



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.8.2012
COM(2012) 443 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Mulige migrations- og sikkerhedsmæssige konsekvenser af en fremtidig
visumliberalisering for Republikken Moldova i EU**

Foreløbig vurdering

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Mulige migrations- og sikkerhedsmæssige konsekvenser af en fremtidig visumliberalisering for Republikken Moldova i EU

Foreløbig vurdering

1 - INDLEDNING

1.1. Baggrund

Kommissionen forelagde handlingsplanen for en visumliberalisering ("handlingsplanen") for de moldoviske myndigheder den 24. januar 2011. Kommissionen aflægger med jævne mellemrum rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om handlingsplanens gennemførelse. Den første statusrapport blev forelagt den 16. september 2011¹. Den anden statusrapport blev forelagt den 9. februar 2012². Kommissionen vedtog den 22. juni 2012 en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Republikken Moldovas gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering³.

I overensstemmelse med handlingsplanen blev Kommissionen også anmodet om at fremlægge en mere generel evaluering af mulige migrations- og sikkerhedsmæssige konsekvenser af en fremtidig visumliberalisering for moldoviske borgere, der rejser til EU.

1.2. Metode

Kommissionen har for at udarbejde denne vurdering involveret de relevante EU-agenturer og -interessenter, hvis bidrag ansås for nødvendige, nemlig Europol, EU's grænsebistandsmission i Republikken Moldova og Ukraine (EUBAM), Frontex og European University Institute - Migration Policy Centre (EUI). Den 12. oktober 2011 afholdt Kommissionen et møde med interessenternes deltagelse. I januar 2012 indleverede Europol⁴, EUBAM⁵, Frontex⁶ og EUI⁷ deres vurdering af de mulige migrations- og/eller sikkerhedsmæssige konsekvenser af en fremtidig visumliberalisering.

Der blev også anmodet om et bidrag fra Republikken Moldova på mødet på højt embedsmandsplan den 7. oktober 2011. Bidraget fra Republikken Moldova blev modtaget i januar 2012. Emnet blev dernæst debatteret på mødet på højt embedsmandsplan den 27. februar 2012, hvorefter der blev fremsendt ajourførte oplysninger. Der blev afholdt et opfølgingsmøde med de relevante EU-agenturer og -interessenter den 23. april 2012, og der

¹ Se SEK(2011) 1075 endelig.

² Se arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2012) 12 endelig.

³ Se KOM(2012) 348 endelig.

⁴ Konklusionerne i Europols bidrag er baseret på de informationer, der står til agenturets rådighed. Bidraget er ikke en udtømmende trusselvurdering af organiseret kriminalitet i Moldova.

⁵ EUBAM's bidrag er fokuseret på en analyse af situationen ved den fælles grænse mellem Republikken Moldova og Ukraine.

⁶ Frontex' skræddersyede risikoanalyse er baseret på den fælles integrerede risikoanalysemodel. Der er blevet indsamlet oplysninger gennem Frontex' risikoanalysenetværk (FRAN) og Frontex' risikoanalysenetværk for den østlige grænse (EBRAN). Desuden er der blevet anvendt oplysninger fra Frontex' egne rapporter og oplysninger indsamlet under Frontex' koordinerede fælles operationer, offentligt tilgængelige statistiske data og efterretninger indhentet fra åbne kilder i bidraget.

⁷ EUI's konklusioner er baseret på primære og sekundære kvalitative oplysninger: Delphi-eksperimentundersøgelsen gennemført i december 2011, kvalitative interviews med moldoviske migranter i Tyskland, Italien og Polen, såvel som interviews med potentielle migranter i Republikken Moldova og en gennemgang af den retlige ramme.

blev fremsendt yderligere kommentarer og oplysninger i maj og juni 2012, som blev brugt til at færdiggøre vurderingen.

I denne forbindelse er det vigtigt at understrege, at de modtagne bidrag ikke nødvendigvis pegede i samme retning, og at i overensstemmelse med de nuværende oplysninger og tidligere erfaringer vil de mulige konsekvenser af en visumliberalisering for Republikken Moldova ikke være de samme for alle EU-medlemsstater.

På baggrund af de fremsendte bidrag stiler nærværende vurdering efter at identificere **hovedfænomener og nøgletendenser** inden for områderne **migration, mobilitet og sikkerhed** i forbindelse med Republikken Moldova og de mulige konsekvenser, som visumfrihed vil have herfor. Den identificerer også **foranstaltninger, som bør overvejes** i Republikken Moldova, samt i EU og EU's medlemsstater, hvor det er relevant.

Denne vurdering afspejler situationen pr. juni 2012. Resultaterne i nærværende dokument vil skulle ajourføres efter de lovgivningsmæssige, politiske og institutionelle reformer, som Republikken Moldova skal gennemføre i henhold til handlingsplanen. Nærværende vurdering giver derfor et **foreløbigt øjebliksbillede** af, hvilken tilstand gennemførelsen af handlingsplanen befinder sig i. Situationen forventes at ændre sig og muligvis forbedres væsentligt efter den faktiske gennemførelse af handlingsplanen. Kommissionen vil fortsat overvåge den gradvise gennemførelse af handlingsplanen og fremlægge sine resultater i de regelmæssige rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet.

2 – RELEVANT GÆLDENDE LOVGIVNING

2.1. Baggrund

Formålet med visumdialogen mellem EU og Republikken Moldova er at forberede en fritagelse for visumpligten for kortvarige ophold for statsborgere i Moldova, der rejser til Schengenområdet. Sådant en visumfritagelse vil blive reguleret i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav. I denne forbindelse er det relevant at huske, at Kommissionen den 24. maj 2011 fremlagde et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001⁸. Forslaget, som for tiden debatteres i Europa-Parlamentet og Rådet, tilsigter at etablere en **mekanisme til midlertidig suspension** af visumfritagelsen for et tredjeland på listen i bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 i tilfælde af en nødsituation, hvor der er behov for en hurtig reaktion for at løse en eller flere medlemsstaters vanskeligheder, og som tager hensyn til nødsituationens overordnede konsekvenser for EU som hele.

En visumliberalisering ændrer ikke betingelserne for indrejse og ophold som fastsat i **Schengengrænsekodeksen⁹ for kortvarige ophold** og i den **nationale lovgivning for langvarige ophold**. En visumliberalisering betyder ikke automatisk ret til indrejse og ophold for moldoviske statsborgere. Den betyder heller ikke, at betingelserne for indrejse og ophold ikke vil blive kontrolleret. I særdeleshed vil moldoviske statsborgere, når de krydser medlemsstaternes ydre grænse, selv efter indførelsen af visumfrihed for kortvarige ophold skulle begrunde, bl.a. ved at yde dokumentation herfor, hvad formålet og betingelserne for deres rejse er, samt at de har intention om at forlade en medlemsstats område, inden fristen for det maksimalt tilladte ophold (90 dage inden for en 180-dages periode) er udløbet. Dog vil en

⁸ Se KOM(2011) 290 endelig.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (EUT L 105 af 13.4.2006, s. 1).

visumliberalisering reducere den tid og de omkostninger til forberedelse, som rejser til Schengenområdet er forbundet med.

Handlingsplanen angiver, at visumfritagelsen kun gælder moldoviske statsborgere med **biometriske pas**, derfor er de risici, som er forbundet med visumfritagelse for indehavere af ikke-biometriske pas, ikke analyseret her.

2.2. EU's visumordning for Republikken Moldova

På nuværende tidspunkt er moldoviske statsborgere visumpligtige med undtagelse af visse personkategorier, som er undtaget herfra i henhold til visumlempelsesaftalen eller national lovgivning (såsom indehavere af diplomat- og tjenestepas og flyvende personale inden for civil luftfart). Udstedelsen af visa til kortvarige ophold er reguleret ved visumlempelsesaftalen eller visumkodeksen.

Visumlempelsesaftalen mellem EU og Republikken Moldova trådte i kraft den 1. januar 2008. Det blandede udvalg, der overvåger gennemførelsen af visumlempelsesaftalen, har jævnligt adresseret problemet med dokumentsvindel. Republikken Moldova rapporterede, at den havde udpeget kontaktpunkter i landets forvaltning, så medlemsstaternes konsulater hurtigt kunne kontrollere ægtheden af visse dokumentkategorier. I løbet af det seneste møde i det blandede visumlempelsesudvalg, som fandt sted i Chisinau den 23. maj 2012 med deltagelse af EU-medlemsstaterne, konstaterede Kommissionen, at gennemførelsen af aftalen generelt set var tilfredsstillende.

For så vidt angår antallet af **visa til kortvarige ophold udstedt af Schengenstaterne** i Republikken Moldova, blev der i 2008 udstedt 28 911 visa til kortvarigt ophold, i 2009 33 820, i 2010 45 612 og i 2011 49 296. I 2008 fik 12,1 % af dem, der ansøgte om visum til kortvarigt ophold, afslag, i 2009 var det 10,15 %, i 2010 11,43 % og i 2011 9,7 %. Disse afslagsprocenter er højere end de gennemsnitlige, globale afslagsprocenter, som var 6,68 % (i 2009), 5,79 % (i 2010) og 5,5 % (i 2011).

For så vidt angår antallet af **nationale visa til kortvarige ophold udstedt af Bulgarien, Rumænien og Cypern** i Republikken Moldova, udstedte Bulgarien i 2009 31 657 nationale visa til kortvarigt ophold, Rumænien 65 042 og Cypern 900. I 2010 udstedte Bulgarien 40 898, Rumænien 92 556 og Cypern 539. I 2011 udstedte Bulgarien 52 209 og Rumænien 50 836. Der er ingen tilgængelige tal for Cypern fra 2011. I 2009 var afslagsprocenterne 7,49 % (Bulgarien), 4,45 % (Rumænien) og 1,52 % (Cypern). I 2010 var afslagsprocenterne 1,30 % (Bulgarien), 6,89 % (Rumænien) og 7,39 % (Cypern). I 2011 var afslagsprocenterne 0,58 % (Bulgarien) og 7,61 % (Rumænien). Der er ingen tilgængelige tal for Cypern fra 2011.

