

RAPPORT DE L'ECRI SUR L'UKRAINE

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 30 juin 2026

Publié le 21 octobre 2026

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
REMARQUES PRELIMINAIRES	5
RÉSUMÉ	6
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS	9
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	9
B. ÉDUCATION INCLUSIVE	11
C. PERSONNES MIGRANTES EN SITUATION IRREGULIERE	13
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI	14
II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE	18
A. DISCOURS DE HAINE	18
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE	23
III. INTÉGRATION ET INCLUSION	26
A. PERSONNES MIGRANTES	26
B. ROMS	29
IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À L'UKRAINE	33
A. LEGISLATION ANTI-DISCRIMINATION	33
B. PREVENIR ET COMBATTRE LE RACISME ET L'INTOLÉRANCE AU SEIN DE LA POLICE NATIONALE, DU SERVICE NATIONAL DES GARDES-FRONTIÈRE ET DES FORCES ARMÉES	34
C. PRÉOCCUPATIONS LIÉES À DES GROUPES RELIGIEUX SPÉCIFIQUES DANS LE CONTEXTE DE LA GUERRE D'AGRESSION MASSIVE CONTRE L'UKRAINE	36
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	38
LISTE DES RECOMMANDATIONS	39
BIBLIOGRAPHIE	42
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	47

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. À l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 19 mars 2026. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

REMARQUES PRELIMINAIRES

L'Ukraine fait l'objet d'un suivi de l'ECRI dans le cadre de son sixième cycle de monitoring, qui intervient pendant les circonstances exceptionnelles de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Dans la déclaration adoptée par l'ECRI lors de sa 88^e réunion plénière (29 mars - 1^{er} avril 2022)¹, l'ECRI a condamné l'agression dans les termes les plus vigoureux, notant qu'elle a causé d'immenses souffrances au peuple ukrainien et qu'elle a été précédée et s'accompagne d'un discours politique et d'une propagande ultranationalistes des responsables politiques de la Fédération de Russie. L'ECRI a tenu à exprimer son soutien sans faille au peuple ukrainien luttant pour la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues.

Dans son rapport annuel de 2022², l'ECRI soulignait que le récit mensonger des représentants de la Fédération de Russie, au plus haut niveau politique, décrivant notamment le Gouvernement ukrainien démocratiquement élu et les Ukrainiens qui ne se considéraient pas comme des « pro-russes » comme des néonazis était absurde, nauséabond et souillait la mémoire des millions de victimes du nazisme. L'ECRI a aussi noté que l'instrumentalisation des questions relatives aux droits des minorités par les mêmes responsables politiques russes était honteuse³.

En raison de la guerre d'agression, des millions de personnes ont été déplacées en provenance d'Ukraine et ont continué à chercher une protection et un soutien dans différents pays d'Europe et au-delà. Leur situation, quelle que soit leur nationalité, n'entre pas dans le champ de monitoring de l'Ukraine, mais elle a été analysée à plusieurs reprises par l'ECRI dans le cadre de ses activités de suivi d'autres États membres du Conseil de l'Europe, comme indiqué dans les tendances identifiées dans les rapports annuels de l'ECRI pour les années 2022 et 2023⁴.

Le présent cycle de monitoring de l'Ukraine ne traite pas de la situation des territoires ukrainiens qui ne sont actuellement pas sous le contrôle effectif des autorités ukrainiennes auxquelles le rapport et ses recommandations s'adressent. Il s'agit plus précisément de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, ainsi que de certaines parties des régions de Donetsk, de Kherson, de Louhansk et de Zaporijia, qui sont temporairement occupées par la Fédération de Russie et où les hostilités se sont déroulées.

Il convient de relever en outre que la loi martiale introduite en Ukraine en mars 2022 était toujours en vigueur au moment de la visite en Ukraine en septembre 2025⁵. Dans ce contexte, conformément à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, les autorités ukrainiennes ont pris des mesures dérogeant à leurs obligations au titre des articles 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 6 (droit à un procès équitable), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention⁶.

Les activités de monitoring de l'ECRI sont aussi menées dans le contexte plus large du soutien indéfectible du Conseil de l'Europe à l'Ukraine par le biais d'activités d'assistance juridique, de renforcement des capacités et de coopération, comme le rappellent notamment la Déclaration de Reykjavik ainsi que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans plusieurs déclarations politiques ultérieures et documents de référence⁷.

¹ [Déclaration](#) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (adoptée lors de sa 88^e réunion plénière, 29 mars-1^{er} avril 2022).

² [Rapport annuel](#) sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022.

³ À ce sujet, l'ECRI a renvoyé à la [Déclaration](#) publiée le 20 mai 2022 par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (AC FCNM).

⁴ [Rapport annuel](#) sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023 ; [Rapport annuel](#) sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022.

⁵ Pour en savoir plus, voir l'article concernant la visite en Ukraine dans les [actualités](#) de l'ECRI.

⁶ Bureau des Traités, Réserves et Déclarations : [Ukraine](#).

⁷ Voir, notamment : [Déclaration de Reykjavik : Unis autour de nos valeurs](#), adoptée lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe les 16 et 17 mai 2023 ; [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine](#) : « Résilience, relance et reconstruction » (2023-2026) ; Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2025) : [Vers un nouveau pacte démocratique pour l'Europe](#).

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur l'Ukraine, le 20 juin 2017, des progrès ont été accomplis et des bonnes pratiques ont été mises en place dans un certain nombre de domaines.

Le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine (UPCHR), qui est l'organisme national de promotion de l'égalité, a renforcé son engagement dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination, notamment en renforçant la coopération avec la société civile et les groupes relevant de la mission de l'ECRI et en étendant sa présence dans le pays grâce à des bureaux et des représentants régionaux.

Les autorités, souvent en coopération avec les membres de la société civile et les organisations internationales, ont soutenu des formations ad hoc du corps enseignant sur les droits humains et l'éducation inclusive. De plus, la loi sur l'éducation impose aux établissements scolaires l'obligation de répondre aux incidents de harcèlement et de discrimination.

Une nette amélioration des attitudes à l'égard de l'égalité des personnes LGBTI dans le pays est observée. Le processus de reconnaissance juridique du genre (RJG) a connu des évolutions positives. Des propositions législatives majeures sont en discussion au Parlement ukrainien concernant les partenariats de même sexe et l'inclusion de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre comme motifs protégés dans le cadre de la législation pertinente contre la discrimination et les crimes de haine.

Malgré l'absence de données appropriées sur le discours de haine, la fréquence du discours de haine dans le pays semble avoir diminué depuis le début de la guerre d'agression de grande ampleur contre l'Ukraine. Une nouvelle loi sur les médias est entrée en vigueur, interdisant le discours de haine et l'incitation à la haine dans les médias et sur les plateformes de partage de vidéos.

Davantage de formations destinées aux fonctionnaires de police sont proposées, afin de renforcer leur capacité à identifier les éléments de haine et à enquêter sur les crimes de haine, ainsi que d'établir des relations plus solides avec les groupes relevant du mandat de l'ECRI.

D'importantes évolutions législatives et stratégiques ont eu lieu en matière d'inclusion des Roms, telles que l'adoption d'une stratégie nationale pour les Roms jusqu'en 2030 et ses

plans d'action, l'élaboration du programme national et culturel « L'unité dans la diversité », et l'adoption de la loi sur les minorités nationales en 2023.

Il existe des exemples encourageants d'actions proactives auprès des communautés roms visant à fournir des documents d'identité aux Roms sans papiers.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Ukraine. Malgré les progrès accomplis, certains points demeurent toutefois préoccupants.

L'ECRI note avec préoccupation que, malgré une augmentation importante du nombre de plaintes reçues et d'inspections menées par le Commissaire parlementaire, l'organisme n'a pas été doté de ressources financières et humaines lui permettant de mettre en œuvre pleinement et effectivement l'ensemble de son mandat.

Des informations font état d'une absence d'inclusion de l'histoire rom dans les programmes scolaires, notamment la culture rom qui fait partie intégrante des différentes composantes de l'identité nationale de l'Ukraine. Une autre lacune concerne l'absence d'éducation à la sexualité traitant des questions relatives aux personnes LGBTI d'une manière respectueuse, adaptée à l'âge des élèves, et mettant l'accent sur l'égalité et l'inclusion. Le harcèlement dans les écoles ukrainiennes, en particulier contre des élèves LGBTI, constitue également une préoccupation pour l'ECRI.

L'accès aux soins de santé reste difficile pour beaucoup de personnes LGBTI, en particulier les personnes transgenres, et la procédure de RJG exige toujours qu'elles se soumettent à une évaluation psychiatrique et à une hormonothérapie. Beaucoup de personnes transgenres ne seraient pas en mesure d'accéder à la RJG dans la pratique.

La loi n'interdit pas les opérations chirurgicales qui ne sont pas médicalement nécessaires (dites de « normalisation sexuelle ») et autres traitements non thérapeutiques sur les personnes intersexes.

Les personnes LGBTI et les Roms semblent être particulièrement visés par le discours de haine. Beaucoup de crimes de haine sont encore qualifiés et poursuivis comme des infractions de droit commun, par exemple comme des actes d'hoooliganisme. Certains incidents motivés par la haine auraient été organisés et menés par des

groupes extrémistes. Les signalements insuffisants des crimes de haine restent un problème.

L'Ukraine ne dispose pas d'un cadre stratégique spécifique clair en matière d'intégration des personnes migrantes. Il existe des difficultés liées au soutien de l'apprentissage des langues et à la nécessité d'une meilleure communication interculturelle dans les écoles.

La guerre d'agression contre l'Ukraine a encore aggravé les problèmes rencontrés par les Roms, en particulier les Roms déplacés à l'intérieur du territoire, notamment dans les domaines de l'éducation et de l'emploi.

Plusieurs incidents impliquant des allégations de comportements racistes ou LGBTIphobes de la part de membres de la police nationale, du service national des gardes-frontière et des forces armées ont été signalés. Les répercussions négatives des obligations liées au service militaire sur certaines minorités religieuses sont aussi un sujet de préoccupation.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines et formule une série de recommandations, dont les suivantes.

Les autorités ukrainiennes devraient veiller à ce que le Commissaire parlementaire dispose de ressources humaines et financières adéquates, qui doivent être à la mesure de sa charge de travail et de sa gamme de compétences accrues, pour lui permettre de s'acquitter effectivement de l'ensemble de sa mission.

Les autorités devraient mettre en œuvre des mesures visant à développer la compréhension et le respect des élèves LGBTI en milieu scolaire et à prévenir le harcèlement LGBTIphobe, notamment en élaborant des lignes directrices destinées au personnel scolaire, en adoptant une politique de tolérance zéro à l'égard de tels actes dans les établissements d'enseignement, et en concevant des formations adaptées pour le personnel éducatif.

En ce qui concerne l'égalité des personnes LGBTI, les autorités devraient prendre plusieurs mesures pour améliorer l'accès des personnes LGBTI aux soins de santé, et notamment veiller à ce que les personnes transgenres bénéficient d'un accès sûr,

abordable et rapide aux traitements d'affirmation de genre dont elles ont besoin, ainsi que faire aboutir la révision de la législation pertinente et des protocoles de soins de santé concernant la RJG.

Les autorités devraient créer un groupe de travail interinstitutionnel chargé de la surveillance des discours de haine, mettant particulièrement l'accent sur les formes racistes et LGBTIphobes de ces discours, ainsi que faire des propositions d'action.

Les autorités devraient, à titre prioritaire, mener des campagnes de sensibilisation dans le pays afin de prévenir le discours de haine, y compris le discours de haine en ligne, contre les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, en particulier les personnes LGBTI et les Roms, en soulignant l'importance de la diversité et de la tolérance dans la société, en coopération avec les membres concernés de la société civile.*

En ce qui concerne les crimes de haine, les autorités devraient poursuivre leurs efforts afin de proposer ou soutenir des modifications de la législation applicable, de manière à veiller notamment à ce que ces modifications incluent expressément l'orientation sexuelle, l'identité de genre, les caractéristiques sexuelles, l'origine ethnique, et la couleur dans la liste des motifs protégés.

En outre, les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les crimes de haine soient dûment recensés et fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces, notamment dispenser une formation adaptée et pratique en la matière à la police et autre personnel de la justice pénale.

À titre prioritaire, les autorités devraient créer un groupe de travail dans lequel seraient représentés les ministères et les services concernés, les autorités locales et régionales, les organisations de la société civile et le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine, afin d'identifier de manière proactive et de soutenir les Roms qui ont besoin de documents d'identité adéquats, notamment en simplifiant davantage les procédures administratives et en garantissant une aide ciblée pour surmonter les obstacles administratifs, le cas échéant.*

De plus, les autorités devraient prendre des mesures pour assurer que les enfants roms ont

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

accès à une éducation de qualité en vue d'augmenter le nombre d'inscriptions et de lutter contre l'abandon scolaire, et notamment créer des initiatives de sensibilisation destinées à encourager la fréquentation scolaire des enfants roms qui vivent dans des zones d'implantation substantielle, en coordination étroite avec les médiateurs roms et les familles concernées.

Les autorités devraient envoyer régulièrement un message ferme de tolérance zéro à l'égard du racisme, de l'intolérance religieuse, et de la LGBTIphobie au sein de la police nationale, du service national des gardes-frontière, et des forces armées, y compris au moyen d'une formation appropriée et, si nécessaire, d'instructions pertinentes.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité

1. Le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme (UPCHR) est l'organisme national de promotion de l'égalité en Ukraine. En vertu de l'article 101 de la Constitution, il exerce le contrôle parlementaire sur le respect des droits humains et des libertés fondamentales¹. L'article 4 de sa loi d'habilitation prévoit que le Commissaire exerce ses fonctions de manière indépendante². La fonction de l'organisme de promotion de l'égalité est décrite à l'article 10 de la loi sur les principes de prévention de la discrimination et de lutte contre la discrimination, selon lequel le Commissaire est chargé de prévenir toute forme de discrimination et de prendre des mesures pour s'y opposer³.
2. Lors de la visite qu'elle a effectuée en Ukraine en 2025, la délégation de l'ECRI a régulièrement entendu dire que le Commissaire parlementaire a renforcé son engagement dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination ces dernières années, notamment en soutenant des propositions législatives pertinentes⁴ et en renforçant la coopération avec la société civile et les groupes relevant de la mission de l'ECRI. L'ECRI salue la création de conseils d'experts qui opèrent, notamment, sous l'égide du représentant du Commissaire parlementaire pour l'égalité des droits et des libertés, et la défense des droits des minorités nationales, des opinions politiques et des convictions religieuses⁵. Autre évolution positive, la présence du Commissaire parlementaire s'est étendue dans le pays grâce à des bureaux et des représentants régionaux. Au cours de sa visite, la délégation de l'ECRI a rencontré le représentant du Commissaire parlementaire dans la région de Zakarpattia, dont l'action illustre l'intérêt de renforcer l'engagement de l'organisme de promotion de l'égalité au niveau local et régional ainsi que d'améliorer son accessibilité aux communautés exposées au risque de discrimination. L'ECRI y voit **une bonne pratique**.
3. L'ECRI note avec préoccupation que, malgré une augmentation importante du nombre de plaintes reçues et d'inspections menées par le Commissaire parlementaire⁶, l'organisme n'a pas été doté de ressources financières et humaines lui permettant de mettre en œuvre pleinement et effectivement l'ensemble de son mandat⁷. Tout en reconnaissant les contraintes financières de l'Ukraine, l'ECRI souligne que l'action du Commissaire parlementaire pour promouvoir l'égalité et lutter contre la discrimination est devenue encore plus importante dans le contexte de la guerre d'agression en cours contre l'Ukraine et du rétablissement futur du pays.

¹ Ukraine, article 101 de la [Constitution de l'Ukraine](#).

² Ukraine, [Law on the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights](#). Le Commissaire a de nouveau été reconnu en tant qu'institution nationale des droits de l'homme « de statut A » en 2019. Voir : GANHRI (2019).

³ Ukraine, [Law on the Principles of Preventing and Counteracting Discrimination in Ukraine](#). En 2023, le Commissaire parlementaire est devenu membre du Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet).

⁴ À titre d'exemple, le Commissaire parlementaire a soutenu l'adoption de propositions législatives sur les partenariats civils enregistrés, y compris les partenariats de même sexe (voir la section I.D. ci-dessous). Voir : UPCHR (2025a) : section 10.1.1.

⁵ Les conseils d'experts fournissent des orientations au Commissaire parlementaire et le rapproche des membres de la société civile dans toute l'Ukraine. Le conseil d'experts sur les questions des minorités nationales et des peuples autochtones a été créé en novembre 2022, tandis que le conseil d'experts sur les questions de respect de l'égalité de droits, de prévention de la discrimination, de violence domestique et de traite des êtres humains a été créé en avril 2024.

⁶ À titre d'exemple, en 2023, le Commissaire parlementaire a reçu 1 670 plaintes concernant uniquement le respect de l'égalité des droits et des libertés, quasiment le double par rapport aux 867 plaintes reçues en 2022. Voir : UPCHR (2024a).

⁷ Voir : Commission européenne (2024) : 37, GANHRI (2019) : 22, UPCHR et al (2023) : 65-67.

4. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que le Commissaire parlementaire dispose des ressources humaines et financières adéquates, qui doivent être à la mesure de sa charge de travail et de sa gamme de compétences accrues, pour lui permettre de s'acquitter de manière appropriée de l'ensemble de sa mission, conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.
5. L'ECRI a appris qu'un projet de loi visant à modifier la loi sur le Commissaire parlementaire est pendant devant le Parlement ukrainien⁸. Le projet comporte plusieurs aspects positifs, comme l'introduction d'un processus de nomination plus transparent et la diminution du nombre de parlementaires requis pour la nomination d'un candidat ou d'une candidate. L'ECRI déplore cependant que de nombreuses propositions du Commissaire parlementaire, élaborées en consultation avec un groupe d'experts, n'aient finalement pas été reprises dans le projet⁹. En particulier, le projet ne prend pas en compte les préoccupations de longue date concernant le manque de processus formel pour associer les membres de la société civile à la procédure de sélection du ou de la Commissaire. L'ECRI espère que les modifications nécessaires seront soumises au Parlement pour y remédier¹⁰.
6. La révocation possible du Commissaire est un autre sujet de préoccupation. En mai 2022, le Parlement ukrainien a modifié la loi martiale, introduisant la possibilité de révoquer les fonctionnaires dont la nomination relève de ses compétences (comme le Commissaire) en votant une motion de censure¹¹. De l'avis de l'ECRI, cela semble incompatible avec la loi d'habilitation du Commissaire parlementaire, selon laquelle le mandat du Commissaire ne peut être révoqué ou limité même en cas d'application de la loi martiale ou d'état d'urgence, sauf dans les conditions définies expressément par la législation¹². En 2022, la Commissaire en poste a été démise de ses fonctions. La Cour suprême a finalement rejeté un recours contre la révocation en février 2025¹³. Cependant, les organisations de la société civile demeurent préoccupées par le fait que ce précédent de licenciement accéléré puisse créer une pression politique réelle ou perçue sur les commissaires actuels ou futurs¹⁴. L'ECRI encourage les autorités ukrainiennes à faire procéder à un examen indépendant de la législation applicable en cas d'état d'urgence ou de loi martiale, et à prendre des mesures pour veiller à l'existence de garanties juridiques appropriées contre toute révocation ou limitation induite du mandat du Commissaire, conformément aux normes internationales et européennes.

⁸ Projet de loi sur le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine ([n° 13181](#) du 17 avril 2025).

⁹ Voir, à cet égard : ZMINA (2025).

¹⁰ Voir : [Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI](#) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. Voir aussi la Recommandation [CM/Rec\(2021\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes.

¹¹ Ukraine, Loi portant modification de certaines lois ukrainiennes sur le fonctionnement de la fonction publique et des collectivités locales pendant la période de la loi martiale, [n° 2259-IX](#), adoptée le 12 mai 2022.

¹² Article 9, [Law on the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights](#).

¹³ Cour suprême ukrainienne, [affaire n° 990/92/2211-3213ai24](#) du 27 février 2025, disponible en ukrainien.

¹⁴ Coalition d'OSC (2025) : 420-421.

B. Éducation inclusive¹⁵

7. En vertu de l'article 6 de la loi sur l'éducation, « la promotion du respect des droits humains et des libertés fondamentales, et l'intolérance à l'humiliation de l'honneur et de la dignité d'un individu, à la violence physique ou psychologique et à toutes les formes de discrimination, quel qu'en soit le motif » est l'un des principes de la politique éducative de l'Ukraine, conjointement au développement d'une culture de la démocratie¹⁶. En octobre 2022, le décret relatif au développement de l'éducation civique a été modifié afin de proposer des orientations sur le sens, les enjeux et l'application de l'éducation civique¹⁷. Dans le cadre d'une large réforme de l'éducation, la « Nouvelle école ukrainienne » (New Ukrainian School - NUS), une approche par compétences est aussi mise en œuvre. D'après les autorités, cette approche a pour thèmes transversaux la responsabilité civique et les droits humains¹⁸.
8. L'enseignement des compétences et des disciplines liées à l'éducation inclusive est réparti dans les programmes scolaires du primaire et du secondaire, par exemple à travers les disciplines suivantes : « J'explore le monde », « Éducation civique », « Histoire », « Santé et sécurité » et « Droit »¹⁹. Le programme de cette dernière discipline, en particulier, comprend l'enseignement des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs humains pour les élèves de 10^e année. Cependant, les informations recueillies lors de la visite effectuée en 2025 semblent indiquer que le niveau d'enseignement en matière de droits humains peut varier d'un établissement scolaire à l'autre et ne couvre parfois pas suffisamment les questions liées à la diversité et à la non-discrimination. Ces éléments indiquent de possibles écarts entre les normes nationales relatives à l'éducation inclusive et leur application dans la pratique²⁰.
9. L'ECRI recommande aux autorités de veiller, en consultation avec les organisations concernées de la société civile et les personnes représentant les groupes relevant du mandat de l'ECRI, à ce que l'éducation aux droits humains comprenne des sujets obligatoires liés aux droits humains, à l'égalité et à la diversité, devant être couverts par tous les établissements dans la pratique.
10. L'ECRI note que, selon les autorités, les questions relatives à l'histoire et à la culture de diverses communautés ethniques et religieuses, y compris les Roms, sont reflétées dans les programmes scolaires d'histoire de l'Ukraine, d'histoire mondiale et d'éducation civique. À l'inverse, les acteurs de la société civile ont estimé que l'histoire des Roms n'était pas correctement reflétée dans les programmes scolaires, notamment le génocide des Roms ainsi que la culture rom en tant que partie de l'identité nationale diverse de l'Ukraine.²¹ L'ECRI encourage les autorités à renforcer leurs efforts afin de veiller à ce que la culture et l'histoire des Roms, y compris le génocide des Roms, fassent l'objet d'une attention

¹⁵ Cette partie traite des politiques éducatives qui visent à combattre l'exclusion et la marginalisation par une éducation inclusive conçue pour tous, et à créer une société inclusive, respectueuse de la diversité, conformément aux parties II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire. Elle concerne l'éducation de tous les enfants et de tous les jeunes. Les mesures spécifiques prises pour l'éducation des personnes migrantes et des Roms sont traitées dans la section « Intégration et inclusion ».

¹⁶ Article 6, [Law on Education](#).

¹⁷ Ukraine, Conseil des ministres, [Décret n°893-r](#), 8 octobre 2022.

¹⁸ La [New Ukrainian School](#) est une réforme de l'éducation visant à moderniser l'enseignement en Ukraine en mettant l'accent sur les compétences, la créativité, et l'apprentissage centré sur l'enfant. Sa mise en place, engagée en 2018 avec les élèves de première année, est progressive. Le cycle complet couvrant les 12 années de scolarité devrait s'achever d'ici 2030.

¹⁹ Le ministère de l'Éducation et des Sciences [fournit](#) des exemples de programmes scolaires standard des disciplines enseignées à l'école primaire, au collège et au lycée, dans le but d'aider les partenaires concernés à faciliter l'adaptation des enfants ukrainiens à de nouveaux établissements et de nouveaux programmes dans d'autres pays.

²⁰ OSCE (2021) ; UN CERD (2025) : § 38.

²¹ Chiricli and ERGO Network (2025): 13; ARCA et al (2025): 16.

appropriée dans les programmes scolaires et dans les établissements scolaires à travers le pays.

