



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.5.2014 г.
COM(2014) 336 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Четвърти доклад относно изпълнението от страна на Украйна на Плана за
действие за либерализиране на визовия режим**

I. Въведение

На 29 октомври 2008 г. ЕС и Украйна започнаха диалог относно визите, за да разгледат при какви условия може да бъде въведен безвизов режим на пътуване до Шенгенското пространство за гражданите на Украйна. На 22 ноември 2010 г. Комисията представи на Украйна План за действие за либерализирането на визовия режим. С цел да бъде приета законодателна, политическа и институционална рамка (фаза 1), която да бъде ефективно и устойчиво приложена (фаза 2), в плана за действие се определят редица конкретни критерии, които Украйна трябва да изпълни, обобщени в четири тематични категории от актуални въпроси.

Комисията редовно докладва на Европейския парламент и на Съвета относно изпълнението на плана за действие за либерализиране на визовия режим. Първият доклад относно напредъка в изпълнението от страна на Украйна беше представен на 16 септември 2011 г. Комисията публикува втория си доклад относно напредъка на 9 февруари 2012 г. и третия — на 15 ноември 2013 г. В докладите на Комисията се съдържа подробна и консолидирана оценка на постигнатия от Украйна напредък в изпълнението на критериите от първата фаза, свързани с установяването на законодателната, политическата и институционалната рамка. Според Комисията Украйна е отбелязала съществен напредък и по четирите тематични категории от плана за действие, но все още има важни изисквания, свързани със сигурността на документите, предоставянето на убежище, борбата с корупцията и дискриминацията и защитата на данните, които не са изпълнени.

Комисията пое ангажимента да продължи тясното си сътрудничество с украинските органи за решаването на посочените по-горе неуредени въпроси. Една от основните ѝ задачи е да уведоми Европейския парламент и Съвета, когато бъдат приети всички мерки, изисквани съгласно първата фаза на плана за действие.

Настоящият доклад на Комисията е четвъртият по ред относно напредъка и последен за първата фаза на плана за действие за либерализиране на визовия режим. В него се обяснява по какъв начин е било подхотено към неизпълнените критерии от първата фаза. Докладът беше предшестван от среща на високопоставени официални лица в Киев на 26 март 2014 г., на която украинските органи представиха актуална картина на предприетите от тях усилия за изпълнение на оставащите критерии. От тогава Украйна е предоставила допълнителна информация относно законодателството, прието до определената за крайна дата 23 май.

Освен в контекста на критериите по плана за действие, наблюдение по въпроси, свързани с реформата на съдебната система и прокуратурата, се извършва и в рамките на други органи, като например неформалния Диалог относно съдебната система, започнат през февруари 2013 г., Комитета за сътрудничество, Съвета за сътрудничество, срещата на върха ЕС—Украйна и в контекста на прилагането на Програмата за асоцииране. Следващото заседание на Подкомитета за правосъдие, свобода и сигурност е насрочено за началото на юли 2014 г., като този график обаче не е окончателен.

II. Контекст

Представянето на настоящия доклад се състои в момент, когато Украйна се намира в извънредна ситуация. Решението за преустановяване на подготовката за подписването на споразумение за асоцииране и на задълбочено и всеобхватно споразумение за свободна търговия предизвика масови граждански протести, които доведоха до назначаването на ново правителство на 27 февруари 2014 г. Последваха нарушаване на суверенитета и териториалната цялост на Украйна от страна на руската армия и анексирането де факто на Крим.

В заключенията на Съвета по външни работи от 20 февруари и 3 март ЕС потвърди ангажимента си за насърчаване на отношенията между гражданите на ЕС и Украйна при определени условия в контекста на плана за действие, например чрез либерализиране на визовия режим.

Европейският парламент дори призова за незабавното сключване на споразумение за безвизов режим¹ между ЕС и Украйна. Той прикани Комисията да представи предложение за включването на Украйна в списъка на третите държави, за чиито граждани не се изисква виза.

