



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.8.2012
COM(2012) 443 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Eventuella effekter på migrationen och säkerheten inom Europeiska unionen till följd av
en framtida viseringsliberalisering
för Republiken Moldavien**

Preliminär bedömning

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Eventuella effekter på migrationen och säkerheten inom Europeiska unionen till följd av en framtida viseringsliberalisering för Republiken Moldavien

Preliminär bedömning

1 - INLEDNING

1.1. Bakgrund

Den 24 januari 2011 lade kommissionen fram handlingsplanen för viseringsliberalisering (nedan kallad *handlingsplanen*) för de moldaviska myndigheterna. Kommissionen rapporterar regelbundet till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av den. Den första lägesrapporten lades fram den 16 september 2011¹, och den andra den 9 februari 2012². Den 22 juni 2012 antog kommissionen en rapport till Europaparlamentet och rådet om Moldaviens genomförande av handlingsplanen³.

I enlighet med handlingsplanens metod uppmanades kommissionen också att genomföra ”en bredare bedömning av de eventuella effekterna på migrationen och säkerheten inom Europeiska unionen till följd av en framtida viseringsliberalisering för moldaviska medborgare som reser till EU”.

1.2. Metod

För att kunna genomföra denna bedömning kontaktade kommissionen de EU-organ och aktörer som det ansågs nödvändigt att samarbeta med, nämligen Europol, EU:s gränsövervakningsuppdrag för Moldavien och Ukraina (EUBAM), Frontex och Europeiska universitetsinstitutet – Centret för migrationspolitik. Den 12 oktober 2011 höll kommissionen ett möte som dessa organisationer deltog i. I januari 2012 lade Europol⁴, EUBAM⁵, Frontex⁶ och EUI⁷ fram sin bedömning av de eventuella effekterna på migrationen och säkerheten av en framtida viseringsliberalisering.

Ett bidrag inhämtades också från Moldavien vid mötet mellan högre tjänstemän den 7 oktober 2011. Moldaviens bidrag inkom i januari 2012. Frågan diskuterades vid mötet mellan högre

¹ Se SEK(2011) 1075 slutlig.

² Se SWD(2012) 12 slutlig.

³ Se COM(2012) 348 final.

⁴ De resultat som läggs fram i bidraget till Europol grundar sig på uppgifter som byrån har tillgång till. Bidraget utgör inte någon uttömmande bedömning av hotet från den moldaviska organiserade brottsligheten.

⁵ EUBAM:s bidrag var inriktat på analysen av situationen utmed den gemensamma gränsen mellan Moldavien och Ukraina.

⁶ Frontex specialiserade riskanalyser grundar sig på den gemensamma integrerade riskanalysmodellen. Genom Frontex nätverk för riskanalys (FRAN) har uppgifter samlats in från medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter och Frontex nätverk för riskanalys (EBRAN). Dessutom användes Frontex egna rapporter och uppgifter som insamlats under Frontex samordnade gemensamma insatser, offentligt tillgängliga statistiska uppgifter och underrättelser med öppen källkod.

⁷ Europeiska universitetsinstitutets slutsatser bygger på primära och sekundära kvalitativa uppgifter: expertundersökningen Delphi som genomfördes i december 2011, djupintervjuer med moldaviska invandrare i Tyskland, Italien och Polen samt intervjuer med potentiella invandrare i Moldavien samt en översyn av den rättsliga ramen.

tjänstemän den 27 februari 2012, varefter uppdaterade upplysningar inkom. Ett uppföljningsmöte med EU:s organ och berörda parter anordnades den 23 april 2012, varefter ytterligare kommentarer och information mottogs i maj och juni 2012, på grundval av vilka bedömningen kunde avslutas.

I detta sammanhang är det viktigt att betona att de inkomna bidragen inte nödvändigtvis pekar åt samma håll, och att den eventuella effekten av liberaliseringen av viseringsbestämmelserna för Moldavien enligt tillgängliga uppgifter och tidigare erfarenheter inte kommer att vara desamma för alla EU:s medlemsstater.

På grundval av de bidrag som inkommer är syftet med denna bedömning att identifiera **de viktigaste fenomenen och tendenserna** på områdena **migration, rörlighet och säkerhet** med avseende på Moldavien och de eventuella effekterna av ett viseringsfritt system. Däri fastställs även **åtgärder som bör övervägas** av Moldavien samt, i tillämpliga fall, av Europeiska unionen och dess medlemsstater.

Denna bedömning återspeglar läget i juni 2012. De resultat som presenteras i föreliggande rapport skulle behöva uppdateras efter de rättsliga, politiska och institutionella reformer som enligt handlingsplanen ska genomföras av Moldavien. Därför är denna bedömning främst en **preliminär överblick** över situationen så långt som handlingsplanen nu är genomförd. Situationen förväntas ändras och förhoppningsvis avsevärt förbättras när handlingsplanen genomförs. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att övervaka det gradvisa genomförandet av planen och lägga fram sina slutsatser i samband med den regelbundna rapporteringen till Europaparlamentet och rådet.

2 – NUVARANDE REGELVERK

2.1. Bakgrund

Syftet med dialogen om viseringar mellan EU och Moldavien är att bereda vägen för ett undantag från viseringskravet för kortare vistelser för moldaviska medborgare som reser till Schengenområdet. Sådana viseringsundantag kommer att regleras i rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav. Därvid är det viktigt att påminna om att kommissionen den 24 maj 2011 inkom med ett förslag till förordning från Europaparlamentet och rådet om ändring av rådets förordning (EG) nr 539/2001⁸. Det förslag som för närvarande diskuteras i Europaparlamentet och rådet går ut på att inrätta **en mekanism för tillfälligt upphävande av bestämmelsen om viseringsundantag** för ett tredjeland som förtecknas i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 539/2001 om det råder undantagstillstånd som föranleder brådskande åtgärder för att lösa de problem som drabbat en eller flera medlemsstater, och med beaktande av de övergripande effekterna av detta undantagstillstånd på Europeiska unionen som helhet.

Viseringsliberaliseringen ändrar inte de villkor för inresa och vistelse som fastställs i kodexen om Schengengränserna⁹ för kortare vistelse och i nationell lagstiftning för långvariga vistelser. Viseringsliberaliseringen innebär inte någon automatisk rätt till inresa och vistelse för moldaviska medborgare. Inte heller innebär det att kontrollerna av villkoren för inresa och vistelse slopas. Även om ett kortfristig viseringsfritt system infördes, skulle moldaviska medborgare ändå vara tvungna att, bl.a. genom uppvisande av bestyrkta

⁸ Se KOM(2011) 290 slutlig.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 13.4.2006, s. 1).

handlingar, motivera syftet med och villkoren för resan, samt deras avsikt att lämna en medlemsstats territorium innan den maximalt tillåtna vistelsetiden (90 dagar under en 180-dagarsperiod) har löpt ut. En viseringsliberalisering kommer ändå att minska förberedelsetiden och kostnaderna för resor till Schengenområdet.

Enligt handlingsplanen skulle bestämmelsen om viseringsundantag endast tillämpas för moldaviska medborgare som innehar **biometriska pass**, varför det inte utförts någon analys av de risker som sammanhänger med ett undantag från viseringskravet för innehavare av pass som inte är biometriska.

2.2. Viseringssystem som tillämpas av EU med avseende på Moldavien

För närvarande är moldaviska medborgare skyldiga att inneha visering, med undantag för vissa begränsade personkategorier, som är undantagna från denna skyldighet enligt avtalet om förenklade viseringsförfaranden eller nationell lagstiftning (exempelvis innehavare av diplomatpass och tjänstepass och civil personal inom den civila luftfarten). Utfärdanden av viseringar för kortare vistelse regleras i avtalet om förenklat utfärdande av viseringar och viseringskodexen.

Handlingsplanen för samarbetet mellan EU och Moldavien trädde i kraft den 1 januari 2008. Frågan om urkunds förfalskning togs regelbundet upp i gemensamma kommittén för övervakning av genomförandet av avtal om förenklade viseringsförfaranden. Moldavien har meddelat att landet utsett kontaktställen inom sin förvaltning för att medlemsstaternas konsulat snabbt ska kunna kontrollera äktheten i vissa kategorier av styrkande handlingar. Under den senaste mötet i den gemensamma kommittén om viseringslätnader i Chisinau den 23 maj 2012, där EU:s medlemsstater deltog, konstaterade kommissionen att avtalet på det hela taget genomförts på ett tillfredsställande sätt.

Vad gäller antalet viseringar för kortare vistelse som Schengenstater utfärdat i Moldavien, uppgick antalet under 2008 till 28 911 viseringar för kortare vistelse, under 2009 till 33 820, under 2010 till 45 612 och under 2011 till 49 296. Under 2008 avslogs 12,1 % av ansökningarna om visering för kortare vistelse. Under 2009 uppgick andelen till 10,15 % under 2010 till 11,43 % och under 2011 till 9,7 %. Dessa andelar är större än det totala genomsnittet för viseringsavslag som uppgick till 6,68 % (under 2009), 5,79 % (under 2010) och 5,5 % (under 2011).

Vad gäller antalet **nationella viseringar för kortare vistelse som Bulgarien, Rumänien och Rumänien utfärdat** i Moldavien, uppgick antalet nationella viseringar för kortare vistelse till följande: 2009 var antalet 31 657 till Bulgarien, 65 042 till Rumänien och till 900 Cypern; 2010 var antalet 40 898 till Bulgarien, 92 556 till Rumänien och 539 till Cypern; 2011 var antalet 50 209 till Bulgarien och 50 836 till Rumänien. Uppgifter saknas för Cypern för 2011. Under 2009 var andelen viseringsansökningar som avslagits 7,49 % (Bulgarien), 4,45 % (Rumänien) och 1,52 % (Cypern). Under 2010 var andelen viseringsansökningar som avslagits 1,30 % (Bulgarien), 6,89 % (Rumänien) och 7,39 % (Cypern). Under 2011 var andelen viseringsansökningar som avslagits 0,58 % (Bulgarien) och 7,61 % (Rumänien). Uppgifter saknas för Cypern för 2011.

