



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 3.8.2012
COM(2012) 443 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Moldovan tasavallan tulevan viisumivapauden mahdolliset muuttoliike- ja turvallisuusvaikutukset Euroopan unioniin

Alustava arviointi

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Moldovan tasavallan tulevan viisumivapauden mahdolliset muuttoliike- ja turvallisuusvaikutukset Euroopan unioniin

Alustava arviointi

1 – JOHDANTO

1.1. Tausta

Komissio esitti Moldovan viranomaisille viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman 24. tammikuuta 2011. Komissio on raportoinut säännöllisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta. Ensimmäinen tilanneraportti esitettiin 16. syyskuuta 2011¹. Toinen tilanneraportti esitettiin 9. helmikuuta 2012². Komissio antoi 22. kesäkuuta 2012 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen siitä, kuinka Moldovan tasavalta on pannut viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöön³.

Viisumivapautta koskevassa toimintasuunnitelmassa edellytettiin, että komission on esitettävä myös laajempi arvio mahdollisista muuttoliike- ja turvallisuusvaikutuksista, joita aiheuttaa viisumivapauden myöntämisestä EU:hun matkustaville Moldovan tasavallan kansalaisille.

1.2. Menetelmä

Tehdessään tätä arviointia komissio sai tarpeellista apua asian kannalta merkityksellisiltä EU:n virastoilta ja sidosryhmiltä, nimittäin Europolilta, EU:n rajavalvonnan avustusoperaatiolta Moldovan tasavallan ja Ukrainan rajalla (EUBAM), Frontexilta ja yliopistollisen Eurooppa-instituutin siirtolaisuuspolitiikan keskukselta (EUI). Ne osallistuivat 12. lokakuuta 2011 komission järjestämään kokoukseen. Europol⁴, EUBAM⁵, Frontex⁶ ja EUI⁷ toimittivat tammikuussa 2012 arvionsa tulevan viisumivapauden mahdollisista muuttoliike- ja/tai turvallisuusvaikutuksista.

Myös Moldovan tasavallalta pyydettiin lausuntoa korkeiden virkamiesten kokouksessa 7. lokakuuta 2011. Moldovan tasavallan lausunto saatiin tammikuussa 2012. Asiaa käsiteltiin korkeiden virkamiesten kokouksessa 27. helmikuuta 2012, jonka jälkeen saatiin ajan tasalle saatettuja tietoja. Seurantakokous EU:n virastojen ja sidosryhmien kanssa järjestettiin 23.

¹ Ks. SEC(2011) 1075 final.

² Ks. SWD(2012) 12 final.

³ Ks. COM(2012) 348 final.

⁴ Europolin esittämät havainnot perustuvat sen käytettävissä oleviin tietoihin. Sen lausunnossa ei arvioida tyhjentävästi Moldovan järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaa uhkaa.

⁵ EUBAMin lausunnossa keskityttiin analysoimaan tilannetta Moldovan tasavallan ja Ukrainan välisellä yhteisellä rajalla.

⁶ Frontexin räätälöity riskianalyysi perustuu yhdenntettyyn riskianalyysimalliin. Tiedot koottiin Frontexin riskianalyysiverkoston (Frontex Risk Analysis Network, FRAN) ja Frontexin itärajoilla esiintyvien riskien analyysiverkoston (Eastern Borders Risk Analysis Network, EBRA) kautta. Lisäksi käytettiin Frontexin omia raportteja ja Frontexin koordinoimien yhteisoperaatioiden aikana kerättyjä tietoja, julkisesti saatavilla olevia tilastotietoja ja julkisia tiedustelutietoja.

⁷ EUI:n päätelmät perustuvat alkuperäisiin ja toissijaisiin kvalitatiivisiin tietoihin kuten Delphin asiantuntijaryhmän selvitykseen joulukuulta 2011; moldovalaisten maahanmuuttajien kvalitatiivisiin haastatteluihin Saksassa, Italiassa ja Puolassa sekä mahdollisten maahanmuuttajien haastatteluihin Moldovan tasavallassa; sekä oikeudellisen kehityksen tarkasteluun.

huhtikuuta 2012. Toukokuussa ja kesäkuussa 2012 saatiin lisätietoja ja -huomautuksia, joiden perusteella arviointi saatettiin päätökseen.

Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että saadut lausunnot eivät välttämättä ole samansuuntaisia ja että nykyisten tietojen ja aiempien kokemusten perusteella Moldovan tasavallan viisumivapauden mahdollinen vaikutus ei ole sama kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Saatujen lausuntojen perusteella tässä arvioinnissa pyritään määrittämään **keskeiset ilmiöt ja tärkeimmät suuntaukset muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja turvallisuuden** alalla suhteessa Moldovan tasavaltaan ja viisumivapauden mahdollinen vaikutus niihin. Lisäksi arvioinnissa määritetään **toimenpiteet, joita** Moldovan tasavallan ja tarvittaessa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden **olisi harkittava**.

Tämä arviointi koskee tilannetta kesäkuussa 2012. Tässä asiakirjassa esitettyjä havaintoja on päivitettävä sen jälkeen, kun Moldovan tasavalta on toteuttanut oikeudellisia, poliittisia ja institutionaalisia uudistuksia viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti. Tämä arviointi on näin ollen **alustava katsaus** viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman nykyiseen täytäntöönpanotilanteeseen. Tilanteen odotetaan muuttuvan ja mahdollisesti parantuvan merkittävästi sen jälkeen, kun viisumivapautta koskeva toimintasuunnitelma on pantu tuloksellisesti täytäntöön. Komissio seuraa edelleen viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanon edistymistä ja esittää päätelmänsä Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti esittämässään kertomuksissa.

2 - VOIMASSA OLEVA OIKEUDELLINEN SÄÄNNÖSTÖ

2.1. Tausta

EU:n ja Moldovan tasavallan välisen viisumivuoropuhelun tavoitteena on valmistella maaperää viisumipakosta luopumiseksi sellaisten Moldovan kansalaisten osalta, jotka matkustavat Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten. Tällaisesta viisumivapaudesta säädetään luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 539/2001. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että komissio esitti 24. toukokuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta⁸. Ehdotus on parhaillaan käsiteltävänä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa, ja sen tavoitteena on luoda **mekanismi, jonka avulla voidaan väliaikaisesti keskeyttää** viisumivapaus neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteessä II luetellun kolmannen maan osalta hätätilanteessa, jossa tarvitaan kiireellisiä toimia yhden tai useamman jäsenvaltion kohtaamien ongelmien ratkaisemiseksi ja ottaen huomioon hätätilanteella koko Euroopan unioniin oleva kokonaisvaikutus.

Viisumivapaus ei muuta maahantulon ja oleskelun edellytyksiä, joista säädetään **lyhytaikaisen oleskelun tapauksessa Schengenin rajasäännöstössä⁹ ja pitkien oleskelujen tapauksessa kansallisessa lainsäädännössä**. Viisumivapaus ei kuitenkaan merkitse sitä, että Moldovan kansalaisilla olisi automaattinen oikeus maahantuloon ja oleskeluun. Se ei myöskään merkitse sitä, että maahantulon ja oleskelun edellytyksiä ei valvottaisi. Myös lyhyiden oleskelujen viisumivapauden käyttöönoton jälkeen Moldovan kansalaisten olisi

⁸ Ks. KOM(2011) 290 lopullinen.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1).

jäsenvaltioiden ulkorajat ylittäessään edelleen perusteltava muun muassa asiakirjatodisteilla matkan tarkoitus ja edellytykset sekä aikomuksensa poistua jäsenvaltion alueelta ennen kuin sallitun oleskelun enimmäiskesto (90 päivää millä tahansa 180 päivän ajanjaksolla) on kulunut. Viisumivapaus kuitenkin vähentää Schengen-alueelle matkustamisen valmisteluun kuluva-aikaa ja kustannuksia.

Viisumivapautta koskevassa toimintasuunnitelmassa todetaan, että viisumivapautta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin Moldovan kansalaisiin, joilla on **biometrinen passi**, joten viisumivapautteen liittyviä riskejä ei analysoida niiden kansalaisten osalta, joilla ei ole biometristä passia.

2.2. EU:n Moldovan tasavaltaan soveltama viisumijärjestelmä

Tällä hetkellä Moldovan tasavallan kansalaisilta vaaditaan viisumi, lukuun ottamatta tiettyjä rajoitettuja henkilöryhmiä, jotka on vapautettu tästä velvoitteesta viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen tai kansallisen lainsäädännön nojalla (kuten diplomaatti- ja virkapassien haltijat ja ilma-alusten siviilimiehistön jäsenet). Lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien myöntämistä säännellään viisumien myöntämisen helpottamista koskevassa sopimuksessa ja viisumisäännöstyössä.

EU:n ja Moldovan tasavallan välinen viisumien myöntämisen helpottamista koskeva sopimus tuli voimaan 1. tammikuuta 2008. Viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa seuraava sekakomitea on säännöllisesti käsitellyt asiakirjapetosten muodostamaa ongelmaa. Moldovan tasavalta ilmoitti, että se on perustanut hallintonsa sisälle yhteyspisteen, jotta jäsenvaltioiden konsulaatit voisivat nopeasti tarkistaa tiettyjen asiakirjaluokkien aitouden. Viisumien myöntämisen helpottamista käsittelevän sekakomitean viimeisimmässä, Chisinaussa 23. toukokuuta 2012 pidetyssä kokouksessa, johon EU:n jäsenvaltiot osallistuivat, komissio totesi sopimuksen täytäntöönpanon olevan yleisesti ottaen tyydyttävää.

Schengen-valtiot myönsivät Moldovan tasavallassa **lyhytaikaista oleskelua varten** 28 911 viisumia vuonna 2008, 33 820 vuonna 2009, 45 612 vuonna 2010 ja 49 296 vuonna 2011. Vuonna 2008 lyhytaikaista oleskelua koskevista viisumihakemuksista hylättiin 12,1 prosenttia, vuonna 2009 10,5 prosenttia, vuonna 2010 11,43 prosenttia ja vuonna 2011 9,7 prosenttia. Nämä luvut ovat korkeampia kuin keskimääräiset hylkäämisasteet, jotka olivat 6,68 prosenttia vuonna 2009, 5,79 prosenttia vuonna 2010 ja 5,5 prosenttia vuonna 2011.

Bulgarian, Romanian ja Kyproksen Moldovan tasavallassa **myöntämien lyhytaikaista oleskelua koskevien kansallisten viisumien** osalta voidaan todeta seuraavaa: vuonna 2009 Bulgaria myönsi 31 657 kansallista viisumia lyhytaikaista oleskelua varten, Romania 65 042 ja Kypros 900; vuonna 2010 Bulgaria myönsi 40 898 viisumia, Romania 92 556 ja Kypros 539; vuonna 2011 Bulgaria myönsi 52 209 viisumia ja Romania 50 836. Kyproksen osalta ei ole saatavilla vuoden 2011 lukuja. Vuonna 2009 Bulgaria hylkäsi viisumihakemuksista 7,49 prosenttia, Romania 4,45 prosenttia ja Kypros 1,52 prosenttia. Vuonna 2010 Bulgaria hylkäsi viisumihakemuksista 1,30 prosenttia, Romania 6,89 prosenttia ja Kypros 7,39 prosenttia. Vuonna 2011 Bulgaria hylkäsi viisumihakemuksista 0,58 prosenttia ja Romania 7,61 prosenttia. Kyproksen osalta ei ole saatavilla vuoden 2011 lukuja.

Joidenkin jäsenvaltioiden toimittamien tietojen mukaan vuonna 2011 tärkeimmät hylkäysperusteet olivat se, että suunnitellun oleskelun tarkoitusta ja edellytyksiä ei ollut perusteltu tai perustelut eivät olleet luotettavia ja että hakijat eivät pystyneet osoittamaan vakuuttavasti motivaatiotaan palata Moldovan tasavaltaan.

