



Bruxelles, den 27.5.2014  
COM(2014) 336 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Fjerde rapport om Ukraines gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering**

## **I. Indledning**

Den 29. oktober 2008 indledte EU og Ukraine en visumdialog for at undersøge betingelserne for visumfri indrejse i Schengenområdet for ukrainske statsborgere. Den 22. november 2010 forelagde Kommissionen handlingsplanen om visumliberalisering for Ukraine. Heri fastsættes en række præcise benchmark for Ukraine vedrørende emner inden for fire "hovedområder" med henblik på såvel vedtagelsen af en lovgivningsmæssig, en politisk og en institutionel ramme (fase 1) som den praktiske og bæredygtige gennemførelse heraf (fase 2).

Kommissionen har med jævne mellemrum aflagt rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af handlingsplanen om visumliberalisering. Den første statusrapport om Ukraines gennemførelse blev forelagt den 16. september 2011. Kommissionen offentliggjorde anden statusrapport den 9. februar 2012 og den tredje den 15. november 2013. I den tredje rapport gav Kommissionen en omfattende og samlet vurdering af de fremskridt, Ukraine havde gjort med at opfylde første fases benchmark vedrørende vedtagelsen af en lovgivningsmæssig, politisk og institutionel ramme. Den konstaterede, at Ukraine har gjort væsentlige fremskridt inden for alle fire hovedområder i handlingsplanen, men at der stadig er nogle vigtige krav, som endnu ikke er opfyldt med hensyn til dokumentetsikkerhed, asyl, korruptionsbekæmpelse, diskriminationsbekæmpelse og databeskyttelse.

Kommissionen indvilgede i fortsat at samarbejde tæt med de ukrainske myndigheder for at løse ovennævnte udestående spørgsmål. Kommissionen har haft et underliggende mål om at meddele Europa-Parlamentet og Rådet, når alle foranstaltninger i første fase af handlingsplanen er vedtaget.

Dette er Kommissionens fjerde og sidste statusrapport om første fase af handlingsplanen for visumliberalisering. Heri redegøres for, hvordan de sidste benchmark i første fase er blevet opfyldt. Rapporten er udarbejdet efter et møde blandt ledende embedsmænd i Kiev den 26. marts 2014, hvor de ukrainske myndigheder gav seneste status over deres indsats for at opfylde de resterende benchmark. Ukraine har siden da givet yderligere oplysninger om den lovgivning, der er vedtaget frem til skæringsdatoen den 23. maj.

Ud over handlingsplanens benchmark føres der tilsyn med spørgsmål vedrørende reform af retsvæsenet og anklagemyndighedens kontor i andre sammenhænge, f.eks. som led i den uformelle retsdialog, der blev indledt i februar 2013, i samarbejdsudvalget, i samarbejdsrådet, på topmødet mellem EU og Ukraine og i forbindelse med gennemførelsen af associeringsdagsordenen. Det næste møde i undervalget for retfærdighed, frihed og sikkerhed er foreløbigt planlagt til starten af juli 2014.

## **II. Baggrund**

Denne rapport fremlægges på et tidspunkt, hvor Ukraine befinder sig i en usædvanlig situation. Beslutningen om at suspendere forberedelserne på undertegnelsen af associeringsaftalen og den vidtgående og brede frihandelsaftale skabte voldsom civil protest, som kulminerede i udnævnelsen af en ny regering den 27. februar 2014. Herefter fulgte de russiske væbnede styrkers krænkelse af ukrainsk suverænitet og territorial integritet og en de facto-annektering af Krim.

EU bekræftede i konklusionerne på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 20. februar og den 3. marts, at man som led i handlingsplanen var villig til at øge den mellemfolkelige

kontakt mellem EU og Ukraine, f.eks. ved visumliberaliseringsprocessen, på aftalte betingelser.

Europa-Parlamentet har sågar opfordret til en øjeblikkelig aftale mellem EU og Ukraine om visumfritagelse<sup>1</sup>. Det har opfordret Kommissionen til at fremsætte et forslag om at medtage Ukraine på listen over tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for visumkrav.

