



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2013 r.
COM(2013) 809 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Trzecie sprawozdanie z wykonania przez Ukrainę planu działania na rzecz liberalizacji
reżimu wizowego**

I. Wprowadzenie

W dniu 29 października 2008 r. UE oraz Ukraina nawiązały dialog w sprawie wiz w celu zbadania warunków dla bezwizowego ruchu obywateli Ukrainy do UE. Komisja przedstawiła Ukrainie plan działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego (VLAP)¹ w dniu 22 listopada 2010 r. W planie działania przedstawiono szereg precyzyjnych benchmarków, które Ukraina powinna osiągnąć w obrębie czterech „segmentów”² istotnych zagadnień, zmierzając do przyjęcia ram legislacyjnych, politycznych i instytucjonalnych (etap 1) oraz ich skutecznego i trwałego wykonania (etap 2).

Komisja regularnie składała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania w sprawie wykonania VLAP. **Pierwsze sprawozdanie z postępu prac** związanych z wdrażaniem przez Ukrainę planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego zostało przedstawione w dniu 16 września 2011 r.³.

Drugie sprawozdanie z postępu prac związanych z wdrażaniem przez Ukrainę planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego przedstawiono w dniu 9 lutego 2012 r.³. W kwietniu 2012 r. odbyło się spotkanie urzędników wyższego szczebla, podczas którego przedstawiono drugie sprawozdanie z postępu prac oraz omówiono kolejne działania w procesie.

W dniu 22 lipca br. Ukraina złożyła swoje własne trzecie sprawozdanie z postępu prac, a w dniu 11 października, stanowiącego datę graniczną uwzględniania nowych inicjatyw legislacyjnych, przekazała jego aktualizację. We wrześniu 2013 r. przeprowadzono misję oceniającą dotyczące wszystkich czterech segmentów, w których uczestniczyło dziewięciu ekspertów. W dniu 27 września odbyło się spotkanie urzędników wyższego szczebla z przedstawicielami Ukrainy.

Niniejsze **sprawozdanie Komisji** jest trzecim sprawozdaniem z postępu prac prowadzonych w ramach pierwszego etapu VLAP, w którym Komisja przedstawia kompleksową i skonsolidowaną ocenę postępów poczynionych przez Ukrainę w osiąganiu benchmarków pierwszego etapu VLAP związanych z tworzeniem ram legislacyjnych, politycznych i instytucjonalnych.

Kwestie związane z reformą systemu sądownictwa i prokuratury są monitorowane nie tylko poprzez ustalenie benchmarków VLAP, ale także za pomocą innych form dialogu, takich jak nieformalny dialog w sprawie sądownictwa zainicjowany w lutym 2013 r. czy prace prowadzone w ramach Komitetu Współpracy, Rady Współpracy i Szczytu, oraz w kontekście wdrażania programu stowarzyszeniowego.

¹Dokument Rady SEC(2011) 1076 wersja ostateczna.

²Wspomniane cztery segmenty obejmują: 1) bezpieczeństwo dokumentów, w tym dokumentów biometrycznych; 2) nielegalną migrację, w tym readmisję; 3) porządek publiczny i bezpieczeństwo; oraz 4) stosunki zewnętrzne i prawa podstawowe.

³ SW 2012 (10) final.

II. Ocena działań podjętych w ramach czterech segmentów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego

Segment 1: bezpieczeństwo dokumentów, w tym dokumentów biometrycznych

Ocena ogólna

Ustanowiono w znacznym stopniu podstawowe ramy legislacyjne (prawo pierwotne). Przyjęto plany działania w zakresie zarówno powszechnego wprowadzenia paszportów biometrycznych zgodnych z normami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), jak i wycofania paszportów niezgodnych z tymi normami.

Komisja jest zdania, że Ukraina w znacznym stopniu osiągnęła benchmarki określone w segmencie 1. Należy dodatkowo wyjaśnić kwestię wykorzystania odcisków palców jako obowiązkowych danych biometrycznych zamieszczanych w paszportach; należy także przyjąć niezbędne akty wykonawcze określające procedury wydawania.

Uwagi szczegółowe

- **Przyjęcie ram prawnych na potrzeby wydawania paszportów biometrycznych odczytywanych maszynowo, w pełnej zgodności z najwyższymi normami ICAO i w oparciu o bezpieczne zarządzanie tożsamością (rejestr cywilny oraz dokumenty umożliwiające ustalenie tożsamości), a ponadto uwzględnienie odpowiedniego poziomu ochrony danych osobowych**

Ustawa ramowa⁴ została przyjęta i weszła w życie w dniu 20 listopada 2012 r., co umożliwiło ustanowienie jednolitego krajowego rejestru demograficznego i wykazu danych, które będą gromadzone i wykorzystywane w celu wydawania dokumentów tożsamości lub dokumentów podróży zawierających dane biometryczne. W ustawie wprowadza się 14 rodzajów biometrycznych dokumentów tożsamości i podróży oraz biometrycznych dokumentów pobytowych dla Ukraińców, obcokrajowców i bezpaństwowców, w tym paszport międzynarodowy oraz paszport wewnętrzny, przy czym ten ostatni jest dowodem tożsamości wykorzystywanym jako główny dokument pomocniczy przy ubieganiu się o paszport międzynarodowy.

Ustawa wprowadza także większość podstawowych przepisów dotyczących wydawania dokumentów podróży zgodnych z normami ICAO (zasada „jedna osoba – jeden dokument”, zakaz wydłużania terminu ważności, przepisy o ochronie danych wskazujące cel gromadzenia, przechowywania i wykorzystywania danych itp.). Jako dane biometryczne podlegające gromadzeniu w ustawie wyraźnie wskazuje się cyfrową fotografię i podpis, ale o odciskach palców wspomina się jedynie jako o dodatkowym i opcjonalnym elemencie, bez precyzyjnego określenia, które odciski palców należy zbierać. Nie wskazuje się również

⁴ Ukraińska ustawa nr 5492 w sprawie jednolitego krajowego rejestru demograficznego oraz dokumentów potwierdzających obywatelstwo ukraińskie, tożsamość osób i ich szczególny status.

potencjalnych wyjątków i procedur, które należy stosować. Konieczne jest wyraźne określenie, które odciski palców powinny być gromadzone i zamieszczane w paszporcie. W ustawie należy także w bardziej szczegółowy sposób odnieść się do zaleceń ICAO.

Konieczne będzie przyjęcie środków wykonawczych w sprawie procedur wydawania i dodatkowych specyfikacji technicznych (ze względu na zawieszenie tych, które zostały przyjęte w marcu 2013 r.). Można skorzystać z tej okazji, aby ułatwić i usprawnić procedury składania wniosków.

- **Przyjęcie planu działania określającego ramy czasowe dotyczące powszechnego wprowadzenia międzynarodowych paszportów biometrycznych zgodnych z normami ICAO, w tym w konsulatach Ukrainy za granicą, a także całkowitego wycofania paszportów niezgodnych z tymi normami**

Już w 2011 r. przyjęto plan działania dotyczący wycofania paszportów niezgodnych z normami ICAO. Określa się w nim, jakie środki należy przedsięwziąć i jakie działania należy podjąć do dnia 24 listopada 2015 r., a także wyjaśnia, że wycofanie będzie następowało stopniowo, wraz z wydawaniem dokumentów biometrycznych. Nie wskazuje się jednak ram czasowych dotyczących powszechnego wprowadzenia tych dokumentów biometrycznych.

W związku z kwestią powszechnego wprowadzenia paszportów biometrycznych zgodnych z normami ICAO w dniu 11 września 2013 r. przyjęto plan działania na lata 2013-2016, który będzie wymagał oceny po udostępnieniu jego tłumaczenia na język angielski.

- **Opracowanie programów szkoleniowych i przyjęcie kodeksów etycznych dotyczących przeciwdziałania korupcji skierowanych do urzędników wszystkich organów publicznych zajmujących się paszportami międzynarodowymi, paszportami krajowymi oraz innymi dokumentami umożliwiającymi ustalenie tożsamości**

Państwowa Służba Migracyjna (PSM), działająca w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jest organem odpowiedzialnym za zarządzanie rejestrem oraz wydawanie paszportów międzynarodowych i innych dokumentów tożsamości.

Już w 2011 r. przyjęto kodeks etyczny koncentrujący się na praworządności służby cywilnej, deklaracjach majątkowych i przepisach dotyczących osób zgłaszających przypadki naruszenia, a w 2012 r. przyjęto bardziej ogólny kodeks dla funkcjonariuszy organów

zajmujących się sprawami wewnętrznymi Ukrainy⁵. O tym, czy potrzebna będzie aktualizacja ze względu na planowane zmiany ogólnych ram legislacyjnych dotyczących zapobiegania korupcji (bardziej szczegółowe informacje - zob. sekcja dot. segmentu 3), będzie się można przekonać w przyszłości.

W celu zwalczania korupcji i zapobiegania jej w kwietniu 2012 r. w PSM utworzono Wydział Antykorupcyjny. Dyrektor PSM zatwierdza roczny plan działania w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania przestępstwom korupcyjnym.

Chociaż nie prowadzi się specjalnych szkoleń dla urzędników zajmujących się paszportami międzynarodowymi, we współpracy z uniwersytetami opracowano i przeprowadzono już w tym roku (w czerwcu 2013 r.) kilka zaawansowanych i wyspecjalizowanych wewnętrznych kursów szkoleniowych dla urzędników PSM. Kursy trwają jeden tydzień, a ich program obejmuje zagadnienia dotyczące biometrii oraz przeciwdziałania korupcji, a wykłady są prowadzone przez Wydział Antykorupcyjny.

Wydaje się, że ich treść jest wszechstronna i przyczynia się do podniesienia poziomu świadomości urzędników państwowych w zakresie korupcji i związanych z nią sankcji.

Skuteczność tych działań powinna podlegać dalszej ocenie po rozpoczęciu wydawania dokumentów biometrycznych.

Segment 2: nielegalna migracja, w tym readmisja

Ocena ogólna

W zakresie **zarządzania granicami** przyjęto wszystkie niezbędne przepisy oraz ramy instytucjonalne, w tym przepisy w sprawie szkoleń i kodeksy etyczne dotyczące zwalczania korupcji. Należy usprawnić wymianę informacji między agencjami poprzez umożliwienie takiej wymiany na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Ukraina ustanowiła obszerną podstawę skutecznego systemu **zarządzania migracjami**. Obowiązują także stosowne ramy legislacyjne dotyczące takiego zarządzania.

W zakresie **polityki azylowej** również ustanowiono podstawę legislacyjną, która w znacznej mierze jest zgodna z europejskimi i międzynarodowymi normami. Potrzebne są jednak pewne dalsze usprawnienia, szczególnie w odniesieniu do poszerzenia definicji ochrony uzupełniającej i tymczasowej oraz postanowień dotyczących opieki zdrowotnej dla osób ubiegających się o azyl. Większość ram instytucjonalnych już istnieje, ale należałoby przeznaczyć większe zasoby na wdrożenie stosownych przepisów.