Muutettu EU:n ja Moldovan tasavallan välinen sopimus viisumien myöntämisen helpottamisesta allekirjoitettiin 27. kesäkuuta 2012.

2.3. EU:n ja Moldovan tasavallan välinen takaisinottosopimus ja Moldovan tasavallan soveltama takaisinottojärjestelmä

EU:n ja Moldovan tasavallan välinen takaisinottosopimus

EU:n ja Moldovan tasavallan välinen takaisinottosopimus mahdollistaa laittomien maahanmuuttajien nopean ja helpon palauttamisen vastavuoroisuuden pohjalta, ja siten lieventää osaltaan laittoman maahanmuuton riskiä Moldovan tasavallan ja EU:n välillä. Sopimus tuli voimaan 1. tammikuuta 2008. Moldovan tasavalta on näin ollen hyväksynyt selkeät velvoitteet ja ehdot, jotka koskevat sen sellaisten kansalaisten takaisinottoa, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä maahantulon tai oleskelun edellytyksiä EU:n jäsenvaltioiden alueella, sekä sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisinottoa, jotka ovat saapuneet laittomasti suoraan jäsenvaltioiden alueelle oleskeltuaan Moldovan tasavallan alueella tai kuljettuaan sen kautta, tai joilla on Moldovan tasavallan myöntämä viisumi tai oleskelulupa.

Jäsenvaltiot raportoivat säännöllisesti EU:n ja Moldovan tasavallan välisen takaisinottosopimuksen täytäntöönpanon olevan yleisesti ottaen tyydyttävää. Tämä on vahvistettu myös takaisinottoa käsittelevän sekakomitean kokouksissa, joissa osapuolet vaihtavat tietoja täytäntöönpanosta ja joissa ei tähän mennessä ole otettu esille erityisiä ongelmia. Takaisinottoa käsittelevän sekakomitean viimeisimmässä kokouksessa Chisinaussa 23. toukokuuta 2012, johon EU:n jäsenvaltiot osallistuivat, komissio totesi sopimuksen täytäntöönpanon olevan yleisesti ottaen tyydyttävää.

Moldovan tasavalta on lisäksi tehnyt EU:n ja Moldovan tasavallan välisen takaisinottosopimuksen nojalla kahdenvälisiä täytäntöönpanopöytäkirjoja. Itävallan, Latvian, Liettuan, Maltaan, Romanian, Saksan, Slovakian, Tšekin, Unkarin ja Viron kanssa tehdyt täytäntöönpanopöytäkirjat ovat tulleet voimaan. Neuvottelut Alankomaiden (neuvottelee myös Belgian ja Luxemburgin puolesta), Bulgarian, Italian ja Puolan kanssa on saatu päätökseen. Neuvottelut ovat käynnissä Espanjan, Kyproksen ja Portugalin kanssa. Irlanti, Ruotsi, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta harkitsevat neuvottelujen mahdollista käynnistämistä tulevaisuudessa.

Sveitsi ja Tanska ovat tehneet takaisinottoa koskevat sopimukset Moldovan tasavallan kanssa.

Moldovan tasavalta saavuttaa vakaasti tuloksia tällä alalla, ja sen tekemää merkittävää työtä olisi jatkettava neuvottelujen saattamiseksi nopeasti päätökseen jäsenvaltioiden kanssa.

Moldovan tasavallan soveltama takaisinottojärjestelmä

EU:n kanssa tehdyn takaisinottosopimuksen lisäksi Moldovan tasavalta on jo tehnyt takaisinottosopimuksia useiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tai neuvottelee niistä parhaillaan. Norjan, Ukrainan ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa tehdyt takaisinottosopimukset ovat jo voimassa. Moldovan tasavalta on allekirjoittanut takaisinottosopimukset Serbian, Bosnia ja Hertsegovinan sekä Montenegron kanssa. Neuvottelut ovat käynnissä Turkin, Ukrainan (vuoden 1997 takaisinottosopimuksen korvaamiseksi), Albanian, Venäjän federaation ja Azerbaidžanin kanssa ja mahdollisesti alkavat pian Libanonin kanssa. Moldovan tasavallan olisi harkittava takaisinottosopimuksia koskevien neuvottelujen käynnistämistä myös muiden lähialueen tärkeiden kauttakulkumaiden sekä muuttoliikkeen lähtömaiden kanssa.

2.4. Romanian ja Moldovan tasavallan välinen paikallista rajaliikennettä koskeva sopimus

Romanian ja Moldovan tasavallan välinen paikallista rajaliikennettä koskeva sopimus tuli voimaan lokakuussa 2010. Asetuksessa (EY) N:o 1931/2006 säädetyn paikallista

rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamisesta ja toiminnasta annetun komission toisen kertomuksen¹⁰ mukaan Romanian ja Moldovan tasavallan välinen paikallista rajaliikennettä koskeva sopimus on täysin paikallista rajaliikennettä koskevan asetuksen mukainen.

2.5. Moldovan tasavallan soveltama viisumijärjestelmä

Seuraavien maiden kansalaiset eivät tarvitse viisumia matkustaessaan Moldovan tasavaltaan enintään 90 päivän ajaksi: kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot, Kanada, Pyhä istuin, Islanti, Japani, Andorra, Monaco, Liechtenstein, Norja, San Marino, Israel, Sveitsi, Yhdysvallat, Armenia, Azerbaidžan, Valko-Venäjä, Georgia, Kazakstan, Kirgisia, Venäjän federaatio, Tadžikistan, Ukraina ja Uzbekistan.

Velvollisuus hakea viisumia on poistettu Albanian, Brasilian, Bosnia ja Hertsegovinan, Kroatian, Montenegron, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Perun, Serbian, Turkin ja Vietnamin diplomaattipassin ja virkapassin haltijoilta (kun oleskelu kestää enintään 90 päivää) ja Kiinan, Iranin ja Turkmenistanin diplomaattipassin ja virkapassin haltijoilta (kun oleskelu kestää enintään 30 päivää).

Neuvotteluja mahdollisesta viisumivapaudesta käydään Chilen, Meksikon, Serbian ja Turkin kanssa.

3 - TULEVAN VIISUMIVAPAUDEN MAHDOLLISET MUUTTOLIKEVAIKUTUKSET

3.1. Nykytilanne

Muuttovirrat yleensä

Moldovan tasavalta on maastamuuttaneiden rahalähetyksistä, ja näin ollen työvoiman muuttoliikkeestä, riippuvaisten maiden luettelon kärkisijoilla (neljännellä sijalla, kun tarkastellaan rahalähetyksen osuutta BKT:stä¹¹). Maastamuuttoa pidetään merkittävänä mahdollisuutena ansaita elanto.

Moldovalaisien maastamuuttajien tärkeimmät kohdemaat ovat IVY-maat (lähinnä Venäjän federaatio) ja EU:n jäsenvaltiot. Turkki, Yhdysvallat, Kanada ja Israel ovat myös tärkeitä kohteita. EU:n sisällä tärkeimmät kohdemaat ovat Italia, Espanja, Portugali, Saksa, Romania, Tšekki ja Kreikka¹².

Eurostatin tietojen mukaan EU:n jäsenvaltioissa kirjoilla olevien Moldovan kansalaisten määrä on kasvanut jatkuvasti: vuonna 2006 se oli 89 033 ja vuonna 2011 puolestaan 190 857. Tämä lisäys voi suurelta osin johtua eri jäsenvaltioiden laillistamisohjelmista ja siitä, että Italian kanssa vuonna 2011 tehty työvoimasopimus on pantu täytäntöön. Tästä syystä näyttää siltä, että tätä maahanmuuttajien määrän asteittaista kasvua ei pitäisi välttämättä pitää merkinä Moldovan tasavallasta peräisin olevien muuttovirtojen tosiasiallisesta kasvusta. Myönnettyjä viisumeja, säännöllisiä matkustajavirtoja, maahantulon epäämistä, väärin asiakirjojen esittämistä, laitonta oleskelua ja laittomia rajanylityksiä koskevat indikaattorit osoittavat, että Moldovan kansalaisten muuttoliike EU:hun on pysynyt melko vakaana tai lisääntynyt vain kohtalaisesti.

¹⁰ Ks. KOM(2011) 47 lopullinen.

¹¹ Moldovan tasavallan rahalähetyksen laskennassa käyttämä maastamuuttajan määritelmä on varsin laaja. Se kattaa yli kuuden kuukauden oleskelun, kun useimmat maat käyttävät laskelmansa perustana vähintään 12 kuukauden oleskelua.

¹² Tiedot saatavilla osoitteessa <http://www.carim-east.eu/900/moldovan-emigration-stocks-residing-in-the-european-union-by-country-of-residence-most-recent-data-circa-2010>.

Kuten edellä mainittiin, IVY-maat ovat tärkeä kohde moldovalaisille maastamuuttajille. Valinta IVY-maiden ja EU:n välillä perustuu kolmeen merkittävään eroon:

- **Maahantulomenetelmä:** Matkakulut IVY-maihin ovat alhaisemmat ja muodollisuuksia on vähemmän (viisumivapaa järjestelmä).
- **Syyt työvoiman muuttoliikkeeseen (työntö- ja vetotekijät):** IVY-maihin suuntaavat ovat usein henkilöitä, jotka eivät saa EU:n viisumia. He vastaavat todennäköisemmin välittömiin työntötekijöihin Moldovan tasavallassa (köyhyys ja huonot työnsaantimahdollisuudet), kun taas EU:hun muuttajia houkuttelevat todennäköisemmin kohdemaissa olemassa olevat maahanmuuttajaverkostot. Maahanmuuttajayhteisöt EU:ssa vaikuttavat erittäin paljon siirtolaisiksi aikovien valintoihin, sillä maanmiesten kokemusten ansiosta he voivat arvioida pidemmän oleskelun kustannuksia, riskejä ja kannattavuutta. Frontex arvioi, että 75 prosentilla moldovalaisista maahanmuuttajista todennäköisesti on jo tiedossa ansiotyö, kun he saapuvat kohdemaahan. Lyhyesti sanottuna työvoiman muuttoliike IVY-maihin on yleensä vähemmän suunniteltua ja välittömistä tarpeista lähtevää, kun taas muuttoliike EU:n jäsenvaltioihin perustuu todennäköisemmin neuvoihin ja tilaisuuteen.
- **Muuttoliikkeen kesto:** Koska matkakustannukset ja laittoman oleskelun riski ovat verrattain alhaiset IVY-maissa, IVY-muuttoliike on luonteeltaan melko kausiluonteista. Sitä vastoin useimmat EU:hun tulevat maahanmuuttajat jättävät Moldovan tasavallan pitkäksi aikaa, koska mahdolliseen laittomaan maahantuloon liittyvät riskit ja matkakustannukset ovat suuremmat. Merkittävällä osalla näistä maahanmuuttajista on jo maastamuuttopäätöstä tehdessään aikomus asettautua aloilleen kohdejäsenvaltiossa. Näin ollen muuttoliike IVY-maihin on pääasiassa kiertomuuttoa, kun taas muuttoliike EU:hun on todennäköisemmin luonteeltaan pysyvää.

Eurostatin virallisten oleskelulupatilastojen mukaan Moldovan tasavallasta EU:hun tulevat työvoimamuuttajat ovat pääasiassa naisia (vuonna 2010 naisille myönnettiin 24 845 oleskelulupaa ansiotyötä varten ja miehille 8 298¹³). Miesten osuus on suurempi useissa jäsenvaltioissa, erityisesti Puolassa ja Portugalissa. Moldovan kansalaiset työskentelevät enimmäkseen kotitalous-, rakennus- ja maatalousaloilla, ja heidän määränsä korkeaa koulutusta edellyttävissä tehtävissä on pieni. Moldovan viranomaisten mukaan moldovalaiset maastamuuttajat ovat suhteellisen nuoria, 20–49 vuotiaita¹⁴. Korkeasti koulutettujen maastamuuttajien osuus oli 10 prosenttia vuonna 2010 ja se kasvaa edelleen.

