OTWARTA EUROPA
DEBATY
SEMINARIA
ANALIZY

Warszawa, maj 2014

DRUGA SZANSA UKRAINY

Autorzy:
Iryna **Suszko**
Inicjatywa Społeczna „Europa bez barier", Kijów, Ukraina
Jakub **Benedyczak**
Projekt Przyjazna Granica, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, Polska

Współpraca:
Krzysztof **Mrozek**
Projekt Przyjazna Granica, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, Polska

Współfinansowane z grantu Fundacji Społeczeństwa Otwartego.

Po zwycięstwie ukraińskiej rewolucji Bruksela zadeklarowała swoją gotowość do zintensyfikowania i przyspieszenia dialogu wizowego z Kijowem. Jednocześnie, mimo „moralnego kapitału" Majdanu, przywódcy UE nie wydają się skłonni do zniesienia reżimu wizowego, dopóki Ukraina nie spełni wymaganych kryteriów technicznych. Dlatego nowe władze na Ukrainie muszą powrócić do realizacji Planu Liberalizacji Reżimu Wizowego (PLRW). W jakim miejscu znajduje się dziś Ukraina, jeśli chodzi o kwestię implementacji kryteriów technicznych, które teraz muszą być realizowane przez „porewolucyjne" elity?

Ukraina jako pierwszy kraj Partnerstwa Wschodniego rozpoczęła dialog wizowy z UE. W grudniu 2008 roku obie strony podpisały porozumienie o ułatwieniach wizowych (*Visa Facilitation Agreement*, VFA), dwukrotnie nowelizowane: w lipcu 2012 i w styczniu 2013 roku. Dwa lata po jego podpisaniu UE i Ukraina przystąpiły do negocjacji Planu Liberalizacji Reżimu Wizowego. Jak pisze Natalia Szapowałowa z *think tanku* Fride[1]: „Chociaż Unia Europejska zaoferowała krajom Bałkanów Zachodnich bezwizową mapę drogową, to nie zdecydowała się przedstawić Ukrainie podobnego rozwiązania. Zamiast tego w listopadzie 2010 roku zaoferowała Plan Liberalizacji Reżimu Wizowego, przewidujący powolniejszy, dwuetapowy proces, wedle którego po przyjęciu ustawodawstwa następowałaby faza wcielania go w życie. W przeciwieństwie do map drogowych przekazanych krajom Bałkanów Zachodnich plany liberalizacji przygotowane dla członków Partnerstwa Wschodniego nie zakładają automatycznego

1 Fride to europejski *think tank* z siedzibą w Madrycie. Więcej na www.fride.org/page/5/about-fride.

wprowadzenia reżimu bezwizowego po zrealizowaniu wszystkich reform – mówią jedynie o takiej możliwości”[2].

PLRW otrzymały również Mołdawia i Gruzja. Przewidziany w tych dokumentach szeroki pakiet reform (łącznie ok. 60) we wszystkich przypadkach podzielono na cztery bloki:

1. *Bezpieczeństwo dokumentów;*
2. *Kontrola migracji (zarządzanie ruchem transgranicznym i migracyjnym, polityka azylowa);*
3. *Porządek i bezpieczeństwo publiczne (zwalczanie przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i korupcji, współpraca w zakresie sądownictwa i egzekwowania prawa, ochrona danych);*
4. *Relacje międzynarodowe i prawa podstawowe (swoboda przemieszczania się, prawa obywatelskie, w tym ochrona mniejszości).*

Techniczną stronę procesu realizacji PLRW monitoruje Komisja Europejska, która w okresowych raportach ocenia postępy poczynione przez Ukrainę i Gruzję, a do niedawna także Mołdawię (po wypełnieniu wszystkich kryteriów planu, od 28 kwietnia Mołdawianie posiadający paszporty biometryczne są uprawnieni do wjazdu do UE bez wiz). W momencie wdrożenia przez Ukrainę wymaganego ustawodawstwa Komisja i Rada UE zadecydują, czy kraj ten przejdzie do drugiego etapu PLRW, a więc do implementacji. Następnie, gdy Komisja Europejska stwierdzi, iż faza implementacji została sfinalizowana, Rada i Parlament Europejski podejmą decyzję dotyczącą ustanowienia ruchu bezwizowego między UE i Ukrainą. Oficjalnym opiniom, orzeczeniom i decyzjom organów UE od 2011 roku towarzyszy ocena niezależnych ekspertów z Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Ukrainy i Polski, którzy śledzą proces liberalizacji wiz w oparciu o kryteria PLRW. Swoją ocenę przedstawiają w postaci Indeksu Liberalizacji Wizowej Partnerstwa Wschodniego[3].