Enligt uppgift från vissa medlemsstater var det främsta skälet till avslag under 2011 att syftet med vistelsen och villkoren för den inte motiverats, eller att syftet saknat trovärdighet samt att de sökande inte på ett övertygande sätt kunnat motivera varför de ville återvända till Moldavien.

Ett ändrat avtal om förenklade viseringsförfaranden mellan EU och Moldavien undertecknades den 27 juni 2012.

2.3. Återtagandeavtalet mellan EU och Moldavien och den återtagandeordning som tillämpas av Moldavien

Återtagandeavtal mellan EU och Moldavien

Återtagandeavtalet mellan EU och Moldavien möjliggör på ömsesidig grund ett snabbt och förenklat återvändande för migranter som olagligen tagit sig till EU, vilket i sig bidrar till att minska risken för olaglig migration mellan Moldavien och EU. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 2008. Moldavien har sålunda godtagit och börjat fullgöra skyldigheter och villkor för återtagande av medborgare som inte uppfyller, eller inte längre uppfyller, de villkor som gäller inresa till eller vistelse på medlemsstaternas territorium, eller som gäller tredjelandsmedborgare och statslösa personer som olagligen och direkt rest in på medlemsstaternas territorium efter att ha vistats på eller transiterat genom Moldaviens territorium, eller som innehar en visering eller ett uppehållstillstånd som utfärdats av Moldavien.

Medlemsstaterna rapporterar regelbundet om det överlag tillfredsställande genomförandet av återtagandeavtalet mellan EU och Moldavien. Detta har bekräftats vid mötena i den gemensamma återtagandekommittén, där båda sidor utbyter information om genomförandet och där hittills inga särskilda problem tagits upp. Under det senaste mötet i den gemensamma kommittén om viseringslättnader i Chisinau den 23 maj 2012, där EU:s medlemsstater deltog, konstaterade kommissionen att avtalet på det hela taget genomförts på ett tillfredsställande sätt.

Moldavien har vidare ingått bilaterala genomförandeprotokoll enligt återtagandeavtalet mellan EU och Moldavien. Genomförandeprotokollet har trätt i kraft med avseende på Österrike, Tjeckien, Estland, Tyskland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien. Förhandlingar med Bulgarien, Italien, Polen och Nederländerna (som också förhandlar åt Belgien och Luxemburg) har också avslutats. Förhandlingar pågår med Cypern, Portugal och Spanien. När synpunkter väl har inkommit från Finland, Irland, Sverige och Förenade kungariket kan förhandlingar inledas också med dessa länder.

Både Danmark och Schweiz har ingått återtagandeavtal med Moldavien.

Moldavien har gjort tydliga framsteg på området, och landets stora ansträngningar i detta avseende bör fortsätta med sikte på en snabb avrundning av de kvarvarande samtalen med medlemsstaterna.

Återtagandeordning som tillämpas av Moldavien

Utöver återtagandeavtalet med EU har Moldavien redan slutit eller inlett förhandlingar om återtagandeavtal med flera tredjeländer. Återtagandeavtal finns redan med Norge, Ukraina och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien. Moldavien har undertecknat återtagandeavtal med Serbien, Bosnien och Hercegovina och Montenegro. Förhandlingar pågår med Turkiet, Ukraina (för att ersätta 1977 års återtagandeavtal), Albanien, Ryska federationen och Azerbajdzjan och kan inom kort också inledas med Libanon. Moldavien bör överväga att inleda förhandlingar om återtagandeavtal också med andra viktiga gränsländer som i hög grad utnyttjas för transit samt med ursprungsländerna för denna typ av migration.

2.4. Avtalet om lokal gränstrafik Rumänien–Moldavien

Avtalet om lokal gränstrafik Rumänien–Moldavien trädde i kraft i oktober 2010. Enligt kommissionens andra rapport om genomförande och tillämpning av den ordning för lokal

gränstrafik som inrättas genom förordning (EG) nr 1931/2006¹⁰ är avtalet om lokal gränstrafik Rumänien–Moldavien helt förenligt med förordningen om lokal gränstrafik.

2.5. Återtagandeordning som tillämpas av Moldavien

Länder vars medborgare är undantagna från kravet på visering för inresa till Republiken Moldavien högst 90 dagar är Europeiska unionens samtliga medlemsstater, Kanada, Heliga stolen, Island, Japan, Monaco, Andorra, Liechtenstein, Norge, San Marino, Israel, Schweiz, Förenta staterna, Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Ryska federationen, Tadzjikistan, Ukraina och Uzbekistan.

Skyldigheten att ansöka om visering har hävts för innehavare av diplomat- och tjänstepass från Albanien, Brasilien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Montenegro, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Peru, Serbien, Turkiet och Vietnam (för vistelser upp till 90 dagar) och Kina, Iran och Turkmenistan (för vistelser upp till 30 dagar).

Förhandlingar om ett eventuellt system för viseringsfria resor har redan inletts med Chile, Mexiko, Serbien och Turkiet.

3 – MÖJLIGA MIGRATIONSEFFEKTER AV FRAMTIDA VISERINGSLIBERALISERINGAR

3.1. Nuvarande situation

Migrationsströmmarna i allmänhet

Republiken Moldavien är ett av de länder som är mest beroende av penningöverföringar från utlandet (landet innehar fjärde platsen i rangordningen av penningöverföringarnas andel av BNP¹¹) och därmed av migrerande arbetskraft. Utvandring uppfattas som en betydande möjlighet att tjäna sitt uppehälle.

De viktigaste målen för moldaviska invandrare är OSS-länderna (främst Ryssland) och EU:s medlemsstater. Turkiet, USA, Kanada och Israel är också viktiga mål. Inom EU är de viktigaste bestämmelseländerna Italien, Spanien, Portugal, Tyskland, Rumänien, Tjeckien och Grekland¹².

Enligt uppgifter från Eurostat har antalet moldaviska medborgare registrerade i EU:s medlemsstater ökat kontinuerligt från 89 033 år 2006 till 190 857 år 2011. Denna ökning kan till betydande del bero på legaliseringsprogram i olika medlemsstater och genomförandet av 2011 års arbetskraftsavtal med Italien. Därför bör denna progressiva ökning av antalet migranter kanske inte nödvändigtvis betraktas som en indikation på faktiska öknings av migrationsströmmarna från Moldavien. Indikatorer om utfärdade viseringar, passagerarströmmar, nekad inresa, användning av falska handlingar, olaglig vistelse och olaglig gränspassage skulle föranleda en tämligen stabila eller endast måttligt ökande migrationsströmmar av medborgare från Moldavien till EU.

Såsom framgår ovan är OSS-länderna ett viktigt mål för moldaviska invandrare. Det finns tre stora olikheter bland de faktorer som ligger till grund för valet mellan OSS och EU som resmål:

¹⁰ Se KOM(2011) 47 slutlig.

¹¹ Definitionen av migrerande som tillämpas av Republiken Moldavien till att beräkna penningöverföringar är tämligen generös – den beaktar vistelser på sex månader eller mer, medan de flesta länder i sina beräkningar utgår från vistelser på minst tolv månader.

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

- **Inresevillkoren:** Kostnaderna för resor till OSS-länderna är lägre och formaliteterna begränsade (viseringsfrihet).
- **Skäl till arbetskraftsinvandring (incitament):** De som väljer OSS-länderna har ofta ingen möjlighet att få visum till EU och påverkas i större utsträckning av negativa incitament i Moldavien (exempelvis fattigdom och otillräckliga sysselsättningsmöjligheter), medan de som väljer EU i högre grad lockas av migrationsnätverken i bestämmelseländerna. Andra moldavier som redan finns i EU har stor betydelse för potentiella migranternas val av strategi, eftersom deras erfarenheter möjliggör en bedömning av vilka kostnader, risker och vinster en förlängd vistelse kan ge. Frontex uppskattar att 75 % av Moldaviens invandrare redan har en inkomstbringande verksamhet som väntar på dem vid ankomsten till bestämmelselandet. Kort sagt tenderar arbetsinvandringen till OSS-länder att vara mindre planerad och mer styrd av akuta behov, medan migrationen till EU:s medlemsstater i högre grad styrs av både rådgivning och möjligheter.
- **Migrationens varaktighet:** Eftersom resekostnaderna och riskerna för oegentligheter är förhållandevis låga i OSS-länderna, är migrationen dit av helt säsongsbunden karaktär. På grund av att riskerna i samband med återinresan och resekostnaderna är högre i samband med en eventuell illegal inresa, lämnar de flesta Moldavien för EU under längre perioder. Ett betydande antal av dem avser att etablera sig i bestämmelselandet redan när de beslutar sig för att migrera. Migrationen till OSS-länderna är därför främst cirkulär, medan migrationen till EU med större sannolikhet kommer att vara varaktig.

Enligt Eurostats officiella uppgifter om uppehållstillstånd, är arbetskraftsinvandrarna från Moldavien till EU främst kvinnor (under 2010 utfärdades 24 845 uppehållstillstånd till kvinnor som avsåg att utföra lönearbete jämfört med 8 298 till män¹³). Männerna dominerar i flera medlemsstater, tydligast i Polen och Portugal. Moldaviska medborgare arbetar främst i hushålls-, jordbruks- och byggsektorn, med endast ett fåtal invandrare på högt kvalificerade poster. Enligt Moldaviens myndigheter är moldaviska invandrare ganska unga, i åldrarna 20–49 år¹⁴. Andelen invandrare med högre utbildning var 10 procent under 2010 och tenderar att öka.