В пакета си от мерки за подпомагане на стабилизирането на Украйна, представен на 5 март² преди извънредната среща на държавните и правителствените ръководители на ЕС, Европейската комисия се ангажира да подкрепи усилията на страната за постигането на напредък в либерализирането на визовия режим възможно най-бързо в съответствие с договорените условия съгласно плана за действие за либерализиране на визовия режим. Отбелязвайки, че напредъкът зависи от това как новото управление ще се справи с най-важните нерешени въпроси, Комисията заяви, че ще положи всички усилия, за да помогне на Украйна за решаването на неуредените въпроси възможно най-бързо. Този ангажимент беше потвърден в приетата наскоро Европейска програма за реформи за Украйна, в която се посочва, че ЕС, в сътрудничество с държавите членки, ще ускори усилията си, за да даде възможност на Украйна да премине към изпълнението на втората фаза от плана за действие и да окаже мащабна подкрепа на страната за постигане на целта за безвизов режим на пътуване.

III. Оценка на мерките по четирите тематични области от Плана за действие за либерализиране на визовия режим

В третия доклад на Комисията от края на 2013 г. беше направено заключението, че все още предстои да бъдат изпълнени някои важни изисквания от първата фаза, и бяха изброени нерешените въпроси. Подходът на новото украинско правителство се състоеше в системна работа по всички тези въпроси на изпълнително равнище чрез приемането на подзаконови актове или министерски наредби или на законодателно равнище в случаите, в които беше необходимо да се внесат изменения в действащи закони или да се приемат нови.

В **тематична област 1** (сигурност на документите) Комисията поиска от Украйна да включи в рамковия закон ясна препратка към пръстовите отпечатъци и да приеме актове за изпълнение, за да може законодателната рамка да бъде готова навреме за въвеждането на биометричните паспорти.

¹ Резолюция на Европейския парламент от 27 февруари 2014 г. относно бъдещето на визовата политика на ЕС (2014/2586(RSP)).

² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Изпълнявайки тези препоръки, украинското правителство изготви и прие изискваните наредби за изпълнение³, за да се подготви за въвеждането на биометричните паспорти. Правителството предложи план за действие за периода 2014—2017 г., в който се определят отговорностите на различните органи и който е в процес на приемане. Освен това украинското правителство е в процес на финализиране на предложението си за изменение на рамковия закон за регистъра (Закон за единния държавен демографски регистър и документите за самоличност), съгласно който пръстовете отпечатащи са задължителен биометричен елемент.

По **тематична област 2** (управление на миграцията и предоставянето на убежище) Комисията поиска да се внесат изменения в Закона за убежището, по-специално да се разшири определението на допълнителната закрила и временната закрила и да се осигури безплатно медицинско обслужване за лицата, търсещи убежище.

Украинското правителство предприе действия в изпълнението на тези препоръки. Поисканите изменения в Закона за убежището, засягащи обхвата на допълнителната и временната закрила, бяха приети от украинския парламент (Върховната рада) на 13 май. Внесени бяха и допълнителни изменения, които вече са приети от парламента. Целта на тези изменения е да се улесни достъпът до трудова заетост на лицата, търсещи убежище, като разрешението за работа стане безплатно. Що се отнася до достъпа до медицинско обслужване, приет беше подзаконов акт, чрез който се осигурява предоставянето на медицинско обслужване.

Понастоящем необходимото законодателство е до голяма степен налице, но ще бъдат необходими допълнителни усилия във фазата на изпълнение, за да се гарантира, че системата за предоставяне на убежище е ефикасна, особено по отношение на процедурата за предоставяне на убежище и интегрирането на лицата с признат статут на бежанци.

Във връзка с поставените критерии по **тематична област 3**, в третия доклад на Комисията беше подчертана необходимостта от спешното решаване на редица въпроси, свързани с предотвратяването на корупцията и борбата с нея. Тези въпроси включваха: въвеждане на по-строги правила за обществените поръчки, поясняване на изключенията и правилата за прозрачност, оповестяване на имотното състояние и извършване на ефективни и безпристрастни проверки на декларациите за имотното състояние, допълване на правилата относно корупцията в частния сектор и въвеждане на по-строга система за отнемане на имунитета.

