



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.8.3.
COM(2012) 443 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**A Moldovai Köztársaság számára biztosított jövőbeli vízumliberalizáció Európai Unióra
gyakorolt lehetséges migrációs és biztonsági hatásai**

Előzetes értékelés

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A Moldovai Köztársaság számára biztosított jövőbeli vízumliberalizáció Európai Unióra gyakorolt lehetséges migrációs és biztonsági hatásai

Előzetes értékelés

1. - BEVEZETÉS

1.1. Háttér

A vízumliberalizációról szóló cselekvési tervet a Bizottság 2011. január 24-én adta át a moldovai hatóságoknak. A Bizottság rendszeresen jelentést nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv végrehajtásáról. Az első eredményjelentést 2011. szeptember 16-án terjesztették elő¹, a másodikat pedig 2012. február 9-én². A Bizottság 2012. június 22-én az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló jelentést fogadott el a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv Moldovai Köztársaság általi végrehajtásáról³.

A vízumliberalizációról szóló cselekvési terv módszerének megfelelően a Bizottságot arra is felkérték, hogy „szélesebb körű értékelést nyújtson az Európai Unióba utazó moldovai állampolgároknak biztosított jövőbeli vízumliberalizáció lehetséges migrációs és biztonsági hatásairól”.

1.2. Módszer

Ezen értékelés elkészítésébe a Bizottság bevonta azokat az érintett uniós ügynökségeket és érdekelt feleket, amelyek észrevételeit szükségesnek tartotta, nevezetesen az Europol, a moldovai–ukrán határellenőrzést segítő európai uniós missziót (EUBAM), a Frontextet és az Európai Egyetemi Intézet Migrációs Politikai Központját (EUI). 2011. október 12-én a Bizottság találkozót tartott e felek részvételével. 2012 januárjában az Europol⁴, az EUBAM⁵, a Frontex⁶ és az EUI⁷ benyújtotta értékelését a jövőbeli vízumliberalizáció lehetséges migrációs és/vagy biztonsági hatásairól.

¹ Lásd: SEC(2011) 1075 végleges.

² Lásd: SWD(2012) 12 final.

³ Lásd: COM(2012) 348 final.

⁴ Az Europol észrevételeiben bemutatott megállapítások az ügynökség rendelkezésére álló információkon alapulnak. Az észrevételek nem nyújtanak teljes körű értékelést a moldovai szervezett bűnözés általi fenyegetettségéről.

⁵ Az EUBAM észrevételei a Moldovai Köztársaság és Ukrajna közös határán fennálló helyzet elemzésére összpontosítottak.

⁶ A Frontex egyedi kockázatelemzése a közös integrált kockázatelemzési modellen alapul. Az adatokat a Frontex kockázatelemzési hálózata (FRAN) és a Frontex keleti határokkal foglalkozó kockázatelemzési hálózata (EBRAN) útján gyűjtötték. Emellett felhasználták a Frontex saját jelentéseit, az általa koordinált közös műveletek során gyűjtött adatokat, illetve használták nyilvánosan elérhető statisztikai adatokat és nyílt információs forrásokat is.

⁷ Az EUI következtetései elsődleges és másodlagos kvalitatív adatokon (a szakértők 2011. decemberben végzett Delphi-felmérése; moldovai migránsokkal Németországban, Olaszországban és

A vezető tisztviselők 2011. október 7-i találkozásán a Moldovai Köztársaságtól is észrevételeket kértek. A Moldovai Köztársaság észrevételei 2012 januárjában érkeztek meg. A kérdést ezután megtárgyalták a 2012. február 27-i vezető tisztviselői találkozón, amelyet követően frissített információk érkeztek. 2012. április 23-án nyomkövetési találkozót szerveztek az érintett uniós ügynökségekkel és érdekelt felekkel, majd 2012 májusában és júniusában további észrevételek és információk érkeztek, amelyek alapján véglegesítették az értékelést.

Ezzel összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy az észrevételek nem feltétlenül mutattak egyező képet, valamint hogy a jelenlegi információk és a korábbi tapasztalatok alapján a Moldovai Köztársaság számára biztosított jövőbeli vízumliberalizáció lehetséges hatásai nem lesznek ugyanazok valamennyi uniós tagállam esetében.

Ezen értékelés célja, hogy a beérkezett észrevételek alapján azonosítsa a Moldovai Köztársasághoz kapcsolódó **fő jelenségeket és legfontosabb tendenciákat a migráció, a mobilitás és a biztonság** terén, valamint a vízummentesség ezekre gyakorolt esetleges hatását. Emellett a Moldovai Köztársaság, illetve adott esetben az Európai Unió és tagállamai által **megfontolandó intézkedéseket is azonosít**.

Ez az értékelés a 2012. júniusi helyzetet tükrözi. Az ebben a dokumentumban bemutatott megállapításokat a Moldovai Köztársaság által a vízumliberalizációról szóló cselekvési tervnek megfelelően végre hajtandó jogalkotási, szakpolitikai és intézményi reformokat követően frissíteni kell. Ez az értékelés tehát a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv végrehajtásának jelenlegi szintje mellett tapasztalható helyzet **előzetes pillanatképét** jelenti. A helyzet a tervek szerint változik, és lehetséges, hogy a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv hatékony végrehajtását követően jelentősen javul. A Bizottság a továbbiakban is figyelemmel fogja kísérni a vízumliberalizációról szóló cselekvési terv fokozatos végrehajtását, és eredményeit rendszeres jelentései keretében fogja benyújtani az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

2. - A VONATKOZÓ HATÁLYOS JOGI RENDSZEREK

2.1. Háttér

Az Európai Unió és a Moldovai Köztársaság közötti vízumpárbeszéd célja, hogy előkészítse a schengeni térségbe utazó moldovai állampolgárok rövid távú tartózkodására vonatkozó vízumkötelezettség eltörlését. Ezt a vízummentességet a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet fogja szabályozni. Ezzel összefüggésben fontos emlékeztetni arra, hogy a Bizottság 2011. május 24-én az 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot nyújtott be⁸. Ennek az Európai Parlament és a Tanács által jelenleg tárgyalt javaslatnak a célja, hogy egy **mechanizmust** hozzon létre az 539/2001/EK tanácsi rendelet II. mellékletében felsorolt harmadik országokra vonatkozó vízummentesség **ideiglenes felfüggesztésére** olyan sürgősségi helyzetben, amikor egy vagy több tagállam nehézségeinek leküzdéséhez azonnali intézkedésre van szükség, figyelembe véve a sürgősségi helyzet által az Európai Unió egészére gyakorolt összehatást.

Lengyelországban készített kvalitatív interjúk és potenciális migránsokkal a Moldovai Köztársaságban készített interjúk), valamint a jogi keret áttekintésén alapulnak.

⁸

Lásd: COM(2011) 290 végleges.

A vízumliberalizáció nem változtatja meg azokat a belépésre és tartózkodásra vonatkozó feltételeket, amelyeket a **Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex⁹** a rövid távú tartózkodásra vonatkozóan, **a nemzeti jog pedig a hosszabb távú tartózkodásra** nézve meghatároz. A vízumliberalizáció nem jelent automatikus belépési és tartózkodási jogot a moldovai állampolgárok számára. Nem jelenti azt sem, hogy ne ellenőriznék a belépés és tartózkodás feltételeit. Konkrétan a tagállamok külső határának átlépésekor a moldovai állampolgároknak a rövid távú tartózkodásra vonatkozó vízummentesség bevezetése után is igazolniuk kellene – többek között okirati bizonyítékokkal – az utazásuk célját és körülményeit, valamint azt a szándékukat, hogy az engedélyezett tartózkodás maximumának (90 nap bármely 180 napos időszakban) letelte előtt elhagyják a tagállam területét. A vízumliberalizáció mindazonáltal csökkenteni fogja a schengeni térségbe való utazáshoz kapcsolódó felkészülési időt és költségeket.

A vízumliberalizációról szóló cselekvési terv szerint a vízummentesség csak a **biometrikus útlevéllal** rendelkező moldovai állampolgárokra vonatkozna, így a nem biometrikus útlevéllal rendelkezőkre vonatkozó vízummentességhez kapcsolódó kockázatok elemzésére nem kerül sor.

2.2. Az Európai Unió által a Moldovai Köztársaságra vonatkozóan alkalmazott vízumrendszer

A moldovai állampolgárok jelenleg vízumkötelezettség alá esnek, kivéve a bizonyos korlátozott számú kategóriához tartozó személyek, akik a vízumkönnyítési megállapodás vagy a nemzeti jog értelmében mentesek ez alól a kötelezettség alól (ilyenek a diplomata- vagy szolgálati útlevéllal rendelkezők és a polgári légi közlekedési személyzet tagjai). A rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadását a vízumkönnyítési megállapodás és a Vízumkódex szabályozza.

Az Európai Unió és a Moldovai Köztársaság közötti vízumkönnyítési megállapodás 2008. január 1-jén lépett hatályba. A vízumkönnyítési megállapodás végrehajtását figyelemmel kíséző közös bizottság rendszeresen foglalkozott az igazoló okmányokkal való csalás problémájával. A Moldovai Köztársaság arról számolt be, hogy kapcsolattartási pontokat jelölt ki a közigazgatásán belül, hogy a tagállamok konzulátusai bizonyos kategóriájú igazoló okmányok hitelességét gyorsan ellenőrizhessék. A vízumkönnyítési vegyes bizottság legutóbbi ülésén, amelyre az uniós tagállamok részvételével 2012. május 23-án került sor Chişinăuban, a Bizottság a megállapodás végrehajtását általánosságban kielégítőnek ítélte.

Ami a Moldovai Köztársaságban a **schengeni államok által kibocsátott, rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok számát** illeti: 2008-ban 28 911, 2009-ben 33 820, 2010-ben 45 612, 2011-ben pedig 49 296 rövid távú tartózkodásra jogosító vízumot bocsátottak ki. A rövid távú tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelmeknek 2008-ban 12,1 %-át, 2009-ben 10,15 %-át, 2010-ben 11,43 %-át, 2011-ben pedig 9,7 %-át utasították el. Ezek az arányok magasabbak, mint a globális átlagos elutasítási arány, amely 6,68 % (2009), 5,79 % (2010), illetve 5,5 % (2011) volt.

Ami a Moldovai Köztársaságban **Bulgária, Románia és Ciprus által kibocsátott, rövid távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumok** számát illeti: 2009-ben Bulgária 31 657, Románia 65 042, Ciprus pedig 900 rövid távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumot bocsátott ki; 2010-ben Bulgária 40 898, Románia 92 556, Ciprus pedig 539 ilyen vízumot bocsátott ki; 2011-ben Bulgária 52 209, Románia pedig 50 836 ilyen vízumot bocsátott ki.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról, HL L 105., 2006.4.13., 1. o.

2011-re vonatkozóan ciprusi számadatok nem állnak rendelkezésre. 2009-ben a vízumelutasítás aránya 7,49 % (Bulgária), 4,45 % (Románia) és 1,52 % (Ciprus) volt, 2010-ben pedig 1,30 % (Bulgária), 6,89 % (Románia), illetve 7,39 % (Ciprus). 2011-ben a vízumkérelmek 0,58 %-át (Bulgária), illetve 7,61 %-át (Románia) utasították el. 2011-re vonatkozóan ciprusi számadatok nem állnak rendelkezésre.