I 2011 var den væsentligste årsag til afslag ifølge medlemsstaterne, at redegørelsen for formålet med rejsen og vilkårene for det forventede ophold ikke var oplyst, eller oplysningerne var ikke pålidelige, og at ansøgerne ikke på overbevisende måde har kunnet redegøre for deres motivation for at vende tilbage til Republikken Moldova.

En ændret visumlempelsesaftale mellem EU og Republikken Moldova blev underskrevet den 27. juni 2012.

2.3. Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Republikken Moldova og Republikken Moldovas anvendelse af reglerne for tilbagetagelse

Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Republikken Moldova

Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Republikken Moldova muliggør en hurtig og let tilbagevenden for illegale migranter på gensidig basis, og den reducerer således risikoen for illegal migration mellem Republikken Moldova og EU. Aftalen trådte i kraft den 1. januar 2008. Republikken Moldova har således accepteret og er ved at gennemføre klare forpligtelser

og vilkår for tilbagetagelsen af egne statsborgere, som ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse eller ophold på EU's medlemsstaters område, og for tredjelandes statsborgere og statsløse, som er rejst ulovligt og direkte ind på medlemsstaternes område efter at have opholdt sig eller have været i transit på Republikken Moldovas område, eller som har et visum eller en opholdstilladelse udstedt af Republikken Moldova.

Medlemsstaterne rapporterer jævnligt, at der overordnet er tilfredshed med gennemførelsen af tilbagetagsaftalen mellem EU og Republikken Moldova. Dette bekræftes på det blandede tilbagetagsudvalgs møder, hvor begge parter udveksler oplysninger om gennemførelsen af aftalen, og hvor der indtil videre ikke er blevet bragt nogen særlige problemer op. I løbet af det seneste møde i det blandede tilbagetagsudvalg, som fandt sted i Chisinau den 23. maj 2012 med deltagelse af EU-medlemsstaterne, konstaterede Kommissionen, at gennemførelsen af aftalen generelt set var tilfredsstillende.

Republikken Moldova har endvidere indgået bilaterale gennemførelsesprotokoller under tilbagetagsaftalen mellem EU og Republikken Moldova. Gennemførelsesprotokollerne er trådt i kraft med Østrig, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Tyskland, Letland, Litauen, Malta, Rumænien og Slovakiet. Forhandlingerne med Bulgarien, Italien, Polen, Nederlandene (som også forhandler på vegne af Belgien og Luxembourg) er afsluttet. Der pågår forhandlinger med Cypern, Portugal og Spanien. Der kan muligvis i fremtiden indledes forhandlinger med Finland, Irland, Sverige og Det Forenede Kongerige, men der foretages løbende en vurdering heraf.

Både Danmark og Schweiz har indgået tilbagetagsaftaler med Republikken Moldova.

Republikken Moldova opnår stabile resultater inden for dette område, og landets indsats bør fortsættes med henblik på hurtigt at afslutte de udestående samtaler med medlemsstaterne.

Republikken Moldovas anvendelse af reglerne om tilbagetagselse

Ud over tilbagetagsaftalen med EU har Republikken Moldova indgået tilbagetagsaftaler med eller er i færd med at forhandle tilbagetagsaftaler med adskillige tredjelande. Tilbagetagsaftalerne med Norge, Ukraine og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er allerede trådt i kraft. Republikken Moldova har underskrevet tilbagetagsaftaler med Serbien, Bosnien-Hercegovina og Montenegro. Der er forhandlinger i gang med Tyrkiet, Ukraine (for at erstatte tilbagetagsaftalen fra 1997), Albanien, Den Russiske Føderation og Aserbajdsjan, og der kan muligvis snart indledes forhandlinger med Libanon. Republikken Moldova bør overveje også at indlede forhandlinger om tilbagetagsaftaler med andre vigtige transitlande i området, såvel som med lande, der typisk migreres fra.

2.4. Aftalen om lokal grænsetrafik mellem Rumænien og Republikken Moldova

Aftalen om lokal grænsetrafik mellem Rumænien og Republikken Moldova trådte i kraft til oktober 2010. I henhold til Kommissionens anden rapport om, hvordan ordningen for lokal grænsetrafik, der er indført ved forordning (EF) nr. 1931/2006¹⁰, gennemføres og fungerer, overholder aftalen om lokal grænsetrafik mellem Rumænien og Republikken Moldova fuldt ud reglerne om lokal grænsetrafik.

2.5. Republikken Moldovas anvendelse af reglerne om visum

De lande, hvis indbyggere er fritaget for visumpligten for at indrejse i Republikken Moldova i op til 90 dage, er: alle EU's medlemsstater, Canada, Den Hellige Stol, Island, Japan, Andorra, Monaco, Liechtenstein, Norge, San Marino, Israel, Schweiz, USA, Armenien, Aserbajdsjan,

¹⁰ Se KOM(2011) 47 endelig.

Hviderusland, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Den Russiske Føderation, Tadsjikistan, Ukraine og Usbekistan.

Visumpligten er ophævet for indehavere af diplomat- og tjenestepas fra Albanien, Brasilien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Montenegro, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Peru, Serbien, Tyrkiet og Vietnam (for ophold i op til 90 dage) og fra Kina, Iran og Turkmenistan (for ophold i op til 30 dage).

Der pågår forhandlinger om mulig visumfritagelse med Chile, Mexico, Serbien og Tyrkiet.

3 - MULIGE MIGRATIONSMESSIGE KONSEKVENSER VED EN VISUMLIBERALISERING

3.1. Den nuværende situation

Migrationsstrømme i almindelighed

Republikken Moldova står som en af de øverste på listen over lande, der er afhængige af udvandreres pengeoverførsler (nummer 4 på listen over pengeoverførslers andel af BNP¹¹), og derfor er landet også afhængigt af arbejdskraftens migration. Udvandring ses som en vigtig mulighed for at tjene til livets ophold.

De vigtigste destinationer for moldoviske migranter er SNG-lande (primært Den Russiske Føderation) og EU-medlemsstater. Andre vigtige destinationer er Tyrkiet, USA, Canada og Israel. I EU er de primære destinationer Italien, Spanien, Portugal, Tyskland, Rumænien, Tjekkiet og Grækenland¹².

Ifølge oplysninger fra Eurostat er antallet af moldoviske statsborgere, som er registreret i EU's medlemsstater, steget støt fra 89 033 i 2006 til 190 857 i 2011. Stigningen kan i høj grad skyldes legaliseringsprogrammer i forskellige medlemsstater og gennemførelsen af arbejdsaftalen med Italien fra 2011. Derfor bør denne gradvise stigning i antallet af migranter ikke nødvendigvis ses som et udtryk for en faktisk stigning i migrationsstrømmene fra Republikken Moldova. Indikatorer som antallet af udstedte visa, den normale passagerstrøm, antallet af afslag på indrejse, anvendelsen af falske dokumenter, antallet af ulovlige ophold og ulovlige grænsepassager tyder snarere på en stabil eller kun svagt stigende tendens for så vidt angår migrationsstrømmene af moldoviske statsborgere til EU.

Som nævnt ovenfor er SNG-landene en vigtig destination for moldoviske migranter. Der er tre vigtige faktorer, der afgør, om man vælger at migrere til EU eller et SNG-land:

- **Indrejsemetode:** Rejseomkostningerne til SNG-lande er mindre og formaliteterne begrænsede (visumfri ordning).
- **Årsager til arbejdsmigration (uddrivelses- og tiltrækningsfaktorer):** Migranter, der vælger at tage til SNG-lande, er ofte ikke i stand til at få visum til EU, og der er større sandsynlighed for, at de reagerer på umiddelbare uddrivelsesfaktorer i Republikken Moldova (fattigdom og dårlige beskæftigelsesmuligheder), hvorimod migranter, der vælger at tage til EU har større sandsynlighed for at føle sig tiltrukket af eksisterende migrantnetværk i destinationslandene. Indvandrersamfund i EU har stor betydning for potentielle migranter, idet andre migranternes erfaringer giver dem mulighed for at vurdere omkostninger, risici og lønsomheden af deres forlængede ophold. Ifølge

¹¹ Republikken Moldovas definition på migrant, som bruges til at udregne pengeoverførsler, er temmelig bred. Den omfatter ophold på 6 måneder eller mere, hvorimod andre lande baserer deres udregninger på ophold af mindst 12 måneders varighed.

¹² Der findes nærmere oplysninger på <http://www.carim-east.eu/900/moldovan-emigration-stocks-residing-in-the-european-union-by-country-of-residence-most-recent-data-circa-2010>.

Frontex' vurderinger menes 75 % af de moldoviske migranter allerede at have en indtægtsskabende aktivitet, der venter på dem, når de ankommer til destinationslandet. Kort sagt plejer arbejdsmigration til SNG-lande at være mindre planlagt og mere drevet af umiddelbare behov, mens migration til EU's medlemsstater i højere grad plejer at være drevet af både rådgivning og muligheder.

- **Migrationens varighed:** Idet rejseomkostninger og risikoen for uregelmæssigheder er forholdsvis lav i SNG-lande, er migration til disse lande ret sæsonbetonet. På den anden side forlader de fleste migranter fra Republikken Moldova, der rejser til EU, landet for længere perioder på grund af de større risici ved at rejse tilbage og de højere rejseomkostninger, hvis der er tale om ulovlig indrejse. En væsentlig del af dem kommer med den hensigt at slå sig ned i bestemmelsesmedlemslandet, når de tager beslutningen om at migrere. Migration til SNG-området er derfor overvejende cirkulær, mens migration til EU i højere grad plejer at være permanent.

Ifølge officielle oplysninger fra Eurostat om opholdstilladelser er arbejdssøgende migranter fra Republikken Moldova i EU primært kvinder (i 2010 blev der udstedt 24 845 opholdstilladelser med henblik på indtægtsgivende aktiviteter til kvinder, mens der blev udstedt 8 298 til mænd¹³). Mænd er i overtal i adskillige medlemsstater, mest synligt i Polen og Portugal. Moldoviske statsborgere arbejder primært som hushjælp, i landbruget eller i byggebranchen, mens antallet af migranter i højt kvalificerede jobs er lavt. Ifølge de moldoviske myndigheder er moldoviske migranter relativt unge med en alder på mellem 20 og 49 år¹⁴. Andelen af migranter med en videregående uddannelse var 10 % i 2010, og den er stigende.