За решаването на тези въпроси правителството изготви пакет от изменения, които бяха приети от парламента на 13 май. Тези изменения са свързани със системата за оповестяване на имотното състояние — чрез тях се въвежда механизъм за външен контрол, инкриминират се всички аспекти на подкупничеството (активното и пасивното), добавят се правила относно корупцията в частния сектор във връзка с юридическите лица и се повишава нивото на наказанията. Освен това беше въведена по-голяма защита за лицата, подаващи сигнали за корупция. Приет беше отделен подробен закон за обществените поръчки, който обхваща правилата за прозрачност, възлагането на договори за обществени поръчки и определението за „възложители“.

³ Резолюции на кабинета на министрите относно техническото описание и процедурата.

Неуреденият все още спешен въпрос — преработването на правилата за отнемане на имунитета за членовете на парламента — е свързан с разпоредби от конституцията и следователно ще бъде разгледан в контекста на текущата конституционна реформа.

Във фазата на изпълнение ще бъде необходимо да се обърне специално внимание на осигуряването на подходяща институционална рамка, която следва да включва действителен, функциониращ и независим надзор и последователност прилагане на действащите правила, които са резултат от множество съществени промени, направени през последните две години.

По въпроса за защитата на данните Европейската комисия поиска от Украйна да финализира своята законодателна и институционална рамка. В отговор на това украинското правителство внесе изменения в Закона за защита на данните и в Закона за омбудсмана, за да може да въведе понятието за съгласие на субекта на личните данни и да разшири правомощията на омбудсмана, включвайки в тях и частния сектор. Измененията бяха приети от парламента на 13 май.

Във връзка с неизпълнените изисквания по **тематична област 4**, в третия си доклад Комисията поиска от Украйна да укрепи допълнително законодателната рамка относно борбата с дискриминацията, за да осигури подходяща правна защита срещу всички видове дискриминация в съответствие с европейските и международните стандарти.

Конкретно това означава да се измени Законът за борба с дискриминацията, за да се осигури защита и срещу дискриминацията на сексуална основа, и да се заздравят процесуалните гаранции чрез въвеждането на разпоредби относно обръщането на тежестта на доказване, да се поясни, че законът се прилага и по отношение на частния сектор, да се гарантира, че са обхванати всички аспекти на трудовите права, да се пояснят разпоредбите за разумно осигуряване на удобства за лицата с увреждания, да се пояснят правата на жертвите, като се обърне специално внимание на механизмите за обезщетяване, и да се разширят правомощията на омбудсмана, за да бъде включен в тях и частният сектор.

В отговор на исканията на Комисията правителството предложи изменения в Закона за борба с дискриминацията, приети от парламента на 20 май, които са свързани с основни въпроси, повдигнати от Комисията, и въвеждат също така нови аспекти: разпоредби относно обръщането на тежестта на доказване бяха въведени в процедурата пред съда, но не и в процедурата пред омбудсмана, правомощията на омбудсмана бяха разширени и в тях беше включен и частният сектор и беше въведено понятието за разумно осигуряване на удобства. Що се отнася до обхвата, сексуалната ориентация не беше ясно посочена като забранено основание за дискриминация. Въведени бяха разпоредби относно правото на обжалване пред национален съд, исковете за обезщетение и индивидуалната отговорност на извършителите, както и препратки към гражданската, административната и наказателната отговорност, но все още предстои да бъде изяснено какви наказания и какъв тип обезщетение се предвиждат в съответните кодекси и законодателство за проявите на дискриминация.

Във връзка със защитата срещу дискриминация на основата на сексуална ориентация правителството поиска от Върховния съд⁴ да даде тълкувание на съответните разпоредби, за да потвърди забраната за дискриминация на такава основа. На 7 май Върховният съд оповести тълкуванието си, в което изрично беше потвърдено, че сексуалната ориентация имплицитно се смята за забранено основание за дискриминация в действащото законодателство. Това становище беше широко разпространено от правителството: то беше публикувано не само на уебсайта на парламента и в държавния вестник на Украйна, но и в един от украинските вестници с най-голям тираж. И накрая, с оглед на предстоящата реформа на кодекса на труда украинското правителство открито пое ангажмента да въведе изрична забрана за дискриминацията на основата на сексуална ориентация.

