



Brussel, 5.12.2022
COM(2022) 715 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**VIJFDE VERSLAG IN HET KADER VAN HET OPSCHORTINGSMECHANISME
VOOR DE VRIJSTELLING VAN DE VISUMPLICHT**

{SWD(2022) 405 final}

Inhoudsopgave

Inleiding	2
I. Albanië	3
II. Bosnië en Herzegovina.....	9
III. Montenegro.....	14
IV. Noord-Macedonië.....	20
V. Servië	25
VI. Georgië	30
VII. Republiek Moldavië	36
VIII. Oekraïne.....	42
Conclusies	48

Inleiding

Visumliberalisering blijft een krachtig instrument om contacten tussen mensen te vergemakkelijken en hervormingen op het gebied van justitie, veiligheid en fundamentele vrijheden in de Westelijke Balkan en in het Oostelijk Partnerschap te ondersteunen.

Op grond van artikel 8, lid 4, van de visumverordening¹ moet de Commissie zorgen voor een passend toezicht op de voortdurende naleving van de vereisten voor visumvrijstelling door de landen waarvan de onderdanen visumvrije toegang tot de EU hebben gekregen naar aanleiding van de succesvolle afronding van een dialoog over visumliberalisering. Daartoe heeft de Commissie sinds 2017 in het kader van het opschortingsmechanisme voor de visumvrijstelling² vier verslagen goedgekeurd die betrekking hebben op de visumvrije landen in de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië) en in het Oostelijk Partnerschap (Georgië, Moldavië en Oekraïne).

Voor de visumvrije partnerlanden in de Westelijke Balkan en Moldavië, waarvan de onderdanen al meer dan zeven jaar geen visum nodig hebben om te reizen (vrijgesteld van de visumplicht), is dit verslag toegespitst op de follow-up van eerdere aanbevelingen van de Commissie en bevat het niet langer alle details over de voortdurende naleving van de benchmarks voor visumliberalisering. Aspecten die verband houden met de benchmarks voor de visumvrije landen in de Westelijke Balkan worden nog steeds beoordeeld in het kader van het uitbreidingsproces, in hoofdstuk 23 (Rechterlijke macht en grondrechten) en hoofdstuk 24 (Justitie en binnenlandse zaken), en hierover wordt verslag uitgebracht in het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Commissie³. Wat Georgië en Oekraïne betreft, waarvan de onderdanen minder dan zeven jaar zijn vrijgesteld van de visumplicht, wordt in het verslag ook nagegaan of nog steeds aan de benchmarks voor visumliberalisering wordt voldaan.

In dit vijfde verslag worden de maatregelen beoordeeld die in 2021 zijn genomen (op het gebied van migratie, asiel, overname, justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid), met actualiseringen voor 2022 voorzover deze van wezenlijk belang zijn voor de aanbevelingen en derhalve relevant worden geacht. Ook wordt verslag uitgebracht over de operationele samenwerking met de EU en met de lidstaten⁴, en bevat het verslag een overzicht van migratietrends⁵, op basis van Eurostat-gegevens voor het statistische jaar 2021, met inbegrip van de veranderingen vergeleken met 2020.

Aan het verslag is bijgedragen door alle behandelde landen, de Europese Dienst voor extern optreden, de relevante EU-agentschappen voor justitiële samenwerking en binnenlandse zaken⁶ en de

¹ Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39.

² COM(2017) 815 final (eerste verslag); COM(2018) 856 final (tweede verslag); COM(2020) 325 final (derde verslag); COM(2021) 602 final (vierde verslag).

³ Het pakket 2022 is vastgesteld op 12 oktober 2022.

⁴ In dit verslag wordt met de term “lidstaten” verwezen naar de lidstaten die Verordening (EU) 2018/1806 (de “visumverordening”) toepassen, d.w.z. alle huidige lidstaten (behalve Ierland) en de geassocieerde Schengenlanden.

⁵ Terwijl de benchmarks voor visumliberalisering met betrekking tot migratie beperkt blijven tot het beheer van het migratiebeleid van de betrokken derde landen, geeft het deel over migratietrends een beeld van de irreguliere migratie naar de lidstaten, de door de lidstaten uitgevaardigde weigeringen van toegang en de verzoeken om internationale bescherming die in de lidstaten zijn ingediend door onderdanen van de landen waarop het verslag betrekking heeft.

⁶ Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) en het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol). De bijdrage van Europol is

lidstaten. Het verslag gaat tevens vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat aanvullende informatie bevat over de maatregelen die de partnerlanden in samenwerking met de EU en bilateraal met de lidstaten hebben genomen.

I. Albanië

1. Migratie, asiel en overname

1.1. Maatregelen op het gebied van migratie, asiel en samenwerking bij overname

In 2021 is Albanië maatregelen blijven nemen op het gebied van grens- en migratiebeheer en asiel. De lidstaten melden over het algemeen een goede samenwerking met Albanië op het gebied van migratie- en grensbeheer, alsook op het gebied van terugkeer en naleving overeenkomstig de voorwaarden van de EU-overnameovereenkomst. Deze goede samenwerking werd ook vastgesteld tijdens de in februari 2022 gehouden bijeenkomst van het Gemengd Comité overname.

In 2021 werkte Albanië met de volgende lidstaten samen op het gebied van migratie- en grensbeheer: België, Duitsland, Frankrijk, Kroatië en Nederland. Albanië blijft nauw samenwerken met het Europees Grens- en kustwachtagentschap en in 2021 was Albanië het eerste land dat deelnam aan een door Frontex geleide terugkeeroperatie. In het land bevindt zich een Frontex-verbindingfunctionaris. Een stappenplan voor samenwerking met het Asielagentschap van de Europese Unie⁷ wordt tot eind 2022 verder uitgevoerd.

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) Verder samenwerken met de lidstaten die het meest te maken hebben met ongegronde asielverzoeken van Albanese onderdanen.

Albanië heeft verdere maatregelen genomen om de kwestie van ongegronde asielverzoeken van Albanese onderdanen aan te pakken door het versterken van de samenwerking en uitwisseling van informatie met de lidstaten, met name de lidstaten die hier het meest mee te maken hebben. Dit omvatte samenwerking bij het uitvoeren van bewustmakingscampagnes om misbruik van het visumvrije stelsel te voorkomen en intensivering van de terugkeeroperaties met Frontex en de lidstaten, zoals Frankrijk, Duitsland, België en Italië. Daarnaast wordt ook verder gewerkt aan de twee actieplannen om het probleem van niet-begeleide Albanese minderjarigen in Italië en Albanese asielzoekers in Frankrijk, aan te pakken.

De Albanese nationale politie werkt verder aan de uitvoering van maatregelen om de uitreiscontroles en de controles op minderjarigen die naar het buitenland reizen te verscherpen, en hiertoe zijn folders verspreid aan de grensdoorlaatposten.

gebaseerd op de input die de lidstaten en partnerlanden hebben geleverd aan het verslag van Europol uit 2021 genaamd *European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime* (EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit, een corrumperende invloed: infiltratie en ondermijning van de economie en maatschappij in Europa door de georganiseerde criminaliteit), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

⁷ Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) op het tijdstip van ondertekening.

b) Versterken van de deelname aan activiteiten van het operationeel actieplan van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) om hulp bij illegale immigratie tegen te gaan.

In 2021 heeft Albanië tijdens de gezamenlijke actiedagen in het kader van het Empact-programma deelgenomen aan verschillende activiteiten die betrekking hadden op irreguliere migratie, met name: i) irreguliere migratie bij grensdoorlaatposten; ii) groene en blauwe grenzen; iii) facilitering van irreguliere migratie, mensenhandel en vervalsing van documenten; iv) gebruik van Interpol-databanken om irreguliere migranten op te sporen die ervan verdacht worden buitenlandse terroristische strijders te zijn en om mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, bedelarij en betrokkenheid bij criminaliteit, te bestrijden. In april 2020 is ook een nationale Empact-coördinator aangesteld.

c) De voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken van Albanië heeft nauw samengewerkt met EU-agentschappen zoals Frontex en Europol, de lidstaten en hun nationale ontwikkelingsagentschappen, en internationale organisaties zoals de IOM, het UNHCR, en de OVSE, bij de uitvoering van bewustmakingscampagnes, de bevordering van vrijwillige terugkeer en het ondersteunen van Albanese repatrianten in hun re-integratieproces.

***d) Het visumbeleid van Albanië verder afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden*⁸.**

Albanië heeft geen maatregelen genomen om zijn visumbeleid verder af te stemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn⁹. Integendeel, in 2021 en begin 2022 heeft Albanië meer afstand genomen van de aanbevolen afstemming.

Vóór 2021 waren onderdanen van verschillende derde landen, waaronder Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, China, Guyana, Kazachstan, Koeweit en Turkije, door Albanië vrijgesteld van de visumplicht. Albanië hief de visumplicht seizoensmatig (van mei tot september) op voor onderdanen van Bahrein, Oman, Qatar, Rusland, Saudi-Arabië en Thailand. Onderdanen van al deze landen hebben een geldig visum nodig om de EU binnen te komen. Seizoensgebonden vrijstelling van de visumplicht strookt niet met het visumbeleid van de EU. In 2021 heeft Albanië Egypte en India toegevoegd aan de lijst van landen waarvan de onderdanen in aanmerking komen voor seizoensgebonden visumvrij reizen. Op 2 december 2022 heeft Albanië de Commissie meegedeeld dat de seizoensmatige visumvrijstelling voor Egyptische onderdanen die voor toeristische doeleinden reizen, op 30 september is verstreken en niet zal worden verlengd, om te zorgen voor overeenstemming met het visumbeleid van de EU. Ook heeft het land besloten een permanente visumvrijstelling te verlenen aan buitenlandse burgers die over een geldige verblijfsvergunning voor

⁸ In het kader van dit verslag moet terdege rekening worden gehouden met het feit dat er voor sommige derde landen op de EU-lijst van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, nog steeds wordt overlegd over het visumbeleid, waarbij ook sprake is van voorstellen voor visumvrijstelling, dialogen over visumliberalisering en visumversoepelingsovereenkomsten.

⁹ Bijlage I bij Verordening (EU) 2018/1806.

de Verenigde Arabische Emiraten beschikken. Hoewel dit besluit gewijzigd is om restrictieve voorwaarden op te leggen (bv. een verblijfsvergunning moet geldig zijn voor 10 jaar), is de vrijstelling niet ingetrokken. Een dergelijke verlenging strookt niet met het visumbeleid van de EU en is misbruikt omdat sommige vreemdelingen met een verblijfsvergunning van de VAE niet naar de VAE zijn teruggekeerd en in plaats daarvan zijn ondergedoken met het waarschijnlijke voornemen om de EU te betreden. Bovendien werd in april 2022 de seizoensgebonden visumvrije reisperiode voor Bahrein, India, Oman, Qatar, Saudi-Arabië en Thailand verlengd tot het einde van het jaar. Op 2 december 2022 heeft Albanië de Commissie meegedeeld dat de seizoensmatige visumvrijstelling voor Indiase onderdanen die voor toeristische doeleinden reizen, welke op 31 december verstrijkt, niet zal worden verlengd.

Elke verdere afwijking van de EU-lijst van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, moet worden vermeden. Albanië moet zorgen voor vooruitgang bij het afstemmen van zijn beleid op de EU-lijst, met name wat betreft de derde landen die risico's op het gebied van migratie of veiligheid inhouden. Dit zal een belangrijk thema zijn van de verdere dialoog tussen de EU en Albanië. In het kader van het visumopschortingsmechanisme en overeenkomstig artikel 8 van de visumverordening zal de Commissie de op aanpassing aan de EU-visumwetgeving gerichte maatregelen van Albanië voortdurend monitoren en beoordelen.

1.2. Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

Het aantal verzoeken om internationale bescherming (of asielvragen)¹⁰ dat Albanese onderdanen in de EU-lidstaten hebben ingediend, is tussen 2020 en 2021 met 63 % gestegen: in 2021 werden 11 300 verzoeken ingediend. Het percentage ingewilligde verzoeken¹¹ steeg van 5 % in 2020 naar 9 % in 2021.

In 2021 meldden de lidstaten 1 160 irreguliere grensoverschrijdingen, 19 % minder dan in 2020 (1 429), terwijl het aantal Albanese onderdanen dat irregulier in de lidstaten bleek te verblijven, met 21 % is gestegen ten opzichte van 2020 (van 30 870 in 2020 naar 37 305 in 2021). Het aantal weigeringen van toegang voor Albanese onderdanen in de lidstaten is in 2021 met 39 % gestegen (van 13 315 in 2020 naar 18 565 in 2021).

Het aantal in 2020 uitgevaardigde terugkeerbesluiten (23 150) is in 2021 licht gedaald (met 5 %) (22 025). In 2021 zijn volgens de meldingen 9 415 Albanese onderdanen teruggekeerd, tegenover 10 190 in 2020 (een daling van 8 %).

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

In 2021 zijn de inspanningen op het gebied van justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid voortgezet. Over het algemeen melden de lidstaten een goede samenwerking met Albanië op het gebied van veiligheid. Albanië bleef samenwerken met Europol, Eurojust en lidstaten, waaronder Duitsland, Frankrijk, Nederland, Tsjechië en Zweden. Na de inwerkingtreding van de

¹⁰ Voor een definitie, zie https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/application-international-protection_en

¹¹ In dit verslag wordt het percentage ingewilligde verzoeken berekend als het aandeel van de positieve beslissingen in eerste aanleg (waaronder bescherming uit hoofde van het Verdrag van Genève, subsidiaire bescherming, humanitaire bescherming) in het totale aantal beslissingen in eerste aanleg. Voor een definitie, zie https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/recognition-rate-procedures-international-protection_en

samenwerkingsovereenkomst met Eurojust in 2019 is in januari 2021 een Albanese bij Eurojust gedetacheerde verbindingsmagistraat in dienst getreden en werd het bureau van de bij Eurojust gestationeerde verbindingsmagistraat voor Albanië in oktober ingehuldigd. In 2021 ondertekende Albanië vijf nieuwe overeenkomsten voor gemeenschappelijke onderzoeksteams in door Eurojust ondersteunde zaken.

In het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) Verdere vooruitgang bij het tot stand brengen van een solide staat van dienst op het gebied van corruptiezaken en inbeslagneming, verbeurdverklaring en ontneming van criminele vermogensbestanddelen afkomstig van corruptiedelicten.

Albanië heeft vooruitgang geboekt bij de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie en bij de bestrijding van illegale handel. In 2021 meldde Albanië een toename (18 %) van het aantal politieoperaties ten opzichte van 2020. Daarnaast zijn er in 2021 meer criminele groepen ontmanteld en zijn er meer criminele vermogensbestanddelen in beslag genomen waarvan de waarde meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2020. In totaal zijn er in 2021 ook meer verdovende middelen in beslag genomen dan in 2020.

Albanië heeft zijn inspanningen voortgezet om zijn staat van dienst te verbeteren op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen in de strijd tegen corruptie. Meer politieke wil en meer gestructureerde en consistente inspanningen, onder meer op het gebied van adequate middelen, instrumenten en vaardigheden, blijven echter noodzakelijk. In 2021 werden 440 corruptiezaken naar de rechtbank verwezen, waarvan 31 door het speciaal openbaar ministerie. Het aantal definitieve veroordelingen van personen die aangeklaagd werden wegens corruptiemisdrijven, bedroeg in eerste aanleg 235; in hoger beroep en in cassatie bedroeg dit aantal 99. Het totale aantal zaken dat in 2021 naar het openbaar ministerie werd verwezen, bedroeg 3 351.

Albanië zette zijn inspanningen voort om in de strijd tegen de georganiseerde misdaad een staat van dienst op te bouwen. In 2021 werden 41 nieuwe zaken doorverwezen voor vervolging (tegen 22 in 2020), waren er 14 tenlasteleggingen voor een gestructureerde criminele organisatie (tegen 15 in 2020) en werden er 19 zaken afgesloten waarbij 75 personen een definitieve veroordeling kregen op het niveau van hoger beroep (tegen 13 in 2020).

In de strijd tegen illegale handel is het aantal politieoperaties toegenomen. Albanië heeft ook zeven operaties uitgevoerd met internationale partners, onder meer in het kader van de gezamenlijke actiedagen van Empact.

In de strijd tegen het witwassen van geld heeft Albanië melding gemaakt van verwijzingen van zaken, onderzoeken, vervolging, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, toezicht op sociale media van burgers die terugkeren uit conflictlanden, en voortgang van het centrale onderzoeksdirectoraat, in het kader van het actieplan van de Financial Action Task Force. Albanië heeft de uitvoering van dit actieplan echter nog niet kunnen afronden tegen de uiterste datum van februari 2022.

Wijzigingen van de wet inzake de bestrijding van het witwassen van geld, gericht op de aanpassing aan de vierde en vijfde antiwitwasrichtlijnen van de EU, zijn in december 2021 door het Parlement aangenomen. Daarnaast heeft Albanië in 2021 een wet aangenomen betreffende het centrale register van bankrekeningen als onderdeel van zijn actie ter voorkoming van witwassen en

terrorismedinanciering. Bovendien is in 2020 een wet tot oprichting van een register van uiteindelijk begunstigden aangenomen. In februari 2021 is gestart met het vullen van het register met informatie over meldingsplichtige entiteiten, en het register bevat nu veel gegevens.

b) Het systematisch gebruik van parallelle financiële onderzoeken verder ontwikkelen en de deelname aan gecoördineerde of gezamenlijke onderzoeken en vervolgingen met landen in de regio en de lidstaten opvoeren.

Albanië is blijven samenwerken met landen in de regio en in de lidstaten. Dit betrof voornamelijk de uitwisseling van politie- en justitiële informatie bij het onderzoeken van strafbare feiten in verband met verdovende middelen, illegale handel, witwassen van geld, economische en financiële criminaliteit, cybercriminaliteit en zware criminaliteit. Informatie werd voornamelijk uitgewisseld via Interpol, Europol, Eurojust en het CARIN-netwerk. In vergelijking met 2020 meldde Albanië een toename van politieoperaties, strafprocedures en gemeenschappelijke onderzoeksteams in samenwerking met internationale partners die georganiseerde criminaliteit bestrijden.

In 2021 waren er acht gemeenschappelijke onderzoeksteams waarbij Albanese partners (vier in 2020) betrokken waren, wat resulteerde in 30 gezamenlijke operationele bijeenkomsten. Albanië heeft een politie-verbindingsofficier bij Europol en is van plan een tweede in te zetten. Het land bleef actief deelnemen aan de gezamenlijke actiedagen van Empact ter bevordering van samenwerking bij de bestrijding van de handel in vuurwapens, migrantensmokkel, drugshandel, autocriminaliteit, mensenhandel en documentfraude. In 2021 heeft het Albanese verbindingsbureau bij Eurojust op verzoek van de Albanese autoriteiten 21 zaken geregistreerd, waarvan er 16 zijn afgehandeld. Op verzoek van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten zijn bij het Albanese verbindingsbureau 30 nieuwe zaken geopend. Er zijn vijf nieuwe overeenkomsten gesloten voor de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Wijzigingen van de wet inzake justitiële samenwerking in strafzaken met buitenlandse jurisdicties, die in juli 2021 zijn aangenomen, zijn nuttig gebleken om gemeenschappelijke onderzoeksteams op te zetten, maar er zijn verdere inspanningen nodig om de nationale wetgeving aan het EU-acquis aan te passen. De regering heeft voor openbare raadpleging een wetsontwerp ingediend voor fiscale en strafrechtelijke amnestie van personen die vrijwillig aangifte doen van vermogensbestanddelen. Deze kwestie wordt behandeld in het Commissieverslag 2022 over Albanië.

