



Brüssel, den 27.5.2014
COM(2014) 336 final

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

**Vierter Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans für die Visa-Liberalisierung
durch die Ukraine**

I. Einleitung

Am 29. Oktober 2008 eröffneten die EU und die Ukraine einen Dialog über Visafragen, um die Voraussetzungen für die visafreie Einreise ukrainischer Staatsbürger in die Schengenzone zu prüfen. Am 22. November 2010 legte die Kommission der Ukraine den „Aktionsplan für die Visaliberalisierung“ 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“ 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 durch die Ukraine wurde am 16. September 2011 vorgelegt. Am 9. Februar 2012 legte die Kommission den zweiten Fortschrittsbericht und am 15. November 2013 den dritten Fortschrittsbericht vor. In diesem Bericht nahm 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. Die Bewertung ergab, dass die Ukraine bedeutende Fortschritte in allen vier Themenblöcken des Aktionsplans erzielt hat, allerdings noch einige wichtige Anforderungen im Bereich der Dokumentensicherheit, im Asylbereich, bei der Korruptionsbekämpfung und Nichtdiskriminierung sowie beim Datenschutz erfüllt werden müssen.

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

Der vorliegende Bericht der Kommission ist der vierte und abschließende Fortschrittsbericht über die erste Phase des Aktionsplans zur Visa-Liberalisierung. Darin wird erläutert, wie die restlichen Vorgaben der ersten Phase umgesetzt wurden. Vorangegangen war eine Sitzung hochrangiger Beamter am 26. März 2014 in Kiew, bei der die ukrainischen Behörden ihre aktuellen Maßnahmen zur Umsetzung der verbleibenden Vorgaben erläuterten. Seither hat die Ukraine weitere Informationen über die zum Stichtag des 23. Mai verabschiedeten Rechtsvorschriften übermittelt.

Neben den Vorgaben des Aktionsplans werden Fragen zur Reform der Justiz und der Staatsanwaltschaft in anderen Gremien verfolgt, beispielsweise in dem im Februar 2013 aufgenommenen informellen Justizdialog, im Kooperationsausschuss, im Kooperationsrat, beim Gipfeltreffen EU-Ukraine sowie bei der Umsetzung der Assoziierungsagenda. Die nächste Tagung des Unterausschusses Justiz, Freiheit und Sicherheit ist für Anfang Juli 2014 vorgesehen.

II. Kontext

Dieser Bericht wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, in dem sich die Ukraine in einer Ausnahmesituation befindet. Die Entscheidung, die Vorbereitungen für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens und des tiefgreifenden und umfassenden Freihandelsabkommens auszusetzen, führte zu erheblichen Bürgerprotesten, die mit der Ernennung einer neuen Regierung am 27. Februar 2014 ihren Höhepunkt erreichten.

Anschließend kam es zur Verletzung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit der Ukraine durch das russische Militär und zur De-facto-Annektion der Krim.

In den Schlussfolgerungen des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ vom 20. Februar und 3. März bekräftigte die EU ihre Bereitschaft zur Förderung direkter persönlicher Kontakte zwischen den Menschen aus der EU und der Ukraine, etwa über den Prozess der Visaliberalisierung nach Maßgabe der im Aktionsplan für die Visaliberalisierung vereinbarten Bedingungen.

Das Europäische Parlament forderte sogar eine unverzügliche Vereinbarung über die Aufhebung der Visumpflicht zwischen der EU und der Ukraine¹. Es forderte die Kommission auf, einen Vorschlag vorzulegen, um die Ukraine in die Liste der Drittländer aufzunehmen, deren Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind.

In ihrem Unterstützungspaket zur Stabilisierung der Ukraine, das sie am 5. März² vor dem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs der EU vorlegte, unterstützt die Europäische Kommission die Bemühungen der Ukraine, den Prozess der Visaliberalisierung so rasch wie möglich entsprechend dem Aktionsplan zur Visaliberalisierung voranzutreiben. Natürlich hängen die Fortschritte davon ab, wie die neue Regierung die wichtigsten anstehenden Probleme lösen kann. Die Kommission wird allerdings ihr Möglichstes tun, um dabei zu helfen, die noch vorhandenen Probleme zügig anzugehen. Diese Verpflichtung wurde bei der jüngst vereinbarten Europäischen Reformagenda für die Ukraine bestätigt, worin es heißt, dass die EU in Abstimmung mit ihren Mitgliedstaaten die Bemühungen verstärkt, damit die Ukraine in die zweite Phase des Aktionsplans eintreten kann und die Ukraine umfassende Hilfen erhält, um den visafreien Reiseverkehr zu ermöglichen.