Passagerstrømme i almindelighed

Antallet af passagerer, der rejser ud af Republikken Moldova har været **støt stigende i de seneste år, både ved land- og luftgrænser**. Ved luftgrænserne blev der registreret 426 129 passagerer i 2009, 481 231 i 2010 og 421 459 i de første tre kvartaler af 2011. Ved landgrænsen til Rumænien blev der registreret 1 078 024 passagerer i 2009, 1 922 753 i 2010 og 1 712 710 i de første tre kvartaler af 2011¹⁵.

Ulovlig migration

Afslagsprocenterne ved ansøgninger om visum til kortvarigt ophold varierede i Schengenstaterne mellem 23 % i Tjekkiet og 5,3 % i Tyskland i 2010. I 2011 var den højeste afslagsprocent Italiens (14,1 %) og den laveste Tysklands (6,41 %). Den gennemsnitlige afslagsprocent i Schengenområdet for ansøgninger om visum til kortvarigt ophold var 9,7 % i 2011 (et fald fra 11,43 % i 2010 og 10,15 % i 2009), men den er stadig højere end den samlede gennemsnitlige afslagsprocent i Schengenområdet (5,5 %) (se ovenfor under afsnit 2.2).

De to medlemsstater, der ikke er en del af Schengenområdet, Rumænien og Bulgarien, afslog henholdsvis 7,49 % og 4,45 % nationale ansøgninger om visum til kortvarigt ophold i 2009. I 2010 var afslagsprocenten 1,3 % for Bulgarien og 6,89 % for Rumænien, og i 2011 var afslagsprocenten 0,58 % for Bulgarien og 7,61 % for Rumænien (se ovenfor under afsnit 2.2).

¹³ Oplysninger fra 14 medlemsstater.

¹⁴ Alle de socioøkonomiske oplysninger er tilgængelige her: <http://www.carim-east.eu/database/demographic-and-economic-module/?search=1&fromto=from&cmct=Republic of Moldova&nocmct=European+Union>.

¹⁵ Oplysninger fra Frontex. Passagerstrømmene fra Republikken Moldova omfatter alle nationaliteter, der er rejst ud af landet.

I 2011 blev 3 435 moldoviske statsborgere med ulovligt ophold i EU identificeret, hvilket er 15 % færre end i 2010, og 1 571 moldoviske statsborgere blev nægtet indrejse ved EU's ydre grænser, hvilket er 7 % færre end i 2010 (se tabellen nedenfor).

FRAN-indikatorer for moldoviske statsborgere							
	2009	% af EU's total	2010	% af EU's total	2011	% af EU's total	% ændring 2011 ift. 2010
Ulovligt ophold	4 182	1,0 %	4 023	1,1 %	3 435	1,0 %	-15 %
I landet	3 452	1,0 %	3.149	1,1 %	2 331	0,8 %	-26 %
Ved grænsen (udrejse)	730	1,0 %	874	1,5 %	1 104	1,6 %	26 %
Afslag på indrejse	1 866	1,7 %	1 690	1,6 %	1 571	1,3 %	-7,0 %
Ved landgrænsen	1 582	3,0 %	1 427	2,6 %	1 360	2,3 %	-4,7 %
Ved luftgrænsen	260	0,5 %	232	0,5 %	200	0,4 %	-14 %
Ved søgrænsen	24	0,5 %	31	0,6 %	11	0,1 %	-65 %
Tilbagesendelsesafgørelser	:	<i>n.a.</i>	:	<i>n.a.</i>	1 463	0,6 %	n.a.
Faktiske tilbagesendelser	:	<i>n.a.</i>	:	<i>n.a.</i>	2 012	1,4 %	n.a.

Kilde: Frontex, FRAN-data fra 7. maj 2012

Ifølge Frontex ankommer de fleste migranter fra Republikken Moldova via **landgrænserne**, primært på grund af de lavere omkostninger og den reducerede afslagsrisiko. På nuværende tidspunkt er risikoen for at blive nægtet adgang ved de ydre luftgrænser meget højere end ved de ydre landgrænser. De fleste illegale migranter rejser ind i EU ved brug af de almindelige grænseovergangssteder og -procedurer og bliver efterfølgende for længe.

Således er, som flere medlemsstater har indmeldt, **ulovlig passage af grænserne kun et marginalt problem** i Republikken Moldovas tilfælde (213 ulovlige grænsepassager blev konstateret ved hovedovergangene ved EU's ydre grønne grænse i de første tre kvartaler af 2011). Endvidere viser den årlige sammenligning med 2010 et anseeligt fald på 34 % i antallet af illegale grænsepassager. Ikke overraskende stod moldoviske statsborgere i 2011 fortsat for en meget lille andel af de ulovlige grænsepassager.

Frontex har bemærket, at tendensen går i retning af et konstant fald i det registrerede antal af moldoviske statsborgere, der ulovligt passerer grænsen. Hertil kommer, at de samme personer ofte har passeret grænsen ulovligt.

Ifølge Frontex har antallet af moldoviske statsborgere, som har anvendt **falsk rejsedokumentation**, været konstant faldende siden 2009 (174 i 2009, 114 i 2010 og 45 i de første tre kvartaler af 2011). De hyppigst forekommende tilfælde drejer sig om forfalskede rumænske identitetskort. Europol nævner også forfalskede italienske identitetskort og

opholdstilladelser, såvel som spanske opholdstilladelser (se også nedenfor under afsnit 4). Ifølge tal fra de moldoviske myndigheder er der sket et fald i antallet af moldoviske statsborger, der anvender en falsk identitet og falske dokumenter.

Asyl

Ifølge Eurostat er antallet af asylansøgninger fra moldoviske statsborgere i EU lavt og faldende (1 110 asylansøgninger i 2009, 735 asylansøgninger i 2010 og 602 i 2011). Antallet af endelige positive afgørelser i forbindelse med ansøgninger om international beskyttelse indgivet af moldoviske statsborgere til EU's medlemsstater er også faldet (25 i 2009, 20 i 2010 og 15 i 2011). I henhold til de oplysninger, Frontex har indsamlet, ansøger de fleste moldovere om asyl i Østrig, efter det er blevet konstateret, at de opholder sig ulovligt i landet.

Ifølge oplysninger fra de moldoviske myndigheder er antallet af asylansøgere i Republikken Moldova relativt lavt (60 ansøgninger i 2011, 90 i 2010 og 50 i 2009). I 2011 blev tre personer tildelt flygtningestatus og 20 blev indrømmet humanitær beskyttelse (herunder statsløse personer).

Lovlige migrationsstrømme

Antallet af moldoviske statsborgere, der opholder sig lovligt i EU's medlemsstater er steget i de senere år (129 642 i 2008, 166 977 i 2009 og 184 501 i 2010). Oplysninger indsamlet af Eurostat viser, at det højeste antal opholdstilladelser udstedes på baggrund af indtægtsgivende aktiviteter, og den næststørste kategori er opholdstilladelser udstedt med henblik på familiesammenføringer, hvilket er en stigende tendens.

Opholdstilladelser udstedt første gang til moldoviske statsborgere					
	Uddannelse	Indtægtsgivende aktiviteter	Familie	Andre årsager	I alt
2008	2 727	36 766	10 555	8 394	58 442
2009	2 981	21 977	10 905	9 729	45 592
2010	2 931	34 648	16 674	1 353	55 606

Kilde: Eurostat

Ifølge oplysninger indsamlet af EUI ser højt kvalificerede migranter, der allerede befinder sig i EU, ikke visumordningen som et problem for dem selv, men snarere for deres **familier og for bevarelsen af familieband**. Migranter, herunder også de højt kvalificerede, og turister har tendens til ikke at kende deres rettigheder (f.eks. klageadgang ved visumafslag) i henhold til visumlempelsesaftalen og visumkodeksen. Forskellig praksis ved gennemførelsen af visumlempelsesbestemmelserne i EU-medlemsstaternes konsulater er en af de væsentligste årsager til bekymring hos højt kvalificerede moldoviske migranter og deres familier, og dette spiller en rolle, når de skal beslutte sig for, hvilket land de ønsker at migrere til. Ligeledes anføres ventetiden for afgørelser på visumansøgninger, omkostningerne¹⁶ og det påkrævede papirarbejde som nogle af de vigtigste forhindringer (det må ikke glemmes, at

¹⁶ Det er vigtigt at notere sig, at prisen for et Schengenvisum fortsat er ganske anseelig for moldoviske statsborgere, når man tager landets gennemsnitsindkomst i betragtning. For eksempel udgjorde et visum til 35 EUR i 2010 omkring 34 % af den gennemsnitlige månedlige indkomst. Prisen for at oversætte den nødvendige dokumentation skal lægges oveni.

visumlempelsesaftalen og visumkodeksen kun vedrører kortvarige ophold og ikke gælder langvarige ophold, som reguleres gennem national lovgivning).

Endelig har visumordningen ifølge EUI's analyse en begrænsende effekt på udvekslingen af **forskere og studerende**, som ofte er ude af stand til at deltage i konferencer eller udvekslinger på grund af visumafslag eller forsinkelser i udstedelsen af visa. Dette lægger en begrænsning på samarbejdet og udvekslingen af ideer mellem EU og Republikken Moldova, og det kan vise sig at modvirke EU's indsats for at støtte udviklingen af landet og bringe det tættere på EU's normer og standarder. Hertil kommer, at dette af samme årsager besværliggør **virksomheders** kontakt til og handel med hinanden.

