

# ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის უვიზო მიმოსვლის ხუთი წელი

პოლიტიკის დოკუმენტი  
ოქტომბერი 2019



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი  
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS



**IPRE**  
Institute for European  
Policies and Reforms  
ipre.md



### მიმომხილველი და საერთაშორისო კონსულტანტი:

- ალექსანდრა შტიგლმაიერი - უფროსი ანალიტიკოსი ბრიუსელში, ევროპული სტაბილურობის ინიციატივა (ESI).

### ავტორი:

- იულიან რუსუ - აღმასრულებელი დირექტორის მოადგილე, ევროპული პოლიტიკის და რეფორმის ინსტიტუტი (IPRE)

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა პროექტის „საქართველოს, მოლდოვასა და სომხეთის შორის გამოცდილების გაზიარების გზით ვიზალიბერალიზაციის ხელშეწყობა“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP, საქართველო) ევროპული პოლიტიკის და რეფორმის ინსტიტუტთან (IPRE, მოლდოვა) და გლობალიზაციისა და რეგიონული თანამშრომლობის ანალიტიკურ ცენტრთან (ACGRC, სომხეთი) ერთად.

პუბლიკაცია შემუშავდა ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით. შინაარსზე პასუხისმგებელია ავტორი და ის შესაძლოა არ ასახავდეს ევროკავშირის მოსაზრებებს.

## შინაარსი

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა 2009 წელს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის ამოქმედების შემდეგ ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის თანამშრომლობის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი შედეგია. დღემდე, დაახლოებით, 2.1 მილიონმა მოლდოვის მოქალაქემ (მოსახლეობის 60%-ზე მეტი) იმოგზაურა ევროკავშირში ვიზის გარეშე. მოლდოვა განაგრძობს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის მოთხოვნების შესრულებას: სახელმწიფოს მიერ გაცემული დოკუმენტები შეესაბამება სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ICAO) უსაფრთხოების სტანდარტებს. ევროკავშირის სახელმწიფოებში მოლდოვის მოქალაქეების მხრიდან თავშესაფრის მოთხოვნის განცხადებები 2014 წელს 480-დან 2018 წელს 3,835-მდე გაიზარდა. თუმცა ეს რიცხვი შედარებით დაბალია. ევროკავშირთან რეადმისიის შეთანხმება სწორად ხორციელდება. მოლდოვას მთავრობა ასრულებს საკუთარი და მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისიის მოთხოვნებს.

თუმცა არსებობს პრობლემური საკითხებიც. მაგალითად, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ნაბიჯებია გადასადგმელი ფულის გათეთრების რისკების შესამცირებლად. კერძოდ, ოფშორულ იურისდიქციებს უნდა აეკრძალოთ გარკვეული ტიპის ტრანზაქციები (მათ შორის პრივატიზაცია, საჯარო შესყიდვები, კონცესიები და საჯარო-კერძო თანამშრომლობა) და უნდა გაძლიერდეს საექვო ტრანზაქციების მონიტორინგი, ისევე როგორც უნდა გაუმჯობესდეს უკანონო ფინანსების გაყინვისა და ჩამორთმევის მექანიზმები. საზღვარგარეთიდან მიღებული დამატებითი ინფორმაცია მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეების ქონების იდენტიფიცირებისა და წარმომავლობის დადგენისთვის, რაც, დამტკიცების შემთხვევაში, საზოგადოებას საჯარო მოხელეებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრებაში დაეხმარება და, შესაბამისად, კორუფციისა და დანაშაულის რისკს შეამცირებს.

## ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის მიმოხილვა

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა 2009 წელს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის ამოქმედების შემდეგ ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის თანამშრომლობის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი შედეგია. ამ დრომდე დაახლოებით 2.1 მილიონმა მოლდოვის მოქალაქემ (მოსახლეობის 60%-ზე მეტი) იმოგზაურა ევროკავშირში ვიზის გარეშე. მათ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში მოგზაურობის მიზნით ქვეყნის საზღვარი 6.25 მილიონჯერ გადაკვეთეს. მოგზაურების უმეტესობა 18-დან 36 წლამდე პირები არიან (62.88%), ხოლო 23.2% 46 წელზე მეტი ასაკისაა<sup>1</sup>.

2012 წელს საჰაერო სივრცის ლიბერალიზაციასთან ერთად, რომლითაც მოლდოვა ევროკავშირის ერთიან საჰაერო სივრცეს შეუერთდა, ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლამ გაზარდა მოლდოვის მოქალაქეების მხრიდან ევროკავშირში მოგზაურობის მაჩვენებელი. მოქალაქეების უმეტესობა კვლავ მანქანით, ავტობუსითა და მატარებლით მოგზაურობს ევროკავშირში. თუმცა გაიზარდა იმ მგზავრების რიცხვიც, რომლებიც თვითმფრინავით გადაადგილდებიან. 2014 წლის აპრილიდან 2019 წლის მარტამდე დაახლოებით 372,000 მოქალაქემ იმოგზაურა ევროკავშირში კვიზინოვის საერთაშორისო აეროპორტიდან<sup>2</sup>. ამ ტენდენციას ხელი შეუწყო იმ ფაქტმა, რომ ბილეთები გაიფხვრა და დაბალბიუჯეტური კომპანიებმა მოლდოვის დედაქალაქ კვიზინოვსა და

<sup>1</sup> საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტრო, პრესრილიზი, "More than 2 million Moldovan citizens have freely travelled to the EU in the last 5 years", 28 აპრილი, 2019,

ხელმისაწვდომია: <https://www.mfa.gov.md/en/content/more-2-million-moldovan-citizens-have-freely-traveled-eu-last-5-years>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>2</sup> მოლდოვის სასაზღვრო პოლიციის მონაცემები, 20 მაისი 2019.

ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის ახალი მიმართულებებით ფრენები დანიშნეს. ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლამ ახალი შესაძლებლობები შექმნა გაუმჯობესებული მობილობისთვის და ხელი შეუწყო ხალხთა შორის კონტაქტს ახალგაზრდებისთვის, ოჯახებისთვის, ტურისტებისა და ბიზნესის წარმომადგენლებისთვის.

მოლდოვა განაგრძობს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის მოთხოვნების შესრულებას ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის ასოცირების 2017-2019 წლების დღის წესრიგის ფარგლებში მთავრობის ვალდებულებების შესაბამისად.

მოლდოვა კარგად თანამშრომლობს რეადმისიისა და მოქალაქეების დაბრუნების მიმართულებით. Frontex-ის მონაცემების მიხედვით, ევროკავშირის საზღვარზე უარის მაჩვენებელი 0.3%-ია, ხოლო ქვეყანაში უკანონოდ დარჩენის მაჩვენებელი - 0.5%<sup>3</sup>. 2018 წელს მაჩვენებლის ზრდის მიუხედავად, მოლდოვიდან ევროკავშირში თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი შედარებით დაბალია, ხოლო თავშესაფრის აღიარების საშუალო მაჩვენებელი 1.35%-ია (2017 წლის მონაცემები)<sup>4</sup>. ამის მიუხედავად, შეჩერების მექანიზმის ანგარიშში ევროკომისიამ 2018 წლის დეკემბრის აღნიშნა, რომ ვალდებულებების სრულად შესასრულებლად მოლდოვამ ეფექტურად უნდა განახორციელოს ფულის გათეთრებასთან ბრძოლისა და პრევენციის შესახებ კანონი, რაც ასევე გულისხმობს აქტივებისა და სარგებლების დეკლარირებას, კორუფციასთან ბრძოლასა და დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების აღდგენას. კომისიამ ასევე გაამახვილა ყურადღება საგადასახადო შეღავათების პირობების გადახედვის მნიშვნელობასა და 2018 წელს შემოღებულ „ინვესტირების გზით მოქალაქეობის მიღების“ ინიციატივაზე.

მომდევნო სამ ქვეთავში წარმოდგენილია ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის ძირითადი შედეგები და გამოწვევები. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა იმ საკითხების განხილვას, რომლებიც 2014 წლის 28 აპრილის შემდგომ მოლდოვის მხრიდან მუდმივ ძალისხმევას მოითხოვს: (1) დოკუმენტების უსაფრთხოება, (2) უკანონო მიგრაცია და რეადმისია და (3) საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება.

## დოკუმენტების უსაფრთხოება

ძირითადი ღონისძიებები, რომლებიც მოლდოვის მთავრობას მოეთხოვება ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის დასაწერად, მოიცავს მოქალაქეებისთვის ბიომეტრული სამგზავრო დოკუმენტების შემოღებას. ამ მიმართულებით გაწეული უწყვეტი ძალისხმევის შედეგად, მოლდოვის მიერ გაცემული დოკუმენტები შეესაბამება დოკუმენტების უსაფრთხოების შესახებ სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებს. ეს ეხება არა მხოლოდ მოქალაქეების, არამედ უცხოელების, მათ შორის მოქალაქეობის არმქონე პირებისა და მიგრანტის სტატუსის ბენეფიციარებისა და აპლიკანტების, სამგზავრო და პირადობის დამადასტურებელ მოწმობებს. 2009 წელს მოლდოვის რესპუბლიკა ასევე შეუერთდა PRADO - ევროკავშირის ავთენტური პირადობის დამადასტურებელი და სამგზავრო დოკუმენტების ონლაინ საჯარო რეესტრს. 2018 წელს რეესტრს უსაფრთხოების ნიშნების მქონე მოლდოვის ბიომეტრული პასპორტები დაემატა<sup>5</sup>.

განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო დნესტრისპირეთის რეგიონში მცხოვრები მოქალაქეებისთვის გაცემული სამოქალაქო სტატუსის მქონე დოკუმენტების კონტროლს.