Reguljära passagerarströmmar

Antalet passagerare som lämnar Republiken Moldavien har ökat stadigt under de senaste åren, både vid land- och luftgränserna. Vid luftgränserna rapporterades 426 129 passagerare under 2009, 481 231 under 2010 och 421 459 under de första tre kvartalen 2011. Vid landgränsen med Rumänien, rapporterades 1 078 024 passagerare under 2009, 1 922 753 under 2010 och 1 712 710 under de första tre kvartalen 2011¹⁵.

Olaglig migration

Under 2010 varierade avslagen på viseringar för kortare vistelse mellan Schengenländerna, från 23 % i Tjeckien till 5,3 % i Tyskland. Under 2011 fanns den största andelen avslagna ansökningar i Italien (14,1 %) och den lägsta i Tyskland (6,41 %). Den genomsnittliga andelen avslag på ansökningar om visering för kortare vistelse var 9,7 % under 2011 (en

¹³ Uppgifter från 14 medlemsstater.

¹⁴ Fullständiga socioekonomiska uppgifter finns på <http://www.carim-east.eu/database/demographic-and-economic-module/?search=1&fromto=from&cmct=Republic of Moldova&nocmct=European+Union>

¹⁵ Uppgifter sammanställda av Frontex. Passagerarströmmarna från Moldavien omfattar alla nationaliteter som lämnar landet.

minskning från 11,43 % under 2010 och 10,15 % under 2009), men förblir högre än genomsnittet inom Schengenområdet (5,5%) (se även ovan under avsnitt 2.2).

Under 2009 lämnade de två medlemsstater som inte ingår i Schengensamarbetet, nämligen Bulgarien och Rumänien, avslag på 7,49 % respektive 4,45 % av de nationella ansökningarna om visering för kortare vistelse. Under 2010 utgjorde avslagen 1,3 % för Bulgarien och 6,89 % för Rumänien och 2011 utgjorde de 0,58 % för Bulgarien och 7,61 % för Rumänien (se även ovan under avsnitt 2.2).

Under 2011 konstaterades det att 3 435 moldaviska medborgare vistades olagligt i EU, vilket var 15 % färre än samma period 2010, och 1 571 moldaviska medborgare förvägrades inresa vid EU:s yttre gränser, vilket var 7 % färre än samma period 2010 (se tabellen nedan).

Indikatorer från Frontex nätverk för riskanalys avseende moldaviska medborgare							
	2009	% totalt i EU	2010	% totalt i EU	2011	% totalt i EU	% förändring 2011 jämfört med 2010
Olaglig vistelse	4.182	1,0 %	4.023	1,1 %	3.435	1,0 %	-15 %
I landet	3.452	1,0 %	3.149	1,1 %	2.331	0,8 %	-26 %
Vid gränsen (vid utträde)	730	1,0 %	874	1,5 %	1.104	1,6 %	26 %
Nekad inresa	1.866	1,7 %	1.690	1,6 %	1.571	1,3 %	-7,0 %
Mark	1.582	3,0 %	1.427	2,6 %	1.360	2,3 %	-4,7 %
Luft	260	0,5 %	232	0,5 %	200	0,4 %	-14 %
Hav	24	0,5%	31	0,6%	11	0,1%	-65%
Utfärdade beslut om återvändande	:	<i>Ej tillämpligt</i>	:	<i>Ej tillämpligt</i>	1.463	0,6 %	<i>Ej tillämpligt</i>
Faktiska återvändanden	:	<i>Ej tillämpligt</i>	:	<i>Ej tillämpligt</i>	2.012	1,4 %	<i>Ej tillämpligt</i>

Källa: Uppgifter från Frontex nätverk för riskanalys av den 7 maj 2012

Enligt Frontex, tar sig de flesta invandrare från Moldavien in via **landgränsen**, främst på grund av lägre kostnader och mindre risk för avvisning. För närvarande är risken att vägras inresa vid de yttre luftgränserna betydligt högre än vid de yttre landgränserna. De flesta invandrare som olagligen tar sig in i EU gör det via vanliga gränsövergångsställen och enligt de förfaranden som tillämpas där, varefter de stannar kvar sedan viseringen löpt ut.

Rapporter från flera medlemsstater visar att i fallet Moldavien är **olaglig gränspassage endast en marginell företeelse** (213 olagliga gränspassager som konstaterats vid huvudavsnitten av EU:s yttre landgräns under de tre första kvartalen 2011). Jämförelser med år 2010 visar dessutom en betydande nedgång på 34 % av antalet upptäckta olagliga

gränspassager. Därför är det inte förvånande att andelen moldaviska medborgare av det totala antalet olagliga passager vid EU:s gränsövergångar förblev mycket lågt under 2011.

Frontex kan konstatera att trenden är en konstant nedgång i antalet upptäckter av olagliga gränspassager för moldaviska medborgare. Dessutom är det ofta samma personer som passerar gränsen illegalt vid flera tillfällen.

Enligt Frontex har antalet moldaviska medborgare som ertappats med **falska resehandlingar** stadigt minskat sedan 2009 (174 under 2009, 114 under 2010 och 45 under de första tre kvartalen 2011). De vanligaste fallen är de med förfalskade rumänska identitetskort. Europol nämner såväl förfalskade italienska ID-kort och uppehållstillstånd som spanska uppehållstillstånd (se även avsnitt 4 nedan). Enligt uppgifter från de moldaviska myndigheterna har antalet fall av falska identitet och falska dokument för moldaviska medborgare minskat.

Asyl

Enligt Eurostat är antalet asylansökningar från moldaviska medborgare i EU lågt och sjunkande (1 110 asylansökningar år 2009 och 735 asylansökningar under 2010 och 602 under 2011). Antalet slutliga positiva beslut om ansökningar om internationellt skydd som lämnats in av moldaviska medborgare i EU:s medlemsstater har också minskat (25 under 2009, 20 under 2010 och 15 under 2011). Enligt uppgifter som samlats in av Frontex ansöker de flesta moldavier om asyl i Österrike sedan deras olagliga vistelse har upptäckts.

Enligt uppgifter från de moldaviska myndigheterna är antalet asylsökande i Moldavien relativt lågt (60 ansökningar under 2011, 90 under 2010 och 50 under 2009). Under 2011 beviljades tre personer flyktingstatus och tjugo personer (dessutom statslösa) erhöll humanitärt skydd.

Lagliga migrationsströmmar

Antalet moldaviska medborgare som är lagligen bosatta i EU:s medlemsstater har ökat under de senaste åren (129 642 under 2008, 166 977 under 2009 och 184 501 under 2010). Uppgifter som samlats in av Eurostat visar att det största antalet uppehållstillstånd lämnas för att en person ska kunna utföra en avlönad syssla och den näst största kategorin är tillstånd som lämnas på grund av familjeåterförening, och tendensen är stigande.

Upphållstillstånd som levereras för första gången för moldaviska medborgare					
	Utbildning	Avlönad syssla	Familjeskäl	Andra skäl	Totalt
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

Källa: EUROSTAT

Enligt uppgifter som samlats in av Europeiska universitetsinstitutet uppfattar de högkvalificerade invandrare som redan befinner sig i EU inte viseringsreglerna som ett problem för sig själva, utan snarare för deras **familjer och försöken att upprätthålla familjebanden**. Invandrare, även högkvalificerade, och turister känner i allmänhet inte till sina rättigheter (t.ex. rätten att överklaga avslag på viseringsansökningar) enligt avtalet om förenklade viseringsförfaranden och viseringskodexen. Olika metoder i genomförandet av

bestämmelserna om förenklade viseringsförfaranden vid konsulaten i EU:s medlemsstater är en av de främsta orsakerna till oro bland högkvalificerade moldaviska invandrare och deras familjer och spelar en roll när dessa väljer bestämmelseland. På samma sätt uppges väntetiden för beslut om viseringsansökningar, kostnaderna¹⁶ och pappersarbetet utgöra betydande hinder (avtalet om förenklat utfärdande av viseringar och viseringskodexen gäller endast korta vistelser och är inte tillämpliga på vistelser under längre tid, vilka regleras i nationell lagstiftning).

Enligt Europeiska universitetsinstitutets analys har viseringsreglerna slutligen en begränsande effekt på utbytet av **forskare och studenter**, som ofta inte har möjlighet att delta i konferenser eller utbyte på grund av avslag eller förseningar i samband med utfärdandet av viseringar. Detta begränsar möjligheterna till samarbete och utbyte av idéer mellan EU och Moldavien och kan vara kontraproduktivt för det arbete som EU utför för att stödja utvecklingen av landet och närma det till EU:s normer och standarder. Av samma skäl kan det också innebära utmaningar för **affärskontakter** och det ekonomiska utbytet.

3.2. Möjliga långtgående effekter

Migrationsströmmarna i allmänhet

Vid undersökningen av de effekter som främst kan uppstå till följd av liberaliseringen av viseringsbestämmelserna för migrationsströmmarna mellan Moldavien och EU, är det viktigt att betona att en liberalisering av viseringsbestämmelserna endast kommer att leda till en minskning av förberedelsearbetet och kostnaderna i samband med resor till EU. Arbetsinvandringen till EU eller Ryska federationen kommer sannolikt att förbli ett mycket attraktivt sätt för migranter att tjäna sitt uppehälle. Oavsett den ekonomiska och politiska utvecklingen i Ryssland, kommer EU:s medlemsstater troligen att förbli ett lockande alternativ för arbetskraftsinvandring, även om de skulle stå inför obefintlig eller mycket långsammare ekonomisk tillväxt. På samma sätt kommer efterfrågan på hushållsarbete i medlemsstaterna förmodligen inte att påverkas av eventuella framtida konjunkturedgångar. Europeiska universitetsinstitutet noterar att de demografiska realiteterna i Moldavien klart visar att **gruppen av migranter krymper**, då landet har Europas snabbast åldrande befolkning.

