



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2013  
COM(2013) 809 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**Dritter Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch die  
Ukraine**

## I. Einleitung

Seit dem 29. Oktober 2008 führt die EU einen Visadialog mit der Ukraine, um die Bedingungen für die visumfreie Einreise der Staatsbürger der Ukraine in die EU zu prüfen. Die Kommission legte der Ukraine am 22. November 2010 den Aktionsplan zur Visaliberalisierung<sup>1</sup> vor. Dieser Aktionsplan gibt der Ukraine im Hinblick auf die Verabschiedung eines rechtlichen, politischen und institutionellen Rahmens (Phase 1) sowie dessen wirksame und nachhaltige Umsetzung (Phase 2) eine Reihe präziser Vorgaben zu vier „Blöcken“<sup>2</sup> von relevanten Themen vor.

Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung erstattet. Der **Erste Fortschrittsbericht** über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch die Ukraine wurde am 16. September 2011 vorgelegt.<sup>3</sup>

Der **zweite Fortschrittsbericht** über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch die Ukraine wurde am 9. Februar 2012 vorgelegt.<sup>3</sup> Im April 2012 fand eine Sitzung hochrangiger Beamter statt, auf der der zweite Fortschrittsbericht vorgelegt und das weitere Vorgehen erörtert wurde.

Am 22. Juli dieses Jahres legte die Ukraine ihren eigenen dritten Fortschrittsbericht vor und übermittelte am 11. Oktober, dem Stichtag für die Berücksichtigung neuer gesetzgeberischer Entwicklungen, eine Aktualisierung dieses Berichts. Im September 2013 wurden Evaluierungsmissionen zu allen vier Themenblöcken durchgeführt, an denen neun Sachverständige beteiligt waren. Am 27. September fand eine Sitzung hochrangiger Beamter mit der Ukraine statt.

Der vorliegende **Bericht der Kommission** ist der dritte Fortschrittsbericht über die erste Phase des Aktionsplans zur Visaliberalisierung; darin nimmt die Kommission eine umfassende und zusammenfassende Bewertung der Fortschritte vor, die die Ukraine im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben der ersten Phase des Aktionsplans zur Visaliberalisierung für die Schaffung eines rechtlichen, politischen und institutionellen Rahmens erzielt hat.

Neben den Vorgaben des Aktionsplans zur Visaliberalisierung werden Fragen zur Reform der Justiz und der Staatsanwaltschaft in anderen Dialograhmen verfolgt, beispielsweise in dem im Februar 2013 aufgenommenen informellen Justizdialog, im Kooperationsausschuss, im Kooperationsrat, bei Gipfeltreffen sowie im Zusammenhang mit der Umsetzung der Assoziierungsagenda.

---

<sup>1</sup> Ratsdokument SEK(2011) 1076 endg.

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um (1) Dokumentensicherheit einschließlich Biometrik, (2) Irreguläre Einwanderung einschließlich Rückübernahme, (3) Öffentliche Ordnung und Sicherheit und (4) Außenbeziehungen und Grundrechte.

<sup>3</sup> SWD (2012) 10 final.

## **II. Bewertung der Maßnahmen, die im Hinblick auf die vier Themenblöcke des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durchgeführt wurden**

### **Erster Themenblock: Dokumentensicherheit einschließlich Biometrik**

#### **Allgemeine Bewertung**

Der grundlegende Rechtsrahmen (Primärrecht) wurde größtenteils umgesetzt. Aktionspläne wurden sowohl für die Einführung biometrischer Reisepässe gemäß den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde (ICAO) als auch für die Abschaffung aller nicht mit den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde übereinstimmenden Reisepässe beschlossen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Ukraine die Vorgaben des ersten Themenblocks weitgehend erfüllt. Die Verwendung von Fingerabdrücken als obligatorisches biometrisches Merkmal für Reisepässe muss noch klarer geregelt werden, und die notwendigen Verordnungen zur Einrichtung der Erteilungsverfahren müssen noch erlassen werden.

#### **Erläuterungen**

- **Verabschiedung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausstellung maschinenlesbarer biometrischer internationaler Reisepässe gemäß den höchsten Standards der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde und auf der Grundlage eines sicheren Identitätsmanagements (standesamtliche Unterlagen und Ausgangsdokumente) und unter Beachtung eines angemessenen Niveaus des Schutzes der personenbezogenen Daten**

Am 20. November 2012 trat ein verabschiedetes Rahmengesetz<sup>4</sup> in Kraft, mit dem ein einheitliches Staatsdemographieregister geschaffen und eine Liste der Daten, die für die Ausstellung von Ausweis- oder Reisedokumenten mit biometrischen Datenmerkmalen erfasst und verwendet werden, aufgestellt wurde. Mit dem Gesetz werden 14 Arten von biometrischen Ausweis-, Reise- und Aufenthaltsdokumenten für ukrainische Staatsbürger, ausländische Staatsbürger und Staatenlose eingeführt, darunter der internationale Reisepass und der Inlandspass, wobei letzterer das wichtigste Dokument für die Beantragung eines internationalen Reisepasses ist.

Das Gesetz legt die meisten Grundregeln für die Ausstellung eines mit den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde übereinstimmenden Reisedokuments (Prinzip „eine Person – ein Pass“, keine Verlängerung der Gültigkeit, Datenschutzbestimmungen mit Angaben zum Zweck der Erfassung, Speicherung und Verwendung der Daten usw.) fest. Hinsichtlich der zu erfassenden biometrischen Merkmale sind im Gesetz eindeutig das

---

<sup>4</sup> Gesetz Nr. 5492 der Ukraine über das einheitliche Staatsdemographieregister und die Dokumente zur Bestätigung der ukrainischen Staatsbürgerschaft, der Identität der Person und von deren besonderem Status.

digitalisierte Lichtbild und die Unterschrift aufgeführt, aber Fingerabdrücke werden nur als zusätzliches und optionales Element erwähnt, und es fehlen genaue Angaben dazu, von welchen Fingern Abdrücke zu nehmen sind, oder Hinweise darauf, welche Ausnahmen als angemessen betrachtet werden oder welche Verfahren anzuwenden sind. Die Frage, welche Fingerabdrücke erfasst und im Reisepass gespeichert werden sollen, muss klar geregelt werden. Ferner muss die Bezugnahme auf die Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde im Gesetz ausführlicher formuliert werden.

Durchführungsmaßnahmen für die Ausstellungsverfahren und zusätzliche technische Spezifikationen – wegen der Aussetzung der im März 2013 beschlossenen – müssen erlassen werden. Hier bietet sich eine Gelegenheit, das Ausstellungsverfahren zu vereinfachen und zu straffen.

- **Verabschiedung eines Aktionsplans einschließlich eines Zeitplanes für die vollständige Einführung biometrischer internationaler Reisepässe, die den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde entsprechen, auch in den konsularischen Vertretungen der Ukraine im Ausland, sowie die schrittweise Abschaffung aller nicht mit den Vorgaben der internationalen Zivilluftfahrtbehörde übereinstimmenden Reisepässe**

Ein Aktionsplan für die Abschaffung von nicht mit den Vorgaben der internationalen Zivilluftfahrtbehörde übereinstimmenden Reisepässen wurde bereits 2011 verabschiedet. Er enthält ein Bündel von Maßnahmen und Aktionen, die bis zum 24. November 2015 umzusetzen sind, und legt weiterhin fest, dass die Abschaffung schrittweise erfolgen soll, wenn die biometrischen Dokumente ausgestellt werden, ohne jedoch einen Zeitplan für die Einführung dieser biometrischen Dokumente vorzugeben.

Zur Einführung der mit den Vorgaben der internationalen Zivilluftfahrtbehörde übereinstimmenden biometrischen Reisepässe wurde am 11. September 2013 ein Aktionsplan für den Zeitraum 2013-2016 verabschiedet, dessen Beurteilung erfolgen sollte, sobald eine englische Übersetzung vorliegt.

- **Einrichtung von Schulungsprogrammen und Verabschiedung von Ethikkodizes zur Verhinderung von Bestechung und Bestechlichkeit, die sich an die Beamten aller Behörden richten, die mit internationalen Reisepässen, Inlandspässen und Ausgangsdokumenten befasst sind**

Für die Verwaltung des Registers und die Ausstellung internationaler Reisepässe und sonstiger Ausweisdokumente ist der staatliche Migrationsdienst beim Innenministerium zuständig.

Ein Ethikkodex wurde bereits 2011 verabschiedet. Seine Schwerpunkte betreffen die Integrität des Staatsdienstes, Vermögenserklärungen und Regelungen für Informanten. Ein weiterer, allgemeinerer Kodex für Beamte der Organe für innere Angelegenheiten der Ukraine wurde 2012 verabschiedet.<sup>5</sup> Es muss sich noch zeigen, ob die nachträglichen Änderungen des allgemeinen Rechtsrahmens zur Korruptionsbekämpfung Aktualisierungen dieser Kodizes erforderlich machen (für weitere Einzelheiten siehe Abschnitt zu Themenblock 3).

Im April 2012 wurde innerhalb des Staatlichen Migrationsdienstes eine Abteilung zur Korruptionsbekämpfung errichtet, die Korruption bekämpfen und verhindern soll. Der Leiter des staatlichen Migrationsdienstes hat einen jährlichen Aktionsplan für die Prävention und Bekämpfung von Korruptionsdelikten genehmigt.

Es gibt zwar keine spezielle Ausbildung für Beamte, die mit internationalen Reisepässen befasst sind, aber in Zusammenarbeit mit Hochschulen wurden mehrere fortgeschrittene und spezialisierte interne Schulungskurse für Beamte des staatlichen Migrationsdienstes entwickelt und bereits in diesem Jahr (Juni 2013) abgehalten. Die Kurse umfassen ein einwöchiges Programm, sie behandeln Fragen der Korruptionsbekämpfung und der Biometrik, und die Vorträge werden von Mitarbeitern der Abteilung zur Korruptionsbekämpfung gehalten.

Die Inhalte sind offenbar umfassend und tragen zur Sensibilisierung der Beamten für Korruption und für die zu verhängenden Sanktionen bei.

Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird weiter zu bewerten sein, sobald mit der Ausstellung biometrischer Reisepässe begonnen wurde.

## **Zweiter Themenblock: Irreguläre Einwanderung einschließlich Rückübernahme**

### **Allgemeine Bewertung**

Im Bereich **Grenzmanagement** wurden alle erforderlichen Rechtsvorschriften sowie der institutionelle Rahmen, einschließlich der Bereitstellung von Schulungen und Ethikkodizes zur Bekämpfung von Korruption, eingeführt. Der interinstitutionelle Informationsaustausch sollte verbessert werden, indem er auch auf regionaler und lokaler Ebene stattfindet.

Im Bereich **Migrationsmanagement** wurde eine umfassende Basis für ein wirksames System zur Migrationssteuerung festgelegt und der entsprechende Rechtsrahmen ist gegeben.

Im Bereich **Asyl** besteht ebenfalls eine Gesetzesgrundlage, die weitgehend mit europäischen und internationalen Normen im Einklang steht, wenngleich noch Verbesserungsbedarf

---

<sup>5</sup> Beschluss Nr. 155 des Innenministeriums der Ukraine vom 22. Februar 2012 zur Annahme von Verhaltensregeln und berufsethischen Grundsätzen für Beamte der Organe für innere Angelegenheiten der Ukraine. Mit diesem Beschluss werden Regelungen für Interessenkonflikte und die Verhinderung von Korruption eingeführt.

besteht, insbesondere mit einer Erweiterung der Definition des subsidiären und vorübergehenden Schutzes und bei den Bestimmungen zur medizinischen Versorgung von Asylsuchenden. Der institutionelle Rahmen ist größtenteils geschaffen worden, obwohl weitere Mittel für die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen bereitgestellt werden sollten.

