

פטור מאשרות לאזרחי הרפובליקה של מולדובה המחזיקים בדרכונים לאומיים ביומטריים

הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י ם :**

- א. להסמיק את שר החוץ לשגר אגרת מטעם ממשלת ישראל לממשלת הרפובליקה של מולדובה אשר פוטר אזרחים מחזיקי דרכון לאומי ביומטרי של מולדובה מהצורך להצטייד באשרת תייר בעת כניסתם לישראל.
- ב. להנחות את שר הפנים, לפי סעיף 17 (ב) לחוק הכניסה לישראל התשי"ב – 1952, לתקן את סעיף 1 לצו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד – 1974, בכך שינתן פטור מאשרה לאזרח בעל דרכון לאומי ביומטרי של ממשלת הרפובליקה של מולדובה.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בהמשך לאגרת מטעם ממשלת מולדובה מיום 1.6.2010, אשר פטרה את מחזיקי דרכונים לאומיים של ישראל מהצורך להצטייד באשרת תייר בעת כניסתם למולדובה, הצעת ההחלטה מציעה לקדם שיגור אגרת מטעם ממשלת ישראל לממשלת מולדובה אשר תפטור באופן הדדי גם אזרחים מחזיקי דרכונים לאומיים ביומטריים של מולדובה מהצורך להצטייד באשרת תייר בעת כניסתם לישראל.

הצעת ההחלטה מציגה הליך שונה מהליך ההתקשרות המקובל שהוחל מול מדינות אחרות באמצעות כריתת הסכם בין המדינות, וזאת מאחר ומתעורר קושי לקיים הליך זה, מסיבות פנימיות של ממשלת מולדובה, הקשורות בהליכי האשרור הפנימיים אצלה. בנסיבות אלו, מוצע לבצע את ההליך באופן של שיגור איגרת חד צדדית מטעם ממשלת ישראל, אשר תהווה מענה לאיגרת החד צדדית שהתקבלה ממשלת מולדובה.

מבחינת מדינת ישראל, ההסדר יכנס לתוקף כאשר שר הפנים, לאחר התייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יתקן את סעיף 1 לצו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד – 1974, בכך שינתן פטור מאשרה לאזרח בעל דרכון לאומי ביומטרי של ממשלת הרפובליקה של מולדובה.

יצוין כי באפריל 2014 החליט האיחוד האירופי לבטל את דרישת האשרה לאזרחי מולדובה שהם בעלי דרכון ביומטרי וכי ההחלטה מובאת לאישור הממשלה על ידי שר הפנים, לאחר שהנושא על היבטיו השונים נבחן על ידו לאחר שמיעת כלל הגורמים הרלבנטיים.

### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלבנטי.

### תקציב

לא רלבנטי.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלבנטי.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר החוץ תומך בהצעה.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מצורפת להצעת ההחלטה, חוות דעתן של מתאמת המאבק בסחר בבני אדם ושל הממונה על זכויות האדם במשרד המשפטים.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

לא רלבנטי.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד הפנים.

**סיווגים**

סיווג ראשי : 06 פורמאלי

סיווג משני : 01 ביצועי

תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר הפנים

כ"ד באב התשע"ד  
20 באוגוסט 2014

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### **נושא הצעת ההחלטה:**

פטור מאשרות לאזרחי הרפובליקה של מולדובה המחזיקים בדרכונים לאומיים ביומטריים

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטים המשפטיים:**

עפ"י סעיף 17 (ב) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, רשאי שר הפנים לפטור בצו, אחרי התייעצות עם ועדת הפנים של הכנסת, סוגי אנשים מהוראות חוק הכניסה לישראל כולן או חלקן, כליל או בסייגים.

נמסר ממשרד החוץ כי לא ניתן לפעול בדרך המקובלת למתן פטור לאזרחים בעל דרכון של מדינה אחרת מהוראות החוק בהתאם לסעיף 17(ב) לחוק הכניסה לישראל, שהינה ככלל, חתימת הסכם בין המדינות, מסיבות פנימיות של ממשלת מולדובה.

