



Bruselj, 15.11.2013
COM(2013) 809 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Tretje poročilo o izvajanju akcijskega načrta o liberalizaciji vizumskega režima v
Ukrajini**

I. Uvod

Dialog o vizumih med EU in Ukrajino za proučitev pogojev za potovanje brez vizumov za državljane Ukrajine v EU se je začel 29. oktobra 2008. Komisija je 22. novembra 2010 Ukrajini predložila akcijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima (v nadaljnjem besedilu: akcijski načrt za liberalizacijo)¹. V akcijskem načrtu za liberalizacijo je določen niz natančnih meril za Ukrajino v zvezi s štirimi „sklopi“² pomembnih vprašanj, namen tega načrta pa je sprejetje zakonodajnega, političnega in institucionalnega okvira (faza 1) ter njegovo učinkovito in trajnostno izvajanje (faza 2).

Komisija je o izvajanju akcijskega načrta za liberalizacijo redno poročala Evropskemu parlamentu in Svetu. **Prvo poročilo o napredku** pri izvajanju akcijskega načrta za liberalizacijo vizumskega režima v Ukrajini je bilo predloženo 16. septembra 2011³.

Drugo poročilo o napredku pri izvajanju akcijskega načrta za liberalizacijo vizumskega režima v Ukrajini je bilo izdano 9. februarja 2012³. Sestanek visokih uradnikov, na katerem je bilo predloženo drugo poročilo o napredku in na katerem se je razpravljalo o naslednjih korakih v postopku, je potekal aprila 2012.

Ukrajina je 22. julija letos predložila svoje tretje poročilo o napredku in 11. oktobra, ki je bil zaključni rok za začetek upoštevanja novih zakonodajnih sprememb, še njegovo posodobitev. V zvezi z vsemi štirimi sklopi so bile septembra 2013 izvedene ocenjevalne misije, pri katerih je sodelovalo devet strokovnjakov. Sestanek visokih uradnikov z Ukrajino je potekal 27. septembra.

To **poročilo Komisije** je tretje poročilo o napredku v zvezi s prvo fazo akcijskega načrta za liberalizacijo, ki vsebuje celovito in konsolidirano oceno Komisije o napredku Ukrajine pri izpolnjevanju meril prve faze akcijskega načrta za liberalizacijo, in sicer v zvezi z vzpostavitvijo zakonodajnega, političnega in institucionalnega okvira.

Razen v okviru meril akcijskega načrta za liberalizacijo se vprašanja v zvezi z reformo pravosodja in urada državnega tožilca spremljajo v okviru drugih dialogov, kot so neformalni pravosodni dialog, ki se je začel februarja 2013, dialog v okviru odbora za sodelovanje, dialog v okviru sveta za sodelovanje, dialog v okviru srečanja na vrhu ter tudi dialog v okviru izvajanja pridružitvenega načrta.

II. Ocena ukrepov v okviru štirih sklopov akcijskega načrta za liberalizacijo vizumskega režima

¹ Dokument Sveta SEC (2011) 1076 final.

² Štirje sklopi so: (1) varnost dokumentov, vključno z biometričnimi podatki; (2) nedovoljeno priseljevanje, vključno s ponovnim sprejemom; (3) javni red in varnost; ter (4) zunanji odnosi in temeljne pravice.

³ SW 2012 (10) final.

Sklop 1: Varnost dokumentov, vključno z biometričnimi podatki

Splošna ocena

Osnovni zakonodajni okvir (primarno pravo) je večinoma vzpostavljen. Sprejeta sta bila akcijska načrta za uvedbo biometričnih potnih listov, ki so v skladu s standardi Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO), in za opustitev potnih listov, ki niso v skladu s temi standardi.

Komisija meni, da Ukrajina večinoma izpolnjuje merila, določena v sklopu 1. Treba je nadalje pojasniti uporabo prstnih odtisov kot obvezne biometrične značilnosti potnih listov in sprejeti potrebne podzakonske akte, ki vzpostavljajo postopke za njihovo izdajo.

Podrobne pripombe

- **Sprejetje pravnega okvira za izdajo strojno berljivih biometričnih mednarodnih potnih listov, ki so popolnoma v skladu z najvišjimi standardi organizacije ICAO, na podlagi varnega upravljanja identitet (register prebivalstva in dokumenti o izvoru) in ob upoštevanju ustreznega varstva osebnih podatkov**

Okvirni zakon⁴, ki vzpostavlja enotni državni demografski register in v katerem je opredeljen seznam podatkov, ki se bodo zbirali in uporabljali za izdajo osebnih izkaznic ali potnih listin z biometričnimi podatkovnimi značilnostmi, je bil sprejet in je začel veljati 20. novembra 2012. Z zakonom je uvedenih 14 vrst biometričnih osebnih izkaznic, potnih listin in dokumentov za bivanje za Ukrajince, tujce in osebe brez državljanstva, vključno z mednarodnim potnim listom in notranjim potnim listom, pri čemer je slednji osebna izkaznica, ki se uporablja kot glavno dokazilo pri vložitvi prošnje za izdajo mednarodnega potnega lista.

Z zakonom je vzpostavljena tudi večina osnovnih pravil, ki urejajo izdajo potnih listin, ki so v skladu s standardi organizacije ICAO (načelo ena oseba en dokument, nepodaljšanje veljavnosti, pravila o varstvu podatkov z navedbo namena, za katerega se podatki zbirajo, shranjujejo in uporabljajo itd.). Kar zadeva biometrične značilnosti, ki jih je treba zajeti, sta v zakonu jasno navedena digitalizirana fotografija in podpis, prstni odtisi pa so omenjeni le kot dodaten in neobvezen element, pri čemer ni natančno navedeno, katere prstne odtise je treba odvzeti, katere izjeme so upravičene, in tudi ne, katere postopke bi bilo treba upoštevati. Treba je jasno navesti, katere prstne odtise je treba odvzeti in shraniti v potnem listu. Prav tako je treba v zakonu podrobneje navesti sklicevanja na priporočila organizacije ICAO.

Izvedbene ukrepe v zvezi s postopki izdaje in dodatne tehnične specifikacije bo treba zaradi ukinitve le-teh iz marca 2013 ponovno sprejeti. Postopek prijave pa bi se lahko ob tej priložnosti poenostavil in racionaliziral.

⁴ Zakon Ukrajine št. 5492 o enotnem državnem demografskem registru in dokumentih, ki potrjujejo državljanstvo Ukrajine, identiteto osebe in njen poseben status.

- **Sprejetje akcijskega načrta, ki vsebuje časovni okvir za popolno uvedbo biometričnih mednarodnih potnih listov, ki so v skladu s standardi organizacije ICAO, in sicer tudi na ukrajinskih konzulatih v tujini, ter popolno opustitev potnih listov, ki niso v skladu s temi standardi**

Akcijski načrt za opustitev potnih listov, ki niso v skladu s standardi organizacije ICAO, je bil sprejet že leta 2011. V njem je naveden niz ukrepov in dejavnosti, ki jih je treba izvesti do 24. novembra 2015, pri čemer je nadalje navedeno, da se bo opustitev izvajala postopoma, in sicer ob izdaji biometričnih dokumentov, vendar ni določen časovni okvir za njihovo izdajo.

V zvezi z izdajo biometričnih potnih listov, ki so v skladu s standardi organizacije ICAO, je bil 11. septembra 2013 sprejet akcijski načrt za obdobje 2013–2016, ki ga bo treba oceniti, ko bo na voljo angleški prevod.

- **Uvedba programov usposabljanja in sprejetje protikorupcijskih etičnih kodeksov, namenjenih uradnikom vseh javnih organov, ki obravnavajo mednarodne potne liste, domače potne liste in druge dokumente o izvoru**

Državni urad za migracije pri ministrstvu za notranje zadeve je organ, pristojen za vodenje registra in izdajanje mednarodnih potnih listov in drugih osebnih dokumentov.

Etični kodeks, v katerem je poudarek na integriteti javne uprave, prijavah premoženjskega stanja in pravilih v zvezi s prijavitelji nepravilnosti, je bil sprejet že leta 2011, drugi, bolj splošni kodeks za uradnike organov za notranje zadeve Ukrajine, pa je bil sprejet leta 2012⁵. Treba je ugotoviti, ali ju je zaradi naknadnih sprememb splošnega pravnega okvira za preprečevanje korupcije treba posodobiti (za nadaljnje podrobnosti glej oddelek v zvezi s sklopom 3).

Za preprečevanje korupcije in boj proti njej je bil aprila 2012 pri državnem uradu za migracije vzpostavljen protikorupcijski oddelek. Vodja državnega urada za migracije je odobril letni akcijski načrt za preprečevanje kaznivih dejanj korupcije in boj proti njej.

Čeprav posebno usposabljanje za uradnike, ki obravnavajo mednarodne potne liste, ne obstaja, je bilo v sodelovanju z univerzami razvitih več izpopolnjevalnih in specializiranih notranjih tečajev usposabljanja za uradnike državnega urada za migracije, ki so v letošnjem letu že potekali (junij 2013). To so tečaji z enotedenskim programom, v njihovem okviru se

⁵ Odredba ministrstva za notranje zadeve Ukrajine št. 155 z dne 22. februarja 2012 o sprejetju pravil ravnanja in poklicni etiki uradnikov organov za notranje zadeve Ukrajine. V tej odredbi sta obravnavani vprašanji navzkrižja interesov in preprečevanja korupcije.

obravnavajo protikorupcijska in biometrična vprašanja in potekajo predavanja, ki jih izvaja protikorupcijski oddelek.

Vsebina tečajev se zdi celovita in prispeva k povečanju ozaveščenosti javnih uslužbencev glede korupcije in sankcij, ki sledijo.

Učinkovitost teh ukrepov bo treba po začetku izdajanja biometričnih dokumentov nadalje oceniti.

Sklop 2: Nedovoljeno priseljevanje, vključno s ponovnim sprejemom

Splošna ocena

Na področju **upravljanja meja** so poleg institucionalnega okvira sprejeti vsi potrebni zakoni, vključno z zagotavljanjem usposabljanja in etičnimi kodeksi za boj proti korupciji. Treba bi bilo izboljšati medagencijsko izmenjavo informacij, in sicer z možnostjo izmenjave informacij na regionalni in lokalni ravni.

Ukrajina je vzpostavila celovito podlago za učinkovit sistem **upravljanja migracij**, izoblikovan pa je tudi ustrezen zakonodajni okvir.

