

Bruksela, 5 grudnia 2022 r.
(OR. en)

15648/22

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	5 grudnia 2022 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr poprz. dok.:	11156/21
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 715 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY - PIĄTE SPRAWOZDANIE W RAMACH MECHANIZMU ZAWIESZAJĄCEGO ZWOLNIENIE Z OBOWIĄZKU WIZOWEGO

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 715 final.

Załącznik: COM(2022) 715 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.12.2022 r.
COM(2022) 715 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
PIĄTE SPRAWOZDANIE W RAMACH MECHANIZMU ZAWIESZAJĄCEGO
ZWOLNIENIE Z OBOWIĄZKU WIZOWEGO

{SWD(2022) 405 final}

Spis treści

Wprowadzenie.....	2
I. Albania.....	3
II. Bośnia i Hercegowina	9
III. Czarnogóra	14
IV. Macedonia Północna.....	20
V. Serbia	25
VI. Gruzja	31
VII. Republika Mołdawii.....	36
VIII. Ukraina	42
Wnioski	49

Wprowadzenie

Liberalizacja reżimu wizowego stanowi w dalszym ciągu potężne narzędzie ułatwiające kontakty międzyludzkie i wspierające reformy w obszarze sprawiedliwości, bezpieczeństwa i podstawowych wolności w krajach Bałkanów Zachodnich oraz w krajach Partnerstwa Wschodniego.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia wizowego¹ Komisja ma obowiązek zapewnienia odpowiedniego monitorowania ciągłości spełniania warunków zwolnienia z obowiązku wizowego przez państwa, których obywatele uzyskali bezwizowy dostęp do UE po pomyślnym zakończeniu dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego. W tym celu od 2017 r. Komisja przyjęła cztery sprawozdania w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego², które obejmują państwa objęte ruchem bezwizowym na Bałkanach Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna i Serbia) oraz państwa należące do Partnerstwa Wschodniego (Gruzja, Mołdawia i Ukraina).

W odniesieniu do partnerów na Bałkanach Zachodnich i w Mołdawii, których obywatele nie potrzebują wizy, aby podróżować (są zwolnieni z obowiązku wizowego) od ponad siedmiu lat, w niniejszym sprawozdaniu skupiono się na działaniach następnych prowadzonych po wydaniu przez Komisję zaleceń zawartych w poprzednich sprawozdaniach i nie omówiono już szczegółowo kwestii dotyczących ciągłości spełnienia kryteriów liberalizacji reżimu wizowego. Aspekty związane z kryteriami dotyczącymi państw Bałkanów Zachodnich objętych ruchem bezwizowym nadal podlegają ocenie w ramach procesu rozszerzania na podstawie rozdziału 23 pt. „Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe” i rozdziału 24 pt. „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”, a także są uwzględniane w rocznym pakiecie „rozszerzenie” Komisji Europejskiej³. W przypadku Gruzji i Ukrainy, które korzystają z ruchu bezwizowego przez okres krótszy niż siedem lat, w sprawozdaniu oceniono również ciągłość spełniania kryteriów liberalizacji wizowej.

W niniejszym piątym sprawozdaniu oceniono działania podjęte w 2021 r. (w obszarze migracji, azylu, readmisji, współpracy sądowej, porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego), dokonując aktualizacji w odniesieniu do 2022 r. w przypadku gdy uznano, że mają one istotny wpływ na zalecenia. Obejmuje ono także informacje na temat współpracy operacyjnej z UE i państwami członkowskimi⁴ i zawiera przegląd tendencji migracyjnych⁵ odzwierciedlających dane Eurostatu za rok statystyczny 2021, w tym zmiany w stosunku do 2020 r.

W sprawozdaniu wykorzystano informacje przekazane przez wszystkie państwa, których ono dotyczy, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, właściwe unijne agencje wymiaru

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 39.

² COM(2017) 815 final (pierwsze sprawozdanie); COM(2018) 856 final (drugie sprawozdanie); COM(2020) 325 final (trzecie sprawozdanie); COM(2021) 602 final (czwarte sprawozdanie).

³ Pakiet na rok 2022 przyjęto w dniu 12 października 2022 r.

⁴ Na potrzeby niniejszego sprawozdania termin „państwa członkowskie” oznacza te państwa członkowskie, które stosują rozporządzenie (UE) 2018/1806 („rozporządzenie wizowe”), tj. wszystkie obecne państwa członkowskie (z wyjątkiem Irlandii) oraz państwa stowarzyszone w ramach Schengen.

⁵ Chociaż kryteria liberalizacji reżimu wizowego związane z migracją ograniczają się do zarządzania politykami migracyjnymi zainteresowanych państw trzecich, sekcja dotycząca tendencji migracyjnych odzwierciedla migrację nieuregulowaną do państw członkowskich, odmowy wjazdu wydane przez państwa członkowskie oraz wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone w państwach członkowskich przez obywateli państw objętych sprawozdaniem.

sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁶ oraz państwa członkowskie. Ponadto niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji, w którym przedstawiono dodatkowe informacje na temat działań podejmowanych przez kraje partnerskie we współpracy z UE oraz dwustronnie z państwami członkowskimi.

I. Albania

1. Migracja, azyl i readmisja

1.1. Działania podjęte w obszarze migracji, azylu i współpracy w zakresie readmisji

W 2021 r. Albania nadal prowadziła działania w dziedzinie zarządzania granicami i migracjami oraz azylu. Zasadniczo państwa członkowskie informują o dobrej współpracy z Albanią w dziedzinie zarządzania migracjami i granicami, a także powrotów i przestrzegania warunków unijnej umowy o readmisji. Na posiedzeniu Wspólnego Komitetu ds. Readmisji, które odbyło się w lutym 2022 r., również stwierdzono, że ta współpraca przebiega dobrze.

W 2021 r. Albania współpracowała z następującymi państwami członkowskimi w obszarze migracji i zarządzania granicami: Belgią, Niemcami, Francją, Chorwacją i Niderlandami. Albania utrzymuje ścisłą współpracę z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a w 2021 r. była pierwszym państwem, które uczestniczyło w operacji powrotowej koordynowanej przez Frontex. Urzędnik łącznikowy Fronteksu jest obecny w tym państwie. Do końca 2022 r. kontynuowana będzie realizacja planu działania w zakresie współpracy z Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu⁷.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Dalsza współpraca z państwami członkowskimi, których najbardziej dotyczy problem bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu składanych przez albańskich obywateli.

Albania nadal prowadziła działania w celu rozwiązania problemu składania przez jej obywateli bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu poprzez zacieśnianie współpracy i wymianę informacji z państwami członkowskimi, zwłaszcza z tymi, których problem ten dotyczy w największym stopniu. Działania te obejmowały współpracę w zakresie realizacji kampanii uświadamiających mających na celu zapobieganie nadużyciom w zakresie ruchu bezwizowego oraz intensyfikację operacji powrotowych wraz z Fronteksem i państwami członkowskimi, takimi jak Francja, Niemcy, Belgia i Włochy. Ponadto obecnie trwa wdrażanie dwóch planów działania, których celem jest rozwiązanie problemu dotyczącego albańskich małoletnich pozbawionych opieki we Włoszech oraz obywateli Albanii ubiegających się o azyl we Francji.

⁶ Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA), Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol). Wkład Europolu opiera się na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie i kraje partnerskie do celów publikacji Europolu z 2021 r. zatytułowanej „European Union serious and organised crime threat assessment. A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime” [„Ocena zagrożenia poważnymi przestępstwami i przestępczością zorganizowaną w Unii Europejskiej. Demoralizujący wpływ: infiltracja i działanie przestępczości zorganizowanej na szkodę europejskiej gospodarki oraz społeczeństwa”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁷ Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w momencie podpisania.

Albańska policja nadal wprowadzała środki mające na celu wzmocnienie kontroli wyjazdów i kontroli małoletnich podróżujących za granicę, a na przejściach granicznych rozprawiano w tym celu ulotki.

b) Zwiększenie zaangażowania w działania prowadzone w ramach operacyjnego planu działania europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT) „Ułatwianie nielegalnego wjazdu i pobytu”.

W 2021 r. Albania uczestniczyła w szeregu działań w ramach dnia wspólnego działania organizowanych w ramach programu EMPACT, które koncentrowały się na migracji nieuregulowanej, w szczególności: (i) migracji nieuregulowanej na przejściach granicznych; (ii) zielonej i niebieskiej granicy; (iii) ułatwianiu migracji nieuregulowanej, handlu ludźmi i fałszowaniu dokumentów; (iv) wykorzystywaniu baz danych Interpolu w celu identyfikacji migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy są podejrzewani o to, że są zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi, oraz zwalczania handlu ludźmi w celu seksualnego wykorzystywania, żebractwa i udziału w przestępstwach. W kwietniu 2020 r. powołano również krajowego koordynatora EMPACT.

c) Dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Albanii ściśle współpracowało z agencjami UE, takimi jak Frontex i Europol, państwami członkowskimi i ich krajowymi agencjami rozwoju oraz organizacjami międzynarodowymi, takimi jak IOM, Biuro UNHCR i OBWE, w zakresie realizacji kampanii informacyjnych, promowania dobrowolnych powrotów i wspierania powracających obywateli albańskich w procesie reintegracji.

d) Zapewnienie dalszego dostosowania polityki wizowej Albanii do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE⁸.

Albania nie podjęła żadnych działań w celu dalszego dostosowania swojej polityki wizowej do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym⁹. Wręcz przeciwnie, w 2021 r. i na początku 2022 r. Albania jeszcze bardziej oddaliła się od zalecanego dostosowania.

Przed 2021 r. obywatele kilku państw trzecich, w tym Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Chin, Gwinyi, Kazachstanu, Kuwejtu i Turcji, byli zwolnieni z obowiązku wizowego w Albanii. Albania znosiła obowiązek wizowy sezonowo (od maja do września) dla obywateli Bahrajnu, Omanu, Kataru, Rosji, Arabii Saudyjskiej i Tajlandii. Obywatele wszystkich tych państw muszą posiadać ważną wizę, aby móc wjechać na terytorium UE. Sezonowe zniesienie obowiązku wizowego nie jest zgodne z polityką wizową UE. W 2021 r. Albania umieściła Egipt i Indie w wykazie państw, których obywatele korzystają z sezonowego ruchu bezwizowego. 2 grudnia 2022 r. Albania poinformowała

⁸ Do celów niniejszego sprawozdania należy zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku niektórych państw trzecich, które są objęte obowiązkiem wizowym w UE, obserwowane jest stałe zaangażowanie w kwestie polityki wizowej, obejmujące wnioski dotyczące zwolnienia z obowiązku wizowego, dialogu na temat liberalizacji reżimu wizowego lub umowy o ułatwieniach wizowych.

⁹ Załącznik I do rozporządzenia (UE) 2018/1806.

Komisję, że zwolnienie z obowiązku wizowego dla obywateli Egiptu podróżujących w celach turystycznych wygasło 30 września i – w ramach dostosowania do polityki wizowej UE – nie zostanie ono przedłużone. Albania podjęła również decyzję o stałym zwolnieniu z obowiązku wizowego cudzoziemców, którzy posiadają ważne zezwolenie na pobyt w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Chociaż decyzję tę zmieniono w celu nałożenia restrykcyjnych warunków (np. dokument pobytowy musi być wydany na okres 10 lat), zwolnienie nie zostało cofnięte. Takie przedłużenie nie jest zgodne z polityką wizową UE i było przedmiotem nadużyć, ponieważ niektórzy cudzoziemcy posiadający dokument pobytowy wydany w ZEA nie wracali do ZEA i zamiast tego uciekali, prawdopodobnie z zamiarem wjazdu do UE. Ponadto w kwietniu 2022 r. przedłużono do końca roku okres tymczasowego ruchu bezwizowego dla obywateli Bahrajnu, Indii, Omanu, Kataru, Arabii Saudyjskiej i Tajlandii. 2 grudnia 2022 r. Albania poinformowała Komisję, że zwolnienie z obowiązku wizowego dla obywateli Indii podróżujących w celach turystycznych wygaśnie 31 grudnia i – w ramach dostosowania do polityki wizowej UE – nie zostanie ono przedłużone.

Należy unikać wszelkich dalszych odstępstw od unijnego wykazu państw objętych obowiązkiem wizowym. Albania powinna zapewnić postępy w zakresie dostosowywania swojej polityki do unijnego wykazu, w szczególności w odniesieniu do tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa. Będzie to ważny temat stałego dialogu między UE a Albanią. W kontekście mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia wizowego Komisja będzie stale monitorować i oceniać działania Albanii mające na celu dostosowanie do polityki wizowej UE.

1.2. Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W latach 2020–2021 liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (lub wniosków o udzielenie azylu)¹⁰ złożonych w państwach członkowskich przez obywateli Albanii wzrosła o 63 %, przy czym w 2021 r. złożono 11 300 wniosków. Wskaźnik przyznawania azylu¹¹ wzrósł z 5 % w 2020 r. do 9 % w 2021 r.

W 2021 r. państwa członkowskie zgłosiły 1 160 przypadków niedozwolonego przekraczania granicy, tj. o 19 % mniej niż w roku 2020 (1 429), natomiast liczba albańskich obywateli, którzy – jak ustalono – nielegalnie przebywali w państwach członkowskich, wzrosła o 21 % w porównaniu z 2020 r. (z 30 870 w 2020 r. do 37 305 w 2021 r.). W 2021 r. liczba odmów wjazdu wydanych w odniesieniu do obywateli Albanii w państwach członkowskich zwiększyła się o 39 % (z 13 315 w 2020 r. do 18 565 w 2021 r.).

Liczba decyzji nakazujących powrót wydanych w 2020 r. (23 150) nieznacznie spadła w 2021 r. o 5 % (22 025). W 2021 r. zgłoszono 9 415 powrotów albańskich obywateli w porównaniu z 10 190 w 2020 r. (spadek o 8 %).

¹⁰ Aby zapoznać się z definicją, zob. https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/application-international-protection_en

¹¹ Na potrzeby niniejszego sprawozdania wskaźnik przyznawania azylu oblicza się jako stosunek pozytywnych decyzji wydanych w pierwszej instancji (w tym ochrona na podstawie konwencji genewskiej, ochrona uzupełniająca i status humanitarny) do całkowitej liczby decyzji wydanych w pierwszej instancji. Aby zapoznać się z definicją, zob. https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/recognition-rate-procedures-international-protection_en

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

W 2021 r. kontynuowano działania w obszarach współpracy sądowej, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zasadniczo państwa członkowskie informują o dobrej współpracy z Albanią w dziedzinie bezpieczeństwa. Albania kontynuowała współpracę z Europol, Eurojustem oraz państwami członkowskimi, w tym Czechami, Niemcami, Francją, Niderlandami i Szwecją. Po wejściu w życie umowy o współpracy z Eurojustem w 2019 r. albański prokurator łącznikowy przy Eurojuście rozpoczął służbę w styczniu 2021 r., a w październiku zainaugurowano działalność biura albańskiego prokuratora łącznikowego przy Eurojuście. W 2021 r. Albania podpisała pięć nowych umów dotyczących wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w sprawach wspieranych przez Eurojust.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Dalsze działania na rzecz osiągnięcia rzetelnych, konkretnych wyników w zakresie spraw związanych z korupcją, zajęć, konfiskat i odzyskiwania mienia pochodzącego z działalności przestępczej związanej z korupcją.

Albania poczyniła postępy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i korupcji, a także w zwalczaniu nielegalnego handlu. W 2021 r. w Albanii odnotowano wzrost (18 %) liczby operacji policyjnych w porównaniu z 2020 r.. Ponadto w 2021 r. nastąpił wzrost liczby rozbitych grup przestępczych i skonfiskowanego mienia pochodzącego z przestępstwa, których wartość wzrosła ponad dwukrotnie w porównaniu z 2020 r. Ogółem liczba konfiskat środków odurzających również wzrosła w 2021 r. w porównaniu z 2020 r.

Kontynuowano działania na rzecz poprawy wyników dochodzeń, ścigania przestępstw i wyroków w sprawach dotyczących zwalczania korupcji. Nadal jednak niezbędna jest większa wola polityczna oraz bardziej zorganizowane i konsekwentne działania, obejmujące odpowiednie zasoby, narzędzia i umiejętności. Liczba spraw związanych z korupcją skierowanych do sądu wyniosła w 2021 r. 440, w tym 31 spraw zostało skierowanych przez Specjalne Biuro Prokuratury. Liczba prawomocnych wyroków skazujących osoby fizyczne oskarżone o przestępstwa korupcyjne wyniosła 235 w pierwszej instancji oraz 99 w instancji odwoławczej i na najwyższym szczeblu sądowym. Ogólna liczba spraw skierowanych do prokuratury w 2021 r. wyniosła 3 351.

Albania nadal podejmowała działania, aby osiągnąć wyniki w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. W 2021 r. odnotowano 41 nowych spraw przekazanych do prokuratury (w porównaniu z 22 w 2020 r.), 14 aktów oskarżenia dotyczących zorganizowanej grupy przestępczej (w porównaniu z 15 w 2020 r.), a 19 spraw zakończono wobec 75 osób fizycznych prawomocnymi wyrokami skazującymi na szczeblu drugiej instancji (w porównaniu z 13 w 2020 r.).

W kontekście walki z nielegalnym handlem odnotowano wzrost liczby przeprowadzonych operacji policyjnych. Ponadto Albania przeprowadziła siedem operacji we współpracy z partnerami międzynarodowymi, w tym w ramach dni wspólnego działania EMPACT.

W kontekście walki z praniem pieniędzy Albania poinformowała o przypadkach wniesień sprawy, dochodzeń, ścigania przestępstw, zajęcia i konfiskaty mienia, monitorowania mediów społecznościowych obywateli powracających z państw w stanie walki oraz o postępach Centralnej Dyrekcji Śledczej w ramach planu działania Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu

Pieniądzy. Albania nie zakończyła jednak wdrażania tego planu działania w terminie wyznaczonym na luty 2022 r.

W grudniu 2021 r. parlament przyjął zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w celu dostosowania do czwartej i piątej dyrektywy UE w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W 2021 r. Albania przyjęła dodatkowo ustawę o scentralizowanym rejestrze rachunków bankowych w ramach działań zapobiegających praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ponadto w 2020 r. przyjęto ustawę o ustanowieniu rejestru beneficjentów rzeczywistych. W lutym 2021 r. rozpoczęto prace nad wprowadzaniem do rejestru informacji o podmiotach zobowiązanych i obecnie jest on w dużej mierze uzupełniony.

b) Dalsze dopracowywanie systematycznego stosowania równoległych dochodzeń finansowych i zwiększenia zaangażowania w skoordynowane lub wspólne dochodzenia oraz ściganie przestępstw z państwami z regionu i państwami członkowskimi.

Albania kontynuowała współpracę z państwami z regionu i państwami członkowskimi. Było to związane głównie z wymianą informacji policyjnych i sądowych podczas prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw związanych z narkotykami, nielegalnym handlem, praniem pieniędzy, przestępstwami gospodarczymi i finansowymi, cyberprzestępczością i poważną przestępczością. Wymiana informacji odbywała się głównie za pośrednictwem Interpolu, Europolu, Eurojustu i Międzyagencji Sieci Odzyskiwania Mienia Camden. W porównaniu z rokiem 2020 Albania zgłosiła wzrost liczby operacji policyjnych, postępowań karnych i wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych we współpracy z partnerami międzynarodowymi zwalczającymi przestępczość zorganizowaną.