3.2. Vigtigste mulige konsekvenser

Migrationsstrømme i almindelighed

Når man undersøger de vigtigste mulige konsekvenser af en visumliberalisering af migrationsstrømmene mellem Republikken Moldova og EU, er det relevant at understrege, at en visumliberalisering kun vil reducere forberedelsestiden og de omkostninger, der er forbundet med at rejse til EU. Arbejdsmigration til EU og Den Russiske Føderation vil sandsynligvis forblive en meget attraktiv strategi for at tjene til livets ophold. Uanset den økonomiske og politiske udvikling i Den Russiske Føderation vil EU's medlemsstater formodentlig fortsat udgøre en attraktiv mulighed for arbejdssøgende migranter, selvom EU står overfor ingen eller lav økonomisk vækst. Ligeledes vil efterspørgslen efter arbejdskraft i hjemmet i medlemsstaterne sandsynligvis være påvirket af en eventuel fremtidig økonomisk tilbagegang. Dog bemærker EUI, at de demografiske realiteter i Republikken Moldova medfører, at **antallet af migranter falder**, efterhånden som landet går ind i den hurtigste aldringsproces i Europa.

Som det fremgik af moldovisk arbejdskrafts migration til Portugal¹⁷, vil en selvregulerende mekanisme for arbejdsmigrationsstrømme, som gør, at lovlige og ulovlig migration har tendens til at stige i perioder med højere efterspørgsel efter arbejdskraft og falde, når efterspørgslen fortager sig, sandsynligvis ikke ændre sig. Derfor vil en åbning af lovlige rejsekanaler muligvis tillade et **mere cirkulært migrationsmønster for de moldoviske statsborgere, der arbejder ulovligt** i EU. EUI bemærker, at det var de samme mekanismer, der gjorde sig gældende i 1990'erne, da centraleuropæiske statsborgere kunne rejse visumfrit til EU.

De oplysninger, EUI har indsamlet, tyder på, at der vil ske en **stigning i de midlertidige og kortvarige strømme** fra Republikken Moldova til EU, enten med henblik på redelige besøg (flertallet) eller kortvarig beskæftigelse. På baggrund af tidligere erfaringer (f.eks. visumfritagelsen for statsborgere i de centraleuropæiske stater i midten af 1990'erne eller disse staters tiltrædelse til EU i 2004) ses det, at en ophævelse af begrænsninger i bevægeligheden medfører en migrationsstigning, der stabiliserer sig med tiden.

Størrelsen af stigningen afhænger, som erfaringerne med intern mobilitet efter EU's sidste udvidelse viser, af en række faktorer, som udover nærhed og åbenhed omfatter eksistensen af migrantnetværk, arbejdsmarkedets tilstand i bestemmelseslandet, hjemlige muligheder og andre tiltrækningspunkter udover EU. Migrationsstigningens art er sandsynligvis midlertidig, selvom EUI ikke kan afvise en stigning i den permanente migration, når familiesammenføringsmønsteret i visse medlemsstater (f.eks. Italien) tages i betragtning. Det er svært at forudsige varigheden af denne midlertidige stigning, da den afhænger af flere forskellige faktorer: tilbøjeligheden til at migrere, finansielle midler til at bruge på turisme, den økonomiske tilstand i Republikken Moldova og i bestemmelseslandet.

¹⁷ Analyse foretaget af Frontex.

Det er ikke sandsynligt, at en visumliberalisering vil ændre længden af den periode, moldoviske migranter, der forbliver ulovligt i EU, vil bruge på at besøge deres hjemlande på grund af, at de mangler tid til at holde ferie og på grund af risikoen for at miste deres job i EU. Der forventes ingen konsekvenser for den cirkulære migration hos moldovere, der bor i EU med en opholdstilladelse, eftersom de end ikke på nuværende tidspunkt har behov for visum for at vende tilbage til EU fra Republikken Moldova.

Passagerstrømme i almindelighed

Passagerstrømmene i almindelighed vil sandsynligvis stige, eftersom en visumliberalisering vil gøre det **lettere og billigere** at rejse til EU.

Ulovlig indvandring

Migrationspresset mod EU's grænser vil snarere stige end falde, hvis Republikken Moldova uagtet landets hurtige strukturreformer og økonomiske vækst (vækstraten for BNP var 7,1 % i 2010 og 6,4 % i 2011) er præget af økonomiske og sociale problemer. Ifølge EUBAM vil størrelsen af den ulovlige migration fra Republikken Moldova til EU-medlemsstater **sandsynligvis forblive den samme**. Indrejsemetoden, ruten og antallet af ulovlige migranter kan variere fra år til år afhængig af forskellige interne og eksterne uddrivelses- og tiltrækningsfaktorer.

Den procentvise forskel på risikoen for at blive nægtet indrejse ved en ydre luftgrænse og en ydre landgrænse vil sandsynligvis ikke ændre sig, hvis visumpligten fjernes. De fleste arbejdssøgende migranter vil fortsat vælge at rejse ind i EU via landgrænsen og dernæst tage til deres bestemmelsesland.

Hvad angår valget af bestemmelsesland, vil de medlemsstater, som har de største grupper af moldoviske statsborgere, sandsynligvis forblive de mest populære mål for arbejdssøgende migranter fra Republikken Moldova.

Frontex og EUI antyder, at arbejdssøgende migranter fra Republikken Moldova vil blive længere end de 90 tilladte dage i en seks måneders periode, hvis der er en risiko for, at de mister deres job. Ikke desto mindre kunne migranterne for at undgå de negative konsekvenser ved at blive opdaget under et ulovligt ophold vælge oftere at udrejse fra og vende tilbage til EU (hvorved anvendelsen af falske ind- og udrejsestempler kunne stige). På den anden side viser erfaringer fra mobilitet internt i SNG-området og fra central- og østeuropæiske landes indbyggere i 1990'erne, at muligheden for at cirkulere lovligt kan influere på beslutningen om at flytte frem og tilbage i de fastsatte perioder. Faktisk kan **visumfrihed** give moldoviske statsborgere, der opholder sig ulovligt og som er strandet i EU, **en mulig juridisk løsning på deres problemer**, hvis der slækkes på konsekvenserne af, at det ved deres udrejse af EU konstateres at deres visum for længst er udløbet.

Grupperne af organiserede kriminelle, som bedriver menneskehandel og bidrager til ulovlig migration, vil sandsynligvis tilpasse deres metoder til visumfritagelsen, og de vil muligvis forøge deres aktiviteter (se også afsnit 4).

Hvis reglerne for udstedelse af **identitets- og rejsedokumenter** og disses sikkerhed ikke overholdes stringent, herunder også i forbindelse med biometriske pas, der opfylder ICAO's standarder, kan enkeltpersoner og grupper af organiserede kriminelle forsøge at udnytte eventuelle smuthuller.

EUBAM forventer, at Republikken Moldova vil bevare sin nuværende status som **transitland** for ulovlige migranter til EU. EUBAM fremfører, at det er sandsynligt, at en visumliberalisering kunne gøre Republikken Moldova mere attraktiv for migranter fra SNG-lande eller centralasiatiske lande.

På baggrund af ovenstående vurdering bør følgende foranstaltninger overvejes:

I henhold til handlingsplanen bør Republikken Moldova:

- fortsat styrke grænsekontrollen, herunder risikoanalyse og overvågningstiltag, såvel som styrke forebyggelsen af og kampen mod korruption ved grænsen, og fortsat arbejde for at forbedre samarbejdet med EUBAM på alle områder af grænseforvaltningen
- organisere fortsatte, målrettede informationskampagner for at oplyse om rettigheder og pligter ved visumfri rejser, inklusive information om reglerne for adgang til EU's arbejdsmarked (inklusive gennem EU's indvandringsportal) og ansvar ved misbrug af rettighederne under den visumfri ordning
- jævnlige dele oplysninger med EU-myndighederne om mistede og stjålne biometriske pas i særdeleshed ved hjælp af Interpols database over mistede og stjålne rejsedokumenter
- etablere og anvende passende, effektive og afskrækkende sanktioner over for personer, der er dømt for at sælge eller udlåne deres pas
- styrke den retlige og institutionelle ramme vedrørende "folkeregisteret" for at forhindre misbrug af navne- eller identitetsændringer med henblik på at få et nyt pas, etablere og anvende klare regler ved navneændringer, styrke den retlige og institutionelle ramme og lade den omfatte effektive metoder til kontrol og sporing
- forebygge og bekæmpe korruption på alle niveauer og alle områder.

EU og medlemsstaterne:

- Der bør gøres en yderligere indsats for gradvist at øge andelen af rejsende, hvis biometriske oplysninger er blevet kontrolleret af EU-medlemsstaternes grænsekontrolmyndigheder
- Der kan introduceres nye it-løsninger til at udregne den totale opholdsperiode ved alle ydre grænseovergange, hvor der kommer store strømme af moldoviske statsborgere i overensstemmelse med principperne i meddelelsen om intelligente grænser¹⁸
- EU og medlemsstaterne bør lade medlemsstaterne gøre en yderligere indsats for at sende Kommissionen og de relevante EU-agenturer detaljeret statistik om gennemførelsen af tilbagetagelsesaftalerne.

Andre relevante foranstaltninger på EU- og medlemsstatsniveau omfatter:

- harmonisering af reglerne mod ulovlig beskæftigelse af tredjelandstatsborgere, som indledt ved direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere¹⁹
- fremme af lovlig migration til EU
- fortsættelse af samarbejdet med Republikken Moldova om at skabe bedre beskæftigelsesmuligheder i landet.

¹⁸ Europa-Kommissionens meddelelse om intelligente grænser - valgmuligheder og vejen videre frem. KOM (2011) 680 endelig.

¹⁹ Direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009.

Asyl

Der er flere relevante problemstillinger, der skal tages i betragtning for at vurdere konsekvenserne af en visumliberalisering for antallet af asylansøgninger, som de forudgående erfaringer med det vestlige Balkan har vist²⁰. I særdeleshed kan en **dårlig integration af minoritetsgrupper**, især romaer, og deres ringe adgang til skolegang, bolig, beskæftigelse og sundhedsvæsenet, øge deres tilbøjelighed til at misbruge asylsystemet i EU's medlemsstater. Endvidere har en alvorlig politisk og økonomisk marginalisering, en stor forskel på indtægtsmulighederne sammenlignet med resten af samfundet, den geografiske afstand til EU, de lave rejseomkostninger og støtten i forbindelse med asylansøgninger i EU-medlemsstaterne gjort det at søge asyl til en attraktiv migrationsstrategi på kort sigt for befolkningsgrupper over hele det vestlige Balkan. Finansiell støtte til hjemrejsen til afviste asylansøgere kan også være en vægtig faktor.