W powszechnej opinii dominuje pogląd, zgodnie z którym Ukraina musi wdrożyć niewielką liczbę reform dotyczących ustawodawstwa antydyskryminacyjnego i antykorupcyjnego, tak by spełnić wymagane kryteria. Jednakże, jak wynika z trzeciego raportu Komisji Europejskiej (listopad 2013 roku), przejście do drugiego etapu PLRW (implementacji) wymaga znacznie więcej zmian legislacyjnych. Nie oznacza to jednak, że ich wprowadzenie leży poza zakresem możliwości Kijowa, a UE zwolniona jest z obowiązku wsparcia Ukrainy. Co zatem należy uczynić i jakie rozwiązania będą najskuteczniejsze w obecnej sytuacji?

Przede wszystkim konieczne jest wznowienie działalności utworzonego w kwietniu 2011 roku Ukraińskiego Krajowego Centrum ds. Wdrażania PLRW, które nie działa od końca 2012 roku. Centrum zostało powołane w celu wdrażania PLRW, zharmonizowania działalności centralnych organów władzy wykonawczej w tej kwestii oraz implementacji podstawowych założeń narodowego planu wdrażania PLRW. Okres działalności centrum udowodnił, iż jest to instytucja efektywna. Pod jego kontrolą stworzono blisko 80–85 proc. ustawodawstwa wynikającego z planu liberalizacji. Jednak prawidłowe funkcjonowanie centrum po przywróceniu jego prac uwarunkowane jest włączeniem do współpracy niezależnych ekspertów i wykorzystania doświadczeń Mołdawii, gdzie szef centrum krajowego był

2 N. Shapovalova „Visa-free Travel for the EU's Eastern partners: time to act”, nr 165, listopad 2013, s. 1.

3 Koalicja Europy Bez Wiz, Visa-free Europe Coalition, Eastern Partnership Visa Liberalisation Index, www.monitoring.visa-free-europe.eu.

zobowiązany do cotygodniowego informowania rządu o bieżących postępach.

Należy przy tym podkreślić, że już 18 marca 2014 roku w odpowiedzi na zalecenia niezależnych ekspertów w kwestii konieczności wznowienia działalności Ukraińskiego Krajowego Centrum ds. Wdrażania PLRW, nowe władze w Kijowie zwołały jego pierwsze posiedzenie. Udział w nim wzięli niezależni eksperci, jednakże pomimo ich wyraźnych sugestii strona rządowa nie włączyła tej grupy w prace centrum na zasadach równoprawnego udziału. Z tego względu eksperci zainteresowani monitorowaniem transparentności i opiniowaniem działań centrum musieli śledzić jego prace z dystansu.

Dokumenty biometryczne

Jednym z podstawowych wymogów PLRW jest zastąpienie starego typu paszportów (niezgodnych z przepisami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) nową generacją biometrycznych dokumentów podróży. Chociaż w grudniu 2012 roku weszła w życie ustawa „O ujednoliconym państwowym rejestrze ludności i dokumentach potwierdzających obywatelstwo ukraińskie, tożsamość i status specjalny", to ukraińscy eksperci i przedstawiciele organizacji pozarządowych alarmują o możliwych naruszeniach praw człowieka w procesie przetwarzania danych osobowych (proces ten nie został dostosowany do standardów międzynarodowych). Co więcej, oficjele i urzędnicy poprzedniego reżimu przekształcili państwowy system rejestracji ludności w rozbudowany mechanizm korupcyjny, a ze względu na brak środków finansowych niezbędnych do jego pełnego wdrożenia system pozostaje niesprawny.

Ze względu na słabość wymiaru sprawiedliwości niezależni ukraińscy eksperci zaproponowali zastąpienie przepisów o rejestrze ludności nowo opracowaną przez nich ustawą „O dowodach tożsamości", zawierającą również rekomendacje Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. W projekcie, przedłożonym ukraińskiemu parlamentowi w ramach tzw. „pakietu reform reanimacyjnych", zaproponowano przepisy regulujące wydawanie biometrycznych dokumentów podróży i wewnętrznych dowodów tożsamości. Projekt ustawy oraz informacje dotyczące grupy ekspertów opracowujących pakiet reform po zakończeniu rewolucji (włączając w to reformy wynikające z PLRW) dostępne są na Facebooku[4].