Strafrechtelijke procedures en parallelle financiële onderzoeken werden uitgevoerd door het speciaal openbaar ministerie voor corruptie en georganiseerde criminaliteit in verschillende geruchtmakende zaken waarbij politici, leden van Albanese instellingen, de rechterlijke macht, lokale autoriteiten en het bedrijfsleven betrokken waren.

c) Verdere vooruitgang boeken bij de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.

In de strijd tegen terrorisme bleef Albanië goede vooruitgang boeken bij de uitvoering van de vijf doelstellingen die zijn vastgesteld in het gezamenlijk actieplan 2018 in de strijd tegen het terrorisme voor de Westelijke Balkan en de maatregelen die zijn opgenomen in de bilaterale regeling die in 2019 met de Commissie is ondertekend. Vanaf juni 2021 zijn alle terrorisme- en financieringsgerelateerde strafbare feiten onder de verantwoordelijkheid van het speciaal openbaar ministerie voor corruptie en georganiseerde criminaliteit gebracht. Internationale samenwerking en uitwisseling van informatie over repatrianten blijft tevredenstellend.

Er is ook goede samenwerking met de financiële-inlichtingeneenheid bij de uitvoering van de maatregelen van het actieplan overeenkomstig de aanbevelingen van de Financiële-actiegroep (FATF) en het comité van deskundigen inzake de evaluatie van maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (Moneyval).

De eenheid Financiering van terrorismeonderzoek heeft in 2021 zes opleidingen bijgewoond, onder andere georganiseerd door de OVSE, UNODC en Cepol.

d) Afzien van de goedkeuring van een burgerschapsregeling voor investeerders op basis van de nieuwe wet op het staatsburgerschap.

Ondanks de in 2019 geuite bezorgdheid van de Commissie¹² beschikt Albanië sinds juli 2020 over wetgeving die het mogelijk maakt een “burgerschap per investeringsregeling” op te zetten (“gouden paspoorten”). Het Agentschap voor speciale burgerschapsprogramma’s heeft een gezamenlijke werkgroep opgericht om een haalbaarheidsstudie uit te voeren voor de toekomstige uitvoering ervan. In 2022 heeft de regering een besluit aangenomen waarin een rechtsgrondslag wordt ingevoerd voor het ministerie van Binnenlandse Zaken om een publiek-privaat partnerschap te starten voor de uitvoering van burgerschapsprogramma’s.

Het opzetten van een burgerschapsprogramma voor investeerders zou in strijd zijn met de aanbevelingen in het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* en het uitbreidingspakket 2021¹³. Een burgerschapsprogramma voor investeerders kan worden gebruikt om de EU-procedure voor visa voor kort verblijf en de daarmee gepaard gaande grondige beoordeling van individuele migratie- en veiligheidsrisico’s te omzeilen, met inbegrip van een mogelijke ontduiking van maatregelen ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Dit is van groot belang voor de EU in het kader van haar visumvrije overeenkomst met Albanië¹⁴. De Commissie is van mening dat, indien dergelijke regelingen een groter risico voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde van de lidstaten zouden kunnen inhouden, de visumvrije regeling kan worden opgeschort¹⁵.

3. Aanbevelingen voor Albanië

Albanië heeft maatregelen genomen om gevolg te geven aan de meeste eerdere aanbevelingen van de Commissie. Het land heeft echter ook maatregelen genomen die in strijd zijn met twee aanbevelingen, inzake de aanpassing van het visumbeleid en de burgerschapsregeling voor investeerders. Derhalve is verdere vooruitgang nodig en moeten de navolgende kwesties worden aangepakt.

¹² Voorafgaand aan de bespreking door het Albanees parlement van de ontwerpwet inzake het burgerschap, herinnerde het *derde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de visumvrijstelling* eraan dat de Commissie in oktober 2019 een brief aan de Albanese regering had gericht met het verzoek om verduidelijking in dit verband en haar te waarschuwen over de inherente risico’s en mogelijke gevolgen van de invoering van een dergelijke regeling.

¹³ SWD(2021) 289 final.

¹⁴ Deze risico’s werden ook benadrukt in de aanbeveling van de Commissie van 28 maart 2022 over onmiddellijke maatregelen in de context van de Russische invasie van Oekraïne met betrekking tot burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders (C(2022) 2028). Daarnaast heeft het Europees Parlement in een resolutie van 9 maart 2022 voorgesteld om de stopzetting van burgerschapsregelingen voor investeerders op te nemen in de EU-lidmaatschapscriteria (2021/2026(INL)).

¹⁵ Zie in dit verband Besluit (EU) 2022/366 van de Raad van 3 maart 2022 betreffende de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 69 van 4.3.2022, blz. 105).

- a) Prioriteit geven aan de afstemming van het visumbeleid van Albanië op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- b) Afzien van het uitvoeren van een burgerschapsregeling voor investeerders en de rechtsgrondslag voor een dergelijke regeling intrekken door de wet inzake het burgerschap te wijzigen.
- c) Blijven samenwerken met de lidstaten die het zwaarst getroffen zijn door ongegronde asielverzoeken van Albanese onderdanen en voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling blijven uitvoeren en deze afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden, personen jegens wie een terugkeerbevel is uitgevaardigd en personen die ongegronde asielverzoeken indienen.
- d) Preventie en bestrijding van corruptie, georganiseerde criminaliteit, illegale handel, terroristische misdrijven en witwassen van geld verder versterken door: i) intensivering van de deelname van Albanië aan het Empact; ii) verdere vooruitgang te boeken bij het opbouwen van een solide staat van dienst op het gebied van corruptiezaken en georganiseerde criminaliteit, inbeslagneming, verbeurdverklaring en ontneming van criminele vermogensbestanddelen afkomstig van dergelijke strafbare feiten; iii) alle resterende kwesties in het actieplan van de Financiële actiegroep (FATF) aanpakken.
- e) Verdere vooruitgang boeken bij de uitvoering van de bilaterale regeling in het kader van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.

II. Bosnië en Herzegovina

1. Migratie, asiel en overname

1.1. Maatregelen op het gebied van migratie, asiel en samenwerking bij overname

In het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) Verbeteren van de coördinatie, op alle niveaus, van de grensbeheer- en migratiebeheercapaciteit, met name door de goede werking van het asielstelsel te waarborgen en door adequate opvangcapaciteit voor migranten te bieden; de nodige stappen zetten voor ondertekening van de statusovereenkomst inzake Frontex.

Bosnië en Herzegovina is doorgegaan met de uitvoering van de strategie en het actieplan voor geïntegreerd grensbeheer 2019-2023. Een strategie en actieplan inzake migratie en asiel voor 2021-2025 wacht nog op goedkeuring.

De lidstaten en Frontex melden een goede samenwerking op het gebied van overname met Bosnië en Herzegovina en een adequate uitvoering van de EU-overnameovereenkomst, zoals ook in het Gemengd Comité overname in december 2021 is vastgesteld. Verscheidene lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Kroatië, Nederland en Oostenrijk) hebben melding gemaakt van samenwerking op het gebied van grens- en migratiebeheer, aangezien zij uitrusting en opleiding aan de relevante autoriteiten in Bosnië en Herzegovina hebben verstrekt. Het land voert ook de strategie 2020-2023 voor de re-integratie van repatrianten uit, ondanks de beperkte middelen.

Er zijn inspanningen geleverd om de coördinatie te verbeteren door middel van de bovengenoemde strategie, het actieplan 2019-2023 voor geïntegreerd grensbeheer en regelmatige vergaderingen van een taskforce die onder auspiciën van het ministerie van Veiligheid is opgericht. De concrete resultaten waren echter beperkt. Het ministerie van Veiligheid bleef de inspanningen om het migratiebeheer te verbeteren opvoeren en de betrekkingen met de lokale autoriteiten verbeterden over het algemeen. Bosnië en Herzegovina moet nog steeds de volledige verantwoordelijkheid op zich nemen voor het migratiebeheer en alle opvangcentra. De lastenverdeling tussen alle entiteiten en kantons moet billijker zijn en de overheidsinstanties moeten volledige verantwoordelijkheid nemen over het migratiebeheer. Er is slechts beperkte overheidsfinanciering beschikbaar voor het beheer van migratie en dat is ook van invloed op de doeltreffendheid van de staat bij het formuleren van beleid. Bosnië en Herzegovina blijft een belangrijk doorvoerland in de Westelijke Balkan voor irreguliere stromen en migrantensmokkel naar de EU.

Zoals gemeld in het uitbreidingspakketten van 2021 en 2022, zijn er nog steeds ernstige belemmeringen voor een effectieve toegang tot asielprocedures. Asielwetgeving moet beter worden uitgevoerd, met name om te zorgen voor systematische naleving van procedurele waarborgen voor asielzoekers. De toegang tot asielprocedures moet worden verbeterd om ervoor te zorgen dat aanvragen sneller en doeltreffend worden behandeld. In december 2020 heeft Bosnië en Herzegovina een stappenplan voor 2020-2021 aangenomen voor samenwerking met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (nu het EU-Asielagentschap) ter versterking van de asiel- en opvangstelsels in overeenstemming met het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de EU-normen. De samenwerking met het EUAA moet worden voortgezet en geïntensiveerd. De vaststelling en uitvoering van de strategie en het actieplan 2021-2025 inzake migratie en asiel moeten aanzienlijk bijdragen tot een beter asielbeleid. Er moet meer worden gedaan om te zorgen voor efficiënte toegang tot asiel, efficiënte procedures, en samenwerking en coördinatie tussen agentschappen.

In 2021 was het aantal mensen dat illegaal Bosnië en Herzegovina binnenkwam (15 812) vergelijkbaar met dat in 2020 en veel lager dan in 2018 en 2019¹⁶. In november 2021 is een opvangcentrum geopend in Lipa, in de buurt van Bihać (kanton Una-Sana), met een capaciteit voor 1 500 personen. Eind 2021 was ongeveer een derde van de beschikbare plaatsen in het nationale opvangsysteem bezet (2 162 van de 6 050). De opvangcapaciteit was niet eerlijk verdeeld over entiteiten en kantons, maar bleef geconcentreerd in de kantons Una-Sana en Sarajevo.

Bosnië en Herzegovina heeft de statusovereenkomst met de EU nog niet ondertekend op grond waarvan het Europees Grens- en kustwachtagentschap zijn permanente korps aan de grens met de EU kan inzetten om samen met de grenspolitie operationele activiteiten uit te voeren.

b) Ervoor zorgen dat het visumbeleid van Bosnië en Herzegovina verder wordt afgestemd op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.

Bosnië en Herzegovina heeft in 2021 geen maatregelen genomen om zijn visumbeleid verder af te stemmen op dat van de EU. Onderdanen van verschillende derde landen, waaronder Azerbeidzjan, Bahrein, China, Koeweit, Oman, Qatar, Rusland en Turkije, zijn vrijgesteld van de visumplicht voor

¹⁶ Hoewel er voor 2022 nog geen officiële gegevens beschikbaar zijn, zijn er signalen dat er in de eerste zes maanden van 2022 een toename was van het aantal mensen dat illegaal Bosnië en Herzegovina binnenkwam.

Bosnië en Herzegovina. Onderdanen van al deze landen hebben een geldig visum nodig om de EU binnen te komen. Elke verdere afwijking van de EU-lijst van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, moet worden vermeden. Bosnië en Herzegovina moet zorgen voor vooruitgang bij het afstemmen van zijn beleid op de EU-lijst, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden. Dit zal een belangrijk thema zijn van de verdere dialoog tussen de EU en Bosnië en Herzegovina. In het kader van het visumopschortingsmechanisme en overeenkomstig artikel 8 van de visumverordening zal de Commissie de maatregelen van Bosnië en Herzegovina met het oog op aanpassing aan de EU-visumwetgeving voortdurend monitoren en beoordelen.

1.2. Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

In 2021 werden in de lidstaten 2 695 verzoeken om internationale bescherming ingediend door onderdanen van Bosnië en Herzegovina, wat neerkomt op een stijging van 78 % ten opzichte van 2020 (1 510). Het percentage ingewilligde verzoeken is gestegen van 4 % in 2020 naar 5 % in 2021.

In 2021 meldden de lidstaten slechts 17 irreguliere grensoverschrijdingen door onderdanen van Bosnië en Herzegovina aan de buitengrenzen van de EU, wat neerkomt op een stijging van 42 % ten opzichte van 2020 (12). In 2021 is het aantal onderdanen van Bosnië en Herzegovina waarvan is vastgesteld dat zij irregulier in de lidstaten verbleven met 17 % gestegen, met 4 200 irreguliere verblijven in 2021, tegenover 3 595 in 2020. Het aantal weigeringen van toegang is met 39 % gedaald, van 8 145 gevallen in 2020 naar 4 995 in 2021.

Zowel het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten voor onderdanen van Bosnië en Herzegovina (2 740 in 2021 tegenover 2 710 in 2020; een daling van 1 %) als het aantal teruggekeerde personen (900 in 2021 tegenover 1 010 in 2020; een daling van 11 %) bleef relatief stabiel in 2021 in vergelijking met 2020.

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

Zoals gemeld in het uitbreidingspakket 2021, blijft het gebrek aan inzet van politieke actoren voor justitiële hervormingen en de slechte werking van het rechtsstelsel de uitoefening van rechten van burgers en de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit ondermijnen. Corruptie-indicatoren blijven hoog en deze kwestie heeft gevolgen voor het dagelijks leven van burgers en buitenlandse investeerders. De staat van dienst op het gebied van preventie en onderdrukking van corruptie (ook op hoog niveau) blijft onbeduidend als gevolg van operationele inefficiëntie en politieke inmenging. Het ontbreken van een efficiënt systeem voor vermogensverklaringen door rechters en openbare aanklagers is een bijzondere bron van zorg.

Op het gebied van openbare orde en veiligheid hebben tegenstrijdige bevoegdheden en gebrek aan samenwerking negatieve gevolgen voor de efficiëntie van rechtshandavingsinstanties. De professionaliteit en verantwoordingsplicht van rechtshandavingsinstanties moet worden verbeterd. Er is geen vooruitgang geboekt bij het waarborgen van transparante benoemingen en promoties op basis van verdienste, vrij van politieke inmenging.

De wetgeving inzake drugs, mensenhandel en cybercriminaliteit moet aanzienlijk worden verbeterd. Bosnië en Herzegovina moet een Focal Point met betrekking tot vuurwapens oprichten en het strafrecht harmoniseren met het VN-Vuurwapenprotocol. Wettelijke mechanismen voor bevrozing, beheer en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen zijn onvoldoende doeltreffend. Het land

moet in samenwerking met Europol de strijd tegen transnationale georganiseerde criminele netwerken opvoeren en zijn deelname aan Empact-activiteiten vergroten.

De antiterrorismewetgeving is grotendeels afgestemd op het EU-acquis en het relevante internationale recht. De strategie en een raamwerkactieplan inzake de preventie en bestrijding van terrorisme zijn echter allebei in 2020 ten einde gekomen. Er is een follow-upstrategie voor 2021-2026 opgesteld, maar deze is nog niet goedgekeurd.

De lidstaten melden over het algemeen een goede samenwerking met Bosnië en Herzegovina op het gebied van veiligheid. In 2021 heeft Bosnië en Herzegovina met verscheidene lidstaten, waaronder Duitsland, Letland, Nederland, Tsjechië en Zweden, gezamenlijke activiteiten ondernomen.

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) Verdere vooruitgang boeken in de strijd tegen corruptie, ook op hoog niveau, door de aanneming en uitvoering van doeltreffende wetgeving inzake belangenconflicten, overheidsopdrachten en de bescherming van klokkenluiders, en ervoor zorgen dat de instanties voor corruptiebestrijding doeltreffend functioneren en goed worden gecoördineerd.

De aanbeveling werd in 2021 niet uitgevoerd¹⁷. Er zijn ontwerpwetten opgesteld over belangenconflicten en overheidsopdrachten, in overeenstemming met internationale normen en Europese beste praktijken, maar in 2021 is geen enkele hiervan aangenomen. Een ontwerpwet inzake de bescherming van klokkenluiders, in overeenstemming met het EU-acquis, moet nog worden ontwikkeld.

De werking en coördinatie van instanties voor de preventie van corruptie onderling en met het Agentschap voor de preventie van corruptie en de coördinatie van de strijd tegen corruptie (APIK) bleven ondoeltreffend. De onafhankelijkheid van instanties voor de preventie van corruptie die op het niveau van de entiteiten en van de kantons zijn opgericht, moet aanzienlijk worden versterkt. Zoals gemeld in het uitbreidingspakket van 2021 bleef het bureau voor corruptiebestrijding van het kanton Sarajevo goede vooruitgang boeken, en ook corruptierisico's in kaart brengen en toezicht houden op overheidsopdrachten, en blijft het een goed voorbeeld onder kantonale organen. In mei 2021 heeft het kanton Tuzla wetgeving aangenomen om een bureau voor corruptiebestrijding op te richten, en in december 2021 een wet inzake de rapportage en verificatie van vermogensverklaringen van overheidsambtenaren, naar het model van het kanton Sarajevo. Coördinatie binnen het hele land ontbreekt nog steeds.

b) De inspanningen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit opvoeren, met name door te zorgen voor effectieve samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en met het openbare ministerie, en door een staat van dienst op te bouwen op het gebied van proactieve onderzoeken, bevestigde tenlasteleggingen, vervolgingen en definitieve veroordelingen tegen de georganiseerde criminaliteit.

Deze aanbeveling is niet uitgevoerd. Zoals gemeld in het uitbreidingspakket 2021, bleven de beperkte samenwerking van rechtshandavingsinstanties met het openbaar ministerie en het gebrek

¹⁷ In augustus 2022 zijn uiteindelijk wijzigingen van de wet inzake overheidsopdrachten aangenomen.

aan doeltreffende controles door de aanklagers van de politie de doeltreffendheid van onderzoeken ernstig belemmeren. Systematische tekortkomingen in de operationele samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en een zeer beperkte uitwisseling van inlichtingen zijn hardnekkige problemen. In de weinige gemelde gevallen van corruptie op hoog niveau werden nog steeds selectieve gerechtelijke follow-up, juridische fouten, nalatigheid, misbruik van procedures, politieke druk, twijfelachtige rechterlijke beslissingen en verbale aanvallen op het openbaar ministerie waargenomen.

c) *Oprichting van een Europol-contactpunt en verdere vooruitgang boeken bij de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan*

Deze aanbeveling is niet uitgevoerd. Zoals gemeld in het uitbreidingspakket 2021, hebben de autoriteiten weliswaar enkele voorbereidende stappen ondernomen, maar is er geen operationele samenwerking met Europol. De overeenkomst inzake operationele en strategische samenwerking met Europol van maart 2017 moet nog worden uitgevoerd, aangezien het contactpunt voor Europol nog niet volledig is opgezet. De autoriteiten van Bosnië en Herzegovina hebben onlangs de verbindingsofficier voor Den Haag benoemd, maar de ambtenaar kan niet in het hoofdkantoor van Europol worden gedetacheerd zolang het nationale contactpunt in Sarajevo niet operationeel is. De samenwerking van het land met Europol blijft beperkt. De uitwisseling van informatie vindt nog steeds plaats via een eenheid binnen het directoraat Coördinatie van de politieorganen van Bosnië en Herzegovina, waarvan het mandaat is verstreken en waarmee de entiteit *Republika Srpska* de operationele samenwerking heeft opgeschort.

