



Bruksela, dnia 28.8.2012 r.
COM(2012) 472 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Trzecie sprawozdanie w sprawie monitorowania sytuacji po liberalizacji reżimu
wizowego w państwach Bałkanów Zachodnich zgodnie z oświadczeniem Komisji z dnia
8 listopada 2010 r.**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Trzecie sprawozdanie w sprawie monitorowania sytuacji po liberalizacji reżimu wizowego w państwach Bałkanów Zachodnich zgodnie z oświadczeniem Komisji z dnia 8 listopada 2010 r.

I. Wprowadzenie

Od dnia **19 grudnia 2009 r.** obywatele byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, Czarnogóry i Serbii posiadający paszport biometryczny korzystają z reżimu bezwizowego przy podróżowaniu do państw członkowskich UE, zgodnie z rozporządzeniem 539/2001¹. Od dnia **15 grudnia 2010 r.** obywatele Albanii i Bośni i Hercegowiny korzystają na tych samych warunkach z reżimu bezwizowego przy podróżowaniu do państw członkowskich UE.

Decyzje o zwolnieniu obywateli tych państw Bałkanów Zachodnich z obowiązku wizowego były oparte na szczegółowej ocenie postępów poczynionych w obszarach określonych w **planach działania dotyczących dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego** (bezpieczeństwo dokumentów, zarządzanie granicami, udzielanie azylu, migracje, zwalczanie przestępczości zorganizowanej i korupcji oraz ochrona praw podstawowych). Reżim bezwizowy jest najbardziej namacalną korzyścią dla obywateli państw Bałkanów Zachodnich uzyskaną w procesie ich integracji z UE oraz bardzo silną zachętą, by przyspieszyć reformy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W oświadczeniu przedstawionym w dniu 8 listopada 2010 r. na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Komisja wyraźnie podkreśliła, jak duże znaczenie ma kontynuowanie skutecznego wdrażania wszystkich środków i reform wprowadzonych przez państwa Bałkanów Zachodnich w ramach ich zobowiązań wynikających z dialogu na temat wiz. Aby dokonać oceny spójności i trwałości stosownych reform, Komisja ustanowiła **mechanizm monitorowania związany z wprowadzeniem liberalizacji reżimu wizowego** obejmujący wszystkie obszary uwzględnione w planach działania dotyczących liberalizacji reżimu wizowego i umożliwiający Komisji śledzenie poczynionych postępów.

Celem niniejszego sprawozdania jest: 1) przedstawienie działań podjętych w ramach mechanizmu monitorowania związanego z wprowadzeniem liberalizacji reżimu wizowego, w następstwie pierwszego i drugiego dokumentu roboczego służb Komisji, które dotyczą sytuacji po wprowadzeniu liberalizacji reżimu wizowego i zostały wydane w maju i grudniu 2011 r.²; 2) ocena postępów dokonanych w stosownych państwach Bałkanów Zachodnich od ostatniej oceny (grudzień 2011 r.); oraz 3) określenie następnych kroków i konkretnych działań, które należy podjąć.

II. Działania w ramach mechanizmu monitorowania związanego z wprowadzeniem liberalizacji reżimu wizowego podjęte w następstwie drugiego dokumentu roboczego służb Komisji wydanego w dniu 7 grudnia 2011 r.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. U. L 81 z 21.3.2001, s. 1).

² SEC(2011) 695 wersja ostateczna oraz SEC(2011) 1570 wersja ostateczna.

Drugi dokument roboczy służb Komisji dotyczący mechanizmu monitorowania związanego z wprowadzeniem liberalizacji reżimu wizowego został wydany w dniu 7 grudnia 2011 r. i przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w grudniu 2011 r. Dokonano w nim szczegółowej analizy postępów dokonanych przez dane kraje Bałkanów Zachodnich w obszarach określonych w planach działania dotyczących dialogu w sprawie wiz, wyników wprowadzenia mechanizmu monitorowania, jak również środków podjętych przez kraje Bałkanów Zachodnich w celu usprawnienia zarządzania odpływami migracyjnymi.

W 2012 r. Komisja zorganizowała **misje ekspertów mające na celu ocenę stanu praworządności** w Czarnogórze (marzec 2012 r.), byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii (kwiecień 2012 r.) i Albanii (maj 2012 r.). Misje te umożliwiły Komisji, przy wsparciu ekspertów z państw członkowskich UE, zweryfikowanie na miejscu poczynionych postępów i trwałości reform.

Ponadto w dniach 1-2 marca przedstawiciele Komisji, w tym delegatur UE w krajach Bałkanów Zachodnich, odbyli spotkanie w Tiranie w ramach organizowanego co pół roku zachodniobałkańskiego **forum JAINET**, co stanowi istotny instrument pogłębiania wiedzy eksperckiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w delegaturach UE. Spotkanie JAINET stanowi operacyjną platformę roboczą umożliwiającą wymianę cennych informacji, istotnych z punktu widzenia mechanizmu monitorowania związanego z wprowadzeniem liberalizacji reżimu wizowego.

Dialog między Komisją i krajami Bałkanów Zachodnich jest również kontynuowany w ramach **procesu stabilizacji i stowarzyszenia**. W dniach 24-25 kwietnia zorganizowano w Tiranie coroczne spotkanie podkomitetu ds. wymiaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa z przedstawicielami Albanii. W dniu 3 maja w Brukseli zorganizowano spotkanie wysokiego szczebla z przedstawicielami władz Bośni i Hercegowiny dotyczące spraw wewnętrznych, obejmujące również kwestie związane z prawami człowieka, których omówienie przewidziano uprzednio w bloku IV planu działania dotyczącego wiz. Spotkania te umożliwiły wymianę szczegółowych informacji między Komisją i właściwymi organami krajowymi oraz stały się bodźcem do owocnych dyskusji na temat koniecznych reform.

Państwa członkowskie UE, które mają największe obawy w związku z napływem osób ubiegających się o azyl, nadal organizują **wizyty dwustronne** w stosownych krajach Bałkanów Zachodnich w celu wymiany informacji na temat tego zjawiska i omówienia konkretnych środków, które należy podjąć w celu rozwiązania tego problemu, jednocześnie na bieżąco informując Komisję o możliwych kierunkach rozwoju sytuacji. Przedstawiciele krajów Bałkanów Zachodnich zostali również zaproszeni do złożenia wizyt we właściwych organach państw członkowskich UE.

Ponadto, w ramach **mechanizmu ostrzegania** zarządzanego przez **FRONTEX** za pośrednictwem zachodniobałkańskiej sieci ds. analizy ryzyka (WEBRAN), od grudnia 2011 r. przedłożono **siedem** dodatkowych **sprawozdań dotyczących ostrzegania**. W sprawozdaniach agencji FRONTEX dotyczących ostrzegania nadal przedstawiane są szczegółowe analizy dynamicznych tendencji napływu imigrantów z regionu. Sprawozdania przyczyniają się do lepszego zrozumienia zjawiska nadużywania liberalizacji reżimu wizowego, poprzez dokonywanie oceny jego rozwoju oraz określanie konkretnych środków, które pozwolą na sprostanie istniejącym wyzwaniom. Na podstawie tych sprawozdań Komisja **systematycznie przedstawiała aktualizacje i analizy** przepływów migracyjnych do państw członkowskich na posiedzeniach grup roboczych Rady oraz na szeregu spotkań dwustronnych z państwami członkowskimi UE, których dotyczy ta kwestia.

III. Ocena toczącego się wdrażania kryteriów rozpoczętego podczas dialogu na temat liberalizacji reżimu wizowego w państwach Bałkanów Zachodnich

Obecna ocena jest oparta na 1) **szczegółowych sprawozdaniach**, o które Komisja zwróciła się do państw Bałkanów Zachodnich, 2) wymianie informacji podczas posiedzeń w ramach komitetów utworzonych na mocy umów o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz innych spotkań w ramach dialogu, jak również 3) wynikach **trzech misji oceniających** przeprowadzonych w marcu, kwietniu i maju 2012 r. przez służby Komisji, którym towarzyszyli eksperci z państw członkowskich, odpowiednio w Czarnogórze, byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii i Albanii.