<sup>3</sup> ევროკომისია, “Second Report under the visa suspension mechanism”, COM(2018) 856, ბრიუსელი, 18 დეკემბერი, 2018, ხელმისაწვდომია: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219\\_com-2018-856-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf), წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-documents/MDA/A/docs-per-category.html>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

არაერთი ღონისძიება გატარდა ამ რეგიონში მცხოვრები მოლდოვის მოქალაქეებისთვის გაცემული ბიომეტრული დოკუმენტების უსაფრთხოების გაუმჯობესებისათვის. ეს გულისხმობს სამოქალაქო სტატუსის მქონე დოკუმენტების არქივის გაციფრულებას და დნესტრისპირეთის რეგიონში მცხოვრები მოლდოვის მოქალაქეების იდენტიფიცირების მეთოდოლოგიის შემუშავებას ნათესავებისგან ინფორმაციის მოპოვებისა და დადასტურების სხვა საშუალებების გამოყენებით<sup>6</sup>. მოლდოვის მოქალაქეები, რომლებიც ცხოვრობენ დნესტრისპირეთში და სურთ პირველი ბიომეტრული პასპორტის აღება, ნდობის გაზრდისკენ მიმართული სპეციალური სამთავრობო პროგრამის ფარგლებში პასპორტის საფასურის გადახდისგან გათავისუფლდნენ. მოლდოვის ოფიციალური უწყებები აღიარებენ ამ რეგიონის ექიმების მიერ გაცემულ დაბადების მოწმობებს. სამოქალაქო სტატუსის დოკუმენტებთან გადამოწმების შემდეგ ეს დოკუმენტები დაბადების მოწმობის და, შესაბამისად, პირადობის დამადასტურებელი მოწმობისა და პასპორტის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს. დოკუმენტების აღება შესაძლებელია საჯარო სერვისების სააგენტოს საჯარო სერვისების მრავალფუნქციურ ცენტრებში.

2019 წლის პირველი აპრილის მდგომარეობით, ბიომეტრული პასპორტი მოლდოვის რესპუბლიკის 2.3 მილიონმა მოქალაქემ აიღო, მათ შორის დნესტრისპირეთის რეგიონში მცხოვრებმა 167,000-მა მოქალაქემ<sup>7</sup>. მოლდოვის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, 2014 წლის 28 აპრილიდან ევროკავშირში სამოგზაუროდ წასული მოლდოვის მოქალაქეების საერთო რაოდენობასთან შედარებით, ბიომეტრული პასპორტის მქონე მოლდოვის მოქალაქეების 91%-მა ეს დოკუმენტი ევროკავშირში მოგზაურობისთვის გამოიყენა.

## უკანონო მიგრაცია და რეადმისია

### საზღვრის მართვა

საზღვრის მართვის მიმართულებით მნიშვნელოვანი რეფორმები გატარდა ინსტიტუციურ დონეზე საზღვრის დაცვის პროფესიონალიზაციის კუთხით, რის შედეგადაც სამსახური სამხედრო სტრუქტურიდან საჯარო სამსახურად, სასაზღვრო პოლიციად გარდაიქმნა. ჯერ კიდევ 2011 წელს მოლდოვის პარლამენტმა დაამტკიცა კანონი სასაზღვრო პოლიციის<sup>8</sup> შესახებ და მოლდოვის რესპუბლიკის სახელმწიფო საზღვრის შესახებ<sup>9</sup>.

შესაძლებლობების გაძლიერების დონეზე, განვითარების პარტნიორების - ევროკავშირის, აშშ-ს და გაეროს - ფინანსური ჩართულობით, გაუმჯობესდა სასაზღვრო პოლიციის ეფექტურობა და არსებული ინფრასტრუქტურა ტექნიკური აღჭურვილობის ჩათვლით. მთავრობამ დაამტკიცა ინტეგრირებული საზღვრის მართვის სტრატეგიები და შესაბამისი სამოქმედო გეგმები 2011-

<sup>6</sup> ინტერვიუ ოლგა პოალელუნგთან, მიგრაციისა და თავშესაფრის მაძიებელთა ბიუროს დირექტორი, 2019 წლის 15 ივნისი, კიშინიოვი, მოლდოვის რესპუბლიკა.

<sup>7</sup> ინტერვიუ დანიელა მორარისთან, საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის სამინისტროს სახელმწიფო მდივანი, 2019 წლის 7 ივნისი, კიშინიოვი, მოლდოვის რესპუბლიკა.

<sup>8</sup> 2011 წლის 28 დეკემბრის კანონი N283 სასაზღვრო პოლიციის შესახებ. ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/342897/>, წვდომის თარიღი, 31 ივლისი, 2019.

<sup>9</sup> 2011 წლის 4 ნოემბრის კანონი N215 მოლდოვის რესპუბლიკის სახელმწიფო საზღვრებზე, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/342894/>, წვდომის თარიღი, 31 ივლისი 2019.

2013<sup>10</sup>, 2015-2017<sup>11</sup> და 2018-2023<sup>12</sup> წლებისთვის. სტრატეგიის განხორციელებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი პრობლემური საკითხები არ გამოვლენილა. ინტეგრირებული საზღვრის მართვის სტრატეგიების პოლიტიკისა და ინსტიტუციური და ოპერატიული შესაძლებლობების გაძლიერების საქმეში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ევროკავშირის სასაზღვრო დახმარების მისიამ მოლდოვასა და უკრაინაში (EUBAM)<sup>13</sup>. EUBAM მოლდოვაში 2005 წლიდან იმყოფება და ამჟამად 132 წარმომადგენელი ჰყავს, რომელთაგანაც 50 ევროკავშირის 11 ქვეყნიდან არის, 82 კი - მოლდოვიდან და უკრაინიდან. EUBAM მოლდოვას სასაზღვრო კონტროლის, საბაჟო და სავაჭრო სტანდარტებისა და პროცედურების ჰარმონიზაციის მიმართულებით ეხმარება. 2017 წელს მისიის მანდატი 2020 წლის ბოლომდე გაგრძელდა.

სასაზღვრო პოლიცია თანამშრომლობას აღრმავებს ასევე ევროკავშირის საზღვრის დაცვის სააგენტოსთან, Frontex-თან (ამჟამად ევროკავშირის საზღვრის და სანაპირო დაცვის სააგენტო), მოლდოვის საზღვრების კვეთის შესახებ ინფორმაციის მუდმივი გაცვლით. სასაზღვრო პოლიცია ასევე სარგებლობს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინტეგრირებული საზღვრის მართვის შესაძლებლობების გაძლიერების პროექტით, რომელიც მოიცავს როგორც ტექნიკურ დახმარებას, ასევე ტრენინგებსა და გამოცდილების გაზიარებას. 2018 წელს მოლდოვის სასაზღვრო პოლიციის ინსპექციამ და Frontex-მა ხელი მოაწერეს თანამშრომლობის სამოქმედო გეგმას 2018-2020 წლებისთვის<sup>14</sup>, რომლის მიზანიც სამიგრაციო ნაკადების შესახებ მონაცემების გაცვლისა და საზღვრის კვეთასთან დაკავშირებულ დანაშაულთან საბრძოლველად შესაბამისი მონაცემების გამოყენების გაუმჯობესება და მოლდოვის სახელმწიფო უწყებებისთვის ტექნიკური დახმარების გაწევაა.

2018 წელს მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის ოფისმა ევროკავშირის დაფინანსებით დაიწყო პროექტი (4.75 მილიონი ევრო) მოლდოვაში ინტეგრირებული საზღვრის მართვის გაუმჯობესებისა და მოლდოვისა და უკრაინის საზღვრის და საბაჟო უწყებების ოპერატიული შესაძლებლობებისა და გამჭვირვალობის გაზრდის მიმართულებით<sup>15</sup>. ამ დროისთვის მოლდოვისა და უკრაინის საზღვარზე ფუნქციონირებს შვიდი საერთო სასაზღვრო გამშვები პუნქტი (JBCP), მათ შორის ერთი უკრაინის საზღვრის დნესტრისპირეთის მონაკვეთზე. 2019-2022 წლებში დნესტრისპირეთის მონაკვეთზე დამატებით შვიდი პუნქტის გახსნის გეგმაც უკვე იწერება. 2018 წლის ნოემბერში<sup>16</sup> მოლდოვისა და რუმინეთის სასაზღვრო პოლიციები შეთანხმდნენ საზღვარზე ერთობლივი მობილური პატრულირების განხორციელებაზე იმის მიუხედავად, რომ მოლდოვასა და რუმინეთს შორის სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე ერთობლივი კონტროლი არ არსებობს. რუმინეთის შენგენის ზონაში მიღების განხილვის პროცესმა შესაძლოა ხელი შეუშალოს მოლდოვისა და რუმინეთის საზღვარზე საერთო სასაზღვრო გამშვები პუნქტების გახსნას.

<sup>10</sup> 2010 წლის 27 დეკემბრის მთავრობის გადაწყვეტილება N1212 2011-2013 წლების ინტეგრირებული საზღვრის მართვის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337349>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>11</sup> 2014 წლის 10 დეკემბრის მთავრობის გადაწყვეტილება N1005 2015-2017 წლების ინტეგრირებული საზღვრის მართვის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=355944>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>12</sup> 2018 წლის 14 ნოემბრის მთავრობის გადაწყვეტილება N1101 2018-2023 წლების ინტეგრირებული საზღვრის მართვის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=378310>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>13</sup> ევროკავშირის სასაზღვრო დახმარების მისია, ხელმისაწვდომია: <http://eubam.org/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019

<sup>14</sup> პრესრელიზი, ხელმისაწვდომია: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-and-moldova-sign-new-cooperation-plan-gLADrH>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>15</sup> მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის პროექტებზე დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://iom.md/sites/default/files/publications/docs/IBM%20Project%20Leaflet.pdf>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>16</sup> საერთო საზღვრის პატრულირებასთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://www.politiadefrontiera.ro/ro/main/i-patrulare-in-comun-la-frontiera-cu-republica-moldova-14876.html>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

## მიგრაციის მართვა

მოლდოვაში მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიურო 2005 წელს შეიქმნა, როგორც სპეციალიზებული ცენტრალური საჯარო ადმინისტრაციული ორგანო მიგრაციისა და თავშესაფრის განაცხადებების მართვის უზრუნველსაყოფად, რაც შეესაბამება მოლდოვის მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს შრომის, მიგრაციისა და თავშესაფრის მიმართულებით. 2014 წელს შემოდებულმა რეგულაციებმა გააძლიერა ბიუროს ფუნქციები<sup>17</sup>, რაც გამოიხატა უცხოელების როგორც გრძელვადიანი, ისე მოკლევადიანი დარჩენის პროცესის მართვისთვის საჭირო დამატებითი ფუნქციების და რესურსების გამოყოფაში, მათ შორის ქვეყანაში არალეგალურად დარჩენილი პირების მართვაში. ბიურო პასუხისმგებელია მოლდოვაში უცხოელების რეგისტრაციაზე, მათ შორის მოქალაქეობის არმქონე და თავშესაფრის მაძიებელ პირებზე. მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიურო ხელს უწყობს 2016-2020 წლების სამოქმედო გეგმის<sup>18</sup> განხორციელებას, რომელიც უკავშირდება 2011-2020 წლების მიგრაციისა და თავშესაფრის ეროვნულ სტრატეგიას. სამოქმედო გეგმა ეხება მიგრაციის საკითხებში საერთაშორისო თანამშრომლობის საკითხებს, ემიგრაციისა და იმიგრაციის პოლიტიკის იმპლემენტაციას, ქვეყანაში ადამიანების უკანონოდ დარჩენასთან ბრძოლას და თავშესაფრის მაძიებელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დაცვას, რომლებიც მოლდოვის საერთაშორისო ვალდებულებებითაა განსაზღვრული.

მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის მხარდაჭერით, 2010 წლიდან მოლდოვამ შეიმუშავა და მუდმივად აახლებს მოლდოვის რესპუბლიკის მიგრაციის ვრცელ პროფილს<sup>19</sup>. დოკუმენტი ანალიტიკური საშუალებაა, რომელიც წარმოადგენს 5-წლიანი პერიოდისთვის მოლდოვის მიგრაციის ტრენდებს ყოველწლიურად განახლებული სტატისტიკური მონაცემებით<sup>20</sup>. დოკუმენტი შესანიშნავი საინფორმაციო საშუალებაა იდენტიფიცირებული ტრენდების შესაბამისად საიმიგრაციო პოლიტიკის შექმნისა და გაუმჯობესებისთვის, ასევე მიგრაციის მართვის მიმართულებით მომავალი წლების პრიორიტეტების განსაზღვრისთვის, მათ შორის უკანონო მიგრაციის და დამატებითი რეადმისიის შეთანხმებებზე მოლაპარაკებების საწარმოებლად და დასასრულებლად.

მოლდოვაში უცხოელების შესვლა და დარჩენა არაერთი ისეთი მოთხოვნით რეგულირდება, როგორცაა ვიზა<sup>21</sup>, რომელიც ამ ეტაპზე 120 ქვეყნის მოქალაქეებს მოეთხოვება და მოწვევა<sup>22</sup>, რომელიც 35 ქვეყნის მოქალაქეებზე ვრცელდება. ევროკავშირის მოქალაქეებისთვის სავიზო რეჟიმი 2007 წელს გაუქმდა. მოლდოვის მთავრობამ 2014 წლის პირველ აგვისტოს ელექტრონული ვიზების გაცემა დაიწყო სავიზო პროცესის ოპტიმიზაციის მიზნით<sup>23</sup>. პროცესმა ბევრი უცხოელისთვის მოლდოვის ტერიტორიაზე შესვლასთან დაკავშირებული ფორმალუბები შეამცირა, მაგრამ სახელმწიფო უწყებებს ქვეყანაში უცხოელების მართვა დამატებით ტვირთად

<sup>17</sup> 2014 წლის 7 ნოემბრის მთავრობის გადაწყვეტილება N914 მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს ორგანიზებისა და ფუნქციების რეგულირების დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/355409/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>18</sup> სამოქმედო გეგმა ხელმისაწვდომია რუმინულად:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365369>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019

<sup>19</sup> მოლდოვის რესპუბლიკის უახლესი ვრცელი მიგრაციის პროფილი ხელმისაწვდომია ინგლისურად:

<http://iom.md/sites/default/files/publications/docs/Extended%20Migration%20Profile%20of%20the%20Republic%20of%20Moldova%202010-2015.pdf>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>20</sup> უახლესი სტატისტიკური მონაცემების კრებული ხელმისაწვდომია რუმინულად:

[http://bma.gov.md/sites/default/files/media/cs\\_pme\\_2017.pdf](http://bma.gov.md/sites/default/files/media/cs_pme_2017.pdf), წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>21</sup> 2013 წლის 15 იანვრის მთავრობის გადაწყვეტილება N50 ვიზის გაცემის რეგულაციების დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=346380>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>22</sup> 2011 წლის 5 მაისის მთავრობის გადაწყვეტილება N311 უცხოელებისთვის მოწვევის გაცემაზე, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=338513>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>23</sup> ელექტრონულ ვიზასთან დაკავშირებული ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://www.evisa.gov.md>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

დააწვა, რადგან განახლებული მიდგომით, მოლდოვის საელჩოებსა და საკონსულოებში მანამდე შეგროვებული სავიზო განაცხადებებისგან განსხვავებით, განმცხადებლების შესახებ ნაკლები ინფორმაცია მიიღება.

2018 წელს აღნიშნა ინიციატივის „მოლდოვა-ევროკავშირის პარტნიორობა მობილობისთვის“ 10 წლის იუბილე. აღნიშნული ინიციატივა მიგრაციასთან დაკავშირებული ღონისძიებების შესრულების უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ქვეშ. ჯერჯერობით მიგრაციის საკითხებში თანამშრომლობის ფარგლებში 100-ზე მეტი პროექტი განხორციელდა ევროკავშირის 16 სახელმწიფოს, ევროკომისიის, Frontex-ის, ევროპული განათლების ფონდისა და მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრის - 17 სახელმწიფოსგან შემდგარი მთავრობათაშორისი ორგანოს - მხარდაჭერით. ინიციატივის „მოლდოვა-ევროკავშირის პარტნიორობა მობილობისთვის“ სამომავლო განვითარების მთავარი პრიორიტეტი მიგრაციისა და უსაფრთხოების საკითხებში მოლდოვის შესაბამისი უწყებების ადამიანური და ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერების ხელშეწყობის გაგრძელება და მიგრაციის მართვის მიმართულებით სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მეტი ჩართულობის უზრუნველყოფაა.

ევროკომისიის შეჩერების მექანიზმის მეორე ანგარიშში მიგრაციის მართვის ეროვნული პოლიტიკის იმპლემენტაციის კუთხით, განსაკუთრებით კი მოქალაქეებს შორის ცნობიერების ამაღლების კამპანიის მიმართულებით, მოლდოვამ კარგი შედეგები აჩვენა.

### **თავშესაფრის პოლიტიკა**

ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების კონტექსტში, დამატებითი ღონისძიებები გატარდა მოლდოვაში თავშესაფრის განცხადებების დამუშავების და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მოლდოვის მოქალაქეების მხრიდან უსაფუძვლო თავშესაფრის მთხოვნელთა საკითხის მოგვარების მიმართულებით. სხვა საკითხებთან ერთად, დამტკიცდა უცხოელების ინტეგრაციის შესახებ კანონი<sup>24</sup> და გაუმჯობესდა თავშესაფრის შესახებ კანონის<sup>25</sup> აღსრულება.

მოლდოვაში თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი შედარებით დაბალია. 2019 წლის ნახევრის მონაცემებით მოლდოვაში 530 პირი დარეგისტრირდა, როგორც თავშესაფრის მაძიებელი ან საერთაშორისო დაცვის ქვეშ მყოფი ბენეფიციარი, აქედან 110 თავშესაფრის მაძიებელი, 165 ლტოლვილი და 255 საერთაშორისო დაცვის ქვეშ მყოფი ბენეფიციარი<sup>26</sup>. მოლდოვაში თავშესაფრის გაცემის ორი განსხვავებული პროცედურა არსებობს: ჩვეულებრივი და დაჩქარებული. დაჩქარებული პროცედურა გამოიყენება მაშინ, როდესაც არსებობს ეჭვი თავშესაფრის მოთხოვნის უსაფუძვლობაზე ან როდესაც თავშესაფრის მომთხოვნი პირი ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოებისთვის საფრთხეს წარმოადგენს<sup>27</sup>. უცხოელებისთვის განკუთვნილი ინტეგრაციის ცენტრები თავშესაფრის მაძიებლებს საცხოვრებელს სთავაზობენ. აღნიშნული ცენტრები ლტოლვილის ან საერთაშორისო დაცვის ქვეშ მყოფი ბენეფიციარის სტატუსის მქონე

<sup>24</sup> 2011 წლის 27 დეკემბრის კანონი N274 მოლდოვის რესპუბლიკაში უცხოელების ინტეგრაციის შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342438&lang=1>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი, 2019.

<sup>25</sup> 2008 წლის 18 დეკემბრის კანონი N270 თავშესაფრის შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/330978/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი, 2019.

<sup>26</sup> ეროვნული კანონმდებლობა განსაზღვრავს თავშესაფრის მაძიებელს, ლტოლვილის სტატუსის მქონე და საერთაშორისო დაცვის ქვეშ მყოფი ბენეფიციარებს, როგორც სამი განსხვავებული ჯგუფის წარმომადგენლებს. დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://bma.gov.md/ro/content/ziua-mondială-refugiatului-1>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი, 2019.

<sup>27</sup> ინტერვიუ ოლგა პოალელუნგთან, მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს დირექტორი, 15 ივნისი, 2015, კომინოვი, მოლდოვის რესპუბლიკა; თავშესაფრის შესახებ კანონი N270/2008, მუხლი 62, 63, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/330978/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.



პირებს ეხმარებიან ინტეგრაციის მომსახურებით, მათ შორის სოციალური ინტეგრაციისა და ეკონომიკური აქტივობის მიმართულებით.

### **ევროკავშირთან რეადმისიის შესახებ შეთანხმების დანერგვა.**

ევროკავშირმა და მოლდოვის რესპუბლიკამ უნებართვოდ მცხოვრები პირების რეადმისიის შესახებ შეთანხმება<sup>28</sup> (შემდგომში რეადმისიის შესახებ შეთანხმება) 2007 წელს მიიღეს, რომელიც ძალაში 2008 წლის იანვარში შევიდა. რეადმისიის შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები გაიმართა და დოკუმენტი შეთანხმდა ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის ვიზის ფასილიტაციის პროცესის ფარგლებში. შეთანხმება განსაზღვრავს მოლდოვისა და მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისიის მთავარ წესებს. ამ დრომდე მოლდოვამ დაასრულა შესაბამისი პროტოკოლების დანერგვა ევროკავშირის წევრ შემდეგ ქვეყნებთან: ავსტრია, ბულგარეთი, ბელგია, გერმანია, დანია, ესპანეთი, ესტონეთი, იტალია, ლატვია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, მალტა, ნიდერლანდები, პოლონეთი, რუმინეთი, საბერძნეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, უნგრეთი და ჩეხეთის რესპუბლიკა<sup>29</sup>. ამასთანავე, მოლდოვამ დაასრულა რეადმისიის შესახებ შეთანხმებაზე მუშაობა ნორვეგიასა და შვეიცარიასთან.