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

Der dritte Bericht der Kommission Ende 2013 gelangte zu dem Ergebnis, dass immer noch einige wichtige Vorgaben der ersten Phase umgesetzt werden müssen. Ferner wurden die noch ausstehenden Fragen aufgelistet. Die neue ukrainische Regierung befasst sich systematisch mit all diesen Fragen, und zwar entweder auf der Führungsebene durch die Verabschiedung von Statuten bzw. Ministerialverfügungen oder auf legislativer Ebene, wann immer Änderungen der bestehenden Rechtsvorschriften oder die Verabschiedung neuer Gesetze notwendig sind.

Im Hinblick auf **Themenblock 1**, Dokumentensicherheit, bat die Kommission die Ukraine, das Rahmengesetz unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Fingerabdrücke zu vervollständigen und Durchführungsbestimmungen zu verabschieden, um zu gewährleisten, dass der Rechtsrahmen zu gegebener Zeit für die Ausstellung biometrischer Reisepässe geeignet ist.

Zu diesen Empfehlungen hat die ukrainische Regierung die erforderlichen Durchführungsbestimmungen³ erarbeitet und verabschiedet, um die Ausstellung biometrischer Reisepässe vorzubereiten. Die Regierung hat für 2014-2017 einen

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2014 über die Zukunft der EU-Visumpolitik (2014/2586(RSP)).

² [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-159 de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_de.htm).

³ Entschließungen des Ministerkabinetts zur technischen Beschreibung und zum Verfahren.

Aktionsplan vorgeschlagen, in dem die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden festgelegt werden. Diesen Aktionsplan wird die ukrainische Regierung demnächst verabschieden. Ebenso ist die Regierung dabei, ihren Vorschlag zur Änderung des Registrierungsrahmengesetzes (Gesetz über das einheitliche Staatsdemografieregister und die Ausweisdokumente) fertigzustellen, damit Fingerabdrücke ein obligatorisches biometrisches Datenmerkmal werden.

Im Rahmen des **Themenblocks 2**, Migrations- und Asylmanagement, bat die Kommission um eine Änderung des Asylrechts. Insbesondere sollte die Definition von komplementärem Schutz und vorübergehendem Schutz ausgeweitet werden, und Asylsuchende sollten die medizinische Versorgung unentgeltlich erhalten.

Die Regierung der Ukraine ist diesen Empfehlungen nachgekommen. Die erforderlichen Änderungen des Asylrechts über den Umfang von komplementärem Schutz und vorübergehendem Schutz wurden am 13. Mai vom Parlament der Ukraine, Werchowna Rada, gebilligt. Weitere Änderungen wurden vorgenommen und bereits vom Parlament verabschiedet, um den Zugang von Asylbewerbern zur Beschäftigung zu erleichtern, indem die Arbeitserlaubnis kostenlos wird. Hinsichtlich der medizinischen Versorgung wurden Statuten verabschiedet, um zu gewährleisten, dass eine medizinische Versorgung bereitgestellt wird.

Obwohl die Gesetze mittlerweile weitgehend vorhanden sind, sind verstärkte Anstrengungen in der Umsetzungsphase notwendig, um für ein funktionierendes Asylsystem zu sorgen, insbesondere im Hinblick auf das Asylverfahren und die Eingliederung anerkannter Flüchtlinge.

Im Hinblick auf die Vorgaben in **Themenblock 3** wurde im dritten Bericht der Kommission auf die Notwendigkeit hingewiesen, dringend eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Verhütung und Bekämpfung der Korruption zu lösen. Hierzu gehörten die Verbesserung der Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen, die Klärung der Verfahren für die Ausnahmen und die Grundsätze der Transparenz, die Gewährleistung der Offenlegung von Vermögenswerten sowie wirksame und unparteiische Kontrollen der Vermögenserklärungen, die Vervollständigung der Vorschriften zur Bekämpfung der Korruption im Privatsektor sowie die Verbesserung der Bestimmungen zur Aufhebung der Immunität.

Als Folgemaßnahme erarbeitete die Regierung ein Änderungspaket, das am 13. Mai vom Parlament verabschiedet wurde. Diese Änderungen betreffen das System der Vermögenserklärungen durch Einführung eines externen Kontrollmechanismus, die Kriminalisierung aller Formen der (aktiven und passiven) Bestechung, die Einführung neuer Vorschriften zur Bekämpfung von Korruption in der Privatwirtschaft im Hinblick auf juristische Personen sowie die Anhebung des Strafmaßes. Darüber hinaus wurde der Schutz von Zeugen und Informanten verbessert. Ferner wurde ein umfassendes Gesetz zum öffentlichen Auftragswesen im Hinblick auf die Transparenzregeln, die Vergabe öffentlicher Aufträge und die den Vorschriften unterliegenden Auftraggeber verabschiedet.