לכן, הוצע שבמקרה של מולדובה יתבצע הפטור אמצעות הליך שונה של שיגור אגרת.

יצויין בהקשר זה כי מולדובה פטרה את אזרחי ישראל מהצורך להצטייד באשרת תייר בעת כניסתם לשטחה כבר באגרת מיום 1.6.2010. כעת מטרת האגרת מטעם ישראל הינה לאפשר את כניסתם של תיירים בעלי דרכון לאומי ביומטרי של מולדובה לישראל לתקופה שלא תעלה על 90 יום ללא צורך באשרה, ובכך לקדם הדדיות.

נמסר ממשרד החוץ כי אין מניעה לגבי שיגור אגרת, וכי קיימת חשיבות מדינית להיענות בהקדם לבקשת המולדובנים להסדרת פטור מאשרה למחזיקי דרכונים לאומיים. החשיבות נובעת מהיחסים עם מולדובה הכוללים שיתוף פעולה רחב במגוון תחומים.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, צורפה להצעת ההחלטה עמדתן של מתאמת המאבק בסחר בבני אדם (בפועל) ושל הממונה על זכויות האדם במשרד המשפטים, על מנת שתעמוד לנגד עיני השרים בעת קבלת ההחלטה.

לשם ביצוע ההסכם ובתוקף סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 17(ב) לחוק הכניסה לישראל, יתקן שר הפנים את צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד - 1974, בדרך של הוספת מולדובה לרשימת המדינות המנויות בתוספת לצו הפטורות מאשרה כאמור, וזאת לאחר התייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

קבלת ההחלטה הינה בסמכות הממשלה והפעלת סמכותו של שר הפנים בהתאם להחלטה לצורך תיקון צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד - 1974 תעשה בהתאם לסמכותו לפי חוק הכניסה לישראל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת הלשכה המשפטית במשרד החוץ - אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור מכלול האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

י.נ.ל.  
חתימה

היועץ המשפטי  
תפקיד

יהודה זמרת  
שם



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
State of Israel  
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

תאריך: ב' בתמוז, תשע"ד

30 ביוני, 2014

מספר:

לכבוד

ע"ד דניאל סלומון

ע"ד אהוד קינן

היועץ המשפטי

היועץ המשפטי

רשות האוכלוסין וההגירה

משרד החוץ

שלום רב,

הנדון: הסכם בין מדינת ישראל לבין מולדובה בדבר פטור מדרישת אשרה לאזרחיהן

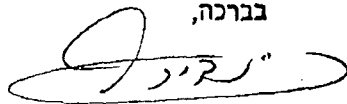
נתבקשה התייחסותנו המשפטית לאפשרות קידום משא ומתן לקראת חתימה על הסכם בין מדינת ישראל לבין מולדובה בדבר פטור הדדי מדרישת אשרה מאזרחי המדינות. ביום 16/06/2014 נמסר לי על ידי עוזרו הבכיר של היועץ המשפטי לממשלה כי ראש מטה שר הפנים עדכן אותנו כי בכוונה שר הפנים לקדם ההסכם רק ביחס לאזרחי מולדובה בעלי דרכון ביומטרי.

אבקש להודיעכם, על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי איננו רואים מניעה משפטית לקדם משא ומתן לקראת חתימה על ההסכם במתווה המתואר בפסקה הקודמת. יחד עם זאת, על שר הפנים ושר החוץ להביא בחשבון את עמדת מתאמת המאבק בסחר בבני אדם (בפועל) והממונה על זכויות אדם במשרד המשפטים (מצ"ב) במסגרת השיקולים בקבלת ההחלטה בעניין קידום משא ומתן כאמור.