Som den moldaviska arbetskraftsinvandringen till Portugal visar¹⁷, är det troligt att vi fortsatt får se en självreglerande mekanism för arbetskraftsinvandring som innebär att både laglig och olaglig invandring ökar under perioder av starkare efterfrågan på arbetskraft och minskar när efterfrågan avtar. Därför kommer öppnandet av lagliga resvägar eventuellt att möjliggöra **mer cirkulära migrationsmönster bland de moldaviska medborgare som arbetar illegalt inom EU**. Europeiska universitetsinstitutet har noterat att samma tillsynsmekanismer fanns under 1990-talet, då medborgare i de centraleuropeiska länderna kunde resa utan visum till EU.

De uppgifter som samlats in av Europeiska universitetsinstitutet tyder på **en stundande ökning av de tillfälliga och kortsiktiga strömmarna** från Moldavien till EU. Detta gäller både vanliga resor (majoriteten) och de som görs med inriktning på korttidssysselsättning. Tidigare erfarenheter (t.ex. hävandet av viseringstvånget för medborgare i de centraleuropeiska staterna i mitten av 1990-talet eller deras anslutning till EU 2004) visar att

¹⁶ Det är viktigt att notera att priset för en Schengenvisering fortfarande är mycket högt för moldaviska medborgare, med hänsyn till den genomsnittliga inkomsten i landet. T.ex. under 2010 utgjorde de 35 euro som en visering kostar ungefär 34 % av den genomsnittliga månadsinkomsten. Därtill kommer kostnaden för översättning av nödvändiga styrkande handlingar.

¹⁷ Analys utförd av Frontex.

undanröjandet av ett hinder för rörligheten leder till en ökning av migrationen som stabiliserats över tiden.

Ökningens storlek beror enligt erfarenheterna av den interna rörligheten efter EU:s senaste utvidgningar på ett antal faktorer, som utöver närheten och öppenheten även beror på förekomsten av invandrarnätverk, situationen på arbetsmarknaden i värdlandet, möjligheterna i hemmet eller konkurrensen från magneter utanför EU. Migrationsökningens karaktär kommer sannolikt att ändras, även om Europeiska universitetsinstitutet, med tanke på familjeåterföreningsmönstren i vissa medlemsstater (t.ex. Italien) inte utesluter en ökning av den permanenta migrationen. Det är svårt att förutsäga hur länge denna tillfälliga ökning kommer att pågå, eftersom den beror på flera faktorer såsom benägenheten att migrera, finansiella medel som avsätts för turism, det ekonomiska läget i Moldavien och i mottagarlandet.

Liberaliseringen av viseringsbestämmelserna kommer sannolikt inte att leda till någon förlängning av den period under vilken moldaviska migranter som vistas olagligt i EU stannar i hemlandet. Detta kan främst förklaras med bristen på semesterdagar och risken att förlora jobbet i EU. Inga effekter är att vänta på de cirkulära migrationsmönstren bland de moldaviska medborgare som med uppehållstillstånd vistas i EU, eftersom de inte ens enligt nuvarande regler behöver visum för återvändande från Moldavien till EU.

Reguljära passagerarströmmar

De reguljära passagerarströmmarna kommer troligen att öka, eftersom en liberalisering av viseringsbestämmelserna kommer att göra resor till EU både lättare och billigare.

Olaglig invandring

Migrationstrycket mot EU:s gränser kommer snarare att öka än minska om läget i Moldavien, trots landets snabba strukturella reformer och höga ekonomiska tillväxt (en årlig BNP-tillväxt på 7,1 % under 2010 och 6,4% under 2011), fortsatt utmärks av ekonomiska och sociala problem. Enligt EUBAM kommer omfattningen av den olaglig invandringen från Moldavien till EU:s medlemsstater **sannolikt att förbli oförändrad**. Sättet som det sker på, rutten och antalet invandrare som olagligen tar sig in i EU kan variera från år till år beroende på flera interna och externa incitament.

Förhållandet mellan risken att nekas inresa vid de yttre luftgränserna respektive vid de yttre landgränserna kommer troligen att förbli detsamma även om viseringskravet hävs. De flesta arbetskraftsinvandrare kommer också fortsättningsvis att välja inresa till EU via landgränsen och därefter flytta till bestämmelselandet.

I fråga om val av bestämmelseland kommer sannolikt de medlemsstater som har de största grupperna av moldaviska medborgare att också fortsättningsvis ta emot moldaviska migranter.

Enligt Frontex och Europeiska universitetsinstitutet skulle arbetskraftsinvandrare från Moldavien troligen stanna kvar längre än de tillåtna 90 dagarna under en sexmånadersperiod om de riskerade att förlora jobbet. För att undvika negativa konsekvenser efter att ha ertappats under en olaglig vistelse, väljer migranterna att oftare resa ut ur och sedan tillbaka in i EU (varvid användningen av falska inrese- och utresestämplar skulle kunna öka). Samtidigt visar både rörligheten inom OSS-länderna och de erfarenheter som gjordes av medborgare i vissa länder i Central- och Östeuropa under 1990-talet, att möjligheten till lagliga rundresor kan påverka beslutet att flytta fram och tillbaka under den föreskrivna tidsperioder. I själva verket kommer **viseringsfriheten** att erbjuda en möjlig **lösning på de juridiska problemen** för moldaviska medborgare som vistas olagligt i EU och som har fastnat där, förutsatt att den leder till mildrade konsekvenser om det i samband med utresan från EU upptäcks att viseringen löpt ut.

De organiserade brottsliga sammanslutningar som sysslar med människohandel och olaglig invandring kan anpassa sin verksamhet efter reglerna om viseringsfrihet och eventuellt också intensifiera den (se även avsnitt 4).

Om bestämmelserna om utfärdande av **identitets- och resehandlingar** och deras säkerhet inte tillämpas strikt (och detta gäller även biometriska pass som överensstämmer med ICAO:s normer), skulle enskilda individer och organiserade brottsliga sammanslutningar kunna försöka att utnyttja kryphålen.

Enligt EUBAM kommer Moldavien att bibehålla sin nuvarande position som transitland för illegal invandring till EU. EUBAM hävdar också viseringsliberaliseringen skulle kunna göra Moldavien mer attraktivt för migranter från OSS och de centralasiatiska länderna.

På grundval av ovanstående bedömning kan följande åtgärder övervägas:

Moldavien bör, i enlighet med handlingsplanen,

- fortsätta att stärka gränskontrollerna (inklusive riskanalys och övervakningsåtgärder) samt förebygga och bekämpa korruption vid gränsen, samt fortsätta att stärka samarbetet med EUBAM på alla områden som rör gränsförvaltning.
- fortlöpande anordna riktade informationskampanjer för att förtydliga vilka rättigheter och skyldigheter som gäller vid viseringsfria resor, samt upplysa om reglerna om tillträde till EU:s arbetsmarknad (bland annat genom EU:s invandringsportal) och den enskildes ansvar för ett eventuellt missbruk av rättigheter enligt gällande regler om viseringsfrihet.
- regelbundet delge EU:s myndigheter uppgifter om förlorade och stulna biometriska pass, särskilt genom användning av Interpols databas över förlorade och stulna resehandlingar.
- fastställa och tillämpa proportionerliga, effektiva och avskräckande påföljder för personer som dömts för försäljning eller utlåning av sina egna pass,
- stärka den rättsliga och institutionella ramen för det "civila registret" för att förhindra missbruk av namn- eller identitetsbyte i avsikt att erhålla ett nytt pass. Tydliga regler bör antas och tillämpas när det gäller namnändringar. Den rättsliga och institutionella ramen bör stärkas och inbegripa effektiva metoder för kontroll och spårbarhet.
- förebygga och bekämpa korruption på samtliga nivåer och områden.

EU och medlemsstaterna bör

- göra ytterligare insatser för att gradvis öka andelen resande vars biometriska data har kontrollerats av gränskontrollmyndigheterna i EU:s medlemsstater.
- satsa på nya it-lösningar för att beräkna den sammanlagda perioden för vistelsen kan införas vid samtliga gränsavsnitt med stora flöden av moldaviska medborgare i linje med principerna i meddelandet om smarta gränser.¹⁸
- se till att medlemsstaterna gör ytterligare ansträngningar för att förse kommissionen och berörda EU-organ med detaljerad statistik om genomförandet av återtagandeavtalen.

Andra relevanta åtgärder på EU- och medlemsstatsnivå omfattar:

- Harmonisering av bestämmelserna mot olaglig anställning av tredjelandsmedborgare, som inleddes genom direktivet om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.¹⁹
- Främjande av laglig invandring till EU.
- Fortsätta samarbetet med Moldavien för att skapa bättre sysselsättningsmöjligheter i landet.

¹⁸ Europeiska kommissionens meddelande om smarta gränser - möjligheter och vägen framåt, KOM (2011) 680 slutlig.

¹⁹ Direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009.

Asyl

Det finns ett antal relevanta frågor som måste övervägas för att bedöma effekterna av liberaliseringen av viseringsbestämmelserna för antalet asylansökningar, som den tidigare erfarenheten av västra Balkan har visat²⁰. I synnerhet den **svaga integrationen av minoritetsgrupper**, särskilt romerna med deras mycket begränsade tillgång till utbildning, bostäder, sysselsättning samt hälso- och sjukvård, kan öka deras benägenhet att missbruka asylsystemet i EU:s medlemsstater. Vidare har den omfattande politiska och ekonomiska marginaliseringen, det betydande gapet i inkomspotentialen jämfört med resten av samhället, den geografiska närheten till EU, de låga resekostnaderna och stödet i samband med asylansökningar i EU:s medlemsstater gjort asylsökandet till en attraktiv kortfristig migrationsstrategi för folkgrupper över hela västra Balkan. Finansiellt stöd till asylsökande som fått avslag kan också vara en viktig faktor.