Erläuterungen zu einzelnen Politikbereichen

### **Zweiter Themenblock / Punkt 1 – Grenzmanagement**

- **Annahme aller erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Strafverfolgungsprogramms beim Aus- und Umbau der Staatsgrenze und des Entwicklungskonzepts für den staatlichen Grenzschutzdienst, beides für den Zeitraum bis 2015, einschließlich eines Rechtsrahmens für die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen dem Grenzschutzdienst, den Strafverfolgungsbehörden und anderen Stellen, die mit dem Grenzmanagement befasst sind, aufgrund dessen sich der Grenzschutzdienst in Kooperation mit allen zuständigen Strafverfolgungsbehörden an der Aufklärung grenzüberschreitender Kriminalität und den damit verbundenen Ermittlungsmaßnahmen beteiligen kann**

Der Rechtsrahmen war bereits mit dem Inkrafttreten des Grenzkontrollgesetzes im Dezember 2010 und der Änderung einer Reihe anderer Rechtsakte und Verordnungen geschaffen worden. In den letzten zwei Jahren wurden nur einige geringfügige Änderungen an grenzbezogenen Rechtsvorschriften vorgenommen. Eine davon betraf Regelungen in der neuen Strafprozessordnung zur Zuständigkeit des staatlichen Grenzschutzdienstes, der jetzt nicht mehr zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren berechtigt ist; die Federführung liegt nun bei der Staatsanwaltschaft (Erteilung der Anordnung). In der Umsetzungsphase müssen die genauen Folgen für die Befähigung des staatlichen Grenzschutzdienstes als effektive Strafverfolgungsbehörde zur Bekämpfung grenzüberschreitenden Straftaten geklärt werden.

Die Demarkation der Staatsgrenzen begann im November 2012 an der ukrainisch-russischen Staatsgrenze und ist an der ukrainisch-moldauischen Grenze erheblich vorangekommen (95 % dieser Grenze, insgesamt 1163 km, einschließlich 88 % des transnistrischen Abschnitts, wurden fertiggestellt). Die Arbeiten an der ukrainisch-moldauischen Grenze sollen bis Ende 2013 abgeschlossen sein. An der Grenze mit Belarus wurde die Arbeit noch nicht aufgenommen, aber im Juni 2013 unterzeichneten die Ukraine und Belarus ein Protokoll über den Austausch von Ratifizierungsurkunden zum Grenzabkommen, das die beiden Länder bereits im Mai 1997 geschlossen haben. Dieses Dokument wird hoffentlich der Startschuss für die konkreten Demarkationsarbeiten an der ukrainisch-belarussischen Grenze sein. Auch ohne

vollzogene Demarkation besteht ein Grenzkontrollmechanismus, und die Grenzen werden von den zuständigen Behörden auf beiden Seiten überwacht.

In punkto internationale Zusammenarbeit entwickelt der staatliche Grenzschutzdienst seine Beziehungen zu den Behörden der Nachbarländer und anderen Akteuren im Bereich internationale Grenzen weiter. Diese Bemühungen werden fortgesetzt und gelten derzeit zunehmend der praktischen Zusammenarbeit. Gute Fortschritte sind insbesondere im Bereich der gemeinsamen Grenzüberwachung auf der Grundlage bilateraler Abkommen mit benachbarten Staaten zu verzeichnen: Ein Abkommen mit Ungarn ist seit Mai 2012 in Kraft, ein weiteres mit Russland seit Februar 2012. Die Zusammenarbeit mit Frontex wird im Rahmen des neuen Kooperationsplans 2013–2015 fortgeführt, und zwar mit den Schwerpunkten gemeinsame Einsätze, Risikoanalysen, Informationsaustausch, Personalschulung und technischer Zusammenarbeit.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit gehört zu den Bereichen, die nach wie vor Aufmerksamkeit erfordern. Zwar wurden erste Schritte ergriffen, aber eine wirksame interinstitutionelle Zusammenarbeit – insbesondere der Informationsaustausch – findet weiterhin nur auf den höchsten Ebenen der Organisationen statt. Deshalb ist es von größter Wichtigkeit, dass der Zusatznutzen der interinstitutionellen Zusammenarbeit nicht nur für den staatlichen Grenzschutzdienst, sondern auch für andere an der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität beteiligten Behörden erkannt wird, und dass sorgfältig – auch aus rechtlicher Sicht – geprüft wird, ob noch unnötige Hindernisse bestehen. Der Austausch von Informationen auf interinstitutioneller Ebene findet über das virtuelle Kontakt- und Analysezentrum statt, das bestimmte Einheiten des staatlichen Grenzschutzdienstes, des Innenministeriums, des Außenministeriums, des staatlichen Migrationsdienstes, des staatlichen Zolldienstes, des Sicherheitsdienstes und der öffentlichen Verwaltungsbehörde miteinander verbindet, wobei dem staatlichen Grenzschutzdienst die Koordinierung obliegt. Das Zentrum erstellt gemeinsame Analyseberichte, auf deren Grundlage das Leitungspersonal des staatlichen Grenzschutzdienstes und des staatlichen Zolldienstes Entscheidungen im Bereich des Grenzschutzes treffen.

- **Verabschiedung einer Strategie für ein Integriertes Nationales Grenzmanagement und eines Aktionsplans zu deren wirksamer Umsetzung, der einen Zeitplan und spezifische Ziele für die Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften, der Organisationsstruktur, der Infrastruktur und der Betriebseinrichtungen sowie die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen im Bereich des Grenzmanagements enthält**

Die Grundlagendokumente lagen bereits vor, nämlich eine 2006 beschlossene Strategie und ein Aktionsplan von 2007 für den Zeitraum bis 2015 mit dem Ziel, den staatlichen Grenzschutzdienst in eine moderne Strafverfolgungsbehörde nach europäischem Muster umzugestalten. Ein Text zur Reformierung der mobilen Einsatzmannschaften wurde im Juli 2012 angenommen, Strategien („Konzepte“) für die Seeüberwachung und den Flugverkehr folgten 2011.

Die erzielten Ergebnisse legen nahe, dass die vorstehend genannten Konzepte im Allgemeinen erfolgreich umgesetzt wurden (z. B. wurde der Einsatz von Wehrpflichtigen bei der Grenzkontrolle beendet, und das gesamte Personal des staatlichen Grenzschutzdienstes besteht aus Bediensteten, die für ihre Aufgaben speziell geschult wurden). Hinsichtlich des Flugverkehrs wurden zusätzliche Flugzeuge angeschafft, und die Piloten wurden entsprechend den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtbehörde geschult. Im Bereich maritime Ressourcen wurden die Projekte abgeschlossen (das Patrouillenboot „Oral“ wurde bereitgestellt), und derzeit wird ein neues Schulungskonzept und Absolventensystem entworfen.

Für die Kontrolle von Personen, Fahrzeugen und Waren, die die Staatsgrenze überschreiten, wird ein integriertes interinstitutionelles Informations- und Kommunikationssystem mit der Bezeichnung „Arkan“ genutzt. Es verbindet neun verschiedene Ministerien und Behörden miteinander, ermöglicht Aktivitäten in Bezug auf Information und fachliche Unterstützung und gibt den Benutzern die Möglichkeit, Datenbanken zu verwalten sowie über geschützte und sichere Kanäle auf Informationen der anderen Teilnehmer zuzugreifen und mit diesen Informationen auszutauschen. „Arkan“ ist zwar bereits in Betrieb, aber seine Nutzung ist eingeschränkt, denn zwischen der lokalen und der regionalen Ebene ist ein interinstitutioneller Informationsaustausch nicht möglich.

- **Schaffung von Aus- und Fortbildungsprogrammen und Verabschiedung von Ethikkodizes zur Bekämpfung der Korruption, die sich insbesondere an Grenzschutzbeamte, Zollbeamte und alle sonstigen Beamte, die im Bereich Grenzmanagement tätig sind, richten**

Die Akademie des staatlichen Grenzschutzdienstes hat das Niveau und die Bedingungen ihrer Aus- und Weiterbildung weiter verbessert. Hinsichtlich der institutionellen Struktur wurde beim staatlichen Grenzschutzdienst eine besondere Abteilung für konkrete Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption eingerichtet. Inhaltlich besteht der Lehrplan des staatlichen Grenzschutzdienstes aus 114 Unterrichtsstunden juristischer Ausbildung zur Korruptionsbekämpfung und zum Verhaltenskodex für Personal, das für das Grenzmanagement verantwortlich sind. Auch eine Aus- und Weiterbildung für Fortgeschrittene wird für Grenzschutzmitarbeiter angeboten.

Auch andere konkrete Maßnahmen wurden umgesetzt: Es gibt eine öffentliche Annahmestelle für Bürgerbeschwerden und eine 24-Stunden-Hotline. Antikorruptionskampagnen werden durchgeführt, auch in Zusammenarbeit mit bestimmten Nichtregierungsorganisationen.

Im Zollbereich hat das Ministerium für Einnahmen und Abgaben auch die mit Korruptionsfällen befasste Abteilung für Innere Sicherheit gestärkt. Sie erhielt erweiterte Befugnisse für die Aufdeckung und Verhinderung von Korruptionsfällen im Zollbereich. Die Antikorruptionsstrategie der Zollbehörde zielt unter anderem darauf ab, mit Präventionsarbeit und der Förderung einer ablehnenden Einstellung zur Annahme von Bestechungsgeld die Korruption in den eigenen Reihen zurückzudrängen. Um dieses Problem anzugehen, wurde im Februar 2013 die Operation „Staatsgrenze 2013“ ins Leben gerufen.

## Zweiter Themenblock / Punkt 2 –Migrationsmanagement

- **Verabschiedung eines Rechtsrahmens für die Migrationspolitik mit der Bereitstellung einer wirksamen institutionellen Struktur für das Migrationsmanagement, Vorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, Maßnahmen zur Rückführung ukrainischer Staatsbürger (die freiwillig oder im Rahmen des Rückübernahmeabkommens EU-Ukraine zurückkehren), Überwachung der Migrationsströme und Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration (einschließlich Rückführungsverfahren, Rechte von Personen, gegen die solche Verfahren durchgeführt werden, Gewahrsamsbedingungen, Bemühungen um den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den wichtigsten Herkunftsländern, Entlarvung von Einwanderern ohne gültige Ausweispapiere)**

Ein Rahmengesetz über ausländische Staatsbürger und Staatenlose wurde bereits verabschiedet und ist seit September 2011 in Kraft. Es beinhaltet Vorschriften für die Einreise, den Aufenthalt und die Rückkehr. Als Reaktion auf frühere Empfehlungen der Kommission wurden fünf nachfolgende Gesetze geändert, um die Einzelheiten für das Abschiebungsverfahren, die Bescheinigungen, die Migranten ausgestellt werden, und die zusätzlichen Befugnisse des staatlichen Grenzschutzdienstes im Bereich der erzwungenen Rückkehr festzulegen. Außerdem wurden zusätzliche operationelle Vorschriften in Form von Verordnungen erlassen, die für mehr Klarheit bei den Verfahren zum legalen Aufenthalt sorgen.