רח' השלושה 2, ת.ד. 9299 תל אביב 61092 טל' 6899801 פקס 6899792  
P.O. Box 9299 Tel-Aviv 61092 Tel: 972-3-6899801 Fax: 972-3-6899792  
E-Mail: international@justice.gov.il

מאחר שבסופו של דבר ההסכם יובא בפני הממשלה, עמדת מתאמת המאבק בסחר בבני אדם (בפועל) והממונה על זכויות אדם צריכה לעמוד גם לנגד עיני השרים בעת קבלת ההחלטה.

בברכה,



ד"ר רוני שיינדורף

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

העתקים: מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה

גב' אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים

מר רו גזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), משרד המשפטים

גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), משרד המשפטים

ד"ר מירב שמואלי, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם (בפועל), משרד המשפטים

ער"ד הילה טנא-גלעד, ממונה על זכויות אדם, משרד המשפטים

מר אורן פוננו, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה

מר ערן דויד, רמ"ט שר הפנים



מדינת ישראל  
משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם

תאריך: כ"ח אייר תשע"ד

28 במאי 2014

לכבוד

גב' מיכל יוספוף

ממונה בקורת גבולות ומעברים

רשות האוכלוסין וההגירה

הנדון: עמדת משרד המשפטים לעניין פטור מאשרה עם מולדובה<sup>1</sup>

1. התבקשנו להתייחס לפגית משרד החוץ למשרד הפנים בבקשה לקיים משא ומתן עם מולדובה לקראת כריתת הסכם פטור מאשרות. ההתייחסות נכתבה ע"י היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם ומחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) במשרד המשפטים.
2. נקדים ונאמר, כי לרוב ההחלטה בדבר ביטול הדדי של אשרות כניסה עם מדינה אחרת הינה החלטה הנוגעת לשיקולים מדיניים, אך לטעמנו חיוני לכלול במסגרת השיקולים הרלוונטיים לקבלת החלטה כאמור את תמונת המצב של זכויות האדם והסחר בבני אדם באותה מדינה, כמו גם את מצבה הכללי, ובפרט איתנותה הכלכלית, וזאת בשים לב לחשיבותו של המגנון למתן אשרות כניסה למדינת ישראל.
3. זאת ועוד, למדינת ישראל מחויבויות בינלאומיות בתחום המאבק בסחר בבני אדם, המורכבות משלושה רבדים – מניעה, אכיפה והגנה. רכיב המניעה כולל בראיית המשפט הבין-לאומי, גם פיקוח על גבולות וחיזוק השליטה בהם<sup>2</sup>, ככל שהדבר נדרש למניעת וזיהוי סחר בבני אדם, לרבות אמצעים למניעת כניסה או לשלילת אשרות מאנשים המעורבים בביצוע עבירות הקשורות בסחר בבני אדם. אמצעים מסוג זה קשה להפעיל כלפי אזרחי מדינה עמה יש הסכם פטור מאשרות.

<sup>1</sup> מלאכת המחקר עליה מבוסס נייר זה נעשתה ע"י מר רפאל דיין ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי), הגב' מעיין נייזגה, מר חן זורע וגב' איילת דהאן מהיחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם.  
<sup>2</sup> ר' למשל סעיף 11 לפרוטוקול הנוסף לאסנה בדבר פשע על-לאומי מאורגן בדבר מניעת, דיכוי והענשת הסחר בבני-אדם, במיוחד נשים וילדים (2001).



4. כבר בשלב זה נדגיש כי ארצות הברית<sup>3</sup> דורשת אשרות כניסה מאזרחי מולדובה המתכוונים לבקר בשטחה.

5. מהמידע שנמסר לנו, מולדובה היא מדינה ידידותית לישראל ויש למדינה עניין לפתח יחסים חיוביים עמה. אין במסמך זה כדי לשלול היבטים אלו, אך הוא מתמקד בנושא ספציפי, והוא - ניתוח המצב במולדובה מבחינת זכויות אדם וסחר בבני אדם והבעייתיות האפשרית במתן פטור גורף לבעלי דרכון לאומי מולדובני, בכניסתם לישראל.