W przypadku każdego kraju ocena została sporządzona na podstawie struktury opartej na podziale na dane dziedziny zawartej w planach działania dotyczących liberalizacji reżimu wizowego.

Albania

W odniesieniu do obszaru **bezpieczeństwa dokumentów**, proces wytwarzania i dystrybucji paszportów biometrycznych i dokumentów tożsamości nadal przebiega sprawnie. Do dnia 30 czerwca 2012 r. wydano 2,4 mln paszportów biometrycznych i 3,1 mln biometrycznych dokumentów tożsamości.

Dokonano również pewnych postępów w obszarze **zarządzania granicami**. Z Kosowem* podpisano protokół dotyczący wspólnego patrolowania, a z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii zawarto porozumienie w sprawie wymiany informacji między służbami policji ds. granic i migracji. Służby policji ds. zarządzania granicami nadal pracują nad rozszerzeniem dostępu regionalnych komend policji i komisariatów do systemu informacyjnego wywiadu kryminalnego (MEMEX), jednak międzyinstytucjonalne morskie centrum operacyjne nadal nie jest z nim połączone. Od lipca 2012 r. całościowy system zarządzania informacją (TIMS) został podłączony do bazy danych ewidencji ludności na przejściach granicznych. Należy wzmocnić możliwości w zakresie analizy ryzyka i oceny zagrożenia.

Poczyniono pewne postępy w odniesieniu do kwestii **migracji**. Proces wdrażania umowy o readmisji nadal przebiega prawidłowo. W okresie od listopada 2011 r. do marca 2012 r. odnotowano 2 407 przypadków wydalenia. Należy wzmocnić instytucje odpowiedzialne za wdrażanie strategii i planu działania w odniesieniu do powracających migrantów. Nadal nie przyjęto jednak krajowej strategii migracji.

Jeśli chodzi o obszar **azyłu**, zapewniono stosowne ramy instytucjonalne i prawne. Do maja 2012 r. uznano status 82 uchodźców i 24 osób ubiegających się o azyl. Należy jednak przyspieszyć prace przygotowawcze w tym obszarze. Dotychczas nie wydano jeszcze dokumentów tożsamości uchodźcom i osobom, którym przyznano ochronę uzupełniającą. Reżim **wizowy** w Albanii nadal nie jest w pełni zgodny z wymogami UE.

Odnotowano pewien postęp w odniesieniu do **współpracy policyjnej i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej**. Policja albańska dokonuje obecnie przeglądu swojej struktury w celu poprawy zdolności sprawozdawczej funkcjonariuszy z jednostek terenowych oraz umiejętności stosowania aktywnych technik dochodzeniowych. Istnieje pilna potrzeba

* Użycie tej nazwy nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości.

zwiększenia koordynacji między głównymi instytucjami, i tym samym zmaksymalizowania możliwości w zakresie prowadzenia dochodzeń w przypadku poważnej przestępczości zorganizowanej.

Pewne postępy poczyniono również w obszarze **zwalczania narkotyków**. Obecnie prowadzona jest współpraca międzynarodowa, jednak należy jeszcze częściej stosować podejście oparte na informacjach wywiadu kryminalnego. Ponadto konieczne są dalsze działania mające na celu zwiększenie możliwości wykrywania handlu narkotykami i prowadzenia stosownych dochodzeń.

Osiągnięto pewne postępy jeżeli chodzi o **zwalczanie handlu ludźmi**, jednak handel na skalę międzynarodową nadal pozostaje problemem. Utworzono standardowe procedury operacyjne w zakresie identyfikacji ofiar i potencjalnych ofiar oraz obejmowania ich ochroną, natomiast należy jeszcze wzmocnić możliwości organów ścigania oraz współpracę międzynarodową.

Postępy odnotowano również w obszarze **prania pieniędzy**. Służby policji opracowały model oceny ryzyka i przekazały go pozostałym organom. Ponadto, w oparciu o zalecenia MONEYVAL, przyjęto zmiany kodeksu karnego, ustanawiające niezależność przestępstwa prania pieniędzy od przestępstwa źródłowego oraz wprowadzające karalność prania pieniędzy na własne potrzeby. Wzrosła liczba postępowań dotyczących majątku oraz przypadków zgłaszania podejrzanych transakcji. Liczba wyroków skazujących w sprawach dotyczących prania pieniędzy pozostaje jednak na bardzo niskim poziomie.

Jedynie niewielkie postępy osiągnięto w odniesieniu do **zwalczania korupcji**. Co do zasady istnieją odpowiednie ramy prawne i instytucjonalne w tym obszarze, jednak należy zlikwidować przeszkody uniemożliwiające należyte prowadzenie dochodzeń, związane z systemem immunitetów nadawanych urzędnikom państwowym wysokiego szczebla oraz funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości. Nadal w pełni nie wdrożono środków antykorupcyjnych. Ponadto należy ustanowić rzetelny system rejestrowania dochodzeń, przypadków ścigania przestępstw i wyroków skazujących na wszystkich szczeblach.

Postęp w dziedzinie **praw podstawowych** jest zróżnicowany; jeśli chodzi o prawa kobiet i prawa antydyskryminacyjne poczyniono znaczne postępy, natomiast niewiele osiągnięto jeżeli chodzi o integrację Romów. Należy zwiększyć wysiłki mające na celu wdrożenie ukierunkowanych instrumentów strategicznych na rzecz słabszych grup społecznych. Realizacja strategii na rzecz poprawy warunków życia Romów nadal przebiega zbyt wolno. Podjęto środki mające przeciwdziałać zjawisku nierejestrowania dzieci romskich w urzędach stanu cywilnego. Należy zwiększyć wysiłki mające na celu wdrożenie ukierunkowanych instrumentów strategicznych na rzecz najsłabszych grup społecznych. Ogólnie Romowie nadal żyją w bardzo trudnych warunkach i są poddani częstym przypadkom dyskryminacji, głównie jeśli chodzi o dostęp do kształcenia, zatrudnienia, ochrony socjalnej i ochrony zdrowia, jak również do zasobów mieszkaniowych.

Bośnia i Hercegowina

Zadowolające postępy odnotowano w obszarze **bezpieczeństwa dokumentów**. Do maja 2012 r. wydano 1 187 007 paszportów biometrycznych, co stanowi 72 % wszystkich paszportów będących w obiegu. Ponadto przyjęto nową ustawę o dokumentach tożsamości. Obydwie części państwa przyjęły zmiany do ustawy o rejestrach. Nadal jednak należy dokonać ich pełnego wdrożenia. Nie został jeszcze przyjęty projekt ustawy o prawie pobytu, która wzmocniłaby stosowne ramy prawne.

Osiągnięto również postępy w obszarze **zarządzania granicami**. Większość przepisów dotyczących zintegrowanego zarządzania granicami, w tym ustawa o kontroli granicznej, opiera się głównie na odpowiednim dorobku prawnym UE. Obecnie wdrażana jest zmieniona strategia zintegrowanego zarządzania granicami oraz towarzyszący jej plan działania. Ponadto prowadzone są prace mające na celu dalszą poprawę infrastruktury na przejściach granicznych. Nadzorem wideo objętych jest 29 z 55 międzynarodowych przejść granicznych. Wszystkie międzynarodowe przejścia graniczne są wyposażone w czytniki biometryczne do weryfikacji paszportów oraz są połączone ze zintegrowanym systemem kontroli państwowych przejść granicznych. Dalszemu opóźnieniu uległo przyjęcie zbioru przepisów dotyczących wewnętrznej organizacji policji granicznej. Należy dokonać przydziału środków finansowych na przeprowadzenie działań dotyczących infrastruktury niezbędnych do zlikwidowania niedozwolonych przejść granicznych, które zostały wykryte na granicach Bośni i Hercegowiny z Czarnogórą i Serbią. Oczekuje się, że pozostałe dwa państwa, których dotyczy ten problem, również przeprowadzą podobne działania.

Osiągnięto postępy w obszarze **migracji**. Uruchomiono ośrodek tymczasowych zatrzymań w celu wydalenia imigrantów o nieuregulowanym statusie. Wdrożenie postanowień umowy o readmisji między Unią Europejską oraz Bośnią i Hercegowiną przebiega prawidłowo. Nadal jednak nie zrealizowano strategii na rzecz ponownej integracji osób powracających.