I Moldavien finns det ett antal **etniska minoriteter**, bland vilka de mest framträdande är ukrainare, ryssar, gagauzer, bulgarer och romer (se avsnitt 5). Den gagauziska minoriteten fick 1994 sina rättigheter erkända och konstitutionellt garanterade genom en särskild oberoende ställning för den autonoma territoriella enheten Gagauzien. Även om den romska befolkningen i allmänhet är en missgynnad grupp när det gäller utbildning, sysselsättning, hälsa, levnadsvillkor och deltagande i beslutsprocessen, har de moldaviska myndigheterna visat sitt engagemang för att förbättra situationen för denna minoritet och gjort framsteg i stödet till och integrationen av den romska gemenskapen. En handlingsplan om stöd till romer 2011–2015 har antagits och genomförs för närvarande efter att i januari 2012 ha uppgraderats enligt internationella krav. Den romska gemenskapen har försetts med medlare som ska förhandla mellan myndigheter och minoritetsgrupper för att genomföra handlingsplanen och utöver detta medverka till att bättre integrera den romska minoriteten.

Även om det inte kan uteslutas finns det för närvarande **inget som tyder på en ökning av antalet ansökningar** från moldaviska medborgare efter viseringsliberaliseringen.

På grundval av ovanstående bedömning kan följande åtgärder övervägas:

Moldavien bör

- fortlöpande anordna riktade informationskampanjer för att förtydliga vilka rättigheter och skyldigheter som gäller vid viseringsfria resor, inklusive upplysningar rörande reglerna om tillträde till EU:s arbetsmarknad och ansvar för missbruk av rättigheter enligt gällande regler om viseringsfrihet.

EU och medlemsstaterna:

- bör ytterligare samordna medlemsstaternas politik om asylförfaranden, särskilt när det gäller förfarandenas längd, förmåner för asylsökande och eventuellt finansiellt återvändandestöd.

Laglig migration

Medan invandrare inom EU troligen kommer att resa något oftare till sina hemländer, kommer det **sannolikt inte att ske någon ökning av migrationsströmmarna** till EU från Moldavien. Inga effekter är att vänta på de cirkulära migrationsmönstren bland de moldaviska medborgare som har uppehållstillstånd i EU, eftersom de inte ens enligt nuvarande regler behöver visum för återvändande från Moldavien till EU. Tillgången till ekonomiska medel

²⁰ Övervakningsrapporter om läget i länderna på västra Balkan efter viseringsliberaliseringen SEK (2011) 659 slutlig och SEK (2011) 1570 slutlig.

(snarare än kravet på visering) kommer att vara den avgörande faktorn när moldaviska invandrare bestämmer sig för att resa hem.

Viseringsliberaliseringarna kommer att bidra till att stärka invandringens positiva effekter på utvecklingen, särskilt genom att lindra invandringens negativa sociala konsekvenser genom att underlätta **upprätthållandet av familjeband och kontakten med** Moldavien. Det kommer att minska de negativa konsekvenserna för familjerna som lämnas kvar, särskilt minderåriga och äldre då det blir lättare för dem att besöka den migrerande familjemedlemmen. Tillgången till finansiella medel kommer emellertid även fortsättningsvis att spela en viktig roll i det avseendet.

Viseringsliberaliseringen kommer att underlätta kortare resor, vilket gör EU **attraktivare för högkvalificerade migranter** av främst två skäl, nämligen lättare genomförbara familjebesök, vilket framgår ovan, och, mer allmänt, en positivare uppfattning av EU som mål.

En viseringsliberalisering skulle **ha en positiv effekt på utbyten mellan företag och deras verksamhet, forskning och innovation, samt rörlighet för studenter och forskare, med en långsiktig positiv effekt på ekonomin.**

4 – MÖJLIGA SÄKERHETSEFFEKTER²¹ AV FRAMTIDA VISERINGSLIBERALISERINGAR

4.1. Nuvarande situation

Enligt Europol är moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar redan närvarande och verksamma i minst nio av EU:s medlemsstater. Vissa av sammanslutningarna är involverade i välorganiserad brottslig verksamhet. De är kopplade till det rysktalande horisontella nätverket ”tjuvarnas brödraskap”. Andra är mindre, med begränsad operativ räckvidd och utan strukturerade förberedelser och övergripande strategi. Deras kopplingar till de organiserade brottsliga sammanslutningarna inom EU är begränsade. Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar förefaller inte ha någon viktig roll bland EU:s brottsliga sammanslutningar.

Det bör noteras att det, liksom för alla organiserade brottsliga sammanslutningar från f.d. Sovjetunionen, finns goda förbindelser mellan moldaviska sammanslutningar och dem från andra delar f.d. Sovjetunionen. Ibland fungerar de som mellanhänder mellan organiserade brottsliga sammanslutningar från f.d. Sovjetunionen och sammanslutningar som är verksamma inom EU. Därför finns det en tendens att klumpa ihop moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar med andra brottsliga sammanslutningar under rubriken ”rysktalande brottsliga sammanslutningar”.

Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar är verksamma inom flera av EU:s kriminella nav, enligt definitionen i Europols utvärdering av hotet från den organiserade brottsligheten från 2011²².

Enligt Europol är moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar särskilt aktiva inom följande inriktningar av den brottsliga verksamheten: människohandel, olaglig invandring, organiserad brottslighet mot enskild egendom, betalkortsbedrägerier, cigarettsmuggling och

²¹ Detta avsnitt är inriktat på den brottsliga verksamhet som eventuellt skulle kunna dra nytta av viseringsfriheten för moldaviska medborgare samt på en undersökning av de möjliga effekterna av viseringsliberaliseringen för organiserade kriminella grupper.

²² <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.
Märk: De moldaviska myndigheterna lämnade sitt bidrag till 2011 års Europolutvärdering i november 2011.

internetrelaterad brottslighet. Vissa av dessa uppgifter bekräftas av reaktionerna på "Operation Akkerman"²³.

i) Människohandel

Republiken Moldavien är **ett ursprungsland** och, i mindre mån, också ett transit- och mottagarland för sexuellt utnyttjande av kvinnor och flickor samt för utnyttjande av män, kvinnor och barn som arbetskraft²⁴. Moldaviska offer förefaller i stigande grad utnyttjas för tvångsarbete eller tvångstjänster, särskilt som sjuksköterskor, barnvakter och vårdare av familjemedlemmar eller åldringar. Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar ägnar sig huvudsakligen åt rekrytering av offer, främst för sexuellt utnyttjande inom EU. I vissa fall utnyttjar de offren själva. Människohandlarnas vanligaste metoder har inte förändrats på något uppenbart sätt under de senaste åren. Offren rekryteras främst genom bedrägligt handlande och ibland genom användning av våld²⁵.

Offren tvingas ofta betala för de nödvändiga handlingarna, allt från pass, identitetskort och viseringar till avtal med nattklubbsägare och sjukförsäkringar. Därigenom ökas deras skuld till den brottsliga sammanslutningen och utnyttjandet av dem förlängs. Organiserade brottsliga sammanslutningar utnyttjar i synnerhet legitima företagsstrukturer för att rekrytera och utnyttja offer inom EU.

Enligt uppgifter från de moldaviska myndigheterna har människohandeln statistiskt sett minskat: antalet registrerade fall har minskat från 243 under 2006 till 111 under 2011²⁶. Även antalet identifierade och hjälpta brottsoffer har, enligt uppgifter från Internationella organisationen för migration, sjunkit från 273 under 2007 till 98 under 2011²⁷. Antalet fall av handel med barn har också minskat från 61 ärenden under 2006 till 23 under 2011²⁸.

Enligt de uppgifter som lämnats av de moldaviska myndigheterna har flera brottsliga sammanslutningar som ägnar sig åt människohandel och därmed förknippad brottslighet identifierats och upplösts tack vare operativt spaningsarbete²⁹.

²³ "Operation Akkerman" är ett samarbetet mellan olika organ inom det gemensamma internationella gränskontrollarbete (nedan kallat *gränskontrollarbetet*) som bedrivs av EUBAM och Europol tillsammans med de moldaviska och ukrainska myndigheterna. I samband med två underrättelseledda operativa faser under 2011 – varav den andra ägde rum i september 2011 – beslagtogs sådant smuggelgods som cigaretter, alkohol och stulna fordon samtidigt som tullbedrägerier motsvarande 3,2 miljoner euro upptäcktes. Detta berodde också på att operationen var bättre organiserad för att främja en effektiv användning av underrättelser, inrätta arbetsgruppens funktioner som operativa grenar av gränskontrollarbetet, en betydande förbättring av kommunikationscentrets gränssnitt och en vidare förlängning av det stöd som lämnas av viktiga internationella aktörer.

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

²⁵ Offren kontaktas antingen direkt eller genom bemanningsföretag eller annonser. I regel erbjuds anställning utomlands som hemhjälp, barnvakt, servitris, lantarbetare och andra typer av legitim verksamhet som påstås vara välbetald jämfört med genomsnittslönen i Moldavien. Det förekommer också fall där offren faktiskt förs bort av människohandlare, men det är mindre vanligt. Sedan offren smugglats in i EU fräntas de sina handlingar, isoleras och berövas i stort sett sin rörelsefrihet. I och med att de inte talar det lokala språket och saknar möjligheter att bevisa sin identitet står offren hela tiden under kontroll av sina profitörer, och utsätts därmed för allvarliga kränkningar av sina grundläggande mänskliga rättigheter. I många fall söker offren hjälp genom sina kunder.

²⁶ Antal fall (dvs. brott som registrerats i de straffrättsliga och kriminaltekniska registren, vilka endast innehåller sådana fall som definierats som brottsliga handlingar enligt den definition i brottsbalken på grundval av vilken det straffrättsliga ärendet inleddes): **243 (2006), 251 (2007), 215 (2008), 185 (2009), 140 (2010), 111 (2011).**

²⁷ Antalet identifierade och hjälpta brottsoffer: 273 (2007) 158 (2008), 159 (2009) 139 (2010), 98 (2011).