რაც შეეხება ევროკავშირის არაწევრ, შენგენის ზონის მიღმა მყოფ სახელმწიფოებს, მოლდოვამ დაასრულა რეადმისიის შესახებ შეთანხმებები ალბანეთთან, ბოსნია-ჰერცეგოვინასთან, თურქეთთან, მაკედონიასთან, მონტენეგროსთან, საქართველოსთან, სერბეთთან, უკრაინასთან და ყაზახეთთან. შედარებით რთულია მიმდინარე მოლაპარაკებებისა და რეადმისიის შესახებ შეთანხმების დასრულების პროცესი სომხეთთან და აზერბაიჯანთან ამ ორ ქვეყანას შორის არსებული ტერიტორიული დავის გამო<sup>30</sup>.

ევროკავშირში პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების არმქონე მოლდოვის მოქალაქეების იდენტიფიცირება მოითხოვს პასუხისმგებლობას როგორც დაინტერესებული ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების, ასევე მოლდოვის სახელმწიფო უწყებების მხრიდან. შესაბამისად, იმ პირებისთვის, რომლებიც აცხადებენ, რომ მოლდოვის მოქალაქეები არიან, წარმოშობის დადასტურების მიზნით შედგენილია შეკითხვები, როგორცაა წარმომავლობის ადგილის აღწერა. ეს მნიშვნელოვანი საშუალებაა იმისთვის, რომ მესამე ქვეყნის მოქალაქეები შეცდომით არ გაიგივდნენ მოლდოვის მოქალაქეებთან, რაც დააყენებს რეადმისიის აუცილებლობას და გამოიწვევს ტრანსპორტირების ხარჯებს. ეს გარემოება განსაკუთრებით რელევანტური აღმოჩნდა ყაზახეთის მოქალაქე ეთნიკური ბოშების შემთხვევაში, რომლებიც მოლდოვის მოქალაქეებად აცხადებდნენ თავს.

ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის რეადმისიის შესახებ შეთანხმების მიხედვით, მოლდოვა ასევე ვალდებულია მიიღოს სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მყოფი მესამე ქვეყნის მოქალაქე, რომელიც ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოში მოლდოვის ტერიტორიიდან შევიდა ან კანონიერად თუ უკანონოდ რჩებოდა მოლდოვაში, ან მოლდოვის ტერიტორია უკანონო ტრანზიტისთვის გამოიყენა. აღნიშნული ვალდებულება მნიშვნელოვანი ტვირთია მოლდოვის მთავრობისთვის და გულისხმობს მოლდოვის ტერიტორიაზე მესამე ქვეყნის მოქალაქეობის მქონე პირების რეგისტრაციას და დაბრუნების ან ინტეგრაციის შესაბამის ღონისძიებებს თავშესაფრის უსაფუძვლო მოთხოვნის შემთხვევაში. მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიურო ის მთავარი უწყებაა, რომლის პასუხისმგებლობის სფეროშიც მოლდოვის ტერიტორიაზე

<sup>28</sup> ევროპულ გაერთიანებასა და მოლდოვის რესპუბლიკას შორის უნებართვოდ მცხოვრები პირების რეადმისიის შესახებ შეთანხმება, ხელმისაწვდომია ინგლისურად: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219(10)&from=EN), წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>29</sup> ორმხრივი შეთანხმებების სრული სია ხელმისაწვდომია რუმინულად:

[https://www.mfa.gov.md/sites/default/files/lista\\_tratatelor\\_bilaterale\\_incheiate\\_de\\_republica\\_moldova\\_0.pdf](https://www.mfa.gov.md/sites/default/files/lista_tratatelor_bilaterale_incheiate_de_republica_moldova_0.pdf), წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>30</sup> ინტერვიუ ოლგა პოალეულუნგთან, მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს დირექტორი, 15 ივნისი, 2015, კომინიოვი, მოლდოვის რესპუბლიკა.

უნებართვო უცხოელების პრობლემის მოგვარება და მოლდოვისა და მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისიის რთული პროცესის მართვა შედის.

ევროკავშირთან რეადმისიის შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაცია ჯერჯერობით უპრობლემოდ მიმდინარეობს. ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში, მოლდოვის მთავრობა უმეტესწილად ასრულებს მოლდოვისა და მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისიის მოთხოვნებს. ამრიგად, 2018 წელს 492 მოთხოვნიდან - 413 პირი, ხოლო 2017 წელს, 864 მოთხოვნიდან 847 პირი გადაეცა მოლდოვას. 2016 წელს განსაკუთრებით მაღალი იყო მოლდოვის იმ მოქალაქეების რიცხვი, რომლებსაც უარი ეთქვა თავშესაფარზე გერმანიაში. ამ შემთხვევებმა ჯამში 1,199 მოთხოვნა შეადგინა, რომლებიდანაც მოლდოვის შესაბამისმა უწყებებმა 389 მიიღო<sup>31</sup>.

2018 წლის დეკემბრის შეჩერების მექანიზმის ფარგლებში კომისიის მეორე ანგარიშში პოზიტიურად შეფასდა მოლდოვის მოქალაქეების სამშობლოში როგორც ნებაყოფლობითი, ისე იძულებითი დაბრუნების პროცედურები. ევროკავშირში უკანონოდ დარჩენის შემთხვევაში, მოლდოვის მოქალაქის იძულებით დაბრუნების პროცედურა უნდა გაუმჯობესდეს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების დონეზე. თავიდან უნდა იქნას აცილებული ისეთი შემთხვევები, როგორცაა ევროკავშირში უკანონოდ მცხოვრები მოლდოვის მოქალაქეებისთვის მხოლოდ შეტყობინების გაგზავნა იმის გადამოწმების გარეშე, ავიდა თუ არა პირი თვითმფრინავში სამშობლოში დასაბრუნებლად. ჩარტერული ფრენების ბოლოდროინდელი გამოცდილება აჩვენებს, რომ ზოგჯერ თვითმფრინავები მხოლოდ 30-35%-ით ივსება. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მხრიდან აღნიშნული ღონისძიებები შესაძლოა შიდადამინისტრაციული პროცედურების გადახედვას საჭიროებდეს მოლდოვაში ჩარტერულად ტრანპორტირებასთან დაკავშირებული საჯარო ფინანსების ეფექტურად განკარგვის გაუმჯობესებისთვის

მოლდოვაში ამჟამად ლეგალურად მცხოვრები უცხოელების მზარდი რაოდენობის გათვალისწინებით, თანდათან იზრდება ცენტრალური აზიის ქვეყნებთან რეადმისიის შესახებ შეთანხმებების დასრულების აუცილებლობა. მიუხედავად იმისა, რომ უცხოელებისთვის გამოყოფილ ინტეგრაციის ცენტრებში დროებით განთავსებული პირების რიცხვი შედარებით დაბალია და მათი უმეტესობა ქვეყანაში კანონიერად იმყოფება, მსგავსი შეთანხმებების არარსებობამ გრძელვადიან პერსპექტივაში შესაძლოა დამატებით გაზარდოს ტვირთი ბიუჯეტზე, თუკი გაიზრდება მესამე ქვეყნის მოქალაქეების მოლდოვაში უკანონოდ ყოფნის მაჩვენებელი. მთავრობამ დაამტკიცა მსგავსი შემთხვევისთვის აუცილებელი მექანიზმები იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანაში უცხოელების ნაკადი გაიზრდება<sup>32</sup>.

## საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება

მოლდოვის მთავრობამ მნიშვნელოვანი ღონისძიებები განახორციელა: (1) დაამტკიცა კანონი პერსონალური მონაცემების დაცვაზე<sup>33</sup> და უზრუნველყო მისი ეფექტური აღსრულება; (2) გააძლიერა საერთაშორისო სამართლებრივი თანამშრომლობა, მათ შორის Eurojust-თან, დანაშაულთან დაკავშირებით; (3) დაამტკიცა და დაწერა დამატებითი საკანონმდებლო ინიციატივები კორუფციის პრევენციის და მასთან ბრძოლის მიმართულებით; (4) შეიმუშავა და

<sup>31</sup> მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს მონაცემები, 20 ივნისი 2019.

<sup>32</sup> 2017 წლის 20 დეკემბრის მთავრობის გადაწყვეტილება N1146 ქვეყანაში უცხოელების ნაკადის გაზრდის შემთხვევაში თანმიმდევრული და ერთობლივი მართვის ეროვნული მექანიზმების დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373691>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>33</sup> 2011 წლის 8 ივლისის კანონი N133 პერსონალური მონაცემების დაცვის შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/340495/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

დანერგა კანონმდებლობა ფულის გათეთრების საწინააღმდეგოდ; და (5) გააძლიერა ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის ღონისძიებები.

სხვა მსგავსი ვალდებულებები უკავშირდება კეთილსინდისიერების კანონმდებლობას, მაგალითად აქტივებისა და სარგებლების დეკლარირებას, მამხილებლების ხელშეუხებლობას და დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების აღდგენის შესახებ კანონმდებლობას. წინამდებარე ანგარიშში განხილული იქნება ყველაზე მნიშვნელოვანი მიღწევები ფულის გათეთრების, მაღალი დონის კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის, კეთილსინდისიერების კანონმდებლობის აღსრულების, აქტივების აღდგენის და კონკრეტული ფისკალური კანონმდებლობის მიმართულებით.