Odnotowano pewne postępy w obszarze **azyłu**. Wdrażanie ram prawnych i strategicznych przez Bośnię i Hercegowinę nadal przebiega bez zakłóceń. System azylowy jest wystarczający wydolny, aby rozpatrzyć obecną liczbę wniosków o azyl.

Bośnia i Hercegowina nadal znajdują się na samym początku procesu **zwalczania przestępczości zorganizowanej**. System elektronicznej wymiany danych pochodzących z baz utrzymywanych przez policję i biura prokuratorów wszedł w fazę testów, ponadto w dalszym ciągu prowadzona jest cyfryzacja archiwów policyjnych. Brak systematycznej wymiany właściwych danych wywiadowczych oraz skutecznych i trwałych mechanizmów koordynacji i współpracy między różnymi organami ścigania uniemożliwia osiągnięcie dalszych postępów w walce z przestępczością zorganizowaną. Obecnie trwa procedura przyjmowania opracowanego projektu ustawy o programie ochrony świadków mającego usunąć luki w obowiązujących przepisach.

Bośnia i Hercegowina osiągnęła również pewne postępy w obszarze **zwalczania handlu narkotykami**. Zdolności instytucjonalne w zakresie koordynowania i systematycznego wdrażania ram w danym obszarze polityki pozostają na niskim poziomie. Należy usprawnić działania związane z egzekwowaniem przepisów. Rada Ministrów przyjęła zbiór przepisów dotyczących przechowywania i niszczenia skonfiskowanych narkotyków. Na przyjęcie czeka jeszcze projekt zmian ustawy o zapobieganiu nadużywaniu narkotyków i jego zwalczaniu, który przewiduje ustanowienie urzędu ds. narkotyków.

Bośnia i Hercegowina poczyniła pewne postępy jeśli chodzi o zwalczanie **handlu ludźmi**. Wzrosła liczba zidentyfikowanych ofiar handlu ludźmi. Niezbędne są dalsze wysiłki na rzecz zwiększenia koordynacji i utrzymania skutecznego systemu współpracy między właściwymi organami oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się zwalczaniem handlu ludźmi. Niezwykle istotną kwestią jest system aktywnej identyfikacji ofiar, jak również sprawnie działający krajowy mechanizm ukierunkowanej pomocy. Niezbędne jest zwiększenie skuteczności prowadzonych postępowań karnych.

Bośnia i Hercegowina osiągnęła również pewne postępy w obszarze **zwalczania prania pieniędzy**. Wzrosła liczba przestępstw, lecz liczba wysuniętych aktów oskarżenia w związku

z praniem pieniędzy również uległa zwiększeniu. Należy bezzwłocznie wypełnić zalecenia MONEYVAL, w szczególności zalecenia związane z niezależnością operacyjną i budżetową departamentu analityki finansowej. Nadal nie przyjęto zmian do ustawy o zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowaniu działalności terrorystycznej, uwzględniających zalecenia MONEYVAL. Ponadto w całym kraju należy uruchomić mechanizm konfiskaty majątku.

W obszarze **zwalczania korupcji** osiągnięto jedynie niewielkie postępy. W lipcu przyjęto zbiór przepisów dotyczących agencji antykorupcyjnej. Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz należytego wdrożenia planu działania przeciwko korupcji. Skuteczne prowadzenie dochodzeń, ściganie przestępstw i wydawanie wyroków skazujących nadal należy do rzadkości, natomiast liczba przypadków uniewinnienia lub wyroków w zawieszeniu pozostaje na wysokim poziomie.

Jeśli chodzi o obszar **praw podstawowych** związanych ze swobodą przemieszczania się, w odniesieniu do mniejszości **romskiej** osiągnięto jedynie niewielkie postępy. Mimo że realizacja planu działania dotyczącego zasobów mieszkaniowych nadal postępuje, to jednak odnotowano jedynie niewielkie zmiany jeżeli chodzi o zatrudnienie, opiekę zdrowotną i kształcenie. Zgodnie z zaleceniami wydanymi podczas seminarium na temat integracji Romów w 2011 r., rozpoczęto przegląd planów działania dotyczących mieszkań, zatrudnienia oraz zdrowia, aby w większym stopniu uwzględnić potrzeby ludności romskiej. Przeszkodami w zrównoważonym powrocie i lokalnej integracji uchodźców wewnętrznych i pozostałych słabszych grup społecznych jest dyskryminacja w dostępie do zatrudnienia, opieki zdrowotnej, praw emerytalnych oraz powolne tempo rozminowywania. Nadal nie rozwiązano trudności związanych z dostępnymi zasobami finansowymi i ludzkimi, które należy przeznaczyć na instytucję rzecznika praw obywatelskich. Zgłaszanie przypadków dyskryminacji przez obywateli nadal należy do rzadkości.

Była jugosłowiańska republika Macedonii

Jeśli chodzi o **bezpieczeństwo dokumentów**, do marca 2012 r. wydano łącznie 1 398 280 dokumentów podróży oraz 1 517 873 dokumenty tożsamości. Proces wydawania dokumentów przebiega bez zakłóceń. Po upływie terminu wymiany dotychczasowych paszportów (dnia 27 lutego 2012 r.) ważne są wyłącznie paszporty biometryczne.

W odniesieniu do **zarządzania granicami**, w lutym 2012 r. ustanowiono radę krajową ds. strategii na rzecz zintegrowanego zarządzania granicami. Rada krajowa jest odpowiedzialna za monitorowanie i wdrażanie strategii oraz towarzyszącego jej planu działania. W jej skład wchodzi przedstawiciele stosownych ministerstw i instytucji zaangażowanych w proces wdrażania. Zakończono odbudowę dziewięciu posterunków policji zajmujących się ochroną granic, jednak ich systemy nadal nie są połączone z centralną bazą danych ministerstwa spraw wewnętrznych. Ponadto w porozumieniu z Albanią, Serbią i Kosowem ustanowiono wspólne centra informacji do celów współpracy policyjnej. Protokoły dotyczące wspólnego patrolowania granic realizowane są poprzez organizowanie patroli mieszanych składających się z funkcjonariuszy z Albanii, Bułgarii i Kosowa.

Jeśli chodzi o kwestię **azyłu**, na 2012 r. opracowano krajowy program na rzecz integracji przewidujący państwowe dofinansowanie mieszkań dla osób, którym udzielono azylu. Wzrosły zdolności przyjmowania i liczba osób zatrudnionych w ośrodku azylowym w Vizbegovie. Zdolności administracyjne i efektywność administracji w zakresie azylu pozostają na niewystarczającym poziomie, należy je zatem zwiększyć. Procedury azylowe są powolne; nie poczyniono żadnych postępów, aby przyspieszyć proces wydawania

dokumentów tożsamości osobom ubiegającym się o azyl, a konieczność dokonywania tłumaczeń nadal stanowi przeszkodę.

Jeśli chodzi o kwestię **migracji**, opracowano projekt przepisów wykonawczych, które są niezbędne, aby krajowa baza danych zawierająca informacje o cudzoziemcach (obejmująca dane dotyczące azylu, migracji i wiz) była w pełni operacyjna. Ponadto przyjęto krajowy profil migracyjny na 2011 r. Obecnie działają cztery ośrodki migracyjne udzielające obywatelom informacji dotyczących legalnej migracji. Proces wdrażania postanowień umowy o readmisji z UE przebiega bez zakłóceń. Weszła w życie umowa o readmisji z Serbią, podpisano również umowę o readmisji z Czarnogórą.