2011-ben – a néhány tagállam által szolgáltatott információk szerint – az elutasítás fő indoka az volt, hogy hiányzott vagy nem volt megbízható a tervezett tartózkodás céljának és körülményeinek igazolása, és hogy a kérelmezők nem tudták meggyőzően igazolni a Moldovai Köztársaságba való visszatérésre vonatkozó motivációjukat.

2012. június 27-én az Európai Unió és a Moldovai Köztársaság között módosított vízumkönnyítési megállapodást írtak alá.

2.3. Az Európai Unió és a Moldovai Köztársaság közötti visszafogadási megállapodás és a Moldovai Köztársaság által alkalmazott visszafogadási rendszer

Az Európai Unió és a Moldovai Köztársaság közötti visszafogadási megállapodás

Az Európai Unió és a Moldovai Köztársaság közötti visszafogadási megállapodás lehetővé teszi az illegális migránsok kölcsönös alapon való, gyors és egyszerű kiutasítását, és így hozzájárul a Moldovai Köztársaság és az EU közötti illegális migráció kockázatának csökkentéséhez. A megállapodás 2008. január 1-jén lépett hatályba. A Moldovai Köztársaság ezzel egyértelmű kötelezettségeket és feltételeket fogadott el és hajt végre arra vonatkozóan, hogy visszafogadja azokat az állampolgárait, akik nem vagy már nem felelnek meg az uniós tagállamok területére való belépés vagy ott tartózkodás feltételeinek, valamint azokat a harmadik országbeli állampolgárokat és hontalan személyeket, akik a tagállamok területére illegálisan és közvetlenül azután léptek be, hogy a Moldovai Köztársaság területén tartózkodtak vagy átutaztak, vagy akik a Moldovai Köztársaság által kibocsátott vízummal vagy tartózkodási engedéllyel rendelkeznek.

A tagállamok rendszeres jelentései az Európai Unió és a Moldovai Köztársaság közötti visszafogadási megállapodás általában véve kielégítő végrehajtásáról számolnak be. Ezt a visszafogadási vegyes bizottság ülései is alátámasztják, amelyeken a két fél információkat cserél a végrehajtásról, és ahol eddig nem vetettek fel különösebb problémákat. A visszafogadási vegyes bizottság legutóbbi ülésén, amelyre az uniós tagállamok részvételével 2012. május 23-án került sor Chişinăuban, a Bizottság a megállapodás végrehajtását általánosságban kielégítőnek ítélte.

A Moldovai Köztársaság emellett az Európai Unióval kötött visszafogadási megállapodás keretében kétoldalú végrehajtási jegyzőkönyveket írt alá. Végrehajtási jegyzőkönyvek léptek hatályba a Moldovai Köztársaság és Ausztria, a Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Németország, Románia és Szlovákia között. Véglegesítették a Bulgáriával, Olaszországgal, Lengyelországgal és Hollandiával (amely Belgium és Luxemburg nevében is tárgyal) folytatott tárgyalásokat. Tárgyalások folynak Ciprussal, Portugáliával és Spanyolországgal. A téma folyamatban lévő mérlegelésének eredményétől függően a jövőben megkezdődhetnek a tárgyalások Finnországgal, Írországgal, Svédországgal és az Egyesült Királysággal is.

Dánia és Svájc visszafogadási megállapodást kötött a Moldovai Köztársasággal.

A Moldovai Köztársaság e téren tartós eredményeket ér el, és a tagállamokkal folytatott még befejezetlen tárgyalások gyors lezárása érdekében tovább kell folytatnia ez irányú jelentős erőfeszítéseit.

A Moldovai Köztársaság által alkalmazott visszafogadási rendszer

Az EU-val kötött visszafogadási megállapodás mellett a Moldovai Köztársaság számos harmadik országgal kötött már visszafogadási megállapodást vagy folytat tárgyalásokat erre vonatkozóan. A Norvégiával, Ukrajnával és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal kötött visszafogadási megállapodások már hatályban vannak. A Moldovai Köztársaság visszafogadási megállapodásokat írt alá Szerbiával, Bosznia-Hercegovinával és Montenegróval. Tárgyalások folynak Törökországgal, Ukrajnával (az 1997-es visszafogadási megállapodás felváltása céljából), Albániával, az Oroszországi Föderációval és Azerbajdzsánnal, valamint hamarosan tárgyalások kezdődhetnek Libanonnal is. A Moldovai Köztársaságnak meg kellene fontolnia, hogy visszafogadási megállapodásra irányuló tárgyalásokat kezdjen a szomszédságában lévő más fontos tranzitországokkal és a migráció forrását jelentő országokkal is.

2.4. A Románia és a Moldovai Köztársaság közötti kishatárforgalmi megállapodás

A Románia és a Moldovai Köztársaság közötti kishatárforgalmi megállapodás 2010 októberében lépett hatályba. Az 1931/2006/EK rendelettel létrehozott kishatárforgalmi rendszer végrehajtásáról és működéséről szóló második bizottsági jelentés¹⁰ szerint a Románia és a Moldovai Köztársaság közötti kishatárforgalmi megállapodás teljes mértékben megfelel a kishatárforgalomról szóló rendeletnek.

2.5. A Moldovai Köztársaság által alkalmazott vízumrendszer

Azok az országok, amelyek állampolgárai a Moldovai Köztársaságba történő legfeljebb 90 napra való belépés esetén vízummentességet élveznek a következők: az Európai Unió valamennyi tagállama, Kanada, az Apostoli Szentszék, Izland, Japán, Andorra, Monaco, Liechtenstein, Norvégia, San Marino, Izrael, Svájc, az Egyesült Államok, Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, az Oroszországi Föderáció, Tádzsikisztán, Ukrajna és Üzbegisztán.

A vízumigénylési kötelezettséget eltörölték azokra vonatkozóan, akik a következő országok által kibocsátott diplomata- vagy szolgálati útlevelel rendelkeznek: Albánia, Brazília, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Montenegró, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Peru, Szerbia, Törökország és Vietnam (legfeljebb 90 napos tartózkodás esetén), valamint Kína, Irán és Türkmenisztán (legfeljebb 30 napos tartózkodás esetén).

Lehetséges vízummentességre vonatkozó tárgyalások folynak Chilével, Mexikóval, Szerbiával és Törökországgal.

¹⁰ Lásd: COM(2011) 47 végleges.

3. - A JÖVŐBELI VÍZUMLIBERALIZÁCIÓ LEHETSÉGES MIGRÁCIÓS HATÁSAI

3.1. Jelenlegi helyzet

A migrációs áramlások általában

A Moldovai Köztársaság az elsők között szerepel azon országok listáján, amelyek az átutalásoktól (4. hely az átutalások GDP-beli arányának rangsorában¹¹) és ebből következően a munkaerő-migrációtól függnek. A kivándorlást a megélhetés megteremtésére fontos lehetőségnek tekintik.

A moldovai migránsok fő úti céljai a FÁK országok (főként az Oroszországi Föderáció) és az EU tagállamai. Fontos célpont Törökország, az Egyesült Államok, Kanada és Izrael is. Az EU-n belül a fő célországok Olaszország, Spanyolország, Portugália, Németország, Románia, a Cseh Köztársaság és Görögország.¹²

Az EUROSTAT adatai szerint az uniós tagállamokban nyilvántartásba vett moldovai állampolgárok száma folyamatosan emelkedik: a 2006. évi 89 033-ról 2011-ben már 190 857-re nőtt. Ez a növekedés nagyrészt a különböző tagállamok legalizálási programjai miatt, valamint az Olaszországgal kötött, 2011. évi munkaügyi megállapodás végrehajtása révén következhetett be. Ezért ezt a migránsok számában bekövetkezett fokozatos növekedést nem feltétlenül kell úgy tekinteni, mint amely a Moldovai Köztársaságból eredő migrációs áramlás tényleges megnövekedését jelzi. A kibocsátott vízumokra, a rendszeres utasforgalomra, a beléptetés megtagadására, hamis dokumentumok használatára, illegális tartózkodásra és határátlépésre vonatkozó mutatók azt jelzik, hogy a moldovai állampolgárok EU felé irányuló migrációs mozgása meglehetősen stabil, vagy csak mérsékelten növekvő tendenciát mutat.

A fent említetteknek megfelelően a FÁK országai fontos célpontjai a moldovai migránsoknak. A FÁK vagy az EU közötti úticél-választás mögöttes tényezői között három fő különbség van:

- **a belépés módja:** a FÁK országaiba való utazás költségei alacsonyabbak, és kevés a formalitás (vízummentesség);
- **a munkaerő-migráció okai (kényszerítő és vonzó tényezők):** a FÁK országait választó migránsok gyakran nem tudnak uniós vízumot szerezni, és valószínűbb, hogy a moldovai köztársaságbeli közvetlen kényszerítő tényezőkre (szegénység és rossz foglalkoztatási kilátások) reagálnak, míg az EU-t választó migránsokat valószínűbb, hogy a migránsok célországokban már meglévő hálózatai vonzzák. Az Unión belüli diaszpórák az esetleges jövőbeli migránsok stratégiája szempontjából rendkívül jelentősek, mivel a társak tapasztalatai lehetővé teszik számukra, hogy megbecsüljék a hosszabb tartózkodásuk költségeit, kockázatait és jövedelmezőségét. A Frontex becslései szerint a moldovai migránsok 75 %-áról vélhető, hogy már várt rájuk jövedelemszerző tevékenység a célországba való megérkezéskor. Röviden tehát a FÁK országaiba való munkaerő-migráció rendszerint kevésbé tervezett és inkább közvetlen szükségletek váltják ki, míg az uniós tagállamokba való migrációt valószínűbb, hogy a tanácsok és a lehetőségek motiválják;

¹¹ A migránsokra vonatkozó, a Moldovai Köztársaság által az átutalások kiszámításához használt meghatározás meglehetősen széles: a legalább 6 hónapos tartózkodásokra terjed ki, míg a legtöbb ország a legalább 12 hónapos tartózkodásra alapozza a számításait.

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

- **a migráció időtartama:** mivel az útiköltségek és az illegálitás kockázata viszonylag alacsonyabb a FÁK országaiban, a FÁK országaiba való migráció jellege meglehetősen szezonális. Másfelől a visszautazás magasabb kockázata és az esetleges illegális belépési módszerrel járó útiköltségek miatt az EU-ba tartó legtöbb migráns hosszabb időtartamra hagyja el a Moldovai Köztársaságot. A migrációra vonatkozó döntés meghozatalakor sok migránsban már kialakult az a szándék, hogy letelepedjen az úti célként kiválasztott tagállamban. A FÁK országaiba irányuló migráció tehát túlnyomórészt körkörös, míg az EU-ba irányuló migráció inkább állandó jellegű.

Az EUROSTAT tartózkodási engedélyekre vonatkozó hivatalos adatai szerint a Moldovai Köztársaságból származó migráns munkavállalók túlnyomórészt nők (2010-ben 24 845 jövedelemszerző tevékenységre vonatkozó tartózkodási engedélyt adtak ki nők számára, míg férfiak számára 8 298-at¹³). Számos tagállamban a férfiak vannak többségben, ez Lengyelország és Portugália esetében a leginkább szembeeső. A moldovai állampolgárok főként a háztartási, építőipari és mezőgazdasági ágazatban dolgoznak, a migránsok kis hányada tölt be magas képzettséget igénylő pozíciókat. A moldovai hatóságok szerint a moldovai migránsok viszonylag fiatalok, 20 és 49 év közöttiek.¹⁴ A felsőfokú végzettséggel rendelkező migránsok aránya 2010-ben 10 % volt, és ez egyre növekszik.

