

Bruxelles, 5. prosinca 2022.
(OR. en)

15648/22

VISA 200
COEST 883
COWEB 174
MIGR 400
FRONT 456
ASIM 105
COMIX 596

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	5. prosinca 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. preth. dok.:	11156/21
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 715 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU PETO IZVJEŠĆE U OKVIRU MEHANIZMA SUSPENZIJE VIZA

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 715 final.

Priloženo: COM(2022) 715 final

Bruxelles, 5.12.2022.
COM(2022) 715 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
PETO IZVJEŠĆE U OKVIRU MEHANIZMA SUSPENZIJE VIZA

{SWD(2022) 405 final}

Sadržaj

Uvod.....	2
I. Albanija.....	3
II. Bosna i Hercegovina	8
III. Crna Gora.....	13
IV. Sjeverna Makedonija.....	18
V. Srbija	22
VI. Gruzija	27
VII. Republika Moldova.....	33
VIII. Ukrajina	38
Zaključci	44

Uvod

Liberalizacija viznog režima i dalje je moćan alat za olakšavanje kontakata među ljudima i za podršku reformama na zapadnom Balkanu i u zemljama Istočnog partnerstva u područjima pravde, sigurnosti i temeljnih sloboda.

U skladu s člankom 8. stavkom 4. Uredbe o vizama¹ Komisija je dužna na odgovarajući način pratiti ispunjavaju li zemlje čiji su državljani dobili bezvizni pristup EU-u nakon uspješno završenog dijaloga o liberalizaciji viznog režima kontinuirano zahtjeve za izuzeće od obveze posjedovanja vize. Komisija je u tu svrhu od 2017. donijela četiri izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza², a njima su obuhvaćene zemlje oslobođene obveze posjedovanja vize na zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija) i u Istočnom partnerstvu (Gruzija, Moldova i Ukrajina).

Kad je riječ o partnerskim zemljama na zapadnom Balkanu i Moldovi, čijim državljanima već više od sedam godina nije potrebna viza za putovanje (izuzeće od obveze posjedovanja vize), ovo je izvješće usredotočeno na praćenje mjera poduzetih prema preporukama iz prethodnih izvješća Komisije i više ne sadržava potpune podatke o kontinuiranom ispunjavanju mjerila za liberalizaciju viznog režima. Aspekti povezani s mjerilima za zemlje zapadnog Balkana oslobođene obveze posjedovanja vize i dalje se ocjenjuju u okviru procesa proširenja, u skladu s Poglavljem 23., Pravosuđe i temeljna prava, te Poglavljem 24., Pravosuđe i unutarnji poslovi, a o njima se izvješćuje u Komisijinu godišnjem paketu o proširenju³. Za Gruziju i Ukrajinu, koje su od obveze posjedovanja vize izuzete manje od sedam godina, u izvješću se ocjenjuje i kontinuirano ispunjavanje mjerila za liberalizaciju viznog režima.

U ovom, petom izvješću ocjenjuju se mjere poduzete 2021. (u području migracija, azila, ponovnog prihvata, pravosudne suradnje, javnog reda i sigurnosti), a ažuriranja iz 2022. navode se kad se smatraju relevantnima u smislu znatnog utjecaja na preporuke. Izvješćuje se i o operativnoj suradnji s EU-om i državama članicama⁴, a u izvješće je uključen i pregled migracijskih trendova⁵, koji odražava podatke Eurostata za statističku godinu 2021., uključujući promjene u odnosu na 2020.

Izvješću su doprinijele sve obuhvaćene zemlje, Europska služba za vanjsko djelovanje, relevantne agencije EU-a za pravosuđe i unutarnje poslove⁶ te države članice. Izvješću je priložen i radni

¹ Uredba (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, SL L 303, 28.11.2018., str. 39.

² COM(2017) 815 final (prvo izvješće), COM(2018) 856 final (drugo izvješće), COM(2020) 325 final (treće izvješće), COM(2021) 602 final (četvrto izvješće).

³ Paket za 2022. donesen je 12. listopada 2022.

⁴ Za potrebe ovog izvješća izraz „države članice” odnosi se na države članice koje primjenjuju Uredbu (EU) 2018/1806 („Uredba o vizama”), odnosno na sve sadašnje države članice (osim Irske) i zemlje pridružene Schengenu.

⁵ Iako su mjerila za liberalizaciju viznog režima koja se odnose na migracije ograničena na upravljanje migracijskim politikama u predmetnim trećim zemljama, odjeljak o migracijskim trendovima ukazuje na nezakonite migracije u države članice, zabrane ulaska koje izdaju države članice i zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su u državama članicama podnijeli državljani zemalja uključenih u izvješće.

⁶ Agencija Europske unije za azil (EUAA), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) i Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol). Doprinos Europolu temelji se na informacijama koje su države članice i partnerske zemlje dostavile za potrebe njegova izvješća za 2021. pod nazivom „European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime” (Procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji, koruptivni utjecaj:

dokument službi Komisije, u kojem su navedene dodatne informacije o mjerama koje su poduzele partnerske zemlje u suradnji s EU-om i bilateralno s državama članicama.

I. Albanija

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

1.1. Mjere poduzete u području migracija, azila i suradnje na ponovnom prihvatu

Albanija je 2021. nastavila s radom u područjima upravljanja granicama i migracijama te azila. Države članice izvješćuju o općenito dobroj suradnji s Albanijom u području migracija i upravljanja granicama te vraćanja i usklađenosti na temelju Sporazuma EU-a o ponovnom prihvatu. Ta je dobra suradnja spomenuta i na sastanku Zajedničkog odbora za ponovni prihvrat u veljači 2022.

Albanija je 2021. u području migracija i upravljanja granicama surađivala sa sljedećim državama članicama: Belgijom, Njemačkom, Francuskom, Hrvatskom i Nizozemskom. Albanija i dalje blisko surađuje s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu, a 2021. bila je prva zemlja koja je sudjelovala u operaciji vraćanja pod vodstvom Frontexa. U toj se zemlji nalazi Frontexov časnik za vezu. Plan za suradnju s Agencijom Europske unije za azil⁷ nastavit će se provoditi do kraja 2022.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

a) Nastavak suradnje s državama članicama koje su najviše pogođene neutemeljenim zahtjevima za azil koje podnose albanski državljani.

Kako bi riješila pitanje neutemeljenih zahtjeva za azil koje podnose njezini državljani, Albanija je nastavila jačati suradnju i razmjenjivati informacije s državama članicama, posebno onima koje su najviše pogođene tim pitanjem. To je uključivalo suradnju u provedbi kampanja informiranja kako bi se spriječila zlouporaba bezviznog režima te intenziviranje operacija vraćanja s Frontexom i državama članicama kao što su Francuska, Njemačka, Belgija i Italija. Osim toga, u tijeku je provedba dvaju akcijskih planova za rješavanje pitanja maloljetnih Albanaca bez pratnje u Italiji i albanskih tražitelja azila u Francuskoj.

Albanska državna policija nastavila je provoditi mjere za jačanje kontrola izlaska i provjere maloljetnika koji putuju u inozemstvo te su u tu svrhu na graničnim prijelazima podijeljeni letci.

b) Jačanje sudjelovanja u aktivnostima iz operativnog akcijskog plana za olakšavanje nezakonitog useljavanja Europske multidisciplinarne platforme za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT).

Albanija je 2021. sudjelovala u nekoliko aktivnosti na danima zajedničke akcije organiziranim u okviru programa EMPACT i usmjerenima na nezakonite migracije, a posebno na: i. nezakonite migracije na graničnim prijelazima; ii. zelene i plave granice; iii. olakšavanje nezakonitih migracija, trgovinu ljudima i krivotvorenje isprava; iv. upotrebu Interpolovih baza podataka za identifikaciju nezakonitih migranata za koje se sumnja da su strani teroristički borci i za suzbijanje trgovine

infiltriranje i potkopavanje europskog gospodarstva i društva organiziranim kriminalom), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg.

⁷ U trenutku potpisivanja Europski potporni ured za azil (EASO).

ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja, prosjačenja i sudjelovanja u kaznenim djelima. U travnju 2020. imenovan je i nacionalni koordinator EMPACT-a.

c) *Prilagodba informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil.*

Albansko Ministarstvo unutarnjih poslova u bliskoj suradnji s agencijama EU-a kao što su Frontex i Europol, državama članicama i njihovim nacionalnim razvojnim agencijama te međunarodnim organizacijama kao što su IOM, UNHCR i OESS provelo je kampanje informiranja, promicanja dobrovoljnog povratka i pružanja podrške albanskim vraćenicima u procesu reintegracije.

d) *Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Albanije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU*⁸.

Albanija nije poduzela mjere kako bi svoju viznu politiku dodatno uskladila s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize⁹. Naprotiv, 2021. i početkom 2022. dodatno se udaljila od preporučenog usklađivanja.

Do 2021. državljani nekoliko trećih zemalja, uključujući Armeniju, Azerbajdžan, Bjelarus, Kinu, Gvajanu, Kazahstan, Kuvajt i Tursku, bili su izuzeti od obveze posjedovanja vize za Albaniju. Albanija je sezonski ukinula obvezu posjedovanja vize (od svibnja do rujna) za državljane Bahreina, Omana, Katara, Rusije, Saudijske Arabije i Tajlanda. Državljanima svih tih zemalja moraju zatražiti i dobiti valjanu vizu za ulazak u EU. Sezonsko ukidanje obveza posjedovanja vize nije u skladu s viznom politikom EU-a. Albanija je 2021. Egipat i Indiju dodala na popis zemalja čiji državljani ostvaruju pravo na sezonsko putovanje bez vize. Albanija je 2. prosinca 2022. obavijestila Komisiju da je sezonsko izuzeće od obveze posjedovanja vize za egipatske državljane koji putuju u turističke svrhe isteklo 30. rujna i da se neće obnavljati kako bi se osigurala usklađenost s viznom politikom EU-a. Osim toga, donijela je odluku o trajnom izuzeću od obveze posjedovanja vize za strane državljane koji imaju važeću boravišnu dozvolu Ujedinjenih Arapskih Emirata. Iako je ta odluka izmijenjena kako bi se propisali ograničavajući uvjeti (npr. boravišna dozvola mora vrijediti deset godina), izuzeće nije ukinuto. Takvo proširenje nije u skladu s viznom politikom EU-a i zloupotrebljava se jer se neki strani državljani s boravišnom dozvolom UAE-a nisu vratili u UAE, nego su pobjegli, vjerojatno s namjerom ulaska u EU. Nadalje, u travnju 2022. sezonsko razdoblje putovanja bez vize za Bahrein, Indiju, Oman, Katar, Saudijsku Arabiju i Tajland produljeno je do kraja godine. Albanija je 2. prosinca 2022. obavijestila Komisiju da sezonsko izuzeće od obveze posjedovanja vize za indijske državljane koji putuju u turističke svrhe istječe 31. prosinca i da se neće obnavljati.

Trebalo bi izbjeći daljnja odstupanja od EU-ova popisa zemalja čijim su državljanima potrebne vize. Albanija bi svoju politiku trebala dodatno uskladiti s EU-ovim popisom, osobito kad je riječ o trećim

⁸ Za potrebe ovog izvješća pozornost treba pridati činjenici da je u nekim trećim zemljama čijim su državljanima potrebne vize za EU u tijeku rad na pitanjima vizne politike, uključujući prijedloge za izuzeće od obveze posjedovanja vize, dijaloge o liberalizaciji viznog režima i sporazume o pojednostavnjenju izdavanja viza.

⁹ Prilog I. Uredbi (EU) 2018/1806.

zemljama koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik. To će biti važna tema kontinuiranog dijaloga između EU-a i Albanije. U kontekstu mehanizma suspenzije viza i u skladu s člankom 8. Uredbe o vizama Komisija će kontinuirano pratiti i ocjenjivati mjere Albanije usmjerene na usklađivanje s viznom politikom EU-a.

1.2. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu (ili zahtjeva za azil)¹⁰ koje su državljani Albanije podnijeli u državama članicama u razdoblju od 2020. do 2021. povećao se za 63 %, a 2021. podneseno je 11 300 zahtjeva. Stopa priznavanja¹¹ povećala se s 5 %, koliko je iznosila 2020., na 9 % u 2021.

Države članice 2021. prijavile su 1 160 nezakonitih prelazaka granice, 19 % manje nego 2020. (1 429), dok se broj albanskih državljana za koje je utvrđeno da nezakonito borave u državama članicama povećao za 21 % u odnosu na 2020. (s 30 870 u 2020. na 37 305 u 2021.). Broj zabrana ulaska albanskim državljanima u države članice 2021. povećao se za 39 % (s 13 315 u 2020. na 18 565 u 2021.).

Broj odluka o vraćanju donesenih 2021. (22 025) blago se smanjio (za 5 %) u odnosu na 2020. (23 150). Godine 2021. vraćeno je ukupno 9 415 albanskih državljana, u odnosu na 10 190 u 2020. (smanjenje od 8 %).

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

Rad u području pravosudne suradnje, javnog reda i sigurnosti nastavio se 2021. Države članice općenito izvješćuju o dobroj suradnji s Albanijom u području sigurnosti. Albanija je nastavila surađivati s Europolom, Eurojustom i državama članicama, uključujući Češku, Njemačku, Francusku, Nizozemsku i Švedsku. Nakon što je 2019. stupio na snagu Sporazum o suradnji s Eurojustom, albanski tužitelj za vezu u Eurojustu stupio je na dužnost u siječnju 2021., a Ured tužitelja za vezu za Albaniju u Eurojustu otvoren je u listopadu. Albanija je 2021. potpisala pet novih sporazuma o zajedničkim istražnim timovima u predmetima koje podupire Eurojust.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

a) Daljnji napredak u ostvarivanju rezultata u predmetima povezanim s korupcijom te zapljeni, oduzimanju i povratu imovine stečene kaznenim djelima korupcije.

Albanija je ostvarila napredak u borbi protiv organiziranog kriminala, korupcije i nezakonite trgovine. Broj policijskih operacija 2021. u toj se zemlji povećao (za 18 %) u odnosu na 2020. Osim toga, 2021. povećao se broj razbijenih kriminalnih skupina i zapljena imovine stečene kaznenim djelima, čija se vrijednost više nego udvostručila u odnosu na 2020. Općenito se 2021. povećao i broj zapljena opojnih droga u odnosu na 2020.

¹⁰ Za definiciju vidjeti: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/application-international-protection_en.

¹¹ Za potrebe ovog izvješća stopa priznavanja izračunava se kao udio pozitivnih prvostupajskih odluka (uključujući zaštitu Ženevskom konvencijom, supsidijarnu zaštitu i humanitarni status) u ukupnom broju prvostupajskih odluka. Za definiciju vidjeti: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/recognition-rate-procedures-international-protection_en.

Nastavljen je rad na poboljšanju rezultata istraga, kaznenih progona i osuđujućih presuda u okviru borbe protiv korupcije. Međutim, i dalje su potrebni veća politička volja te strukturiranja i dosljednija nastojanja da se omoguće odgovarajući resursi, alati i vještine. Sudu je 2021. upućeno 440 predmeta povezanih s korupcijom, uključujući 31 predmet koji je vodio Ured posebnog državnog odvjetništva. Pojedincima optuženima za kaznena djela korupcije izrečeno je 235 pravomoćnih osuđujućih presuda na razini prvostupanjskih postupaka i 99 na razini žalbenih postupaka i odlučivanja u zadnjem stupnju. Državnom odvjetništvu upućen je 2021. godine ukupno 3 351 predmet.

Albanija je nastavila raditi na borbi protiv organiziranog kriminala. Državnom odvjetništvu 2021. upućen je 41 novi predmet (u odnosu na 22 u 2020.), podignuto je 14 optužnica protiv strukturiranih kriminalnih skupina (u odnosu na 15 u 2020.), a 19 je predmeta zaključeno sa 75 osoba kojima su izrečene pravomoćne osuđujuće presude na razini žalbenog postupka (u odnosu na 13 u 2020.).

U borbi protiv nezakonite trgovine povećao se broj provedenih policijskih operacija. Albanija je provela i sedam operacija s međunarodnim partnerima, među ostalim u okviru EMPACT-ovih dana zajedničke akcije.

Kad je riječ o borbi protiv pranja novca, Albanija je izvijestila o slučajevima upućivanja, istraga, kaznenih progona, zapljene i oduzimanja imovine, praćenju društvenih medija građana koji su se vratili iz zemalja zahvaćenih sukobom i o napretku Središnje uprave za istrage na temelju akcijskog plana Stručne skupine za financijsko djelovanje. Međutim, nije dovršila provedbu tog akcijskog plana do roka u veljači 2022.

Parlament je u prosincu 2021. donio izmjene zakonodavstva o sprečavanju pranja novca radi usklađivanja s četvrtom i petom direktivom EU-a o sprečavanju pranja novca. Osim toga, Albanija je 2021. kao dio mjera za sprečavanje pranja novca i financijskog terorizma donijela zakon o središnjem registru bankovnih računa. Nadalje, zakon o uspostavi registra stvarnog vlasništva donesen je 2020. Unos podataka u registar započeo je unošenjem informacija o obveznicima u veljači 2021., a registar je u međuvremenu u velikoj mjeri popunjen.

b) Nastavak razvijanja sustavne upotrebe usporednih financijskih istraga i povećanje sudjelovanja u koordiniranim ili zajedničkim istragama i kaznenim progonima sa zemljama u regiji i državama članicama.

Albanija je nastavila surađivati sa zemljama u regiji i državama članicama. To je uglavnom podrazumijevalo razmjenu policijskih i pravosudnih informacija u istragama kaznenih djela povezanih s opojnim drogama, nezakonitom trgovinom, pranjem novca, gospodarskim i financijskim kriminalom, kiberkriminalitetom i teškim kaznenim djelima. Informacije su se najviše razmjenjivale putem Interpola, Europolu, Eurojusta i mreže CARIN. Albanija je izvijestila da se broj policijskih operacija, kaznenih postupaka i zajedničkih istražnih timova u suradnji s međunarodnim partnerima u suzbijanju organiziranog kriminala povećao u odnosu na 2020.

