefte aan corrigerende maatregelen. De mogelijkheid voor daklozen om zich te registreren via centra voor sociale zorg is voor deze groepen mogelijk een onvoldoende oplossing.

Op grond van de wet betreffende de vrijheid van verkeer¹⁰ kan registratie van de woonplaats van een persoon, of het ontbreken daarvan, niet de grondslag zijn voor het uitoefenen of het beperken van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in de Oekraïense grondwet en wetgeving of in internationale verdragen waarbij Oekraïne partij is. In de praktijk is bevestiging van registratie echter vaak een voorwaarde voor toegang tot medische zorg, het inschrijven van kinderen bij een school of het verkrijgen van een pensioen of sociale uitkering. Toegang tot deze fundamentele sociale rechten kan bemoeilijkt worden voor mensen die niet in hun geregistreerde woonplaats verblijven. Deze praktijk moet daarom in de uitvoeringsfase worden geëvalueerd.

¹⁰ Wet 1382-IV van december 2003 betreffende de vrijheid van verkeer en de vrijheid van vestiging in Oekraïne.

In het algemeen verschaffen de wet betreffende de vrijheid van verkeer en daaraan gerelateerde wettelijke regelingen vreemdelingen dezelfde rechten en verplichtingen als Oekraïense burgers (met een aantal uitzonderingen), mits de vreemdeling of staatloze een wettige status heeft in Oekraïne volgens de migratie- en asielwetgeving. Vreemdelingen die in Oekraïne verblijven zijn wettelijk verplicht om hun verblijfplaats binnen 10 dagen na aankomst te registreren in de nieuwe woonplaats. Gewoonlijk wordt deze termijn geacht in te gaan op het moment van afgifte van de verblijfsvergunning door de bevoegde autoriteiten.

Blok 4/thema 2 – Voorwaarden en procedures voor de afgifte van identiteitsdocumenten

- **Herziening van het wettelijk en regelgevingskader teneinde doeltreffende en non-discriminatoire toegang tot reis- en identiteitsdocumenten te garanderen, met name wat betreft kwetsbare groepen**

De Oekraïense autoriteiten hebben de aanbevelingen in het tweede voortgangsverslag om de geldigheidsperiode van permanente verblijfsdocumenten voor staatlozen, interne documenten van vluchtelingen en reisdocumenten niet in onredelijke mate te beperken, opgevolgd. In 2012 is de wetgeving zo gewijzigd dat het vluchtelingencertificaat vijf jaar geldig is. Ook wordt het reisdocument voor vluchtelingen (reisdocument op grond van het Vluchtelingenverdrag) afgegeven voor de geldigheidsduur van het vluchtelingencertificaat, mits dit certificaat voor minstens vijf jaar is afgegeven (artikel 34, lid 5). Deze bepalingen zijn nu volledig conform de vluchtelingenwet uit 2011. De status van aanvullende bescherming moet worden aangepast en wijzigingen zijn ook nodig om problemen te voorkomen wat betreft het volledig genieten van de bredere rechten die behoren bij de status van aanvullende bescherming.

Blok 4/thema 3 – Burgerrechten met inbegrip van de bescherming van minderheden

- **Vaststelling van uitvoerige antidiscriminatiewetgeving, zoals aanbevolen door controleorganen van de VN en de Raad van Europa, om een doeltreffende bescherming tegen discriminatie te waarborgen**

In september 2012 heeft Oekraïne de wet betreffende discriminatiepreventie en -bestrijding aangenomen. Deze kaderwet moet de nodige instrumenten verschaffen voor doeltreffende bescherming tegen discriminatie. Hoewel de vaststelling van deze wet vooruitgang betekent, voldoet hij niet aan alle Europese en internationale vereisten. In het bijzonder verschaft de wet onvoldoende rechtszekerheid wat betreft het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en seksuele geaardheid. De wet heeft evenmin bijgedragen aan een betere bescherming van de rechten van slachtoffers, aangezien er geen omgekeerde bewijslast is geïntroduceerd. Bovendien ontbreken er definities van bepaalde vormen van discriminatie,