W dziedzinie **zwalczania przestępczości zorganizowanej** nie utworzono jeszcze ośrodków dochodzeniowych ani policji sądowej, przewidzianych w kodeksie postępowania karnego. Należy podjąć dalsze wysiłki na rzecz realizacji planu działania dotyczącego egzekwowania przepisów nowego kodeksu postępowania karnego, w szczególności w odniesieniu do szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania oraz prokuratorów. Nie osiągnięto żadnych postępów jeżeli chodzi o likwidację niedoborów kadrowych w centrum ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej i poważnych przestępstw działającym przy ministerstwie spraw wewnętrznych. Krajowa baza danych wywiadu kryminalnego odpowiedzialna za gromadzenie informacji wywiadowczych nadal znajduje się na etapie procedury przetargowej, ponadto nie utworzono jeszcze krajowego centrum koordynacji w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Należy wzmocnić działania właściwych organów ścigania (ministerstwa spraw wewnętrznych, urzędu prokuratury, służb celnych oraz policji skarbowej) w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Na skuteczność prokuratury negatywnie wpływa brak bezpośredniego dostępu do baz danych. Jedynie niewielki postęp odnotowano w obszarze zwalczania narkotyków. Ilość narkotyków skonfiskowanych na terytorium kraju pozostaje na niskim poziomie. Należy zatem zwiększyć zdolności w zakresie zasobów ludzkich w departamencie ds. narkotyków ministerstwa spraw wewnętrznych. Należy również zintensyfikować działania organów ścigania w odniesieniu do wykrywania i konfiskowania narkotyków.

Nadal prowadzona jest współpraca międzynarodowa i regionalna w obszarze transgranicznej przestępczości zorganizowanej. Ratyfikowano porozumienie operacyjne z Europolem.

Jeśli chodzi o **zwalczanie korupcji**, w grudniu 2011 r. państwowa komisja ds. zapobiegania korupcji przyjęła krajowy program na rzecz zapobiegania korupcji i jej hamowania oraz krajowy program na rzecz zapobiegania konfliktowi interesów, wraz z towarzyszącym im planem działania na lata 2011-2015. W obszarze zapobiegania korupcji przeprowadzono szereg szkoleń (dla sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy organów ścigania oraz urzędników służby cywilnej). Wprowadzono systematyczną weryfikację oświadczeń majątkowych przez państwową komisję ds. zapobiegania korupcji. Po przyjęciu przepisów wykonawczych rozpoczęto również weryfikację oświadczeń o braku konfliktu interesów, jednak system ten nie jest jeszcze w pełni operacyjny. Należy wzmocnić system kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, tak aby zapewnić jego przejrzystość i wiarygodność. Należy również stworzyć wykaz przypadków korupcji na wysokim szczeblu. Niezależność systemu sądowego nadal budzi wątpliwości, co negatywnie wpływa na dążenie do zwalczania zjawiska korupcji.

W odniesieniu do **praw podstawowych**, w grudniu 2011 r. przyjęto plan działania na rzecz integracji Romów i uchodźców romskich. Obejmuje on środki mające na celu dalszą poprawę dostępu ludności romskiej do zatrudnienia, kształcenia, mieszkań i dokumentów osobistych.

Ocena planu działania przewiduje posiedzenia zainteresowanych podmiotów co sześć miesięcy, a pierwsze z nich odbyło się w lutym 2012 r. Zwiększono zdolność ośrodków informacji dla Romów poprzez zakup nowego wyposażenia technicznego. W lutym 2012 r. dziesiąty taki ośrodek otwarto w miejscowości Topansko Pole. W odniesieniu do dostępu do kształcenia, przyjęto decyzję o budowie dwóch szkół w gminie Shuto Orizari. Kontynuowane są działania na rzecz przyznawania stypendiów uczniom romskim oraz projekty dotyczące integracji dzieci romskich w żłobkach i przedszkolach. Organizowane są również szkolenia dla romskich mediatorów ds. zdrowia, w wyniku czego 16 z nich rozpocznie pracę w 8 gminach.

Czarnogóra

W dziedzinie **bezpieczeństwa dokumentów** do dnia 31 marca 2012 r. wydano 313 109 paszportów biometrycznych i 444 023 dokumenty tożsamości. Proces ten przebiega bez zakłóceń.

W odniesieniu do **zarządzania granicami**, zakończono modernizację dwóch przejść granicznych na granicy z Serbią (Dobrakovo, Dracenovac). Dokonano zakupu, instalacji i uruchomienia wyposażenia IT oraz zakupu pojazdów dla policji granicznej na głównych przejściach granicznych. W przypadku pozostałych punktów granicznych przeprowadzono szczegółową analizę potrzeb i określono braki w wyposażeniu. Zdolność policji granicznej rozwinięto również poprzez organizowanie szkoleń.

Jeśli chodzi o obszar **migracji**, ustanowiono organ koordynujący w celu monitorowania wdrażania strategii na rzecz integracji osób powracających na podstawie umów o readmisji, obejmującej lata 2011-2016. Proces wdrażania postanowień umowy o readmisji między UE i Czarnogórą przebiega bez zakłóceń. Zakończono tworzenie ośrodka recepcyjnego dla migrantów o nieuregulowanym statusie.

W odniesieniu do kwestii **azyłu**, przyjęto ustawę o azylu i ustawę o cudzoziemcach, lecz ich wdrażaniu towarzyszy szereg trudności. Należy jaśniej określić kompetencje właściwych organów krajowych. Proces rozpatrywania wniosków o azyl nie uległ poprawie. Zakończono budowę ośrodka recepcyjnego dla osób ubiegających się o azyl.

Jeśli chodzi o obszar **zwalczania przestępczości zorganizowanej**, w styczniu 2012 r. przyjęto plan działania dotyczący walki z przestępczością zorganizowaną, który wprowadza środki operacyjne i wskaźniki zgodne z priorytetami określonymi w ocenie zagrożenia przestępczością zorganizowaną na 2011 r. W listopadzie 2011 r. przyjęto zmiany zbioru przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej i opisu stanowisk w administracji policyjnej, ustanawiając bardziej wyspecjalizowane jednostki organizacyjne policji. W celu zapewnienia wiodącej roli prokuratora w trakcie dochodzenia, należy zacieśnić stosunki między służbami prokuratury i policji. Brak bezpośredniego dostępu prokuratorów do właściwych baz danych oraz niewystarczające zdolności uniemożliwiają skuteczne wdrożenie kodeksu postępowania karnego. Należy wzmocnić zdolności organów ścigania w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawach finansowych. Zwiększył się zakres stosowania specjalnych środków w dochodzeniach (w kontekście personelu, jak i wyposażenia). Istniejące ograniczenia czasowe stanowią jednak przeszkodę dla ich skutecznego wykorzystania. W całym kraju należy uruchomić projekty na potrzeby policji prowadzone przez służby wywiadu, a jednocześnie należy organizować szkolenia dla funkcjonariuszy policji. Nadal prowadzona jest skuteczna współpraca międzynarodowa i regionalna w zakresie transgranicznej przestępczości zorganizowanej. Kompetencje związane ze zwalczaniem narkotyków scentralizowano i

przydzielono departamentowi policji kryminalnej; zdolności departamentu wzmocniono poprzez zorganizowanie wyspecjalizowanych szkoleń oraz zakup wyposażenia, które będzie wykorzystywane podczas operacji antynarkotykowych. Ponadto w szkołach i na szczeblu lokalnym przeprowadzono kampanie informacyjne na temat narkotyków. Kontynuowana jest ścisła współpraca dotycząca zwalczania narkotyków z Europolem, Interpolem, służbami policji państw członkowskich oraz państw sąsiadujących.

W odniesieniu do obszaru **zwalczania korupcji**, podjęto dalsze działania mające na celu wzmocnienie ram prawnych. Nadal jednak należy wzmocnić i doprecyzować w ramach prawnych mechanizmy kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz wykonywania sankcji. Wzmocnienia wymagają również mechanizmy kontroli udzielania zamówień publicznych. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o zapobieganiu konfliktom interesów, 36 członków parlamentu, którzy pełnili jednocześnie funkcję członków zarządu spółek skarbu państwa, zrezygnowało z tych stanowisk, a 16 członków parlamentu, którzy jednocześnie pełnili funkcje związane z władzą wykonawczą (w tym dwóch burmistrzów) zrezygnowało z jednego z zajmowanych stanowisk. Komisja ds. zapobiegania konfliktom interesów nie ma wystarczających uprawnień do kontroli dokładności oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o braku konfliktu interesów składanych przez urzędników służby cywilnej ani do ustalania, czy nie doszło do przypadków bezprawnego wzbogacania się, jako że komisji tej nie przyznano uprawnień do prowadzenia dochodzeń ani dostępu do stosownych baz danych. Liczba spraw o korupcję, w przypadku których wydano nakaz konfiskaty majątku, nadal pozostaje na bardzo niskim poziomie. Nie zastosowano dotychczas przepisów prawnych dotyczących konfiskaty rozszerzonej. Przeprowadzono szereg kampanii informacyjnych na temat zgłaszania przypadków korupcji. Dyrekcję ds. inicjatyw przeciwdziałających korupcji przeniesiono do ministerstwa sprawiedliwości. Aby lepiej koordynować działania zapobiegające korupcji, należy jednak zwiększyć kompetencje dyrekcji oraz wzmocnić jej zdolności.