Tudi na področju **azila** obstaja zakonodajna podlaga, ki je večinoma v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi, v kateri je poseben poudarek na razširitvi opredelitve subsidiarne in začasne zaščite prosilcev za azil in določbah o njihovi zdravstveni oskrbi, čeprav so potrebne nekatere nadaljnje izboljšave. Institucionalni okvir je večinoma vzpostavljen, vendar bi bilo treba več sredstev nameniti za izvajanje zakonodaje.

Podrobne pripombe po področjih politike

Sklop 2/tema 1 – Upravljanje meja

- **Sprejetje vseh potrebnih ukrepov za izvajanje programa na področju kazenskega pregona v zvezi z razvojem državne meje ter obnovo in razvojnim načrtom državne mejne straže za obdobje do leta 2015, vključno s pravnim okvirom za medagencijsko sodelovanje med mejno stražo, organi kazenskega pregona ter drugimi agencijami, ki sodelujejo pri upravljanju meja, in omogočanjem, da mejna straža sodeluje pri kazenskem pregonu čezmejnega kriminala v sodelovanju z vsemi pristojnimi organi kazenskega pregona**

Zakonodajni okvir je že bil vzpostavljen, in sicer z zakonom o mejnem nadzoru, ki velja od decembra 2010, skupaj s spremembami številnih drugih delov zakonodaje in podzakonskih aktov. V zadnjih dveh letih je bilo le nekaj manjših sprememb zakonodaje v zvezi z mejo. Ena od teh, ki se je nanašala na ustrezne določbe zakonika o kazenskem postopku, je vplivala na

pristojnost državne mejne straže, ki je izgubila pravico do izvajanja predkazenskih postopkov, pri čemer urad državnega tožilca izvaja postopkovni nadzor (izdaja odredbe za izvedbo naloge). V izvedbeni fazi bo treba pojasniti natančne posledice v zvezi z zmogljivostmi državne mejne straže kot učinkovitega organa kazenskega pregona za boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem.

Določanje državnih meja med Ukrajino in Rusijo se je začelo novembra 2012 in je precej napredovalo na meji med Ukrajino in Moldavijo (določenih je bilo 95 % te meje, kar je skupaj 1 163 km, vključno z 88 % meje v pridnestrskem segmentu meje). Mejo med Ukrajino in Moldavijo je treba določiti do konca leta 2013. Na meji z Belorusijo se delo še ni začelo, vendar sta Ukrajina in Belorusija junija 2013 podpisali protokol o izmenjavi ratifikacijskih not v zvezi s sporazumom o državni meji, ki sta ga državi sklenili že maja 1997. S tem dokumentom se bo predvidoma začelo praktično delo za določitev meje med Ukrajino in Belorusijo. Kljub temu da meja ni določena, obstaja mehanizem za mejni nadzor, meje pa nadzorujejo pristojni organi obeh strani.

Kar zadeva mednarodno sodelovanje, državna mejna straža dejavno razvija svoje odnose z organi sosednjih držav ter drugimi akterji na področju mednarodnih meja. To razvojno delo se še naprej nadaljuje in je trenutno vse bolj usmerjeno k sodelovanju v praksi. Zlasti na področju skupnega spremljanja meja je bil na podlagi dvostranskih sporazumov s sosednjimi državami dosežen dober napredek, pri čemer veljata sporazum z Madžarsko od maja 2012 in sporazum z Rusijo od februarja 2012. S poudarkom na skupnih dejavnostih, analizah tveganja, izmenjavi informacij, usposabljanju osebja in tehnološkem sodelovanju se v okviru novega načrta o sodelovanju za obdobje 2013–2015 sodelovanje z agencijo Frontex še naprej nadaljuje.

Medagencijsko sodelovanje je eno od področij, ki jim je še vedno treba nameniti pozornost. Narejeni so bili prvi koraki, vendar je učinkovito medagencijsko sodelovanje, zlasti na področju izmenjave informacij, še vedno omejeno le na najvišjo raven organizacij. Izredno pomembno je priznati dodano vrednost medagencijskega sodelovanja ne samo za državno mejno stražo, temveč tudi za druge organe, ki sodelujejo pri preprečevanju čezmejnega kriminala, in med drugim tudi s pravnega vidika skrbno proučiti, ali še vedno obstajajo nepotrebne ovire. Izmenjava informacij na medagencijski ravni poteka prek virtualnega kontaktnega in analitičnega centra, ki povezuje posebne enote državne mejne straže, ministrstvo za notranje zadeve, ministrstvo za zunanje zadeve, državni urad za migracije, državno carinsko službo, varnostno službo in nacionalno agencijo za javno upravo, pri čemer ima državna mejna straža usklajevalno vlogo. Center je izdelal skupna analitična poročila, na podlagi katerih vodstvi državne mejne straže in državne carinske službe sprejemata odločitve na področju varovanja meja.

- **Sprejetje nacionalne strategije integriranega upravljanja meja in akcijskega načrta za njeno učinkovito izvajanje, ki vsebuje časovni okvir in posebne cilje za nadaljnji razvoj zakonodaje, organizacije, infrastrukture in opreme ter**

opredeljuje zadostna finančna sredstva in človeške vire na področju upravljanja meja

Osnovni dokumenti so že bili sprejeti, strategija je bila odobrena leta 2006, prav tako je bil odobren akcijski načrt za obdobje 2007–2015, in sicer s ciljem preoblikovanja državne mejne straže v sodoben organ kazenskega pregona, podoben evropskemu. Besedilo o reformi mobilnih enot je bilo sprejeto julija 2012, strategiji (načrta) za pomorsko stražo in letalstvo pa leta 2011.

Na podlagi doseženih rezultatov je mogoče sklepati, da so zgoraj navedeni načrti na splošno uspešno izvedeni (npr. uporaba nabornikov za izvajanje dolžnosti mejnega nadzora se je zdaj zaključila in vse osebje državne mejne straže je v pogodbenem razmerju ter posebej usposobljeno za izvajanje svojih dolžnosti). Kar zadeva letalstvo, so bila kupljena dodatna letala, piloti pa so bili usposobljeni v skladu s standardi organizacije ICAO. V zvezi z morskimi viri so bili zaključeni projekti (v uporabi je patroljni čoln „Orla“), v pripravi pa sta nov načrt za usposabljanje in sistem podiplomskega izobraževanja.

Pri kontroli oseb, vozil in blaga, ki prečkajo državno mejo, se uporablja integrirani medagencijski informacijski in komunikacijski sistem, ki se imenuje „Arkan“. Slednji povezuje devet različnih ministrstev in agencij, zagotavlja informacijske in funkcionalne podporne dejavnosti in svojim uporabnikom omogoča, da upravljajo podatkovne zbirke in na zaščiteno in varen način dostopajo do medsebojnih informacij in si jih izmenjujejo. Čeprav „Arkan“ že deluje, je njegova uporaba omejena, saj ni možna medagencijska izmenjava informacij na lokalni in regionalni ravni.

- **Uvedba programov usposabljanja in sprejetje protikorupcijskih etičnih kodeksov, namenjenih zlasti pripadnikom mejne straže, carinikom in vsem drugim uradnikom, ki sodelujejo pri upravljanju meja**

Akademija državne mejne straže je nadalje izboljšala svojo raven usposabljanja in razmere za usposabljanje. V zvezi z institucionalno strukturo je bil pri državni mejni straži vzpostavljen poseben oddelek s posebnimi nalogami za preprečevanje korupcije. Kar zadeva izobraževanje, je v urnik akademije državne mejne straže vključenih 114 akademskih ur v zvezi s pravnimi študijami na področju boja proti korupciji in kodeksa ravnanja osebja, pristojnega za upravljanje meja. Za osebje za upravljanje meja je na voljo tudi posebno izpopolnjevalno usposabljanje.

Uvedeni so tudi drugi konkretni ukrepi, pri čemer delujeta javni urad za sprejemanje pritožb državljanov in odprta telefonska linija, ki je na voljo 24 ur na dan. V sodelovanju z nekaterimi nevladnimi organizacijami potekajo tudi protikorupcijske kampanje.

Kar zadeva carino, je ministrstvo za davke in dajatve okrepilo tudi oddelek za notranjo varnost, ki obravnava primere korupcije. Slednji je dobil širša pooblastila za odkrivanje in preprečevanje kaznivih dejanj korupcije na področju carine. V carinsko protikorupcijsko strategijo je vključen cilj zmanjšanja korupcije osebja, in sicer na podlagi preventivnega dela in oblikovanja negativnega odnosa do sprejemanja podkupnin. Za obravnavanje tega problema se je februarja 2013 začela „operacija o državnih mejah za leto 2013“.

Sklop 2/tema 2 – Upravljanje migracij

- **Sprejetje zakonodajnega okvira za migracijsko politiko, ki zagotavlja učinkovito institucionalno strukturo za upravljanje migracij, pravila za vstop in bivanje tujcev, ukrepe za ponovno integracijo ukrajinskih državljanov (ki se vrnejo prostovoljno ali na podlagi sporazuma med Evropsko unijo in Ukrajino o ponovnem sprejemu) in spremljanje migracijskih tokov, ter ukrepi za boj proti nedovoljenemu priseljevanju (vključno s postopki vračanja, pravicami oseb, za katere se taki postopki uporabljajo, pogoji za pridržanje, prizadevanji za sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu z glavnimi državami izvora in odkrivanjem priseljencev z neurejenim statusom v državi)**

Okvirni zakon o tujcih in osebah brez državljanstva je že bil sprejet in velja od septembra 2011. Vsebuje pravila za vstop, bivanje in vrnitev. Glede na predhodna priporočila Komisije je bilo za vzpostavitev podrobnih pravil o postopku odstranitve, o dokumentih, izdanih priseljencem, in o dodatnih pristojnostih državne mejne straže na področju prisilnega vračanja spremenjenih pet drugih naknadnih zakonov. Dodatna operativna pravila so bila dodana v obliki podzakonskih aktov, ki zagotavljajo večjo jasnost postopkov v zvezi z zakonitim bivanjem.

Ponovna integracija ponovno sprejetih ukrajinskih državljanov ali ukrajinskih državljanov, ki se vrnejo prostovoljno, je formalno del akcijskega načrta za integracijo, namenjenega priseljencem in lastnim državljanom. V podzakonskem aktu so obravnavani nekateri posebni vidiki (potrjevanje neformalno pridobljenega poklicnega usposabljanja med delom v tujini). Celovitejši pristop v zvezi s ponovno integracijo delovne sile je zagovarjal tudi predsednik (letni nagovor „Verkhovna Rada“ junija 2013), ki je ministrstvo za socialno politiko zadalžil, naj v zvezi s tem pripravi zakon in ciljno usmerjen nacionalni program. Pravila prostovoljnega vračanja so bila določena s podzakonskim aktom iz leta 2012, vendar bi bila koristna tudi nadaljnja opredelitev mehanizma.