11. Il ressort des constatations faites par l'ECRI lors de sa visite en 2025 que les établissements scolaires ne proposent pas une éducation complète à la sexualité intégrant la diversité en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre et que les tentatives visant à mettre en place une telle éducation se sont heurtées à une forte résistance²². L'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à ce que les programmes pertinents, et notamment l'éducation à la sexualité, traitent des questions relatives aux personnes LGBTI d'une manière respectueuse, adaptée à l'âge des élèves, et placent l'accent tout particulièrement sur l'égalité et l'inclusion.
12. S'agissant de la formation du corps enseignant, d'après les autorités, les programmes des facultés de sciences de l'éducation incluent des cours portant sur l'inclusion et l'éducation civique. L'ECRI a appris que des instituts d'enseignement pédagogique supérieur dispensent des formations avancées sur des sujets comme « La prévention de la discrimination », « La pédagogie de la tolérance », et « Travailler avec des enfants ayant vécu la guerre ou la migration ». Cependant, d'après certaines informations, lorsque les formations couvrent ces sujets, le temps consacré à ces questions est insuffisant et les spécialistes capables de les enseigner dans le pays ne sont pas assez nombreux²³.
13. L'ECRI a été informée que les autorités, souvent en coopération avec les membres de la société civile et les organisations internationales, ont soutenu des formations ad hoc du corps enseignant sur les droits humains et l'éducation inclusive²⁴. De plus, des plateformes d'apprentissage en ligne accessibles au corps enseignant, sur une base volontaire, proposent gratuitement des cours sur le travail dans un environnement multiculturel. L'ECRI estime que ces mesures constituent une avancée positive. L'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour veiller à ce que le corps enseignant et les autres personnels de l'éducation reçoivent des formations initiales et continues complètes et obligatoires sur les questions liées aux droits humains, à l'égalité, à la diversité et à l'inclusion.
14. En ce qui concerne le harcèlement à caractère raciste et LGBTIphobe en milieu scolaire, la loi sur l'éducation impose aux établissements scolaires l'obligation de répondre aux incidents de harcèlement et de discrimination²⁵. Les autorités ukrainiennes ont en outre adopté une stratégie nationale pour un environnement éducatif sûr et sain dans le cadre de la Nouvelle école ukrainienne, qui comprend des éléments sur la lutte contre le harcèlement²⁶. En 2024, le ministère de l'Éducation et des Sciences a lancé une plateforme en ligne qui permet aux élèves et à leurs parents de signaler les cas de harcèlement, favorisant l'implication de l'administration scolaire et, si nécessaire, de la police²⁷. Le personnel éducatif y trouvera aussi des informations et des orientations sur la manière de répondre au harcèlement et d'utiliser la nouvelle plateforme²⁸. L'ECRI a été informée que des

²² Voir, notamment : Gender Stream (2024) : 4-5 ; Shevtsova (2021).

²³ OSCE (2021). Des besoins similaires ont été identifiés par le Conseil des Ministres concernant le développement de l'éducation civique. Voir : Ukraine, Conseil des Ministres, [Décret n° 893-r](#), 8 octobre 2022.

²⁴ À titre d'exemple, en juillet 2025, 24 animateurs auprès de la jeunesse, personnel enseignant, et personnel éducatif ont renforcé leurs compétences en [participant](#) à une formation de cinq jours pour mettre en application le manuel « Repères : Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes », organisée en partenariat avec le ministère de la Jeunesse et des Sports et le ministère de l'Éducation et des Sciences de l'Ukraine. On peut citer aussi la formation avancée aux droits humains destinée au personnel enseignant (Advanced Human Rights Training for School Teachers) [dispensée](#) par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le ministère de l'Éducation et des Sciences en août 2024.

²⁵ Article 25, [Law on Education](#).

²⁶ Ukraine, [Stratégie nationale pour un environnement éducatif sûr et sain dans le cadre de la nouvelle école ukrainienne](#).

²⁷ Voir la rubrique anti-harcèlement de l'AIKOM (système d'information automatisé relatif à la gestion de l'éducation), en ukrainien.

²⁸ Voir, en ukrainien, l'[article](#) du ministère de l'Éducation et des Sciences comprenant des orientations pour le personnel éducatif sur la manière de répondre au harcèlement.

données ventilées sur les incidents de harcèlement pourraient être facilement recueillies sur demande grâce à cette plateforme. Compte tenu de cette évolution positive, l'ECRI encourage les autorités à renforcer le suivi des actes de harcèlement raciste et LGBTIphobe ainsi que la collecte de données en la matière. Le suivi et la collecte de données permettraient aux autorités de passer d'activités générales de lutte contre le harcèlement à l'élaboration et la réalisation de modules spécifiques de lutte contre le harcèlement des enfants qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité accrue pour des motifs couverts par le mandat de l'ECRI.

15. À cet égard, l'ECRI demeure préoccupée par les signalements de harcèlement dans les écoles ukrainiennes, en particulier contre des élèves LGBTI. D'après une enquête réalisée en 2020 auprès de 1743 élèves LGBTI, 44 % ont indiqué ne pas se sentir en sécurité à l'école en raison de leur orientation sexuelle, plus de la moitié ont déclaré que leurs camarades ou d'autres élèves tenaient souvent des propos homophobes ou transphobes à l'école, et 66,8 % qu'ils ont entendu ce genre de propos de la part du corps enseignant ou autre personnel scolaire. Près de 30 % ont signalé avoir été victime de harcèlement physique à l'école en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre²⁹. L'ECRI a aussi reçu des informations indiquant que le corps enseignant du secondaire est rarement formé sur comment favoriser des environnements inclusifs pour les élèves LGBTI ou comment s'adresser à leurs familles³⁰.
16. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre des mesures visant à développer la compréhension et le respect des élèves LGBTI en milieu scolaire et à prévenir le harcèlement LGBTIphobe, notamment en élaborant des lignes directrices destinées au personnel scolaire, en adoptant une politique de tolérance zéro à l'égard de tels actes dans les établissements d'enseignement, et en concevant des formations adaptées pour le personnel éducatif.
17. Les autorités ont informé l'ECRI que, en 2024, l'Ukraine a lancé l'initiative du service de sécurité éducative, dont l'objectif est de placer – à titre expérimental – un membre spécialement formé de la police nationale dans les établissements scolaires où un besoin de sécurité renforcée a été identifié par le chef de l'établissement ou son fondateur. Ces fonctionnaires de police présents à temps plein ont pour rôle de contrôler l'accès aux écoles et de mettre en œuvre des activités interactives avec les élèves et le personnel éducatif pour prévenir la criminalité³¹. L'ECRI a également été informée que ces fonctionnaires de police s'efforcent aussi de prévenir et de combattre le harcèlement. Parallèlement, l'ECRI note que la présence permanente de la police dans les écoles peut soulever des préoccupations liées à la sécurisation de l'éducation, notamment concernant son incidence sur la confiance des élèves et de leurs familles, en particulier les personnes issues de minorités. Tout en reconnaissant que la sécurité de l'ensemble des élèves est d'une importance capitale, l'ECRI invite les autorités à faire réaliser une évaluation indépendante des répercussions de la présence permanente de la police en milieu scolaire, notamment du point de vue de la manière dont elle influe sur le rôle plus large des écoles en matière d'éducation inclusive et de confiance des élèves issus des minorités et de leurs familles.

C. Personnes migrantes en situation irrégulière

18. D'après une étude menée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), entre 37 700 et 60 900 personnes migrantes auraient séjourné sans statut juridique en Ukraine en 2021, la plupart étant confrontées à des problèmes

²⁹ TERGO (2021). De plus, 30 % et 29 % des parents ont indiqué qu'ils n'accepteraient pas que des enfants LGBTI ou roms, respectivement, étudient avec leurs enfants. Voir : Conseil de l'Europe (2022a) : 28.

³⁰ Voir, par exemple, Gender Stream (2024).

³¹ Pour plus d'informations, voir la [page internet](#) de la Nouvelle école ukrainienne et le [site internet](#) du Médiateur de l'éducation. Selon les autorités, à la date d'avril 2026, l'initiative couvrirait 1 813 établissements d'enseignement secondaire général.

socioéconomiques et administratifs en raison de leur statut migratoire³². La guerre d'agression massive contre l'Ukraine a profondément modifié le paysage national des migrations. Alors que les informations et les données générales sur les personnes migrantes en situation irrégulière en Ukraine depuis 2022 sont insuffisantes, le Service d'État des migrations a informé l'ECRI qu'en 2024, 3 058 personnes migrantes en situation irrégulière ont été arrêtées et 377 ont été placées en « centres de rétention provisoire pour personnes étrangères et personnes apatrides en séjour irrégulier ».

19. Malgré l'absence de garanties claires dans la législation, d'après les autorités, les personnes migrantes en situation irrégulière dans le pays ne sont généralement pas orientées vers les services de l'immigration ou les services chargés de l'application des lois pour accéder aux droits fondamentaux, comme le droit à la scolarisation et aux soins de santé d'urgence. L'ECRI encourage les autorités à examiner la législation afin de dissocier officiellement le contrôle de l'immigration et ses mesures d'application de la fourniture des services de base et des droits aux personnes migrantes en situation irrégulière.
20. Concernant plus spécifiquement l'accès à l'éducation, plusieurs interlocuteurs ont indiqué à la délégation de l'ECRI, lors de sa visite en 2025, que beaucoup de personnes migrantes en situation irrégulière se heurtaient à des obstacles administratifs, en particulier lorsqu'elles ne disposaient pas des papiers requis. De plus, l'ECRI s'inquiète du fait que, si les personnes migrantes en situation irrégulière peuvent bénéficier des soins médicaux d'urgence, il leur est demandé de rembourser les frais une fois les soins dispensés³³. De ce fait, certaines de ces personnes, en particulier celles qui en ont le plus besoin, évitent de recourir aux soins d'urgence pour des raisons purement financières. L'ECRI encourage les autorités à veiller à l'accès effectif aux soins d'urgence des personnes migrantes en situation irrégulière en Ukraine dans la pratique, y compris celles qui ne sont pas en mesure de prendre en charge de tels coûts.

D. Égalité des personnes LGBTI³⁴

21. L'ECRI note une nette amélioration des attitudes observées à l'égard de l'égalité des personnes LGBTI dans le pays ces dernières années. On peut par exemple mentionner que, d'après une étude menée par l'Institut international de sociologie de Kiev (KIIS), 70,4 % des personnes interrogées sont pour l'égalité des droits des personnes LGBTI, contre 33,4 % en 2016³⁵. D'après plusieurs interlocuteurs rencontrés lors de la visite effectuée en 2025, un tel changement peut s'expliquer, entre autres, par l'action menée par les partenaires de la société civile pour faire connaître les personnes LGBTI, notamment celles qui ont servi ou servent actuellement dans les forces armées ukrainiennes, ainsi que par le sentiment proeuropéen grandissant au sein de la population générale. Malgré ces évolutions positives, l'ECRI note que les personnes LGBTI en Ukraine restent vulnérables à la discrimination.
22. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction que la feuille de route de l'Ukraine sur l'État de droit, approuvée en mai 2025 dans le cadre des négociations en vue de l'adhésion du pays à l'Union européenne (UE), comprend de nombreux engagements en faveur de l'égalité des personnes LGBTI³⁶. De plus, au moment de la visite de l'ECRI en 2025, le ministère de la Justice rédigeait des modifications

³² OIM (2021) : 6-7.

³³ Ukraine, Conseil des ministres, [Décret n° 121](#), 19 mars 2014.

³⁴ Pour la terminologie, voir le [Glossaire](#) de l'ECRI.

³⁵ KIIS (2024) ; ILGA Europe (2025) : 2. Voir aussi : National Democratic Institute (2024) et LGBTI Consortium (2024).

³⁶ Ukraine, Conseil des ministres, [Ordonnance n° 475-r](#), 14 mai 2025.

de la stratégie nationale sur les droits humains³⁷ et, dans ce contexte, a proposé d'inclure une partie consacrée aux droits des personnes LGBTI.

23. Sur le plan législatif, des modifications ont été apportées à la loi sur la publicité en 2022, qui inclut désormais « l'orientation sexuelle » parmi les motifs de discrimination interdits dans la publication des exigences relatives aux emplois vacants. Cependant, l'identité de genre ne figurait pas dans la liste³⁸. De manière plus générale, l'ECRI regrette que les motifs liés à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre et aux caractéristiques sexuelles ne figurent toujours pas expressément dans plusieurs dispositions de lutte contre la discrimination, en particulier dans la loi sur les principes de prévention de la discrimination et de lutte contre la discrimination³⁹.
24. L'ECRI a appris que le projet de loi n° 5488, élaboré par le ministère de l'Intérieur et soumis au Parlement ukrainien par le Conseil des ministres en 2021, a été automatiquement retiré de l'examen du parlement en raison de la formation d'un nouveau gouvernement en juillet 2025⁴⁰. Le projet de loi visait, entre autres, à inclure expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs protégés par les dispositions relatives aux crimes de haine et à la lutte contre la discrimination. Le 4 août 2025, le projet de loi n° 13597 déposé par des parlementaires⁴¹ proposait aussi d'inclure les motifs susmentionnés dans la législation pertinente. Cependant, lors de la visite de septembre 2025, la délégation de l'ECRI a entendu les préoccupations de membres de la société civile selon lesquelles d'autres propositions de modifications qui avaient été déposées affaibliraient les dispositions proposées dans ce projet de loi, y compris en supprimant des références explicites à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre comme motifs de discrimination.
25. L'ECRI recommande aux autorités de soutenir fermement l'adoption de modifications législatives de manière à inclure expressément les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans la loi sur les principes de prévention de la discrimination et de lutte contre la discrimination et d'autres législations applicables comportant des dispositions de lutte contre la discrimination. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
26. L'Ukraine ne prévoit aucune forme de reconnaissance légale des couples de même sexe, que ce soit le mariage ou les partenariats civils enregistrés. Le 1^{er} juin 2023, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), dans l'affaire *Maymulakhin et Markiv c. Ukraine* (n° 75135/14), a estimé que l'absence de toute forme de reconnaissance légale et de protection des requérants (un couple de même sexe) comparé aux couples hétérosexuels, s'analysait en une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle⁴². L'ECRI note avec satisfaction que les autorités ukrainiennes se sont engagées à reconnaître les partenariats de même sexe et qu'elles considèrent qu'il s'agit d'une avancée importante dans l'harmonisation de la législation ukrainienne avec les normes européennes⁴³.

³⁷ [Ukraine, Décret n° 119/2021](#), 24 mars 2021.

³⁸ Ukraine, [Loi n° 2253-IX](#) relative aux modifications apportées à certains actes législatifs concernant le renforcement de la protection des droits des travailleurs.

³⁹ Ukraine, [Loi sur les principes de la prévention de la discrimination et de lutte contre la discrimination en Ukraine](#). Voir : ECRI (2017) : 115-116.

⁴⁰ D'après les procédures parlementaires ukrainiennes, les projets de lois déposés par un ancien Conseil des ministres sont automatiquement retirés de l'examen à la formation d'un nouveau gouvernement, qui peut ensuite décider de les réintroduire.

⁴¹ Ukraine, [projet de loi n° 13597](#) sur les modifications apportées au Code des infractions administratives et au Code pénal concernant la lutte contre la discrimination.

⁴² Cour européenne des droits de l'homme, *Maymulakhin et Markiv c. Ukraine*, n° 75135/14, 1^{er} juin 2023.

⁴³ Voir, à cet égard, le [plan d'action](#) soumis par les autorités ukrainiennes et les [notes et décisions](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'exécution de l'arrêt de la Cour.

Différentes propositions législatives ont été déposées au Parlement ukrainien en ce sens, à savoir le projet de loi n° 9103 et le projet de loi n° 12252⁴⁴. L'ECRI est convaincue que les autorités soutiendront l'adoption rapide d'une législation appropriée prévoyant la reconnaissance légale des partenariats entre personnes de même sexe et la protection adéquate pour les couples de même sexe.

27. En décembre 2024, le Conseil des ministres a mis à jour la procédure d'attribution et de versement d'une indemnité pécuniaire ponctuelle après le décès d'un ou une militaire, qui permet désormais à une personne ayant vécu avec la personne décédée comme membre de sa famille d'être désignée comme bénéficiaire, même si elles n'étaient pas mariées. Cependant, le fait de vivre en tant que famille doit être établi par une décision de justice⁴⁵. L'ECRI espère vivement que cette question sera traitée plus avant par des mesures législatives ou autres appropriées, offrant une reconnaissance juridique des partenariats de même sexe, en consultation avec les parties prenantes LGBTI⁴⁶.
28. Pour beaucoup de personnes LGBTI, en particulier les personnes transgenres⁴⁷, y compris celles qui servent dans l'armée, l'accès aux soins de santé reste difficile⁴⁸. Après l'agression massive par la Fédération de Russie, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté que « la pénurie en Ukraine de médicaments dont ont besoin certaines personnes LGBTI, notamment les hormones pour les personnes trans[genres], les médicaments pour les personnes intersexes et les médicaments antirétroviraux » constituait une préoccupation immédiate⁴⁹. L'accès aux traitements médicaux serait de plus en plus inégal, les coûts des traitements hormonaux augmentant de manière significative. Bien que le Programme pour des médicaments abordables, mis en place en 2017, permet d'avoir accès gratuitement ou à un coût réduit à certains médicaments sur ordonnance, il ne couvre pas les thérapies hormonales de substitution⁵⁰. Les organisations de la société civile se sont efforcées de combler cette lacune. Cependant, ce soutien de la société civile est souvent non viable sur le plan financier, a une portée limitée au-delà des grandes villes, et dépend parfois des priorités des donateurs⁵¹. En conséquence, beaucoup de personnes transgenres s'automédamentent ou utilisent des traitements hormonaux sans supervision médicale appropriée, ce qui représente des risques pour la santé. Dans la pratique, les chirurgies d'affirmation de genre ne sont par ailleurs pas accessibles via le système de santé publique et la plupart des personnes transgenres doivent se tourner vers des cliniques privées au coût élevé⁵².
29. Un autre problème signalé est le nombre insuffisant de spécialistes de santé en Ukraine formés au travail avec des personnes LGBTI, qui se trouvent principalement dans les grandes villes et ont souvent de longues listes d'attente⁵³.

⁴⁴ Ukraine, [projet de loi n° 9103](#) et [projet de loi n° 12252](#).

⁴⁵ Voir : Nash Svit Center (2025) : 3.

⁴⁶ Par exemple, l'organisation [Ukrainian LGBT+ Military and Veterans for Equal Rights](#), qui a existé en tant que communauté informelle pendant plusieurs années, a été officiellement créée en 2018 et compte plus de 500 membres. Elle entend rassembler les militaires LGBTI et défendre l'égalité des droits en modifiant les règlements, les statuts et la législation.

⁴⁷ ECOM (2023) ; Global Public Policy Institute (2024) : 8 ; ILGA Europe (2025) : 4 ; TGEU et al (2024) : 23.

⁴⁸ Insight (2024).

⁴⁹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2022).

⁵⁰ Insight (2024).

⁵¹ Global Public Policy Institute (2024) : 8. Par exemple, la cessation par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) de ses activités en la matière aurait réduit l'accès des personnes transgenres aux traitements hormonaux en Ukraine par l'intermédiaire des organisations de la société civile, qui dépendaient souvent du financement de l'USAID.

⁵² ECOM (2023); Open Democracy (8 février 2023).

⁵³ Ibid.

L'ECRI note avec satisfaction les initiatives des ONG pour identifier et soutenir ces médecins ainsi que fournir des informations à leur sujet⁵⁴.

30. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs efforts pour améliorer l'accès des personnes LGBTI aux soins de santé, et notamment (i) veiller, dans la mesure du possible, à ce que les personnes transgenres bénéficient d'un accès sûr, abordable et rapide aux traitements d'affirmation de genre dont elles ont besoin ; (ii) dispenser une formation aux professionnels de santé afin d'améliorer la connaissance, la sensibilisation et la compréhension des besoins des personnes LGBTI dans ce domaine, si nécessaire en associant des universités et des associations médicales ; (iii) travailler aux côtés des communautés LGBTI et des membres concernés de la société civile pour améliorer l'accès des personnes LGBTI aux informations sur les soins de santé disponibles et leurs droits dans ce domaine.
31. La procédure de reconnaissance juridique du genre (RJG) a connu des évolutions positives depuis le dernier rapport de l'ECRI sur l'Ukraine⁵⁵, avec le remplacement de la réglementation précédente qui prévoyait un séjour obligatoire de 30 à 45 jours dans une unité psychiatrique fermée⁵⁶. Cependant, aujourd'hui, la procédure de RJG exige toujours de se soumettre à une évaluation psychiatrique et à une hormonothérapie. Dans ce contexte, l'ECRI salue le fait qu'en 2021, l'Ukraine a engagé un processus visant à transposer et adapter sur le plan technique les normes internationales définies dans la classification internationale des maladies (CIM-11) de l'Organisation mondiale de la santé qui vise à rapprocher la procédure nationale de RJG des normes et des bonnes pratiques internationales, en dépathologisant la diversité de genre. Retardée du fait de la guerre d'agression, la mise en œuvre de la CIM-11 a été relancée par le ministère de la Santé en 2023⁵⁷. Cependant, la mise en œuvre n'en étant qu'à ses débuts, les normes de dépathologisation ne se reflètent pas encore dans les protocoles cliniques ou les procédures de RJG.
32. Tout en notant avec satisfaction la volonté des autorités ukrainiennes de remédier à ce problème, l'ECRI déplore que les personnes transgenres continuent à rencontrer des difficultés dans le cadre du régime actuel de RJG. Par exemple, en raison du diagnostic de « transsexualisme » requis pour obtenir la RJG, les personnes transgenres l'ayant obtenu se heurteraient à des obstacles lorsqu'elles souhaitent adopter ou lorsqu'elles essaient d'avoir accès à la procréation médicalement assistée financée par l'État. La transphobie dans le système de santé ainsi que la stigmatisation associée à un diagnostic psychiatrique suscitent aussi de vives inquiétudes⁵⁸. De plus, d'après les membres de la société civile, beaucoup de médecins ukrainiens ont cessé de délivrer des diagnostics de « transsexualisme » car ils craignent que les services chargés de l'application des lois les soupçonnent d'aider des conscrits à se soustraire au service militaire⁵⁹. Beaucoup de personnes transgenres ne seraient donc pas en mesure d'accéder à la RJG dans la pratique ou auraient besoin de l'assistance des organisations de la société civile.
33. L'ECRI recommande aux autorités de faire aboutir la révision de la législation pertinente et des protocoles de soins de santé afin de garantir une procédure

⁵⁴ Par exemple, l'ONG Insight gère une [base de données](#) de médecins respectueux, principalement de spécialistes concernés par la procédure de reconnaissance du genre et organise régulièrement des formations pour ces spécialistes sur le travail avec les personnes transgenres, tandis que l'ONG Fulcrum gère un [programme de médecins respectueux](#) pour ce qui est du dépistage du VIH ou des IST et de la consultation psychologique.

⁵⁵ ECRI (2017).

⁵⁶ Voir : TGEU, [Ukraine Abolishes Arbitrary and Cruel Trans Health Protocol](#).

⁵⁷ Insight (2024).

⁵⁸ Global Public Policy Institute (2024) : 8.

⁵⁹ Nash Svit Center (2024) ; ILGA Europe (2025) : 4.

rapide, transparente et accessible permettant aux personnes transgenres d'obtenir une reconnaissance juridique de leur genre, qui ne soit pas subordonnée à des exigences excessives, telles que des procédures médicales et/ou des examens psychiatriques, conformément à la Recommandation de politique générale n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination contre les personnes LGBTI et d'autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.