Jeśli chodzi o **prawa podstawowe**, w lutym 2012 r. wyznaczono członków rady ds. ochrony przed dyskryminacją. W okresie objętym sprawozdaniem rozpoczęto działania służące podnoszeniu świadomości. Należy jednak zwiększyć zdolności biura rzecznika praw obywatelskich poprzez przeznaczenie na ten cel dodatkowych środków finansowych oraz zatrudnienie nowych pracowników. Proces przyznawania statusu prawnego przesiedleńcom jest w toku i spodziewane są dalsze postępy. W kwietniu 2012 r. przyjęto strategię na rzecz poprawy sytuacji społeczności Romów, Aszkali i Egipcjan wraz z towarzyszącym jej planem działania. Nadal prowadzone są projekty służące włączeniu społecznemu tych grup. Konieczne są jednak trwałe działania w celu zwiększenia dostępu przesiedleńców i osób ze społeczności Romów, Aszkali i Egipcjan do praw ekonomicznych i socjalnych. Ponadto niezbędne są dalsze wysiłki, aby zapewnić zrównoważone warunki życia w obozie w miejscowości Konik.

Serbia

W odniesieniu do obszaru **bezpieczeństwa dokumentów**, kontynuowany jest proces wytwarzania i dystrybucji paszportów biometrycznych i bezpiecznych dokumentów tożsamości. W okresie od lipca 2008 r. do marca 2012 r. władze serbskie wydały ponad 3,8 mln paszportów biometrycznych i niemal 3,5 mln dokumentów tożsamości. Specjalna dyrekcja koordynująca jest odpowiedzialna za wydawanie paszportów biometrycznych i dokumentów tożsamości osobom mieszkającym w Kosowie. W okresie od listopada 2011 r. do marca 2012 r. wydała ona 17 000 paszportów biometrycznych osobom mieszkającym w Kosowie.

W dziedzinie **zarządzania granicami**, Serbia kontynuuje realizację swojej strategii na rzecz zintegrowanego zarządzania granicami oraz towarzyszącego jej planu działania. Władze serbskie utworzyły punkty kontaktowe na potrzeby współpracy transgranicznej z Bośnią i Hercegowiną oraz Czarnogórą. Nadal prowadziły one działania mające na celu udoskonalenie infrastruktury nadzoru wideo oraz przeprowadziły wspólne operacje na punktach granicznych z państwami sąsiadującymi. Obsługa systemu wczesnego ostrzegania wykrywającego fałszywe dokumenty podróży przebiega bez zakłóceń. Strategia na rzecz zintegrowanego zarządzania granicami wymaga jednak aktualizacji. Ponadto nie zapewniono jeszcze pełnego połączenia między wszystkimi przejściami granicznymi i centralną bazą danych ministerstwa spraw wewnętrznych. Ustanowienie kilku nowych przejść granicznych spowodowało obciążenie zasobów, a krajowy system wymiany danych i profili ryzyka, w szczególności w odniesieniu do handlu ludźmi, nadal jest niewydolny. Kontrola granicy administracyjnej z Kosowem wciąż stanowi znaczne wyzwanie, ponadto należy udoskonalić system wymiany informacji z misją EULEX. Serbia powinna podpisać i wdrożyć protokół techniczny dotyczący wdrożenia zaleceń dotyczących zintegrowanego zarządzania granicami ustalonych w trakcie dialogu Belgrad-Prisztina, który odbył się w dniu 2 grudnia 2011 r.

W odniesieniu do obszaru **migracji** Serbia nie osiągnęła żadnych postępów. Ramy prawne w dużym stopniu spełniają normy UE, jednak wciąż wymagają skutecznego wdrożenia. Ponieważ formalnie nie utworzono jeszcze urzędu ds. azylu przewidzianego jako organ pierwszej instancji w procedurze ubiegania się o azyl, stosowne wnioski są obecnie tymczasowo rozpatrywane przez jednostkę ds. azylu działającą w strukturze policji granicznej. Kadencja komisji ds. azylu, organu drugiej instancji, wygasła w kwietniu 2012 r., a nowi członkowie nie zostali jeszcze wybrani. W Serbii znajdują się dwa ośrodki recepcyjne dla osób ubiegających się o azyl, ale mają niewystarczające zasoby, by obsłużyć wszystkich wnioskodawców. Serbia powinna usprawnić swój system azylowy poprzez szybkie utworzenie trzeciego ośrodka, opracowanie systemu przetwarzania danych biometrycznych osób ubiegających się o azyl oraz poprawę warunków integracji tych osób. Musi podjąć dalsze działania w celu dostosowania swojego prawodawstwa do dorobku prawnego UE dotyczącego legalnej migracji, a w szczególności prawa do łączenia rodzin, pobytu długoterminowego oraz warunków przyjmowania na studia obywateli państw trzecich. Nadal nie utworzono krajowej bazy danych do weryfikacji danych osobowych i odcisków palców osób ubiegających się o azyl. Proces readmisji między UE i Serbią przebiega bez zakłóceń.

Serbia poczyniła postępy w obszarze **zwalczania przestępczości zorganizowanej**. Na przyjęcie czeka szereg wniosków ustawodawczych mających na celu rozszerzenie uprawnień organów ścigania oraz poprawę procesu odzyskiwania mienia. Prokurator specjalny ds. przestępczości zorganizowanej wszczął szereg bardzo poważnych spraw w okresie objętym sprawozdaniem, jednak konfiskata majątku pozostaje na umiarkowanym poziomie. Współpraca z Europolem i Eurojustem ulega poprawie, dzięki czemu podpisanie przez Serbię porozumienia operacyjnego z Europolem staje się coraz bardziej prawdopodobne. Serbia nadal jest krajem pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia w odniesieniu do handlu ludźmi. Mimo że wprowadzono ramy prawne i instytucjonalne dotyczące zwalczania przemytu narkotyków, Serbia nadal stanowi nieodłączną część szlaku przemytu narkotyków przez Bałkany Zachodnie. Rozwiązanie tych problemów będzie wymagało nieustannych wysiłków.

W obszarze **zwalczania korupcji** osiągnięto jedynie niewielkie postępy. Serbia utworzyła ramy prawne i instytucjonalne mające na celu zwalczanie korupcji, obejmujące między innymi agencję antykorupcyjną i nową ustawę o finansowaniu partii politycznych, która jest zgodna z normami europejskimi. Koordynatorem działań antykorupcyjnych został minister sprawiedliwości. Nadal jednak nie wprowadzono aktywnego i opartego na danych

wywiadowczych podejścia do zwalczania korupcji oraz przestępczości zorganizowanej. Władze serbskie nie sfinalizowały jeszcze krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2012-2017 oraz towarzyszącego jej planu działania. W celu skutecznego rozpatrywania oświadczeń majątkowych agencja antykorupcyjna musi jeszcze utworzyć system rejestrowania faktycznych kontroli finansowania partii oraz poprawić współpracę z odpowiednimi podmiotami zainteresowanymi. System ochrony osób zgłaszających przypadki korupcji jest wdrożony jedynie w niewielkim zakresie. Możliwość prowadzenia złożonych dochodzeń finansowych nadal jest ograniczona; brakuje scentralizowanego systemu wywiadu kryminalnego, a odzyskiwanie mienia pozostaje na umiarkowanym poziomie.