Die Wiedereingliederung von rückübernommenen oder freiwillig zurückgekehrten ukrainischen Staatsbürgern ist formal Teil des Aktionsplans zur Eingliederung, der sich sowohl an Migranten als auch an eigene Staatsbürger richtet. Einige konkrete Aspekte (die Anerkennung der im Laufe einer Tätigkeit im Ausland informell erworbenen beruflichen Bildung) wurden mithilfe von Verordnungen geregelt. Der Präsident befürwortete einen umfassenderen Ansatz zur Eingliederung von Arbeitskräften (jährliche Ansprache vor der Werchowna Rada, Juni 2013) und beauftragte das Ministerium für Soziales, zu diesem Zweck ein Gesetz und ein gezieltes nationales Programm auszuarbeiten. Regelungen für die freiwillige Rückkehr wurden mit Verordnungen 2012 konkretisiert, aber eine weitere Präzisierung des Mechanismus wäre sinnvoll.

Die zwingende oder Ist-Ausweisung eines irregulären Migranten umfasst die Verwahrung des ausländischen Staatsbürgers in einem Gewahrsamszentrum für Migranten für den Zeitraum, der zur Durchsetzung der Gerichtsentscheidung über die zwingende Ausweisung notwendig ist. Dieser Zeitraum sollte entsprechend den relevanten Bestimmungen des Gesetzes von 2011 über den rechtlichen Status von Ausländern und Staatenlosen 12 Monate nicht überschreiten.<sup>6</sup> Eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung über Verwaltungshaft in einem Gewahrsamszentrum ist nur in Verbindung mit einer Beschwerde zur Hauptsache, d. h. die

---

<sup>6</sup> Artikel 30 Absätze 3 und 4 des Gesetzes über den rechtlichen Status von Ausländern und Staatenlosen von 2011.

Ausweisung, möglich<sup>7</sup>; die Vollzugsbehörden sind lediglich verpflichtet, die Staatsanwaltschaft innerhalb von 24 Stunden in Kenntnis zu setzen.

Bei den institutionellen Kapazitäten ist der staatliche Migrationsdienst die federführende Behörde für die Umsetzung und Koordinierung der Migrationspolitik. Er wurde 2011 eingerichtet und ist mittlerweile mit 199 Beamten in seiner Zentrale und 5133 Beamten in den Regionalbüros voll arbeitsfähig. Die Einstellung von noch einmal 1500 Mitarbeitern für den Bereich irreguläre Migration ist geplant. Die Behörde ist für die legale und die irreguläre Migration zuständig, obwohl sie bei letzterer (z. B. Gewahrsam) aufgrund ihres zivilen Charakters die Strafverfolgungsbehörden hinzuziehen muss.

Was Rückübernahmen anbetrifft, so hat die Ukraine Rückübernahmeabkommen mit der Europäischen Union abgeschlossen (in Kraft seit dem 1. Januar 2008). Mit Österreich wurde ein Durchführungsprotokoll unterzeichnet; Verhandlungen mit der Tschechischen Republik, Polen und Estland über ähnliche Protokolle stehen vor dem Abschluss und laufen mit weiteren 12 Staaten. Ein neues Abkommen mit Russland über die beschleunigte Rückübernahme ist 2013 unterzeichnet worden und in Kraft getreten. Auch mit einer Reihe anderer Staaten werden Verhandlungen geführt (westliche Balkanländer, Schweiz und Island). Der Gemeinsame Ausschuss EU-Ukraine zur Rückübernahme tagte im Mai 2012 und stellte fest, dass bei der praktischen Umsetzung des Abkommens keine größeren Probleme bestehen, beriet aber einige technische Fragen.

- **Verabschiedung einer Nationalen Strategie des Migrationsmanagements zur wirksamen Umsetzung des Rechtsrahmens für die Migrationspolitik und eines Aktionsplans, der einen Zeitplan, konkrete Ziele, Maßnahmen, Ergebnisse und Fortschrittsindikatoren sowie ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen vorsieht**

Die am 30. Mai 2011 angenommene Migrations- und Asylstrategie enthält Trends, Grundsätze und Prioritäten sowie einen Aktionsplan mit den Maßnahmen, dem Zeitplan und den zuständigen Behörden. Eine behördenübergreifende Interimskommission wurde mit der Umsetzung der Migrationspolitik beauftragt, und zur Abstimmung der Maßnahmen wurde ein Koordinierungsrat gebildet.

- **Einführung eines Mechanismus für die Überwachung der Migrationsströme zur Erstellung eines regelmäßig aktualisierten Migrationsprofils für die Ukraine mit Daten zur irregulären wie zur legalen Migration und für die Schaffung von zuständigen Einrichtungen für die Erfassung und Analyse der Daten über Migrationsbestände und -ströme**

Gemäß einer EntschlieÙung des Ministerkabinetts von 2012 wird ein Mechanismus für die Überwachung der Migrationsströme als Teilsystem von Arkan (das integrierte behördenübergreifende Informationssystem, siehe Themenblock 1 zum Grenzmanagement) aufgebaut. Die Vorgaben wurden aufgestellt.

---

<sup>7</sup> Siehe insbesondere Absatz 2 des Artikels 183-5 und Artikel 256 Absatz 9 der Verwaltungsverfahrenordnung.

Die Migrationsprofile werden regelmäßig aktualisiert; das jüngste wurde 2012 (2013 veröffentlicht) bereits unter Leitung des staatlichen Migrationsdienstes mit aktiver Unterstützung von Experten der ILO erstellt.

Bezüglich der Risikoanalyse wird, auf der Grundlage einer 2011 angenommenen Strategie, immer noch an einer Methodik zur Bekämpfung der irregulären Migration durch ein Kontaktanalysezentrum gearbeitet. Derzeit erledigt die Analyseeinheit des staatlichen Migrationsdienstes die gesamte Arbeit, die die statistischen und sonstigen Daten manuell, ohne IT-Unterstützung der relevanten Stellen erfasst.

### **Zweiter Themenblock / Punkt 3 – Asylpolitik**

- **Annahme gesetzlicher Bestimmungen im Asylbereich in Einklang mit internationalen Normen (Genfer Abkommen von 1951 mit dem New Yorker Protokoll) und EU-Normen zur Schaffung der Grundlagen für internationalen Schutz (einschließlich subsidiäre Schutzformen), Verfahrensregeln für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz und Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen**

Ein Rahmengesetz aus dem Jahr 2011 zu Flüchtlingen und Personen, die subsidiären und vorübergehenden Schutz benötigen, ist in Kraft. Es bietet eine solide Rechtsgrundlage für Asylverfahren, die weitestgehend im Einklang mit europäischen und internationalen Normen steht. Allerdings muss bei einigen Aspekten nachgebessert werden, ist doch das Gesetz trotz früherer Empfehlungen der Kommission und einer Empfehlung des UNHCR in einem Länderbericht vom Juli dieses Jahres<sup>8</sup> bisher nicht geändert worden. Insbesondere sollte die Definition von komplementärem Schutz und vorübergehendem Schutz ausgeweitet werden, und Asylsuchende sollten die notwendige medizinische Versorgung – zumindest eine medizinische Notversorgung – unentgeltlich erhalten. Zum letzteren Punkt hat der staatliche Migrationsdienst bereits einen Entwurf erstellt. Auf die entsprechenden Empfehlungen hin wurden 2012 Maßnahmen ergriffen, um andere Rechtsakte mit dem Rahmengesetz in Einklang zu bringen, indem für Personen mit vorübergehendem und subsidiärem Schutzstatus verschiedene Rechte geschaffen wurden (Bildung, Gesundheitsfürsorge, Familienbeihilfen, soziale Dienstleistungen usw.).

Für das Asylverfahren gibt es ebenfalls ein Gesetz, doch hier besteht noch Verbesserungsbedarf, insbesondere hinsichtlich der Beschwerdefrist, die derzeit fünf Tage beträgt, auch wenn sie nach Angaben der ukrainischen Behörden von den Gerichten nicht streng angewendet wird. Außerdem sollten die Informationen über Herkunftsländer konkret herangezogen werden. Themen wie das Recht auf Dolmetschleistung, die vertrauliche Behandlung von Anhörungen, die Begründung der Ablehnung und die Unzulässigkeit von Asylanträgen müssen geklärt werden. Nicht zuletzt müssen auch die Gewahrsamsbestimmungen näher ausgeführt werden, wobei besonderes Augenmerk auf die Notwendigkeit einer gerichtlichen Genehmigung zu richten ist.

---

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

In der Frage des Rechtsbeistandes soll ab 2014 ein Gesetz über unentgeltlichen Rechtsbeistand gelten, offenbar auch in Form von Rechtsberatungsstellen, die auch Ausländern und Asylbewerbern Rechtsanwälte an die Seite stellen; die Finanzierung ist noch nicht völlig geklärt. Allerdings sieht das Gesetz nur Rechtsbeistand für Staatsangehörige von Ländern vor, mit denen die Ukraine ein bilaterales Abkommen über Prozesskostenhilfe unterzeichnet haben – eine Bestimmung, die viele Asylsuchende de facto vom Zugang zu unentgeltlichem Rechtsbeistand ausschließt.

Auf politischer Ebene wurde im Juli 2012 ein Aktionsplan zur Integration von Flüchtlingen und Personen, die zusätzlichen Schutz bedürfen, angenommen, der den Boden für eine bessere Abstimmung des Vorgehens in den verschiedenen Behörden, darunter im Sozialministerium, bereitet. Allerdings sollten wichtige Fragen wie die Sicherung von Haushaltsmitteln für seine Umsetzung angegangen werden.

In institutioneller Hinsicht ist der staatliche Migrationsdienst die zentrale Regierungsbehörde mit Entscheidungsgewalt über Asylanträge. Mit Blick auf die Ausführung der Tätigkeit sollten die Anzahl der mit Asylanträgen befassten Mitarbeiter erhöht und der Entscheidungsprozess vereinfacht werden. Die Beziehungen zur Zivilgesellschaft und zum UNHCR haben sich nicht wesentlich verbessert.

### **Dritter Themenblock 3: Öffentliche Ordnung und Sicherheit**

#### **Allgemeine Bewertung**

Der rechtliche Rahmen und der politische Handlungsrahmen zur **Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität** wurde geschaffen. Das Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie die entsprechende Strategie („Staatspolitik“) und der dazugehörige Aktionsplan wurden verabschiedet und entsprechen weitgehend europäischen und internationalen Normen.

Der rechtliche, politische und institutionelle Rahmen zur Verhütung und Bekämpfung von **Menschenhandel** wurde konsolidiert und entspricht weitgehend europäischen und internationalen Normen. Der Aktionsplan 2012-2015 sieht einen umfassenden Ansatz bei der Bewältigung des Problems des Menschenhandels vor.

Im Hinblick auf die **politische Antikorruptionsstrategie** sind trotz erheblicher Fortschritte in den vergangenen beiden Jahren weitere Verbesserungen nötig, um den rechtlichen und politischen Rahmen zu vervollständigen.

Bei der **Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden** wurde die Koordinierung allgemein verbessert und somit ein wirksamerer Informationsaustausch ermöglicht. Der rechtliche und politische Rahmen zur Verhütung und Bekämpfung der **Geldwäsche** und der **Terrorismusfinanzierung** wurde geschaffen und entspricht europäischen und internationalen Normen. Die Ukraine ist sämtlichen Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beigetreten und hat sich den meisten Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates zur

Terrorismusbekämpfung angeschlossen.

Es sollten weitere Schritte unternommen werden, um beim Abschluss von Vereinbarungen mit Europol und Eurojust weiter voranzukommen.