Albanski partneri 2021. sudjelovali su u osam zajedničkih istražnih timova (četiri u 2020.), koji su održali 30 zajedničkih operativnih sastanaka. Albanija ima policijskog časnika za vezu u Europolu, a planira rasporediti još jednog. I dalje aktivno surađuje u EMPACT-ovim danima zajedničke akcije, kojima se promiče suradnja u svrhu suzbijanja trgovanja vatrenim oružjem, krijumčarenja migranata, trgovine drogom, kaznenih djela povezanih s motornim vozilima, trgovine ljudima i krivotvorenja isprava. Albanski ured za vezu u Eurojustu 2021. evidentirao je 21 predmet na zahtjev albanskih

tijela, od čega ih je dovršeno 16. Na zahtjev nadležnih tijela država članica s albanskim uredom za vezu pokrenuto je 30 novih predmeta. Sklopljeno je pet novih sporazuma o osnivanju zajedničkih istražnih timova. Izmjene zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima sa stranim jurisdikcijama donesene su u srpnju 2021. i pokazale su se korisnima za uspostavu zajedničkih istražnih timova, ali bit će potrebno dodatno poraditi na usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a. Vlada je pokrenula javno savjetovanje o nacrtu zakona o poreznoj i kaznenoj amnestiji subjekata koji dobrovoljno prijave imovinu. Ta je tema obuhvaćena u Izvješću Komisije o Albaniji za 2022.

Ured posebnog državnog odvjetništva za korupciju i organizirani kriminal proveo je kaznene postupke i usporedne financijske istrage u nekoliko predmeta na visokoj razini koji su uključivali političare, članove albanskih institucija, sudstvo, lokalna tijela i poslovni sektor.

c) Nastavak napredovanja u provedbi Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu.

Albanija je u okviru borbe protiv terorizma nastavila ostvarivati dobar napredak u provedbi pet ciljeva utvrđenih u zajedničkom akcijskom planu za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu iz 2018. te mjera obuhvaćenih bilateralnim sporazumom potpisanim s Komisijom 2019. Ured posebnog državnog odvjetništva za korupciju i organizirani kriminal od lipnja 2021. nadležan je za sva kaznena djela povezana s terorizmom i njegovim financiranjem. Međunarodna suradnja i razmjena informacija o vraćenicima i dalje su zadovoljavajuće.

Postoji i dobra suradnja s Financijskom obavještajnom jedinicom u provedbi mjera akcijskog plana u skladu s preporukama Stručne skupine za financijsko djelovanje i Odbora stručnjaka za ocjenu mjera protiv pranja novca i financiranja terorizma (Moneyval).

Jedinica za istrage financiranja terorizma 2021. sudjelovala je u šest tečaja osposobljavanja, koje su organizirali, među ostalim, OESS, UNODC i CEPOL.

d) Suzdržavanje od donošenja programa državljanstva za ulagače na temelju novog Zakona o državljanstvu.

Unatoč zabrinutostima koje je Komisija izrazila 2019.¹² u Albaniji je od srpnja 2020. na snazi zakonodavstvo kojim se omogućuje uspostava programa za dodjelu državljanstva na temelju ulaganja („zlatne putovnice”). Agencija za posebne programe državljanstva osnovala je zajedničku radnu skupinu za izradu studije izvedivosti njegove buduće provedbe. Vlada je 2022. donijela odluku kojom je uvedena pravna osnova na temelju koje Ministarstvo unutarnjih poslova može pokrenuti postupak javno-privatnog partnerstva za provedbu programa za dodjelu državljanstva.

Uspostava programa državljanstva za ulagače bila bi protivna preporukama iz Četvrtog izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza i paketa o proširenju za 2021.¹³ Program državljanstva za ulagače može se upotrijebiti za zaobilaženje postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak u EU-u i dubinske procjene individualnih migracijskih i sigurnosnih rizika koja se provodi u okviru tog

¹² Prije nego što je albanski parlament razmotrio nacrt Zakona o državljanstvu, Komisija je u Trećem izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza podsjetila da je albanskoj vladi u listopadu 2019. uputila dopis u kojem je zatražila pojašnjenja o tom pitanju i upozorila na inherentne rizike i moguće posljedice povezane s uvođenjem takvog programa.

¹³ SWD(2021) 289 final.

postupka, uključujući moguće izbjegavanje mjera za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma. To je vrlo zabrinjavajuće za EU-u u kontekstu sporazuma o bezviznom režimu s Albanijom¹⁴. Komisija smatra da bi se bezvizni režim mogao obustaviti ako se procijeni da takvi programi predstavljaju povećan rizik za unutarnju sigurnost i javni poredak država članica¹⁵.

3. Preporuke za Albaniju

Albanija je poduzela mjere za provedbu većine prethodnih preporuka Komisije. Međutim, poduzela je i mjere koje su u suprotnosti s dvjema preporukama, koje se odnose na usklađivanje s viznom politikom i program državljanstva za ulagače. Stoga je potrebno ostvariti daljnji napredak i posvetiti se sljedećim pitanjima:

- a) prioritetnom usklađivanju vizne politike Albanije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- b) suzdržavanju od provedbe programa državljanstva za ulagače i izmjeni Zakona o državljanstvu kako bi se pravna osnova za takav program stavila izvan snage;
- c) nastavku suradnje s državama članicama koje su najviše pogođene neutemeljenim zahtjevima za azil koje podnose albanski državljani i provedbi informativnih kampanja o bezviznom režimu koje su prilagođene relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka), onima kojima je naloženo vraćanje i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil;
- d) nastavku jačanja sprečavanja i borbe protiv korupcije, organiziranog kriminala, nezakonite trgovine, terorizma i pranja novca: i. većim sudjelovanjem Albanije u EMPACT-u; ii. daljnjim napretkom u ostvarivanju rezultata u predmetima povezanim s korupcijom i organiziranim kriminalom, kao i zapljeni, oduzimanju i povratu imovine stečene takvim kaznenim djelima; iii. rješavanjem preostalih pitanja iz akcijskog plana Stručne skupine za financijsko djelovanje;
- e) nastavku napredovanja u provedbi bilateralnog dogovora na temelju Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu.

II. Bosna i Hercegovina

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

1.1. Mjere poduzete u području migracija, azila i suradnje na ponovnom prihvatu

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

¹⁴ Ti su rizici istaknuti i u Preporuci Komisije od 28. ožujka 2022. o hitnim mjerama u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu u vezi s programima državljanstva za ulagače i programima dodjele prava boravka ulagačima (C(2022) 2028). Osim toga, u Rezoluciji od 9. ožujka 2022. Europski parlament predložio je da ukidanje programa državljanstva za ulagače postane dio kriterija za članstvo u EU-u (2021/2026(INL)).

¹⁵ Vidjeti u tom pogledu Odluku Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 69, 4.3.2022., str. 105.).

(a) Poboljšanje koordinacije, na svim razinama, kapaciteta za upravljanje granicama i migracijama, osobito osiguravanjem funkcioniranja sustava azila i osiguravanjem odgovarajućeg kapaciteta za prihvata migranata; poduzimanje potrebnih koraka za potpisivanje sporazuma o statusu s Frontexom.

Bosna i Hercegovina provodi strategiju i akcijski plan o integriranom upravljanju granicama za razdoblje 2019.–2023. Očekuje se donošenje strategije i akcijskog plana o migracijama i azilu za razdoblje 2021.–2025.

Države članice i Frontex izvješćuju o dobroj suradnji na ponovnom prihvatu s Bosnom i Hercegovinom i zadovoljavajućoj provedbi Sporazuma EU-a o ponovnom prihvatu, što je u prosincu 2021. potvrdio i Zajednički odbor za ponovni prihvata. Kad je riječ o suradnji u području upravljanja granicama i migracijama, nekoliko je država članica (Austrija, Hrvatska, Francuska, Njemačka, Italija i Nizozemska) izvijestilo da je osiguralo opremu i osposobljavanje za relevantna tijela u Bosni i Hercegovini. Zemlja provodi i strategiju za reintegraciju vraćenika u razdoblju 2020.–2023., unatoč ograničenim resursima.

Radila je i na poboljšanju koordinacije putem prethodno navedene strategije, akcijskog plana za integrirano upravljanje granicama za razdoblje 2019.–2023. i redovitih sastanaka stručne skupine osnovane u okviru Ministarstva sigurnosti. Međutim, konkretni rezultati bili su ograničeni. Ministarstvo sigurnosti dodatno je poradilo na poboljšanju upravljanja migracijama i odnosi s lokalnim tijelima općenito su se poboljšali, ali Bosna i Hercegovina tek treba preuzeti potpunu odgovornost za upravljanje migracijama i sve prihvatne centre. Među entitetima i kantonima trebala bi postojati ravnomjernija raspodjela tereta, a državna tijela trebala bi preuzeti potpunu odgovornost za upravljanje migracijama. Za upravljanje migracijama dostupno je samo ograničeno javno financiranje, što utječe i na učinkovitost države u oblikovanju politika. Bosna i Hercegovina i dalje je važna zemlja tranzita na zapadnobalkanskoj ruti za nezakonite tokove i krijumčarenje migranata u EU.

Kako je navedeno u paketima o proširenju za 2021. i 2022., djelotvoran pristup postupcima azila i dalje je znatno otežan. Zakonodavstvo o azilu treba bolje provoditi, osobito kako bi se zajamčilo sustavno poštovanje postupovnih jamstava za tražitelje azila. Trebalo bi ojačati pristup postupcima azila kako bi se osigurala brža i učinkovita obrada zahtjeva. Bosna i Hercegovina u prosincu 2020. donijela je plan za suradnju s Europskim potpornim uredom za azil (sada Agencija EU-a za azil (EUAA)) za razdoblje 2020.–2021. u pogledu jačanja sustava azila i sustava za prihvata u skladu sa zajedničkim europskim sustavom azila i standardima EU-a. Trebalo bi nastaviti i intenzivirati suradnju s EUAA-om. Donošenje i provedba strategije i akcijskog plana o migracijama i azilu za razdoblje 2021.–2025. trebali bi u velikoj mjeri pridonijeti poboljšanju politike azila. Potrebno je poduzeti dodatne mjere da se osiguraju učinkovit pristup azilu, učinkoviti postupci te međuagencijska suradnja i koordinacija.

Broj osoba koje su 2021. nezakonito ušle u Bosnu i Hercegovinu (15 812) bio je usporediv s 2020., ali mnogo manji nego 2018. i 2019.¹⁶ U studenome 2021. u Lipi blizu Bihaća (Unsko-sanski kanton) otvoren je prihvatni centar s kapacitetom za prihvata 1 500 osoba. Do kraja 2021. u nacionalnom sustavu prihвата bila je zauzeta otprilike trećina raspoloživih mjesta (2 162 od 6 050). Kapacitet

¹⁶ Iako službeni podaci za 2022. još nisu dostupni, postoje naznake da se u prvih šest mjeseci 2022. povećao broj osoba koje su nezakonito ušle u Bosnu i Hercegovinu.

smještaja ostao je koncentriran u Unsko-sanskom kantonu i Kantonu Sarajevo te nije bilo ravnomjerne raspodjele među entitetima i kantonima.

Bosna i Hercegovina još nije potpisala sporazum o statusu s EU-om na temelju kojeg bi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu mogla rasporediti svoje stalne snage na granici te države s EU-om i zajedno s graničnom policijom provoditi operativne aktivnosti.

(b) Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Bosne i Hercegovine s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU.

Bosna i Hercegovina 2021. nije poduzela mjere za daljnje usklađivanje svoje vizne politike s politikom EU-a. Državljanima nekoliko trećih zemalja, uključujući Azerbajdžan, Bahrein, Kinu, Kuvajt, Oman, Katar, Rusiju i Tursku izuzeti su od obveze posjedovanja vize za Bosnu i Hercegovinu. Državljanima svih tih zemalja moraju zatražiti i dobiti valjanu vizu za ulazak u EU. Trebalo bi izbjeći daljnja odstupanja od EU-ova popisa zemalja čijim su državljanima potrebne vize. Bosna i Hercegovina svoju bi politiku trebala dodatno uskladiti s EU-ovim popisom, osobito kad je riječ o trećim zemljama koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU. To će biti važna tema kontinuiranog dijaloga između EU-a i Bosne i Hercegovine. U kontekstu mehanizma suspenzije viza i u skladu s člankom 8. Uredbe o vizama Komisija će kontinuirano pratiti i ocjenjivati mjere Bosne i Hercegovine usmjerene na usklađivanje s viznom politikom EU-a.

1.2. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Državljanima Bosne i Hercegovine 2021. podnijeli su 2 695 zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državama članicama, odnosno 78 % više nego 2020. (1 510). Stopa priznavanja povećala se s 4 %, koliko je iznosila 2020., na 5 % u 2021.

Države članice 2021. prijavile su 17 nezakonitih prelazaka granice koje su počinili državljani Bosne i Hercegovine na vanjskim granicama EU-a, što je povećanje od 42 % u odnosu na 2020. (12). Broj državljana Bosne i Hercegovine za koje je utvrđeno da nezakonito borave u državama članicama povećao se 2021. za 17 %, s 3 595 nezakonitih boravaka 2020. na 4 200 u 2021. Broj zabrana ulaska smanjio se za 39 %, s 8 145 zabrana u 2020. na 4 995 u 2021.

I broj odluka o vraćanju izdanih državljanima Bosne i Hercegovine (2 740 u 2021. u odnosu na 2 710 u 2020., smanjenje od 1 %) i broj osoba koje su se vratile (900 u 2021. u odnosu na 1 010 u 2020., smanjenje od 11 %) ostali su 2021. relativno stabilni u odnosu na 2020.

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

Kako je navedeno u paketu o proširenju za 2021., nedovoljna predanost političkih dionika reformama pravosuđa i loše funkcioniranje pravosudnog sustava i dalje ugrožavaju ostvarivanja prava građana i borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala. Pokazatelji korupcije i dalje su visoki, a to pitanje utječe na svakodnevni život građana i stranih ulagatelja. Rezultati rada na sprečavanju i suzbijanju korupcije (među ostalim na visokoj razini) i dalje su neznatni zbog operativne neučinkovitosti i političkog uplitanja. Osobitu zabrinutost izaziva nepostojanje učinkovitog sustava imovinskih kartica za suce i državne odvjetnike.

Sukobi nadležnosti i nedostatak suradnje u području javnog reda i sigurnosti negativno utječu na učinkovitost agencija za izvršavanje zakonodavstva. Potrebno je poboljšati profesionalnost i

odgovornost agencija za izvršavanje zakonodavstva. Nje postignut napredak u osiguravanju transparentnih imenovanja i promaknuća na temelju zasluga, bez političkog uplitanja.

Potrebno je znatno poboljšati zakonodavstvo o drogama, trgovini ljudima i kiberkriminalitetu. Bosna i Hercegovina treba uspostaviti središnju točku za vatreno oružje i uskladiti kaznene zakone s Protokolom UN-a o vatrenom oružju. Pravni mehanizmi za zamrzavanje i oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima te upravljanje njome nisu dovoljno učinkoviti. Zemlja bi trebala pojačati borbu protiv transnacionalnih mreža organiziranog kriminala u suradnji s Europolom i povećanjem svojeg sudjelovanja u aktivnostima EMPACT-a.

Zakonodavstva o borbi protiv terorizma uglavnom je u skladu s pravnom stečevinom EU-a i mjerodavnim međunarodnim pravom. Međutim, i strategija i okvirni akcijski plan za sprečavanje i borbu protiv terorizma završili su 2020. U tijeku je izrada nacrtu daljnje strategije za razdoblje 2021.–2026., ali ona još nije donesena.

Države članice izvješćuju o sveukupno dobroj suradnji s Bosnom i Hercegovinom u području sigurnosti. Bosna i Hercegovina 2021. uključila se u zajedničke aktivnosti s nekoliko država članica, uključujući Češku, Njemačku, Latviju, Nizozemsku i Švedsku.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

a) Nastavak napredovanja u borbi protiv korupcije, među ostalim na visokoj razini, donošenjem i provedbom učinkovitih zakonodavnih akata o sukobu interesa, javnoj nabavi i zaštiti zviždača te osiguravanjem učinkovitog funkcioniranja i koordinacije tijela za borbu protiv korupcije.

Ta preporuka nije provedena 2021.¹⁷ Nacrti zakona o sukobu interesa i javnoj nabavi izrađeni su u skladu s međunarodnim standardima i najboljim europskim praksama, ali nijedan nije donesen 2021. Nacrt zakona o zaštiti zviždača u skladu s pravnom stečevinom EU-a tek treba izraditi.

Funkcioniranje i međusobna koordinacija tijela za sprečavanje korupcije te njihova koordinacija s Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) i dalje nisu učinkoviti. Potrebno je znatno ojačati neovisnost tijela za sprečavanje korupcije osnovanih na razini entiteta i kantona. Kako je navedeno u paketu o proširenju za 2021., Ured za borbu protiv korupcije u Kantonu Sarajevo nastavio je ostvarivati dobar napredak, među ostalim mapiranjem rizika od korupcije i praćenjem javne nabave, te ostaje dobar primjer među kantonalnim tijelima. Po uzoru na Kanton Sarajevo Tuzlanski kanton u svibnju 2021. donio je Uredbu o osnivanju Ureda za borbu protiv korupcije, a u prosincu 2021. Zakon o prijavljivanju i kontroli imovine javnih službenika. Koordinacija na razini cijele zemlje i dalje je nedostatna.

b) Jačanje nastojanja da se suzbije organizirani kriminal, osobito osiguravanjem učinkovite suradnje među tijelima za izvršavanje zakonodavstva i s državnim odvjetništvima, kao i ostvarivanjem rezultata u proaktivnim istragama, potvrđenim optužnicama, kaznenim progonima i pravomoćnim osuđujućim presudama u predmetima povezanim s organiziranim kriminalom.

¹⁷ Izmjene zakona o javnoj nabavi konačno su donesene u kolovozu 2022.

Ta preporuka nije provedena. Kako je navedeno u paketu o proširenju za 2021., ograničena suradnja agencija za izvršavanje zakonodavstva s državnim odvjetništvima i nepostojanje djelotvornih provjera državnih odvjetništva nad policijom i dalje su ozbiljno ugrožavali djelotvornost istraga. Sustavni nedostaci u operativnoj suradnji tijela kaznenog progona i vrlo ograničena razmjena obavještajnih podataka trajan su problem. Prijavljeno je malo predmeta povezanih s korupcijom na visokoj razini, a njih su i dalje obilježavali selektivne prateće pravosudne istrage, pravne pogreške, nemar, zlouporaba postupka, politički pritisak, upitne sudske odluke i verbalni napadi na državno odvjetništvo.

c) Uspostavljanje kontaktne točke za Europol i nastavak napredovanja u provedbi Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu.