²⁸ Antalet fall av handel med barn: 61 (2007) 47 (2008), 31 (2009) 21 (2010) och 23 (2011).

²⁹ Antalet brottsliga sammanslutningar: 39 (2006), 40 (2007), 29 (2008), 40 (2009), 22 (2010) och 40 (2011).

ii) Underlättande av olaglig invandring

Organiserade brottsliga sammanslutningar är också involverade i utnyttjandet av moldaviska migranter som inte reser in, vistas, bor eller arbetar lagligt i bestämmelselandet. Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar bedriver ett nära samarbete med liknande sammanslutningar i grannländerna, särskilt i Ukraina, genom att bistå varandra i fråga om transporter eller förfalskade handlingar. I samband med den olagliga invandringen från Moldavien har det rapporterats om användning av förfalskade italienska och rumänska identitetskort samt förfalskade italienska och spanska uppehållstillstånd (se även avsnitt 3).

Organiserade brottsliga sammanslutningar som underlättar olaglig invandring för moldaviska medborgare har aktiva medlemmar i Moldavien som är involverade i rekryteringen av kandidater för olaglig invandring. Medlemmar i moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar har också identifierats i Ukraina (där de är involverade i urkundsförfalskning och som vägvisare utmed gränsen mellan Ukraina och Ungern) och även i Rumänien (där de är involverade i förfalskning av identitetskort och pass). Lagliga företag utnyttjas enligt uppgift för att underlätta olaglig invandring.

iii) Narkotikasmuggling

Moldavien anses huvudsakligen vara en **transitväg** och enligt uppgift platsen för lagring och vidare förädling av kokain³⁰.

Enligt uppgifter från de moldaviska myndigheterna har den olagliga narkotikahandeln minskat från 2 144 straffrättsliga fall under 2007 till 1606 under 2011³¹.

Omfattningen av den nuvarande narkotikahandeln över gränsen mellan Moldavien och Ukraina under 2011 framgår av undersökningsresultaten³².

iv) Organiserad egendomsbrottslighet

Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar är involverade i olika former av organiserad egendomsbrottslighet. De är främst inriktade på att stjäla lastbilar, industri- och jordbruksfordon. De organiserade brottsliga sammanslutningarna är små (3 till 5 medlemmar), med elementära metoder och tillvägagångssätt (främst plötsliga gryningsräder, våldsanvändning och försök att hitta en mottagare sedan brottet har begåtts).

v) Smuggling av högt punktbeskattade varor

Tillsammans med Ukraina, och i allt högre grad med Vitryssland och Ryska federationen, är Moldavien bland de viktigaste ursprungsländerna för cigaretter som smugglats in i EU på senare år och denna trend förefaller vara stigande. Moldavien har länge varit känt som ursprungs- och transitland för inflödet av pirattillverkade cigaretter till EU och spelar en allt viktigare roll i detta avseende eftersom tobakspriset i många EU-länder stiger, särskilt i de medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 eller 2007. Cigaretter från Moldavien genomströmmar i allt högre grad de svarta marknaderna i EU:s medlemsstater. Därför antog

³⁰ Rysktalande fysiska personer med hemvist i Latinamerika skapar förutsättningar för och organiserar handeln med kokain inom EU och Ryska federationen. Ett betydande kokainbeslag ägde rum i juni 2010 i den ukrainska hamnstaden Odessa. Enligt konossementet, var avsändaren ett bolivianskt företag och lasten skulle skickas till ett privat företag i Moldavien.

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

³² Under 2011 beslagtogs i sammanlagt 60 fall 34 255 kg av narkotika utmed den gemensamma gränsen. Av den totala mängden narkotika upptäcktes 61 % bortom gränsövergångsställena och i gränsområdet. Följande typer av narkotika upptäcktes under 2010/2011: marijuana: 6,916 kg/20,54 kg; vallmohalm: 1,21 kg/11,34 kg; cannabis: 0,754 kg/2,318 kg, vilket innebär en ökning under 2011 jämfört med 2010.

kommissionen under 2011 en handlingsplan för kampen mot smuggling av cigaretter och alkohol längs EU:s östra gräns³³.

Fördjupat samarbete för att förebygga och bekämpa olaglig handel med tobaksprodukter är också ett av målen med den strategiska ramen för tullsamarbete mellan EU och Moldavien³⁴.

Moldavien är bland de viktigaste producenterna av äkta cigaretter som smugglats in i EU. ”Billiga vita”, som är det populäraste märket, framställs lagligt i Moldavien, Kaliningrad och Ukraina³⁵. Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar förser också brottsliga sammanslutningar inom EU med råvaror, så att dessa kan ägna sig åt produktion, förpackning och distribution av pirattillverkade cigaretter. Eftersom detta är en mycket lönsam verksamhet med låg risk, är den förmodligen mer spridd och omfattande än den officiella statistiken tyder på.

Enligt uppgifter från de moldaviska myndigheterna steg antalet beslagtagna cigarettpaket från 201 588 under 2008 till 276 337 under 2011.

vi) Vapensmuggling

Det finns inga tydliga indikatorer på organiserad smuggling av vapen och ammunition över gränsen mellan Moldavien och Ukraina. Beslag vid gränsen har huvudsakligen bestått av blankvapen och pneumatiska vapen eller jaktvapen med tillhörande ammunition i samband med transporter från Ukraina till Moldavien³⁶.

4.2. Eventuella långtgående effekter

Viseringsliberaliseringen kommer förmodligen inte att ha någon större effekt på de ”mer strukturerade” organiserade brottsliga sammanslutningarnas beteende och arbetsmetoder, eftersom de redan under nuvarande viseringsordning förmår kanalisera

³³ Se SEK(2011) 791 slutlig.

³⁴ Den strategiska ramen godkändes av premiärminister Filat och kommissionsledamoten Šemeta genom skriftväxling i oktober 2011.

³⁵ ”Billiga vita” cigaretter är tobaksindustrins uttryck för cigaretter som producerats helt oberoende av de traditionella tobakstillverkarna. Detta är billiga cigarettmärken som har tillverkats lagligt, men producerats speciellt för smuggling, eftersom det inte finns någon laglig marknad för dem. De är ofta av godtagbar och jämn kvalitet, och utgör därför ett fungerande alternativ till förfälskade cigaretter som kan vara av mycket skiftande kvalitet. EU har nyligen översvämmats av den insmugglade cigaretten Jin Ling, vilket är ett nytt märke som var praktiskt taget okänt för myndigheterna till för några år sedan. Märket Jin Ling är så populärt att det nu konkurrerar med Marlboro som det främsta insmugglade märke som beslagtas i EU.

Imperial Tobacco Limited (ITL) är världens fjärde största internationella tillverkare av tobaksvaror. De uppskattar att omkring 20 procent av alla insmugglade tobaksvaror som överlämnas till dem av brottsbekämpande organ har tillverkats olagligt i Ukraina och Moldavien.

³⁶ Under 2011 minskade antalet upptäckta försök att olagligt transportera ammunition med 31 procent jämfört med 2010. Samtidigt har mängden upptäckt ammunition ökat med 36 % (1 995 enheter under 2011 mot 1 269 enheter under 2010). I de flesta fall har ammunition transporterats från Ukraina till Moldavien, främst via gränsövergångsställen vid landgränserna (74 % av fallen). Under 2011 beslagtogs i sex fall 3,65 kg explosiva varor vid den gemensamma gränsen (mot fyra fall och 1,47 kg under 2010). Under 2011 upptäcktes endast krut (3,65 kg), medan inte endast krut (1,2 kg) utan även trotyl (0,27 kg) upptäcktes under 2010. Av gärningsmännen är 90 % moldaviska medborgare som transporterar krut olagligt för jaktändamål. Under 2011 upptäcktes samtliga fall av olagliga transport av sprängämnen vid gränsövergångsställena i samband med transporter från Ukraina till Moldavien. I den totala mängden upptäckta vapen är huvuddelen elektriska och pneumatiska vapen, blank- och jaktvapen. Även skjutvapen (sju stycken) och gasvapen (två stycken) upptäcktes. Huvudkategorin av de personer som har försökt att olagligt transportera vapen är medborgare i Moldavien (53 %) och Ukraina (28%). Något radioaktivt material har inte upptäckts utmed den gemensamma gränsen. Under 2010–2011 registrerades två fall av beslagtagnade av radioaktiva ämnen i Republiken Moldavien. Ursprungslandet var Ryssland och ruten gick genom Ukraina för vidareförsäljning.

rörelserna mellan EU och Moldavien. Men eftersom de besitter kunskaper om hur viseringsrestriktioner kringgås som gör dem framgångsrika (särskilt på områdena **människohandel** och **olaglig invandring**) skulle viseringsliberaliseringen ändå minska efterfrågan på sådan sakkunskap.

Det är i stället troligare att **de ”mindre strukturerade” organiserade brottsliga sammanslutningarna på något sätt skulle dra nytta av ett viseringsfritt system**. Fastän dessa grupper verksamhet är mindre omfattande, skulle det nuvarande dödläget bland de brottsliga sammanslutningarna kunna ändras om de kunde utsträcka sin verksamhet till EU (t.ex. genom att underlätta för dem att påbörja ny brottslig verksamhet).