Obvezna ali prisilna odstranitev priseljence z neurejenim statusom vključuje pridržanje tujca v migracijskem centru za pripor za obdobje, potrebno za izvršitev pravosodnih odločb o obvezni odstranitvi, ki ne sme biti daljše od 12 mesecev, kot je določeno z ustreznimi določbami v zakonu o pravnem statusu tujih državljanov in oseb brez državljanstva iz leta 2011⁶. Pravosodna revizija odločbe o upravnem pridržanju v migracijskem centru za pripor se ne izvaja, razen, če je povezana s pritožbo v zvezi z vsebino zadeve, tj. z odstranitvijo⁷, organi kazenskega pregona pa morajo v 24 urah o tem obvestiti urad državnega tožilca.

Kar zadeva institucionalno zmogljivost, je državna služba za migracije vodilna agencija za izvajanje in usklajevanje migracijske politike. Vzpostavljena je bila leta 2011 in je do zdaj s

⁶ Člen 30(3) in (4) zakona o pravnem statusu tujih državljanov in oseb brez državljanstva iz leta 2011.

⁷ Glej zlasti odstavek 2 člena 183-5 in člen 256(9) zakona o upravnih postopkih.

199 uradniki v svojem osrednjem uradu in 5 133 uradniki v svojih regionalnih uradih postala popolnoma operativna, obstajajo pa tudi načrti za zaposlitev dodatnih 1 500 članov osebja za obravnavanje nedovoljenega priseljevanja. Pristojna je za dovoljeno in nedovoljeno priseljevanje, čeprav mora glede slednjega (npr. pridržanje) zaradi svoje civilne narave sodelovati z organi kazenskega pregona.

Ukrajina je z Evropsko unijo sklenila tudi sporazume o ponovnem sprejemu (veljajo od 1. januarja 2008). Z Avstrijo je bil podpisan Protokol o izvajanju, s Češko republiko, Poljsko in Estonijo so pogajanja o podobnih protokolih že v zaključni fazi, potekajo pa še z 12 drugimi državami članicami. Novi sporazum z Rusijo, ki vključuje pospešen ponovni sprejem, je bil sklenjen in je začel veljati leta 2013. Pogajanja s številnimi drugimi državami (države Zahodnega Balkana, Švica in Islandija) še potekajo. Sestanek skupnega odbora EU in Ukrajine za ponovni sprejem je potekal maja 2012, na katerem je bilo, medtem ko se je razpravljalo o številnih tehničnih vprašanjih, ugotovljeno, da ni bilo večjih težav s praktičnim izvajanjem sporazuma.

- **Sprejetje nacionalne strategije za upravljanje migracij za učinkovito izvajanje zakonodajnega okvira za migracijsko politiko in akcijskega načrta, ki vsebuje časovni okvir, posebne cilje, dejavnosti, rezultate, kazalnike učinkovitosti ter opredeljuje zadostna finančna sredstva in človeške vire**

Strategija za migracije in azil, v kateri so opredeljeni trendi, načela in prednostne naloge, skupaj z akcijskim načrtom, v katerem so navedeni časovni okvir in pristojni organi, je bila sprejeta 30. maja 2011. Začasna medagencijska komisija izvaja migracijsko politiko, pri čemer je bil za usklajevanje dejavnosti v okviru akcijskega načrta ustanovljen usklajevalni svet.

- **Vzpostavitev mehanizma za spremljanje migracijskih tokov, ki zagotavlja redno posodobljen migracijski profil za Ukrajino, s podatki o nedovoljenem in dovoljenem priseljevanju, ter vzpostavitev organov, pristojnih za zbiranje in analizo podatkov o obsegu migracij in migracijskih tokovih**

Na podlagi resolucije kabineta ministrov iz leta 2012 je bil kot podsistem sistema Arkan (integrirani medagencijski informacijski sistem, glej temo 1 o upravljanju meja) vzpostavljen mehanizem za spremljanje migracijskih tokov. Izdelan je bil pravilnik.

Migracijski profili se redno posodabljaajo, pri čemer je posodabljanje najnovejšega iz leta 2012 (izdan leta 2013) že vodil državni urad za migracije z dejavno pomočjo strokovnjakov Mednarodne organizacije dela (ILO).

Kar zadeva analizo tveganja, se na podlagi strategije, ki je bila sprejeta leta 2011, še vedno oblikuje metodologija za boj proti nedovoljenemu priseljevanju prek analitičnega kontaktnega centra. Trenutno vse delo opravi analitična enota pri državnem uradu za migracije, ki ročno zbira statistične in druge podatke, in sicer brez podpore IT s strani ustreznih agencij.

Sklop 2/tema 3 – Azilna politika

- **Sprejetje zakonodaje na področju azila, ki je v skladu z mednarodnimi standardi (Ženevska konvencija iz leta 1951 z Newyorškim protokolom) in standardi EU, ki vzpostavlja temelje za mednarodno zaščito (vključno s subsidiarnimi oblikami zaščite), postopkovna pravila za proučitev prošelj za mednarodno zaščito in pravice prosilcev za azil in beguncev**

Velja okvirni zakon iz leta 2011 o statusu beguncev in oseb, ki potrebujejo subsidiarno ali začasno zaščito. Slednji zagotavlja trdno pravno podlago za azilne postopke, ki je večinoma v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi. Vendar je nekatere vidike še vedno treba izboljšati, saj kljub predhodnim priporočilom, ki sta jih julija letos v poročilu o državi⁸ izdala Komisija in Urad visokega komisarja ZN za begunce (UNHCR), zakon ni bil spremenjen. Zlasti bi bilo treba razširiti opredelitvi dopolnilne zaščite in začasne zaščite, pri čemer bi bilo treba nujno zdravstveno oskrbo, in sicer vsaj zdravniško pomoč, brezplačno nuditi prosilcem za azil. Državna služba za migracije je v zvezi slednjim že pripravila osnutek. Leta 2012 so bili na podlagi priporočil sprejeti ukrepi, da bi se tudi drugi deli zakonodaje uskladili z okvirnim zakonom, in sicer z vzpostavitvijo različnih pravic za osebe z odobreno začasno in subsidiarno zaščito (izobraževanje, zdravstvena oskrba, družinski dodatki, socialne storitve itd.).

Kar zadeva azilni postopek, je zakon že sprejet, čeprav je treba izvesti nekatere izboljšave, zlasti v zvezi z rokom za pritožbe, ki trenutno šteje pet dni, čeprav ga po navedbah ukrajinskih organov sodišča ne uporabljajo dosledno. Prav tako je treba izrecno navesti informacije o državi izvora. Treba je pojasniti vprašanja, kot so pravica do tolmačenja, zaupnost razgovorov, predložitev razlogov za zavrnitev in nesprejemljivost prošelj za azil. Nazadnje je treba nadalje opredeliti pravila za pridržanje s posebnim poudarkom na potrebnem dovoljenju sodišča.

Zakon o brezplačni pravni pomoči, ki bo veljal od leta 2014 dalje, se bo očitno uporabljal za zagotavljanje odvetnikov tudi tujcem in prosilcem za azil, in sicer tudi v okviru „pravnih klinik“, pri čemer financiranje ni povsem jasno. Vendar pa je v zakonu predvidena le pravna pomoč za državljane držav, s katerimi je Ukrajina sklenila dvostranski sporazum o brezplačni pravni pomoči, tj. določbo, ki velikemu številu prosilcev za azil dejansko onemogoča dostop do brezplačne pravne pomoči.

Kar zadeva politiko, je akcijski načrt o integraciji beguncev in oseb, ki potrebujejo dodatno zaščito, ki je bil sprejet julija 2012, povod za bolj usklajen pristop različnih organov, vključno s strani ministrstva za socialno politiko, vendar pa je treba obravnavati pomembna vprašanja, kot je denimo sprejetje proračunskih določb za njegovo izvajanje.

Kar zadeva institucionalni vidik, je državni urad za migracije glavna vladna agencija, pristojna za sprejemanje odločitev o prosilcih za azil. Za namene izvajanja bi bilo treba povečati število osebja, ki obravnava prosilce za azil, postopek odločanja pa bi se lahko racionaliziral. Odnosi s civilno družbo in UNHCR se niso dosti izboljšali.

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

Sklop 3: Javni red in varnost

Splošna ocena

Vzpostavljen je bil zakonodajni in politični okvir za **preprečevanje organiziranega kriminala in boj proti njemu**. Sprejet je bil zakon o organiziranem kriminalu, skupaj s strategijo (državna politika) in ustreznim akcijskim načrtom, ki sta večinoma v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi.

Zakonodajni, politični in institucionalni okvir za preprečevanje **trgovine z ljudmi in boj proti njej** je konsolidiran in je večinoma v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi. Z akcijskim načrtom za obdobje 2012–2015 je določena celovita obravnava trgovine z ljudmi.

Čeprav je bil v zadnjih dveh letih dosežen precejšnji napredek, so v zvezi s **protikorupcijsko politiko** še vedno potrebne nadaljnje izboljšave za dokončanje zakonodajnega in političnega okvira.

Kar zadeva **sodelovanje med organi kazenskega pregona**, se je usklajevanje na splošno izboljšalo in omogoča učinkovitejšo izmenjavo informacij. Vzpostavljen je zakonodajni in politični okvir za preprečevanje **pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti tem pojavom**, ki je v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi. Ukrajina je pristopila k vsem konvencijam ZN in Sveta Evrope na področju javnega reda in varnosti ter k večini konvencij ZN in Sveta Evrope v zvezi z bojem proti terorizmu.

Treba bi bilo sprejeti nadaljnje ukrepe za dosego napredka v zvezi s sklepanjem sporazumov z Europolom in tudi z Eurojustom.

Zakonodajni in institucionalni okvir o **varstvu podatkov** je v skladu z evropskimi standardi, čeprav so za razširitev pristojnosti nadzornega organa za varstvo podatkov še vedno potrebne nekatere prilagoditve.

Ukrajina je vzpostavila potreben zakonodajni, politični in institucionalni okvir za **boj proti drogam**, ki je v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi.