W 2021 r. działało osiem wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych z udziałem partnerów albańskich (4 w 2020 r.), co zaowocowało 30 wspólnymi posiedzeniami operacyjnymi. Albania posiada funkcjonariusza policji pełniącego funkcję oficera łącznikowego w Europolu i planuje oddelegowanie drugiego. Państwo to nadal aktywnie uczestniczyło we dniach wspólnego działania EMPACT, promujących współpracę w zakresie zwalczania handlu bronią palną, przemytu migrantów, nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, przestępstw związanych z pojazdami silnikowymi, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. W 2021 r. albańskie biuro łącznikowe przy Eurojuście zarejestrowało 21 spraw na wniosek władz albańskich, z których 16 zostało zakończonych. Na wniosek właściwych organów państw członkowskich w albańskim biurze łącznikowym wszczęto 30 nowych spraw. Zawarto pięć nowych umów o utworzeniu wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych. Przyjęte w lipcu 2021 r. zmiany ustawy o współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych z jurysdykcjami zagranicznymi okazały się przydatne w tworzeniu wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, ale konieczne będą dalsze wysiłki w celu dostosowania przepisów krajowych do dorobku prawnego UE. Rząd przedstawił do konsultacji publicznych projekt ustawy o amnestii podatkowej i karnej podmiotów, które dobrowolnie ujawniają informacje majątkowe. Kwestię tę omówiono w sprawozdaniu Komisji z 2022 r. dotyczącym Albanii.

Specjalne Biuro Prokuratury ds. Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej prowadziło postępowania karne i równoległe dochodzenia finansowe w odniesieniu do szeregu spraw na wysokim szczeblu dotyczących polityków, członków albańskich instytucji, wymiaru sprawiedliwości, władz lokalnych i sektora przedsiębiorstw.

c) *Dalsze działania na rzecz wdrażania wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.*

W zakresie walki z terroryzmem Albania nadal czyniła zadowalające postępy w realizacji pięciu celów określonych we wspólnym planie działania w zakresie walki z terroryzmem dla Bałkanów Zachodnich z 2018 r. oraz środków zawartych w porozumieniu dwustronnym podpisanym z Komisją w 2019 r. Od czerwca 2021 r. wszystkie sprawy dotyczące przestępstw związanych z terroryzmem i jego finansowaniem wchodzą w zakres kompetencji Specjalnego Biura Prokuratury ds. Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej. Współpraca międzynarodowa i wymiana informacji na temat osób powracających jest nadal zadowalająca.

Dobrze układa się również współpraca z jednostką analityki finansowej w zakresie wdrażania środków planu działania zgodnie z zaleceniami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy oraz Komitetu Ekspertów ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (MONEYVAL).

Jednostka Śledcza ds. Finansowania Terroryzmu uczestniczyła w 2021 r. w sześciu szkoleniach organizowanych m.in. przez OBWE, UNODC i CEPOL.

d) *Powstrzymanie się od przyjęcia programu obywatelstwa dla inwestorów na podstawie nowej ustawy o obywatelstwie.*

Pomimo obaw Komisji wyrażonych w 2019 r.¹², od lipca 2020 r. w Albanii obowiązują przepisy umożliwiające utworzenie programu obywatelstwa dla inwestorów („tzw. program złotych paszportów”). Agencja ds. Specjalnych Programów Obywatelstwa powołała wspólną grupę roboczą w celu przeprowadzenia studium wykonalności dla jej przyszłego wdrożenia. W 2022 r. rząd przyjął decyzję, na mocy której wprowadzono podstawę prawną uruchomienia przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych procedury partnerstwa publiczno-prywatnego w celu realizacji programów obywatelstwa.

Ustanowienie programu obywatelstwa dla inwestorów byłoby sprzeczne z zaleceniami zawartymi w *czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego* i pakiecie „rozszerzenie” na 2021 r.¹³ Program obywatelstwa dla inwestorów mógłby zostać wykorzystany do obejścia unijnej procedury wydawania wiz krótkoterminowych oraz dogłębnej oceny indywidualnego ryzyka związanego z migracją i bezpieczeństwem, które ta procedura obejmuje, w tym do obejścia środków zapobiegających praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Budzi to duże zaniepokojenie UE w kontekście jej umowy w sprawie ruchu bezwizowego zawartej z Albanią¹⁴. Komisja uważa, że w przypadku uznania takich programów za stanowiące podwyższone

¹² Przed rozpatrzeniem przez parlament Albanii projektu ustawy o obywatelstwie w *trzecim sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego* przypomniano, że w październiku 2019 r. Komisja wystosowała pismo do albańskiego rządu, w którym zwróciła się o udzielenie jej wyjaśnień w tej kwestii i przestrzegając albański rząd przed ryzykiem nieodłącznie związanym z wprowadzeniem takiego systemu oraz przed potencjalnymi konsekwencjami jego wprowadzenia.

¹³ SWD(2021) 289 final.

¹⁴ Na ryzyko to zwrócono również uwagę w zaleceniu Komisji z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów (C(2022) 2028). Ponadto w rezolucji z dnia 9 marca 2022 r. Parlament Europejski zaproponował, aby zakończenie programów obywatelstwa dla inwestorów włączono do kryteriów członkostwa w UE (2021/2026(INL)).

ryzyko dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego państw członkowskich, ruch bezwizowy może zostać zawieszony¹⁵.

3. Zalecenia dla Albanii

Albania podjęła działania w celu zrealizowania większości poprzednich zaleceń Komisji. Państwo to podjęło jednak działania, które są sprzeczne z dwoma zaleceniami – dotyczącymi dostosowania polityki wizowej i programu obywatelstwa dla inwestorów. W związku z tym konieczne są dalsze postępy i wyeliminowanie następujących problemów.

- a) Dostosowanie, w trybie pilnym, polityki wizowej Albanii do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- b) Powstrzymanie się od wdrożenia programu obywatelstwa dla inwestorów i uchylenie podstawy prawnej takiego programu poprzez zmianę ustawy o obywatelstwie.
- c) Dalsza współpraca z państwami członkowskimi, których najbardziej dotyczy problem bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu składanych przez albańskich obywateli, oraz realizacja kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego i dostosowanie ich do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych; osób, które pozostają dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu; osób, którym nakazano powrót; oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.
- d) Dalsze wzmacnianie zapobiegania korupcji i przestępczości zorganizowanej, nielegalnemu handlowi, terroryzmowi i praniu pieniędzy oraz ich zwalczania w drodze: (i) zwiększenie stopnia uczestnictwa Albanii w EMPACT; (ii) dalszych działań na rzecz osiągnięcia rzetelnych wyników w sprawach związanych z korupcją i przestępczością zorganizowaną, a także zajęć, konfiskat i odzyskiwania mienia pochodzącego z tego rodzaju przestępstw; (iii) uwzględnienia wszystkich pozostałych pozycji zawartych w planie działania Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniądzy.
- e) Osiąganie dalszych postępów we wdrażaniu dwustronnego porozumienia w ramach wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.

II. Bośnia i Hercegowina

1. Migracja, azyl i readmisja

1.1. Działania podjęte w obszarze migracji, azylu i współpracy w zakresie readmisji

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Poprawa na wszystkich szczeblach koordynacji zdolności zarządzania granicami i migracjami, w szczególności poprzez zapewnienie działania systemu azylowego i odpowiedniej zdolności

¹⁵ Zob. w tym względzie decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 69 z 4.3.2022, s. 105).

przyjmowania migrantów; podjęcie kroków niezbędnych do podpisania umowy o statusie z Fronteksem.

Bośnia i Hercegowina wdraża strategię i plan działania w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami na lata 2019–2023. Na przyjęcie oczekują strategia i plan działania w zakresie migracji i azylu na lata 2021–2025.

Państwa członkowskie oraz Frontex informują o dobrej współpracy z Bośnią i Hercegowiną w zakresie readmisji oraz o zadowalającym wdrożeniu unijnej umowy o readmisji, co stwierdzono również na posiedzeniu Wspólnego Komitetu ds. Readmisji w grudniu 2021 r. Kilka państw członkowskich (Austria, Chorwacja, Francja, Niemcy, Włochy i Niderlandy) poinformowało o współpracy w zakresie zarządzania granicami i migracją, ponieważ dostarczyły one sprzęt odpowiednim organom w Bośni i Hercegowinie i przeszkoliły je. Państwo to, pomimo ograniczonych zasobów, wdraża także strategię reintegracji osób powracających na lata 2020–2023.

Podjęto działania na rzecz poprawy koordynacji w ramach wspomnianej powyżej strategii, planu działania dotyczącego zintegrowanego zarządzania granicami na lata 2019–2023 oraz regularnych posiedzeń grupy zadaniowej utworzonej przy Ministerstwie Bezpieczeństwa. Konkretnie wyniki były jednak ograniczone. Ministerstwo Bezpieczeństwa nadal intensyfikowało działania na rzecz poprawy zarządzania migracjami, a stosunki z władzami lokalnymi uległy ogólnej poprawie. Bośnia i Hercegowina nadal musi brać na siebie pełną odpowiedzialność za zarządzanie migracjami i wszystkie ośrodki recepcyjne. Należy zapewnić bardziej sprawiedliwy podział obciążenia pomiędzy wszystkie podmioty i kantony oraz pełną odpowiedzialność organów państwa za zarządzanie migracjami. Na zarządzanie migracjami dostępne są jedynie ograniczone fundusze publiczne, co również wpływa na skuteczność państwa w kształtowaniu polityki. Bośnia i Hercegowina pozostaje ważnym krajem tranzytu na szlaku zachodniobałkańskim, na którym dochodzi do nieuregulowanych przepływów migracyjnych i przemytu migrantów do UE.

Jak stwierdzono w pakietach „rozszerzenie” na 2021 i 2022 r., skuteczny dostęp do procedur azylowych wciąż pozostaje poważnie utrudniony. Należy lepiej wdrażać przepisy w dziedzinie azylu, w szczególności w celu zapewnienia systematycznego przestrzegania gwarancji proceduralnych w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl. Należy zwiększyć dostęp do procedur azylowych, aby zapewnić szybsze i skuteczne rozpatrywanie wniosków. W grudniu 2020 r. Bośnia i Hercegowina przyjęła plan działania w zakresie współpracy z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (obecnie Agencja UE ds. Azylu (AUEA)) na lata 2020–2021, który dotyczy wzmocnienia systemów azylowych i systemów przyjmowania zgodnie ze wspólnym europejskim systemem azylowym i europejskimi standardami. Należy kontynuować i zacieśniać współpracę z AUEA. Przyjęcie i wdrożenie strategii i planu działania w zakresie migracji i azylu na lata 2021–2025 powinno znacząco przyczynić się do poprawy polityki azylowej. Należy podjąć dalsze działania, aby zapewnić skuteczny dostęp do azylu, efektywne procedury oraz współpracę i koordynację między agencjami.

W 2021 r. liczba osób nielegalnie wjeżdżających do Bośni i Hercegowiny (15 812) była porównywalna z rokiem 2020 i znacznie niższa niż w 2018 i 2019 r.¹⁶ W listopadzie 2021 r. w Lipie, niedaleko Bihacia (kanton uńsko-sański), otwarto ośrodek recepcyjny, który może przyjąć 1 500

¹⁶ Choć oficjalne dane za 2022 r. nie są jeszcze dostępne, pojawiają się sygnały, że w ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2022 r. nastąpił wzrost liczby osób nielegalnie wjeżdżających do Bośni i Hercegowiny.

osób. Do końca 2021 r. około jedna trzecia dostępnych miejsc w krajowym systemie przyjmowania była zajęta (2 162 z 6 050). Możliwości zakwaterowania skoncentrowane są w kantonie uńsko-szańskim i sarajewskim bez sprawiedliwego podziału pomiędzy jednostki i kantony.

Bośnia i Hercegowina nie podpisała jeszcze umowy o statusie z UE, która umożliwiłaby Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej rozmieszczenie swojej stałej służby na granicy kraju z UE w celu prowadzenia działań operacyjnych wspólnie z policją graniczną.

b) Zapewnienie dalszego dostosowania polityki wizowej Bośni i Hercegowiny do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.

Bośnia i Hercegowina nie podjęła w 2021 r. działań mających na celu dalsze dostosowanie swojej polityki wizowej do polityki wizowej UE. Obywatele kilku państw trzecich, w tym Azerbejdżanu, Bahrajnu, Chin, Kuwejtu, Omanu, Kataru, Rosji i Turcji, są zwolnieni z obowiązku wizowego w Bośni i Hercegowinie. Obywatele wszystkich tych państw muszą posiadać ważną wizę, aby móc wejść na terytorium UE. Należy unikać wszelkich dalszych odstępstw od unijnego wykazu państw objętych obowiązkiem wizowym. Bośnia i Hercegowina powinna zapewnić postępy w zakresie dostosowywania swojej polityki do unijnego wykazu, w szczególności w odniesieniu do tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE. Będzie to ważny temat stałego dialogu między UE a Bośnią i Hercegowiną. W kontekście mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia wizowego Komisja będzie stale monitorować i oceniać działania Bośni i Hercegowiny mające na celu dostosowanie do polityki wizowej UE.

1.2. Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W 2021 r. obywatele Bośni i Hercegowiny złożyli w państwach członkowskich 2 695 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, tj. o 78 % więcej niż w 2020 r. (1 510). Wskaźnik przyznawania azylu wzrósł z 4 % w 2020 r. do 5 % w 2021 r.

W 2021 r. państwa członkowskie zgłosiły tylko 17 przypadków niedozwolonego przekraczania granicy zewnętrznej UE przez obywateli Bośni i Hercegowiny, co stanowi wzrost o 42 % w porównaniu z rokiem 2020 (12). Ustalono, że w 2021 r. liczba obywateli Bośni i Hercegowiny nielegalnie przebywających w państwach członkowskich wzrosła o 17 %, przy czym w roku 2021 miało miejsce 4 200 przypadków w porównaniu z 3 595 przypadkami w 2020 r. Liczba odmów wjazdu zmalała o 39 %, z 8 145 w 2020 r. do 4 995 w 2021 r.

Zarówno liczba decyzji nakazujących powrót wydanych obywatelom Bośni i Hercegowiny (2 740 w 2021 r. w porównaniu z 2 710 w 2020 r., spadek o 1 %), jak i liczba osób, które wróciły (900 w 2021 r. w porównaniu z 1 010 w 2020 r., spadek o 11 %), utrzymywały się na względnie stałym poziomie w 2021 r. w porównaniu z rokiem 2020.

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

Jak stwierdzono w pakiecie „rozszerzenie” na 2021 r., brak zaangażowania w reformy wymiaru sprawiedliwości ze strony podmiotów politycznych oraz złe funkcjonowanie systemu sądowego nadal utrudniają obywatelom korzystanie z praw oraz zwalczanie korupcji i przestępczości zorganizowanej. Wskaźniki korupcji utrzymują się na wysokim poziomie, co ma wpływ na

codzienne życie obywateli i inwestorów zagranicznych. Osiągnięcia w zakresie zapobiegania korupcji i jej zwalczania (w tym na wysokim szczeblu) są nadal znikome, co wynika z nieskuteczności operacyjnej i ingerencji politycznej. Szczególne źródło zaniepokojenia stanowi brak sprawnie funkcjonującego systemu ujawniania informacji majątkowych przez sędziów i prokuratorów.

W obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego sprzeczne kompetencje i brak współpracy wpływają negatywnie na skuteczność organów ścigania. Należy zwiększyć profesjonalizm i odpowiedzialność organów ścigania. Nie osiągnięto żadnych postępów w zakresie zapewnienia przejrzystych nominacji i awansów opartych na zasługach i niezależnych od nacisków politycznych.

Przepisy dotyczące nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, handlu ludźmi i cyberprzestępczości wymagają istotnego udoskonalenia. Bośnia i Hercegowina musi utworzyć punkt kontaktowy ds. broni palnej i zharmonizować kodeksy karne z protokołem ONZ o handlu bronią. Mechanizmy prawne służące zamrożeniu, zarządzaniu i konfiskacie mienia pochodzącego z przestępstwa nie są wystarczająco skuteczne. Państwo to powinno zintensyfikować walkę z sieciami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej we współpracy z Europolem i poprzez zwiększenie swojego zaangażowania w działania prowadzone w ramach EMPACT.

Przepisy antyterrorystyczne są w dużej mierze dostosowane do dorobku prawnego UE i odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego. Jednak zarówno realizacja strategii i ramowego planu działania na rzecz zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania zakończyła się w 2020 r. Strategia na rzecz działań następczych na lata 2021–2026 jest na etapie projektu, ale nie została jeszcze przyjęta.

Ogólnie państwa członkowskie informują o dobrej współpracy z Bośnią i Hercegowiną w dziedzinie bezpieczeństwa. W 2021 r. Bośnia i Hercegowina zaangażowała się we wspólne działania z szeregiem państw członkowskich, w tym z Czechami, Niemcami, Łotwą, Niderlandami i Szwecją.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Czynienie dalszych postępów w zwalczaniu korupcji, również na wysokim szczeblu, poprzez przyjęcie i wdrożenie skutecznego prawodawstwa dotyczącego konfliktu interesów, zamówień publicznych i ochrony sygnalistów, a także zapewnieniu skutecznego działania i koordynacji organów antykorupcyjnych.

W 2021 r. zalecenie to nie zostało wdrożone¹⁷ Przygotowano projekty ustaw dotyczące konfliktu interesów i zamówień publicznych, zgodnie z normami międzynarodowymi i najlepszymi praktykami europejskimi, ale żaden z nich nie został przyjęty w 2021 r. Należy jeszcze opracować projekt ustawy o ochronie sygnalistów zgodny z dorobkiem prawnym UE.

Funkcjonowanie i koordynacja organów zapobiegających korupcji między sobą oraz z Agencją Zapobiegania Korupcji i Koordynacji Walki z Korupcją (APIK) nadal były nieskuteczne. Należy znacznie wzmocnić niezależność organów zapobiegających korupcji powołanych na poziomie

¹⁷ Zmiany do ustawy o zamówieniach publicznych zostały ostatecznie przyjęte w sierpniu 2022 r.

podmiotów i kantonów. Jak stwierdzono w pakiecie „rozszerzenie” na 2021 r., biuro antykorupcyjne w kantonie sarajewskim w dalszym ciągu osiągało zadowalające postępy, sporządzając również mapy zagrożeń korupcyjnych i monitorując zamówienia publiczne, w związku z czym stanowi ono dobry wzór dla organów kantonalnych. W maju 2021 r. kanton tuzlański przyjął przepisy o utworzeniu biura antykorupcyjnego, a w grudniu 2021 r. – wzorując się na kantonie sarajewskim – przyjął ustawę o zgłaszaniu i weryfikacji oświadczeń majątkowych urzędników publicznych. Nadal brakuje koordynacji na poziomie krajowym.

b) Intensyfikacja starań na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej, w szczególności w drodze zapewnienia skutecznej współpracy między organami ścigania i prokuraturami, a także osiągnięcie konkretnych wyników w zakresie aktywnego prowadzenia dochodzeń, podtrzymanych aktów oskarżenia, prowadzenia postępowań karnych i wydawania prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej.

Zalecenie to nie zostało wdrożone. Jak stwierdzono w pakiecie „rozszerzenie” na 2021 r., ograniczona współpraca organów ścigania z prokuraturami oraz brak skutecznej kontroli policji przez prokuratorów nadal poważnie utrudniały skuteczność postępowań przygotowawczych. Utrzymującymi się wyzwaniem są braki systemowe w zakresie współpracy operacyjnej między organami ścigania oraz bardzo ograniczona wymiana informacji wywiadowczych. W nielicznych zgłoszonych sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu nadal odnotowywano wybiórcze działania następcze sądu, błędy prawne, zaniedbania, nadużywanie procedur, naciski polityczne, wątpliwe decyzje sądu i ataki słowne wymierzone w prokuraturę.

c) Utworzenie punktu kontaktowego dla Europolu i osiąganie dalszych postępów we wdrażaniu wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu

Zalecenie nie zostało wdrożone. Jak zgłoszono w pakiecie „rozszerzenie” na 2021 r., władze podjęły wprowadzić pewne kroki przygotowawcze, ale nie istnieje żadna współpraca operacyjna z Europolem. Porozumienie z marca 2017 r. w sprawie współpracy operacyjnej i strategicznej z Europolem nie zostało jeszcze wdrożone, ponieważ nie utworzono w pełni punktu kontaktowego dla Europolu. Niedawno władze Bośni i Hercegowiny mianowały urzędnika łącznikowego do Hagi, ale urzędnik ten nie może zostać oddelegowany do siedziby Europolu, dopóki w Sarajewie nie zacznie działać krajowy punkt kontaktowy. Współpraca państwa z Europolem w dalszym ciągu jest ograniczona. Wymiana informacji nadal odbywa się za pośrednictwem jednostki w ramach dykcji ds. koordynowania organów policji Bośni i Hercegowiny, której mandat wygaś i z którą Republika Serbska zawiesiła współpracę operacyjną.