met name segregatie, victimisatie en meervoudige discriminatie. Deze aspecten moeten zodanig worden aangepakt dat er onomstotelijk rechtszekerheid wordt geboden. Bovendien moet er nog een aantal kwesties worden verduidelijkt in verband met de werkingssfeer (d.w.z. de vraag of de wet ook geldt voor de private sector, of alle aspecten van arbeidsrecht zijn afgedekt, waaronder beroepsopleidingen en deelname aan vakbonden) en de bepalingen betreffende redelijke accommodatie voor mensen met een handicap. In maart 2013 heeft de regering wijzigingsvoorstellen ingediend bij het parlement, met onder meer een verbod op discriminatie op grond van seksuele geaardheid in arbeidsrelaties. Ook wordt het punt van de bewijslast behandeld. Het voorstel is echter niet in stemming gebracht tijdens de voorjaars- of najaarszitting van het parlement.

Hoewel de ombudsman is aangewezen als de instelling met verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van de antidiscriminatiewet, heeft zij geen wettelijke bevoegdheden om gevallen te behandelen van discriminatie tussen natuurlijke personen onderling of tussen natuurlijke en rechtspersonen. Oekraïne heeft aangekondigd dat de ombudsman door middel van een wetswijziging in staat wordt gesteld om gevallen te behandelen van discriminatie tussen burgers en/of burgers en ondernemingen of private rechtspersonen. Deze wetswijziging moet nog worden aangenomen.

De Commissie zal op het vlak van antidiscriminatie eveneens nauw toezicht houden op verdere ontwikkelingen in verband met de in behandeling zijnde wetsontwerpen 0711 (later 0945) en 0290, rekening houdend met de zorgen die de Commissie van Venetië in haar advies kenbaar heeft gemaakt¹¹.

- **Actieve opvolging van de specifieke aanbevelingen van VN-organen, OVSE/ODIHR, de Raad van Europa/ECRI en internationale mensenrechtenorganisaties bij de tenuitvoerlegging van antidiscriminatiebeleid, de bescherming van minderheden en de bestrijding van haatmisdrijven**

Oekraïne heeft het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden geratificeerd in mei 1998 en het Europees Handvest voor regionale talen en talen van minderheden in januari 2006. De wet inzake de beginselen van het taalbeleid van de overheid is in juni 2012 aangenomen.

Ter opvolging van de eerdere aanbevelingen van de Commissie in haar laatste voortgangsverslag heeft Oekraïne een strategie en een actieplan betreffende de integratie van de Romaminderheid aangenomen in april resp. september 2013. Hoewel beide documenten zijn besproken met het Oekraïense maatschappelijk middenveld, heeft er voor de vaststelling geen consultatie met de OVSE of de Raad van Europa plaatsgevonden. Belangrijke aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld zijn niet opgenomen in de goedgekeurde tekst. Voor een daadwerkelijk beleid op dit gebied is een sterker ontwikkeld scenario nodig

¹¹ Zie Advies 707/2012 van de Commissie van Venetië van de Raad van Europa van 18 juni 2013.

voor de uitgangssituatie, met een gekwantificeerde probleemomschrijving (bijvoorbeeld schattingen van Roma zonder documenten en van Romakinderen die niet naar school gaan). Bovendien moeten de maatregelen en het tijdschema gedetailleerder worden beschreven en moeten er adequate middelen worden gereserveerd. Ook moet het maatschappelijk middenveld daadwerkelijk worden betrokken bij het uitvoeringsproces. Om te zorgen dat deze beleidsdocumenten een adequaat vervolg krijgen, moet er in de uitvoeringsfase een krachtig coördinatieorgaan en toezichtsmechanisme worden ingesteld. De eenheid die momenteel belast is met het Romabeleid is onderdeel van het ministerie van Cultuur. Voor vele belangrijke thema's op het gebied van sociaal beleid en mensenrechtenbescherming zijn echter afdelingen van andere ministeries bevoegd.

Oekraïne heeft het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 13 december 2006 geratificeerd. Dit is voor Oekraïne van kracht geworden op 4 februari 2010. Oekraïne heeft een serie wetgevingsmaatregelen vastgesteld betreffende de toegankelijkheid van openbare ruimten en diensten.

- **Ratificatie van de relevante instrumenten van de VN en de Raad van Europa op het gebied van de bestrijding van discriminatie**

Oekraïne is partij bij de meeste van de instrumenten van de VN en de Raad van Europa inzake de bescherming van de mensenrechten en de strijd tegen discriminatie.