Wymiana paszportów starego typu i proces legislacyjny powinny uwzględniać istniejący system personalizacji i dystrybucji dokumentów, dostosowany do europejskich standardów. Ponadto przed wybuchem rewolucji produkcja paszportów została przekazana państwowej drukarni „Ukraina", gdzie zainstalowano i przetestowano niezbędny sprzęt. Powinno to sprzyjać przyspieszeniu procesu wymiany „starych" paszportów na „nowe".

Nielegalna imigracja

Odpowiednie ramy prawne procedur kontroli granicznej zostały uchwalone, a właściwe zarządzanie ruchem granicznym jest dodatkowo wzmacniane przez trwałą współpracę z międzynarodowymi agencjami oraz ekspertami UE.

W 2010 roku zatwierdzono i przygotowano do wdrożenia Zintegrowaną Strategię Zarządzania Ruchem Granicznym. Składa się

4 www.facebook.com/platforma.reform?fref=ts.

ona z dwóch dokumentów, które tworzą ramowy program przebudowy Państwowej Służby Granicznej Ukrainy (PSGU): „Koncepcji rozwoju Państwowej Służby Granicznej Ukrainy do 2015 roku" i „Programu Rozwoju PSGU do 2015 roku". Ponadto funkcjonariusze PSGU otrzymali nowy „Kodeks etyczny", a także od 2010 roku uczestniczą w regularnych szkoleniach antykorupcyjnych. Z kolei w 2011 roku urzędnikom odpowiedzialnym za zarządzenie ruchem granicznym przekazano nowy „Kodeks postępowania".

Obecny stan infrastruktury kontroli granicznej jest określony przez ekspertów ukraińskich i zagranicznych jako zadowalający. Za jeden z kluczowych czynników pozytywnie oddziałujących na stan infrastruktury kontroli granicznej uznaje się efektywne wdrażanie porozumienia z Frontexem i udział unijnej Misji Pomocy Granicznej (*EU Border Assistance Mission*, EUBAM). Między innymi dzięki temu w 2013 roku niemalże w całości (1209 km na ogółem 1222 km, czyli ok. 95 proc.) sfinalizowano proces demarkacji granicy z Mołdawią, w tym 452 km granicy z nieuznawaną Republiką Naddniestrzańską. Zakończono także proces delimitacji i demarkacji granic z państwami członkowskimi UE.

Znacznie mniej skutecznie proces demarkacji przebiega w przypadku Białorusi i Rosji. Co prawda, w czerwcu 2013 roku Białoruś i Ukraina wymieniły protokoły ratyfikacyjne „Porozumienia granicznego" (z 12 maja 1997 roku), 5 miesięcy później ustawiono pierwszy słup graniczny (nr 0001), a podczas spotkania Wspólnej Komisji Demarkacyjnej (styczeń 2014 roku) w Mińsku obydwie strony zgodziły się na rozpisanie planu demarkacji granicy państwowej, jednak w praktyce ten długotrwały proces dopiero się rozpoczyna.

Proces demarkacji granicy lądowej z Rosją zaczął się dopiero w 2012 roku. *De iure* kwestia ukraińsko-rosyjskiej granicy morskiej o długości 321 km (włączając w to Morze Azowskie na wysokości Cieśniny Kerczeńskiej) pozostaje nierozwiązana. *De facto* jednak, z powodu rosyjskiej aneksji Półwyspu Krymskiego oraz napięć zbrojnych na południowo-wschodniej Ukrainie, niemożliwe jest kontynuowanie delimitacji, a następnie demarkacji lądowej i morskiej granicy pomiędzy obydwoma krajami.

Pomimo istnienia odpowiednich przepisów regulujących zarządzanie ruchem granicznym, na tym etapie potrzebna jest znacznie skuteczniejsza ich implementacja. W 2011 roku została przedstawiona koncepcja polityki migracyjnej, uznana za zgodną ze standardami międzynarodowymi i będąca w tym momencie w fazie wdrażania. W tym samym roku rząd Ukrainy zatwierdził plan działań dla zintegrowanej strategii zarządzania ruchem granicznym (gotowej do wprowadzenia w życie w ramach drugiej fazy PLRW) oraz powołał Państwowy Urząd ds. Migracji.