We wrześniu 2021 r. w trzecim sprawozdaniu dotyczącym Bośni i Hercegowiny z realizacji ustaleń z 2019 r. do wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu z 2018 r. wykazano jedynie ograniczone postępy. Między UE a Bośnią i Hercegowiną regularnie prowadzone są dyskusje polityczne na temat zwalczania terroryzmu. Należy znacznie wzmocnić potencjał i skuteczność grupy zadaniowej ds. zwalczania terroryzmu oraz oddziału prokuratury krajowej ds. zwalczania terroryzmu. Bośnia i Hercegowina pracuje nad przyjęciem krajowej strategii na rzecz zwalczania terroryzmu i zapobiegania brutalnemu ekstremizmowi. Państwo to nie przyjęło jeszcze nowych przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zgodnych z normami międzynarodowymi i dorobkiem prawnym UE.

3. Zalecenia dla Bośni i Hercegowiny

Bośnia i Hercegowina musi podejmować dalsze działania na rzecz zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej oraz zarządzania migracjami i azylem. Należy podjąć dalsze działania w szczególności w następujących kwestiach.

- a) Dostosowanie, w trybie pilnym, polityki wizowej Bośni i Hercegowiny do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- b) Kontynuowanie działań mających na celu zapewnienia skutecznej koordynacji zarządzania granicami i migracjami, w tym sprawiedliwego podziału możliwości przyjmowania imigrantów pomiędzy wszystkie jednostki i kantony, zagwarantowanie skuteczniejszego dostępu do procedur azylowych oraz przyjęcie i wdrożenie strategii oraz planu działania w zakresie migracji.
- c) Zawarcie z UE umowy o statusie dotyczącej działań Fronteksu oraz jej ratyfikacja.
- d) Uruchomienie wspólnego krajowego punktu kontaktowego dla Europolu.
- e) Przyjęcie i wdrożenie krajowej strategii na rzecz zapobiegania terroryzmowi i brutalnemu ekstremizmowi oraz ich zwalczania, a także dalsze wdrażanie dwustronnego porozumienia w ramach wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.
- f) Wykazanie postępów w zwalczaniu korupcji i przestępczości zorganizowanej, również na wysokim szczeblu, poprzez: przyjęcie i wdrożenie skutecznego prawodawstwa dotyczącego konfliktu interesów, wdrożenie nowej ustawy o zamówieniach publicznych, ochronę sygnalistów, a także zapewnienie skutecznego działania i wzajemnej koordynacji organów antykorupcyjnych.
- g) Ustanowienie lub wyznaczenie biura ds. odzyskiwania mienia odpowiedzialnego za identyfikację i śledzenie mienia pochodzącego z przestępstwa w celu zacieśnienia współpracy z państwami członkowskimi.
- h) Przyjęcie zaktualizowanej krajowej oceny ryzyka i przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zgodnie ze normami międzynarodowymi i dorobkiem prawnym UE.

III. Czarnogóra

1. Migracja, azyl i readmisja

1.1. Działania podjęte w obszarze migracji, azylu i współpracy w zakresie readmisji

W 2021 r. Czarnogóra nadal wzmocniała swoje zdolności w zakresie zarządzania granicami i azylu oraz wdrażała odpowiednie strategie. Strategia w zakresie migracji i reintegracji osób powracających na lata 2021–2025 została przyjęta we wrześniu 2021 r. W czerwcu 2022 r. Czarnogóra dołączyła do Europejskiej Sieci Migracyjnej, tj. unijnej sieci ekspertów w dziedzinie migracji i azylu, jako członek obserwator bez prawa głosu.

W grudniu 2021 r. Czarnogóra podpisała z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (obecnie Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu) plan działania w zakresie współpracy, którego celem jest wzmocnienie systemu azylowego Czarnogóry, w tym procedury nadawania statusu, warunków przyjmowania oraz planowania ewentualnościowego.

Konstruktywna współpraca z Fronteksem w ramach umowy o statusie Czarnogóry z UE w dalszym ciągu przynosiła rezultaty i wzmacniała zdolności czarnogórskiej policji granicznej.

Państwa członkowskie informują również o bardzo dobrej współpracy z Czarnogórą w zakresie migracji i zarządzania granicami (w szczególności Niemcy, Francja, Chorwacja i Niderlandy), powrotów oraz wdrażania unijnej umowy o readmisji, co zostało również wyrażone na posiedzeniu Wspólnego Komitetu ds. Readmisji, które odbyło się w listopadzie 2021 r.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) *Dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.*

W 2021 r. Czarnogóra nie uznała za konieczne zorganizowanie kampanii informacyjnych ze względu na utrzymujące się ograniczenia związane z podróżą wprowadzone wskutek pandemii COVID-19.

b) *zapewnienie dalszego dostosowania polityki wizowej Czarnogóry do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności państw trzecich stwarzających zagrożenie migracji nieuregulowanej lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.*

Czarnogóra nie podjęła żadnych działań w celu dostosowania swojej polityki wizowej do unijnych wykazów państw objętych obowiązkiem wizowym. Wręcz przeciwnie, w 2021 r. i na początku 2022 r. Czarnogóra odeszła w większym stopniu od zalecanej polityki.

Obywatele kilku państw trzecich, w tym Armenii, Kazachstanu, Rosji, Azerbejdżanu, Białorusi, Kuby, Ekwadoru, Turcji i Kataru, są zwolnieni z obowiązku wizowego w Czarnogórze. W przypadku niektórych narodowości zwolnienia są tymczasowe, a dla innych – ważne przez cały rok.

W marcu 2021 r. Czarnogóra rozszerzyła zwolnienie z obowiązku wizowego na cudzoziemców, którzy posiadają ważne zezwolenie na pobyt w Zjednoczonych Emiratach Arabskich (ZEA). Takie przedłużenie nie jest zgodne z polityką wizową UE i było przedmiotem nadużyć, ponieważ niektórzy cudzoziemcy posiadający dokument pobytowy wydany w ZEA nie wracali do ZEA i zamiast tego uciekali, prawdopodobnie z zamiarem wjazdu do UE.

26 maja 2022 r. Czarnogóra przyjęła decyzję o przyznaniu tymczasowego zwolnienia z obowiązku wizowego dla obywateli Arabii Saudyjskiej w okresie od 1 czerwca do 30 września 2022 r., co miało na celu zrównoważenie spadku liczby turystów przyjeżdżających z Rosji i Ukrainy.

Należy unikać wszelkich dalszych odstępstw od unijnego wykazu państw objętych obowiązkiem wizowym. Czarnogóra powinna zapewnić postępy w zakresie dostosowywania swojej polityki do unijnego wykazu, w szczególności w odniesieniu do tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa. Będzie to ważny temat stałego dialogu między UE a Czarnogórą. W kontekście mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia wizowego Komisja będzie stale monitorować i oceniać działania Czarnogóry mające na celu dostosowanie do polityki wizowej UE.

1.2. Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W latach 2020–2021 liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych w państwach członkowskich przez obywateli Czarnogóry wzrosła o 65 %, przy czym w 2021 r. złożono 420 wniosków w porównaniu z 255 wnioskami w 2020 r. Wskaźnik przyznawania azylu wzrósł z 2 % w 2020 r. do 5 % w 2021 r.

Państwa członkowskie poinformowały, że w 2021 r. odnotowały dwa przypadki niedozwolonego przekraczania granicy przez obywateli Czarnogóry, przy czym przez ostatnie dwa lata nie odnotowały ani jednego przypadku. W 2021 r. liczba obywateli Czarnogóry uznanych za osoby przebywające w danym kraju nielegalnie wzrosła o 10 % (z 925 w 2020 r. do 1 020 w 2021 r.). W tym samym roku liczba odmów wjazdu wydanych obywatelom Czarnogóry przez państwa członkowskie wyniosła 515, a zatem o 6 % więcej niż w 2020 r. (485).

Liczba decyzji nakazujących powrót wydanych obywatelom Czarnogóry spadła o 1 % (490 w 2021 r. w porównaniu z 495 w 2020 r.), natomiast liczba osób, które wróciły, zmalała o 12 % (260 w 2021 r. w porównaniu z 295 w 2020 r.).

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

W 2021 r. Czarnogóra nadal prowadziła działania na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej (m.in. w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi) i terroryzmu. W grudniu 2021 r. rząd przyjął strategię na lata 2022–2025 na rzecz zapobiegania terroryzmowi, praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk, oraz przyjął plan działania na lata 2022–2023.

Państwa członkowskie informują o ogólnie dobrej współpracy z Czarnogórą w dziedzinie bezpieczeństwa. W 2021 r. Czarnogóra kontynuowała dwustronną współpracę z szeregiem państw członkowskich w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, w tym z Niemcami i Szwecją. Ponadto Czarnogóra nadal współpracowała z Europolem oraz Eurojustem. Ponadto policja Czarnogóry w dalszym ciągu dzieliła się informacjami z Interpolem, aby zidentyfikować aktywne grupy terrorystyczne i przyczynić się do zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

Współpraca z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) jest opóźniona. Czarnogóra powinna podjąć kroki w kierunku odnowienia współpracy technicznej z agencją, aby poprawić współpracę w zakresie informacji o narkotykach oraz rozpocząć rozmowy na temat podpisania porozumienia roboczego.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Utrwalenie konkretnych wyników w zakresie prawomocnych wyroków skazujących i konfiskaty mienia.

Należy usprawnić istniejący system informacji sądowych (PRIS) poprzez wdrożenie programu rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych w wymiarze sprawiedliwości na lata 2021–2023. Celem programu jest zapewnienie pełnej cyfryzacji i utworzenie kompletnych rejestrów wszystkich prawomocnych orzeczeń sądu oraz umożliwienie generowania dokładnych i wiarygodnych statystyk. Oczekuje się, że pełne wdrożenie systemu we wszystkich sądach nastąpi w połowie 2023 r.

Czarnogóra w dalszym ciągu osiąga wyniki w zakresie prowadzonych dochodzeń, ścigania przestępstw oraz prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, nadal istnieje jednak możliwość poprawy w tym względzie.

W 2021 r. Specjalna Prokuratura Krajowa wszczęła postępowania przygotowawcze w sprawie przestępstw związanych z korupcją na wysokim szczeblu w 15 sprawach przeciwko 70 osobom fizycznym i 19 osobom prawnym (w porównaniu z 8 sprawami przeciwko 35 osobom fizycznym i 8 osobom prawnym w 2020 r.).

Czarnogóra musi zasadniczo usprawnić swoje podejście prawne do dochodzeń finansowych i konfiskaty mienia z tytułu przestępstw związanych z korupcją na wysokim szczeblu oraz osiągać lepsze wyniki w tym zakresie. W 2021 r. w trzech przypadkach dokonano tymczasowego zamrożenia mienia. Początkowo odnotowano pewne postępy w stosowaniu konfiskaty rozszerzonej w sprawach związanych z korupcją, przy czym w jednej ze spraw doszło do ostatecznej konfiskaty, oraz istnieje lepsze zrozumienie znaczenia, jakie ma wszczynanie równoległych dochodzeń finansowych.

Aby usprawnić reakcję wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na przypadki korupcji i korupcji na wysokim szczeblu, należy jeszcze zająć się kwestią bardziej odstraszałającą i spójnej polityki nakładania sankcji. Korzystanie z ugód sądowych musi odbywać się z najwyższą ostrożnością, we właściwych celach i z zachowaniem wszelkich niezbędnych gwarancji prawnych.

W dalszym ciągu wyniki w zakresie zapobiegania korupcji ulegały poprawie. Zarówno Agencja ds. Zapobiegania Korupcji, jak i jej rada aktywnie uczestniczyły w swoich pracach i zintensyfikowały działania informacyjne skierowane do ogółu społeczeństwa, mediów i społeczeństwa obywatelskiego.

Osiągnięto znaczne postępy pod względem liczby zweryfikowanych deklaracji majątkowych oraz stosowania przez agencję szczegółowych procedur weryfikacji. W 2021 r. liczba wszczętych postępowań administracyjnych i postępowań w sprawach dotyczących wykroczeń wzrosła dwukrotnie w stosunku do 2020 r. Pomimo proaktywnego podejścia agencji w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i nakładania sankcji za naruszenia prawa, zapobiegania korupcji w sprawach dotyczących deklaracji majątkowych i ryzyku dla interesu publicznego, nadal istnieją znaczne zaległości z ubiegłych lat, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawy o dużym znaczeniu.

W ramach zwalczania przestępczości zorganizowanej Czarnogóra nadal zwiększała skuteczność dochodzeń. Ponownie zaczęto prowadzić na pełną skalę specjalne czynności w ramach dochodzenia. Zmiany legislacyjne umożliwiły wprowadzenie gwarancji prawnych chroniących przed wywieraniem wpływu politycznego w procesie powoływania lub odwoływania dyrektora policji. Utworzono również rejestr beneficjentów rzeczywistych. Udoskonalono ramy administracyjne dotyczące broni palnej. Jeśli chodzi o handel ludźmi, w sądach toczy się więcej spraw i wydano więcej prawomocnych wyroków skazujących.

Zatrzymano kilku kluczowych członków zorganizowanych grup przestępczych i dokonano kolejnej rekordowej liczby konfiskat narkotyków. Utworzono pierwszy wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy, a liczba prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej rośnie.

Państwo to musi jednak poprawić swoje wyniki pod względem orzeczeń sądowych dotyczących przemytu wyrobów tytoniowych i prania pieniędzy, prowadzenia dochodzeń finansowych oraz zdolności do konfiskaty dochodów z przestępstwa. Czarnogóra musi jeszcze wyeliminować pewne

horyzontalne niedociągnięcia systemowe występujące w jej systemie sądownictwa karnego, w tym niedociągnięcia związane ze sposobem rozpoznawania spraw dotyczących przestępczości zorganizowanej przez sądy. Będzie to wymagało bardziej odstraszającej polityki nakładania sankcji oraz weryfikacji stosowania ugód sądowych w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i poważnej przestępczości.

b) Wzmocnienie zdolności ścigania i orzekania w sprawach dotyczących prania pieniędzy.

Jeśli chodzi o przeciwdziałanie praniu pieniędzy, Czarnogóra jeszcze nie dostosowała swojego ustawodawstwa do piątej dyrektywy UE w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy¹⁸ oraz nie rozwiązała nadal pewnych problemów związanych z wdrażaniem przepisów dotyczących beneficjentów rzeczywistych i nadzoru. Ustawa o grach losowych nie została jeszcze dostosowana do dorobku prawnego UE i norm międzynarodowych. Obecna ustawa zawiera istotne luki prawne i zwiększa ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w tym obszarze wysokiego ryzyka, ponieważ gwarancje prawne chroniące przed wpływem przestępczości zorganizowanej na strukturę własności gier losowych są niewystarczające.

W lutym 2022 r. utworzono rejestr beneficjentów rzeczywistych, który dostarcza organom informacji o osobach fizycznych, które ostatecznie są właścicielami udziałów w przedsiębiorstwach lub organizacjach zarejestrowanych w Czarnogórze lub sprawują nad nimi kontrolę. Bank Centralny Czarnogóry posiada centralny rejestr rachunków rezydentów, ale nie posiada rejestru rachunków nierezydentów, który stanowi kluczowe narzędzie umożliwiające prowadzenie postępowań przygotowawczych dotyczących nierezydentów. Nie rozwiązano problemu niekompletnego rejestru gruntów, co ogranicza skuteczność dochodzeń finansowych i konfiskat mienia.

W dalszym ciągu wyniki postępowań przygotowawczych dotyczących prania pieniędzy ulegały poprawie, ale liczba spraw pozostawała ograniczona. W 2021 r. wydano dwa orzeczenia sądowe wobec trzech osób fizycznych – wszystkie na podstawie ugód sądowych.

c) Osiąganie lepszych wyników w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, m.in. poprzez rozwiązanie problemu częstego korzystania z ugód sądowych.

W sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej w 2021 r. nadal rosła liczba orzeczeń sądowych i wyroków skazujących, co odzwierciedla stały wzrost liczby postępowań przygotowawczych w ciągu ostatnich dwóch lat.

Ministerstwo Sprawiedliwości otrzymało wsparcie ze strony Biura Programowego Rady Europy w Podgoricy w celu przeanalizowania sposobu stosowania ugód sądowych, określające również zalecenia dotyczące ewentualnych zmian w ustawie, które należy wprowadzić. Zostaną one wykorzystane przez grupę roboczą powołaną przez ministerstwo do przygotowania propozycji zmian w kodeksie postępowania karnego.

d) Kontynuowanie postępów we wdrażaniu wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73.

Czarnogóra kontynuowała wdrażanie dwustronnego porozumienia w ramach wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu. W czerwcu 2021 r. Rada Bezpieczeństwa Narodowego powołała biuro koordynacji operacyjnej instytucji wchodzących w skład sektora danych wywiadowczych dotyczących bezpieczeństwa. Państwo to przyjęło również decyzję o powołaniu krajowego koordynatora oraz członków krajowego międzyresortowego zespołu do spraw zwalczania brutalnego ekstremizmu, terroryzmu, prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

W kwietniu 2021 r. Czarnogóra przyjęła rozporządzenia wykonawcze do ustawy o wyznaczaniu infrastruktury krytycznej i jej ochronie. W grudniu 2021 r. przyjęto nową strategię na rzecz zapobiegania terroryzmowi, praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk. W tym miesiącu rząd zaproponował również ustawę o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażerów korzystających z transportu lotniczego, mając na celu zapobieganie przestępstwom terrorystycznym i poważnym przestępstwom oraz ich wykrywanie. Ustawa ta po raz pierwszy reguluje system danych dotyczących przelotu pasażerów w Czarnogórze.

Czarnogóra kontynuowała współpracę z Europolem, a jednostka ds. zwalczania terroryzmu nadal wymienia informacje z państwami członkowskimi, innymi państwami Bałkanów Zachodnich i innymi państwami niebędącymi członkami UE, które są partnerami operacyjnymi Europolu, za pośrednictwem aplikacji sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA).

e) Skuteczne wygaszenie programu obywatelstwa dla inwestorów w najbliższym możliwym terminie.

Czarnogóra nie wygasila jeszcze swojego programu obywatelstwa dla inwestorów, mimo wcześniej ogłoszonej decyzji o jego zakończeniu w 2021 r. Wręcz przeciwnie, w grudniu 2021 r. rząd Czarnogóry zdecydował o przedłużeniu programu do końca 2022 r.

W 2021 r. w Czarnogórze złożono 241 wniosków dotyczących 807 osób fizycznych. Według stanu na grudzień 2021 r. na tej podstawie wydano 264 czarnogórskie paszporty.

Komisja wyraża ubolewanie z powodu decyzji o przedłużeniu programu obywatelstwa dla inwestorów i w dalszym ciągu wzywa Czarnogórę do jego jak najszybszego zakończenia. Decyzja o przedłużeniu programu budzi duże zaniepokojenie UE w kontekście jej umowy w sprawie ruchu bezwizowego zawartej z Czarnogorą¹⁹. Komisja nadal będzie monitorowała program, dopóki będzie on funkcjonował, a wnioski nadal będą rozpatrywane. Monitorowanie to jest niezbędne, ponieważ programy obywatelstwa dla inwestorów mogą zostać wykorzystane do obejścia unijnej procedury wydawania wiz krótkoterminowych oraz szczegółowej oceny indywidualnego ryzyka związanego z migracją i bezpieczeństwem, które ta procedura obejmuje. Komisja uważa, że w przypadku uznania takich programów za stanowiące podwyższone ryzyko dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego państw członkowskich, ruch bezwizowy może zostać zawieszony²⁰.