⁵ Zarządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy nr 155 z dnia 22 lutego 2012 r. przyjmujące zasady postępowania i etyki zawodowej dla funkcjonariuszy organów spraw wewnętrznych Ukrainy. W przedmiotowym zarządzeniu poruszono kwestię konfliktu interesów i zapobiegania korupcji.

Segment 2 / temat 1 – zarządzanie granicami

- **Przyjęcie wszelkich środków niezbędnych dla wdrożenia programu egzekwowania prawa dotyczącego rozwoju granic państwowych oraz koncepcji rekonstrukcji i rozwoju Państwowej Straży Granicznej obejmujących okres do 2015 r., w tym ram prawnych współpracy międzyinstytucjonalnej między Państwową Strażą Graniczną, organami ścigania a innymi instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie granicami, oraz umożliwiających Państwowej Straży Granicznej uczestnictwo w wykrywaniu przestępstw transgranicznych i dochodzeniach z nimi związanych we współpracy ze wszystkimi właściwymi organami ścigania**

Stosowne ramy prawne zostały ustanowione już wcześniej. Ustawa o kontroli granicznej obowiązuje od grudnia 2010 r.; przyjęto także zmiany do kilku innych aktów ustawodawczych i wykonawczych. W okresie ostatnich dwóch lat w prawodawstwie dotyczącym granic wprowadzono jedynie kilka pomniejszych zmian. Jedną z nich, dotyczącą stosownych postanowień nowego kodeksu postępowania karnego, wpłynęła na uprawnienia Państwowej Służby Granicznej (PSG), która utraciła prawo do prowadzenia wstępnego postępowania karnego (kontrolę proceduralną w tym przypadku sprawuje Prokuratura, wydająca odpowiednie nakazy). Na etapie wdrażania konieczne będzie dokładne wyjaśnienie konsekwencji dla uprawnień PSG jako skutecznego organu ścigania zajmującego się przestępstwami transgranicznymi.

W listopadzie 2012 r. rozpoczęto wyznaczanie granicy państwa na granicy ukraińsko-rosyjskiej oraz osiągnięto istotne postępy w wyznaczaniu granicy ukraińsko-mołdawskiej (ustalono odcinek tej granicy stanowiący 95% jej długości całkowitej (1163 km), w tym odcinek stanowiący 88% długości odcinka naddniestrzańskiego). Ostateczne ustalenie granicy ukraińsko-mołdawskiej planuje się do końca 2013 r. Na granicy z Białorusią prace jeszcze się nie rozpoczęły, ale w czerwcu 2013 r. Ukraina i Białoruś podpisały protokół w sprawie wymiany not ratyfikacyjnych do umowy o granicy państwowej zawartej przez te kraje już w maju 1997 r. Należy mieć nadzieję, że dokument ten zainicjuje praktyczne prace nad wyznaczeniem granicy ukraińsko-białoruskiej. Pomimo tego, że granica nie została jeszcze wyznaczona, istnieje mechanizm kontroli granicznej, a właściwe organy kontrolują granicę po obu stronach.

Jeśli chodzi o współpracę międzynarodową, PSG aktywnie rozwija swoje stosunki z organami państw sąsiadujących i innymi podmiotami w zakresie granic międzynarodowych. Tego rodzaju prace rozwojowe są kontynuowane już od pewnego czasu. Obecnie w coraz większym stopniu służą one wsparciu współpracy praktycznej. Solidne postępy osiągnięto szczególnie w zakresie wspólnego monitorowania granic, opartego na umowach

dwustronnych z państwami sąsiadującymi: umowa z Węgrami obowiązuje od maja 2012 r., a umowa z Rosją – od lutego 2012 r. Współpraca z agencją Frontex była kontynuowana w ramach nowego planu współpracy na lata 2013-15, koncentrującego się na wspólnych operacjach, analizie ryzyka, wymianie informacji, szkoleniu pracowników i współpracy technologicznej.

Jednym z obszarów w dalszym ciągu wymagających uwagi jest współpraca międzyinstytucjonalna. Podjęto już pierwsze działania, ale skuteczna współpraca międzyinstytucjonalna, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji, nadal ogranicza się wyłącznie do najwyższych szczebli organizacji. Bezwzględnie konieczne jest uznanie wartości dodanej współpracy międzyinstytucjonalnej nie tylko dla PSG, ale również dla innych organów zaangażowanych w zapobieganie przestępstwom transgranicznym, oraz staranne rozważenie tego, czy wszystkie zbędne bariery zostały wyeliminowane, także z prawnego punktu widzenia. Wymiana informacji na szczeblu międzyinstytucjonalnym odbywa się za pomocą Centrum Kontaktów Cyfrowych i Analiz, łączącego określone jednostki PSG, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Państwowej Służby Migracyjnej, Państwowej Służby Celnej, Służby Bezpieczeństwa oraz Krajowej Agencji Służby Cywilnej, przy czym rolę koordynującą odgrywa tutaj PSG. Centrum opracowuje wspólne sprawozdania analityczne, na podstawie których kierownictwo PSG i Państwowej Służby Celnej podejmuje decyzje w zakresie ochrony granic.

- **Przyjęcie krajowej strategii zintegrowanego zarządzania granicami oraz planu działania na rzecz jej skutecznego wdrożenia określającego harmonogram i konkretne cele dotyczące dalszego opracowania prawodawstwa, organizacji, infrastruktury, wyposażenia oraz dostatecznych zasobów finansowych i ludzkich w obszarze zarządzania granicami**

Najważniejsze stosowne dokumenty zostały już przyjęte. Z myślą o przekształceniu PSG w nowoczesny organ ścigania typu europejskiego w 2006 r. zatwierdzono odpowiednią strategię, a w 2007 r. – plan działania obejmujący okres do 2015 r. W lipcu 2012 r. przyjęto tekst w sprawie reformy zespołów mobilnych, a w 2011 r. – strategię („koncepty”) dotyczące straży morskiej i lotnictwa.

Osiągnięte rezultaty sugerują, że wspomniane koncepcje są zazwyczaj realizowane skutecznie (np. zakończono już korzystanie z instrumentu poboru do służb kontroli granicznej, a wszyscy pracownicy PSG są objęci umowami i specjalnie przeszkoleni do realizacji swoich obowiązków). Jeżeli chodzi o lotnictwo, zakupiono dodatkowe samoloty, a pilotów przeszkolono zgodnie z normami ICAO. Jeśli natomiast chodzi o zasoby morskie, wszystkie projekty zostały zakończone (wprowadzono do użytku łódź patrolową „Orla”), a obecnie opracowuje się nowe programy szkoleniowe i system podyplomowy.

Do kontroli osób, pojazdów i towarów przekraczających granicę państwa wykorzystuje się zintegrowany międzyinstytucjonalny system informacji i komunikacji „Arkan”. Obejmuje on dziewięć różnych ministerstw i agencji, umożliwia podjęcie działań informacyjnych

i wspierających oraz pozwala użytkownikom na zarządzanie bazami danych i dostęp do baz danych innych użytkowników, a także na wymianę informacji w chroniony i bezpieczny sposób. Chociaż „Arkan” już funkcjonuje, jego wykorzystanie jest ograniczone z uwagi na brak możliwości międzyinstytucjonalnej wymiany informacji na szczeblu lokalnym i regionalnym.

- **Opracowywanie programów szkoleniowych i przyjmowanie kodeksów etycznych dotyczących przeciwdziałania korupcji, opracowanych z myślą o pracownikach straży granicznej, służb celnych oraz innych urzędnikach zatrudnionych w obszarze zarządzania granicami**

Akademia PSG poczyniła dalsze postępy w zakresie podwyższenia poziomu swoich szkoleń i poprawy warunków ich prowadzenia. Jeżeli chodzi o strukturę instytucjonalną, w PSG stworzono specjalny departament, którego zadaniem jest zapobieganie korupcji. Jeśli zaś chodzi o edukację, program nauczania Akademii PSG obejmuje 114 godzin akademickich zajęć prawniczych dotyczących zwalczania korupcji i kodeksu postępowania pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie granicami. Prowadzone jest również szkolenie specjalne na poziomie zaawansowanym dla osób uczestniczących w zarządzaniu granicami.

Stosuje się także inne konkretne działania: funkcjonuje Biuro Kontakt Publicznego służące przyjmowaniu skarg obywateli oraz linia informacyjna działająca przez 24 godziny na dobę. Prowadzone są kampanie antykorupcyjne, również we współpracy z niektórymi organizacjami pozarządowymi.

Jeśli chodzi o kwestie celne, Ministerstwo Dochodów i Opłat również wzmocniło swój Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zajmujący się przypadkami korupcji. Otrzymał on szersze uprawnienia w zakresie wykrywania przestępstw korupcyjnych dotyczących kwestii celnych i zapobiegania takim przestępstwom. Strategia antykorupcyjna dotycząca kwestii celnych obejmuje realizację takich celów, jak zmniejszenie korupcji wśród pracowników za pomocą działań prewencyjnych oraz wykształcenie negatywnego nastawienia wobec akceptacji łapówek. W celu rozwiązania tego problemu w lutym 2013 r. rozpoczęto operację Granica Państwa 2013.

Segment 2 / temat 2 – zarządzanie migracjami

- **Przyjęcie ram prawnych dotyczących polityki migracyjnej, które zapewniłyby: skutecznie funkcjonującą strukturę instytucji zajmujących się zarządzaniem migracjami, zasady wjazdu obcokrajowców do kraju oraz ich pobytu, środki służące reintegracji obywateli Ukrainy (powracających dobrowolnie lub na podstawie umowy o readmisji zawartej między UE a Ukrainą), procedurę monitorowania przepływów migracyjnych oraz środki na rzecz walki z nielegalną migracją (w tym procedury powrotu, prawa osób podlegających takim procedurom, warunki zatrzymania, starania na rzecz zawarcia umów o readmisji z najważniejszymi krajami pochodzenia oraz działania związane z wykrywaniem nielegalnych imigrantów na terytorium kraju)**

Przepisy ramowe dotyczące obcokrajowców i bezpieczeństwa zostały już przyjęte i obowiązują od września 2011 r. Obejmują one zasady dotyczące wjazdu, pobytu i powrotu. Zgodnie z poprzednimi zaleceniami Komisji w celu ustanowienia szczegółowych przepisów dotyczących procedury wydalenia, dokumentów wydawanych migrantom oraz dodatkowych uprawnień Państwowej Straży Granicznej w kwestii przymusowego powrotu zmieniono pięć kolejnych ustaw. Przyjęto dodatkowe przepisy operacyjne w formie aktów wykonawczych, zapewniające większą przejrzystość procedur dotyczących legalnego pobytu.