34. La loi ukrainienne n'interdit pas les opérations chirurgicales qui ne sont pas médicalement nécessaires (dites de « normalisation sexuelle ») et autres traitements non thérapeutiques sur les personnes intersexes. Selon des sources de la société civile, ces interventions médicales sont encore pratiquées dans les hôpitaux publics et les cliniques privées, avec une prise en charge du régime de santé publique. Les parents et les enfants recevraient des informations incomplètes ou trompeuses, notamment sur la nécessité médicale, les risques et les conséquences sur le long terme de ces procédures, et ne bénéficieraient pas d'un soutien approprié⁶⁰. L'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures fermes en vue de l'élaboration d'une législation spécifique interdisant les chirurgies sans nécessité médicale et d'autres interventions non thérapeutiques jusqu'à ce que l'enfant intersexe soit capable de participer à la décision selon le principe de consentement libre et éclairé, ainsi qu'à dispenser des formations pertinentes au personnel de santé, mettant particulièrement l'accent sur le droit à l'intégrité physique des personnes intersexes⁶¹.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine⁶²

35. Tout d'abord, l'ECRI souligne que la guerre d'agression contre l'Ukraine est un contexte particulièrement difficile, mais déterminant, pour combattre le discours de haine raciste et les autres formes de discours de haine. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités ont renforcé leur coopération avec les organisations de la société civile et les organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe⁶³, ces dernières années, et ont pris ou se sont engagées à prendre plusieurs mesures pour améliorer les cadres législatif et politique dans ce domaine⁶⁴.
36. L'ECRI a appris que les autorités travaillaient sur une proposition de la définition juridique du discours de haine, avec le soutien d'experts du Conseil de l'Europe sur les normes européennes applicables en matière de lutte contre le discours de haine.
37. L'article 161 du Code pénal réprime « les actes délibérés visant à inciter à l'hostilité et à la haine nationalistes, raciales ou religieuses et à l'atteinte à l'honneur et à la dignité nationaux, ainsi que les actes insultant les sentiments inspirés par des convictions religieuses [...] »⁶⁵. L'ECRI note que cette disposition pénale est critiquée car elle comprendrait une diversité trop large d'actes, ne serait pas suffisamment claire quant à la nature et la gravité des infractions visées, et

⁶⁰ International Intersex Human Rights NGO (2020): 3.

⁶¹ L'ECRI renvoie les autorités en particulier à sa [Recommandation de politique générale n° 17](#) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI ainsi qu'à la Recommandation [CM/Rec\(2025\)7](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'égalité des droits des personnes intersexes, adoptée le 7 octobre 2025.

⁶² Voir les définitions du discours de haine et des crimes de haine dans le [glossaire de l'ECRI](#).

⁶³ Il convient de se référer, notamment, au [projet](#) « Lutte contre le discours de haine en Ukraine », qui est mis en œuvre dans le cadre de la troisième phase du programme conjoint du Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG) entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

⁶⁴ Voir, par exemple, les engagements pris concernant la négociation en vue de l'adhésion à l'UE. Voir : Conseil des ministres, [Ordonnance n° 475-r](#), 14 mai 2025.

⁶⁵ Ukraine, [Codé pénal](#), article 161.

contiendrait une liste de motifs protégés indûment restreinte⁶⁶. De plus, plusieurs organisations de la société civile ont insisté sur la nécessité d'établir un cadre, couvrant le droit civil et administratif, pour combattre le discours de haine avec des sanctions proportionnées, afin de s'attaquer aux formes les moins graves du discours de haine⁶⁷. D'après les autorités, le projet de loi n° 13597 susmentionné vise à répondre à certaines de ces lacunes. L'ECRI encourage vivement les autorités à agir avec détermination pour établir un cadre complet et efficace visant à prévenir et combattre les discours racistes et autres formes de discours de haine, y compris en ligne, sous la forme de dispositions bien calibrées de droit civil, administratif et pénal, en tenant dûment compte des normes européennes existantes.

38. De l'avis des fonctionnaires rencontrés par la délégation de l'ECRI lors de sa visite en 2025, l'absence de définition juridique du discours de haine demeure un obstacle majeur à la création d'un système unifié de suivi, de collecte et de partage de données sur le discours de haine, qui fait actuellement défaut. L'ECRI souligne néanmoins l'importance de développer rapidement un véritable mécanisme de suivi et d'analyse du discours de haine sans attendre l'achèvement des réformes juridiques.
39. L'ECRI recommande aux autorités de créer un groupe de travail interinstitutionnel chargé de la surveillance des discours de haine, mettant particulièrement l'accent sur les formes racistes et LGBTIphobes de ces discours, ainsi que de faire des propositions d'action, en tenant dûment compte de la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine. Ce groupe devrait rassembler des représentantes et des représentants des autorités concernées, des organisations de la société civile et des groupes relevant de la mission de l'ECRI, ainsi que du Commissaire parlementaire aux droits de l'homme, dans le respect de l'indépendance de cette institution.
40. Malgré l'absence de données appropriées sur le discours de haine, lors de la visite en 2025, plusieurs interlocuteurs ont informé la délégation de l'ECRI que la fréquence du discours de haine dans le pays semble avoir diminué depuis le début de la guerre d'agression de grande ampleur. Dans le même temps, selon certaines informations, les groupes les plus visés par le discours de haine fondé sur les motifs relevant du mandat de l'ECRI semblent être les personnes LGBTI et les Roms⁶⁸.
41. Des propos de haine LGBTIphobes sont en effet régulièrement signalés par les membres de la société civile, qui indiquent généralement différentes formes de discours de haine, allant des insultes et des propos stéréotypés à la violence verbale et aux menaces de mort. Selon les informations disponibles, les sites internet et les plateformes de réseaux sociaux des groupes religieux extrémistes et conservateurs créent et diffusent des contenus LGBTIphobes, par exemple en associant des personnes LGBTI à la pédophilie ou en les représentant comme une menace pour l'identité ukrainienne. Des événements mis en œuvre par des organisations LGBTI sont souvent ciblés et vandalisés par ces groupes, fréquemment assortis de propos discriminatoires et de menaces⁶⁹. Sur un plan positif, l'ECRI a été informée que la représentation des personnes LGBTI dans la presse écrite et audiovisuelle en Ukraine est généralement équitable et professionnelle.

⁶⁶ Conseil de l'Europe (2022b).

⁶⁷ Coalition des OSC (2024) ; UPCHR (2023) : 131-132.

⁶⁸ Voir notamment : Conseil de l'Europe (2022a) ; Freedom House (2023).

⁶⁹ ILGA Europe (2025) : 4-5 ; Nash Svit Center (2024) : 13-15.

42. L'antitsiganisme demeure aussi une préoccupation et se manifesterait sous la forme de discours de haine, en particulier sur les réseaux sociaux, où les Roms sont souvent présentés comme une menace à la sécurité ou la santé publique⁷⁰. Ce type de discours s'est intensifié en période électorale et pendant la pandémie de covid-19⁷¹. À plusieurs reprises, des attaques violentes contre des communautés roms ont été précédées et suivies de discours de haine et de menaces contre les Roms sur les réseaux sociaux⁷². L'ECRI note avec satisfaction des informations suggérant un changement positif, bien que modeste, de la manière dont les Roms sont perçus par la population générale ces dernières années, qui s'expliquerait notamment par la reconnaissance de l'engagement de nombreux Roms dans les forces armées⁷³. L'ECRI invite les autorités à continuer d'encourager à reconnaître de manière positive les contributions faites par les personnes appartenant aux groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, comme les Roms et les personnes LGBTI, à la défense du pays, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens, en vue de favoriser une meilleure inclusion et le respect de la diversité⁷⁴.
43. Certains interlocuteurs rencontrés par la délégation de l'ECRI au cours de sa visite de 2025 ont souligné une amélioration perçue des attitudes de la société à l'égard des personnes juives, même si des discours de haine antisémites se produisent encore occasionnellement, en particulier en ligne⁷⁵. L'ECRI salue le fait que des représentants des autorités ukrainiennes, y compris au plus haut niveau politique, se sont prononcés contre l'antisémitisme et les encourage à continuer de le faire, en consultation avec les communautés juives en Ukraine⁷⁶.
44. L'ECRI note avec satisfaction des informations selon lesquelles la manière dont les Tatars de Crimée, pour la plupart musulmans, sont perçus dans la société s'est améliorée, en solidarité avec leur situation après l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014⁷⁷. Il existe aussi des exemples de haut niveau d'engagement entre les responsables politiques ukrainiens et les communautés musulmanes. En mars 2025, le Président ukrainien a participé à un iftar national (repas rapide pendant le ramadan) aux côtés de militaires musulmans, de représentants du Mejlis des Tatars de Crimée, et de responsables religieux⁷⁸. Cependant, l'ECRI est préoccupée par le fait que, d'après plusieurs interlocuteurs rencontrés par la délégation de l'ECRI lors de sa visite, le discours de haine antimusulman se rencontre principalement en ligne, avec une incidence croissante depuis l'attaque du Hamas contre Israël en octobre 2023 et la guerre d'Israël qui a suivi à Gaza. Au-delà de cela, des incidents antimusulmans isolés ont eu lieu, comme le

⁷⁰ ERRC (2023) ; UN CERD (2025) : 8-9 ; UPCHR (2023) : 131.

⁷¹ UPCHR (2020) : 47 ; Institute of Mass Information (IMI) (2021, 10 mars).

⁷² Beaucoup d'incidents violents contre les communautés roms auraient été menés progressivement par des groupes extrémistes, souvent retransmis en direct sur les réseaux sociaux. Ils ont aussi été précédés d'avertissements sur Facebook et suivis de discours de haine après les agressions. Voir : ERRC (2023): 31.

⁷³ Roma Foundation for Europe (2024) : 10 ; The Guardian (29 avril 2024) ; France 24 (9 mars 2023).

⁷⁴ On peut citer l'exemple d'un soldat rom, Viktor Ilchak, à qui le maire d'Oujhorod a remis une distinction pour bravoure en 2023. Voir : Ibid.

⁷⁵ La recherche montre aussi que les attitudes à l'égard des Juifs se sont légèrement améliorées depuis 2013. Voir : KIIS (2023).

⁷⁶ Les responsables politiques et les agence gouvernementales de l'Ukraine ont condamné les formes passées et contemporaines de l'antisémitisme à l'occasion de la commémoration de la Journée internationale dédiée à la mémoire des victimes de l'Holocauste. Voir, notamment : [Comment of the MFA of Ukraine on the International Holocaust Remembrance Day](#) (2025) ; [President honoured the memory of Holocaust victims; On the 84th Anniversary of the Babyn Yar Tragedy, the President Honored the Memory of the Victims of the Nazis](#).

⁷⁷ Conseil de l'Europe (2022a). De manière plus générale sur la lutte des Tatars de Crimée pour leurs droits humains, voir : Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2023).

⁷⁸ United24 Media (14 mars 2025), [Zelenskyy shares iftar with Muslim soldiers, exposing Russia's war on religion](#).

vandalisme d'une mosquée en avril 2024⁷⁹. Cette situation constitue une source de préoccupation pour l'ECRI. Par conséquent, l'ECRI encourage les autorités à poursuivre leur coopération avec divers segments de la communauté musulmane afin de mieux comprendre leurs préoccupations concernant la haine envers les musulmans et d'y répondre.

45. L'ECRI est préoccupée par des informations selon lesquelles les Témoins de Jéhovah ont parfois été victimes de discours de haine, y compris de violence verbale et de vandalisme de leurs lieux de culte. Selon les informations dont dispose l'ECRI, le discours de haine contre les Témoins de Jéhovah est parfois assorti de récits les présentant comme des « anti-Ukrainiens » ou des personnes qui ne sont pas assez patriotiques en raison de leur objection de conscience au service militaire⁸⁰. Il y a lieu de se reporter, à cet égard, à la partie III.B. du présent rapport.
46. L'ECRI recommande à titre prioritaire aux autorités ukrainiennes de mener des campagnes de sensibilisation dans le pays afin de prévenir le discours de haine, y compris le discours de haine en ligne, contre les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, en particulier les personnes LGBTI et les Roms, en soulignant l'importance de la diversité et de la tolérance dans la société, en coopération avec les membres concernés de la société civile.
47. Tout en reconnaissant pleinement le climat social complexe et délicat causé par la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, l'ECRI reste néanmoins préoccupée par des informations faisant état d'une distance sociale entre la population générale et les citoyens ukrainiens qui s'identifient comme étant russes « de nationalité » (origine ethnique/nationale) ou dont la langue maternelle est le russe. D'après une enquête menée par KIIS en octobre 2024, 39,1 % des personnes interrogées accepteraient des citoyens ukrainiens qui s'identifient comme étant russes « de nationalité » comme « membres de la famille, amis, voisins ou collègues », 29,2 % les accepteraient comme résidents de l'Ukraine, et 19,6 % ne les accepteraient pas du tout dans le pays⁸¹. L'ECRI prend note de certains avis selon lesquels ces sentiments négatifs sont en grande partie enracinés dans, ou dirigés principalement contre, la Fédération de Russie et les partisans de la guerre d'agression contre l'Ukraine, plutôt que fondés sur l'ethnicité ou la langue en tant que telles. Néanmoins, l'ECRI souligne qu'il est indispensable de prévenir les sentiments négatifs à l'égard des citoyens ukrainiens qui s'identifient comme étant russes « de nationalité » ou dont la langue maternelle est le russe afin de favoriser une société ukrainienne pacifique et inclusive. L'ECRI note en outre que la vaste majorité de ces personnes se considèrent comme des Ukrainiens et s'opposent fermement à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine⁸². L'ECRI invite les autorités à prendre des mesures de prévention, en consultation, le cas échéant, avec les communautés concernées, sur la base de sa déclaration de 2021 sur la prévention et la lutte contre les discours de haine et la violence ultra-nationalistes et racistes en relation avec les affrontements et les conflits non résolus en Europe⁸³.

⁷⁹ Sur son réseau social, le Mufti de l'administration religieuse des musulmans d'Ukraine « Ummah » [a signalé](#) que la mosquée Al-Masar Islamic Cultural Centre d'Odesa avait été vandalisée : une croix gammée et le symbole néonazi « 1488 » ont été peints sur le mur en avril 2024. Il a déclaré avoir le sentiment qu'il s'agissait d'une provocation russe délibérée incitant à la haine interreligieuse dans la ville. La communauté aurait déposé plainte auprès de la police nationale.

⁸⁰ European Association of Jehovah's Witnesses (2025) ; UN OHCHR (2024) : 21-22.

⁸¹ KIIS estime que cela représente une évolution positive par rapport aux données de mars 2023, étant donné que le pourcentage de personnes disposées à admettre des ressortissants ukrainiens d'origine russe dans leur cercle social proche a augmenté de 10 %, tandis que le nombre de personnes ayant déclaré qu'elles ne les accepteraient pas en Ukraine a diminué de 7 %. Voir : KIIS (2025).

⁸² KIIS (2025) ; The Conversation (21 mai 2025).

⁸³ [Déclaration](#) adoptée par l'ECRI lors de sa 85^e réunion plénière (30-31 mars 2021).

48. En ce qui concerne la réglementation des médias, l'ECRI note avec satisfaction que la loi sur les médias est entrée en vigueur le 31 mars 2023. Cette loi interdit entre autres le discours de haine et l'incitation à la haine dans les médias et sur les plateformes de partage de vidéos, sur la base de plusieurs motifs, notamment l'orientation sexuelle et l'identité de genre⁸⁴. Le Conseil national de la radiodiffusion-télévision (NCTRB), entité publique indépendante et collégiale, est l'organe réglementaire chargé d'appliquer la loi. À titre d'exemple, en 2024 et en 2025, le NCTRB a constaté une violation de l'article 36 de la loi sur les médias (incitation à la haine, à l'hostilité ou à la cruauté contre des individus ou des groupes) dans différentes publications du même média visant les personnes LGBTI⁸⁵. Le NCTRB a infligé une amende à ce média en juin 2025 pour le non-retrait de ces publications, première décision de ce type concernant des contenus LGBTIphobes⁸⁶.
49. L'ECRI se réjouit de constater que le NCTRB a signé un accord de coopération avec le Commissaire parlementaire et travaillé en consultation avec les organisations de la société civile⁸⁷. Le NCTRB a aussi élaboré des critères d'identification des contenus susceptibles d'inciter à la haine, à la violence ou à la discrimination sur la base de plusieurs motifs⁸⁸. L'ECRI estime qu'il s'agit d'une **bonne pratique** et espère que le NCTRB disposera de ressources suffisantes pour lui permettre d'exercer efficacement toutes ses fonctions dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le discours de haine.
50. L'ECRI rappelle aux autorités que les responsables politiques et les fonctionnaires, compte tenu de leur position d'influence, jouent un rôle clé dans la promotion d'une culture d'inclusion et de respect de la diversité et doivent condamner fermement et rapidement le discours de haine. Ils ont aussi la responsabilité particulière d'éviter de diffuser ou d'utiliser des discours de haine ou des propos clivants. L'ECRI note avec satisfaction que les interlocuteurs rencontrés lors de sa visite en 2025 estiment que le discours de haine n'est pas répandu dans la sphère politique, même si des incidents isolés se produisent. À titre d'exemple, l'ECRI a été informée de déclarations préoccupantes d'un maire qui a ordonné l'éloignement forcé de Roms vers Zakarpattia pendant la pandémie en 2020⁸⁹. L'ECRI invite les autorités à soutenir et promouvoir l'autorégulation des médias par les organes élus et les partis politiques, notamment par l'adoption de codes et de règles de conduite, y compris au Parlement ukrainien, et dans ce contexte, encourage tous les partis politiques à signer la Charte révisée des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, qui met l'accent en particulier sur l'autorégulation et la responsabilité⁹⁰.

⁸⁴ Loi sur les médias ([n° 2849-IX](#)), adoptée le 13 décembre 2022.

⁸⁵ En 2024, le Conseil national a publié une [décision](#) concernant un article en ligne sur le lien historique entre le mouvement LGBT et la pédophilie (LGBT Movement and Paedophilia: Historical Connection) publié par le mouvement « All Together! ». Il a constaté une violation de l'article 36 de la loi sur les médias et ordonné la suppression du contenu. Cette décision, qui a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de district de Kiev, était toujours pendante au moment de la visite de 2025. D'autres décisions ont été prises contre cette même organisation pour des contenus LGBTIphobes (voir, notamment, [Décision n° 1623](#)).

⁸⁶ Gender Stream, [A First in Ukraine: Online Media Fined for Homophobic Publication](#).

⁸⁷ UPCHR (2024a) : 235-236.

⁸⁸ Voir, par exemple, les [critères proposés](#) sur la base des motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre.

⁸⁹ En avril 2020, dans une vidéo, le maire d'Ivano-Frankivsk a été entendu exigeant de savoir pourquoi les Roms n'avaient pas encore été déplacés à Zakarpattia et ordonnant que les affaires de ceux qui refusaient de partir soient rassemblés et qu'ils soient emmenés. Voir : Human Rights in Ukraine (23 avril 2020) ; Ukrainian News (20 janvier 2025).

⁹⁰ Voir : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), [Charte des partis politiques européennes pour une société non raciste et inclusive](#) et la [Résolution 2443 \(2022\) de l'APCE](#) sur « Le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion : une nouvelle Charte pour une société non raciste ». Voir aussi concernant cette question en Ukraine : Conseil de l'Europe (2022b) : 20; 29.

B. Violence motivée par la haine

51. Le paragraphe 1 alinéa 3 de l'article 67 du Code pénal prévoit également que les motifs d'hostilité ou de haine raciale, nationaliste ou religieuse constituent une circonstance aggravante de toute infraction pénale⁹¹. Il reste cependant des lacunes dans la législation nationale relative aux crimes de haine. L'ECRI est particulièrement préoccupée par le fait que la liste des motifs protégés reste limitée et ne comprend pas expressément, par exemple, l'origine ethnique, la couleur, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, et les caractéristiques sexuelles. Un autre problème observé est l'absence de cohérence dans l'utilisation de la terminologie dans les dispositions pénales concernées, qui entraîne une incertitude juridique dans l'interprétation et l'application de la loi⁹².
52. Une autre difficulté portée à l'attention de l'ECRI est le cadre procédural des poursuites des crimes de haine. L'article 161 du Code pénal exige qu'une plainte officielle soit déposée pour que des poursuites puissent être engagées, ce qui signifie que ces infractions ne peuvent être poursuivies d'office. De même, l'article 67, paragraphe 1, alinéa 3, ne garantit pas que les crimes de haine fassent systématiquement l'objet de poursuites d'office, car cela dépendrait de l'infraction sous-jacente elle-même⁹³. Il est ressorti des constatations de la délégation de l'ECRI lors de sa visite en 2025 que cela constituait un obstacle important à l'efficacité des poursuites des crimes de haine. En conséquence, un élément de haine ne sera pris en compte que s'il a été correctement identifié et enregistré par la police au moment du dépôt de plainte, puis examiné au cours de l'enquête préliminaire, étayé par des éléments de preuve suffisants et inclus dans les poursuites.
53. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités ukrainiennes ont pris acte de ces difficultés et se sont engagées à mettre en œuvre une réforme législative pour y remédier⁹⁴. Le projet de loi n° 13597 susmentionné, qui a été soumis au Parlement en août 2025, pourrait conduire, notamment, à étendre la liste des motifs protégés, établir la possibilité de poursuivre d'office les crimes de haine et apporter des précisions sur la terminologie⁹⁵.
54. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de poursuivre leurs efforts, en consultation avec les membres de la société civile, afin de proposer ou soutenir des modifications de la législation pénale et autre législation applicable, de manière à veiller à ce que ces modifications (i) incluent expressément l'orientation sexuelle, l'identité de genre, les caractéristiques sexuelles, l'origine ethnique, et la couleur dans la liste des motifs protégés, et (ii) permettent de poursuivre d'office les crimes de haine. Ce faisant, les autorités devraient tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe, si nécessaire.

⁹¹ Article 67(1) du [Code pénal](#). De plus, certaines infractions lorsqu'elles sont motivées par l'intolérance raciale, nationaliste ou religieuse sont aggravées, comme le meurtre (article 115, paragraphe 2, alinéa 14), les coups et blessures graves volontaires (article 121, paragraphe 2), les coups et blessures moyennement graves volontaires (article 122, paragraphe 2), la violence et la torture (article 126, paragraphe 2), la torture (article 127, paragraphe 2), et la menace de mort (article 129).

⁹² Par exemple, parmi les circonstances aggravantes des infractions spécifiques, on trouve l'expression « motivées par l'intolérance raciale, nationaliste ou religieuse » tandis que l'article 161 renvoie à des termes comme « l'hostilité et la haine » et l'article 67 à « haine ou discours ». Voir : Conseil de l'Europe (2022b) : 30.

⁹³ Coalition des OSC (2025) : 498.

⁹⁴ Voir, par exemple, le [Plan d'action](#) publié en octobre 2025 dans le cadre de la communication de l'Ukraine concernant le groupe d'affaires *Fedorchenko et Lozenko c. Ukraine* (requête n° 387/03).

⁹⁵ Ukraine, [Projet de loi n° 13597](#) sur les modifications apportées au Code des infractions administratives et au Code pénal concernant la lutte contre la discrimination. Voir aussi : ZMINA (14 octobre 2025), [Draft Law No. 13597 may become a step towards European standards in the field of equality, but it needs further refinement](#).

55. D'après les informations communiquées par les services chargés de l'application des lois, 156 infractions pénales ont été enregistrées en 2024 au titre de l'article 161 (contre 150 en 2023)⁹⁶. S'agissant des poursuites, le ministère public tient des statistiques sur les procédures pénales engagées, mais il ne distingue pas nécessairement les crimes de haine des autres infractions. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire, l'ECRI a été informée que 55 décisions de justice ont été prononcées concernant l'article 161 entre 2022 et 2024. Parallèlement, elle a appris que plus de la moitié des décisions de justice étaient basées sur un accord de plaider-coupable⁹⁷. Il est donc difficile de suivre les affaires de crimes de haine dans le système judiciaire et des informations ainsi que des éléments de preuve importants liés à l'identification des éléments de haine d'une infraction peuvent être perdus à différents stades⁹⁸. L'ECRI encourage vivement les autorités ukrainiennes à développer un système complet d'enregistrement et de collecte de données dûment ventilées sur les crimes de haine.
56. Les constatations faites par l'ECRI lors de sa visite en 2025 laissent aussi entendre que beaucoup de crimes de haine sont qualifiés et poursuivis comme des infractions ordinaires tels qu'hooliganisme ou blessures corporelles légères. À cet égard, dans plusieurs affaires, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'Ukraine avait manqué à l'obligation qui lui incombe de mener des enquêtes effectives et de mettre au jour les motivations racistes et LGBTIphobes des incidents⁹⁹. Ces insuffisances risquent de miner la confiance des victimes et des communautés concernées dans la volonté et la capacité des autorités de les protéger contre les crimes de haine, ce qui peut finir par les décourager ou les dissuader de signaler les incidents et de demander une protection.
57. L'ECRI note avec satisfaction l'augmentation du nombre de formations et d'activités ad hoc destinées aux autorités concernées, y compris les fonctionnaires de police, visant à renforcer leur capacité à identifier les éléments de haine et à enquêter sur les crimes de haine, ainsi qu'à établir des relations plus solides avec les groupes relevant du mandat de l'ECRI, comme les personnes LGBTI¹⁰⁰. De plus, le ministère de l'Intérieur et la police nationale ont coopéré avec le Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) afin d'approfondir les connaissances et les compétences des forces de l'ordre et des procureurs en matière d'enquêtes et de poursuites relatives aux crimes de haine. En 2019, les autorités ont travaillé en collaboration avec le BIDDH/OSCE afin d'élaborer et de publier un guide sur la catégorisation des crimes de haine et les enquêtes en la matière. Un outil pratique à l'intention des fonctionnaires de police sur l'identification des indicateurs de préjugés a aussi été publié¹⁰¹. Ces initiatives sont très positives. Cependant, l'ECRI note que des efforts supplémentaires s'imposent pour que les crimes de haine soient correctement recensés, fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, ainsi que de sanctions, le cas échéant.
58. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures supplémentaires pour que les crimes de haine soient dûment recensés et fassent

⁹⁶ L'Ukraine n'a pas soumis de données complètes sur les crimes de haine à l'OSCE/BIDDH pour les années 2021-2023. À cet égard, voir : OSCE/BIDDH, [Hate Crime Report: Ukraine](#).