¹⁹ Na ryzyko to zwrócono również uwagę w zaleceniu Komisji z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów (C(2022) 2028). Ponadto w rezolucji z dnia 9 marca 2022 r. Parlament Europejski zaproponował, aby kończące się programy obywatelstwa dla inwestorów włączono do kryteriów członkostwa w UE ((2021/2026(INL))).

²⁰ Zob. w tym względzie decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 69 z 4.3.2022, s. 105).

3. Zalecenia dla Czarnogóry

Czarnogóra podjęła działania w celu wypełnienia niektórych wcześniejszych zaleceń Komisji, zwłaszcza w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i terroryzmowi oraz zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej. Czarnogóra podjęła jednak również działania sprzeczne z zaleceniami w odniesieniu do swojej polityki wizowej i programu obywatelstwa dla inwestorów. Należy podjąć dalsze działania we wszystkich dziedzinach spraw wewnętrznych, a także zająć się następującymi kwestiami.

- a) Dostosowanie, w trybie pilnym, polityki wizowej Czarnogóry do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- b) Bezzwłoczne zakończenie programu obywatelstwa dla inwestorów.
- c) Dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.
- d) Kontynuowanie postępów w zakresie zapobiegania przestępczości zorganizowanej, korupcji i terroryzmowi oraz zwalczania tych zjawisk poprzez: (i) zwiększenie udziału Czarnogóry w EMPACT; (ii) dalszych działań na rzecz osiągnięcia rzetelnych wyników w sprawach związanych z korupcją i przestępczością zorganizowaną, a także zajęć, konfiskat i odzyskiwania mienia pochodzącego z tego rodzaju przestępstw; (iii) wzmocnienie zdolności ścigania i orzekania w sprawach dotyczących prania pieniędzy oraz przyjęcie nowej ustawy o zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz (iv) kontynuowanie postępów we wdrażaniu wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.
- e) Podjęcie niezbędnych kroków w celu ponownego nawiązania współpracy technicznej z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.

IV. Macedonia Północna

1. Migracja, azyl i readmisja

1.1. Działania podjęte w obszarze migracji, azylu i współpracy w zakresie readmisji

W 2021 r. Macedonia Północna nadal prowadziła działania dotyczące zarządzania granicami i migracjami oraz azylu, w tym poprawy warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl.

Państwa członkowskie informowały o dobrej współpracy w zakresie zarządzania granicami, migracji i azylu. W szczególności Macedonia Północna kontynuowała współpracę dwustronną z państwami członkowskimi, w tym z Niemcami, Francją, Chorwacją, Niderlandami i Polską. Państwa członkowskie informują również o bardzo dobrej współpracy z Macedonią Północną pod względem powrotów i readmisji, co również wyrażono na posiedzeniu Wspólnego Komitetu ds. Readmisji, które odbyło się w czerwcu 2022 r. W ramach uzgodnionego planu działania kontynuowano współpracę z Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu w celu wzmocnienia zdolności w obszarach azylu i przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Kontynuowano również współpracę z Fronteksem.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Dalsze usprawnienie rejestracji migrantów w sposób bardziej systematyczny; dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.

Macedonia Północna w dalszym ciągu podejmowała działania w celu sprostania wyzwaniom związanym z migracją i usprawnienia rejestracji migrantów. Macedonia Północna w dalszym ciągu rozbudowywała krajowe systemy rejestracji migrantów oraz usprawniała identyfikację i rejestrację migrantów przemieszczających się w ramach mieszanych ruchów migracyjnych. Umowa o readmisji zawarta z UE jest wdrażana w sposób zadowalający.

W dalszym ciągu zapewniany był dostęp do procedury azylowej. Cała procedura azylowa może jednak trwać kilka lat, co nie sprzyja jej skuteczności i zwiększa ryzyko dalszego przemieszczania się migrantów. Macedonia Północna nadal musi zająć się m.in. oceną wiarygodności, uzasadnieniem prawnym decyzji oraz indywidualną oceną sytuacji osobistej wnioskodawców, odpowiednio oceniając istotne i aktualne informacje o kraju pochodzenia oraz traktując priorytetowo sprawy oczywiście zasadne. Mimo że jest ona przewidziana w prawie, nie wdrożono żadnej korzystnej procedury dla osób o specjalnych potrzebach. Wdrożenie procedury azylowej nie jest jeszcze zgodne z dorobkiem prawnym UE. W gminie Gazi Baba osoby zatrzymane podczas wtórnych przepływów nadal są arbitralnie przetrzymywane w ośrodku recepcyjnym dla cudzoziemców, aby zapewnić, by zeznawały one jako świadkowie w sprawach sądowych przeciwko przemytnikom. Praktyka ta nie jest jednak zgodna z normami międzynarodowymi. Nadal nie istnieją żadne skuteczne kontrole sądowe w zakresie praktyk związanych z zatrzymaniem, a zatrzymani migranci nie mają dostępu do porady i pomocy prawnej umożliwiającej im skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości i środków ochrony prawnej.

b) Zapewnienie dalszego dostosowania polityki wizowej Macedonii Północnej do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności państw trzecich stwarzających zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.

Macedonia Północna nie podjęła w 2021 r. działań mających na celu dalsze dostosowanie swojej polityki wizowej do polityki UE. Obywatele kilku państw trzecich, które są objęte obowiązkiem wizowym w UE, w tym Azerbejdżanu, Botswany, Kuby, Salwadoru i Turcji, są zwolnieni z tego obowiązku w Macedonii Północnej. Należy unikać wszelkich dalszych odstępstw od unijnego wykazu państw objętych obowiązkiem wizowym. Macedonia Północna powinna zapewnić postępy w zakresie dostosowywania swojej polityki do unijnego wykazu, w szczególności w odniesieniu do tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE. Będzie to ważny temat stałego dialogu między UE a Macedonią Północną. W kontekście mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia wizowego Komisja będzie stale monitorować i oceniać działania Macedonii Północnej mające na celu dostosowanie do polityki wizowej UE.

1.2. Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W 2021 r. liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych w państwach członkowskich przez obywateli Macedonii Północnej wzrosła niemal czterokrotnie (wzrost o 293 %), przy czym w roku 2021 złożono 5 345 wniosków, a w roku 2020 – 1 360. Wskaźnik przyznawania azylu nieznacznie spadł z 1,8 % w 2020 r. do 1,2 % w 2021 r.

W 2021 r. na szczeblu UE zgłoszono 12 przypadków niedozwolonego przekraczania granicy przez obywateli Macedonii Północnej, w porównaniu z 18 w 2020 r. Ustalono, że w 2021 r. liczba obywateli Macedonii Północnej nielegalnie przebywających poza swoim państwem utrzymała się na stosunkowo stabilnym poziomie w stosunku do roku poprzedniego, przy czym w roku 2021 było to 6 305 przypadków w porównaniu z 6 270 przypadków w roku 2020 (wzrost o mniej niż 1 %). Liczba odmów wjazdu wzrosła o 20 %, z 2 415 w 2020 r. do 2 905 w 2021 r.

W ubiegłym roku odnotowano tendencją spadkową pod względem liczby: (i) decyzji nakazujących powrót wydanych obywatelom Macedonii Północnej (2 200 w 2021 r. w porównaniu z 2 360 w 2020 r., co stanowi spadek o 7 %); oraz (ii) osób powracających (1 040 w 2021 r. w porównaniu z 1 510 w 2020 r., co stanowi spadek o 31 %). Państwa członkowskie informują jednak o dobrej współpracy w zakresie powrotów i readmisji.

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

Macedonia Północna nadal podejmowała działania mające na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej (w tym nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i handlu ludźmi), korupcji i prania pieniędzy. Państwo to nadal prowadziło działania związane ze zwalczaniem terroryzmu i jego finansowania, a także z zapobieganiem radykalizacji, oraz działania następcze dotyczące wdrażania wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.

Państwa członkowskie, Europol i Eurojust informują o zasadniczo dobrej współpracy z Macedonią Północną w dziedzinie bezpieczeństwa. W 2021 r. Macedonia Północna kontynuowała dwustronną współpracę z państwami członkowskimi, w tym z Czechami, Niemcami, Francją i Niderlandami.

W *czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego* Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Poprawa wyników w zakresie wyroków skazujących w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu, w tym poprzez konfiskatę mienia pochodzącego z przestępstwa na większą skalę.

Macedonia Północna kontynuowała wdrażanie reform służących zwalczaniu korupcji, w tym korupcji na wysokim szczeblu. W ramach postępowania karnego należy konfiskować mienie pochodzącego z przestępstwa na większą skalę: w 2021 r. odnotowano tylko cztery przypadki konfiskaty mienia. Konfiskata mienia pochodzącego z przestępstwa powinna stać się priorytetem strategicznym w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i korupcji na wysokim szczeblu w tym państwie.

b) Dalsza poprawa wyników dochodzeń, ścigania przestępstw i wyroków skazujących w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy.

Macedonia Północna poczyniła postępy pod względem utrwalania swoich wyników dochodzeń, ścigania przestępstw i wyroków skazujących w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy. W przypadku prania pieniędzy w 2021 r. wniesiono akty oskarżenia przeciwko dziewięciu osobom, sądy pierwszej instancji wydały wyroki wobec siedmiu osób, a sądy drugiej instancji wobec dwóch osób. W przypadku przestępczości zorganizowanej

w 2021 r. wszczęto 17 postępowań przygotowawczych przeciwko 119 osobom. Wniesiono również akty oskarżenia wobec 55 osób. W trzech przypadkach przeprowadzono dochodzenia finansowe. Konfiskata mienia pochodzącego z przestępstwa nie jest stosowana w wystarczającym stopniu (tylko w 10 przypadkach sądy pierwszej instancji podjęły decyzję o konfiskacie mienia o niewielkiej wartości, np. samochodów, pieniędzy i telefonów komórkowych).

Jeśli chodzi o zwalczanie prania pieniędzy, Macedonia Północna przyjęła w czerwcu 2021 r. nową krajową ocenę ryzyka, a także plan działania, który ma zostać wdrożony do 2024 r. Utworzono również rejestr beneficjentów rzeczywistych, natomiast nadal nie utworzono kompleksowego rejestru rachunków bankowych.

c) Zwiększenie zaangażowania w koordynowane lub wspólne dochodzenia oraz ściganie przestępstw z państwami z regionu i państwami członkowskimi.

Macedonia Północna zacieśniła współpracę strategiczną i operacyjną z partnerami międzynarodowymi, uczestnicząc we wspólnych projektach z Interpolem, Europolem, SELEC, CEPOL-em, Fronteksem i OBWE. Za pośrednictwem EMPACT państwo to uczestniczyło również w większej liczbie operacji dwustronnych i wielostronnych (dniach wspólnego działania) oraz innych działaniach mających na celu zintensyfikowanie wymiany informacji operacyjnych z Interpolem, Europolem, SELEC i państwami członkowskimi.

Państwo kontynuowało wdrażanie krajowego planu reintegracji, resocjalizacji i rehabilitacji powracających zagranicznych bojowników terrorystycznych i ich rodzin. Należy jednak poczynić dalsze postępy w celu opracowania jednolitego i kompleksowego podejścia do tej kwestii.

d) Pełne wykorzystanie Krajowego Ośrodka Koordynacji w obszarze Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej.

Krajowy Ośrodek Koordynacji w obszarze Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Poważnej Przestępczości działa, ale musi poprawić swoją zdolność operacyjną, ponieważ nie wszystkie organy oddelegowały członków do ośrodka, co ogranicza jego skuteczność. Przyczynił się on do dostarczenia danych i ułatwienia wymiany informacji między uczestniczącymi instytucjami, wspierając w ten sposób ich działania na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej i poważnej przestępczości.

e) Dalsze działania na rzecz wdrażania wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.

Macedonia Północna poczyniła znaczne postępy we wdrażaniu dwustronnego porozumienia w ramach wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu, a strony zgodziły się na aktualizację tego porozumienia. Macedonia Północna przedłożyła czwarte sprawozdanie okresowe w marcu 2022 r. Należy podjąć dalsze działania w celu realizacji pozostałych działań określonych w porozumieniu.

Krajowy Komitet ds. Przeciwdziałania Brutalnemu Ekstremizmowi i Przeciwdziałania Terroryzmowi uczestniczył w projektach i warsztatach mających na celu zacieśnienie współpracy regionalnej w dziedzinie bezpieczeństwa oraz budowanie zdolności w celu sprostania wyzwaniom związanym z reintegracją zagranicznych bojowników terrorystycznych oraz zapobieganiem radykalizacji i brutalnemu ekstremizmowi. Macedonia Północna powołała również międzyagencyjną grupę roboczą i utworzyła krajowy zespół ds. działań w zakresie zwalczania terroryzmu. Państwo to skutecznie współpracowało i wymieniało informacje z Europolem w zakresie zwalczania terroryzmu

oraz zakończyło wdrażanie środków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

f) Pełne wdrożenie nowego modułu dotyczącego podejrzanych transakcji zgłaszanych przez jednostkę analityki finansowej (FIU) oraz uzyskanie wyników w zakresie wykorzystania tego modułu przez prokuraturę.

Jednostka analityki finansowej wdrożyła informatyczny system zarządzania sprawami. Właściwe organy (takie jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, prokuratura, Urząd Skarbowy, policja finansowa oraz administracja celna) przekazują jednostce analityki finansowej drogą elektroniczną sprawozdania w sprawie podejrzanych transakcji. Jeżeli w wyniku przetwarzania i analizy takich danych pojawią się podejrzenia o pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu lub inne przestępstwa, jednostka analityki finansowej składa sprawozdanie lub zawiadomienie do właściwych organów.

W styczniu 2021 r. jednostka analityki finansowej utworzyła elektroniczny system monitorowania wyników działań podjętych przez właściwe instytucje w następstwie złożenia przez tę jednostkę sprawozdania lub zawiadomienia. Ponadto, aby uzyskać pełny obraz efektywności i skuteczności systemu, jednostka analityki finansowej wprowadziła do systemu monitorowania spraw każde sprawozdanie lub zawiadomienie złożone do właściwych organów od początku 2017 r.

g) Zaprzestanie umożliwiania systematycznego uzyskiwania obywatelstwa ze szczególnych względów ekonomicznych.

Ustawa o obywatelstwie Macedonii Północnej przewiduje możliwość uzyskania obywatelstwa ze szczególnych względów ekonomicznych bez konieczności spełnienia jakichkolwiek z góry ustalonych wymagań. Według stanu na październik 2021 r. 115 osób uzyskało obywatelstwo ze względów ekonomicznych, co stanowi wzrost w porównaniu z rokiem 2020 (do grudnia 2020 r. obywatelstwo ze względów ekonomicznych uzyskały 103 osoby). Ze względu na fakt, że ustawa o obywatelstwie Macedonii Północnej przewiduje możliwość uzyskania obywatelstwa ze szczególnych względów ekonomicznych bez konieczności spełnienia jakichkolwiek z góry ustalonych wymagań, a także ze względu na liczbę wszystkich wnioskodawców i wnioskodawców, których wnioski rozpatrzono pozytywnie, ściśle monitorowane jest ryzyko związane z migracją i ryzyko dla bezpieczeństwa, jakie może to stanowić dla UE. Komisja zwróciła uwagę Macedonii Północnej na te rodzaje ryzyka. Systematyczne przyznawanie obywatelstwa w zamian za inwestycje budzi duże zaniepokojenie UE i może mieć wpływ na ruch bezwizowy, ponieważ możliwość ta mogłaby zostać wykorzystana do obejścia procedury wydawania wiz krótkoterminowych oraz dogłębnej oceny indywidualnego ryzyka związanego z migracją i ryzyka dla bezpieczeństwa, z którym ta procedura się wiąże. Komisja uważa, że jeżeli wdrożenie tej ustawy zostanie uznane za czynnik powodujący podwyższone ryzyko dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego państw członkowskich, ruch bezwizowy może zostać zawieszony²¹.

3. Zalecenia dla Macedonii Północnej

Macedonia Północna podjęła działania w celu wdrożenia poprzednich zaleceń Komisji. Konieczne są jednak dalsze działania w zakresie zarządzania migracjami, przeciwdziałania praniu pieniędzy, zwalczania terroryzmu oraz korupcji i przestępczości zorganizowanej oraz uzyskania obywatelstwa

²¹ Zob. w tym względzie decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 69 z 4.3.2022, s. 105).

ze szczególnych względów ekonomicznych. Należy podjąć dalsze działania w szczególności w następujących kwestiach.

- a) Dostosowanie, w trybie pilnym, polityki wizowej Macedonii Północnej do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- b) Dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.
- c) Zaprzestanie umożliwiania systematycznego uzyskiwania obywatelstwa ze szczególnych względów ekonomicznych.
- d) Przyjęcie zaktualizowanych strategii na rzecz zwalczania terroryzmu oraz zapobiegania i przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi oraz poczynienie dalszych postępów we wdrażaniu wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.
- e) Kontynuowanie działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji i przestępczości zorganizowanej poprzez: (i) poprawę wyników w zakresie wyroków skazujących w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu, w tym poprzez konfiskatę mienia pochodzącego z przestępstwa; (ii) poprawę wyników dochodzeń, ścigania przestępstw i wyroków w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy; (iii) zaangażowanie w bardziej skoordynowane lub wspólne dochodzenia oraz ściganie przestępstw z państwami z regionu i państwami członkowskimi; (iv) pełne wykorzystanie Krajowego Ośrodka Koordynacji w obszarze Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Poważnej Przestępczości.

V. Serbia

1. Migracja, azyl i readmisja

1.1 Działania podjęte w obszarze migracji, azylu i współpracy w zakresie readmisji

W 2021 r. Serbia nadal prowadziła działania w dziedzinie zarządzania granicami i migracjami oraz azylu. Zasadniczo państwa członkowskie poinformowały o dobrej współpracy z Serbią w dziedzinie zarządzania migracjami i granicami, a także powrotów i readmisji. Ramy prawne dotyczące kontroli granicznej są w dużej mierze zharmonizowane z dorobkiem prawnym UE. Serbia nadal skutecznie wdrażała strategię zintegrowanego zarządzania granicami i związany z nią plan działania, pozostając jednak pod poważną presją migracyjną, podobnie jak inne państwa Bałkanów Zachodnich. Serbia kontynuowała wdrażanie planu działania w celu konsolidacji polityki azylu i przyjmowania osób ubiegających się o azyl, uzgodnionego z Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu.

Na wielu szczeblach prowadzono regularną współpracę z Europolem w celu zwalczania przemytu migrantów. Serbia uczestniczyła w kilku międzynarodowych operacjach mających na celu zwalczanie migracji nieuregulowanej i handlu ludźmi. Państwo to wdraża również strategię na rzecz zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi na lata 2017–2022, której głównym celem jest ochrona kobiet i dzieci. Władze Serbii w dalszym ciągu wzmacniały swoje zdolności w zakresie przyjmowania migrantów i zapewniania im opieki w szczególnym kontekście pandemii COVID-19.

Umowa o statusie zawarta między Fronteksem a Serbią²² weszła w życie 1 maja 2021 r. W Belgradzie znajduje się urzędnik łącznikowy Fronteksu (posiadający mandat regionalny obejmujący Serbię, Bośnię i Hercegowinę oraz Czarnogórę). Wspólna operacja Fronteksu i Serbii rozpoczęła się 16 czerwca 2021 r. i ma na celu kontrolę imigracji nieuregulowanej, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz wzmocnienie współpracy w zakresie egzekwowania prawa. Trwa wspólna operacja 2022.

Jedno z państw członkowskich zgłosiło poważny problem związany z readmisją wynikający z różnicy w interpretacji umowy dwustronnej; trwają negocjacje w celu rozwiązania tego problemu. Inne państwo członkowskie przekazało informacje na temat współpracy w zakresie zwalczania wykorzystywania fałszywych/przerobionych dokumentów podróży. Ponadto jeszcze inne państwo członkowskie poinformowało, że zlikwidowano trzy serbskie siatki przetrzutu nielegalnych imigrantów.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Przyjęcie planu działania dotyczącego Schengen i zapewnienie wystarczającego zaangażowania wszystkich właściwych instytucji rządowych.