6. במסגרת מטרה זו, אנו רואות לנכון להתייחס לנקודות הבאות:

#### א. המצב הפוליטי - כלכלי- חברתי במולדובה

7. ישנם מספר היבטים העולים ממחקרים ודוחות בין-לאומיים, המעלים חששות לגבי המצב במולדובה ולגבי ההשלכות של ביטול האשרות לתושבי מולדובה המבקשים להגיע לישראל, ובראשם: רמת השחיתות הגבוהה במולדובה, כשלים בהתמודדות הממשלה עם תופעות של סחר בבני אדם ועם התשתית המשמשת יסוד להן וכן המצב הכלכלי הקשה. וליתר פירוט:

#### תפקוד השלטון

8. מחקרים שבחנו את תפקוד השלטון במולדובה מצביעים על קיומם של שלטון ריכוזי ומערכת ממשל מונוליתית<sup>4</sup>. מלבד זאת, מחקרים בין לאומיים מצביעים על היעדר מסורת של איזונים ובלמים במבנה הממשל בכלל וברשויות ממשלה ספציפיות<sup>5</sup>. בולטת בכך חולשתה של מערכת המשפט, שמתוארת כמערכת חלשה ולא עצמאית<sup>6</sup>.

9. ראוי לציין שחלק לא מבוטל מהפרות זכויות האדם המוזכרות בדוחות בין-לאומיים על מולדובה, הן בעלות זיקה לתפקוד רשויות אכיפת החוק ולהיעדר מחויבות לזכויות אדם ולהליך תקין (ר' הרחבה בהמשך)<sup>7</sup>. דוגמא הניתנת בד"ר<sup>8</sup> אמנסטי אינטרנשיונל 2013 על מצב זכויות האדם במולדובה (להלן: ד"ר<sup>8</sup> אמנסטי אינטרנשיונל 2013) להפרת זכויות אדם מצד השלטון במולדובה ניתן למצוא בהגבלות שהוא מסיל על חופש הביטוי במדינה ובהפרת עיקרון השוויון<sup>9</sup>. ד"ר<sup>8</sup> מחלקת המדינה של ארצות הברית על מצב זכויות האדם בעולם

<sup>3</sup> [http://www.travel.state.gov/visa/temp/without/without\\_1990.html#citizen](http://www.travel.state.gov/visa/temp/without/without_1990.html#citizen)

<sup>4</sup> Moldova Anti-Corruption Assessment Final Report Submitted to: The U.S. Agency for International Development Moldova, June 2006 (available at: <http://www.ifes.org/publication/5442f82d638cca2a5453c6a801e95342/MoldovaAnti-Corr.pdf> hereinafter: "USAID Report")

USAID היא סוכנות של ממשלת ארצות הברית, שמטרתה לקדם אינטרסים אמריקאים בעולם וכן להושיט עזרה למדינות מתפתחות. הסוכנות מסייעת למדינות להתמודד עם אסונות, עוני, ורפורמות דמוקרטיות.

<sup>5</sup> USAID Report, p. 6

<sup>6</sup> USAID Report, p. 27.

<sup>7</sup> US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor 2010 Human Rights Report: Moldova (available at: <http://www.state.gov/g/drl/rls/2010/ear/154439.htm>), להלן "ד"ר<sup>8</sup> מחלקת המדינה - זכויות אדם לשנת 2010", וכן ד"ר<sup>8</sup> ועדת הארס נגד עינויים.

<sup>8</sup> ד"ר<sup>8</sup> אמנסטי אינטרנשיונל 2013, בעמ' 182.

שפורסם בשנת 2013 ומתייחס לשנת 2012 (להלן: ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם) אף ציין כי הרשויות המולדובניות לא תמיד כיבדו את חופש הביטוי ואת חופש התקשורת<sup>9</sup>. הנבלות אלה גם מחלישות מנגנוני בקרה שהיו עשויים לפקח על השלטון.