In september 2021 bleek uit het derde verslag van Bosnië en Herzegovina over de uitvoering van de regeling van 2019 bij het gezamenlijk actieplan van 2018 inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan, slechts beperkte vooruitgang. De beleidsdiscussies over terrorismebestrijding tussen de EU en Bosnië en Herzegovina vinden regelmatig plaats. De capaciteit en doeltreffendheid van de taskforce terrorismebestrijding en de afdeling terrorismebestrijding van het openbaar ministerie moeten aanzienlijk worden versterkt. Bosnië en Herzegovina werkt aan de goedkeuring van een nationale strategie voor terrorismebestrijding en preventie van gewelddadig extremisme. Het land heeft nog geen nieuwe antiwitwas- en terrorismefinancieringswetgeving in overeenstemming met de internationale normen en het EU-acquis aangenomen.

3. Aanbevelingen voor Bosnië en Herzegovina

Bosnië en Herzegovina moet verdere inspanningen leveren om corruptie en georganiseerde criminaliteit te bestrijden en migratie en asiel te beheren. Met name moeten de navolgende kwesties nader worden aangepakt.

- a) Prioriteit geven aan de afstemming van het visumbeleid van Bosnië en Herzegovina op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- b) De inspanningen voortzetten om te zorgen voor een doeltreffende coördinatie van grensbeheer en migratiebeheer, met inbegrip van het eerlijk verdelen van de opvangcapaciteit tussen alle entiteiten en kantons, het garanderen van een efficiëntere toegang tot asielprocedures en het vaststellen en uitvoeren van een strategie en actieplan inzake migratie.
- c) Ondertekenen en ratificeren van de Frontex-statusovereenkomst met de EU.

- d) Het gezamenlijke nationale contactpunt met Europol operationeel maken.
- e) De nationale strategie voor preventie en bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme vaststellen en uitvoeren en de bilaterale regeling in het kader van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan verder uitvoeren.
- f) Vooruitgang aantonen op het gebied van de strijd tegen corruptie en georganiseerde criminaliteit, ook op hoog niveau, door: de aanneming en uitvoering van doeltreffende wetgeving inzake belangenconflicten, uitvoering van de nieuwe wet inzake overheidsopdrachten, bescherming van klokkenluiders en door te zorgen voor een doeltreffende werking en coördinatie van instanties voor corruptiebestrijding.
- g) Het oprichten of aanwijzen van een dienst voor de ontneming van vermogensbestanddelen die belast is met het identificeren en opsporen van criminele vermogensbestanddelen, teneinde de samenwerking met de lidstaten te verbeteren.
- h) Het aannemen van een geactualiseerde nationale risicobeoordeling en wetgeving inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in overeenstemming met de internationale normen en het EU-acquis.

III. Montenegro

1. Migratie, asiel en overname

1.1. Maatregelen op het gebied van migratie, asiel en samenwerking bij overname

In 2021 bleef Montenegro zijn capaciteit op het gebied van grensbeheer en asiel vergroten en de desbetreffende strategieën uitvoeren. In september 2021 heeft Montenegro de strategie 2021-2025 voor migratie en re-integratie van repatrianten aangenomen. In juni 2022 trad Montenegro toe tot het Europees migratienetwerk, een EU-netwerk van deskundigen op het gebied van migratie en asiel, als waarnemer zonder stemrecht.

In december 2021 ondertekende Montenegro een stappenplan voor samenwerking met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (nu het EU-Asielagentschap), met als doel het asielstelsel van Montenegro te versterken, met inbegrip van de procedure voor het vaststellen van de status, opvangvoorzieningen en het ontwikkelen van noodplanning.

De constructieve samenwerking met Frontex in het kader van de statusovereenkomst van Montenegro met de EU bleef resultaten opleveren en versterkte de capaciteit van de grenspolitie van Montenegro.

De lidstaten hebben ook melding gemaakt van goede samenwerking met Montenegro op het gebied van migratie en grensbeheer (met name Duitsland, Frankrijk, Kroatië en Nederland), terugkeer en uitvoering van de EU-overnameovereenkomst, zoals ook aangegeven in het Gemengd Comité overname in november 2021.

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

- a) *De voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asielverzoeken indienen.*

In 2021 achtte Montenegro het niet nodig om voorlichtingscampagnes te organiseren vanwege de aanhoudende reisbeperkingen in verband met COVID-19.

b) Het visumbeleid van Montenegro verder afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.

Montenegro heeft geen maatregelen genomen om zijn visumbeleid af te stemmen op de EU-lijst van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn. Integendeel, in 2021 en begin 2022 heeft Montenegro meer afstand genomen van het aanbevolen beleid.

Onderdanen van verschillende derde landen, waaronder Armenië, Kazachstan, Rusland, Azerbeidzjan, Belarus, Cuba, Ecuador, Turkije en Qatar, zijn vrijgesteld van de visumplicht voor Montenegro. Voor sommige nationaliteiten zijn vrijstellingen seizoensgebonden en voor andere zijn ze het hele jaar geldig.

In maart 2021 heeft Montenegro de visumvrijstelling uitgebreid voor buitenlandse burgers die over een geldige verblijfsvergunning voor de Verenigde Arabische Emiraten beschikken. Een dergelijke verlenging strookt niet met het visumbeleid van de EU en is misbruikt omdat sommige vreemdelingen met een verblijfsvergunning van de VAE niet naar de VAE zijn teruggekeerd en in plaats daarvan zijn ondergedoken met het waarschijnlijke voornemen om de EU te betreden.

Op 26 mei 2022 heeft Montenegro een besluit aangenomen tot verlening van een tijdelijke visumvrijstelling voor Saudi-Arabisch burgers van 1 juni tot en met 30 september 2022, met als doel de daling van het aantal toeristen uit Rusland en Oekraïne te verzachten.

Elke verdere afwijking van de EU-lijst van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, moet worden vermeden. Montenegro moet zorgen voor vooruitgang bij het afstemmen van zijn beleid op de EU-lijst, met name wat betreft de derde landen die risico's op het gebied van migratie of veiligheid inhouden. Dit zal een belangrijk thema zijn van de verdere dialoog tussen de EU en Montenegro. In het kader van het visumopschortingsmechanisme en overeenkomstig artikel 8 van de visumverordening zal de Commissie de maatregelen van Montenegro met het oog op aanpassing aan de EU-visumwetgeving voortdurend monitoren en beoordelen.

1.2. Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

Het aantal verzoeken om internationale bescherming dat Montenegrijnse onderdanen in de lidstaten hebben ingediend, is tussen 2020 en 2021 met 65 % gestegen: in 2021 werden 420 verzoeken ingediend ten opzichte van 255 in 2020. Het percentage ingewilligde verzoeken is gestegen van 2 % in 2020 naar 5 % in 2021.

De lidstaten meldden in 2021 twee irreguliere grensoverschrijdingen door onderdanen van Montenegro na twee jaar zonder irreguliere grensoverschrijdingen. Het aantal onderdanen van Montenegro dat in 2021 irregulier bleek te verblijven, is met 10 % gestegen (van 925 in 2020 naar 1 020 in 2021). In 2021 bedroeg het aantal weigeringen van toegang voor onderdanen van Montenegro in de lidstaten 515, ofwel 6 % meer dan in 2020 (485).

Het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten voor onderdanen van Montenegro daalde met 1 % (490 in 2021 tegenover 495 in 2020), terwijl het aantal teruggekeerde personen met 12 % daalde (260 in 2021 tegenover 295 in 2020).

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

In 2021 heeft Montenegro verdere maatregelen genomen tegen de georganiseerde criminaliteit (met inbegrip van mensenhandel) en terrorisme. In december 2021 heeft de regering de strategie 2022-2025 voor de preventie en bestrijding van terrorisme, witwassen en terrorismefinanciering en het actieplan 2022-2023 goedgekeurd.

De lidstaten melden een goede algemene samenwerking met Montenegro op het gebied van veiligheid. In 2021 bleef Montenegro met een aantal lidstaten, waaronder Duitsland en Zweden, bilateraal samenwerken op het gebied van openbare orde en veiligheid. Montenegro is ook blijven samenwerken met Europol en Eurojust. Voorts bleef de Montenegrijnse politie informatie delen met Interpol om actieve terroristische groeperingen te identificeren en bij te dragen aan de bestrijding van terroristische dreigingen.

De samenwerking met het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) hinkt achterop. Montenegro moet stappen ondernemen om de technische samenwerking met het agentschap te vernieuwen voor een betere samenwerking op het gebied van drugsinformatie en moet besprekingen starten over de ondertekening van een werkregeling.

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) Consolideren van de staat van dienst op het gebied van definitieve veroordelingen en inbeslagneming van vermogensbestanddelen.

Het bestaande justitiële informatiesysteem (PRIS) moet worden verbeterd door uitvoering van het 2021-2023 justitiële ICT-ontwikkelingsprogramma. Het programma heeft tot doel te zorgen voor volledige digitalisering en volledige registratie van alle rechterlijke beslissingen en het mogelijk te maken om nauwkeurige en betrouwbare statistieken te genereren. Er wordt verwacht dat het systeem tegen medio 2023 in alle rechtbanken volledig is geïmplementeerd.

Montenegro blijft zijn staat van dienst op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau ontwikkelen, maar dit kan verder worden verbeterd.

In 2021 heeft het speciaal openbaar ministerie een onderzoek geopend naar strafbare feiten van corruptie op hoog niveau in 15 zaken tegen 70 personen en 19 rechtspersonen (vergeleken met acht zaken tegen 35 personen en acht juridische entiteiten in 2020).

Montenegro moet zijn juridische aanpak en zijn staat van dienst van financiële onderzoeken en inbeslagneming van vermogensbestanddelen die verband houden met strafbare feiten van corruptie op hoog niveau aanzienlijk verbeteren. In 2021 werden vermogensbestanddelen in drie zaken tijdelijk bevroren. Er is enige vooruitgang geboekt bij gebruikmaking van ruimere confiscatie in corruptiezaken, met een definitieve confiscatie in één zaak, en er is een beter inzicht in het belang van het starten van parallelle financiële onderzoeken.

De noodzaak voor een meer afschrikkend en consistent sanctiebeleid moet nog worden aangepakt om de strafrechtelijke respons op corruptie en corruptie op hoog niveau te verbeteren. Het gebruik

van “plea bargaining” (vonnisafspraken) moet met uiterste zorgvuldigheid worden uitgeoefend, voor de juiste doeleinden en met inachtneming van alle noodzakelijke waarborgen.

De staat van dienst bij het voorkomen van corruptie is verder verbeterd. Zowel het agentschap voor de preventie van corruptie als de raad ervan waren proactief in hun werkzaamheden en breidden hun voorlichtingsactiviteiten voor het publiek, de media en het maatschappelijk middenveld uit.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het aantal geverifieerde vermogensverklaringen en de toepassing van grondige verificatieprocedures door het agentschap. In 2021 is het aantal opgestarte administratieve en strafrechtelijke procedures verdubbeld ten opzichte van 2020. Ondanks de proactieve aanpak van het agentschap bij het onderzoeken en bestraffen van inbreuken op de wet ter preventie van corruptie in vermogensverklaringen en bedreigingen voor het algemeen belang, is er nog steeds een aanzienlijke achterstand ten opzichte van de voorgaande jaren, vooral als het gaat om geruchtmakende zaken.

In de strijd tegen de georganiseerde misdaad slaagde Montenegro erin de doeltreffendheid van het strafrechtelijk onderzoek verder te verbeteren. De mogelijkheid om ten volle gebruik te maken van speciale opsporingsmaatregelen werd hersteld. Dankzij wetswijzigingen wordt de benoeming of het ontslag van de directeur van politie gevrijwaard van politieke beïnvloeding. Er is ook een register van uiteindelijk begunstigden opgesteld. Het administratieve kader voor vuurwapens is verbeterd. Bij de rechtbanken waren meer zaken met betrekking tot mensenhandel aanhangig en in dat kader werden meer definitieve veroordelingen uitgesproken.

Enkele kopstukken van georganiseerde misdaadgroepen werden gearresteerd en er vond opnieuw een recordaantal inbeslagnames van drugs plaats. Het eerste gemeenschappelijke onderzoeksteam werd opgericht en het aantal definitieve veroordelingen in zaken van georganiseerde misdaad neemt toe.

Het land moet echter zijn staat van dienst op het gebied van rechterlijke beslissingen over tabaksmokkel en het witwassen van geld, het gebruik van financiële onderzoeken en de capaciteit om de opbrengsten van misdrijven in beslag te nemen, verbeteren. Montenegro moet nog een aantal horizontale structurele tekortkomingen in zijn strafrechtelijke systeem aanpakken, waaronder de manier waarop zaken inzake georganiseerde misdaad door de rechtbanken worden behandeld. Dit vereist een meer afschrikkend strafbeleid en een herziening van het gebruik van “plea bargaining” (vonnisafspraken) in zaken met betrekking tot georganiseerde en zware criminaliteit.

b) Versterken van de capaciteit om witwaszaken te vervolgen en te berechten.

Wat de bestrijding van het witwassen van geld betreft, moet Montenegro zijn wetgeving nog aanpassen aan de vijfde antiwitwasrichtlijn van de EU¹⁸ en enkele uitvoeringskwesities inzake uiteindelijk begunstigden en toezicht oplossen. De wet inzake kansspelen moet nog worden afgestemd op het EU-acquis en de internationale normen. In de huidige wet zitten aanzienlijke mazen en hierdoor is het risico op witwassen en terrorismefinanciering op dit risicovolle terrein groter aangezien de wettelijke waarborgen tegen de invloed van georganiseerde misdaad in de eigendomsstructuur van kansspelen ontoereikend zijn.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73.

In februari 2022 is een register van uiteindelijk begunstigen opgericht, dat de autoriteiten informatie verschaft over natuurlijke personen die uiteindelijk eigenaar zijn van of zeggenschap hebben over de aandelen van de in Montenegro geregistreerde ondernemingen of organisaties. De centrale bank van Montenegro heeft een centraal register van rekeningen van ingezetenen, maar beschikt niet over een register van rekeningen van niet-ingezetenen, hetgeen een cruciaal instrument is voor onderzoeken waarbij niet-ingezetenen betrokken zijn. Het probleem van een onvolledig kadaster is niet aangepakt en dit belemmert de efficiëntie van financiële onderzoeken en de confiscatie van vermogen.

De staat van dienst op het gebied van onderzoeken naar het witwassen van geld werd verder verbeterd, maar het aantal zaken blijft beperkt. In 2021 waren er twee rechterlijke uitspraken tegen drie personen, alle gebaseerd op vonnisafspraken.

c) Betere resultaten bereiken in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, onder meer door het veelvuldig gebruik van vonnisafspraken aan banden te leggen.

In zaken met betrekking tot georganiseerde misdaad is het aantal rechterlijke uitspraken en veroordelingen in 2021 blijven stijgen, als gevolg van de voortdurende toename van het aantal onderzoeken in de afgelopen twee jaar.

Het ministerie van Justitie kreeg steun van het programmabureau van de Raad van Europa in Podgorica om te analyseren hoe vonnisafspraken worden toegepast, met aanbevelingen voor mogelijke wijzigingen in de wet. Dit zal door de door het ministerie opgerichte werkgroep worden gebruikt om een voorstel tot wijziging van het wetboek van strafvordering op te stellen.

d) Verdere vooruitgang boeken bij de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.

Montenegro heeft de uitvoering van de bilaterale regeling in het kader van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan voortgezet. In juni 2021 heeft de Nationale Veiligheidsraad een bureau opgericht voor de operationele coördinatie van de instellingen die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitvoeren. Ook heeft het land een besluit aangenomen om een nationale coördinator en de leden van het nationale interdepartementale team aan te wijzen om een einde te maken aan gewelddadig extremisme, terrorisme, witwassen en terrorismefinanciering.

In april 2021 heeft Montenegro uitvoeringsverordeningen vastgesteld bij de wet inzake de aanwijzing en bescherming van kritieke infrastructuren. In december 2021 is de nieuwe strategie voor de preventie en bestrijding van terrorisme, witwassen van geld en terrorismefinanciering goedgekeurd. De regering stelde die maand ook een wet voor inzake het verwerken van persoonsgegevens van passagiers in het luchtvervoer, met als doel terroristische misdrijven en zware criminaliteit te voorkomen en op te sporen. Dit regelt voor het eerst het registratiesysteem van passagiers in Montenegro.

Montenegro bleef samenwerken met Europol, en de eenheid terrorismebestrijding blijft informatie uitwisselen met lidstaten, andere landen van de Westelijke Balkan en andere niet-EU-landen die operationele partners van Europol zijn, via het communicatiekanaal van de beveiligde toepassing voor informatie-uitwisseling (Siena).

e) De burgerschapsregeling voor investeerders zo spoedig mogelijk daadwerkelijk afschaffen.

Montenegro heeft zijn burgerschapsregeling voor investeerders nog niet uitgefaseerd, ondanks het eerder aangekondigde besluit om het in 2021 te beëindigen. Integendeel, in december 2021 besloot de Montenegrijnse regering om de regeling te verlengen tot eind 2022.

In 2021 ontving Montenegro 241 aanvragen voor 807 personen. Op die basis zijn vanaf december 2021 264 Montenegrijnse paspoorten uitgegeven.

De Commissie betreurt het besluit om de burgerschapsregeling voor investeerders te verlengen en blijft er bij Montenegro op aandringen deze zo spoedig mogelijk te beëindigen. Het besluit om de regeling te verlengen is een bron van grote zorg voor de EU in het kader van haar visumvrije overeenkomst met Montenegro¹⁹. De Commissie zal blijven toezien op de burgerschapsregeling voor investeerders zolang deze operationeel is en aanvragen worden verwerkt. Dit toezicht is noodzakelijk omdat burgerschapsregelingen voor investeerders kunnen worden gebruikt om de EU-procedure voor visa voor kort verblijf en de daarmee gepaard gaande grondige beoordeling van individuele migratie- en veiligheidsrisico's te omzeilen. De Commissie is van mening dat, indien dergelijke regelingen een groter risico voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde van de lidstaten zouden kunnen inhouden, de visumvrije regeling kan worden opgeschort²⁰.