Rendszeres utasforgalom

A Moldovai Köztársaságból kilépő utasok száma **az utóbbi néhány évben mind a szárazföldi, mind a légi határokat tekintve stabilan növekedett.** A légi határokon 2009-ben 426 129, 2010-ben 481 231, 2011 első három negyedében pedig 421 459 utast jelentettek. A Romániával közös szárazföldi határon 2009-ben 1 078 024, 2010-ben 1 922 753, 2011 első három negyedében pedig 1 712 710 utast jelentettek.¹⁵

Illegális migráció

A schengeni államokban a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok elutasítási aránya 2010-ben 23 % (Cseh Köztársaság) és 5,3 % (Németország) között változott. 2011-ben a legmagasabb elutasítási arány Olaszország esetében (14,1 %), a legalacsonyabb pedig Németország esetében (6,41 %) fordult elő. A rövid távú tartózkodásra jogosító schengeni vízum iránti kérelmek átlagos elutasítási aránya 2011-ben 9,7 % volt (a 2010. évi 11,43 %-hoz és a 2009. évi 10,15 %-hoz képest csökkent), de továbbra is magasabb, mint a schengeni térség globális átlagos elutasítási aránya (5,5 %) (lásd még fent a 2.2. pontban).

A schengeni térségen kívüli két tagállam, Bulgária és Románia 2009-ben a rövid távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumok iránti kérelmek 7,49 %, illetve 4,45 %-át utasította el. 2010-ben az elutasítási arány 1,3 % volt Bulgária és 6,89 % Románia esetében, 2011-ben pedig 0,58 % Bulgária és 7,61 % Románia esetében (lásd még fent a 2.2. pontban).

2011-ben az EU-ban 3 435 illegálisan tartózkodó moldovai állampolgárt azonosítottak, ami 15 %-kal kevesebb, mint 2010 azonos időszakában, és 1 571 moldovai állampolgár belépését tagadták meg az EU külső határain, ami 7 %-kal kevesebb, mint 2010 azonos időszakában (lásd az alábbi táblázatot).

¹³ 14 tagállam adatai alapján.

¹⁴ A társadalmi-gazdasági adatok teljes köre elérhető: <http://www.carim-east.eu/database/demographic-and-economic-module/?search=1&fromto=from&cmct=Republic> of Moldova&nocmct=European+Union.

¹⁵ A Frontex által szolgáltatott adatok. A Moldovai Köztársaságból kiinduló utasforgalom az országot elhagyó bármely állampolgárságú utast magában foglalja.

Moldovai állampolgárokra vonatkozó FRAN-mutatók							
	2009	az uniós összmenyiség %-a	2010	az uniós összmenyiség %-a	2011	az uniós összmenyiség %-a	a 2010 és 2011 közötti változás %- ban
Illegális tartózkodás	4 182	1,0 %	4 023	1,1 %	3 435	1,0 %	-15 %
Belföldön	3 452	1,0 %	3 149	1,1 %	2 331	0,8 %	-26 %
A határon (kilépéskor)	730	1,0 %	874	1,5 %	1 104	1,6 %	26 %
A beléptetés megtagadása	1 866	1,7 %	1 690	1,6 %	1 571	1,3 %	-7,0 %
Szárazföldi	1 582	3,0 %	1 427	2,6 %	1 360	2,3 %	-4,7 %
Légi	260	0,5 %	232	0,5 %	200	0,4 %	-14 %
Tengeri	24	0,5 %	31	0,6 %	11	0,1 %	-65 %
Kiadott kiutasítási határozatok	:	n.a.	:	n.a.	1 463	0,6 %	n.a.
Tényleges kiutasítások	:	n.a.	:	n.a.	2 012	1,4 %	n.a.

Forrás: Frontex, a FRAN 2012. május 7-i helyzetet tükröző adatai.

A Frontex szerint a Moldovai Köztársaságból érkező legtöbb migráns **szárazföldi határokon** lép be, főként az alacsonyabb költség miatt, de az elutasítás alacsonyabb kockázata miatt is. A beléptetés megtagadásának kockázata jelenleg sokkal magasabb a külső légi határok, mint a külső szárazföldi határok esetében. A legtöbb illegális migráns szabályos határátkelőhelyen és szabályos eljárások útján lép be az EU-ba, majd túllépi az engedélyezett tartózkodási időt.

Így **az illegális határátlépés** a Moldovai Köztársaság esetében számos tagállam beszámolója szerint **marginális problémát jelent** (2011 első három negyedében 213 illegális határátlépést észleltek az EU külső zöldhatárának fő szakaszain). Ezenkívül a 2010. évvel való évenkénti összevetés az észlelt illegális határátlépések számában jelentős, 34 %-os csökkenést mutat. 2011-ben az EU határain való illegális átlépések teljes számán belül nem meglepő módon nagyon alacsony volt a moldovai állampolgárok aránya.

Ami a tendenciákat illeti, a Frontex megjegyezte, hogy a moldovai állampolgárok részéről egyre kevesebb illegális határátlépést észlelnek. Emellett gyakran ugyanazok a személyek többször lépik át illegálisan a határt.

A Frontex szerint a **hamis úti okmányok** használatán ért moldovai állampolgárok száma 2009 óta folyamatosan csökken (2009-ben 174, 2010-ben 114, 2011 első három

negyedében pedig 45 volt). A leggyakoribb eset a hamis romániai személyazonosító igazolvány használata. Az Europol hamisított olasz személyazonosító igazolványokat és tartózkodási engedélyeket, valamint spanyol tartózkodási engedélyeket is említ (lásd még alább a 4. pontban). A moldovai hatóságok által szolgáltatott szám adatok szerint csökkent azon esetek száma, amelyekben moldovai állampolgárok hamis személyazonosságot és hamis okmányokat használnak.

Menekültügy

Az EUROSTAT szerint a moldovai állampolgárok által az EU-ban benyújtott menedékkérelmek száma alacsony, és egyre csökken (2009-ben 1 110, 2010-ben 735, 2011-ben pedig 602 menedékkérelem). A moldovai állampolgárok által az uniós tagállamokban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmekre vonatkozóan meghozott pozitív jogerős határozatok száma szintén csökkent (2009-ben 25, 2010-ben 20, 2011-ben pedig 15 volt). A Frontex által gyűjtött adatok szerint illegális tartózkodásának észlelését követően a legtöbb moldovai Ausztriában kér menedékjogot.

A moldovai hatóságok által szolgáltatott adatok szerint a Moldovai Köztársaságban a menedékkérők száma viszonylag alacsony (2011-ben 60, 2010-ben 90, 2009-ben pedig 50 kérelem). 2011-ben három személynek biztosítottak menekültstátuszt, és húsz személyt részesítettek humanitárius védelemben (köztük hontalan személyeket is).

Legális migrációs áramlások

Az elmúlt években az uniós tagállamokban jogszerűen tartózkodó moldovai állampolgárok száma növekedett (2008-ban 129 642, 2009-ben 166 977 és 2010-ben 184 501). Az EUROSTAT által gyűjtött adatok azt mutatják, hogy a legtöbb tartózkodási engedélyt jövedelemszerző tevékenység céljából adják ki, a második legnagyobb kategória pedig a családtagok beengedését célzó tartózkodási engedélyeké, amelyek száma növekvő tendenciát mutat.

Moldovai állampolgárok számára első alkalommal kiadott tartózkodási engedélyek					
	Oktatás	Jövedelemszerző tevékenység	Család	Egyéb indok	Összesen
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

Forrás: EUROSTAT.

Az EUI által gyűjtött adatok szerint a már az EU-ban tartózkodó, magasan képzett migránsok úgy látják, hogy a vízumrendszer nem önmaguk, hanem inkább a **családjuk számára és a családi kötelek fenntartása szempontjából** jelent problémát. A migránsok – köztük a magasan képzett migránsok – és a turisták rendszerint nem ismerik az őket a vízumkönnyítési megállapodás és a Vízumkódex alapján megillető jogokat (pl. a vízum elutasítása elleni fellebbezés jogát). A magasan képzett moldovai migránsok és családjuk körében az egyik

legfőbb aggályt az jelenti, hogy az uniós tagállamok konzulátusai eltérő módon hajtják végre a vízumkönnyítési előírásokat; ez a körülmény szerepet játszik a migráció célországának kiválasztásában is. Hasonlóképpen, a beszámolók szerint a vízumkérelmek elbírálási ideje, a költségek¹⁶ és a vízumkérelmezéssel járó adminisztráció is fontos akadályt jelentenek (megjegyzendő, hogy a vízumkönnyítési megállapodás és a Vízumkódex csak rövid távú tartózkodásra vonatkozik, és nem alkalmazandó a hosszú távú tartózkodásra, amelyre a nemzeti jogszabályok irányadók).

Végezetül, az EUI elemzése szerint a vízumrendszer korlátozó hatást gyakorol a **kutatók és hallgatók** cseréjére, akik a vízum elutasítása vagy a vízumkibocsátás késedelme miatt gyakran nem tudnak részt venni konferenciákon vagy csereprogramokban. Ez leszűkíti az EU és a Moldovai Köztársaság közötti együttműködés és eszmecsere körét, és szemben állhat az EU arra irányuló erőfeszítéseivel, hogy támogassa az ország fejlődését és közelebb hozza az országot az uniós normákhoz és előírásokhoz. Ugyanebből az okból az **üzleti** kapcsolatok és cserék terén is problémák merülnek fel.

3.2. A legfontosabb lehetséges hatások

A migrációs áramlások általában

A vízumliberalizáció által a Moldovai Köztársaság és az EU közötti migrációs áramlásokra gyakorolt legfontosabb lehetséges hatások vizsgálata során fontos kiemelni, hogy a vízumliberalizáció csak az EU-ban történő utazáshoz kapcsolódó felkészülési időt és költségeket fogja csökkenteni. Az EU-ba vagy az Oroszországi Föderációba irányuló munkaerő-migráció valószínűleg továbbra is a megélhetés megteremtésének igen vonzó stratégiája marad. Az Oroszországi Föderációban történő gazdasági és politikai fejleményektől függetlenül az uniós tagállamok valószínűleg még akkor is vonzó lehetőséget fognak jelenteni a migráns munkavállalók számára, ha a gazdasági növekedés megáll vagy nagyon lassú lesz. Hasonlóképpen a háztartási munka iránti kereslet a tagállamokban a lehetséges jövőbeli gazdasági visszaesések ellenére valószínűleg továbbra is fennáll majd. Az EUI megjegyzi azonban, hogy a Moldovai Köztársaság demográfiai tényei egyértelművé teszik, hogy mivel az országban Európa leggyorsabb előregedési folyamata veszi kezdetét, **a migránsok utánpótlása egyre csökken.**

Ahogy a Portugáliába irányuló moldovai munkaerő-migráció is mutatja¹⁷, valószínűleg továbbra is működni fog a munkaerő-migrációs áramlások önszabályozó mechanizmusa, amely szerint azokban az időszakokban, amikor nagyobb a munkaerő-kereslet, a legális és illegális migráció általában növekszik, e kereslet visszaesésekor pedig csökken. Ezért a legális utazási csatornák megnyitása lehetséges, hogy **körkörösebb migrációs mintázatot tesz lehetővé azon moldovai állampolgárok esetében, akik illegálisan végeznek munkát az EU-ban.** Az EUI megjegyzte, hogy ugyanilyen szabályozási mechanizmusok voltak érvényben az 1990-es években is, amikor a közép-európai országok állampolgárai vízum nélkül utazhattak be az Európai Unióba.