Säännölliset matkustajavirrat

Moldovan tasavallasta lähtevien matkustajien lukumäärä on **kasvanut tasaisesti viime vuosina sekä maa- että ilmarajoilla**. Ilmarajoilla raportoitiin 426 129 matkustajaa vuonna 2009, 481 231 vuonna 2010 ja 421 459 vuoden 2011 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana. Romanian maarajalla raportoitiin 1 078 024 matkustajaa vuonna 2009, 1 922 753 vuonna 2010 ja 1 712 710 vuoden 2011 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana¹⁵.

¹³ Tiedot 14 jäsenvaltiosta.

¹⁴ Kaikki sosioekonomiset tiedot on saatavilla osoitteessa <http://www.carim-east.eu/database/demographic-and-economic-module/?search=1&fromto=from&cmct=Republic of Moldova&nocmct=European+Union>.

¹⁵ Tiedot Frontexin toimittamia. Moldovasta lähtevät matkustajavirrat sisältävät kaikki maasta lähteneet kansallisuudet.

Laiton muuttoliike

Lyhytaikaista oleskelua koskevien viisumihakemusten hylkäämisaste vaihteli Schengen-valtioissa Tšekin 23 prosentista Saksan 5,3 prosenttiin vuonna 2010. Vuonna 2011 viisumihakemusten hylkäämisaste oli suurin Italiassa (14,1 %) ja pienin Saksassa (6,41 %). Lyhytaikaista oleskelua koskevien viisumihakemusten keskimääräinen hylkäämisaste oli 9,7 prosenttia vuonna 2011 (pienempi kuin vuonna 2010 (11,43 %) ja vuonna 2009 (10,15 %)), mutta se on edelleen korkeampi kuin yleinen keskimääräinen hylkäämisaste Schengen-alueella (5,5 %) (ks. myös edellä 2.2 jakso).

Vuonna 2009 Schengenin ulkopuolisista jäsenvaltioista Bulgaria hylkäsi 7,49 prosenttia lyhytaikaista oleskelua koskevista viisumihakemuksista ja Romania 4,45 prosenttia. Vuonna 2010 Bulgarian hylkäämisaste oli 1,3 prosenttia ja Romanian 6,89 prosenttia ja vuonna 2011 Bulgarian hylkäämisaste oli 0,58 prosenttia ja Romanian 7,61 prosenttia (ks. myös edellä 2.2 jakso).

Vuonna 2011 havaittiin 3 435:n Moldovan kansalaisen oleskelevan EU:ssa laittomasti, mikä on 15 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2010, ja 1 571:ltä Moldovan kansalaiselta evättiin pääsy EU:n ulkorajoilla, mikä on 7 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2010 (ks. seuraava taulukko).

Moldovan kansalaisia koskevat FRAN-indikaattorit							
	2009	% EU:n kokonaisu-määrästä	2010	% EU:n kokonaisu-määrästä	2011	% EU:n kokonaisu-määrästä	%-muutos 2011/2010
Laiton oleskelu	4 182	1,0 %	4 023	1,1 %	3 435	1,0 %	-15 %
Maan sisällä	3 452	1,0 %	3 149	1,1 %	2 331	0,8 %	-26 %
Rajalla (poistuttaessa)	730	1,0 %	874	1,5 %	1 104	1,6 %	26 %
Maahantulon epäpäätökset	1 866	1,7 %	1 690	1,6 %	1 571	1,3 %	-7,0 %
Maitse	1 582	3,0 %	1 427	2,6 %	1 360	2,3 %	-4,7 %
Ilmateitse	260	0,5 %	232	0,5 %	200	0,4 %	-14 %
Meritse	24	0,5 %	31	0,6 %	11	0,1 %	-65 %
Tehdyt palauttamis-päätökset	:	<i>ei saatavilla</i>	:	<i>ei saatavilla</i>	1 463	0,6 %	<i>ei saatavilla</i>
Toimeenpannut palautukset	:	<i>ei saatavilla</i>	:	<i>ei saatavilla</i>	2 012	1,4 %	<i>ei saatavilla</i>

Lähde: Frontex, FRAN-tiedot 7.5.2012

Frontexin mukaan useimmat maahanmuuttajat Moldovan tasavallasta tulevat **maarajojen** kautta pääasiassa alhaisempien kustannusten ja myös pienemmän maahantulon epäämiskin vuoksi. Tällä hetkellä maahantulon epäämisen riski on ilmaulkorajoilla paljon suurempi kuin maaulkorajoilla. Useimmat laittomat maahanmuuttajat saapuvat EU:hun laillisten rajanylityspaikkojen kautta laillisia menettelyjä noudattaen ja sen jälkeen ylittävät sallitun oleskeluajan.

Moldovan tasavallan tapauksessa **laittomat rajanylitykset muodostavat** näin ollen **vain hyvin pienen ongelman** kuten useat jäsenvaltiot ovat raportoineet (EU:n vihreän ulkorajan tärkeimmissä kohdissa havaittiin vuoden 2011 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana 213 laitonta rajanylitystä). Lisäksi vertailu vuoteen 2010 osoittaa havaittujen laittomien rajanylitysten laskeneen merkittävästi (34 %). Ei olekaan yllättävää, että Moldovan kansalaisten osuus EU:n rajat laittomasti ylittäneiden henkilöiden kokonaismäärästä pysyi vuonna 2011 erittäin pienenä.

Frontex totesi, että Moldovan kansalaisten laittomien rajanylitysten määrä laskee jatkuvasti. Lisäksi samat henkilöt syyllistyvät usein laittomaan rajanylittämiseen useita kertoja.

Frontexin mukaan sellaisten Moldovan kansalaisten lukumäärä, jotka jäävät kiinni **väärien matkustusasiakirjojen** käyttämisestä, on jatkuvasti pienentynyt vuodesta 2009 (174 vuonna 2009, 114 vuonna 2010 ja 45 vuoden 2011 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana). Yleisimmin tavataan väärennetyjä Romanian henkilötodistuksia. Europol mainitsee myös väärennetyt Italian henkilötodistukset ja oleskeluluvat sekä väärennetyt Espanjan oleskeluluvat (ks. myös 4 jakso jäljempänä). Moldovan viranomaisten toimittamien lukujen mukaan niiden tapausten lukumäärä on laskenut, joissa Moldovan kansalaiset käyttävät väärää henkilöllisyyttä ja väärää asiakirjoja.

Turvapaikka-asiat

Eurostatin mukaan Moldovan kansalaisten EU:ssa tekemien turvapaikkahakemusten määrä on alhainen ja vähenemässä (1 110 turvapaikkahakemusta vuonna 2009, 735 vuonna 2010 ja 602 vuonna 2011). Moldovan kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten lukumäärä on myös laskenut (25 vuonna 2009, 20 vuonna 2010 ja 15 vuonna 2011). Frontexin keräämien tietojen mukaan useimmat moldovalaiset hakevat turvapaikkaa Itävallasta sen jälkeen, kun he ovat jääneet kiinni laittomasta oleskelusta.

Moldovan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan turvapaikanhakijoiden määrä on Moldovan tasavallassa suhteellisen pieni (60 hakemusta vuonna 2011, 90 vuonna 2010 ja 50 vuonna 2009). Vuonna 2011 kolmelle henkilölle myönnettiin pakolaisasema ja 20 henkilöä sai humanitaarista suojelua saavan henkilön aseman (mukaan lukien kansalaisuudettomat henkilöt).

Lailliset muuttovirrat

EU:n jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien Moldovan kansalaisten lukumäärä on kasvanut viime vuosina (129 642 vuonna 2008, 166 977 vuonna 2009 ja 184 501 vuonna 2010). Eurostatin keräämät tiedot osoittavat, että oleskelulupia on myönnetty eniten ansiotyötä varten ja toiseksi eniten, ja yhä enenevässä määrin, perheen yhdistämiseen liittyvistä syistä.

Moldovan kansalaisille ensimmäistä kertaa myönnettyt oleskeluluvat					
	koulutus	ansiotyö	perhe	muut syyt	yhteensä
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

Lähde: Eurostat

EUI:n keräämien tietojen mukaan korkeasti koulutetut, EU:ssa jo olevat siirtolaiset eivät katso viisumijärjestelmän muodostavan itselleen ongelmaa, vaan ennemminkin heidän **perheilleen ja perhesiteiden säilyttämisen kannalta**. Siirtolaiset, myös korkeasti koulutetut, ja matkailijat eivät yleensä tunne viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen ja viisumisäännösten mukaisia oikeuksiaan (esim. oikeus hakea muutosta viisumin epäämiseen). EU:n jäsenvaltioiden konsulaattien toisistaan poikkeavat käytännöt viisumien myöntämisen helpottamista koskevien määräysten soveltamisessa ovat yksi korkeasti koulutettujen Moldovan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä suurimpia huolenaiheita ja ne vaikuttavat kohdemaan valintaan. Samoin viisumihakemuksia koskevien päätösten odotusaikojen, viisumeista aiheutuvien kustannusten¹⁶ ja niihin liittyvän paperityön ilmoitetaan olevan merkittäviä esteitä (pitäen mielessä, että viisumien myöntämisen helpottamista koskevaa sopimusta ja viisumisäännöstöä sovelletaan ainoastaan lyhytaikaiseen oleskeluun eikä pitkäaikaiseen oleskeluun, jota säännellään kansallisessa lainsäädännössä).

EUI:n analyysin mukaan viisumijärjestelmä vähentää **tutkijoiden ja opiskelijoiden** osallistumista vaihtoihin, sillä he eivät usein pysty osallistumaan konferensseihin tai vaihtoihin viisumien epäämisen tai niiden myöntämisen viivästyksen vuoksi. Tämä rajoittaa EU:n ja Moldovan tasavallan mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä ja vaihtaa ajatuksia ja voi haitata EU:n toimia, joilla tuetaan Moldovan kehittämistä ja lähentämistä EU:n normeihin ja standardeihin. Viisumijärjestelmä aiheuttaa samoista syistä haasteita myös **yritysten** välisille yhteyksille ja vaihdoille.

3.2. Tärkeimmät mahdolliset vaikutukset

Muuttovirrat yleensä

Kun tarkastellaan viisumivapauden tärkeimpiä mahdollisia vaikutuksia muuttovirtoihin Moldovan tasavallan ja EU:n välillä on tärkeää korostaa, että viisumivapaus pelkästään vähentää EU:hun matkustamisen valmisteluun kuluvaan aikaa ja kustannuksia. Työvoiman muuttoliike EU:hun tai Venäjän federaatioon pysyy todennäköisesti erittäin houkuttelevana strategiana ansaita elanto. Riippumatta taloudellisesta ja poliittisesta kehityksestä Venäjän federaatiossa, EU:n jäsenvaltiot pysyvät todennäköisesti houkuttelevana vaihtoehtona työvoimamuuttajille, vaikka talouskasvu niissä olisikin hyvin hidasta tai olematonta. Lisäksi kotitaloustyön kysyntä jäsenvaltioissa kestää todennäköisesti mahdolliset tulevat talouden laskusuhdanteet. EUI toteaa kuitenkin, että Moldovan tasavallan väestörakenteen vuoksi on

¹⁶ On tärkeää huomata, että Schengen-viisumin hinta on edelleen erittäin korkea Moldovan kansalaisille, kun otetaan huomioon maan keskimääräinen tulotaso. Esimerkiksi vuonna 2010 viisumista maksettu 35 euroa oli noin 34 prosenttia keskimääräisistä kuukausituloista. Tähän olisi lisättävä tarvittavien asiakirjojen kääntämisestä aiheutuvat kustannukset.

selvää, että **mahdollisten maastamuuttajien joukko on ehtymässä**, sillä maan väestön ikääntymisvauhti on Euroopan nopein.