Reintegracja obywateli Ukrainy podlegających readmisji lub powracających dobrowolnie formalnie stanowi element planu działania w sprawie integracji, ukierunkowanego zarówno na migrantów, jak i na własnych obywateli. W aktach wykonawczych uregulowano niektóre aspekty szczególne (zatwierdzanie szkoleń zawodowych odbytych nieformalnie w trakcie pracy za granicą). Prezydent opowiedział się za bardziej wszechstronnym podejściem do reintegracji na rynku pracy (coroczne przemówienie do Rady Najwyższej Ukrainy, czerwiec 2013 r.) i powierzył Ministerstwu Polityki Społecznej zadanie opracowania przepisów i ukierunkowanego programu krajowego w tym zakresie. W akcie wykonawczym z 2012 r. zawarto bardziej szczegółowe przepisy dotyczące dobrowolnych powrotów, ale przydatne byłoby także dalsze dopracowanie mechanizmu.

Obowiązkowe lub przymusowe wydalenie nielegalnego imigranta obejmuje zatrzymanie obcokrajowca w Centrum Opieki Migracyjnej (COM) na okres niezbędny dla wyegzekwowania decyzji sądu w sprawie obowiązkowego wydalenia, który zgodnie z właściwymi postanowieniami ustawy z 2011 r. w sprawie statusu prawnego obcokrajowców i bezpieczeństwa nie powinien przekroczyć 12 miesięcy⁶. Nie przewiduje się sądowej kontroli decyzji w sprawie zatrzymania administracyjnego w COM, z wyjątkiem przypadków połączenia z apelacją dotyczącą treści sprawy, tzn. wydalenia⁷; organy ścigania mają jedynie obowiązek powiadomienia Prokuratury w ciągu 24 godzin.

Jeśli chodzi o potencjał instytucjonalny, Państwowa Służba Migracyjna (PSM) jest czołową agencją wdrażającą i koordynującą politykę migracyjną. Została utworzona w 2011 r. i do chwili obecnej osiągnęła pełną sprawność operacyjną. Zatrudnia 199 urzędników w swoim biurze centralnym oraz 5133 urzędników w swoich biurach regionalnych; istnieją plany zatrudnienia dodatkowych 1500 pracowników, którzy mieliby zajmować się nielegalną imigracją. Jest ona odpowiedzialna zarówno za legalną, jak i nielegalną migrację, chociaż w przypadku tej drugiej (np. zatrzymania) ze względu na swój cywilny charakter musi ona angażować organy ścigania.

Jeśli chodzi o readmisje, Ukraina zawarła umowy o readmisji z Unią Europejską (obowiązują one od 1 stycznia 2008 r.). Podpisano protokół wykonawczy z Austrią; na końcowym etapie znajdują się negocjacje dotyczące analogicznych protokołów z Czechami, Polską i Estonią. Prowadzi się też negocjacje z innymi 12 państwami członkowskimi. W 2013 r. zostało podpisane i weszło w życie nowe porozumienie z Rosją o przyspieszonej readmisji. Trwają

⁶ Art. 30 ust. 3 i 4 ustawy z 2011 r. w sprawie statusu prawnego obcokrajowców i bezpieczeństwa.

⁷ Zob. w szczególności art. 183-5 ustęp drugi oraz art. 256 ust. 9 kodeksu postępowania administracyjnego.

negocjacje z szeregiem innych państw (państwa Bałkanów Zachodnich, Szwajcaria i Islandia). W maju 2012 r. odbyło się posiedzenie wspólnego komitetu UE i Ukrainy ds. readmisji, który odnotował brak istotnych problemów związanych z praktyczną realizacją umowy oraz omówił szereg kwestii technicznych.

- **Przyjęcie krajowej strategii zarządzania migracjami w celu skutecznego wdrożenia ram prawnych dotyczących polityki migracyjnej oraz planu działania określającego ramy czasowe, konkretne cele, działania, wyniki, wskaźniki skuteczności działania oraz dostateczne zasoby ludzkie i finansowe**

W dniu 30 maja 2011 r. przyjęto strategię w sprawie migracji i azylu, w której określono trendy, zasady i priorytety, oraz plan działania, w którym wskazano działania, ramy czasowe i właściwe organy. Zadanie realizacji polityki migracyjnej powierzono tymczasowej Komisji Międzyinstytucjonalnej. Utworzono także Radę Koordynacyjną w celu koordynacji działań podejmowanych w ramach planu działania.

- **Utworzenie mechanizmu monitorowania przepływów migracyjnych, definiowania regularnie aktualizowanego profilu migracyjnego dla Ukrainy obejmującego dane dotyczące zarówno migracji legalnej, jak i nielegalnej, i ustanawiania organów odpowiedzialnych za gromadzenie i analizowanie danych dotyczących stanu migracji i przepływów migracyjnych**

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 2012 r. jako podsystem Arkanu (zintegrowanego międzyinstytucjonalnego systemu informacyjnego, zob. temat 1 powyżej dotyczący zarządzania granicami) opracowywany jest mechanizm monitorowania przepływów migracyjnych. Przygotowano już specyfikację dotyczącą zakresu zadań.

Profile migracyjne są regularnie aktualizowane, a w przypadku ostatniego profilu, dotyczącego 2012 r. (wydanego w 2013 r.), przewodnią rolę odgrywała już Państwowa Służba Migracyjna, przy aktywnej pomocy ekspertów MOP.

Jeśli chodzi o analizę ryzyka, na podstawie strategii przyjętej w 2011 r. nadal opracowuje się metodykę przeciwdziałania nielegalnej imigracji za pomocą Centrum Analizy Kontaktów. Obecnie wszystkie prace prowadzone są przez Wydział Analityczny Państwowej Służby Migracyjnej, gromadzący dane statystyczne i inne dane ręcznie, bez wsparcia informatycznego ze strony właściwych agencji.

Segment 2 / temat 3 – polityka azylowa

- **Przyjęcie przepisów w dziedzinie polityki azylowej zgodnych z normami międzynarodowymi (konwencja genewska z 1951 r. wraz z protokołem dotyczącym statusu uchodźców) i normami UE, ustanawiających podstawę dla ochrony międzynarodowej (w tym uzupełniających form ochrony), zasady proceduralne rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową oraz prawa osób ubiegających się o azyl i uchodźców**

Obowiązuje ustawa ramowa z 2011 r. w sprawie uchodźców oraz osób wymagających ochrony pomocniczej i tymczasowej. Zapewnia ona solidną podstawę prawną dla procedur azylowych, która w znacznej części jest zgodna z normami europejskimi i międzynarodowymi. Jednak niektóre jej elementy nadal wymagają poprawy, ponieważ pomimo wcześniejszych zaleceń Komisji i zaleceń wydanych przez UNHCR w sprawozdaniu dotyczącym Ukrainy w lipcu bieżącego roku⁸ ustawa nie została zmieniona. W szczególności należy rozszerzyć definicję ochrony uzupełniającej i tymczasowej oraz zapewnić osobom ubiegającym się o azyl niezbędną bezpłatną opiekę medyczną – a przynajmniej opiekę w nagłych przypadkach. Jeżeli chodzi o tę ostatnią kwestię, PSM opracowała już projekt. Zgodnie z przedstawionymi zaleceniami w 2012 r. podjęto działania na rzecz dostosowania innych aktów prawnych do ustawy ramowej poprzez nadanie różnych praw osobom objętym ochroną tymczasową i uzupełniającą (kształcenie, opieka zdrowotna, świadczenia rodzinne, świadczenia socjalne itp.).

Istnieje również ustawa dotycząca procedury azylowej, chociaż wymaga wprowadzenia pewnych zmian, w szczególności w zakresie terminu odwołań, który obecnie wynosi pięć dni, nawet jeżeli zdaniem władz ukraińskich nie jest on ściśle przestrzegany przez sądy. Należy również wyraźnie odnieść się do informacji o kraju pochodzenia. Wyjaśnienia wymagają takie kwestie, jak prawo do tłumacza, poufność rozmów, wskazanie przyczyn odrzucenia i niedopuszczalności wniosków azylowych. Wreszcie, dalszego dopracowania wymagają przepisy o zatrzymaniu, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii niezbędnej zgody sądu.

Istnieją przepisy dotyczące darmowej pomocy prawnej, które mają wejść w życie od 2014 r. i w ramach których mają między innymi funkcjonować „kliniki prawne” zapewniające prawników również obcokrajowcom i osobom ubiegającym się o azyl; nie do końca jasne są kwestie finansowe. Ustawa przewiduje jednak pomoc prawną wyłącznie dla obywateli tych państw, z którymi Ukraina podpisała dwustronne umowy o darmowej pomocy prawnej – przepis ten de facto uniemożliwia wielu osobom ubiegającym się o azyl otrzymanie darmowej pomocy prawnej.

Jeśli chodzi o perspektywę polityczną, w lipcu 2012 r. przyjęto plan działania w sprawie integracji uchodźców i osób wymagających dodatkowej ochrony, zapewniający lepsze skoordynowanie podejść różnych organów, w tym Ministerstwa Polityki Społecznej. Nadal należy jednak rozwiązać pewne ważne problemy, na przykład kwestię zabezpieczenia środków budżetowych na wdrożenie planu.

Z kolei jeśli chodzi o sferę instytucjonalną, Państwowa Służba Migracyjna (PSM) jest główną agencją państwową właściwą do podejmowania decyzji dotyczących osób składających wnioski azylowe. W celu wdrożenia planu należy zwiększyć liczbę pracowników zajmujących się osobami ubiegającymi się o azyl oraz usprawnić proces podejmowania decyzji. Relacje ze społeczeństwem obywatelskim i UNHCR nie uległy istotnej poprawie.

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

Segment 3: porządek publiczny i bezpieczeństwo

Ocena ogólna

Utworzono ramy legislacyjne i polityczne w zakresie **zapobiegania przestępczości zorganizowanej i jej zwalczania**. Przyjęto ustawę w sprawie przestępczości zorganizowanej, a także odnośną strategię („Krajową politykę”) i towarzyszący jej plan działania; w dużym stopniu są one zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi.

Skonsolidowano ramy legislacyjne, polityczne i instytucjonalne w zakresie zapobiegania **handlowi ludźmi** oraz zwalczania tego procederu, które są w znacznym stopniu zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi. Plan działania na lata 2012-15 przewiduje całościowe podejście do kwestii handlu ludźmi.

W odniesieniu do **polityki antykorupcyjnej**, pomimo poczynionych znaczących postępów w ciągu ostatnich dwóch lat, nadal potrzebne są dalsze usprawnienia w celu domknięcia ram prawnych i politycznych.

Koordinacja w zakresie **współpracy między organami ścigania** została zasadniczo poprawiona, co umożliwiło skuteczniejszą wymianę informacji. Ustanowiono zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi ramy legislacyjne i polityczne w zakresie zapobiegania **procederom prania pieniędzy i finansowania terroryzmu** oraz zwalczania tych procederów. Ukraina przystąpiła do wszystkich konwencji ONZ i konwencji Rady Europy w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa, jak również do większości konwencji ONZ i Rady Europy dotyczących walki z terroryzmem.

Należy podjąć dalsze działania dla osiągnięcia postępu w zakresie zawierania porozumień z Europolem oraz Eurojustem.