3. Aanbevelingen aan Montenegro

Montenegro heeft maatregelen genomen om gevolg te geven aan een aantal van de eerdere aanbevelingen van de Commissie, met name inzake de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismebestrijding en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Montenegro heeft echter ook stappen ondernomen die in strijd zijn met de aanbevelingen met betrekking tot het visumbeleid en de burgerschapsregeling voor investeerders. Op alle gebieden van binnenlandse zaken zijn verdere inspanningen nodig en de navolgende kwesties moeten worden aangepakt.

- a) Prioriteit geven aan de afstemming van het visumbeleid van Montenegro op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- b) De regeling voor het burgerschap voor investeerders onverwijld beëindigen.
- c) De voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asielverzoeken indienen.
- d) Verdere vooruitgang boeken bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit, corruptie en terrorisme door: i) de deelname van Montenegro aan Empact uit te breiden; ii) verdere vooruitgang te boeken bij het opbouwen van een solide staat van dienst op het gebied van corruptiezaken en georganiseerde criminaliteit, inbeslagneming, verbeurdverklaring en ontneming van criminele vermogensbestanddelen afkomstig van dergelijke strafbare feiten; iii) de capaciteit om witwaszaken te vervolgen en voor de rechter te brengen, te versterken en een nieuwe wet aan te nemen ter voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering; en (iv) verdere vooruitgang te boeken bij de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.

¹⁹ Deze risico's werden ook benadrukt in de aanbeveling van de Commissie van 28 maart 2022 over onmiddellijke maatregelen in de context van de Russische invasie van Oekraïne met betrekking tot burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders (C(2022) 2028). Daarnaast heeft het Europees Parlement in een resolutie van 9 maart 2022 voorgesteld om de stopzetting van burgerschapsregelingen voor investeerders op te nemen in de EU-lidmaatschapscriteria (2021/2026(INL)).

²⁰ Zie in dit verband Besluit (EU) 2022/366 van de Raad van 3 maart 2022 betreffende de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 69 van 4.3.2022, blz. 105).

- e) De nodige stappen nemen om de technische samenwerking met het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving te vernieuwen.

IV. Noord-Macedonië

1. Migratie, asiel en overname

1.1. Maatregelen op het gebied van migratie, asiel en samenwerking bij overname

In 2021 is Noord-Macedonië doorgestaan met het nemen van maatregelen inzake grens- en migratiebeheer en asiel, onder meer om de opvangvoorzieningen voor asielzoekers te verbeteren.

De lidstaten meldden een goede samenwerking op het gebied van grensbeheer, migratie en asiel. Noord-Macedonië heeft met name de bilaterale samenwerking met de lidstaten voortgezet, waaronder met Duitsland, Frankrijk, Kroatië, Nederland en Polen. De lidstaten hebben ook melding gemaakt van zeer goede samenwerking met Noord-Macedonië op het gebied van terugkeer en overnames, zoals ook aangegeven in het Gemengd Comité overname in juni 2022. De samenwerking met het EU-Asielagentschap is voortgezet in het kader van het overeengekomen stappenplan ter versterking van de capaciteit op het gebied van asiel en opvang. Ook de samenwerking met Frontex is voortgezet.

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

- a) Verdere verbetering van het systematischer registreren van migranten; de voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.***

Noord-Macedonië is maatregelen blijven nemen om de uitdagingen op het gebied van migratie aan te pakken en de registratie van migranten te verbeteren. Noord-Macedonië bleef nationale systemen voor de registratie van migranten ontwikkelen en de identificatie en registratie van gemengde migrantenstromen verbeteren. De EU-overnameovereenkomst wordt op bevredigende wijze uitgevoerd.

De toegang tot de asielprocedure bleef gewaarborgd. De hele asielprocedure kan echter enkele jaren duren; dit is niet efficiënt en vergroot het risico van secundaire verplaatsingen. Noord-Macedonië moet zich onder meer bezighouden met geloofwaardigheidsbeoordelingen, de juridische motivering van besluiten en de individuele beoordeling van de persoonlijke omstandigheden van aanvragers, de juiste beoordeling van relevante en bijgewerkte informatie over het land van herkomst en het prioriteren van kennelijk gegronde zaken. Hoewel gegarandeerd door de wet is er geen gunstige procedure ingevoerd voor mensen met specifieke behoeften. De uitvoering van de asielprocedure is nog niet in overeenstemming met het EU-acquis. In de gemeente Gazi Baba worden mensen die bij onregelmatige bewegingen zijn aangehouden nog steeds willekeurig vastgehouden in het opvangcentrum voor buitenlanders, om ervoor te zorgen dat zij getuigen in rechtszaken tegen smokkelaars. Deze praktijk is echter niet in overeenstemming met de internationale normen. Er zijn nog steeds geen doeltreffende rechterlijke controles op detentiepraktijken en migranten in detentie

profiteren niet van juridisch advies en bijstand om effectieve toegang tot justitie en rechtsmiddelen te hebben.

b) Het visumbeleid van Noord-Macedonië verder afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.

Noord-Macedonië heeft in 2021 geen maatregelen genomen om het visumbeleid van het land verder af te stemmen op dat van de EU. Onderdanen van verschillende derde landen op de EU-lijst van landen waarvoor een visumplicht geldt, waaronder Azerbeidzjan, Botswana, Cuba, El Salvador en Turkije, zijn door Noord-Macedonië vrijgesteld van de visumplicht. Elke verdere afwijking van de EU-lijst van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, moet worden vermeden. Noord-Macedonië moet zorgen voor vooruitgang bij het afstemmen van zijn beleid op de EU-lijst, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden. Dit zal een belangrijk thema zijn van de verdere dialoog tussen de EU en Noord-Macedonië. In het kader van het visumopschortingsmechanisme en overeenkomstig artikel 8 van de visumverordening zal de Commissie de maatregelen van Noord-Macedonië met het oog op aanpassing aan de EU-visumwetgeving voortdurend monitoren en beoordelen.

1.2. Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

In 2021 is het aantal verzoeken om internationale bescherming dat onderdanen van Noord-Macedonië in de EU-lidstaten hebben ingediend bijna verviervoudigd (een stijging van 293 %), met 5 345 verzoeken in 2021 tegen 1 360 in 2020. Het percentage ingewilligde verzoeken is licht gedaald van 1,8 % in 2020 naar 1,2 % in 2021.

In 2021 werd op EU-niveau melding gemaakt van 12 irreguliere grensoverschrijdingen door onderdanen van Noord-Macedonië, tegenover 18 in 2020. In 2021 bleef het aantal onderdanen van Noord-Macedonië dat irregulier verbleef relatief stabiel ten opzichte van het voorgaande jaar, met 6 305 irreguliere verblijven in 2021 tegenover 6 270 in 2020 (een stijging van minder dan 1 %). Het aantal weigeringen van toegang is met 20 % gestegen, van 2 415 in 2020 naar 2 905 in 2021.

Vorig jaar was er een dalende trend in het aantal: i) terugkeerbesluiten die zijn uitgevaardigd jegens onderdanen van Noord-Macedonië (2 200 in 2021 tegenover 2 360 in 2020, een daling van 7 %); en ii) teruggekeerde personen (1 040 in 2021 tegenover 1 510 in 2020, een daling van 31 %). De lidstaten melden niettemin een goede samenwerking op het gebied van terugkeer en overname.

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

Noord-Macedonië is maatregelen blijven nemen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (waaronder drugs- en mensenhandel), corruptie en het witwassen van geld. Het land zette ook de strijd voort tegen terrorisme en de financiering van terrorisme, en ter voorkoming van radicalisering, in aansluiting op de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.

De lidstaten, Europol en Eurojust melden een goede algemene samenwerking met Noord-Macedonië op het gebied van veiligheid. In 2021 bleef Noord-Macedonië bilateraal samenwerken met de lidstaten, waaronder Tsjechië, Duitsland, Frankrijk en Nederland.

In het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) *Verbeteren van de staat van dienst op het gebied van definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau, onder meer door meer criminele vermogensbestanddelen in beslag te nemen.*

Noord-Macedonië is doorgestaan met de uitvoering van hervormingen in de strijd tegen corruptie, ook op hoog niveau. Meer criminele vermogensbestanddelen moeten in beslag worden genomen in strafprocedures: in 2021 waren er slechts vier gevallen van confiscatie van vermogensbestanddelen. De confiscatie van criminele vermogensbestanddelen moet een strategische prioriteit worden in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, terrorisme en corruptie op hoog niveau in het land.

b) *De staat van dienst op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen wegens georganiseerde criminaliteit en het witwassen van geld verder verbeteren.*

Noord-Macedonië heeft vooruitgang geboekt bij het consolideren van zijn staat van dienst op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen wegens georganiseerde criminaliteit en het witwassen van geld. In 2021 werd negen personen het witwassen van geld ten laste gelegd, waarna jegens zeven personen een vonnis in eerste aanleg werd uitgesproken en jegens twee personen in tweede aanleg. Wat de georganiseerde criminaliteit betreft, werden er in 2021 17 onderzoeken ingesteld tegen 119 personen. Jegens 55 personen is ook een dagvaarding uitgebracht. In drie zaken werden financiële onderzoeken uitgevoerd. Er wordt onvoldoende gebruikgemaakt van de confiscatie van criminele vermogensbestanddelen (slechts tien zaken met een beslissing in eerste aanleg om vermogensbestanddelen van overwegend geringe waarde in beslag te nemen, zoals auto's, geld en mobiele telefoons).

Met betrekking tot de bestrijding van het witwassen van geld heeft Noord-Macedonië in juni 2021 een nieuwe nationale risicobeoordeling goedgekeurd, alsook een actieplan dat tegen 2024 moet worden uitgevoerd. Er is ook een register van uiteindelijk begunstigen opgezet, terwijl er nog een uitgebreid register van bankrekeningen moet worden opgesteld.

c) *Grotere deelname aan gecoördineerde of gezamenlijke onderzoeken en vervolgingen met landen in de regio en met de lidstaten.*

Noord-Macedonië heeft zijn strategische en operationele samenwerking met internationale partners versterkt door deel te nemen aan gezamenlijke projecten met Interpol, Europol, SELEC, Cepol, Frontex en de OVSE. Met Empact nam het land ook deel aan meer bilaterale en multilaterale operaties (gezamenlijke actiedagen) en andere activiteiten om de uitwisseling van operationele informatie met Interpol, Europol, SELEC en de lidstaten te intensiveren.

Het land zette de uitvoering van een nationaal plan voort om terugkerende buitenlandse terroristische strijders en hun families te re-integreren, te resocialiseren en te rehabiliteren. Er is echter verdere vooruitgang nodig om één alomvattende aanpak voor deze kwestie te ontwikkelen.

d) *Ten volle gebruikmaken van het nationaal coördinatiecentrum voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.*

Het nationaal coördinatiecentrum voor de bestrijding van georganiseerde en zware criminaliteit is operationeel, maar het moet zijn operationele capaciteit verbeteren, aangezien niet alle autoriteiten leden bij het centrum hebben gedetacheerd, en dit beperkt de efficiëntie ervan. Het centrum heeft bijgedragen tot het verstrekken van gegevens en het vergemakkelijken van de uitwisseling van

informatie tussen de deelnemende instellingen, waardoor hun inspanningen ter bestrijding van georganiseerde en zware criminaliteit werden ondersteund.

e) Verdere vooruitgang boeken bij de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.

Noord-Macedonië heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de bilaterale regeling in het kader van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan, en de partijen zijn overeengekomen de regeling bij te werken. Noord-Macedonië heeft in maart 2022 het vierde tussentijdse verslag ingediend. Verdere inspanningen zijn nodig om de overige in de regeling vastgelegde activiteiten uit te voeren.

Het nationaal comité voor de bestrijding van gewelddadig extremisme en terrorismebestrijding heeft deelgenomen aan projecten en workshops ter bevordering van regionale samenwerking op het gebied van veiligheid en capaciteitsopbouw om de uitdagingen aan te pakken bij de re-integratie van buitenlandse terroristische strijders en het voorkomen van radicalisering en gewelddadig extremisme. Noord-Macedonië richtte ook een werkgroep tussen agentschappen op en richtte een nationaal actieteam op om terrorisme te bestrijden. Het land heeft op doeltreffende wijze met Europol samengewerkt en informatie uitgewisseld over terrorismebestrijding en voltooid uitvoeringsmaatregelen inzake de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

f) De nieuwe module inzake door de financiële-inlichtingeneenheid (FIE) gemelde verdachte transacties volledig implementeren en een staat van dienst opbouwen wat betreft het gebruik ervan door het openbaar ministerie.

Het IT-casemanagementsysteem is door de FIE geïmplementeerd. De bevoegde autoriteiten (zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken, het Openbaar Ministerie, de belastingdienst, de financiële politiemacht en de douane) dienen bij de FIE elektronisch verslagen in over verdachte transacties. Indien bij de verwerking en analyse van dergelijke gegevens vermoedens van witwassen, terrorismefinanciering of andere misdrijven aan het licht komen, dient de FIE een verslag of een kennisgeving in bij de bevoegde autoriteiten.

In januari 2021 heeft de FIE een elektronisch systeem opgezet voor het monitoren van de resultaten van de stappen die de bevoegde instellingen hebben genomen naar aanleiding van de indiening door de FIE van een verslag of kennisgeving. Om een volledig beeld te krijgen van de efficiëntie en doeltreffendheid van het systeem, heeft de FIE bovendien elk verslag of bericht dat vanaf begin 2017 bij de bevoegde autoriteiten is ingediend, in het casemonitoringsysteem opgenomen.

g) Een einde maken aan de mogelijkheid om systematisch het staatsburgerschap te verwerven vanwege speciale economische belangen.

De wet inzake het staatsburgerschap van Noord-Macedonië staat de verwerving van het staatsburgerschap toe vanwege bijzondere economische belangen zonder voorafgaande verblijfsvereisten. Vanaf oktober 2021 hebben 115 personen het staatsburgerschap verworven vanwege economisch belang, wat een stijging betekent ten opzichte van 2020 (tot december 2020 hadden 103 personen het staatsburgerschap vanwege economisch belang verkregen). Gezien het feit dat de wet inzake het staatsburgerschap van Noord-Macedonië de verwerving van het staatsburgerschap toestaat vanwege bijzondere economische belangen zonder voorafgaande verblijfsvereisten, en gezien het aantal totale en succesvolle aanvragers, worden de migratie- en veiligheidsrisico's voor de EU nauwlettend in het oog gehouden. De Commissie heeft deze risico's onder de aandacht gebracht van Noord-Macedonië. De systematische toekenning van burgerschap in

ruil voor investeringen is van groot belang voor de EU en kan gevolgen hebben voor de visumvrije regeling, omdat deze kan worden gebruikt om de procedure voor visa voor kort verblijf en de daarmee gepaard gaande grondige beoordeling van individuele migratie- en veiligheidsrisico's te omzeilen. De Commissie is van mening dat, indien de uitvoering van deze wet een groter risico voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde van de lidstaten zou kunnen inhouden, de visumvrije regeling kan worden opgeschort²¹.

3. Aanbevelingen voor Noord-Macedonië

Noord-Macedonië heeft maatregelen genomen om de eerdere aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Verdere inspanningen zijn echter nodig op het gebied van migratiebeheer, bestrijding van het witwassen van geld, terrorismebestrijding, de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit, en de verwerving van het staatsburgerschap vanwege bijzondere economische belangen. Met name moeten de navolgende kwesties nader worden aangepakt.

- a) Prioriteit geven aan de afstemming van het visumbeleid van Noord-Macedonië op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- b) De voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.
- c) Een einde maken aan de mogelijkheid om systematisch het staatsburgerschap te verwerven vanwege speciale economische belangen.
- d) Vaststellen van geactualiseerde strategieën voor de bestrijding van terrorisme en ter voorkoming en bestrijding van gewelddadig extremisme en verdere vooruitgang boeken bij de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.
- e) De inspanningen voortzetten om corruptie en georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden door: i) de staat van dienst te verbeteren op het gebied van definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau, onder meer door de inbeslagneming van criminele vermogensbestanddelen; ii) de staat van dienst te verbeteren op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen wegens georganiseerde criminaliteit en het witwassen van geld; iii) deel te nemen aan meer gecoördineerde of gezamenlijke onderzoeken en vervolgingen met landen in de regio en met de lidstaten; en iv) ten volle gebruik te maken van het nationaal coördinatiecentrum voor de bestrijding van georganiseerde en zware criminaliteit.

²¹ Zie in dit verband Besluit (EU) 2022/366 van de Raad van 3 maart 2022 betreffende de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 69 van 4.3.2022, blz. 105).

V. Servië

1. Migratie, asiel en overname

1.1 Maatregelen op het gebied van migratie, asiel en samenwerking bij overname

In 2021 is Servië maatregelen blijven nemen op het gebied van grens- en migratiebeheer en asiel. De lidstaten meldden in het algemeen een goede samenwerking met Servië op het gebied van migratie en grensbeheer, alsook op het gebied van overname. Het rechtskader voor grenstoezicht is grotendeels geharmoniseerd met het EU-acquis. Servië bleef de strategie voor geïntegreerd grensbeheer en zijn actieplan doeltreffend uitvoeren, maar bleef onder ernstige migratiedruk staan, net als andere landen van de Westelijke Balkan. Servië voerde het stappenplan ter versterking van de capaciteit op het gebied van asiel en opvang verder uit, zoals overeengekomen met het EU-Asielagentschap.

Er werd regelmatig samengewerkt met Europol op vele niveaus om migrantensmokkel te bestrijden. Servië nam deel aan verschillende internationale operaties ter bestrijding van irreguliere migratie en mensenhandel. Het land voert ook een strategie voor 2017-2022 uit om mensenhandel te voorkomen en te beëindigen, die is gericht op de bescherming van vrouwen en kinderen. De Servische autoriteiten bleven hun capaciteit voor opvang en zorg van migranten in de specifieke context van de COVID-19-pandemie versterken.

De statusovereenkomst tussen Frontex en Servië²² is op 1 mei 2021 in werking getreden. Een verbindingsofficier van Frontex is in Belgrado gestationeerd (met een regionaal mandaat voor Servië, Bosnië en Herzegovina en Montenegro). De gezamenlijke operatie van Frontex en Servië is op 16 juni 2021 van start gegaan om irreguliere immigratie te controleren, grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken en de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te versterken. De gezamenlijke operatie van 2022 is gaande.

Eén lidstaat meldde een belangrijke overnamekwestie als gevolg van een verschil in interpretatie van een bilaterale overeenkomst; de onderhandelingen om dit op te lossen zijn aan de gang. Een andere lidstaat heeft informatie verstrekt over samenwerking ter bestrijding van het gebruik van valse/vervalste reisdocumenten. Daarnaast heeft een andere lidstaat gemeld dat drie Servische illegale immigratienetwerken zijn ontmanteld.

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) Aannemen van het Schengen-actieplan en zorgen voor voldoende betrokkenheid van alle betrokken overheidsinstellingen.