W październiku 2018 r. rozpoczęto realizację projektu partnerskiego „Opracowanie planu działania dotyczącego Schengen” (Instrument Pomocy Przedakcesyjnej 2014); Partnerami zewnętrznymi serbskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych były Węgry i Litwa. W ramach projektu oceniono ramy prawne Serbii i ich zgodność z dorobkiem Schengen oraz przyczyniono się do dostosowania przepisów krajowych do dorobku Schengen. W rezultacie powstał dokument, który może posłużyć do sfinalizowania projektu planu działań na rzecz przystąpienia do strefy Schengen. Projekt zakończył się w grudniu 2021 r.

b) Opracowanie i przyjęcie nowej strategii i planu działania dotyczących zintegrowanego zarządzania granicami zgodnie z nowymi koncepcjami w tej dziedzinie.

19 sierpnia 2021 r. powołano specjalną grupę roboczą, której zadaniem było opracowanie projektu strategii na rzecz zintegrowanego zarządzania granicami w Republice Serbii na lata 2022–2027. Obecnie trwa przyjmowanie strategii i planu działania.

c) Dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.

W 2021 r. sfinansowano 34 programy mające na celu podniesienie świadomości uchodźców, osób wewnętrznie przesiedlonych i osób powracających na temat ruchu bezwizowego, a także ich integracji społecznej i dostępnych mechanizmów umożliwiających im korzystanie z przysługujących im praw. Rząd finansował władze lokalne w celu zaspokojenia potrzeb osób powracających. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wdraża strategię na rzecz reintegracji osób powracających oraz strategię na rzecz włączenia społecznego romskich mężczyzn i kobiet w Republice Serbii na lata 2016–2025.

²² Umowa o statusie między Unią Europejską a Republiką Serbii dotycząca działań prowadzonych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej na terytorium Republiki Serbii.

d) Zapewnienie dalszego dostosowania polityki wizowej Serbii do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności państw trzecich stwarzających zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.

Serbia nie dostosowała swojej polityki wizowej do wykazu państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizę na pobyt krótkoterminowy w UE. Obywatele następujących państw, ujętych w unijnym wykazie państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, są zwolnieni z tego obowiązku w Serbii: Armenii, Azerbejdżanu, Bahrajnu, Białorusi, Boliwii, Chin, Kuby, Gwinei Bissau, Indii, Indonezji, Jamajki, Kirgistanu, Kuwejt, Kazachstanu, Mongolii, Omanu, Kataru, Rosji, Surinamu i Turcji.

Brak dostosowania do unijnej polityki wizowej w coraz większym stopniu powoduje nieuregulowane przepływy migracyjne na szlaku zachodniobałkańskim, co świadczy o niekorzystnym wpływie na system zarządzania migracją i granicami Serbii, i należy zająć się tą kwestią w pierwszej kolejności. Dowody z pierwszych miesięcy 2022 r. wskazują w szczególności, że obywatele Burundi, Tunezji, Indii, Kuby i Turcji przemieszczali się z Serbii, aby kontynuować nielegalne podróże do państw członkowskich wzdłuż zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego. Polityka wizowa państw trzecich może znacząco wpływać na nielegalne przepływy migracyjne do UE. Dostosowanie polityki wizowej do UE przyczynia się zatem do dobrego funkcjonowania ruchu bezwizowego tych partnerów z UE. 20 października 2022 r. Serbia poinformowała Komisję, że przyjęła decyzję ustanawiającą obowiązek wizowy dla obywateli Burundi²³ i Tunezji²⁴, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami wobec Komisji podjętymi na najwyższym szczeblu politycznym. Serbia zobowiązała się do dalszego dostosowania swoich przepisów do wykazu państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizę na pobyt krótkoterminowy w UE, w szczególności poprzez wprowadzenie do końca 2022 r. obowiązku wizowego dla obywateli Indii. Komisja oczekuje dalszego dostosowania polityki wizowej zgodnie z tymi zobowiązaniami i oczekuje od Serbii bardziej szczegółowych informacji na temat kroków, jakie należy podjąć, i ich skutecznego wdrożenia. W ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia wizowego Komisja będzie stale monitorować i oceniać działania Serbii mające na celu dostosowanie do polityki wizowej UE.

1.2 Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W 2021 r. obywatele Serbii złożyli w państwach członkowskich 3 390 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, tj. o 22 % więcej niż w 2020 r. (2 780). Wskaźnik przyznawania azylu wzrósł z 4 % w 2020 r. do 6 % w 2021 r.

Liczba przypadków niedozwolonego przekroczenia granic zewnętrznych UE przez obywateli Serbii wzrosła o 28 % – z 21 w 2020 r. do 37 w 2021 r. Liczba obywateli Serbii nielegalnie przebywających w państwach członkowskich zmalała o 12 %, przy czym w roku 2021 było to 14 430 przypadków w porównaniu z 16 355 przypadkami w 2020 r. W 2021 r., po stałym spadku odnotowywanym od 2018 r., liczba obywateli Serbii, którym odmówiono wjazdu, wzrosła jednak o 15 % (8 265 w 2021 r. w porównaniu z 7 210 przypadkami w 2020 r.).

²³ Decyzja ta weszła w życie 22 października 2022 r.

²⁴ Decyzja ta weszła w życie 20 listopada 2022 r.

Zarówno liczba decyzji nakazujących powrót wydanych obywatelom Serbii (5 650 w 2021 r. w porównaniu z 6 265 w 2020 r.), jak i liczba osób, które wróciły (3 020 w 2021 r. w porównaniu z 3 540 w 2020 r.), zmalały w 2021 r. w porównaniu z rokiem 2020 odpowiednio o 10 % i 15 %. Frontex informuje o ogólnie dobrych doświadczeniach w przypadku działań związanych z powrotami prowadzonych w Serbii.

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

Serbia kontynuowała swoje działania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej (w tym nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i handlu ludźmi), zwalczania terroryzmu, przeciwdziałania korupcji i zacieśniania współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Państwa członkowskie informują o ogólnie dobrej współpracy z Serbią w dziedzinie bezpieczeństwa. Serbia kontynuowała współpracę z Europolem oraz Eurojustem i zaangażowała się we wspólne działania z szeregiem państw członkowskich. Kanał bezpiecznej komunikacji SIENA działa i jest regularnie wykorzystywany. Serbia ściśle współpracuje z CEPOL-em.

Pierwszy etap reformy konstytucyjnej mający na celu wzmocnienie niezależności sądownictwa zakończono pomyślnie w lutym 2021 r. promulgacją poprawek do konstytucji w parlamencie. Przepisy wykonawcze, które mają zostać przyjęte do lutego 2023 r., będą miały istotne znaczenie dla wzmocnienia gwarancji przed potencjalnym wpływem politycznym na sądownictwo.

W 2021 r. Serbia zintensyfikowała operacje przeciwko przestępczości zorganizowanej po ograniczeniu działań w 2020 r. w wyniku pandemii COVID-19. Szczególne działania podjęto w zakresie zwalczania przemytu narkotyków oraz nielegalnego wytwarzania broni i handlu nią. Wiele działań operacyjnych przeprowadzono we współpracy z Europolem; serbska policja uczestniczyła również w wielu projektach analitycznych realizowanych za pośrednictwem EMPACT. Serbia poinformowała o szczególnie bliskiej współpracy z jednym z państw członkowskich mającej na celu zacieśnienie współpracy międzynarodowej w zakresie konfiskaty majątku pochodzącego z przestępstwa. W drugiej połowie 2021 r. rozpoczęto wstępne prace nad nowelizacją kodeksu karnego, ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości zorganizowanej, w tym zwłaszcza przeciwdziałania nielegalnemu wytwarzaniu i przemytowi broni.

Do rozwiązania pozostaje jednak nadal szereg istotnych wyzwań. Siatki przestępcze pochodzące z Serbii lub mające z nią powiązania nadal prowadzą działalność w UE. Ich działalność przestępcza jest zróżnicowana i obejmuje zorganizowaną przestępczość przeciwko mieniu (kradzieże z włamaniem, przestępstwa związane z pojazdami silnikowymi, rozboje), przemyt migrantów, cyberprzestępstwa, oszustwa związane z płatnościami bezgotówkowymi, produkcję nielegalnych wyrobów tytoniowych i obrót takimi wyrobami oraz nielegalny obrót środkami odurzającymi (zwłaszcza kokainą i heroiną)²⁵. Serbia jest głównym krajem tranzytu, jeżeli chodzi o przemyt migrantów wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego, więc serbscy przemytnicy są aktywnie zaangażowani w transport migrantów o nieuregulowanym statusie w całym regionie. W kilku państwach członkowskich serbskie siatki handlu ludźmi wykorzystują ofiary, w tym małoletnich, zwłaszcza w zakresie wyzysku pracowników i przymusowej przestępczości. W kontekście zwalczania terroryzmu Serbia za swój największy problem w zakresie bezpieczeństwa uważa powrót zagranicznych bojowników terrorystycznych.

²⁵ Wkład państw członkowskich w ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE, 2021 r.

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Poprawa wyników postępowań przygotowawczych, aktów oskarżenia i prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, w tym zajęć i konfiskat mienia pochodzącego z przestępstwa.

Serbia dokonała zmian w celu poprawienia pomiaru wyników dochodzeń, aktów oskarżenia i prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, w tym zajęć i konfiskat mienia pochodzącego z przestępstwa.

W sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu w 2021 r. odnotowano niewielki wzrost liczby aktów oskarżenia i prawomocnych wyroków skazujących w porównaniu z rokiem 2020.

Na podstawie aktów oskarżenia wniesionych przez prokuraturę ds. przestępczości zorganizowanej sądy pierwszej instancji wydały w 2021 r. wyroki wobec 10 osób (w porównaniu z 22 w 2020 r.). Wobec 19 osób wydano prawomocne wyroki skazujące (w porównaniu z 11 w 2020 r.). Prokuratura ds. przestępczości zorganizowanej nakazała przeprowadzenie postępowań przygotowawczych wobec 22 osób i wydała 22 akty oskarżenia (w porównaniu z 19 w 2020 r.). Podobnie jak w 2020 r., nie było żadnych spraw zakończonych ostateczną konfiskatą mienia (w porównaniu z trzema w 2019 r.). Serbia nadal musi uzyskać przekonujące wyniki w zakresie konfiskaty mienia w sprawach związanych z korupcją.

W 2021 r. do specjalnych wydziałów ds. zwalczania korupcji w prokuraturach wyższego szczebla wpłynęło 3 035 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (w porównaniu z 2 936 w 2020 r.). Wydziały te nakazały przeprowadzenie 270 dochodzeń i wszczęły równoległe dochodzenia finansowe wobec 67 osób (w porównaniu z 23 w 2020 r.). Łącznie wydano 540 aktów oskarżenia (470 w 2020 r.). Sądy pierwszej instancji wydały wyroki wobec 271 osób na podstawie aktów oskarżenia pochodzących z tych wydziałów (230 w 2020 r.). Wobec 255 osób wydano prawomocne wyroki skazujące (w porównaniu z 195 w 2020 r.).

W 2021 r. prokuratury prowadzące sprawy ogólne (nie wydziały wyspecjalizowane) wydały 29 postanowień o wszczęciu dochodzenia w sprawie korupcji i przestępstw gospodarczych (22 w 2020 r.) i wniosły mniej aktów oskarżenia niż w 2020 r. ze względu na stopniowe przenoszenie spraw do wydziałów wyspecjalizowanych (63 akty oskarżenia w 2021 r. w porównaniu z 136 w 2020 r.). Sądy pierwszej instancji wydały wyroki skazujące wobec 132 osób, a ostatniej instancji wobec 80 osób. Tylko w jednej sprawie doszło do ostatecznej konfiskaty mienia (w porównaniu z trzema w 2020 r.).

b) Przyjęcie nowej strategii antykorupcyjnej opartej na wiarygodnym i realistycznym planie działania oraz skutecznym mechanizmie koordynacji.

Biorąc pod uwagę fakt, że krajowa strategia antykorupcyjna na lata 2013–2018 przestała obowiązywać, Serbia musi przyjąć nową strategię opartą na realistycznym planie działania i skutecznym mechanizmie koordynacji oraz rozpocząć jej wdrażanie. Proces opracowywania tej nowej strategii i planu działania jednak nadal trwa.

W przypadku sektorów szczególnie narażonych na korupcję Serbia przyjęła we wrześniu 2021 r. plan operacyjny na rzecz zapobiegania korupcji w obszarach szczególnego ryzyka.

Ponadto w październiku 2021 r. Ministerstwo Edukacji przyjęło szczegółowy plan operacyjny na rzecz zwalczania korupcji w obszarze edukacji, a w grudniu 2021 r. Ministerstwo Zdrowia przyjęło plan na rzecz zwalczania korupcji w sektorze ochrony zdrowia. Oba plany mają zostać wdrożone w 2022 r.

c) Kontynuowanie postępów we wdrażaniu wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich w zakresie zwalczania terroryzmu.

W ramach celu 1 określonego we wspólnym planie działania w grudniu 2021 r. rząd powołał ministra spraw wewnętrznych na stanowisko krajowego koordynatora ds. zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go. Istnieje krajowy podmiot koordynujący, którego zadaniem jest koordynacja zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania.

W ramach celu 2 rząd kontynuował realizację planu działania mającego na celu identyfikację powracających bojowników terrorystycznych posiadających obywatelstwo Serbii w momencie przekraczania przez nich granicy państwowej.

d) Zintensyfikowanie działań na rzecz zapobiegania wszelkim formom radykalizacji prowadzącym do brutalnego ekstremizmu i terroryzmu, w tym do brutalnego prawnicowego ekstremizmu.

Serbia w dalszym ciągu prowadzi działania w tej dziedzinie. W 2021 r. intensywnie korzystano z platformy SIENA. W okresie od kwietnia do maja 2021 r. Serbia, wraz z Europolem, namierzała treści o charakterze ekstremistycznym w internecie. Czechy poinformowały o współpracy z Serbią w zakresie zwalczania nieprawdziwych informacji w celu wzmocnienia zdolności dziennikarzy i obserwatorów wyborów wobec dezinformacji i propagandy.

3. Zalecenia dla Serbii

Serbia podjęła działania w celu wypełnienia poprzednich zaleceń Komisji. Konieczne są jednak dalsze działania w zakresie polityki wizowej, zarządzania granicami, zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej oraz zapobiegania wszelkim formom brutalnego ekstremizmu i zwalczania ich. Należy podjąć dalsze działania w szczególności w następujących kwestiach.

- a) Przyjęcie nowej strategii i planu działania dotyczących zintegrowanego zarządzania granicami zgodnie z nowymi koncepcjami w tej dziedzinie.
- b) Wywiązanie się z zobowiązań podjętych na najwyższym szczeblu politycznym oraz dostosowanie, w trybie pilnym, polityki wizowej Serbii do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- c) Przyjęcie nowej strategii antykorupcyjnej, a następnie wiarygodnego i realistycznego planu działania.
- d) Poprawa wyników w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, prania pieniędzy, konfiskaty majątku pochodzącego z przestępstwa oraz wykorzystywania migrantów w państwach członkowskich.
- e) Kontynuowanie wdrażania dwustronnego porozumienia w ramach wspólnego planu działania dla Bałkanów Zachodnich na rzecz zwalczania terroryzmu, zwłaszcza zwalczania finansowania terroryzmu (cel 4) oraz ochrony infrastruktury krytycznej (cel 5); przyjęcie nowej strategii i planu działania dotyczących zwalczania terroryzmu i zapobiegania brutalnemu ekstremizmowi,

obejmujących wszelkie formy radykalizacji i brutalnego ekstremizmu (niezależnie od ich przyczyn politycznych, religijnych lub etniczno-nacjonalistycznych), zgodnie z polityką UE.

VI. Gruzja

1. Migracja, azyl i readmisja

1.1. Działania podjęte w celu zapewnienia ciągłości spełniania kryteriów liberalizacji reżimu wizowego

Państwa członkowskie potwierdziły, że współpraca z władzami gruzińskimi w zakresie powrotów i readmisji nadal przebiega dobrze. Dobrze funkcjonujący system zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji okazał się szczególnie przydatny podczas pandemii. Kontynuowano działania na rzecz ułatwienia reintegracji zawodowej i społecznej osób powracających za pośrednictwem państwowego programu reintegracji.

11 lutego 2021 r. podpisano zmienione porozumienie robocze zawarte między Fronteksem a Gruzją²⁶. Dzięki ścisłej współpracy z Fronteksem Gruzja uczestniczy we wspólnych operacjach i zbiorowych operacjach powrotowych. Do międzynarodowych portów lotniczych w Gruzji oddelegowano większą liczbę funkcjonariuszy Fronteksu, a do portów lotniczych w zainteresowanych państwach członkowskich oddelegowano funkcjonariuszy gruzińskiej policji.

Gruzja wdraża nową strategię w zakresie migracji na lata 2021–2030 i związany z nią plan działania na rok 2022. W 2021 r. państwo to uzyskało status obserwatora w Europejskiej Sieci Migracyjnej. W sierpniu 2021 r. przyjęto nowy plan działania na rzecz ograniczenia bezpieczeństwa.

Ostatnia strategia zintegrowanego zarządzania granicami oraz odpowiedni plan działania przestały obowiązywać w 2018 r. Nowa strategia i nowy plan działania nie zostały jeszcze zatwierdzone: nowy przewidywany termin zatwierdzenia to jesień 2022 r. Kontynuowano działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony granic dzięki nowej infrastrukturze i dodatkowemu wyposażeniu, zwiększając zdolności w zakresie transportu lądowego, lotniczego i morskiego.

Gruzja regularnie współpracuje z Europolem, zarówno na szczeblu operacyjnym, jak i analitycznym, w tym w zakresie przemytu migrantów. W celu zwalczania siatek przestępczych zajmujących się tą działalnością państwo to współpracuje dwustronnie z państwami członkowskimi, w tym za pośrednictwem rozległej sieci attaché policji.

Gruzja poinformowała, że prowadzi z Interpolem wymianę informacji na temat zagubionych i skradzionych paszportów. Paszporty niebiometryczne zostaną całkowicie wycofane do 31 grudnia 2024 r., gdy wraz z tą datą upłynie termin ważności wszystkich dokumentów niebiometrycznych. Do 1 stycznia 2022 r. pozostała liczba ważnych paszportów niebiometrycznych wynosiła łącznie 12 371.

Jedno z państw członkowskich zgłosiło współpracę z Gruzją w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. Z innym państwem członkowskim podpisano umowę dwustronną w sprawie zwalczania nielegalnej imigracji.

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.>

1.2. Działania podjęte w celu wypełnienia zaleceń dotyczących migracji zawartych w czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego

- a) *Dalsze aktywne poświęcenie uwagi kwestii bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu w państwach członkowskich; dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.***

Gruzja podjęła znaczne wysiłki w celu rozwiązania problemu bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu w państwach członkowskich. Od 1 stycznia 2021 r. 2 202 obywatelom uniemożliwiono wyjazd z kraju na podstawie prawodawstwa pozwalającego władzom na uniemożliwienie wyjazdu do państw członkowskich w razie niespełnienia podstawowych warunków (środki na pokrycie kosztów utrzymania itp.). Osoby pomagające obywatelom Gruzji w nielegalnym pobycie za granicą mogą być ścigane, chociaż władze przyznają, że procedury te nie są łatwe do wdrożenia.

Gruzja przeprowadziła również ukierunkowane kampanie informacyjne/kampanie mające na celu zwiększenie świadomości na temat warunków podróży i pobytu w UE.