⁹⁷ Voir : Coalition des OSC (2025) : 499.

⁹⁸ Conseil de l'Europe (2020) : 11.

⁹⁹ Voir, notamment, [Karter c. Ukraine](#) (requête n° 18179/17, 11 avril 2024) concernant une agression homophobe et [Uzu c. Ukraine](#) (requête n° 7164/18, 21 novembre 2024) concernant une agression raciste contre un enfant d'origine afro-ukrainienne. Ces deux affaires restent sous la surveillance du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du groupe d'affaires [Fedorchenko et Lozenko c. Ukraine](#) concernant des enquêtes inefficaces sur des crimes de haine en Ukraine. Voir les préoccupations liées partagées par des organisations de la société civile, comme Gender Stream et al (2025).

¹⁰⁰ OSCE/ODIHR (2024a). Voir aussi les initiatives figurant dans le [plan d'action](#) dans le cadre de la communication de l'Ukraine concernant le groupe d'affaires [Fedorchenko et Lozenko c. Ukraine](#) (requête n° 387/03).

¹⁰¹ OSCE/ODIHR (2019a) ; OSCE/ODIHR (2019b).

l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces, notamment (i) adopter des lignes directrices ou des protocoles opérationnels clairs en matière d'identification et de recensement des éléments de crimes de haine ; (ii) dispenser à la police et autre personnel de la justice pénale une formation adaptée et pratique sur ce sujet, qui soit obligatoire dans le cadre de leur formation initiale et continue ; (iii) intégrer des lignes directrices ou des protocoles opérationnels dans la gestion des cas au quotidien, avec une obligation claire pour les fonctionnaires de police et les procureurs d'envisager la motivation de haine dans chaque affaire et d'enregistrer tout élément de haine perçu par la victime. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine. Si nécessaire, un soutien supplémentaire du Conseil de l'Europe devrait être sollicité.

59. Il ressort des constatations de l'ECRI lors de la visite que les signalements insuffisants des crimes de haine restent un problème en Ukraine. Les victimes de crimes de haine hésitent souvent à les signaler aux forces de l'ordre et à porter officiellement plainte par crainte d'une victimisation secondaire ou par manque de confiance dans l'efficacité du système de justice pénale¹⁰². Comme les membres de la société civile, l'ECRI considère qu'il est essentiel d'améliorer la communication entre la police et les communautés concernées, ainsi que de favoriser une approche plus empathique au sein de la police, pour améliorer les taux de signalement¹⁰³. À cet égard, par exemple, l'ECRI note avec satisfaction que des fonctionnaires de police ont établi un contact direct avec des organisations LGBTI pour assurer la sécurité lors de manifestations comme les marches des fiertés. L'ECRI encourage les autorités à s'inspirer de telles initiatives pour établir un cadre de dialogue et de coopération entre la police et les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI.
60. D'après plusieurs interlocuteurs rencontrés par la délégation de l'ECRI lors de sa visite en Ukraine en 2025, les crimes de haine violents, s'ils se produisent encore, sont moins fréquents depuis le début de la guerre d'agression massive. Cependant, l'ECRI reste préoccupée par un certain nombre d'incidents motivés par la haine ciblant des groupes relevant du mandat de l'ECRI, en particulier les Roms et les personnes LGBTI ces dernières années¹⁰⁴. On peut notamment citer l'agression d'un soldat transgenre à Lviv en août 2023, qui a abouti à la toute première condamnation d'une agression LGBTIphobe en tant que crime de haine au titre de l'article 161 du Code pénal¹⁰⁵. L'ECRI s'inquiète en particulier du fait que certains incidents motivés par la haine en question auraient été organisés et menés par des groupes extrémistes, comme c'était apparemment le cas, notamment, de la série d'agressions violentes contre des communautés roms dans plusieurs villes en 2018¹⁰⁶. Plus récemment, en octobre 2021, près de 50 individus considérés comme extrémistes, certains brandissant des torches enflammées, auraient fait du porte à porte à Irpin en scandant des slogans haineux et en appelant à la violence contre les résidents roms locaux¹⁰⁷. L'ECRI est également préoccupée par des informations provenant de membres de la société civile selon

¹⁰² Voir aussi Coalition des OSC (2025) : 890 ; 499, et Conseil de l'Europe (2022a) : 38.

¹⁰³ Conseil de l'Europe (2020) : 24-25.

¹⁰⁴ À titre d'exemple, en 2024, le réseau de suivi de l'ONG Nash Svit Center a recensé 75 cas de ce type, dont 36 comprenaient des informations indiquant un crime de haine, et 31 concernaient des violences physiques de différentes gravités. Voir : Nash Svit Center (2025) : 28-29.

¹⁰⁵ En novembre 2023, un tribunal de district a prononcé une peine concernant une agression homophobe, et appliqué, pour la première fois, l'article 67 du Code pénal (c'est-à-dire qu'il a reconnu comme une circonstance aggravante la commission de l'infraction « sur la base du sexe », considéré comme incluant implicitement l'orientation sexuelle). Voir : Nash Svit Center (2025) : 33.

¹⁰⁶ European Roma Rights Centre (ERRC) (2018) ; New York Times (21 juillet 2018) ; The Guardian (27 août 2018) ; Amnesty International (2019). Voir aussi : ERRC (2021) ; UN CERD (2025) : 9.

¹⁰⁷ Human Rights Watch (2021) ; ERRC (2021).

lesquelles les enquêtes sur ces incidents ont présenté des lacunes, et beaucoup d'auteurs n'ont pas été tenus responsables¹⁰⁸.

61. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes d'intensifier leurs efforts pour détecter les activités extrémistes organisées, enquêter sur ces actes et les poursuivre, y compris veiller à ce que la police et les autres services chargés de l'application des lois examinent les liens entre les incidents motivés par la haine et les organisations extrémistes. Si nécessaire, il convient de prendre des mesures dissuasives pour lutter contre l'extrémisme violent et les groupes véhiculant la haine.
62. Les victimes de crimes de haine ont le même statut juridique que les autres victimes d'infractions. Elles dépendent principalement du soutien des organisations de la société civile¹⁰⁹. En décembre 2024, la loi n° 4133-IX a modifié les dispositions juridiques sur le droit à l'aide juridique gratuite et élargi la liste des bénéficiaires aux victimes de crimes de haine. Cependant, l'ECRI regrette que la liste des motifs protégés soit limitée et n'inclue pas l'orientation sexuelle, l'identité de genre, et les caractéristiques sexuelles, entre autres. De plus, l'ECRI a appris que la loi n'entrera en vigueur qu'un an après la fin de la loi martiale. Elle soutient les recommandations formulées par le Commissaire parlementaire et la société civile selon lesquelles le ministère de la Justice devrait soumettre un projet de loi au Conseil des ministres afin d'inclure les victimes de crimes de haine fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans la liste des personnes ayant droit à l'assistance juridique gratuite¹¹⁰. L'ECRI note avec satisfaction que le gouvernement s'est engagé à prendre cette mesure d'ici au deuxième trimestre 2026¹¹¹. À cet égard, l'ECRI encourage les autorités à réexaminer les dispositions relatives à l'assistance juridique gratuite afin de s'assurer qu'elles couvrent toutes les victimes de crimes racistes et LGBTIphobes et que ces victimes peuvent en bénéficier à tout moment, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Personnes migrantes

63. Bien que des recherches et des données soient disponibles, l'ECRI note qu'il a été généralement difficile d'obtenir une vue d'ensemble de la situation en matière d'intégration et d'inclusion des personnes migrantes depuis le début de la guerre d'agression massive¹¹². L'ECRI note en outre les difficultés rencontrées par l'Ukraine pour mobiliser les ressources nécessaires et mettre en œuvre des mesures d'intégration des migrants en temps de guerre.
64. Au niveau des politiques, la stratégie nationale en matière de migration de l'Ukraine (2017-2025) reconnaît que l'intégration des personnes migrantes est un domaine qui nécessite l'attention des pouvoirs publics. Son Plan d'action (2024-2025) prévoyait, entre autres initiatives, de procéder à une analyse des politiques et de la législation relatives à l'intégration des personnes migrantes¹¹³. L'ECRI note cependant que l'Ukraine ne dispose pas d'un cadre stratégique spécifique clair en

¹⁰⁸ ERRC (2018) ; Amnesty International (2019) ; UN CERD (2025) : 9.

¹⁰⁹ Conseil de l'Europe (2022b) : 19.

¹¹⁰ UN CERD (2025) : 5-6 ; Coalition des OSC (2025) : 499-501.

¹¹¹ Voir point 3.11 de la feuille de route sur l'État de droit adoptée par le Conseil des ministres en mai 2025, dans le contexte des négociations en vue de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE : Ukraine, Conseil des ministres, [Ordonnance n° 475-r](#), 14 mai 2025.

¹¹² La guerre de grande ampleur contre l'Ukraine a profondément modifié le nombre et la situation des personnes migrantes, en demande d'asile et réfugiées dans le pays. Au moment de la visite de 2025 en Ukraine, le nombre de personnes migrantes résidant dans le pays était difficile à déterminer, mais on l'estimait inférieur d'environ 70 % à celui de 2022. Voir : Right to Protection (2023a). Concernant les difficultés d'accès aux droits fondamentaux et aux moyens de subsistance des personnes réfugiées et en demande d'asile depuis 2022, voir : HIAS et Right to Protection (2023) : 6-7.

¹¹³ Ukraine, [Stratégie nationale en matière de migration](#) et son [plan d'action \(2024-2025\)](#).

matière d'intégration des personnes migrantes, comme souligné par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale¹¹⁴. Les membres de la société civile se sont dit préoccupés par l'absence perçue d'initiatives publiques destinées à soutenir l'intégration des personnes migrantes, une capacité insuffisante du service d'État des migrations (SMS) en la matière, et des contradictions entre les lois, les règlements et les pratiques des autorités chargées des migrations, qui exacerberaient, semble-t-il, le risque d'isolement social et empêcheraient les personnes migrantes d'accéder effectivement à leurs droits¹¹⁵. De l'avis de l'ECRI, les autorités, en particulier celles qui sont chargées des questions liées aux migrations, devraient améliorer leur coopération avec les membres de la société civile et les organisations internationales qui œuvrent en faveur de l'intégration et de l'inclusion des personnes migrantes. Pour ce faire, il est notamment possible de créer un conseil consultatif en la matière, qu'il conviendrait de consulter de façon constructive au cours de l'élaboration des mesures d'intégration.

65. L'ECRI recommande aux autorités de concevoir et de mettre en œuvre un cadre stratégique spécifique pour l'intégration et l'inclusion des personnes migrantes en Ukraine, couvrant tous les domaines de la vie sociale. Il devrait inclure des objectifs concrets et mesurables, assortis d'un calendrier de mise en œuvre et d'une évaluation, ainsi qu'un budget dédié. Lors de l'élaboration de ce document, les autorités devraient s'inspirer du modèle de cadre du Conseil de l'Europe pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national et organiser des consultations sérieuses avec les membres concernés de la société civile et les organisations internationales. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
66. S'agissant de l'éducation, les enfants migrants ont le droit à l'enseignement gratuit dans des établissements publics et locaux d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire et professionnel¹¹⁶. De plus, un accès simplifié a aussi été mis en place pour veiller à ce que les enfants réfugiés puissent accéder à une éducation appropriée lorsqu'ils ne disposent pas des documents attestant des qualifications acquises auparavant. L'ECRI a cependant été informée de difficultés persistantes concernant le soutien insuffisant de l'apprentissage des langues dans les écoles, la nécessité d'une meilleure communication interculturelle et du respect de la diversité culturelle dans certains établissements, et la demande de programmes de soutien scolaire plus ambitieux pour les enfants migrants¹¹⁷. L'ECRI encourage les autorités à publier des supports d'accompagnement et à former le corps enseignant et autre personnel éducatif concerné sur la manière de garantir l'intégration et l'inclusion des élèves migrants, y compris pour ce qui est de l'apprentissage des langues pertinentes.
67. De manière plus générale, il est apparu lors de la visite de 2025 qu'une attention croissante était portée à la promotion de l'apprentissage et aux possibilités d'apprentissage de l'ukrainien dans la population générale¹¹⁸. Dans ce contexte, l'ECRI a appris que des cours de langues étaient organisés gratuitement pour les personnes migrantes par différentes organisations. Dans le même temps, ces cours ne sont pas gérés par l'État et leur disponibilité ainsi que leur portée

¹¹⁴ UN CERD (2025) : 33-34.

¹¹⁵ Voir, notamment, les préoccupations concernant les mesures insuffisantes pour l'intégration des personnes migrantes dans : Coalition des OSC (2025) : 799.

¹¹⁶ Ukraine, article 53 de la [Constitution de l'Ukraine](#). Ce droit est défini plus en détail et renforcé par la [loi sur l'éducation](#), qui prévoit des garanties supplémentaires en matière d'accès et d'inclusion dans le système éducatif national.

¹¹⁷ Voir, par exemple : Right to Protection (2025) : paragraphes 43 à 45.

¹¹⁸ Par exemple, en mars 2024, le Conseil des ministres a adopté un programme national et culturel pour la période jusqu'à 2030, qui prévoit notamment le développement et la création d'un réseau de cours de langue ukrainienne (y compris des cours en ligne). À cet égard, l'ECRI renvoie aussi aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

varient¹¹⁹. À titre d'exemple, l'ONG The Tenth of April met en œuvre le projet RIKA, qui consiste en un réseau de clubs d'apprentissage des langues et d'intégration où les participants peuvent apprendre l'ukrainien ainsi que l'histoire et la culture du pays¹²⁰. L'ECRI y voit une **bonne pratique**.

68. En matière d'emploi, les personnes en demande d'asile et les personnes migrantes titulaires d'un permis de séjour temporaire peuvent travailler sur la base d'autorisations délivrées par le service national pour l'emploi de l'Ukraine (SESU). L'ECRI salue les changements mis en œuvre en 2022 qui, d'après les constatations de l'ECRI lors de la visite, ont facilité l'accès des personnes migrantes au travail, y compris le retrait de la disposition exigeant un niveau de salaire minimum pour employer des personnes migrantes¹²¹. L'ECRI a aussi été informée de la création d'une plateforme numérique par le SESU qui vise à faciliter l'accès des personnes migrantes à l'emploi. Cependant, l'ECRI note que les personnes en demande d'asile ne bénéficient pas de l'assistance du SESU, même si elles ont le droit de travailler après avoir obtenu un permis, ce qui réduit leurs possibilités de trouver un emploi. L'ECRI encourage les autorités à soutenir l'intégration et l'inclusion des personnes migrantes dans l'emploi, en particulier dans le contexte de la prise de conscience croissante de la nécessité et des possibilités d'inciter les personnes migrantes à participer à la reconstruction de l'Ukraine¹²².
69. Pour ce qui est du logement, le projet de loi relatif aux principes de base de la politique du logement a été soumis au parlement pour examen en janvier 2025. Il s'applique de manière égale aux citoyens ukrainiens, aux personnes migrantes, aux personnes réfugiées et aux personnes apatrides qui résident légalement en Ukraine, et leur permet de bénéficier du droit au logement social¹²³. Si le projet de loi était toujours pendant au moment de la visite de 2025, l'ECRI considère qu'il s'agit d'une mesure prometteuse. Sur un autre registre, des centres d'hébergement temporaire sont accessibles aux personnes réfugiées et aux personnes en demande d'asile enregistrées qui ne sont pas en mesure de se loger par elles-mêmes¹²⁴.
70. L'accès des personnes migrantes aux soins de santé dépend de leur statut juridique. L'ECRI est préoccupée par le fait que les personnes en demande d'asile n'ont droit qu'aux soins d'urgence et doivent rembourser l'intégralité des coûts des services et des médicaments reçus¹²⁵. Cela peut constituer un obstacle important pour ces personnes, car les contraintes financières peuvent les dissuader d'accéder aux services d'urgence et autres soins de santé dont elles ont besoin, les poussant à reporter leur traitement ou y renoncer. L'ECRI encourage vivement les autorités à revoir les dispositions applicables sur les soins de santé des personnes en demande d'asile qui résident légalement en Ukraine pour garantir leur accès effectif aux services de santé de base, y compris les soins primaires et d'urgence.
71. L'ECRI a en outre été informée que des lacunes dans la procédure d'asile se sont répercutées sur les perspectives d'intégration des personnes en demande

¹¹⁹ Coalition d'OSC (2025) : 800.

¹²⁰ On compte 32 clubs d'intégration conversationnelle répartis dans sept régions. Voir : The Tenth of April, [RIKA Project](#); [2024 Annual Report](#).

¹²¹ Parmi les autres changements apportés figurent l'élargissement du droit au travail pour les personnes dont la demande initiale de traitement des documents a été rejetée par le SMS mais qui ont fait appel de la décision devant les tribunaux, ainsi que la suppression de l'obligation de présenter un passeport lors d'une demande de permis de travail, une attestation de demande d'asile ou d'autres documents liés à la demande d'asile pouvant désormais suffire. Voir : Ukraine, [Loi relative à l'emploi](#).

¹²² Voir, en particulier : Right to Protection (2023b).

¹²³ Ukraine, [Projet de loi n° 12377](#) sur les principes de base de la politique du logement.

¹²⁴ Pour en savoir plus, voir Right to Protection (2025) : 8.

¹²⁵ Ukraine, Conseil des ministres, [Décret n° 121](#), 19 mars 2014 ; ECRE (2025).

d'asile¹²⁶. D'après les membres de la société civile, au moment de la visite de 2025, il restait difficile de demander une protection internationale. D'après les informations disponibles, les refus d'enregistrer ou de traiter les demandes n'étaient pas souvent accompagnés d'avis écrit ou de raison légale¹²⁷. De plus, l'attention de l'ECRI a été attirée sur la situation spécifique des ressortissants du Bélarus et de la Fédération de Russie qui ont dû demander l'asile dans le pays et dont les demandes auraient été rejetées par le SMS sur la seule base de leur nationalité, sans évaluation individuelle appropriée¹²⁸. Tout en reconnaissant le contexte complexe et délicat de la guerre d'agression contre l'Ukraine, l'ECRI invite les autorités à répondre aux préoccupations soulevées par le CERD des Nations Unies sur ces questions¹²⁹.

B. Roms

72. Au moment de la visite de 2025, les interlocuteurs rencontrés par la délégation de l'ECRI s'accordaient à dire que les Roms continuaient d'être l'un des groupes les plus marginalisés en Ukraine et que leur situation s'était détériorée depuis le début de la guerre d'agression massive¹³⁰. L'ECRI souligne de prime abord que l'intégration et l'inclusion des Roms sont étroitement liées au cadre national relatif aux minorités nationales en Ukraine. Pour cette raison, l'ECRI renvoie aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (AC FCNM), qui a également effectué une visite de suivi distincte en Ukraine en septembre 2025, dans le cadre de son sixième cycle de suivi.¹³¹
73. L'ECRI note avec satisfaction d'importantes évolutions législatives et stratégiques en Ukraine en matière d'inclusion des Roms ces dernières années, telles que l'adoption d'une stratégie nationale pour les Roms jusqu'en 2030 et ses plans d'action, l'élaboration du programme national et culturel « L'unité dans la diversité », et l'adoption de la loi sur les minorités nationales en 2023¹³². La stratégie nationale pour les Roms couvre un large éventail de domaines et désigne le service d'État sur la politique ethnique et la liberté de conscience (DESS) comme l'organe exécutif central, avec des autorités régionales chargées de concevoir des politiques. Parallèlement, l'ECRI note les préoccupations dont ont fait part plusieurs membres de la société civile selon lesquelles la stratégie ne répond pas de manière exhaustive aux besoins des Roms et ne lutte pas suffisamment contre l'antitsiganisme¹³³. L'ECRI encourage vivement les autorités à consacrer des fonds spéciaux à la mise en œuvre des politiques et des initiatives spécifiques aux Roms, à assurer la coordination effective entre les efforts déployés par les autorités locales, régionales et nationales et à honorer leur engagement de mettre en place

¹²⁶ Voir : Coalition d'OSC (2025) : 821-826. De plus, dans ses Observations finales de 2025, le CERD des Nations Unies a exprimé des préoccupations concernant les mauvaises conditions de vie signalées des personnes en demandes d'asile dans les centres d'accueil ainsi que les obstacles qu'elles rencontrent dans l'exercice de leurs droits compte tenu du fait que les documents qui leur sont délivrés comme des papiers d'identité valides ne sont pas reconnus. UN CERD (2025) : 33-34.

¹²⁷ Right to Protection (2025) : 3-4 ; Coalition des OSC (2025) : 824-826 ; HIAS et Right to Protection (2023) : 4.

¹²⁸ ECRE (2025) : 18-19 ; UN CERD (2025) : 33-34 ; ZMINA (2022).

¹²⁹ UN CERD (2025) : 33-34.

¹³⁰ UN CERD (2025) : 7-9 ; UPCHR (2025b) ; UPCHR (2024a) ; UPCHR (2024b) : 127 ; Commission européenne (2024) : 43 ; Voice of Romni (2024a).

¹³¹ AC FCNM, [Ukraine : visite du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#).

¹³² En 2021, l'Ukraine a adopté la stratégie visant à faciliter la réalisation des droits et des opportunités des personnes appartenant à la minorité nationale rom dans la société ukrainienne jusqu'en 2030 ([Stratégie nationale pour les Roms](#)). En juillet 2023, la stratégie nationale pour les Roms a été renouvelée. En décembre 2023, le [Plan d'action pour 2024-2025](#) a été adopté. Le programme « L'unité dans la diversité » a été [adopté](#) en septembre 2023. Adoptée en décembre 2022, la loi [n° 2827-IX](#) sur les minorités nationales est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. L'ECRI prend note que l'intégration et l'inclusion des Roms sont aussi étroitement liées au cadre national relatif aux minorités nationales en Ukraine et renvoie par conséquent aux travaux du Comité de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

¹³³ Voir aussi les [résultats](#) des consultations sur le plan national d'action concernant la stratégie pour les Roms organisées par le Conseil de l'Europe et le DESS en octobre 2025. Voir aussi : ARCA (2024) : 15-17 ; Coalition d'OSC (2025) : 524.

des « conseillers roms » pour la mise en œuvre des politiques pertinentes au niveau local et régional¹³⁴.

74. Il est ressorti des constatations de l'ECRI lors de sa visite de 2025 que l'absence de documents d'identité était toujours l'un des problèmes les plus sérieux rencontrés par les Roms en Ukraine¹³⁵. La guerre d'agression massive a non seulement entraîné une augmentation du nombre de Roms ayant perdu leurs documents d'identité, mais elle a aussi exacerbé les problèmes rencontrés par les Roms sans papiers, en particulier ceux qui sont des personnes déplacées à l'intérieur du territoire (PDI). Dans ce contexte, l'ECRI salue le projet pilote lancé en 2024 par le Commissaire parlementaire qui a permis à plus de 300 Roms d'obtenir des documents d'identité en très peu de temps¹³⁶. Le projet a permis de sensibiliser de manière proactive les communautés et de renforcer la coopération entre le Commissaire parlementaire, la société civile, les autorités locales et régionales et les communautés roms. L'ECRI estime que ce projet peut être considéré comme une **bonne pratique**.
75. La délégation de l'ECRI a constaté par elle-même, au cours de sa visite sur le terrain en 2025 à Mukachevo (dans la région de Zakarpattia), les nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les Roms PDI ou sans papiers pour d'autres raisons. La délégation de l'ECRI a en outre appris que les Roms dans une situation comparable à Zakarpattia et d'autres régions ukrainiennes ne sont la plupart du temps pas en mesure de bénéficier des mesures d'aide proposées par l'État dans la pratique et sont régulièrement confrontés à des difficultés supplémentaires lorsqu'ils tentent d'accéder aux services sociaux, à l'emploi, au logement, à l'éducation et aux services de santé¹³⁷. L'ECRI s'en inquiète particulièrement.
76. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI prend dûment note de la création d'un groupe de travail interministériel chargé de coordonner la mise en œuvre globale de la stratégie nationale pour les Roms,¹³⁸ ainsi que des mesures prévues et adoptées par le Conseil des ministres, avant et après la visite de l'ECRI en 2025, visant à simplifier les procédures existantes et à rendre les services administratifs plus accessibles.¹³⁹ Il s'agit clairement de mesures allant dans la bonne direction. Parallèlement, les informations recueillies par l'ECRI donnent à penser que, pour remédier à ce problème de longue date, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme dédié, inclusif et axé sur l'action, capable d'atteindre de manière proactive les Roms non documentés, y compris les personnes et familles difficiles à joindre, de fournir un soutien adapté et de faciliter le traitement des cas complexes. L'ECRI est convaincue que, sur la base des avancées positives et des

¹³⁴ Point 2.1.1. du plan d'action sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales (communautés) d'Ukraine.