In oktober 2018 is begonnen met de uitvoering van het twinningproject “Ontwikkeling van het Schengen-actieplan” (IPA 2014); Hongarije en Litouwen waren de externe partners van het Servische ministerie van Binnenlandse Zaken. Het project evalueerde het rechtskader van Servië en de naleving van het Schengen-acquis, en droeg bij tot de aanpassing van de nationale wetgeving aan het Schengen-acquis. Het resultaat was een document dat kan worden gebruikt om het ontwerp-

²² Statusovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Servië inzake acties die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Servië uitvoert.

actieplan voor toetreding tot het Schengengebied af te ronden. Het project liep in december 2021 ten einde.

b) Een nieuwe strategie en een actieplan voor geïntegreerd grensbeheer (IBM) ontwikkelen en aannemen, overeenkomstig de nieuwe IBM-concepten.

Op 19 augustus 2021 werd een speciale werkgroep opgericht die belast was met het opstellen van de strategie voor geïntegreerd grensbeheer 2022-2027 in de Republiek Servië. De goedkeuring van de strategie en het actieplan is aan de gang.

c) De voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.

In 2021 werden 34 programma's gefinancierd om vluchtelingen, intern ontheemden en repatrianten bewust te maken van de visumvrije regeling, hun sociale integratie en beschikbare mechanismen voor de uitoefening van hun rechten. De overheid heeft lokale overheden gefinancierd om de behoeften van repatrianten aan te pakken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken implementeert de strategie voor re-integratie van repatrianten en de strategie voor sociale inclusie van Roma-mannen en -vrouwen in de Republiek Servië voor 2016-2025.

d) Het visumbeleid van Servië verder afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.

Het visumbeleid van Servië is niet afgestemd op de lijst van derde landen waarvan de onderdanen voor een kort verblijf in de EU in het bezit moeten zijn van een visum. De onderdanen van de volgende landen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, hebben geen visum nodig voor Servië: Armenië, Azerbeidzjan, Bahrein, Belarus, Bolivia, China, Cuba, Guinee-Bissau, India, Indonesië, Jamaica, Kirgizië, Koeweit, Kazachstan, Mongolië, Oman, Qatar, Rusland, Suriname en Turkije.

Het gebrek aan afstemming op het visumbeleid van de EU leidt in toenemende mate tot irreguliere stromen op de Westelijke Balkanroute, en heeft negatieve gevolgen voor de uitvoering van het migratie- en grensbeheer in Servië, en moet prioritair worden aangepakt. Uit gegevens van de eerste maanden van 2022 blijkt met name dat onderdanen van Burundi, Tunesië, India, Cuba en Turkije uit Servië vertrokken om irreguliere reizen naar EU-lidstaten voort te zetten langs de migratieroute van de Westelijke Balkan. Het visumbeleid van derde landen kan een aanzienlijke invloed hebben op de irreguliere migratie naar de EU. Afstemming van het visumbeleid op dat van de EU draagt derhalve bij tot de goede werking van de visumvrije regeling van deze partners met de EU. Op 20 oktober 2022 deelde Servië de Commissie mee te hebben besloten de visumplicht in te voeren voor onderdanen van Burundi²³ en Tunesië²⁴, overeenkomstig de toezeggingen die Servië op het hoogste politieke niveau aan de Commissie had gedaan. Servië heeft zich ertoe verbonden zijn visumbeleid verder aan te passen aan de lijst van derde landen waarvan de onderdanen voor kort verblijf in de EU visumplichtig zijn, met name door uiterlijk eind 2022 de visumplicht in te voeren voor Indiase onderdanen. De Commissie verwacht dat het visumbeleid verder zal worden aangepast,

²³ Het besluit is op 22 oktober 2022 in werking getreden.

²⁴ Het besluit is op 20 november 2022 in werking getreden.

overeenkomstig deze toezeggingen, en verneemt graag van Servië welke stappen nu volgen en hoe daaraan daadwerkelijk uitvoering zal worden gegeven. In het kader van het visumopsporingsmechanisme en overeenkomstig artikel 8 van de visumverordening zal de Commissie de maatregelen van Servië met het oog op aanpassing aan de EU-visumwetgeving voortdurend monitoren en beoordelen.

1.2 Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

In 2021 werden in de lidstaten 3 390 verzoeken om internationale bescherming ingediend door onderdanen van Servië, een stijging van 22 % ten opzichte van 2020 (2 780). Het percentage ingewilligde verzoeken is gestegen van 4 % in 2020 naar 6 % in 2021.

Het aantal irreguliere grensoverschrijdingen van de buitengrenzen van de EU door Servische onderdanen is gestegen met 28 % van 21 in 2020 tot 37 in 2021. Het aantal Servische onderdanen waarvan is vastgesteld dat zij irregulier in de lidstaten verbleven is met 12 % gedaald, met 14 430 personen in 2021 tegen 16 355 in 2020. Na de gestage daling die sinds 2018 werd geregistreerd, steeg in 2021 het aantal Servische onderdanen aan wie de toegang werd geweigerd met 15 % (8 265 in 2021 tegenover 7 210 in 2020).

Zowel het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten voor Servische onderdanen (5 650 in 2021 tegenover 6 265 in 2020) als het aantal teruggekeerde personen (3 020 in 2021 tegenover 3 540 in 2020) zijn in 2021 gedaald ten opzichte van 2020, respectievelijk met 10 % en 15 %. Frontex meldt een goede algemene ervaring met in Servië uitgevoerde activiteiten op het gebied van terugkeer.

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

Servië is zich blijven inzetten voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (waaronder drugshandel en mensenhandel) en terrorisme, voor corruptiepreventie en voor een betere justitiële samenwerking in strafzaken. De lidstaten melden een goede algemene samenwerking met Servië op het gebied van veiligheid. Servië is blijven samenwerken met Europol en Eurojust en heeft met verscheidene lidstaten gezamenlijke activiteiten ondernomen. Het beveiligde communicatiekanaal Siena is operationeel en wordt regelmatig gebruikt. Er is een degelijke samenwerking tussen Servië en Cepol.

De eerste fase van de grondwets hervorming ter versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht werd in februari 2021 met succes afgerond met de afkondiging van de grondwettelijke amendementen in het Parlement. De uitvoeringswetgeving die naar verwachting tegen februari 2023 zal worden aangenomen, zal van belang zijn om de waarborgen tegen mogelijke politieke invloed op de rechterlijke macht te versterken.

In 2021 heeft Servië de operaties tegen de georganiseerde criminaliteit geïntensiveerd na een vermindering van de activiteiten in 2020 als gevolg van de COVID-19-pandemie. Een bijzondere inspanning werd besteed aan de bestrijding van drugsmokkel en de illegale vervaardiging van en handel in wapens. Er zijn veel operationele activiteiten uitgevoerd in samenwerking met Europol; de Servische politie nam ook deel aan veel analytische Empact-projecten. Servië meldde bijzonder nauwe samenwerking met één lidstaat om de internationale samenwerking bij de confiscatie van criminele vermogensbestanddelen te verbeteren. In de tweede helft van 2021 zijn voorbereidende werkzaamheden begonnen om het wetboek van strafrecht te wijzigen, met de nadruk op

georganiseerde criminaliteit, met name het voorkomen van de illegale vervaardiging en smokkel van wapens.

Er blijven echter nog een aantal uitdagingen bestaan. Criminele netwerken die afkomstig zijn uit of banden hebben met Servië, blijven actief in de EU. Hun criminele activiteiten zijn divers en omvatten georganiseerde vermogenscriminaliteit (inbraken, criminaliteit in verband met gestolen motorvoertuigen, overvallen), migrantensmokkel, digitale criminaliteit, fraude met niet-contante betalingen, productie en handel in illegale tabak, en drugshandel (met name de handel in cocaïne en heroïne)²⁵. Servië is een belangrijk doorvoerland voor het smokkelen van migranten langs de Westelijke Balkanroute, en Servische smokkelaars zijn dan ook actief betrokken bij het vervoer van irreguliere migranten door de regio. In verschillende lidstaten worden slachtoffers van Servische netwerken van mensenhandel uitgebuit, met inbegrip van minderjarigen, met name bij arbeidsuitbuiting en gedwongen criminaliteit. In de strijd tegen het terrorisme beschouwt Servië de terugkeer van buitenlandse terroristische strijders als zijn grootste veiligheidskweslie.

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) Verbetering van de staat van dienst op het gebied van onderzoeken, tenlasteleggingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau, met inbegrip van de inbeslagneming en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen.

Servië heeft wijzigingen doorgevoerd om zijn staat van dienst op het gebied van onderzoeken, tenlasteleggingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau, met inbegrip van de inbeslagneming en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen, te verbeteren.

In corruptiezaken op hoog niveau is het aantal tenlasteleggingen en definitieve veroordelingen in 2021 licht gestegen ten opzichte van 2020.

Op basis van aanklachten van het openbaar ministerie voor georganiseerde criminaliteit hebben de rechtbanken in 2021 in eerste aanleg tien personen veroordeeld (tegen 22 in 2020). Er waren definitieve veroordelingen jegens 19 personen (tegenover elf in 2020). Het openbaar ministerie voor georganiseerde criminaliteit gelastte onderzoeken tegen 22 personen en vaardigde 22 tenlasteleggingen uit (tegen 19 in 2020). Net als in 2020 waren er geen gevallen met een definitieve confiscatie van vermogensbestanddelen (tegenover drie in 2019). Servië moet nog steeds een overtuigende staat van dienst opbouwen bij het confisqueren van vermogensbestanddelen in corruptiezaken.

In 2021 ontvingen de speciale diensten voor corruptiebestrijding in de hogere parketten 3 035 strafrechtelijke klachten (tegen 2 936 in 2020). Zij gelastten 270 onderzoeken en startten parallelle financiële onderzoeken tegen 67 personen (vergeleken met 23 in 2020). In totaal werden 540 tenlasteleggingen uitgevaardigd (470 in 2020). De rechtbanken hebben in eerste aanleg tegen 271 personen een vonnis uitgesproken op basis van tenlasteleggingen van deze diensten (230 in 2020). Er waren definitieve veroordelingen tegen 255 personen (vergeleken met 195 in 2020).

In 2021 werden door algemene juridische aanklagers (niet van gespecialiseerde afdelingen) 29 onderzoeken gelast voor strafbare feiten in verband met corruptie en economische criminaliteit (22 in

²⁵ Bijdragen van de lidstaten aan de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021.

2020) en hebben zij minder aanklachten ingediend dan in 2020 als gevolg van de geleidelijke verschuiving van zaken naar de gespecialiseerde afdelingen (63 aanklachten in 2021 tegen 136 in 2020). De rechtbanken veroordeelden 132 personen in eerste aanleg en 80 personen in laatste aanleg. Slechts in een zaak was er een definitieve confiscatie van vermogensbestanddelen (tegenover drie in 2020).

b) Goedkeuring van een nieuwe anticorruptiestrategie die wordt geschraagd door een geloofwaardig en realistisch actieplan en een doeltreffend coördinatiemechanisme.

Aangezien de nationale anticorruptiestrategie voor 2013-2018 is verstreken, moet Servië een nieuwe strategie vaststellen en opstarten die wordt geschraagd door een realistisch actieplan en een doeltreffend coördinatiemechanisme. De ontwikkeling van deze nieuwe strategie en het actieplan is echter nog aan de gang.

Voor sectoren die bijzonder kwetsbaar zijn voor corruptie heeft Servië in september 2021 het operationele plan voor de preventie van corruptie op gebieden met een bijzonder risico aangenomen.

Ten slotte heeft het ministerie van Onderwijs in oktober 2021 een specifiek operationeel plan voor de bestrijding van corruptie in het onderwijs vastgesteld, en heeft het ministerie van Volksgezondheid in december 2021 een plan tegen de corruptie in de gezondheidssector aangenomen. Beide plannen moeten in 2022 worden uitgevoerd.

c) Verdere vooruitgang boeken bij de uitvoering van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan.

In het kader van doelstelling 1 van het gezamenlijk actieplan heeft de regering in december 2021 de minister van Binnenlandse Zaken benoemd tot nationale coördinator voor preventie en bestrijding van terrorisme. Er bestaat een nationaal coördinatieorgaan dat belast is met de coördinatie van het voorkomen en bestrijden van terrorisme.

In het kader van doelstelling 2 heeft de regering het actieplan voortgezet om terugkerende terroristische strijders met Servisch staatsburgerschap te identificeren wanneer zij de staatsgrens overschrijden.

d) Meer inspanningen leveren ter voorkoming van alle vormen van radicalisering die leiden tot gewelddadig extremisme en terrorisme, met inbegrip van gewelddadig rechts-extremisme.

Servië zet zijn inspanningen op dit gebied voort. In 2021 werd het Siena-platform intensief gebruikt. Tussen april en mei 2021 richtte Servië zich, samen met Europol, op extremistische content online. Tsjechië meldde samenwerking met Servië bij de bestrijding van fakenieuws. Het doel is journalisten en verkiezingswaarnemers sterker te doen staan wanneer zij geconfronteerd worden met desinformatie en propaganda.

3. Aanbevelingen voor Servië

Servië heeft maatregelen genomen om de eerdere aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Verdere inspanningen zijn echter nodig op het gebied van visumbeleid, grensbeheer, de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit, en de preventie en bestrijding van alle vormen van gewelddadig extremisme. Met name moeten de navolgende kwesties nader worden aangepakt.

a) Goedkeuring van een nieuwe strategie en een actieplan voor geïntegreerd grensbeheer (IBM) in overeenstemming met de nieuwe IBM-concepten.

- b) Gevolg geven aan de toezeggingen die op het hoogste politieke niveau zijn gedaan en prioriteit hechten aan de afstemming van het visumbeleid van Servië op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- c) Goedkeuring van een nieuwe anticorruptiestrategie die wordt gevolgd door een geloofwaardig en realistisch actieplan.
- d) Verbeteren van de staat van dienst bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van drugshandel, witwassen van geld, confiscatie van criminele vermogensbestanddelen en uitbuiting van migranten in de lidstaten.
- e) Doorgaan met de uitvoering van de bilaterale regeling in het kader van het gezamenlijk actieplan inzake terrorismebestrijding voor de Westelijke Balkan, met name wat betreft de bestrijding van terrorismefinanciering (doelstelling 4) en de bescherming van kritieke infrastructuur (doelstelling 5); de nieuwe strategie en het nieuwe actieplan inzake terrorismebestrijding en preventie van gewelddadig extremisme aannemen, waarin alle vormen van radicalisering en gewelddadig extremisme zijn opgenomen (ongeacht de politieke, religieuze of etnonationalistische onderliggende oorzaken ervan) in overeenstemming met het EU-beleid.

VI. Georgië

1. Migratie, asiel en overname

1.1. Maatregelen om ervoor te zorgen dat voortdurend aan de benchmarks voor visumliberalisering wordt voldaan

De lidstaten bevestigden dat de goede samenwerking met de Georgische autoriteiten op het gebied van terugkeer en overname wordt voortgezet. Het beproefde systeem voor het beheer van overnamedossiers bleek bijzonder nuttig tijdens de pandemie. De inspanningen om de professionele en sociale re-integratie van repatrianten te vergemakkelijken, werden voortgezet door middel van het re-integratieprogramma van de staat.

Op 11 februari 2021 is een herziene werkregeling tussen Frontex en Georgië ondertekend²⁶. Door geavanceerde samenwerking met Frontex neemt Georgië deel aan gezamenlijke operaties en gezamenlijke terugkeeroperaties. Er zijn meer Frontex-functionarissen ingezet op Georgische internationale luchthavens en Georgische politiefunctionarissen zijn ingezet op luchthavens in de betrokken lidstaten.

Georgië past de nieuwe migratiestrategie voor 2021-2030 en het bijbehorende actieplan voor 2022 toe. In 2021 is Georgië waarnemer geworden bij het Europees migratienetwerk (EMN). In augustus 2021 werd een nieuw actieplan goedgekeurd om staatloosheid terug te dringen.

De meest recente strategie voor geïntegreerd grensbeheer en het bijbehorende actieplan liepen in 2018 af. De nieuwe strategie en het nieuwe actieplan zijn nog niet goedgekeurd: naar verwachting gebeurt dit in het najaar van 2022. De inspanningen ter versterking van de veiligheid en beveiliging van de

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.>

grens met nieuwe infrastructuur en aanvullende uitrusting zijn voortgezet, waarbij de capaciteit te land, in de lucht en ter zee is versterkt.

Georgië werkt regelmatig, zowel operationeel als analytisch, samen met Europol, onder meer op het gebied van migrantensmokkel. Om criminele netwerken die bij deze activiteit betrokken zijn, aan te pakken, werkt het land bilateraal samen met de lidstaten, onder meer via een uitgebreid netwerk van politieattachés.

Georgië deelde mee dat het informatie uitwisselt met Interpol over verloren en gestolen paspoorten. Niet-biometrische paspoorten zullen volledig zijn uitgefaseerd tegen 31 december 2024, wanneer alle niet-biometrische documenten zijn verlopen. Op 1 januari 2022 bedroeg het resterende aantal geldige niet-biometrische paspoorten in totaal 12 371.

Eén lidstaat meldde samenwerking met Georgië bij de bestrijding van documentfraude. Met een andere lidstaat werd een bilaterale overeenkomst ondertekend ter bestrijding van illegale immigratie.

1.2. Genomen maatregelen op het gebied van migratie om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht

a) De kwestie van ongegronde asiolverzoeken in de lidstaten proactief blijven aanpakken; de voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.

Georgië heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om ongegronde asiolverzoeken in de lidstaten aan te pakken. Sinds 1 januari 2021 zijn 2 202 burgers verhinderd het land te verlaten op basis van wetgeving die de autoriteiten toestaat om vertrek naar de lidstaten te voorkomen als niet aan basisvoorwaarden (bestaansmiddelen enz.) wordt voldaan. Mensen die Georgiërs helpen die illegaal in het buitenland verblijven, kunnen worden vervolgd, hoewel de autoriteiten erkennen dat deze procedures niet gemakkelijk te uit te voeren zijn.

Georgië voerde ook gerichte voorlichtings- en bewustmakingscampagnes over reis- en verblijfsvoorwaarden in de EU.

b) Het visumbeleid van Georgië verder afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.

Het visumbeleid van Georgië is niet afgestemd op de lijst van derde landen waarvan de onderdanen voor een kort verblijf in de EU in het bezit moeten zijn van een visum. Onderdanen van de volgende landen hebben wel een visum nodig voor de EU, maar niet voor Georgië: El Salvador, Ecuador, Iran, Jordanië, Kazachstan, Koeweit, Kirgizië, Libanon, Oman, Qatar, Rusland, Saoedi-Arabië, Zuid-Afrika, Tadzjikistan, Thailand, Turkije, Turkmenistan en Uzbekistan. Op dit punt heeft Georgië in 2021 geen vooruitgang geboekt.

1.3. Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

In 2021 is het aantal verzoeken om internationale bescherming in de lidstaten met 69 % gestegen ten opzichte van 2020, met 14 600 verzoeken in 2021 en 8 650 in 2020. Het percentage ingewilligde verzoeken is licht gedaald van 4,3 % in 2020 naar 4,9 % in 2021.

In 2021 zijn 30 Georgische onderdanen irregulier de grens van de lidstaten overgestoken, identiek aan het aantal in 2020. In 2021 is het aantal Georgische onderdanen waarvan is vastgesteld dat zij irregulier in de lidstaten verbleven met 28 % gestegen, 13 000 personen in 2021 tegenover 10 165 in 2020. Als gevolg van dezelfde stijgende trend is het aantal weigeringen van toegang voor Georgische onderdanen met 50 % gestegen, van 2 065 in 2020 naar 3 105 in 2021.