I Republikken Moldova er der en række **etniske minoriteter**, hvoraf de mest betydningsfulde er ukrainere, russere, gagausere, bulgarere og romaer (se afsnit 5). Det gagausiske mindretal har fået anerkendt sine rettigheder, som er forfatningssikrede ved, at det selvstyrende område Gagausien, i 1994 en særlig selvstændighedsstatus. Selvom romabefolkningen generelt er en dårligt stillet gruppe, hvad angår uddannelse, beskæftigelse, sundhed, levevilkår og deltagelse i beslutningsprocesser, har myndighederne i Republikken Moldova bevist, at de er fast besluttede på at forbedre situationen for dette mindretal, og de har gjort fremskridt med at støtte og integrere romasamfundet. Der er blevet vedtaget en handlingsplan til støtte for romaer for 2011-2015, og den er ved at blive gennemført, efter at den i januar 2012 er blevet opgraderet til at overholde internationale krav. Mæglere for romasamfundet er blevet udpeget til at fungere som formidlere mellem myndighederne og mindretalsgrupperne. De skal hjælpe med at gennemføre handlingsplanen samt med at integrere romamindretallet.

Derfor er der på nuværende tidspunkt, selvom det ikke kan udelukkes, **ingen tegn på, at antallet af asylansøgninger fra moldoviske statsborgere efter en visumliberalisering vil stige.**

På baggrund af ovenstående vurdering bør følgende foranstaltninger overvejes:

Republikken Moldova bør:

- organisere fortsatte, målrettede informationskampagner for at oplyse om rettigheder og pligter ved visumfri rejser, inklusive information om reglerne for adgang til EU's arbejdsmarked og ansvaret ved misbrug af rettighederne under den visumfri ordning.

EU og medlemsstaterne bør:

- fremme konvergensen mellem medlemsstaternes politikker, hvad angår asylprocedurer, især for så vidt angår procedurernes længde, de fordele, asylansøgere tildeles, og mulig finansiell støtte til hjemrejsen.

Lovlig migration

Ifølge EUI vil antallet af migranter i EU, der rejser til deres hjemlande sandsynligvis stige, mens **det ikke er sandsynligt, at der vil ske en stigning i strømmen af nye migranter** til EU fra Republikken Moldova. Der forventes ingen konsekvenser for den cirkulære migration hos moldovere, der har en opholdstilladelse i EU, eftersom de end ikke med den nuværende

²⁰ Rapporter om overvågning af visumliberaliseringen for det vestlige Balkan SEK (2011) 659 endelig og SEK (2011) 1570 endelig.

ordning har behov for visum for at rejse tilbage til EU fra Republikken Moldova. Den afgørende faktor for moldoviske migranternes beslutning om at rejse hjem vil være, om de råder over finansielle midler eller ej (snarere end kravet om at skaffe et visum).

En visumliberalisering vil hjælpe med at styrke migrationens positive indflydelse på udviklingen, særligt ved at mindske migrationens negative sociale konsekvenser gennem **vedligeholdelse af familiebånd og kontakt** med Republikken Moldova. Dette vil mindske de negative konsekvenser for familier, der bliver ladet tilbage, især for mindreårige og ældre, idet det vil være lettere for dem at besøge migrerede familiemedlemmer. Ikke desto mindre vil det i denne henseende fortsat spille en væsentlig rolle, om de råder over finansielle midler.

Lempelsen af reglerne for kortvarige rejser som følge af en visumliberalisering vil primært af to årsager gøre EU til en mere **attraktiv destination for højt kvalificerede migranter**: Den vil lette familiebesøg, som nævnt ovenfor, og den vil generelt skabe en mere positiv opfattelse af EU som destination.

En visumliberalisering vil have en **positiv indflydelse på virksomheder og deres aktiviteter, forskning og innovation, og studenter og forskeres mobilitet med en positiv afledt effekt på økonomien på langt sigt**.

4 - MULIGE SIKKERHEDSMÆSSIGE KONSEKVENSER²¹ AF EN VISUMLIBERALISERING

4.1. Den nuværende situation

Ifølge Europol er moldoviske organiserede kriminelle grupper allerede til stede og aktive i mindst ni EU-medlemsstater. Nogle er involveret i velorganiserede kriminelle aktiviteter. De har forbindelse til det russisktalende horisontale netværk kaldet "thieves-in-law". Andre grupper er mindre, har en begrænset aktionsradius og mangler struktureret forberedelse og en overordnet strategi. Deres forbindelser til organiserede kriminelle grupper i EU er begrænsede. Moldoviske grupper synes ikke at spille en vigtig rolle i EU's hierarki af organiserede kriminelle.

Det er vigtigt at bemærke, at ligesom for alle andre organiserede kriminelle grupper, der stammer fra det tidligere Sovjetunionen, er der også tætte bånd mellem moldoviske grupper og grupper fra andre dele af det tidligere Sovjetunionen. Nogle gange fungerer de som formidlere mellem kriminelle grupper fra det tidligere Sovjetunionen og grupper, der er aktive i EU. Der er derfor en tendens til at lade moldoviske organiserede kriminelle grupper indgå sammen med andre grupper under overskriften "russisktalende organiserede kriminelle grupper".

Moldoviske organiserede kriminelle grupper er aktive i adskillige kriminelle knudepunkter i EU, som det fremgår af Europols trusselvurdering af organiseret kriminalitet (OCTA) for 2011²².

Ifølge Europol er moldoviske organiserede kriminelle grupper særligt aktive inden for følgende kriminelle områder: menneskehandel, fremme af ulovlig indvandring, organiseret

²¹ Dette afsnit fokuserer på de kriminelle aktiviteter, der muligvis kunne drage fordel af visumfri rejser for moldoviske statsborgere, og på at undersøge de mulige konsekvenser af en visumliberalisering for organiserede kriminelle grupper.

²² <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>. NB: De moldoviske myndigheder bidrog til trusselvurderingen for 2011, som blev indsendt i november 2011.

berigelseskriminalitet, betalingskortsvindel, cigaretsmugling og it-kriminalitet. Nogle af disse konklusioner bekræftes af tilbagemeldingerne fra "Operation Akkerman"²³.

i) Menneskehandel

Republikken Moldova er et **oprindelsesland** og, i mindre grad, transit- og bestemmelsesland for kvinder og piger, der udnyttes seksuelt, og for mænd, kvinder og børn, der udnyttes som arbejdskraft²⁴. Moldoviske ofre synes i stadig større grad at blive udnyttet til at yde tvangsarbejde og -tjenester, i særdeleshed som sygeplejersker, babysittere og plejere for familie og ældre mennesker. De moldoviske grupper er primært aktive i forbindelse med **rekruttering af ofre**, primært til seksuel udnyttelse i EU. I visse tilfælde udnytter de selv ofrene. Menneskehandlernes primære metoder har ikke ændret sig væsentligt i de seneste år. De ansvarlige for rekruttering tiltrækker primært deres ofre ved hjælp af bedrag og til tider ved brug af vold²⁵.

Ofrene tvinges ofte til at betale for de nødvendige dokumenter, lige fra pas og identitetskort til visa, kontrakter med natklubejere og sundhedsforsikringer. Det forøger deres gæld til de organiserede kriminelle grupper og forlænger den periode, de udnyttes i. Grupperne gør brug af særlige lovlige forretningsstrukturer til at rekruttere og udnytte ofrene i EU.

Ifølge tal fra de moldoviske myndigheder er der et fald i statistikken over menneskehandel: Antallet af registrerede sager er faldet fra 243 i 2006 til 111 i 2011²⁶. For så vidt angår antallet af ofre, der er blevet fundet og har fået hjælp, så er det, ifølge tal fra Den Internationale Organisation for Migration, faldet fra 273 i 2007 til 98 i 2011²⁷. For så vidt angår antallet af sager om handlede børn, er det også faldet fra 61 sager i 2006 til 23 i 2011²⁸.

Ifølge tal fra de moldoviske myndigheder blev flere kriminelle grupper involveret i menneskehandel og andre relaterede forbrydelser fundet og opløst takket være operative efterforskningsforanstaltninger²⁹.

²³ "Operation Akkerman" er en tværinstitutionel og international fælles grænsekontroloperation ledet af EUBAM og Europol sammen med de moldoviske og ukrainske myndigheder. Under to efterretningsbaserede operationelle faser i 2011, hvoraf den anden fandt sted i september 2011, blev der beslaglagt smuglede varer som cigaretter, alkohol og stjålne køretøjer, og der blev opdaget toldsvig til en samlet værdi af 3,2 mio. EUR. Dette var også resultatet af en bedre strukturel organisering af operationen, som havde til formål at forbedre den effektive brug af efterretninger mærkbart, etablere indsatsstyrker, som kan være operationelle våben for den fælles grænsekontroloperation, at forbedre kommunikationscenterets kontaktflade væsentligt og yderligere styrke den støtte, der ydes af internationale nøglespillere.

²⁴ "United States Department of State Trafficking in Persons Report – Republic of Moldova", juni 2012.

²⁵ Ofrene bliver enten kontaktet direkte eller gennem arbejdsformidlinger eller annoncer. Som regel tilbydes de beskæftigelse i udlandet som hushjælp, babysitter, servitrice, landbrugsmedarbejder eller andre lovlige aktiviteter, som angiveligt vil blive godt betalt sammenlignet med gennemsnitslønnen i Republikken Moldova. Det sker også, at ofrene faktisk bliver kidnappet af menneskesmuglere, men det er mindre udbredt. Efter at ofrene er smuglet ind i EU, bliver de frataget deres dokumenter, isoleret og deres bevægelsesfrihed bliver stærkt begrænset. Ude af stand til at tale det lokale sprog og uden noget til at bevise deres identitet er ofrene konstant i deres udnytters vold, hvor de lider under alvorlige overtrædelser af deres basale menneskerettigheder. I mange tilfælde beder ofrene om hjælp gennem deres kunder.