Въпреки че законодателството за борба с дискриминацията беше усъвършенствано с цел да се създаде необходимото правно основание за изпълнението на критериите в областта на борбата с дискриминацията, необходимо е да се предвидят допълнителни правни гаранции във фазата на изпълнение, за да се гарантира, че защитата срещу всички видове дискриминация и процесуалните гаранции са осигурени в достатъчна степен и ефективно и че всяка дерогация се извършва в съответствие с принципите на необходимост и пропорционалност в украинската правна система.

В допълнение към разпоредбите за гарантиране на защитата срещу дискриминация, в третия доклад на Комисията беше подчертано също така, че Комисията ще следи отблизо всяко бъдещо развитие във връзка с предстоящите за разглеждане законопроекти 0711 (впоследствие 0945) и 0290, които предвиждат изменение на различни закони и ограничаване на свободата на словото чрез забрана на „пропагандата на хомосексуализма“. По този начин Комисията ще вземе под внимание опасенията, изразени от Венецианската комисия в нейното становище. Украинското правителство увери, че тези законопроекти са били премахнати от парламентарния регистър.

Що се отнася до изпълнението на специалните препоръки на Съвета на Европа/Комисията срещу расизма и нетърпимостта (ECRI) относно защитата на малцинствата, Украйна ратифицира Рамковата конвенция за защита на националните малцинства през май 1998 г. и Европейската харта за регионалните или малцинствените езици през януари 2006 г. Законът за основите на държавната езикова политика беше приет през 2012 г. и все още е в сила. В своето становище № 651/2011 Венецианската комисия прецени, че законът предвижда подходяща защита за регионалните или малцинствените езици. Всяка промяна в закона следва да бъде извършена в съответствие с международните ангажменти, като се обърне специално внимание на препоръките на Съвета на Европа.

IV. Цялостна оценка и следващи стъпки

В съответствие с установената практика Комисията оценява постоянно и докладва редовно — през септември 2011 г., февруари 2012 г. и ноември 2013 г. — относно изпълнението от страна на Украйна на критериите по плана за действие за либерализиране на визовия режим. За целта тя използва информацията и текстовете на приетото законодателство, предоставени от Украйна, успоредно с

⁴ Върховен специализиран съд за граждански и наказателни дела

мисии за оценка на място, които се провеждат от служители на Комисията и на Европейската служба за външна дейност, придружавани от експерти на държавите членки.

В допълнение към този интензивен процес на докладване относно плана за действие Комисията продължава също да следи напредъка на Украйна в съответните области в рамките на Съвместния комитет ЕС—Украйна за улесняване на издаването на визи, Комитета ЕС—Украйна за обратно приемане и Съвместния подкомитет № 3 ЕС—Украйна. Във всеки от тези комитети се смята, че диалогът и сътрудничеството между ЕС и Украйна са в напреднала фаза. Някои от тези въпроси се наблюдават и в други рамки на диалог, като например Комитета за сътрудничество, Съвета за сътрудничество, както и в контекста на прилагането на програмата за асоцииране.

Пакетът от допълнителни законодателни реформи, описан в настоящия четвърти доклад, е резултат от значими усилия, положени от новото украинско правителство. Комисията признава, че естеството и мащабът на тези реформи са задоволителни, особено като се имат предвид обстановката в страната и вътрешните и външните предизвикателства, пред които тя е изправена в момента. В заключение **Комисията е на мнение, че Украйна е изпълнила критериите от първата фаза на плана за действие за либерализиране на визовия режим и че може да започне оценяването на критериите от втората фаза.**

Комисията ще продължи да координира мониторинга на законодателната рамка и рамката на политиките на следващите етапи от диалога между ЕС и Украйна. Тя ще направи това, за да прецени дали необходимите наредби за изпълнение във връзка с четирите тематични области от плана за действие са ефективно приети и прилагани. Освен това Комисията ще обърне специално внимание на това дали Украйна ще задели подходящи и необходими финансови и човешки ресурси и ще осигури нужното обучение за изпълнението на съответните законодателни актове и техните наредби за изпълнение.

По време на втората фаза от плана за действие Комисията отново ще извършва текуща оценка на евентуалните последици от бъдещото либерализиране на визовия режим за украински граждани, пътуващи за ЕС, за миграцията и сигурността. Предвид извънредната ситуация, в която се намира Украйна в момента, Комисията е на мнение, че стойността на подобна оценка в настоящия момент ще бъде ограничена.