Der rechtliche und institutionelle Rahmen im Bereich des **Datenschutzes** entspricht europäischen Normen, doch sind noch einige Anpassungen zur Erweiterung der Zuständigkeit der Datenschutzbehörde erforderlich.

Die Ukraine hat den erforderlichen rechtlichen, politischen und institutionellen Rahmen im Bereich der **Drogenbekämpfung** gemäß europäischen und internationalen Normen geschaffen.

Eine weitere Konsolidierung des Rechtsrahmens für die **justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen** hat stattgefunden. Die Ukraine hat das Zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates zur Rechtshilfe in Strafsachen bereits ratifiziert und geeignete Bestimmungen in ihre neue Strafprozessordnung aufgenommen.

Neben den Vorgaben des Aktionsplans zur Visaliberalisierung ist festzustellen, dass die Ukraine Schritte zur Reform der Justiz und der Staatsanwaltschaft eingeleitet hat; diese Reform hängt eng mit der Verfassungsreform zusammen.

## **Erläuterungen**

### **Dritter Themenblock / Punkt 1 – Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und der Korruption**

- **Verabschiedung einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie eines entsprechenden Aktionsplans, der einen Zeitplan, spezifische Ziele, Maßnahmen, die erwünschten Ergebnisse und Leistungsindikatoren enthält und ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorsieht**

Das 2011 überarbeitete Gesetz über die Organisation und Rechtsgrundsätze der Bekämpfung der organisierten Kriminalität bietet die Rechtsgrundlage für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, indem es einen allgemeinen organisatorischen Rahmen festschreibt und ein System zuständiger Behörden einschließlich ihrer Kompetenzen und Kooperationsmethoden festlegt. Zusätzlich zu dem Gesetz existiert eine Strategie („Konzept“) für staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom Oktober 2011, die durch einen im Januar 2012 verabschiedeten Aktionsplan konkretisiert wird.

Der Rechtsrahmen für die Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurde durch einschlägige Änderungen am Strafgesetzbuch und insbesondere durch die entsprechenden Bestimmungen der neuen Strafprozessordnung, die am 19. November 2012 in Kraft trat, vervollständigt. Die Strafprozessordnung enthält Bestimmungen, die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität unabdingbar sind, insbesondere detaillierte Regeln

für verdeckte Ermittlungen. Im Strafgesetzbuch sind hingegen die Kriterien festgelegt, anhand derer Straftaten als organisierte Kriminalität zu betrachten sind und somit härter bestraft werden können. Der Zeugenschutz wurde durch die Einführung von vorbeugenden Maßnahmen weiter gestärkt. Wünschenswert wäre dabei jedoch die Einführung zusätzlicher Vorkehrungen für die Zusammenarbeit ehemaliger Mitglieder krimineller Vereinigungen mit den Strafverfolgungsbehörden. Dafür müssten spezifische Programme mit Anreizen und Belohnungen für die Zusammenarbeit eingerichtet werden. Im Bereich der Strafverfahren wäre es im Sinne einer noch wirksameren Bekämpfung der Kriminalität von Vorteil, modernere Arten der Einziehung (erweiterte Einziehung, Einziehung ohne vorherige Verurteilung, Einziehung des Wertersatzes sowie infolgedessen eine für die Verwaltung beschlagnahmter und eingezogener Vermögenswerte zuständige unabhängige Behörde) einzuführen.

Im politischen Rahmen werden das „Konzept“ für staatliche Maßnahmen sowie der zugehörige detaillierte Aktionsplan sorgfältig umgesetzt und die entsprechenden Zielstellungen und Fristen eingehalten, wobei besonderes Augenmerk auf die Analyse der einschlägigen Rechtsvorschriften und die Entwicklung eines wirksamen Mechanismus der Zusammenarbeit gelegt wird. Darüber hinaus wird jährlich eine systematische Analyse der Ursachen und der sie beeinflussenden Bedingungen durchgeführt, was durch ein einheitliches Verzeichnis aller vorgerichtlichen Ermittlungen unterstützt wird, das bei der Generalstaatsanwaltschaft erstellt wird.

Im institutionellen Bereich schließlich enthält die neue Strafprozessordnung klare Festlegungen zur federführenden Rolle der Staatsanwaltschaft bei der Koordinierung und Beaufsichtigung sowie zur Entscheidungsbefugnis in Konfliktfällen. Die eigens für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität geschaffenen Behörden – beim Innenministerium und beim Sicherheitsdienst – können weitere Verbesserungen am System der an der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beteiligten Behörden bewirken.

- **Verabschiedung eines Gesetzes über Menschenhandel und eines Aktionsplans zur wirksamen Umsetzung des staatlichen Programms zur Bekämpfung des Menschenhandels, der einen Zeitplan, konkrete Ziele, Maßnahmen, Ergebnisse und Fortschrittsindikatoren sowie die Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen vorsieht**

Das Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels ist seit Oktober 2011 in Kraft. In ihm sind die wichtigsten Bestimmungen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer gemäß den entsprechenden europäischen und internationalen Normen (Übereinkommen des Europarates) niedergelegt. Das Gesetz wurde in den letzten beiden Jahren durch mehrere Rechtsakte ergänzt, die den Rechtsrahmen wesentlich verbessern und konsolidieren. Mit ihnen wurden nahezu alle Empfehlungen aus dem zweiten Fortschrittsbericht der Kommission umgesetzt.

Zur Umsetzung des Gesetzes wurden Sekundärrechtsakte (Beschlüsse des Ministerkabinetts) angenommen, um standardisierte Anerkennungsverfahren für die Gewährung des Status als Opfer von Menschenhandel einzuführen (Mai 2012) und den nationalen Mechanismus für die Interaktion zwischen den zur Bekämpfung des Menschenhandels eingesetzten Beamten zu definieren (August 2012). Letzteres dient dem Ziel, die Überschneidung von Zuständigkeiten zu vermeiden und ein umfassendes System zu errichten.

Im Bereich der Verfahrensrechte von Opfern betreffen einige in der (am 19. November 2012 in Kraft getretenen) neuen Strafprozessordnung enthaltenen neuen Bestimmungen zum Zeugenschutz auch die Opfer von Menschenhandel (nicht öffentliche Anhörung, ortsferne vorgerichtliche Ermittlungen und ortsferne Gerichtsverfahren). Eine weitere Stärkung der Verfahrensrechte könnte durch ein System erreicht werden, das die Ergreifung von Sicherungsmaßnahmen vor der Befragung potenzieller Opfer ermöglicht und bereits in dieser Phase Vertraulichkeit gewährleistet. Für ausländische Opfer sollten die Vorschriften zum Rechtsstatus von Ausländern ergänzt werden, um die Gewährung eines Aufenthaltsrechts zu ermöglichen, wenn ihnen der Status eines Opfers zuerkannt wurde.

Im Mai 2012 wurde ein Aktionsplan verabschiedet, in dem Maßnahmen bis 2015 mit spezifischen Zeitrahmen, Zielen, Ergebnissen und Leistungsindikatoren festgelegt sind. Die Unterstützung von Opfern (Wiedereingliederung sowie sozialer, rechtlicher, medizinischer und psychologischer Beistand) soll durch ein konkretes System der Begleitung und durch eine bessere Koordinierung gestärkt werden. Zur Verhütung des Menschenhandels sind Informationskampagnen und andere Aufklärungsmaßnahmen geplant, für die eigene Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Weiterbildungsprogramme für Regierungsbedienstete, einschließlich direkt zur Bekämpfung des Menschenhandels eingesetzter Beamter, wurden beschlossen und ebenfalls mit eigenen Haushaltsmitteln versehen. Dennoch könnte die Mittelzuweisung für die Unterstützung von Opfern gezielter erfolgen, um zu gewährleisten, dass die Ressourcen sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene ausreichen.

Im institutionellen Bereich fungiert das Ministerium für Sozialpolitik seit Januar 2012 als offizieller nationaler Koordinator für die Verhütung von Menschenhandel. Zudem wurden Methoden der Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen vereinbart, die in einer Absichtserklärung über die Zusammenarbeit aufgeführt sind, die im April 2013 gemeinsam mit der gesamtukrainischen Nichtregierungsorganisation „Koalition gegen Menschenhandel“ unterzeichnet wurde. Es sollte ein transparentes System für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für die Opfer von Menschenhandel eingerichtet werden.

Die Koordinierung der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung des Menschenhandels obliegt dem Staatsanwalt. Zudem besteht seit August 2013 eine eigene Abteilung der Miliz mit besonderen Ermittlungsbefugnissen.

- **Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung und Schaffung eines einzigen und unabhängigen Amtes für Korruptionsbekämpfung; Verbesserung der Abstimmung und des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden**

Nach der Annahme der Rechtsvorschriften für die Korruptionsbekämpfung im April 2011 ergriff die Ukraine weitere gesetzgeberische Initiativen (namentlich die Vorlage der Legislativpakete vom Mai 2013), um einigen der noch ausstehenden Empfehlungen der Kommission und der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) nachzukommen. Zugleich muss betont werden, dass häufige fragmentierte Gesetzesänderungen im Gegensatz zu einem kohärenten strategischem Konzept legislativer Reformen schwerwiegende Gefahren für die Rechtssicherheit bergen und die Umsetzung politischer Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung erschweren können. Es müssen vermehrt Anstrengungen zur Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens, zur Entwicklung eines strategischen Konzepts auf der Grundlage fundierter Folgeeinschätzungen und zur Sensibilisierung für aktuelle Gesetzesänderungen unternommen werden.

Beim strafrechtlichen Rahmen sind Verbesserungen feststellbar, beispielsweise eine weitere Klarstellung der rechtlichen Eingrenzung von Korruptionsdelikten. Des Weiteren wurde ein Gesetz zur Streichung der Artikel aus dem Ordnungswidrigkeitengesetz verabschiedet, die für Delikte galten, die eine strafrechtliche Haftung für Bestechung oder Bestechlichkeit nach sich zogen. Des Weiteren wurden im Jahr 2012 Regeln für das ethische Verhalten sämtlicher zur Ausführung von Amtshandlungen der nationalen oder lokalen Behörden befugter Personen verabschiedet.

Im Privatsektor wurden Fortschritte durch die Einführung der strafrechtlichen Haftung von Unternehmen für im Interesse oder im Auftrag von juristischen Personen begangene Korruptionsdelikte erzielt. Es ist nicht völlig klar, ob und wie die neuen Rechtsvorschriften auch die Haftung von Unternehmen im Falle mangelnder Überwachung oder Kontrolle abdecken. Die derzeit für natürliche und juristische Personen geltenden Strafen bei Korruption im privaten Sektor sind nicht hinreichend abschreckend. Dem Parlament wurde ein neuer Gesetzesentwurf vorgelegt, mit dem die Strafmaße erhöht, Freiheitsstrafen als Alternative für natürliche Personen bei geringfügigeren Delikten aber dennoch bleiben sollen.

Die Überwachung der nationalen Antikorruptionsstrategie 2011-2015 ist eine der Aufgaben des Nationalen Antikorruptionsausschusses. Der entsprechende Aktionsplan (staatliches Programm), der vom Justizministerium koordiniert wird, würde von einer Aktualisierung der geplanten Maßnahmen in Abstimmung mit der Zivilgesellschaft und einer Zuweisung ausreichender Haushaltsmittel profitieren. Die Zivilgesellschaft ist im Nationalen Antikorruptionsausschuss vertreten (ein Fünftel der Mitglieder). In der Praxis trat der Nationale Antikorruptionsausschuss jedoch im vergangenen Jahr nicht zusammen, und eine echte Vertretung der Zivilgesellschaft im Ausschuss hätte, wenn überhaupt, nur wenige konkrete Ergebnisse erbringen können. Zudem wies GRECO darauf hin, dass weiterhin Zweifel daran bestehen, ob der Nationale Korruptionsausschuss tatsächlich eine sinnvolle Kontrollfunktion ausüben kann.