²⁶ Antal sager (dvs. lovovertrædelser opført i registeret for strafferetslige og retsmedicinske sager omfatter kun sager, der udgjorde en forbrydelse/strafbar handling i henhold til straffeloven, på baggrund af hvilken en strafferetssag blev indledt): 243 i 2006, 251 i 2007, 215 i 2008, 185 i 2009, 140 i 2010, 111 i 2011.

²⁷ Antal ofre, der er blevet fundet, og har fået hjælp: 273 i 2007, 158 i 2008, 159 i 2009, 139 i 2010, 98 i 2011.

²⁸ Antal sager om handlede børn: 61 i 2006, 47 i 2007, 31 i 2008, 21 i 2009, 21 i 2010, 23 i 2011.

²⁹ Antal kriminelle grupper: 39 i 2006, 40 i 2007, 29 i 2008, 40 i 2009, 22 i 2010 og 40 i 2011.

ii) Fremme af ulovlig indvandring

Organiserede kriminelle grupper er også involveret i udnyttelsen af moldoviske migranter, som ikke rejser ind, opholder sig, bor eller arbejder lovligt i bestemmelseslandet. Moldoviske grupper arbejder tæt sammen med grupper i nabolandene, særligt Ukraine, idet de hjælper hinanden i forbindelse med **transport eller forfalsket dokumentation**. I forbindelse med ulovlig indvandring fra Republikken Moldova er der blevet indrapporteret sager om brug af forfalskede italienske og rumænske identitetskort og italienske og spanske opholdstilladelser (se også ovenfor i afsnit 3).

Organiserede kriminelle grupper, der muliggør moldoviske statsborgeres ulovlige migration, har aktive medlemmer i Republikken Moldova, som er involveret i rekrutteringen af potentielle ulovlige migranter. Medlemmer af moldoviske grupper er også blevet fundet i Ukraine (hvor de var involveret i forfalskning af dokumenter og fungerede som guider ved grænsen mellem Ukraine og Ungarn), og i Rumænien (hvor de havde med forfalskning af identitetskort og pas at gøre). Lovlige virksomheder blev tilsyneladende brugt til at muliggøre den ulovlige migration.

iii) Narkotikahandel

Republikken Moldova anses primært for at være en transitroute og angiveligt et sted, hvor kokain³⁰ opmagasineres og viderebehandles.

Ifølge tal fra de moldoviske myndigheder er der sket et fald i antallet af narkotikasager fra 2 144 straffesager i 2007 til 1 606 i 2011³¹.

Fundene ved den moldovisk-ukrainske grænse i 2011 viser det nuværende omfang af narkotikasmugling³².

iv) Organiseret berigelseskriminalitet

Moldoviske organiserede kriminelle grupper er involveret i en række former for organiseret berigelseskriminalitet. De fokuserer især på at stjæle lastbiler, industri- og landbrugskøretøjer. Grupperne er mindre (3 til 5 medlemmer) og har basale teknikker og *modus operandi* (primært overraskelsesangreb, brug af vold og behov for at finde en aftager efter forbrydelsen er begået).

v) Handel med højt beskattede varer

Sammen med Ukraine og i stadig højere grad også Hviderusland og Den Russiske Føderation er Republikken Moldova blandt de primære oprindelseslande for cigaretter, der er smuglet ind i EU i de seneste år, og den tendens ser ud til at stige. Republikken Moldova har i længere tid været et kendt **oprindelses- og transitland** for strømmen af smuglercigaretter til EU, og landet spiller en stadig vigtigere rolle i denne forbindelse, idet tobakspriserne i mange EU-lande stiger, særligt i de medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004 eller 2007. Cigaretter fra Republikken Moldova trænger i stadig større grad ind på de sorte markeder i EU's

³⁰ Russisktalende personer i Latinamerika muliggør og organiserer kokainsmuglingen til EU og Den Russiske Føderation. Der fandt et betydningsfuldt antal konfiskeringer sted i Odessa havn i Ukraine i juni 2010. Ifølge konnossementet var afsenderen af lasten en boliviansk virksomhed, og lasten skulle sendes til en privat virksomhedsadresse i Republikken Moldova.

³¹ Antal straffesager: 2 144 i 2007, 2 103 i 2008, 1 865 i 2009, 1 773 i 2010, 1 606 i 2011.

³² I 2011 blev der i 60 sager beslaglagt 34 255 kg narkotika ved den fælles grænse. Af den samlede mængde narkotika blev 61 % opdaget uden for grænseovergangssteder og i grænseområdet. Typerne af narkotika var fordelt på følgende måde i 2010/2011: marihuana: 6,916 kg/20,54 kg, valmustrå: 1,21 kg/11,34 kg, cannabis: 0,754 kg/2,318 kg, hvilket afspejler en stigning i 2011 sammenlignet med 2010.

medlemsstater. Det er grunden til, at Kommissionen i 2011 vedtog en handlingsplan for bekæmpelse af smugling af cigaretter og alkohol ved EU's østlige grænse³³.

Forbedret samarbejde om at forebygge og bekæmpe ulovlig handel med tobaksprodukter er også et af målene for strategirammen for toldsamarbejdet mellem EU og Republikken Moldova³⁴.

Republikken Moldova er blandt hovedproducenterne af autentiske cigaretter, der smugles ind i EU. Det mest populære mærke inden for "billige hvide" cigaretter produceres lovligt i Republikken Moldova, Kaliningrad og Ukraine³⁵. Moldoviske organiserede kriminelle grupper leverer råmaterialerne til grupper i EU, som er involveret i fremstilling, pakning og distribution af forfalskede cigaretter. Eftersom det er en aktivitet med lav risiko og stor fortjeneste, er den sikkert mere udbredt og intensiv, end de officielle statistikker viser.

Ifølge tal fra de moldoviske myndigheder er antallet af beslaglagte cigaretpakker steget fra 201 588 cigaretpakker i 2008 til 276 337 i 2011.

vi) Våbensmugling

Der er på nuværende tidspunkt ingen klare tegn på, at der foregår organiseret smugling af våben og ammunition over den moldovisk-ukrainske grænse. Beslaglæggelser ved grænsen bestod primært af kolde og hydrauliske våben eller jagtgeværer med dertil hørende ammunition, som blev transporteret fra Ukraine til Republikken Moldova³⁶.

4.2. Vigtigste mulige konsekvenser

En visumliberalisering vil sandsynligvis ikke have den store effekt på de "mere velstrukturerede" organiserede kriminelle gruppers adfærd og metoder, eftersom de allerede med den nuværende visumordning er i stand til at gennemføre **aktiviteter** mellem EU og Republikken Moldova. Men i lyset af, at en af årsagerne til deres succes (særligt med

³³ Se SEK(2011) 791 endelig.

³⁴ Strategirammen blev godkendt af premierminister Vlad Filat og kommissær Algirdas Semeta ved brevdveksling i oktober 2011.

³⁵ "Billige hvide" cigaretter er tobaksindustriens udtryk for cigaretter produceret uafhængigt af traditionelle tobaksproducenter. Det drejer sig om billige cigaretmærker, der er fremstillet lovligt, men med det specifikke formål at smugle dem, fordi de har ikke noget lovligt marked. De er ofte af en rimelig og ensartet kvalitet, og de er et godt alternativ til forfalskede cigaretter, hvis kvalitet kan variere meget. EU er for nylig blevet oversvømmet af indsmuglede Jin Ling-cigaretter, et nyt mærke, som var næsten ukendt af myndighederne for få år siden. Jin Ling er nu så populære, at de konkurrerer med Marlboro om at være det mest beslaglagte smuglermærke i EU.

Imperial Tobacco Limited (ITL) er verdens fjerde største internationale tobaksproducent. De vurderer, at omkring 20 % af alle de forfalskede tobaksprodukter, de får kendskab til via de retshåndhavende myndigheder, er produceret ulovligt i Ukraine og Republikken Moldova.

³⁶ Sammenlignet med 2010 faldt antallet af opdagede forsøg på illegalt at smugle ammunition med 31 % i forhold til 2011. Samtidig steg mængden af ammunition med 36 % (1 995 patroner i 2011, 1 269 i 2010). I de fleste tilfælde blev ammunitionen transporteret fra Ukraine til Republikken Moldova, primært via landgrænseovergangssteder (74 %). I 2011 blev der ved seks tilfælde beslaglagt 3,65 kg sprængstof ved den fælles grænse (mod 1,47 kg ved fire tilfælde i 2010). I 2011 blev der kun fundet krudt (3,65 kg), mens der i 2010 ikke kun blev fundet krudt (1,2 kg), men også trotyl (0,27 kg). 90 % af dem, der begik ulovlighederne var statsborgere i Republikken Moldova, som ulovligt transporterede krudt til jagt. I 2011 blev alle tilfælde af ulovlig transport af sprængstoffer opdaget ved grænseovergangssteder i retning fra Ukraine mod Republikken Moldova. Ud af den samlede mængde ulovlige våben var størstedelen kolde, hydrauliske, elektrochok- og jagtvåben. Der blev også fundet skydevåben (syv styk) og gasvåben (to styk). De, der forsøgte ulovligt at transportere våben, var statsborgere i Republikken Moldova (53 %) og Ukraine (28 %). Der blev ikke fundet noget radioaktivt materiale ved den fælles grænse. I 2010-2011 blev der registreret to beslaglæggelser af radioaktivt materiale i Republikken Moldova. Materialet var fra Rusland, og det fulgte ruten via Ukraine med henblik på gensalg.

menneskehandel og fremme af ulovlig indvandring) er deres viden om, hvordan man omgår visumrestriktioner, **vil en visumliberalisering reducere behovet for denne viden.**

De "**mindre velstrukturerede**" **organiserede kriminelle grupper vil med større sandsynlighed på en eller anden måde drage nytte af en visumfri ordning.** Selvom disse gruppers aktiviteter er mindre omfattende, kunne deres adgang til EU ændre den nuværende situation, hvad angår kriminalitet (f.eks. ved at gøre det lettere for dem at komme ind i nye kriminelle aktiviteter).