Nadalje je bil konsolidiran zakonodajni okvir za **pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah**. Ukrajina je že ratificirala drugi dodatni protokol h Konvenciji Sveta Evrope o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah in v svoj novi zakonik o kazenskem postopku vključila ustrezne določbe.

Poleg meril akcijskega načrta za liberalizacijo je treba opozoriti tudi na to, da je Ukrajina sprejela ukrepe za reformiranje pravosodja in tudi urada državnega tožilca, kar je tesno povezano z ustavno reformo.

Podrobne pripombe

Sklop 3/tema 1 – Preprečevanje organiziranega kriminala, terorizma in korupcije ter boj proti tem pojavom

- **Sprejetje celovite strategije za boj proti organiziranemu kriminalu, skupaj z akcijskim načrtom, ki vsebuje časovni okvir, posebne cilje, dejavnosti, rezultate, kazalnike učinkovitosti ter opredeljuje zadostna finančna sredstva in človeške vire**

Z zakonom o organizaciji in pravnih načelih za boj proti organiziranemu kriminalu, ki je bil revidiran leta 2011, je zagotovljena zakonodajna podlaga za boj proti organiziranemu kriminalu, in sicer z vzpostavitvijo splošnega organizacijskega okvira in sistema pristojnih državnih organov, v katerem so opredeljene njihove pristojnosti in načini sodelovanja. Poleg zakona obstaja strategija (načrt) državnih politik za boj proti organiziranemu kriminalu iz oktobra 2011, ki je bila določena z akcijskim načrtom, sprejetim januarja 2012.

Pravni okvir za preprečevanje organiziranega kriminala in boj proti njemu je bil dokončan na podlagi ustreznih sprememb kazenskega zakonika in zlasti ustreznih določb novega zakonika o kazenskem postopku, ki je začel veljati 19. novembra 2012. Zakonik o kazenskem postopku vsebuje določbe, ki so bistvenega pomena za boj proti organiziranemu kriminalu, zlasti podrobna pravila o tajnih preiskovalnih ukrepih, medtem ko so v kazenskem zakoniku določena kvalifikacijska merila za kazniva dejanja, ki jih je treba šteti za organiziran kriminal in zaradi česar je lahko kazen strožja. Zaščita prič je nadalje okrepljena z uvedbo previdnostnih ukrepov, čeprav bi bilo zaželeno, da se uvedejo dodatne posebne določbe v zvezi s sodelovanjem nekdanjih članov kriminalnih združb z organi kazenskega pregona, in sicer z uvedbo posebnih programov za spodbujanje in nagrajevanje njihovega sodelovanja. Za nadaljnje izboljšanje učinkovitosti boja proti organiziranemu kriminalu bi bilo v zvezi s kazenskimi postopki koristno uvesti naprednejše vrste zaplembe (razširjena zaplemba, zaplemba brez obsodbe, zaplemba vrednosti in posledično ustanovitev neodvisne agencije za upravljanje zaseženega in zaplenjenega premoženja).

Kar zadeva politični okvir, se načrt za državne politike, skupaj z ustreznim podrobnim akcijskim načrtom, skrbno izvaja, cilji in roki pa so izpolnjeni, pri čemer je poseben poudarek na analizi ustrezne zakonodaje, naknadnih spremembah in razvoju učinkovitega mehanizma sodelovanja. Poleg tega se letna sistematična analiza vzrokov in razmer izvaja s pomočjo enega združenega registra vseh preiskav pred sojenjem, ki je bil vzpostavljen v okviru urada državnega tožilca.

Nazadnje je v zvezi z institucionalno strukturo v novem zakoniku o kazenskem postopku, v katerem je določeno, kdo je pooblaščen za odločanje v primeru spora, jasno navedeno, da ima urad tožilca vodilno usklajevalno in nadzorno vlogo. Državni organi, vzpostavljeni posebej za boj proti organiziranemu kriminalu pri ministrstvu za notranje zadeve in v okviru varnostne

službe, lahko nadalje izboljšajo sistem državnih organov, ki sodelujejo v boju proti organiziranemu kriminalu.

Sprejetje zakona o trgovini z ljudmi in akcijskega načrta za učinkovito izvajanje državnega programa za boj proti trgovini z ljudmi, ki vsebuje časovni okvir, posebne cilje, dejavnosti, rezultate, kazalnike učinkovitosti ter opredeljuje zadostna finančna sredstva in človeške vire

Zakon o boju proti trgovini z ljudmi velja od oktobra 2011. Z zakonom so vzpostavljene glavne določbe o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter o pomoči in zaščiti, ki ju je treba zagotoviti žrtvam v skladu z ustreznimi standardi EU in mednarodnimi standardi (Konvencija Sveta Evrope). Ta zakon je bil v zadnjih dveh letih dopolnjen z različnimi zakonodajnimi instrumenti, ki precej izboljšujejo pravni okvir in ga konsolidirajo ter sledijo skoraj vsem priporočilom iz drugega poročila Komisije o napredku.

Za izvajanje zakona so bili maja 2012 za uvedbo standardiziranih postopkov za priznanje odobritve statusa žrtev trgovine z ljudmi sprejeti sekundarni pravni akti (Resolucije kabineta ministrov), avgusta 2012 pa nacionalni mehanizem za sodelovanje med agenti za boj proti trgovini z ljudmi. Cilj slednjega je bil preprečiti prekrivanje pristojnosti in vzpostavitev celovitega sistema.

Kar zadeva postopkovne pravice žrtev, so v novem zakoniku o kazenskem postopku (velja od 19. novembra 2012) tudi za žrtve trgovine z ljudmi pomembne nekatere nove določbe o zaščiti prič (zaslišanje ob izključitvi javnosti, preiskava na daljavo pred sojenjem in pravosodni postopek na daljavo). Postopkovne pravice bi se lahko nadalje okrepile s sistemom, ki omogoča sprejetje previdnostnih ukrepov pred razgovorom s potencialnimi žrtvami in že v tej fazi tudi zagotavljanje zaupnosti. Kar zadeva tuje žrtve, bi bilo treba zakonodajo o pravnem statusu tujcev dopolniti tako, da jim ta po priznanju njihovega statusa omogoči prejetje dovoljenj za bivanje.

Akcijski načrt, s katerim so vzpostavljeni ukrepi do leta 2015, skupaj s časovnim okvirom, cilji, rezultati in kazalniki uspešnosti, je bil sprejet maja 2012. Pomoč žrtvam (rehabilitacija in socialna, pravosodna, zdravstvena in psihološka pomoč) naj bi se okrepila s konkretnim sistemom za spremljanje in boljšim usklajevanjem. Na področju preprečevanja trgovine z ljudmi so načrtovane informacijske kampanje in druge dejavnosti za ozaveščanje, za katere so bila dodeljena posebna proračunska sredstva. Izpopolnjevalni programi usposabljanja za vladno osebje, vključno z uradniki v prvi vrsti, so bili sprejeti skupaj s posebnim proračunom. Kljub temu pa bi lahko bila za zagotovitev zadostnih sredstev tako na nacionalni kot na lokalni ravni dodelitev proračunskih sredstev za pomoč bolj specifična.

Kar zadeva institucionalni vidik, je ministrstvo za socialno politiko od januarja 2012 nacionalni koordinator za preprečevanje trgovine z ljudmi, pri čemer so z nevladnimi organizacijami, navedenimi v memorandumu o sodelovanju z vseukrajinsko koalicijo nevladnih organizacij za boj proti trgovini z ljudmi, ki je bil podpisan aprila 2013, potekali

dogovori o načinih sodelovanja. Treba je vzpostaviti pregleden sistem vključevanja civilne družbe na področje zagotavljanja socialnih storitev žrtvam trgovine z ljudmi.

Kar zadeva boj proti trgovini z ljudmi, mora tožilec usklajevati organe kazenskega pregona, pri policiji pa od avgusta 2013 deluje ločen oddelek, ki je posebej pristojen za preiskovanje.

- **Sprejetje zakonodaje o preprečevanju korupcije in boju proti njej ter ustanovitev ene in neodvisne protikorupcijske agencije; krepitev usklajevanja in izmenjave informacij med organi, pristojnimi za boj proti korupciji**

Po sprejetju protikorupcijske zakonodaje aprila 2011 je Ukrajina za obravnavanje nekaterih odprtih priporočil, ki sta jih predložili Komisija in skupina držav za boj proti korupciji (GRECO), sprejela nadaljnje zakonodajne pobude (tj. zakonodajna svežnja iz maja 2013). Istočasno je treba poudariti, da pogosto razdrobljene zakonodajne spremembe v nasprotju z usklajenim strateškim pristopom k zakonodajnim reformam pomenijo resno tveganje za pravno varnost in lahko otežijo izvajanje protikorupcijskih politik. Treba si je bolj prizadevati za izboljšanje kakovosti zakonodajnega postopka, izoblikovati celovit strateški pristop, ki temelji na zanesljivih ocenah učinka, in ozaveščati o potekajočih zakonodajnih spremembah.

V zvezi s kazenskim zakonodajnim okvirom je mogoče opaziti izboljšave, kot so nadaljnja pojasnila obsega kaznivih dejanj korupcije. Poleg tega je bil sprejet zakon za odpravo členov zakonika o upravnih kaznivih dejanjih, ki vsebujejo tista kazniva dejanja, ki sprožijo kazensko odgovornost za aktivno ali pasivno korupcijo. Leta 2012 so bila sprejeta pravila etičnega ravnanja za vse osebe, ki imajo pooblastila za opravljanje funkcij centralne ali lokalne vlade.

V zvezi z zasebnim sektorjem je bil dosežen napredek z uvedbo kazenske odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja korupcije, storjena v interesu ali v imenu pravnih oseb. Ni povsem jasno, ali in kako je v novi zakonodaji zajeta odgovornost pravnih oseb v primeru pomanjkljivega nadzora ali kontrole. Sankcije, ki se trenutno uporabljajo za posameznike in pravne osebe v zvezi s korupcijo v zasebnem sektorju, niso dovolj odvračilne. Parlamentu je bil predložen novi zakon za dvig ravni kazni, medtem ko so ostale zaporne kazni za posameznike, kot alternativa za manjša kazniva dejanja, nespremenjene.