### **ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები**

ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები მკაცრად გააკრიტიკეს მათი არასათანადო დანერგვის გამო. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მოთხოვნების ვრცელი ჩამონათვალი აქტივებისა და პირადი სარგებლების დეკლარირების თვალსაზრისით და მკაცრი სასჯელი დეკლარირების არარსებობის შემთხვევაში, რომელიც ასევე ფულისხმობს საჯარო სამსახურიდან დათხოვნას, ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურის მიერ განხილვების გზით მათი პრაქტიკული დანერგვა არაეფექტური აღმოჩნდა. როგორც მოგვიანებით გაირკვა, საბანკო თაღლითობა<sup>34</sup> და რუსული Laundromat<sup>35</sup> ოპერაცია სწორედ მაშინ მოხდა, როდესაც მიმდინარეობდა ვიზალიზერალიზაციის სამოქმედო გეგმის დანერგვა. ამან მნიშვნელოვანი სოციალური და პოლიტიკური ვნებათაღელვა გამოიწვია მას შემდეგ, რაც ამ ორი შემთხვევის შესახებ საჯაროდ გახდა ცნობილი.

ინსტიტუციურ დონეზე ყველაზე საჭირო რეფორმები, რომლებიც ასევე იყო დაკავშირებული სამართლებრივი სისტემის რეფორმასთან, ან საერთოდ არ გატარებულა ან გატარდა მნიშვნელოვანი შეფერხებებით. ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციისა და მათ წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კანონი დამტკიცდა 2017 წლის ბოლოს<sup>36</sup> მიუხედავად იმისა, რომ დაგეგმვის დოკუმენტები 2011 წლიდან ითვალისწინებდა ახალი კანონის დამტკიცებას ან ამ საკითხების მარეგულირებელი არსებული კანონმდებლობის ადაპტირებას.

ეროვნული ანტიკორუფციულ ცენტრში, მთავრობისგან დამოუკიდებელ საჯარო ინსტიტუტში, რომელიც პასუხისმგებელია კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლაზე, არსებობდა საფინანსო დაზვერვის განყოფილება (ფულის გათეთრების პრევენციის ცენტრი (CPML)). 2018 წელს კანონი N308/2017 დამტკიცების შემდეგ CPML გახდა დამოუკიდებელი ორგანო. მისი მთავარი მიზანი კერძო და საჯარო დაწესებულებების მიერ მოწოდებული საექვო ტრანზაქციების მონაცემების ანალიზია. ამასთანავე, 2016 წელს დამტკიცდა პროკურატურისა<sup>37</sup> და სპეციალიზებული პროკურატურის<sup>38</sup> შესახებ ახალი კანონი.

<sup>34</sup> 2014 წლის ბოლოს მოლდოვაში საზოგადოებამ შეიტყო თაღლითური შემთხვევების სერიის შესახებ, რის შედეგადაც ერთი მილიარდი აშშ დოლარის ოდენობის თანხები გავიდა საბანკო სისტემიდან, მთავრობამ კი რეზერვებიდან ფინანსური სახსრები გამოყო სამი კომერციული ბანკის სტაბილიზაციის მიზნით.

<sup>35</sup> 2011-2013 წლებში დაახლოებით 20 მილიარდი აშშ დოლარი გათეთრდა მოლდოვის სასამართლო ხელისუფლების და კომერციული ბანკების საშუალებით, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://www.rise.md/english/the-russian-laundromat/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>36</sup> 2017 წლის 22 დეკემბრის კანონი N308 ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციისა და მათ წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ: <http://lex.justice.md/md/374388/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>37</sup> 2016 წლის 25 თებერვლის კანონი N3 პროკურატურის შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/363882/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>38</sup> 2016 წლის 7 ივლისის კანონი სპეციალიზებული პროკურატურის შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=366052&lang=1>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

რუსული Laundromat-ის სქემის ფულის გათეთრების ოპერაციების სისხლის სამართლის გამოძიება მოლდოვის ანტიკორუფციულმა პროკურატურამ დაიწყო და ამ საქმის ერთი წამყვანი ფიგურა დამნაშავედ ცნო. გამოძიების სირთულიდან გამომდინარე, სასამართლოში ბევრი საქმე განხილვის პროცესშია და რადგან ამ საქმეებში ბევრი მოსამართლე და სასამართლო ხელისუფლების სხვა აქტორები არიან ჩართულნი, სასამართლო პროცესები ნელა მიმდინარეობს აშკარა წინააღმდეგობებისა და ინტერესთა კონფლიქტის გათვალისწინებით. ბევრ შემთხვევაში ამ საქმეებზე მიმაგრებული მოსამართლეები, საკუთარი თანამდებობიდან გამომდინარე, პირადი მიზეზების გამო (უნივერსიტეტის თანაკურსელები, წარსულში ახლო პროფესიული ურთიერთობები ბრალდებულებთან) თავიანთ მიუკერძოებლობაში ეჭვის შეტანის საფუძველს იძლევიან.

არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო კვლავ ტოვებს ოფშორული იურისდიქციებიდან კონკრეტული სუბიექტების მიერ ფინანსური გადარიცხვების შესაძლებლობას, რაც არ იძლევა სანდო ინფორმაციას გადარიცხვის წყაროებისა და ბენეფიციარების შესახებ. ეს კი ფულის გათეთრების შესაძლებლობას ტოვებს, რადგან ოფშორული იურისდიქციების იურიდიული ერთეულები თავისუფლად გამოიყენება შენიღბვის საშუალებად.

### **მაღალი დონის კორუფციასთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა**

ორგანიზებულ დანაშაულის და მაღალი დონის კორუფციის პრევენცია და მასთან ბრძოლის ინსტიტუციური ჩარჩო ორი სპეციალიზებული - ანტიკორუფციული და ორგანიზებული დანაშაულის პროკურატურის შექმნით გაძლიერდა. ამასთანავე, მსგავსი დანაშაულების გამოძიებაში ჩართულია ეროვნული ანტიკორუფციული ცენტრი. თუმცა, როგორც ფულის გათეთრების შემთხვევებში, პოლიტიკურად მოტივირებული სასამართლო პროცესების გარდა, როგორც იყო, მაგალითად, ყოფილი პრემიერმინისტრის საქმე, ძალიან ცოტა საქმე სრულდება შედეგიანად. მაღალი დონის კორუფციის პრობლემა უმეტესწილად მოგვარებული არ არის. შესაბამისად, ეროვნული ანტიკორუფციული ცენტრი და ანტიკორუფციული პროკურატურა ამ დრომდე დაბალი დონის კორუფციული საქმეებით არიან დაკავებულნი. გარკვეული შედეგებით დასრულდა ორგანიზებული დანაშაულის პროკურატურის რამდენიმე საქმე, რომელიც ძირითადად ნარკოტიკების და ადამიანების ტრეფიკინგს, ასევე ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში ძვირადღირებული მანქანების მოპარვას ეხებოდა. თანამშრომლობა მიმდინარეობს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების შესაბამის სამსახურებთან.

პოლიტიკის დონეზე, მოლდოვის სახელმწიფო უწყებებმა დაამტკიცეს კეთილსინდისიერებისა და ანტიკორუფციული კანონები: (1) კანონი კეთილსინდისიერების შესახებ<sup>39</sup>, (2) ეროვნული კეთილსინდისიერებისა და ანტიკორუფციული სტრატეგია<sup>40</sup> და (3) კანონი მამხილებელთა დაცვის შესახებ<sup>41</sup>.

ამავდროულად მოლდოვის პარლამენტმა დაამტკიცა სადავო კანონები მოქალაქეობის მიღებაზე ინვესტირების გზით, ფისკალური ამნისტიის და გარკვეული ეკონომიკური დანაშაულის დეკრიმინალიზაციის შესახებ, რომლებმაც მნიშვნელოვნად შეარყია სამართალდამცავი სამსახურების საქმიანობა და ხელი შეუწყო ბუნდოვანი პოლიტიკის წარმართვას. 2019 წლის ივნისში ახალი პარლამენტის ინიციატივით გაუქმდა კანონი მოქალაქეობის მიღებაზე ინვესტირების გზით.

<sup>39</sup> 2017 წლის 25 მაისის კანონი N82 კეთილსინდისიერების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/370852/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>40</sup> 2017 წლის 30 მარტის კანონი N56 ეროვნული კეთილსინდისიერებისა და ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/370789/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>41</sup> 2018 წლის 12 ივლისის კანონი N122 მამხილებელთა ხელშეუხებლობის შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/376825/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

## **ეროვნული კეთილსინდისიერების სისტემის დანერგვა**

სასამართლო სფეროს რეფორმის სტრატეგია ითვალისწინებდა ეროვნული კეთილსინდისიერების კომისიის შექმნას და აქტივებისა და პირადი სარგებლების დეკლარირების კანონმდებლობის გაუმჯობესებას. აქტივების და პირადი სარგებლების დეკლარირების შესახებ კანონი<sup>42</sup>, რომელიც ეხება საჯარო მოხელეების ფართო სპექტრს (60 ათასზე მეტი) - მათ შორის პარლამენტისა და მთავრობის კაბინეტის წევრებს, მოსამართლეებს, პროკურორებს - მხოლოდ 2016 წელს დამტკიცდა. ეროვნული კეთილსინდისიერების კომისია 4 წლის განმავლობაში ფუნქციონირებდა მანამ, სანამ ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურად<sup>43</sup> რეფორმირდებოდა მისი პოლიტიკური კონტროლის გამო პარლამენტის მიერ. როგორც ეროვნული კეთილსინდისიერების კომისია, ასევე ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახური შეიქმნა დამოუკიდებელ ორგანოებად აქტივების დეკლარაციების გადასახედად და კანონიერ შემოსავალთან შეუსაბამო აქტივების არსებობის შემთხვევაში გამოძიების დასაწყებად.

ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურმა ფუნქციონირება მხოლოდ 2018 წელს დაიწყო იმ მიზეზით, რომ კეთილსინდისიერების საბჭომ, რომელიც ამტკიცებს ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურის სტრატეგიულ დოკუმენტებს და მის ხელმძღვანელობას, ვერ შეძლო კონკურენციისა და დანიშვნის პირობების საკითხზე შეთანხმება. ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურში ჯერ კიდევ არაა დაკომპლექტებული კეთილსინდისიერების ოფიცრების 46 ვაკანტური ადგილი. ამ ეტაპზე სამსახურში მხოლოდ 9 ოფიცერია დასაქმებული, რაც მნიშვნელოვნად ასუსტებს ინსტიტუტის ეფექტურობას.

ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურის მნიშვნელოვანი მიღწევაა საჯარო მოხელეებისთვის აქტივების დეკლარაციის ელექტრონულად შევსების შესაძლებლობის უზრუნველყოფა, რომლის ონლაინ ნახვაც ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია პერსონალური მონაცემების შესაბამისი გაფილტვრით.

## **აქტივების აღდგენა**

ზოგადად, აქტივების აღდგენა არ იყო ინტერესის სფერო და 2014 წელს საბანკო თაღლითობის გასაჯაროებამდე დიდი ყურადღება არ ეთმობოდა. 2017 წელს პარლამენტმა დაამტკიცა დანაშაულებრივი აქტივების აღდგენის სააგენტოს შესახებ კანონი<sup>44</sup>, რომელიც ეროვნული ანტიკორუფციული ცენტრის ქვეშ ჩამოყალიბდა, როგორც განცალკევებული სტრუქტურული ერთეული. ამჟამად სააგენტო სრულადაა დაკომპლექტებული და სპეციალიზებულ პროკურატურასთან ერთად მუშაობს დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების იდენტიფიცირების, ჩამორთმევის, მართვისა და კონფისკაციის მიმართულებით. თუმცა სააგენტომ უნდა გააუმჯობესოს თანამშრომლობა სხვა ქვეყნის ანალოგიურ სამსახურებთან დანაშაულებრივი აქტივების ეფექტური და ეფექტიანი იდენტიფიცირებისა და ჩამორთმევის მიზნით.

<sup>42</sup> 2016 წლის 17 ივნისის კანონი N133 აქტივებისა და პირადი ინტერესების დეკლარირების შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/366046/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>43</sup> 2016 წლის 17 ივნისის კანონი N132 ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურის შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/md/366044/>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>44</sup> 2017 წლის 30 მარტის კანონი N48 დანაშაულებრივი აქტივების აღდგენის სააგენტოს შესახებ, ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=370165&lang=1>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი, 2019.

## ევროკავშირის უფიზო მიმოსვლის მოთხოვნებთან შესაბამისობის კუთხით არსებული გამოწვევები

წინამდებარე თავში განხილულია 2018 წლის დეკემბრის შეჩერების მექანიზმის მეორე ანგარიშში ევროკომისიის მიერ დადგენილი გამოწვევები, რომლებიც ეხება: (1) უკანონო მიგრაციასა და რეადმისიას და (2) საზოგადოებრივ წესრიგსა და უსაფრთხოებას.

### უკანონო მიგრაცია და რეადმისია

Frontex<sup>45</sup>-ისა და Eurostat<sup>46</sup>-ის 2018 წლის სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს ევროკავშირის გარე საზღვრებთან მოლდოვის მოქალაქეებისთვის უარის გაზრდილ მაჩვენებელს, რომელიც 2015 წელს 3,043-დან 2018 წელს 6,368-მდე გაიზარდა. უარის ორი ძირითადი მიზეზი ქვეყანაში დარჩენის მიზნობრიობის დამადასტურებელი დოკუმენტების არარსებობა (2,676 შემთხვევა 2018 წელს) და არასაკმარისი ფინანსება (1,252 შემთხვევა 2018 წელს). ევროკავშირში უკანონოდ მყოფი მოლდოვის მოქალაქეების რაოდენობა 2014 წელს 2,240-დან 2018 წელს 11,220-მდე გაიზარდა ძირითადად გერმანიაში, უნგრეთში, პოლონეთსა და საფრანგეთში<sup>47</sup>. მოლდოვიდან ევროკავშირში/შენგენის ზონაში შესული მოლდოვისა და მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისია მეტნაკლებად კარგად მიმდინარეობს. მიუხედავად იმისა, რომ არ მოიპოვება შესაძარებელი ინფორმაცია, Eurostat-ის მონაცემებით, 2018 წელს მოლდოვაში 5,000-ზე მეტი პირი დაბრუნდა და 3,000-ზე მეტმა დატოვა შენგენის ზონა<sup>48</sup>.

### უარი შესვლაზე და უკანონოდ დარჩენა

როგორც უკვე აღინიშნა, მოლდოვის მოქალაქეებისთვის ევროკავშირის/შენგენის ზონაში შესვლაზე უარის ორი ძირითადი მიზეზია (1) დარჩენის მიზნობრიობის დამადასტურებელი დოკუმენტებისა და (2) დარჩენისთვის საჭირო ფინანსების არარსებობა. მიუხედავად იმისა, რომ უარის მაჩვენებელი მხოლოდ 0.3%-ს შეადგენს, უარის თქმის ეს ორი ძირითადი მიზეზი შეიძლება მნიშვნელოვნად შემცირდეს მოლდოვის მოქალაქეებისთვის ევროკავშირში ლეგალურად მოგზაურობისთვის საჭირო მოთხოვნების შესახებ საინფორმაციო კამპანიის გაუმჯობესებით<sup>49</sup>.

ამასთანავე, მოლდოვის სახელმწიფო სტრუქტურები მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე დგანან, რომელიც დაკავშირებულია მოლდოვაში უცხოელების შემოსვლასა და შემდგომ მათ ევროკავშირში/შენგენის ზონაში უკანონოდ მოგზაურობასთან. ამ მიმართულებით, ორი საკითხი საჭიროებს ყურადღებით შეფასებასა და შესაბამის მოქმედებას: (1) დნესტრისპირეთი, სადაც არ ხორციელდება ეფექტური კონტროლი, საჭიროებს მოლდოვის ტერიტორიაზე შიდადამინისტრაციული საზღვრების უფრო მეტად ეფექტურ კონტროლს და (2) მოლდოვა საჭიროებს მესამე ქვეყნებთან მეტ შეთანხმებებს რეადმისიასთან დაკავშირებით იმისათვის, რომ

<sup>45</sup> 2019 წლის Frontex-ის რისკის ანალიზის შესახებ მეტი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ინგლისურად: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf), წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>46</sup> მონაცემები ხელმისაწვდომია <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>47</sup> ინფორმაცია მონაცემებზე დაყრდნობით, რომელიც ხელმისაწვდომია: <https://ec.europa.eu/eurostat>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>48</sup> იქვე.

<sup>49</sup> იქვე.

შესაძლებელი იყოს იმ პირების უკან დაბრუნება, რომლებსაც მოლდოვაში დარჩენის კანონიერი უფლება არ აქვს.

შიდადმინისტრაციულ საზღვრებზე ეფექტური კონტროლის საჭიროებაზე საპასუხოდ, 2013 წლის ოქტომბერში შიდადმინისტრაციულ საზღვრებზე ჩამოყალიბდა მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს ექვსი რეგიონული ოფისი<sup>50</sup>. მათი მიზანია უცხოელების მხრიდან საზღვრის კვეთის საკითხის მოგვარება. რეგიონული ოფისები აგროვებენ უცხოელების მხრიდან ადმინისტრაციული საზღვრის კვეთის შესახებ მონაცემებს და შიდა კანონმდებლობის შესაბამისად, განსაზღვრავენ უცხოელთა მოლდოვაში დარჩენის საკითხს.

მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, ამჟამად მოლდოვაში მესამე ქვეყნის მოქალაქეების დიდი რაოდენობა ლეგალურად ან დროებითი ან გრძელვადიანი ცხოვრების უფლებით იმყოფება<sup>51</sup>. მათ შორის, ყველაზე დიდი ჯგუფები არიან უკრაინის (5,147), რუსეთის (4,522), ისრაელის (2,079), რუმინეთის (982), თურქეთის (988), ინდოეთის (354), აზერბაიჯანის (367), სირიის (133) და უზბეკეთის (141) მოქალაქეები. მიუხედავად იმისა, რომ მოლდოვამ დაასრულა ორ მეზობელ სახელმწიფოსთან - რუმინეთსა და უკრაინასთან - რეადმისიის შესახებ შეთანხმება, მსგავსი შეთანხმება არ არსებობს ზემოთ ჩამოთვლილ არც ერთ სხვა ქვეყანასთან. ამან მომავალში შესაძლოა პრობლემები შექმნას, რადგან იმ ადგილებში, სადაც კანონიერად ცხოვრების უფლების მქონე უცხოელების მსხვილი თემები არსებობს, იარსებებენ ამ თემის წევრი უკანონო მიგრანტებიც. მოლდოვაში უკანონოდ მყოფი პირები დროებით უცხოელებისთვის განკუთვნილ ცენტრებში ცხოვრობენ მანამ, სანამ მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიურო შესაბამის ზომებს მიიღებს წარმოშობის ქვეყანაში მათ დასაბრუნებლად.

### **თავშესაფრის შესახებ განცხადებები**

ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში, მოლდოვის მოქალაქეების განაცხადები თავშესაფრის მოთხოვნასთან დაკავშირებით ბოლო დროს პრობლემური გახდა განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც საქმე უსაფუძვლო განცხადებებს ეხება. მიუხედავად იმისა, რომ ყოველწლიურად განცხადებების რაოდენობა არც ისე მაღალია აბსოლუტურ რიცხვებში, ეს რაოდენობა 2014 წელს უფიზო მიმოსვლის შემოდების შემდეგ გაიზარდა. 2014-2019 წლების სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, რომ თავშესაფრის მოთხოვნა 2014 წელს 480-დან 2018 წელს 3,835-მდე გაიზარდა, თუმცა მნიშვნელოვანი კლება დაფიქსირდა 2017 წელს (1,620 განაცხადი) 2016 წელთან შედარებით (3,685)<sup>52</sup>. Eurostat-ის მონაცემების მიხედვით, 2019 წლის პირველ ექვს თვეში 1,955 განაცხადი გაკეთდა, რომლებიც მოიცავს როგორც ხელმეორედ, ასევე პირველ ჯერზე გაკეთებულ განაცხადებებს. 2018 წლის იმავე პერიოდში ეს მაჩვენებელი 1,625 იყო<sup>53</sup>. ამ ქვეყნებში შედის გერმანია, ნიდერლანდები და საფრანგეთი. მოლდოვის მოქალაქეები, რომლებიც თავშესაფრის მოთხოვნის შესახებ აკეთებენ განაცხადს, ძირითადად ეთნიკური ბოშები არიან. ამასთანავე, როგორც იკვეთება, მესამე ქვეყნის მოქალაქეების მნიშვნელოვანი ჯგუფი, განსაკუთრებით ყაზახეთის მოქალაქე ეთნიკური ბოშები თავს მოლდოვის მოქალაქეებად ასაღებენ, როდესაც

<sup>50</sup> მთავრობის გადაწყვეტილება N 234/2013 ხელმისაწვდომია რუმინულად:

[http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349958&fbclid=IwAR1gg0i4rtRbTADcysLc6CQplYI2OEhmk7sTu\\_YZgEvtkEXjNz\\_hS7mcHeg](http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349958&fbclid=IwAR1gg0i4rtRbTADcysLc6CQplYI2OEhmk7sTu_YZgEvtkEXjNz_hS7mcHeg), წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>51</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის გაეცანით მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს სტატისტიკურ მონაცემებს, რომელიც ბოლოს განახლდა 2019 წლის 31 მარტს, ხელმისაწვდომია რუმინულად:

[http://bma.gov.md/sites/default/files/media/inf\\_pag\\_web\\_str\\_doc\\_sf\\_trim\\_i\\_2019\\_3.pdf](http://bma.gov.md/sites/default/files/media/inf_pag_web_str_doc_sf_trim_i_2019_3.pdf), წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>52</sup> მონაცემები ხელმისაწვდომია: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, წვდომის თარიღი, 31 ივლისი 2019.