Selvom det er svært at vurdere på baggrund af de til rådighed værende informationer, **bør omfanget af den trussel, som de moldoviske organiserede kriminelle grupper udgør for EU, fortsat overvåges.** En visumliberalisering kan ændre de kriminelle aktiviteter nuværende dynamik. Dog er det på nuværende tidspunkt svært at forudsige, hvilke konsekvenser en visumliberalisering vil have for hver af dem.

i) Menneskehandel

I forhold til menneskehandel kan en visumliberalisering have konsekvenser for de organiserede kriminelle gruppers aktiviteter, såvel som for ofrene og de ruter, der vælges. Moldoviske grupper er aktive inden for rekruttering af ofre og transport af ofre til EU. En visumfri ordning kunne give organiserede kriminelle grupper i EU, som har et fast greb om de kriminelle markeder i EU, mulighed for at forbigå de moldoviske grupper og rekruttere deres egne ofre direkte.

Samtidig har mulige ofre for menneskehandel ikke længere behov for hjælp til at krydse grænsen, og de kunne forsøge selv at komme ind i EU, hvilket kunne **reducere en af de organiserede kriminelle gruppers primære aktiviteter.** En af de "tjenesteydelser", menneskehandlere tilbyder, er transport af ofre til EU, hvor de ofte sælges og udnyttes af andre kriminelle grupper. Visumfrihed ophæver i praksis behovet for en sådan "tjenesteydelse", eftersom ofrene ikke længere vil have brug for de organiserede kriminelle gruppers hjælp. For at undgå en reduktion i antallet af ofre og et fald i fortjenesten kan de organiserede kriminelle gruppe være tilbøjelige til at finde nye strategier og gå ind i nye kriminelle aktiviteter.

ii) Fremme af ulovlig indvandring

Med visumfrihed kunne Republikken Moldova blive mere attraktiv for forskellige organiserede kriminelle grupper, som transporterer ulovlige migranter, men der er ikke nogen klare tegn på dette (se også afsnit 3 ovenfor).

iii) Narkotikahandel

Det synes usandsynligt, at Republikken Moldova skulle blive et knudepunkt for narkotikahandel. Narkotika kan komme tilfældigt ind over den nordlige rute³⁷, og det er muligt at nogle moldoviske grupper ville lagre narkotika midlertidigt i Republikken Moldova.

For så vidt angår grænsen mellem Republikken Moldova og Ukraine, vil det nuværende risikoniveau i forbindelse med ulovlig transport af narkotika, særligt syntetisk narkotika, via grænseovergangssteder sandsynligvis forblive det samme.

iv) Organiseret berigelseskriminalitet

Berigelseskriminalitet i dens mange forskellige udformninger kan være et af de områder, der påvirkes mest. Moldoviske organiserede kriminelle grupper involveret i berigelseskriminalitet

³⁷ <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.

kunne udnytte en visumliberalisering og samarbejde med grupper, der allerede er etableret i EU.

v) *Handel med højt beskattede varer*

Det kunne have mulige store konsekvenser for cigaretsmugling, da det kunne ses som en let overkommelig kriminel aktivitet med lav risiko og stor fortjeneste.

vi) *Våbensmugling*

De oplysninger, der er til rådighed, giver ikke nogen indikation af de mulige konsekvenser af visumfrihed for våbensmugling. Selv om den nuværende risiko for våbensmugling ikke er høj dømt ud fra antallet af beslaglæggelser og andre tilgængelige oplysninger, skal man være opmærksom på de muligheder, der findes for våbensmugling i forbindelse med opbevaring af våben og ammunition i den transdnestrisk region.

På baggrund af ovenstående vurdering bør følgende foranstaltninger overvejes:

I henhold til handlingsplanen bør Republikken Moldova:

- forstærke samarbejdet med nabolandene, styrke bilateralt og internationalt samarbejde og udveksling af statistiske og analytiske oplysninger og taktiske/operationelle informationer/efterretninger gennem foranstaltninger som lancering af/deltagelse i fælles operationer på tværs af grænserne, fælles efterforskningshold og fælles efterretningshold, som skal lette udvekslingen af forbindelsesofficerer i sådanne operationer, og som skal hjælpe med oplæring i, hvordan fælles grænse- og toldkontroller udføres
- forbedre uddannelsen og kapacitetsopbygningen med hensyn til det internationale toldsamarbejde, det internationale samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder og informationsudvekslingen
- fortsat forstærke samarbejdet med EUBAM
- koordinere kontrolaktiviteterne ved den fælles grænse, dele efterretninger og forstærke den fælles situationsvurdering på operationelt niveau
- forbedre dataindsamlingen om kriminelle og organiserede kriminelle grupper på nationalt niveau, bl.a. ved at oprette og/eller forbedre nationale databaser
- fortsætte indsatsen for at forbedre dataindikatorer og indsamlingen af oplysninger om kriminelle inden for alle kriminalitetsområder
- styrke retssystemet, inklusive strafferetligt samarbejde, særligt gensidig juridisk bistand
- prioritere gennemførelsen af antikorrupsionstiltag på alle områder, også i forbindelse med bredere retsstatsaspekter. De nationale myndigheder skal have kapacitet til at bekæmpe korrupsion på alle niveauer, centralt, lokalt og sektorspecifikt, og der skal særligt sættes ind ved de retshåndhævende myndigheder og toldmyndighederne
- sikre en effektiv beskyttelse af vidner til menneskehandel og forbedre beskyttelsen af dem yderligere, samt hjælpe og støtte ofre for menneskehandel.

EU og medlemsstaterne:

- Forøgelse af antallet og omfanget af operationer, der tværinstitutionelt og i forbindelse med det internationale samarbejde efter mål fastsat af ledelsen. Europol

kunne fungere som platform for koordineringen af multilaterale retshåndhævelsesoperationer i denne forbindelse. Oplysninger indsamlet ved sådanne operationer skal efterfølgende bruges til at lave udkast til fokuserede trussels- og risikovurderinger

- Styrkelse af grænsekontrollen i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen og meddelelsen om intelligente grænser³⁸ for at råde over effektive systemer til at opdage og reagere på visumoverskridelser, og for at opdage aktiviteter, der muligvis er forbundet med organiseret kriminalitet
- I overensstemmelse med EU's strategi til udryddelse af menneskehandel for 2012-2016³⁹ bør der gennemføres specifikke tiltag, især for så vidt angår mindreårige. Det er vigtigt i denne sammenhæng at bemærke, at Frontex snart vil udgive en guide om menneskehandel til grænsevagter, og Kommissionen vil udgive retningslinjer til konsulære myndigheder og grænsevagter om identifikation af ofre i 2012.

For EU, medlemsstaterne og Republikken Moldova gælder det, at:

- samarbejdet mellem de moldoviske og medlemsstaternes myndigheder bør forbedres, herunder deling af oplysninger med Europol
- samarbejdet mellem de moldoviske myndigheder og deres modstykke i EU-medlemslandene om beskyttelse og assistance bør styrkes, herunder identificeringen og videresendelsen af ofre for menneskehandel og deres sikre tilbagevenden
- procedurer for konfiskering af aktiver skal aftales med de moldoviske myndigheder for at genvinde stjålet ejendom eller fortjenesten heraf og for at reducere de organiserede kriminelle gruppers finansielle styrke, så de kan oprævles
- risikovurdering og udveksling af oplysninger om alvorlig kriminalitet jævnligt skal udvikles under Europols ledelse, og det skal ske med støtte fra Interpol, hvor det er passende. Sammenlignelige oplysninger om kriminalitet bør indsamles i overensstemmelse med indikatorer defineret i fællesskab
- udveksling af bedste praksis og uddannelsen af de retshåndhævende myndigheder bør styrkes
- samarbejdet med de moldoviske myndigheder for at takle den ulovlige handel med højt beskattede varer bør styrkes.

5 - HORISONTALE SPØRGSMÅL

På baggrund af tallene fra det moldoviske nationale statistikbureau og de transdnestrisk *de facto*-myndigheder var den samlede befolkning i Republikken Moldova på ca. 4 075 000 indbyggere i 2011.

5.1. Mindretalsgrupper

5.1.1. Den nuværende situation

Beskyttelsen af mindretal mod diskrimination garanteres af særlige bestemmelser i forfatningen samt via de civile, strafferetlige og administrative love. Mindretallenes

³⁸ Europa-Kommissionens meddelelse om intelligente grænser - valgmuligheder og vejen videre frem. KOM(2011) 680 endelig.

³⁹ Se KOM(2012) 286 endelig.

rettigheder blev styrket yderligere efter vedtagelsen af antidiskriminationslovgivningen den 25. maj⁴⁰.

Ifølge oplysninger fra de moldoviske myndigheder bor der følgende mindretalsgrupper i Republikken Moldova: 311 902 ukrainere, 236 087 russere, 131 811 gagausere, 68 928 bulgarere og 14 202 romaer⁴¹.

I henhold til den moldoviske forfatning har den selvstændige territoriale enhed Gagausien fået anerkendt og fremmet dens politiske, sociale og kulturelle rettigheder, herunder befolkningens ret til at anvende gagausisk sprog i administrative sager.

Endvidere har Republikken Moldova en liberal sprogpolitik, som giver russisktalende (der udover det russiske mindretal også omfatter en væsentlig del af det etnisk moldoviske flertal og af det ukrainske etniske mindretal) ret til at få adgang til officiel information på russisk og mulighed for at få russisksproget undervisning.

Generelt er mindretalsproblemer primært begrænset til romasamfundet, og dem er den moldoviske regering gået aktivt i gang med at løse ved at udpege mæglere for romasamfundet med hjælp fra UNICEF og Europarådet. Desuden gennemfører regeringen sin handlingsplan om støtte til romaer 2011-2015, som der er blevet øremærket et specifikt budget til i landets mellemfristede budgetramme.