Postępy Serbii w odniesieniu do **praw podstawowych** związanych ze swobodą przemieszczania się są ograniczone. Ministerstwo spraw wewnętrznych rozpoczęło akcję zatrudniania osób pochodzących z mniejszości. Utworzono strategię i plan działania mające na celu poprawę sytuacji Romów w Serbii. Warunki dotyczące kształcenia podstawowego, zapisywania do szkół, rejestrowania w urzędach stanu cywilnego oraz dostępu do opieki zdrowotnej uległy nieznacznej poprawie. Aby poprawić status i sytuację społeczno-gospodarczą Romów, którzy nadal są mniejszością znajdującą się w najtrudniejszej sytuacji społecznej i najbardziej marginalizowaną, należy podjąć dalsze poważne działania, w tym przeznaczyć dodatkowe środki finansowe na ten cel. Szczególnym wyzwaniem jest dostęp do rynku pracy.

IV. Mechanizm zapobiegania nadużyciom związanym z liberalizacją reżimu wizowego dokonywanym przez obywateli państw Bałkanów Zachodnich: ocena wdrożenia

Obecna ocena jest oparta na **sprawozdaniach FRONTEXU dotyczących ostrzegania** (nr 12-18), jak również na sprawozdaniach przedłożonych przez **państwa Bałkanów Zachodnich** na wniosek Komisji.

Jak przedstawiono w pierwszym i drugim dokumencie roboczym służb Komisji z 2011 r., o których mowa powyżej, niektóre państwa członkowskie UE doświadczyły sezonowego **zwiększenia się liczby osób ubiegających się o azyl** na skutek decyzji podjętych pod koniec 2009 r. i w 2010 r. o zniesieniu wiz dla obywateli państw Bałkanów Zachodnich³.

W okresie objętym sprawozdaniem najpopularniejszymi państwami docelowymi były: Belgia, Niemcy, Luksemburg i Szwecja. Dodatkowo, od początku 2012 r. system azylowy w Szwajcarii jest bardziej obciążony z powodu znacznego wzrostu liczby osób ubiegających się o azyl, pochodzących głównie z Serbii. Jako jedno z państw stowarzyszonych w ramach Schengen, Szwajcaria została zaproszona do udziału w grupie zadaniowej ds. mechanizmu monitorowania związanego z wprowadzeniem liberalizacji reżimu wizowego i stała się jej członkiem w lutym 2012 r.

W pierwszej połowie 2012 r. przyjazd osób z państw Bałkanów Zachodnich ubiegających się o azyl nadal miał sezonowy charakter, jednak zaobserwowano pewną **nową dynamikę** tego procesu. Ze sprawozdań FRONTEXU dotyczących ostrzegania wynika, że **całkowita liczba** osób ubiegających się o azyl pochodzących z tego regionu **spadła** w porównaniu z okresem objętym poprzednim sprawozdaniem (styczeń -31 %, luty -20 %, marzec -20 %, kwiecień -15%), natomiast w maju odnotowano niewielki wzrost (+20 %). Spadek ten wynika głównie ze znacznego spadku liczby osób ubiegających się o azyl pochodzących z Serbii i byłej

³ Była jugosłowiańska republika Macedonii, Czarnogóra i Serbia w 2009 r. oraz Albania i Bośnia i Hercegowina w 2010 r.

jugosłowiańskiej republiki Macedonii, które stanowią dwie najliczniejsze grupy składające wnioski o azyl. Nagły wzrost w maju został spowodowany znacznym wzrostem, któremu towarzyszył jednak znaczny spadek liczby wniosków o azyl złożonych przez obywateli Albanii wynikający z pogłosek i błędnych informacji.

Pozytywne skutki sezonowego spadku zobrazowane na przykładzie pierwszych czterech miesięcy zostały jednak zniwelowane przez kilka zjawisk. Po pierwsze, tendencje spadkowe nie występują w równym stopniu we wszystkich pięciu państwach Bałkanów Zachodnich. Mimo że liczba osób ubiegających się o azyl pochodzących z byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii i Serbii spadła lub pozostała niezmienną, to jednak liczba wniosków złożonych przez obywateli Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry wzrosła w porównaniu z tym samym okresem w 2011 r.⁴.

Po drugie, w niektórych państwach członkowskich UE nastąpił wzrost liczby osób ubiegających się o azyl pochodzących z tego regionu, mimo początkowej tendencji spadkowej o charakterze sezonowym. Najwyższy wzrost odnotowano w Belgii (+20 % w kwietniu), Luksemburgu (+31 % w maju) oraz Szwecji (+133 % w maju). Ponadto w niektórych państwach pochodzenia i państwach docelowych zaobserwowano ostre odchylenia od istniejącej tendencji⁵.

Co więcej, z corocznego porównania liczby osób ubiegających się o azyl pochodzących z państw Bałkanów Zachodnich wynika, że **tendencje spadkowe i wzrostowe są mniej wyraźne, a ponadto nastąpiło przesunięcie w sezonowości składania wniosków**. Wzrost tygodniowy podczas ostatnich dwóch tygodni kwietnia (+31 %) wskazuje, że nowa fala wniosków o azyl rozpoczęła się półtora miesiąca później w porównaniu z 2011 r. Ponadto, jak określono w ostatnim dokumencie służb roboczych Komisji (grudzień 2011 r.), przesunięty w czasie wzrost zimowy w 2011 r. był o 30 % niższy niż w 2010 r. Zjawisko to może mieć wpływ na wielkość obecnie obserwowanej fali wniosków, która rozpoczęła się na przełomie wiosny i lata.

Brak opieki zdrowotnej, bezrobocie oraz brak dostępu do nauki szkolnej to wciąż najczęstsze **powody ubiegania się o azyl**. Ponadto rośnie liczba osób ubiegających się o azyl, które podjęły decyzję o wyjeździe z kraju pochodzenia na podstawie pogłosek, uzyskawszy błędne informacje dotyczące ochrony azylowej udzielanej ze względów ekonomicznych. Jeśli chodzi o ten ostatni powód, ambasady państw członkowskich UE w państwach Bałkanów Zachodnich nasiliły działania mające na celu wyjaśnienie celu i warunków ochrony azylowej. Sprawozdania agencji FRONTEX dotyczące ostrzegania potwierdziły, że większość osób nadal wybiera te same kraje docelowe, opierając się na informacjach uzyskanych od znajomych i krewnych, którzy już wyjechali do tych krajów. Większość z nich zdaje sobie również sprawę z tego, że prawdopodobieństwo uzyskania azylu jest niewielkie, jednak mimo wszystko próbują oni wykorzystać istniejącą szansę.

⁴ Porównawcze dane statystyczne za maj 2012 r. (w porównaniu z majem 2011 r.): Albania (+725 %); Bośnia i Hercegowina (+14 %); była jugosłowiańska republika Macedonii (-48 %); Czarnogóra (+77 %), Serbia (-13 %).

⁵ Gwałtowny wzrost liczby wniosków o azyl odbiegający od istniejącej tendencji odnotowano w odniesieniu do obywateli albańskich w Luksemburgu (+275 % w lutym i +233 % w marcu) oraz w Szwecji (+268 % w kwietniu i +413 % w maju); obywateli Bośni i Hercegowiny w Luksemburgu (+1600 % w kwietniu); obywateli byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii w Luksemburgu (+480 % w maju); obywateli Czarnogóry w Niemczech (+750 % w styczniu) oraz w Szwajcarii (+200 % w maju).

Głównymi przyczynami wysokiej liczby wniosków o azyl uznanych później za nieuzasadnione, jest fakt, iż istotnym **czynnikiem**, który biorą pod uwagę osoby zamierzające ubiegać się o azyl, pozostaje nadal **czas trwania procedury udzielania azylu** oraz **związana z tym długość legalnego pobytu** w danym państwie członkowskim.

Jak wspomniano w poprzednim dokumencie roboczym służb Komisji, państwa członkowskie UE, których dotyczy omawiana kwestia, wprowadziły konkretne **środki przeciwdziałające** tej sytuacji, takie jak kampanie informacyjne, zatrudnienie optymalnej liczby osób przy rozpatrywaniu wniosków o azyl, skrócenie przeciętnego czasu rozpatrywania wniosków o azyl w razie ich oczywistej bezzasadności, oraz skuteczniejsze procedury odwoławcze. Wydaje się, że informacje o wprowadzeniu tych środków wpłynęły na wybór krajów docelowych przez przedstawicieli niektórych narodowości.