Mit der neuen Strafprozessordnung, die am 20. November 2012 in Kraft trat, wurde die Aufsichtsfunktion des Staatsanwalts in Strafverfahren nochmals ausgeweitet. Neue Rechtsvorschriften über die Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden sind offenbar in Vorbereitung. Allerdings bestehen weiterhin Zweifel, inwieweit das derzeitige institutionelle Gefüge eine ausreichende Gewähr für Unabhängigkeit und Effizienz bietet, was auch die Spezialisierung der einzelnen Strafverfolgungsbehörden und -organe auf die Korruptionsbekämpfung sowie ihre Aufgabenteilung und konkrete Zusammenarbeit betrifft. GRECO hat darauf hingewiesen, dass ihre Empfehlungen über die Garantien für die Unabhängigkeit der Staatsanwälte von politischer Einflussnahme noch nicht vollständig umgesetzt wurden, wobei sie aber auch einräumte, dass verfassungsrechtliche und praktische Hürden für die Verabschiedung reformierter Rechtsvorschriften zu den Strafverfolgungsbehörden bestehen. Es wurden neue Änderungen am Strafgesetzbuch und an der Strafprozessordnung angenommen, darunter Bestimmungen über die Einziehung des Wertersatzes und die Dritteinziehung.

In punkto Immunität bestehen weiterhin Bedenken bezüglich der Immunität von Parlamentsabgeordneten gegen Strafverfahren und Verhaftung, was die Gefahr der Behinderung und Politisierung von Gerichtsverfahren birgt. Gegen Abgeordnete können ohne Zustimmung des Parlaments keine Strafverfahren (einschließlich Voruntersuchungen, Durchsuchungen, Telekommunikations- und Postüberwachung, verdeckte Ermittlungen usw.) durchgeführt werden. Dies kann schwerwiegende Einschränkungen für die Wirksamkeit und Korrektheit von Strafverfahren mit sich bringen und in der Tat zu Situationen führen, in denen das Parlament den Platz des Justizsystems einnimmt. Zudem bestehen nach wie vor Bedenken wegen der Immunität von Richtern und Staatsanwälten gegen Festnahme oder Freiheitsentziehung sowie nicht zuletzt hinsichtlich des Beschlussfassungsverfahrens zur Aufhebung der Immunität, das gegenwärtig dem Parlament obliegt. Dem Parlament wurde ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der darauf abstellt, die Befugnis zur Aufhebung der Immunität von Richtern und Staatsanwälten auf den Obersten Gerichtshof zu übertragen.

Zwar verfügt die Ukraine über ein für öffentlich Bedienstete geltendes System zur Offenlegung von Vermögensverhältnissen, doch müssen vermehrt Anstrengungen zur Gewährleistung eines soliden und unabhängigen Überprüfungsmechanismus und eines Systems wirksamer, angemessener und abschreckender Sanktionen unternommen werden. In den staatlichen Institutionen wurden eigene interne Kontrollmechanismen eingerichtet, und das Ministerium für Einnahmen und Abgaben wurde als zuständige Stelle für die Überprüfung der Vermögenserklärungen benannt. Es bedarf aber noch weiterer Schritte, um sicherzustellen, dass die Vermögenserklärungen noch umfassender offengelegt und elektronisch zugänglich gemacht werden. Außerdem ist noch nicht geklärt, wie die Überprüfungstätigkeit des Ministeriums für Einnahmen und Abgaben organisiert sein wird, welche Methoden und Instrumente angewendet werden sollen und wie die Kapazitäten zur Ausführung dieser neuen zusätzlichen Funktion sicherzustellen sind. Zudem wird die Behörde keine Befugnis zur Verhängung von Sanktionen haben. Sie kann die Fälle lediglich an andere Behörden oder Strafverfolgungsorgane weiterleiten. Die Zusammenarbeit zwischen der staatlichen Behörde für Einnahmen und Abgaben und den anderen Verwaltungs- und

Strafverfolgungsorganen zwecks Überprüfung der Vermögenserklärungen muss eindeutig festgelegt werden. In der Frage der Interessenskonflikte sind zwar interne Kontrollen vorgesehen, doch finden keine unabhängigen externen Überprüfungen statt. Das Sanktionierungssystem muss gestärkt werden, um sicherstellen, dass abschreckende Strafen und Maßnahmen in der Praxis innerhalb angemessener Zeiträume durchgesetzt werden können, um den dem Gemeinwohl entstandenen oder drohenden Schaden zu begrenzen.

Mitte 2012 wurden Rechtsvorschriften für ein neues elektronisches Ausschreibungssystem angenommen. Jedoch sind nach wie vor Fragen offen, beispielsweise die Notwendigkeit einer weiteren Verbesserung der Transparenz im öffentlichen Auftragswesen und einer Vereinfachung der öffentlichen Auftragsvergabe, die Klärung von Bedenken wegen der zahlreichen Ausnahmen vom öffentlichen Auftragswesen und die Präzisierung des Begriffs „öffentliche Auftraggeber“, für die die Vorschriften des öffentlichen Auftragswesens gelten, insbesondere staatseigene Unternehmen und Unternehmen von öffentlichem Interesse. Dem Parlament liegt derzeit ein Gesetzesentwurf vor, der auf die Erhöhung der Transparenz öffentlicher Ausgaben, einschließlich im Bereich der staatseigenen Unternehmen, abzielt.

Nach ukrainischem Recht müssen öffentlich Bedienstete Korruption melden. Es bestehen auch allgemeine Vorschriften für den Schutz interner Hinweisgeber. In der Praxis wird der Informanten schütz offenbar eher restriktiv wahrgenommen (d. h. er beschränkt sich auf strafrechtliche Ermittlungen). Um hier Abhilfe zu schaffen, hat die Ukraine in einer Reihe sektorbezogener Verordnungen einige generelle Bestimmungen eingeführt. Doch es muss mehr getan werden, um den Umfang des Schutzes weiter auszubauen und eine Kultur des Vertrauens in die Meldemechanismen zu schaffen.

Ein Bereich, in dem weiterhin erhebliche Mängel bestehen, ist die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen. Ein Gesetzesentwurf ist in Vorbereitung, der den noch nicht umgesetzten Empfehlungen von GRECO Rechnung tragen soll.

Anfang 2013 erklärte GRECO, dass elf von 25 Empfehlungen aus den ersten beiden gemeinsamen Evaluierungsrunden noch nicht zufriedenstellend umgesetzt waren. GRECO betonte, dass der Rechtsrahmen für solch grundlegende Bereiche wie Strafverfolgungsbehörden, Reform der öffentlichen Verwaltung und öffentliches Auftragswesen noch nicht festgelegt wurde, was zu mangelnder Rechtssicherheit führe und die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen bedeutungslos werden lasse.

- **Verabschiedung einer nationalen Strategie zur Verhütung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; Verabschiedung eines Gesetzes über die Verhütung von Terrorismusfinanzierung**

Im Bereich der Geldwäsche wurden in den letzten Jahren deutliche gesetzgeberische Verbesserungen vorgenommen, und es scheint ein gutes System zur Gewährleistung eines Überblicks über die Gesamtpolitik zu bestehen. Jedes Jahr wird ein jährlicher Aktionsplan beschlossen, in dem detailliert die (vom Ministerkabinett angenommene) nationale Strategie

bis 2015 dargelegt wird. Der Aktionsplan umfasst konkrete Maßnahmen und eine klare Zuweisung der Zuständigkeit für ihre Umsetzung an die einzelnen Stellen. Zudem sind Fristen für die einzelnen Maßnahmen enthalten.

In institutioneller Hinsicht findet eine Teilung der Zuständigkeiten für die Beaufsichtigung der einzelnen Sektoren statt, wobei die Federführung bei der Financial Intelligence Unit liegt. Die Financial Intelligence Unit verfügt über hochqualifizierte Analytiker, die täglich die von den Meldeeinheiten eingehenden Berichte auswerten. In den letzten Jahren wurden Programme zum Aufbau institutioneller Kapazitäten zugunsten der Financial Intelligence Unit und anderer Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Geldwäsche aufgelegt.

Auch die offenen Fragen der Ahndung von Insiderhandel und Marktmanipulationen wurden durch mittlerweile beschlossene Gesetzesänderungen angegangen. Insiderhandel und Marktmanipulationen werden entweder nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz oder nach dem Strafgesetzbuch geahndet. Juristische Personen, die solcher Vergehen für schuldig befunden werden, sind finanziell haftbar, und es wird ihnen die Lizenz, auf deren Grundlage der sie auf dem Markt tätig sind, entzogen.

Zu den Bereichen, wo noch mehr unternommen werden muss, zählen die notwendige Berücksichtigung von im Inland politisch exponierten Personen in den Rechtsvorschriften sowie die Klarstellung, dass Geldwäsche ein eigenständiges Delikt ist, auch wenn bereits einige einschlägige Urteile in diese Richtung weisen. Geldwäsche sollte als über eine bloße Verbindung mit Straftätern zur Verschleierung von Beweisen für eine Straftat hinausgehend betrachtet werden, um bessere Ergebnisse bei der Bekämpfung groß angelegter Wirtschaftskriminalität erzielen und kriminellen Vereinigungen widerrechtlich erworbenes Vermögen entziehen zu können.

- **Verabschiedung eines neuen nationalen strategischen Drogenbekämpfungsprogramms sowie des zugehörigen Aktionsplans; Ratifizierung der Absichtserklärung mit der EBDD**

Die einschlägigen legislativen, politischen und institutionellen Maßnahmen wurden getroffen und entsprechen europäischen und internationalen Normen.

Bereits seit 2010 existieren eine Strategie („Konzept“) für die Umsetzung der Staatspolitik zur Verhütung der Ausbreitung von Drogenabhängigkeit und zur Bekämpfung des Handels mit Drogen, psychotropen Stoffen und Droгенаusgangsstoffen für den Zeitraum 2011–2015 sowie ein Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie. Ferner liegen ein aus dem Jahr 2011 stammendes Konzept für ein Überwachungssystem sowie ein daraus entwickelter und im Juli 2012 verabschiedeter Aktionsplan vor.

Zur Umsetzung dieser strategischen Dokumente wurden mehrere Gesetze und Verordnungen verabschiedet.

Am 28. August 2013 wurde durch einen Präsidentenerlass eine bis ins Jahr 2020 reichende neue Drogenstrategie genehmigt. Sie sichert die nationale Sicherheit, räumt jedoch dem Schutz der Menschenrechte Vorrang ein (vereinfachter Zugang zu legalen Drogen für medizinische Zwecke, allgemeine Betonung des medizinischen und rechtlichen Beistands, Stärkung des Präventionsgedankens). Dazu sollte das analytische Kontrollsystem juristischen Personen die Durchführung medizinischer Behandlungen und die Verwendung von Arzneistoffen für ihre Tätigkeit ermöglichen. Für die Ausarbeitung der Strategie wurden Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen, darunter die Pompidou-Gruppe des Europarates, konsultiert.