In 2021 daalde het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten voor Georgische onderdanen met 13 % (10 595 in 2021 tegenover 12 120 in 2020) evenals het aantal teruggekeerde personen (5 495 in 2021 tegenover 6 330 in 2020). Frontex meldt echter een bevredigende uitvoering van de EU-overnameovereenkomst in 2021. Verscheidene lidstaten maken melding van een goede samenwerking met Georgië, met name wat betreft het gebruik van terugkeervluchten.

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

2.1. Maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat voortdurend aan de benchmarks wordt voldaan

De lidstaten melden een goede algemene samenwerking met Georgië op het gebied van veiligheid. Georgië is blijven samenwerken met Europol en Eurojust en heeft met verscheidene lidstaten gezamenlijke activiteiten ondernomen. Het land werkte regelmatig samen met EU-kantoren voor de ontneming van vermogensbestanddelen en voerde tijdig verzoeken uit.

Georgië bleef corruptie bestrijden: in 2021 werden 197 personen vervolgd en 117 veroordeeld, waaronder zeven hooggeplaatste ambtenaren. Er werd een aanzienlijke inspanning geleverd om gespecialiseerde aanklagers en financiële onderzoekers op te leiden, met de nadruk op technieken voor het traceren van activa en procedures voor bevrozing en confiscatie van vermogensbestanddelen. Op 16 maart 2021 werd de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van corruptiebestrijding overgedragen van het ministerie van Justitie aan de regering, waarbij de premier de directe toezichthouder van het hele beleid werd. In april 2021 heeft de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco) een verslag gepubliceerd waarin wordt bevestigd dat Georgië zijn in 2017 uitgebrachte aanbevelingen inzake corruptiebestrijding grotendeels heeft uitgevoerd.

Georgië is doorgegaan met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in het kader van de nationale strategie 2021-2024 ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het bijbehorende actieplan 2021-2022. Er zijn met name inspanningen geleverd in de strijd tegen cybercriminaliteit, drugshandel en witwasregelingen die door de georganiseerde criminaliteit worden gebruikt; deze activiteiten omvatten frequente internationale samenwerking. Georgië heeft de uitvoering van de vorige nationale strategie inzake schadelijk drugsgebruik en zijn actieplan 2021-2022 afgerond. De nieuwe strategie 2022-2026 en het nieuwe actieplan 2022-2023 zullen naar verwachting in 2022 worden goedgekeurd. De nationale strategie 2021-2026 ter voorkoming van drugsmisbruik wordt momenteel uitgevoerd. Op 11 juli 2021 is de strategie voor het inlichtingengestuurde politieoptreden voor 2021-2025 vastgesteld. De capaciteitsopbouw voor het opleiden van extra specialisten op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld is in 2021 voortgezet.

Georgië neemt actief deel aan het door Europol uitgevoerde project voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de landen van het Oostelijk Partnerschap. De samenwerking met Cefpol bleef intensief, met name wat betreft de intensivering van het uitwisselingsprogramma: veel

Georgische veiligheids- en politiefunctionarissen profiteerden van stages bij relevante instellingen van de lidstaten.

Georgië voert een nationale strategie en actieplan uit voor de strijd tegen het terrorisme. Het land is betrokken bij de internationale inspanningen om het terrorisme te bestrijden en is een actief lid van de wereldwijde coalitie tegen Da'esh. Georgië beschikt over een alomvattend rechtskader om de financiering van terrorisme strafbaar te stellen.

Georgische georganiseerde misdaadnetwerken blijven in de EU niettemin een van de meest actieve georganiseerde misdaadnetwerken op het gebied van vermogenscriminaliteit, zoals inbraken, diefstal van voertuigen en voertuigonderdelen en georganiseerde winkeldiefstal. Georgische criminele netwerken blijven ook betrokken bij de smokkel van irreguliere migranten van Turkije naar de EU.

Op 30 december 2021 heeft het parlement via een overhaaste procedure een wetgevingspakket aangenomen waarbij de staatsinspectiedienst, waarvoor EU-steun werd verleend, werd ontbonden. De staatsinspecteur werd ontslagen zonder de standaardprocedure te volgen. Dit leidde tot bezorgdheid over de handhaving van de onafhankelijkheid van de Georgische autoriteit voor gegevensbescherming, die een benchmark is in het kader van visumliberalisering. In de plaats van de staatsinspectiedienst en de functie van staatsinspecteur zijn twee afzonderlijke instanties opgericht: de bijzondere opsporingsdienst en de dienst voor de bescherming van persoonsgegevens.

2.2. Maatregelen om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht

a) Verbeteren van de efficiëntie van de instanties voor corruptiebestrijding en de rechtshandavingsinstanties, zodat zaken van ernstige corruptie beter kunnen worden aangepakt; ervoor zorgen dat al deze zaken worden onderzocht.

Op 16 maart 2021 werd de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van corruptiebestrijding overgedragen van het ministerie van Justitie aan het administratiekantoor van de regering, waarbij de premier de directe toezichthouder van het hele beleid werd. Op 9 juni 2021 is binnen het administratiekantoor van de regering het secretariaat voor corruptiebestrijding opgericht om de taken van het secretariaat van de corruptiebestrijdingsraad uit te oefenen, de nieuwe anticorruptiestrategie en de actieplannen ervan te ontwikkelen en toe te zien op de uitvoering ervan.

In 2021 werden 218 onderzoeken gestart, 197 personen vervolgd en 117 personen werden veroordeeld in verband met corruptie. Van de vervolgingen en veroordelingen in 2021 werden 14 hooggeplaatste ambtenaren, waaronder de viceminister, een plaatsvervangend officier van justitie, het hoofd en adjunct-hoofd van de publiekrechtelijke rechtspersoon, gouverneurs, adjunct-gouverneurs, een adjunct-burgemeester en leden van lokale raden (ten tijde van het plegen van het strafbare feit) vervolgd en zeven veroordeeld voor corruptie. Er moet echter meer worden gedaan om corruptie op hoog niveau aan te pakken en met name om de rol van gevestigde grootschalige belangen en hun invloed in zowel de economische als de politieke sfeer aan te pakken²⁷.

²⁷ Zie het Advies van de Commissie over het verzoek van Georgië om toetreding tot de Europese Unie, COM(2022) 405 final.

b) Afronden van de hervorming van het Hooggerechtshof door de selectieprocedure voor rechters volledig in overeenstemming te brengen met de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en de Europese normen; afronden van de hervorming van het openbaar ministerie, onder meer door een scheiding van de machten van rechercheurs en openbare aanklagers.

Tussen 2019 en 2021 werden 28 rechters van het Hooggerechtshof voor het leven benoemd. Deze benoemingen, die dateren van voordat de bestaande tekortkomingen in het benoemingsproces werden aangepakt, zijn niet in overeenstemming met de aanbevelingen van de OVSE/het Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten en de Commissie van Venetië van de Raad van Europa. De EU had herhaaldelijk haar bezorgdheid tot uitdrukking gebracht²⁸ over deze procedure die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het vertrouwen van het publiek in het Georgische rechtsstelsel ondermijnde.

Op 30 september 2020 en op 1 april 2021 heeft het Georgische parlement amendementen aangenomen betreffende de selectieprocedure voor rechters van het Hooggerechtshof. Een aantal aanbevelingen van de Commissie van Venetië werd echter niet opgevolgd en er is verder werk nodig om de procedure voor de benoeming van rechters van het Hooggerechtshof volledig af te stemmen op die aanbevelingen.

De tweede tranche van 75 miljoen EUR aan macro-financiële bijstand aan Georgië is door de Commissie in haar besluit van 7 oktober 2021 geannuleerd, met name omdat niet is voldaan aan de voorwaarde in verband met de rechterlijke macht, d.w.z. de onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en de kwaliteit van het rechtsstelsel te vergroten. De selectie van rechters van het Hooggerechtshof ging door zonder de wetswijzigingen die nodig waren om ervoor te zorgen dat alle aanbevelingen van de Commissie van Venetië volledig worden nageleefd. Het proces waarborgde evenmin de gelijke behandeling van alle kandidaten. Voorts zijn verscheidene amendementen die tot doel hadden de transparantie van het rechtsstelsel te vergroten, niet aangenomen.

Amendementen die voorzien in een duidelijke scheiding van de bevoegdheden van aanklagers en opsporingsambtenaren bij een onderzoek, zijn op 24 november 2021 aan het parlement voorgelegd; de wetgevingsprocedure loopt.

a) De operationele ontwikkeling van de financiële-inlichtingeneenheid (FIE) afronden door ervoor te zorgen dat deze: i) in staat is alle vereiste informatie van rapporterende entiteiten te verkrijgen; en ii) tijdig volledige toegang heeft tot de nodige financiële, administratieve en rechtshandhavingsinformatie om haar werkzaamheden naar behoren uit te voeren.

Volgens door Georgië verstrekte informatie en het meest recente Moneyval-verslag²⁹ is de operationele ontwikkeling van de FIE afgerond. Als gevolg van andere tekortkomingen wordt in hetzelfde verslag echter gesteld dat de algemene performance van de FIE van Georgië slechts gedeeltelijk in overeenstemming is met de aanbevelingen ervan.

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

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

b) Verdere inspanningen leveren ter voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, met name het witwassen van winst uit illegale activiteiten.

Georgië is doorgegaan met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in het kader van zijn nationale strategie en de bijbehorende actieplannen. Het Georgische verbindingsbureau bij Europol werkt nauw samen met de teams in het Europees Centrum tegen zware en georganiseerde criminaliteit. De bilaterale samenwerking werd ook versterkt, onder meer door middel van bilaterale regelingen en het netwerk van politieattachés voor elf lidstaten, met bijzondere aandacht voor de bestrijding van het witwassen van geld.

In 2021 registreerde de Georgische verbindingsmagistraat bij Eurojust twee nieuwe zaken, terwijl door nationale leden van Eurojust 21 nieuwe zaken werden geregistreerd ten aanzien van Georgië. Deze zaken hebben voornamelijk betrekking op corruptie, migrantensmokkel, oplichting en fraude, en het witwassen van geld. In 2021 ondertekende Georgië een nieuwe overeenkomst voor een gemeenschappelijk onderzoeksteam in een door Eurojust ondersteunde zaak.

Ondanks de bovengenoemde maatregelen blijven criminele netwerken die afkomstig zijn uit of banden hebben met Georgië actief in de EU. Hun criminele activiteiten zijn divers en omvatten georganiseerde vermogenscriminaliteit (inbraken, criminaliteit in verband met gestolen motorvoertuigen, overvallen), migrantensmokkel en drugshandel (met name de handel in heroïne)³⁰.

c) Verdere inspanningen leveren om de nationale wetgeving volledig in overeenstemming te brengen met het EU-acquis inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

In 2021 heeft Georgië een inspanning geleverd om zijn wetgeving inzake witwassen en terrorismefinanciering beter af te stemmen op die van de EU. Dit maakte het voor de Georgische autoriteiten mogelijk om gevolg te geven aan de lijsten van het Sanctiecomité van de Verenigde Naties zodra deze werden gepubliceerd. Een andere wetwijziging zal de FMS (Georgische FIE) toestaan om meer vertrouwelijke informatie te verstrekken aan meer nationale instellingen (met inbegrip van het ministerie van Financiën) dan voorheen voor strafbare feiten in verband met het witwassen van geld en terrorismefinanciering. De wetgevingsprocedure voor de goedkeuring van deze amendementen loopt nog.

3. Aanbevelingen voor Georgië

Over het geheel genomen blijft Georgië voldoen aan de benchmarks voor visumliberalisering en heeft het actie ondernomen om de eerdere aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Verdere inspanningen zijn echter nodig op het gebied van visumbeleid en de bestrijding van het witwassen van geld en georganiseerde criminaliteit. Met name moeten de navolgende kwesties nader worden aangepakt.

- a) Het visumbeleid van Georgië afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvoor een visumplicht geldt, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- b) Verdere inspanningen leveren om ongegronde asiolverzoeken in de lidstaten aan te pakken; de voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante

³⁰ Bijdragen van de lidstaten aan de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021.

migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asielverzoeken indienen.

- c) Meer inspanningen leveren om corruptie aan te pakken, met name de rol van gevestigde grootschalige belangen en hun invloed in zowel de economische als de politieke sfeer, in het bijzonder door het versterken van de onafhankelijkheid en coördinatie van corruptiebestrijdingsinstanties en hen de nodige middelen ter beschikking te stellen.
- d) De inspanningen afronden om de nationale wetgeving volledig in overeenstemming te brengen met het EU-acquis inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.
- e) Meer inspanningen leveren tegen de georganiseerde criminaliteit, met name de netwerken die verbonden zijn met operaties in de EU.
- f) De procedure voor de benoeming van rechters van het Hooggerechtshof volledig in overeenstemming brengen met de aanbevelingen van de Commissie van Venetië, en wetgeving vaststellen en uitvoeren voor de beoordeling van de integriteit en het functioneren van de rechters van het Hooggerechtshof.
- g) De onafhankelijkheid van de gegevensbeschermingsautoriteit waarborgen.

VII. Republiek Moldavië

1. Migratie, asiel en overname

In 2021 meldden de lidstaten goede algemene samenwerking met de Republiek Moldavië (hierna “Moldavië” genoemd) op het gebied van migratie- en grensbeheer, met inbegrip van overname. Er waren enkele meldingen over de terugkeer van onderdanen van derde landen, met name personen die getrouwd zijn met Moldavische burgers, maar hierbij ging het over een erg beperkt aantal zaken. Bij de behandeling van overnameverzoeken van Moldavië werd ook gewezen op een aantal administratieve vertragingen. Vier lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Letland en Litouwen) meldden bilaterale operationele activiteiten en projecten met het land op het gebied van migratie- en grensbeheer.

Moldavië bleef zich inspannen om grensbeheer en migratiesystemen te verbeteren door te investeren in infrastructuur, software en opleiding. Er is ook een samenwerkingsplan opgestart tussen Frontex en de Moldavische grenspolitie. In december 2021 is het plan hernieuwd voor de periode 2022-2024.

De missie van de Europese Unie voor bijstandsverlening inzake grensbeheer aan Moldavië en Oekraïne (EUBAM) heeft zijn werkzaamheden vanaf 24 februari 2022 onmiddellijk geheroriënteerd om te helpen bij het beheer van ontheemden uit Oekraïne. Maatregelen omvatten advies over het stroomlijnen van migratiestromen, bijstand aan kwetsbare migranten, het verstrekken van informatie over de basisprocedures voor grenscontrole die moeten worden gevolgd voor binnenkomst, en bijstand bij de douane-inklaring van humanitaire hulp. Op 2 juni is tussen de Commissie, Oekraïne en Moldavië een nieuw memorandum van overeenstemming³¹ ondertekend, dat voorziet in de mogelijkheid dat EUBAM op verzoek van een van de landen gebruikmaakt van

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

uitvoeringsbevoegdheden bij grenstoezicht. EUBAM werkt volledig samen met Frontex-personeel om de belangrijkste grensdoorlaatposten te bestrijken.

Wat de beveiliging van documenten betreft, levert Moldavië nu alleen biometrische ICAO-conforme paspoorten. Het uitfaseren van niet-ICAO-conforme paspoorten is op 1 januari 2021 voltooid. Moldavië heeft intensieve opleidingen voortgezet voor personeelsleden die met paspoorten te maken hebben. Moldavië werkt regelmatig en systematisch samen met Interpol op het gebied van verloren en gestolen paspoorten.

In 2021 werd Moldavië waarnemer in het Europees migratienetwerk.

1.1. Maatregelen op het gebied van migratie om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht

In het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

a) de voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling blijven afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.

Het onderwerp visumvrij reizen naar de EU wordt regelmatig behandeld in de voorlichtingscampagnes over algemene Europese integratiekwesties. Een gerichtere actie in 2021 was de publicatie van een herziene editie van de gids over het vrije verkeer in de EU voor Moldavische burgers. Via bemiddelaars binnen de lokale gemeenschap worden campagnes op maat uitgevoerd onder kwetsbare minderheden.

b) Het visumbeleid van Moldavië verder afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.

Het visumbeleid van Moldavië is niet afgestemd op de lijst van derde landen waarvan de onderdanen voor een kort verblijf in de EU in het bezit moeten zijn van een visum. De onderdanen van de volgende landen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, hebben geen visum nodig voor Moldavië: Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Cuba, El Salvador, Ecuador, Kazachstan, Kirgizië, Rusland, Tadzjikistan, Turkije en Uzbekistan. In 2021 waren er geen significante ontwikkelingen.

1.2. Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

Het aantal verzoeken om internationale bescherming dat Moldavische onderdanen in lidstaten hebben ingediend, is tussen 2020 en 2021 met 63 % gestegen, met 4 830 verzoeken in 2020 tegen 7 885 verzoeken in 2021. Het percentage ingewilligde verzoeken bedroeg 1,0 % in 2021, onveranderd ten opzichte van 2020.

In 2021 is het aantal pogingen van Moldavische onderdanen om de buitengrenzen van de EU irregulier te overschrijden zeer gering gebleven (21) en lager dan in 2020 (34). Het aantal Moldavische onderdanen dat irregulier in de lidstaten bleek te verblijven, is gestegen van 24 610 in 2020 naar 42 150 in 2021 (een stijging van 71 %). In 2021 bedroeg het aantal Moldavische

onderdanen aan wie de toegang tot de lidstaten werd geweigerd 9 065, wat 11 % minder is dan in 2020, het jaar waarin het hoogste aantal ooit voor deze nationaliteit werd bereikt (10 150).

In 2021 is het aantal tegen Moldavische onderdanen uitgevaardigde terugkeerbevelen met 17 % gestegen (7 935 in 2021 tegenover 6 765 in 2020). Het aantal Moldavische onderdanen dat is teruggekeerd, lag echter 14 % lager dan in 2020 (2 785 in 2021 tegenover 3 240 in 2020). Niettemin melden de lidstaten een goede samenwerking bij de overname van eigen onderdanen en Frontex meldt een soepele uitvoering van terugkeeroperaties.

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

In 2021 is Moldavië blijven samenwerken met verscheidene lidstaten op het gebied van veiligheid.

Moldavië is voortgegaan met de uitvoering van de nationale drugsbestrijdingsstrategie 2020-2027, de strategie voor de bestrijding van witwassen van geld en terrorismefinanciering 2020-2025 en de nationale strategie 2018-2023 ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. De laatste strategie heeft tot doel de diensten voor slachtoffers van mensenhandel en kwetsbare groepen (waaronder migranten en asielzoekers) en de systematische opleiding van onderzoekers, openbare aanklagers en rechters te verbeteren, om de gevallen van mensenhandel aan te pakken. De nationale strategie voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit liep echter in 2019 ten einde; de nieuwe strategie en het bijbehorende actieplan zijn nog steeds niet goedgekeurd.

Het nationale anticorruptiecentrum zette zich verder in voor de bestrijding van corruptie in samenwerking met het anticorruptiebureau van het openbaar ministerie (een gespecialiseerde afdeling van het openbaar ministerie).