Das verbleibende dringende Problem der Reform der Vorschriften zur Aufhebung der Immunität von Parlamentsmitgliedern steht im Zusammenhang mit den Verfassungsbestimmungen und wird somit im Rahmen der laufenden Verfassungsreform behandelt.

In der Durchführungsphase muss besonders darauf geachtet werden, dass ein angemessenes institutionelles Gefüge gewährleistet ist. Hierzu gehören eine echte, funktionierende und unabhängige Aufsicht sowie die einheitliche Anwendung der mittlerweile vorhandenen Vorschriften, die das Ergebnis einer Reihe wichtiger Veränderungen in den letzten zwei Jahren ist.

Im Bereich Datenschutz hatte die Europäische Kommission die Ukraine gebeten, ihren Rechtsrahmen und den institutionellen Rahmen zu vollenden. Infolgedessen änderte die ukrainische Regierung sowohl das Datenschutzgesetz als auch das Gesetz über den Bürgerbeauftragten, insbesondere um den Begriff der Zustimmung der betroffenen Person einzuführen und die Befugnisse des Bürgerbeauftragten auf den Privatsektor auszudehnen. Die Änderungen wurden vom Parlament am 13. Mai verabschiedet.

Hinsichtlich der noch nicht berücksichtigten Vorgaben von **Themenblock 4** hatte die Kommission die Ukraine in ihrem dritten Bericht gebeten, den Rechtsrahmen zur Nichtdiskriminierung weiter zu stärken, um einen im Einklang mit den europäischen und internationalen Normen stehenden angemessenen rechtlichen Schutz gegen Diskriminierung aller Art zu bieten.

Konkret bedeutet dies eine Änderung der Antidiskriminierungsgesetze, um auch einen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung zu gewährleisten und die Verfahrensgarantien zu stärken, indem Bestimmungen über die Beweislastumkehr eingeführt werden, zu klären, dass der Geltungsbereich auch den Privatsektor miteinschließt, zu gewährleisten, dass alle Aspekte der Arbeitnehmerrechte berücksichtigt werden, die Frage der Bereitstellung von angemessenen Unterkünften für Menschen mit Behinderungen zu klären, die Opferrechte unter besonderer Berücksichtigung der Entschädigungsmechanismen zu klären und die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten auf den Privatsektor auszudehnen.

Im Nachgang hierzu hat die Regierung Änderungen des Antidiskriminierungsgesetzes vorgeschlagen, die vom Parlament am 20. Mai verabschiedet wurden. Dabei wurden wichtige von der Kommission angesprochene Fragen berücksichtigt und auch neue Aspekte angeführt: Bestimmungen über die Umkehr der Beweislast wurden für die Gerichtsverfahren, allerdings nicht für das Verfahren des Bürgerbeauftragten eingeführt, die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten wurde auf den Privatsektor ausgedehnt und das Konzept der angemessenen Unterkunft eingeführt. Hinsichtlich des Geltungsbereichs wurde kein ausdrücklicher Hinweis auf die sexuelle Ausrichtung als verbotener Diskriminierungsgrund eingeführt. Obwohl Bestimmungen im Hinblick auf das Einlegen von Rechtsmitteln vor den nationalen Gerichten, Schadensersatzklagen und die individuelle Haftung von Zuwiderhandelnden sowie Hinweise auf die zivil-, verwaltungs- und strafrechtlichen Zuständigkeiten eingeführt wurden, muss weiterhin geklärt werden, welche Sanktionen und welche Arten des Schadensersatzes die einschlägigen Verordnungen und Vorschriften im Falle von Diskriminierung vorsehen.

Hinsichtlich des Schutzes vor Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung bat die Regierung das höchste Gericht⁴ um eine Auslegung der einschlägigen Bestimmungen, um zu bestätigen, dass eine Diskriminierung auf dieser Grundlage verboten ist. In seiner Auslegung vom 7. Mai bestätigte das höchste Gericht ausdrücklich, dass für die sexuelle Ausrichtung aufgrund des bestehenden Rechts implizit ein Diskriminierungsverbot gilt. Diese Auffassung wurde von der Regierung weitgehend

⁴ Höchstes Gericht für Zivil- und Strafrechtsfälle.

öffentlich gemacht, und zwar nicht nur auf der Webseite des Parlaments und im Amtsblatt der Ukraine, sondern auch in einer der ukrainischen Tageszeitungen mit der höchsten Auflage. Angesichts der anstehenden Reform des Arbeitsrechts hat sich die ukrainische Regierung öffentlich verpflichtet, die Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung ausdrücklich zu verbieten.