Choć w 2013 roku władze Ukrainy stworzyły regularnie aktualizowany profil migracyjny, to ujednolicona baza danych znajduje się dopiero na etapie prac konceptualnych i wymaga dalszych poprawek. Ze względu na to, że UE uznaje readmisję za najskuteczniejsze narzędzie służące zwalczaniu nielegalnej migracji, jest to kluczowy punkt w ramach uregulowania ukraińskiej polityki migracyjnej. W 2008 roku Ukraina podpisała z UE umowę o readmisji, a do 2014 roku także z ponad 20 krajami pozaeuropejskimi. W ostatnich miesiącach protokoły wdrożeniowe porozumienia o readmisji zostały wynegocjowane między Ukrainą a Czechami (podpisany), Estonią

(przyjęty), Austrią (przyjęty projekt), Cyprem (wdrażanie w toku), krajami Beneluksu (opracowanie procedury wdrożenia). Stosowne protokoły zostały przedłożone do opracowania odpowiednim organom Polski i Portugalii, przygotowywane są także do przekazania urzędnikom Węgier i Rumunii. Etap przygotowawczy wdrożenia protokołów został zakończony i zaakceptowany przez władze Słowacji. Trwają także negocjacje bilateralnych umów o readmisji z Bośnią i Hercegowiną, Macedonią, Szwajcarią i Serbią.

Ponadto Ukraina toczy dialog o ustanowieniu readmisji z tzw. „krajami wysokiego ryzyka migracyjnego". Odpowiednie władze Afganistanu, Bangladeszu, Indii, Iraku, Pakistanu, Chin i Sri Lanki otrzymały od Ukrainy projekty porozumień o readmisji i protokołów wdrożeniowych. Rozpoczęły się również ukraińsko-nigeryjskie rozmowy o readmisji, a w przygotowaniu jest umowa z Libanem o readmisji, wraz z dołączonym protokołem wykonawczym.

Ruch bezwizowy i, w konsekwencji, możliwy wzrost ryzyka migracyjnego wymagają konsekwentnego i zrównoważonego modernizowania mechanizmów kontroli. Dotyczy to zwłaszcza polityki readmisji i przyznawania azylu, które powinny być dostosowane do międzynarodowych standardów. Chodzi przede wszystkim o mechanizmy powrotu imigrantów, zapewnienie bezpieczeństwa osobom, które wystąpiły o międzynarodową ochronę na Ukrainie, zdefiniowanie ochrony pomocniczej i tymczasowej, a także zapewnienie osobom starającym się o azyl opieki medycznej, a uchodźcom możliwości uzyskania dokumentów podróżnych. Poprawy wymaga też infrastruktura ośrodków dla osób starających się o azyl, uchodźców, bezpaństwowców i zatrzymanych nielegalnych imigrantów – tym bardziej, że Ukrainie brakuje środków finansowych na zapewnienie wymienionym grupom odpowiednich warunków życia. Mówi o tym między innymi raport Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), którego zdaniem ukraińskie procedury przyznawania azylu w dalszym ciągu nie zapewniają dostatecznej ochrony przed wydaleniem ani nie oferują statusu uchodźcy lub azylanta, a proces występowania o azyl nie opiera się na efektywnych i uczciwych zasadach.

18 marca 2014 roku, w czasie roboczego spotkania Ukraińskiego Krajowego Centrum ds. Wdrażania PLRW uznano za konieczne wniesienie poprawek do ustawodawstwa dotyczącego azylu. Miały one objąć definicje ochrony pomocniczej i tymczasowej, a także zapewnienie darmowej opieki medycznej osobom, które wystąpiły o międzynarodową ochronę na Ukrainie. 13 maja 2014 roku parlament ukraiński uchwalił ustawę dotyczącą przyznawania azylu, przy czym z uwagi na świeżość nowego prawa niemożliwa jest jego ewaluacja.

Ład i bezpieczeństwo publiczne

Istotną słabością ukraińskiej polityki antykorupcyjnej jest brak instytucjonalnej niezależności między powoływanymi w tym celu agendami państwa a władzą, zwłaszcza w obszarze powoływania niezależnych ciał służących wykrywaniu korupcji na wysokim szczeblu.