- b) *Dostosowanie polityki wizowej Gruzji do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności państw trzecich stwarzających zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.***

Gruzja nie dostosowała swojej polityki wizowej do wykazu państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizę na pobyt krótkoterminowy w UE. Wymienione poniżej państwa, które znajdują się w unijnym wykazie państw objętych obowiązkiem wizowym, są zwolnione z tego obowiązku w Gruzji: Salwador, Ekwador, Iran, Jordania, Kazachstan, Kuwejt, Kirgistan, Liban, Oman, Katar, Rosja, Arabia Saudyjska, Republika Południowej Afryki, Tadżykistan, Tajlandia, Turcja, Turkmenistan i Uzbekistan. W 2021 r. Gruzja nie poczyniła w tej kwestii żadnych postępów.

1.3. Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W 2021 r. liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych w państwach członkowskich wzrosła o 69 % w porównaniu z 2020 r., przy czym w 2021 złożono 14 600 wniosków a w 2020 r. – 8 650. Wskaźnik przyznawania azylu nieznacznie zmalał z 4,3 % w 2020 r. do 4,9 % w 2021 r.

W 2021 r. odnotowano 30 przypadków niedozwolonego przekroczenia granic państw członkowskich przez Gruzinów, co stanowiło wartość identyczną jak w 2020 r. W 2021 r. liczba obywateli Gruzji nielegalnie przebywających w państwach członkowskich wzrosła o 28 %, przy czym w 2021 r. było to 13 000 przypadków w porównaniu z 10 165 przypadkami w 2020 r. Zgodnie z tą samą tendencją wzrostową liczba odmów wjazdu wydanych obywatelom Gruzji wzrosła o 50 % z 2 065 w 2020 r. do 3 105 w 2021 r.

W 2021 r. liczba decyzji nakazujących powrót wydanych obywatelom Gruzji zmalała o 13 % (10 595 w 2021 r. w porównaniu z 12 120 w 2020 r.), podobnie jak liczba osób zawróconych (5 495 w 2021 r. w porównaniu z 6 330 w 2020 r.). Frontex informuje jednak o zadowalającym wdrożeniu w 2021 r. umowy o readmisji zawartej z UE. Szereg państw członkowskich informuje o dobrej współpracy z Gruzją, w szczególności w zakresie wykorzystania lotów powrotowych.

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

2.1. Działania podjęte w celu zapewnienia ciągłości spełnienia kryteriów

Państwa członkowskie informują o ogólnie dobrej współpracy z Gruzją w dziedzinie bezpieczeństwa. Gruzja kontynuowała współpracę z Europol i Eurojustem i zaangażowała się we wspólne działania z szeregiem państw członkowskich. Państwo regularnie współpracowało z unijnymi biurami ds. odzyskiwania mienia, terminowo realizując wnioski.

Gruzja kontynuowała walkę z korupcją: w 2021 r. wszczęto postępowania karne wobec 197 osób fizycznych, a 117 skazano, w tym 7 urzędników wysokiego szczebla. Podjęto znaczne wysiłki w celu przeszkolenia wyspecjalizowanych prokuratorów i urzędników prowadzących śledztwa finansowe, ze szczególnym uwzględnieniem technik prowadzenia dochodzeń majątkowych oraz procedur zabezpieczania i konfiskaty. 16 marca 2021 r. odpowiedzialność za koordynację działań antykorupcyjnych przeniesiono z Ministerstwa Sprawiedliwości na rząd, a bezpośrednim przełożonym całej polityki został premier. W kwietniu 2021 r. Grupa Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO) opublikowała raport potwierdzający, że Gruzja w dużej mierze wdrożyła swoje zalecenia dotyczące walki z korupcją wydane w 2017 r.

Gruzja w dalszym ciągu zwalczała przestępczość zorganizowaną w ramach krajowej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2021–2024 oraz odpowiedniego planu działania na lata 2021–2022. Szczególne wysiłki podjęto w celu zwalczania cyberprzestępczości, nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i systemów prania pieniędzy wykorzystywanych przez przestępczość zorganizowaną; działania te obejmowały często współpracę międzynarodową. Gruzja zakończyła wdrażanie poprzedniej krajowej strategii dotyczącej szkodliwego używania środków odurzających oraz jej planu działania na lata 2021–2022. Nowa strategia na lata 2022–2026 oraz plan działania na lata 2022–2023 mają zostać przyjęte w 2022 r. Obecnie trwa wdrażanie krajowej strategii przeciwdziałania narkomanii na lata 2021–2026. Strategię działań policyjnych z wykorzystaniem danych wywiadowczych na lata 2021–2025 przyjęto 11 lipca 2021 r. Budowanie zdolności w celu przeszkolenia dodatkowych specjalistów w zakresie zwalczania prania pieniędzy kontynuowano w 2021 r.

Gruzja aktywnie uczestniczy w projekcie „Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w regionie Partnerstwa Wschodniego” realizowanym przez Europol. Współpraca z CEPOL nadal była intensywna, zwłaszcza w zakresie intensyfikacji programu wymiany: wielu gruzińskich funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa i policji skorzystało ze staży w odpowiednich instytucjach państw członkowskich.

Gruzja realizuje krajową strategię i plan działania dotyczące zwalczania terroryzmu. Gruzja uczestniczy w międzynarodowych działaniach przeciwko terroryzmowi i jest aktywnym członkiem Globalnej Koalicji przeciwko Daesh/ISIS. Gruzja posiada kompleksowe ramy prawne umożliwiające kryminalizację finansowania terroryzmu.

Gruzińskie siatki przestępczości zorganizowanej nadal należą jednak do najbardziej aktywnych pod względem zorganizowanej przestępczości przeciwko mieniu w całej UE, w tym kradzieży z włamaniem, kradzieży pojazdów i części samochodowych oraz zorganizowanych kradzieży w sklepach. Gruzińskie siatki przestępcze są również nadal prowadzą przemysł migrantów o nieuregulowanym statusie z Turcji do UE.

30 grudnia 2021 r. parlament przyjął pakiet legislacyjny w drodze procedury przyspieszonej, w wyniku czego zlikwidowano służbę inspektora państwowego, która korzystała ze wsparcia UE. Inspektora państwowego odwołano bez zachowania standardowej procedury. Wywołało to obawy o utrzymanie niezależności gruzińskiego organu ochrony danych, który stanowi jedno z kryteriów liberalizacji reżimu wizowego. W miejsce służby państwowej i stanowiska inspektora państwowego powołano dwie odrębne instytucje: specjalną służbę śledczą i służbę ochrony danych osobowych.

2.2. Działania podjęte w celu wypełnienia zaleceń zawartych w czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego

a) Poprawa skuteczności instytucji antykorupcyjnych i organów ścigania, aby lepiej zajmować się sprawami dotyczącymi korupcji na wysokim szczeblu; zapewnienie objęcia dochodzeniem wszystkich takich przypadków.

16 marca 2021 r. koordynację antykorupcyjną przeniesiono z Ministerstwa Sprawiedliwości do urzędu administracji rządowej (AOG), odpowiadającego bezpośrednio przed premierem. 9 czerwca 2021 r. w ramach AOG utworzono Sekretariat Antykorupcyjny, który ma pełnić funkcje sekretariatu Rady Antykorupcyjnej, opracować nową strategię antykorupcyjną i plany działania w jej ramach oraz monitorować ich realizację.

W 2021 r. w związku z korupcją wszczęto 218 dochodzeń, przeprowadzono postępowania karne wobec 197 osób, a 117 osób skazano. Spośród dochodzeń prowadzonych i wyroków skazujących wydanych w 2021 r. wszczęto postępowania karne wobec 14 wysokich rangą urzędników, w tym wiceministra, zastępcy prokuratora okręgowego, szefa i zastępcy szefa osoby prawnej prawa publicznego, gubernatorów, wicegubernatorów, zastępców burmistrza i członków rad lokalnych (w czasie popełnienia przestępstwa), a 7 skazano za korupcję. Należy jednak podjąć dalsze działania w celu rozwiązania problemu korupcji na wysokim szczeblu, a w szczególności roli partykularnych interesów na dużą skalę i ich wpływu na sferę gospodarczą i polityczną²⁷.

b) Zakończenie reformy Sądu Najwyższego w drodze pełnego dostosowania procedury naboru sędziów do zaleceń Komisji Weneckiej i norm europejskich; zakończenie reformy prokuratury, w tym rozdzielenie uprawnień śledczych i prokuratorskich.

W latach 2019–2021 do Sądu Najwyższego nominowano 28 sędziów na dożywotnią kadencję. Nominacje te, dokonane przed usunięciem istniejących niedociągnięć w procesie nominacji, nie są zgodne z zaleceniami OBWE/Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Komisji Weneckiej Rady Europy. UE wielokrotnie wyrażała obawy²⁸ dotyczące tej procedury, która podważa niezależność sądów i zaufanie publiczne do gruzińskiego systemu wymiaru sprawiedliwości.

30 września 2020 r. oraz w 1 kwietnia 2021 r. parlament przyjął zmiany dotyczące procedury naboru sędziów Sądu Najwyższego. Wiele zaleceń Komisji Weneckiej pozostało jednak nieuwzględnionych i konieczne są dalsze prace w celu pełnego dostosowania procedury mianowania sędziów Sądu Najwyższego do tych zaleceń.

W swojej decyzji z 7 października 2021 r. Komisja anulowała drugą transzę pomocy makrofinansowej na rzecz Gruzji w wysokości 75 mln EUR, w szczególności ze względu na

²⁷ Zob. opinia Komisji w sprawie wniosku Gruzji o członkostwo w Unii Europejskiej, COM(2022) 405 final.

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

niespełnienie warunku dotyczącego sądownictwa, tj. zwiększenia niezależności, odpowiedzialności i jakości systemu sądowego. Wybór sędziów Sądu Najwyższego przebiegał przy braku zmian legislacyjnych niezbędnych do zapewnienia pełnej zgodności ze wszystkimi zaleceniami Komisji Weneckiej. Proces ten nie zagwarantował również równego traktowania wszystkich kandydatów. Ponadto nie przyjęto kilku dalszych poprawek mających na celu zwiększenie przejrzystości systemu sądowego.

Zmiany określające wyraźne rozdzielenie uprawnień prokuratora i śledczego w trakcie postępowania przygotowawczego złożono w parlamencie 24 listopada 2021 r.; procedura ustawodawcza jest w toku.

a) *Zakończenie rozwoju operacyjnego jednostki analityki finansowej (FIU) w drodze zapewnienia, że jednostka ta: (i) jest w stanie uzyskać wszelkie wymagane informacje od jednostek sprawozdawczych oraz (ii) ma pełny, terminowy dostęp do niezbędnych informacji finansowych, administracyjnych informacji i informacji dotyczących ścigania przestępstw w celu właściwego wykonywania swojej pracy.*

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Gruzję i potwierdzonymi w najnowszym sprawozdaniu MONEYVAL²⁹ zakończono rozwój operacyjny FIU. Ze względu na inne niedociągnięcia w tym samym sprawozdaniu oceniono jednak ogólne wyniki gruzińskiej FIU jako jedynie częściowo zgodne z zaleceniami.

b) *Kontynuowanie wysiłków na rzecz zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w szczególności prania zysków z nielegalnej działalności.*

Gruzja w dalszym ciągu zwalczała przestępczość zorganizowaną w ramach swojej krajowej strategii w tym zakresie oraz odpowiednich planów działania. Gruzjińskie biuro łącznikowe w Europolu ściśle współpracuje z zespołami Europejskiego Centrum Zwalczania Poważnej i Zorganizowanej Przestępczości. Wzmocniono również współpracę dwustronną, w tym działania za pośrednictwem porozumień dwustronnych i sieci attaché policji w 11 państwach członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania praniu pieniędzy.

W 2021 r. gruziński prokurator łącznikowy przy Eurojuście zarejestrował 2 nowe sprawy, a przedstawiciele krajowi Eurojustu wobec Gruzji zarejestrowali 21 nowych spraw. Sprawy te dotyczą głównie korupcji, przemytu migrantów, oszustw i nadużyć finansowych oraz prania pieniędzy. W 2021 r. Gruzja podpisała nową umowę o powołaniu wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego w sprawie wspieranej przez Eurojust.

Pomimo zastosowania wyżej wymienionych środków, siatki przestępcze pochodzące z Gruzji lub mające z nią powiązania pozostają aktywne w UE. Ich działalność przestępcza jest zróżnicowana i obejmuje zorganizowaną przestępczość przeciwko mieniu (kradzieże z włamaniem, przestępstwa związane z pojazdami silnikowymi, rozboje), przemyt migrantów oraz nielegalny obrót środkami odurzającymi (zwłaszcza heroiną)³⁰.

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

³⁰ Wkład państw członkowskich w ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE, 2021 r.

c) Kontynuowanie starań na rzecz pełnego dostosowania przepisów krajowych do dorobku prawnego UE dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu;

W 2021 r. Gruzja podjęła działania w celu lepszego dostosowania swoich przepisów dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu do przepisów UE. Umożliwiło to władzom gruzińskim podejmowanie działań w celu uwzględnienia wykazów Komitetu ONZ ds. Sankcji bezzwłocznie po ich opublikowaniu. Kolejna zmiana legislacyjna upoważni FMS (gruzińską FIU) do przekazywania większej niż dotychczas ilości informacji poufnych większej liczbie instytucji krajowych (w tym Ministerstwu Finansów) w odniesieniu do przestępstw związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Procedura ustawodawcza mająca na celu zatwierdzenie tych zmian jest w toku.

3. Zalecenia dla Gruzji

Ogólnie Gruzja nadal spełnia kryteria liberalizacji reżimu wizowego i podjęła działania w celu wypełnienia uprzednich zaleceń Komisji. Konieczne jest jednak podjęcie dalszych działań w zakresie polityki wizowej oraz zwalczania prania pieniędzy i przestępczości zorganizowanej. Należy podjąć dalsze działania w szczególności w następujących kwestiach.

- a) Dostosowanie polityki wizowej Gruzji do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- b) Dalsze zajmowanie się problemem bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu w państwach członkowskich; dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.
- c) Wzmocnienie działań na rzecz walki z korupcją, w szczególności roli partykularnych interesów na dużą skalę i ich wpływu na sferę gospodarczą i polityczną, przede wszystkim dzięki wzmocnieniu niezależności i koordynacji instytucji antykorupcyjnych, a także zapewnieniu im niezbędnych zasobów.
- d) Zakończenie starań na rzecz pełnego dostosowania przepisów krajowych do dorobku prawnego UE dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu.
- e) Zintensyfikowanie działań na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza siatek powiązanych z działalnością w UE.
- f) Pełne dostosowanie procedury mianowania sędziów Sądu Najwyższego do zaleceń Komisji Weneckiej oraz przyjęcie i wdrożenie przepisów regulujących ocenę uczciwości i wyników pracy sędziów Sądu Najwyższego.
- g) Zapewnienie niezależności organu ochrony danych.

VII. Republika Mołdawii

1. Migracja, azyl i readmisja

W 2021 r. państwa członkowskie poinformowały o dobrej ogólnej współpracy z Republiką Mołdawii (dalej „Mołdawia”) w zakresie migracji i zarządzania granicami, w tym readmisji. Zasygnalizowano pewne problemy w zakresie powrotu obywateli państw trzecich, w szczególności tych pozostających w związkach małżeńskich z obywatelami Mołdawii, jednak dotyczyły one bardzo ograniczonej liczby przypadków. Zgłoszono również opóźnienia administracyjne w rozpatrywaniu wniosków o readmisję składanych przez Mołdawię. Cztery państwa członkowskie (Francja, Niemcy, Łotwa i Litwa) zgłosiły dwustronne działania operacyjne i projekty z tym państwem w zakresie migracji i zarządzania granicami.

Mołdawia kontynuowała działania na rzecz poprawy systemów zarządzania granicami i migracji, inwestując w infrastrukturę, oprogramowanie komputerowe i szkolenia. Mołdawia jest również beneficjentem planu współpracy między Fronteksem a mołdawską policją graniczną. W grudniu 2021 r. plan ten został odnowiony na lata 2022–2024.

Misja pomocy granicznej UE dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) natychmiast przeorientowała swoje prace od 24 lutego 2022 r., aby pomóc w zarządzaniu wysiedleńcami z Ukrainy. Środki obejmują doradztwo w zakresie usprawnienia przepływów, pomoc migrantom znajdującym się w trudnej sytuacji, dostarczanie informacji na temat podstawowych procedur kontroli granicznej, których należy przestrzegać przy wjeździe, oraz pomoc w zakresie odprawy celnej pomocy humanitarnej. 2 czerwca podpisano nowy protokół ustaleń między Komisją, Ukrainą i Mołdawią³¹, w którym przewidziano możliwość wykorzystania przez EUBAM uprawnień wykonawczych w zakresie kontroli granicznej na wniosek jednego z państw. EUBAM działa w pełnej współpracy z personelem Fronteksu, obejmując kluczowe przejścia graniczne.

Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo dokumentów, Mołdawia wydaje obecnie wyłącznie paszporty biometryczne zgodne z ICAO. Wycofywanie paszportów niezgodnych z ICAO zakończono 1 stycznia 2021 r. Mołdawia kontynuowała intensywne szkolenia dla pracowników zajmujących się paszportami. Współpraca z Interpolem w zakresie zagubionych i skradzionych paszportów jest regularna i systematyczna.

W 2021 r. Mołdawia uzyskała status obserwatora w Europejskiej Sieci Migracyjnej.

1.1. Działania podjęte w celu wypełnienia zaleceń zawartych w czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego w zakresie migracji

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

- a) Dalsze dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.**

Temat ruchu bezwizowego do UE jest regularnie poruszany w kampaniach informacyjnych dotyczących ogólnych kwestii integracji europejskiej. Bardziej ukierunkowanym działaniem w 2021 r. była publikacja zmienionego wydania przewodnika dotyczącego swobody przemieszczania się w UE skierowanego do obywateli Mołdawii. Za pośrednictwem mediatorów

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

społecznych prowadzone są dostosowane do potrzeb kampanie wśród mniejszości znajdujących się w trudnej sytuacji.

b) Dostosowanie polityki wizowej Mołdawii do unijnych wykazów państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności państw trzecich stwarzających zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.

Mołdawia nie dostosowała swojej polityki wizowej do wykazu państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizę na pobyt krótkoterminowy w UE. Wymienione poniżej państwa, które znajdują się w unijnym wykazie państw objętych obowiązkiem wizowym, są zwolnione z tego obowiązku w Mołdawii: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Kuba, Salwador, Ekwador, Kazachstan, Kirgistan, Rosja, Tadżykistan, Turcja i Uzbekistan. W 2021 r. nie nastąpiły żadne znaczące zmiany.

1.2. Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W latach 2020–2021 liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez obywateli Mołdawii w państwach członkowskich wzrosła o 63 %, przy czym w 2020 r. złożono 4 830 wniosków, a w 2021 r. 7 885 wniosków. Wskaźnik przyznawania azylu wyniósł 1,0 % w 2021 r., bez zmian w stosunku do 2020 r.

W 2021 r. liczba prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE przez obywateli Mołdawii pozostawała bardzo niska (21) i niższa niż w 2020 r. (34). Liczba obywateli Mołdawii uznanych za osoby przebywające w danym kraju nielegalnie zwiększyła się z 24 610 w 2020 r. do 42 150 w 2021 r. (wzrost o 71 %). W 2021 r. liczba odmów wjazdu wydanych obywatelom Mołdawii w państwach członkowskich wyniosła 9 065, czyli o 11 % mniej niż w 2020 r., w którym osiągnięto najwyższą w historii liczbę dla tej narodowości (10 150).

W 2021 r. liczba zarządzeń powrotu wydanych obywatelom Mołdawii wzrosła o 17 % (7 935 w 2021 r. wobec 6 765 w 2020 r.). Liczba powrotów była jednak o 14 % niższa niż w 2020 r. (2 785 w 2021 r. wobec 3 240 w 2020 r.). Państwa członkowskie informują jednak o dobrej współpracy w zakresie readmisji własnych obywateli, a Frontex informuje o sprawnym wdrażaniu operacji powrotowych.

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

W 2021 r. Mołdawia kontynuowała współpracę z szeregiem państw członkowskich w obszarze bezpieczeństwa.