Ta preporuka nije provedena. Kako je navedeno u paketu o proširenju za 2021., iako su tijela poduzela određene pripremne korake, operativna suradnja s Europolom ne postoji. Sporazum o operativnoj i strateškoj suradnji s Europolom iz ožujka 2017. još nije proveden jer kontaktna točka za Europol nije u potpunosti uspostavljena. Tijela Bosne i Hercegovine nedavno su imenovala časnika za vezu s Haagom, ali on ne može biti raspoređen u sjedište Europa dok nacionalna kontaktna točka u Sarajevu ne postane operativna. Suradnja zemlje s Europolom i dalje je ograničena. Razmjena informacija i dalje se odvija preko jedinice u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine, čiji je mandat istekao i s kojom je entitet Republike Srpske obustavio operativnu suradnju.

Bosna i Hercegovina u rujnu 2021. donijela je treće izvješće o provedbi dogovora iz 2019. na temelju Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu iz 2018., u kojem je utvrđen tek ograničen napredak. Rasprave o politikama za borbu protiv terorizma između EU-a i Bosne i Hercegovine odvijaju se redovito. Potrebno je znatno ojačati kapacitet i učinkovitost stručne skupine za borbu protiv terorizma i odjela državnog odvjetništva za borbu protiv terorizma. Bosna i Hercegovina radi na donošenju nacionalne strategije za borbu protiv terorizma i sprečavanje nasilnog ekstremizma. Još nije donijela novo zakonodavstvo o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma u skladu s međunarodnim standardima i pravnom stečevinom EU-a.

3. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu

Bosna i Hercegovina treba dodatno raditi na borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala te na upravljanju migracijama i azilom. Konkretno, potrebno je dodatno se posvetiti sljedećim pitanjima:

- a) prioritetnom usklađivanju vizne politike Bosne i Hercegovine s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- b) nastavku rada na učinkovitoj koordinaciji upravljanja granicama i migracijama, uključujući ravnomjernu raspodjelu kapaciteta za prihvrat među svim entitetima i kantonima, jamčenju učinkovitijeg pristupa postupcima azila te donošenju i provedbi strategije i akcijskog plana o migracijama;
- c) potpisivanju i ratificiranju sporazuma o statusu EBCGA-e s EU-om;
- d) pokretanju rada zajedničke nacionalne kontaktne točke s Europolom;

- e) donošenju i provedbi nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma i nasilnog ekstremizma te nastavku provedbe bilateralnog dogovora na temelju Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu;
- f) ostvarenju napretka u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala, među ostalim na visokoj razini, i to donošenjem i provedbom učinkovitog zakonodavstva o sukobu interesa, provedbom novog zakona o javnoj nabavi, zaštitom zviždača te učinkovitim i koordiniranim radom tijela za borbu protiv korupcije;
- g) osnivanju ili imenovanju ureda za povrat imovine koji će biti zadužen za utvrđivanje i praćenje imovine stečene kaznenim djelima kako bi se poboljšala suradnja s državama članicama;
- h) donošenju ažurirane nacionalne procjene rizika i zakonodavstva o sprečavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma u skladu s međunarodnim standardima i pravnom stečevinom EU-a.

III. Crna Gora

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

1.1. Mjere poduzete u području migracija, azila i suradnje na ponovnom prihvatu

Crna Gora nastavila je 2021. jačati svoj kapacitet u području upravljanja granicama i azila te provoditi odgovarajuće strategije. Strategija o migracijama i reintegraciji vraćenika za razdoblje 2021.–2025. donesena je u rujnu 2021. U lipnju 2022. pridružila se Europskoj migracijskoj mreži, mreži stručnjaka za migracije i azil EU-a, kao član promatrač bez prava glasa.

Crna Gora u prosincu 2021. potpisala je plan za suradnju s Europskim potpornim uredom za azil (sada Agencija EU-a za azil), čiji je cilj jačanje sustava azila Crne Gore, uključujući postupak utvrđivanja statusa, uvjete za prihvrat i razvoj plana djelovanja u nepredvidivim okolnostima.

Konstruktivna suradnja s Frontexom na temelju sporazuma o statusu Crne Gore s EU-om nastavila je davati rezultate i jačati kapacitet granične policije Crne Gore.

Države članice izvijestile su i o dobroj suradnji s Crnom Gorom u području migracija i upravljanja granicama (osobito Njemačka, Francuska, Hrvatska i Nizozemska), vraćanja i provedbe Sporazuma EU-a o ponovnom prihvatu, što je u studenome 2021. potvrdio i Zajednički odbor za ponovni prihvrat.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

- a) Prilagodba informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil.*

U 2021. Crna Gora nije smatrala potrebnim organizirati informativne kampanje zbog stalnih ograničenja putovanja povezanih s bolešću COVID-19.

- b) Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Crne Gore s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU.*

Crna Gora nije poduzela mjere kako bi svoju viznu politiku uskladila s EU-ovim popisom zemalja čijim su državljanima potrebne vize. Naprotiv, 2021. i početkom 2022. dodatno se udaljila od preporučene politike.

Državljeni nekoliko trećih zemalja, uključujući Armeniju, Kazahstan, Rusiju, Azerbajdžan, Bjelarus, Kubu, Ekvador, Tursku i Katar, izuzeti su od obveze posjedovanja vize za Crnu Goru. Za neka su državljanstva izuzeća sezonska, dok za druga vrijede cijele godine.

Crna Gora u ožujku 2021. izuzeće od obveze posjedovanja vize proširila je na strane državljane koji imaju važeću dozvolu za boravak u Ujedinjenim Arapskim Emiratom. Takvo proširenje nije u skladu s viznom politikom EU-a i zloupotrebljava se jer se neki strani državljani s boravišnom dozvolom UAE-a nisu vratili u UAE, nego su pobjegli, vjerojatno s namjerom ulaska u EU.

Crna Gora donijela je 26. svibnja 2022. odluku o odobrenju privremenog izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane Saudijske Arabije od 1. lipnja do 30. rujna 2022., kojom je nastojala ublažiti posljedice smanjenja broja turista iz Rusije i Ukrajine.

Trebalo bi izbjeći daljnja odstupanja od EU-ova popisa zemalja čijim su državljanima potrebne vize. Crna Gora bi svoju politiku trebala dodatno uskladiti s EU-ovim popisom, osobito kad je riječ o trećim zemljama koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik. To će biti važna tema kontinuiranog dijaloga između EU-a i Crne Gore. U kontekstu mehanizma suspenzije viza i u skladu s člankom 8. Uredbe o vizama Komisija će kontinuirano pratiti i ocjenjivati mjere Crne Gore usmjerene na usklađivanje s viznom politikom EU-a.

1.2. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su državljani Crne Gore podnijeli u državama članicama u razdoblju od 2020. do 2021. povećao se za 65 %, s 255 zahtjeva 2020. na 420 zahtjeva 2021. Stopa priznavanja povećala se s 2 %, koliko je iznosila 2020., na 5 % u 2021.

Nakon dvije godine bez nezakonitih prelazaka granice države članice 2021. prijavile su dva nezakonita prelaska granice crnogorskih državljana. Broj crnogorskih državljana za koje je utvrđeno da nezakonito borave u državama članicama povećao se 2021. za 10 % (s 925 u 2020. na 1 020 u 2021.). Broj zabrana ulaska državljanima Crne Gore u države članice 2021. iznosio je 515, što je 6 % više nego 2020. (485).

Broj odluka o vraćanju izdanih državljanima te zemlje smanjio se za 1 % (490 u 2021. u odnosu na 495 u 2020.), dok se broj vraćenih osoba smanjio za 12 % (260 u 2021. u odnosu na 295 u 2020.).

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

Crna Gora nastavila je 2021. poduzimati mjere protiv organiziranog kriminala (uključujući trgovinu ljudima) i terorizma. Vlada je u prosincu 2021. donijela strategiju za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i financiranja terorizma za razdoblje 2022.–2025. te akcijski plan za razdoblje 2022.–2023.

Države članice izvješćuju o dobroj sveukupnoj suradnji s Crnom Gorom u području sigurnosti. Crna Gora nastavila je 2021. bilateralno surađivati s brojnim državama članicama u području javnog reda i sigurnosti, uključujući Njemačku i Švedsku. Nastavila je surađivati i s Europolom i Eurojustom.

Nadalje, crnogorska policija nastavila je razmjenjivati informacije s Interpolom radi identificiranja aktivnih terorističkih skupina i doprinosa borbi protiv terorističkih prijetnji.

Suradnja s Europskim centrom za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA) zaostaje. Crna Gora trebala bi poduzeti korake za obnovu tehničke suradnje s tom agencijom kako bi se poboljšala suradnja u pogledu informacija o drogama i pokrenula rasprava o potpisivanju radnog dogovora.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

a) Konsolidiranje rezultata u pravomoćnim osuđujućim presudama i oduzimanje imovine.

Postojeći pravosudni informacijski sustav (PRIS) trebalo bi poboljšati u okviru provedbe programa razvoja pravosudnih informacijsko-komunikacijskih tehnologija za razdoblje 2021.–2023. Cilj programa u potpunosti je digitalizirati sve pravomoćne sudske odluke kako bi se izradila njihova cjelovita evidencija te omogućiti izradu točnih i pouzdanih statističkih podataka. Potpuna uspostava sustava na svim sudovima očekuje se do sredine 2023.

Crna Gora i dalje ostvaruje rezultate u području istraga, kaznenih progona i pravomoćnih osuđujućih presuda u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini, ali ti rezultati mogu se dodatno poboljšati.

Ured posebnog državnog odvjetništva 2021. pokrenuo je istrage kaznenih djela povezanih s korupcijom na visokoj razini u 15 predmeta protiv 70 pojedinaca i 19 pravnih subjekata (u odnosu na osam predmeta protiv 35 pojedinaca i osam pravnih subjekata 2020.).

Crna Gora mora znatno poboljšati svoj pravni pristup finansijskim istragama i oduzimanju imovine za kaznena djela korupcije na visokoj razini, kao i rezultate koje ostvaruje u tom pogledu. Imovina je 2021. privremeno zamrznuta u tri predmeta. Ostvaren je određen početni napredak u primjeni proširenog oduzimanja u predmetima povezanim s korupcijom, pri čemu je imovina konačno oduzeta u jednom predmetu, te postoji bolje razumijevanje važnosti pokretanja usporednih finansijskih istraga.

Dosljedniju politiku sankcija s većim odvrćajućim učinkom tek treba uspostaviti kako bi se poboljšao kaznenopravni odgovor na korupciju i korupciju na visokoj razini. Sklapanje nagodbe treba upotrebljavati iznimno pažljivo, u ispravne svrhe i uz primjenu svih potrebnih zaštitnih mjera.

Rezultati u sprečavanju korupcije nastavili su se poboljšavati. Agencija za sprečavanje korupcije i njezino vijeće radili su proaktivno i pojačali aktivnosti informiranja u javnost, medijima i civilnom društvu.

Agencija je ostvarila znatan napredak u broju provjera imovinskih kartica i primjeni postupaka dubinske provjere. Broj upravnih i prekršajnih postupaka pokrenutih 2021. udvostručio se u odnosu na 2020. Iako Agencija proaktivno istražuje i sankcionira kršenje zakonodavstva o sprečavanju korupcije u pogledu imovinskih kartica te prijetnje javnom interesu, i dalje postoje veliki zaostaci iz prethodnih godina, osobito kad je riječ o predmetima na visokoj razini.

U okviru borbe protiv organiziranog kriminala Crna Gora nastavila je povećavati učinkovitost kaznenih istraga. Posebne istražne mjere ponovno se u potpunosti primjenjuju. Izmjenama zakonodavstva uvedene su zaštitne mjere protiv političkog utjecaja pri imenovanju ili razrješenju ravnatelja policije. Uspostavljen je i registar stvarnog vlasništva. Poboljšan je administrativni okvir

za vatrena oružja. Kad je riječ o trgovini ljudima, u tijeku je bilo više predmeta pred sudovima te je izrečeno više pravomoćnih osuđujućih presuda.

Uhićene su neke od glavnih ličnosti organiziranih kriminalnih skupina, a rekordan broj zapljena droga još je jednom oboren. Osnovan je prvi zajednički istražni tim, a broj pravomoćnih osuđujućih presuda u predmetima povezanim organiziranim kriminalom povećava se.

Međutim, zemlja mora poboljšati rezultate u pogledu sudskih odluka u području krijumčarenja duhana i pranja novca, upotrebe finansijskih istraga i kapaciteta za oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima. Crna Gora još uvijek mora riješiti neke horizontalne sustavne nedostatke kaznenopravnog sustava, uključujući način na koji se predmeti povezani s organiziranim kriminalom rješavaju pred sudovima. Za to će biti potrebna politika donošenja presuda s većim odvraćajućim učinkom, kao i preispitivanje upotrebe sklapanja nagodbe u predmetima povezanim s organiziranim i teškim kriminalom.

b) Jačanje kapaciteta za kazneni progon i donošenje odluka u predmetima koji se odnose na pranje novca.

Kad je riječ o sprečavanju pranja novca, Crna Gora još nije uskladila svoje zakonodavstvo s petom direktivom EU-a o sprečavanju pranja novca¹⁸ niti je riješila određene probleme s provedbom koji se odnose na stvarno vlasništvo i nadzor. Zakon o igrama na sreću tek treba uskladiti s pravnom stečevinom EU-a i međunarodnim standardima. Postojeći zakon ima velike nedostatke, a rizik od pranja novca i financiranja terorizma u tom visokorizičnom području povećava se jer pravne zaštitne mjere protiv utjecaja organiziranog kriminala u vlasničkoj strukturi igara na sreću nisu dovoljne.

U veljači 2022. uspostavljen je registar stvarnog vlasništva iz kojeg nadležna tijela mogu dobiti informacije o fizičkim osobama koje su krajnji vlasnici društava ili organizacija registriranih u Crnoj Gori ili koji kontroliraju njihove dionice. Središnja banka Crne Gore ima središnji registar rezidentnih računa, ali nema registar nerezidentnih računa, što je ključan alat za istrage koje obuhvaćaju nerezidente. Problem nepotpunih zemljišnih knjiga nije riješen, što otežava učinkovitost finansijskih istraga i oduzimanja imovine.

Početni rezultati istraga koje se odnose na pranje novca nastavili su se poboljšavati, ali broj predmeta ostao je ograničen. U 2021. izrečene su dvije sudske presude trima pojedincima, sve na temelju sklapanja nagodbe.

c) Postizanje boljih rezultata kao odgovor na organizirani kriminal, uključujući rješavanje pitanja česte upotrebe sklapanja nagodbe.

U predmetima povezanim s organiziranim kriminalom broj sudskih presuda i osuđujućih presuda 2021. nastavio se povećavati, što je odraz stalnog povećanja broja istraga u posljednje dvije godine.

Programski ured Vijeća Europe u Podgorici pomogao je Ministarstvu pravosuđa u analizi načina primjene sklapanja nagodbi, a na temelju te analize utvrđene su preporuke za moguće izmjene zakona. Na te preporuke oslonit će se radna skupina koju je osnovalo Ministarstvo kako bi sastavila prijedlog izmjena Zakona o kaznenom postupku.

¹⁸ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja finansijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL L 141, 5.6.2015., str. 73.–117.

d) Nastavak napredovanja u provedbi Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu.

Crna Gora nastavila je provoditi bilateralni dogovor na temelju Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu. Vijeće za nacionalnu sigurnost u lipnju 2021. osnovalo je ured za operativnu koordinaciju institucija u sigurnosno-obavještajnom sektoru. Zemlja je donijela i odluku o imenovanju nacionalnog koordinatora i članova nacionalnog međuresornog tima čiji je cilj okončati nasilni ekstremizam, terorizam, pranje novca i financiranje terorizma.

Crna Gora u travnju 2021. donijela je provedbene propise za Zakon o označivanju i zaštiti kritične infrastrukture. U prosincu 2021. donesena je nova strategija za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i financiranja terorizma. Vlada je tog mjeseca predložila i zakon o obradi podataka iz evidencija podataka o putnicima u zračnom prometu, čiji je cilj spriječiti i otkriti kaznena djela terorizma i teškog kriminala. Time se prvi put uređuje sustav evidencija podataka o putnicima u Crnoj Gori.

Crna Gora i dalje surađuje s Europolom, a jedinica za borbu protiv terorizma i dalje razmjenjuje informacije s državama članicama, drugim zemljama zapadnog Balkana i drugim zemljama izvan EU-a koje su operativni partneri Europa u okviru komunikacijskog kanala mrežne aplikacije za sigurnu razmjenu informacija (SIENA).

e) Učinkovito ukidanje programa državljanstva za ulagače, što prije.

Iako je najavila da će ga ukinuti 2021., Crna Gora još nije ukinula program državljanstva za ulagače. Naprotiv, crnogorska vlada u prosincu 2021. odlučila je produljiti taj program do kraja 2022.

Crna Gora 2021. zaprimila je 241 zahtjev za 807 pojedinaca. Od prosinca 2021. na temelju tog programa izdane su 264 crnogorske putovnice.

Komisija izražava žaljenje zbog produljenja programa državljanstva za ulagače te i dalje poziva Crnu Goru da ga što prije ukine. Odluka o produljenju programa izaziva veliku zabrinutost u EU-u u kontekstu sporazuma o bezviznom režimu s Crnom Gorom¹⁹. Komisija će nastaviti pratiti program sve dok on se bude provodio, a zahtjevi obrađivali. To je nužno jer se programi državljanstva za ulagače mogu upotrijebiti za zaobilaženje postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak u EU-u i dubinske procjene individualnih migracijskih i sigurnosnih rizika povezanih s tim postupkom. Komisija smatra da bi se bezvizni režim mogao obustaviti ako se procijeni da takvi programi predstavljaju povećan rizik za unutarnju sigurnost i javni poredak država članica²⁰.

3. Preporuke za Crnu Goru

Crna Gora poduzela je mjere za provedbu dijela prethodnih preporuka Komisije, osobito u pogledu sprečavanja pranja novca i suzbijanja terorizma te borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala. Međutim, poduzela je i korake protivne preporukama o viznoj politici i programu državljanstva za

¹⁹ Ti su rizici istaknuti i u Preporuci Komisije od 28. ožujka 2022. o hitnim mjerama u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu u vezi s programima državljanstva za ulagače i programima dodjele prava boravka ulagačima (C(2022) 2028). Osim toga, u Rezoluciji od 9. ožujka 2022. Europski parlament predložio je da ukidanje programa državljanstva za ulagače postane dio kriterija za članstvo u EU-u (2021/2026(INL)).