W pierwszej połowie 2012 r. potwierdzono również **wspólny profil osób ubiegających się o azyl**. Większość wniosków nadal pochodzi od osób należących do mniejszości romskiej, które często przybywają do kraju docelowego wraz z rodziną. Poziom wykształcenia wśród ludności romskiej w regionie Bałkanów Zachodnich pozostaje niski, a stopa bezrobocia jest bardzo wysoka, co powoduje wykluczenie społeczne i pogorszenie warunków życia.

Jak określono w poprzednim dokumencie roboczym służb Komisji, nadal podejmowane są **próby obejścia procedur azylowych i procedur wydalenia**. Niektóre osoby ubiegające się o azyl nie okazują swoich paszportów biometrycznych przy składaniu wniosku o azyl, aby w ten sposób trudniej było zidentyfikować ich tożsamość.

Współczynnik przyznawania azylu utrzymuje się na bardzo niskim poziomie⁶, co wskazuje, że, jak już wspomniano w poprzednich sprawozdaniach, większość wniosków jest nieuzasadniona. Jednak w przeciwieństwie do okresu objętego poprzednim sprawozdaniem, w którym liczba nowych wniosków o azyl była wyższa niż liczba decyzji o wydaleniu, od połowy stycznia 2012 r. liczby te pozostają na dosyć zrównoważonym poziomie.

Zgodnie z wnioskiem Komisji władze pięciu **państwa Bałkanów Zachodnich** nadal podejmują środki przeciwdziałające temu zjawisku, co przedstawiono szczegółowo powyżej w części II. Była jugosłowiańska republika Macedonii przyjęła nowy plan (kwiecień – wrzesień 2012 r.) skupiający się w szczególności na środkach społeczno-gospodarczych mających na celu poprawę warunków życia słabszych grup społecznych, w tym mniejszości romskiej.

We wszystkich aktualnych sprawozdaniach z wdrożenia planów działania poświęconych przeciwdziałaniu nadużywaniu reżimu bezwizowego przedstawianych przez państwa Bałkanów Zachodnich szczególne znaczenie nadal nadaje się **kampaniom informacyjnym**. W państwach tych rozprowadzane są plakaty, broszury i ulotki, w których opisano obowiązki i prawa wynikające ze zniesienia obowiązku wizowego przy wjeździe na obszar Schengen, jak również informacje dotyczące zasad dostępu do rynku pracy UE. Państwa Bałkanów Zachodnich informują o coraz większym zaangażowaniu w ten proces lokalnych organizacji pozarządowych. Delegatury UE w tym regionie nadal odgrywają istotną rolę pod tym względem.

⁶ „Współczynnik przyznawania azylu” został obliczony jako odsetek decyzji pozytywnych (przyznających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (dyrektywa 2004/83) lub status humanitarny (prawo krajowe)) w całkowitej liczbie decyzji podejmowanych w trakcie procedury pierwszej instancji. Całkowita liczba decyzji obejmuje decyzje pozytywne i negatywne.

Nadal stosowane są środki mające na celu zaostrzenie **kontroli granicznych**. Szczególną uwagę poświęca się przejściom granicznym, na których panuje wzmożony ruch drogowy. Wszystkie państwa Bałkanów Zachodnich, w których zniesiono obowiązek wizowy, informują o zidentyfikowaniu stosunkowo wysokiej liczby osób próbujących wyjechać z kraju pochodzenia bez spełnienia stosownych wymogów prawnych. Nasilono również środki zmierzające do zacieśnienia współpracy transgranicznej między sąsiadującymi państwami.

Ponadto państwa Bałkanów Zachodnich poinformowały o dalszym stosowaniu środków w odniesieniu do **kontroli biur podróży i przedsiębiorstw transportowych**, które potencjalnie mogłyby udzielać obywatelom błędnych informacji o korzyściach płynących z uzyskania azylu. W celu wykrycia możliwych nieprawidłowości Bośnia i Hercegowina, była jugosłowiańska republika Macedonii oraz Serbia nadal koordynują działania swoich organów ścigania i ministerstw transportu. Władze Bośni i Hercegowiny przedstawiły sprawozdanie dotyczące cofniętych koncesji transportowych ze względu na nieprawidłowości związane z przepisami dotyczącymi międzynarodowego transportu osób, a kilka spraw objętych jest postępowaniem sądowym.

Jak opisano w poprzednim dokumencie roboczym służb Komisji (grudzień 2011 r.), w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii wdrożono zmiany ram prawnych wprowadzające **nowy rodzaj przestępstwa**, a mianowicie ułatwianie nadużywania reżimu bezwizowego.

W trakcie organizowanych przez Komisję seminariów z każdym państwem uzgodniono, jakie **długoterminowe środki należy wprowadzić w celu integracji mniejszości romskiej, w szczególności środki dotyczące mieszkań oraz dostępu do służby zdrowia, kształcenia i zatrudnienia**. Ich skuteczne i trwałe wdrożenie ma decydujące znaczenie dla zlikwidowania zjawiska polegającego na składaniu nieuzasadnionych wniosków o azyl (zobacz także analiza kraju w części III). W celu przeglądu problemów, z którymi boryka się ludność romska, oraz znalezienia sposobów ich rozwiązania, w ciągu 2011 r. Komisja Europejska zorganizowała wspólnie ze stosownymi władzami szereg seminariów o tematyce romskiej. Ogólnie z ustaleń o charakterze horyzontalnym wynika, że istnieje znaczna rozbieżność między odpowiednimi przepisami i obecnie stosowanymi politykami a ich należytym wdrożeniem w praktyce. Seminaria te doprowadziły do sformułowania szeregu wniosków operacyjnych w kluczowych obszarach, takich jak: rejestracja w urzędzie stanu cywilnego, zatrudnienie, opieka społeczna i zdrowotna, mieszkania oraz swoboda przemieszczania się. Na 2012 r., w ramach działań następczych zaplanowano posiedzenia dotyczące realizacji wniosków, które zostały wyciągnięte wspólnie ze stosownymi władzami. **Ponadto pomyślnie zakończenie „procesu z Sarajewa” przyczyni się znacznie do powrotu i integracji lokalnej uchodźców znajdujących się w najcięższej sytuacji oraz uchodźców wewnętrznych.**

Prowadzone są dodatkowe działania na rzecz **integracji osób powracających**⁷. Serbia w dalszym ciągu wdraża strategię ponownej integracji oraz powiadomiła o swoim projekcie dotyczącym opracowania bazy danych, dzięki której będzie można monitorować dostęp osób powracających do usług publicznych. W Serbii działają trzy ośrodki recepcyjne, które oferują wsparcie osobom powracającym. Broszura informacyjna na temat powrotów została przetłumaczona na kilka języków. W przypadku wszystkich pięciu państw Bałkanów Zachodnich, w których zniesiono obowiązek wizowy, środki finansowe przeznaczone na

⁷

W okresie od listopada 2011 r. do marca 2012 r. 2400 obywateli serbskich zostało wydalonych do Serbii. W okresie od listopada 2011 r. do marca 2012 r. do Albanii zostało wydalonych 2400 obywateli albańskich. W 2011 r. wydalonych zostało 983 obywateli byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii. W okresie od stycznia 2011 r. do marca 2012 r. wydalono 234 obywateli Czarnogóry.

integrację są jednak nadal niewystarczające, a dostęp osób powracających do zatrudnienia, kształcenia, szkoleń i uznawanych kwalifikacji pozostaje ograniczony.

Obecnie w Parlamencie Europejskim i Radzie toczy się debata nad wnioskami ustawodawczymi, które mają między innymi na celu ograniczenie nadużywania systemów azylowych w państwach członkowskich UE oraz **zapobieganie turystyce azylowej**. Ponadto w grudniu 2011 r. przyjęto wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich jako uchodźców. Nadal prowadzone są prace nad pozostałymi instrumentami.