10. יתירה מזו, דוח של ה- USAID מציין כי כוחה של החברה האזרחית מצומצם וכי חסרה במולדובה מסורת של מעורבות אזרחית (כתוצאה מחשש של אזרחים לזיז פגיעות כזו), כמו גם פעילות של ארגוני חברה אזרחית עצמאיים ובעלי משאבים<sup>10</sup>.

11. במדד המדינות הכושלות (Failed States Index) הבינלאומי<sup>11</sup>, מולדובה מדורגת יחסית נמוך. מדד זה אומד את מידת התפקוד של מדינה בתחומים מרכזיים שונים והם: לחץ דמוגרפי (mounting demographic pressure); תנועה מאסיבית של עקורים ופליטים (massive movement of Refugees or IDPs); עוינות בין קבוצות (vengeance-seeking group); בריחה מתמדת ומתמשכת (chronic and sustained human flight); פיתוח כלכלי לא שוויוני (uneven economic development); עוני והתדרדרות כלכלית משמעותית (poverty, sharp or severe economic decline); חוסר לגיטימיות של המדינה, דבר הכולל שחיתות וליקויים בייצוגיות (legitimacy of the state); התדרדרות פרוגרסיבית בשירותים הציבוריים (progressive deterioration of public services); הפרות זכויות אדם ושלטון החוק (violation of human rights and rule of law); אי ריכוז הסמכויות להפעלת כוח סביר בידי מערכת הביטחון של השלטון (security apparatus); צמיחת אליטות מפולגות (rise of factionalized elites); התערבות גורמים חיצוניים באספקת שירותים או בדרך של מניפולציה של ענייני הפנים של המדינה לצרכי הפקת רווחים פוליטיים או כלכליים (intervention of external actors).

12. המדד אומד את תפקוד המדינות לפי הסימנים דלעיל. שקלול הצינונים לגבי כל סימן מניב דירוג בין המדינות. כך, הדירוג מחולק בין 178 מדינות, כשמספר 178 מצביע על תפקוד מצוין בעוד שמספר 1 מצביע על תפקוד כושל ביותר. בד"ח משנת 2013, המנתח את שנת 2012, ממוקמת מולדובה במקום ה-83 מתוך 178 מדינות עם ציון של 76.5. דירוג יחסי זה מבוסס על ציון המוענק לכל מדינה בהתבסס על ניתוח סדרת הסימנים המנויה לעיל. הציון נע בין 0, המצביע על מדינה המתפקדת באופן מצוין לבין 120 המצביע על כישלון מוחלט של המדינה.

#### שקיפות

<sup>9</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בחלק 2.

<sup>10</sup> USAID Report, p. 6

<sup>11</sup> המדד נערך על ידי ארגון Fund for Peace, ארגון אמריקאי ללא מטרות רווח היושב בווינינגטון ומשתמש באמצעים טכנולוגיים ומשוב אנושי כדי לכמת מאפיינים שונים של יציבות במדינה. הוא מתפרסם מאז שנת 2005, וכולל 178 מדינות. ניתן לקרוא את הד"ח כאן: <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>

13. ד"ר מחמ"ד – זכויות אדם מצטט דיווחים של ארגון חופש מידע ממולדובה בשם Access-Info Center, לפיהם עדיין ישנם ליקויים ובעיות ביישום חוק חופש המידע ובשקיפות של הליכי קבלת החלטות במיוחד ברמת המועצות האיזוריות והרשויות המקומיות, אשר סירבו למסור מידע לארגונים בלתי ממשלתיים ולתקשורת<sup>12</sup>. כמו כן, החלטות בתי המשפט שהורו על מסירת מידע לא כובדו במלואן או שלא כובדו תוך פרק זמן סביר<sup>13</sup>.

### שחיתות

14. דוחות בין-לאומיים מצביעים על בעיה קשה ומתמשכת של שחיתות במרקם הממשלה במולדובה. לפי ד"ר מחמ"ד זכויות אדם, בעיית זכויות האדם המשמעותית ביותר במדינה בשנת 2012 הייתה השחיתות הממשלתית שערערה את האמינות ואת היעילות של המשטרה ושל מערכת המשפט ופגעה בכיבוד שלטון החוק<sup>14</sup>.