Kuten työvoiman maahanmuutto Moldovasta Portugaliin osoittaa¹⁷, työvoiman muuttovirtojen itsesääntelyyn perustuva mekanismi, jossa laillinen ja laitton maahanmuutto yleensä lisääntyvät työvoiman kysynnän ollessa suurta ja vähenevät työvoiman kysynnän pienentyessä, todennäköisesti toimii edelleen. Näin ollen laillisten matkustuskanavien avaaminen saattaa tehdä mahdolliseksi sen, että **laittomasti EU:ssa työskentelevät Moldovan kansalaiset omaksuvat kiertävämmän muuttoliikemallin**. EUI totesi, että samat sääntelyjärjestelmät olivat käytössä 1990-luvulla, kun Keski-Euroopan maiden kansalaiset voivat matkustaa ilman viisumia EU:hun.

EUI:n kokoamat tiedot osoittavat, että **väliaikainen ja lyhyen aikavälin muuttoliike** Moldovan tasavallasta EU:hun **lisääntyy**, olipa kyse sitten vilpittömässä mielessä tehdyistä vierailuista (enemmistö) tai lyhytaikaisesta työskentelystä. Aikaisempien kokemusten perusteella (esim. Keski-Euroopan maiden kansalaisia koskevan viisumipakon poistaminen 1990-luvun puolivälissä tai niiden liittyminen EU:hun vuonna 2004) liikkuvuuden esteen poistaminen johtaa muuttoliikkeen lisääntymiseen, joka vakiintuu ajan mittaan.

Sisäisestä liikkuvuudesta EU:n viimeisimpien laajentumisten jälkeen saatu kokemus osoittaa, että muuttoliikkeen lisääntymisen suuruus riippuu monista tekijöistä, joita läheisyyden ja avoimuuden lisäksi ovat myös maahanmuuttajaverkostojen olemassaolo, isäntämaan työmarkkinatilanne, mahdollisuudet kotimaassa ja EU:n ulkopuolisten kohteiden houkuttelevuus. Luonteeltaan muuttoliikkeen lisääntyminen on todennäköisesti väliaikaista, mutta EUI ei pidä mahdottomana pysyvän maahanmuuton lisääntymistä, kun otetaan huomioon perheen yhdistämistilanteet joissakin jäsenvaltioissa (esim. Italia). On vaikeaa ennustaa, kuinka kauan tämä väliaikainen lisääntyminen jatkuu, koska se riippuu useista muuttajista: maastamuuttamisalttiudesta, matkailuun käytettävissä olevista varoista, talouden tilasta Moldovan tasavallassa ja kohdemaassa.

Viisumivapaus ei todennäköisesti vaikuta EU:ssa laittomasti oleskelevien moldovalalaisten kotimaan vierailujen pituuteen vähäisten lomien ja EU-työpaikan menettämisen riskin vuoksi. EU:ssa oleskeluluvalla asuvien moldovalalaisten matkustamiseen ei odoteta olevan vaikutusta, koska he eivät tällä hetkelläkään tarvitse viisumia palatessaan Moldovan tasavallasta EU:hun.

Säännölliset matkustajavirrat

Säännölliset matkustajavirrat todennäköisesti kasvavat, koska viisumivapaus tekee EU:hun matkustamisesta **helpompaa ja edullisempää**.

Laiton muuttoliike

EU:n rajoihin kohdistuva muuttopaine pikemminkin lisääntyy kuin vähenee, jos taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat jatkuvat Moldovan tasavallassa, huolimatta maan nopeasta rakenneuudistuksesta ja talouskasvusta (BKT:n kasvuaste oli 7,1 prosenttia vuonna 2010 ja 6,4 prosenttia vuonna 2011). EUBAMin mukaan laitton muuttoliike Moldovan tasavallasta EU:n jäsenvaltioihin **pysyy todennäköisesti entisellään**. Laittomien maahanmuuttajien toimintatavat, reitit ja määrä voivat vaihdella vuodesta toiseen useista sisäisistä ja ulkoisista työntö- ja vetotekijöistä riippuen.

Maahantulon epäämisen riski ilmaulkorajoilla suhteessa riskiin maaulkorajoilla ei todennäköisesti muutu, jos viisumipakko poistetaan. Useimmat työvoimamuuttajat tulevat edelleen EU:n alueelle maarajojen kautta ja siirtyvät sitten kohteenaan oleviin jäsenvaltioihin.

¹⁷ Frontexin analyysi.

Moldovan tasavallasta tulevien työvoimamuuttajien kohteina säilyvät todennäköisesti ne jäsenvaltiot, joissa on eniten Moldovan kansalaisia.

Frontexin ja EU:n mukaan Moldovan tasavallasta tulevat työvoimamuuttajat ylittäisivät sallitun 90 päivän oleskeluajan puolen vuoden aikana, jos riskinä on työpaikan menettäminen. Välttääkseen laittoman oleskelun havaitsemisesta aiheutuvat kielteiset vaikutukset muuttajat saattaisivat mieluummin poistua EU:sta ja palata takaisin useammin (jolloin väärin maahantulo- ja maastalähtöleimojen käyttö voisi lisääntyä). Toisaalta, kuten IVY-maiden sisäisestä liikkuvuudesta ja joidenkin Keski- ja Itä-Euroopan maiden kansalaisista 1990-luvulla saatu kokemus osoittaa, laillisen liikkumisen mahdollisuus voi vaikuttaa päätökseen muuttaa edestakaisin määrätyin väliajoin. Itse asiassa **viisumivapaus** voi antaa laittomasti EU:ssa oleskeleville Moldovan kansalaisille, jotka ovat tavallaan jääneet vangeiksi EU:hun, tilaisuuden **lopettaa sääntöjenvastainen oleskelu**, jos niitä seurauksia lievennetään, joita aiheutuu oleskelun ylittämisen havaitsemisesta rajalla EU:sta poistuttaessa.

Järjestäytyneet rikollisryhmät, jotka harjoittavat ihmiskauppaa ja helpottavat laitonta maahanmuuttoa, todennäköisesti mukauttavat toimintatapaansa viisumivapauden perusteella ja mahdollisesti lisäävät toimintaansa (ks. myös 4 jakso).

Jos **henkilö- ja matkustusasiakirjojen** myöntämistä ja niiden turvallisuutta koskevia sääntöjä kuten ICAO-standardien mukaisia biometrisiä passeja koskevia sääntöjä ei noudateta tiukasti, yksityishenkilöt ja järjestäytyneet rikollisryhmät saattavat yrittää hyödyntää aukkoja.

EUBAM ennustaa, että Moldovan tasavalta säilyy EU:hun tulevien laittomien maahanmuuttajien **kauttakulkumaana**. EUBAM väittää, että on todennäköistä, että viisumivapaus lisääisi Moldovan tasavallan houkuttelevuutta IVY-maista ja Keski-Aasian maista tulevien maahanmuuttajien silmissä.

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella olisi harkittava seuraavia toimenpiteitä:

Moldovan tasavallassa viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti:

- Jatketaan rajavalvonnan tehostamista, mukaan lukien riskianalyysi ja valvontatoimenpiteet sekä korruption ehkäiseminen ja torjuminen rajalla, sekä EUBAMin kanssa tehtävän yhteistyön parantamista kaikilla rajavalvonnan aloilla.
- Järjestetään yhtäjaksoisia, kohdistettuja tiedotuskampanjoita, joiden tarkoituksena on selkiyttää viisumivapaaseen matkustamiseen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia, mukaan lukien tiedot säännöistä, joilla säännellään pääsyä EU:n työmarkkinoille (myös EU:n maahanmuuttoasioiden portaalin kautta), ja vastuuta viisumivapauden väärinkäytöstä.
- Jaetaan säännöllisesti tietoja EU:n viranomaisten kanssa kadonneista ja varastetuista biometrisistä passeista, erityisesti Interpolin kadonneiden ja varastettujen matkustusasiakirjojen tietokannan kautta.
- Vahvistetaan tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset ja sovelletaan niitä sellaisiin henkilöihin, jotka on tuomittu passinsa myymisestä tai lainaamisesta.
- Vahvistetaan väestörekisteriä koskevaa oikeudellista ja institutionaalista kehystä, jotta voidaan välttää nimenmuutoksen tai henkilöllisyyden väärinkäyttö uuden passin saamiseksi. Olisi laadittava selkeät nimenmuutoksia koskevat säännöt ja sovellettava niitä. Oikeudellisia ja institutionaalisia puitteita olisi vahvistettava, ja niihin olisi sisällyttävä tehokkaita valvonta- ja jäljitettävyysoimenpiteitä.
- Ehkäistään ja torjutaan korruptiota kaikilla tasoilla ja kaikilla aloilla.

EU:ssa ja jäsenvaltioissa:

- Olisi pyrittävä lisäämään vähitellen niiden matkustajien osuutta, joiden biometriset tiedot EU:n jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaiset ovat tarkastaneet.
- Uusia tietoteknisiä ratkaisuja kokonaisoleskeluajan laskemiseksi voitaisiin ottaa käyttöön kaikissa ulkorajojen kohdissa, joissa suuri määrä Moldovan kansalaisia ylittää rajan, älykkäistä rajoista annetun tiedonannon¹⁸ periaatteiden mukaisesti.
- Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä edelleen esittämään komissiolle ja asianomaisille EU:n virastoille yksityiskohtaisia tilastoja takaisinottoa koskevien sopimusten täytäntöönpanosta.

Muita asianmukaisia toimenpiteitä sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla ovat:

- Kolmansien maiden kansalaisten laitonta palkkaamista koskevien sääntöjen yhdenmukaistaminen, joka aloitettiin työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevassa direktiivissä¹⁹.
- EU:hun suuntautuvan laillisen maahanmuuton helpottaminen.
- Yhteistyön jatkaminen Moldovan tasavallan kanssa työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi maassa.

Turvapaikka-asiat

Kuten aiempi kokemus Länsi-Balkanin maiden kanssa on osoittanut²⁰, on olemassa useita seikkoja, joita on tarkasteltava sen arvioimiseksi, mikä vaikutus viisumipakon poistamisella on turvapaikkahakemusten määrään. **Vähemmistöyhteisöjen**, erityisesti romanien, **alhainen kotouttamisaste** ja heikot mahdollisuudet päästä koulutuksen ja terveydenhuollon piiriin sekä saada asuntoja ja työtä, voi lisätä alttiutta käyttää väärin turvapaikkajärjestelmää EU:n jäsenvaltioissa. Lisäksi voimakas poliittinen ja taloudellinen syrjäytyminen, muuhun yhteiskuntaan verrattuna merkittävästi heikommat ansiomahdollisuudet, maantieteellinen läheisyys EU:hun, alhaiset matkustuskulut ja turvapaikan hakemiseen EU:n jäsenvaltioissa liittyvä tuki ovat johtaneet siihen, että turvapaikan hakemisesta on tullut houkutteleva lyhytaikaisen maahanmuuton strategia Länsi-Balkanin alueen yhteisöille. Hylkäyspäättökseen saaneille turvapaikanhakijoille paluuta varten myönnettävä taloudellinen tuki voi myös olla merkittävä tekijä.