Ramy legislacyjne i instytucjonalne dotyczące **ochrony danych** są zgodne z normami europejskimi, chociaż nadal zachodzi potrzeba wprowadzenia pewnych zmian w celu poszerzenia uprawnień Organu Nadzorującego Ochronę Danych.

Ukraina ustanowiła niezbędne ramy legislacyjne, polityczne i instytucjonalne dotyczące **polityki walki z narkotykami**; są one zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi.

Dokonano dalszej konsolidacji ram legislacyjnych w obszarze **współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych**. Ukraina ratyfikowała już drugi Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o pomocy prawnej w sprawach karnych oraz ustanowiła odpowiednie przepisy w swoim nowym kodeksie postępowania karnego.

Należy zauważyć, że Ukraina podjęła nie tylko działania związane z osiągnięciem benchmarków VLAP, ale także działania na rzecz reform dotyczących systemu sądownictwa oraz prokuratury, co jest ściśle powiązane z reformą konstytucyjną.

Uwagi szczegółowe

Segment 3 / temat 1 – zapobieganie przestępczości zorganizowanej, terroryzmowi i korupcji oraz ich zwalczanie

- **Przyjęcie całościowej strategii dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej wraz z planem działania określającym ramy czasowe, konkretne cele, działania, wyniki, wskaźniki skuteczności działania oraz dostateczne zasoby ludzkie i finansowe**

Zmieniona w 2011 r. ustawa w sprawie organizacji i prawnych zasad zwalczania przestępczości zorganizowanej zapewnia podstawę prawną zwalczania przestępczości zorganizowanej poprzez określenie ogólnych ram organizacyjnych i stworzenie systemu właściwych organów państwowych, określenie ich uprawnień oraz metod współpracy. Oprócz ustawy istnieje strategia („koncepcja”) polityki państwa w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej z października 2011 r., uszczegółowiona przez plan działania przyjęty w styczniu 2012 r.

Ramy prawne dotyczące przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości i jej zwalczania domknęto za pomocą odpowiednich zmian do kodeksu karnego, a zwłaszcza odpowiednich przepisów nowego kodeksu postępowania karnego, który wszedł w życie 19 listopada 2012 r. Kodeks postępowania karnego zawiera postanowienia mające zasadnicze znaczenie dla zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym szczegółowe przepisy dotyczące działań dochodzeniowych prowadzonych pod przykryciem. Z kolei kodeks karny określa kryteria kwalifikacji przestępstw jako przestępczości zorganizowanej, w przypadku której obowiązują bardziej surowe kary. Ochrona świadków została jeszcze bardziej wzmocniona dzięki ustanowieniu środków zapobiegawczych, jednak pożądane byłoby wdrożenie dodatkowych konkretnych postanowień dotyczących współpracy byłych członków grup przestępczych z organami ścigania poprzez ustanowienie konkretnych programów służących zachęcaniu ich do współpracy i nagradzaniu za nią. W zakresie procedur karnych dla dalszego zwiększenia skuteczności zwalczania przestępczości zorganizowanej korzystne byłoby przyjęcie bardziej zaawansowanych typów konfiskaty (konfiskata rozszerzona, konfiskata bez uprzedniego wyroku skazującego, konfiskata równowartości), a następnie stworzenie niezależnej agencji, która zarządzałaby przejętym i skonfiskowanym majątkiem.

Jeśli chodzi o ramy polityczne, „koncepcja” polityki państwa wraz z towarzyszącym jej szczegółowym planem działania jest starannie realizowana, a ustalone cele i terminy przestrzegane. Szczególnie uwzględnia się przy tym analizę odpowiednich przepisów i późniejszych zmian oraz kwestię opracowania skutecznego mechanizmu współpracy. Ponadto za pomocą jednolitego rejestru wszystkich dochodzeń przygotowawczych stworzonego w Prokuraturze Generalnej (PG) prowadzona jest doroczna systematyczna analiza przyczyn i istotnych czynników.

Wreszcie, jeśli chodzi o strukturę instytucjonalną, w nowym kodeksie postępowania karnego wyraźnie wskazuje się przewodnią rolę koordynującą i nadzorującą prokuratury oraz określa podmiot posiadający uprawnienia decyzyjne w razie sporu. Organy państwowe utworzone specjalnie w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, zarówno w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak i Służb Bezpieczeństwa, mogą dodatkowo usprawnić system funkcjonowania organów państwa zaangażowanych w zwalczanie przestępczości zorganizowanej.

- **Przyjęcie ustawy dotyczącej handlu ludźmi oraz planu działania na rzecz skutecznej realizacji krajowego programu zwalczania handlu ludźmi, określającego ramy czasowe, konkretne cele, działania, wyniki, wskaźniki skuteczności działania oraz dostateczne zasoby ludzkie i finansowe**

Ustawa w sprawie zwalczania handlu ludźmi obowiązuje od października 2011 r. Określono w niej główne postanowienia dotyczące zapobiegania handlowi ludźmi i jego zwalczania oraz pomocy i ochrony udzielanej ofiarom zgodnie z właściwymi normami UE i normami międzynarodowymi (konwencja Rady Europy). W okresie ostatnich dwóch lat ustawę tę uzupełniono za pomocą różnych instrumentów prawnych, które znacznie poprawiły i skonsolidowały ramy prawne. Dzięki temu odniesiono się do praktycznie wszystkich zaleceń przedstawionych w drugim sprawozdaniu Komisji z postępu prac.

W celu wdrożenia ustawy przyjęto akty prawa wtórnego (rozporządzenia Rady Ministrów): akt ustanawiający znormalizowane procedury uznawania stosowane w przypadku przyznawania statusu ofiary handlu ludźmi (w maju 2012 r.) oraz akt w sprawie krajowego mechanizmu współdziałania między funkcjonariuszami zwalczającymi handel ludźmi (w sierpniu 2012 r.). Celem tego ostatniego aktu prawnego było uniknięcie powielania uprawnień oraz stworzenie wszechstronnego systemu.

Jeśli chodzi o proceduralne prawa ofiar, niektóre nowe postanowienia w sprawie ochrony świadków (dotyczące posiedzeń niejawnych i postępowań przygotowawczych i sądowych prowadzonych na odległość) zawarte w nowym kodeksie postępowania karnego (obowiązującym od 19 listopada 2012 r.) mają znaczenie również dla ofiar handlu ludźmi. Prawa proceduralne mogą zostać jeszcze bardziej zwiększone dzięki systemowi umożliwiającemu podjęcie działań zapobiegawczych przed rozmową z potencjalnymi ofiarami oraz zapewnienie poufności już na tym etapie. W odniesieniu do ofiar będących obcokrajowcami należy uzupełnić przepisy dotyczące statusu prawnego obcokrajowców, aby umożliwić im uzyskanie zezwolenia na pobyt po uznaniu ich statusu.

W maju 2012 r. przyjęto plan działania określający środki, które należy podjąć do 2015 r., oraz konkretne ramy czasowe, cele, wyniki i wskaźniki skuteczności działania. Pomoc dla ofiar (rehabilitacja oraz pomoc socjalna, prawna, medyczna i psychologiczna) ma zostać usprawniona dzięki konkretnemu systemowi monitorowania i lepszej koordynacji. W zakresie zapobiegania zaplanowano kampanie informacyjne i inne działania zwiększające świadomość wraz z przyznanymi na nie środkami budżetowymi. Zatwierdzono

zaawansowane programy szkoleniowe dla pracowników państwowych, w tym funkcjonariuszy pracujących na pierwszej linii, wraz z określonymi środkami budżetowymi. Tym niemniej należałoby przydzielić środki budżetowe na pomoc w bardziej ukierunkowany sposób, aby zapewnić odpowiednie środki na szczeblu krajowym i lokalnym.

Jeśli chodzi o sferę instytucjonalną, krajowym koordynatorem do spraw prewencji ustanowionym od stycznia 2012 r. jest Ministerstwo Polityki Społecznej, natomiast metody współpracy uzgodniono z organizacjami pozarządowymi wymienionymi w protokole współpracy z wszechukraińską koalicją organizacji pozarządowych przeciwko handlowi ludźmi, podpisanym w kwietniu 2013 r. Należy stworzyć przejrzysty system dotyczący udziału społeczeństwa obywatelskiego w świadczeniu usług socjalnych dla ofiar handlu ludźmi.

W zakresie zwalczania handlu ludźmi działania organów ścigania koordynuje prokurator, z kolei w Milicji utworzono odrębny Departament, mający od sierpnia 2013 r. konkretne uprawnienia dochodzeniowe.

- **Przyjęcie przepisów dotyczących zapobiegania korupcji i jej zwalczania oraz stworzenie wspólnej i niezależnej agencji antykorupcyjnej; poprawa koordynacji i usprawnienie wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za zwalczanie korupcji**

Po przyjęciu w kwietniu 2011 r. przepisów antykorupcyjnych Ukraina podjęła dalsze inicjatywy legislacyjne (chodzi o pakiety legislacyjne z maja 2013 r.) służące realizacji niektórych niewprowadzonych dotychczas w życie zaleceń przedstawionych przez Komisję i Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO). Jednocześnie należy podkreślić, że częste fragmentaryczne zmiany legislacyjne, będące przeciwieństwem spójnego strategicznego podejścia do reform legislacyjnych, niosą poważne ryzyko dla pewności prawa i mogą utrudnić realizację polityki antykorupcyjnej. Należy podjąć zwiększone wysiłki na rzecz podwyższenia jakości procesu legislacyjnego, stworzenia kompleksowego strategicznego podejścia opartego na rzetelnej ocenie skutków i zwiększenia świadomości na temat trwających zmian legislacyjnych.

W odniesieniu do ram prawa karnego można odnotować poprawę, przejawiającą się na przykład w bardziej precyzyjnym określeniu zakresu przestępstw korupcyjnych. Co więcej, przyjęto przepisy uchylające postanowienia kodeksu wykroczeń administracyjnych obejmujące przestępstwa związane z odpowiedzialnością karną za czynną lub bierną korupcję. W 2012 r. przyjęto zasady postępowania etycznego dla wszystkich osób upoważnionych do sprawowania funkcji w urzędach centralnych lub lokalnych.

W sektorze prywatnym postępy osiągnięto poprzez wprowadzenie koncepcji korporacyjnej odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne popełnione na rzecz lub w imieniu osoby prawnej. Nie ma pełnej jasności odnośnie tego, czy i w jaki sposób nowe przepisy obejmują odpowiedzialność korporacji w razie braku nadzoru lub kontroli. Sankcje stosowane

obecnie wobec osób fizycznych i prawnych za korupcję w sektorze prywatnym nie są dostatecznie odstraszające. Do parlamentu przesłano nową ustawę, której celem jest wprowadzenie surowszych kar przy jednoczesnym pozostawieniu kary pozbawienia wolności dla osób fizycznych jako alternatywy w przypadku mniejszych naruszeń.