<sup>53</sup> EASO-ს მონაცემები წარმოადგენს მხოლოდ პირველ ჯერზე გაკეთებულ განაცხადებს, (1,590 2019 წლის იანვარ-მაისში), დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

ევროკავშირის/შენგენის ზონაში ითხოვენ თავშესაფარს. უსაფუძვლო განაცხადების პრობლემის მოსაგვარებლად, სამი მთავარი ღონისძიება გატარდა:

1. გერმანიის სახელმწიფო უწყებებმა გაამარტივეს მოლდოვის რესპუბლიკიდან თავშესაფრის მაძიებლებთან დაკავშირებული პროცედურები.
2. მოლდოვის სახელმწიფო უწყებებმა შესაბამისი ნაბიჯები გადადგეს მოლდოვაში დაბრუნებული ბოშათა თემის წარმომადგენლების ინტეგრაციის მიზნით, რომლებიც მოიცავს სოციალური მუშაკებისა და თემის მედიატორების, მათ შორის სკოლის წარმომადგენლების ჩართვას ადგილობრივ დონეზე იმისათვის, რომ რაც შეიძლება მჭირდო კავშირი ჩამოყალიბდეს თემთან და უზრუნველყოფილ იქნას ბოშათა თემის უკან დაბრუნებული წარმომადგენლების ინტეგრირება.
3. გერმანიასა და მოლდოვას შორის ადმინისტრაციული შეთანხმება 2018 წლის სექტემბერში დასრულდა გერმანიაში მოლდოვის მოქალაქეების უკანონოდ ცხოვრების აღმოჩენის შემდეგ, მათი მოლდოვაში სწრაფი დაბრუნების მიზნით<sup>54</sup>. ამ მხრივ, თერთმეტიდან სამ დღემდეა შემცირებული ვადა იმ პირების ამოსაცნობად, ვინც აცხადებს რომ მოლდოვის მოქალაქეა. ეს კი დამატებით ტვირთს აკისრებს მოლდოვის სახელმწიფო უწყებებს, მათ შორის მიგრაციისა და თავშესაფრის ბიუროს და მოლდოვის დიპლომატიურ მისიებს საზღვარგარეთ, რომლებიც ამ პირთა ვინაობის დადასტურებასა და მათს რეადმისიაში მონაწილეობენ, რაც ასევე გულისხმობს სამგზავრო დოკუმენტების გაცემასა და დაბრუნების პროცესში მონაწილეობას.

ჯერჯერობით აღნიშნულმა ზომებმა ვერ შეამცირა მოლდოვიდან თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი გერმანიაში. მაგალითად, 2019 წლის პირველი ექვსი თვის განმავლობაში, 1180 განაცხადი გაკეთდა, რომელთაგან 825 განაცხადიც პირველად გაკეთებული განაცხადია. შედარებისთვის, 2018 წელს ექვს თვეში 1060 განაცხადი გაკეთდა, საიდანაც 805 იყო პირველად გაკეთებული განაცხადი<sup>55</sup>. თუმცა, რადგანაც ცვლილებები ახლახან განხორციელდა, მეტი დრო არის საჭირო იმისათვის, რომ უფრო სრულფასოვნად შეფასდეს შედეგები.

ამასთანავე, იმ ქვეყნებში (როგორცაა ალბანეთი და სხვა დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები), რომელთა მოქალაქეებიც ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში თავშესაფრის უსაფუძვლო მოთხოვნებს აყენებენ, საინფორმაციო კამპანიას მნიშვნელოვანი გავლენა არ ჰქონია. შესაბამისად, მოლდოვის მთავრობამ გადაწყვიტა არ მოეწოდებინა საზოგადოებისთვის თავი შეეკავებინათ ევროკავშირში თავშესაფრის უსაფუძვლო მოთხოვნისგან. გადაწყვეტილება ეფუძნებოდა იმ მოსაზრებას, რომ მსგავსი მოწოდებები უფრო მეტად გააძლიერებდა ამ ფენომენს და პრობლემას უფრო მასშტაბურს გახდიდა.

## საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება

### *ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები*

2018 წელს ფულის გათეთრების პრევენციის ცენტრის დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბებისა<sup>56</sup> და 2016 წელს ახალი სპეციალიზებული პროკურატურის სამსახურების შექმნის შემდეგაც კი ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები სუსტია და გაუმჯობესებას საჭიროებს, მათ შორის სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის უკეთესი თანამშრომლობით. ჯერჯერობით მაღალი დონის განმარტებული ფულის გათეთრების

<sup>54</sup> ადმინისტრაციული შეთანხმების შინაარსი ხელმისაწვდომია რუმინულად და ინგლისურად:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=377756>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>55</sup> მონაცემები ხელმისაწვდომია: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>56</sup> ფულის გათეთრების პრევენციის ცენტრი მთავრობის მიერ შექმნილი საფინანსო დაზვერვის განყოფილებაა, რომელიც საეჭვო გადარიცხვების შესახებ მონაცემებს აგროვებს და ფულის გათეთრების საეჭვო შემთხვევებზე ანგარიშს სამართალდამცავ ორგანოებს წარუდგენს.



საქმეებიდან მხოლოდ ერთი, პლატონის საქმე<sup>57</sup>, დასრულდა და მსჯავრდებულს 25-წლიანი პატიმრობა მიესაჯა. საჭიროა უფრო მეტი მაღალი დონის ფულის გათეთრების საქმეების გამოძიება და დასჯა. გარდა ამისა, საჭიროა დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების კონფისკაცია.

ინვესტირების გზით მოქალაქეობის მიღების მარეგულირებელი კანონმდებლობა გადახედვის პროცესში ახლად არჩეული საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან<sup>58</sup>, რომელშიც უმრავლესობას წინა პარლამენტის ოპოზიციური ჯგუფები წარმოადგენენ. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ სქემა უკვე იწერება, არსებობს შიში, რომ მოლდოვა ინიციატივის დაუყოვნებლივ შეჩერებით ფინანსურად დაზარალდება.

კვლავ საჭიროა მნიშვნელოვანი ღონისძიებების განხორციელება ფულის გათეთრების რისკის შესამცირებლად, მათ შორის ოფშორული იურისდიქციებიდან საჯარო სივრცეში გადარიცხვების შეზღუდვა (პრივატიზაცია, საჯარო შესყიდვები, კონცესია და საჯარო-კერძო თანამშრომლობა); საექვო გადარიცხვების მონიტორინგის მნიშვნელოვანი ზრდა; და როდესაც საჭიროა, საქმეში არსებული ფულის გაყინვა და შესაძლოა ჩამორთმევა.

### **მაღალი დონის კორუფციასთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა**

მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები ამ დრომდე არ არის ეფექტურად გამოძიებული, რამდენიმე საქმის გამოკლებით, რომლებიც პოლიტიკურად მოტივირებულ საქმეებად ითვლება. მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება პროკურატურისა და სასამართლო სისტემის კორუფციისგან გათავისუფლება, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანას ახალი მთავრობა ჰყავს და საზოგადოებაში არსებობს ეჭვები, რომ სასამართლო სისტემა ძლიერი პოლიტიკური კონტროლის ქვეშაა.

დამოუკიდებელი სასამართლო და პროკურატურის სამსახურები - პროკურორების უზენაესი საბჭო და მაგისტრატი მოსამართლეების უზენაესი საბჭო - დამატებით ინიციატივას საჭიროებს დისციპლინური ზომების გასატარებლად იმ მოსამართლეებისა და პროკურორების წინააღმდეგ, რომლებიც არ მოქმედებდნენ მიუკერძოებლად, კეთილსინდისიერად და მტკიცედ მაღალი დონის კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის საქმეების გამოძიებისა და სარჩელის წარდგენის პროცესში. უნდა გაძლიერდეს მოსამართლეებისა და პროკურორების ინსპექცია და უზრუნველყოფილ იქნას ამ გამოძიების დამოუკიდებლობა.

სასამართლო სისტემამ უნდა წარმოადგინოს საჯარო მოხელეების მონაწილეობით მაღალი დონის კორუფციის უფრო მეტი შემთხვევა იმისათვის, რომ აჩვენოს საკუთარი ეფექტურობა და დაიმსახუროს საზოგადოებრივი ნდობა. უნდა განიხილებოდეს სასამართლო სისტემის გარე მხარდაჭერა საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით, მათ შორის მოსამართლეებისა და პროკურორების კეთილსინდისიერების შემოწმება, მოსამართლეებისა და პროკურორების ინსპექციის მასშტაბის გაზრდა და დამოუკიდებელი ორგანოების - მაგისტრატი მოსამართლეების უზენაესი საბჭოსა და პროკურორების უზენაესი საბჭოს გამოყენება.

<sup>57</sup> პლატონი მოლდოველი ბანკირია, რომელიც რუსული Laundromat-ის საქმესთან კავშირში ფულის გათეთრების ბრალეულობით გასამართლდა. ამ საქმის გავლენაზე ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://anticoruptie.md/en/investigations/justice/50-shadows-of-the-billion-dollar-theft-cases>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

<sup>58</sup> კანონის პროექტი ხელმისაწვდომია რუმინულად: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/4579/language/ro-RO/Default.aspx>, წვდომის თარიღი 31 ივლისი 2019.