Moldovan tasavallassa on useita **etnisiä vähemmistöjä**, joista tärkeimmät ovat ukrainalaiset, venäläiset, gagauzit, bulgarialaiset ja romanit (ks. 5 jakso). Gagauzivähemmistön oikeudet on tunnustettu ja taattu perustuslaillisesti Gagauzian alueelliselle itsehallintoyksikölle vuonna 1994 myönnetyllä erityisellä itsemääräämisoikeudella. Vaikka romaniväestö on yleensä epäedullisessa asemassa koulutuksen, työllisyyden, terveydenhuollon, elinolojen ja päätöksentekoprosessiin osallistumisen suhteen, Moldovan tasavallan viranomaiset ovat osoittaneet sitoutuneensa parantamaan romanivähemmistön tilannetta ja ovat edistyneet romaniyhteisön tukemisessa ja kotouttamisessa. Romaniväestön tukemista koskeva toimintasuunnitelma vuosille 2011–2015 on hyväksytty ja sitä pannaan parhailaan täytäntöön. Toimintasuunnitelma saatettiin kansainvälisten vaatimusten tasalle tammikuussa 2012. Uudet romaniyhteisön sovittelijat toimivat välittäjinä viranomaisten ja

¹⁸ Euroopan komission tiedonanto ”Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja tulevat toimet”, KOM(2011) 680 lopullinen.

¹⁹ Direktiivi 2009/52/EY, annettu 18. kesäkuuta 2009.

²⁰ Viisumipakon poistamisen jälkeiset Länsi-Balkanin maita koskevat seurantaraportit SEC(2011) 659 lopullinen ja SEC(2011) 1570 lopullinen.

vähemmistöyhteisöjen välillä toimintasuunnitelman täytäntöönpanon helpottamiseksi ja sitä kautta romanivähemmistön kotouttamisen edistämiseksi.

Sen vuoksi tällä hetkellä **ei ole olemassa merkkejä siitä, että** Moldovan kansalaisten tekemien **turvapaikkahakemusten määrä kasvaisi** viisumipakon poistamisen jälkeen, vaikkei sitä voidakaan sulkea pois.

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella olisi harkittava seuraavia toimenpiteitä:

Moldovan tasavallassa

- Järjestetään yhtäjaksoisia, kohdistettuja tiedotuskampanjoita, joiden tarkoituksena on selkiyttää viisumivapaaseen matkustamiseen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia, mukaan lukien tiedot säännöistä, joilla säännellään pääsyä EU:n työmarkkinoille, ja vastuuta viisumivapauden väärinkäytöstä.

EU:ssa ja jäsenvaltioissa

- Lähennetään entisestään jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelypolitiikkoja, erityisesti menettelyjen pituuden, turvapaikanhakijoille annettavien etujen ja paluuta varten mahdollisesti myönnettävän taloudellisen tuen osalta.

Laillinen maahanmuutto

EU:n mukaan EU:ssa olevien maahanmuuttajien matkustaminen kotimaihinsa luultavasti yleistyy jonkin verran, mutta **uusien maahanmuuttajien virrat** Moldovan tasavallasta EU:hun **eivät todennäköisesti kasva**. EU:ssa oleskeluluvalla olevien moldovalaisten matkustamiseen ei odoteta olevan vaikutusta, koska he eivät nykyisessä järjestelmässäkään tarvitse viisumia palatessaan Moldovan tasavallasta EU:hun. Käytävissä olevat varat (pikemmin kuin viisumin tarve) vaikuttavat eniten moldovalaisten maahanmuuttajien päätökseen matkustaa kotimaahansa.

Viisumivapaus auttaa edistämään muuttoliikkeen myönteisiä vaikutuksia kehitykseen, erityisesti se lieventää muuttoliikkeen sosiaalisia haittavaikutuksia helpottamalla **perhesuhteiden ylläpitoa ja yhteyden säilymistä** Moldovan tasavaltaan. Se vähentää kielteisiä vaikutuksia kotimaahan jääneisiin perheenjäseniin, erityisesti alaikäisiin lapsiin ja vanhuksiin, koska näiden on helpompi vieraillla maasta muuttaneen perheenjäsenen luona. Käytävissä olevat taloudelliset varat ovat kuitenkin edelleen merkittävä tekijä tässä suhteessa.

Lyhyiden matkojen helpottuminen viisumivapauden seurauksena lisää EU:n **houkuttelevuutta korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien** silmissä pääasiassa kahdesta syystä: perhevierailujen helpottuminen, kuten edellä mainittiin, ja yleisemmin ottaen myönteisemmän käsityksen muodostuminen EU:sta määränpäänä.

Viisumivapaudella on **myönteinen vaikutus yritysvaihtoihin ja yritystoimintaan, tutkimukseen ja innovointiin sekä opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuvuuteen, millä on myönteisiä pitkän aikavälin vaikutuksia talouteen**.

4 - TULEVAN VIISUMIVAPAUDEN MAHDOLLISET TURVALLISUUSVAIKUTUKSET²¹

4.1. Nykytilanne

Europolin mukaan moldovalaisia järjestäytyneitä rikollisryhmiä on jo läsnä vähintään yhdeksässä EU:n jäsenvaltiossa, joissa ne harjoittavat toimintaansa. Osa niistä harjoittaa hyvin organisoitua rikollista toimintaa. Ne ovat yhteydessä venäjänkieliseen horisontaaliseen ”thieves-in-law” -rikollisverkostoon. Toiset ovat pienempiä ja harjoittavat rajoitetumpaa toimintaa ilman toiminnan jäsennellyä valmistelua ja yleisstrategiaa. Niillä on vähän yhteyksiä EU:n sisäisiin järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Moldovalaisilla järjestäytyneillä rikollisryhmillä ei näytä olevan merkittävää roolia EU:n järjestäytyneen rikollisuuden hierarkiassa.

On tärkeää huomata, että moldovalaisten järjestäytyneiden rikollisryhmien ja entisen Neuvostoliiton muista osista tulevien järjestäytyneiden rikollisryhmien välillä on vahvat yhteydet, kuten kaikkien entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien järjestäytyneiden rikollisryhmien tapauksessa. Joskus ne toimivat välittäjinä entisen Neuvostoliiton alueelta tulevien järjestäytyneiden rikollisryhmien ja EU:ssa toimivien järjestäytyneiden rikollisryhmien välillä. Näin ollen moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät luokitellaan usein yhteen muiden rikollisryhmien kanssa nimikkeellä ”venäjänkieliset järjestäytyneet rikollisryhmät”.

Moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät toimivat useissa EU:n rikollispesäkkeissä, kuten Europolin järjestäytyntä rikollisuutta koskevassa uhkakuva-arviossa (OCTA)²² vuodelta 2011 todetaan.

Europolin mukaan moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät ovat erityisen aktiivisia seuraavanlaisessa rikollisessa toiminnassa: ihmiskauppa, laittoman maahanmuuton helpottaminen, järjestäytyntä omaisuusrikollisuus, maksukorttipetokset, savukkeiden salakuljetus ja verkkorikollisuus. ”Operaatio Akkermanista”²³ saatu palaute vahvistaa osan näistä havainnoista.

i) Ihmiskauppa

Moldovan tasavalta on **lähtömaa** ja pienemmässä määrin kauttakulku- ja kohdemaanaisten ja tyttöjen ihmiskaupalle seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa sekä miesten, naisten ja lasten ihmiskaupalle työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa²⁴. Moldovalaisia uhreja näytetään käytettävän yhä enemmän pakkotyössä tai palvelutehtävissä, erityisesti sairaanhoitajina, lapsenvahteina ja perheen tai vanhusten hoitajina. Moldovalaiset järjestäytyneet rikollisjärjestöt harjoittavat pääasiassa **uhrien rekrytointia**, lähinnä

²¹ Tässä jaksossa keskitytään sellaiseen rikolliseen toimintaan, joka voisi hyötyä Moldovan kansalaisten viisumivapaudesta, ja tarkastellaan viisumivapauden mahdollisia vaikutuksia järjestäytyneisiin rikollisryhmiin.

²² <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.

²³ Huom: Moldovan viranomaiset toimittivat marraskuussa 2011 tietoja OCTA 2011 -arviointia varten.

²³ Operaatio Akkerman on virastojen välinen ja kansainvälinen yhteinen rajavalvontaoperaatio, jonka toteuttamisesta ovat vastuussa EUBAM ja Europol yhdessä Moldovan ja Ukrainan viranomaisten kanssa. Tiedustelutoimintaan perustuvan kahden operaatiovaiheen aikana kaksi vuonna 2011 – joista toinen syyskuussa 2011 – takavarikoitiin salakuljetettuja tavaroita kuten savukkeita, alkoholia ja varastettuja ajoneuvoja ja havaittiin tullipetoksia yhteensä 3,2 miljoonan euron arvosta. Tämä oli myös seurausta paremmasta rakenteellisesta organisaatiosta, jolla pyrittiin erityisesti parantamaan tiedustelutietojen käyttöä, Task Force -ryhmien perustamisesta vastaamaan yhteisen rajavalvontaoperaation toiminnasta, viestintäkeskuksen merkittävästä parantamisesta ja kansainvälisten avaintoimijoiden tuen lisääntymisestä.

²⁴ Yhdysvaltojen ulkoministeriön raportti *Trafficking in Persons Report – Republic of Moldova*, kesäkuu 2012.

seksuaalista hyväksikäyttöä varten EU:ssa. Joissakin tapauksissa ne käyttävät uhreja hyväksi itsekkin. Ihmiskaupan harjoittajien käyttämät päätoimintatavat eivät ole muuttuneet merkittävästi muutaman viime vuoden aikana. Värvääjät houkuttelevat uhrinsa pääasiassa petoksella ja toisinaan käyttävät myös väkivaltaa²⁵.

Uurit joutuvat usein maksamaan tarvittavista asiakirjoista, kuten passeista ja henkilötodistuksista, viisumeista, sopimuksista yökerhon omistajien kanssa ja sairausvakuutuksesta. Tämä lisää heidän velkaansa järjestäytyneille rikollisryhmille ja pitkittää hyväksikäyttöä. Järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät erityisiä laillisia liiketoimintarakenteita rekrytoidakseen ja käyttääkseen hyväksi uhreja EU:ssa.

Moldovan viranomaisten toimittamien lukujen mukaan ihmiskauppa on vähentynyt: rekisteröityjen tapausten lukumäärä oli 243 vuonna 2006 ja se on laskenut 111 tapaukseen vuonna 2011²⁶. Myös havaittujen ja avustettujen uhrien lukumäärä on IOM:n lukujen mukaan vähentynyt 98:aan vuonna 2001, kun se vuonna 2007 oli 273²⁷. Lapsikauppa on myös vähentynyt 61 tapauksesta vuonna 2006 23:een vuonna 2011²⁸.

Moldovan viranomaisten toimittamien lukujen mukaan useita ihmiskauppaa harjoittavia rikollisryhmiä on havaittu ja hajotettu tutkintatoimenpiteiden jälkeen²⁹.

ii) Laittoman maahanmuuton helpottaminen

Järjestäytyneet rikollisryhmät osallistuvat myös sellaisten moldovalaisten maahanmuuttajien hyväksikäyttöön, jotka tulevat kohdemaahan laittomasti tai oleskelevat, asuvat tai työskentelevät siellä laittomasti. Moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät tekevät tiivistä yhteistyötä naapurimaista, erityisesti Ukrainasta, tulevien järjestäytyneiden rikollisryhmien kanssa avustamalla toisiaan **kuljetuksiin tai väärennettyihin asiakirjoihin** liittyvissä asioissa. Moldovan tasavallasta lähtöisin olevan laittoman maahanmuuton helpottamiseen liittyvissä tapauksissa on havaittu väärennettyjä italialaisia ja romanialaisia henkilötodistuksia sekä italialaisia ja espanjalaisia oleskelulupia (ks. edellä 3 jakso).

Moldovan kansalaisten laittoman maahanmuuton helpottamiseen osallistuvilla järjestäytyneillä rikollisryhmillä on Moldovan tasavallassa aktiivisia jäseniä, jotka ovat mukana potentiaalisten laittomien maahanmuuttajien rekrytoinnissa. Moldovalaisten järjestäytyneiden rikollisryhmien jäseniä on havaittu myös Ukrainassa (jossa he ovat osallistuneet asiakirjojen väärentämiseen ja toimineet oppaina Ukrainan ja Unkarin välisellä rajalla) ja Romaniassa (jossa he ovat väärentäneet henkilökortteja ja passeja). Laillisia yrityksiä käytetään tietojen mukaan laittoman maahanmuuton helpottamisessa.