Im institutionellen Rahmen wurde 2011 die staatliche Drogenbekämpfungsbehörde gegründet, die (gemeinsam mit den schrittweise eingerichteten sechs Regionalbüros) als zentrale Stelle für die Umsetzung der Drogenbekämpfungspolitik zuständig ist. Sie fungiert dabei nicht nur als Koordinator, sondern auch als Initiator von Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels, zur Reduzierung des Drogenkonsums, zur Erreichung eines integrierten behördenübergreifenden Vorgehens, zur besseren Wiedereingliederung Drogenabhängiger und zur Sensibilisierung. Das Gesetz über Drogen wurde im März 2013 geändert, um die koordinierenden Befugnisse der Drogenbekämpfungsbehörde und ihre Beziehungen zu den anderen Akteuren zu konkretisieren.

Die interinstitutionelle und behördenübergreifende Zusammenarbeit und Koordinierung hat sich gebessert. Allerdings sollten eindeutige Mittelzuweisungen für die Umsetzung der Maßnahmen und das Funktionieren der institutionellen Strukturen, insbesondere der Regionalbüros, erfolgen.

Die Absichtserklärung zwischen der Ukraine (Gesundheitsministerium) und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) wurde 2010 mit einer Laufzeit von

fünf Jahren geschlossen und ist seitdem in Kraft, ohne dass eine Ratifizierung erforderlich gewesen wäre. Sie wird fortlaufend umgesetzt. Die Zusammenarbeit ist effektiv (z. B. regelmäßiger Informationsaustausch über neue Arten von Drogen, Umsetzung neuer Protokolle zu auf Drogenkonsum zurückzuführenden Infektionskrankheiten in der Ukraine, Listung neuer Indikatoren für Drogenmissbrauch).

Die Regierung berät über ein Gesetz, dass der Ukraine den Beitritt zur Pompidou-Gruppe des Europarates ermöglichen soll. Da die Ukraine nicht nur ein Transitstaat, sondern auch ein Zielmarkt für Marihuana, Opium und synthetische Drogen (Subutex) ist, will die Generalstaatsanwaltschaft im Strafverfolgungsbereich die Ermittlungstätigkeit durch die Schulung von Polizeibeamten, einen verstärkten Einsatz von verdeckten Ermittlern und die Einrichtung einer Sondereinheit im Innenministerium stärken.

- **Beitritt zu den Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates, die für die vorstehenden Bereiche und für die Terrorismusbekämpfung von Belang sind**

Die Ukraine ist sämtlichen Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates beigetreten, die für die vorstehenden Bereiche von Bedeutung sind.

Des Weiteren ist die Ukraine dem 2001 beschlossenen Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit beigetreten. Sie hat das Protokoll im April 2013 ratifiziert und im Mai 2013 die erforderlichen Änderungen am Strafgesetzbuch angenommen, die am 4. Juli 2013 in Kraft traten.

### **Dritter Themenblock / Punkt 2 – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen**

- **Verabschiedung eines Rechtsrahmens zur Rechtshilfe**

Der Rechtsrahmen im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen wurde weitgehend eingeführt und steht im Einklang mit den europäischen Normen.

Wie erwähnt (siehe Dritter Themenblock / Punkt 1) hat die Ukraine Reformen ihrer Gesetzgebung zum Strafrecht und zum Strafprozessrecht durchgeführt, woraus die Verabschiedung einer neuen Strafprozessordnung resultierte, die im November 2012 in Kraft trat. Bereits im Juni 2011 wurde ein Rechtshilfegesetz angenommen. Die neue Strafprozessordnung enthält spezifische Bestimmungen über die allgemeinen Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit, bietet eine Rechtsgrundlage für die internationale Rechtshilfe und legt geeignete Vorschriften für Auslieferungen, die Übernahme von Strafverfahren, die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Gerichtsurteile und die Überstellung von Verurteilten fest.

Beim institutionellen Rahmen bekräftigt die neue Strafprozessordnung die Rolle der Generalstaatsanwaltschaft und des Justizministeriums als maßgebliche Behörden für die

internationale Rechtshilfe. Im Rahmen vorgerichtlicher Ermittlungen eingehende Ersuchen um justizielle Zusammenarbeit werden von der Generalstaatsanwaltschaft evaluiert, im Zuge von Gerichtsverfahren eingehende durch das Justizministerium. Direktkontakte zwischen den Behörden sind nun mit Ausnahme besonderer Fälle, in denen die Zentralbehörden ihre Zuständigkeit behalten, zulässig.

- **Ratifizierung des Zweiten Protokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe**

Das Zweite Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates zur Rechtshilfe wurde bereits ratifiziert und trat am 1. Januar 2012 in Kraft, wenngleich mit Erklärungen und Vorbehalten versehen. Die Vorbehalte betreffen die Zustellung auf dem Postweg (Artikel 16), grenzüberschreitende Observation (Artikel 17) und verdeckte Ermittlungen (Artikel 19). Die neue Strafprozessordnung und weitere Rechtsvorschriften wie das Gesetz über organisierte Kriminalität von 1993 in seiner geänderten Fassung enthalten Bestimmungen zu einigen der von den Vorbehalten betroffenen Situationen.

Zwar stellen die Vorbehalte der Ukraine den Umfang der internationalen Zusammenarbeit nicht in Frage, doch wäre es wünschenswert, sie fallen zu lassen, um die Rahmenbedingungen für die justizielle Zusammenarbeit zu verbessern.

Besondere Bestimmungen des Zweiten Zusatzprotokolls zur Rechtshilfe wurden auch in die neue Strafprozessordnung aufgenommen: die Beteiligung von Vertretern ausländischer Behörden an den Verfahrenstätigkeiten, die Vernehmung per Video- oder Telefonkonferenz, die Unterrichtung über Straftaten, die zeitweilige Überstellung in Haft gehaltener Personen in das Hoheitsgebiet der ersuchenden Vertragspartei, die kontrollierte Lieferung und gemeinsame Ermittlungsgruppen.

- **Abschluss einer Vereinbarung mit Eurojust**

Der Entwurf einer Vereinbarung mit Eurojust lag bereits vor und wurde im Dezember 2011 paraphiert. Eine Kontaktstelle bei der Generalstaatsanwaltschaft ist schon eingerichtet. Die nächsten Schritte zu einer Unterzeichnung der Vereinbarung hängen nun von den Ergebnissen der laufenden Analyse von Eurojust zu den Änderungen am Rechtsrahmen für den Datenschutz ab (siehe Punkt 4 - Datenschutz).

### Dritter Themenblock / Punkt 3 – Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden

- **Schaffung eines angemessenen Mechanismus für die Abstimmung zwischen den zuständigen nationalen Stellen und einer gemeinsamen Datenbank mit garantiertem direktem Zugriff in der gesamten Ukraine**

Die neue Strafprozessordnung und der Gesetzesentwurf über die neue Staatsanwaltschaft bringen erhebliche Änderungen mit sich und entsprechen somit den Empfehlungen aus den vorangegangenen Berichten der Kommission. Die Empfehlungen betrafen eine Änderung der Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaft, damit sie unmittelbar über sämtliche strafbaren Handlungen informiert wird und diese bei Bedarf als spezifische Straftat (organisierte Kriminalität) einstufen und den Fall der zuständigen Behörde zuweisen kann. Außerdem war eine engere Abstimmung zwischen den Strafverfolgungsbehörden empfohlen worden.

Es wurde ein einheitliches (integriertes) Register vorgerichtlicher Ermittlungen erstellt<sup>9</sup>, in das die wichtigsten Informationen über aufgedeckte Straftaten umgehend (binnen 24 Stunden) nach dem Eingang einer Meldung über eine Straftat bei einem Strafverfolgungsorgan eingegeben werden müssen. Die vorgerichtlichen Ermittlungen können direkt nach der Registrierung beginnen. Die Generalstaatsanwaltschaft beaufsichtigt die Führung des Registers. Zudem kann sie in der vorgerichtlichen Phase Ermittlungen einleiten, Fälle an die zuständige Behörde überweisen und verfahrenstechnische Entscheidungen treffen, was auch die Koordinierung von Ersuchen um internationale Rechtshilfe beinhaltet. Die Strafprozessordnung sieht ferner die Bildung einer neuen Ermittlungseinheit, des Staatlichen Kriminalamts, vor. Sie wird für die vorgerichtlichen Ermittlungen bei Straftaten zuständig sein, die von Beamten mit besonderem Status, Richtern und Mitarbeitern von Strafverfolgungsbehörden begangen wurden. Des Weiteren wurde ein neues Richteramt — das des Ermittlungsrichters — geschaffen. Ihm obliegt die Ausstellung von Genehmigungen für alle Ermittlungstätigkeiten, die Einschränkungen der Rechte und Freiheiten der Bürger bedeuten könnten (Festnahme, Hausdurchsuchung, Vernehmung usw.), sowie die verfahrenstechnische Beaufsichtigung der Ermittlungen. Im Bereich der besonderen Befugnisse der Staatsanwaltschaft bei der Koordinierung der Ermittlungen bei Straftaten organisierter Gruppen beaufsichtigt die Generalstaatsanwaltschaft die Ermittlungstätigkeiten der Sonderermittlungseinheiten, die gemäß dem Gesetz über die organisierte Kriminalität unter dem Dach des Innenministeriums eingerichtet werden.

Für die Arbeit des Staatlichen Kriminalamts müssen noch weitere Rechtsakte über die Funktionsweise des Staatlichen Amts für Ermittlungen angenommen werden. Die Fristen dafür sind in den Schluss- und den Übergangsbestimmungen der Strafprozessordnung enthalten. Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das zu beschließende Gesetz über die Staatsanwaltschaft.

Was die Einrichtung zentraler Datenbanken mit Informationen über von organisierten Gruppen begangene Straftaten angeht, werden gegenwärtig getrennte Datenbanken beim Innenministerium und beim Sicherheitsdienst geführt. Den übrigen Behörden wird der Zugang darauf nur auf offizielle Anfrage gewährt. Eine 2011 vom Innenministerium und vom Sicherheitsdienst erlassene Anordnung enthält Anweisungen für die Zusammenarbeit der

---

<sup>9</sup> Eine am 17. August 2012 erlassene Anordnung der Generalstaatsanwaltschaft regelt das Verfahren für die Speicherung und Aufbewahrung der Daten.

Strafverfolgungsbehörden im Bereich der organisierten Kriminalität. Dabei wird auf die Methoden der Zusammenarbeit (Informationsaustausch, Einrichtung von Arbeitsgruppen, gemeinsame Analysen des Status und der Struktur der Straftaten) eingegangen, aber kein konkreter Zeitraum genannt. Dies sollte nachgeholt werden, um einen korrekten und regelmäßigen Informationsaustausch und ein sachgerechtes Berichtswesen zu gewährleisten.

Für die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank gibt es keine allgemein gültige Norm: Einige Länder verfügen über eine einheitliche Datenbank, andere über mehrere getrennte. Es müssen jedoch die erforderlichen Tools für eine proaktive Abfrage aller vorhandenen Datenbanken wie oben dargelegt bereitgestellt werden.

- **Abschluss einer Vereinbarung über die operative Zusammenarbeit mit Europol unter besonderer Betonung der Datenschutzbestimmungen**

Der Ausgang der Verhandlung über eine Vereinbarung zur operativen Zusammenarbeit mit Europol hängt von deren Bewertung der maßgeblichen Datenschutznormen ab (siehe Punkt 4 – Datenschutz). Die Bewertung durch Europol wird zurzeit durchgeführt. Die Ukraine hat in diesem Zusammenhang zwei umfangreiche Fragebögen ausgefüllt (im Oktober 2011 und im Juni 2012). Europol wird in Kürze einen Besuch in der Ukraine durchführen, der weiteren Aufschluss über den Stand der Dinge bringen dürfte.