W 2010 roku utworzono Krajowy Komitet Antykorupcyjny. Jednak dekret prezydencki z 2012 roku regulujący jego funkcjonowanie (m.in. zwiększający przejrzystość procedury nominacji członków i sankcjonujący udział organizacji pozarządowych) ograniczył zarazem jej niezależność i kompetencje, co zostało podkreślone przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) w jej ewaluacjach. Komitet

nadal pozostaje pod kontrolą prezydenta, przy czym jednocześnie jest silnie powiązany z Radą Bezpieczeństwa i Obrony Narodowej Ukrainy (wspólne sekretarz i sekretariat). W 2013 roku przywrócono urząd komisarza rządowego ds. zwalczania korupcji, który co prawda koordynuje działania i wymianę informacji z Krajowym Komitetem, jednakże rzeczywista współpraca i powiązanie ich baz danych wymagają dalszego usprawnienia. Co więcej, pomimo przyjęcia w 2011 roku krajowej strategii antykorupcyjnej (z poprawkami ze stycznia 2014 roku), opartej na krajowym programie zapobiegania i zwalczania korupcji na lata 2011–2015 (uaktualnionym 15 stycznia 2014 roku rezolucją gabinetu ministrów Ukrainy), strategii nie towarzyszy żaden plan działań, co powoduje, że pozostaje ona na poziomie dużej ogólności.

Wszystkie działania w dziedzinie polityki antykorupcyjnej wspiera obecnie w parlamencie grupa niezależnych ekspertów, którzy w trybie regularnych konsultacji opracowali „pakiet reform reanimacyjnych". Konsultacje są silnie wspierane przez komisję parlamentarną ds. integracji europejskiej. W efekcie współpracy z niezależnymi ekspertami ukraiński parlament zarejestrował dwa projekty ustaw przewidujące powołanie Narodowego Antykorupcyjnego Biura Śledczego (№ 4573) lub Narodowej Służby Zwalczania Korupcji (№ 4573-1). Jednak, jak dotąd, nie zostały one włączone do porządku obrad, pomimo poparcia ze strony komisji parlamentarnej. Czekają one również na aprobatę ministra sprawiedliwości. Dodatkowo w odrębnym projekcie ustawy – o bankach i działalności bankowej – twórcy zaproponowali potwierdzenie prawa obydwu instytucji do otrzymywania informacji umieszczonych w bazach danych banków podczas wykonywania przez nie inspekcji. Ustawa wprowadzałaby odpowiedzialność administracyjną i dyscyplinarną za podawanie nieprawdziwych informacji w deklaracjach dotyczących aktywów, przychodów i wydatków.

Jednakże rzeczywistość związana z Biurem Śledczym jest o wiele bardziej skomplikowana. Instytucja ta *de iure* istnieje, natomiast *de facto* w jej skład wchodzi zaledwie jedna osoba, czyli rządowy komisarz ds. antykorupcji (plany przewidują zatrudnienie 1200–1300 osób, do których obowiązków należeć będą: działalność operacyjno-poszukiwawcza, postępowanie przygotowawcze, inspekcje). Co więcej, Biuro Śledcze nie posiada zdefiniowanej struktury i podziału prac personelu, a wszyscy jego pracownicy posiadają status wolontariuszy. W tej sytuacji Biuro działa na zasadach podobnych do organizacji pozarządowej, aczkolwiek bez oficjalnego statusu prawnego. Z drugiej strony, należy przyznać, że stworzenie niezależnego ciała służącego zwalczaniu korupcji dotyczy dopiero drugiej fazy PLRW.

Inną instytucją, która zostanie wkrótce powołana, jest Krajowa Komisja ds. Zapobiegania Korupcji – ciało, którego odpowiedzialność będzie obejmować koordynację działań w zakresie korupcji, konfliktu interesów, dochodzeń administracyjnych itp.

Jednym z kluczowych elementów niezbędnych dla zamknięcia pierwszego etapu PLRW ma być zapewnienie przez Ukrainę należytych ram instytucjonalnych do walki z korupcją. Spełniając zalecenia GRECO i postanowienia konwencji ONZ przeciwko korupcji (UNCAC), Ukraina przyjęła szereg aktów prawnych oraz ratyfikowała konwencje ONZ i Rady Europy w sprawie działań antykorupcyjnych. Pomimo to GRECO nadal negatywnie ocenia ukraińskie ustawodawstwo antykorupcyjne jako niezgodne ze standardami międzynarodowymi.

Przeciwdziałanie temu zjawisku wymaga o wiele bardziej holistycznego i kompleksowego podejścia, uwzględniającego ponadto przepisy „Kodeksu karnego", „Kodeksu postępowania karnego", „Kodeksu wykroczeń administracyjnych", a także przepisy o finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych (wyeliminowanie istniejących słabości i braków wymaga sprecyzowania warunków zgodnych z międzynarodowymi standardami). Antykorupcyjne ustawodawstwo i jego implementacja muszą być też bardziej kompatybilne z polityką zwalczania prania brudnych pieniędzy i zorganizowanej przestępczości (włączając w to procedury konfiskaty mienia i odpowiedzialności prawnej spółek). Należy także zwiększyć transparentność mechanizmu zamówień publicznych.