²⁰ Vidjeti u tom pogledu Odluku Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 69, 4.3.2022., str. 105.).

ulagače. Potrebno je dodatno poraditi na svim područjima unutarnjih poslova i posvetiti se sljedećim pitanjima:

- a) prioritetnom usklađivanju vizne politike Crne Gore s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- b) ukidanju programa državljanstva za ulagače bez odgode;
- c) prilagodbi informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil;
- d) nastavku napretka u sprečavanju i suzbijanju organiziranog kriminala, korupcije i terorizma: i. pojačanim sudjelovanjem Crne Gore u EMPACT-u; ii. daljnjim napretkom u ostvarivanju rezultata u predmetima povezanim s korupcijom i organiziranim kriminalom, kao i zapljeni, oduzimanju i povratu imovine stečene takvim kaznenim djelima; iii. jačanjem kapaciteta za kazneni progon i donošenje presuda u predmetima koji se odnose na pranje novca te donošenje novog zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma i iv. nastavkom napredovanja u provedbi Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu;
- e) poduzimanju potrebnih koraka za obnovu tehničke suradnje s Europskim centrom za praćenje droga i ovisnosti o drogama.

IV. Sjeverna Makedonija

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

1.1. Mjere poduzete u području migracija, azila i suradnje na ponovnom prihvatu

Sjeverna Makedonija 2021. nastavila je poduzimati mjere u pogledu upravljanja granicama i migracijama te azila, uključujući poboljšanje uvjeta prihvata za podnositelje zahtjeva za azil.

Države članice izvijestile su o dobroj suradnji u području upravljanja granicama, migracija i azila. Konkretno, Sjeverna Makedonija nastavila je bilateralno surađivati s državama članicama, uključujući Njemačku, Francusku, Hrvatsku, Nizozemsku i Poljsku. Države članice izvješćuju i o vrlo dobroj suradnji sa Sjevernom Makedonijom kad je riječ o vraćanju i ponovnom prihvatu, što je u lipnju 2022. potvrdio i Zajednički odbor za ponovni prihvrat. Suradnja s Agencijom EU-a za azil nastavila se u okviru dogovorenog plana za jačanje kapaciteta u području azila i prihvata. Nastavila se i suradnja s Frontexom.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

- a) *Dodatno poboljšanje registracije migranata na sustavniji način; prilagodba informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil.*

Sjeverna Makedonija nastavila je poduzimati mjere za rješavanje poteškoća u pogledu migracija i poboljšanje registracije migranata. Nastavila je razvijati nacionalne sustave za registraciju migranata te poboljšavati utvrđivanje i registraciju tokova mješovite migracije. Sporazum EU-a o ponovnom prihvatu provodi se na zadovoljavajući način.

Nastavio se osiguravati pristup postupcima azila. Međutim, cjelokupan postupak azila može trajati nekoliko godina, što nije učinkovito i povećava rizik od daljnjih kretanja. Sjeverna Makedonija i dalje mora, među ostalim, riješiti pitanja procjena vjerodostojnosti, pravnog obrazlaganja odluka i pojedinačnih procjena osobnih okolnosti podnositelja zahtjeva, ispravne procjene relevantnih i ažuriranih informacija o zemlji podrijetla te davanja prednosti očito osnovanim predmetima. Za osobe s posebnim potrebama ne provodi se povoljniji postupak iako je zajamčen zakonom. Provedba postupka azila još nije u skladu s pravnom stečevinom EU-a. U općini Gazi Baba osobe koje su uhićene zbog nezakonitog kretanja i dalje se proizvoljno zadržava u prihvatnom centru za strance kako bi se osiguralo da kao svjedoci svjedoče u sudskim predmetima protiv krijumčara. Međutim, ta praksa nije u skladu s međunarodnim standardima. Djelotvorne sudske provjere praksi zadržavanja još uvijek ne postoje, a zadržani migranti ne ostvaruju pravo na pravno savjetovanje i pomoć kako bi imali učinkovit pristup pravosuđu i pravnim lijekovima.

b) Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Sjeverne Makedonije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU.

Sjeverna Makedonija 2021. nije poduzela mjere za daljnje usklađivanje svoje vizne politike s politikom EU-om. Državljanima nekoliko trećih zemalja, kojima je potrebna viza za EU, izuzeti su od obveze posjedovanja vize za Sjevernu Makedoniju, uključujući Azerbajdžan, Bocvanu, Kubu, El Salvador i Tursku. Trebalo bi izbjeći daljnja odstupanja od EU-ova popisa zemalja čijim su državljanima potrebne vize. Sjeverna Makedonija svoju bi politiku trebala dodatno uskladiti s EU-ovim popisom, osobito kad je riječ o trećim zemljama koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU. To će biti važna tema kontinuiranog dijaloga između EU-a i Sjeverne Makedonije. U kontekstu mehanizma suspenzije viza i u skladu s člankom 8. Uredbe o vizama Komisija će kontinuirano pratiti i ocjenjivati mjere Sjeverne Makedonije usmjerene na usklađivanje s viznom politikom EU-a.

1.2. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su državljani Sjeverne Makedonije podnijeli u državama članicama gotovo se učetverostručio 2021. (povećanje od 293 %), s 1 360 zahtjeva 2020. na 5 345 zahtjeva 2021. Stopa priznavanja blago se smanjila s 1,8 %, koliko je iznosila 2020., na 1,2 % u 2021.

Na razini EU-a 2021. prijavljeno je 12 nezakonitih prelazaka granice koje su počinili državljani Sjeverne Makedonije, u odnosu na 18 u 2020. Broj državljana Sjeverne Makedonije za koje je 2021. utvrđeno da nezakonito borave u državama članicama ostao je relativno stabilan u odnosu na prethodnu godinu, sa 6 305 nezakonitih boravaka u 2021. u odnosu na 6 270 u 2020. (povećanje manje od 1 %). Broj zabrana ulaska povećao se za 20 %, s 2 415 zabrana 2020. na 2 905 u 2021.

U protekloj je godini zabilježen trend smanjenja broja: i. odluka o vraćanju izdanih državljanima Sjeverne Makedonije (2 200 u 2021. u odnosu na 2 360 u 2020., što je smanjenje od 7 %) i ii.

vraćenika (1 040 u 2021. u odnosu na 1 510 u 2020., što je smanjenje od 31 %). Neovisno o tome, države članice izvješćuju o dobroj suradnji u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata.

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

Sjeverna Makedonija nastavila je poduzimati mjere borbe protiv organiziranog kriminala (uključujući trgovinu drogom i trgovinu ljudima), korupcije i pranja novca. Nastavila je i borbu protiv terorizma i financiranja terorizma te sprečavanje radikalizacije u skladu s ciljevima Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu.

Države članice, Europol i Eurojust izvješćuju o dobroj sveukupnoj suradnji sa Sjevernom Makedonijom u području sigurnosti. Sjeverna Makedonija nastavila je 2021. bilateralno surađivati s državama članicama, uključujući Češku, Njemačku, Francusku i Nizozemsku.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

a) Povećanje ostvarivanja rezultata u pravomoćnim osuđujućim presudama u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini, među ostalim češćim oduzimanjem imovine stečene kaznenim djelima.

Sjeverna Makedonija nastavila je provoditi reforme u borbi protiv korupcije, među ostalim na visokoj razini. U kaznenim postupcima trebalo bi češće oduzimati imovinu stečenu kaznenim djelima: 2021. zabilježena su samo četiri slučaja oduzimanja imovine. Oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima trebalo bi postati strateški prioritet u borbi protiv organiziranog kriminala, terorizma i korupcije na visokoj razini u toj zemlji.

b) Ostvarivanje još boljih rezultata u provedbi istraga, kaznenih progona i osuđujućih presuda u području organiziranog kriminala i pranja novca

Sjeverna Makedonija ostvarila je napredak u konsolidaciji rezultata u provedbi istraga, kaznenih progona i osuđujućih presuda u području organiziranog kriminala i pranja novca. Kad je riječ o pranju novca, 2021. podignute su optužnice protiv devet pojedinaca, presude u prvostupanjskom postupku donesene su za sedam pojedinaca, dok su presude u drugostupanjskom postupku donesene za dvoje pojedinaca. Kad je riječ o organiziranom kriminalu, 2021. pokrenuto je 17 istraga protiv 119 pojedinaca. Osim toga, protiv 55 pojedinaca podignute su optužnice, a u tri predmeta provedene su financijske istrage. Oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima ne upotrebljava se dovoljno (prvostupanjske odluke o oduzimanju imovine, uglavnom manje vrijednosti, npr. automobila, novca i mobilnih telefona, donesene su u samo deset predmeta).

Kad je riječ o borbi protiv pranja novca, Sjeverna Makedonija donijela je novu nacionalnu procjenu rizika u lipnju 2021., kao i akcijski plan koji će se provesti do 2024. Uspostavljen je i registar stvarnog vlasništva, a sveobuhvatni registar bankovnih računa tek treba uspostaviti.

c) Povećanje sudjelovanja u koordiniranim ili zajedničkim istragama i kaznenim progonima sa zemljama u regiji i s državama članicama.

Sjeverna Makedonija pojačala je stratešku i operativnu suradnju s međunarodnim partnerima sudjelovanjem u zajedničkim projektima s Interpolom, Europolom, SELEC-om, CEPOL-om, Frontexom i OESS-om. Osim u EMPACT-u, zemlja je sudjelovala i u više bilateralnih i multilateralnih operacija (dani zajedničke akcije) te drugih aktivnosti kako bi intenzivirala razmjenu operativnih informacija s Interpolom, Europolom, SELEC-om i državama članicama.

Zemlja je nastavila provoditi nacionalni plan za reintegraciju, ponovnu socijalizaciju i rehabilitaciju stranih terorističkih boraca koji se vraćaju i njihovih obitelji. Međutim, potrebno je ostvariti dodatan napredak kako bi se razvio jedinstven i sveobuhvatan pristup rješavanju tog pitanja.

d) Potpuno iskorištavanje Nacionalnog koordinacijskog centra za borbu protiv organiziranog kriminala.

Nacionalni koordinacijski centar za borbu protiv organiziranog i teškog kriminala operativan je, ali mora povećati svoju operativnu sposobnost jer nisu sva tijela uputila članove u centar, što ograničava njegovu učinkovitost. Pridonio je pružanju podataka i olakšavanju razmjene informacija među sudjelujućim institucijama te time podržao njihova nastojanja u borbi protiv organiziranog i teškog kriminala.

e) Nastavak napredovanja u provedbi Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu.

Sjeverna Makedonija znatno je napredovala u provedbi bilateralnog dogovora na temelju Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu, a strane su se dogovorile da će ažurirati taj dogovor. Sjeverna Makedonija u ožujku 2022. podnijela je četvrto privremeno izvješće. Potrebno je dodatno raditi na provedbi preostalih aktivnosti utvrđenih u dogovoru.

Nacionalni odbor za borbu protiv nasilnog ekstremizma i terorizma sudjelovao je u projektima i radionicama kako bi potaknuo regionalnu suradnju u području sigurnosti i izgradnju kapaciteta za rješavanje pitanja reintegracije stranih terorističkih boraca te sprečavanja radikalizacije i nasilnog ekstremizma. Sjeverna Makedonija osnovala je i međuagencijsku radnu skupinu i nacionalni akcijski tim za borbu protiv terorizma. Zemlja je učinkovito surađivala i razmjenjivala informacije s Europolom o borbi protiv terorizma i dovršila provedbene mjere za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma.

f) Potpuna provedba novog modula o sumnjivim transakcijama koje je prijavila Financijska obavještajna jedinica (FOJ) i ostvarivanje rezultata u pogledu njegove upotrebe u državnim odvjetništvima.

FOJ je uspostavio informacijski sustav upravljanja predmetima. Nadležna tijela (kao što su Ministarstvo unutarnjih poslova, Državno odvjetništvo, Uprava za javne prihode, Financijski policijski ured i Carinska uprava) FOJ-u elektronički podnose izvješća o sumnjivim transakcijama. Ako se obradom i analizom takvih podataka otkriju sumnje na pranje novca, financiranje terorizma ili druga kaznena djela, FOJ podnosi izvješće ili šalje obavijest nadležnim tijelima.

FOJ je u siječnju 2021. uspostavio elektronički sustav za praćenje ishoda koraka koje nadležne institucije poduzimaju nakon što im podnese izvješće ili pošalje obavijest. Osim toga, kako bi se dobila potpuna slika o učinkovitosti i djelotvornosti sustava, FOJ je u sustav za nadzor predmeta unio sva izvješća i obavijesti koji su nadležnim tijelima dostavljeni od početka 2017.

g) Suzdržavanje od omogućivanja sustavnog stjecanja državljanstva na temelju posebnoga gospodarskog interesa.

Zakon o državljanstvu Sjeverne Makedonije dopušta stjecanje državljanstva na temelju posebnoga gospodarskog interesa bez ikakvih prethodnih zahtjeva u pogledu boravišta. Do listopada 2021. državljanstvo je na temelju gospodarskog interesa steklo 115 pojedinaca, što je povećanje u odnosu na 2020. (do prosinca 2020. državljanstvo na temelju gospodarskog interesa stekla su 103 pojedinca). S obzirom na to da Zakon o državljanstvu Sjeverne Makedonije dopušta stjecanje državljanstva na

temelju posebnoga gospodarskog interesa bez ikakvih prethodnih zahtjeva u pogledu boravišta, kao i na broj ukupnih i uspješnih podnositelja zahtjeva, pomno se prate migracijski i sigurnosni rizici koje bi to moglo uzrokovati za EU. Komisija je Sjevernoj Makedoniji skrenula pozornost na te rizike. Sustavno odobravanje državljanstva u zamjenu za ulaganje izaziva veliku zabrinutost u EU-u i može utjecati na bezvizni režim jer se može upotrijebiti za zaobilaženje postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak i dubinske procjene individualnih migracijskih i sigurnosnih rizika koji su s tim povezani. Komisija smatra da bi se bezvizni režim mogao obustaviti ako se procijeni da provedba tog zakona predstavlja povećan rizik za unutarnju sigurnost i javni poredak država članica²¹.

3. Preporuke za Sjevernu Makedoniju

Sjeverna Makedonija poduzela je mjere za provedbu prethodnih preporuka Komisije. Međutim, potrebno je uložiti dodatan trud u područjima upravljanja migracijama, borbe protiv pranja novca, terorizma te korupcije i organiziranog kriminala, kao i u pogledu stjecanja državljanstva na temelju posebnoga gospodarskog interesa. Konkretno, potrebno je dodatno se posvetiti sljedećim pitanjima:

- a) prioritetnom usklađivanju vizne politike Sjeverne Makedonije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- b) prilagodbi informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil;
- c) suzdržavanju od omogućivanja sustavnog stjecanja državljanstva na temelju posebnoga gospodarskog interesa;
- d) donošenju ažuriranih strategija za borbu protiv terorizma, sprečavanje i suzbijanje nasilnog ekstremizma te nastavku napredovanja u provedbi Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu;
- e) nastavku rada na sprečavanju i borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala: i. povećanjem ostvarivanja rezultata u pravomoćnim osuđujućim presudama u predmetima povezanima s korupcijom na visokoj razini, među ostalim oduzimanjem imovine stečene kaznenim djelima; ii. ostvarivanjem boljih rezultata u provedbi istraga, kaznenih progona i osuđujućih presuda za organizirani kriminal i pranje novca; iii. sudjelovanjem u koordiniranim ili zajedničkim istragama i kaznenim progonima sa zemljama u regiji i državama članicama i iv. potpunim iskorištavanjem Nacionalnog koordinacijskog centra za borbu protiv organiziranog i teškog kriminala.

V. Srbija

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

1.1. Mjere poduzete u području migracija, azila i suradnje na ponovnom prihvat

²¹ Vidjeti u tom pogledu Odluku Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 69, 4.3.2022., str. 105.).

Srbija je 2021. nastavila s radom u područjima upravljanja granicama i migracijama te azila. Države članice općenito su izvijestile o dobroj suradnji sa Srbijom u području migracija i upravljanja granicama te vraćanja i ponovnog prihvata. Pravni okvir za graničnu kontrolu uvelike je usklađen s pravnom stečevinom EU-a. Iako je kao i druge zemlje zapadnog Balkana bila pod velikim migracijskim pritiskom, Srbija je nastavila učinkovito provoditi strategiju integriranog upravljanja granicama i njezin akcijski plan. Nastavila je provoditi plan za jačanje azila i prihvata u skladu s dogovorom s Agencijom EU-a za azil.

Redovito je na brojnim razinama surađivala s Europolom u borbi protiv krijumčarenja migranata. Sudjelovala je u nekoliko međunarodnih operacija za suzbijanje nezakonitih migracija i trgovine ljudima. Provodi i strategiju za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima za razdoblje 2017.–2022., koja je usmjerena na zaštitu žena i djece. Tijela Srbije nastavila su jačati svoj kapacitet za smještaj migranata i skrb o njima u specifičnom kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

Sporazum o statusu između Frontexa i Srbije²² stupio je na snagu 1. svibnja 2021. Frontexov časnik za vezu razmješten je u Beograd (s regionalnim mandatom koji obuhvaća Srbiju, Bosnu i Hercegovinu te Crnu Goru). Zajednička operacija Frontexa i Srbije pokrenuta je 16. lipnja 2021., a cilj joj je nadzor nezakonitog useljavanja, suzbijanje prekograničnog kriminala i jačanje suradnje u području izvršavanja zakonodavstva. U tijeku je zajednička operacija za 2022.

Jedna je država članica upozorila na velik problem s ponovnim prihvatom zbog razlike u tumačenju bilateralnog sporazuma te su u tijeku pregovori za rješavanje tog pitanja. Druga je država članica izvijestila o suradnji u području borbe protiv upotrebe lažnih/krivotvorenih putnih isprava. Nadalje, još je jedna država članica izvijestila da su razbijene tri srpske mreže nezakonitog useljavanja.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

a) Donošenje Schengenskog akcijskog plana i osiguravanje dovoljne uključenosti svih relevantnih vladinih institucija.

Provedba projekta povezivanja „Razvoj Schengenskog akcijskog plana” (IPA 2014.) započela je u listopadu 2018. Mađarska i Litva bili su vanjski partneri srpskog Ministarstva unutarnjih poslova. U okviru projekta ocijenjen je pravni okvir Srbije i njegova usklađenost sa schengenskom pravnom stečevinom, a projekt je pridonio usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa schengenskom pravnom stečevinom. Rezultirao je dokumentom koji se može upotrijebiti za dovršetak nacrtu akcijskog plana za pridruživanje schengenskom području. Projekt je završen u prosincu 2021.

b) Razvijanje i donošenje nove strategije i akcijskog plana integriranog upravljanja granicama (IBM) u skladu s novim konceptima IBM-a.

Posebna radna skupina osnovana je 19. kolovoza 2021., a zadaća joj je bila izraditi nacrt strategije integriranog upravljanja granicama u Republici Srbiji za razdoblje 2022.–2027. U tijeku je donošenje strategije i akcijskog plana.

c) Prilagodba informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren

²² Sporazum o statusu između Europske unije i Republike Srbije o djelovanjima koja provodi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu u Republici Srbiji.

ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil.

U 2021. financirana su 34 programa za informiranje izbjeglica, interno raseljenih osoba i vraćenika o bezviznom režimu, njihovoj socijalnoj integraciji i mehanizmima koji su im dostupni za ostvarivanja prava. Vlada je financirala lokalna tijela kako bi se odgovorilo na potrebe vraćenika. Ministarstvo unutarnjih poslova provodi strategiju za reintegraciju vraćenika i strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republiku Srbiju za razdoblje 2016.–2025.

d) Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Srbije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU.

Vizna politika Srbije nije usklađena s popisom trećih zemalja čiji državljani podliježu obvezi posjedovanja vize za kratkotrajne boravke u EU-u. Sljedeće zemlje koje su na popisu zemalja EU-a čijim su državljanima potrebne vize izuzete su od obveze posjedovanja vize za Srbiju: Armenija, Azerbajdžan, Bahrein, Bjelarus, Bolivija, Kina, Kuba, Gvineja Bisau, Indija, Indonezija, Jamajka, Kirgistan, Kuvajt, Kazahstan, Mongolija, Oman, Katar, Rusija, Surinam i Turska.

Neusklađenost s viznom politikom EU-a sve češće dovodi do nezakonitih tokova na zapadnobalkanskoj ruti, pokazujući negativan učinak na provedbu srpskog sustava upravljanja migracijama i granicama te bi to pitanje trebalo prioritarno rješavati. Dokazi iz prvih mjeseci 2022. pokazuju da prije svega državljani Burundija, Tunisa, Indije, Kube i Turske odlaze iz Srbije kako bi nastavili nezakonita putovanja u države članice duž zapadnobalkanske migracijske rute. Vizne politike trećih zemalja mogu imati znatan utjecaj na nezakonita migracijska kretanja prema EU-u. Usklađivanje vizne politike s EU-om stoga doprinosi dobrom funkcioniranju bezviznog režima tih partnera s EU-om. Srbija je 20. listopada 2022. obavijestila Komisiju da je donijela odluku o uspostavi obveze posjedovanja vize za državljane Burundija²³ i Tunisa²⁴, u skladu s obvezama Srbije prema Komisiji na najvišoj političkoj razini. Srbija se obvezala dodatno uskladiti s popisom trećih zemalja čiji državljani podliježu obvezi posjedovanja vize za kratkotrajni boravak u EU-u, posebno uvođenjem obveze posjedovanja vize za državljane Indije do kraja 2022. Komisija očekuje daljnje usklađivanje viznog režima u skladu s tim obvezama te sa zanimanjem iščekuje dodatne pojedinosti Srbije o koracima koje treba poduzeti i njihovoj učinkovitoj provedbi. U kontekstu mehanizma suspenzije viza i u skladu s člankom 8. Uredbe o vizama Komisija će kontinuirano pratiti i ocjenjivati mjere Srbije usmjerene na usklađivanje s viznom politikom EU-a.

1.2. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Državljanima Srbije 2021. podnijeli su 3 390 zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državama članicama, što je povećanje od 22 % u odnosu na 2020. (2 780). Stopa priznavanja povećala se s 4 %, koliko je iznosila 2020., na 6 % u 2021.

Broj srpskih državljana koji su nezakonito prešli vanjske granice EU-a povećao se za 28 %, s 21 u 2020. na 37 u 2021. Broj srpskih državljana za koje je utvrđeno da nezakonito borave u državama članicama smanjio se za 12 %, sa 16 355 u 2020. na 14 430 osoba 2021. Međutim, nakon stalnog

²³ Odluka je stupila na snagu 22. listopada 2022.

²⁴ Odluka je stupila na snagu 20. studenoga 2022.

smanjenja od 2018. broj srpskih državljana kojima je 2021. odbijen ulazak povećao se za 15 % (8 265 u 2021. u odnosu na 7 210 u 2020.).

Broj odluka o vraćanju izdanih srpskim državljanima smanjio se za 10 % (5 650 u 2021. u odnosu na 6 265 u 2020.), a broj osoba koje su se vratile smanjio se za 15 % u 2021. u odnosu na 2020. (3 020 u 2021. u odnosu na 3 540 u 2020.). Frontex izvješćuje o općenito dobrom iskustvu u aktivnostima povezanim s vraćanjem koje se provode u Srbiji.

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

Srbija je nastavila s aktivnostima u području borbe protiv organiziranog kriminala (uključujući trgovinu drogom i ljudima), borbe protiv terorizma, sprečavanja korupcije i jačanja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Države članice izvješćuju o dobroj sveukupnoj suradnji sa Srbijom u području sigurnosti. Srbija je nastavila suradnju s Europolom i Eurojustom te se uključila u zajedničke aktivnosti s nekoliko država članica. Siguran komunikacijski kanal SIENA operativan je i redovito se upotrebljava. Suradnja između Srbije i CEPOL-a dobro funkcionira.

Prva faza ustavne reforme koja je bila usmjerena na jačanje neovisnosti pravosuđa uspješno je završena donošenjem ustavnih izmjena u Parlamentu u veljači 2021. Provedbeno zakonodavstvo, koje bi se trebalo donijeti do veljače 2023., bit će važno za jačanje zaštite od mogućeg političkog utjecaja na pravosuđe.

Srbija je 2021. pojačala operacije protiv organiziranog kriminala, koje je 2020. smanjila zbog pandemije bolesti COVID-19. Posebno se radilo na borbi protiv krijumčarenja droga te nezakonite proizvodnje oružja i trgovine njime. Brojne su aktivnosti provedene u suradnji s Europolom, a srpska je policija sudjelovala i u brojnim analitičkim projektima EMPACT-a. Srbija je izvijestila o osobito bliskoj suradnji s jednom državom članicom na poboljšanju međunarodne suradnje u oduzimanju imovine stečene kaznenim djelima. U drugoj polovini 2021. započeo je preliminarni rad na izmjeni Kaznenog zakona, a posebna je pozornost posvećena organiziranom kriminalu, osobito sprečavanju nezakonite proizvodnje oružja i njegova krijumčarenja.

Međutim, brojni su veliki izazovi ostali neriješeni. Kriminalne mreže koje potječu iz Srbije ili su s njom povezane i dalje su aktivne u EU-u. Njihove su kriminalne aktivnosti raznovrsne i obuhvaćaju organizirani kriminal u vezi s imovinom (provale, kaznena djela povezana s motornim vozilima, pljačke), krijumčarenje migranata, kaznena djela ovisna o kibertehtnologijama, prijevare u pogledu bezgotovinskog plaćanja, proizvodnju i trgovinu nezakonitim duhanom i njegovo krijumčarenje te trgovinu drogom (osobito trgovinu kokainom i heroinom)²⁵. Srbija je važna zemlja tranzita za krijumčarenje migranata duž zapadnobalkanske rute, tako da srpski krijumčari aktivno sudjeluju u prijevozu nezakonitih migranata u regiji. Srpske mreže krijumčara u nekoliko država članica iskorištavaju žrtve, uključujući maloljetnike, osobito u smislu radnog iskorištavanja i prisilnog kriminala. Kad je riječ o borbi protiv terorizma, Srbija svojim najvećim sigurnosnim pitanjem smatra vraćanje stranih terorističkih boraca.

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

²⁵ Doprinosi država članica procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u za 2021.

a) Poboljšanje rezultata u pogledu istraga, optužnica i pravomoćnih osuđujućih presuda u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini, među ostalim zapljenom i oduzimanjem imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom.

Srbija je uvela promjene kako bi poboljšala mjerenje rezultata istraga, kaznenog progona i pravomoćnih osuđujućih presuda u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini, uključujući zapljenu i oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima.

Broj optužnica i pravomoćnih osuđujućih presuda u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini 2021. blago se povećao u odnosu na 2020.

Na temelju optužnica Ureda državnog odvjetništva za organizirani kriminal sudovi su 2021. donijeli prvostupanjske presude protiv deset pojedinaca (u odnosu na 22 u 2020.). Pravomoćne osuđujuće presude donesene su protiv 19 pojedinaca (u odnosu na 11 u 2020.). Državno odvjetništvo za organizirani kriminal naložilo je istrage protiv 22 pojedinca i podiglo 22 optužnice (u odnosu na 19 u 2020.). Kao ni 2020., nije bilo slučajeva s konačnim oduzimanjem imovine (u odnosu na tri u 2019.). Srbija i dalje treba ostvariti uvjerljive rezultate u pogledu oduzimanja imovine u predmetima povezanim s korupcijom.

Posebni odjeli za borbu protiv korupcije u višim uredima državnog odvjetništva 2021. zaprimili su 3 035 kaznenih prijava (u odnosu na 2 936 u 2020.). Naložili su 270 istraga i pokrenuli usporedne financijske istrage protiv 67 pojedinaca (u odnosu na 23 u 2020.). Podignuto je ukupno 540 optužnica (470 u 2020.). Sudovi su donijeli presude protiv 271 pojedinca u prvostupanjskom postupku na temelju optužnica koje su podigli ti odjeli (230 u 2020.). Pravomoćne osuđujuće presude donesene su protiv 255 pojedinaca (u odnosu na 195 u 2020.).

Odjeli državnog odvjetništva s općom nadležnošću (odjeli koji nisu specijalizirani) 2021. izdali su 29 naloga za istragu korupcije i gospodarskih kaznenih djela (22 u 2020.) te podigli manje optužnica nego 2020. zbog postupnog prijenosa predmeta specijaliziranim odjelima (63 optužnice u 2021. u odnosu na 136 u 2020.). Sudovi su donijeli osuđujuće presude protiv 132 pojedinca u prvostupanjskom postupku i pravomoćne osuđujuće presude protiv 80 pojedinaca. Konačno oduzimanje imovine provedeno je samo u jednom predmetu (u odnosu na tri predmeta 2020.).

b) Donošenje nove strategije za borbu protiv korupcije koja se temelji na vjerodostojnom i realističnom akcijskom planu i učinkovitom mehanizmu koordinacije.

Budući da je nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za razdoblje 2013.–2018. istekla, Srbija treba donijeti i početi provoditi novu strategiju koja se temelji na realističnom akcijskom planu i učinkovitom mehanizmu koordinacije. Međutim, izrada te nove strategije i akcijskog plana još je u tijeku.

Srbija je u rujnu 2021. donijela operativni plan za sprečavanje korupcije u područjima s posebnim rizicima za sektore koji su posebno podložni korupciji.

Naposljetku, Ministarstvo obrazovanja u listopadu 2021. donijelo je poseban operativni plan za borbu protiv korupcije u obrazovanju, dok je Ministarstvo zdravlja u prosincu 2021. donijelo plan za borbu protiv korupcije u zdravstvenom sektoru. Oba će se plana provesti 2022.

c) Nastavak napredovanja u provedbi Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu.

Vlada je u prosincu 2021. na temelju 1. cilja zajedničkog akcijskog plana ministra unutarnjih poslova imenovala nacionalnim koordinatorom za sprečavanje i borbu protiv terorizma. Postoji nacionalno koordinacijsko tijelo, čija je zadaća koordinirati sprečavanje i borbu protiv terorizma.

Vlada je na temelju 2. cilja nastavila provoditi akcijski plan za identifikaciju terorističkih boraca vraćenika sa srpskim državljanstvom pri prelasku državne granice.

d) Jačanje djelovanja u sprečavanju svih oblika radikalizacije koja dovodi do nasilnog ekstremizma i terorizma, uključujući nasilni desničarski ekstremizam.

Srbija i dalje radi na tom pitanju. Platforma SIENA intenzivno se upotrebljavala 2021. Srbija se u suradnji s Europolom od travnja do svibnja 2021. borila protiv ekstremističkog sadržaja na internetu. Češka je izvijestila o suradnji sa Srbijom u području borbe protiv lažnih vijesti kako bi se ojačao kapacitet novinara i promatrača izbora koji se suočavaju s dezinformacijama i propagandom.

3. Preporuke za Srbiju

Srbija je poduzela mjere za provedbu prethodnih preporuka Komisije. Međutim, potrebno je dodatno poraditi na viznoj politici, upravljanju granicama, borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala te sprečavanju i borbi protiv svih oblika nasilnog ekstremizma. Konkretno, potrebno je dodatno se posvetiti sljedećim pitanjima:

- a) donošenju nove strategije i akcijskog plana integriranog upravljanja granicama (IBM) u skladu s novim konceptima IBM-a;
- b) ispunjavanju obveza preuzetih na najvišoj političkoj razini i prioritetnom usklađivanju vizne politike Srbije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- c) donošenju nove strategije za borbu protiv korupcije koja se temelji na vjerodostojnom i realističnom akcijskom planu;
- d) poboljšanju rezultata borbe protiv organiziranog kriminala, uključujući trgovinu drogom, pranje novca, oduzimanje imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom i iskorištavanje migranata u državama članicama;
- e) nastavku provedbe bilateralnog dogovora na temelju Zajedničkog akcijskog plana za borbu protiv terorizma na zapadnom Balkanu, osobito u pogledu borbe protiv financiranja terorizma (4. cilj) i zaštite kritične infrastrukture (5. cilj); donošenju nove strategije i akcijskog plana za borbu protiv terorizma i sprečavanje nasilnog ekstremizma, koji obuhvaćaju sve oblike radikalizacije i nasilnog ekstremizma (neovisno o njihovim političkim, vjerskim ili etničko-nacionalističkim osnovnim uzrocima) u skladu s politikama EU-a.

VI. Gruzija

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

1.1. Mjere poduzete radi osiguravanja kontinuiranog ispunjavanja mjerila za liberalizaciju viznog režima

Države članice potvrdile su nastavak dobre suradnje s gruzijskim tijelima u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata. Dobro uspostavljeni sustav upravljanja slučajevima ponovnog prihvata pokazao

se posebno korisnim tijekom pandemije. U okviru državnog programa reintegracije nastavljen je rad na olakšavanju profesionalne i socijalne reintegracije vraćenika.

Revidirani radni dogovor između Frontexa i Gruzije potpisan je 11. veljače 2021.²⁶ U okviru napredne suradnje s Frontexom Gruzija sudjeluje u zajedničkim operacijama i operacijama vraćanja preuzimanjem. U gruzijske međunarodne zračne luke raspoređeno je još više službenika Frontexa, a gruzijski policijski službenici raspoređeni su u zračne luke predmetnih država članica.

Gruzija primjenjuje novu migracijsku strategiju za razdoblje 2021.–2030. i povezani akcijski plan za 2022. U ožujku 2021. postala je promatrač u Europskoj migracijskoj mreži. U kolovozu 2021. donijela je novi akcijski plan za smanjenje broja osoba bez državljanstva.

Posljednja strategija integriranog upravljanja granicama i popratni akcijski plan istekli su 2018. Novi još nisu odobreni, ali očekuje se da će biti odobreni u jesen 2022. Gruzija je nastavila uvoditi novu infrastrukturu i dodatnu opremu te povećavati kopnene, zračne i morske kapacitete kako bi ojačala zaštitu i sigurnost granica.

Gruzija u operativnom i analitičkom smislu redovito surađuje s Europolom, među ostalim kad je riječ o krijumčarenju migranata. U svrhu borbe protiv kriminalnih mreža uključenih u tu aktivnost bilateralno surađuje s državama članicama, među ostalim u okviru opsežne mreže policijskih atašea.

Gruzija je izvijestila da razmjenjuje informacije s Interpolom o izgubljenim i ukradenim putovnicama. Nebiometrijske putovnice bit će potpuno ukinute do 31. prosinca 2024., kad istječu sve nebiometrijske isprave. Do 1. siječnja 2022. preostala je ukupno 12 371 važeća nebiometrijska putovnica.

Jedna je država članica izvijestila o suradnji s Gruzijom u području borbe protiv krivotvorenja isprava. S drugom državom članicom potpisan je bilateralni sporazum o borbi protiv nezakonitog useljavanja.

1.2. Mjere poduzete radi provedbe preporuka o migraciji iz Četvrtog izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza

a) Nastavak proaktivnog rješavanja pitanja neutemeljenih zahtjeva za azil u državama članicama; prilagodba informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil.

Gruzija je poduzela mnogo kako bi riješila neutemeljene zahtjeve za azil u državama članicama. Od 1. siječnja 2021. 2 202 državljana spriječena su da napuste zemlju na temelju zakonodavstva kojim se tijelima omogućuje da spriječe odlazak građana u države članice ako ne ispunjavaju osnovne uvjete (sredstva za uzdržavanje itd.). Osobe koje gruzijskim državljanima pomažu da nezakonito borave u inozemstvu može se kazneno goniti, ali tijela priznaju da te postupke nije lako provesti.

²⁶ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-renews-working-arrangement-with-georgia-e0212v#:~:text=Under%20the%20revised%20arrangement%2C%20Frontex,of%20border%20management%20and%20return>

Gruzija je provela i ciljane kampanje informiranja i upoznavanja javnosti s uvjetima putovanja i boravka u EU-u.

b) Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Gruzije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU.

Vizna politika Gruzije nije usklađena s popisom trećih zemalja čiji državljani podliježu obvezi posjedovanja vize za kratkotrajne boravke u EU-u. Sljedeće zemlje koje su na popisu zemalja EU-a čijim su državljanima potrebne vize izuzete su od obveze posjedovanja vize za Gruziju: El Salvador, Ekvador, Iran, Jordan, Kazahstan, Kuvajt, Kirgistan, Libanon, Oman, Katar, Rusija, Saudijska Arabija, Južna Afrika, Tadžikistan, Tajland, Turska, Turkmenistan i Uzbekistan. O tom pitanju Gruzija nije ostvarila napredak u 2021.

1.3. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državama članicama 2021. povećao se za 69 % u odnosu na 2020., s 8 650 zahtjeva podnesenih 2020. na 14 600 zahtjeva podnesenih 2021. Stopa priznavanja blago se smanjila s 4,3 %, koliko je iznosila 2020., na 4,9 % u 2021.

Gruzijski su državljani 2021. počinili 30 nezakonitih prelazaka granica država članica, jednako kao i 2020. Broj gruzijskih državljana za koje je utvrđeno da nezakonito borave u državama članicama povećao se 2021. za 28 %, s 10 165 državljana 2020. na 13 000 u 2021. Broj zabrana ulaska izdanih gruzijskim državljanima slijedio je isti trend rasta te se povećao za 50 %, s 2 065 u 2020. na 3 105 u 2021.