Spremljanje nacionalne protikorupcijske strategije za obdobje 2011–2015 je ena od nalog nacionalnega protikorupcijskega odbora. Za ustrezen akcijski načrt (državni program), ki ga usklajuje ministrstvo za pravosodje, bi bila koristna tako posodabljanje načrtovanih ukrepov v posvetovanju s civilno družbo kot dodelitev zadostnih proračunskih sredstev. V okviru nacionalnega protikorupcijskega odbora je zastopana tudi civilna družba (petina njegovih članov). Vendar pa se državni protikorupcijski odbor v zadnjem letu v praksi ni sestal in dejanska zastopanost civilne družbe v tem odboru bi lahko prinesla le malo konkretnih rezultatov, če sploh katere. Tudi skupina GRECO je poudarila, da še vedno obstajajo pomisleki, ali je državni protikorupcijski odbor dejansko „sposoben izvajati pomembno nadzorno funkcijo“.

Z novim zakonikom o kazenskem postopku, ki je začel veljati 20. novembra 2012, se je nadalje povečala nadzorna vloga tožilca v kazenskem postopku. Zdi se, da je v pripravi nova zakonodaja o delovanju služb kazenskega pregona. Vendar pa še vedno ostajajo pomisleki glede tega, v kolikšni meri zdajšnji institucionalni okvir zagotavlja ustrezna jamstva glede neodvisnosti in učinkovitosti, vključno s protikorupcijsko specializacijo organov kazenskega pregona in njihovo delitvijo nalog ter konkretnim sodelovanjem. Skupina GRECO je poudarila, da njena priporočila v zvezi z jamstvi za neodvisnost tožilcev, v smislu političnega vmešavanja, še niso bila v celoti izvedena, hkrati pa priznava obstoj ustavnih in praktičnih izzivov, ki ovirajo sprejetje reformirane zakonodaje o službah kazenskega pregona. Sprejete so bile nove spremembe kazenskega zakonika in zakonika o kazenskem postopku, vključno z določbami o zaplembi glede na vrednost pri tretjih osebah.

V zvezi z imuniteto poslancev pri kazenskih postopkih in v primeru aretacij ostajajo pomisleki, kar vzpostavlja tveganje za oviranje in politizacijo pravosodnih postopkov. Kazenskih postopkov (vključno s predhodnimi preiskavami, iskanjem, najdbami, tajnimi operacijami itd.) zoper poslanca se ne sme izvajati brez soglasja parlamenta. To lahko resno vpliva na učinkovitost in zanesljivost kazenskih postopkov in lahko dejansko privede do stanja, ko parlament zavzame vlogo pravosodnega sistema. Nekateri pomisleki ostajajo tudi v zvezi z imuniteto sodnikov in tožilcev v primeru aretacije ali pridržanja ter nenazadnje tudi v zvezi s postopkom odločanja za odpravo imunitete v okviru parlamenta. Osnutek zakonodaje je bil predložen parlamentu, da bi za odpravo imunitet sodnikov in tožilcev pooblastili visoki svet za pravosodje.

Medtem ko v Ukrajini obstaja sistem za razkritje premoženjskega stanja, ki se uporablja za javne uradnike, si je treba bolj prizadevati za zagotovitev zanesljivega in neodvisnega mehanizma za preverjanje in za učinkovit, sorazmeren in odvračilen sistem sankcioniranja. V okviru javnih zavodov so bili vzpostavljeni namenski mehanizmi notranjega nadzora, ministrstvo za davke in dajatve pa je bilo imenovano za institucijo, odgovorno za preverjanje prijav premoženjskega stanja. Vendar pa so potrebni nadaljnji ukrepi za zagotovitev, da se prijave premoženjskega stanja širše razkrijejo in postanejo dostopne v elektronski obliki. Prav tako še ni jasno, kako bo organizirano preverjanje s strani ministrstva za davke in dajatve, katere metodologije in orodja se bodo uporabljala in kako bo zagotovljena njegova zmogljivost za izvajanje te nove dodatne naloge. Organ tudi ne bo imel pooblastil za samostojno izrekanje sankcij. Zadeve bo lahko le posredoval drugim organom ali organom kazenskega pregona. Za preverjanje prijav premoženjskega stanja je treba jasno opredeliti sodelovanje med državnim organom za dohodke in dajatve ter drugimi organi kazenskega pregona. Kar zadeva vprašanje navzkrižja interesov, medtem ko je predvideno nekaj notranje kontrole, zunanje neodvisno preverjanje ne obstaja. Za zagotovitev, da se v praksi odvračilne sankcije in ukrepi lahko pravočasno izvršijo, da se odpravi škoda, ki jo je ali bi jo lahko utrpel javni interes, je treba okrepiti režim sankcioniranja.

Sredi leta 2012 so bile sprejete zakonske določbe o novem elektronskem sistemu javnih naročil. Odprta ostajajo vprašanja, kot so potreba po nadaljnjem izboljšanju preglednosti javnih naročil in poenostavitvi oddaje javnih naročil, obravnavanje pomislekov v zvezi z

obstojem številnih izključitev iz režima javnih naročil in pojasnitev obsega „naročnikov“, za katere se uporabljajo pravila o javnih naročilih, zlasti ko gre za podjetja v državni lasti in podjetja javnega interesa. Predlog zakona s ciljem povečanja preglednosti javnih odhodkov, in sicer tudi za podjetja v državni lasti, je trenutno v obravnavi v parlamentu.

Ukrajinska zakonodaja od javnih uradnikov zahteva prijavo korupcije ter vsebuje splošne določbe o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti. V praksi se zdi, da se zaščita prijaviteljev nepravilnosti, razume precej ozko (omejena je na področje kazenskih preiskav). Ukrajina je za izboljšanje stanja v več sektorskih predpisih uvedla nekaj splošnih določb. Potrebna so dodatna prizadevanja za nadaljnjo širitev obsega zaščite in vzpostavitev kulture zaupanja v mehanizme poročanja.

Financiranje političnih strank in volilnih kampanj je področje, na katerem ostajajo precejšnje pomanjkljivosti. Za obravnavanje preostalih priporočil skupine GRECO je v pripravi osnutek zakonodaje.

Skupina GRECO je v začetku leta 2013 ugotovila, da 11 od 25 priporočil iz prvih dveh ciklov skupnega ocenjevanja ni bilo zadovoljivo izvedenih. Skupina GRECO je poudarila, da pravni okvir v zvezi s takimi temeljnimi področji, kot so službe kazenskega prгона, reforma javne uprave in javnih naročil, „še ni določen, kar vodi v pomanjkanje pravne varnosti in spreminja potrebne izvedbene ukrepe v brezpredmetne“.

- **Sprejetje nacionalne strategije za preprečevanje pranja denarja in financiranje terorizma ter boj proti tema pojavoma ter sprejetje zakona o preprečevanju financiranja terorizma**

Na področju pranja denarja so bile v zadnjih letih izvedene precejšnje zakonodajne izboljšave in zdi se, da je vzpostavljen dober sistem za zagotavljanje nadzora nad splošno politiko. Vsako leto je sprejet letni akcijski načrt, v katerem je podrobno navedena nacionalna strategija, ki zajema obdobje do leta 2015 (sprejeta s strani kabineta ministrov). Akcijski načrt vsebuje konkretne ukrepe, pristojnosti za njihovo izvajanje pa so jasno dodeljene posameznim institucijam. V načrt so vključeni tudi roki za različne ukrepe.

Kar zadeva institucionalni vidik, so pristojnosti za nadzor posebnih sektorjev deljene, pri čemer ima finančna obveščevalna enota vodilno vlogo. Osebe finančno obveščevalne enote so visoko usposobljeni analitiki, ki dnevno ocenjujejo prejeta poročila poročevalcev. V korist finančno obveščevalne enote in drugih organov kazenskega pregona na področju pranja denarja so bili v zadnjih letih organizirani programi za krepitev institucionalnih zmogljivosti.

Odprta vprašanja v zvezi s sankcioniranjem notranjega trgovanja in tržne manipulacije so bila obravnavana tudi v okviru sprejetih zakonodajnih sprememb, pri čemer se notranje trgovanje in tržna manipulacija sankcionirata v skladu z zakonikom o upravnih kaznivih dejanjih ali kazenskim zakonikom. Pravne osebe, spoznane za krive teh kaznivih dejanj, so finančno odgovorne in se jim prekliče licence, na podlagi katerih delujejo na trgu.

Področja, na katerih je treba nadalje delati, se nanašajo na potrebo, da se v zakonodajo vključijo domače politične izpostavljene osebe, pojasniti pa je treba tudi dejstvo, da je pranje denarja samostojno kaznivo dejanje, kljub temu, da je iz nekaterih sodnih praks to že razvidno. Za doseg boljših rezultatov pri boju proti obsežnemu gospodarskemu kriminalu in za odvzem nezakonito pridobljene premoženjske koristi kriminalnim združbam bi bilo treba pranje denarja razumeti širše kot le povezovanje s storilci kaznivih dejanj prikrivanja dokazov takega dejanja.

- **Sprejetje nacionalnega strateškega programa za boj proti drogami in s tem povezanega akcijskega načrta ter ratifikacija memoranduma o soglasju z Evropskim centrom za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA)**

Vzpostavljeni so ustrezni zakonodajni, politični in institucionalni ukrepi, ki so v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi.

Strategija (načrt) za izvajanje državne politike za preprečevanje širjenja zasvojenosti z drogami in boj proti trgovini z drogami, psihotropnimi snovmi in predhodnimi sestavinami za prepovedane droge za obdobje 2011–2015, skupaj z akcijskim načrtom za njeno izvajanje, velja že od leta 2010. Obstaja načrt za sistem za spremljanje iz leta 2011, skupaj z naknadnim akcijskim načrtom, ki je bil sprejet julija 2012.

Za izvajanje teh političnih dokumentov je bilo sprejetih več zakonov in podzakonskih aktov.

S predsedniškim odlokom z dne 28. avgusta 2013 je bila odobrena nova strategija v zvezi z drogami, in sicer do leta 2020. Slednja zagotavlja nacionalno varnost, vendar daje prednost varovanju človekovih pravic (poenostavitev dostopa do dovoljenih drog za medicinske namene, splošni poudarek na zdravstveni in pravni pomoči, krepitev profilov za preprečevanje). Zato bi moral analitični sistem za spremljanje pravnim osebam omogočiti, da zagotovijo zdravstveno oskrbo in pri svojem delu uporabljajo droge. V zvezi z osnutkom strategije so potekala posvetovanja z akademiki, nevladnimi in mednarodnimi organizacijami, vključno s skupino Pompidou Sveta Evrope.