13 maja 2014 roku parlament ukraiński zatwierdził poprawki do ustawy antykorupcyjnej. Podobnie jak w przypadku prawa „O przyznawaniu azylu" niemożliwa jest jej ewaluacja.

Ramy legislacyjne regulujące zwalczanie przestępczości zorganizowanej, finansowania terroryzmu, handlu narkotykami i prania brudnych pieniędzy oraz zapobieganie im zostały stworzone i są w pełni zgodne ze standardami międzynarodowymi. Działania we wszystkich tych obszarach opisuje plan wdrożeniowy koncepcji polityki zwalczania przestępczości z 2011 roku. Zyskały one zresztą pozytywną ocenę w trzecim raporcie Komisji Europejskiej, gdzie dokonano ewaluacji postępów we wdrażaniu przez Ukrainę PLRW. O pozytywnej ocenie zadecydowało również ratyfikowanie pakietu dokumentów międzynarodowych, takich jak konwencja ONZ w sprawie zorganizowanej przestępczości międzynarodowej i finansowania terroryzmu, konwencja Rady Europy dotycząca zwalczania handlu ludźmi czy protokół ustaleń z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, a zatem dokumentów mających fundamentalne znaczenie dla zwalczania przestępczości zorganizowanej, finansowania terroryzmu, handlu narkotykami i prania brudnych pieniędzy oraz zapobiegania im.

Wobec znaczących postępów Ukrainy w dziedzinie walki z praniem brudnych pieniędzy i finansowaniem terroryzmu Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force, FATF) podjęła jednogłośnie decyzję o skreśleniu jej z czarnej listy krajów o „strategicznym deficycie" w zakresie zwalczania obydwu tych zjawisk. Jednocześnie równie ważnym elementem walki z praniem brudnych pieniędzy powinno stać się objęcie stosownymi postanowieniami osób pełniących eksponowane stanowiska polityczne. Zasadnicze znaczenie miałoby też wprowadzenie poprawek do ustawodawstwa o handlu ludźmi, m.in. procedur przesłuchań i reguł przyznawania prawa stałego pobytu.

Pomimo powołania Wirtualnego Centrum Kontaktu i Analiz, służącego ułatwieniu wymiany informacji pomiędzy instytucjami państwa, nadal nie stworzono bazy danych przestępczości zorganizowanej, a przepływ informacji ogranicza się do departamentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) i Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU), które jako jedyne posiadają bezpośredni dostęp do informacji niejawnych. Niezbędne jest także stworzenie warunków umożliwiających skuteczną współpracę prokuratury z innymi

organami ścigania, m.in. ze służbami MSW, SBU, PSGU, służbami celnymi i sądami wojskowymi.

Przepisy o ochronie danych osobowych wymagają pewnych korekt, ale w większości są zgodne z europejskimi standardami. Ma to fundamentalne znaczenie dla dalszej współpracy z Eurojustem i Europolem w dziedzinie ochrony danych osobowych. Dodatkowym atutem było przegłosowanie 15 kwietnia 2014 roku poprawionej ustawy „O ochronie danych osobowych" zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej. Dzięki tym poprawkom „porewolucyjne" władze mogły przyspieszyć działania legislacyjne. I tak: pod koniec marca 2014 roku uprawnienia Państwowej Służby Ukrainy ds. Ochrony Danych Osobowych (*State Service of Ukraine for Protection of Personal Data,* SSUPPD) zostały przekazane parlamentarnemu komisarzowi ds. praw człowieka, a 15 kwietnia ukraiński parlament przyjął projekt ustawy „O zmianie części aktów prawnych dotyczących działalności komisarza Rady Najwyższej ds. praw człowieka w dziedzinie ochrony danych osobowych", który został zatwierdzony 13 maja. Ustawa rozszerza kompetencje ombudsmana w dziedzinie ochrony danych w sektorze prywatnym, uwzględniając wszystkie rekomendacje trzeciego raportu Komisji Europejskiej. Najbliższa przyszłość pokaże, czy spełniony zostanie postulat sfinalizowania procesu przekazywania uprawnień SSUPPD ombudsmanowi i czy uprawnienia tego ostatniego będą nadal rozszerzane.