Moldavië heeft aanzienlijk geïnvesteerd in beleidshervormingen om georganiseerde criminaliteit en illegale geldstromen tegen te gaan. In 2021 werden 18 georganiseerde criminele groepen onderzocht en werden 44 groepsleden gearresteerd. Moldavië wordt beschouwd als een betrouwbare partner in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, met name bij de bestrijding van cybercriminaliteit (bv. onderzoek naar online betalingsfraude/afpersing, het uitbannen van seksuele uitbuiting van kinderen online). De regering en het parlement hebben een reeks wetswijzingen opgesteld inzake bevrozing, ontneming en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen, teneinde de efficiëntie te verbeteren van het agentschap voor terugvordering van criminele vermogensbestanddelen (een gespecialiseerde autonome onderafdeling die sinds 2018 in het nationaal anticorruptiecentrum actief is). Het wetgevingsproces is echter nog aan de gang.

Criminele netwerken die afkomstig zijn uit of banden hebben met Moldavië, blijven actief in de EU. Hun criminele activiteiten zijn divers en omvatten georganiseerde vermogenscriminaliteit (inbraken, criminaliteit in verband met gestolen motorvoertuigen, overvallen), migrantensmokkel, digitale criminaliteit, fraude met niet-contante betalingen, productie en handel in illegale tabak, en drugshandel³².

In het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht* heeft de Commissie de onderstaande aanbevelingen gedaan.

³² Bijdragen van de lidstaten aan de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021.

a) Goedkeuren van een strategie en een actieplan voor justitiële hervormingen.

De nieuwe strategie 2022-2025 om de onafhankelijkheid en integriteit van de justitiële sector en het bijbehorende actieplan te waarborgen, is op 6 december 2021 goedgekeurd.

b) Goedkeuren van grondwetswijzigingen met betrekking tot justitie, overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie van Venetië.

Het parlement heeft op 23 september 2021 grondwetswijzigingen in verband met de rechterlijke macht aangenomen, die op 1 april 2022 in werking zijn getreden. De wijzigingen verbeteren het rechtskader inzake de onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en efficiëntie van de rechterlijke macht en het gerechtelijk bestuur aanzienlijk, overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad van Europa. De amendementen brengen met name de samenstelling van de hoge raad voor de magistratuur in overeenstemming met de aanbevelingen door *ambtshalve* lidmaatschap uit te sluiten en het benoemingsproces van de leden van de raad te herzien. Dit versterkt de rol van de president bij de benoeming van rechters, het reguleren van de functionele immuniteit van rechters op constitutioneel niveau en de wijziging van de benoemingsprocedure van rechters in het Hoogerechtshof om het risico van politisering te verminderen.

c) Ervoor zorgen dat rechterlijke benoemingen plaatsvinden in het kader van een op verdiensten gebaseerd en transparant selectieproces, met inbegrip van goed gemotiveerde onderbouwingen voor benoemingen en afwijzingen op basis van competentie- en integriteitscriteria.

Moldavië beschikt over uitgebreide wetgeving die rechterlijke benoemingen regelt. De belangrijkste instellingen die betrokken zijn bij de gerechtelijke selectieprocedure zijn het college voor selectie en loopbaan van rechters en de hoge raad voor de magistratuur. Het nationaal anticorruptiecentrum voert de controle van de kandidaten uit door vermogens-/belangenverklaringen en certificaten van de nationale integriteitsautoriteit te verifiëren en het strafregister te raadplegen.

De transparantie van het selectieproces wordt gewaarborgd door het bekendmaken van aankondigingen over de start van vergelijkende onderzoeken, informatie over de kandidaten en de resultaten van vergelijkende onderzoeken. Het systeem voor de benoeming en promotie van rechters en aanklagers na de initiële opleiding/afstudeerfase door de hoge raad van de magistratuur en de hoge raad van aanklagers is echter niet voldoende transparant en de criteria zijn onduidelijk.

In maart 2022 werd de wet inzake voorafgaande doorlichting van kandidaten voor functies in de raad voor de magistratuur of de raad voor aanklagers goedgekeurd. De wet regelt dat de integriteit van toekomstige leden van de hoge raad voor de magistratuur, de hoge raad van aanklagers en hun gespecialiseerde organen wordt beoordeeld door een evaluatiecomité dat samengesteld is uit drie nationale en drie internationale leden. Dit heeft tot doel de integriteit van rechters en openbare aanklagers in zelfstandige bestuursorganen te vergroten en het vertrouwen van het publiek in hun activiteiten en het rechtsstelsel als geheel te vergroten. De meeste aanbevelingen van de Commissie van Venetië zijn uitgevoerd.

d) Ervoor zorgen dat het systeem voor vermogensverklaringen daadwerkelijk wordt toegepast door actoren op hoog niveau.

Op 7 oktober 2021 heeft het parlement amendementen inzake het systeem voor vermogensverklaringen aangenomen door de volgende kenmerken vast te leggen: i) verklaring van vermogen tegen de reële marktwaarde ervan, ii) uitbreiding van het toepassingsgebied van de

controles op personen in geval van gegronde verdenking en iii) het toestaan van integriteitsinspecteurs om een onafhankelijke beoordeling van activa te vragen. In 2021 is de nationale integriteitsautoriteit doorgestaan met het controleren van prioritaire verklaringen van ministers, parlementsleden, hoofden van administratieve agentschappen, managers van de nationale bank, rechters en openbare aanklagers. In het *tweede tussentijdse nalevingsverslag in het kader van de vierde evaluatieronde* van Greco worden de hervormingen inzake de vermogensverklaring geprezen, maar wordt ook gewezen op het feit dat de strategie van de nationale integriteitsautoriteit niet volledig effectief is.

e) Een effectieve verdeling van de bevoegdheden van de instanties voor corruptiebestrijding opleggen en ervoor zorgen dat het anticorruptiebureau van het openbaar ministerie zich concentreert op corruptiezaken op hoog niveau.

In 2021 is begonnen met de ontwerpwijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering om de bevoegdheden van het anticorruptiebureau van het openbaar ministerie af te bakenen bij het onderzoek van corruptiezaken op hoog niveau en om het nationaal anticorruptiecentrum te herstructureren. De besprekingen werden voortgezet op het niveau van de bevoegde overheidsinstanties, met als doel de amendementen in 2022 door het parlement te laten aannemen.

f) Secundaire wetgeving aannemen ter uitvoering van de wet inzake sancties voor het witwassen van geld.

Op dit punt waren er geen belangrijke ontwikkelingen op het gebied van wetgeving. De autoriteiten voorzien de inwerkingtreding van de respectieve rechtshandelingen pas in 2023.

g) Vooruitgang boeken bij het onderzoek naar en het vervolgen van grote witwasconstructies.

Het anticorruptiebureau van het openbaar ministerie bleef grote zaken onderzoeken. Een voorbeeld hiervan is de “Laundromat”-constructie, waarbij sommige Moldavische en Letse banken Russische fondsen ter waarde van 22 miljard USD illegaal hebben overgemaakt naar het buitenland. De zaak wordt onderzocht in samenwerking met Letland. Op 5 november 2021 is een nieuw onderzoeksteam opgericht, bestaande uit de aanklagers van het anticorruptiebureau van het openbaar ministerie en de strafrechtelijke onderzoeksfunctionarissen van het nationaal anticorruptiecentrum. In 2021 heeft het anticorruptiebureau 26 andere onderzoeken naar belangrijke zaken geopend of voortgezet.

h) De nationale wetgeving volledig in overeenstemming brengen met het EU-acquis inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering is in twee stappen in het Moldavische recht omgezet, in 2017 en 2020. In maart 2021 heeft de Nationale Bank verdere administratieve regels vastgesteld.

De wet inzake de preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zal pas in 2022 worden gewijzigd. Het moet de omzetting omvatten van de vijfde antiwitwasrichtlijn, de bepalingen van de verordening liquidemiddelencontrole 2018, de Moneyval-aanbevelingen en andere noodzakelijke wijzigingen, specifiek voor Moldavië

- i) De inspanningen ter bestrijding van bankfraude opvoeren door de strategie voor de ontneming van vermogensbestanddelen te actualiseren en een nieuw mechanisme voor de ontneming van vermogensbestanddelen op te zetten.*

Op 18 mei 2021 is de strategie voor de ontneming van vermogensbestanddelen vervangen door een nieuw mechanisme voor de ontneming van vermogensbestanddelen dat is goedgekeurd bij een gezamenlijk besluit van het bureau van het openbaar ministerie, het nationaal anticorruptiecentrum, de belastingdienst van de staat en de dienst voor preventie en bestrijding van het witwassen van geld. Het agentschap voor de ontneming van criminele vermogensbestanddelen werkt momenteel samen met de andere bevoegde autoriteiten aan het ontwerp van het nationale programma voor de ontneming van vermogensbestanddelen, dat in 2022 door het parlement moet worden aangenomen.

- j) Afronden van het onderzoek naar de bankfraude van 2014 om de verantwoordelijken voor de rechter te brengen en de verduisterde middelen terug te vorderen.*

Het onderzoek naar de bankfraude van 2014 werd voortgezet in 2021. Het anticorruptiebureau van het openbaar ministerie heeft zes nieuwe strafzaken in verband met de fraude aan de rechter voorgelegd. De bij deze zes zaken in beslag genomen vermogensbestanddelen bedroegen in totaal 2 288 718 EUR. Via internationale juridische samenwerking werd nog eens 1 400 000 EUR teruggevorderd. Sinds het begin van het onderzoek is in totaal voor een bedrag van 367 115 731 EUR aan middelen teruggevorderd. Een van de redenen om het bovengenoemde mechanisme voor de ontneming van vermogensbestanddelen in mei 2021 goed te keuren, was om de teruggave van de bij deze bankfraude gestolen middelen aan de Moldavische staat te bespoedigen.

3. Aanbevelingen voor Moldavië

Moldavië heeft maatregelen genomen om de aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Verdere inspanningen zijn echter nodig op het gebied van visumbeleid, het witwassen van geld en georganiseerde criminaliteit. Met name moeten de navolgende kwesties nader worden aangepakt.

- a) Het visumbeleid van Moldavië afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvoor een visumplicht geldt, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- b) De voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling blijven afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.
- c) De machten duidelijk scheiden en de coördinatie binnen de agentschappen van de anticorruptie-instanties die corruptiezaken op hoog niveau onderzoeken, verbeteren.
- d) De aanpassing aan de antiwitwaswetgeving van de EU voltooien, secundaire wetgeving aannemen ter uitvoering van de wet inzake sancties voor het witwassen van geld en de Moneyval-aanbevelingen uitvoeren.
- e) De inspanningen tegen de georganiseerde misdaad opvoeren, met inbegrip van bepaalde netwerken die mensen en goederen naar de EU smokkelen, in nauwe samenwerking met de EU-instellingen, de lidstaten en internationale partners.
- f) De inspanningen ter bestrijding van bankfraude opvoeren door de nationale strategie voor de ontneming van vermogensbestanddelen vast te stellen en een nieuw efficiënt mechanisme op

te zetten voor bevrozing, inbeslagneming, confiscatie en kapitalisatie van criminele vermogensbestanddelen.

VIII. Oekraïne

Aangezien dit verslag de periode tot eind 2021 bestrijkt, weerspiegelt dit deel voornamelijk de situatie vóór het begin van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne op 24 februari 2022.

De agressie van Rusland heeft geleid tot een toestroom van miljoenen mensen die hun toevlucht zoeken in de EU en de buurlanden. Naar aanleiding van een voorstel van de Commissie om de richtlijn tijdelijke bescherming³³ voor het eerst in werking te stellen, heeft de Raad op 4 maart 2022 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 vastgesteld, waarbij Oekraïense onderdanen (en andere categorieën personen) die op of na 24 februari 2022 uit Oekraïne ontheemd zijn geraakt, tijdelijke bescherming wordt verleend. Voorts heeft de Commissie operationele richtsnoeren voor het beheer van de buitengrenzen vastgesteld om grensoverschrijdingen aan de grenzen tussen de EU en Oekraïne te faciliteren³⁴. Tussen 24 februari en 5 september zijn er bijna 8,9 miljoen Oekraïense onderdanen in de EU binnengekomen.

Onder deze uitzonderlijke omstandigheden heeft de visumvrije regeling tussen de EU en Oekraïne het reizen van en naar Oekraïne mogelijk gemaakt, met name voor Oekraïense onderdanen die besloten niet in de EU te verblijven of die niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn tijdelijke bescherming vallen.

Ondanks de drastisch veranderde situatie is de Commissie van mening dat het relevant blijft om te blijven toezien op de naleving van de benchmarks voor visumliberalisering door Oekraïne, en zal zij de Oekraïense autoriteiten blijven steunen bij de uitvoering van de hervormingen van het land die nodig zijn voor de voortdurende naleving van de benchmarks.

1. Migratie, asiel en overname

1.1 Genomen maatregelen om ervoor te zorgen dat voortdurend aan de benchmarks voor visumliberalisering wordt voldaan

In 2021 bevestigden de lidstaten een goede en voortdurende samenwerking met Oekraïne op het gebied van terugkeer en overname en andere migratiekwesties, met name met België, Duitsland, Estland, Letland, Litouwen en Polen. Oekraïne bleef met veel lidstaten samenwerken bij het opstellen en goedkeuren van uitvoeringsprotocollen inzake overname. Het land bleef zich ook inspannen om het aantal ongegronde asielaanvragen die door zijn burgers in de EU werden ingediend, terug te dringen door een aantal voorlichtingscampagnes over de rechten van asielzoekers te voeren.

Oekraïne is doorgedaan met de uitvoering van de strategie voor geïntegreerd grensbeheer 2019-2025 en het bijbehorende actieplan, en met de migratiebeleidsstrategie 2018-2021 en het bijbehorende actieplan. De werkzaamheden voor het nieuwe actieplan voor na 2022 zijn gestart met de deelname van EU4IBM-projectdeskundigen.

³³ Richtlijn 2001/55/EG.

³⁴ Mededeling van de Commissie met operationele richtsnoeren voor het beheer van de buitengrenzen om grensoverschrijdingen aan de grenzen tussen de EU en Oekraïne te faciliteren (2022/C 104 I/01).

In 2021 werden aanzienlijke inspanningen geleverd om de efficiëntie van IT-systemen ter ondersteuning van grens- en immigratiecontroles te verbeteren, waaronder de voortzetting van het door de EU gefinancierde IOM-project “Steun voor migratie en asielbeheer in Oekraïne” (IMMIS).

Een gezamenlijke analyse van bedreigingen voor de grensbeveiliging werd uitgevoerd met Slowakije, Polen, Hongarije, Roemenië en Moldavië. Daarnaast is met Polen en Belarus een gezamenlijke trilaterale dreigingsevaluatie van de grensbeveiliging uitgevoerd. Ook werd door de Oekraïense en Duitse grenspolitie verder gewerkt aan een gezamenlijk verslag over de situatie.

In 2021 werden de werkzaamheden op het gebied van asiel in belangrijke mate verstoord door de COVID-19-pandemie. De noodzaak om regels inzake het bewaren van afstand in het openbaar te handhaven, bracht aanzienlijke stress mee voor asielzoekers en personeel in de asielcentra en tijdelijke opvangcentra. Er zijn aanzienlijke investeringen gedaan (onder andere in meer medische installaties, isolatieruimten en brandveiligheid), zodat tijdelijke opvangfaciliteiten en andere faciliteiten aan de specifieke gezondheids- en veiligheidseisen konden voldoen.

Oekraïne geeft sinds 2015 biometrische paspoorten af. De laatste niet-biometrische paspoorten zijn in 2016 afgegeven en de volledige uitfasering ervan is gepland voor 2026, wanneer ze zijn verlopen.

1.2 Maatregelen om gevolg te geven aan de aanbevelingen inzake migratie van het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht

a) Voortzetten van de inspanningen om het aantal Oekraïense onderdanen dat irregulier in de lidstaten verblijft en ongegronde asiolverzoeken indient, te verminderen.

De inspanningen van de Oekraïense autoriteiten zijn gericht op voorlichting aan burgers over visumvrije reisregels. Naast beschikbare informatie op websites, wordt de voorlichting ook gegeven in specifiek ontworpen campagnes (zie aanbeveling c) hieronder) of algemene campagnes over Europese integratie (bv. EUKraina), die thema's over visumvrij reizen bevatten.

Vóór de Russische invasie van Oekraïne hebben de Oekraïense autoriteiten proactief met de Commissie overlegd over beste praktijken en/of concrete maatregelen die kunnen worden genomen om het aantal ongerechtvaardigde asiolverzoeken te verminderen. In de huidige context werkt Oekraïne nauw samen met de EU en de lidstaten om Oekraïners te informeren over de rechten en plichten in verband met de regeling voor tijdelijke bescherming.

b) Afschaffen van de mogelijkheid voor Oekraïense onderdanen om meer dan één geldig paspoort tegelijk te bezitten; de afgifte van dergelijke “extra” paspoorten stopzetten en de geldigheid van de reeds afgegeven paspoorten intrekken.

Oekraïne heeft de Commissie en Polen proactief benaderd om mogelijke oplossingen te bespreken. Eind 2021 en begin 2022 heeft Oekraïne met de EU en Polen overleg gepleegd over de technische aspecten van deze kwestie. Dit overleg werd beïnvloed door de agressie van Rusland tegen Oekraïne, maar is voortgezet tussen Oekraïne en Polen, onder meer over praktische oplossingen in het kader van de oorlog. Sommige aspecten werden echter onderling uitgelegd, met name de afgifte van meer dan één paspoort. Om veel redenen is deze praktijk gebruikelijk, zelfs in lidstaten, en hoeft deze niet te worden gewijzigd. Bovendien zorgen de autoriteiten van het land er al voor dat elke Oekraïense burger een uniek persoonlijk identificatienummer heeft, dat nooit verandert en voorkomt op elk identificatiedocument, inclusief paspoorten.

c) De voorlichtingscampagnes over de visumvrije regeling afstemmen op relevante migrantenprofielen, met inbegrip van kwetsbare groepen, personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden en personen die ongegronde asiolverzoeken indienen.

De Oekraïense autoriteiten voerden regelmatig voorlichtingscampagnes over de rechten en verantwoordelijkheden van haar burgers bij reizen naar EU-landen. Dit omvatte de campagnes “Safe Migration” en “Work Safe”, waarbij de laatste campagne gericht was op het voorkomen van mensenhandel en de uitbuiting van migranten.

d) Het visumbeleid van Oekraïne verder afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.

Het visumbeleid van Oekraïne is niet afgestemd op de lijst van derde landen waarvan de onderdanen voor een kort verblijf in de EU in het bezit moeten zijn van een visum. De onderdanen van de volgende landen op de EU-lijst van derde landen waarvan de burgers visumplichtig zijn, hebben geen visum nodig voor Oekraïne: Armenië, Azerbeidzjan, Bahrein, Belarus, Ecuador, Kazachstan, Koeweit, Kirgizië, Mongolië, Oman, Qatar, Saudi-Arabië, Tadzjikistan, Turkije en Oezbekistan. In 2021 waren er geen significante ontwikkelingen.