Broj odluka o vraćanju izdanih državljanima Gruzije smanjio se 2021. za 13 % (10 595 u 2021. u odnosu na 12 120 u 2020.), a smanjio se i broj osoba koje su se vratile (5 495 u 2021. u odnosu na 6 330 u 2020.). Međutim, Frontex izvješćuje o zadovoljavajućoj provedbi Sporazuma EU-a o ponovnom prihvatu 2021. Nekoliko država članica izvješćuje o dobroj suradnji s Gruzijom, posebno kad je riječ o upotrebi povratnih letova.

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

2.1. Mjere poduzete radi osiguravanja kontinuiranog ispunjavanja mjerila

Države članice izvješćuju o dobroj sveukupnoj suradnji s Gruzijom u području sigurnosti. Gruzija je nastavila suradnju s Europolom i Eurojustom te se uključila u zajedničke aktivnosti s nekoliko država članica. Zemlja je redovito surađivala s uredima EU-a za povrat imovine i pravodobno izvršavala zahtjeve.

Gruzija je nastavila borbu protiv korupcije: u 2021. kazneno je gonjeno 197 pojedinaca, a 117 ih je osuđeno, uključujući sedam službenika na visokim položajima. Znatno se radilo na osposobljavanju specijaliziranih državnih odvjetnika i financijskih istražitelja, prije svega u pogledu tehnika praćenja imovine i postupaka zamrzavanja i oduzimanja. Odgovornost za koordinaciju borbe protiv korupcije 16. ožujka 2021. prenesena je s Ministarstva pravosuđa na vladu, pri čemu je predsjednica vlade postala izravan nadzornik cjelokupne politike. Skupina država protiv korupcije pri Vijeću Europe (GRECO) u travnju 2021. objavila je izvješće u kojem se potvrđuje da je Gruzija u velikoj mjeri provela njezine preporuke za suzbijanje korupcije iz 2017.

Gruzija se nastavila boriti protiv organiziranog kriminala u okviru nacionalne strategije za borbu protiv organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2024. i odgovarajućih akcijskih planova za razdoblje 2021.–2022. Posebno se radilo na borbi protiv kiberkriminaliteta, trgovine drogom i aranžmana za pranje novca koji se koriste u organiziranom kriminalu, a te su aktivnosti uključivale čestu međunarodnu suradnju. Gruzija je dovršila primjenu prethodne nacionalne strategije o štetnoj uporabi droga i njezina akcijskog plana za razdoblje 2021.–2022. Donošenje nove strategije za razdoblje 2022.–2026. i akcijskog plana za razdoblje 2022.–2023. predviđeno je za 2022. Trenutačno se provodi nacionalna strategija za sprečavanje zlouporabe droge za razdoblje 2021.–2026. Strategija policijskog djelovanja utemeljenog na obavještajnim podacima za razdoblje 2021.–2025. donesena je 11. srpnja 2021. Izgradnja kapaciteta za osposobljavanje dodatnih stručnjaka za borbu protiv pranja novca nastavila se 2021.

Gruzija aktivno sudjeluje u projektu „Borba protiv organiziranog kriminala u regiji Istočnog partnerstva”, koji provodi Europol. Suradnja s CEPOL-om i dalje je bila intenzivna, a osobito je pojačan program razmjene: brojni su gruzijski službenici za sigurnost i policijski službenici ostvarili koristi od pripravnništva u relevantnim institucijama država članica.

Gruzija provodi nacionalnu strategiju i akcijski plan za borbu protiv terorizma. Zemlja je uključena u međunarodna nastojanja usmjerena protiv terorizma i aktivna je članica Globalne koalicije protiv Daiša. Ima uspostavljen sveobuhvatan pravni okvir za kriminalizaciju financiranja terorizma.

Međutim, gruzijske mreže organiziranog kriminala i dalje su među najaktivnijima u cijelom EU-u kad je riječ o organiziranom kriminalu u vezi s imovinom, uključujući provale, krađu vozila i dijelova vozila te organiziranu krađu robe u trgovini. Osim toga, gruzijske kriminalne mreže i dalje sudjeluju u krijumčarenju nezakonitih migranata iz Turske u EU.

Parlament je 30. prosinca 2021. ubrzanim postupkom donio zakonodavni paket kojim je ukinut Državni inspektorat, koji je imao potporu EU-a. Državni inspektor razriješen je dužnosti bez primjene standardnog postupka. To je izazvalo zabrinutosti u pogledu očuvanja neovisnosti gruzijskog tijela za zaštitu podataka, što je mjerilo u okviru liberalizacije viznog režima. Umjesto Državnog inspektorata i funkcije državnog inspektora osnovane su dvije zasebne institucije: Služba za posebne istrage i Služba za zaštitu osobnih podataka.

2.2. Mjere poduzete radi provedbe preporuka iz Četvrtog izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza

a) Poboljšanje učinkovitosti institucija za borbu protiv korupcije i agencija za izvršavanje zakonodavstva da bi se bolje rješavali slučajevi velike korupcije; osiguravanje da se istraže svi takvi slučajevi.

Koordinacija borbe protiv korupcije 16. ožujka 2021. prenesena je s Ministarstva pravosuđa na administrativni ured vlade koji odgovara izravno predsjednici vlade. U okviru administrativnog ureda vlade 9. lipnja 2021. osnovano je Tajništvo za borbu protiv korupcije, čija je zadaća obavljati funkcije tajništva Vijeća za borbu protiv korupcije, izraditi novu strategiju za borbu protiv korupcije i njezine akcijske planove te nadzirati njihovu provedbu.

U 2021. pokrenuto je 218 istraga, kazneno je gonjeno 197 pojedinaca, dok je 117 pojedinaca osuđeno u vezi s korupcijom. Kad je riječ o kaznenim progonima i osuđujućim presudama 2021., kazneno je gonjeno 14 službenika na visokim položajima, uključujući zamjenika ministra, zamjenika okružnog državnog odvjetnika, voditelja i zamjenika voditelja pravnog subjekta u javnom sektoru,

guvernere i njihove zamjenike, zamjenika gradonačelnika te članove lokalnih vijeća (u vrijeme počinjenja kaznenog djela), a sedam ih je osuđeno za korupciju. Međutim, potrebno je učiniti više u borbi protiv korupcije na visokoj razini, a posebno raditi na tome da se smanji utjecaj moćnih interesnih skupina u području politike i trgovine²⁷.

b) Dovršavanje reforme Vrhovnog suda potpunim usklađivanjem postupka odabira sudaca s preporukama Venecijanske komisije i europskim normama; dovršavanje reforme državnog odvjetništva, uključujući razdvajanje ovlasti istražitelja i državnih odvjetnika.

Od 2019. do 2021. imenovano je 28 sudaca Vrhovnog suda s doživotnim mandatom. Ta su imenovanja izvršena prije nego što su riješeni postojeći nedostaci u postupku imenovanja i nisu u skladu s preporukama OEES-a/Ureda za demokratske institucije i ljudska prava te Venecijanske komisije Vijeća Europe. EU je u više navrata izrazio zabrinutost²⁸ zbog tog postupka, koji ugrožava neovisnost sudstva i povjerenje javnosti u gruzijski pravosudni sustav.

Parlament je 30. rujna 2020. i 1. travnja 2021. donio izmjene koje se odnose na postupak odabira sudaca Vrhovnog suda. Međutim, brojne preporuke Venecijanske komisije nisu provedene i potreban je daljnji rad kako bi se postupak imenovanja sudaca Vrhovnog suda potpuno uskladio s tim preporukama.

Komisija je odlukom od 7. listopada 2021. otkazala drugi obrok makrofinancijske pomoći Gruziji u iznosu od 75 milijuna EUR, prije svega zato što Gruzija nije ispunila uvjet koji se odnosi na pravosuđe, tj. nije povećala neovisnost, odgovornost i kvalitetu pravosudnog sustava. Izbor sudaca Vrhovnog suda proveden je bez zakonodavnih izmjena potrebnih radi potpune usklađenosti sa svim preporukama Venecijanske komisije. Postupkom nije zajamčeno ni jednako postupanje prema svim kandidatima. Nadalje, nije doneseno nekoliko dodatnih izmjena radi povećanja transparentnost pravosudnog sustava.

Izmjene kojima se utvrđuje jasna podjela ovlasti državnog odvjetnika i istražitelja tijekom istrage podnesene su parlamentu 24. studenoga 2021., a zakonodavni je postupak u tijeku.

a) Dovršavanje operativnog razvoja Financijske obavještajne jedinice (FOJ) osiguravanjem da: i. može pribaviti potrebne informacije od izvještajnih subjekata i ii. ima pravodobni potpuni pristup potrebnim financijskim i administrativnim informacijama te informacijama o izvršavanju zakonodavstva za pravilno obavljanje njegova rada.

Prema informacijama koje je Gruzija dostavila, a Moneyval potvrdio u svojem najnovijem izvješću²⁹, dovršen je operativni razvoj FOJ-a. Međutim, zbog drugih nedostataka ukupna uspješnost gruzijskog FOJ-a u tom se izvješću ocjenjuje kao tek djelomično u skladu s preporukama.

b) Nastavak rada na sprečavanju i borbi protiv organiziranog kriminala, posebno protiv pranja novca od nezakonitih aktivnosti.

Gruzija se nastavila boriti protiv organiziranog kriminala u okviru nacionalne strategije u tom području i odgovarajućih akcijskih planova. Gruzijski ured za vezu u Europolu usko surađuje s timovima Europskog centra za teški i organizirani kriminalitet. Ojačana je i bilateralna suradnja,

²⁷ Vidjeti Mišljenje Komisije o zahtjevu Gruzije za članstvo u Europskoj uniji, COM(2022) 405 final.

²⁸ https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-appointment-supreme-court-judges_en

²⁹ <https://rm.coe.int/moneyval-2020-20-5th-round-mer-georgia/1680a03271>

uključujući djelovanje putem bilateralnih dogovora i mreže policijskih atašea u 11 država članica, pri čemu je posebna pozornost posvećena sprečavanju pranja novca.

Gruzijski tužitelj za vezu u Eurojustu 2021. evidentirao je dva nova predmeta, a nacionalni članovi Eurojusta evidentirali su 21 novi predmet protiv Gruzije. Ti se predmeti uglavnom odnose na korupciju, krijumčarenje migranata, podvale i prijevare te pranje novca. Gruzija je 2021. potpisala novi sporazum o zajedničkom istražnom timu u predmetu koji podupire Eurojust.

Unatoč prethodno navedenim mjerama kriminalne mreže koje potječu iz Gruzije ili su povezane s tom zemljom i dalje su aktivne u EU-u. Njihove su kriminalne aktivnosti raznovrsne i obuhvaćaju organizirani kriminal u vezi s imovinom (provale, kaznena djela povezana s motornim vozilima, pljačke), krijumčarenje migranata i trgovinu drogom (osobito trgovinu heroinom)³⁰.

c) Nastavak rada na potpunom usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma.

Gruzija je 2021. poduzela mjere radi boljeg usklađivanja zakonodavstva o pranju novca i financiranju terorizma sa zakonodavstvom EU-a. To je gruzijskim tijelima omogućilo da djeluju u skladu s uvrštenjima na popise Odbora za sankcije Ujedinjenih naroda čim se ti popisi objave. Druga će zakonodavna promjena FMS-u (guzijski FOJ) omogućiti da još većem broju nacionalnih institucija (uključujući Ministarstvo financija) podnese više povjerljivih informacija o kaznenim djelima povezanih s pranjem novca i financiranjem terorizma. U tijeku je zakonodavni postupak za odobrenje tih izmjena.

3. Preporuke za Gruziju

Općenito, Gruzija i dalje ispunjava mjerila za liberalizaciju viznog režima i poduzela je mjere za provedbu prethodnih preporuka Komisije. Međutim, potrebno je dodatno poraditi na viznoj politici i borbi protiv pranja novca i organiziranog kriminala. Konkretno, potrebno je dodatno se posvetiti sljedećim pitanjima:

- a) usklađivanju vizne politike Gruzije s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- b) nastavku rješavanja pitanja neutemeljenih zahtjeva za azil u državama članicama; prilagodbi informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil;
- c) ulaganju više napora u borbu protiv korupcije, a posebno u suzbijanje utjecaja moćnih interesnih skupina u području politike i trgovine, prije svega jačanjem neovisnosti i koordinacije institucija koje se bore protiv korupcije te osiguranjem potrebnih resursa tim institucijama;
- d) dovršenju rada na potpunom usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma;

³⁰ Doprinosi država članica procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u za 2021.

- e) jačanju nastrojanja u borbi protiv organiziranog kriminala, osobito mreža povezanih s operacijama u EU-u;
- f) potpunom usklađivanju postupka imenovanja sudaca Vrhovnog suda s preporukama Venecijanske komisije te donošenju i provedbi zakonodavstva kojim se ocjenjuju integritet i uspješnost sudaca Vrhovnog suda;
- g) osiguravanju neovisnosti tijela za zaštitu podataka.

VII. Republika Moldova

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

Države članice izvijestile su 2021. o dobroj sveukupnoj suradnji s Republikom Moldovom (dalje u tekstu „Moldova”) u području migracija i upravljanja granicama, uključujući ponovni prihvrat. Ukazale su na određene probleme kad je riječ o vraćanju državljana trećih zemalja, osobito onih koji su u braku s moldavskim državljanima, ali tih je slučajeva bilo vrlo malo. Upozorile su i na to da Moldova ima određena administrativna kašnjenja u obradi zahtjeva za ponovni prihvrat. Četiri države članice (Francuska, Njemačka, Latvija i Litva) izvijestile su o bilateralnim operativnim aktivnostima i projektima s tom zemljom u području migracija i upravljanja granicama.

Moldova je nastavila poboljšavati upravljanje granicama i migracijske sustava ulaganjem u infrastrukturu, softver i osposobljavanje. Osim toga, korisnica je plana suradnje između Frontexa i moldavske granične policije. Plan je u prosincu 2021. produljen na razdoblje 2022.–2024.

Misija EU-a za pomoć na granici u Moldovi i Ukrajini (EUBAM) još je 24. veljače 2022. svoj rad preusmjerila na pomoć u upravljanju raseljenim osobama iz Ukrajine. Mjere obuhvaćaju savjetovanje o pojednostavljenju tokova, pomoć ranjivim migrantima, informiranje o osnovnim postupcima granične kontrole koje treba slijediti za ulazak te pomoć pri carinjenju humanitarne pomoći. Komisija, Ukrajina i Moldova potpisale su 2. lipnja novi Memorandum o razumijevanju³¹, kojim se EUBAM-u omogućuje da u okviru granične kontrole upotrijebi izvršne ovlasti ako to zatraži jedna od zemalja. EUBAM djeluje u punoj suradnji s osobljem Frontexa kako bi se pokrili ključni granični prijelazi.

Kad je riječ o sigurnosti isprava, Moldova sad izdaje samo biometrijske putovnice koje su u skladu sa standardima ICAO-a. Postupno ukidanje putovnica koje nisu u skladu sa standardima ICAO-a dovršeno je 1. siječnja 2021. Moldova je nastavila provoditi intenzivna osposobljavanja osoblja koje se bavi putovnicama. Suradnja s Interpolom u pogledu izgubljenih i ukradenih putovnica redovita je i sustavna.

Moldova je 2021. postala promatrač u Europskoj migracijskoj mreži.

1.1. Mjere poduzete radi provedbe preporuka o migraciji iz Četvrtog izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

³¹ <https://eubam.org/newsroom/the-eu-steps-up-support-to-border-management-on-the-moldova-ukraine-border/>

- a) Daljnja prilagodba informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil.*

O temi putovanja u EU bez vize redovito se raspravlja u informativnim kampanjama o općim pitanjima europske integracije. Usmjerenije djelovanje 2021. bila je objava revidiranog izdanja Vodiča o slobodnom kretanju u EU-u za moldavske državljane. Posrednici u zajednici provode kampanje prilagođene ranjivim manjinama.

- b) Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Moldove s EU-ovim popisima trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU.*

Vizna politika Moldove nije usklađena s popisom trećih zemalja čiji državljani podliježu obvezi posjedovanja vize za kratkotrajne boravke u EU-u. Sljedeće zemlje koje su na popisu zemalja EU-a čijim su državljanima potrebne vize izuzete su od obveze posjedovanja vize za Moldovu: Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Kuba, El Salvador, Ekvador, Kazahstan, Kirgistan, Rusija, Tadžikistan, Turska i Uzbekistan. Nije bilo važnijih promjena 2021.

1.2. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su državljani Moldove podnijeli u državama članicama povećao se za 63 % između 2020. i 2021., s 4 830 zahtjeva podnesenih 2020. na 7 885 podnesenih 2021. Stopa priznavanja 2021. iznosila je 1,0 %, jednako kao 2020.

Pokušaji moldavskih državljana da 2021. nezakonito prijeđu vanjske granice EU-a ostali su na vrlo niskoj razini (21), nižoj nego 2020. (34). Broj moldavskih državljana za koje je utvrđeno da nezakonito borave u državama članicama povećao se s 24 610 u 2020. na 42 150 u 2021. (povećanje od 71 %). Broj moldavskih državljana kojima je 2021. odbijen ulazak u države članice iznosio je 9 065, što je 11 % manje nego 2020., godini u kojoj je dosegnut najveći zabilježeni broj za to državljanstvo (10 150).

Broj naloga za vraćanje izdanih moldavskim državljanima povećao se 2021. za 17 % (7 935 u 2021. u odnosu na 6 765 u 2020.). Međutim, broj vraćanja bio je 14 % manji nego 2020. (2 785 u 2021. u odnosu na 3 240 u 2020.). Međutim, države članice izvješćuju o dobroj suradnji u pogledu ponovnog prihvata vlastitih državljana, a Frontex izvješćuje o nesmetanoj provedbi operacija vraćanja.

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

Moldova je 2021. nastavila surađivati s nekoliko država članica u području sigurnosti.

Moldova je nastavila provoditi nacionalnu strategiju za borbu protiv droga za razdoblje 2020.–2027., strategiju za sprečavanje pranja novca/financiranja terorizma za razdoblje 2020.–2025. i nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv trgovine ljudima za razdoblje 2018.–2023. Cilj potonje strategije poboljšati je usluge za žrtve trgovine ljudima i ranjive skupine (uključujući migrante i tražitelje azila) te sustavno osposobljavanje istražitelja, državnih odvjetnika i sudaca za bavljenje predmetima povezanim s trgovinom ljudima. Međutim, nacionalna strategija za borbu protiv organiziranog kriminala istekla je 2019., a nova strategija i prateći akcijski plan još nisu doneseni.

Nacionalni centar za suzbijanje korupcije nastavio se boriti protiv korupcije u suradnji s Uredom državnog odvjetništva za borbu protiv korupcije (specijalizirani ured Glavnog državnog odvjetništva).