²⁵ Uhreihin otetaan yhteyttä joko suoraan tai työnvälitystoimistojen tai ilmoitusten välityksellä. Pääsääntöisesti uhreille tarjotaan työtä ulkomailla kotiapulaisina, lapsenvahteina, tarjoilijoina, maataloustyöntekijöinä ja muissa laillisissa toiminnoissa, ja työn väitetään olevan hyväpalkkaista verrattuna keskimääräisiin palkkoihin Moldovan tasavallassa. Joissakin tapauksissa ihmiskauppiat jopa kaappaavat uhrinsa, mutta se on harvinaisempaa. Sen jälkeen kun uurit on salakuljetettu EU:n alueelle, heiltä viedään asiakirjat, heidät eristetään ja heidän liikkumistaan rajoitetaan tuntuvasti. Uurit, jotka eivät osaa paikallista kieltä eivätkä pysty todistamaan henkilöllisyyttään, ovat jatkuvasti hyväksikäyttäjiensä valvonnassa ja heidän perustavanlaatuisia ihmisoikeuksiaan rikotaan törkeästi. Monissa tapauksissa uurit pyytävät apua asiakkaidensa kautta.

²⁶ Tapausten määrä (eli rikostietorekisteriin rekisteröidyt rikokset, toisin sanoen tapaukset, jotka luokiteltiin rikokseksi sen rikoslain mukaan, jonka nojalla asian tutkinta käynnistettiin): 243 (2006), 251 (2007), 215 (2008), 185 (2009), 140 (2010), 111 (2011).

²⁷ Havaittujen ja avustettujen uhrien lukumäärä: 273 (2007), 158 (2008), 159 (2009), 139 (2010), 98 (2011).

²⁸ Lapsikauppatapausten lukumäärä: 61 (2006), 47 (2007), 31 (2008), 21 (2009), 21 (2010), 23 (2011).

²⁹ Rikollisryhmien lukumäärä: 39 (2006), 40 (2007), 29 (2008), 40 (2009), 22 (2010) ja 40 (2011).

iii) Huumekauppa

Moldovan tasavaltaa pidetään pääasiassa kokaiinin **kauttakulkureittinä** ja oletettuna varastointi- ja jalostuspaikkana³⁰.

Moldovan viranomaisten toimittamien lukujen mukaan huumekauppa on vähentynyt; vuonna 2011 kirjattiin 1 606 huumekaupparikosta, kun vastaava luku oli 2 144 vuonna 2007³¹.

Moldovan ja Ukrainan välisellä rajalla vuonna 2011 havaitut tapaukset osoittavat huumekaupan nykyisen tason³².

iv) Järjestäytynyt omaisuusrikollisuus

Moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät ovat osallisina monenlaisessa omaisuusrikollisuudessa. Pääasiassa ne varastavat kuorma-autoja sekä teollisuus- ja maatalousajoneuvoja. Järjestäytyneet rikollisryhmät ovat kooltaan pieniä (3–5 jäsentä), ja niiden käyttämät tekniikat ja toimintatavat ovat yksinkertaisia (pääasiassa äkillinen hyökkäys, väkivallan käyttö ja ostajan etsiminen rikoksen jälkeen).

v) Korkean valmisteveron alaisten tuotteiden salakuljetus

Moldovan tasavalta on ollut viime vuosina yhdessä Ukrainan ja yhä useammin Valko-Venäjän ja Venäjän federaation kanssa yksi tärkeimmistä EU:hun salakuljetettujen savukkeiden lähtömaista, ja suuntaus näyttää vahvistuvan. Moldovan tasavallan on jo pitkään tiedetty olevan EU:hun salakuljetettujen savukkeiden lähtö- ja kauttakulkumaa, ja sen merkitys kasvaa entisestään, sillä tupakan hinnat nousevat monissa EU:n jäsenvaltioissa, erityisesti niissä jäsenvaltioissa, jotka liittyivät EU:hun vuosina 2004 ja 2007. Moldovan tasavallasta peräisin olevia savukkeita tulee yhä enemmän EU:n jäsenvaltioiden pimeille markkinoille. Tästä syystä komissio antoi vuonna 2011 toimintasuunnitelman savukkeiden ja alkoholin salakuljetuksen torjumiseksi EU:n itärajalla³³.

Tiiviimpi yhteistyö, jolla ehkäistään ja torjutaan tupakkatuotteiden laitonta kauppaa, on myös yksi EU:n ja Moldovan tasavallan välistä tulliyhteistyötä koskevien strategisten puitteiden tavoitteista³⁴.

Moldovan tasavalta on yksi tärkeimmistä EU:hun salakuljetettujen aitojen savukkeiden tuottajista. Suosituinta ”cheap white” -savukkeiden merkeistä tuotetaan laillisesti Moldovan tasavallassa, Kaliningradissa ja Ukrainassa³⁵. Moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät

³⁰ Latinalaisessa Amerikassa asuvat venäjänkieliset henkilöt helpottavat ja järjestävät kokaiinin laitonta kauppaa EU:hun ja Venäjän federaatioon. Merkittävä kokaiinin takavarikko tehtiin kesäkuussa 2010 Odessan satamassa Ukrainassa. Rahtikirjan mukaan lastin lähettäjä oli bolivialainen yritys, ja lasti oli tarkoitus toimittaa yksityisen yrityksen osoitteeseen Moldovan tasavallassa.

³¹ Rikosasioiden lukumäärä: 2144 (2007), 2103 (2008), 1865 (2009), 1773 (2010), 1606 (2011).

³² Vuonna 2011 tapauksia oli 60 – huumeita takavarikoitiin yhteisellä rajalla 34,255 kg. Huumausaineiden kokonaismäärästä 61 prosenttia löydettiin rajanylityspisteiden ulkopuolella ja raja-alueella. Huumausaineita löydettiin vuonna 2010/2011 seuraavasti: marihuana: 6,916 kg / 20,54 kg, unikko: 1,21 kg / 11,34 kg, kannabis: 0,754 kg / 2,318 kg, eli määrät olivat vuonna 2011 suurempia kuin vuonna 2010.

³³ Ks. SEC(2011) 791 lopullinen.

³⁴ Strategisen puitteet hyväksyttiin pääministeri Filatin ja komissaari Šemetan välisellä kirjeenvaihdolla lokakuussa 2011.

³⁵ ”Cheap white” on tupakkateollisuuden termi perinteisistä tupakanvalmistajista täysin itsenäisesti valmistetuille savukkeille. Ne ovat halpoja savukkeita, jotka on valmistettu laillisesti, mutta tarkoitettu erityisesti salakuljetukseen, koska niillä ei ole laillisia markkinoita. Niiden laatu on usein kohtuullinen eikä se vaihtele, ja ne tarjoavat hyvän vaihtoehdon väärennetyille savukkeille, joiden laatu voi vaihdella huomattavasti. EU:hun on viime aikoina tulvinut salakuljetettuja Jin Ling -savukkeita. Kyseessä on uusi

myös toimittavat raaka-aineita EU:ssa toimiville järjestäytyneille rikollisjärjestöille, jotka harjoittavat väärennettyjen savukkeiden tuotantoa, pakkaamista ja jakelua. Koska kyse on pieniriskisestä toiminnasta, jonka tuotot ovat suuria, se on todennäköisesti yleisempää ja laajempaa kuin viralliset tilastot osoittavat.

Moldovan viranomaisien toimittamien lukujen mukaan takavarikoitujen savukepakkausten lukumäärä nousi 276 337 savukepakkaukseen vuonna 2011, kun se vuonna 2008 oli 201 588.

vi) Laiton asekauppa

Tällä hetkellä ei ole selviä merkkejä aseiden ja ammusten järjestäytyneestä kaupasta Moldovan ja Ukrainan rajalla. Näiden maiden välisellä rajalla on takavarikoitu pääasiassa Ukrainasta Moldovan tasavaltaan matkalla olleita kylmiä aseita ja ilma-aseita tai metsästysaseita ammuksineen³⁶.

4.2. Tärkeimmät mahdolliset vaikutukset

Viisumivapaudella ei todennäköisesti ole suurta vaikutusta ”tiukemmin” järjestäytyneiden rikollisryhmien käyttäytymiseen ja toimintatapoihin, koska ne pystyvät jo nykyisen viisumijärjestelmän aikanakin hallitsemaan liikkumista EU:n ja Moldovan tasavallan välillä. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että yksi niiden menestyksen syistä on niillä oleva asiantuntemus viisumirajoitusten kiertämisestä (erityisesti **ihmiskaupan ja laittoman maahanmuuton helpottamisen** aloilla), **viisumivapaus vähentäisi tällaisen asiantuntemuksen kysyntää.**

”Löyhemmin” järjestäytyneet rikollisryhmät saavat todennäköisemmin jonkin verran hyötyä viisumivapaudesta. Vaikka näiden ryhmien toiminta ei ole yhtä laajaa, niiden pääseminen EU:hun voisi muuttaa vallitsevaa tilannetta rikollisuuden alalla (esim. helpottamalla uudenlaisen rikollisen toiminnan aloittamista).

Moldovalaisten järjestäytyneiden rikollisryhmien EU:lle muodostamaa uhkaa olisi edelleen seurattava, vaikka sen arviointi onkin käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikeaa. Viisumivapaus voisi muuttaa rikollisen toiminnan dynamiikkaa. Tässä vaiheessa on kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin viisumivapaus vaikuttaa niihin.

savukemerkki, joka muutama vuosi sitten oli käytännössä tuntematon viranomaisille. Jin Lingin suosio on niin suuri, että se kilpailee nykyisin Marlboron kanssa takavarikoitujen salakuljetettujen savukemerkkien ykkössijasta EU:ssa.

Imperial Tobacco Limited (ITL) on maailman neljänneksi suurin kansainvälinen tupakkayhtiö. Sen arvion mukaan noin 20 prosenttia lainvalvontaviranomaisien niiden tietoon tuomista väärennetyistä tupakkatuotteista on valmistettu laittomasti Ukrainassa ja Moldovan tasavallassa.

³⁶ Havaitut yritykset kuljettaa laittomasti ammuksia vähenivät 31 prosenttia vuonna 2011 vuoteen 2010 verrattuna. Löydettyjen ammusten määrä kasvoi samaan aikaan 36 prosenttia (1 995 kappaletta vuonna 2011 ja 1 269 vuonna 2010). Useimmissa tapauksissa ammuksia kuljetettiin Ukrainasta Moldovan tasavaltaan, pääasiassa (74 %) maaraajoilla sijaitsevien rajanylityspaikkojen kautta. Vuonna 2011 kuudessa tapauksessa takavarikoitiin yhteisellä rajalla 3,65 kiloa räjäytysaineita (vuonna 2010 neljä tapaus ja 1,47 kiloa). Vuonna 2011 löydettiin ainoastaan ruutia (3,65 kg), kun taas vuonna 2010 ruudin (1,2 kg) lisäksi löydettiin myös trotyyilia (0,27 kg). Syyllisistä 90 prosenttia on Moldovan tasavallan kansalaisia, jotka kuljettavat ruutia laittomasti metsästystarkoitukseen. Vuonna 2011 kaikissa rajanylityspaikoilla havaituissa räjähteiden laittoman kuljetuksen tapauksissa räjähteitä kuljetettiin Ukrainasta Moldovan tasavaltaan. Löydettyjen aseiden kokonaismäärästä suuri osa on sähkösokkilaitteita, ilma-aseita, kylmiä aseita ja metsästysaseita. Myös tuliaseita löydettiin (seitsemän kappaletta) ja kaasuseita (kaksi kappaletta). Suurin osa henkilöistä, jotka yrittivät kuljettaa aseita laittomasti, on Moldovan tasavallan kansalaisia (53 %) ja Ukrainan kansalaisia (28 %). Radioaktiivisia materiaaleja ei ole löydetty yhteisellä rajalla. Vuosina 2010–2011 kirjattiin kaksi tapaus, joissa radioaktiivisia aineita takavarikoitiin Moldovan tasavallassa. Niiden alkuperä oli Venäjä, ja ne olivat matkalla Ukrainan kautta jälleenmyyntiin.

i) Ihmiskauppa

Viisumivapaus voisi vaikuttaa ihmiskaupan alalla toimiviin järjestäytyneisiin rikollisryhmiin samoin kuin uhreihin ja reitteihin. Moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät harjoittavat uhrien rekrytointia ja kuljettamista EU:hun. Viisumivapaus voisi tarjota EU:n rikollisuusmarkkinoilla vahvassa asemassa oleville EU:n järjestäytyneille rikollisryhmille mahdollisuuden ohittaa moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät ja rekrytoida uhrin suoraan.