1.3. Monitoren van trends op het gebied van irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname

In 2021 hebben 6 460 Oekraïense onderdanen een verzoek om internationale bescherming ingediend in de lidstaten, wat overeenkomt met een stijging van 8 % ten opzichte van 2020 (5 990). Het percentage ingewilligde verzoeken steeg van 11,2 % in 2020 naar 17,1 % in 2021.

Het aantal Oekraïense onderdanen dat in 2021 op irreguliere wijze de EU-grens heeft overgestoken, was klein (113 in 2021, 87 in 2020 en 93 in 2019). In 2021 bleken 36 670 Oekraïense onderdanen irregulier in de EU te verblijven (50 415 in 2020, een daling van 27 %). Het aantal weigeringen van toegang voor Oekraïense onderdanen is met 11 % gedaald, van 56 370 in 2020 naar 50 220 in 2021.

In 2021 is het aantal tegen Oekraïense onderdanen uitgevaardigde terugkeerbesluiten met 17 % gedaald (17 820 in 2021 tegenover 21 540 in 2020). Het aantal onderdanen dat is teruggekeerd, lag echter 21 % lager dan in 2020 (9 590 in 2021 tegenover 12 145 in 2020).

2. Justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid

2,1. Maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat voortdurend aan de benchmarks wordt voldaan

De lidstaten melden een goede algemene samenwerking met Oekraïne op het gebied van veiligheid. In 2021 bleef Oekraïne samenwerken met Europol en Eurojust en heeft het met verscheidene lidstaten gezamenlijke activiteiten ondernomen. Oekraïne geeft Europol toegang tot de meeste van zijn databanken. Op 21 oktober 2021 heeft het parlement de wet aangenomen tot ratificatie van het memorandum van overeenstemming tussen Oekraïne en Europol inzake vertrouwelijkheid en het waarborgen van de veiligheid van informatie, waardoor vertrouwelijke informatie kan worden uitgewisseld. De samenwerking met Eurojust werd voortgezet via de vertegenwoordiger van Oekraïne bij het EU-agentschap.

In 2021 registreerde de Oekraïense verbindingsmagistraat bij Eurojust 23 nieuwe zaken, terwijl door nationale leden van Eurojust 58 nieuwe zaken werden geregistreerd ten aanzien van Oekraïne. Deze zaken hebben voornamelijk betrekking op oprichting en fraude, witwassen van geld en corruptie. In 2021 ondertekende Oekraïne vijf nieuwe overeenkomsten voor gemeenschappelijke onderzoeksteams in door Eurojust ondersteunde zaken.

Oekraïne voert zijn strategie voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit uit, die het in september 2020 heeft aangenomen. In november 2021 werd een actieplan opgesteld om de strategie verder uit te voeren, maar deze kon niet worden aangenomen vóór het begin van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. Sinds 2020 speelt de afdeling strategisch onderzoek van de nationale politie van Oekraïne de hoofdrol bij de coördinatie van de inspanningen tegen de georganiseerde misdaad. In 2021 konden dankzij politieonderzoeken 428 georganiseerde groepen en 41 grotere criminele organisaties worden vervolgd. Het State Bureau of Investigation heeft nog eens 21 groepen/organisaties ontmanteld en 143 van hun leden aangeklaagd.

De strijd tegen de productie van en de handel in illegale drugs is voortgezet; de wetten inzake verdovende middelen, psychotrope stoffen en precursoren zijn in april 2021 gewijzigd. Er is een grote inspanning geleverd om de handel in illegale wapens te bestrijden; in 2021 namen verschillende politie- en veiligheidsdiensten 3 098 vuurwapens, 3 236 granaten en 201 granaatwerpers van alle soorten in beslag.

Wat terrorismebestrijding betreft, is prioriteit gegeven aan de aanpak van incidenten die verband houden met het gewapende conflict in de gebieden Donetsk en Loehansk. Oekraïne nam ook deel aan het DARIF-project (Danube Forum), ter bescherming van kritieke vervoersinfrastructuur op de Donau en het naburige gebied tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

In 2021 bleef Oekraïne internationale terroristische en gewelddadige extremistische organisaties uit Noord-Afrika, het Midden-Oosten, Centraal- en Zuidoost-Azië (waaronder de Islamitische Staat en Al Qaida) bestrijden. Als gevolg daarvan werden 601 buitenlanders die verdacht werden van betrokkenheid bij activiteiten van internationale terroristische organisaties verboden Oekraïne binnen te komen, werden er 27 gedetineerd en 101 werden gedwongen teruggestuurd naar hun land van herkomst.

Criminele netwerken die afkomstig zijn uit of banden hebben met Oekraïne, blijven actief in de EU. Hun criminele activiteiten zijn divers en omvatten georganiseerde vermogenscriminaliteit (inbraken, criminaliteit in verband met gestolen motorvoertuigen, overvallen), migrantensmokkel, digitale criminaliteit, fraude met niet-contante betalingen, productie en handel in illegale tabak, en drugshandel (met name de handel in cocaïne en heroïne)³⁵.

Wat het witwassen van geld betreft, bleek Oekraïne een bestemming te zijn voor de overdracht van illegale fondsen en een bron van illegale middelen die naar andere landen werden verzonden.

³⁵ Bijdragen van de lidstaten aan de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021.

2.2 Maatregelen om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht.

- a) De doeltreffendheid van de instellingen voor corruptiebestrijding en de rechtshandavingsinstanties verbeteren door de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding te richten op gevallen van corruptie op hoog niveau en van onttrekking aan de staat.**

In 2021 was er enige vooruitgang in de strijd tegen corruptie op hoog niveau, met een groter aantal veroordelingen. Oekraïne meldde dat het Hooggerechtshof voor corruptiebestrijding (HACC) in 2021 72 straffen heeft uitgevaardigd. Sommige van de vonnissen betroffen individuen die functies op hoog niveau bekleedden of bekleeden in nationale of lokale overheden, de rechterlijke macht, de strijdkrachten en de politiek. Op 1 juni 2021 is wet nr. 1498-IX aangenomen die de invoering mogelijk maakt van een autonoom elektronisch casemanagementsysteem voor het nationaal bureau voor corruptiebestrijding van Oekraïne (NABU), het gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding (SAPO) en het HACC. De wet heeft tot doel de transparantie, doeltreffendheid en efficiëntie van strafrechtelijke onderzoeken in corruptiezaken op hoog niveau te vergroten.

Oekraïne heeft ook de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor valse verklaringen opnieuw ingevoerd en de belangrijkste bevoegdheden voor de preventie van corruptie van het NACP (nationaal agentschap voor de preventie van corruptie) in juni 2021 opnieuw ingevoerd, die het Grondwettelijk Hof in oktober 2020 ongrondwettelijk had verklaard. Er is een compromis gesloten voor de toepasselijke sanctieregeling, en nu kan het niet doen van een vermogensverklaring leiden tot een gevangenisstraf van 1 jaar.

- b) De nodige wetgeving inzake het NABU aannemen om de rechtsonzekerheid over de status ervan weg te nemen.**

Op 10 november 2021 is wet nr. 1810-IX tot wijziging van de NABU-wet in werking getreden. De wijzigingen omvatten de status van het NABU en bevestigen deze als een centraal uitvoerend orgaan met speciale status. De speciale status van NABU beschermt het bureau in het bijzonder tegen reorganisatie zonder wijziging van de wet en geeft zijn werknemers een betere bescherming. De status omvat ook een procedure voor interactie met de overheid. Dit voorkomt a priori dat de overheid zich bemoeit met de werking van het NABU. De directeur van het NABU heeft volledige controle over de structuur van de dienst, werving en functiebeschrijvingen.

- c) Uitvoeren van transparante, gedepoliteerde en op verdiensten gebaseerde selectie van de hoofden van het NABU, het SAPO, het Agentschap voor terugvordering en beheer van vermogensbestanddelen (ARMA) en de rechtshandavingsinstanties, en van de aanklagers op managementniveau, met gebruikmaking van adequate procedures en selectiecriteria, waaronder geloofwaardige integriteitstoetsen.**

De hierboven genoemde wijzigingen van de NABU-wet bevatten een commissie voor de selectie van de NABU-directeur, bestaande uit zes personen, drie benoemd door de regering en drie benoemd op basis van voorstellen van internationale en buitenlandse organisaties. Het selectieproces van het NABU werd echter niet afgerond en kon niet worden voortgezet. Pas op 28 juli 2022 werd een nieuw hoofd van het SAPO benoemd, na een selectieprocedure die bijna twee jaar duurde.

Op 1 september 2021 hervatte de raad voor zelfbestuur van de openbare aanklagers – de Oekraïense Raad voor de rechtsvervolgung – zijn werkzaamheden en nam de eerder door bovengenoemde

commissie behandelde taken over. In tegenstelling tot de commissie ontbreekt het bij de procedures van deze raad echter aan transparantie, meritocratie en integriteitscontroles.

Wat de selectie van het hoofd van het ARMA betreft, is op 4 augustus 2021 een tijdelijk hoofd benoemd. Het vergelijkend onderzoek voor het selecteren van een nieuw hoofd was opgestart, maar de procedure werd niet afgerond.

d) Verbeteren van de ARMA-wetgeving voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen en aannemen van een nationale strategie inzake de ontneming van vermogensbestanddelen.

In 2021 is het parlement begonnen met de bespreking van ontwerpamendementen op vijf verschillende wetten die van invloed zijn op de werkzaamheden van ARMA, maar er zijn geen amendementen aangenomen. De regering heeft drie verschillende ontwerpresoluties over hetzelfde onderwerp opgesteld, maar opnieuw werd er geen aangenomen. Daarnaast is de strategie voor de ontneming van vermogensbestanddelen 2022-2024 ontwikkeld, maar deze is niet goedgekeurd en moet verder worden herzien.

e) De voorwaarden scheppen waaronder het NABU en andere in aanmerking komende instanties autonoom communicatie kunnen afluisteren.

De op 4 oktober 2019 aangenomen wet nr. 187-IX geeft het NABU de mogelijkheid om zelfstandig informatie te verzamelen via telecommunicatienetwerken. Het NABU kan deze operaties echter nog steeds niet uitvoeren vanwege het gebrek aan technische capaciteit en de noodzakelijke secundaire wetgeving, waaronder een overeenkomst tussen instanties met de veiligheidsdienst van Oekraïne.

f) De doeltreffendheid van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en het witwassen van geld verbeteren door: i) het inlichtingengestuurde politieoptreden volledig te integreren in de nationale strategie voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit; ii) de bevoegdheden van alle rechtshandavingsinstanties te verduidelijken en te scheiden, en maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het NABU, het SAPO en het HACC de exclusieve bevoegdheden krijgen om corruptiezaken op hoog niveau te onderzoeken, te vervolgen en te berechten; iii) verdere inspanningen te leveren om de nationale wetgeving volledig in overeenstemming te brengen met het EU-acquis inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en de uitvoering ervan te verbeteren.

Het inlichtingengestuurde politieoptreden werd door de Oekraïense autoriteiten als een prioriteit beschouwd. Er zijn maatregelen genomen om de door Europol ontwikkelde methode voor de dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit (Socta) in te voeren in de Oekraïense politieactiviteiten. Oekraïne heeft de benodigde software aangekocht en is in februari 2021 gestart met het opleiden van analisten om die nieuwe tools te gebruiken. Op 26 januari 2022 heeft de regering haar definitieve goedkeuring gegeven voor het gebruik van de Socta-methodologie.

3. Aanbevelingen voor Oekraïne

Over het geheel genomen blijft Oekraïne voldoen aan de benchmarks voor visumliberalisering en heeft het actie ondernomen om de eerdere aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Er is echter verdere vooruitgang nodig, met name bij de bestrijding van corruptie. Sinds het begin van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne heeft de Commissie het versterken van de veerkracht van het Oekraïens openbaar bestuur ondersteund en

heeft Oekraïne in juni 2022 de status van kandidaat-lidstaat van de EU gekregen. De Commissie zal de Oekraïense autoriteiten blijven steunen, onder meer bij de hervormingen van het land die nodig zijn voor de voortdurende naleving van de vereisten voor visumliberalisering. Gelet op het voorgaande moet Oekraïne de navolgende kwesties verder aanpakken.

- a) Het visumbeleid van Oekraïne afstemmen op de EU-lijst van derde landen waarvoor een visumplicht geldt, met name wat betreft de derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden.
- b) Verdere inspanningen leveren om de doeltreffendheid van de instanties voor corruptiebestrijding en de rechtshandavingsinstanties te verbeteren, onder meer door het NABU in staat te stellen autonoom af te tappen.
- c) De lopende vergelijkende onderzoeken voor de leidinggevende posities bij het NABU en het ARMA met spoed afronden.
- d) Verdere stappen nemen om de anticorruptiewetgeving te verbeteren teneinde de institutionele onafhankelijkheid en procedures te versterken, met name door: i) het wijzigen van de procedures voor de selectie van SAPO-ambtenaren, waarbij een cruciale rol wordt vastgesteld voor onafhankelijke deskundigen met internationale ervaring in selectieprocessen; en ii) het wijzigen van de ARMA-wetgeving voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen en het aannemen van een nationale strategie inzake de ontneming van vermogensbestanddelen.
- e) De selectieprocedure voor hoge leidinggevendenden in het openbaar ministerie verbeteren door deze transparanter, eerlijker en op verdienste gebaseerd te maken en door de kandidaten aan een grondige integriteitscontrole te onderwerpen, op basis van de positieve kenmerken van de tijdelijke procedure die tot september 2021 van toepassing was.
- f) Verdere stappen nemen voor een betere naleving door Oekraïne van de normen van de Financiële-actiegroep (FATF) en daarbij rekening houden met de veiligheidsbeperkingen die door de staat van beleg zijn opgelegd, met name op het gebied van virtuele activa, uiteindelijke begunstigden en toezicht op aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen.

Bij de beoordeling van de vooruitgang op de bovengenoemde gebieden in het volgende verslag zal de Commissie rekening houden met de gevolgen van de aanhoudende Russische militaire agressie tegen Oekraïne en de gevolgen ervan voor de werking van het Oekraïense openbaar bestuur.

Conclusies

De Commissie is van oordeel dat alle beoordeelde landen maatregelen hebben genomen om gevolg te geven aan een aantal aanbevelingen uit het *vierde verslag in het kader van het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht*. Voor de landen waarvan de onderdanen minder dan zeven jaar geleden de visumvrijstelling hebben verkregen en waarvoor het nog steeds noodzakelijk is om verslag uit te brengen over de mate waarin aan de benchmarks voor visumliberalisering is voldaan, is de Commissie van oordeel dat nog steeds aan de vereisten voor visumliberalisering wordt voldaan. Alle landen moeten echter verdere actie ondernemen om ervoor te zorgen dat voortdurend aan de benchmarks wordt voldaan en gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie.

In 2021 had het einde van de COVID-19-reisbeperkingen een impact op de trends in irreguliere migratie, verzoeken om internationale bescherming, terugkeer en overname. De meeste landen registreerden een toename van deze trends ten opzichte van 2020. Niettemin blijven de lidstaten en Frontex over het geheel genomen melding maken van een goede samenwerking met alle acht landen op het gebied van grensbeheer, asiel, terugkeer en overname.

Wat verdere maatregelen op het gebied van migratie, asiel en overname betreft, moeten verscheidene landen het probleem van ongegronde asiolverzoeken blijven aanpakken, onder meer door de deelname aan het Empact te versterken en door te gaan met het organiseren van gerichte voorlichtingscampagnes. De opvangcapaciteit van sommige partners van de Westelijke Balkan blijft ook aanleiding geven tot bezorgdheid. De Frontex-statusovereenkomsten met Noord-Macedonië en Bosnië en Herzegovina moeten worden gesloten en uitgevoerd.

Om ervoor te zorgen dat migratie en veiligheid goed worden beheerd (een onderliggende voorwaarde om te blijven voldoen aan de benchmarks), moeten alle betrokken landen hun visumbeleid afstemmen op dat van de EU, met name wat betreft derde landen die voor de EU risico's op het gebied van irreguliere migratie of veiligheid inhouden. De Commissie ziet ernaar uit dat alle relevante partners concrete stappen zetten; dit wordt een belangrijk thema bij de toekomstige dialoog. Zij zal ook in het oog houden of zich als gevolg van de visumvrije toegang verschuivingen voordoen wat betreft de aantallen personen die aankomen in de partnerlanden. Voorts blijft de Commissie er bij de landen die burgerschapsregelingen voor investeerders toepassen, op aandringen deze regelingen geleidelijk af te schaffen. Dit is noodzakelijk om mogelijke omzeilingen van de EU-procedure voor visa voor kort verblijf en de daarmee gepaard gaande grondige beoordeling van individuele migratie- en veiligheidsrisico's te voorkomen. Deze kwestie is van nog grotere zorg voor de EU in de context van de aanhoudende militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne³⁶. Indien de toekenning van burgerschap in het kader van burgerschapsregelingen voor investeerders wordt beschouwd als een verhoogd risico voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde van de lidstaten, kan de visumvrije regeling worden opgeschort.³⁷

Op het gebied van justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid melden de lidstaten ook een goede algemene samenwerking met alle acht landen. Verdere inspanningen zijn echter nodig, met name op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, financiële fraude, het witwassen van geld en corruptie.

Visumliberalisering is een belangrijk onderdeel geweest van de samenwerking op het gebied van migratie, veiligheid en justitie tussen de EU en de landen van de Westelijke Balkan en het Oostelijk Partnerschap. Het vergemakkelijkt mobiliteit en interpersoonlijke contacten en kan ook belangrijke beleidshervormingen in deze landen in gang zetten. De recente ontwikkelingen in het uitbreidingsbeleid van de EU, waarbij het perspectief van Oekraïne, Moldavië en Georgië om lid te

³⁶ De risico's in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders werden – met betrekking tot de lidstaten – ook benadrukt in de aanbeveling van de Commissie van 28 maart 2022 over onmiddellijke maatregelen in de context van de Russische invasie van Oekraïne met betrekking tot burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders, C(2022) 2028 final. Daarnaast heeft het Europees Parlement in een resolutie van 9 maart 2022 voorgesteld om stopzetting van burgerschapsregelingen voor investeerders op te nemen in de toetredingscriteria.

³⁷ Zie in dit verband Besluit (EU) 2022/366 van de Raad van 3 maart 2022 betreffende de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 69 van 4.3.2022, blz. 105).

worden van de EU is erkend³⁸, maken de tenuitvoerlegging van benchmarks voor visumliberalisering en het opvolgen van de aanbevelingen van de Commissie een nog belangrijkere doelstelling voor zowel de EU als de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten.

Het nauwlettend toezicht wordt dan ook voorgezet, onder meer via bijeenkomsten van hoge ambtenaren en via de regelmatige vergaderingen van het subcomité Justitie, vrijheid en veiligheid en dialogen tussen de EU en de landen die in het verslag zijn behandeld. Het toezicht op aspecten die verband houden met de benchmarks voor visumliberalisering wordt verder ook opgenomen in het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie.

³⁸ Conclusies van de Europese Raad, 23-24 juni 2022.