Az EUI által gyűjtött adatok szerint a Moldovai Köztársaságból az EU-ba irányuló **ideiglenes és rövid távra szóló migrációs áramlások növekedni fognak**, akár jóhiszemű látogatásokról van szó (a többség), akár rövid távú foglalkoztatásról. A korábbi tapasztalatok (pl. a közép-európai államok állampolgáira vonatkozó vízumkötelezettség eltörlése az 1990-es évek

¹⁶ Fontos megjegyezni, hogy az országos átlagjövedelemhez képest a schengeni vízum ára továbbra is nagyon magas a moldovai állampolgárok számára. 2010-ben például a vízumért fizetendő 35 EUR a havi átlagjövedelem nagyjából 34 %-át tette ki. Ehhez hozzá kell adni még a szükséges igazoló okiratok lefordításának költségét.

¹⁷ A Frontex által végzett elemzés.

közepén, illetve ezen államok 2004-es uniós csatlakozása) szerint a mozgás korlátozásának megszüntetése a migráció növekedését eredményezi, amely idővel stabilizálódik.

E növekedés mértéke, amint azt a legutóbbi uniós bővítés utáni belső mobilitás tapasztalatai is mutatják, több tényezőtől függ: a közelség és a nyitott határok mellett ide tartozik a migráns hálózatok megléte, a fogadó ország munkaerőpiacának helyzete, az otthoni lehetőségek, illetve az EU melletti egyéb vonzási pólusok támasztotta verseny is. A migráció növekedése a jellegét tekintve valószínűleg ideiglenes lenne, bár az EUI nem zárja ki az állandó jellegű migráció növekedését sem, figyelembe véve az egyes tagállamokban (pl. Olaszországban) érvényesülő család egyesítési mintázatokat. Nehéz megjósolni ennek az ideiglenes növekedésnek az időtartamát, mivel az számos változótól függ: a migrációra való hajlandóságtól, a turizmusra költhető anyagi eszközöktől, illetve a Moldovai Köztársaságban és a célországban fennálló gazdasági helyzetétől.

A vízumliberalizáció nem valószínű, hogy megváltoztatja az EU-ban illegálisan tartózkodó moldovai migránsok hazalátogatási idejének hosszát, tekintettel a kevés szabadságukra és annak veszélyére, hogy elveszíthetik EU-beli munkájukat. Az EU-ban tartózkodási engedéllyel élő moldovai állampolgárok körkörös migrációját várhatóan nem éri hatás, mivel nekik már jelenleg sincs szükségük vízumra ahhoz, hogy a Moldovai Köztársaságból visszatérjenek az EU-ba.

Rendszeres utasforgalom

A rendszeres utasforgalom valószínűleg növekszik, tekintettel arra, hogy a vízumliberalizáció **könnyebbé és olcsóbbá** teszi az Unióba való beutazást.

Illegális migráció

Ha a Moldovai Köztársaságban továbbra is a gazdasági és társadalmi problémák kialakult rendszere uralkodik, az uniós határokra nehezedő migrációs nyomás inkább növekedni, mint csökkenni fog, dacára az ország gyors tempójú strukturális reformjának és erőteljes gazdasági növekedésének (2010-ben 7,1 %-kal, 2011-ben pedig 6,4 %-kal nőtt a GDP). Az EUBAM szerint a Moldovai Köztársaságból az uniós tagállamokba irányuló illegális migráció mértéke **valószínűleg változatlan marad**. Az illegális migránsok módszerei, útvonalai és évenkénti száma a számos belső és külső kényszerítő és vonzó tényezőtől függően eltérhet.

A külső légi határokon, illetve a külső szárazföldi határokon való beléptetés megtagadásához kapcsolódó kockázat aránya nem valószínű, hogy megváltozna a vízumkötelezettség esetleges megszüntetésével. A legtöbb migráns munkavállaló továbbra is azt a lehetőséget fogja választani, hogy a szárazföldi határokon át lép be az EU-ba, majd elutazik az úti célként kiválasztott tagállamba.

Ami a célország kiválasztását illeti, várható, hogy továbbra is a moldovai állampolgárok legnagyobb közösségeivel rendelkező tagállamok lesznek a Moldovai Köztársaságból induló migráns munkavállalók célországai.

A Frontex és az EUI véleménye szerint a Moldovai Köztársaságból származó migráns munkavállalók túllépnék a bármely hat hónapos időszakban engedélyezett 90 napos időtartamot, ha fennáll a veszélye, hogy elveszítik a munkájukat. A migránsok azonban annak érdekében, hogy elkerüljék az illegális tartózkodás észlelésének negatív következményeit, választhatnák inkább azt, hogy gyakrabban lépnek ki az EU-ból és lépnek újra be oda (ez esetben növekedhet a hamis belépési/kilépési pecsétek használata). Másfelől, ahogyan a FÁK országain belüli mobilitás tapasztalatai és az egyes közép- és kelet-európai országok állampolgáraitra vonatkozó, 1990-es évekből tapasztalatok mutatják, a legális körkörös migráció lehetősége képes befolyásolni az előírt időszakokon belüli be- és kiutazásra

vonatkozó döntést. A **vízummentesség** valójában lehetőséget biztosíthat az **illegalitásból való kilépésre** azon illegálisan tartózkodó moldovai állampolgárok számára, akik jelenleg az EU-ban rekedtek, amennyiben enyhítik a megengedett időt túllépő tartózkodás következményeit, ha azt a határon, az EU elhagyásakor észlelik.

Az emberkereskedelemmel és az illegális migráció elősegítésével foglalkozó bűnszervezetek valószínűleg a vízummentességhez igazítják működési módszereiket, és lehetséges, hogy fokozzák tevékenységeiket (lásd még a 4. pontot).

Ha a **személyazonossági okmányok és úti okmányok** kibocsátására és biztonságára vonatkozó szabályokat – köztük az ICAO szabványainak megfelelő biometrikus útlevelekre vonatkozó szabályokat – nem alkalmazzák szigorúan, egyes egyének és bűnszervezetek megpróbálhatják kihasználni a kiskapukat.

Az EUBAM előrejelzése szerint a Moldovai Köztársaság megtartja jelenlegi helyzetét az EU-ba tartó illegális migránsok **tranzitországaként**. Az EUBAM azzal érvel, hogy a vízumliberalizáció valószínűleg vonzóbbá teheti a Moldovai Köztársaságot a FÁK országaiból és a közép-ázsiai országokból származó migránsok számára.

A fenti értékelés alapján a következő intézkedéseket kell megfontolni:

A Moldovai Köztársaságnak, a vízumliberalizációról szóló cselekvési tervnek megfelelően:

- a határellenőrzések megerősítésének folytatása – ideértve kockázatelemzést és a határőrizeti intézkedéseket –, a határon folytatott korrupció megelőzése és az ellene való küzdelem, valamint az EUBAM-mal való együttműködés további javítása a határigazgatás valamennyi területén;
- folyamatos, célzott tájékoztató kampányok szervezése, amelyek célja a vízummentes utazáshoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek tisztázása, ideértve az uniós munkaerőpiachoz való hozzáférés szabályaira vonatkozó tájékoztatást (többek között az uniós bevándorlási portál útján) és a vízummentes rendszer biztosította jogokkal való visszaéléshez kapcsolódó felelősségre vonatkozó tájékoztatást;
- az elveszett és ellopott biometrikus útlevelek adatainak rendszeres megosztása az uniós hatóságokkal, különösen az Interpol elveszett és ellopott úti okmányokat tartalmazó adatbázisának használata révén;
- az útlevelük eladásáért vagy kölcsönadásáért elítélt személyek számára arányos, hatékony és visszatartó erejű szankciók megállapítása és alkalmazása;
- a polgári anyakönyvezéshez kapcsolódó jogi és intézményi keret megerősítése a név vagy személyazonosság megváltoztatásával való, új útlevel megszerzését célzó visszaélések megakadályozása céljából. A névváltoztatásokra egyértelmű szabályokat kell megállapítani és alkalmazni; a jogi és intézményi keretet meg kell erősíteni, és annak hatékony ellenőrzési és nyomonkövetési intézkedéseket kell magában foglalnia;
- a korrupció megakadályozása és leküzdése minden szinten és minden területen.

Az EU-nak és a tagállamoknak:

- további erőfeszítéseket kell tenni azon utazók arányának fokozatos növelése érdekében, akik biometrikus adatait már ellenőrizték az uniós tagállamok határ-ellenőrzési hatóságai;
- a tartózkodás teljes időtartamának kiszámításához az intelligens határellenőrzésről szóló közlemény elveivel¹⁸ összhangban új informatikai megoldásokat lehetne bevezetni a külső határ minden olyan szakaszán, amelyen sok moldovai állampolgár halad át;
- a tagállamoknak további erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a Bizottságot és az érintett uniós ügynökségeket a visszafogadási megállapodások végrehajtásáról szóló részletes statisztikákkal lássák el.

¹⁸ Az Európai Bizottság közleménye: Intelligens határellenőrzés – választási lehetőségek és a követendő út, COM(2011) 680 végleges.

Az egyéb releváns uniós és tagállami szintű intézkedések közé tartozik:

- a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatása elleni szabályok harmonizálása a munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelv kezdeményezésének megfelelően;¹⁹
- az EU-ba irányuló legális migráció megkönnyítése;
- a Moldovai Köztársasággal való együttműködés folytatása annak érdekében, hogy az országban jobb foglalkoztatási lehetőségeket teremtsenek.

Menekültügy

Amint azt a Nyugat-Balkánra vonatkozó korábbi tapasztalatok is mutatták²⁰, számos fontos kérdést kell megfontolni annak értékeléséhez, hogy a vízumliberalizáció milyen hatást gyakorol a menedékkérelmek mennyiségére. A **kisebbségi közösségek** – különösen a romák – **integrációjának alacsony szintje** és az oktatáshoz, lakhatáshoz, foglalkoztatáshoz és egészségügyi ellátáshoz való elégtelen hozzáférésük növelheti e közösségek tagjainak hajlandóságát arra, hogy visszaéljenek az uniós tagállamok menekültügyi rendszerével. Ezenkívül a súlyos politikai és gazdasági marginalizáció, a társadalom többségéhez képest a jövedelemszerzési potenciál terén tapasztalható jelentős szakadék, az EU-hoz való földrajzi közelség, az alacsony útiköltség és az uniós tagállamokban benyújtott menedékkérelmekhez kapcsolódó támogatás a Nyugat-Balkánon élő közösségek számára vonzó rövid távú migrációs stratégiává tette a menedékkérést. Az elutasított menedékkérőknek nyújtott pénzügyi visszatérési támogatás is fontos tényező lehet.