V zvezi z institucionalnim okvirom je bila leta 2011 vzpostavljena državna služba za nadzor nad drogami kot glavni organ (skupaj s šestimi regionalnimi uradi, ki so bili vzpostavljeni naknadno), pristojen za izvajanje politike za boj proti drogami. Državna služba za nadzor nad drogami ne deluje le kot koordinator, ampak tudi kot pobudnik akcije za boj proti trgovini z drogami, si prizadeva za zmanjšanje uporabe drog, dosegajo integriranega medagencijskega pristopa, izboljšanje rehabilitacije odvisnikov od drog in povečanje ozaveščenosti. Zakon o drogah je bil za pojasnitev pooblastil državne službe za nadzor nad drogami na področju usklajevanja in odnosov, ki jih ima slednja z drugimi deležniki, spremenjen marca 2013.

Medinstitucionalno in medagencijsko sodelovanje ter usklajevanje se je izboljšalo. Vendar pa je treba zagotoviti jasno dodelitev proračunskih sredstev za izvajanje ukrepov in delovanje institucionalnih struktur, zlasti regionalnih uradov.

Memorandum o soglasju med Ukrajino (ministrstvo za zdravstvo) in Evropskim centrom za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA) je bil podpisan leta 2010, in sicer za obdobje petih let, in od tedaj velja ter se izvaja neprekinjeno, ne da bi ga bilo treba ratificirati. Sodelovanje je učinkovito (npr. redna izmenjava informacij o novih vrstah drog, izvajanje novih protokolov v Ukrajini v zvezi z nalezljivimi boleznimi, ki so posledica uživanja drog, registracija novih kazalnikov o zlorabi drog).

Vlada obravnava zakon, ki bo Ukrajini omogočil, da se pridruži skupini Pompidou Sveta Evrope. Kar zadeva vidike kazenskega pregona, je v Ukrajini, ki ni le tranzitna, ampak tudi ciljna država za marihuano, opij in sintetične droge (Subutex), cilj urada državnega tožilstva okrepiti preiskave z usposabljanjem policistov, širšo uporabo tajnih agentov in vzpostavitev posebnega oddelka pri ministrstvu za notranje zadeve.

- **Sprejetje ustreznih konvencij ZN in Sveta Evrope na zgoraj navedenih področjih in na področju boja proti terorizmu**

Ukrajina je pristopila k vsem konvencijam ZN in Sveta Evrope v zvezi z zgoraj navedenimi področji.

Ukrajina je zdaj pristopila tudi k Protokolu o nedovoljeni proizvodnji strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva ter trgovini z njimi iz leta 2001. Protokol je ratificirala aprila 2013, potrebne spremembe kazenskega zakonika, ki je začel veljati 4. julija 2013, pa je sprejela maja 2013.

Sklop 3/tema 2 – Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah

- **Sprejetje pravnega okvira o medsebojni pravni pomoči**

Vzpostavljen je zakonodajni okvir na področju medsebojne pravne pomoči, ki je v skladu z evropskimi standardi.

Kot je navedeno zgoraj (v okviru sklopa 3/teme 1), je Ukrajina izvedla postopek reformiranja svoje kazenske zakonodaje in zakonodaje o kazenskem postopku, kar je privedlo do sprejetja novega zakonika o kazenskem postopku, ki velja od novembra 2012. Zakon o medsebojni pravni pomoči je bil sprejet že junija 2011. Novi zakonik o kazenskem postopku vsebuje posebne določbe o splošnih načelih mednarodnega sodelovanja, zagotavlja pravno podlago za mednarodno pravno pomoč in vzpostavlja ustrezne določbe o izročitvi, prevzemu kazenskih zadev, priznavanju in izvrševanju sodnih odločb tujih sodišč in premestitvi obsojenih oseb. V zvezi z institucionalnim okvirom je z novim zakonikom o kazenskem postopku potrjena vloga urada državnega tožilca in ministrstva za pravosodje kot osrednjih organov za mednarodno pravno pomoč. Zaposila za pravosodno sodelovanje, prejeta med preiskavami pred sojenjem, oceni urad državnega tožilca, tiste, prejete med pravosodnim postopkom, pa ministrstvo za pravosodje. Neposredni stiki med organi so dovoljeni, in sicer z nekaterimi izjemami v posebnih primerih, v okviru katerih osrednji organi ohranijo svojo pristojnost.

- **Ratifikacija drugega protokola k Evropski konvenciji o medsebojni pomoči**

Drugi dodatni protokol h Konvenciji Sveta Evrope o medsebojni pravni pomoči je bil kljub predloženim izjavam in pridržkom ratificiran in je začel veljati 1. januarja 2012. Pridržki se

nanašajo na vročitev po pošti (člen 16), čezmejna opazovanja (člen 17) in tajne preiskave (člen 19). Novi zakonik o kazenskem postopku in drugi zakoni, kot je zakon o organiziranem kriminalu iz leta 1993, z naknadnimi spremembami, urejajo nekatere primere v okviru pridržkov.

Čeprav pridržki Ukrajine ne ogrožajo ravni mednarodnega sodelovanja, bi bilo zaželeno, da se za izboljšanje okvira na področju pravosodnega sodelovanja odpravijo.

Posebne določbe drugega dodatnega protokola h Konvenciji o medsebojni pravni pomoči so bile vključene tudi v novi zakonik o kazenskem postopku, in sicer v zvezi s prisotnostjo predstavnikov tujih organov pri postopkovnih dejavnostih, zaslišanjem prek video- ali telefonske konference, informacijami o kaznivih dejanjih, začasno premestitvijo pridržanih oseb na ozemlje zaprosene stranke, nadzorovanimi pošiljkami in skupnimi preiskovalnimi skupinami.

- **Sklenitev sporazuma z Eurojustom**

Osnutek sporazuma z Eurojustom je bil decembra 2011 že pripravljen in parafiran, kontaktne točke pa so bile že vzpostavljene pri uradu državnega tožilca. Vendar so naslednji koraki k sklenitvi sporazuma odvisni od rezultatov potekajoče analize o spremembah zakonodajnega okvira o varstvu podatkov (glej temo 4 o varstvu podatkov), ki jo izvaja Eurojust.

Sklop 3/tema 3 – Sodelovanje na področju kazenskega pregona

- **Vzpostavitev ustreznega mehanizma usklajevanja med pristojnimi nacionalnimi organi in skupne podatkovne zbirke za zagotovitev neposrednega dostopa po vsej Ukrajini**

Z novim zakonikom o kazenskem postopku so bile skupaj z osnutkom zakona o novem uradu državnega tožilca uvedene velike spremembe, s čimer so se upoštevala priporočila iz predhodnih poročil Komisije. V navedenih priporočilih se zagovarja povečanje stopnje usklajevanja med organi kazenskega pregona ter revidiranje pristojnosti urada tožilca v smislu, da ga je treba takoj obvestiti o vseh kaznivih dejanjih, ki jih slednji lahko po potrebi razvrsti kot posebno kaznivo dejanje (organiziran kriminal) in zadevo dodeli pristojni agenciji.

Vzpostavljen je bil združen (integriran) register preiskav pred sojenjem⁹, v katerega je treba takoj (v 24 urah), ko organ kazenskega pregona prejme informacije o kaznivem dejanju, vnesti glavne informacije o odkritih kaznivih dejanjih. Preiskava pred sojenjem se lahko začne s prijavo. Urad generalnega državnega tožilca nadzoruje vodenje tega registra. Prav tako lahko slednji v fazi pred sojenjem začne preiskovalne dejavnosti, dodeli zadeve pristojni agenciji in sprejme postopkovne odločitve, vključno z usklajevanjem prošenj za mednarodno

⁹ Odredba urada generalnega državnega tožilca z dne 17. avgusta 2012 o postopku za shranjevanje in vodenje podatkov.

pravno pomoč. Z zakonikom o kazenskem postopku je zagotovljena tudi vzpostavitev nove preiskovalne enote, imenovane „državni preiskovalni urad“. Ta bo pristojen za preiskave pred sojenjem tistih kaznivih dejanj, ki so jih storili uradniki s posebnim statusom, sodniki in osebje organov kazenskega pregona. Nazadnje je bilo vzpostavljeno novo delovno mesto v pravosodju položaj, tj. preiskovalni sodnik. Ta mora izdati dovoljenja za vse preiskovalne dejavnosti, ki bi lahko omejevale pravice in svoboščine državljanov (aretacija, hišna preiskava, zasliševanje itd.) in izvajati postopkovni nadzor v okviru preiskav. Kar zadeva posebne pristojnosti urada tožilca pri usklajevanju preiskav v zvezi s storjenimi kriminalnimi dejanji organiziranih skupin, urad generalnega državnega tožilca nadzoruje preiskovalne dejavnosti, ki jih izvajajo posebne preiskovalne enote, vzpostavljene pri ministrstvu za notranje zadeve v skladu z zakonom o organiziranem kriminalu.

Za delovanje državnega preiskovalnega urada je treba sprejeti nadaljnje ukrepe, za katere so v končni in prehodni določbi zakonika o kazenskem postopku določeni roki. V tem smislu je zakon o uradu državnega tožilca, ki ga je treba sprejeti, tudi bistvenega pomena.

Kar zadeva vzpostavitev centraliziranih podatkovnih zbirk, ki vsebujejo informacije o storjenih kaznivih dejanjih organiziranih skupin, se pri ministrstvu za notranje zadeve in varnostni službi uporabljajo ločene podatkovne zbirke. Drugi organi do njih lahko dostopajo samo na podlagi formalnega zahtevka. Ministrstvo za notranje zadeve je leta 2011 izdalo odredbo, tajna služba pa navodila o sodelovanju na področju kazenskega pregona organiziranega kriminala. Nanašajo se na načine sodelovanja (izmenjava informacij, oblikovanje delovnih skupin, skupna analiza stanja in struktura kaznivih dejanj), vendar pa ne vsebujejo posebnega časovnega okvira, ki ga je treba dodati, da bi zagotovili primerno in redno izmenjavo informacij in ustrezno poročanje.

Splošni standard za vzpostavitev „skupne podatkovne zbirke“ ne obstaja, pri čemer imajo nekatere države eno, druge pa več ločenih podatkovnih zbirk. Vendar pa je pomembno, da se vzpostavijo potrebna orodja za dejavne poizvedbe v vseh podatkovnih zbirkah, ki so na voljo, kot je navedeno zgoraj.