Monitorowanie krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2011-2015 jest jednym z zadań Krajowego Komitetu Antykorupcyjnego (KKA). Odnośny plan działania (program krajowy) koordynowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości mógłby zyskać na wartości dzięki aktualizacjom dotyczącym planowanych działań w porozumieniu ze społeczeństwem obywatelskim oraz przyznaniu wystarczających środków budżetowych. Społeczeństwo obywatelskie jest reprezentowane na forum KKA (jego reprezentanci stanowią jedną piątą członków). W ciągu ostatniego roku nie odbyło się jednak żadne posiedzenie KKA, a faktyczny udział społeczeństwa obywatelskiego w tym Komitecie nie mógł przynieść zbyt wielu konkretnych efektów w praktyce, o ile przyniósł jakiegokolwiek. Ponadto GRECO zwróciła uwagę na nadal aktualne wątpliwości dotyczące tego, czy KKA faktycznie jest w stanie odgrywać istotną rolę w zakresie monitoringu.

Dzięki nowemu kodeksowi postępowania karnego, który wszedł w życie 20 listopada 2012 r., prokurator odgrywa bardziej znaczącą rolę w nadzorowaniu postępowań karnych. Podobno opracowuje się także nowe przepisy dotyczące funkcjonowania prokuratury. Pozostają jednak wątpliwości co do tego, w jakim zakresie obecna struktura instytucjonalna wystarczająco gwarantuje niezależność i skuteczność, w tym w odniesieniu do antykorupcyjnej specjalizacji organów ścigania i prokuratury oraz podziału zadań między nimi i konkretnej współpracy. GRECO zwróciła uwagę, że jej zalecenia dotyczące gwarancji niezależności prokuratorów od wpływów politycznych nadal nie zostały w pełni wprowadzone w życie, dostrzegając jednocześnie konstytucyjne i praktyczne wyzwania, które utrudniają przyjęcie zmienionych przepisów dotyczących prokuratury. Przyjęto nowe zmiany do kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, w tym postanowienia dotyczące konfiskaty równowartości i konfiskaty w stosunku do osób trzecich.

W odniesieniu do immunitetów nadal istnieją obawy dotyczące immunitetu posłów do parlamentu chroniącego przed postępowaniem karnym i zatrzymaniem, co niesie ryzyko utrudniania i upolitycznienia postępowania sądowego. W stosunku do posłów nie można prowadzić żadnych postępowań karnych (w tym postępowań wstępnych, przeszukań, przechwyceń, operacji pod przykryciem itp.) bez zgody parlamentu. Może to mieć poważny negatywny wpływ na skuteczność i rzetelność postępowań karnych, a także doprowadzić do sytuacji, w której parlament przejmie rolę systemu sądowego. Nadal istnieją również pewne obawy w odniesieniu do immunitetu sędziów i prokuratorów chroniącego ich przed aresztowaniem lub zatrzymaniem, także w zakresie decyzyjnego procesu uchylania immunitetu, który obecnie znajduje się w gestii parlamentu. Parlamentowi przedłożono projekt aktu prawnego, którego celem jest powierzenie Najwyższemu Trybunałowi Sprawiedliwości uprawnienia do uchylania immunitetu sędziów i prokuratorów.

Chociaż na Ukrainie istnieje system oświadczeń majątkowych mający zastosowanie wobec urzędników publicznych, konieczne jest podjęcie dodatkowych wysiłków na rzecz zapewnienia rzetelnego i niezależnego mechanizmu weryfikacji oraz skutecznego, proporcjonalnego i odstrasającego systemu sankcji. W instytucjach publicznych utworzono specjalne mechanizmy kontroli wewnętrznej oraz wskazano Ministerstwo Dochodów i Opłat jako instytucję odpowiedzialną za weryfikację oświadczeń majątkowych. Potrzebne są jednak dalsze działania w celu zapewnienia, aby deklaracje majątkowe były bardziej rozpowszechnione i dostępne drogą elektroniczną. Ponadto nie jest jasne, w jaki sposób prace weryfikacyjne Ministerstwa Dochodów i Opłat zostaną zorganizowane, jaka metodyka i jakie narzędzia będą stosowane podczas tego rodzaju procedur i w jaki sposób zapewni się Ministerstwu zasoby do realizacji tych nowych dodatkowych zadań. Organ nie będzie miał uprawnień do samodzielnego stosowania sankcji. Może jedynie przekazywać sprawy innym organom lub organom ścigania. Należy jasno zdefiniować współpracę między państwowym organem właściwym w sprawie dochodów i opłat a innymi organami administracyjnymi i organami ścigania w związku z procedurą weryfikacji oświadczeń majątkowych. Jeśli chodzi o problem konfliktu interesów, nie uwzględniono przeprowadzania niezależnej weryfikacji zewnętrznej, chociaż przewidziano kontrolę wewnętrzną w pewnym zakresie. Należy usprawnić system sankcji, aby zapewnić możliwość egzekwowania odstraszących sankcji i środków w sposób terminowy i tym samym umożliwić naprawę szkód powstałych lub mogących powstać dla interesu publicznego.

W połowie 2012 r. przyjęto przepisy prawne w sprawie nowego elektronicznego systemu zamówień publicznych. Niektóre kwestie nadal pozostają nierozstrzygnięte, na przykład potrzeba dalszego zwiększenia przejrzystości zamówień publicznych oraz usprawnienia procesu udzielania zamówień publicznych, rozwiązania problemu istnienia wielu przypadków wyłączenia z systemu zamówień publicznych, a także wyjaśnienia zakresu pojęcia „podmiotów zamawiających”, do których stosuje się przepisy dotyczące zamówień publicznych, w szczególności w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i przedsiębiorstw interesu publicznego. Parlamentowi przedłożono niedawno projekt ustawy, której celem jest zwiększenie przejrzystości wydatków publicznych, w tym w przypadku przedsiębiorstw państwowych.

Prawo ukraińskie zobowiązuje urzędników publicznych do zgłaszania przypadków korupcji. Zawarto w nim ogólne postanowienia dotyczące ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia. Wydaje się, że ochrona osób zgłaszających przypadki naruszenia w praktyce jest postrzegana dość restrykcyjnie (tzn. jest ona ograniczona do postępowań karnych). Aby poprawić tę sytuację, Ukraina wdrożyła kilka ogólnych postanowień w kilku uregulowaniach sektorowych. Konieczne jest podjęcie zwiększonych wysiłków w celu dalszego poszerzenia zakresu ochrony i stworzenia kultury zaufania do mechanizmów raportowania.

Obszarem, w którym nadal występują istotne niedociągnięcia, jest finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych. Obecnie opracowywany jest projekt aktu prawnego mającego służyć wprowadzeniu w życie niewdrożonych zaleceń GRECO.

Na początku 2013 r. GRECO stwierdziła, że 11 spośród 25 zaleceń z pierwszych dwóch rund ewaluacji nie zostało wprowadzonych w życie w sposób zadowalający. GRECO podkreśliła, że nadal nie ustanowiono ram prawnych dotyczących takich zasadniczych dziedzin, jak prokuratura, reforma administracji publicznej czy zamówienia publiczne, co skutkuje brakiem pewności prawa i sprawia, że niezbędne środki wykonawcze nie mają znaczenia.

- **Przyjęcie krajowej strategii zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych procederów; przyjęcie ustawy o zapobieganiu finansowaniu terroryzmu**

W odniesieniu do kwestii prania pieniędzy w ubiegłych latach osiągnięto istotną poprawę stanu prawnego i wydaje się, że system zapewniania nadzoru nad całością polityki w tym zakresie funkcjonuje sprawnie. Co roku przyjmuje się plan działania, który stanowi szczegółowe rozwinięcie krajowej strategii obejmującej okres do 2015 r. (przyjętej przez Radę Ministrów). Plan działania obejmuje konkretne środki, a odpowiedzialność za ich wdrożenie jest w sposób wyraźny przypisana poszczególnym instytucjom. Plan zawiera również terminy wdrażania poszczególnych środków.

Jeśli chodzi o sferę instytucjonalną, obowiązki dotyczące nadzoru nad poszczególnymi sektorami zostały podzielone, przy czym Wydział Wywiadu Finansowego (WWF) odgrywa rolę przewodnią. W WWF pracują wysoko wykwalifikowani analitycy, którzy prowadzą codzienne analizy sprawozdań otrzymywanych od jednostek sprawozdawczych. W ubiegłych latach zorganizowano programy zwiększania potencjału instytucjonalnego dla WWF i innych organów ścigania w zakresie prania pieniędzy.

Nierozstrzygnięte kwestie dotyczące karania za wykorzystywanie informacji poufnych w transakcjach oraz manipulowania rynkami zostały uregulowane w przyjętych zmianach legislacyjnych. Wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacja na rynku podlega karze na mocy kodeksu wykroczeń administracyjnych lub kodeksu karnego. Osoby prawne winne tych naruszeń narażają się na odpowiedzialność finansową i cofnięcie licencji, na podstawie której prowadzą działalność na rynku.

Dziedziny, w których potrzebne są dalsze działania, dotyczą potrzeby objęcia przepisami prawnymi osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne w kraju oraz wyjaśnienia tego, że pranie pieniędzy jest samoistnym przestępstwem, mimo że kilka stosownych orzeczeń zgodnych z takim sposobem rozumowania zostało już wydanych. Aby możliwe było osiągnięcie lepszych rezultatów w zwalczaniu przestępstw gospodarczych o dużej skali i pozbawianiu grup przestępczych nielegalnie zdobytego majątku, pranie pieniędzy musi być postrzegane jako zjawisko wykraczające poza zwykłe powiązania ze światem przestępczym ustanowione w celu ukrycia dowodów przestępstwa.

- **Przyjęcie nowego krajowego programu strategicznego w sprawie narkotyków i związanego z nim planu działania; ratyfikowanie protokołu ustaleń z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA)**

Obowiązują stosowne ramy legislacyjne, polityczne i instytucjonalne. Są one zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi.

Już od 2010 r. wdrażana jest strategia („koncepcja”) realizacji krajowej polityki zapobiegania rozprzestrzenianiu się zjawiska narkomanii oraz zwalczania handlu narkotykami, substancjami psychotropowymi i prekursorami narkotyków (obejmująca lata 2011-15). W tym samym czasie ustanowiono także plan działania służący jej wdrożeniu. Istnieje koncepcja systemu monitorowania z 2011 r. wraz z późniejszym planem działania przyjętym w lipcu 2012 r.

W celu realizacji tych dokumentów politycznych przyjęto kilka aktów ustawodawczych i wykonawczych.

Nowa strategia zwalczania narkotyków na okres do 2020 r. została zatwierdzona dekretem prezydenckim z dnia 28 sierpnia 2013 r. Zapewnia ona bezpieczeństwo narodowe, ale znaczenie priorytetowe nadaje kwestiom dotyczącym ochrony praw człowieka (takim jak: uproszczenie dostępu do narkotyków legalnych ze względów medycznych, położenie nacisku na pomoc medyczną i prawną, wzmocnienie profilów zapobiegania). Aby tego rodzaju problemy zostały rozwiązane, system monitorowania analitycznego powinien umożliwić osobom prawnym świadczenie leczenia i stosowanie tego typu substancji w ich pracy. Projekt strategii skonsultowano ze środowiskiem akademickim, organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi, w tym z Grupą Pompidou Rady Europy.