¹³⁵ Aucune donnée officielle n'est disponible sur l'ampleur du problème d'absence de documents d'identité des Roms. Cependant, d'après des estimations approximatives, l'Ukraine compte 30 000 Roms sans papiers d'identité. Voir : UPCHR (2024b) : 129-134 ; BIDDH/OSCE (2024b) : 10.

¹³⁶ Au cours de l'année 2024, le projet pilote sur la documentation des personnes issues de la minorité nationale rom et le développement de mécanismes juridiques visant à simplifier la procédure a été lancé à Mukachevo, dans la région de Zakarpattia, par le Commissaire parlementaire dans le cadre d'un effort concerté avec le service d'État des migrations, le HCR, et l'ONG Chiricli. Voir : UPCHR (2025b) : 9-10 ; UPCHR (2024b) : 133-134.

¹³⁷ OSCE/ODIHR (2024b) : 10. La situation à Zakarpattia pose particulièrement problème : d'après les informations disponibles, seul un quart des Roms PDI auraient pu s'enregistrer comme PDI, comparé à 90 % dans le reste de l'Ukraine. Voir : Roma Foundation for Europe (2024) : 4.

¹³⁸ Ukraine, [Résolution](#) du Cabinet des ministres n° 468 du 19 avril 2022.

¹³⁹ Par exemple, des mesures pertinentes ont été prévues dans le plan d'action adopté par le Cabinet des ministres en mai 2025, dans le cadre des négociations d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne (Cabinet des ministres, ordonnance n° 475-r). En outre, l'ECRI a été informée qu'en décembre 2025, le Cabinet des ministres a adopté la résolution n° 1709 modifiant les procédures relatives, entre autres, à la délivrance de documents et prévoyant des mesures visant à simplifier ces procédures et à améliorer la mobilité des services administratifs concernés, notamment afin de rendre ces services plus accessibles aux personnes vivant dans des zones éloignées ou touchées par le conflit.

bonnes pratiques identifiées ci-dessus, une telle initiative contribuerait à garantir une mise en œuvre plus efficace sur le terrain par les autorités.

77. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes, à titre prioritaire, de créer un groupe de travail dans lequel seraient représentés les ministères et les services concernés, les autorités locales et régionales, les organisations de la société civile et le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine, afin d'identifier de manière proactive et de soutenir les Roms qui ont besoin de documents d'identité requis, notamment en simplifiant davantage les procédures administratives et en garantissant une aide ciblée pour surmonter les obstacles administratifs, le cas échéant.
78. Au cours de sa visite sur le terrain à Mukachevo, la délégation de l'ECRI s'est aussi entretenue avec des médiateurs roms travaillant dans un centre géré par une ONG qui aide les Roms à obtenir des papiers d'identité. Cette expérience a illustré le rôle crucial des médiateurs pour créer des liens entre les communautés roms et les autorités. En conséquence, l'ECRI est préoccupée par le faible nombre de médiateurs roms, dans la mesure où ils ne seraient qu'une vingtaine dans toute l'Ukraine, pour la plupart financés par l'ONG Chiricli¹⁴⁰. Les autorités ont informé l'ECRI que les médiateurs roms figurent dans le « registre public des professionnels » et qu'il appartient aux pouvoirs locaux et régionaux d'utiliser leurs fonds pour les recruter. L'ECRI encourage vivement les autorités à institutionnaliser davantage, développer et financer convenablement le travail des médiateurs roms.
79. L'inégalité signalée du niveau d'instruction des Roms est également une source de préoccupation de l'ECRI. Si les données varient, près de 20 % des Roms n'auraient reçu aucune éducation, 25 % ne sauraient ni lire ni écrire en ukrainien et seuls 1 % auraient bénéficié d'un enseignement supérieur¹⁴¹. D'après certaines informations, les femmes et les filles roms sont plus susceptibles d'abandonner l'école¹⁴². D'autres difficultés que rencontreraient les élèves roms dans les écoles sont leur niveau inférieur d'enseignement préscolaire, la capacité insuffisante du corps enseignant à s'adapter à leurs besoins spécifiques et l'antitsiganisme dans certaines écoles¹⁴³.
80. Il est apparu lors de la visite de 2025 que la pandémie de covid-19 et la guerre d'agression contre l'Ukraine avaient encore aggravé la situation déjà difficile des enfants et des jeunes roms dans le domaine de l'éducation¹⁴⁴. Les enfants roms, comparativement, ont souvent beaucoup de mal à accéder à l'apprentissage en ligne, notamment en raison de l'insuffisance des moyens techniques à leur disposition ainsi que de connexions internet et d'un réseau électrique peu fiables. La situation semble particulièrement préoccupante pour les enfants roms PDI. Au cours de sa visite sur le terrain à Mukachevo, la délégation de l'ECRI a aussi eu connaissance de préoccupations selon lesquelles certains roms PDI rencontraient des difficultés administratives lorsqu'ils voulaient inscrire leurs enfants à l'école et s'étaient heurtés à des préjugés et des difficultés d'intégration dans les communautés locales, même par rapport aux Roms locaux. L'ECRI note avec satisfaction plusieurs initiatives mises en place dans ce domaine, comme le

¹⁴⁰ Roma Foundation for Europe (2024) : 12.

¹⁴¹ Ces informations ont été [fournies](#) par le Commissaire parlementaire en mars 2023. À cet égard, les recherches menées par l'ONG Winds of Change dans dix communautés roms dans les régions d'Odessa et de Mykolaïv montrent que 68 % des personnes interrogées étaient totalement analphabètes ou avaient du mal à lire et écrire, et 59 % ne savaient pas compter ou rencontraient d'importantes difficultés. La situation observée concernant les femmes et les filles roms était la suivante : 34 % ne sont jamais allées à l'école, 49 % n'ont été scolarisées que les premières années d'école, 10 % n'ont pas terminé l'enseignement secondaire, et seuls 2 % ont terminé l'enseignement supérieur. Voir : Winds of Change (2024) : 12-13.

¹⁴² Voir, entre autres : ARCA et al (2025) : 6-7; Voice of Romni (2024b) : 26-30 ; Winds of Change (2024).

¹⁴³ BIDDH/OSCE (2024) : 12 ; Chiricli et ERGO Network (2025) : 13.

¹⁴⁴ Voir : Roma Foundation for Europe (2024) : 17 ; BIDDH/OSCE (2024) : 12; Voice of Romni (2024a) : 29-32 ; IRF (2023).

Romany Early Years Network en Ukraine, qui a déployé des programmes visant à améliorer l'éducation préscolaire et à former le personnel scolaire sur les pratiques inclusives pour les enfants roms¹⁴⁵. L'ECRI y voit une **bonne pratique**.

81. Il est en outre apparu lors de la visite de l'ECRI que certaines écoles comptaient principalement des élèves roms, en particulier dans la région de Zakarpattia, ce qui soulève des inquiétudes sur la ségrégation de fait des élèves roms, qui est en partie liée à la ségrégation résidentielle des Roms. Dans ce contexte, en avril 2022, la huitième cour administrative d'appel s'est prononcée en faveur d'une mère dont les enfants roms s'étaient vu refuser l'accès à un établissement intégré à Oujhorod (région de Zakarpattia) et ont été orientés vers une école réservée aux Roms. À la suite de cette décision, le conseil municipal d'Oujhorod a modifié la carte scolaire dans la région, permettant aux familles roms d'inscrire leurs enfants dans l'école de leur choix¹⁴⁶. L'ECRI se félicite de cette évolution. Lors de sa visite à Mukachevo en 2025, la délégation de l'ECRI s'est rendue dans un établissement de langue hongroise, dont les élèves étaient pratiquement tous roms. La délégation a eu l'impression que, même s'il était difficile de favoriser la fréquentation scolaire, en particulier pour les élèves roms vivant dans des zones d'implantation substantielle, le personnel scolaire manifestait une volonté de répondre à leurs besoins spécifiques. D'après les autorités, la concentration d'élèves roms dans certaines écoles est influencée non seulement par la ségrégation dans le logement des Roms mais également par la nécessité de refléter leurs besoins et préférences linguistiques¹⁴⁷.
82. Compte tenu des informations et des constatations susmentionnées, l'ECRI considère qu'il est essentiel que les autorités, à tous les échelons administratifs, prennent des mesures fermes pour améliorer l'inclusion des roms en milieu scolaire, en particulier dans les régions à forte densité de population rom.
83. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures pour assurer que les enfants roms ont accès à une éducation de qualité en vue d'augmenter le nombre d'inscriptions et de lutter contre l'abandon scolaire, et notamment de (i) mettre en œuvre des mesures visant à favoriser leur accès à l'apprentissage en ligne et à des dispositifs d'enseignement mobiles, (ii) financer et mettre en œuvre des programmes éducatifs spécifiques pour les femmes et les filles roms, et (iii) créer des initiatives de sensibilisation destinées à encourager la fréquentation scolaire des enfants roms qui vivent dans des zones d'implantation substantielle, en coordination étroite avec les médiateurs roms et les familles concernées. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
84. L'ECRI note avec préoccupation que la guerre d'agression massive a aussi eu des répercussions sur l'inclusion des Roms dans l'emploi, certaines données estimant que le taux de chômage des Roms avoisine les 75 %. De plus, l'absence de papiers d'identité d'un grand nombre de Roms les empêche d'accéder à l'emploi formel. L'antitsiganisme dans les pratiques de recrutement serait aussi répandu et les Roms sont souvent cantonnés à des emplois informels ou saisonniers, ce qui les prive de sécurité financière à long terme¹⁴⁸. Les autorités ont informé l'ECRI que divers services d'orientation professionnelle sont mis à disposition en ligne, et que les fonctionnaires du SESU se sont rendus dans les zones d'implantation substantielle des Roms à plusieurs reprises pour leur expliquer les aides et les services dont ils peuvent bénéficier. Cependant, l'ECRI déplore l'absence actuelle

¹⁴⁵ Le projet [REYN Ukraine](#), mis en place en Ukraine en 2016, est organisé par l'ONG Blaho, qui intervient en tant que coordinateur national et travaille avec un réseau étendu d'ONG, d'experts, et de partenaires locaux dans tout le pays.

¹⁴⁶ European Roma Rights Centre (2022).

¹⁴⁷ En ce qui concerne la question du multilinguisme en milieu scolaire et ses répercussions sur les élèves roms, il est fait référence aux travaux de l'AC FCNM.

¹⁴⁸ ODIHR (2024) : 13 ; Roma Foundation for Europe (2024) : 12 ; ARCA (2024) : 16-17 ; Chiricli et ERGO Network (2025) : 14-15.

de programmes gouvernementaux ciblés visant à améliorer les possibilités d'emploi et les compétences professionnelles des Roms. L'ECRI encourage les autorités à travailler de concert avec les membres concernés de la société civile, les communautés et les médiateurs roms afin de mettre en œuvre des mesures adaptées pour améliorer l'accès des Roms à l'emploi, y compris des mesures ciblant spécifiquement les femmes roms.

85. D'après les informations disponibles, les Roms continuent de rencontrer d'importantes difficultés en matière de logement, en particulier ceux qui vivent dans ce qu'il est convenu d'appeler les « zones d'implantation substantielle », des bidonvilles ou des logements informels sans avoir accès à l'eau courante, à l'électricité, au chauffage ou détenir de documents de propriété. Les Roms PDI sont dans une situation de grande vulnérabilité et ont du mal à trouver des logements à louer, apparemment en raison de contraintes financières et de pratiques discriminatoires notamment. Les Roms qui vivent dans des logements informels, très souvent, ne seraient pas en mesure d'obtenir des aides qui sont par ailleurs disponibles pour la reconstruction des biens endommagés¹⁴⁹. Lors de sa visite sur le terrain à Mukachevo en 2025, la délégation de l'ECRI s'est rendue dans un centre d'hébergement géré par des Roms, soutenu par l'ONG Chiricli, qui a été cité en exemple de la demande d'initiatives spécifiques pour les Roms PDI. L'ECRI encourage vivement les autorités à soutenir de telles activités et à travailler en coopération avec les autorités locales et régionales pour étendre de manière significative les projets visant à améliorer les conditions de vie dans les « zones d'implantation substantielle ».
86. L'ECRI a aussi appris que d'autres difficultés persistent dans l'accès des Roms aux soins de santé, en particulier du fait de l'absence de documents d'identité et de moyens financiers insuffisants, qui ont une incidence négative sur l'accès aux services de santé et aux médicaments de base¹⁵⁰. Néanmoins, l'ECRI a été informée des progrès accomplis pour améliorer l'accès des Roms aux soins de santé, notamment les campagnes de vaccination des enfants roms et des initiatives visant à améliorer la santé sexuelle et reproductive des femmes et des filles roms. L'ECRI espère que les autorités renforceront leur coopération avec la société civile et les médiateurs afin d'éliminer les obstacles pratiques que rencontrent les Roms pour se faire soigner, et d'étendre les services médicaux de proximité, notamment en matière de prévention, aux communautés roms marginalisées et éloignées.

IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À L'UKRAINE

A. Législation anti-discrimination

87. Dans son rapport précédent sur l'Ukraine (paragraphe 9 à 15), l'ECRI identifiait des insuffisances dans la législation anti-discrimination. Outre l'absence de reconnaissance explicite de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre comme motifs protégés en droit pénal, l'ECRI est préoccupée par le fait que la responsabilité administrative pour discrimination en vertu de l'article 16 de la loi sur les principes de prévention de la discrimination et de lutte contre la discrimination reste inapplicable, le Code sur les infractions administratives n'établissant pas d'infraction administrative correspondante. De ce fait, il est impossible d'engager des procédures, ni de prononcer des sanctions¹⁵¹. L'ECRI a appris que le projet de loi n° 13597, déposé au parlement en septembre 2025, peut

¹⁴⁹ ODIHR (2024) : 7-9 ; Roma Foundation for Europe (2024) : 11-14 ; ARCA (2024) : 12 ; Chiricli et ERGO Network (2025) : 18-19.

¹⁵⁰ ODIHR (2024) : 7-9 ; Roma Foundation for Europe (2024) : 10-11 ; ARCA (2024) : 16 ; Chiricli et ERGO Network (2025) : 16-17.

¹⁵¹ Ukraine, [Loi sur les principes de prévention de la discrimination et de lutte contre la discrimination en Ukraine](#). Voir aussi : UPCHR (2023) : 142-143 ; Coalition d'OSC (2025) : 496.

remédier à cette lacune¹⁵². L'ECRI encourage vivement les autorités à soutenir l'adoption de modifications législatives appropriées en la matière.

B. Prévenir et combattre le racisme et l'intolérance au sein de la police nationale, du service national des gardes-frontière et des forces armées

88. L'ECRI reconnaît les circonstances exceptionnellement difficiles auxquelles font face la police nationale, le service national des gardes-frontière et les forces armées dans le contexte de la guerre d'agression par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Leur travail, toujours essentiel, est encore plus chargé de sens dans ce contexte. L'ECRI note avec satisfaction que, de manière générale, l'Ukraine a pris des mesures pour renforcer la promotion des droits humains et l'égalité dans les missions de ces organes.
89. Concernant la police nationale, conformément aux dispositions relatives à l'éthique des fonctionnaires de police adoptées en 2016, un fonctionnaire de police en service doit faire preuve de respect envers la dignité de toute personne et la traiter de manière équitable et impartiale, sans distinction de « race », de religion ou d'orientation sexuelle, entre autres, et ne doit tolérer aucune forme de discrimination¹⁵³. L'ECRI note aussi avec satisfaction la création d'un département spécialisé dans les droits humains au sein de la police nationale en 2021, notamment pour organiser des activités de formation et contrôler le respect des normes relatives aux droits humains, ainsi que l'augmentation du nombre de formations ad hoc visant à renforcer les capacités des forces de police sur les questions liées aux droits humains et à l'égalité ainsi que sur la mobilisation des groupes relevant du mandat de l'ECRI ces dernières années¹⁵⁴. L'ECRI encourage les autorités à s'inspirer de ces initiatives pour développer des formations régulières sur des questions d'intérêt pour l'ECRI et à renforcer le service des droits humains au sein de la police nationale afin d'intégrer la promotion de l'égalité et l'interdiction de la discrimination.
90. Malgré ces évolutions positives, l'ECRI a eu connaissance de nombreux signalements d'incidents impliquant des allégations de comportements racistes ou LGBTIphobes de la part de la police¹⁵⁵.
91. Concernant le service national des gardes-frontière, l'ECRI a été informée d'allégations, qui ont attiré l'attention des médias et ont ensuite été établies par la société civile et des organismes internationaux de défense des droits humains, faisant état de comportements racistes de la part de certains gardes-frontière contre des personnes d'origine africaine, asiatique, du Moyen-Orient et d'Amérique latine, au lendemain de l'invasion massive de l'Ukraine¹⁵⁶. L'ECRI note que les autorités ukrainiennes ont publiquement contesté ces allégations¹⁵⁷.

¹⁵² Ukraine, [Projet de loi n° 13597](#) sur les modifications apportées au Code sur les infractions administratives et au Code pénal concernant la lutte contre la discrimination.

¹⁵³ Ukraine, [Ordonnance n° 1179](#) sur l'approbation des dispositions relatives à l'éthique des fonctionnaires de police.

¹⁵⁴ À titre d'illustration, en avril 2024, l'ONG Gender Stream et le Département de l'inspection générale et du respect des droits humains au sein de la police nationale ont signé un accord de coopération afin de développer des lignes directrices pour une communication éthique avec les personnes LGBTI et pour organiser des [formations](#) pour les fonctionnaires de police. En 2024, le Commissaire parlementaire a dispensé 3 formations à des fonctionnaires de la police nationale afin de les aider à prévenir les pratiques discriminatoires et à favoriser un climat de compréhension mutuelle et de confiance entre les communautés roms et la police. Voir UPCHR (2025b) : 9. Une liste non exhaustive d'initiatives en la matière figure aussi dans le [plan d'action](#) du Gouvernement ukrainien sur les mesures à mettre en œuvre pour se conformer à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Maymulakhin et Markiv c. Ukraine*.

¹⁵⁵ Voir, par exemple, Prévenir et lutter contre le recours au profilage racial par les membres des forces de l'ordre : UN CERD (2025) : 17-18. Voir aussi Nash Svit Center (2025) : 32-35.

¹⁵⁶ UN CERD (2025) : 29-30 ; Nations Unies (3 mars 2022). Voir aussi CNN (4 mars 2022) ; Al Jazeera (2 mars 2022) ; Telegraph (28 février 2022) ; Time (1^{er} mars 2022) ; France 24 (1^{er} mars 2022).

¹⁵⁷ Dans sa [déclaration](#) publiée sur les réseaux sociaux concernant les incidents signalés, le ministère des Affaires étrangères a indiqué qu'il n'y a pas eu de discrimination fondée sur la race, couleur de peau ou la nationalité dans les activités de passage de

92. Les signalement d'actes transphobes impliquant des gardes-frontière aux frontières occidentales de l'Ukraine soulèvent aussi des préoccupations¹⁵⁸. Dans un cas datant de 2024, des femmes transgenres auraient été empêchées de quitter le pays alors qu'elles avaient achevé la procédure de reconnaissance juridique du genre et détenaient les documents pertinents. Dans un autre cas de 2024, les gardes-frontière auraient déclaré que la femme concernée « n'avait pas l'air assez féminine », l'ont accusée de falsification de document, et se sont adressés à elle en employant des pronoms masculins. L'ECRI note que les autorités ukrainiennes ont décrit ces affaires comme des cas exceptionnels liés à des obligations militaires non résolues.
93. Dans ce contexte, l'ECRI salue l'adoption, en novembre 2024, des « Règles de comportement éthique et vertueux du personnel du Service national des gardes-frontière », qui comprennent des dispositions relatives à la prévention de la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions.¹⁵⁹
94. Pour ce qui concerne les forces armées, l'ECRI se félicite de mesures récemment prises en matière de prévention et de lutte contre le racisme et l'intolérance, notamment la création d'un département chargé de la protection des droits des militaires et la mise en service d'une ligne d'assistance pour enregistrer les plaintes de comportements répréhensibles, comme une discrimination présumée. L'ECRI note aussi avec satisfaction que, d'après la société civile, les attitudes envers les militaires LGBTI au sein des forces armées sont considérées comme « la plupart du temps tolérantes, si ce n'est amicales » et que les attitudes homophobes et les actes d'homophobie, s'ils peuvent se produire¹⁶⁰, n'ont pas un caractère structurel ou institutionnel, et sont généralement suivis d'actions visant à enquêter sur ces actes, protéger les victimes et remédier à la situation de manière plus générale¹⁶¹.
95. Parallèlement, l'ECRI est fortement préoccupée par des allégations de mauvais traitements et de violence physique dont auraient été victimes de nombreux Témoins de Jéhovah emmenés de force dans des unités militaires. Entre mars 2024 et juin 2025, plus de 150 incidents de ce type ont été signalés. Outre les mauvais traitements physiques, les signalements soulignent du harcèlement verbal généralisé et des menaces motivées par l'intolérance religieuse¹⁶².
96. L'ECRI recommande aux autorités d'envoyer régulièrement un message ferme de tolérance zéro à l'égard du racisme, de l'intolérance religieuse, et de la LGBTIphobie au sein de la police nationale, du service national des gardes-frontière, et des forces armées, y compris par la formation adaptée et, si nécessaire, des instructions pertinentes. À cet égard, les autorités devraient, le cas échéant, faire des déclarations publiques condamnant les actes racistes et LGBTIphobes et veiller à ce que toute indication de tels comportements par les membres des forces de l'ordre ou de l'armée fassent l'objet d'enquêtes effectives.

frontière, et que les fonctionnaires ont suivi le principe consistant à donner la priorité aux femmes et aux enfants et ont veillé à adopter une approche du « premier arrivé, premier servi » pour les autres. Voir aussi : ZMINA (3 mars 2022).

¹⁵⁸ Nash Svit Center (2025) : 11 et 34 ; ECOM (2024) : 40 ; ILGA Europe et al (2022).

¹⁵⁹ Ukraine, [ordonnance n° 741](#) portant sur l'approbation des règles de comportement éthique et vertueux du personnel du Service national des gardes-frontière.

¹⁶⁰ Quatre actes LGBTIphobes commis par des membres des forces armées ont été enregistrés en 2024. Voir : Nash Svit Center (2025) : 33-34 ; BBC (25 juin 2024).

¹⁶¹ Nash Svit Center (2022).