Współustawodawcy doszli do końcowego etapu omawiania wniosku Komisji dotyczącego zmiany rozporządzenia 539/2001 (wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu)⁸. We wniosku tym przewiduje się między innymi wprowadzenie klauzuli ochronnej dotyczącej wiz umożliwiającej tymczasowe zawieszenie ruchu bezwizowego z państwem trzecim, którego obywatele są zwolnieni z obowiązku wizowego, w sytuacjach, w których wymagana jest szybka reakcja w celu zaradzenia trudnościom napotykanym przez państwa członkowskie. Taki mechanizm stanowiłby środek ostateczny i mógłby być stosowany w odniesieniu do wszystkich państw trzecich, które zwolniono z obowiązku wizowego.

V. Następne kroki i konkretne działania

Komisja uważa, że obecnie obowiązujący **mechanizm monitorowania związany z wprowadzeniem liberalizacji reżimu wizowego** nadal jest skuteczny i obejmuje instrumenty niezbędne do monitorowania ciągłego wdrażania kryteriów liberalizacji reżimu wizowego przez państwa Bałkanów Zachodnich oraz przepływów migracyjnych między tymi państwami a Unią. Mechanizm ostrzegania może stanowić pomoc dla decydentów w UE, w tym Komisji, w zrozumieniu charakteru obecnie panującej sytuacji, ocenie jej rozwoju oraz przygotowaniu na możliwe przyjęcie kolejnych środków i decyzji w przyszłości.

Mechanizm ostrzegania FRONTEXU jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym Komisji i państwom członkowskim dalsze skuteczne monitorowanie sytuacji i przepływów migracyjnych między regionem Bałkanów Zachodnich i Unią. Należy zatem kontynuować jego stosowanie. Na początku 2013 r. przeprowadzona zostanie ocena dotycząca rozszerzenia tego mechanizmu.

W oparciu o wyniki monitorowania z ostatnich sześciu miesięcy oraz porównując obecną sytuację z sytuacją opisaną w dokumencie roboczym służb Komisji z 2011 r., można wyciągnąć następujące **wnioski**:

znaczna większość osób podróżujących z państw Bałkanów Zachodnich zwolnionych z obowiązku wizowego to nadal **osoby podróżujące w dobrej wierze**, co oznacza, że rzeczywisty cel liberalizacji reżimu wizowego – ułatwienie kontaktów międzyludzkich, zwiększenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej oraz wymiany kulturalnej, jak również możliwość lepszego poznania UE przez osoby pochodzące z tego regionu – jest nadal adekwatny.

Kontynuowane jest wdrażanie reform podjętych przez państwa Bałkanów Zachodnich w obszarze uwzględnionym w planie działania dotyczącym liberalizacji reżimu wizowego. W

⁸ COM (290) 2011.

niektórych przypadkach konieczne są jednak **bardziej intensywne działania** w celu zapewnienia pełnej trwałości i nieodwracalności tych reform.

Współpraca dwustronna oraz wdrażanie **postanowień umów o readmisji między UE a państwami Bałkanów Zachodnich** nadal pozostają na zadowalającym poziomie.

Zjawisko nadużywania liberalizacji reżimu wizowego zmieniło się w kontekście jego **sezonowości i zasięgu geograficznego**. W ujęciu ogólnym całkowita liczba osób ubiegających się o azyl, pochodzących z państw Bałkanów Zachodnich, **zmniejszyła się w porównaniu z okresem objętym poprzednim sprawozdaniem, tj. 2011 r.** Z porównania według poszczególnych lat wynika jednak, że liczba osób ubiegających się o azyl zwiększyła się w sezonach, w których liczba wniosków zazwyczaj nie jest wysoka. W połączeniu ze spadkiem w sezonach, w których liczba wniosków jest zazwyczaj wysoka, jak ustalono w poprzednim dokumencie roboczym służb Komisji, zmiana ta oznacza, że **tendencje są obecnie przesunięte w czasie, a ich sezonowość nie jest tak wyraźna**. Ponadto tendencje zaobserwowane w odniesieniu do poszczególnych krajów pochodzenia i krajów docelowych świadczą o wahaniach, które nie są zbieżne z tendencją ogólną. Drugi rok z rzędu zwiększył się zasięg geograficzny tego zjawiska.

Niski poziom integracji społeczności lokalnych, w szczególności ludności pochodzenia romskiego, jest nadal czynnikiem decydującym w przypadku składania znacznej większości nieuzasadnionych wniosków o azyl. Główne przyczyny wyjazdu z kraju pochodzenia mają, podobnie jak dotychczas, charakter ekonomiczny ze względu na przewidywane korzyści finansowe związane z uzyskaniem azylu w niektórych państwach członkowskich UE.

Państwa Bałkanów Zachodnich nadal aktywnie poszukują rozwiązań obecnych problemów, a niektóre z podjętych środków już przyniosły pozytywne wyniki. Rozszerzony zasięg geograficzny zjawiska oraz **zwiększająca się liczba dobrze zorganizowanych grup osób ubiegających się o azyl** pochodzenia romskiego wymagają jednak bardziej konkretnych działań ukierunkowanych na wyniki.

Na podstawie powyższych wniosków oraz konsultacji i wymiany najlepszych praktyk podjętych w ostatnich miesiącach między Komisją, państwami Bałkanów Zachodnich oraz państwami członkowskimi UE, których dotyczy omawiana kwestia, za niezbędne nadal uważa się następujące **działania**:

- 1) Po pierwsze, należy kontynuować **skuteczną współpracę** z władzami państw Bałkanów Zachodnich w celu zaradzenia trudnym sytuacjom, którym muszą sprostać niektóre państwa członkowskie UE oraz również, w miarę możliwości, w celu przewidzenia tych sytuacji. Współpraca ta ma szczególne znaczenie w świetle rozbieżnych tendencji w niektórych państwach pochodzenia i niektórych państwach docelowych. Powinna ona się opierać na **systematycznej wymianie informacji** między Komisją, państwami członkowskimi UE, których dotyczy omawiana kwestia, oraz państwami z regionu Bałkanów Zachodnich, zgodnie z przepisami UE i prawem krajowym.
- 2) Po drugie, należy zintensyfikować działania mające na celu **wykrycie podmiotów ułatwiających nadużywanie reżimu bezwizowego**, takich jak biura podróży, przedsiębiorstwa transportowe itp.
- 3) Po trzecie, należy zwiększyć wysiłki na rzecz **zaostrzenia kontroli przy wyjeździe** (w państwach Bałkanów Zachodnich) oraz **kontroli przy wjeździe** (na granicach

UE). W tym kontekście, państwa członkowskie UE, które są bezpośrednio odpowiedzialne za zarządzanie granicami zewnętrznymi UE powinny nadal zwracać szczególną uwagę na to zjawisko, zgodnie z dorobkiem Schengen oraz w ścisłej współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich, docelowymi państwami członkowskimi UE oraz FRONTEXEM.

- 4) Ponadto należy zwiększyć liczbę **stałych i ukierunkowanych kampanii informacyjnych na rzecz podniesienia świadomości** mających na celu przedstawienie praw i obowiązków płynących z korzystania z ruchu bezwizowego, w tym kampanii informacyjnych na temat zasad dostępu do rynku pracy UE oraz ponoszenia odpowiedzialności za jakiegokolwiek nadużycie praw w ramach reżimu bezwizowego.
- 5) **Należy znacznie wzmocnić oraz bardziej ukierunkować wsparcie mniejszości w państwach pochodzenia**, w szczególności społeczności romskich. Szczególną uwagę należy poświęcić zwiększeniu liczby zapisów dzieci romskich do szkół, jak również podniesieniu stopy zatrudnienia. Powinno to obejmować wdrożenie strategii krajowych oraz pomoc władz poszczególnych państw, któremu towarzyszyć będzie dostępne wsparcie UE oraz pomoc dwustronna ze strony państw członkowskich. Komisja jest gotowa położyć większy nacisk na dalsze zasilenie pomocy udzielanej w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), w tym w ramach Biura Wymiany Informacji o Pomocy Technicznej (TAIEX).