### ***ეროვნული კეთილსინდისიერების სისტემის დანერგვა***

ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურის არასაკმარისი რესურსი, როგორც ადამიანური რესურსის, ისე საჯარო მოხელეების გამოძიებისთვის აუცილებელი ინფორმაციის არარსებობის კუთხით, ინსტიტუტის ძირითადი გამოწვევაა. სამსახურს არ აქვს საერთაშორისო დონეზე თანამშრომლობის შეთანხმებები აქტივებთან, მათ შორის ქონებასთან, საბანკო ანგარიშებთან, წილებთან და მოლდოველი საჯარო მოხელეების საზღვარგარეთ არსებულ სხვა ღირებულ ქონებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასაცვლელად. ეს ინფორმაცია მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეების რეალური აქტივების დასადგენად იმისათვის, რომ მოხდეს წყაროს გამოძიება და საჭიროების შემთხვევაში, მოხელეების დათხოვნა და დანაშაულებრივი ან კორუფციული ქმედების გამომწვევი ფაქტორების შემცირება.

### ***აქტივების აღდგენა და ფისკალური კანონმდებლობა***

დანაშაულებრივი აქტივების აღდგენის სააგენტო არ არის სათანადოდ აღჭურვილი და დაკომპლექტებული პარალელური საფინანსო გამოძიების, აქტივების იდენტიფიკაციის, მათი გაყინვის, მართვისა და კონფისკაციის საწარმოებლად. ქვეყანაში ბოლო დროს განხორციელებულმა პოლიტიკურმა ცვლილებებმა სააგენტოს დამატებითი ტვირთი დააკისრა, მათ შორის კორუმპირებული პოლიტიკოსების ქონების ჩამორთმევის მიმართულებით. საზოგადოებაში სამართალდამცავი და სასამართლო სისტემის მიმართ ნდობის გაზრდის მიზნით, საჭიროა უფრო მტკიცე და მნიშვნელოვანი ზომების მიღება საზოგადოებისთვის იმის საჩვენებლად, რომ მოპარული ქონება დაბრუნდა და დაზარალებულებს კომპენსაცია მიეცათ.

## დასკვნა

- მოლდოვის მთავრობამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები უნდა გადადგას ახალი ინსტიტუტების ჩამოსაყალიბებლად ან არსებული ინსტიტუტების გარდაქმნის ან გაძლიერების კუთხით; მიიღოს შესაბამისი კანონი უცხოელების, თავშესაფრის, პირადი დოკუმენტების, კორუფციასთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან, მათ შორის ფულის გათეთრებასა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან ბრძოლის, ასევე საჯარო მოხელეების კეთილსინდისიერებისა და აქტივების აღდგენის მიმართულებით. თუმცა დროში გაიწელა კეთილსინდისიერების, კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის და აქტივების აღდგენის შესახებ კანონმდებლობის მიღება.
- მოლდოვა სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებთან შეთანხმებულად მოქმედებს. იგი უზრუნველყოფს საკუთარი მოქალაქეების, ასევე მოლდოვაში მცხოვრები უცხოელების, მათ შორის ლტოლვილების, თავშესაფრის მაძიებლებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირების დოკუმენტების უსაფრთხოების მაღალ დონეს. მოლდოვამ დოკუმენტების მაღალი დონის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად გატარებული ღონისძიებების დადებითი გამოცდილება აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონის სახელმწიფოებს გაუზიარა. ქვეყნის შიგნით შეიქმნა დნესტრისპირეთის რეგიონში მცხოვრები მოქალაქეების საბუთების დამადასტურებელი უახლესი მექანიზმები, რომლებიც ყალბი დაბადების მოწმობების ან სამოქალაქო სტატუსის დამადასტურებელი თაღლითური გზით შექმნილი დოკუმენტების რისკს ამცირებს და ზრდის მოქალაქეების დნესტრისპირეთის რეგიონში ინტეგრაციის ხარისხს.
- ჩამოყალიბდა ახალი სამოქალაქო სასაზღვრო პოლიცია, რომელმაც ძველი სამხედრო სასაზღვრო დაცვის სამსახური ჩაანაცვლა; გაძლიერდა მიგრაციისა და თავშესაფრის სააგენტო და მიიღო დამატებითი ძალაუფლება და პასუხისმგებლობა მიგრაციის სამართავად;
- ევროკავშირთან რეადმისიის შესახებ შეთანხმების განხორციელება ამ დროისთვის წარმატებით მიმდინარეობს. მოლდოვის მოქალაქეების ნებაყოფლობითი და იძულებითი დაბრუნება დადებითად შეფასდა 2018 წლის დეკემბრის შეჩერების მექანიზმის ფარგლებში კომისიის მეორე ანგარიშში;
- ბოლო დროს შენგენის ზონის ქვეყნებში მოლდოველი თავშესაფრის მაძიებლების უსაფუძვლო განაცხადებები ზოგიერთი ევროკავშირის წევრი ქვეყნისთვის შეშფოთების საფუძველს წარმოადგენს, რადგან მაჩვენებლები 2014 წელს 480-დან 2018 წელს 3,835-მდე გაიზარდა. დამატებითი ადმინისტრაციული შეთანხმება შედგა გერმანიასთან თავშესაფარზე უარის მქონე პირების მოლდოვაში შეუფერხებლად დაბრუნების მიზნით;
- ეფექტურად არ იწერება საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების კომპონენტი. უნდა გაძლიერდეს ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები; სასამართლო და პროკურატურის მუშაობა უნდა იყოს მეტად ეფექტური და ნაკლებად კორუფციული; ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახური და დანაშაულებრივი აქტივების აღდგენის სააგენტო გაძლიერდეს და გამოეყოს მეტი რესურსი; მაღალი დონის კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის მეტ შემთხვევებზე უნდა აღიძრას საქმე და საქმეები წარედგინოს სასამართლოს;
- დამატებითი ღონისძიებები უნდა გატარდეს ოფშორული იურისდიქციებიდან გადარიცხვების შემოღების აკრძალვის მიმართულებით (პრივატიზაცია, საჯარო შესყიდვები, კონცესია და საჯარო-კერძო თანამშრომლობა). ამ კონტექსტში ასევე მნიშვნელოვანია საექვო გადარიცხვების შემოწმება ფულის გათეთრების შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად;
- საერთაშორისო დონეზე მნიშვნელოვანია მოლდოველი საჯარო მოხელეების მიერ საზღვარგარეთ საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, გადარიცხვების მონიტორინგის და შესაძლო დანაშაულებრივი გზით მოპოვებული შემოსავლის გაყინვისა და ჩამორთმევის მიზნით.

# რეკომენდაციები

## უკანონო მიგრაცია და რეადმისია

- გაფართოვდეს საინფორმაციო კამპანიები ევროკავშირში კანონიერად მოგზაურობისა და ცხოვრების შესახებ, მათ შორის ტელევიზიით, სასაზღვრო პუნქტებზე, საჯარო სერვისების სააგენტოს მრავალფუნქციურ ოფისებში პასპორტის აღებისას, ტურისტულ კომპანიებში და ელექტრონული ბილეთის მიღების დროს;
- გაგრძელდეს იმ ქვეყნებთან რეადმისიის შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები, რომელთა მოქალაქეების დიდი რაოდენობაც ცხოვრობს მოლდოვაში;
- გაგრძელდეს უმცირესობების ინტეგრაციისკენ მიმართული კარგი პრაქტიკის განხორციელება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში უსაფუძვლო თავშესაფრის მოთხოვნების შემცირებისთვის;
- შენგენის ზონის იმ ქვეყნებთან თანამშრომლობა, სადაც მოლდოვის მოქალაქეები ძირითადად მიემგზავრებიან, და მოლდოვის მოქალაქეებისთვის თავშესაფრის პროცედურის ვადის შემცირება და პროცესთან დაკავშირებული სარგებლის შეზღუდვის მოთხოვნა (მაგალითად, არამატერიალური სარგებელი ფულადი სარგებლის ნაცვლად, საერთო საცხოვრებელი ცენტრები კერძო საცხოვრებლების ნაცვლად).

## საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება

- გასაჯაროებული ფულის გათეთრების სქემების, მათ შორის საბანკო თაღლითობისა და რუსული Laundromat-ის გამოძიების მიმართულებით მეტი წინსვლა;
- პროკურორებისა და მოსამართლეების შიდა შერჩევის პროცედურების მნიშვნელოვნად გაუმჯობესება სასამართლო სისტემაში საზოგადოებრივი ნდობისა და ფულის გათეთრების, კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის გამოძიებისა და ამ საქმეებზე სასამართლოს განაჩენის ეფექტურობის გასაზრდელად;
- ეროვნული კეთილსინდისიერების სამსახურისა და დანაშაულებრივი აქტივების აღდგენის სააგენტოს შესაძლებლობების გაძლიერება ქონების დეკლარირების და მისი ნამდვილობის დასადგენად, პარალელური საფინანსო გამოძიების ჩასატარებლად და დანაშაულებრივი გზით მოპოვებული შემოსავლების იდენტიფიცირებისთვის, ჩამოსართმევად და კონფისკაციისთვის. შესაძლოა ჩამორთმეული ქონების სამართავად ამ ქონების სხვა სამსახურისთვის გადაცემის განხილვა;
- გარკვეული ეკონომიკური დანაშაულის დეკრიმინალიზაციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გადახედვა და ფისკალური ამნისტიის კანონის გავლენის შეფასება, ასევე შესაძლებელია ინვესტირების გზით მოქალაქეობის მიღების შესახებ კანონის გაუქმება განხილვა.

პროექტი ხორციელდება „აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის“ ქვე-გრანტის სქემის ხელშეწყობით (FSTP) და ფინანსდება ევროკავშირის მიერ, რეგიონში სამოქალაქო საზოგადოების ხელშეწყობის ფარგლებში. აღნიშნული ქვე-გრანტის სქემის ფარგლებში, აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი ხელს უწყობს პლათფორმის წევრებს მისი მისიისა და ამოცანების შესრულებაში. პროექტს ნაწილობრივ აფინანსებს „ნაციონალური ფონდი დემოკრატიისთვის“ (NED).