Europa-Kommissionen præsenterede sin støttepakke til ukrainsk stabilisering den 5. marts<sup>2</sup> forud for EU's stats- og regeringscheferes møde, hvori den lovede at støtte Ukraines bestræbelser på at fremskynde visumliberaliseringen så meget som muligt i overensstemmelse med de betingelser, der var aftalt i handlingsplanen for visumliberalisering. Kommissionen erklærede, at fremskridtet afhænger af, om de nye myndigheder er i stand til at løse de mest presserende problemer, men at Kommissionen vil gøre sit yderste for at hjælpe Ukraine med hurtigst muligt at få løst udestående problemer. Dette løfte blev igen bekræftet ved den nyligt godkendte europæiske reformagenda for Ukraine, hvoraf det fremgår, at EU i samråd med medlemsstaterne vil sætte skub i bestræbelserne, således at Ukraine bliver i stand til at gå videre til anden fase af handlingsplanen, og således at der kan ydes betydelig støtte til den indsats Ukraine gør for at nå målet om at kunne rejse visumfrit.

### III. Vurdering af foranstaltningerne under handlingsplanens fire hovedområder

Kommissionen konkluderede i sin tredje rapport fra slutningen af 2013, at der stadig var vigtige krav i første fase, som skulle opfyldes, og den anførte de uafklarede spørgsmål. Ukraines nye regering har valgt at tage systematisk fat på alle disse spørgsmål enten ved regulering på det udøvende plan eller ved at ændre gældende lovgivning eller vedtage nye love, når dette var nødvendigt.

Hvad angår **hovedområde 1** har Kommissionen med hensyn til dokumentsikkerhed henstillet, at Ukraine fuldender regelkomplekset med specifik henvisning til fingeraftryk og vedtager gennemførelsesbestemmelser for at sikre, at regelkomplekset er på plads, når der skal udstedes biometriske pas.

Som opfølgning på henstillingerne har den ukrainske regering udarbejdet og vedtaget de nødvendige gennemførelsesbestemmelser<sup>3</sup> med henblik på udstedelsen af biometriske pas. Regeringen har fremsat forslag om en handlingsplan for 2014-17, som snart forventes vedtaget, og hvori de forskellige myndigheders ansvar fastlægges. Ukraines regering er ligeledes ved at lægge sidste hånd på forslaget om ændring af rammeloven om folkeregistret (lov om et fælles folkeregister og identitetsdokumenter) for at gøre fingeraftryk til en obligatorisk biometrisk identifikator.

Under **hovedområde 2** vedrørende ulovlig indvandring, herunder asylforvaltning, har Kommissionen anmodet om, at asylloven ændres, navnlig med henblik på at udvide definitionen af supplerende beskyttelse og midlertidig beskyttelse og sikre gratis lægehjælp for asylansøgere.

Den ukrainske regering har fulgt op på disse henstillinger. De krævede ændringer af asylloven med hensyn til anvendelsesområdet for supplerende beskyttelse og midlertidig beskyttelse blev vedtaget af Ukraines parlament, Verkovna Rada, den 13. maj. Der er

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 27. februar 2014 om EU's fremtidige visumpolitik (2014/2586(RSP)).

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

<sup>3</sup> Ministerkabinetets beslutninger om den tekniske beskrivelse og proceduren.

foretaget yderligere ændringer, som parlamentet allerede har vedtaget, og som letter adgangen til beskæftigelse for asylansøgere ved at gøre arbejdstilladelser gratis. Med hensyn til lægehjælp er der vedtaget en bekendtgørelse for at sikre, at der ydes lægehjælp.

Selv om lovgivningen nu stort set er på plads, skal der gøres en stor indsats i gennemførelsesfasen for at sikre et effektivt asylsystem, især med hensyn til asylproceduren og integrationen af anerkendte flygtninge.

I forbindelse med benchmarkene under **hovedområde 3** blev det fremhævet i tredje statusrapport, at der var behov for hurtigt at tage fat på en række spørgsmål vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af korruption. Blandt disse var: styrkelse af regler for offentlige indkøb, præcisering af undtagelser og gennemsigtighedsregler, opgørelse af formuer og effektiv og upartisk kontrol med formueangivelser, fuldendelse af regler om korruption i den private sektor og styrkelse af systemet om ophævelse af immuniteter.

Som opfølgning udarbejdede regeringen en række ændringsforslag, som parlamentet vedtog den 13. maj. Disse ændringer forbedrer ordningen for formueangivelse, idet de: indfører en mekanisme for ekstern kontrol, gør alle former for bestikkelse (aktiv og passiv) strafbart, tilføjer regler om korruption i den private sektor med hensyn til juridiske personer og hæver strafferammen. Derudover er beskyttelsen af whistleblowere også blevet forbedret. Der er vedtaget en særskilt omfattende lov om offentlige indkøb, som dækker gennemsigtighedsregler, tildelingen af offentlige kontrakter og afgrænsningen af ordregivende enheder.