Moldova je znatno uložila u reformu politike za borbu protiv organiziranog kriminala i nezakonitih financijskih tokova. U 2021. provedene su istrage protiv 18 skupina organiziranog kriminala, a uhićena su 44 člana skupina. Moldova se smatra pouzdanim partnerom u protiv organiziranog kriminala, osobito u borbi protiv kiberkriminaliteta (npr. istraživanje prijevара pri plaćanjima na internetu/iznuđivanja, iskorjenjivanje seksualnog iskorištavanja djece na internetu). Vlada i Parlament pripremili su niz zakonodavnih izmjena o zamrzavanju, povratu i oduzimanju imovine stečene kaznenim djelima kako bi se poboljšala učinkovitost Agencije za povrat imovine stečene kaznenim djelima (specijalizirana samostalna podjedinica koja od 2018. djeluje u okviru Nacionalnog centra za suzbijanje korupcije). Međutim, zakonodavni postupak još je u tijeku.

Kriminalne mreže koje potječu iz Moldove ili su povezane s tom zemljom i dalje su aktivne u EU-u. Njihove su kriminalne aktivnosti raznovrsne i obuhvaćaju organizirani kriminal u vezi s imovinom (provale, kaznena djela povezana s motornim vozilima, pljačke), krijumčarenje migranata, kaznena djela ovisna o kibertehtnologijama, prijevare u pogledu bezgotovinskog plaćanja, proizvodnju i trgovinu nezakonitim duhanom i njegovo krijumčarenje te trgovinu drogom³².

Komisija je u Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza iznijela preporuke navedene u nastavku.

a) Donošenje strategije i akcijskog plana za reformu pravosuđa.

Nova strategija za osiguravanje neovisnosti i integriteta sektora pravosuđa za razdoblje 2022.–2025. i prateći akcijski plan doneseni su 6. prosinca 2021.

b) Donošenje ustavnih izmjena povezanih s pravosuđem prema preporukama Venecijanske komisije.

Parlament je ustavne izmjene koje se odnose na pravosuđe donio 23. rujna 2021., a stupile su na snagu 1. travnja 2022. Izmjenama se znatno poboljšava pravni okvir koji se odnosi na neovisnost, odgovornost i učinkovitost pravosuđa i pravosudne uprave, u skladu s preporukama Vijeća Europe. Konkretno, izmjenama se sastav Vrhovnog sudskog vijeća usklađuje s preporukama tako što se isključuje članstvo po službenoj dužnosti i revidira postupak imenovanja članova Vijeća koji nisu iz redova pravosuđa. Time se jača uloga predsjednika u imenovanju sudaca, uređuje funkcionalni imunitet sudaca na ustavnoj razini i mijenja postupak imenovanja sudaca Vrhovnog suda kako bi se smanjio rizik od politizacije.

c) Osiguravanje da se imenovanja sudaca provode putem postupka koji se temelji na zaslugama i transparentnog postupka odabira, uključujući dobro argumentirana obrazloženja za imenovanja i odbijanja uz navođenje kriterija stručnosti i integriteta.

Moldova ima sveobuhvatno zakonodavstvo kojim se uređuju imenovanja sudaca. Glavne institucije koje sudjeluju u postupku sudskih imenovanja jesu Kolegij za odabir i karijeru sudaca te Vrhovno

³² Doprinosi država članica procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u za 2021.

sudsko vijeće. Nacionalni centar za borbu protiv korupcije provjerava imovinske kartice i izjave o interesima kandidata, potvrde Nacionalnog tijela za integritet i kaznenu evidenciju.

Transparentnost postupka odabira osigurava se objavom obavijesti o pokretanju natječaja, informacija o kandidatima i rezultata natječaja. Međutim, sustav imenovanja i promaknuća sudaca i državnih odvjetnika nakon početne faze provjere osposobljenosti/diplome koju provode Vrhovno sudsko vijeće i Vrhovno državnoodvjetničko vijeće nije dovoljno transparentan, a kriteriji su nejasni.

U ožujku 2022. donesen je Zakon o prethodnoj provjeri kandidata za sudsko i državnoodvjetničko vijeće. Njime se propisuje da integritet budućih članova Vrhovnog sudskog vijeća, Vrhovnog državnoodvjetničkog vijeća i njihovih specijaliziranih tijela ocjenjuje Odbor za procjenu koji se sastoji od tri nacionalna i tri međunarodna člana. Time se nastoji povećati integritet samoupravnih tijela sudaca i državnih odvjetnika te ojačati povjerenje javnosti u njihove aktivnosti i pravosudni sustav u cijelosti. Provedena je većina preporuka Venecijanske komisije.

d) Osiguravanje da svi akteri na visokoj razini učinkovito provode sustav imovinskih kartica.

Parlament je 7. listopada 2021. donio izmjene sustava imovinskih kartica sa sljedećim odredbama: i. prijava imovine po stvarnoj tržišnoj vrijednosti; ii. proširenje opsega provjera osoba u slučaju opravdane sumnje i iii. omogućivanje inspektorima za integritet da zatraže neovisnu procjenu imovine. Nacionalno tijelo za integritet nastavilo je 2021. provjeravati prioritetne kartice ministara, zastupnika u Parlamentu, voditelja upravnih agencija, članova uprave nacionalne banke, sudaca i državnih odvjetnika. GRECO je u Drugom privremenom izvješću o sukladnosti u okviru četvrtog evaluacijskog kruga pohvalio reforme sustava imovinskih kartica, ali i upozorio da strategija Nacionalnog tijela za integritet nije u potpunosti učinkovita.

e) Nametanje učinkovite podjele nadležnosti agencija za borbu protiv korupcije i osiguravanje da se Državno odvjetništvo za borbu protiv korupcije usredotoči na predmete povezane s korupcijom na visokoj razini.

Radovi na nacrtu izmjena Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku započeli su 2021. kako bi se definirale ovlasti Državnog odvjetništva za borbu protiv korupcije u istraživanju predmeta povezanih s korupcijom na visokoj razini te restrukturirao Nacionalni centar za suzbijanje korupcije. Rasprave su nastavljene na razini nadležnih vladinih agencija, a cilj je da Parlament 2022. donese izmjene.

f) Donošenje sekundarnih zakonskih akata kojima se provodi zakon o sankcijama u slučaju pranja novca.

Nije bilo velikih zakonodavnih promjena u tom pogledu. Nadležna tijela predviđaju da će odgovarajući pravni akti stupiti na snagu tek 2023.

g) Napredak u istrazi i kaznenom progonu glavnih aranžmana za pranje novca.

Državno odvjetništvo za borbu protiv korupcije nastavilo je istraživati velike predmete. Jedan je primjer aranžman „Praonica”, u okviru kojeg su neke moldavske i latvijske banke u inozemstvo nezakonito prenijele ruska sredstva procijenjena na 22 milijardi USD. Predmet se istražuje u suradnji s Latvijom. Novi istražni tim osnovan je 5. studenoga 2021., a sastoji se od državnih odvjetnika pri Državnom odvjetništvu za borbu protiv korupcije i službenika za kaznene istrage iz Nacionalnog centra za suzbijanje korupcije. Državno odvjetništvo 2021. pokrenulo je ili nastavilo još 26 istraga velikih predmeta.

h) Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma.

Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma u moldavsko je pravo prenesena u dva koraka, 2017. i 2020. Nacionalna banka donijela je dodatna administrativna pravila u ožujku 2021.

Zakon o sprečavanju i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma izmijenit će se tek 2022. Izmjene bi trebale uključivati prenošenje Pete direktive o sprečavanju pranja novca, odredbe Uredbe o kontroli gotovine iz 2018., preporuke Moneyvala i druge potrebne izmjene specifične za Moldovu.

i) Pojačavanje djelovanja protiv bankovnih prijevara ažuriranjem strategije povrata imovine stečene kaznenim djelima i uspostavom novog mehanizma za povrat imovine.

Strategija povrata imovine 18. svibnja 2021. zamijenjena je novim mehanizmom za povrat imovine koji je odobren zajedničkom odlukom Glavnog državnog odvjetništva, Nacionalnog centra za suzbijanje korupcije, Državne porezne službe i Službe za sprečavanje i suzbijanje pranja novca. Agencija za povrat imovine stečene kaznenim djelima u suradnji s drugim nadležnim tijelima trenutačno radi na nacrtu Nacionalnog programa za povrat imovine, koji bi Parlament trebao donijeti 2022.

j) Okončanje istrage o bankarskim prijevarama iz 2014. da bi se odgovorne privelo pravdi i povratilo nezakonito prisvojena sredstva.

Istraga o bankarskim prijevarama iz 2014. nastavila se 2021. Državno odvjetništvo za borbu protiv korupcije sudu je podnijelo šest novih kaznenih predmeta povezanih s prijevarama. U tih šest predmeta zaplijenjena je imovina ukupne vrijednosti od 2 288 718 EUR. Dodatnih 1 400 000 EUR vraćeno je zahvaljujući međunarodnoj pravnoj suradnji. Od početka istrage ukupna vrijednost vraćenih sredstava iznosi 367 115 731 EUR. Prethodno navedeni mehanizam za povrat imovine u svibnju 2021. donesen je, među ostalim, kako bi se ubrzao povrat sredstava koja su u toj bankarskoj prijevari ukradena od moldavske države.

3. Preporuke za Moldovu

Moldova je poduzela mjere za provedbu preporuka Komisije. Međutim, potrebno je dodatno poraditi na viznoj politici i borbi protiv pranja novca i organiziranog kriminala. Konkretno, potrebno je dodatno se posvetiti sljedećim pitanjima:

- a) usklađivanju vizne politike Moldove s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- b) daljnjoj prilagodbi informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil;
- c) jasnoj podjeli ovlasti i poboljšanju međuagencijske koordinacije među tijelima za borbu protiv korupcije koja istražuju predmete povezane s korupcijom na visokoj razini;

- d) završetku usklađivanja sa zakonodavstvom EU-a koje se odnosi na borbu protiv pranja novca, donošenju sekundarnih zakonskih akata kojima se provodi zakon o sankcijama u slučaju pranja novca i provedbi preporuka Moneyvala;
- e) jačanju borbe protiv organiziranog kriminala, među ostalim protiv određenih mreža koje krijumčare ljude i robu u EU, u bliskoj suradnji s institucijama EU-a, državama članicama i međunarodnim partnerima;
- f) jačanju borbe protiv bankarskih prijevара donošenjem nacionalne strategije za povrat imovine stečene kaznenim djelima i uspostavom novog, učinkovitog mehanizma za zamrzavanje, zapljenu, oduzimanje i kapitalizaciju imovine stečene kaznenim djelima.

VIII. Ukrajina

Budući da ovo izvješće obuhvaća razdoblje do kraja 2021., ovaj odjeljak uglavnom odražava stanje prije početka ničim izazvane i neopravdane vojne agresije Rusije na Ukrajinu 24. veljače 2022.

Zbog ruske agresije milijuni ljudi traže sklonište u EU-u i susjednim zemljama. Nakon što je Komisija predložila da se prvi put aktivira Direktiva o privremenoj zaštiti³³, Vijeće je 4. ožujka 2022. donijelo Provedbenu odluku (EU) 2022/382, kojom je ukrajinskim državljanima (i drugim kategorijama osoba) koji su 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma raseljeni iz Ukrajine odobren status privremene zaštite. Nadalje, Komisija je donijela operativne smjernice za upravljanje vanjskim granicama radi olakšavanja prelaska granice na granicama između EU-a i Ukrajine³⁴. Od 24. veljače do 5. rujna u EU je ušlo gotovo 8,9 milijuna ukrajinskih državljanina.

U tim posebnim okolnostima bezvizni režim između EU-a i Ukrajine omogućio je olakšavanje putovanja u Ukrajinu i iz nje, osobito ukrajinskim državljanima koji su odlučili da neće prijaviti boravište u EU-u ili nisu obuhvaćeni područjem primjene Direktive o privremenoj zaštiti.

Unatoč drastično promijenjenoj situaciji Komisija smatra da je i dalje važno nastaviti s praćenjem poštuje li Ukrajina mjerila za liberalizaciju viznog režima te će nastaviti podupirati ukrajinska tijela u provedbi reformi koje su potrebne za kontinuirano ispunjavanje mjerila.

1. Migracije, azil i ponovni prihvrat

1.1. Mjere poduzete radi osiguravanja kontinuiranog ispunjavanja mjerila za liberalizaciju viznog režima

Države članice, prije svega Belgija, Njemačka, Estonija, Latvija, Litva i Poljska, potvrdile su 2021. dobru i kontinuiranu suradnju s Ukrajinom u području vraćanja i ponovnog prihvata te drugim područjima migracija. Ukrajina je s mnogim državama članicama nastavila surađivati na izradi i donošenju provedbenih protokola o ponovnom prihvatu. Osim toga, provela je niz informativnih kampanja o pravima tražitelja azila kako bi nastavila s radom na smanjenju broja neutemeljenih zahtjeva za azil koje njezini građani podnose u EU-u.

Ukrajina je nastavila provoditi strategiju integriranog upravljanja granicama za razdoblje 2019.–2025. i popratni akcijski plan te strategiju migracijske politike za razdoblje 2018.–2021. i njezin

³³ Direktiva 2001/55/EZ.

³⁴ Komunikacija Komisije „Pružanje operativnih smjernica za upravljanje vanjskim granicama radi olakšavanja prelaska granice na granicama između EU-a i Ukrajine” (2022/C 104 I/01).

akcijski plan. Rad na novom akcijskom planu za razdoblje nakon 2022. započeo je uz sudjelovanje stručnjaka projekta EU4IBM.

Tijekom 2021. mnogo je učinjeno za poboljšanje učinkovitosti informacijskih sustava za potporu graničnim kontrolama i kontrolama useljavanja, uključujući nastavak projekta IOM-a pod nazivom „Potpora upravljanju migracijama i azilom u Ukrajini” (IMMIS), koji financira EU.

Zajednička analiza prijetnji sigurnosti granica provedena je sa Slovačkom, Poljskom, Mađarskom, Rumunjskom i Moldovom. Osim toga, s Poljskom i Bjelarusom provedena je zajednička trilateralna procjena prijetnji sigurnosti državnih granica. Nadalje, ukrajinska i njemačka granična policija nastavile su sastavljati zajedničko izvješće o stanju.

Rad u području azila znatno je narušen 2021. zbog pandemije bolesti COVID-19. Zbog potrebe za provedbom pravila o ograničavanju socijalnih kontakata tražitelji azila i osoblje u centrima za azil i objektima za privremeni smještaj izloženi su velikom pritisku. Provedena su znatna ulaganja (među ostalim u više medicinskih instalacija, izolacijskih soba i protupožarnu zaštitu) kako bi objekti za privremeni smještaj i drugi objekti ispunili posebne zdravstvene i sigurnosne zahtjeve.

Ukrajina od 2015. izdaje biometrijske putovnice. Posljednje nebiometrijske putovnice izdane su 2016., a njihovo potpuno ukidanje planirano je za 2026., kad će isteći.

1.2. Mjere poduzete radi provedbe preporuka o migracijama iz Četvrtog izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza

a) Nastavak rada na smanjenju broja državljana Ukrajine koji nezakonito borave u državama članicama i podnose neopravdane zahtjeve za azil.

Ukrajinska tijela usmjerena su na informiranje građana o pravilima putovanja bez vize. Osim što su dostupne na internetskim stranicama, informacije se pružaju i u posebno osmišljenim kampanjama (vidjeti preporuku (c) u nastavku) ili općim kampanjama o europskoj integraciji (npr. EUKraina), koje uključuju poglavlja o putovanju bez vize.

Prije ruske invazije na Ukrajinu ukrajinska tijela u proaktivnoj su suradnji s Komisijom tražila najbolje primjere iz prakse i/ili konkretne mjere koje bi se mogle poduzeti za smanjenje broja neopravdanih zahtjeva za azil. U trenutačnom kontekstu Ukrajina blisko surađuje s EU-om i državama članicama na informiranju svojih građana o pravima i obvezama povezanim sa sustavom privremene zaštite.

b) Uklanjanje mogućnosti da državljani Ukrajine istodobno posjeduju više važećih putovnica; zaustavljanje izdavanja takvih „dodatnih” putovnica i poništavanje valjanosti onih koje su izdane.

Ukrajina se proaktivno obratila Komisiji i Poljskoj radi rasprave o mogućim rješenjima. Krajem 2021. i početkom 2022. Ukrajina se s EU-om i Poljskom savjetovala o tehničkim aspektima tog pitanja. Iako je na ta savjetovanja utjecala ruska agresija na Ukrajinu, savjetovanja između Ukrajine i Poljske nastavila su se, među ostalim u pogledu praktičnih rješenja u kontekstu rata. O nekim je pak aspektima postignut dogovor, prije svega o izdavanju više od jedne putovnice. Ta je praksa iz brojnih razloga uobičajena, čak i u državama članicama, te je ne treba mijenjati. Štoviše, ukrajinska tijela već osiguravaju da svaki ukrajinski državljani ima nepromjenjivi jedinstveni osobni identifikacijski broj koji se navodi na svakom identifikacijskom dokumentu, uključujući putovnice.

- c) Prilagodba informativnih kampanja o bezviznom režimu relevantnim profilima migranata, među ostalim ranjivim skupinama, onima koji ostaju dulje od razdoblja za koje im je odobren ulazak (prekoračenja trajanja dopuštenog boravka) i onima koji podnose neutemeljene zahtjeve za azil.*

Ukrajinska tijela provodila su redovite informativne kampanje o pravima i odgovornostima svojih građana kad putuju u zemlje EU-a. Među ostalim, provedene su kampanje „Sigurna migracija” i „Siguran rad”, a potonja je bila posvećena sprečavanju trgovine ljudima i iskorištavanja migranata.

- d) Osiguravanje daljnjeg usklađivanja vizne politike Ukrajine s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU.*

Vizna politika Ukrajine nije usklađena s popisom trećih zemalja čiji državljani podliježu obvezi posjedovanja vize za kratkotrajne boravke u EU-u. Sljedeće zemlje koje su na popisu zemalja EU-a čijim su državljanima potrebne vize izuzete su od obveze posjedovanja vize za Ukrajinu: Armenija, Azerbajdžan, Bahrein, Bjelarus, Ekvador, Kazahstan, Kuvajt, Kirgistan, Mongolija, Oman, Katar, Saudijska Arabija, Tadžikistan, Turska i Uzbekistan. Nije bilo važnijih promjena 2021.