15. כך, במדד השחיתות העולמי (Corruption Perception Index, או CPI) שפורסם בשנת 2013<sup>15</sup>, המדרג מדינות לפי ציונים מ-0 עד 100 (כש-100 הוא מצוין ו-0 הוא כושל ביותר) ולפי דירוג יחסי בין 177 מדינות (ככל שהדירוג הניתן גבוה יותר, כך הכשל חמור יותר), מולדובה ממוקמת במקום ה-102 (מתוך 177), עם ציון של 35 (מתוך 100) – ציון נמוך מאוד<sup>16</sup>. הדירוג של מולדובה בשנים האחרונות מצביע על שינויים מינוריים משנה לשנה, אך אלו אינם שיטתיים ובכל מקרה לא ניתן להסיק מהם על שיפור כללי ומתמשך בתחום<sup>17</sup>.

### מצב כלכלי

1. בחינה של נתונים בדוחות בין-לאומיים מעלה כי מולדובה היא אחת מהמדינות העניות באירופה<sup>18</sup>. בשנת 2012 היו כ-16.6% מהאוכלוסייה מתחת לקו העוני הלאומי<sup>19</sup>. מצב כלכלי

<sup>12</sup> ד"ר מחמ"ד – זכויות אדם, בחלק 4. Access Info Center הוא ארגון לא ממשלתי הפועל לקידום חופש ביטוי ונגישות למידע במולדובה (לפי פרסום של Independent Journalism Center, כתבה מיום 26 בנובמבר 2001, available at: [http://www.ijc.md/eng/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=34](http://www.ijc.md/eng/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=34))

<sup>13</sup> ד"ר מחמ"ד – זכויות אדם, בחלק 4. US DEPARTMENT OF STATE, 2012 Human Rights Reports: Moldova, at p. 1, available at: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur/204315.htm>

<sup>14</sup> האינדקס נערך על ידי ארגון Transparency International, ומתפרסם אחת לשנה מאז שנות התשעים של המאה הקודמת. בשנת 2013, המדינות מדורגות מהנקייה ביותר למושחתת ביותר (1 עד 177, בהתאמה), בסולם שבין 1-100, כאשר הציון למדינה בה טוהר המידות גבוה, ו-1 למדינה בה שחיתות מרובה.

<sup>15</sup> Available at: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

<sup>16</sup> כך לדוגמה: בשנת 2012 דורגה מולדובה במקום 94 (מתוך 176 מדינות), עם ציון של 36; בשנת 2011 דורגה מולדובה במקום ה-102 (מתוך 183 מדינות), עם ציון של 29 (הדירוג הקודם ניתן למי ציונים מ-1 עד 10 כש-10 הוא מצוין ו-1 הוא כושל ביותר); ובשנת 2010 דורגה מולדובה במקום ה-105 (מתוך 178), עם ציון של 29.

<sup>17</sup> CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/md.html> (להלן: CIA World Factbook). מדובר בדוח מסעם ארגון חמריעין של ארצות הברית ובו עובדות יסוד על מדינות העולם (להלן: CIA World Factbook).

<sup>18</sup> The World Bank, Moldova – Data, available at <http://data.worldbank.org/country/moldova>

גרוע זה נובע, בין השאר, מחוסר יציבות פוליטית, חולשה מינהלית, מחסומים ביורוקרטיים וחששות של משקיעים זרים.<sup>20</sup>