De udestående spørgsmål af hastende karakter — reform af reglerne om ophævelse af parlamentsmedlemmers immunitet — er knyttet til forfatningsbestemmelser, og de vil derfor blive behandlet som led i en igangværende forfatningsreform.

I forbindelse med gennemførelsen bør der være særligt fokus på at sikre de rette institutionelle rammer. De bør omfatte et grundigt, effektivt og uafhængigt tilsyn og en sammenhængende gennemførelse af de gældende regler, som er en konsekvens af de mange væsentlige ændringer, der er foretaget i de seneste to år.

Med hensyn til databeskyttelse anmodede Europa-Kommissionen Ukraine om at færdiggøre regelkomplekset og de institutionelle rammer. Den ukrainske regering har som opfølgning indført ændringer både af databeskyttelsesloven og loven om ombudsmanden, navnlig for at medtage begrebet om samtykke fra den part, personoplysningerne vedrører, og udvide ombudsmandens beføjelser til også at omfatte den private sektor. Ændringerne blev vedtaget af parlamentet den 13. maj.

Hvad angår de endnu ikke indfrieede krav vedrørende **hovedområde 4** anmodede Kommissionen i sin tredje rapport Ukraine om at styrke retsreglerne om bekæmpelse af diskrimination, således at der ydes retsbeskyttelse mod diskrimination af enhver slags i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder.

Det betyder i praksis: at loven om bekæmpelse af diskrimination skal ændres, således at den sikrer beskyttelse mod diskrimination på grund af seksuel orientering, at retsgarantierne skal styrkes ved at indføre bestemmelser om omvendt bevisbyrde, at det skal præciseres, at anvendelsesområdet også omfatter den private sektor, og at det skal sikres, at alle aspekter af arbejdstagerrettigheder er omfattet, at bestemmelserne om rimeligt hensyn til handicappede skal præciseres nærmere, at ofres rettigheder uddybes

nærmere med særlig hensyntagen til erstatningsordninger, og at ombudsmandens beføjelser skal udvides til også at gælde den private sektor.

Hvad angår opfølgning fremsatte regeringen forslag om ændring af loven om bekæmpelse af diskrimination, som parlamentet vedtog den 20. maj, og som afhjælper de mangler, Kommissionen havde påpeget, og også indfører nye aspekter: der blev indført bestemmelser om omvendt bevisbyrde i sager, der indbringes for domstolene, men ikke i sager, der indbringes for ombudsmanden, og ombudsmandens beføjelser blev udvidet til også at gælde den private sektor. Begrebet rimeligt hensyn blev indført. Med hensyn til anvendelsesområdet blev der ikke indført en udtrykkelig henvisning til seksuel orientering som en forbudt grund til diskrimination. Selv om der er indført bestemmelser, som henviser til appelretten ved nationale domstole, til erstatningskrav og til lovovertræderes individuelle ansvar samt henvisninger til civilretligt ansvar, administrativt ansvar og strafferetligt ansvar, er det stadig ikke klart, hvilke sanktioner og hvilken form for erstatning de forskellige love sikrer i tilfælde af diskrimination.

Med hensyn til beskyttelse mod diskrimination på grund af seksuel orientering har regeringen anmodet den øverste domstol<sup>4</sup> om en fortolkning af de relevante bestemmelser for at få bekræftet, at det er forbudt at diskriminere af denne grund. Den øverste domstol kom med sin fortolkning den 7. maj, hvori det bekræftes, at det implicit er ulovligt at diskriminere på grund af seksuel orientering ifølge gældende lovgivning. Regeringen gjorde meget opmærksom på domstolens fortolkning: den blev ikke alene offentliggjort på parlamentets websted og i Ukraines statstidende, men også i en af Ukraines store aviser. Endelig har Ukraines regering forud for den kommende reform af arbejdsretten åbent forpligtet sig til udtrykkeligt at forbyde diskrimination på grund af seksuel orientering.