A Moldovai Köztársaságban több **etnikai kisebbség** él, ezek közül a legjelentősebbek az ukrán, az orosz, a gagauz, a bolgár és a roma kisebbség (lásd az 5. pontot). A gagauz kisebbség jogait elismerték és alkotmányosan garantálták az 1994-ben létrehozott Gagauz Autonóm Területi Egységnek biztosított speciális autonóm státusszal. Bár a roma lakosság az oktatást, foglalkoztatást, egészségügyet, életkörülményeket és a döntéshozatali folyamatban való részvételt tekintve általában hátrányos helyzetű csoportnak számít, a Moldovai Köztársaság hatóságai bizonyították, hogy elkötelezettek e kisebbség helyzetének javítása mellett, és előrehaladást értek el a roma közösség támogatása és integrációja terén. A 2012 januárjában végzett, nemzetközi követelményeknek való megfelelést célzó fejlesztések után, elfogadtak és jelenleg végrehajtanak egy, a romák támogatásáról szóló, 2011–2015-re vonatkozó cselekvési tervet. Roma közösségi mediátorokat neveztek ki, hogy közvetítőkként járjanak el a hatóságok és a kisebbségi közösségek között, és ezzel segítsék a cselekvési terv végrehajtását, és ezáltal elősegítsék a roma kisebbség hatékonyabb integrációját.

Tehát bár nem zárható ki, jelenleg **semmi nem utal arra, hogy a vízumliberalizációt követően növekedne a moldovai állampolgárok által benyújtott menedékkérelmek száma.**

¹⁹ 2009/52/EK irányelv (2009. június 18.).

²⁰ A vízumliberalizációt követő, nyugat-balkáni országokra vonatkozó nyomon követési jelentések, SEC(2011) 659 végleges és SEC(2011) 1570 végleges.

A fenti értékelés alapján a következő intézkedéseket kell megfontolni:

A Moldovai Köztársaságnak:

- folyamatos, célzott tájékoztató kampányok szervezése, amelyek célja a vízummentes utazáshoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek tisztázása, ideértve az uniós munkaerőpiachoz való hozzáférés szabályaira és a vízummentes rendszer biztosította jogokkal való visszaéléshez kapcsolódó felelősségre vonatkozó tájékoztatást;

Az EU-nak és a tagállamoknak:

- a tagállamok menekültügyi eljárásokkal kapcsolatos szakpolitikáinak további közelítése, különösen az eljárások hosszát, a menedékkérőknek nyújtott ellátásokat és a lehetséges pénzügyi visszatérési támogatást illetően.

Legális migráció

Az EUI szerint miközben az Unióban tartózkodó migránsok valószínűleg némileg gyakrabban utaznak majd hazájukba, a Moldovai Köztársaságból az EU-ba utazó **új migránsok növekvő áramlása nem valószínű**. Az EU-ban tartózkodási engedéllyel rendelkező moldovai állampolgárok körkörös migrációját várhatóan nem éri hatás, mivel nekik már a jelenleg rendszer szerint sincs szükségük vízumra ahhoz, hogy a Moldovai Köztársaságból visszatérjenek az EU-ba. A moldovai migránsok hazautazásra vonatkozó döntésében a pénzügyi eszközök rendelkezésre állása (és nem a vízum megszerzésének kötelezettsége) lesz az a döntő tényező.

A vízumliberalizáció elő fogja segíteni a migráció fejlődésre gyakorolt pozitív hatásának fokozását, különösen azzal, hogy a **családi kötelékek** és a Moldovai Köztársasággal ápolat **kapcsolat fenntartásának** megkönnyítése révén enyhíti a migráció negatív társadalmi következményeit. Csökkenteni fogja a hátrahagyott családokat, különösen a kiskorúakat és az időseket érő negatív hatást, mivel megkönnyíti számukra a migráns családtag meglátogatását. A rendelkezésre álló pénzügyi források azonban ebben a tekintetben továbbra is fontos szerepet fog játszani.

Az, hogy a vízumliberalizáció következtében leegyszerűsödnek a rövid távú utazások, **a magasan képzett migránsok szemében vonzóbb célponttá fogja tenni az EU-t**; ennek két fő oka, hogy a fent említetteknek megfelelően könnyebbé válnak a családi látogatások, illetve általánosabb értelemben pozitívabb kép alakul ki az EU-ról mint úti célról.

A vízumliberalizáció **pozitív hatással lesz az üzleti cserékre és tevékenységre, a kutatásra és innovációra, valamint a hallgatók és kutatók mobilitására, ez pedig hosszú távú, pozitív másodlagos gazdasági hatásokat fog eredményezni.**

4. - A JÖVŐBELI VÍZUMLIBERALIZÁCIÓ LEHETSÉGES BIZTONSÁGI HATÁSAI²¹

4.1. Jelenlegi helyzet

Az Europol szerint a moldovai bűnszervezetek már legalább kilenc uniós tagállamban jelen vannak és aktívan működnek. Egyes csoportok jól szervezett bűncselekményekben vesznek részt. Kapcsolódnak a „vori v zakonye” (törvényen belüli tolvajok) nevű, orosz nyelvű horizontális hálózathoz. Más bűnszervezetek kisebb méretűek, korlátozott működési területtel rendelkeznek, nem végeznek szervezett felkészülést és nincs átfogó stratégiájuk. Az EU-n belüli hazai bűnszervezetekhez fűződő kapcsolataik korlátozottak. A moldovai bűnszervezetek nem töltenek be fontos szerepet az uniós szervezett bűnözői hierarchiában.

Fontos megjegyezni, hogy mint a korábbi Szovjetunióból származó valamennyi bűnszervezetet, a moldovai bűnszervezeteket is szoros kapcsolat fűzi a volt Szovjetunió más részeiben működő bűnszervezetekhez. Egyes esetekben közvetítői szerepet játszanak a volt szovjetunióbeli és az EU-ban tevékenységet folytató bűnszervezetek között. Ezért a moldovai bűnszervezeteket más bűnözői csoportokkal együtt általában az „orosz nyelvű bűnszervezetek” kategóriájába szokták sorolni.

A moldovai bűnszervezetek az Europol által 2011-ben készített, a szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelésében (OCTA) meghatározott számos uniós bűnügyi csomópontban aktívak.²²

Az Europol szerint a moldovai bűnszervezetek különösen a következő bűncselekményekben vesznek részt: emberkereskedelem, illegális bevándorlás elősegítése, vagyon elleni szervezett bűnözés, bankkártyacsalás, cigarettacsempészet és számítástechnikai bűnözés. E megállapítások közül néhányat megerősít az „Akkerman-művelet”²³ visszajelzése.

i. Emberkereskedelem

A Moldovai Köztársaság **forrásország**, és kisebb mértékben tranzit- és célország a szexuális kizsákmányolási célra szánt nők és lányok, valamint a munkaerő-kizsákmányolási célra szánt férfiak, nők és gyermekek tekintetében.²⁴ Úgy tűnik, moldovai áldozatokat egyre nagyobb mértékben zsákmányolnak ki kényszermunka vagy kényszerszolgáltatás céljából, különösen ápolóként, gyermekgondozóként, illetve házi gondozóként vagy idősgondozóként. A moldovai bűnszervezetek elsősorban az **áldozatok toborzása** terén aktívak, amelynek célja

²¹ Ez a pont főként azokat a bűncselekményeket tárgyalja, amelyek számára potenciálisan előnyös lehet a moldovai állampolgárok vízummentes utazása, valamint arra, hogy megvizsgálja a vízumliberalizáció bűnszervezetekre gyakorolt lehetséges hatásait.

²² <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.
Megjegyzés: A moldovai hatóságok szolgáltak észrevételekkel a 2011. évi OCTA-hoz; ezeket 2011 novemberében nyújtották be.

²³ Az „Akkerman-hadművelet” egy ügynökségek közötti és nemzetközi közös határ-ellenőrzési művelet, amelyet az EUBAM és az Europol irányít a moldovai és ukrán hatóságokkal együtt. 2011-ben két hírszerzésen alapuló műveleti szakaszban – amelyek közül a másodikra 2011. szeptemberben került sor – csempészett árut, például cigarettát, alkoholt és lopott járműveket foglaltak le, és 3,2 millió EUR értékű vámcsalást derítettek fel. Ez többek között annak volt köszönhető, hogy a művelet struktúráját jobban megszervezték elsősorban azzal a céllal, hogy fokozzák a hírszerzés hatékony használatát, a közös határ-ellenőrzési művelet műveleti szerveiként szolgáló munkacsoportokat hoztak létre, jelentősen fejlődött a kommunikációs központ interfésze, és még jobban kiterjesztették a legfontosabb nemzetközi szereplők által biztosított támogatást.

²⁴ United States Department of State Trafficking in Persons Report – Republic of Moldova (Az Egyesült Államok Külügyminisztériumának emberkereskedelemre vonatkozó jelentése – Moldovai Köztársaság), 2012. június.

főként azok EU-ban történő szexuális kizsákmányolása. Egyes esetekben saját maguk zsákmányolják ki az áldozatokat. Az emberkereskedők fő működési módszerei az elmúlt pár évben nem változtak számottevően. A toborzók főként megtévesztéssel vonzzák magukhoz áldozataikat, alkalmanként pedig erőszakot alkalmaznak.²⁵

Az áldozatokat gyakran kényszerítik arra, hogy fizessenek a szükséges dokumentumokért, például az útlevelekért, a személyazonosító igazolványokért, a vízumokért, az éjszakai klubok tulajdonosaival kötött szerződésekért, illetve az egészségbiztosításért. Ez növeli a bűnszervezet felé fennálló tartozásukat, és meghosszabbítja a kizsákmányolásukat. A bűnszervezetek sajátos törvényes üzleti struktúrákat használnak fel arra, hogy áldozatokat toborozzanak és zsákmányoljanak ki az EU-ban.

A moldovai hatóságok által szolgáltatott számadatok szerint az emberkereskedelemre vonatkozó statisztikai adatok csökkenést mutatnak: a nyilvántartásba vett esetek száma a 2006. évi 243-ról 2011-re 111-re csökkent²⁶. Az azonosított és segítségben részesített áldozatok számában a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) adatai szerint szintén csökkenés történt: míg 2007-ben számuk 273, 2011-ben már csak 98²⁷. A gyermekkereskedelmi esetek számában is csökkenés figyelhető meg: 2006-ban 61, 2011-ben 23 ilyen eset történt²⁸.

A moldovai hatóságok által szolgáltatott számadatok szerint operatív nyomozási intézkedéseket követően számos emberkereskedelemmel és kapcsolódó bűncselekménnyel foglalkozó bűnözői csoportot azonosítottak és számoltak fel²⁹.

ii. Az illegális bevándorlás elősegítése

A bűnszervezetek olyan moldovai migránsok kizsákmányolásában is részt vesznek, akik a célországban nem jogszerűen lépnek be, tartózkodnak, laknak vagy dolgoznak. A moldovai bűnszervezetek szorosan együttműködnek a szomszédos országokbeli, különösen ukrainai bűnszervezetekkel, és ennek keretében segítik egymást a **szállításához vagy hamisított okmányokhoz** kapcsolódó ügyekben. A Moldovai Köztársaságból kiinduló, elősegített illegális bevándorláshoz kapcsolódóan érkeztek jelentések hamisított olasz és román személyazonosító igazolványok, illetve olasz és spanyol tartózkodási engedélyek használatáról (lásd még fent a 3. pontban).