1.3. Praćenje kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata

Broj ukrajinskih podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državama članicama 2021. iznosio je 6 460, 8 % više nego 2020. (5 990). Stopa priznavanja povećala se s 11,2 %, koliko je iznosila 2020., na 17,1 % u 2021.

Broj ukrajinskih državljana koji su 2021. nezakonito prešli granicu EU-a bio je malen (113 u 2021., 87 u 2020. i 93 u 2019.). U 2021. utvrđeno je da 36 670 ukrajinskih državljana nezakonito boravi u EU-u (50 415 u 2020., što je smanjenje od 27 %). Broj zabrana ulaska ukrajinskim državljanima smanjio se za 11 %, s 56 370 u 2020. na 50 220 u 2021.

Broj naloga za vraćanje izdanih ukrajinskim državljanima smanjio se 2021. za 17 % (s 21 540 u 2020. na 17 820 u 2021.). Broj vraćanja bio je 21 % manji nego 2020. (9 590 u 2021. u odnosu na 12 145 u 2020.).

2. Pravosudna suradnja, javni red i sigurnost

2.1. Mjere poduzete radi osiguravanja kontinuiranog ispunjavanja mjerila

Države članice općenito su izvijestile o dobroj suradnji s Ukrajinom u području sigurnosti. Ukrajina je 2021. nastavila suradnju s Europolom i Eurojustom te se uključila u zajedničke aktivnosti s nekoliko država članica. Ukrajina daje Europolu pristup većini svojih baza podataka. Parlament je 21. listopada 2021. donio zakon o ratifikaciji Memoranduma o razumijevanju između Ukrajine i Europa o povjerljivosti i osiguravanju sigurnosti informacija, što će omogućiti razmjenu povjerljivih informacija. Suradnja s Eurojustom nastavljena je putem ukrajinskog predstavnika u agenciji EU-a.

Ukrajinski tužitelj za vezu u Eurojustu 2021. evidentirao je 23 nova predmeta, a nacionalni članovi Eurojusta evidentirali su 58 novih predmeta protiv Ukrajine. Ti se predmeti uglavnom odnose na

podvale i prijevare, pranje novca i korupciju. Ukrajina je 2021. potpisala šest novih sporazuma o zajedničkim istražnim timovima u predmetima koje podupire Eurojust.

Ukrajina provodi strategiju za borbu protiv organiziranog kriminala, koja je donesena u rujnu 2020. Akcijski plan za daljnju provedbu strategije izrađen je u studenome 2021., ali nije donesen prije početka ruske ratne agresije na Ukrajinu. Odjel za strateške istrage u Nacionalnoj policiji Ukrajini od 2020. ima vodeću ulogu u koordinaciji djelovanja protiv organiziranog kriminala. Policijske istrage 2021. omogućile su kazneni progon 428 organiziranih skupina i 41 veće kriminalne organizacije. Državni istražni ured razbio je još 21 skupinu/organizaciju i podignuo optužnicu protiv 143 njihova člana.

Nastavila se borba protiv proizvodnje nezakonitih droga i trgovine njima, a zakoni o opojnim drogama, psihotropnim tvarima i prekursorima izmijenjeni su u travnju 2021. Mnogo se poduzelo u borbi protiv nezakonite trgovine oružjem, a različite policijske snage i sigurnosne agencije 2021. zaplijenile su 3 098 komada vatrenog oružja, 3 236 granata i 201 lanser granata svih vrsta.

Kad je riječ o borbi protiv terorizma, prioritet se pridao rješavanju incidenata povezanih s oružanim sukobom u područjima Donecka i Luhanska. Ukrajina je sudjelovala i u projektu DARIF (Dunavski forum), u okviru koje se kritična transportna infrastruktura na Dunavu i njegovu susjednom području štiti od terorizma i organiziranog kriminala.

Ukrajina je 2021. nastavila s borbom protiv međunarodnih terorističkih i nasilnih ekstremističkih organizacija iz sjeverne Afrike, s Bliskog istoka te iz središnje i jugoistočne Azije (uključujući Islamsku državu i Al Qaidu). Kao rezultat tog rada 601 strancu za kojeg se sumnjalo da sudjeluje u aktivnostima međunarodnih terorističkih organizacija zabranjen je ulazak u Ukrajinu, 27 ih je zadržano, a 101 je prisilno vraćen u zemlju podrijetla.

Unatoč nastojanjima nadležnih tijela, kriminalne mreže koje potječu iz Ukrajine ili su povezane s tom zemljom i dalje su aktivne u EU-u. Njihove su kriminalne aktivnosti raznovrsne i obuhvaćaju organizirani kriminal u vezi s imovinom (provale, kaznena djela povezana s motornim vozilima, pljačke), krijumčarenje migranata, kaznena djela ovisna o kibertehtnologijama, prijevare u pogledu bezgotovinskog plaćanja, proizvodnju i trgovinu nezakonitim duhanom i njegovo krijumčarenje te trgovinu drogom (osobito trgovinu kokainom i heroinom)³⁵.

Kad je riječ o pranju novca, čini se da je Ukrajina bila odredište prijenosa nezakonitih sredstava i ishodište nezakonitih sredstava koja su se slala u druge zemlje.

2.2. Mjere poduzete radi provedbe preporuka iz Četvrtog izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza.

a) Poboljšanje učinkovitosti institucija za borbu protiv korupcije i agencija za izvršavanje zakonodavstva usmjeravanjem nastojanja u području borbe protiv korupcije na slučajeve korupcije na visokoj razini i zarobljavanja države.

U borbi protiv korupcije na visokoj razini 2021. ostvaren je određen napredak te je doneseno više osuđujućih presuda. Ukrajina je izvijestila da je Visoki sud za borbu protiv korupcije (HACC) 2021. izrekao 72 kazne. Neke od tih presuda izrečene su pojedincima koji se nalaze ili su se nalazili na

³⁵ Doprinosi država članica procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u za 2021.

visokim položajima u nacionalnim ili lokalnim upravama, pravosuđu, oružanim snagama i politici. Zakon br. 1498-IX donesen je 1. lipnja 2021., a njime je omogućeno uvođenje autonomnog sustava upravljanja e-predmetima za Nacionalni ukrajinski ured za borbu protiv korupcije (NABU), Posebno državno odvjetništvo za borbu protiv korupcije (SAPO) i HACC. Tim se zakonom nastoje povećati transparentnost, djelotvornost i učinkovitost kaznenih istraga u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini.

Ukrajina je u lipnju 2021. ponovno uvela kaznenu odgovornost za lažne kartice i Nacionalnoj agenciji za sprečavanje korupcije (NACP) vratila ključne ovlasti za sprečavanje korupcije, što je Ustavni sud proglasio neustavnim u listopadu 2020. Postignut je kompromis u pogledu primjenjivog sustava sankcija, a neispunjavanje imovinske kartice sad može dovesti do jedne godine zatvora.

b) Donošenje potrebnih zakonodavnih akata o NABU-u radi uklanjanja pravne nesigurnosti njegova statusa.

Zakon br. 1810-IX o izmjeni Zakona o NABU-u stupio je na snagu 10. studenoga 2021. Izmjene su se odnosile na status NABU-a te on potvrđen kao središnje izvršno tijelo s posebnim statusom. Taj poseban status u prvom redu znači da se NABU ne može reorganizirati bez izmjene zakona, a njegovi su zaposlenici bolje zaštićeni. Taj status uključuje i postupak za interakciju s vladom. Time se *a priori* sprečava utjecaj vlade na rad NABU-a. Direktor NABU-a ima potpunu kontrolu nad strukturom službe, zapošljavanjem i opisima poslova.

c) Izbor čelnika NABU-a, SAPO-a, Agencije za povrat i upravljanje imovinom (ARMA) i agencija za izvršavanje zakonodavstva, kao i državnog odvjetnika na razini uprave, koji je transparentan, depolitiziran i temelji se na zaslugama, s pomoću odgovarajućih postupaka i kriterija odabira, uključujući vjerodostojne provjere integriteta.

Prethodno navedenim izmjenama Zakona o NABU-u predviđa se povjerenstvo za odabir direktora NABU-a sastavljeno od šest članova, od kojih tri imenuje vlada, a tri se imenuju na temelju prijedloga međunarodnih i stranih organizacija. Međutim, postupak odabira za NABU nije dovršen i nije se mogao nastaviti. Novi voditelj SAPO-a imenovan je tek 28. srpnja 2022., nakon postupka odabira koji je trajao gotovo dvije godine.

Samoupravno tijelo državnih odvjetnika, odnosno Državnoodvjetničko vijeće Ukrajine, nastavilo je s radom 1. rujna 2021. i preuzelo zadaće koje je dotad obavljalo prethodno navedeno povjerenstvo. Međutim, za razliku od povjerenstva postupci Vijeća nisu transparentni, nisu utemeljeni na zaslugama te im nedostaju provjere integriteta.

Privremeni voditelj ARMA-e imenovan je 4. kolovoza 2021. Natječaj za odabir novog voditelja započeo je, ali postupak nije dovršen.

d) Poboljšanje zakonodavstva ARMA-e u pogledu upravljanja zaplijenjenom imovinom i donošenje nacionalne strategije za povrat imovine.

Parlament je 2021. počeo raspravljati o nacrtima izmjena pet različitih zakona koji utječu na rad ARMA-e, ali nijedan nije donesen. Vlada je podnijela tri nacrti rezolucija o istoj temi, ali ni od njih nije donesen nijedan. Osim toga, izrađena je strategija za povrat imovine za razdoblje 2022.–2024., ali nije donesena i potrebno ju je dodatno revidirati.

e) Stvaranje uvjeta za NABU i druge agencije koje ispunjavaju uvjete za obavljanje neovisnog prisluškivanja komunikacije.

Zakonom br. 187-IX, donesenim 4. listopada 2019., NABU-u se omogućuje da samostalno prikuplja informacije od telekomunikacijskih mreža. Međutim, NABU to i dalje ne može činiti zbog nedostatka tehničkog kapaciteta i potrebnog sekundarnog zakonodavstva, uključujući međuagencijski sporazum sa Službom za sigurnost Ukrajine.

f) Poboljšanje učinkovitosti borbe protiv organiziranog kriminala i pranja novca: i. potpunim uvođenjem policijskog djelovanja utemeljenog na obavještajnim podacima u nacionalnu strategiju za borbu protiv organiziranog kriminala; ii. pojašnjavanjem i podjelom nadležnosti među svim agencijama za izvršavanje zakonodavstva i poduzimanjem mjera da bi se osiguralo da se NABU-u, SAPO-u i HACC-u povjeri isključiva nadležnost za istragu, kazneni progon i donošenje presuda u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini; iii. nastavkom rada na potpunom usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma te poboljšanju njegove provedbe.

Ukrajinska tijela policijsko su djelovanje utemeljeno na obavještajnim podacima smatrala prioritetom. Poduzete su mjere kako bi se u ukrajinske policijske aktivnosti uvela Europolova metodologija procjene prijetnje teškog i organiziranog kriminala (SOCTA). Ukrajina je kupila potreban softver i u veljači 2021. počela osposobljavati analitičare za upotrebu tih novih alata. Vlada je 26. siječnja 2022. dala konačno odobrenje za metodologiju SOCTA.

3. Preporuke za Ukrajinu

Općenito, Ukrajina i dalje ispunjava mjerila za liberalizaciju viznog režima i poduzela je mjere za provedbu prethodnih preporuka Komisije. Međutim, potreban je daljnji napredak, posebno u borbi protiv korupcije. Komisija je od početka ničim izazvana i neopravdane vojne agresije Rusije na Ukrajinu podržavala jačanje otpornosti ukrajinske javne uprave, a Ukrajini je u lipnju 2022. dodijeljen status zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u. Komisija će nastaviti podupirati ukrajinska tijela, među ostalim u provedbi reformi koje su potrebne za kontinuirano ispunjavanje zahtjeva za liberalizaciju viznog režima. S obzirom na navedeno Ukrajina se treba dodatno posvetiti sljedećim pitanjima:

- a) usklađivanju vizne politike Ukrajine s EU-ovim popisima trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize, posebno onih trećih zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU;
- b) daljnjem radu na poboljšanju učinkovitosti institucija za suzbijanje korupcije i agencija za izvršavanje zakonodavstva, među ostalim omogućivanjem NABU-u da obavlja neovisno prisluškivanje;
- c) hitnom dovršetku natječaja koji su u tijeku za vodeće položaje u NABU-u i ARMA-i;
- d) poduzimanju daljnjih koraka za poboljšanje zakonodavstva za suzbijanje korupcije kako bi se ojačali institucionalna neovisnost i postupci, posebno: i. izmjenom postupaka odabira službenika SAPO-a, utvrđivanjem ključne uloge neovisnih stručnjaka s međunarodnim iskustvom u postupcima odabira i ii. izmjenom zakonodavstva ARMA-e koje u pogledu upravljanja zaplijenjenom imovinom i donošenjem nacionalne strategije za povrat imovine;
- e) poboljšanju postupka odabira viših izvršnih direktora u ured državnog odvjetnika na način da ga se učini transparentnijim, pravednim i utemeljenim na zaslugama te uključivanjem

temeljiti provjera integriteta kandidata, na temelju pozitivnih značajki privremenog postupka koji se primjenjivao do rujna 2021.;

- f) poduzimanju daljnjih koraka za poboljšanje usklađenosti Ukrajine sa standardima Stručne skupine za financijsko djelovanje, uzimajući pritom u obzir sigurnosna ograničenja zbog izvanrednog stanja, osobito onih koja se odnose na virtualnu imovinu, krajnje stvarno vlasništvo te nadzor određenih nefinancijskih poduzeća i zanimanja.

Pri procjeni napretka u prethodno navedenim područjima u idućem izvješću Komisija će u obzir uzeti posljedice vojne agresije Rusije na Ukrajinu koja je u tijeku i njezin utjecaj na funkcioniranje ukrajinske javne uprave.

Zaključci

Komisija smatra da su sve ocijenjene zemlje poduzele mjere za provedbu niza preporuka iznesenih u *Četvrtom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza*. Kad je riječ o zemljama čiji su državljani izuzeti od obveze posjedovanja vize prije manje od sedam godina i za koje je izvješćivanje o ispunjenju mjerila za liberalizaciju viznog režima još uvijek potrebno, Komisija smatra da te zemlje i dalje ispunjavaju zahtjeve za liberalizaciju viznog režima. Međutim, sve zemlje trebaju poduzeti dodatne mjere za osiguravanje kontinuiranog ispunjavanja mjerila i provedbu preporuka Komisije.

Ukidanje ograničenja putovanja povezanih s bolešću COVID-19 utjecalo je 2021. na kretanja u pogledu nezakonitih migracija, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, vraćanja i ponovnog prihvata. Većina zemalja u tim je kategorijama zabilježila povećanje u odnosu na 2020. Međutim, države članice i Frontex općenito i dalje izvješćuju o dobroj suradnji sa svih osam zemalja u području upravljanja granicama, azila, vraćanja i ponovnog prihvata.

Kad je riječ o daljnjim mjerama koje treba poduzeti u području migracija, azila i ponovnog prihvata, nekoliko zemalja mora nastaviti rješavati pitanje neutemeljenih zahtjeva za azil, među ostalim jačanjem sudjelovanja u EMPACT-u i nastavkom organiziranja ciljanih informativnih kampanja. Kapaciteti za prihvata u nekim partnerskim zemljama zapadnog Balkana i dalje izazivaju zabrinutost. Potrebno je sklopiti i provesti sporazume o statusu Frontexa sa Sjevernom Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom.

Dobro upravljanje migracijama i sigurnošću temeljni je uvjet za kontinuirano ispunjavanje mjerila, a u tu svrhu sve obuhvaćene zemlje trebale bi svoje vizne politike uskladiti s viznom politikom EU-a, posebno kad je riječ o trećim zemljama koje predstavljaju rizik od nezakonitih migracija ili sigurnosni rizik za EU. Komisija sa zanimanjem iščekuje konkretne korake koje će poduzeti svi relevantni partneri i to će biti važna tema za predstojeći dijalog. Nastavit će paziti i na svako moguće premještanje pridošlih osoba među partnerima potaknuto bezviznim pristupom. Usto, Komisija i dalje ustraje na tome da zemlje koje primjenjuju programe državljanstva za ulagače postupno ukinu te programe. To je nužno za sprečavanje mogućih zaobilaženja postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak u EU-u i dubinske procjene povezanih individualnih migracijskih i sigurnosnih rizika koji su s tim povezani. To pitanje izaziva još veću zabrinutost u EU-u u kontekstu vojne agresije Rusije na Ukrajinu koja je u tijeku³⁶. Ako se procijeni da odobravanje državljanstva za

³⁶ Kad je riječ o državama članicama, rizici povezani s programima državljanstva za ulagače istaknuti su i u Preporuci Komisije od 28. ožujka 2022. o hitnim mjerama u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu u vezi s programima državljanstva za ulagače i programima dodjele prava boravka ulagačima (C(2022) 2028 final). Osim toga, u

ulagače predstavlja povećan rizik za unutarnju sigurnost i javni poredak država članica, bezvizni režim mogao bi se obustaviti.³⁷

U području pravosudne suradnje, javnog reda i sigurnosti države članice isto tako izvješćuju o dobroj sveukupnoj suradnji sa svih osam zemalja. Međutim, potrebno je uložiti više truda, osobito u borbu protiv organiziranog kriminala, financijskih prijevara, pranja novca i korupcije.

Liberalizacija viznog režima ključan je dio suradnje EU-a u području migracija, sigurnosti i pravosuđa sa zemljama zapadnog Balkana i Istočnog partnerstva. Olakšava mobilnost i kontakte među ljudima, a može potaknuti i ključne reforme politika u tim zemljama. Zbog nedavnog razvoja događaja u politici proširenja EU-a, odnosno priznavanja izgleda Ukrajine, Moldove i Gruzije da postanu članice EU-a³⁸, provedba mjerila za liberalizaciju viznog režima i praćenje preporuka Komisije još su važniji cilj za EU, ali i za zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje.

Stoga će se taj proces i dalje pomno pratiti, među ostalim putem sastanaka visokih dužnosnika, kao i redovitih sastanaka pododbora za pravosuđe, slobodu i sigurnost te razgovora između EU-a i zemalja uključenih u izvješće. Osim toga, praćenje mjerila za liberalizaciju viznog režima i dalje će biti uključeno u Komisijin godišnji paket o proširenju.

Rezoluciji od 9. ožujka 2022. Europski parlament predložio je da ukidanje programa državljanstva za ulagače postane dio kriterija za pristupanje.

³⁷ Vidjeti u tom pogledu Odluku Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 69, 4.3.2022., str. 105.).

³⁸ Zaključci Europskog vijeća, 23.–24. lipnja 2022.