2. מהדוחות עולה גם כי כפועל יוצא מהעוני וחוסר התקווה לשיפור המצב, אחוז גבוה יחסית של נתיני מולדובה מתגרים למדינות אחרות כדי להרוויח את לחמם ולשלוח כסף למשפחותיהם. לפי הבנק העולמי, כלכלת מולדובה נשענת על סכומים המועברים למדינה על ידי מאות אלפי נתינים העובדים בחו"ל,<sup>21</sup> דבר ההופך את כלכלת מולדובה לפגיעה.<sup>22</sup> לפי נתונים של הבנק העולמי נכון לאוקטובר 2013, 24.5% מהתוצר המקומי הגולמי (GDP) או תמ"ג) היה מבוסס על סכומים שהועברו מחו"ל.<sup>23</sup> על פי הנתונים העדכניים ביותר, מולדובה מדורגת כמדינה החמישית בעולם מבחינת שיעור התמיכות מבחוץ מתוך התוצר המקומי הגולמי (GDP).<sup>24</sup>

3. שכר המינימום עומד על \$108 בחודש במגזר הפרטי, ו-\$50 במגזר הציבורי.<sup>25</sup> דוח בינלאומי שבדק את היקף "כלכלת צללים" (shadow economy) ב-162 מדינות<sup>26</sup> מצא שבממוצע חלקה מהתמ"ג במולדובה בשנים 1999-2006 היה 45.8% - אחוז גבוה גם למדינות מתפתחות.<sup>27</sup> נתון זה יכול להצביע על פגמים באכיפת החוק ועל חוסר יכולת של המערכת המדינית להתמודד עם שינויים בשוק ובדפוסי פשיעה.

4. בביקור לימודי שנועד במולדובה ביוני 2008 על ידי משלחת ישראלית, בו השתתפו בין היתר הגב' סנא-גלעד וכן הגב' רחל גרשוני, לשעבר המתאמת הבינמשרדית לנושא המאבק בסחר

<sup>20</sup> CIA World Factbook, available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/md.html>

<sup>21</sup> The World Bank, available at: <http://www.worldbank.org/en/news/video/2012/02/17/video-moldova-remittances>

<sup>22</sup> International Monetary Fund, at p. 6, available at: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40894.0.6>, בעמ' 6.

<sup>23</sup> The World Bank, Annual Remittances Data – Inflows, available at: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0..contentMDK:2759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883.00.html#Remittances>

<sup>24</sup> The World Bank, Migration and Development Brief April 19, 2013 available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationDevelopmentBrief20.pdf>

<sup>25</sup> ד"ר מחמד – זכויות אדם, בעמ' 41-42.

<sup>26</sup> Friedrich Schneider, Andreas Buehn and Claudio E. Montenegro, Policy Research Working Paper 5356, Shadow Economies all over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007, July 2010 at p. 24. (available at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5356>)

<sup>27</sup> באופן כללי, ההגדרה המקובלת ל"כלכלת צללים" (shadow economy) היא כל פעילות כלכלית, חוקית או בלתי חוקית, שאינה מתועדת ומדווחת, ותורמת לתוצר הלאומי הגולמי (בעמ' 4-5 לד"ר). ההגדרה בה נעשה שימוש בד"ר קצת יותר מפורטת (בעמ' 6 לד"ר), וזו לשונה:

*The shadow economy includes all market-based legal production of goods and services that are deliberately concealed from public authorities for any of the following reasons:*

(1) to avoid payment of income, value added or other taxes,  
(2) to avoid payment of social security contributions,  
(3) to avoid having to meet certain legal labor market standards, such as minimum wages, maximum working hours, safety standards, etc., and  
(4) to avoid complying with certain administrative procedures, such as completing statistical questionnaires or other administrative forms."

בבני אדם, נחשפו המבקרים למציאות עגומה - כפרים מוזנחים ללא תשתיות בסיסיות, תשתית כבישים רעועה, היעדר מים זורמים ושיבת מים מבארות בכפרים, מכולות עם סל מוצרים דל ועוד.

5. ניתן בנקל להסיק כי כפי שהדבר קורה במדינות רבות, מצב כלכלי קשה זה, הופך את אוכלוסיית מולדובה לקהל פגיע לניצול ולסחר בבני אדם. כמו כן, יש בתנאים הקשים כדי לעודד חשש שהללו יטו להשלים עם תנאים לא טובים במדינה אחרת, וזאת בשל העדר חלופה במדינתם.