Även om det utifrån tillgängliga uppgifter är svårt att bedöma **omfattningen av hotet från moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar mot EU bör de också fortsättningsvis övervakas**. Viseringsliberaliseringen kan ändra den nuvarande dynamiken inom den brottsliga verksamheten. I detta skede är det emellertid svårt att förutse i vilken utsträckning viseringsliberaliseringen kommer att påverka var och en av sammanslutningarna.

i) Människohandel

I fråga om människohandel skulle viseringsliberaliseringen kunna påverka såväl de organiserade brottsliga sammanslutningar som är verksamma på detta område som våldsoffren och rutterna. Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar ägnar sig åt rekrytering av offer och befordran av offer till EU. Ett viseringsfritt system skulle kunna ge EU-baserade organiserade brottsliga sammanslutningar med ett fast grepp om EU:s illegala marknader möjligheten att kringgå de moldaviska sammanslutningarna och söka upp sina offer direkt.

Samtidigt kan potentiella offer för människohandlare, som inte längre är i behov av olaglig hjälp för att passera gränsen, komma att försöka att ta sig in i EU på egen hand och därigenom **dra undan mattan för de brottsliga sammanslutningarnas kanske viktigaste verksamhet**. En av de ”tjänster” som erbjuds av människosmugglarna är befordran av offer till EU, där de ofta säljs och utnyttjas av andra brottsliga sammanslutningar. Viseringsfriheten utplånar i själva verket behovet av sådana ”tjänster”, eftersom offren då inte längre behöver sammanslutningarnas hjälp. För att undvika en minskning i antalet offer och fallande vinster, skulle de organiserade brottsliga sammanslutningarna lockas att utforma nya strategier och ny brottslig verksamhet.

ii) Underlättande av olaglig invandring

Om viseringsfrihet införs, skulle Moldavien kunna bli mer attraktivt för brottsliga sammanslutningar som transporterar illegala invandrare, men det finns inga tydliga indikationer på detta (se även punkt 3 ovan).

iii) Narkotikasmuggling

Det förefaller inte sannolikt att Moldavien skulle bli ett nav i narkotikahandeln. Landet skulle kunna beröras av den norra rutten³⁷, och det är möjligt att vissa moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar tillfälligt skulle kunna lagra narkotika i Moldavien.

Vad gäller gränsen mellan Moldavien och Ukraina, kommer nuvarande risknivå i fråga om illegala transporter av narkotika, särskilt syntetiska droger, via landgränsövergångsställen troligen att kvarstå.

³⁷

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

iv) Organiserad egendomsbrottslighet

Egendomsbrottslighet i alla dess former skulle kunna vara ett av de mest drabbade områdena. Moldaviska organiserade brottsliga sammanslutningar skulle kunna utnyttja viseringsliberaliseringen och samarbeta med sammanslutningar inom EU.

v) Smuggling av varor med hög punktskatt

En eventuell viktig effekt skulle kunna vara ökad cigarettsmuggling som kan betraktas som en lätthanterlig brottslig verksamhet med låg risk och hög lönsamhet.

vi) Vapensmuggling

Den information som nu är tillgänglig ger inga indikationer om den eventuella effekten på vapensmugglingen under ett viseringsfritt system. Även om den nuvarande risknivån för vapenhandel inte är hög enligt beslagsindikatorerna och andra uppgifter som för närvarande finns tillgängliga, bör man uppmärksamma risken för vapensmuggling i samband med förvaring av vapen och ammunition i regionen Transnistrien.

På grundval av ovanstående bedömning kan följande åtgärder övervägas:

Moldavien bör, i enlighet med handlingsplanen,

- förbättra samarbetet med grannländerna. Stärka bilateralt och internationellt samarbete och utbyte av information om statistiska och analytiska data och taktiskt/operativa data/underrättelser, bland annat genom att inleda/delta i gemensamma gränsöverskridande operationer, gemensamma utredningsgrupper och gemensamma underrättelsegrupper, underlätta utbytesarrangemang för sambandsmän i sådana situationer samt anordna fortbildning för genomförande av gemensamma gräns- och tullkontroller.
- förbättra fortbildning och kapacitetssuppletering med avseende på internationellt tullsamarbete och samarbete om brottsbekämpning och informationsutbyte.
- fortsätta att stärka samarbetet med EUBAM.
- samordna kontrollverksamheten vid de gemensamma gränserna. utbyta information och förbättra den gemensamma lägesbedömningen på operativ nivå.
- förbättra insamlingen av uppgifter om brottslingar och organiserade brottsliga sammanslutningar på nationell nivå, bland annat genom att skapa och/eller förbättra de nationella databaserna.
- fortsätta ansträngningarna för att förbättra indikatorer och framställning av brottsstatistik inom samtliga brottsområden.
- stärka rättsväsendet och bedriva straffrättsligt samarbete, särskilt i fråga om ömsesidig rättslig hjälp.
- genomföra åtgärder mot korruption som en prioriterad fråga på alla områden, och i fråga om rättsstatsprincipen i stort. De nationella myndigheterna bör ha kapaciteten att bekämpa korruption på alla nivåer – centralt, regionalt, lokalt och inom enskilda sektorer – varvid de rättsvårdande myndigheterna och tullmyndigheterna särskilt bör uppmärksammas.
- garantera ett effektivt vittnesskydd och ytterligare förbättra skyddet, hjälpen och stödet till offer för människohandel.

EU och medlemsstaterna bör

- till både antalet och omfattningen öka de insatser som utförs genom samarbete mellan olika organ och internationellt samarbete, utifrån rangordnade mål, se till att Europol kan fungera som plattform för samordningen av multilaterala brottsbekämpande insatser i detta avseende samt se till att uppgifter som samlats in under sådana insatser därefter används för att utarbeta målinriktade hot- och riskbedömningar.
- förbättra gränskontrollerna i enlighet med kodexen om Schengengränserna och meddelande om smarta gränser³⁸ för att inrätta ett effektivt system för att upptäcka och lösa fall där personer har stannat sedan viseringen löpt ut samt för att upptäcka eventuell verksamhet med koppling till organiserad brottslighet.
- i enlighet med ”EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016”³⁹ vidta särskilda åtgärder, i synnerhet när det gäller minderåriga. i detta sammanhang notera att en utbildningsmanual för gränsvakter i kampen mot människohandeln snart kommer att publiceras av Frontex, och riktlinjer till konsulära tjänster och gränsvakter för identifikation av offer kommer att läggas fram av kommissionen under 2012.

EU, medlemsstaterna och Moldavien bör

- fördjupa samarbetet mellan de moldaviska myndigheterna och medlemsstaternas myndigheter bör förbättras, även informationsutbyte med Europol.
- förstärka samarbetet om skydd mellan de moldaviska myndigheterna och deras motsvarigheter i EU:s medlemsstater, vilket även bör inbegripa identifiering och vägledning av offer för människohandel samt metoder för ett tryggt återvändande.
- se till att förfaranden för förverkande av tillgångar avtalas med de moldaviska myndigheterna, för att återkräva stulen egendom eller vinst som gjorts på den och att minska de organiserade brottsliga sammanslutningarnas ekonomiska styrka och därmed underlätta splittringen av dem.
- bör under överinseende av Europol, och när så är lämpligt med stöd av Interpol, regelbundet utveckla hotbilda-bedömningar och genomföra utbyte av information om allvarlig brottslighet samt enligt gemensamt fastställda indikatorer samla in jämförande uppgifter om brottsligheten.
- förstärka utbytet av bästa praxis och fortbildning av brottsbekämpande myndigheter.
- stärka samarbetet med de moldaviska myndigheterna för att ta itu med den olagliga handeln med högt punktbeskattade varor.

5 - ÖVERGRIPANDE FRÅGOR

Enligt uppgifter från Moldaviens nationella statistikbyrå och de transnistriskas *de facto*-myndigheterna uppgick den totala befolkningen i Moldavien till omkring 4 075 000 under 2011.

³⁸ Europeiska kommissionens meddelande om smarta gränser - möjligheter och vägen framåt, KOM (2011) 680 slutlig.

³⁹ Se COM(2012) 286 final.

5.1. Minoriteter

5.1.1. Nuvarande situation

Skyddet av minoriteter mot diskriminering garanteras genom särskilda bestämmelser i grundlagen, samt i straff-, civil- och förvaltningsrättslig lagstiftning. Minoriteters rättigheter har ytterligare stärkts efter antagandet av antidiskrimineringslagstiftningen den 25 maj⁴⁰.

Enligt uppgifter från de moldaviska myndigheterna finns följande etniska minoriteter i Moldavien: 311 902 ukrainare, 236 087 ryssar, 131 811 gagauzer, 68 928 bulgarer och 14 202 romer⁴¹.

Den autonoma territoriella enheten Gagauzien är erkänd i den moldaviska grundlagen som också ger stöd för enhetens politiska, sociala och kulturella rättigheter, också befolkningens rätt att använda det gagauziska språket i administrativa ärenden.

Moldavien har dessutom en liberal språklagstiftning som ger rysktalande (samt, utöver den ryska minoriteten, en betydande del av den moldaviska etniska majoriteten och den ukrainska etniska minoriteten) rätt att få tillgång till offentlig information på ryska och en möjlighet till ryskspråkig utbildning.

I sådana allmänna sammanhang som detta avser minoritetsfrågor oftast bara romernas problem, som den moldaviska regeringen har åtagit sig att åtgärda aktivt genom att, med stöd från UNICEF och Europarådet, utse romska medlare och genomföra handlingsplanen för stöd till romer 2011–2015 som fått en särskild budgetpost i landets medelfristiga finanspolitiska regelverk.

5.1.2. Eventuella långtgående effekter

Den moldaviska regeringen anses allmänhet, också av de specialiserade organisationerna inom det lokala civilsamhället, göra allvarliga ansträngningar för att snabbt förbättra Moldaviens resultat när det gäller behandlingen av landets etniska minoriteter, särskilt den romska. Genom antagandet av lagen om garanterad jämställdhet den 25 maj 2012 ges kompletterande garantier i detta avseende. I juni 2012 antogs en färdplan på operativ nivå (som kommer att införlivas i den handlingsplan för de mänskliga rättigheterna som för närvarande håller på att ändras) för att ge vägledning vid tillämpningen av ovannämnda lag, och den 5 juli 2012 inrättades ett jämställdhetsråd genom en regeringsförordning som kommer att bli den myndighet som diskrimineringsoffer kan vända sig till i framtiden. Det kan därför inte förväntas att minoritetsfrågor skulle ha någon betydande effekt på migrations- och säkerhetssituationen i samband med viseringsliberaliseringen. Såsom tidigare påpekats (se avsnitt 4 ovan) är det språket snarare än det etniska ursprunget som ligger till grund för bildandet av organiserade brottsliga sammanslutningar och samarbetet dem emellan, också i Moldavien.