Jeśli chodzi o ramy instytucjonalne, w 2011 r. jako główny organ odpowiedzialny za wdrażanie polityki zwalczania narkotyków (wraz z utworzonymi następnie sześcioma biurami regionalnymi) powołano Państwową Służbę Kontroli Narkotyków (PSKN). PSKN nie tylko pełni rolę koordynatora, ale również inicjuje działania służące zwalczaniu handlu narkotykami, zmniejszeniu używania narkotyków, osiągnięciu zintegrowanego podejścia międzyinstytucjonalnego, wzmocnieniu rehabilitacji osób uzależnionych i zwiększaniu świadomości. W marcu 2013 r. w celu precyzyjnego określenia uprawnień koordynacyjnych PSKN oraz jej relacji z innymi zainteresowanymi podmiotami przyjęto zmiany do ustawy o narkotykach.

Współpraca między instytucjami i agencjami została usprawniona. Należy jednak zapewnić dedykowane środki budżetowe na wdrożenie działań i na funkcjonowanie struktur instytucjonalnych, zwłaszcza biur regionalnych.

W 2010 r. na okres pięciu lat podpisano protokół ustaleń między Ukrainą (Ministerstwo Zdrowia) a Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), który wszedł w życie z dniem podpisania bez konieczności ratyfikacji. Jego postanowienia są wdrażane na bieżąco. Współpraca jest efektywna (np. regularnie wymienia się informacje o nowych rodzajach narkotyków, wdraża na Ukrainie nowe protokoły dotyczące chorób

zakaźnych spowodowanych używaniem narkotyków, rejestruje nowe wskaźniki przedawkowania narkotyków).

Obecnie rząd rozważa wprowadzenie przepisów umożliwiających Ukrainie przystąpienie do Grupy Pompidou Rady Europy. Jeśli chodzi o różnego rodzaju aspekty egzekwowania prawa, ponieważ Ukraina jest nie tylko krajem tranzytowym, ale również krajem docelowym w przypadku marihuany, opium i narkotyków syntetycznych (Subutex), Prokuratura Generalna dąży do usprawnienia dochodzeń za pomocą szkolenia funkcjonariuszy policji, częstszego stosowania agentów pod przykryciem i stworzenia wydziału specjalnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

- **Przyjęcie stosownych konwencji ONZ i Rady Europy w obszarach przedstawionych powyżej oraz w obszarze walki z terroryzmem**

Ukraina przystąpiła do wszystkich konwencji ONZ oraz Rady Europy istotnych z punktu widzenia wymienionych powyżej obszarów.

Niedawno Ukraina przystąpiła również do Protokołu przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją z 2001 r. Protokół ratyfikowała w kwietniu 2013 r., a w maju 2013 r. przyjęła niezbędne zmiany do swojego kodeksu karnego, które weszły w życie 4 lipca 2013 r.

Segment 3 / temat 2 – współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

- **Przyjęcie ram prawnych dotyczących wzajemnej pomocy prawnej**

Istnieją ramy legislacyjne w obszarze wzajemnej pomocy prawnej funkcjonują i są one z normami europejskimi.

Jak zaznaczono wyżej (w ramach segmentu 3 / tematu 1), Ukraina przeprowadziła reformę swoich przepisów karnych i przepisów dotyczących postępowania karnego, co doprowadziło do przyjęcia nowego kodeksu postępowania karnego (KPK), obowiązującego od listopada 2012 r. Przepisy dotyczące wzajemnej pomocy prawnej przyjęto już w czerwcu 2011 r. Nowy KPK zawiera szczególne postanowienia [dotyczące ogólnych zasad współpracy międzynarodowej, zapewnia podstawę prawną dla międzynarodowej pomocy prawnej i ustanawia odpowiednie przepisy dotyczące ekstradycji, przejęcia postępowania karnego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądów zagranicznych oraz przekazywania osób skazanych.](#)

W odniesieniu do ram instytucjonalnych nowy KPK potwierdził rolę Prokuratury Generalnej (PG) i Ministerstwa Sprawiedliwości (MS) jako centralnych organów w zakresie międzynarodowej pomocy prawnej. Wnioski dotyczące współpracy wymiarów sprawiedliwości otrzymywane w toku postępowania przygotowawczego podlegają ocenie PG, a wnioski otrzymane w toku postępowania sądowego – ocenie MS. Dopuszcza się

bezpośrednie kontakty między organami, z wyłączeniem pewnych wyjątków w określonych sprawach, w których organy centralne zachowują swoje uprawnienia.

- **Ratyfikacja drugiego protokołu do europejskiej konwencji o pomocy prawnej**

Drugi protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o pomocy prawnej został już ratyfikowany i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., towarzyszyły temu jednak pewne dodatkowe uwagi i zastrzeżenia. Zastrzeżenia dotyczą kwestii doręczania za pośrednictwem poczty (art. 16), obserwacji transgranicznej (art. 17) oraz operacji pod przykryciem (art. 19). Nowy KPK i inne przepisy, na przykład ustawa z 1993 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej, z późniejszymi zmianami, regulują niektóre sytuacje objęte zastrzeżeniami.

Chociaż zastrzeżenia zgłoszone przez Ukrainę nie zagrażają sprawnej współpracy międzynarodowej, pożądane byłoby ich zniesienie, tak aby możliwe było usprawnienie ram współpracy sądowej.

W nowym KPK uwzględniono również szczególne postanowienia drugiego protokołu dodatkowego do Konwencji o pomocy prawnej dotyczące obecności przedstawicieli zagranicznych władz w trakcie działań proceduralnych, przesłuchań w formie wideo- lub telekonferencji, informacji o przestępstwach, tymczasowego przekazania osób skazanych na terytorium państwa wzywanego, przesyłki niejawnie nadzorowanej oraz wspólnych zespołów dochodzeniowych.

- **Zawarcie umowy z Eurojustem**

Projekt umowy z Eurojustem został uzgodniony i parafowany już w grudniu 2011 r.; w PG ustanowiono już punkt kontaktowy. Jednakże dalsze kroki prowadzące do podpisania umowy zależą od wyników prowadzonych obecnie przez Eurojust analiz zmian ram legislacyjnych dotyczących ochrony danych (zob. temat 4 o ochronie danych).

Segment 3 / temat 3 – współpraca dotycząca ochrony porządku publicznego

- **Stworzenie stosownych mechanizmów koordynacji między odpowiednimi organami krajowymi i wspólnej bazy danych gwarantującej bezpośredni dostęp na całej Ukrainie**

Nowy KPK i projekt ustawy o nowej Prokuraturze Generalnej wprowadziły istotne zmiany, skutkując wprowadzeniem w życie zaleceń przedstawionych w poprzednich sprawozdaniach Komisji. W zaleceniach tych opowiadano się za zmianą zakresu uprawnień prokuratury, tak by była ona natychmiast informowana o wszystkich przestępstwach oraz mogła w razie potrzeby klasyfikować je jako przestępstwa szczególne (przestępstwa zorganizowane)

i przydzielać sprawy właściwej agencji. W zaleceniach sugerowano również zwiększenie koordynacji między organami ścigania.

Utworzono połączony (zintegrowany) rejestr postępowań przygotowawczych⁹, do którego w przypadku otrzymania przez organ ścigania informacji o przestępstwie należy natychmiast (w ciągu 24 godzin) wprowadzić najważniejsze informacje dotyczące takiego ujawnionego przestępstwa. Po zarejestrowaniu możliwe jest rozpoczęcie postępowania przygotowawczego. Prokuratura Generalna (UPG) nadzoruje zarządzanie tym rejestrem. Na etapie postępowania przygotowawczego może ona również wszcząć działania dochodzeniowe, przydzielić sprawy właściwej agencji oraz podjąć decyzje proceduralne, w tym koordynować kwestie związane z wnioskami o międzynarodową pomoc prawną. Na mocy KPK przewiduje się również ustanowienie nowej jednostki dochodzeniowej, zwanej „Krajowym Biurem Śledczym”. Biuro to będzie właściwe do prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnionych przez urzędników mających szczególny status, sędziów i funkcjonariuszy odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa. Wreszcie, utworzono nowe stanowisko związane z wymiarem sprawiedliwości – sędziego śledczego. Zadaniem takiej osoby jest wydawanie zezwoleń na wszystkie działania śledcze, które mogą spowodować ograniczenie praw obywatelskich i wolności (aresztowanie, przeszukanie miejsca zamieszkania, przesłuchanie itp.) oraz sprawowanie nadzoru proceduralnego nad śledztwami. Jeśli chodzi o szczególne uprawnienia prokuratury przy koordynacji śledztw dotyczących przestępstw popełnionych przez grupy zorganizowane, PG nadzoruje działania dochodzeniowe prowadzone przez specjalne jednostki śledcze utworzone w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na mocy ustawy o przestępczości zorganizowanej.

Do umożliwienia funkcjonowania Krajowego Biura Śledczego konieczne jest przyjęcie dalszych aktów prawnych, dla których terminy określono w przepisach końcowych i przejściowych KPK. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają również wymagające przyjęcia przepisy w sprawie Prokuratury Generalnej.

Jeśli chodzi o kwestię utworzenia scentralizowanych baz danych zawierających informacje o przestępstwach popełnionych przez grupy zorganizowane, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Służba Bezpieczeństwa prowadzi swoje własne odrębne bazy danych. Inne organy mogą uzyskać dostęp do nich jedynie na podstawie formalnego wniosku. Istnieje wydane w 2011 r. zarządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Służby Bezpieczeństwa określające instrukcje dotyczące współpracy w zakresie egzekwowania prawa w dziedzinie przestępczości zorganizowanej. Odnosi się ono do metod współpracy (wymiana informacji, tworzenie grup roboczych, wspólna analiza stanu i struktury przestępstw), ale nie wskazuje konkretnego terminu, który powinien zostać określony w celu zapewnienia odpowiedniej i regularnej wymiany informacji oraz odpowiednich działań sprawozdawczych.

Nie ustanowiono żadnych uniwersalnych norm dotyczących tworzenia „wspólnej bazy danych”: niektóre państwa mają jedną bazę danych, inne państwa – odrębne bazy. Niemniej jednak istotne jest stworzenie narzędzi niezbędnych dla aktywnego wyszukiwania informacji we wszystkich istniejących bazach danych, o których mowa powyżej.

- **Zawarcie umowy o współpracy operacyjnej z Europolem ze szczególnym naciskiem na postanowienia dotyczące ochrony danych**

⁹ Zarządzenie wydane przez PG w dniu 17 sierpnia 2012 r. ustanawia procedurę przechowywania i przetrzymywania danych.

Negocjacje w sprawie umowy o współpracy operacyjnej z Europolami są uzależnione od jego oceny norm dotyczących ochrony stosownych danych (zob. temat 4 o ochronie danych). Proces oceny prowadzonej przez Europol nadal trwa. Ukraina wypełniła dwa zestawy kwestionariuszy (w październiku 2011 r. oraz w czerwcu 2012 r.). Europol wkrótce przeprowadzi wizytę na Ukrainie, która powinna dodatkowo wyjaśnić obecny stan spraw.