Mołdawia kontynuowała wdrażanie krajowej strategii antynarkotykowej na lata 2020–2027, strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy/zwalczania finansowania terroryzmu na lata 2020–2025 oraz krajowej strategii na rzecz zapobiegania handlowi ludźmi i jego zwalczania na lata 2018–2023. Celem drugiej z wymienionych strategii jest poprawa usług dla ofiar handlu ludźmi i grup szczególnie wrażliwych (w tym migrantów i osób ubiegających się o azyl) oraz systematyczne szkolenie śledczych, prokuratorów i sędziów w zakresie postępowania w sprawach dotyczących handlu ludźmi. Krajowa strategia dotycząca zwalczania przestępczości zorganizowanej wygasła jednak w 2019 r.; nowa strategia i towarzyszący jej plan działania nadal nie zostały przyjęte.

Walkę z korupcją nadal prowadził Krajowy Ośrodek Przeciwdziałania Korupcji we współpracy z Prokuraturą Antykorupcyjną (wyspecjalizowaną komórką Prokuratury Generalnej).

Mołdawia dokonała znaczących inwestycji w środki reformowania polityki w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej i nielegalnych przepływów finansowych. W 2021 r. dochodzeniem objęto 18 zorganizowanych grup przestępczych i aresztowano 44 członków grup. Mołdawia jest uważana za wiarygodnego partnera w świetle jej działań na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej, w szczególności w zwalczaniu cyberprzestępczości (np. prowadzenie dochodzeń w sprawie oszustw/wyłudzeń dotyczących płatności online, ukrócenie wykorzystywania seksualnego dzieci w internecie). Rząd i parlament przygotowały zestaw zmian legislacyjnych dotyczących zamrażania, odzyskiwania i konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa, aby poprawić skuteczność działań Agencji ds. Odzyskiwania Mienia Pochodzącego z Przestępstwa (wyspecjalizowany autonomiczny pododdział działający w Krajowym Ośrodku Przeciwdziałania Korupcji od 2018 r.). Proces legislacyjny jest jednak nadal w toku.

Siatki przestępcze pochodzące z Mołdawii lub mające z nią powiązania są nadal aktywne w UE. Ich działalność przestępcza jest zróżnicowana i obejmuje zorganizowaną przestępczość przeciwko mieniu (kradzieże z włamaniem, przestępstwa związane z pojazdami silnikowymi, rozboje), przemysł migrantów, cyberprzestępstwa, oszustwa związane z płatnościami bezgotówkowymi, produkcję i przemysł nielegalnego tytoniu oraz nielegalny obrót środkami odurzającymi³².

W czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja sformułowała poniższe zalecenia.

a) Przyjęcie strategii i planu działania na rzecz reform wymiaru sprawiedliwości.

Nową strategię na rzecz zapewnienia niezależności i uczciwości sektora sprawiedliwości na lata 2022–2025 oraz towarzyszący jej plan działania przyjęto 6 grudnia 2021 r.

b) Przyjmowanie poprawek do konstytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej.

23 września 2021 r. Parlament przyjął zmiany w konstytucji związane z wymiarem sprawiedliwości, które weszły w życie 1 kwietnia 2022 r. Zmiany te znacząco wpływają na poprawę ram prawnych dotyczących niezależności, odpowiedzialności i skuteczności sądownictwa i administracji sądowej, zgodnie z zaleceniami Rady Europy. W szczególności dzięki poprawkom skład Najwyższej Rady Sądownictwa jest zgodny z zaleceniami dzięki wykluczeniu członkostwa z urzędu i zmianie procesu mianowania członków Rady niebędących prawnikami. Dzięki temu wzmocniono rolę prezydenta w powoływaniu sędziów, uregulowano immunitet funkcyjny sędziów na poziomie konstytucyjnym oraz zmieniono procedurę powoływania sędziów do Sądu Najwyższego w celu ograniczenia ryzyka upolitycznienia.

c) Zapewnienie, aby powoływanie na stanowiska sędziowskie odbywało się w ramach przejrzystej procedury naboru, obejmującej m.in. racjonalne uzasadnienia nominacji i odrzuceń z odniesieniem do kryteriów kompetencji i uczciwości;

Mołdawia wprowadziła kompleksowe przepisy regulujące powoływanie sędziów. Główne instytucje zaangażowane w procedurę naboru sędziów to Kolegium ds. wyboru i kariery sędziów oraz Najwyższa Rada Sądownictwa. Krajowy Ośrodek Przeciwdziałania Korupcji przeprowadza

³² Wkład państw członkowskich w ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE, 2021 r.

weryfikację kandydatów, sprawdzając oświadczenia majątkowe/deklaracje interesów, jak również zaświadczenia od Krajowego Urzędu Etyki oraz sprawdzając rejestry karne.

Przejrzystość procedury naboru jest zapewniona poprzez publikowanie ogłoszeń o rozpoczęciu konkursu, informacji o kandydatach oraz wyników konkursów. System mianowania i awansowania sędziów i prokuratorów po etapie kształcenia zawodowego podstawowego/egzaminu dyplomowego przez Najwyższą Radę Sądownictwa i Najwyższą Radę Prokuratury nie jest jednak wystarczająco przejrzysty, a kryteria są niejasne.

W marcu 2022 r. przyjęto ustawę o wstępnej weryfikacji kandydatów do rad sędziów i prokuratorów. W ustawie tej przewidziano ocenę uczciwości przyszłych członków Najwyższej Rady Sądownictwa, Najwyższej Rady Prokuratury i ich wyspecjalizowanych organów przez komisję oceniającą składającą się z trzech członków krajowych i trzech międzynarodowych. Ma to na celu zwiększenie uczciwości organów samorządowych sędziów i prokuratorów oraz zwiększenie zaufania społeczeństwa do ich działalności i całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Większość zaleceń Komisji Weneckiej wdrożono.

d) Zapewnienie skutecznego wdrożenia systemu ujawniania informacji majątkowych przez podmioty wysokiego szczebla;

7 października 2021 r. parlament przyjął zmiany w systemie ujawniania informacji majątkowych, określając następujące cechy: (i) ujawnianie informacji majątkowych według jego rzeczywistej wartości rynkowej; (ii) rozszerzenie zakresu kontroli osób w przypadku uzasadnionych podejrzeń oraz (iii) umożliwienie inspektorom ds. etyki wnioskowanie o niezależną ocenę majątku. W 2021 r. Krajowy Urząd Etyki kontynuował kontrolę priorytetowych oświadczeń ministrów, członków parlamentu, szefów agencji administracyjnych, kierownictwa narodowego banku, sędziów i prokuratorów. W sprawozdaniu GRECO „Fourth Evaluation Round Second Interim Compliance Report” (Czwarta runda oceny GRECO – drugie wstępne sprawozdanie dotyczące zgodności) pochwalono reformy dotyczące oświadczeń majątkowych, ale ostrzeżono, że strategia Krajowego Urzędu ds. Uczciwości nie jest w pełni skuteczna.

e) Wprowadzenie skutecznego podziału kompetencji agencji antykorupcyjnych oraz zapewnienie, aby biuro prokuratury ds. zwalczania korupcji skupiało się na sprawach o korupcję na wysokim szczeblu.

W 2021 r. rozpoczęto prace nad projektem zmian w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego w celu rozgraniczenia uprawnień biura prokuratury ds. zwalczania korupcji w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawach korupcji na wysokim szczeblu oraz restrukturyzacji Krajowego Ośrodka Przeciwdziałania Korupcji. Dyskusje kontynuowano na poziomie właściwych agencji rządowych, a celem jest przyjęcie zmian przez parlament w 2022 r.

f) Przyjęcie prawa wtórnego wdrażającego ustawę o sankcjach związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy.

Nie odnotowano żadnych istotnych zmian legislacyjnych w tej kwestii. Władze przewidują wejście w życie odpowiednich aktów prawnych dopiero w 2023 r.

g) Postępy w zakresie prowadzenia dochodzeń dotyczących głównych systemów prania pieniędzy i ścigania w tym zakresie.

Biuro prokuratury ds. zwalczania korupcji nadal prowadziło dochodzenia w najważniejszych sprawach. Jednym z przykładów jest system „pralni”, w ramach którego niektóre banki mołdawskie i łotewskie nielegalnie przekazały za granicę rosyjskie środki finansowe wycenione na 22 mld USD. Dochodzenie w tej sprawie prowadzone jest we współpracy z Łotwą. 5 listopada 2021 r. utworzono nowy zespół śledczy składający się z prokuratorów biura prokuratury ds. zwalczania korupcji i funkcjonariuszy odpowiedzialnych za dochodzenia z Krajowego Ośrodka Przeciwdziałania Korupcji. W 2021 r. biuro wszczęło lub kontynuowało 26 innych postępowań przygotowawczych w istotnych sprawach.

h) Dostosowanie przepisów krajowych do dorobku prawnego UE dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu.

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu transponowano do prawa mołdawskiego w dwóch etapach, w 2017 r. i 2020 r. Narodowy bank przyjął kolejne przepisy administracyjne w marcu 2021 r.

Zmiana ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ma nastąpić dopiero w 2022 r. Powinna ona obejmować transpozycję piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, przepisów rozporządzenia w sprawie kontroli środków pieniężnych z 2018 r., zaleceń MONEYVAL oraz innych niezbędnych zmian, specyficznych dla Mołdawii.

i) Intensyfikacja działań na rzecz zwalczania oszustw bankowych poprzez aktualizację strategii odzyskiwania mienia i ustanowienie nowego mechanizmu odzyskiwania mienia.

18 maja 2021 r. strategię odzyskiwania mienia zastąpiono nowym mechanizmem odzyskiwania mienia zatwierdzonym wspólnym zarządzeniem Prokuratury Generalnej, Krajowego Ośrodka Przeciwdziałania Korupcji, Państwowej Służby Fiskalnej oraz Służby ds. Zapobiegania i Zwalczania Prania Pieniędzy. Agencja ds. Odzyskiwania Mienia Pochodzącego z Przestępstwa wraz z innymi właściwymi organami pracuje obecnie nad projektem krajowego programu odzyskiwania mienia, który powinien zostać przyjęty przez Parlament w 2022 r..

j) Zakończenie dochodzenia w sprawie oszustwa bankowego z 2014 r. w celu wymierzenia sprawiedliwości wszystkim osobom odpowiedzialnym i odzyskania sprzeniewierzonych środków.

W 2021 r. kontynuowano śledztwo w sprawie oszustwa bankowego z 2014 r. Biuro prokuratury ds. zwalczania korupcji skierowało do sądu sześć nowych spraw karnych związanych z tym oszustwem. Wartość majątku zajętego w tych sześciu sprawach wynosiła łącznie 2 288 718 EUR. Kolejne 1 400 000 EUR odzyskano dzięki międzynarodowej współpracy prawnej. Od początku postępowania przygotowawczego łączna wartość odzyskanych środków wynosi 367 115 731 EUR. Jednym z powodów przyjęcia w maju 2021 r. wspomnianego wyżej mechanizmu odzyskiwania mienia było przyspieszenie zwrotu państwu mołdawskiemu środków skradzionych w ramach tego oszustwa bankowego.

3. Zalecenia dla Mołdawii

Mołdawia podjęła działania w celu wypełnienia zaleceń Komisji. Konieczne jest jednak podjęcie dalszych wysiłków w zakresie polityki wizowej, prania pieniędzy i przestępczości zorganizowanej. Należy podjąć dalsze działania w szczególności w następujących kwestiach.

- a) Dostosowanie polityki wizowej Mołdawii do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- b) Dalsze dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.
- c) Wyraźne rozdzielenie uprawnień i zwiększenie koordynacji wewnątrzagencji organów antykorupcyjnych prowadzących dochodzenia w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu.
- d) Zakończenie dostosowania do prawodawstwa UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, przyjęcie prawa wtórnego wdrażającego ustawę o sankcjach związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz wdrożenie zaleceń MONEYVAL.
- e) Wzmocnienie działań na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym niektórych siatek przemycających ludzi i towary do UE, w ścisłej współpracy z instytucjami Unii, państwami członkowskimi i partnerami międzynarodowymi.
- f) Wzmocnienie działań na rzecz zwalczania oszustw bankowych dzięki przyjęciu krajowej strategii odzyskiwania mienia oraz ustanowienie nowego skutecznego mechanizmu zamrażania, zajmowania, konfiskaty i kapitalizacji mienia pochodzącego z przestępstw.

VIII. Ukraina

Ze względu na to, że zakres niniejszego sprawozdania obejmuje okres do końca 2021 r., ta część odzwierciedla głównie sytuację przed rozpoczęciem niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji militarnej Rosji przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r.

Agresja Rosji spowodowała napływ milionów ludzi szukających schronienia w UE i krajach sąsiednich. W związku z wnioskiem Komisji dotyczącym uruchomienia po raz pierwszy dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony³³ 4 marca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2022/382, w której przyznała status tymczasowej ochrony obywatelom Ukrainy (i innym kategoriom osób) przesiedlonym z Ukrainy 24 lutego 2022 r. lub później. Ponadto Komisja przyjęła wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą³⁴. W okresie od 24 lutego do 5 września miało miejsce prawie 8,9 mln wjazdów obywateli Ukrainy do UE.

W tych wyjątkowych okolicznościach ruch bezwizowy między UE a Ukrainą umożliwił ułatwienia podróży do i z Ukrainy, w szczególności tym obywatelom Ukrainy, którzy zdecydowali się nie zamieszkać w UE lub nie są objęci zakresem dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony.

³³ Dyrektywa 2001/55/WE.

³⁴ Komunikat Komisji zawierający wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą (2022/C 104 I/01).

Pomimo radykalnej zmiany sytuacji Komisja uważa, że zasadne jest dalsze monitorowanie przestrzegania przez Ukrainę kryteriów liberalizacji reżimu wizowego i będzie nadal wspierać władze ukraińskie we wdrażaniu krajowych reform, które są niezbędne do zapewnienia ciągłości spełniania kryteriów.

1. Migracja, azyl i readmisja

1.1. Działania podjęte w celu zapewnienia ciągłości spełnienia kryteriów liberalizacji reżimu wizowego

W 2021 r. państwa członkowskie potwierdziły dobrą i ciągłą współpracę z Ukrainą w zakresie powrotów i readmisji oraz innych obszarów migracji; były to w szczególności: Belgia, Niemcy, Estonia, Łotwa, Litwa i Polska. Ukraina kontynuowała współpracę z wieloma państwami członkowskimi w celu opracowania i przyjęcia protokołów wykonawczych dotyczących readmisji. Państwo to kontynuowało również działania na rzecz ograniczenia liczby bezpodstawnych wniosków o udzielenie azylu składanych przez jego obywateli w UE, przeprowadzając szereg kampanii informacyjnych na temat praw osób ubiegających się o azyl.

Ukraina kontynuowała wdrażanie strategii dotyczącej zintegrowanego zarządzania granicami na lata 2019–2025 oraz odpowiadającego jej planu działania, a także strategii polityki migracyjnej na lata 2018–2021 i związanego z nią planu działania. Rozpoczęły się prace z udziałem ekspertów projektu EU4IBM nad nowym planem działania na okres po 2022 r.

W 2021 r. podjęto znaczne wysiłki na rzecz poprawy skuteczności systemów informatycznych stanowiących wsparcie kontroli granicznych i imigracyjnych, w tym kontynuowano finansowany przez UE projekt Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) „Wspieranie zarządzania migracją i azylem w Ukrainie” (IMMIS).

Wspólną analizę zagrożeń dla bezpieczeństwa granic przeprowadzono ze Słowacją, Polską, Węgrami, Rumunią i Mołdawią. Ponadto przeprowadzono wspólną z Polską i Białorusią trójstronną ocenę zagrożeń dla bezpieczeństwa granic państwowych. Oprócz tego nadal opracowywano wspólne ukraińsko-niemieckie sprawozdanie sytuacyjne policji granicznej.

W 2021 r. prace w obszarze azylu zostały znacznie zakłócone przez pandemię COVID-19. Konieczność egzekwowania przepisów związanych z ograniczeniem kontaktów osobistych naraża na znaczny stres osoby ubiegające się o azyl oraz personel ośrodków azylowych i tymczasowych obiektów zakwaterowania. Poczyniono znaczne inwestycje (w tym w większą liczbę instalacji medycznych, izolatki i bezpieczeństwo przeciwpożarowe), aby tymczasowe obiekty zakwaterowania i inne obiekty mogły spełniać szczególne wymagania w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa.

Ukraina wydaje paszporty biometryczne od 2015 r. Ostatnie paszporty inne niż biometryczne wydano w 2016 r., a ich całkowite wycofanie planowane jest na 2026 r., gdy upłynie termin ich ważności.

1.2. Działania podjęte w celu wypełnienia zaleceń dotyczących migracji zawartych w czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego

a) Kontynuowanie działań na rzecz ograniczenia liczby obywateli Ukrainy nielegalnie przebywających w państwach członkowskich i składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.

Działania władz ukraińskich koncentrują się na informowaniu obywateli o zasadach ruchu bezwizowego. Oprócz tego, że informacje są dostępne na stronach internetowych, są one również podawane w ramach specjalnie opracowanych kampanii (zob. zalecenie c) poniżej) lub ogólnych kampanii dotyczących integracji europejskiej (np. EUKraina), które obejmują działy dotyczące ruchu bezwizowego.

Przed rosyjską inwazją na Ukrainę władze ukraińskie aktywnie współpracowały z Komisją, zwracając się o przedstawienie najlepszych praktyk lub konkretnych środków, które można podjąć w celu ograniczenia liczby bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu. W obecnym kontekście Ukraina ściśle współpracuje z UE i państwami członkowskimi w zakresie informowania Ukraińców o prawach i obowiązkach związanych z systemem tymczasowej ochrony.

b) Wyeliminowanie możliwości jednoczesnego posiadania przez obywateli Ukrainy większej liczby ważnych paszportów niż jeden; zaprzestanie wydawania takich „dodatkowych” paszportów i unieważnienie tych, które już wydano;

Ukraina aktywnie zwróciła się do Komisji i Polski w celu omówienia możliwych rozwiązań. Pod koniec 2021 r. i na początku 2022 r. odbyły się konsultacje Ukrainy z UE i Polską na temat technicznych aspektów tej kwestii. Konsultacje te zostały zaburzone w wyniku agresji Rosji przeciwko Ukrainie, lecz są kontynuowane między Ukrainą a Polską, w tym w sprawie praktycznych rozwiązań w kontekście wojny. Niektóre aspekty były jednak wyjaśniane obopólnie, zwłaszcza kwestia wydawania większej liczby paszportów niż jeden. Z wielu powodów praktyka ta jest powszechna, nawet w państwach członkowskich, i nie wymaga zmiany. Ponadto władze tego kraju już teraz zapewniają, aby każdy obywatel Ukrainy posiadał niepowtarzalny osobisty numer identyfikacyjny, który nigdy się nie zmienia i widnieje na każdym dokumencie identyfikacyjnym, w tym na paszportach.

c) Dostosowanie kampanii informacyjnych na temat ruchu bezwizowego do odpowiednich profili migrantów, w tym grup szczególnie wrażliwych, osób pozostających dłużej, niż pozwala na to dozwolona długość pobytu, oraz osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.

Władze ukraińskie prowadziły regularne kampanie informacyjne na temat praw i obowiązków swoich obywateli podczas podróży do krajów UE. Obejmowały one kampanie „Bezpieczna migracja” i „Pracuj bezpiecznie”, przy czym ta ostatnia poświęcona była zapobieganiu handlowi ludźmi i wyzyskowi migrantów.

d) Dostosowanie polityki wizowej Ukrainy do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności państw trzecich stwarzających ryzyko związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.