¹⁶² European Association of Jehovah's Witnesses (2025) ; UN OHCHR (2024) : 21-22. S'agissant plus spécifiquement du traitement des personnes privées de liberté, il est fait référence aux travaux du Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

C. Préoccupations liées à des groupes religieux spécifiques dans le contexte de la guerre d'agression massive contre l'Ukraine

97. Les répercussions des obligations liées au service militaire sur certaines minorités religieuses figurent parmi les sujets sur lesquels l'ECRI a été alertée. Tout d'abord, l'ECRI reconnaît pleinement la gravité de la situation à laquelle est confrontée l'Ukraine ainsi que son droit à la légitime défense à la suite de la guerre d'agression par la Fédération de Russie, qui a nécessairement entraîné des mesures de conscription plus strictes. Parallèlement, l'ECRI se fait l'écho des préoccupations soulevées par un certain nombre de membres de la société civile, le Commissaire parlementaire et d'autres mécanismes internationaux de défense des droits humains, comme le HCR¹⁶³, concernant la manière dont la mobilisation actuelle, dans le cadre de laquelle l'objection de conscience a été exclue, affecte les communautés religieuses ou certains de leurs membres qui refusent le service militaire armé et non armé mais qui sont néanmoins disposés à exécuter un service civil alternatif et à contribuer à l'effort de guerre de leur pays.
98. Entre janvier 2022 et décembre 2025, un total de 967 procédures pénales auraient été engagées contre des Témoins de Jéhovah au titre de l'article 336 du Code pénal (insoumission à la conscription pour le service militaire en période de mobilisation, pour une période spéciale, ou pour le service militaire des réservistes pendant une période spéciale), qui prévoit une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans. L'ECRI a également appris que, sur ces affaires, 345 ont été renvoyées devant les tribunaux et que les juridictions de première instance ont rendu des condamnations dans 47 cas. Au cours de la même période, 13 procédures pénales auraient été engagées et transmises aux tribunaux contre des Témoins de Jéhovah pour « refus d'exécuter des ordres militaires » (article 402), et 44 procédures pénales auraient été engagées contre des Témoins de Jéhovah pour « abandon non autorisé d'une unité militaire » (article 407), lesquelles ont donné lieu ou peuvent donner lieu à des peines pouvant aller jusqu'à dix ans d'emprisonnement, sept d'entre elles ayant été renvoyées devant les tribunaux.¹⁶⁴ À la suite de ces poursuites ou condamnations, selon des informations de décembre 2025, un Témoin de Jéhovah est placé en détention provisoire ou en train de purger une peine d'emprisonnement, tandis que sept affaires ont été renvoyées devant les tribunaux.
99. En octobre 2025, la Cour suprême a jugé que la législation ukrainienne ne comporte aucune exemption du service militaire obligatoire pendant la mobilisation sur la base de l'objection de conscience, tout en affirmant que la mobilisation ne supprime pas le droit de refuser de porter ou d'utiliser des armes et d'exercer uniquement des fonctions militaires qui ne sont pas liées au combat¹⁶⁵. Parallèlement, des procédures sont pendantes devant la Cour constitutionnelle d'Ukraine concernant les restrictions en vigueur liées à l'objection de conscience en temps de guerre et les sanctions pénales pour refus d'effectuer le service pour ces motifs.
100. L'ECRI renvoie les autorités ukrainiennes aux considérations de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dans son mémoire *amicus curiae* sur le service alternatif (non militaire) à la suite d'une demande de la Cour constitutionnelle d'Ukraine¹⁶⁶. La Commission de Venise a considéré que, même si les États

¹⁶³ UN OHCHR (2024): 21-22; UPCHR (2024a): 85.

¹⁶⁴ La situation aurait été particulièrement problématique à la suite d'une lettre d'information rendue par le bureau du procureur général en août 2024 adressée aux chefs des parquets régionaux, concernant la position juridique de la Cour suprême dans sa décision du 13 juin 2024 dans l'affaire n° 601/2491/22 relative aux spécificités de l'établissement des éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article 336 du Code pénal. Voir également: Jehovah's Witnesses (2025); European Association of Jehovah's Witnesses (2025).

¹⁶⁵ Voir le [communiqué de presse](#) (en anglais) et la [décision](#) (en ukrainien) de la Cour suprême dans l'affaire n° 573/838/24.

¹⁶⁶ Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2025).

disposent d'une marge d'appréciation en cas de mobilisation générale, la nature même de l'objection de conscience implique qu'elle ne peut être totalement exclue en temps de guerre. L'ECRI encourage donc les autorités à procéder régulièrement à de véritables consultations avec les Témoins de Jéhovah et toute autre communauté religieuse concernée pour répondre à leurs préoccupations sur l'objection de conscience et à mettre en place un service alternatif non militaire pour permettre à ces communautés de soutenir l'Ukraine en temps de guerre. À cet égard, l'ECRI salue la volonté des autorités d'élaborer et d'adopter une loi pour garantir le droit à effectuer un service alternatif pendant la loi martiale¹⁶⁷.

101. Une autre question portée à l'attention de l'ECRI porte sur les mesures législatives visant à restreindre ou faire cesser les activités des organisations religieuses qui sont considérées comme étant institutionnellement ou canoniquement liées à un « centre d'influence » situé dans un pays engagé dans une agression armée contre l'Ukraine¹⁶⁸. L'ECRI relève que la loi oblige ces organisations à rompre de tels liens et ne prévoit la possibilité de mettre fin à leurs activités qu'en cas de refus illégal de se conformer à une injonction de remédier à des violations de la loi, et qu'au moment de la visite de l'ECRI en Ukraine, aucune de ces organisations n'avait été dissoute. Tout en reconnaissant pleinement la complexité de la situation et la légitimité des considérations de sécurité nationale dans le contexte de la guerre d'agression contre l'Ukraine, l'ECRI a pris note d'informations communiquées par plusieurs membres de la société civile et experts internationaux laissant penser que ces mesures risquent de remettre exagérément en cause l'égalité de traitement des fidèles appartenant aux communautés religieuses concernées dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion¹⁶⁹. À cet égard, l'ECRI a aussi été informée de préoccupations concernant une potentielle méfiance croissante de la société envers tous les fidèles appartenant à ces communautés. L'ECRI encourage donc les autorités à prendre des mesures visant à prévenir tout traitement discriminatoire ou toute forme d'intolérance envers les membres des communautés religieuses concernées par l'application de la nouvelle loi.

¹⁶⁷ Voir point 3.3 de la feuille de route sur l'État de droit adoptée par le Conseil des ministres en mai 2025, dans le contexte des négociations en vue de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE : Ukraine, Conseil des ministres, [Ordonnance n° 475-r](#), 14 mai 2025.

¹⁶⁸ En août 2024, le Parlement a adopté la [Loi n° 3894-IX](#) sur la protection de l'ordre constitutionnel dans les activités des organisations religieuses. À la suite de l'entrée en vigueur de cette loi, le service d'État sur la politique ethnique et la liberté de conscience (DESS) a mené une enquête et a donné neuf mois à l'Église orthodoxe ukrainienne du Patriarcat de Moscou (UOC-MP) pour rompre les liens canoniques avec Moscou ou faire face à des interdictions prononcées par la justice. En août 2025, le gouvernement a considéré que l'UOC-MP ne s'était pas conformée aux mesures demandées et a saisi un tribunal afin qu'il interdise les activités de l'UOC-MP, conformément à la loi susmentionnée. La procédure était encore en cours au moment de la visite de 2025.

¹⁶⁹ Nations Unies (2025) ; Human Rights Watch (2024) ; UN CERD (2025).

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de l'Ukraine une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- (§ 46) L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de mener des campagnes de sensibilisation dans le pays afin de prévenir le discours de haine, y compris le discours de haine en ligne, contre les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, en particulier les personnes LGBTI et les Roms, en soulignant l'importance de la diversité et de la tolérance dans la société, en coopération avec les membres concernés de la société civile.
- (§ 77) L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de créer un groupe de travail dans lequel seraient représentés les ministères et les services concernés, les autorités locales et régionales, les organisations de la société civile et le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine, afin d'identifier de manière proactive et de soutenir les Roms qui ont besoin de documents d'identité requis, notamment en simplifiant davantage les procédures administratives et en garantissant une aide ciblée pour surmonter les obstacles administratifs, le cas échéant.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (paragraphe 4) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que le Commissaire parlementaire dispose des ressources humaines et financières adéquates, qui doivent être à la mesure de sa charge de travail et de sa gamme de compétences accrues, pour lui permettre de s'acquitter de manière appropriée de l'ensemble de sa mission, conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.
2. (paragraphe 9) L'ECRI recommande aux autorités de veiller, en consultation avec les organisations concernées de la société civile et les personnes représentant les groupes relevant du mandat de l'ECRI, à ce que l'éducation aux droits humains comprenne des sujets obligatoires liés aux droits humains, à l'égalité et à la diversité, devant être couverts par tous les établissements dans la pratique.
3. (paragraphe 16) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre des mesures visant à développer la compréhension et le respect des élèves LGBTI en milieu scolaire et à prévenir le harcèlement LGBTIphobe, notamment en élaborant des lignes directrices destinées au personnel scolaire, en adoptant une politique de tolérance zéro à l'égard de tels actes dans les établissements d'enseignement, et en concevant des formations adaptées pour le personnel éducatif.
4. (paragraphe 25) L'ECRI recommande aux autorités de soutenir fermement l'adoption de modifications législatives de manière à inclure expressément les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans la loi sur les principes de prévention de la discrimination et de lutte contre la discrimination et d'autres législations applicables comportant des dispositions de lutte contre la discrimination. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
5. (paragraphe 30) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs efforts pour améliorer l'accès des personnes LGBTI aux soins de santé, et notamment (i) veiller, dans la mesure du possible, à ce que les personnes transgenres bénéficient d'un accès sûr, abordable et rapide aux traitements d'affirmation de genre dont elles ont besoin ; (ii) dispenser une formation aux professionnels de santé afin d'améliorer la connaissance, la sensibilisation et la compréhension des besoins des personnes LGBTI dans ce domaine, si nécessaire en associant des universités et des associations médicales ; (iii) travailler aux côtés des communautés LGBTI et des membres concernés de la société civile pour améliorer l'accès des personnes LGBTI aux informations sur les soins de santé disponibles et leurs droits dans ce domaine.
6. (paragraphe 33) L'ECRI recommande aux autorités de faire aboutir la révision de la législation pertinente et des protocoles de soins de santé afin de garantir une procédure rapide, transparente et accessible permettant aux personnes transgenres d'obtenir une reconnaissance juridique de leur genre, qui ne soit pas subordonnée à des exigences excessives, telles que des procédures médicales et/ou des examens psychiatriques, conformément à la Recommandation de politique générale n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination contre les personnes LGBTI et d'autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
7. (paragraphe 39) L'ECRI recommande aux autorités de créer un groupe de travail interinstitutionnel chargé de la surveillance des discours de haine, mettant particulièrement l'accent sur les formes racistes et LGBTIphobes de ces discours, ainsi que de faire des propositions d'action, en tenant dûment compte de la

Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine. Ce groupe devrait rassembler des représentantes et des représentants des autorités concernées, des organisations de la société civile et des groupes relevant de la mission de l'ECRI, ainsi que du Commissaire parlementaire aux droits de l'homme, dans le respect de l'indépendance de cette institution.

8. (paragraphe 46) L'ECRI recommande à titre prioritaire aux autorités ukrainiennes de mener des campagnes de sensibilisation dans le pays afin de prévenir le discours de haine, y compris le discours de haine en ligne, contre les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, en particulier les personnes LGBTI et les Roms, en soulignant l'importance de la diversité et de la tolérance dans la société, en coopération avec les membres concernés de la société civile.
9. (paragraphe 54) L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de poursuivre leurs efforts, en consultation avec les membres de la société civile, afin de proposer ou soutenir des modifications de la législation pénale et autre législation applicable, de manière à veiller à ce que ces modifications (i) incluent expressément l'orientation sexuelle, l'identité de genre, les caractéristiques sexuelles, l'origine ethnique, et la couleur dans la liste des motifs protégés, et (ii) permettent de poursuivre d'office les crimes de haine. Ce faisant, les autorités devraient tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe, si nécessaire.
10. (paragraphe 58) L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures supplémentaires pour que les crimes de haine soient dûment recensés et fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces, notamment (i) adopter des lignes directrices ou des protocoles opérationnels clairs en matière d'identification et de recensement des éléments de crimes de haine ; (ii) dispenser à la police et autre personnel de la justice pénale une formation adaptée et pratique sur ce sujet, qui soit obligatoire dans le cadre de leur formation initiale et continue ; (iii) intégrer des lignes directrices ou des protocoles opérationnels dans la gestion des cas au quotidien, avec une obligation claire pour les fonctionnaires de police et les procureurs d'envisager la motivation de haine dans chaque affaire et d'enregistrer tout élément de haine perçu par la victime. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation CM/Rec(2024)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine. Si nécessaire, un soutien supplémentaire du Conseil de l'Europe devrait être sollicité.
11. (paragraphe 61) L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes d'intensifier leurs efforts pour détecter les activités extrémistes organisées, enquêter sur ces actes et les poursuivre, y compris veiller à ce que la police et les autres services chargés de l'application des lois examinent les liens entre les incidents motivés par la haine et les organisations extrémistes. Si nécessaire, il convient de prendre des mesures dissuasives pour lutter contre l'extrémisme violent et les groupes véhiculant la haine.
12. (paragraphe 65) L'ECRI recommande aux autorités de concevoir et de mettre en œuvre un cadre stratégique spécifique pour l'intégration et l'inclusion des personnes migrantes en Ukraine, couvrant tous les domaines de la vie sociale. Il devrait inclure des objectifs concrets et mesurables, assortis d'un calendrier de mise en œuvre et d'une évaluation, ainsi qu'un budget dédié. Lors de l'élaboration de ce document, les autorités devraient s'inspirer du modèle de cadre du Conseil de l'Europe pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national et organiser des consultations sérieuses avec les membres concernés de la société civile et les organisations internationales. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.

13. (paragraphe 77) L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes, à titre prioritaire, de créer un groupe de travail dans lequel seraient représentés les ministères et les services concernés, les autorités locales et régionales, les organisations de la société civile et le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine, afin d'identifier de manière proactive et de soutenir les Roms qui ont besoin de documents d'identité requis, notamment en simplifiant davantage les procédures administratives et en garantissant une aide ciblée pour surmonter les obstacles administratifs, le cas échéant.
14. (paragraphe 83) L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures pour assurer que les enfants roms ont accès à une éducation de qualité en vue d'augmenter le nombre d'inscriptions et de lutter contre l'abandon scolaire, et notamment de (i) mettre en œuvre des mesures visant à favoriser leur accès à l'apprentissage en ligne et à des dispositifs d'enseignement mobiles, (ii) financer et mettre en œuvre des programmes éducatifs spécifiques pour les femmes et les filles roms, et (iii) créer des initiatives de sensibilisation destinées à encourager la fréquentation scolaire des enfants roms qui vivent dans des zones d'implantation substantielle, en coordination étroite avec les médiateurs roms et les familles concernées. Il conviendra de solliciter un soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
15. (paragraphe 96) L'ECRI recommande aux autorités d'envoyer régulièrement un message ferme de tolérance zéro à l'égard du racisme, de l'intolérance religieuse, et de la LGBTIphobie au sein de la police nationale, du service national des gardes-frontière, et des forces armées, y compris par la formation adaptée et, si nécessaire, des instructions pertinentes. À cet égard, les autorités devraient, le cas échéant, faire des déclarations publiques condamnant les actes racistes et LGBTIphobes et veiller à ce que toute indication de tels comportements par les membres des forces de l'ordre ou de l'armée fassent l'objet d'enquêtes effectives.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Ukraine: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2020), [Conclusions de l'ECRI sur la mise en oeuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Ukraine](#), CRI(2020)28.
2. ECRI (2017), [Cinquième rapport sur l'Ukraine](#), CRI(2017)38.
3. ECRI (2015), [Conclusions de l'ECRI sur la mise en oeuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Ukraine](#), CRI(2015)25.
4. ECRI (2012a), [Quatrième rapport sur l'Ukraine](#), CRI(2012)6.
5. ECRI (2008), [Troisième rapport sur l'Ukraine](#), CRI(2008)4.
6. ECRI (2002), [Second rapport sur l'Ukraine](#), CRI(2002)23.
7. ECRI (1999), [Premier rapport sur l'Ukraine](#), CRI(99)10.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#) : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022a), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, CRI(2022)06.
13. ECRI (2001), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017.
15. ECRI (2004), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#) : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'antisiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. ECRI (2012b), [Recommandation de politique générale n° 14](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n°15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n°16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023), [Recommandation de politique générale n° 17](#) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
25. ECRI (2025), [Glossaire de l'ECRI](#).
26. ECRI (2022b), [Déclaration](#) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (adoptée lors de sa 88^e réunion plénière, 29 mars-1^{er} avril 2022).

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

27. Al Jazeera (2022, 2 mars), [More African students decry racism at Ukrainian borders](#).
28. Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) (2019, octobre), [Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation](#).
29. Amnesty International (2019), [Ukraine: Human rights under pressure, their advocates under attack](#).
30. ARCA et al (2025), [Information Note on Progress Achieved in Ukraine Implementing the Rights of the Roma Minority of Ukraine](#), in the context of the 115th Session of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination.
31. ARCA (2024), [Recovery of Ukraine and the perspective of Ukrainian Roma civil society: position paper of Ukrainian Roma civil society organisations](#).
32. BBC (2024, 25 juin), [LGBT troops on Ukraine's front line fight homophobia at home](#).
33. Chiricli Roma Women Fund and ERGO Network (2025), Shadow report on the situation of Roma rights in Ukraine.
34. CNN (2022, 4 mars), [Foreign students fleeing Ukraine say they face segregation, racism at border](#).
35. The Conversation (2025, 21 mai), [Russia's invasion united different parts of Ukraine against a common enemy – 3 years on, that unanimity still holds](#).
36. Coalition des OSC: Agency for Legislative Initiatives, Tomorrow's Lawyer, Ukrainian Bar Association, Transparency International Ukraine, ZMINA Human Rights Centre (2024), [Shadow report on Chapter 23 "Justice and Fundamental Rights" of the European Commission's report on Ukraine in 2023](#).
37. Commission européenne (2024), Ukraine 2024 Report: Commission staff working document accompanying the 2024 Communication on EU enlargement policy, [SWD\(2024\) 699 final](#).
38. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2025), [Sixth report submitted by Ukraine](#), pursuant to Article 25 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, received on 10 January 2025.
39. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2022), [Les personnes LGBTI touchées par la guerre en Ukraine ont besoin de protection - Commissaire aux droits de l'homme](#).
40. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2023), [La Commissaire attire l'attention sur la lutte des Tatars de Crimée pour les droits humains - Commissaire aux droits de l'homme](#).
41. Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2025), [Ukraine - Mémoire amicus curiae sur le service alternatif \(non militaire\)](#), Adopté par la Commission de Venise à sa 142e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).
42. Conseil de l'Europe, (2020), [Ukraine's hate crime, hate speech and discrimination data collection system: recommendations for improvement and for adoption a joint approach and national situational analysis](#).
43. Conseil de l'Europe, (2022a), [Research on discrimination, hate speech and hate crimes in Ukraine](#).
44. Conseil de l'Europe, (2022b), [Mapping national responses to hate speech in Ukraine: systemic research and policy proposals for combating hate speech in Ukraine](#).
45. DW (2025, 7 avril), [Ukraine: Discrimination and hope drive LGBTQ+ soldiers](#).
46. Eurasian Coalition for Health, Rights, Gender and Sexual Diversity (ECOM) (2024), [Regional report on violations of the human rights of LGBT people in the countries of Eastern Europe and Central Asia](#).
47. Eurasian Coalition for Health, Rights, Gender and Sexual Diversity (ECOM) (2023), [Assessment of the needs of trans people in accessing health and rights in Ukraine](#).
48. European Association of Jehovah's Witnesses (2025), Ukraine: assaults, prosecution and imprisonment of conscientious objectors (September 2025 update).
49. European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2025), [Asylum Information Database: Ukraine](#).
50. European Roma Rights Centre (ERRC) (2018), [Anti-Roma pogroms in Ukraine: on C14 and tolerating terror](#).
51. ERRC (2021), [Far-right groups target Romani community near Kiev after fight between two Romani teenagers and a soldier](#).
52. ERRC (2023), [Challenging digital antigypsyism](#).
53. ERRC (2022), [Ukrainian court rules for Romani family against school segregation](#).
54. France 24 (2023, 9 mars), ["Brothers in arms": war brings Ukrainians and Roma closer, for now](#).
55. France 24 (2022, 1 mars), [Foreign students stuck at Ukraine border complain of racism](#).
56. Freedom House (2023), [Annual Report on Hate Crimes in Ukraine 2022](#).

57. Gender Stream et al (2025), Declaration on criminalising hate crimes based on sexual orientation and gender identity in Ukraine.
58. Gender Stream (2024), [Queering displacement: the state of the Ukrainian LGBTQ+ community during the Russian full-scale invasion](#).
59. Global Public Policy Institute (2024), [Queering displacement the state of the Ukrainian LGBTQ+ community during the Russian full-scale invasion](#).
60. The Guardian (2024, 29 avril), [‘My example can change minds’: Roma fighting for place in postwar Ukraine](#).
61. The Guardian (2018, 27 août), [‘They wanted to kill us’: masked neo-fascists strike fear into Ukraine's Roma](#).
62. HIAS and Right to Protection (2023), [Asylum seekers and refugees in Ukraine: addressing protection risks during wartime](#).
63. Human Rights in Ukraine (2020, 23 avril), [Criminal investigation initiated after Mayor of Ivano-Frankivsk orders forced eviction of Roma](#).
64. Human Rights Watch (2024), [Ukraine: New Law Raises Religious Freedom Concerns](#).
65. Human Rights Watch (2021), [Radicals Target Roma People in Ukraine - End Impunity for Hate Crimes](#).
66. ILGA Europe (2025), [Annual review of the human rights situation of LGBTI people: Ukraine](#).
67. ILGA Europe et al (2022), [Briefing Note: Securing access to border crossings for vulnerable LGBTI people in the context of the war in Ukraine](#).
68. The Independent (2022, 1 mars), [UN admits refugees have faced racism at Ukraine borders](#).
69. International Intersex Human Rights NGO (2020), [Intersex genital mutilations - human rights violations of children with variations of reproductive anatomy](#), NGO Report (for LOI) to the 5th to 6th Report of Ukraine on the Convention on the Rights of the Child (CRC).
70. Insight (2024), [LGBT+ people of Ukraine during the full-scale war: the general situation and dynamics of changes](#).
71. Insight (2022), [Analytical note: the situation of LGBT+ people in Ukraine during the war](#).
72. Institute of Mass Information (IMI) (2021, 10 mars), [39 cases of hate speech targeted Roma in mass media, since last three months](#).
73. International Renaissance Foundation (IRF) (2023), [Education of Roma children in Ukraine during the war](#).
74. Jehovah's Witnesses (2025), [Imprisoned for their faith – Ukraine](#).
75. Kyiv International Institute of Sociology (KIIS) (2025), [Attitudes towards refugees, internally displaced persons, Russian-speaking citizens and some other categories of the population of Ukraine](#).
76. KIIS (2024), [Perception of LGBT people and their rights in Ukraine: results of a telephone survey conducted on May 26 – June 1, 2024](#).
77. KIIS (2023), [Inter-ethnic prejudices in Ukraine](#).
78. LGBTI Consortium (2024), [IRI Research: Support for LGBTIQ+ Among Ukrainian Youth on the Rise](#).
79. Minority Rights Group and Roma Women Fund Chiricli, [Monitoring discrimination against Roma with disabilities during the conflict in Ukraine](#).
80. National Democratic Institute (NDI) (2024), [Summary of NDI public opinion research on key topics \(2016-2024\)](#).
81. Nash Svit Center (2025), [Struggle for the future: LGBTQ situation in Ukraine in 2024](#).
82. Nash Svit Center (2024), [LGBTQ situation in Ukraine in January – June 2024](#).
83. Nash Svit Center (2022), [LGBTQ and war: a report on the specific problems of the Ukrainian LGBTQ community since the beginning of the Russian invasion's new phase](#).
84. Nations Unies (2025, 1 octobre), [Ukraine: UN experts warn of persecution against Ukrainian Orthodox Church](#).
85. Nations Unies (2022, 3 mars), [Ukraine: UN experts concerned by reports of discrimination against people of African descent at border](#).
86. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2025), Observations finales concernant le rapport de l'Ukraine valant vingt-quatrième à vingt-sixième rapports périodiques, [CERD_C_UKR_CO_24-26-FR.pdf](#)
87. Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2024), [Situation of human rights in Ukraine: 1 September to 30 November 2024](#).
88. New York Times (2018, 21 juillet), [Attacks on Roma Force Ukraine to Confront an Old Ethnic Enmity](#).
89. Open Democracy (2023, 8 février), [Trans people are caught in the war in Ukraine](#).
90. Organisation internationale pour les migrations (OIM) (2021), [Irregular Migrants in Ukraine](#).

91. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), [Current State and Prospects of Teaching Human Rights in Ukraine's Schools](#).
92. OSCE / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) (2024a), [Hate Crime Report 2023: Ukraine](#).
93. OSCE/BIDDH (2024b), [Report on the human rights situation of internally displaced Roma people in Ukraine](#).
94. OSCE/BIDDH (2024c), [Mapping the challenges faced by Ukrainian Roma in a war time and overcoming the obstacles through policy, advocacy and empowerment](#).
95. OSCE/BIDDH (2019a), [Categorizing and Investigating Hate Crimes in Ukraine: A Practical Guide](#).
96. OSCE/BIDDH (2019b), [Using Bias Indicators: A Practical Tool for Police](#).
97. OSCE/BIDDH (2018), [Access to personal documents for Roma in Ukraine: more efforts needed](#).
98. Right to Protection (2025), [Alternative report to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination \(CERD\) in relation to the review of the periodic report of Ukraine](#).
99. Right to Protection (2023a), [The Study: Community organisations: resources for protecting refugees and asylum seekers in Ukraine](#).
100. Right to Protection (2023b), [The migration policy of Ukraine concerning foreigners in the context of post-war reconstruction](#).
101. Right to Protection (2025), [Alternative report to UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination \(CERD\)](#).
102. Roma Foundation for Europe (2024), [Fighting for a fairer future: The impact of the war in Ukraine on Roma and lessons for post-war reconstruction efforts](#).
103. Shevtsova (2021), [School as a Battlefield: The Debate on Sexuality Education in Ukraine](#), published on the webpage of the Heinrich Böll Stiftung.
104. The Telegraph (2022, 28 février), [‘One cop pulled a gun out’: Ukraine's black refugees recall ‘racist’ hostility as they tried to flee](#).
105. TERGO (2021), [Survey on the national school environment in Ukraine](#).
106. TGEU (Trans Europe and Central Asia), Insight (Ukraine), National Trans Coalition (Armenia), and Association Spectra (Montenegro) (2024), [Trans rights in Eastern Europe and the Caucasus: Armenia, Montenegro, Ukraine](#).
107. Time (2022, 1 mars), [They Called Ukraine Home. But They Faced Violence and Racism When They Tried to Flee](#).
108. Ukrainian News (2025, 20 janvier), [Police close case against Ivano-Frankivsk mayor who wanted to forcibly deport Roma to Zakarpattia](#).
109. Ukrainian Parliamentary Commissioner for Human Rights / Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine (UPCHR), European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), United Nations Development Programme (UNDP) and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2023), [Report of the Capacity Assessment](#).
110. UPCHR (2025a), [Annual report on the state of observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine in 2024](#) (in Ukrainian).
111. UPCHR (2025b), [Information from the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the situation with the implementation of the provisions of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in Ukraine](#).
112. UPCHR (2024a), [Report on the observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine in 2023](#).
113. UPCHR (2024b), [Special report on the observance of the rights of national minorities \(communities\) and indigenous peoples in the conditions of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine for the period from 24 February 2022 to 31 December 2023](#).
114. UPCHR (2023), [Report on the observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine in 2022](#).
115. UPCHR (2020), [Special Report on the impact of the COVID-19 pandemic on the Roma community in Ukraine](#).
116. Voice of Romni (2024a), [The state of Roma communities during the war in Ukraine](#).
117. Voice of Romni (2024b), [Identity, gender aspects, and traditions](#).
118. Winds of Change (2024), [Empowering women's voices in communities – gender analysis](#).
119. ZMINA (2025), [Analysis of the Draft Law “On the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights” \(reg. No. 13181 of 17.04.2025\)](#).

120. ZMINA (2022), [The Migration Service should allow Belarusian citizens, including volunteers of the Armed Forces of Ukraine, to legalize themselves in Ukraine \(in Ukrainian\).](#)
121. ZMINA (2022, 3 mars), [Evacuation of foreigners from Ukraine: is there really racial discrimination?](#).

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe (en anglais uniquement) qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Ukraine.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de l'Ukraine sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 19 mars 2026, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Introductory observations

The Government of Ukraine expresses its sincere appreciation to the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) for its sixth-cycle monitoring work concerning Ukraine and, in particular, for the working visit of the ECRI delegation to Ukraine from 15 to 19 September 2025. Ukraine is grateful that, in the exceptional security circumstances created by the ongoing war of aggression of the Russian Federation against Ukraine, the delegation travelled to Ukraine and held meetings not only in Zakarpattia Oblast but also in Kyiv. The Ukrainian side highly values the professional commitment and personal resolve demonstrated by the members of the delegation in carrying out the visit in a country at war.

Despite the ongoing war of aggression of the Russian Federation against Ukraine and the extraordinary pressures that it places on State institutions and society, Ukraine continues to fulfil its international obligations, safeguard human rights and fundamental freedoms, maintain functioning public institutions and pursue reforms based on equality, non-discrimination, human dignity, the rule of law and high European standards. The Government considers this continued work under wartime conditions an important context in which the findings of the report and the information set out below should be read. Ukraine's cooperation with ECRI forms part of this broader commitment, including in the context of Ukraine's European integration process.

The Government of Ukraine thanks ECRI and its Secretariat for the constructive dialogue and cooperation throughout the monitoring process. The State Service of Ukraine for Ethnic Affairs and Freedom of Conscience (DESS) acts as the national liaison institution for cooperation with ECRI, while Mr Ihor Lossovskyi, the Deputy Head of DESS, serves as the National Liaison Officer. In this capacity, the Ukrainian side remains open to continuous professional dialogue, timely exchange of information and practical cooperation with ECRI and the Council of Europe.

The Ukrainian authorities participated actively and in good faith in the confidential dialogue provided for under ECRI's country-monitoring procedure and supplied factual clarifications, legal information and updates from the competent authorities. Ukraine appreciates ECRI's openness to dialogue and its readiness to consider information transmitted by the Ukrainian side. The observations below are intended to complement the report with consolidated and updated information, to clarify certain factual or terminological points, and to set out the Government's position on selected findings and recommendations.

Factual clarification concerning the Summary of the Report

The Ukrainian side considers it important to clarify the reference in the Summary of the Report concerning the impact of military service obligations on certain religious minorities. The concerns referred to in this context relate specifically to military service obligations *during mobilisation*. Accordingly, this qualification should be reflected in the relevant wording of the Report.

I. Effective equality and access to rights

The Government of Ukraine welcomes ECRI's attention to inclusive education and shares the objective of ensuring a safe, inclusive and non-discriminatory educational environment for every child. At the same time, the Government considers it important that the assessment of the Ukrainian education system fully reflect the legal, policy and practical measures already in place and being implemented, including under the exceptionally difficult conditions caused by the ongoing war of aggression of the Russian Federation against Ukraine. The Ukrainian education system is based on the principles of respect for human rights, cultural diversity, non-discrimination and the development of civic identity. Ukrainian legislation guarantees equal access to quality education for all learners regardless of their origin, status or ethnicity, including migrant children, internally displaced children and children belonging to the Roma national minority. In the conditions of the full-scale war, particular attention is given to vulnerable categories of children, including internally displaced Roma, through measures aimed at ensuring access to the educational process, developing methodological guidance and preventing discrimination.

The Government does not agree with the statement that the Ukrainian education system lacks content aimed at developing competences in the fields of human rights, equality, diversity and non-discrimination. Relevant issues are already integrated into the content of education at different levels, including through the subjects "I Explore the World", "Civic Education", "History", "Health and Safety" and "Law". ECRI itself acknowledges the presence of such components in the Ukrainian education system. At the same time, the Ukrainian side takes into account observations concerning possible differences in the practical implementation of the relevant content in educational institutions. Further work should therefore be aimed at ensuring the proper implementation of the approaches to human rights, equality, diversity and non-discrimination already defined by State standards and educational programmes.

The Government also considers that the assertion concerning the inadequate representation of Roma history and culture requires clarification. The history and culture of different ethnic and religious communities, including Roma, are already reflected in the curricula of Ukrainian history, world history and civic education. The Ukrainian education system is based on the principles of respect for cultural diversity, human rights, non-discrimination and the development of civic identity. The culture and history of national minorities, including the Roma community, can and should be presented as part of the multicultural history of Ukraine. At the same time, Ukraine takes into account ECRI's recommendation to strengthen attention to Roma history and culture, in particular the history of the Roma Holocaust and the cultural contribution of the Roma community to the history of Ukraine. Further improvement of relevant teaching materials and methodological recommendations for educators taking this subject matter into account is considered appropriate, and work on strengthening the relevant content of educational programmes and teaching materials will continue.

Relevant elements concerning equality, non-discrimination and the rights of different groups are already present in Ukrainian education. In particular, the model curriculum for

the elective Grade 10 course “Culture of Equality and Mutual Respect in Modern Society” is aimed at developing tolerance, studying the principles of non-discrimination, combating stereotypes and protecting the rights of different groups, including LGBT persons.

Ukraine has mechanisms for developing educators’ competences in the relevant areas. Programmes at pedagogical universities include courses related to inclusion and civic education, while institutions of postgraduate pedagogical education offer advanced training on such subjects as “Prevention of Discrimination”, “Pedagogy of Tolerance” and “Working with Children with War or Migration Experiences”. Training activities on human rights and inclusive education have also been supported, including in cooperation with civil society and international organisations, and educators have access, on a voluntary basis, to free e-learning courses related to working in a multicultural environment.

Ukraine also continues to develop human rights education through youth work and non-formal education. Particular attention is given to strengthening the competences of youth workers in applying approaches based on human rights, equality, respect for diversity and inclusion. One practical example is the training on the application of the Council of Europe’s Compass: Manual for Human Rights Education with Young People, held in July 2025 in partnership with the Ministry of Youth and Sports of Ukraine and the Ministry of Education and Science of Ukraine for 24 youth workers, teachers and educators. Ukraine will continue to develop the potential of youth work and non-formal education to foster among young people a culture of respect for human rights, human dignity, equality, diversity and inclusion.

The applicable legislation of Ukraine, including the Laws of Ukraine “On Education” and “On the Protection of Childhood”, establishes equal access to education, non-discrimination and respect for the dignity of every learner as principles of State policy. Ukraine consistently implements a policy of zero tolerance towards any form of bullying and discrimination in educational institutions, including on the grounds of sexual orientation and gender identity. To enhance the professional skills of teachers and school psychologists, specialised training is provided, and educational and methodological materials aimed at preventing violence and creating a safe educational environment have been developed. These include, in particular, the educational series “School without Bullying”, the educational and methodological manual “Creating a Safe School Environment and Specific Features of Working with LGBT Adolescents”, as well as a manual on the use of animated videos for educational activities.

Article 3 of the Law of Ukraine “On Emergency Medical Care” guarantees every person in the territory of Ukraine the right to accessible, timely and quality emergency medical care. An emergency call may not be refused, and the provision of such care may not be delayed, on grounds of citizenship, legal status or absence of documents. Any question of payment or reimbursement of the cost of medical services by particular categories of foreigners is addressed after emergency medical care has been provided, in accordance with the Law of Ukraine “On State Financial Guarantees of Medical Care for the Population” and Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 121 of 19 March 2014, and cannot constitute a precondition for accepting an emergency call, hospitalisation or urgent treatment. The Ukrainian side therefore suggests using the legally defined term “emergency medical care” in paragraphs 19, 20 and 70 where the report refers to care provided by the emergency medical care system.

Ukrainian legislation guarantees equal access to quality education for all learners regardless of their origin, status or ethnicity, including migrant children, internally displaced persons and persons belonging to the Roma national minority. The Ministry of

Education and Science consistently implements measures to support the study of the State language, ensure intercultural dialogue and psychosocial support in educational institutions. In the context of the full-scale war of aggression, special attention is paid to supporting vulnerable categories of children, in particular internally displaced Roma, by ensuring access to the educational process, developing methodological recommendations and preventing discrimination. The Ukrainian side is ready to continue to improve the regulatory framework and practical tools for the systemic integration of all participants in the educational process.

Within the “3.1 Human Rights Framework” area of Section III “Fundamental Rights” of the Rule of Law Roadmap, the Ministry of Justice, with the participation of state authorities, civil society and international partners, prepared the draft National Human Rights Strategy until 2035 (the draft Strategy). The draft Strategy is envisaged as a framework policy document in the field of human rights, comprising three strategic objectives and 25 operational objectives, as well as principles for ensuring and protecting human rights and freedoms in Ukraine, taking into account the conditions of martial law, the consequences of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, and the needs of post-war recovery. A separate operational objective addresses prevention and combating of discrimination, hate speech and hate crimes and respect for the rights of LGBTIQ+ persons. The tasks under this operational objective are aimed at bringing Ukrainian legislation into line with international standards, improving the system for recording criminal offences and institutional capacity to ensure an appropriate response to such criminal offences, as well as strengthening the protection of the rights of LGBTIQ+ persons, in particular through the establishment of a legal framework for registered partnerships. As of 17 August 2026, the draft Strategy had been agreed with the relevant government authorities and submitted to the European Commission for analysis and assessment of compliance with Ukraine’s European-integration commitments.

Comments and proposals concerning the operational objective on preventing and combating discrimination, hate speech and hate crimes and ensuring respect for the rights of LGBTIQ+ persons were also received in the framework of cooperation with the EU and Council of Europe project “Support for implementing European standards relating to anti-discrimination and the rights of national minorities in Ukraine”. Following the adoption of the Strategy and through the inclusive engagement of stakeholders, an Operational Plan for the next three years will be developed that will include a list of specific measures and mechanisms necessary for its implementation. This Operational Plan will contain clearly defined steps for implementing the Strategy and ensure a continued systematic approach to advancing human rights, particularly under the legal framework of martial law and during Ukraine’s post-war recovery.

As regards the legislative framework for preventing and combating discrimination, the Ukrainian side draws attention to Draft Law No. 13597, registered in the Verkhovna Rada of Ukraine on 4 August 2025. Draft Law No. 13597 introduces amendments to the Law of Ukraine “On the Principles of Preventing and Combating Discrimination in Ukraine” and provides for the following definition of “intolerance”: an open, prejudiced and negative attitude towards a person and/or a group of persons who differ on such grounds as race, colour, political, religious and other beliefs, sex, age, disability, health status, ethnic, national and social origin, citizenship, family and property status, sexual orientation, gender identity, place of residence, language, or other characteristics.

Draft Law No. 13597 also proposes the following definition of “discrimination”: a situation in which a person and/or a group of persons, on the grounds of race, colour, political, religious and other beliefs, sex, sexual orientation, gender identity, age, disability, health status, ethnic, national and social origin, citizenship, family and property

status, place of residence, language or other characteristics which were, are or may be actual or presumed (hereinafter referred to as “certain characteristics”), are subject to restrictions on the recognition, exercise or enjoyment of rights and freedoms in any form established by this Law, as compared with other persons and/or groups of persons, except where such restriction pursues a legitimate and objectively justified aim and the means of achieving that aim are appropriate and necessary.

The amendments proposed by Draft Law No. 13597 to the Criminal Code of Ukraine and the Code of Ukraine on Administrative Offences contain blanket references to the above-mentioned definitions to be introduced into the Law of Ukraine “On the Principles of Preventing and Combating Discrimination in Ukraine”.

Ukrainian legislation and the conditions of the Programme of Medical Guarantees do not establish restrictions on access to medical services on grounds of sexual orientation or gender identity. Medical care is provided according to medical indications, sectoral standards, patients’ rights and the terms of agreements on medical care for the population. Clinical care for persons with gender dysphoria is regulated by the Unified Clinical Protocol of Primary, Secondary (Specialised) and Tertiary (Highly Specialised) Medical Care “Gender Dysphoria”, approved by Order of the Ministry of Health of Ukraine No. 972 of 15 September 2016.

With regard to antiretroviral medicines, the State guarantees, free of charge, antiretroviral medicines for HIV treatment, pre-exposure and post-exposure prophylaxis, medicines for prevention and treatment of opportunistic infections, and medical devices for monitoring treatment effectiveness, pursuant to paragraph 20 of part one of Article 4 of the Law of Ukraine “On Counteracting the Spread of Diseases Caused by the Human Immunodeficiency Virus (HIV) and on the Legal and Social Protection of People Living with HIV”. At present, continuity of antiretroviral therapy is maintained with substantial financial and technical support from international partners.

Each international partner makes a significant contribution to the stable functioning of HIV services in Ukraine, which is critically important under martial law and amid growing healthcare needs. Cooperation with international partners is essential to preserving the achievements of the national response to the HIV epidemic. Coordinated work between the Ministry of Health of Ukraine and international partners, effective planning, stable logistics and consistent partner support have ensured continuity of treatment for people living with HIV irrespective of sexual orientation or gender identity.

The report’s description of the implementation of ICD-11 should be updated. Order of the Ministry of Health of Ukraine No. 703 of 23 April 2025 approved the Operational Action Plan for the implementation of ICD-11 in Ukraine for 2025-2026, and Order No. 768 of 2 May 2025 established the relevant working group. Ukraine is therefore implementing an approved plan covering regulatory, organisational and technical preparations, including necessary changes to the electronic healthcare system.

The current mechanism for changing information concerning a person’s sex is based, inter alia, on Article 51 of the Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care, Order of the Ministry of Health of Ukraine No. 1041 of 5 October 2016, and the rules governing the state registration of civil-status acts. It comprises both medical and civil-registration components.

Ukrainian healthcare legislation provides for general safeguards concerning the justification and safety of medical interventions, as well as the obtaining of informed consent in the cases and in accordance with the procedure established by law. Medical intervention must be carried out where medically indicated and provided that the expected benefit outweighs the potential risk to health. The Programme of Medical Guarantees

does not provide for a separate package or tariff entitled “sex-normalisation surgery”. Therefore, the assertion that medically unjustified interventions are financed by the State cannot be considered substantiated solely on the basis of the terms of the Programme of Medical Guarantees. The Ukrainian side proposes either to substantiate the relevant assertion by reference to official statistical or administrative data, or to state clearly that it reflects information reported by representatives of civil society.

The question of introducing a specific legislative prohibition on irreversible interventions without an urgent medical need before a child reaches an age at which they are able to provide informed consent requires comprehensive clinical, bioethical and legal consideration, with the involvement of relevant specialists and representatives of patient communities, as well as the establishment of exceptions for urgent medical indications.

II. Hate speech and hate-motivated violence

The Verkhovna Rada of Ukraine is currently considering Draft Law No. 13597 of 4 August 2025 “On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offences and the Criminal Code of Ukraine Concerning Combating Manifestations of Discrimination”. Draft Law No. 13597 is intended, inter alia, to establish liability for acts of discrimination and intolerance, which will ensure effective protection of human rights, increase the level of tolerance in society, and bring national legislation into line with international standards in the field of combating discrimination

The Verkhovna Rada is also considering the following alternative draft laws: Draft Law No. 13597-1 of 18 August 2025, “On Amendments to Article 161 of the Criminal Code of Ukraine regarding the Strengthening of Liability for Violations of Citizens’ Equal Rights Based on Their Racial, National or Regional Affiliation, Religious Beliefs, Disability and Other Characteristics”; and Draft Law No. 13597-2 of 20 August 2025, “On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offences and Certain Other Laws of Ukraine regarding Combating Discrimination”.

The Government draws attention to an inter-institutional mechanism that is already in place. By Order No. H-114/12 of the State Service of Ukraine for Ethnic Affairs and Freedom of Conscience (DESS) of 30 October 2024, adopted pursuant to paragraphs six to eight of Article 22 of the Law of Ukraine “On Central Executive Authorities”, the third and fourth subparagraphs of paragraph 11 of the Regulation on the State Service of Ukraine for Ethnic Affairs and Freedom of Conscience, approved by Resolution No. 812 of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 21 August 2019, and Section III of Annex 2 to the State Targeted National and Cultural Programme “Unity in Diversity” until 2034, approved by Order No. 850-p of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 26 September 2023, a Working Group for Coordinating Interaction between State Authorities on Preventing and Combating Discrimination was established.

The Working Group includes representatives of DESS, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Secretariat of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the Ministry of Justice of Ukraine, and the National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine.

During its meetings in 2025-2026, the Working Group considered, inter alia, the following draft laws: “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine concerning the Prevention and Combating of Hate Speech”; “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On the Principles of Preventing and Combating Discrimination in Ukraine’ concerning protection against discrimination by Association, Multiple Discrimination and Hate Speech”; “On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offences

concerning the Prevention and Combating of Hate Speech”; and “On Amendments to the Criminal Code of Ukraine concerning the Prevention and Combating of Hate Speech”.

Ukraine recognises the importance of systematic efforts to prevent and counter hate speech, including in the online environment, and to promote respect for human dignity, diversity and tolerance. Within the framework of the State youth policy, these approaches are implemented through youth work and non-formal education, including by strengthening the competences of youth workers and engaging with youth and civil society organisations. These instruments contribute to fostering among young people a culture of respect for human rights and diversity, developing critical thinking, non-discriminatory communication and responsible behaviour, including in the digital environment. Ukraine will continue to use the potential of youth work, non-formal education and partnerships with civil society organisations as part of comprehensive efforts to prevent hate speech, promote respect for diversity and tolerance, and foster an inclusive environment for young people.

The Rule of Law Roadmap, endorsed as part of the negotiation process for Ukraine’s accession to the European Union, identifies the Office of the Prosecutor General as a lead or co-responsible authority for measures aimed at improving legislation on equality, non-discrimination and combating hate speech, and at strengthening registration, recording and statistical collection mechanisms for relevant criminal offences. These measures are consistent with the ECRI recommendations in this regard.

The free legal aid system conducts ongoing legal-education activities aimed at raising the public’s legal awareness, preventing human-rights violations, ensuring equal access to justice, and providing information on legal remedies. In 2025, the FLA system conducted an information and legal-awareness campaign, as part of which 10 informational posts were prepared and shared on the system’s official social media pages regarding the availability of free legal aid for members of the Roma national minority, non-discrimination in access to legal aid, documentation, and other relevant legal issues. The total reach of these materials was 144 720 people. In 2026, the FLA system conducted an information and legal-awareness campaign, as part of which informational material regarding the availability of free legal aid for members of the Roma national minority was prepared and disseminated on the system’s official social media pages. The material was viewed more than 10 000 times. To improve access to legal information for members of national minorities (communities) and indigenous peoples, the Coordination Center for Legal Aid has developed a concept for the flagship project “Barrier-Free Access to Legal Information for National Minorities”. The project involves translating advice on the most pressing legal issues – posted on the “WikiLegalAid” legal advice and information platform – into the languages of national minorities, raising awareness of the right to free legal aid, and simplifying access to it. In cooperation with the joint project of the EU and the Council of Europe “Supporting the Implementation of European Standards on Combating Discrimination and the Rights of National Minorities in Ukraine,” a number of the most popular legal consultations have been translated into Hungarian, Armenian, and Romani.

The Verkhovna Rada is considering Draft Law No. 14409 of 29 January 2026 “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Free Legal Aid’ Regarding the Strengthening of Protection for Victims of Hate Crimes”, which proposes to expand the list of individuals eligible for free secondary legal aid to include those recognised as victims in criminal proceedings concerning hate crimes committed on the grounds of sexual orientation and/or gender identity.

The Prosecutor’s Training Center of Ukraine has launched the distance-learning course “Effective Investigation and Countering of Hate-Motivated Crimes”, developed jointly

with the NGO “Social Action Center” within the “Transformational Recovery for Human Security in Ukraine” project, funded by the Government of Japan and implemented by UNDP in Ukraine. As of the second quarter of 2026, 92 prosecutors had successfully completed the course and received certificates. On 16 April 2026, an in-person training session entitled “Principles of Accessibility, Inclusiveness, Gender Equality and Non-Discrimination. Ethics of Communication with Persons with Disabilities” was also held for prosecutors and other prosecution-service employees. The Training Center has conducted a training-needs assessment and is developing a practical guide on investigating criminal offences committed with “intolerance” as a motive.