- **Sklenitev operativnega sporazuma z Europolom za zagotovitev ustrezne ravni varstva podatkov**

Pogajanja o sklenitvi operativnega sporazuma z Europolom so odvisna od njegove ocene ustreznih standardov za varstvo podatkov (glej temo 4 o varstvu podatkov). Trenutno poteka ocenjevanje s strani Europa. Ukrajina je izpolnila dva sklopa vprašalnikov (oktobra 2011 in junija 2012). Europol bo v kratkem opravil misijo v Ukrajini, s čimer naj bi se stanje nadalje pojasnilo.

Sklop 3/tema 4 – Varstvo podatkov

- **Sprejetje ustrezne zakonodaje o varstvu osebnih podatkov ter vzpostavitev neodvisnega nadzornega organa za varstvo podatkov**

V Ukrajini zakon o varstvu podatkov velja od januarja 2011, vendar ima vrsto pomanjkljivosti. Prav tako ne obstajajo neodvisni nadzorni organi za varstvo podatkov. Dve spremembi zakona o varstvu podatkov sta bili sprejeti novembra 2012 in julija 2013, skupaj s spremembami zakona o varuhu človekovih pravic, s čimer se mu je zaupalo opravljanje nalog

varstva podatkov. Spremembe zakona o varstvu podatkov in zakona o varuhu človekovih pravic bodo začele veljati 1. januarja 2014.

Precejšnji napredek je bil dosežen pri odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti, pri čemer je zakonodajni okvir zdaj na splošno v skladu z evropskimi standardi, vključno s pravnim redom EU.

S spremembami zakona o varstvu podatkov so bile uvedene bistvene izjeme pri obdelavi podatkov za umetniške in novinarske namene, ki pa niso omejene le na profesionalno novinarstvo. Pojasnjene so bile pravice, ki se nanašajo na osebne podatke, kot tudi opredelitev upravljavca podatkov, pri čemer je bil sistem za prijavo, ki je bil ocenjen kot birokratski, nadomeščen s sistemom prigrasitve občutljive obdelave. Vendar pa je treba zagotoviti naslednje: opredelitev soglasja v zvezi z osebnimi podatki posameznika bi bilo treba ponovno uvesti v zakon in zahtevati prigrasitev pred obdelavo občutljivih podatkov in ne pozneje, kot je to trenutno določeno. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti zagotavljanju ustreznega ravnotežja med svobodo izražanja in pravico do zasebnosti. Zato bo ustrezna razlaga omejenega dostopa do osebnih podatkov prav tako ključna za preprečevanje negativnega vpliva na dostop do javnih informacij.

V zvezi z institucionalnim okvirom je bil z zaupanjem te naloge varuhu človekovih pravic, čigar neodvisnost je zagotovljena s pogoji za njegovo imenovanje in razrešitev ter ločenim proračunom, vzpostavljen neodvisni nadzorni organ za varstvo podatkov. Pooblastila varuha človekovih pravic so v zakonu dobro opredeljena (obveščanje, prejemanje pritožb, preiskovanje, prijava kršitev pri sodišču, spremljanje novih praks, oblikovanje kategorij obdelave podatkov, ki jih je treba prigrasiti, sprejemanje priporočil itd.). Vendar bo treba njegovo pristojnost razširiti na zasebni sektor. Služba za varstvo podatkov, ki deluje od leta 2011, bo ukinjena. Skupna odredba varuha človekovih pravic in ministra za pravosodje, ki je bila sprejeta septembra letos, vsebuje akcijski načrt, v katerem so navedeni potrebni ukrepi za upravni prenos pristojnosti na varuha človekovih pravic. Ni še jasno, kako se bodo zagotovili potrebni človeški viri in finančna sredstva in kako se bodo povečale zmogljivosti varuha človekovih pravic za spopadanje z njegovo novo nalogo. Pred koncem tega leta je treba sprejeti še nadaljnje izvedbene akte. Trenutno med službami poteka posvetovanje o novem osnutku zakona o razširitvi pristojnosti varuha človekovih pravic na zasebni sektor, ki vsebuje pojem soglasja v zvezi z osebnimi podatki posameznika.

- **Ratifikacija ustreznih mednarodnih konvencij, kot je Konvencija Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov in njen protokol iz leta 2001**

Ukrajina je že ratificirala Konvencijo Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov iz leta 1981 in njen dodatni protokol iz leta 2001, ki se nanaša na nadzorne organe in čezmejne podatkovne tokove, ki sta v državi začela veljati 1. januarja 2011.

Sklop 4: Zunanji odnosi in temeljne pravice

Splošna ocena

Ukrajina je napredovala na področju sklopa 4, ki se nanaša na **zunanje odnose in temeljne pravice**. Obravnavala je zlasti vprašanje nediskriminatornega izdajanja osebnih dokumentov beguncem in osebam brez državljanstva, pri čemer je ustrezno podaljšala njihovo obdobje veljavnosti. Sprejela je zakon o preprečevanju diskriminacije in boju proti njej. Prav tako je sprejela strategijo in akcijski načrt za socialno vključevanje romske manjšine. Poenostavila je pa je tudi postopke za prijavo in odjavo.

Protidiskriminacijska zakonodaja, ki je bila sprejeta septembra 2012, je korak v pravo smer, vendar še vedno ni celovita. Kar zadeva področje uporabe prava, zlasti v zvezi s prepovedjo diskriminacije na podlagi spolne identitete in spolne usmerjenosti, s posebnim poudarkom na dostopu do zaposlitve in poklicnega usposabljanja, je pravna varnost še vedno nezadostna. Ker ne obstaja obratno dokazno breme in ni dovolj jasnosti v zvezi z mehanizmi kompenzacij, tudi pravice žrtev niso ustrezno zaščitene.

Medtem ko so bili dokumenti (strategija in akcijski načrt) o vključevanju **romske manjšine**, ki zagotavljajo poseben politični okvir in v zvezi s tem odpirajo nekaj vprašanj, sprejeti, imajo ti več pomanjkljivosti.

Postopki **prijave** in odjave stalnega prebivališča, čeprav izboljšani, so lahko za ranljive skupine še vedno težavni.

Podrobne pripombe

Sklop 4/tema 1 – Svoboda gibanja v Ukrajini

- **Revizija pravnega in regulativnega okvira za postopke prijave in odjave za ukrajinske državljane in tujce ali osebe brez državljanstva, ki zakonito bivajo v tej državi, da bi preprečili neutemeljene omejitve ali dolžnosti v zvezi z njihovo svobodo gibanja v Ukrajini, s posebnimi navedbami pogojev za zakonito bivanje brez prijave stalnega prebivališča in ukrepov v primeru opustitve prijave, ter odgovornostjo najemnikov**

Zakon o spremembah nekaterih zakonov Ukrajine, ki se nanašajo na prijavo stalnega prebivališča in kraj stalnega prebivališča oseb v Ukrajini, je začel veljati 5. avgusta 2012.

V skladu z novim pravnim okvirom je za sistem za prijavo stalnega prebivališča postala pristojna državna služba za migracije, tj. agencija ministrstva za notranje zadeve, ki je bila vzpostavljena decembra 2010 (Sklep predsednika Ukrajine št. 1085/2010 z dne 9. decembra 2010; Sklep predsednika Ukrajine št. 405/2011 z dne 6. aprila 2011), s čimer bo prevzela odgovornost za širok nabor vprašanj, ki se nanašajo na migracijsko in azilno politiko ter prijavo posameznikov.

Z novim pravnim okvirom je bilo uvedenih nekaj izboljšav, katerih cilj je olajšati, pospešiti in izboljšati učinkovitost postopka. V nasprotju s staro uredbo se prijava zdaj izvaja na dan, ko posameznik uradu državne službe za migracije predloži ustrezno obvestilo. Povedano drugače, odjava predhodnega kraja stalnega prebivališča in prijava novega zdaj potekata hkrati, in sicer na isti dan. Postopek prijave se lahko izvede ne le osebno, ampak tudi po uradnem pooblaščenju. Možnost prijave je bila dana tudi za primere, ko oseba biva v specializirani socialni ustanovi (domovi za ostarele, dijaški domovi, rehabilitacijski centri itd.) in ne le v stanovanju v zasebni lasti in zasebni hiši.

Kot pogoj za prijavo velja zahteva, da je treba imeti v lasti stanovanjsko enoto ali zemljišče ali dogovor z najemodajalcem. Preklic prijave stalnega prebivališča se lahko izvede na podlagi posamezne prošnje, mrliškega lista, sodne odredbe o odvzemu lastništva ali uporabe stanovanja ter tudi na zahtevo lastnika prebivališča, če se izteče zakupna pogodba. To lahko povzroči težave pri pridobivanju ali ohranjanju prijave osebam iz ranljivih skupin, kot so begunci ali člani romske manjšine, ki živijo v neformalnih naseljih, kar v zvezi s tem vzpostavlja potrebo po nekaterih korektivnih ukrepih. V okviru možnosti za brezdomce, da se registrirajo prek centrov za socialno varstvo, morda niso zadostno obravnavane potrebe teh skupin.

V skladu z zakonom o svobodi gibanja¹⁰ prijava kraja stalnega prebivališča osebe ali njena opustitev ne more biti podlaga za uveljavljanje pravic in svoboščin, ki so zapisane v ustavi in zakonih Ukrajine in v mednarodnih pogodbah, ki jo zavezujejo, ali razlog za njihovo omejevanje. Vendar pa je v praksi potrjeno o prijavi običajno pogoj za pridobitev dostopa do zdravstvene oskrbe, vpisa otrok v šolo in pridobitve pokojnin ali socialnih koristi, posamezniki pa se lahko srečujejo s težavami pri dostopu do teh temeljnih socialnih pravic, ko niso na kraju, kjer imajo prijavljeno svoje stalno prebivališče. Zato je treba to prakso proučiti v izvedbeni fazi.

Na splošno zakon o svobodi gibanja in povezani pravni predpisi tujcem omogočajo pravice in odgovornosti, ki so enake, kot jih imajo državljani Ukrajine (z nekaj izjemami), pod pogojem, da ima tujec ali oseba brez državljanstva v skladu z zakonodajo o migraciji in azilu urejen pravni status v Ukrajini. Od tujcev, ki bivajo v Ukrajini, se z zakonom zahteva, da svoje

¹⁰ Zakon 1382-IV iz decembra 2003 o svobodi gibanja in svobodni izbiri kraja stalnega prebivališča v Ukrajini.

stalno prebivališče prijavijo v 10 dneh po prihodu na kraj novega stalnega prebivališča, tj. v roku, za katerega običajno velja, da začne teči, ko pristojni organi izdajo pravno dovoljenje.