⁴⁰ ”Lagen om garanteras jämställdhet ” antogs i maj 2012. Se COM(2012) 348 final.

⁴¹ Enligt folkräkningen 2004 finns det 12 271 romer (eller 14 202 – uppgifter enligt tillgängliga källor är motstridiga). Myndigheterna i Republiken Moldavien medger emellertid att det är svårt att beräkna det exakta antalet, på grund av att den romska etniska tillhörigheten ofta inte officiellt uppges. De romska gruppernas ledare anger högre siffror.

På grundval av ovanstående bedömning kan följande åtgärder övervägas:

Moldavien bör, i enlighet med handlingsplanen,

- fortsätta att genomföra sin handlingsplan för mänskliga rättigheter för 2011–2014 och fortsätta att söka samarbete med det internationella samfundet i sina åtgärder mot minoritetsproblemen.
- säkerställa ett effektivt genomförande av lagstiftningen mot diskriminering, i enlighet med europeiska och internationella normer, bl.a. genom att utfärda omfattande riktlinjer och genom att inrätta ett fungerande jämställdhetsråd.
- på ett effektivt och enhetligt sätt fortsätta sina finansiella ansträngningar för att genomföra handlingsplanen för stöd till romerna 2011–2015.

5.2. Regionen Transnistrien

5.2.1. Nuvarande situation

De konstitutionella myndigheterna i Moldavien har i praktiken ingen kontroll över utbrytarregionen Transnistrien (nedan kallad ”*Transnistrien*”) eller över de centrala avsnitten av gränsen mellan Ukraina och Moldavien. Enligt *de facto*-myndigheterna i Tiraspol är floden Dnestr en gräns som ska kontrolleras av deras gränsvakter och tulltjänstemän, som är utstationerade på platser i den s.k. säkerhets- eller buffertzonen. Enligt Chisinau och det internationella samfundet, som inte har godkänt ”*Transnistriens*” oberoende, är floden Dnestr en intern administrativ gräns som kontrolleras av polis. I frågor som rör beskattning arbetar moldaviska tjänstemän också längs den inre administrativa gränsen⁴².

Nuvarande situation innebär ytterligare hinder för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av kontrollerna. De moldaviska myndigheterna står inför flera utmaningar i samband med kontrollen av utländska medborgare som reser till eller från Moldavien via ”*Transnistrien*”. Polispersonalen vid de inre tullkontrollstationerna saknar särskilt register över utlänningar och har såväl svårt att genomföra passkontroller av utländska medborgare som att besluta ifall de kan beviljas inresa i Moldavien (efterlevnad av viseringsreglerna). På grundval av ett samarbetsavtal som undertecknades i juli 2010 av företrädare för polismyndigheterna på respektive sida om Dnester kan Chisinau och Tiraspol utbyta information om efterlysta personer och uppgifter ur kriminalregistren som rör invånare bosatta på endera sidan.

Reformen av inrikesministeriet, inrättandet av gränspolisen samt ikraftträdandet av lagen om Republiken Moldaviens statsgräns av den 1 juli 2012⁴³ kommer med största sannolikhet att ha en positiv inverkan på den nuvarande situationen. De moldaviska myndigheterna har utformat en plan för att kontrollera migrationsströmmar genom regionen Transnistrien. Vidare utförs

⁴² På Dnestrs högra sida utmed den 411 km långa gränsen finns för närvarande 20 kontrollstationer. Huvudsyftet med dessa kontrollstationer är att låta polis och tullmyndigheter kontrollera passagerar- och godsrelser. Kontrollerna sker i ett samarbete mellan det moldaviska tullverket och inrikesministeriet. Det finns 16 internationella gränskontrollstationer och 11 polisstationer längs den administrativa gränsen mot regionen Transnistrien, vilka är kopplade till Interpols databas för stulna och förkomna resehandlingar. Det finns också 14 interna tullkontrollstationer, varav två är avsedda för järnvägstransporter och inte knutna till Interpols databas för stulna och förkomna resehandlingar (*SLTD*). Det finns planer på att placera gemensamma gränskontrollstationer utmed gränsen mellan Moldavien och Ukraina utefter det centrala avsnittet av gränsen (på ukrainskt territorium). En första gemensam gränskontrollstation öppnades i Rososhany-Briceni i januari 2012 genom tillämpning av ett protokoll mellan partnertjänster i de båda länderna.

⁴³ Se COM(2012) 348 final.

tullkontroller längs det transnistriskas avsnittet av gränsen mellan Moldavien och Ukraina av Ukraina på uppdrag av, och i samarbete med, Moldavien, genom tillämpning av det gemensamma tullavtal från 2005 mellan de två länderna (som genomförs med stöd från EUBAM).

Sedan januari 2012 har samarbetet i tullfrågor börjat utvidgas till andra typer av gränskontroller. En "gemensam gränskontrollstation" inrättades på försök i Rososhany-Briceni i norra Moldavien. Försöket håller gradvis på att utvidgas till andra gränskontrollstationer utmed den gemensamma gränsen, för att samordnade gränskontroller utmed det transnistriskas gränssnittet ska kunna utföras av patruller bestående av både moldaviska och ukrainska gränsvakter (gränspolis) och tulltjänstemän.

Dessutom samarbetar EUBAM med de moldaviska myndigheterna för att öka användningen av rörliga enheter genom att lägga större tonvikt vid riskanalys och underrättelsestyrd verksamhet. De moldaviska myndigheterna har uttryckt sin vilja att genomföra EUBAM:s rekommendationer och har sedan den 1 juli 2012 en gränspolisavdelning med uppdraget att utföra gränskontroller på den interna administrativa gränsen längs floden Dnestr.

Vad gäller **dokumentsäkerheten**, visar de senaste uppgifterna från de moldaviska myndigheterna att 229 489 moldaviska medborgare som är bosatta i regionen Transnistrien innehar moldaviska pass, varav 175 764 pass fortfarande är giltiga (dvs. inte löpt ut). Under de första tre månaderna av 2012 utfärdade myndigheterna i Chisinau 2 722 biometriska pass till moldaviska medborgare bosatta i regionen Transnistrien. Ministeriet för informationsteknik och kommunikation har i samarbete med justitieministeriet och inrikesministeriet utvecklat den rättsliga ramen för förfarandena för identifiering i samband med den första registreringen av personer från regionen Transnistrien, baserade på kompletterande uppgifter om familjemedlemmar och släktingar (referenshandlingar om föräldrar, äktenskapsintyg osv.)⁴⁴.

Dessutom har den bilaterala förtroendeskapande arbetsgruppen om civilstånd återupptagit arbetet efter valet av "president" Shevchuk i "Transnistrien" i december 2011, i syfte att underlätta informationsutbyte i framtiden. För närvarande tillämpar den nationella registreringsmyndigheten särskilda åtgärder för att bekräfta medborgarskap och ge tillgång till nationella identitetskort utan avgift för invånare från regionen Transnistrien, vilket sker i enlighet med den ändrade lagen om medborgarskap nr 1024-XIV av den 2 juni 2000 och regeringsbeslut nr 959 av den 9 september 2005 om säkerhetsåtgärder som avser bekräftande av medborgarskap och registrering av befolkningen från distrikten i regionen Transnistrien⁴⁵. Dessutom fortsätter samarbetet mellan Chisinau och Tiraspol i straffrättsliga ärenden.

5.2.2. Eventuella långtgående effekter

Den moldaviska regeringen fortsatte att aktivt arbeta med situationen i Transnistrien. Samarbetet i frågor som gäller viseringsliberalisering – även människorättsfrågor – identifierades av Chisinau och Tiraspol som prioriteringar för de förtroendeskapande åtgärder och insatser som berörs i arbetsprogrammet för det "5+2"-format som används vid förhandlingar om lösningen av konflikten i Transnistrien.

I avvaktan på konkreta resultat av det ökade samarbetet kommer de tillfälliga åtgärder som införts av Chisinau, ibland i samarbete med Ukraina, även i fortsättningen att erbjuda en tydligt definierad ram för att säkerställa dokument- och gränssäkerhet.

⁴⁴ Se COM(2012) 348 final.

⁴⁵ Se COM(2012) 348 final.

På grundval av ovanstående bedömning kan följande åtgärder övervägas:

Moldavien bör

- fördjupa samarbetet med grannländerna, särskilt med Ukraina.
- fortsätta sitt samarbetet med EUBAM och genomföra EUBAM:s rekommendationer för att en förbättrad och intensifierad användning av mobila enheter⁴⁶.
- fortsätta det goda samarbetet med *de facto*-myndigheterna i Tiraspol, vilket skulle möjliggöra informationsutbyte om utfärdandet av handlingar samt om frågor som rör brottsbekämpningen.
- öka insatserna för att övervinna eventuella utmaningar som uppträder på säkerhets- och migrationsområdet samt för att finna möjliga lösningar för att stärka kontrollen, utan att detta påverkar förhandlingsprocessen enligt formatet ”5+2”.

⁴⁶

Vitbok från EUBAM av den 6 augusti 2010 innehållande en rad olika förslag grundade på riskanalys, underrättelsestödd verksamhet utförd av rörliga enheter (kontroller på land) och samarbete mellan berörda brottsbekämpande strukturer från Chisinau och Tiraspol.