Samaan aikaan ihmiskaupan harjoittajien mahdolliset uhrin eivät tarvitsisi enää laitonta apua rajan ylittämiseen ja voisivat yrittää tulla EU:hun itse, mikä **vähentäisi yhtä järjestäytyneiden rikollisryhmien päätoiminnoista**. Yksi ihmiskauppioiden tarjoamista ”palveluista” on uhrien kuljettaminen EU:hun, jossa toiset järjestäytyneet rikollisryhmät usein ostavat heidät hyväksikäyttöä varten. Viisumivapaus tekee käytännössä tällaisen palvelun tarpeettomaksi, koska uhrin eivät enää tarvitsisi järjestäytyneiden rikollisjärjestöjen apua. Voidakseen välttää uhrien lukumäärän ja voittojen vähenemisen järjestäytyneet rikollisryhmät voisivat olla halukkaita määrittelemään uusia strategioita ja aloittamaan uudenlaista rikollista toimintaa.

ii) Laittoman maahanmuuton helpottaminen

Viisumivapaassa järjestelmässä Moldovan tasavallasta voisi tulla houkuttelevampi laittomia maahanmuuttajia kuljettaville järjestäytyneille rikollisryhmille, mutta tästä ei ole selviä merkkejä (ks. myös edellä 3 jakso).

iii) Huumekauppa

Ei näytä todennäköiseltä, että Moldovan tasavallasta tulisi huumekaupan keskus. Pohjoinen reitti voisi vähäisessä määrin koskettaa sitä³⁷, ja on mahdollista, että moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät voisivat väliaikaisesti varastoida huumeaineita Moldovan tasavallassa.

Huumeaineiden, erityisesti synteettisten huumeaineiden, laittoman kuljetuksen riski maanteitse rajan yli pysyy todennäköisesti ennallaan Moldovan tasavallan ja Ukrainan välisellä rajalla.

iv) Järjestäytynyt omaisuusrikollisuus

Omaisuusrikollisuus monissa eri muodoissaan voisi olla yksi niistä aloista, joilla vaikutukset ovat suurimmat. Omaisuusrikollisuutta harjoittavat moldovalaiset järjestäytyneet rikollisryhmät voisivat käyttää hyväkseen viisumivapautta ja tehdä yhteistyötä EU:ssa jo olevien järjestäytyneiden rikollisryhmien kanssa.

v) Korkean valmisteveron alaisten tuotteiden salakuljetus

Vaikutus savukkeiden salakuljetukseen voisi mahdollisesti olla suuri, sillä sitä voidaan pitää pieniriskisenä, helposti hallittavana rikollisena toimintana, jonka tuotot ovat suuria.

vi) Laiton asekauppa

Nykyisin saatavilla olevat tiedot eivät anna minkäänlaista osoitusta siitä, millainen vaikutus viisumivapaudella mahdollisesti olisi laittomaan asekauppaan. Vaikka asekauppaan liittyvä riski ei takavarikointilukujen ja muiden tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella ole nykyisin korkea, olisi kiinnitettävä huomiota myös mahdollisuuteen salakuljettaa aseita siinä yhteydessä, kun aseita ja ammuksia varastoidaan Transnistrian alueella.

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

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella olisi harkittava seuraavia toimenpiteitä:

Moldovan tasavallassa viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti

- Lisätään yhteistyötä naapurimaiden kanssa. Vahvistetaan kahdenvälistä ja kansainvälistä yhteistyötä ja lisätään tilastollisten ja analyttisten tietojen ja taktisten/operatiivisten tietojen / tiedustelutietojen vaihtamista sellaisilla toimenpiteillä kuten yhteisten rajat ylittävien operaatioiden, yhteisten tutkintaryhmien ja yhteisten tiedusteluryhmien käynnistäminen ja niihin osallistuminen, yhteyshenkilöiden vaihdon helpottaminen tällaisissa operaatioissa, yhteisten raja- ja tullitarkastusten toteuttamista koskevan koulutuksen tarjoaminen.
- Parannetaan koulutusta ja valmiuksien luomista kansainvälisen tulli- ja lainvalvontayhteistyön ja tietojenvaihdon alalla.
- Jatketaan EUBAMin kanssa tehtävän yhteistyön tehostamista.
- Koordinoidaan valvontatoimia yhteisellä rajalla. Jaetaan tiedustelutietoja ja parannetaan yhteistä tilannearviointia operatiivisella tasolla.
- Parannetaan rikollisia ja järjestäytyneitä rikollisryhmiä koskevien tietojen keruuta kansallisella tasolla muun muassa luomalla kansallisia tietokantoja ja/tai parantamalla niitä.
- Pyritään parantamaan edelleen indikaattoreita ja rikoksia koskevien tietojen keruuta kaikilla rikollisuuden aloilla.
- Vahvistetaan oikeuslaitosta, mukaan lukien oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, erityisesti keskinäinen oikeusapu.
- Toteutetaan korruption vastaisia toimia kiireellisesti kaikilla aloilla, myös suhteessa laajempiin oikeusvaltioon liittyviin näkökohtiin. Kansallisilla viranomaisilla olisi oltava valmiudet torjua korruptiota kaikilla tasoilla (keskus-, alue-, paikallis- ja alakohtaisella tasolla); erityistä huomiota olisi kiinnitettävä lainvalvonta- ja tulliviranomaisiin.
- Varmistetaan ihmiskaupan todistajien tehokas suojelu ja parannetaan entisestään ihmiskaupan uhreille annettavaa suojelua, apua ja tukea.

EU:ssa ja jäsenvaltioissa

- Lisätään virastojen välisellä ja kansainvälisellä yhteistyöllä toteutettujen operaatioiden määrää ja laajuutta ylhäältä alaspäin suuntautuvan tavoitteiden asettamisen jälkeen. Europol voisi toimia monenvälisten lainvalvontaoperaatioiden koordinoitifoorumina. Tällaisten operaatioiden aikana kerättyjä tietoja on käytettävä myöhemmin laadittaessa kohdennettuja arvioita uhista ja riskeistä.
- Tehostetaan rajavalvontaa Schengenin rajasäännöstön ja älykkäistä rajoista annetun tiedonannon³⁸ mukaisesti, jotta käytössä olisi tehokas järjestelmä oleskeluajan ylittämisen havaitsemiseksi ja siihen puuttumiseksi ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvän mahdollisen toiminnan havaitsemiseksi.
- Vuosiksi 2012–2016 laaditun, ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän EU:n strategian³⁹ mukaisesti olisi toteutettava erityisiä toimia, jotka koskevat erityisesti

³⁸ Euroopan komission tiedonanto ”Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja tulevat toimet”, KOM(2011) 680 lopullinen.

³⁹ Ks. COM(2012) 286 final.

alaikäisiä. Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että Frontex julkaisee pian ihmiskaupan torjuntaa koskevan oppaan rajavartijoille ja komissio antaa vuonna 2012 uhrien tunnistamista koskevat suuntaviivat konsuliviranomaisille ja rajavartijoille.

EU:ssa, jäsenvaltioissa ja Moldovan tasavallassa

- Moldovan ja jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä olisi lisättävä, mukaan lukien tietojenvaihto Europolin kanssa.
- Moldovan viranomaisten ja EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä uhrien suojelun ja avustamisen alalla olisi tehostettava, mukaan lukien ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja neuvominen ja heidän turvallinen paluunsa.
- Varojen menetetyksi tuomitsemista koskevista menettelyistä on sovittava Moldovan viranomaisten kanssa, jotta olisi mahdollista saada takaisin varastettu omaisuus tai siitä saatu voitto ja pienentää järjestäytyneiden rikollisryhmien taloudellista vahvuutta ja siten helpottaa niiden hajottamista.
- Europolin johdolla ja tarvittaessa Interpolin kanavien tuella olisi laadittava säännöllisesti uhkakuva-arvioita ja kehitettävä tietojenvaihtoa vakavista rikoksista. Vertailevia tietoja rikoksista olisi kerättävä yhteisesti määriteltyjen indikaattoreiden mukaisesti.
- Parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja lainvalvontaviranomaisten koulutusta olisi vahvistettava.
- Moldovan viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä olisi vahvistettava korkean valmisteveron alaisten tavaroiden laittomaan kauppaan vastaamiseksi.

5 – HORIZONTAALISET KYSYMYKSET

Moldovan kansallisen tilastokeskuksen ja Transnistrian viranomaisten toimittamien lukujen perusteella Moldovan tasavallan väestön kokonaismäärä oli noin 4 075 000 vuonna 2011.

5.1. Vähemmistöt

5.1.1. Nykytilanne

Vähemmistöjen suojelu syrjintää vastaan on taattu perustuslain erityisissä säännöksissä sekä rikos-, siviili- ja hallintolainsäädännössä. Vähemmistöjen oikeudet vahvistuivat entisestään sen jälkeen, kun syrjinnän vastaista lainsäädäntöä hyväksyttiin 25. toukokuuta⁴⁰.

Moldovan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan Moldovan tasavallassa on seuraavat etniset vähemmistöt: 311 902 ukrainalaista, 236 087 venäläistä, 131 811 gagauzia, 68 928 bulgarialaista ja 14 202 romanian⁴¹.

Moldovan perustuslain nojalla Gagauzian alueellisen itsehallintoyksikön poliittiset, sosiaaliset ja kulttuuriset oikeudet, mukaan lukien sen väestön oikeus käyttää gagauzin kieltä hallinnollisissa asioissa, on tunnustettu ja niitä edistetään.

⁴⁰ ”Laki tasavertaisuuden varmistamisesta” hyväksyttiin toukokuussa 2012. Ks. COM(2012) 348 final.

⁴¹ Vuonna 2004 suoritetun väestönlaskennan mukaan romaneja on 12 271 (tai 14 202 – tiedot eivät ole yhdenmukaisia eri lähteissä). Moldovan tasavallan viranomaiset kuitenkin myöntävät, että on vaikea arvioida todellista määrää, koska romanitaustaa ei usein ilmoiteta virallisesti. Romaniyhteisöjen johtajien esittämät luvut ovat korkeampia.

Lisäksi Moldovan tasavallan liberaalissa kielilainsäädännössä annetaan venäjänkielisille (joita venäläisvähemmistön lisäksi on merkittävä osa moldovalaisvähemmistöstä ja ukrainalaisvähemmistöstä) oikeus saada virallista tietoa venäjän kielellä ja mahdollisuus venäjänkieliseen opetukseen.

Vähemmistökysymykset rajoittuvat enimmäkseen romaniyhteisöön, ja Moldovan hallitus on sitoutunut puuttumaan niihin aktiivisesti ottamalla käyttöön UNICEFin ja Euroopan neuvoston avustuksella romaniyhteisön sovittelijoita ja panemalla täytäntöön vuosiksi 2011–2015 laaditun, romaniväestön tukemista koskevan toimintasuunnitelmansa, jota varten on varattu määrärahoja maan keskipitkän aikavälin julkisen talouden kehyksessä.