### **Dritter Themenblock / Punkt 4 – Datenschutz**

- **Annahme geeigneter Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten und Errichtung einer unabhängigen Behörde für den Datenschutz**

In der Ukraine war seit Januar 2011 ein Datenschutzgesetz in Kraft, das jedoch eine Reihe von Mängeln aufwies. Zudem gab es keine unabhängige Behörde für den Datenschutz. Im November 2012 und im Juli 2013 wurden zwei Änderungen am Datenschutzgesetz vorgenommen, die durch Änderungen am Gesetz über den Bürgerbeauftragten begleitet wurden, um diesen mit Datenschutzaufgaben zu betrauen. Die Änderungen am Datenschutzgesetz und am Gesetz über den Bürgerbeauftragten sollen am 1. Januar 2014 in Kraft treten.

Bei der Behebung der festgestellten Mängel wurden erhebliche Fortschritte erzielt, sodass der Rechtsrahmen nun weitgehend den europäischen Normen, einschließlich des Besitzstands der Europäischen Union, entspricht.

Zu den Änderungen am Datenschutzgesetz zählt die Einführung der wichtigen Ausnahme der Datenverarbeitung für künstlerische und journalistische Zwecke, was nicht ausschließlich auf den berufsmäßigen Journalismus beschränkt ist. Die Rechte der betroffenen Person und die Definition des für die Verarbeitung Verantwortlichen wurden abgeklärt. Das Registrierungssystem, das als bürokratisch kritisiert worden war, wurde durch ein Meldesystem für die vertrauliche Verarbeitung ersetzt. Die folgenden Punkte sind allerdings noch zu regeln: Die Definition der Einwilligung des Subjekts der personenbezogenen Daten sollte wieder in das Gesetz aufgenommen werden, und die Meldungen müssen vor der Verarbeitung sensibler Daten und nicht, wie derzeit festgelegt, erst danach erfolgen.

Besondere Aufmerksamkeit sollte der Gewährleistung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und dem Recht auf Privatsphäre gelten. Hier spielt auch eine geeignete Auslegung des eingeschränkten Zugangs zu personenbezogenen Daten eine wesentliche Rolle, um negative Folgen für den Zugang zu öffentlichen Informationen zu vermeiden.

Im institutionellen Rahmen wurde eine unabhängige Behörde für den Datenschutz geschaffen, indem diese Aufgabe dem Bürgerbeauftragten übertragen wurde, dessen Unabhängigkeit durch die Vorschriften für seine Ernennung und Entlassung und einen eigenen Haushalt sichergestellt ist. Die Befugnisse des Bürgerbeauftragten sind im Gesetz eindeutig festgelegt (Verbreitung von Informationen, Entgegennahme von Beschwerden, Durchführung von Ermittlungen, Meldung von Verstößen ans Gericht, Überwachung neuer Verfahrensweisen, Festlegung von Kategorien der meldepflichtigen Datenverarbeitung, Ausarbeitung von Empfehlungen usw.). Allerdings müssen die Befugnisse auch auf den Privatsektor ausgeweitet werden. Der seit 2011 bestehende Datenschutzdienst wird abgeschafft. Im September dieses Jahres wurde eine gemeinsame Anordnung der Bürgerbeauftragten und der Justizministerin verabschiedet, die einen Aktionsplan mit den erforderlichen Maßnahmen zur verwaltungstechnischen Übertragung der Zuständigkeiten auf das Amt des Bürgerbeauftragten umfasst. Es bleibt abzuwarten, wie die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen sichergestellt und die Kapazitäten des Bürgerbeauftragten verstärkt werden, damit er/sie die neue Aufgabe bewältigen kann. Bis zum Jahresende sollen noch weitere Durchführungsakte angenommen werden. Gegenwärtig wird behördenübergreifend ein neuer Gesetzesentwurf beraten, mit dem die Befugnisse der Bürgerbeauftragten auf den Privatsektor ausgeweitet werden sollen und der zudem das Konzept der Einwilligung des Subjekts personenbezogener Daten aufgreift.

- **Ratifizierung einschlägiger internationaler Abkommen, zum Beispiel des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und des entsprechenden Protokolls aus dem Jahre 2001**

Die Ukraine hat sowohl Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten von 1981 als auch das entsprechende Zusatzprotokoll von 2001 in Bezug auf Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr bereits ratifiziert; beide sind am 1. Januar 2011 im Land in Kraft getreten.

## Vierter Themenblock: Außenbeziehungen und Grundrechte

### Allgemeine Bewertung

Die Ukraine hat im vierten Themenblock zu **Außenbeziehungen und Grundrechten** Fortschritte erzielt. Insbesondere nahm sie die Frage der nicht diskriminierenden Ausgabe von Ausweisdokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose in Angriff und verlängert deren Geltungsdauer angemessen. Ein Gesetz zur Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung wurde angenommen. Ferner wurden eine Strategie und ein Aktionsplan für die soziale Eingliederung der Roma-Minderheit verabschiedet, mit denen die Wohnsitzan- und -abmeldeverfahren vereinfacht wurden.

Die im September 2012 verabschiedete **Antidiskriminierungsgesetzgebung** ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber nicht umfassend genug. In erster Linie mangelt es weiterhin an Rechtssicherheit, vor allem was das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität und der sexuellen Ausrichtung angeht, wobei der Zugang zur Beschäftigung und zur beruflichen Bildung besonders hervorzuheben ist. Darüber hinaus werden die Rechte von Opfern aufgrund der nicht vorhandenen Beweislastumkehr und der mangelnden Klarheit bei den Entschädigungsmechanismen nicht angemessen geschützt.

Zwar wurden Dokumente (Strategie und Aktionsplan) zur Eingliederung der **Roma-Minderheit** verabschiedet, die einen spezifischen Politikrahmen vorgeben und eine gewisse Gleichstellung anstoßen, doch sie weisen mehrere Schwachstellen auf.

Die **Wohnsitzan- und -abmeldeverfahren** sind verbessert worden, können aber schutzbedürftigen Gruppen weiterhin Schwierigkeiten bereiten.

### Erläuterungen

#### Vierter Themenblock / Punkt 1 – Freizügigkeit innerhalb der Ukraine

- **Überarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen für An- und Abmeldeverfahren für ukrainische Staatsbürger sowie für den legalen Aufenthalt von Ausländern oder Staatenlosen, um ungerechtfertigte Beschränkungen oder Verpflichtungen bezüglich ihrer Freizügigkeit innerhalb der Ukraine zu vermeiden, unter besonderer Beachtung der Bedingungen für den legalen Aufenthalt ohne Wohnsitzanmeldung und der Maßnahmen bei nicht erfolgter Anmeldung sowie der Mieterpflichten**

Das Recht zur Änderung bestimmter Gesetze der Ukraine betreffend die Wohnsitzanmeldung und den Wohnort von Personen in der Ukraine ist am 5. August 2012 in Kraft getreten.

Der neue Rechtsrahmen stellt das System der Wohnsitzanmeldung in die Zuständigkeit des staatlichen Migrationsdienstes, einer Behörde des Innenministeriums, die im Dezember 2010 gegründet (Erlass Nr. 1085/2010 des Präsidenten der Ukraine vom 9. Dezember 2010; Erlass Nr. 405/2011 des Präsidenten der Ukraine vom 6. April 2011) und mit einer großen Anzahl von Aufgaben im Bereich der Migrations- und Asylpolitik und der Anmeldung von Personen betraut wurde.

Einige Verbesserungen im neuen Rechtsrahmen zielen darauf ab, das Verfahren weniger aufwendig, schneller und effizienter zu gestalten. Im Gegensatz zur früheren Regelung wird die Anmeldung nun an dem Tag vorgenommen, an dem die Person die entsprechende Mitteilung beim Büro des staatlichen Migrationsdienstes einreicht. Die Abmeldung am alten und die Anmeldung am neuen Wohnort erfolgen damit gleichzeitig, am selben Tag. Das Anmeldeverfahren kann nicht nur persönlich, sondern auch von einem gesetzlichen Vertreter durchgeführt werden. Die Möglichkeit zur Anmeldung wurde auch auf Fälle ausgeweitet, bei denen die Person in einer speziellen sozialen Einrichtung (Pflegeheim, Internat, Rehabilitationszentrum usw.) und nicht in einer Privatwohnung oder einem Privathaus wohnhaft ist.

Die Auflage, über einen Rechtstitel über eine Wohneinheit oder ein Grundstück oder einen Vertrag mit einem Vermieter zu verfügen, gilt weiterhin. Die Abmeldung des Wohnsitzes kann auf der Grundlage eines individuellen Antrags, einer Sterbeurkunde, einer gerichtlichen Entscheidung über die Entziehung des Eigentums oder der Nutzungsrechte an einer Wohnstätte, aber auch auf Ersuchen eines Wohnraumbesitzers bei Auslaufen eines Mietvertrages erfolgen. Dadurch kann es für Angehörige schutzbedürftiger Gruppen wie Flüchtlinge oder Roma, die in informellen Siedlungen wohnen, schwierig sein, eine Anmeldung zu erlangen oder zu behalten, sodass Korrekturmaßnahmen in diesem Bereich notwendig sind. Die Möglichkeit für Obdachlose, sich über Einrichtungen der Sozialfürsorge anzumelden, entspricht nicht unbedingt den Bedürfnissen dieser Gruppen.

Gemäß dem Gesetz über die Freizügigkeit<sup>10</sup> darf die Anmeldung bzw. fehlende Anmeldung des Wohnsitzes einer Person nicht die Grundlage für die Ausübung der in der Verfassung, den Gesetzen der Ukraine und rechtsverbindlichen internationalen Abkommen festgeschriebenen Rechte und Freiheiten beziehungsweise für deren Einschränkung sein. In der Praxis ist die Anmeldebestätigung jedoch in der Regel Voraussetzung für den Zugang zu medizinischer Versorgung, die Anmeldung von Kindern an Schulen oder den Bezug von Renten oder Sozialleistungen. Auch Personen, die sich außerhalb ihres angemeldeten Wohnorts befinden,

---

<sup>10</sup> Gesetz Nr. 1382-IV vom Dezember 2003 über die Freizügigkeit und die freie Wahl des Wohnorts in der Ukraine.

können Probleme mit dem Zugang zu diesen sozialen Grundrechten haben. Daher sollte diese Verfahrensweise in der Umsetzungsphase überarbeitet werden.

Im Allgemeinen sehen das Gesetz über die Freizügigkeit und damit verbundene gesetzliche Regelungen für Ausländer Rechte und Pflichten in demselben Umfang wie für ukrainische Staatsbürger vor (mit einigen Ausnahmen), sofern der Ausländer oder Staatenlose in der Ukraine einen rechtlichen Status in Einklang mit der Migrations- und Asylgesetzgebung besitzt. Ausländer, die sich in der Ukraine aufhalten, sind gesetzlich verpflichtet, sich innerhalb von 10 Tagen nach ihrer Ankunft am neuen Wohnort anzumelden; diese Frist wird generell so interpretiert, dass sie ab der Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis durch die zuständigen Behörden gilt.