Relacje zewnętrzne i prawa podstawowe

O ile polityka antykorupcyjna Ukrainy stanowi najsłabsze ogniwo procesu wdrażania PLRW, o tyle najwięcej kontrowersji przyniosły spory wokół ustawodawstwa anty dyskryminacyjnego.

15 kwietnia 2014 roku ukraiński parlament w pierwszym czytaniu przyjął projekt ustawy „O zmianie aktów prawnych dotyczących zapobiegania i zwalczania dyskryminacji na Ukrainie", a 13 maja 2014 roku zatwierdził ostateczną wersję.

W celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych dotyczących sformułowania „[dyskryminacja na podstawie] innych cech" figurującego w konstytucji Ukrainy i prawie antydyskryminacyjnym Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych wystosowały wspólne zapytanie do Wyższego Sądu ds. Cywilnych i Prawnych, aby ten zdefiniował i przekazał sądom niższej instancji klaryfikację sformułowania „inne cechy", jak również praktykę stosowania prawa o przeciwdziałaniu i zwalczaniu dyskryminacji na Ukrainie. Jednocześnie konstytucja Ukrainy oraz prawo o przeciwdziałaniu i zwalczaniu dyskryminacji na Ukrainie nadal nie wyczerpują listy określonych form dyskryminacji, jak również tych, które mogą być zaskarżone na drodze sądowej (np. ze względu na stan zdrowia, orientację seksualną czy wygląd). W związku z czym uchwalone 13 maja prawo wymaga dalszych poprawek, które uwzględnią kolejne definicje określonych form dyskryminacji, jak również stworzą prawne gwarancje zakazu dyskryminacji z powodu płci i orientacji seksualnej.

Również w ustawie „O zapobieganiu i zwalczaniu przemocy domowej" konieczna jest modyfikacja, zapewniająca dostęp do kultury i wykształcenia w języku ojczystym, możliwość posługiwania się w kontaktach z mniejszościami etnicznymi ich językiem ojczystym oraz rozbudowę ustawodawstwa dotyczącego społecznej adaptacji i integracji obcokrajowców. Ponadto gwarancje dla sektora

prywatnego i przepisy dotyczące odpowiednich usprawnień dla niepełnosprawnych powinien zawierać kodeks pracy. W ramach strategii integracji ludności romskiej na Ukrainie do 2020 roku rozwiązania wymaga problem definicji ilościowej, tzn. rejestracji ludności romskiej, a następnie ustalenia dokładnej liczby żyjących na Ukrainie Romów. W ramach strategii potrzebne są też sprawny organ koordynujący oraz skuteczniejsze mechanizmy monitoringu.

Ukraina podpisała większość traktatów międzynarodowych i konwencji dotyczących zwalczania dyskryminacji, m.in. konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych czy europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych, jednak tak rząd jak i administracja powinny o wiele bardziej energicznie wcielać w życie konkretne zalecenia agend ONZ, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE oraz Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji przy Radzie Europy.

Pomimo pewnych luk prawnych można uznać, że swoboda przemieszczania się jest na Ukrainie prawnie zagwarantowana. Przed rewolucją na Majdanie kilkakrotnie podejmowano próby korekty ustawodawstwa, m.in. przygotowano szereg projektów ustaw dotyczących swobody przemieszczania się, np. „O zmianie części ustaw dotyczących miejsca zameldowania i zamieszkania osób fizycznych". Choć od 2011 roku obowiązują również przepisy chroniące uchodźców, bezpaństwowców i obcokrajowców, to wymagają one dalszych korekt i poprawek. W pełni zgodne ze standardami międzynarodowymi są natomiast przyjęte w tym samym roku „Reguły i procedury wydawania zezwoleń na pobyt tymczasowy" zatwierdzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

W chwili obecnej najbardziej newralgicznymi punktami, które wymagają dalszych usprawnień w ramach realizacji bloku praw podstawowych i relacji zewnętrznych, są przepisy regulujące dostępność dokumentów podróży, kwestię uzyskiwania przez obcokrajowców informacji o warunkach legalizacji pobytu na Ukrainie oraz przepisy określające zasady okresowych szkoleń w zakresie efektywności działania i unikania praktyk dyskryminacyjnych skierowane do funkcjonariuszy organów ścigania, prokuratorów i sędziów. Aby przyspieszyć ten proces, UE powinna udzielić wsparcia finansowego i logistycznego zarówno instytucjom państwowym, jak i organizacjom pozarządowym na Ukrainie.