The Office of the Prosecutor General also supplied updated statistical information on criminal offenses registered during 2022-2025 and January-June 2026 under Articles 122, 126, and 127 of the Criminal Code of Ukraine, committed on the grounds of racial, national, or religious intolerance, as well as under Articles 161 and 300 of the Criminal Code of Ukraine, and the results of their investigation. (According to statistical reporting data under Form No. 1 “Unified Report on Criminal Offenses”)

Period	Article of the Criminal Code of Ukraine		Criminal offenses registered during the reporting period	Criminal offenses in respect of which proceedings were closed	including	Criminal offenses recorded during the reporting period*	Criminal offenses in respect of which proceedings were referred to court (including proceedings from previous years)	including
					including under paragraphs 1, 2, 4-1, 6, and 9-1 of Part 1 of Article 284 of the Criminal Procedure Code of Ukraine			of the offenses recorded during the reporting period
January-December 2022	Based on racial, national or religious intolerance	Intended bodily injury of medium gravity, Article 122 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Battery and torture, Article 126 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Torture, Article 127 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
	Violation of equality of citizens depending on their race, nationality, religious beliefs, disability and other grounds, Article 161 Criminal Code of Ukraine		160	58	58	102	34	29
	Importation, manufacture or distribution of works that promulgate violence and cruelty, racial, national or religious intolerance and discrimination, Article 300 Criminal Code of Ukraine		12	1	1	11	4	3
January-December 2023	Based on racial, national or religious intolerance	Intended bodily injury of medium gravity, Article 122 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Battery and torture, Article 126 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Torture, Article 127 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
	Violation of equality of citizens depending on their race, nationality, religious beliefs, disability and other grounds, Article 161 Criminal Code of Ukraine		207	57	57	150	77	60
	Importation, manufacture or distribution of works that promulgate violence and cruelty, racial, national or religious intolerance and discrimination, Article 300 Criminal Code of Ukraine		11	1	1	10	7	3
January-December 2024	Based on racial, national or religious intolerance	Intended bodily injury of medium gravity, Article 122 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Battery and torture, Article 126 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Torture, Article 127 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
	Violation of equality of citizens depending on their race, nationality, religious beliefs, disability and other grounds, Article 161 Criminal Code of Ukraine		177	21	21	156	118	98
	Importation, manufacture or distribution of works that promulgate violence and cruelty, racial, national or religious intolerance and discrimination, Article 300 Criminal Code of Ukraine		7	3	3	4	3	2
January-December 2025	Based on racial, national or	Intended bodily injury of medium gravity, Article 122 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0

Period	Article of the Criminal Code of Ukraine		Criminal offenses registered during the reporting period	Criminal offenses in respect of which proceedings were closed	including	Criminal offenses recorded during the reporting period*	Criminal offenses in respect of which proceedings were referred to court (including proceedings from previous years)	including
					including under paragraphs 1, 2, 4-1, 6, and 9-1 of Part 1 of Article 284 of the Criminal Procedure Code of Ukraine			of the offenses recorded during the reporting period
	religious intolerance	Battery and torture, Article 126 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Torture, Article 127 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
	Violation of equality of citizens depending on their race, nationality, religious beliefs, disability and other grounds, Article 161 Criminal Code of Ukraine		136	13	13	123	64	46
	Importation, manufacture or distribution of works that promulgate violence and cruelty, racial, national or religious intolerance and discrimination, Article 300 Criminal Code of Ukraine		15	7	7	8	4	4
January-June 2026	Based on racial, national or religious intolerance	Intended bodily injury of medium gravity, Article 122 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Battery and torture, Article 126 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
		Torture, Article 127 of the Criminal Code of Ukraine	0	0	0	0	0	0
	Violation of equality of citizens depending on their race, nationality, religious beliefs, disability and other grounds, Article 161 Criminal Code of Ukraine		57	4	4	53	31	16
	Importation, manufacture or distribution of works that promulgate violence and cruelty, racial, national or religious intolerance and discrimination, Article 300 Criminal Code of Ukraine		5	0	0	5	0	0

* *Excluding criminal offenses removed from the records due to the closure of proceedings pursuant to paragraphs 1, 2, 4-1, 6, and 9-1 of Part 1 of Article 284 of the Criminal Procedure Code of Ukraine*

III. Integration and inclusion

Ukrainian legislation guarantees equal access to quality education for all learners irrespective of origin, status or ethnicity, including migrant children, internally displaced persons and representatives of the Roma community. The Ministry of Education and Science of Ukraine is consistently implementing measures supporting study of the State language, intercultural dialogue and psychosocial support in educational institutions and is prepared to continue improving the regulatory framework and practical tools for systemic integration of all participants in the educational process.

Medical examinations and emergency medical care for persons who have applied for recognition as refugees or persons in need of complementary protection, as well as persons in respect of whom a decision has been taken to process documents for resolving this matter, are provided free of charge from budgetary funds pursuant to paragraph 4 of the Procedure approved by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 121 of 19 March 2014. Persons recognised as refugees or persons in need of complementary protection receive medical care under the conditions established for citizens of Ukraine, taking into account paragraph 3 of the aforementioned Procedure and the Law of Ukraine “On State Financial Guarantees of Healthcare Services for the Population”. The mechanism for reimbursement of the cost of healthcare services applies to foreigners temporarily staying in Ukraine who do not fall within the categories protected by law, unless otherwise provided for by an international treaty of Ukraine. The Ukrainian side therefore considers that any statement suggesting mandatory reimbursement by asylum seekers for emergency medical care should be revised. The recommendation to expand their access to primary and planned healthcare beyond the scope of the guarantees

currently in force may be considered separately as a proposal for legislative amendments, subject to the identification of appropriate sources of funding and with the involvement of the relevant central executive authorities.

To facilitate access to free legal aid for members of the Roma national minority, lawyers within the free legal aid system conduct outreach consultations in areas with a high concentration of Roma communities, organise legal-awareness raising activities and cooperate with civil-society and charitable organisations representing interests of the Roma community. Between 1 January 2025 and 30 June 2026, free legal aid centres provided free primary legal aid to 766 persons who identified as members of national minorities, including 763 members of the Roma national minority and three members of the Crimean Tatar national minority. Free secondary legal aid was provided to 37 persons who identified as members of national minorities, all of whom were persons belonging to Roma minority. The issues raised by representatives of the Roma national minority primarily concerned the processing of documents certifying identity and confirming Ukrainian citizenship, as well as the state registration of civil-status records, including births, deaths and name changes.

The free legal aid system conducts ongoing legal-education activities aimed at increasing legal awareness, preventing human-rights violations, ensuring equal access to justice and informing the public about legal remedies. In 2025, it prepared and disseminated 10 information posts through the system's official social media channels concerning free legal aid for members of the Roma national minority, non-discrimination in access to legal aid, documentation and related issues, with a total reach of 144,720 people. In 2026, information on the availability of free legal aid for members of the Roma national minority was disseminated through official social-media pages and viewed more than 10,000 times. To improve access to legal information for members of national minorities (communities) and indigenous people, the Coordination Centre for Legal Aid has also developed the flagship project concept "Barrier-Free Access to Legal Information for National Minorities". In cooperation with the joint project of the EU and the Council of Europe "Supporting the Implementation of European Standards on Combating Discrimination and the Rights of National Minorities in Ukraine," a number of the most popular legal consultations have been translated into Hungarian, Armenian, and Romani.

The indicators cited in the Report concerning the level of education of the Roma population need to be used with caution, as ECRI itself notes that the available data vary. The lack of a single, up-to-date and representative set of statistics by nationality does not provide grounds for automatically using the indicators cited as a characteristic of the entire Roma community of Ukraine. At the same time, Ukraine recognises the need to ensure equal access for Roma children and youth to quality education and supports measures aimed at increasing their educational coverage and preventing early school leaving.

Ukraine takes into account information about the increased risk of Roma girls dropping out of school. The reasons for this phenomenon are complex and may be related not only to the educational process, but also to social, economic, family and other circumstances. Dropout prevention requires targeted work by educational institutions with pupils and their families and interaction with local self-government bodies, services for children, social services and representatives of Roma communities.

Ensuring actual school attendance among children living in compact Roma settlements requires a comprehensive approach, since the reasons for irregular attendance and dropout may be related not only to educational but also to social, economic, housing and other factors. Ukraine supports information and educational work on the importance of education and interaction of educational institutions with parents, local self-government

bodies, social services and representatives of Roma communities. The involvement of Roma mediators can be an effective tool for communication with families, but requires appropriate organisational and resource support at the local level.

The Ukrainian side considers it appropriate to strengthen targeted support for Roma children, in particular by ensuring access to distance and blended learning, supporting preschool preparation, preventing dropouts, and conducting information and educational work with families. At the same time, it should be noted that Ukrainian legislation does not define a separate concept of “mobile educational institution” or “mobile school” as a separate organisational form of obtaining education. The Ukrainian legislation in the field of education provides for the possibility of organising the educational process taking into account the needs of students and the characteristics of their place of residence. In particular, in the event of an insufficient number of students to form a class, a class-set may be formed in which the educational process is carried out for students of different classes according to the appropriate organisation of training. Thus, the ECRI recommendation to ensure access of Roma children to "mobile educational institutions" can be implemented within the framework of the forms of organisation of the educational process provided for by law, in particular by creating set classes and other forms of organisation of education, taking into account the number of children, the characteristics of their residence and the needs of the relevant territorial community.

Existing education legislation permits the organisation of the educational process taking into account learners' needs and the characteristics of their place of residence. In particular, where there are insufficient pupils to form a class, a set class may be established in which the educational process is organised for pupils from different grades. The Ukrainian side therefore proposes clarifying ECRI's terminology by referring to ensuring children's access to educational services through forms of organisation of the educational process provided for by law, including set classes. As regards special educational programmes for Roma women and girls, the Government considers it a priority to ensure their equal access to existing educational opportunities and targeted support in cases of dropout risk. The introduction of separate special programmes should be based on confirmed educational needs and appropriate monitoring.

Measures aimed at further ensuring equal access of Roma children to quality education and preventing dropout should be implemented taking into account the national policy of ensuring access to education under martial law and should avoid discriminatory approaches towards other categories of children in difficult life circumstances. The Government also considers it appropriate to strengthen targeted support for Roma children, including access to distance and blended learning, preschool preparation, dropout prevention and information and educational work with families.

The Government does not support any manifestations of discrimination or harassment based on nationality. Educational institutions are obliged to provide a safe educational environment and to respond to cases of bullying and discrimination. At the same time, an assessment of the scale of antigypsyism in educational institutions requires up-to-date and systematic data on relevant incidents. The Ukrainian side considers it appropriate to strengthen preventive work, legal-awareness measures and teacher training on non-discrimination. The full-scale war of aggression has created additional obstacles to continuity of education, particularly for children who lack adequate access to digital devices, stable internet connections and electricity. These problems are not unique to Roma children and require a system-wide response. Additional difficulties faced by socially vulnerable children should be taken into account when organising face-to-face, distance and blended learning.

Ukraine recognises the importance of access to preschool education for Roma children as one of the factors contributing to successful adaptation to schooling. Ensuring accessibility of preschool education, particularly for children from socially vulnerable categories, requires further cooperation between State and local authorities and depends substantially on the capacity of territorial communities to provide an appropriate network of institutions and accessible educational services. Professional preparation of teachers for work in culturally and socially diverse settings is already taken into account in the system of teachers' professional development. At the same time, the Government takes into account the need to further strengthen practical teacher preparation for work with children with different educational and social needs, including children belonging to the Roma national minority.

The Government considers that the mere fact of a high proportion of Roma pupils in a particular educational institution cannot automatically indicate discriminatory segregation. As the ECRI report itself states, the concentration of Roma students in some schools may be due to the structure of their residence, as well as the linguistic needs and educational preferences of families. At the same time, Ukraine does not support any cases of forced or discriminatory referral of children to specific educational institutions on the basis of nationality. Each such case should be assessed taking into account the actual circumstances, the enrolment procedure, parents' ability to freely choose an educational institution, and the presence or absence of discriminatory practices.

Ukraine does not support practices that create unjustified obstacles to the enrolment of children in educational institutions. Internally displaced person status cannot constitute a ground for restricting a child's right to education. Where administrative difficulties arise in the enrolment of internally displaced children, the matter should be resolved in accordance with the procedure established by law, with the involvement of education-management bodies.

Ukraine is also ready to cooperate with the Council of Europe and other international partners on improving access to education for Roma children and developing an inclusive educational environment.

The State Employment Service of Ukraine implements a comprehensive set of measures aimed at ensuring effective and equal access to employment services and social support, including for members of the Roma national minority. Services are provided through a case-management approach based on the principles of individualisation, comprehensiveness, continuity and inclusiveness. The State Employment Service ensures equal access to its programmes and services without differentiation on the grounds of ethnic origin, social background or any other characteristic.

Pursuant to Article 11 of the Law of Ukraine "On Employment of the Population", the State guarantees protection against any form of discrimination in employment. All citizens, irrespective of whether they belong to vulnerable groups, are entitled to employment assistance, vocational training, counselling and social protection in the event of unemployment. Persons belonging to the Roma national minority participate in general employment programmes without separate or segregated mechanisms and may receive employment assistance tailored to their skills and labour-market needs, access to vocational education and training, including retraining, participation in public and other temporary employment programmes, as well as information, counselling and vocational-guidance services, including support for starting a business.

In the first half of 2026, 79 persons belonging to the Roma national minority, including 54 women, received services from the State Employment Service; 56 persons, including 43 women, had registered unemployed status; 28 persons belonging to the Roma national minority, including 14 women, were placed in employment; seven persons, all women,

participated in public and other temporary employment programmes; and 120 persons belonging to the Roma national minority, including 79 women, received information and counselling services.

Access to medical care does not depend on ethnic origin. Absence of an identity document may complicate patient identification, registration in the electronic healthcare system and access to certain planned services, but it cannot constitute a ground for refusing emergency medical care. The Ukrainian side therefore considers that the relevant issue should be characterised as a documentary and administrative barrier that creates a risk of limiting actual access to certain medical services, rather than as a restriction established by law on the grounds of ethnicity.

IV. Topics specific to Ukraine

The legal basis for the activities of the State Border Guard Service of Ukraine includes Articles 19, 21 and 24 of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On the Principles of Preventing and Combating Discrimination in Ukraine” and other legislation guaranteeing equality and prohibiting discrimination. Border-control measures, including document checks, identity verification and establishing lawful grounds for crossing the State border, are conducted under the Law of Ukraine “On Border Control” and may not be based on racial, ethnic, national or other discriminatory grounds. Decisions concerning border crossing are based on legislation and documents confirming the existence or absence of lawful grounds for crossing, irrespective of a person’s gender identity. The State Border Guard Service supports further professional training and awareness-raising on prevention of discrimination, racism, xenophobia, religious intolerance and LGBTI-phobia, while asking that the normative and organisational mechanisms already in place be taken into account.

The Ukrainian side notes that reports of possible manifestations of racist or LGBTI-phobic behaviour in the Armed Forces of Ukraine should be assessed in the light of ECRI’s conclusion in paragraph 94 of the report. According to information provided by civil society representatives and referred to by ECRI, attitudes towards LGBTI service personnel in the Armed Forces of Ukraine are predominantly tolerant, while such manifestations and incidents are not of a structural or institutional nature and, as a rule, are met with an appropriate response.

Legal and institutional mechanisms for preventing and combating discrimination are in place within the Armed Forces of Ukraine. Paragraph 2 of the Procedure for the Provision of Clothing, Medical, Psychological and Social Support to Service Personnel Taking into Account the Needs of Women and Men, approved by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1234 of 29 October 2024, expressly prohibits any discrimination against service personnel, including on the grounds of race, religious and other beliefs, ethnic origin, gender identity and sexual orientation.

These mechanisms were strengthened in 2026. Law of Ukraine No. 4797-IX of 25 February 2026 introduced amendments to the Disciplinary Statute of the Armed Forces of Ukraine and the Statute of the Internal Service of the Armed Forces of Ukraine which, inter alia, clarified the duties of service personnel with regard to compliance with non-discrimination legislation and strengthened mechanisms for reporting and official responses to cases of discrimination on the grounds of sex, sexual harassment and gender-based violence. In addition, Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 226 of 18 February 2026 approved the Procedure for Responding to Cases of Discrimination on the Grounds of Sex, which applies to the Armed Forces of Ukraine and provides, inter alia, for the establishment of standing commissions to consider relevant complaints.

The Ukrainian side supports the consistent application and further strengthening of these mechanisms, appropriate training of personnel, responses to manifestations of intolerance, and the effective consideration of reports of possible violations. At the same time, the assessment of the situation in the Armed Forces of Ukraine should take into account the legal mechanisms already in place, as well as ECRI's conclusion in paragraph 94 that such manifestations and incidents are not of a structural or institutional nature.

As regards the information referred to in paragraph 95 concerning more than 150 cases of possible ill-treatment and physical violence against Jehovah's Witnesses, the Ukrainian side considers it necessary to distinguish between reports or allegations of possible violations and facts established by the competent authorities. The report does not contain information on the outcome of the official examination of each such report. The figure referred to should therefore be understood as the number of reports of possible violations, rather than as the number of established violations.

The Ukrainian side considers that the wording "the current mobilisation, under which conscientious objection has been ruled out" does not fully reflect the applicable legal framework. The issue is not a non-recognition by Ukraine of freedom of thought, conscience and religion or of conscientious objection as such; rather, under martial law the legislation does not currently provide a general mechanism for replacing military service during mobilisation with alternative (non-military) service on grounds of conscientious objection. Mobilisation measures are being carried out in the context of the ongoing full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine and are required for the defence of the State and the exercise of Ukraine's inherent right of self-defence. At the same time, Ukraine is working on the legislative regulation of alternative (non-military) service under martial law. Relevant legislative proposals are currently being prepared by the Ministry of Economy and Environment of Ukraine.

With regard to information concerning criminal proceedings against Jehovah's Witnesses, the Ukrainian side considers it appropriate to avoid duplication in the presentation of the relevant figures. In particular, the statement that 7 cases had been sent to court should not be repeated where the same information is provided in the immediately following sentence.

The Ukrainian side considers that an important factual clarification is required concerning the legislative measures relating to religious organisations. In August 2024, the Parliament of Ukraine adopted Law No. 3894-IX "On the Protection of the Constitutional Order in the Activities of Religious Organisations". Following the entry into force of the Law, over the next nine months DESS developed, and the Government of Ukraine adopted, a number of regulatory acts necessary for its implementation. On the basis of one of those acts, Resolution No. 543 of 9 May 2025, DESS completed in July 2025 a research of the main legal entity of the Ukrainian Orthodox Church (UOC), the Kyiv Metropolis of the UOC. The Kyiv Metropolis of the UOC is a religious organisation and legal entity which acts on behalf of the UOC religious association, represents it in organisational and canonical matters and exercises leadership of the UOC religious association. In August 2025, DESS concluded that the Kyiv Metropolis of the UOC had not complied with the proposed measures and filed a claim with the court seeking the termination of the Kyiv Metropolis of the UOC as a legal entity in accordance with the above-mentioned Law. The proceedings were still ongoing at the time of ECRI's 2025 visit.

The Ukrainian side also considers it necessary to clarify the terminology used in describing the relevant procedure. When referring to the measure issued by DESS for the elimination of violations of the legislation on freedom of conscience and religious organisations, the legally appropriate term is "*Prescription*", rather than "order".

The Ukrainian side does not share the concerns that the measures provided for by the Law may unduly affect the equal treatment of believers belonging to the religious communities concerned in the exercise of their right to freedom of religion. The Law is not directed against any particular religious organisation, association, denomination or religious tradition as such. It applies to religious organisations, denominations and religious traditions operating in Ukraine where they violate the applicable legislation.

The Ukrainian side also considers it necessary to clarify that the measures provided for by the Law do not entail a risk of disproportionately affecting the principle of equal treatment of the faithful and religious communities of the Ukrainian Orthodox Church (UOC). Under the Law, religious organisations affiliated with the Russian Orthodox Church (ROC) are required to sever their affiliation with it. To this end, they are provided with ample opportunities to do so within the framework of a clearly defined procedure.

Where there is substantiated information concerning the links of a particular religious organisation with the ROC, which is prohibited in Ukraine, DESS is empowered to conduct a research to determine whether such affiliation exists. If the research establishes such affiliation, DESS issues a “Prescription on the elimination of violations of the legislation on freedom of conscience and religious organisations” to the religious organisation concerned. If the identified violations are remedied, the Law is not applied to that religious organisation.

The Prescription must be complied with within 30 days. Where a religious organisation requires additional time to remedy the violations, this period may, upon its reasoned request, be extended by a further 60 days. If the Prescription is not complied with, DESS is entitled to apply to the court seeking termination of the religious organisation. Until the court delivers its final decision, the religious organisation retains the possibility of complying with the Prescription and remedying the identified violations.

The Law pursues a legitimate aim, namely preventing the operation in Ukraine of structures of a religious organisation recognised as a “propaganda mouthpiece of the Kremlin” in PACE Resolution No. 2540 (2024). It does not constitute automatic punishment, since it provides an opportunity to remedy identified violations; it does not entail collective punishment, since each religious organisation is assessed individually; it provides a democratic procedure for remedying identified violations and for a court to take the final decision on the termination of a legal entity; and it does not impose a burden on the conscience of believers, since it neither prohibits faith nor concerns doctrinal matters, but requires withdrawal from the structure of a hostile organisation.

The Law “On the Protection of the Constitutional Order in the Sphere of Activities of Religious Organisations” does not restrict freedom of religion but protects constitutional order under wartime conditions. Article 9 of the European Convention on Human Rights permits restrictions on the manifestation of religion in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others. The European Court of Human Rights recognises that States may assess the activities of religious organisations whose governing centres are located outside their territory, as well as the activities of their representatives, from the perspective of public safety, public order, and the protection of the democratic constitutional order and, where a genuine and sufficiently substantiated threat to those interests exists, may adopt appropriate restrictive measures (*HUDOC – Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia; Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia; Nolan and K. v. Russia; Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany*). Such measures must be prescribed by law, pursue a legitimate aim, and satisfy the requirements of necessity and proportionality. Particular significance may arise where the aims or activities of such an organisation, or of its foreign governing centre, are incompatible with

the principles of a democratic society or pose a threat to public safety, territorial integrity, or the constitutional order.

The Russian Orthodox Church officially and openly supports the war against Ukraine, blesses the occupying army and provides ideological justification for the genocide of Ukrainians, which makes religious links with it a direct threat to the constitutional order of Ukraine.

At the same time, the Law applies equally to all religious organisations in Ukraine regardless of denomination. The determining criterion is the existence or absence of links with the aggressor State. It does not regulate canonical dogma, the manner of prayer or the internal religious rites of religious communities. What is prohibited is administrative, organisational and legal subordination to religious centres in the Russian Federation, the State waging a war of aggression against Ukraine. Ukrainian legislation does not criminalise the religious views of individual citizens or believers. No person is prosecuted by Ukrainian law enforcement authorities on account of their religious beliefs, which fully refutes assertions concerning “restrictions on the equal treatment of believers”.

As regards concerns about a potential increase in societal mistrust towards believers belonging to the religious communities concerned, the Ukrainian side considers that the available sociological data do not provide objective confirmation of such a trend. In the course of its analysis of societal processes in the field of religion, DESS examined the 2025 materials of the Razumkov Centre, which has conducted annual sociological research on the church and religious situation in Ukraine for 25 years. According to the Razumkov Centre, almost 63% of respondents stated that full freedom of conscience and equality of religions before the law exist in Ukraine.

Among respondents identifying as Orthodox Christians, 72.2% identified with the Orthodox Church of Ukraine (OCU), while 9.3% identified with the UOC in unity with the Moscow Patriarchate. Despite the negative attitudes in Ukrainian society towards religious organisations whose governing centre is located in the aggressor state, these attitudes do not extend to the ordinary members of such organisations. For example, nearly 60% of respondents expressed a negative attitude towards the Ukrainian Orthodox Church (UOC) in unity with the Moscow Patriarchate (MP), headed by Metropolitan Onufrii. The proportion of respondents who consider relations between members of different religious groups in the locality where they live to be conflictual did not exceed 6.4%. At the same time, the overwhelming majority of respondents (almost 68%) described relations between adherents of different churches and religions in their locality as peaceful (58.8%) or friendly (9.1%). Non-religious respondents stated that they were indifferent towards representatives of religions or denominations (more than 50%) or had not given the matter any thought (20%).

These trends are also confirmed by a survey conducted by the Rating Group in May 2026. According to the survey, 74% of respondents consider relations between adherents of different churches and religions in the locality where they live to be friendly (20%) or peaceful (54%).

The data presented above confirm that the legislative regulation of the activities in Ukraine of religious organisations seeking to maintain administrative and organisational ties with the banned Russian Orthodox Church (ROC) is well-founded. Against this background, the Ukrainian side considers that the assertion concerning “growing societal mistrust” is not objectively substantiated. DESS has also reported that it has no information establishing discriminatory treatment of members of UOC religious communities in the enjoyment of their fundamental rights and freedoms, including the rights to work and social protection, participation in public and political life, and access to justice.

Concluding observations

Ukraine reiterates its firm commitment to constructive cooperation with ECRI and to the continued implementation of international and European standards in the areas covered by the report. The Government respectfully requests that the factual clarifications, legislative and policy developments, institutional mechanisms and updated data set out above be taken into account alongside ECRI's findings and recommendations.

Ukraine remains ready to continue its professional dialogue and cooperation with ECRI, including with regard to the recommendations selected for interim follow-up. Despite the ongoing war of aggression of the Russian Federation against Ukraine, Ukraine continues to fulfil its international obligations and advance its work to safeguard human rights and fundamental freedoms, strengthen equality and non-discrimination, and pursue reforms in line with European standards.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri
 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.