²⁵ Az áldozatokat közvetlenül, illetve munkaközvetítők vagy hirdetések útján környékezik meg. Általában külföldi foglalkoztatást kínálnak háztartási kisegítőként, gyermekgondozóként, pincérnőként, mezőgazdasági munkásként, illetve másféle jogszerű tevékenységek terén, amelyeket az átlagos moldovai fizetésekhez képest állítólag jól megfizetnek. Előfordulnak olyan esetek is, amelyekben az áldozatokat ténylegesen elrabolják, de ezek ritkábbak. Miután az áldozatokat becsempészték az EU-ba, elveszik tőlük az okmányaikat, elszigetelik őket és súlyosan korlátozzák a mozgásukat. Mivel nem beszélnek a helyi nyelvet és nem tudják igazolni a személyazonosságukat, az áldozatok folyamatosan a kizsákmányolók ellenőrzése alatt állnak, és súlyosan sérülnek az alapvető emberi jogaik. Az áldozatok sok esetben a szolgáltatásaikat igénybe vevők útján kérnek segítséget.

²⁶ Az esetek száma (azaz kizárólag a bűnügyi és igazságügyi szakértői információk nyilvántartásába bejegyzett bűncselekmények száma, amelyek a büntető törvénykönyv szerint bűncselekménynek minősülnek, és ez alapján az ügyben büntetőeljárás indult): 243 (2006), 251 (2007), 215 (2008), 185 (2009), 140 (2010), 111 (2011).

²⁷ Az azonosított és segítségben részesített áldozatok száma: 273 (2007), 158 (2008), 159 (2009), 139 (2010), 98 (2011).

²⁸ Gyermekkereskedelmi esetek száma: 61 (2006), 47 (2007), 31 (2008), 21 (2009), 21 (2010), 23 (2011).

²⁹ Bűnözői csoportok száma: 39 (2006), 40 (2007), 29 (2008), 40 (2009), 22 (2010), 40 (2011).

A moldovai állampolgárok illegális migrációjának elősegítésével foglalkozó bűnszervezetek olyan aktív tagokkal rendelkeznek a Moldovai Köztársaságban, akik feladata a lehetséges illegális migránsok toborzása. Moldovai bűnszervezetek tagjait azonosították Ukrajnában (ahol dokumentumok hamisításával foglalkoztak és az Ukrajna és Magyarország közötti határon vezették át az illegális migránsokat), illetve Romániában is (ahol személyazonosító igazolványok és útlevelek hamisítását végezték). A jelentések szerint jogszerű vállalkozásokat használnak az illegális migráció elősegítésére.

iii. Kábítószer-kereskedelem

A Moldovai Köztársaságot elsősorban **tranzitútvonalnak** tekintik, illetve a kokain tárolásának és további feldolgozásának állítólagos helyszíné³⁰.

A moldovai hatóságok által szolgáltatott számadatok szerint a kábítószer-kereskedelem csökkenése figyelhető meg: 2007-ben 2 144 büntetőügy folyt, 2011-ben pedig csupán 1 606³¹.

A moldovai–ukrán határon 2011-ben felderített esetek a kábítószer-kereskedelem jelenlegi szintjét mutatják³².

iv. Vagyon elleni szervezett bűnözés

A moldovai bűnszervezetek a vagyon elleni szervezett bűnözés többféle formájában érintettek. Különösen teherautók, ipari és mezőgazdasági járművek lopására specializálódnak. A bűnszervezetek kis méretűek (3–5 tag), és kezdetleges technikákat és módszereket alkalmaznak (főként hirtelen rajtaütéseket végeznek, erőszakot alkalmaznak, és a bűncselekmény elkövetése után keresnek orgazdát).

v. Jövedéki termékek csempészete

A Moldovai Köztársaság az elmúlt években Ukrajnával, illetve egyre inkább Belarusszal és az Oroszországi Föderációval együtt az EU-ba csempészett cigaretták fő forrásait jelentő országok közé került, és ez a tendencia erősödni látszik. A Moldovai Köztársaság a csempészett cigaretta EU-ba való áramlási útvonalának régóta ismert **forrás- és tranzitországa**, és mivel több uniós országban, elsősorban az EU-hoz 2004-ben vagy 2007-ben csatlakozott tagállamokban egyre emelkedik a dohány ára, egyre fontosabb szerepet játszik e tekintetben. A Moldovai Köztársaságból származó cigaretta egyre jobban elárasztja az uniós tagállamok feketepiacait. A Bizottság ezért 2011-ben cselekvési tervet fogadott el az EU keleti határai mentén folyó cigaretta- és alkoholcsempészet ellen³³.

³⁰ Dél-Amerikában élő, oroszul beszélő személyek segítik elő és szervezik a kokain EU-ba és az Oroszországi Föderációba irányuló kereskedelmét. 2010 júniusában Ukrajnában, Odessza kikötőjében jelentős kokainlefoglalásra került sor. A hajórajjegy szerint a rakomány feladója egy bolíviai vállalat volt, a rakományt pedig egy a Moldovai Köztársaságban található magánvállalat címére kellett volna eljuttatni.

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

³² 2011-ben – 60 esetben – 34,255 kg kábítószerrel foglaltak le a közös határon. A kábítószer teljes mennyiségéből 61 %-ot a határ-ellenőrzési pontokon kívül és a határ menti területen észlelték. Az észlelt kábítószer típusai 2010/2011-ben a következők voltak: marihuána: 6,916 kg/20,54 kg, mákszalma: 1,21 kg/11,34 kg, cannabis: 0,754 kg/2,318 kg. Ez 2010-hez képest 2011-ben emelkedést mutat.

³³ Lásd: SEC(2011) 791 végleges.

A dohánytermékek tiltott kereskedelmének megakadályozása és leküzdése terén való fokozott együttműködés az egyik célkitűzése az EU és a Moldovai Köztársaság közötti vámügyi együttműködési stratégiai keretnek is³⁴.

A Moldovai Köztársaság az EU-ba csempésztett valódi cigaretták fő előállítói közé tartozik. Az „olcsó fehér” cigaretták legnépszerűbb márkáját legálisan gyártják a Moldovai Köztársaságban, Kalinyingrádban és Ukrajnában.³⁵ A moldovai bűnszervezetek nyersanyagokat is biztosítanak azoknak az EU-beli bűnszervezeteknek, amelyek a hamisított cigaretták gyártásával, csomagolásával és forgalmazásával foglalkoznak. Mivel alacsony kockázattal és magas haszonnal járó tevékenységről van szó, valószínűleg elterjedtebb és intenzívebb annál, amit a hivatalos statisztikák mutatnak.

A moldovai hatóságok által szolgáltatott számadatok szerint az elkobozott cigarettás dobozok száma a 2008. évi 201 588 doboz cigarettáról 2011-re 276 337-re nőtt.

vi. Fegyverkereskedelem

Jelenleg nem utalnak egyértelmű jelekre arra, hogy a moldovai–ukrán határon keresztül szervezett fegyver- és lőszer-kereskedelem folya. Ezen a határon főként hidegfegyvereket és légfegyvereket, illetve vadászfegyvereket foglaltak le a hozzájuk tartozó lőszerekkel együtt, miközben azokat Ukrajnából a Moldovai Köztársaságba szállították.³⁶

4.2. A legfontosabb lehetséges hatások

A vízumliberalizáció nem valószínű, hogy nagyobb hatást gyakorol a szervezettebb bűnszervezetek viselkedésére és működési módszereire, mivel ezek a jelenlegi vízumrendszer mellett is képesek lebonyolítani az EU és a Moldovai Köztársaság közötti

³⁴ A stratégiai keretet Filat miniszterelnök és Šemeta biztos 2011 októberében hagyta jóvá levélváltás útján.

³⁵ Az „olcsó fehér” cigaretta dohányipari szakkifejezés azokra a cigarettákra, amelyeket teljes mértékben a hagyományos dohánygyártóktól függetlenül állítanak elő. Ezek olyan olcsó cigarettamárkák, amelyeket legálisan gyártanak, de kifejezetten csempészet céljából, mivel nincs jogszerű piacuk. Gyakran elfogadható és állandó minőségűek, és jó alternatívát jelentenek a hamisított cigarettákkal szemben, amelyek minősége jelentősen változó lehet. Az EU-t a közelmúltban elárastották a csempésztett Jin Ling cigaretták; ez egy új márka, amely néhány éve még gyakorlatilag ismeretlen volt a hatóságok számára. A Jin Ling annyira népszerű, hogy most már vetekszik a Marlboróval, amely az EU-ban lefoglalt leginkább csempésztett márka.

Az Imperial Tobacco Limited (ITL) a világ negyedik legnagyobb nemzetközi dohánygyártója. Úgy becsülik, hogy a bűnüldöző szervek által nekik megküldött valamennyi hamisított dohánytermék körülbelül 20 százalékát Ukrajnában és a Moldovai Köztársaságban gyártják illegálisan.

³⁶ 2010-hez képest 2011-ben 31 %-kal csökkent a lőszeres illegális szállítására irányuló felderített kísérletek száma. A felderített lőszeres száma ugyanakkor 36 %-kal emelkedett (2011 – 1 995 darab, 2010 – 1 269 darab). A lőszereseket a legtöbb esetben Ukrajnából szállították a Moldovai Köztársaságba, elsősorban (74 %-ban) a szárazföldi határátkelőhelyeken keresztül. 2011-ben a közös határon hat esetben 3,65 kg robbanóanyagot foglaltak le (ehhez képest 2010-ben négy esetben 1,47 kg-ot foglaltak le). 2011-ben csak löport (3,65 kg) észleltek, 2010-ben viszont nemcsak löport (1,2 kg), hanem trotilt is (0,27 kg). Az elkövetők 90 %-a a Moldovai Köztársaság állampolgára, aki vadászati célokra szállít illegálisan löport. 2011-ben a robbanóanyagok illegális szállítását minden esetben határátkelőhelyeken, az Ukrajnából a Moldovai Köztársaságba való átlépéskor fedezték fel. Az összes felderített fegyver jelentős része elektromos sokkoló, légfegyver, hidegfegyver vagy vadászfegyver. Tűzfegyvereket (hét darab) és gázfegyvereket (két darab) is észleltek. A fegyverek illegális szállítását megkísérlő egyének fő kategóriáit a moldovai állampolgárok (53 %) és az ukrán állampolgárok (28 %) alkotják. Radioaktív anyagokat nem észleltek a közös határon. 2010–2011-ben a Moldovai Köztársaságban két esetben tettek említést radioaktív anyagok lefoglalásáról. Ezek az anyagok Oroszországból származtak, és ezeket továbbértékesítés céljából szállították az Ukrajnán át vezető úton.

mozgásokat. Tekintettel azonban arra, hogy sikerük egyik oka a vízumkorlátozások megkerülése terén (különösen az **emberkereskedelem** és az **illegális bevándorlás elősegítése** terén) nyújtott szakértelmük, a **vízumliberalizáció csökkentené az e szakértelem iránti igényt.**

A kevésbé szervezett bűnszervezetek esetében valószínűbb, hogy számukra valamilyen módon előnyös lesz a vízummentesség. Bár e csoportok tevékenysége kevésbé kiterjedt, az EU-hoz való hozzáférésük megváltoztathatja a jelenlegi bűnügyi helyzetet (pl. azzal, hogy megkönnyíti az ilyen szervezetek számára, hogy új bűncselekményekbe kezdjenek).