#### **Vierter Themenblock / Punkt 2 – Bedingungen und Verfahren für die Ausstellung von Ausweisdokumenten**

- **Überarbeitung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens zur Gewährleistung des effektiven Zugangs zu Reise- und Ausweisdokumenten ohne Diskriminierung und unter besonderer Berücksichtigung schutzbedürftiger Gruppen**

Die ukrainischen Behörden haben die Empfehlungen aus dem zweiten Fortschrittsbericht umgesetzt, die Geltungsdauer von Daueraufenthaltstiteln für Staatenlose, Inlandsdokumenten von Flüchtlingen und Reisedokumenten nicht unangemessen zu beschränken. Im Jahr 2012 wurden Änderungen an der Gesetzgebung vorgenommen, um die Flüchtlingsbescheinigung mit einer Gültigkeit von fünf Jahren zu versehen und dafür zu sorgen, dass das Reisedokument für Flüchtlinge (Reiseausweis nach der Genfer Flüchtlingskonvention) dieselbe Geltungsdauer hat wie die Flüchtlingsbescheinigung, sofern die Gültigkeit der Bescheinigung mindestens fünf Jahre beträgt (Artikel 34 Absatz 5). Diese Bestimmungen entsprechen nun ganz denen des Flüchtlingsgesetzes aus dem Jahre 2011. Anpassungsbedarf gibt es beim Status des komplementären Schutzes und beim Abbau von Hindernissen für die ungehinderte Ausübung der allgemeinen Rechte im Zusammenhang mit diesem Status.

#### **Vierter Themenblock / Punkt 3 – Staatsbürgerrechte unter Berücksichtigung des Schutzes von Minderheiten**

- **Verabschiedung umfassender Antidiskriminierungsgesetze gemäß den Empfehlungen der Beobachtungsstellen der Vereinten Nationen und des Europarates zur Gewährleistung des wirksamen Schutzes gegen Diskriminierung**

Im September 2012 wurde in der Ukraine das Gesetz über Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung verabschiedet, das die notwendigen Instrumente für einen wirksamen Schutz gegen Diskriminierung zur Verfügung zu stellen. Auch wenn die Verabschiedung des Gesetzes einen Fortschritt darstellt, werden damit doch nicht alle europäischen und internationalen Vorgaben erfüllt. Insbesondere bietet es keine ausreichende Rechtssicherheit beim Verbot der Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität oder der sexuellen Ausrichtung. Auch der Schutz der Rechte der Opfer wird mit diesem Gesetz nicht aufgewertet, weil darin keine Beweislastumkehr enthalten ist. Darüber hinaus fehlen die Definitionen bestimmter Formen von Diskriminierung, vor allen der Segregation, der Viktimisierung und der mehrfachen Diskriminierung. Diese Lücken sollten so geschlossen werden, dass unumstößliche Rechtssicherheit besteht. Des Weiteren müssen Fragen des Geltungsbereichs (d. h. ob es den Privatsektor mit einschließt, ob alle Aspekte der Arbeitnehmerrechte einschließlich der beruflichen Bildung und der Mitgliedschaft in Arbeitnehmerorganisationen berührt werden) und der Bereitstellung von angemessenen Unterkünften für Menschen mit Behinderungen geklärt werden. Im März 2013 legte die Regierung dem Parlament Änderungen zum Gesetz vor, die unter anderem ein Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung am Arbeitsplatz und Regelungen zur Frage der Beweislast enthielten. Allerdings wurde der Vorschlag während der Parlamentssitzungen im Sommer und Herbst nicht zur Abstimmung vorgelegt.

Die Verantwortung für die Durchsetzung der Antidiskriminierungsgesetze wurde der Bürgerbeauftragten übertragen, doch sie hat keine rechtlichen Befugnisse, um gegen Fälle der Diskriminierung zwischen natürlichen Personen oder zwischen natürlichen Personen und juristischen Personen vorzugehen. Die Ukraine hat angekündigt, dass mit einer Gesetzesänderung das Amt des Bürgerbeauftragten die notwendigen Rechtsmittel erhalten soll, um in Fällen der Diskriminierung zwischen Bürgern und/oder zwischen Bürgern und Körperschaften oder privaten juristischen Personen einschreiten zu können. Die Verabschiedung dieser Änderung steht noch aus.

Hinsichtlich der Diskriminierungsbekämpfung wird die Kommission auch weiterhin alle Entwicklungen bei den anhängigen Gesetzesentwürfen 0711 (später 0945) und 0290 aufmerksam verfolgen, auch vor dem Hintergrund der von der Venedig-Kommission in ihrer Stellungnahme vorgebrachten Bedenken<sup>11</sup>.

- **Aktive Weiterverfolgung der spezifischen Empfehlungen der Organe der Vereinten Nationen, der OSZE/ODIHR, des Europarates/ECRI und der internationalen Menschenrechtsorganisationen bei der Umsetzung von Antidiskriminierungsmaßnahmen, dem Schutz von Minderheiten und der Bekämpfung von Hassverbrechen**

---

<sup>11</sup> Siehe Stellungnahme 707/2012 der Venedig-Kommission des Europarates vom 18. Juni 2013.

Die Ukraine hat das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten im Mai 1998 und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen im Januar 2006 ratifiziert. Im Juni 2012 verabschiedete sie das Gesetz zu den Grundlagen der staatlichen Sprachenpolitik.

Zur Weiterverfolgung früherer Empfehlungen der Kommission aus ihrem letzten Fortschrittsbericht hat die Ukraine im April und September 2013 eine Strategie und einen Aktionsplan zur Eingliederung der Roma-Minderheit verabschiedet. Beide Dokumente wurden zwar vor ihrer Verabschiedung mit der Zivilgesellschaft erörtert, aber die OSZE und der Europarat wurden nicht dazu konsultiert, und zentrale Empfehlungen seitens der Zivilgesellschaft haben in den angenommenen Text keinen Eingang gefunden. Um in diesem Bereich wirklich Politik zu gestalten, ist ein besser ausgearbeitetes Basisszenario mit einer quantifizierten Problembeschreibung (z. B. Schätzung der Zahl der Roma ohne Dokumente und Schätzung der Zahl nicht beschulter Roma-Kinder) vonnöten. Zudem müssen die Maßnahmen und der Zeitplan konkreter ausgeführt werden, und es müssen angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt und eine wirkliche Beteiligung der Zivilgesellschaft im Umsetzungsprozess gewährleistet werden. Für eine angemessene Weiterbehandlung dieser Politikdokumente müssten in der Umsetzungsphase eine starke Koordinierungsstelle und ein Überwachungsmechanismus eingerichtet werden. Derzeit liegt die Zuständigkeit für die Roma-Politik bei einer Abteilung des Kulturministeriums, während viele zentrale Fragen im Bereich der Sozialpolitik und des Schutzes der Menschenrechte von anderen Ministerressorts betreut werden.

Die Ukraine hat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 ratifiziert; es trat am 4. Februar 2010 in der Ukraine in Kraft. Die Ukraine hat eine Reihe von Rechtsetzungsmaßnahmen zur Zugänglichkeit von öffentlichen Orten und Dienstleistungen erlassen.

- **Ratifikation relevanter Instrumente der Vereinten Nationen und des Europarates zur Bekämpfung der Diskriminierung**

Die Ukraine ist bei den meisten Instrumenten der UN und des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und der Bekämpfung von Diskriminierung Vertragspartei.

Es besteht weiterer Handlungsbedarf bei der Verbesserung der Antidiskriminierungs-Rechtsvorschriften und der Anpassung bestehender Rechtsvorschriften an die Bestimmungen der ratifizierten Verträge und internationalen Übereinkommen (siehe oben).

- **Festlegung der Bedingungen und Umstände für den Erwerb der ukrainischen Staatsbürgerschaft**

Die Bedingungen und Umstände für den Erwerb der ukrainischen Staatsbürgerschaft regelt das am 18. Januar 2001 verabschiedete Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Ukraine. In der Ukraine gilt der Grundsatz der einzigen Staatsbürgerschaft. Das Gesetz fördert den Grundsatz der Gleichheit aller ukrainischen Bürger vor dem Gesetz unabhängig von den Umständen, den Bedingungen und dem Datum des Erwerbs der Staatsbürgerschaft. In dieser Hinsicht steht das Gesetz im Einklang mit der Konvention des Europarates über die Staatsangehörigkeit, die im Jahr 2000 in Kraft getreten ist. Die Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge wurde von der Ukraine 2006 unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert.

### III. Gesamtbewertung und nächste Schritte

Im Einklang mit der eingeführten Methodik hat die Kommission die Erfüllung der Vorgaben aus dem Aktionsplan zur Visaliberalisierung durch die Ukraine fortlaufend bewertet und regelmäßig darüber berichtet (Erster Bericht vom September 2011, Zweiter Bericht vom Februar 2012). Dabei stützte sie sich auf die von der Ukraine bereitgestellten Informationen und Texte angenommener Rechtsvorschriften sowie auf die Bewertungsmissionen, die Bedienstete der Kommission und des EAD in Begleitung von Experten der Mitgliedstaaten vor Ort durchführten.

Neben diesem intensiven Prozess der Berichterstattung über den Aktionsplan zur Visaliberalisierung hat die Kommission auch weiterhin die Fortschritte kontrolliert, die die Ukraine in maßgeblichen Bereichen des Aktionsplans zur Visaliberalisierung im Rahmen des Gemischten Visaerleichterungsausschusses der EU und der Ukraine, des Gemischten Rückübernahmeausschusses der EU und der Ukraine und des Gemischten Unterausschusses Nr. 3 der EU und der Ukraine erzielt hat. Der Dialog und die Kooperation zwischen der EU und der Ukraine sind in jedem Ausschuss als fortgeschritten zu bezeichnen.

Der Visadialog zwischen der EU und der Ukraine ist nach wie vor ein wichtiges und wirksames Werkzeug zum Voranbringen der Reformen in den Bereichen Justiz und Inneres und darüber hinaus. Die Bewertung ergab, dass die Ukraine **bedeutende Fortschritte in allen vier Themenblöcken des Aktionsplans zur Visaliberalisierung** erzielt und seine Umsetzung insbesondere seit Ende 2012 mit der Annahme einer Reihe von wichtigen Legislativpaketen vorangetrieben hat, um die festgestellten Lücken zu schließen. Es müssen jedoch noch einige Anforderungen aus der ersten Phase erfüllt werden. Im Bereich der **Dokumentensicherheit** muss die Verwendung von Fingerabdrücken als obligatorischer biometrischer Bestandteil von Reisepässen im Gesetz noch klarer geregelt werden. Auch im **Asylbereich** sind noch bestimmte Anpassungen durchzuführen, wobei ein besonderes Augenmerk auf den vorübergehenden und den subsidiären Schutz sowie auf die medizinische Notversorgung von Asylbewerbern zu legen ist. Im Bereich der **Korruptionsbekämpfung**

müssen die Rechtsvorschriften weiter gestärkt werden, insbesondere mit der Einführung abschreckender Sanktionen für den Privatsektor, der Sicherstellung unparteiischer Kontrollen der Vermögenserklärungen, der Stärkung der Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen und der Festlegung geeigneter Regelungen zur Immunität. Schließlich muss der Rechtsrahmen zur **Nichtdiskriminierung** weiter gestärkt werden, um einen im Einklang mit den europäischen und internationalen Normen stehenden angemessenen rechtlichen Schutz gegen Diskriminierung zu bieten. Es werden weitere Informationen über die vorgesehenen Schritte zum Abschluss des rechtlichen und institutionellen Rahmens für den Datenschutz erwartet.

Die Kommission wird weiterhin in engem Kontakt mit den ukrainischen Behörden daran arbeiten, die oben genannten Punkte rasch zu lösen, um dem Europäischen Parlament und dem Rat mitzuteilen, wenn alle erforderlichen Maßnahmen der ersten Phase des Aktionsplans zur Visaliberalisierung umgesetzt sind.