Segment 3 / temat 4 – ochrona danych

- **Przyjęcie odpowiednich przepisów dotyczących ochrony danych osobowych oraz utworzenie niezależnego organu nadzorującego ochronę danych**

Od stycznia 2011 r. na Ukrainie obowiązuje ustawa o ochronie danych, ma ona jednak szereg niedociągnięć. Nie istniał również niezależny organ nadzorujący ochronę danych. W listopadzie 2012 r. i lipcu 2013 r. przyjęto dwie zmiany do ustawy o ochronie danych oraz zmiany do ustawy o rzeczniku praw obywatelskich mające umożliwić powierzenie mu roli organu zajmującego się ochroną danych. Zmiany do ustawy o ochronie danych oraz ustawy o rzeczniku praw obywatelskich wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

Osiągnięto znaczne postępy w zakresie likwidacji stwierdzonych niedociągnięć, a ramy legislacyjne są obecnie w znacznym stopniu zgodne z normami europejskimi, w tym z dorobkiem prawnym UE.

W zmianach do ustawy o ochronie danych wprowadzono istotny wyjątek dotyczący przetwarzania danych do celów artystycznych i dziennikarskich, co nie ogranicza się wyłącznie do dziennikarstwa zawodowego. Sprecyzowano prawa osób, których dane dotyczą, oraz definicję administratora danych, a system rejestracji, krytykowany za swój biurokratyczny charakter, zastąpiono systemem powiadamiania o przetwarzaniu danych szczególnie chronionych. Nadal jednak należy podjąć następujące działania: w ustawie należy ponownie zawrzeć definicję zgody osoby, której dotyczą dane; należy również zapewnić, aby powiadomienia były wymagane przed przetwarzaniem danych szczególnie chronionych, a nie po jego zakończeniu, jak to przewidują obecne przepisy. Należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie odpowiedniej równowagi między wolnością wypowiedzi a prawem do prywatności. Dla osiągnięcia tego celu kluczowe znaczenie będzie również miała odpowiednia interpretacja pojęcia ograniczonego dostępu do danych osobowych, która pozwoli uniknąć negatywnego wpływu na dostęp do informacji publicznej.

Jeśli chodzi o ramy instytucjonalne, utworzono niezależny organ nadzorujący ochronę danych poprzez powierzenie tego zadania rzecznikowi praw obywatelskich, którego niezależność gwarantują warunki jego powoływania oraz odwoływania, a także odrębny budżet. W ustawie precyzyjnie zdefiniowano uprawnienia rzecznika praw obywatelskich (informowanie, przyjmowanie skarg, badanie, zgłaszanie sądowi naruszeń, monitorowanie nowych praktyk, określanie kategorii przetwarzania danych wymagających notyfikacji, przyjmowanie zaleceń itp.). Jego kompetencje będzie jednak trzeba rozszerzyć na sektor prywatny. Istniejąca od 2011 r. Służba Ochrony Danych zostanie zlikwidowana. We wrześniu bieżącego roku przyjęto wspólne zarządzenie rzecznika praw obywatelskich i Ministra Sprawiedliwości

zawierające plan działania, w którym wskazuje się środki niezbędne dla administracyjnego przeniesienia uprawnień na rzecznika praw obywatelskich. W przyszłości okaże się, w jaki sposób zostaną zapewnione niezbędne zasoby ludzkie i finansowe oraz w jaki sposób zwiększona zostanie zdolność rzecznika do realizacji nowych zadań. Przed końcem bieżącego roku nadal trzeba przyjąć kolejne akty wykonawcze. Obecnie trwają konsultacje międzyresortowe dotyczące nowego projektu ustawy rozszerzającej uprawnienia rzecznika praw obywatelskich na sektor prywatny oraz zawierającej koncepcję zgody osób, których dotyczą dane.

- **Ratyfikacja właściwych konwencji międzynarodowych, takich jak Konwencja Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych oraz jej protokół dodatkowy z 2001 r.**

Ukraina ratyfikowała już Konwencję Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 1981 r., jak również jej protokół dodatkowy w odniesieniu do organów nadzorczych i transgranicznych przepływów danych z 2001 r., który wszedł w życie w kraju z dniem 1 stycznia 2011 r.

Segment 4: stosunki zewnętrzne i prawa podstawowe

Ocena ogólna

Ukraina osiągnęła postępy w zakresie segmentu 4, dotyczącego **stosunków zewnętrznych i praw podstawowych**. W szczególności rozwiązała ona problem niedyskryminującego wydawania dokumentów tożsamości uchodźcom i bezpaństwowcom, odpowiednio wydłużając okres ich ważności. Przyjęła ustawę o zapobieganiu i zwalczaniu dyskryminacji. Przyjęła również strategię i plan działania w sprawie włączenia społecznego mniejszości romskiej. Uprościła procedury zameldowania i wymeldowania.

Prawo **antydiskryminacyjne** przyjęte we wrześniu 2012 r. stanowi krok we właściwym kierunku, nadal jednak nie ma ono wszechstronnego charakteru. W szczególności nadal brakuje pewności prawa co do zakresu przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową i orientację seksualną, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do zatrudnienia i szkolenia zawodowego. Ponadto wobec braku mechanizmu odwrócenia ciężaru dowodu i z uwagi na brak jasności w odniesieniu do mechanizmów odszkodowawczych, prawa ofiar nie są należycie chronione.

Dokumenty (strategia i plan działania) w sprawie integracji **mniejszości romskiej** zapewniające konkretne ramy polityki i inicjujące proces włączania spraw związanych z tą mniejszością do krajowej polityki zostały już przyjęte, mają one jednak kilka niedociągnięć.

Procedury **zameldowania** i wymeldowania pomimo wprowadzenia pewnych usprawnień nadal mogą powodować trudności dla grup wrażliwych.

Uwagi szczegółowe

Segment 4 / temat 1 – swoboda przemieszczania się na terytorium Ukrainy

- **Rewizja ram prawnych i regulacyjnych obowiązujących w odniesieniu do procedur zameldowania i wymeldowania obywateli Ukrainy oraz legalnego pobytu obcokrajowców lub bezpaństwowców w celu uniknięcia nieuzasadnionych restrykcji lub zobowiązań dotyczących ich swobodnego przemieszczania się na Ukrainie, ze szczególnym odniesieniem do warunków legalnego pobytu bez zameldowania oraz środków podejmowanych w razie niezameldowania, a także odpowiedzialności najemców**

Ustawa w sprawie zmiany niektórych przepisów ustawowych Ukrainy, dotycząca zameldowania i miejsca zamieszkania na Ukrainie, weszła w życie 5 sierpnia 2012 r.

Na mocy nowych ram prawnych system meldunku przeszedł pod jurysdykcję Państwowej Służby Migracyjnej (PSM), agencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych utworzonej w grudniu 2010 r. (dekret Prezydenta Ukrainy nr 1085/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r.; dekret Prezydenta Ukrainy nr 405/2011 z dnia 6 kwietnia 2011 r.), która przejęła odpowiedzialność za wiele kwestii związanych z polityką migracyjną i azyłową oraz rejestracją osób fizycznych.

Nowe ramy prawne wprowadziły pewne usprawnienia służące zmniejszeniu obciążeń oraz przyspieszeniu i zwiększeniu efektywności procedur. W przeciwieństwie do poprzednich uregulowań, zgodnie z nowymi przepisami zameldowanie odbywa się obecnie w dniu przedłożenia przez daną osobę odpowiedniej informacji w biurze PSM. Innymi słowy, wymeldowanie z poprzedniego miejsca zamieszkania i zameldowanie w nowym miejscu zamieszkania odbywa się obecnie równocześnie, tego samego dnia. Procedura zameldowania może być przeprowadzona nie tylko osobiście, ale również za pośrednictwem przedstawiciela prawnego. Możliwością zameldowania objęto również przypadki, w których dana osoba przebywa w wyspecjalizowanej instytucji socjalnej (domu opieki, szkole z internatem, centrum rehabilitacyjnym itp.), a nie tylko w stanowiącym własność prywatną mieszkaniu lub domu prywatnym.

W dalszym ciągu warunkiem zameldowania jest posiadanie tytułu prawnego do miejsca zamieszkania lub umowy z właścicielem. Wymeldowanie może nastąpić na podstawie indywidualnego wniosku, świadectwa zgonu, decyzji sądu nakazującej pozbawienia prawa własności lub użytkowania mieszkania, ale również na wniosek właściciela mieszkania po wygaśnięciu umowy najmu. Może to powodować trudności z uzyskaniem lub utrzymaniem zameldowania przez osoby należące do kategorii wrażliwych, na przykład uchodźców lub Romów mieszkających w nieformalnych osadach, co stwarza konieczność podjęcia pewnych działań korygujących w tym zakresie. Umożliwienie osobom bezdomnym zameldowania się za pośrednictwem centrów opieki społecznej może okazać się niewystarczające do całkowitego zaspokojenia potrzeb tych grup.

Zgodnie z ustawą o prawie do swobodnego przemieszczania się¹⁰ rejestracja miejsca zamieszkania danej osoby lub jej brak nie może być podstawą do korzystania z praw i wolności zapisanych w konstytucji i prawie Ukrainy oraz międzynarodowych traktatach, którymi jest ona związana, lub powodem ich ograniczenia. Jednakże w praktyce potwierdzenie meldunku stanowi zwykle warunek uzyskania dostępu do opieki zdrowotnej, zapisania dzieci do szkoły oraz uzyskania emerytury lub świadczeń społecznych, a jednostki mogą napotkać problemy z dostępem do tych podstawowych praw społecznych, jeżeli nie znajdują się w swoim miejscu zameldowania. Dlatego należy dokonać przeglądu tej praktyki na etapie wdrażania.

¹⁰ Ustawa 1382-IV z grudnia 2003 r. o prawie do swobodnego przemieszczania się i swobodnym wyborze miejsca zamieszkania na Ukrainie.

Zasadniczo ustawa o prawie do swobodnego przemieszczania się i powiązane uregulowania gwarantują obcokrajowcom prawa i obowiązki na równi z obywatelami Ukrainy (z pewnymi wyjątkami) pod warunkiem posiadania przez obcokrajowca lub bezpieczeństwa na Ukrainie statusu prawnego, który jest zgodny z prawem migracyjnym i azylowym. Obcokrajowcy przebywający na Ukrainie mają prawny obowiązek rejestracji swojego miejsca pobytu w terminie 10 dni od przybycia do nowego miejsca pobytu, przy czym termin powszechnie interpretuje się jako rozpoczynający bieg od chwili wydania zezwolenia przez właściwe władze.