Piłka po stronie Ukrainy

Przez cztery lata Ukrainie nie udało się sfinalizować pierwszego etapu Planu Liberalizacji Reżimu Wizowego[5]. Latem 2013 roku, na kilka miesięcy przed szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, gdzie oczekiwano podpisania przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z UE, nastąpiło przyspieszenie prac legislacyjnych. W listopadzie, gdy okazało się, że umowa nie będzie podpisana, wdrażanie PLRW zostało wstrzymane.

Od tego momentu przez blisko siedem miesięcy Ukraina była pogrążona w stagnacji i nie odnotowano żadnych postępów. Dlatego zmarnowany czas tak silnie motywuje obecny rząd do podwojenia wysiłków na rzecz jak najszybszego zniesienia reżimu wizowego z UE. W tym samym czasie aktywne wcielanie w życie rozwiązań przewidzianych w drugim etapie PLRW powinno przebiegać równolegle z finalizacją etapu pierwszego, bez względu na planowane terminy

5 Ostatnia część jest kompilacją (z małymi zmianami) fragmentów artykułu Iryny Suszko: „Visa liberalization: a path out of deadlock" w: „Dzerkalo Tyzhnia", www.novisa.org.ua/en/vizova-liberalizatsiya-yak-zijti-z-mertvoyi-tochki/.

ewaluacji przez UE. Pozwoli to bowiem Ukraińcom mieć nadzieję na zniesienie obowiązku wizowego do końca 2015 roku.

Oczywiście Majdan nie spowoduje, że UE zmieni przewidziane w PLRW kryteria. Fascynacja Europy zmianami na Ukrainie może poprawić wizerunek Ukraińców w oczach mieszkańców UE, ale nie umożliwi rozwiązania problemu wiz w sferze polityki realnej. Jeżeli więc wybrane w maju 2014 roku ukraińskie władze będą kontynuować wzmożone wysiłki na rzecz wdrażania Planu Liberalizacji Reżimu Wizowego (tak jak czyni to „porewolucyjny" rząd Arsenija Jaceniuka), to negocjacje na temat liberalizacji mogą złapać drugi oddech, a Ukraina może osiągnąć reżim bezwizowy z UE już za 1–1,5 roku. A w tym czasie UE powinna czuć się zobowiązana do udzielenia Ukrainie finansowego, technicznego i logistycznego wsparcia, niezbędnego dla szybszego wdrażania PLRW.

Rekomendacje

- Intensywne działanie na rzecz realizacji drugiej fazy PLRW, zwłaszcza w obszarach, w których pierwszy etap PLRW został zakończony. Dzięki temu już przy pierwszych ocenach Komisji Europejskiej dotyczących realizacji drugiej fazy PLRW zostanie odnotowany znaczący postęp we wszystkich wymaganych obszarach. Zbliży to Ukrainę do ostatecznego celu, jakim jest zniesienie wymogu wiz na krótki pobyt w krajach Schengen.
- Instytucjonalne wzmocnienie wydolności wszystkich centralnych organów władzy wykonawczej, a także podnoszenie kwalifikacji personelu poprzez konsultacje z udziałem niezależnych ekspertów w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk.
- Merytoryczne wsparcie procesu legislacyjnego poprzez dostarczanie niezależnych ekspertyz. Z powodu braku konsultacji z niezależnymi ekspertami przyjęte prawa były kilkakrotnie modyfikowane, włączając w to prawo antydyskryminacyjne, prawa o ochronie danych osobowych i walce z korupcją.
- Poprawienie ustawy z grudnia 2012 roku „O ujednoliconym państwowym rejestrze ludności i dokumentach potwierdzających obywatelstwo ukraińskie, tożsamość i status specjalny", tak by zostały wyeliminowane antydemokratyczne i korupcjogenne zapisy.
- Wprowadzenie zmian w kodeksie karnym, reforma prokuratury, usprawnianie instrumentów prewencji dotyczących deklaracji urzędników państwowych o majątku, dochodach i wydatkach, a także o finansowaniu partii politycznych.
- Stworzenie właściwych ram instytucjonalnych umożliwiających zwalczanie korupcji, w szczególności powołanie wyspecjalizowanej agendy śledczej zajmującej się przypadkami korupcji na wysokim szczeblu.
- Jak najszybsze przyjęcie ustawy powołującej Krajowe Antykorupcyjne Biuro Śledcze i Krajową Komisję ds. Przeciwdziałania Korupcji – organ prewencji zajmujący się koordynowaniem działań w tym zakresie, przypadkami konfliktu interesów, dochodzeniami administracyjnymi itp.