Bár a rendelkezésre álló információk alapján nehéz értékelni, **a továbbiakban is figyelemmel kell kísérni, hogy a moldovai bűnszervezetek milyen mértékű fenyegetést jelentenek az EU-ra nézve.** A vízumliberalizáció megváltoztathatja a bűncselekmények jelenlegi dinamikáját. Azt azonban ebben a szakaszban nehéz megjósolni, hogy a vízumliberalizáció milyen mértékben gyakorol hatást az egyes bűncselekményekre.

i. Emberkereskedelem

Ami az emberkereskedelmet illeti, a vízumliberalizáció hatással lehet az e területen működő bűnszervezetekre, valamint az áldozatokra és az útvonalakra is. A moldovai bűnszervezetek az áldozatok toborzásával és EU-ba való szállításával foglalkoznak; a vízummentesség alkalmat adhatna az uniós bűnügyi piacot kézben tartó uniós bűnszervezeteknek, hogy megkerüljék a moldovai bűnszervezeteket és közvetlenül toborozzák áldozataikat.

Az emberkereskedők potenciális áldozataiban azonban, mivel már nincs szükségük illegális segítségre a határátlépéshez, megkísérelhetnek saját maguk belépni az EU-ba, ezzel **visszaszorítva a bűnszervezetek egyik fő bűncselekményét.** Az emberkereskedők által kínált „szolgáltatások” egyike az áldozatok eljuttatása az EU-ba, ahol az áldozatokat gyakran eladják, és más bűnszervezetek zsákmányolják ki őket. A vízummentesség gyakorlatilag megszüntetné az ilyen „szolgáltatásra” való igényt, mivel az áldozatoknak a továbbiakban nem lenne szükségük a bűnszervezetek segítségére. Előfordulhat, hogy a bűnszervezetek annak érdekében, hogy elkerüljék az áldozatok számának csökkenését és a nyereség visszaesését, esetleg új stratégiák meghatározására törekednek és új büntetendő tevékenységekbe kezdenek.

ii. Az illegális bevándorlás elősegítése

Egy vízummentes rendszerben a Moldovai Köztársaság vonzóbbá válhat az illegális migránsokat szállító különböző bűnszervezetek számára, de nincsenek egyértelműen erre utaló jelek (lásd még a fenti 3. pontot).

iii. Kábítószer-kereskedelem

Nem valószínű, hogy a Moldovai Köztársaság kábítószer-kereskedelmi központtá válik. Az északi útvonal³⁷ érintőlegesen kitérhet ide, és lehetséges, hogy egyes moldovai bűnszervezetek ideiglenesen kábítószer raktározásának a Moldovai Köztársaság területén.

Ami a Moldovai Köztársaság és Ukrajna közötti határt illeti, valószínűleg megmarad a narkotikumok, különösen szintetikus kábítószeresek közötti határátelőkölőhelyeken át történő illegális szállításához kapcsolódó jelenlegi kockázati szint.

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

iv. Vagyon elleni szervezett bűnözés

A sokféle különböző típusú vagyon elleni bűncselekmény az egyik leginkább érintett terület lehet. A vagyon elleni bűncselekményekkel foglalkozó moldovai bűnszervezetek kihasználhatják a vízumliberalizációt, és együttműködhetnek az EU-ban már működő bűnszervezetekkel.

v. Jövedéki termékek csempészete

Az egyik lehetséges jelentős hatás a cigarettacsempészetet érheti, amely alacsony kockázatú, magas nyereséggel járó, könnyen kezelhető bűncselekménynek tűnhet.

vi. Fegyverkereskedelem

A jelenleg rendelkezésre álló információk nem utalnak arra, hogy a vízummentesség milyen lehetséges hatást gyakorolhat a fegyverkereskedelemre. Bár a fegyverkereskedelem jelenlegi kockázati szintje az elkobzási mutatók és a rendelkezésre álló egyéb adatok szerint nem magas, figyelmet kell fordítani a Dnyeszter-melléki régióban történő fegyver- és lőszertárolással összefüggő lehetséges fegyvercsempészeti lehetőségekre.

A fenti értékelés alapján a következő intézkedéseket kell megfontolni:

A Moldovai Köztársaságnak, a vízumliberalizációról szóló cselekvési tervnek megfelelően:

- a szomszédos országokkal való együttműködés erősítése. A kétoldalú és nemzetközi együttműködés, illetve a statisztikai és elemzési adatokra és a taktikai/műveleti adatokra/hírszerzésre vonatkozó információcsere megerősítése olyan intézkedések útján, mint a határon átnyúló közös műveletek kezdeményezése/azokban való részvétel, közös nyomozási csoportok, közös hírszerzési csoportok, az összekötő tisztviselők cseréjének megkönnyítése ilyen műveletek esetén, valamint a közös határ- és vámellenőrzések lefolytatására vonatkozó képzés nyújtása;
- a nemzetközi vámügyi és bűnüldözési együttműködéssel és információcserével kapcsolatos képzés és a kapacitásépítés fejlesztése;
- az EUBAM-mal való együttműködés további javítása;
- a közös határon végzett ellenőrzési tevékenységek összehangolása; hírszerzési információk megsztása és a közös helyzetértékelés javítása a műveleti szinten;
- a bűnözőkre és bűnszervezetekre vonatkozó nemzeti szintű adatgyűjtés javítása többek között nemzeti adatbázisok létrehozása és/vagy fejlesztése útján;
- az erőfeszítések folytatása az adatokra vonatkozó mutatók javítása és a bűncselekmény-adatok gyűjtésének valamennyi bűnügyi területen történő fejlesztése érdekében;
- az igazságszolgáltatási rendszer megerősítése, ideértve a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést, különösen a kölcsönös jogsegélyt;
- korrupcióellenes fellépések prioritásként való végrehajtása valamennyi területen,

szélesebb jogállamisági vonatkozásokkal kapcsolatban is. A nemzeti hatóságoknak kapacitással kell rendelkezniük arra, hogy minden szinten – központilag, regionálisan, helyileg és ágazatspecifikusan is – küzdjenek a korrupció ellen, különös figyelmet fordítva a bűnüldözési és vámügyi hatóságokra;

- hatékony védelem biztosítása az emberkereskedelem tanúi számára, és az emberkereskedelem áldozatainak nyújtott védelem, segítség és támogatás további fejlesztése.

Az EU-nak és a tagállamoknak:

- felülről építkező célmeghatározást követően növelni az ügynökségek közötti vagy nemzetközi együttműködés útján irányított műveletek számát és működési területét. Ezzel kapcsolatban az Europol lehetne a többoldalú bűnüldözési műveletek összehangolásának platformja. Az ilyen műveletek során gyűjtött információkat később fel kell használni célzott fenyegetés- és kockázatértékelések készítéséhez;
- a határellenőrzés javítása a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexszel és az intelligens határellenőrzésről szóló közleménnyel³⁸ összhangban annak érdekében, hogy hatékony rendszer legyen érvényben a megengedett tartózkodás túllépésének felderítésére és az arra való reagálásra, valamint a szervezett bűnözéshez kapcsolódó lehetséges tevékenységek felderítésére;
- „Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016)”³⁹ című közleménnyel összhangban konkrét intézkedéseket kell tenni, különösen a kiskorúakra vonatkozóan. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a FRONTEx hamarosan a határőröknek szóló, emberkereskedelem elleni képzési útmutatót fog kibocsátani, a Bizottság pedig 2012-ben a konzuli szolgálatoknak és a határőröknek szóló, az áldozatok azonosításáról szóló iránymutatást fog közzé tenni.

Az EU-nak, a tagállamoknak és a Moldovai Köztársaságnak:

- javítani kell a moldovai és tagállami hatóságok közötti együttműködést, ideértve az Europollal való információmegosztást is;
- meg kell erősíteni a moldovai hatóságok és az uniós tagállamokbeli ugyanolyan szervek közötti, védelemre és segítségre, többek között az emberkereskedelem áldozatainak azonosítására és kezelésére, valamint biztonságos hazatérésére vonatkozó együttműködést;
- az ellopott tulajdon vagy az abból származó nyereség visszaszerzésére, valamint a bűnszervezetek pénzügyi erejének mérséklésére és így a feloszlásuk elősegítésére a moldovai hatóságokkal vagyonekhozadási eljárásokról kell megállapodni;
- az Europol égisze alatt és adott esetben Interpol-csatornák támogatásával rendszeres alapon fejleszteni kell a súlyos bűncselekményekre vonatkozó fenyegetésértékeléseket és információcserét. Közös meghatározott mutatók alapján bűnözésre vonatkozó összehasonlító adatokat kell gyűjteni;

³⁸ Az Európai Bizottság közleménye: Intelligens határellenőrzés – választási lehetőségek és a követendő út, COM(2011) 680 végleges.

³⁹ Lásd: COM(2012) 286 final.

- meg kell erősíteni a bevált gyakorlatok cseréjét és a bűnüldöző hatóságok képzését;
- a moldovai hatóságokkal való együttműködés megerősítése a jövedéki termékek tiltott kereskedelmének felszámolása érdekében.

5. - HORIZONTÁLIS KÉRDÉSEK

A Moldovai Statisztikai Hivatal és a Dnyeszter-melléki régió *de facto* hatóságai által szolgáltatott szám adatok szerint 2011-ben a Moldovai Köztársaság teljes lakossága körülbelül 4 075 000 fő volt.

5.1. Kisebbségek

5.1.1. Jelenlegi helyzet

A kisebbségek megkülönböztetés elleni védelmét az alkotmányban és a büntetőjogban, polgári jogban és közigazgatási jogban külön rendelkezések garantálják. A kisebbségek jogai tovább erősödtek a megkülönböztetés elleni törvény május 25-i elfogadását követően⁴⁰.

A moldovai hatóságok által szolgáltatott információk szerint a Moldovai Köztársaságban a következő etnikai kisebbségek élnek: 311 902 ukrán, 236 087 orosz, 131 811 gagauz, 68 928 bolgár és 14 202 roma⁴¹.

A moldovai alkotmány értelmében elismerik a Gagauz Autonóm Területi Egységet és támogatják annak politikai, társadalmi és kulturális jogait, ideértve lakosainak arra vonatkozó jogát, hogy közigazgatási ügyekben a gagauz nyelvet használják.

Emellett a Moldovai Köztársaság nyelvekre vonatkozó szabályozása liberális, az oroszul beszélőknek (ideértve az orosz kisebbség mellett a moldovai etnikai többség és az ukrán etnikai kisebbség jelentős részét is) jogot biztosít a hivatalos információk orosz nyelven való eléréséhez, és lehetőséget biztosít arra, hogy orosz nyelvű oktatásban részesüljenek.

Ilyen általános háttér mellett a kisebbségi problémák nagyrészt a roma közösség problémáira korlátozódnak. A moldovai kormány vállalta, hogy ezeket aktívan kezeli azáltal, hogy az UNICEF és az Európa Tanács segítségével roma közösségi közvetítőket nevez ki, és megvalósítja a romák támogatásáról szóló, 2011–2015-re vonatkozó cselekvési tervét, amelyre az ország középtávú költségvetési keretén belül külön költségvetést különítettek el.

5.1.2. A legfontosabb lehetséges hatások

A moldovai kormányról általában – többek között a szakosodott helyi civil társadalmi szervezetek is – úgy tartják, hogy komoly erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy gyorsan javítson a Moldovai Köztársaságnak az etnikai kisebbségekkel, különösen a roma kisebbséggel való bánásmódot illető korábbi megítélésén. Az egyenlőség biztosításáról szóló törvény 2012. május 25-i elfogadása további garanciákat nyújt e tekintetben. 2012 júniusában

⁴⁰ Az egyenlőség biztosításáról szóló törvényt 2012 májusában fogadták el. Lásd: COM(2012) 348 final.