Segment 4 / temat 2 – warunki i procedury dotyczące wydawania dokumentów tożsamości

- **Rewizja ram prawnych i regulacyjnych służąca zapewnieniu skutecznego dostępu do dokumentów podróży i tożsamości w sposób niedyskryminujący, w szczególności w przypadku grup wrażliwych**

Władze Ukrainy wprowadziły w życie zalecenie zawarte w drugim sprawozdaniu z postępu prac, zgodnie z którym nie powinno się wprowadzać bezzasadnego ograniczenia terminu ważności dokumentów pobytu stałego dla bezpieczeństwa, dokumentów wewnętrznych uchodźców oraz dokumentów podróży. W 2012 r. wprowadzono zmiany legislacyjne ustalające okres ważności zaświadczeń wydawanych uchodźcom na pięć lat i mające zagwarantować, że dokumenty podróży uchodźców (Genewskie Dokumenty Podróży) będą wydawane na okres ważności zaświadczenia pod warunkiem, że zaświadczenie wydano na okres nie krótszy niż pięć lat (art. 34 ust. 5). Te postanowienia są obecnie w pełni zgodne z postanowieniami ustawy z 2011 r. o uchodźcach. Należy wprowadzić niezbędne zmiany dotyczące statusu ochrony uzupełniającej oraz zmiany mające na celu zapobieżenie trudnościom w pełnym korzystaniu z szerszych praw związanych ze statusem ochrony uzupełniającej.

Segment 4 / temat 3 – prawa obywatelskie, w tym ochrona mniejszości

- **Przyjęcie kompleksowych przepisów dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji, zgodnie z zaleceniami organów monitorujących ONZ oraz Rady Europy, celem zapewnienia skutecznej ochrony przed tym zjawiskiem**

We wrześniu 2012 r. Ukraina przyjęła ustawę o zapobieganiu i zwalczaniu dyskryminacji, przepisy ramowe, które powinny zapewnić instrumenty niezbędne dla zagwarantowania skutecznej ochrony przed dyskryminacją. Chociaż przyjęcie ustawy jest oznaką osiągniętych postępów, nie spełnia ona wszystkich wymogów europejskich i międzynarodowych. W szczególności nie zapewnia ona dostatecznej pewności prawa w odniesieniu do zakazu

dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową i orientację seksualną. Ustawa nie przyczyniła się także do zwiększenia ochrony praw ofiar, ponieważ nie wprowadzono mechanizmu odwrócenia ciężaru dowodu. Ponadto brakuje definicji pewnych form dyskryminacji, w szczególności segregacji, wiktylizacji oraz dyskryminacji wielokrotnej. Problemy te należy rozwiązać w sposób zapewniający niepodważalną pewność prawa. Ponadto należy doprecyzować kwestie dotyczące zakresu ustawy (tj.: czy obejmuje ona także sektor prywatny, czy uwzględniono wszystkie aspekty prawa pracy, w tym kwestie dotyczące szkolenia zawodowego i udziału w organizacjach pracowniczych) oraz postanowienia dotyczące odpowiedniego zakwaterowania dla osób niepełnosprawnych. W marcu 2013 r. rząd przedłożył parlamentowi zmiany do ustawy, które obejmują między innymi zakaz dyskryminacji przy zatrudnianiu ze względu na orientację seksualną i które mają rozwiązać problem dotyczący ciężaru dowodu. Projektu nie poddano jednak pod głosowanie w trakcie wiosennego ani jesiennego posiedzenia parlamentu.

Chociaż rzecznik praw obywatelskich został wskazany jako instytucja odpowiedzialna za wdrażanie przepisów dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji, nie ma on żadnych kompetencji prawnych do zajmowania się przypadkami dyskryminacji między osobami fizycznymi lub między osobą fizyczną a osobą prawną. Ukraina oświadczyła, że zmiana legislacyjna upoważni rzecznika praw obywatelskich do zajęcia się sprawami dyskryminacji między obywatelami lub między obywatelami a korporacjami lub prywatnymi osobami prawnymi. Zmiana ta nadal nie została przyjęta.

Jeśli chodzi o przeciwdziałanie dyskryminacji, Komisja będzie z uwagą śledzić również rozwój sytuacji w zakresie rozpatrywanych projektów ustaw 0711 (następnie 0945) oraz 0290, biorąc pod uwagę obawy zgłoszone w opinii Komisji Weneckiej¹¹.

- **Aktywna realizacja konkretnych zaleceń organów ONZ, OBWE/ODIHR, Rady Europy/ECRI oraz międzynarodowych organizacji praw człowieka w zakresie wdrażania polityki przeciwdziałania dyskryminacji, ochrony mniejszości i zwalczania przestępstwa z nienawiści**

Ukraina ratyfikowała Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych (w maju 1998 r.) oraz Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych (w styczniu 2006 r.). W czerwcu 2012 r. przyjęła ustawę o zasadach polityki języka państwowego.

W celu realizacji wcześniejszych zaleceń Komisji przedstawionych w poprzednim sprawozdaniu z postępu prac, odpowiednio w kwietniu i wrześniu 2013 r. Ukraina przyjęła strategię i plan działania na rzecz integracji mniejszości romskiej. Chociaż oba dokumenty były omawiane z lokalnym społeczeństwem obywatelskim, przed przyjęciem nie skonsultowano ich z OBWE ani Radą Europy, a najważniejsze zalecenia przedstawione przez

¹¹ Zob. opinia 707/2012 Komisji Weneckiej Rady Europy z dnia 18 czerwca 2013 r.

społeczeństwo obywatelskie nie zostały uwzględnione w zatwierdzonym tekście. Aby możliwa była realizacja faktycznej polityki dotyczącej tej kwestii, konieczny jest bardziej dopracowany scenariusz podstawowy zawierający definicję problemu w ujęciu ilościowym (np. oszacowanie liczby Romów pozbawionych dokumentów i oszacowanie liczby dzieci romskich pozbawionych kształcenia). Ponadto należy przedstawić bardziej szczegółowe działania i harmonogram, a także zagwarantować odpowiednie zasoby i zapewnić faktyczny udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie wdrażania. Aby możliwe było zapewnienie odpowiedniej realizacji postanowień zawartych w tych dokumentach politycznych, na etapie wdrażania konieczne będzie ustanowienie silnego organu koordynującego i mechanizmu monitorującego. Obecnie jednostka odpowiedzialna za politykę wobec Romów stanowi część Ministerstwa Kultury, jednak wiele kluczowych aspektów dotyczących polityki społecznej i ochrony praw człowieka należy do zakresu kompetencji innych ministerstw.

Ukraina ratyfikowała Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r., który wszedł w życie dla Ukrainy w dniu 4 lutego 2010 r. Ukraina przyjęła szereg środków legislacyjnych dotyczących dostępności miejsc i usług publicznych.

- **Ratyfikacja istotnych aktów ONZ i Rady Europy w odniesieniu do przeciwdziałania dyskryminacji**

Ukraina jest stroną większości aktów ONZ i Rady Europy dotyczących ochrony praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji.

Potrzebne będą kolejne działania na rzecz poprawy przepisów w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji oraz dostosowania obowiązującego prawa do postanowień ratyfikowanych traktatów i konwencji międzynarodowych, jak bardziej szczegółowo opisano powyżej.

- **Określenie warunków i okoliczności nabycia obywatelstwa ukraińskiego**

Warunki i okoliczności nabycia obywatelstwa ukraińskiego określono w ustawie o obywatelstwie ukraińskim przyjętej 18 stycznia 2001 r. Ukraina przyjęła zasadę jednego obywatelstwa. Ustawa wspiera zasadę równości obywateli Ukrainy wobec prawa bez względu na powody, kolejność i datę nabycia obywatelstwa. Z tego punktu widzenia ustawa jest zgodna z Konwencją Rady Europy o obywatelstwie, która weszła w życie w 2000 r. W 2006 r. Ukraina podpisała Konwencję Rady Europy o unikaniu zjawiska bezpaństwowości w związku z sukcesją państw, ale dotychczas jej nie ratyfikowała.

III. Ocena ogólna i następny etap

Zgodnie z ustaloną metodyką Komisja prowadziła bieżącą ocenę i regularnie przedkładała sprawozdania (pierwsze sprawozdanie z września 2011 r.; drugie sprawozdanie z lutego 2012 r.) w sprawie osiągania przez Ukrainę benchmarków planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego w oparciu o informacje oraz teksty przyjętych aktów prawnych dostarczone przez Ukrainę, a także wnioski z misji oceniających przeprowadzonych lokalnie przez pracowników Komisji i ESDZ z udziałem specjalistów z państw członkowskich.

Komisja nie tylko prowadziła intensywną działalność sprawozdawczą związaną z VLAP, ale również kontynuowała monitorowanie postępów poczynionych przez Ukrainę w odniesieniu do stosownych obszarów VLAP w ramach Wspólnego Komitetu UE i Ukrainy ds. Ułatwień Wizowych, Komitetu UE i Ukrainy ds. Readmisji oraz Wspólnego Podkomitetu UE i Ukrainy nr 3. W przypadku każdego z tych komitetów stan dialogu i współpracy między UE a Ukrainą uznaje się za zaawansowany.

Dialog w sprawie wiz nawiązany przez UE oraz Ukrainę nadal jest ważnym i skutecznym narzędziem umożliwiającym osiągnięcie postępów we wdrażaniu reform, nie tylko w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ale również poza tym obszarem. W ocenie stwierdzono, że Ukraina osiągnęła **istotne postępy w odniesieniu do wszystkich czterech segmentów VLAP**, zwłaszcza od końca 2012 r., przyspieszając jego wdrażanie i przyjmując szereg ważnych pakietów legislacyjnych w celu zniwelowania stwierdzonych braków. Do spełnienia nadal pozostaje jednak kilka ważnych wymogów pierwszego etapu. Jeśli chodzi o kwestię **bezpieczeństwa dokumentów**, w przepisach prawnych należy bardziej szczegółowo wyjaśnić problem zastosowania odcisków palców jako obowiązkowych informacji biometrycznych zamieszczanych w paszportach. Konieczne jest wprowadzenie pewnych zmian w dziedzinie **polityki azylowej**, przy szczególnym uwzględnieniu ochrony tymczasowej i uzupełniającej oraz opieki zdrowotnej w nagłych przypadkach dla osób ubiegających się o azyl. W kontekście **zwalczania korupcji** konieczne jest dalsze wzmocnienie prawodawstwa, w szczególności poprzez ustanowienie odstraszających sankcji dla sektora prywatnego, zapewnienie bezstronnej kontroli oświadczeń majątkowych, wzmocnienie prawa zamówień publicznych oraz ustanowienie odpowiednich przepisów dotyczących immunitetów. Wreszcie konieczne jest dalsze wzmocnienie ram legislacyjnych dotyczących **przeciwdziałania dyskryminacji** w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej przed dyskryminacją zgodnej z normami europejskimi i międzynarodowymi. Oczekuje się dalszych informacji o planowanych działaniach służących domknięciu legislacyjnych i instytucjonalnych ram dotyczących ochrony danych.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z władzami ukraińskimi w celu szybkiego rozwiązania nadal aktualnych problemów wskazanych powyżej, aby powiadomić Parlament Europejski i Radę, kiedy wszystkie działania wymagane w ramach pierwszego etapu VLAP zostaną wdrożone.