5.1.2. Vigtigste mulige konsekvenser

Det er den generelle opfattelse, herunder også hos specialiserede organisationer i det lokale civilsamfund, at den moldoviske regering gør en seriøs indsats for hurtigt at forbedre Republikken Moldovas behandling af etniske mindretal, særligt romamindretallet. Vedtagelsen af loven om ligestilling den 25. maj 2012 giver yderligere garantier i den henseende. Der er blevet vedtaget en køreplan på arbejdsgruppeniveau (som skal inkluderes i handlingsplanen for menneskerettigheder, der er ved at blive ændret) i juni 2012, som skal styre anvendelsen af ovennævnte lov, og der blev ved regeringsdekret oprettet et ligestillingsråd den 5. juli 2012, som skal være referencepunkt for ofre for diskrimination. Det forventes derfor, at mindretalsproblemer ikke vil have den store indflydelse på migration og sikkerhedssituationen i forbindelse med en visumliberalisering. Endvidere er det, som tidligere angivet (se ovenfor under afsnit 4), sprog snarere end etnisk oprindelse, der ligger til grund for den struktur og det samarbejde, der er mellem de organiserede kriminelle grupper også i Republikken Moldova.

På baggrund af ovenstående vurdering bør følgende foranstaltninger overvejes:

I henhold til handlingsplanen bør Republikken Moldova:

- fortsætte med at gennemføre handlingsplanen for menneskerettigheder 2011-2014 og fortsat søge at involvere det internationale samfund i løsningen af minoritetsproblemer
- sikre effektiv gennemførelse af antidiskriminationslovgivningen i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder, især ved at udforme omfattende retningslinjer og ved at have et fungerende ligestillingsråd på plads
- opretholde den finansielle indsats for at gennemføre handlingsplanen om støtte til romaer 2011-2015 på en effektiv og konsekvent måde.

⁴⁰ "Lov om ligestilling" blev vedtaget i maj 2012. Se KOM(2012) 348 endelig.

⁴¹ I henhold til folketællingen i 2004 er der 12 271 romaer (eller 14 202 - oplysningerne er inkonsistente de tilgængelige kilder imellem). Ikke desto mindre indrømmer myndighederne i Republikken Moldova, at det er svært at estimere det nøjagtige tal, fordi romaers etniske baggrund ikke er officielt opgivet. Ledere for romasamfundet siger, at tallene er højere.

5.2. Det transdnestriske område

5.2.1. Situationen i dag

De forfatningsmæssige myndigheder i Republikken Moldova har reelt ingen kontrol over udbryderregionen Transdnestrien ("Transnistria") eller over centrale dele af den ukrainsk-moldoviske grænse. *De facto*-myndighederne i Tiraspol anser floden Nistru for en grænse, der skal kontrolleres af deres grænsevagter og toldembedsmænd, som står opstillet ved steder i den såkaldte sikkerhedszone (bufferzone). Både Moldovas regering og det internationale samfund, som ikke har anerkendt "Transdnestriens" uafhængighed, anser floden Nistru for at være en intern, administrativ grænse, som kontrolleres af politiet. Af skattemæssige årsager opererer moldoviske toldembedsmænd også langs den interne, administrative grænselinje⁴².

Den nuværende situation giver yderligere forhindringer for en effektiv gennemførelse af kontroller. Myndighederne i Republikken Moldova står over for flere problemer med at kontrollere udlændinge, der rejser ind og ud af Republikken Moldova via "Transdnestrien". I særdeleshed mangler politiet ved de interne toldkontrolsteder optegnelser over udlændinge, og de har svært ved at udføre paskontrol af udlændinge og fastslå, om de har lov til at komme ind i Republikken Moldova (overholdelse af visumordningen). På baggrund af en samarbejdsaftale underskrevet i juli 2010 af repræsentanter for politiet fra den højre og den venstre side af Nistru-floden, udveksler Chisinau og Tiraspol oplysninger om efterlyste personer og strafferegistre vedrørende indbyggere fra begge breder.

Reformen af indenrigsministeriet, oprettelsen af et grænsepoliti og ikrafttrædelsen af loven om Republikken Moldovas statsgrænse den 1. juli 2012⁴³ vil højst sandsynligt have en positiv indflydelse på den nuværende situation. De moldoviske myndigheder har udarbejdet en plan for at kontrollere migrationsstrømmene gennem det transdnestriske område. Endvidere foretages toldkontrollen langs den transdnestriske del af den moldovisk-ukrainske grænse af Ukraine på vegne af og i forbindelse med Republikken Moldova som følge af den fælles toldaftale af 2005 mellem de to lande (som er gennemført med hjælp fra EUBAM).

Siden januar 2012 er toldsamarbejdet blevet udvidet til andre grænsekontroller. Der blev som pilotprojekt oprettet et "fælles grænsekontrolsted" ved Rososhany-Briceni i den nordlige del af Republikken Moldova. Eksperimentet bliver gradvist rullet ud til andre grænsekontrolsteder ved den fælles grænse med henblik på at tillade fælles grænsekontrol ved den transdnestriske del af grænsen af en blandet moldovisk-ukrainske grænsevagt (grænsepolitiet) og toldmyndigheder.

Ydermere hjælper EUBAM de moldoviske myndigheder med at forbedre brugen af mobile enheder ved at lægge større vægt på risikoanalyse og efterretningsdrevne aktiviteter. De moldoviske myndigheder har udtrykt deres parathed til at gennemføre EUBAM's anbefalinger, og siden 1. juli 2012 har de haft en grænsepolititjeneste med henblik på at udføre grænsekontroller ved den interne administrative grænse langs Nistru-floden.

⁴² Der er på nuværende tidspunkt 20 kontrolpunkter på Nistru-flodens højre bred langs den 411 km lange grænselinje. Hovedformålet med disse kontrolpunkter er at udføre politi- og toldkontroller med passager- og varebevægelser. Kontrollerne udføres af Republikken Moldovas toldmyndigheder og indenrigsministeriet. Der er 16 internationale grænsekontrolpunkter og 11 politistationer langs den administrative linje med det transdnestriske område, som er direkte tilkøbt Interpols database over mistede og stjålne rejsedokumenter. Der er også 14 interne toldkontrolposter, hvoraf to er til togtransport, og de har ikke forbindelse til Interpols database. Der er igangværende planer om at indføre fælles moldovisk-ukrainske grænsekontrolsteder langs den centrale del af grænsen (på ukrainsk område). Et første fælles grænsekontrolsted blev åbnet i Rososhany-Briceni i januar 2012, i medfør af en protokol mellem partnermyndighederne i de to lande.

⁴³ Se KOM(2012) 348 endelig.

Hvad angår **dokumentetsikkerhed**, har 229 489 personer, som er statsborgere i Moldova og bor i Transdnestrien, ifølge de seneste oplysninger fra de moldoviske myndigheder fået moldovisk pas, hvoraf 175 764 fortsat er gyldige (dvs. endnu ikke udløbet). I løbet af de første tre måneder af 2012 udstedte myndighederne i Chisinau 2 722 biometriske pas til moldoviske statsborgere i det transdnestrisk område. Ministeriet for informationsteknologi og kommunikation har i samarbejde med justitsministeriet og indenrigsministeriet udarbejdet omfattende retsregler om procedurer for identifikation i forbindelse med den første registrering af personer fra det transdnestrisk område på grundlag af supplerende oplysninger om familiemedlemmer og slægtninge (underliggende dokumenter om forældre, vielsesattester og lignende)⁴⁴.

Endvidere er en bilateral tillidsskabende arbejdsgruppe for civilstatusanliggender blevet genaktiveret siden valget af "præsident" Shevchuk i "Transdnestrien" i december 2011 med henblik på at lette den fremtidige udveksling af oplysninger.

Den nationale registreringsmyndighed anvender i dag særlige foranstaltninger til at bekræfte statsborgerskab og give gratis adgang til identitetskort for indbyggere fra det transdnestrisk område i overensstemmelse med den ændrede lov af 2. juni 2000 om statsborgerskab og regeringsafgørelsen af 9. september 2005 om sikkerhedsforanstaltninger vedrørende bekræftelse af statsborgerskab og dokumentation for befolkningen i det transdnestrisk område⁴⁵.

Derudover er det strafferetlige samarbejde mellem Chisinau og Tiraspol forblevet aktivt.

5.2.2. Vigtigste mulige konsekvenser

Moldovas regering arbejder fortsat aktivt på at løse situationen i det transdnestrisk område. Samarbejde om sager vedrørende en visumliberalisering, herunder menneskerettighedsproblemer, anses af Chisinau og Tiraspol for at have høj prioritet i forbindelse med tillidsskabende foranstaltninger og aktiviteter, hvilket fremgik af arbejdsprogrammet til "5+2"-forhandlingerne om løsning af den transdnestrisk konflikt.

Konkrete resultater fra dette øgede samarbejde udestår stadig, og de midlertidige foranstaltninger, Moldovas regering har igangsat, til tider i samarbejde med Ukraine, vil fortsat danne en klart defineret ramme, som sikrer dokument- og grænsesikkerhed.

⁴⁴ Se KOM(2012) 348 endelig.

⁴⁵ Se KOM(2012) 348 endelig.

På baggrund af ovenstående vurdering bør følgende foranstaltninger overvejes:

Republikken Moldova bør:

- forstærke samarbejdet med nabolandene, især Ukraine
- fortsat bevare samarbejdet med EUBAM og gennemføre EUBAM's anbefalinger om at forbedre og intensivere brugen af mobile enheder⁴⁶
- fortsætte det gode samarbejde med *de facto*-myndighederne i Tiraspol, som vil tillade informationsudveksling om udstedelse af dokumenter og om retshåndhævelse
- øge indsatsen for at løse mulige sikkerheds- og migrationsproblemer og finde mulige løsninger til at sikre kontrol, som ikke berører "5+2"-forhandlingsprocessen.

⁴⁶ EUBAM's hvidbog af 6. august 2010, som indeholder en række forslag baseret på risikoanalyse og mobile enheders efterretningsdrevne aktiviteter (indenrigskontroller) og samarbejdsmekanismer mellem de relevante retshåndhævende organisationer i Chisinau og Tiraspol.