Ukraina nie dostosowała swojej polityki wizowej do wykazu państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizę na pobyt krótkoterminowy w UE. Wymienione poniżej państwa, które znajdują się w unijnym wykazie państw objętych obowiązkiem wizowym, są zwolnione z tego obowiązku w Ukrainie: Armenia, Azerbejdżan, Bahrajn, Białoruś, Ekwador, Kazachstan, Kuwejt, Kirgistan, Mongolia, Oman, Katar, Arabia Saudyjska, Tadżykistan, Turcja i Uzbekistan. W 2021 r. nie nastąpiły żadne znaczące zmiany.

1.3. Monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji

W 2021 r. liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich wynosiła 6 460, tj. o 8 % więcej niż w 2020 r. (5 990). Wskaźnik przyznawania azylu wzrósł z 11,2 % w 2020 r. do 17,1 % w 2021 r.

Liczba obywateli Ukrainy nielegalnie przekraczających granicę UE w 2021 r. była niewielka (113 w 2021 r., 87 w 2020 r. i 93 w 2019 r.). W 2021 r. 36 670 obywateli ukraińskich uznano za osoby przebywające w UE nielegalnie (50 415 w 2020 r., spadek o 27 %). Liczba odmów wjazdu wydanych obywatelom Ukrainy zmalała o 11 %, z 56 370 w 2020 r. do 50 220 w 2021 r.

W 2021 r. liczba zarządzeń powrotu wydanych obywatelom Ukrainy zmalała o 17 % (17 820 w 2021 r. w porównaniu z 21 540 w 2020 r.). Liczba powrotów była o 21 % niższa niż w 2020 r. (9 590 w 2021 r. w porównaniu z 12 145 w 2020 r.).

2. Współpraca sądowa, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

2.1. Działania podjęte w celu zapewnienia ciągłości spełnienia kryteriów

Państwa członkowskie informowały o ogólnie dobrej współpracy z Ukrainą w dziedzinie bezpieczeństwa. W 2021 r. Ukraina kontynuowała współpracę z Europolem oraz Eurojustem i zaangażowała się we wspólne działania z szeregiem państw członkowskich. Ukraina udostępnia Europolowi większość swoich baz danych. W dniu 21 października 2021 r. parlament przyjął ustawę ratyfikującą protokół ustaleń między Ukrainą a Europolem w sprawie poufności i zapewnienia bezpieczeństwa informacji, co umożliwi wymianę informacji poufnych. Kontynuowano współpracę z Eurojustem za pośrednictwem przedstawiciela Ukrainy w tej agencji UE.

W 2021 r. ukraiński prokurator łącznikowy przy Europejskiej Jednostce Współpracy Sądowej (Eurojust) zarejestrował 23 nowe sprawy, natomiast przedstawiciele krajowi wobec Ukrainy zarejestrowali 58 nowych spraw. Sprawy te dotyczą głównie oszustw i nadużyć finansowych, prania pieniędzy i korupcji. W 2021 r. Ukraina podpisała sześć nowych umów dotyczących wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w sprawach wspieranych przez Eurojust.

Ukraina realizuje przyjętą przez nią we wrześniu 2020 r. strategię zwalczania przestępczości zorganizowanej. Plan działania w celu dalszej realizacji strategii został opracowany w listopadzie 2021 r., ale nie mógł zostać przyjęty przed rozpoczęciem przez Rosję wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Od 2020 r. wiodącą rolę w koordynowaniu działań przeciwko przestępczości zorganizowanej pełni Departament Dochodzeń Strategicznych Krajowej Policji Ukrainy. W 2021 r. dochodzenia policyjne umożliwiły ściganie karne 428 zorganizowanych grup i 41 większych organizacji przestępczych. Państwowe Biuro Śledcze rozbiło kolejne 21 grup/organizacji i postawiło w stan oskarżenia 143 ich członków.

Kontynuowano walkę z produkcją niedozwolonych środków odurzających i handlem nimi; ustawy o środkach odurzających, substancjach psychotropowych i prekursorach zostały zmienione w kwietniu 2021 r. Poczyniono ogromne wysiłki w zwalczaniu handlu nielegalną bronią; w 2021 r. różne agencje policyjne i agencje bezpieczeństwa przechwyciły 3 098 sztuk broni palnej, 3 236 granatów i 201 granatników wszystkich rodzajów.

W walce z terroryzmem priorytet nadano reagowaniu na incydenty związane z konfliktem zbrojnym w regionach Doniecka i Ługańska. Ukraina uczestniczyła również w projekcie DARIF (Forum Dunajskie), chroniącym krytyczną infrastrukturę transportową na Dunaju i w jego sąsiedztwie przed terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

W 2021 r. Ukraina nadal przeciwdziałała międzynarodowym organizacjom terrorystycznym i brutalnym ekstremistom z Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej i Południowo-Wschodniej (w tym z Państwa Islamskiego i Al-Kaidy). W rezultacie zakazano wjazdu na Ukrainę 601 cudzoziemcom podejrzanym o udział w działalności międzynarodowych organizacji terrorystycznych, 27 zatrzymano, a 101 przymusowo odesłano do krajów pochodzenia.

Pomimo starań władz, siatki przestępcze pochodzące z Ukrainy lub mające z nią powiązania nadal prowadzą działalność w UE. Ich działalność przestępcza jest zróżnicowana i obejmuje zorganizowaną przestępczość przeciwko mieniu (kradzieże z włamaniem, przestępstwa związane z pojazdami silnikowymi, rozboje), przemyt migrantów, cyberprzestępstwa, oszustwa związane z płatnościami bezgotówkowymi, produkcję nielegalnych wyrobów tytoniowych i obrót takimi wyrobami oraz nielegalny obrót środkami odurzającymi (zwłaszcza kokainą i heroiną)³⁵.

Jeśli chodzi o pranie pieniędzy, Ukraina okazała się być miejscem docelowym dla transferu nielegalnych środków pieniężnych oraz miejscem pochodzenia nielegalnych środków pieniężnych wysyłanych do innych krajów.

2.2. Działania podjęte w celu wypełnienia zaleceń zawartych w czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego.

a) *Poprawa skuteczności instytucji antykorupcyjnych i organów ścigania poprzez ukierunkowanie antykorupcyjnych działań na sprawy korupcji na wysokim szczeblu i sprawy dotyczące zawłaszczania państwa.*

W 2021 r. odnotowano pewne postępy w walce z korupcją na wysokim szczeblu, w tym większą liczbę wyroków skazujących. Ukraina poinformowała, że Najwyższy Sąd Antykorupcyjny Ukrainy (HACC) wydał w 2021 r. 72 wyroki. Niektóre z wyroków dotyczyły osób, które zajmują lub zajmowały wysokie stanowiska w administracji państwowej lub lokalnej, sądownictwie, siłach zbrojnych i polityce. W dniu 1 czerwca 2021 r. przyjęto ustawę nr 1498-IX umożliwiającą wdrożenie autonomicznego elektronicznego systemu prowadzenia spraw na potrzeby Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU), Specjalistycznej Prokuratury Antykorupcyjnej (SAPO) i HACC. Ustawa ma na celu zwiększenie przejrzystości, skuteczności i efektywności dochodzeń dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

Ukraina w czerwcu 2021 r. ponownie wprowadziła również odpowiedzialność karną za składanie fałszywych deklaracji i przywróciła podstawowe uprawnienia antykorupcyjne Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji (NACP), co Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne w październiku 2020 r. W zakresie obowiązującego systemu sankcji osiągnięto kompromis i obecnie za niezłożenie oświadczenia majątkowego grozi 1 rok kary pozbawienia wolności.

b) *Uchwalenie niezbędnych przepisów dotyczących Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy w celu wyeliminowania niepewności prawa w odniesieniu do jego statusu.*

³⁵ Wkład państw członkowskich w ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE, 2021 r.

W dniu 10 listopada 2021 r. weszła w życie ustawa nr 1810-IX zmieniająca ustawę o NABU. Zmiany obejmowały status NABU i potwierdzają, że jest ono centralnym organem wykonawczym o specjalnym statusie. Specjalny status Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy chroni je w szczególności przed reorganizacją bez zmiany prawa i zapewnia lepszą ochronę jego pracownikom. Status obejmuje również procedurę współdziałania z rządem. Uniemożliwia to *a priori* ingerencję rządu w sposób funkcjonowania NABU. Dyrektor NABU ma pełną kontrolę nad strukturą służby, rekrutacją i opisami stanowisk pracy.

c) Przeprowadzenie przejrzystego, odpolitycznionego i merytorycznego wyboru szefów NABU, SAPO, Agencji ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem (ARMA) i organów ścigania, a także prokuratorów na szczeblu kierowniczym, z zastosowaniem odpowiednich procedur i kryteriów kwalifikacji, w tym wiarygodnych kontroli uczciwości.

We wspomnianych wyżej zmianach w ustawie o NABU przewidziano powołanie komisji ds. wyboru dyrektora NABU, składającej się z sześciu osób – trzech powołanych przez rząd i trzech powołanych na podstawie propozycji organizacji międzynarodowych i zagranicznych. Proces wyboru w NABU nie został jednak sfinalizowany i nie mógł być dalej kontynuowany. Nowy szef Wyspecjalizowanej Prokuratury Antykorupcyjnej został powołany dopiero 28 lipca 2022 r., po trwającym prawie dwa lata procesie selekcji.

1 września 2021 r. wznowił pracę organ samorządu prokuratorskiego – Rada Prokuratorów Ukrainy, przejmując zadania, którymi wcześniej zajmowała się wspomniana komisja. W przeciwieństwie jednak do komisji, procedurom Rady brakuje przejrzystości, merytokracji i kontroli integralności.

Jeśli chodzi o wybór dyrektora ARMA, to 4 sierpnia 2021 r. powołano dyrektora tymczasowego. Konkurs na wybór nowego dyrektora rozpoczął się, ale proces ten nie został sfinalizowany.

d) Udoskonalenie przepisów dotyczących ARMA w celu zarządzania zajęтым mieniem i uchwalenie krajowej strategii odzyskiwania mienia.

W 2021 r. parlament rozpoczął rozpatrywanie projektów zmian pięciu różnych ustaw mających wpływ na pracę ARMA, ale żaden nie został przyjęty. Rząd przygotował trzy różne projekty uchwał na ten sam temat, ale ponownie żaden z nich nie został przyjęty. Ponadto opracowano strategię odzyskiwania mienia na lata 2022–2024, ale nie została ona przyjęta i wymaga dalszych zmian.

e) Stworzenie warunków umożliwiających NABU i innym kwalifikującym się organom niezależne zakładanie podsłuchów.

Ustawa nr 187-IX, przyjęta 4 października 2019 r. daje NABU możliwość niezależnego zbierania informacji z sieci telekomunikacyjnych. NABU nadal nie może jednak prowadzić tych operacji ze względu na brak zdolności technicznej i niezbędnego prawa wtórnego, w tym umowy międzyagencyjnej ze Służbą Bezpieczeństwa Ukrainy.

f) Zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy poprzez: (i) pełne włączenie działań policyjnych z wykorzystaniem danych wywiadowczych do krajowej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej; (ii) sprecyzowanie i rozdzielenie zakresu uprawnień wszystkich organów ścigania i podjęcie działań w celu zapewnienia, aby wyłączne uprawnienia w zakresie prowadzenia dochodzeń, ścigania i orzekania w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu miały NABU, SAPO i HACC; (iii) kontynuowanie działań na rzecz pełnego dostosowania prawodawstwa krajowego do dorobku prawnego UE dotyczącego

przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu oraz usprawnienia wdrażania prawodawstwa w tym zakresie.

Prowadzenie działań policyjnych z wykorzystaniem danych wywiadowczych zostało uznane przez władze ukraińskie za priorytet. Zastosowano odpowiednie środki w celu wprowadzenia do działań ukraińskiej policji metodologii oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością (SOCTA) opracowanej przez Europol. Ukraina zakupiła wymagane oprogramowanie i w lutym 2021 r. rozpoczęła szkolenie analityków w zakresie korzystania z tych nowych narzędzi. 26 stycznia 2022 r. rząd wydał ostateczną zgodę na przyjęcie metodologii SOCTA.

3. Zalecenia dla Ukrainy

Ogólnie Ukraina nadal spełnia kryteria liberalizacji reżimu wizowego i podjęła działania w celu wypełnienia poprzednich zaleceń Komisji. Konieczne są jednak dalsze postępy, w szczególności w zakresie zwalczania korupcji. Od początku niesprowokowanej i nieuzasadnionej rosyjskiej agresji wojskowej przeciwko Ukrainie Komisja wspierała wzmacnianie odporności ukraińskiej administracji publicznej, a Ukraina otrzymała status kraju kandydującego do UE w czerwcu 2022 r. Komisja będzie nadal wspierać władze ukraińskie, między innymi we wprowadzaniu krajowych reform, które są niezbędne dla ciągłości spełniania wymogów w zakresie liberalizacji reżimu wizowego. Biorąc pod uwagę powyższe, Ukraina musi podjąć dalsze działania w następujących kwestiach.

- a) Dostosowanie polityki wizowej Ukrainy do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym, w szczególności tych państw trzecich, które stwarzają zagrożenie związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.
- b) Kontynuowanie działań na rzecz poprawy skuteczności instytucji antykorupcyjnych i organów ścigania, w tym dzięki umożliwieniu NABU niezależnego zakładania podsłuchów.
- c) Pilne sfinalizowanie trwających konkursów na stanowiska kierownicze w NABU i ARMA.
- d) Podjęcie dalszych kroków na rzecz poprawy przepisów antykorupcyjnych w celu wzmocnienia niezależności instytucjonalnej i procedur, w szczególności poprzez: (i) zmianę procedur wyboru urzędników SAPO, polegającą na określeniu kluczowej roli niezależnych ekspertów z międzynarodowym doświadczeniem w procesach selekcji; oraz (ii) zmianę przepisów dotyczących ARMA w dziedzinie zarządzania zajęтым mieniem i uchwalenie odpowiedniej krajowej strategii odzyskiwania mienia.
- e) Usprawnienie procedury wyboru wyższej kadry kierowniczej w prokuraturze poprzez zwiększenie jej przejrzystości, sprawiedliwości i oparciu się na zasługach oraz uwzględnienie dokładnego sprawdzenia uczciwości kandydatów, w oparciu o pozytywne elementy procedury tymczasowej, która miała zastosowanie do września 2021 r.
- f) Podjęcie dalszych kroków w celu poprawy zgodności Ukrainy ze standardami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń w zakresie bezpieczeństwa narzuconych przez stan wojenny, w szczególności dotyczących kryptoaktywów, ostatecznej własności rzeczywistej oraz nadzoru nad określonymi przedsiębiorstwami i zawodami niefinansowymi.

Oceniając postępy w wyżej wymienionych obszarach w kolejnym sprawozdaniu, Komisja weźmie pod uwagę konsekwencje trwającej rosyjskiej agresji wojskowej przeciwko Ukrainie i jej wpływ na funkcjonowanie ukraińskiej administracji publicznej.

Wnioski

Komisja Europejska uważa, że wszystkie oceniające kraje podjęły działania w celu wypełnienia szeregu zaleceń zawartych w *czwartym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego*. Jeżeli chodzi o kraje, których obywatele uzyskali zwolnienie z obowiązku wizowego mniej niż 7 lat temu i w przypadku których to krajów nadal konieczne jest składanie sprawozdań dotyczących spełniania kryteriów liberalizacji reżimu wizowego, Komisja uznaje, że wymogi w zakresie liberalizacji reżimu wizowego są nadal spełnione. Wszystkie kraje muszą jednak podjąć dalsze działania w określonych obszarach, aby zapewnić ciągłość spełniania kryteriów i nadal uwzględniać zalecenia Komisji.

W 2021 r. koniec ograniczeń związanych z podróżą spowodowanych pandemią COVID-19 miał wpływ na monitorowanie tendencji w zakresie migracji nieuregulowanej, wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powrotów i readmisji. Większość krajów zarejestrowała wzrost tych tendencji w porównaniu z 2020 r. Niemniej jednak państwa członkowskie i Frontex ogólnie rzecz biorąc nadal zgłaszają dobrą współpracę ze wszystkimi ośmioma krajami pod względem zarządzania granicami, azylu, powrotów i readmisji.

Jeśli chodzi o dalsze działania, które należy podjąć w zakresie migracji, azylu i readmisji, szereg państw powinno nadal poświęcać uwagę kwestii bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu, w tym poprzez wzmocnienie uczestnictwa w EMPACT i dalsze organizowanie ukierunkowanych kampanii informacyjnych. Zdolność przyjmowania imigrantów przez niektórych partnerów z Bałkanów Zachodnich również nadal budzi obawy. Należy podpisać i wdrożyć umowy o statusie z Macedonią Północną oraz Bośnią i Hercegowiną.

W celu zagwarantowania właściwie zarządzanej migracji i takiegoż bezpieczeństwa – co jest podstawowym warunkiem ciągłości spełniania kryteriów – wszystkie państwa objęte niniejszym sprawozdaniem powinny dostosować swoją politykę wizową do polityki UE, w szczególności w odniesieniu do tych państw trzecich, które stwarzają ryzyko związane z migracją nieuregulowaną lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE. Komisja oczekuje od wszystkich zainteresowanych partnerów podjęcia konkretnych kroków i będzie to ważny temat zbliżającego się dialogu. Będzie również zwracać uwagę na ewentualne przesiedlenia osób przybywających pomiędzy partnerami, związane z bezwizowym dostępem. Ponadto Komisja nadal nalega, aby kraje, które stosują programy obywatelstwa dla inwestorów, stopniowo je wycofywały. Konieczne jest zapobieganie możliwemu omijaniu unijnej procedury wydawania wiz krótkoterminowych oraz utrudnianiu przeprowadzenia dogłębnej oceny indywidualnego ryzyka związanego z migracją i bezpieczeństwem, które ta procedura obejmuje. Kwestia ta budzi jeszcze większy niepokój UE w kontekście trwającej agresji wojskowej Rosji przeciwko Ukrainie³⁶. W przypadku gdy przyznanie obywatelstwa w ramach programów obywatelstwa dla inwestorów zostanie uznane za stanowiące

³⁶ Na ryzyko związane z programami obywatelstwa dla inwestorów – w odniesieniu do państw członkowskich – zwrócono również uwagę w zaleceniu Komisji z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów (C(2022) 2028). Ponadto w rezolucji z dnia 9 marca 2022 r. Parlament Europejski zaproponował, aby zakończenie programów obywatelstwa dla inwestorów zostało włączone do kryteriów przystąpienia.

zwiększone ryzyko dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego państw członkowskich, ruch bezwizowy może zostać zawieszony.³⁷

W zakresie współpracy sądowej, porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego państwa członkowskie również zgłaszają dobrą ogólną współpracę ze wszystkimi ośmioma krajami. Należy jednak podejmować dalsze działania dotyczące w szczególności zwalczania przestępczości zorganizowanej, oszustw finansowych, prania pieniędzy i korupcji.

Liberalizacja reżimu wizowego jest kluczowym elementem współpracy UE z krajami Bałkanów Zachodnich i Partnerstwa Wschodniego w zakresie migracji, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ułatwia ona mobilność i kontakty międzyludzkie, a także może zapoczątkować kluczowe reformy polityczne w tych krajach. Ostatnie wydarzenia w polityce rozszerzenia UE wobec perspektywy uznania członkostwa Ukrainy, Republiki Mołdawii i Gruzji w UE³⁸ sprawiają, że wdrożenie kryteriów liberalizacji reżimu wizowego i realizacja zaleceń Komisji stają się jeszcze ważniejszym celem zarówno dla UE, jak i dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących.

W związku z tym proces ten będzie nadal ściśle monitorowany, w tym w ramach posiedzeń urzędników wyższego szczebla i regularnych posiedzeń podkomitetu ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz dialogu między UE i państwami objętymi niniejszym sprawozdaniem. Monitorowanie aspektów związanych z kryteriami liberalizacji reżimu wizowego będzie również nadal uwzględniane w opracowywanym corocznie przez Komisję pakiecie „rozszerzenie”.

³⁷ Zob. w tym względzie decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 69 z 4.3.2022, s. 105).

³⁸ Konkluzje Rady Europejskiej, 23–24 czerwca 2022 r.