Obgleich die Antidiskriminierungsgesetze verbessert wurden, um die notwendige Rechtsgrundlage zu schaffen, damit die Vorgaben im Bereich Antidiskriminierung erfüllt werden, sind weitere Rechtsgarantien in der Durchführungsphase notwendig, damit der Schutz vor Diskriminierung jeglicher Art sowie die Verfahrensgarantien ausreichend und wirksam gewährleistet sind und Abweichungen im Einklang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit im ukrainischen Rechtssystem angewendet werden.

Abgesehen von den Bestimmungen zur Gewährleistung des Schutzes vor Diskriminierung hat die Kommission in ihrem dritten Bericht ferner darauf hingewiesen, dass sie auch weiterhin alle Entwicklungen bei den anhängigen Gesetzesentwürfen 0711 (später 0945) und 0290 aufmerksam verfolgen wird. Darin wurde vorgeschlagen, verschiedene Gesetze zu ändern und die Meinungsfreiheit durch das Verbot der „Propaganda von Homosexuellen“ einzuschränken. Die Kommission berücksichtigte die in der Stellungnahme der Venedig-Kommission geäußerten Bedenken. Die Regierung der Ukraine hat versichert, dass diese Gesetzesentwürfe aus dem Parlamentsregister gestrichen wurden.

Was die Beachtung spezifischer Empfehlungen des Europarates/ECRI zum Schutz von Minderheiten betrifft, hat die Ukraine im Mai 1998 das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und im Januar 2006 die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ratifiziert. Im Juni 2012 verabschiedete sie das Gesetz zu den Grundlagen der staatlichen Sprachenpolitik, das nach wie vor gültig ist. Die Venedig-Kommission kam in ihrer Stellungnahme (Nr. 651/2011) zu dem Ergebnis, dass hierdurch ein angemessener Schutz der Regional- und Minderheitensprachen gewährleistet ist. Gesetzesänderungen sollten den internationalen Übereinkommen, insbesondere den Instrumenten des Europarates, entsprechen.

IV. Gesamtbewertung und nächste Schritte

Nach gängiger Praxis hat die Kommission die Erfüllung der Vorgaben aus dem Aktionsplan zur Visaliberalisierung durch die Ukraine fortlaufend bewertet und regelmäßig darüber berichtet (September 2011, Februar 2012 und November 2013). Dabei stützte sie sich auf die von der Ukraine bereitgestellten Informationen und Texte von Rechtsvorschriften sowie auf die Bewertungen, 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 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. Einige Fragen werden auch in anderen Dialograhmen

verfolgt, beispielsweise im Kooperationsausschuss, im Kooperationsrat sowie im Zusammenhang mit der Umsetzung der Assoziierungsagenda.

Das in diesem vierten Bericht dargelegte Paket zusätzlicher Legislativreformen stellt eine erhebliche Anstrengung der neuen Regierung der Ukraine dar. Nach Auffassung der Kommission sind Inhalt und Umfang dieser Reformen zufriedenstellend, insbesondere wenn man die Umstände sowie die internen und externen Herausforderungen berücksichtigt, die dieses Land gegenwärtig zu bewältigen hat. **Die Kommission vertritt als Schlussfolgerung die Auffassung, dass die Ukraine die Vorgaben der ersten Phase des Aktionsplans zur Visaliberalisierung erfüllt hat und die Bewertung der Vorgaben der zweiten Phase eingeleitet werden kann.**

Die Kommission koordiniert weiterhin die Kontrolle des legislativen und politischen Rahmens in den folgenden Phasen des Dialogs zwischen der EU und der Ukraine. Hierbei wird sie beurteilen, ob die notwendigen Durchführungsverordnungen gemäß den vier Themenblöcken des Aktionsplans wirksam verabschiedet und umgesetzt werden. Ferner wird die Kommission besonders darauf achten, ob die Ukraine angemessene und notwendige finanzielle und humane Ressourcen sowie Ausbildungsmöglichkeiten bereitstellt, um die einschlägigen Rechtsakte und ihre Durchführungsverordnungen umzusetzen.

Während der zweiten Phase des Aktionsplans führt die Kommission auch eine laufende Bewertung der möglichen Auswirkungen der künftigen Visaliberalisierung in Bezug auf die Migration und Sicherheit ukrainischer Staatsbürger, die in die EU einreisen, durch. Angesichts der gegenwärtigen Ausnahmesituation in der Ukraine ist die Kommission der Auffassung, dass eine Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt nur begrenzte Aussagekraft hätte.