Sklop 4/tema 2 – Pogoji in postopki za izdajo osebnih dokumentov

- **Revizija pravnega in regulativnega okvira, da se zagotovi učinkovit dostop do potnih in osebnih dokumentov brez diskriminacije, zlasti v zvezi z ranljivimi skupinami**

Ukrajinski organi so upoštevali priporočilo iz drugega poročila o napredku, naj obdobji veljavnosti dokumentov o stalnem prebivališču za osebe brez državljanstva, internih dokumentov beguncev in potnih listin ne omejijo nerazumno. Leta 2012 so bile izvedene spremembe zakonodaje, ki zagotavljajo, da potrdilo o statusu begunca velja pet let in da se begunska potna listina (potna listina iz Konvencije o beguncih) izda za obdobje veljavnosti potrdila o statusu begunca, pod pogojem, da je bilo potrdilo izdano za najmanj pet let (člen 34(5)). Te določbe so zdaj v celoti v skladu s tistimi iz zakona o beguncih iz leta 2011. Treba bi bilo izvesti potrebne prilagoditve v zvezi s statusom dopolnilne zaščite, da bi se v celoti preprečile težave pri uživanju širših pravic, ki so povezane s tem statusom.

Sklop 4/tema 3 – Pravice državljanov, vključno z zaščito manjšin

- **Sprejetje celovite protidiskriminacijske zakonodaje po priporočilih ZN in nadzornih organov Sveta Evrope za zagotovitev učinkovite zaščite proti diskriminaciji**

Ukrajina je septembra 2012 sprejela zakon o preprečevanju diskriminacije in boju proti njej, tj. okvirni zakon, ki bi moral zagotoviti potrebne instrumente za zagotavljanje učinkovite zaščite pred diskriminacijo. Čeprav sprejetje zakona pomeni napredek, slednji ne izpolnjuje vseh evropskih in mednarodnih zahtev. Zlasti ne zagotavlja zadostne pravne varnosti, kar zadeva preprečevanje diskriminacije na podlagi spolne identitete in spolne usmerjenosti. Prav tako zakon ni prispeval h krepitvi zaščite pravic žrtev, ker ni bila uvedena možnost obratnega dokaznega bremena. Poleg tega nekatere oblike diskriminacije niso opredeljene, zlasti segregacija, viktimizacija in večkratna diskriminacija. Ta vprašanja bi bilo treba obravnavati na način, ki zagotavlja neizpodbitno pravno varnost. Poleg tega je treba obravnavati vprašanja z navedenega področja (in sicer, ali to velja tudi za zasebni sektor, ali so zajeti vsi vidiki delavskih pravic, vključno s poklicnim usposabljanjem in udeležbo v organizacijah delavcev) in pojasniti določbe o razumnih prilagoditvah za invalidne osebe. Vlada je marca 2013 parlamentu predložila spremembe zakona, ki med drugim vključujejo prepoved diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in v katerih je obravnavano vprašanje

dokaznega bremena. Vendar se o predlogu ni glasovalo na spomladanskih ali jesenskih parlamentarnih zasedanjih.

Čeprav je bil varuh človekovih pravic imenovan za institucijo, pristojno za izvajanje protidiskriminacijske zakonodaje, nima nobenih pravnih pooblastil za obravnavo primerov diskriminacije med posamezniki ali med posamezniki in pravnimi osebami. Ukrajina je napovedala, da bo z zakonodajno spremembo varuh človekovih pravic dobil pooblastila za obravnavanje primerov diskriminacije med državljani in/ali državljani in pravnimi osebami ali zasebnimi pravnimi osebami. To spremembo je treba še sprejeti.

V zvezi z bojem proti diskriminaciji bo Komisija pozorno spremljala tudi vse nadaljnje dogajanje v zvezi z nesprejetimi osnutki zakonov št. 0711 (naknadno št. 0945) ter št. 0290, in sicer ob upoštevanju pomislekov, ki jih je v svojem mnenju navedla Beneška komisija¹¹.

- **Dejavno izvajanje posebnih priporočil organov ZN, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Urada za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR), Sveta Evrope in Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) ter mednarodnih organizacij za človekove pravice pri izvajanju protidiskriminacijskih politik, zaščiti manjšin in boju proti kaznivim dejanjem iz sovraštva**

Ukrajina je maja 1998 ratificirala Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin in januarja 2006 Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Zakon o načelih državne jezikovne politike pa je sprejela junija 2012.

Za izvajanje predhodnih priporočil Komisije iz njenega zadnjega poročila o napredku je Ukrajina aprila 2013 sprejela strategijo in septembra 2013 še akcijski načrt za vključevanje romske manjšine. Medtem ko se je o obeh dokumentih razpravljalo z lokalno civilno družbo, pred njihovim sprejetjem niso potekala posvetovanja z OVSE in Svetom Evrope, ključna priporočila civilne družbe pa niso bili vključena v odobreno besedilo. Za izvajanje dejanske politike v zvezi s tem je potreben razvitejši osnovni scenarij s količinsko opredelitvijo problema (npr. ocene o količini Romov brez dokumentov in o romskih otrocih, ki niso vključeni v izobraževanje). Poleg tega bi bilo treba podrobneje navesti ukrepe in časovni okvir ter zagotoviti ustrezna sredstva in dejansko vključenost civilne družbe v izvedbeni postopek. Za zagotovitev ustreznega izvajanja teh političnih dokumentov bo treba v izvedbeni fazi vzpostaviti močan usklajevalni organ in mehanizem za spremljanje. Trenutno je enota, pristojna za politiko o Romih, del ministrstva za kulturo, medtem ko so številna ključna vprašanja na področju socialne politike in varstva človekovih pravic v pristojnosti drugih ministrskih resorjev.

¹¹ Glej mnenje 707/2012, ki ga je 18. junija 2013 izdala Beneška komisija Sveta Evrope.

Ukrajina je ratificirala Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov z dne 13. decembra 2006, ki je v začel veljati 4. februarja 2010. Ukrajina je sprejela niz zakonodajnih ukrepov v zvezi z dostopnostjo javnih krajev in storitev.

- **Ratifikacija ustreznih instrumentov ZN in Sveta Evrope v zvezi z bojem proti diskriminaciji**

Ukrajina je podpisnica večine besedil ZN in Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in boju proti diskriminaciji.

Treba si je nadalje prizadevati za izboljšanje zakonodaje na področju boja proti diskriminaciji in usklajevanje veljavne zakonodaje z določbami ratificiranih mednarodnih pogodb in mednarodnih konvencij, kot je podrobneje opisano zgoraj.

- **Opredelitev pogojev in okoliščin za pridobitev ukrajinskega državljanstva**

Pogoji in okoliščine za pridobitev ukrajinskega državljanstva so določeni z zakonom o državljanstvu Ukrajine, ki je bil sprejet 18. januarja 2001. Ukrajina je sprejela načelo enega državljanstva. Zakon spodbuja načelo enakosti ukrajinskih državljanov pred zakonom, ne glede na podlago, zaporedje in datum njihove pridobitve državljanstva. S tega vidika je zakon v skladu s Konvencijo Sveta Evrope o državljanstvu, ki je začel veljati leta 2000. Ukrajina je leta 2006 podpisala Konvencijo Sveta Evrope o preprečevanju apatridnosti v primeru nasledstva držav, vendar je ni ratificirala.

III. Splošna ocena in naslednji koraki

Komisija v skladu z uveljavljeno metodologijo še naprej ocenjuje in redno poroča (prvo poročilo iz septembra 2011, drugo poročilo iz februarja 2012) o izpolnjevanju meril akcijskega načrta za liberalizacijo s strani Ukrajine, in sicer na podlagi informacij in besedil sprejete zakonodaje, ki jih je predložila Ukrajina, vključno z ocenjevalnimi misijami na terenu, ki jih izvaja osebje Komisije in Evropske službe za notranje delovanje (ESZD), skupaj s strokovnjaki iz držav članic.

Komisija poleg intenzivnega postopka poročanja za akcijski načrt za liberalizacijo v okviru Skupnega odbora EU in Ukrajine za poenostavitev vizumskih postopkov, odbora EU in Ukrajine za ponovni sprejem oseb in skupnega pododbora EU in Ukrajine št. 3 še naprej spremlja tudi njen napredek na pomembnih področjih akcijskega načrta za liberalizacijo. V

okviru vsakega od teh odborov velja stanje dialoga in sodelovanje med EU in Ukrajino za napredno.

Dialog o vizumih med EU in Ukrajino je še vedno pomembno in učinkovito orodje za pospeševanje reform na področju pravosodja in notranjih zadev ter na drugih področjih. Ocenjevanje je pokazalo, da je Ukrajina zlasti od konca leta 2012 dosegla **precejšen napredek v okviru vseh štirih sklopov akcijskega načrta za liberalizacijo**, kar je pospešilo njeno izvajanje in sprejetje številnih pomembnih zakonodajnih paketov za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Vendar pa je še vedno treba izpolniti nekatere pomembne zahteve iz prve faze. Kar zadeva **varnost dokumentov**, je treba uporabo prstnih odtisov kot obvezne biometrične značilnosti za potne liste nadalje pojasniti v zakonu. Na področju **azila** je treba opraviti nekatere prilagoditve zlasti v zvezi z začasno in subsidiarno zaščito in nujno zdravniško oskrbo za prosilce za azil. Na področju **boja proti korupciji** je treba nadalje okrepiti zakonodajo, zlasti v zvezi z zagotavljanjem odvračilnih sankcij za zasebni sektor, nepristranskih kontrol prijav premoženjskega stanja, krepitvijo pravil o javnih naročilih in vzpostavitev ustreznih pravil o imuniteti. Nazadnje je treba za zagotavljanje ustreznega pravnega varstva pred diskriminacijo nadalje okrepiti **protidiskriminacijski** zakonodajni okvir v skladu z evropskimi in mednarodnimi standardi. Za dokončanje zakonodajnega in institucionalnega okvira o varstvu podatkov se pričakujejo nadaljnje informacije o predvidenih ukrepih.

Za hitro obravnavanje zgoraj navedenih odprtih vprašanj bo Komisija še naprej tesno sodelovala z ukrajinskimi oblastmi, in sicer z namenom poročanja Evropskemu parlamentu in Svetu o sprejetju vseh ukrepov, ki se zahtevajo v prvi fazi akcijskega načrta za liberalizacijo.