Er moeten verdere inspanningen worden gepleegd om de antidiscriminatiewetgeving te verbeteren en om bestaande wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de geratificeerde verdragen en internationale overeenkomsten, zoals hierboven meer gedetailleerd is beschreven.

- **Specificering van de voorwaarden voor het verkrijgen van het Oekraïens staatsburgerschap**

De voorwaarden voor het verkrijgen van het Oekraïens staatsburgerschap zijn vastgelegd in de wet op het staatsburgerschap van Oekraïne, die is aangenomen op 18 januari 2001. Oekraïne heeft het beginsel van enkelvoudig staatsburgerschap vastgelegd. De wet gaat uit van het beginsel dat Oekraïense burgers voor de wet gelijk zijn, ongeacht de reden, volgorde of datum van verkrijging van het staatsburgerschap. Vanuit dit oogpunt is de wet in overeenstemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake nationaliteit, dat in 2000 in werking is getreden. Oekraïne heeft in 2006 het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen van staatloosheid met betrekking tot statenopvolging ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

III. Algemene beoordeling en vervolgstappen

In overeenstemming met de vastgestelde methode heeft de Commissie voortdurend beoordelingen uitgevoerd en regelmatig verslag uitgebracht (eerste verslag september 2011, tweede verslag februari 2012) over de tenuitvoerlegging door Oekraïne van de benchmarks in het actieplan voor visumliberalisering (VLAP), op basis van de informatie en teksten van vastgestelde wetgeving die door Oekraïne werden aangeleverd, en beoordelingsmissies ter plaatse door medewerkers van de Commissie en de EDEO, samen met een aantal deskundigen uit de lidstaten.

De Commissie heeft naast dit intensieve verslagleggingsproces in het kader van het VLAP verder toezicht gehouden op de voortgang van Oekraïne op relevante gebieden van het VLAP in het kader van het gemengd comité visumversoepeling EU-Oekraïne, het gemengd comité overname EU-Oekraïne en het gemengd subcomité nr. 3 EU-Oekraïne. In elk van deze comités wordt de dialoog en de samenwerking tussen de EU en Oekraïne als gevorderd beschouwd.

De visumdialoog tussen de EU en Oekraïne is een belangrijk en doeltreffend instrument gebleven voor het bewerkstelligen van de voortgang van hervormingen op het gebied van justitie, binnenlandse zaken en daarbuiten. Uit de beoordeling blijkt dat Oekraïne **substantiële vooruitgang heeft geboekt in alle vier blokken van het VLAP**, met name sinds eind 2012. De tenuitvoerlegging is versneld en er is een aantal substantiële wetgevingspakketten aangenomen om de vastgestelde lacunes te dichten. Er moet echter nog voldaan worden aan een aantal belangrijke vereisten uit de eerste fase. Wat betreft **documentbeveiliging** moet het gebruik van vingerafdrukken als verplicht biometrisch kenmerk voor paspoorten verder worden verduidelijkt in de wet. Op **asielgebied** moet er een aantal aanpassingen worden gedaan, met name betreffende de tijdelijke en subsidiaire bescherming en spoedeisende medische hulp voor asielzoekers. Op het gebied van **corruptiebestrijding** moet de wetgeving verder worden versterkt, in het bijzonder waar het gaat om afschrikwekkende sancties voor de privésector, het waarborgen van onafhankelijke controles van vermogensverklaringen, het versterken van de regels voor openbare aanbestedingen en het vaststellen van passende regels inzake immuniteit. Tot slot moet het wetgevingskader betreffende **antidiscriminatie** verder worden versterkt om adequate juridische bescherming te bieden tegen discriminatie in overeenstemming met Europese en internationale normen. Er wordt nadere informatie verwacht over de beoogde stappen ter afronding van het wettelijke en institutionele gegevensbeschermingskader.

De Commissie blijft nauw contact houden met de Oekraïense autoriteiten opdat de hierboven beschreven openstaande kwesties snel kunnen worden aangepakt, zodat het Europees Parlement en de Raad kunnen worden geïnformeerd wanneer alle in de eerste fase van het VLAP vereiste maatregelen zijn vastgesteld..