5.1.2. Tärkeimmät mahdolliset vaikutukset

Yleisen näkemyksen mukaan, myös erikoistuneiden paikallisten kansalaisyhteiskunnan järjestöjen mielestä, Moldovan hallitus pyrkii tosissaan parantamaan nopeasti etnisten vähemmistöjen, erityisesti romanien, kohtelua Moldovan tasavallassa. Lisätakuu tästä on laki tasavertaisuuden varmistamisesta, joka annettiin 25. toukokuuta 2012. Kesäkuussa 2012 hyväksyttiin käytännön tasolla etenemissuunnitelma (joka on tarkoitus sisällyttää ihmisoikeuksia koskevaan toimintasuunnitelmaan, jota ollaan parhaillaan muuttamassa), joka ohjaa edellä mainitun lain soveltamista, ja 5. heinäkuuta 2012 perustettiin hallituksen asetuksella tasa-arvoneuvosto, josta tulee viitekohta syrjinnän uhreille. Sen vuoksi on odotettavissa, että vähemmistökysymyksillä ei pitäisi olla suurta vaikutusta muuttoliikkeeseen ja turvallisuustilanteeseen viisumipakon poistamisen yhteydessä. Lisäksi, kuten edellä todetaan (ks. 4 jakso), järjestäytyneiden rikollisryhmien perustamisen ja yhteistyön kannalta merkittävä tekijä on myös Moldovan tasavallassa ennemminkin kieli kuin etninen alkuperä.

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella olisi harkittava seuraavia toimenpiteitä:

Moldovan tasavallassa viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti

- Jatketaan vuosiksi 2011–2014 laaditun, ihmisoikeuksia koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja pyritään saamaan edelleen kansainväliseltä yhteisöltä apua vähemmistökysymysten ratkaisemisessa.
- Varmistetaan syrjinnän vastaisen lainsäädännön tehokas täytäntöönpano eurooppalaisten ja kansainvälisten normien mukaisesti, erityisesti antamalla kattavia ohjeita ja takaamalla toimivan tasa-arvoneuvoston olemassaolo.
- Jatketaan taloudellisia ponnisteluja vuosiksi 2011–2015 laaditun, romaniväestön tukemista koskevan toimintasuunnitelman panemiseksi täytäntöön tuloksellisesti ja johdonmukaisesti.

5.2. Transnistrian alue

5.2.1. Nykytilanne

Moldovasta irtautunut Transnistrian alue ja Ukrainan ja Moldovan rajan keskeinen osa eivät käytännössä ole Moldovan tasavallan perustuslaillisten viranomaisten valvonnassa. Tiraspolin viranomaisten mukaan Dnestr-joki muodostaa rajan, jonka valvonnasta vastaavat niiden turvavyöhykkeellä (puskurivyöhykkeellä) olevat rajavartijat ja tullivirkamiehet. Chisinau ja kansainvälinen yhteisö, joka ei ole tunnustanut Transnistrian itsenäisyyttä, pitävät Dnestr-jokea sisäisenä hallinnollisena rajana, jonka valvonnasta vastaa poliisi. Hallinnollisella rajalla toimivat verotustarkoituksissa myös Moldovan tulliviranomaiset⁴².

⁴² Tällä hetkellä Dnestr-joen oikealla rannalla on 411 kilometrin pituisella rajalla 20 tarkastuspistettä. Näissä tarkastuspisteissä suoritetaan pääasiassa matkustajien ja rahdin liikkumista koskevia poliisi- ja

Nykytilanne aiheuttaa lisäesteitä tarkastusten tehokkaalle ja toimivalle suorittamiselle. Moldovan tasavallan viranomaisille on haasteellista suorittaa Moldovan tasavaltaan Transnistrian kautta tulevia tai sieltä Transnistrian kautta lähteviä ulkomaalaisia koskevia tarkastuksia. Erityisesti sisäisten tullitoimipaikkojen poliisihenkilöstöllä ei ole käytössään tietoja ulkomaalaisista ja heidän on vaikea tarkastaa ulkomaalaisten passeja ja päättää, onko näillä oikeus saapua Moldovan tasavaltaan (viisumijärjestelmän noudattaminen). Dnestr-joen oikealla ja vasemmalla rannalla toimivien poliisiviranomaisten heinäkuussa 2010 allekirjoittaman yhteistyösopimuksen perusteella Chisinaun ja Tiraspol vaihtavat tietoja etsintäkuulutetuista henkilöistä ja rikosrekisteritietoja joen molemmilla rannoilla asuvista henkilöistä.

Sisäasiainministeriön uudistamisella, rajapoliisin perustamisella sekä Moldovan tasavallan rajaa koskevan lain voimaantulolla 1. heinäkuuta 2012⁴³ on todennäköisesti myönteinen vaikutus nykytilanteeseen. Moldovan viranomaiset ovat laatineet suunnitelman Transnistrian alueen kautta kulkevien muuttovirtojen hallitsemiseksi. Tullitarkastuksista Moldovan ja Ukrainan rajan Transnistrian osalla vastaa Ukraina Moldovan tasavallan puolesta ja siihen liittyen näiden maiden välillä vuonna 2005 yhteisestä tullijärjestelmästä tehdyn sopimuksen mukaisesti (joka pannaan täytäntöön EUBAMin avustuksella).

Tammikuusta 2012 tullialan yhteistyö on alkanut laajentua muihin rajatarkastuksiin. Yhteisesti hallinnoitua rajatarkastuspistettä koskeva pilottihanke aloitettiin Rososhany-Bricenissä Pohjois-Moldovassa. Tämä kokeilu ulotetaan vähitellen muihin rajatarkastuspisteisiin yhteisellä rajalla. Tarkoituksena on mahdollistaa moldovalaisten ja ukrainalaisten rajavartija- (rajapoliisi) ja tullivirkamiesryhmien yhteiset rajatarkastukset rajan Transnistrian osalla.

Lisäksi EUBAM avustaa Moldovan viranomaisia liikkuvien yksiköiden käytön tehostamisessa korostamalla riskianalyyseja ja tiedusteluun perustuvaa toimintaa. Moldovan viranomaiset ovat ilmoittaneet olevansa valmiita panemaan täytäntöön EUBAMin suositukset ja perustivat 1. heinäkuuta 2012 rajapoliisilaitoksen suorittamaan rajatarkastuksia Dnestr-joen muodostamalla sisäisellä hallinnollisella rajalla.

Asiakirjojen turvallisuuden osalta Moldovan viranomaisten antamien uusimpien tietojen mukaan 229 489:lle Transnistrian alueella asuvalle Moldovan tasavallan kansalaiselle on myönnetty Moldovan passi; näistä passeista 175 764 on edelleen voimassa. Vuoden 2012 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana Chisinaun viranomaiset myönsivät 2 722 biometristä passia Transnistrian alueella asuville Moldovan tasavallan kansalaisille. Tietotekniikan ja viestinnän ministeriö on yhteistyössä oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön kanssa kehittänyt kattavan oikeudellisen kehyksen menettelyille, joita sovelletaan Transnistrian alueelta olevien henkilöiden tunnistamiseen perheenjäseniä ja sukulaisia koskevien asiakirjojen perusteella (vanhempia koskevat lähdeasiakirjat, avioliittotodistukset ja muut)⁴⁴.

tulliviranomaisten tarkastuksia. Tarkastukset suorittaa tullilaitos ja Moldovan tasavallan sisäasiainministeriö. Hallinnollisella rajalla Transnistrian alueen kanssa on 16 kansainvälistä rajatarkastusasemaa ja 11 poliisiasemaa, joilla on verkkoyhteys Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokantaan. Lisäksi on 14 sisäistä tullitoimipaikkaa, joista kaksi on rautatieliikennettä varten ja jotka eivät ole yhteydessä Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokantaan. Parhailaan on suunnitteilla yhteisten rajatarkastuspisteiden käyttöönotto Moldovan ja Ukrainan rajan keskeisellä osalla (Ukrainan alueella). Ensimmäinen yhteisesti hallinnoitu rajatarkastuspiste avattiin Rososhany-Bricenissä tammikuussa 2012 maiden kumppaniyksiköiden välisen pöytäkirjan mukaisesti.

⁴³

Ks. COM(2012) 348 final.

⁴⁴

Ks. COM(2012) 348 final.

Lisäksi kahdenvälisen luottamuksen rakentamista käsittelevä väestörekisterityöryhmä otettiin uudelleen käyttöön sen jälkeen, kun ”presidentti” Shevchuk valittiin Transnistriassa uudelleen joulukuussa 2011. Työryhmän tarkoituksena on helpottaa tulevaisuudessa tietojenvaihtoa. Tällä hetkellä kansallinen rekisteriviranomainen soveltaa erityistoimenpiteitä kansalaisuuden vahvistamiseksi ja antaa kansallisia henkilötodistuksia maksutta Transnistrian alueen asukkaille 2. kesäkuuta 2000 annetun muutetun kansalaisuuslain ja Transnistrian alueen asukkaiden kansalaisuuden ja asiakirjojen vahvistamiseen liittyvistä turvallisuustoimenpiteistä 9. syyskuuta 2005 annetun hallituksen päätöksen mukaisesti⁴⁵. Lisäksi Chisinau ja Tiraspol ovat tehneet ja tekevät edelleen yhteistyötä rikosasioissa.

5.2.2. Tärkeimmät mahdolliset vaikutukset

Moldovan hallitus on jatkanut aktiivisesti Transnistrian alueen tilanteen korjaamista. Chisinau ja Tiraspol ovat määritelleet yhteistyön viisumivapauteen (ihmisoikeuskysymykset mukaan lukien) liittyvissä asioissa ensisijaiseksi osaksi luottamusta rakentavia toimia. Tämä ilmeni Transnistrian konfliktin ratkaisemiseksi kokoonpanossa 5+2 käytävien neuvottelujen työohjelmassa.

Odotettaessa konkreettisia tuloksia tästä lisääntyneestä yhteistyöstä Chisinaun käyttöön ottamat väliaikaiset toimet, joista osaan Ukraina osallistuu, tarjoavat jatkossakin selkeästi määritellyt puitteet asiakirjojen ja rajojen turvallisuuden varmistamiseksi.

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella olisi harkittava seuraavia toimenpiteitä:

Moldovan tasavallassa

- Lisätään yhteistyötä naapurimaiden, erityisesti Ukrainan, kanssa.
- Jatketaan yhteistyötä EUBAMin kanssa ja pannaan täytäntöön liikkuvien yksiköiden käytön parantamista ja tehostamista koskevat EUBAMin suositukset⁴⁶.
- Jatketaan hyvää yhteistyötä Tiraspolin tosiasiallisten viranomaisten kanssa, mikä mahdollistaa tietojen vaihdon asiakirjojen myöntämisestä sekä lainvalvontaan liittyvistä näkökohdista.
- Lisätään ponnisteluja, jotta voidaan vastata mahdollisiin turvallisuuteen ja maahanmuuttoon liittyviin haasteisiin ja löytää keinoja parantaa valvontaa rajoittamatta kokoonpanossa 5+2 käytäviä neuvotteluja.

⁴⁵ Ks. COM(2012) 348 final.

⁴⁶ EUBAMin valkoinen kirja, annettu 6. elokuuta 2010. Valkoiseen kirjaan sisältyy myös ehdotuksia, jotka perustuvat riskianalyysiin, liikkuvien yksiköiden tiedustelutoimintaan perustuviin toimintoihin (tarkastukset maan sisällä) ja Chisinaun ja Tiraspolin lainvalvontaviranomaisten väliseen yhteistyömekanismiin.