⁴¹ A 2004-es népszámlálás szerint 12 271 roma (vagy 14 202 roma – az adatok nem következetesek az elérhető forrásokban) él az országban. A Moldovai Köztársaság hatóságai azonban elismerik, hogy nehéz megbecsülni a pontos számot, mivel a roma etnikai származást gyakran nem vallják be hivatalosan. A roma közösségek vezetői magasabb számokat említenek.

munkaszinten ütemtervet fogadtak el (ez a jelenleg módosítás alatt álló emberi jogi cselekvési terv részét képezi majd), amelynek célja, hogy irányt mutasson a fent említett törvény alkalmazása terén, valamint 2012. július 5-én kormányrendelet útján egyenlőségi tanácsot hoztak létre, amelyhez a megkülönböztetés áldozatai fordulhatnak majd. Ezért várható, hogy a vízumliberalizáció összefüggésében a kisebbségi problémák nem gyakorolnak jelentős hatást a migrációs és biztonsági helyzetre. Ezenkívül, ahogyan korábban jeleztük (lásd fent a 4. pontban), a bűnszervezetek létrejötte és együttműködésének a Moldovai Köztársaságban is inkább a nyelv az alapja, nem pedig az etnikai származás.

A fenti értékelés alapján a következő intézkedéseket kell megfontolni:

A Moldovai Köztársaságnak, a vízumliberalizációról szóló cselekvési tervnek megfelelően:

- a 2011–2014-re vonatkozó emberi jogi cselekvési terve végrehajtásának folytatása, és további törekvés arra, hogy a nemzetközi közösséget bevonja a kisebbségek problémáinak megoldásába;
- a megkülönböztetés-ellenes jogszabályok hatékony végrehajtásának biztosítása az európai és nemzetközi normákkal összhangban, elsősorban átfogó iránymutatások kiadásával és egyenlőségi tanács működtetésével;
- pénzügyi erőfeszítéseinek fenntartása a romák támogatásáról szóló, 2011–2015-re vonatkozó cselekvési terv hatékony és következetes végrehajtása érdekében.

5.2. A Dnyeszter-melléki régió

5.2.1. Jelenlegi helyzet

A Moldovai Köztársaság alkotmányos hatóságai nem rendelkeznek tényleges ellenőrzéssel a Dnyeszter-melléki szakadár régió („Dnyeszter-mellék”) és az ukrán–moldovai határ középső része felett. A tiraszpoli *de facto* hatóságok úgy tekintik, hogy a Dnyeszter folyót mint határvonalat az ő határhoz tartozóknak és vámügyi ellenőrzésük kell ellenőrizniük, akik az úgynevezett biztonsági (puffer-) zónában lévő helyeken teljesítenek szolgálatot. Chişinău és a nemzetközi közösség, amely nem ismerte el a Dnyeszter-melléki régió függetlenségét, a Dnyeszter folyót a rendőrség által ellenőrzött belső közigazgatási határnak tekinti. Adózási okokból moldovai vámügyi ellenőrzés is teljesítenek szolgálatot a belső közigazgatási határ mentén⁴².

A jelenlegi helyzet további akadályokat állít az ellenőrzések hatékony és eredményes végrehajtása elé. A Moldovai Köztársaság hatóságai számára jelentős kihívást jelent azon külföldiek ellenőrzése, akik a Dnyeszter-melléki régióon keresztül lépnek be a Moldovai Köztársaságba vagy lépnek ki onnan. Konkrétan a belső vámellenőrzési pontok rendőri

⁴² Jelenleg a Dnyeszter jobb partján a 411 km hosszú határvonalon 20 ellenőrzőpont található. Ezek fő célja, hogy rendőrségi és vámügyi ellenőrzést gyakoroljanak az utasok és áruk mozgása felett. Az ellenőrzéseket a vámhatóság és a Moldovai Köztársaság Belügyminisztériuma végzi. A Dnyeszter-melléki régiót szegélyező közigazgatási határon 16 nemzetközi határ-ellenőrzési pont és 11 rendőrségi ellenőrzési pont található, amelyek interneten kapcsolódnak az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó adatbázisához (SLTD). Van 14 belső vámellenőrzési pont is, amelyek közül kettő a vasúti közlekedéshez kapcsolódik, és nem áll összeköttetésben az Interpol említett adatbázisával. Jelenleg tervezik, hogy közös moldovai és ukrán határ-ellenőrzési pontokat hoznak létre a határ középső része mentén (ukrán területen). A első közösen működtetett határ-ellenőrzési pontot 2012 januárjában nyitották meg Rososhany és Briceni között, alkalmazva a két ország partnerszolgálati közötti jegyzőkönyvet.

személyzete nem rendelkezik nyilvántartással a külföldiekéről, és nehézséget okoz számukra a külföldiek útlevelének ellenőrzése és annak eldöntése, hogy jogosultak-e belépni a Moldovai Köztársaság területére (a vízumrendszer tiszteletben tartása). A Dnyeszter folyó jobb és bal partjának rendőrségi képviselői által 2010 júliusában aláírt együttműködési megállapodás alapján Chişinău és Tiraszpol információkat cserélnek a körözött személyekről és a mindkét parton lakóhellyel rendelkező személyek büntetett előéletéről.

A Belügyminisztérium reformja, a határrendőrség létrehozása, valamint a Moldovai Köztársaság államhatáráról szóló törvény 2012. július 1-i hatálybalépése⁴³ valószínűleg pozitív hatást fog gyakorolni a fennálló helyzetre. A moldovai hatóságok tervet dolgoztak ki a Dnyeszter-melléki régión keresztül zajló migrációs áramlások ellenőrzésére. Emellett a moldovai–ukrán határ Dnyeszter-melléki részén a vámellenőrzéseket a Moldovai Köztársaság megbízásából és vele kapcsolatban Ukrajna végzi, alkalmazva a két ország közötti, a közös vámrendszerről szóló 2005. évi megállapodást (amelyet az EUBAM segítségével hajtanak végre).

2012. január óta a vámügyekben folyó együttműködést elkezdték kiterjeszteni más határellenőrzésekre is. Egy kísérleti „közös működtetett határ-ellenőrzési pontot” hoztak létre a Moldovai Köztársaság északi részén, Rososhany és Briceni között. Ezt a kísérletet fokozatosan kiterjesztik a közös határon lévő más határ-ellenőrzési pontokra is abból a célból, hogy a közös határ Dnyeszter-melléki részén lehetővé váljon a vegyes moldovai–ukrán határőrizeti (határrendőrségi) és vámügyi csoportok általi közös határellenőrzés.

Ezenkívül az EUBAM segíti a moldovai hatóságokat abban, hogy a kockázatelemzésen és hírszerzésen alapuló tevékenységekre helyezett nagyobb hangsúly révén fokozzák a mobil egységek használatát. A moldovai hatóságok kifejezték, hogy készek végrehajtani az EUBAM ajánlásait, és 2012. július 1. óta határrendőrséget hoztak létre, hogy az határellenőrzéseket végezzen a Dnyeszter menti belső közigazgatási határon.

Ami az **okmánybiztonságot** illeti, a moldovai hatóságok által szolgáltatott legfrissebb adatok szerint a Moldovai Köztársaság Dnyeszter-melléki régióban élő 229 489 állampolgára számára állítottak ki moldovai útlevelet, amelyek közül 175 764 útlevél még mindig érvényes (azaz nem járt le). 2012 első három hónapjában a chişinăui hatóságok 2 722 biometrikus útlevelet állítottak ki a Moldovai Köztársaság Dnyeszter-melléki régióban élő állampolgárai számára. Az Információs Technológiai és Távközlési Minisztérium az Igazságügyi Minisztériummal és a Belügyminisztériummal együttműködve átfogó jogi keretet dolgozott ki a Dnyeszter-melléki régióból származó személyeknek az első nyilvántartásba vétel alkalmával a családtagokra és rokonokra vonatkozó kiegészítő információk (a szülők személyi okmányai, házassági anyakönyvi kivonatok és egyéb okmányok) alapján történő azonosítására vonatkozó eljárásokra⁴⁴.

Ezenkívül Sevcsuk „elnök” Dnyeszter-melléki régióban való megválasztása (2011. december) óta újraindították a személyi jogállással foglalkozó kétoldalú bizalomépítési munkacsoport munkáját a jövőbeli információcsere megkönnyítése céljából. Jelenleg a nemzeti nyilvántartó hatóság különleges intézkedéseket alkalmaz a Dnyeszter-melléki régió lakosai állampolgárságának megerősítésére, és számukra térítésmentes hozzáférést biztosít a nemzeti személyazonosító igazolványokhoz, az állampolgárságról szóló, 2000. június 2-i módosított törvénnyel, valamint a Dnyeszter-melléki régió körzeteiben élők állampolgárságának megerősítésére és a népesség nyilvántartására vonatkozó biztonsági intézkedésekről szóló

⁴³ Lásd: COM(2012) 348 final.

⁴⁴ Lásd: COM(2012) 348 final.

2005. szeptember 9-i kormányhatározattal összhangban⁴⁵. Emellett a Chişinău és Tiraszpol között a büntetőügyek terén aktív együttműködés folyt, és ez továbbra is így marad.

5.2.2. A legfontosabb lehetséges hatások

A Moldovai Köztársaság aktívan folytatja a Dnyeszter-melléki régióban tapasztalható helyzet megoldását. Chişinău és Tiraszpol a vízumliberalizációhoz kapcsolódó kérdésekben – köztük az emberi jogi kérdésekben – való együttműködést a bizalomépítő intézkedések és tevékenységek prioritásaként azonosította, amit megfelelően tükrözött a Dnyeszter-melléki konfliktus rendezéséhez kapcsolódó „5+2” tárgyalási formátum munkaprogramja is.

Addig is, amíg e fokozott együttműködés konkrét eredményeket ér el, a Chişinău által – egyes esetekben Ukrajnával együttműködésben – bevezetett ideiglenes intézkedések továbbra is egyértelműen meghatározott keretet biztosítanak az okmánybiztonság és a határbiztonság megvalósításához.

A fenti értékelés alapján a következő intézkedéseket kell megfontolni:

A Moldovai Köztársaságnak:

- a szomszédos országokkal, különösen Ukrajnával folytatott együttműködés fokozása;
- az EUBAM-mal folytatott együttműködés további fenntartása, és a mobil egységek használatának fejlesztésére és intenzívebbé tételére vonatkozó EUBAM-ajánlások végrehajtása⁴⁶;
- a tiraszpoli *de facto* hatóságokkal való jó együttműködés folytatása, amely lehetővé tenné a dokumentumok kiadásához és a bűnüldözési vonatkozásokhoz kapcsolódó információcserét;
- a lehetséges biztonsági és migrációs kihívások leküzdésére irányuló erőfeszítések fokozása, és az ellenőrzés javítását célzó megoldási lehetőségek keresése az „5+2” tárgyalási folyamat veszélyeztetése nélkül.

⁴⁵ Lásd: COM(2012) 348 final.

⁴⁶ Az EUBAM 2010. augusztus 6-i fehér könyve, amely kockázatelemzésen, a mobil egységek hírszerzésen alapuló tevékenységén (belföldi ellenőrzések) és a megfelelő chişinăui és tiraszpoli bűnüldöző szervek közötti együttműködési mechanizmuson alapuló ajánlásokat tartalmaz.