Selv om lovgivningen om bekæmpelse af diskrimination er blevet bedre, således at Ukraine har det nødvendige retsgrundlag for at kunne opfylde benchmarkene vedrørende bekæmpelse af diskrimination, er der behov for yderligere retssikkerhedsgarantier i gennemførelsesfasen, således at det sikres, at beskyttelsen mod diskrimination uanset årsag samt de formelle garantier sikres tilstrækkeligt og effektivt, og at enhver fravigelse sker i overensstemmelse med princippet om nødvendighed og proportionalitet i det Ukrainske retssystem.

Ud over de bestemmelser, der skal sikre beskyttelse mod diskrimination, blev det også fremhævet i Kommissionens tredje rapport, at Kommissionen nøje ville følge enhver udvikling i lovgivningsudkast 0711 (nu 0945) og 0290. Disse går ud på at ændre forskellige love og begrænse ytringsfriheden ved at forbyde "homoseksuelles propaganda". Kommissionen tog derved hensyn til de betænkeligheder, Venedigkommissionen havde givet udtryk for i sin udtalelse. Ukraines regering har nu forsikret, at disse lovudkast er trukket tilbage fra parlamentets register.

Med hensyn til efterlevelsen af de specifikke henstillinger fra Europarådet/ECRI vedrørende beskyttelse af mindretal ratificerede Ukraine rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal i maj 1998 og den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog i januar 2006. Loven om principperne i statens sprogpolitik blev vedtaget i 2012 og gælder fortsat. Venedigkommissionen vurderede i sin udtalelse (nr. 651/2011, at den gav tilstrækkelig beskyttelse af regionale sprog og mindretalssprog.

---

<sup>4</sup> Den højeste specialiserede ret for civilretlige og strafferetlige sager.

Enhver ændring, der måtte blive foretaget af loven, skal være i overensstemmelse med internationale forpligtelser, især Europarådets.

#### **IV. Overordnet vurdering og næste skridt**

Kommissionen har i overensstemmelse med gældende praksis løbende vurderet, hvorvidt Ukraine opfylder benchmarkene i handlingsplanen om visumliberalisering, og den har regelmæssigt — i september 2011, februar 2012 og november 2013 — aflagt rapport herom. Det har den gjort på grundlag af de oplysninger og lovtekster, den har modtaget fra Ukraine, samt de vurderinger, som ansatte fra Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten og eksperter fra medlemsstaterne har foretaget på stedet.

Ud over denne omfattende rapportering, som sker som led i handlingsplanen, har Kommissionen også løbende fulgt Ukraines fremskridt inden for relevante områder som led i EU's og Ukraines blandede visumlempelsesudvalg, EU's og Ukraines tilbagesøgelsesudvalg og EU's og Ukraines paritetiske underudvalg nr. 3. Alle disse udvalg anser EU og Ukraine for at være nået langt med dialogen og samarbejdet. Der følges også op på nogle af disse spørgsmål som led i andre dialoger, såsom samarbejdsudvalget, samarbejdsrådet og som led i gennemførelsen af associeringsdagsordenen.

Pakken af yderligere lovgivningsmæssige reformtiltag, som er beskrevet i denne fjerde rapport, viser den betydelige indsats, som Ukraines nye regering har gjort. Kommissionen anerkender, at indholdet og omfanget af disse reformer er tilfredsstillende, især i betragtning af situationen i landet og de både interne og eksterne problemer, landet står over for i øjeblikket. **Kommissionen konkluderer derfor, at Ukraine opfylder benchmarkene i første fase af handlingsplanen om visumliberalisering**, og at man kan begynde at se på benchmarkene i anden fase.

Kommissionen vil fortsat overvåge de lovgivningsmæssige og strategiske rammer i de efterfølgende faser i EU's og Ukraines dialog. Det vil den gøre for at kunne vurdere, om de nødvendige gennemførelsesbestemmelser, der hører til handlingsplanens fire hovedområder, er vedtaget og gennemført ordentligt. Derudover vil Kommissionen være særlig opmærksom på, om Ukraine tildeler de nødvendige økonomiske og menneskelige ressourcer samt sikrer uddannelse til gennemførelsen af de pågældende retsakter og de dertil hørende gennemførelsesbestemmelser.

I løbet af handlingsplanens anden fase vil Kommissionen også løbende vurdere, hvilke konsekvenser den kommende visumliberalisering for ukrainske statsborgere, der rejser ind i EU, eventuelt vil få for migrationen og sikkerheden. I betragtning af den usædvanlige situation Ukraine befinder sig, er det Kommissionens opfattelse af, at det kun ville have meget begrænset værdi at foretage en sådan vurdering på nuværende tidspunkt.