### ב. מצב זכויות האדם

16. מדוחות של ארגונים בין-לאומיים שנבחנו במסגרת הכנת מסמך זה, עולה כי במולדובה מתרחשות הפרות קשות של זכויות אדם. ככל שרבות הפרות זכויות האדם, כן עולה חשש כבד יותר לחוסר נכונות של השלטון לאכוף זכויות אדם.

17. מלבד הבעיה המרכזית ביותר במולדובה המתוארת לעיל (בעיית השחיתות הממשלתית), בד"ח מחמ"ד - זכויות אדם אף צוין כי החסינות מעונש המוענקת בגין הפרת זכויות אדם, ומעשי עינויים והתעללות בידי שוטרים וסוהרים נותרו בעיות מרכזיות<sup>29</sup>. לפי ד"ח אמנסטי אינטרנשיונל 2013, ישנם דיווחים על מתן חסינות מעונש לשוטרים שביצעו עינויים ומעשי התעללות אחרים<sup>30</sup>. הד"ח מציין כי מתוך 128 תלונות שהוגשו בנושא זה בעקבות הפגנות שנערכו באפריל 2009 רק 43 תלונות חגיעו לבתי המשפט ומתוכם רק שלושה שוטרים הורשעו וקיבלו גזרי דין מושהים<sup>31</sup>. לפי ד"ח מחמ"ד - זכויות אדם, הממשלה התקדמה בצורה מוגבלת בלבד בתפיסת עובדי ציבור כאחראים בגין הרג ומעשי התעללות אחרים שבוצעו על ידי כוחות ביטחון ממשלתיים במהלך דיווחי ההפגנות שלאחר הבחירות בשנת 2009<sup>32</sup>. בנוסף, וועדת האר"ם נגד עינויים, במסמך המסקנות המסכמות שהוכן כתגובה לד"ח התקופתי שהגישה מולדובה, הביעה דאגה נוכח הדיווחים האמינים על שימוש מופרז בכוח מצד שוטרים וציינה כי על מולדובה לקיים חקירות מהירות, נטולות משוא פנים ועילות הנוגעות לתלונות על התנהלות פסולה של שוטרים<sup>33</sup>.

18. ד"ח אמנסטי אינטרנשיונל 2013 אף ציין כי החוק המולדובני הנוגע לעיקרון השוויון אינו עומד בסטנדרטים בינלאומיים מכיוון שהחוק אינו כולל ברשימת העילות האסורות להפליה

<sup>28</sup> ד"ח מחמ"ד - זכויות אדם, בעמ' 1, 3.

<sup>29</sup> Amnesty International Report 2013, *The State of the World's Human Rights, Moldova*, at p. 181-182, available at: <http://www.amnesty.org/en/region/moldova/report-2013#section-96-3>

<sup>30</sup> ד"ח אמנסטי אינטרנשיונל 2013, בעמ' 181.

<sup>31</sup> ד"ח מחמ"ד - זכויות אדם, בעמ' 1.

<sup>32</sup> Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention Concluding observations of the Committee against Torture Republic of Moldova, March 2010. CAT/C/MDA/CO/2 (available at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/co/CAT.C.MDA.CO.2.pdf>) (להלן "ד"ח ועדת האר"ם נגד עינויים"), עמ' 6, פסקה 15.

התייחסות להפליה על רקע נטייה מינית, זהות מגדרית ומצב בריאותי<sup>33</sup>. כמו כן, צוין כי תנאי מאסר קשים, לרבות צפיפות, חוסר במתקני סניטציה ואי חשיפה לאור טבעי, נמשכו<sup>34</sup>. ביקור שנערך באחד המתקנים על ידי נציב תלונות הציבור בנושא זכויות אדם העלה כי תנאי המעצר בתאים הינם בניגוד לסטנדרטים לאומיים ובינלאומיים<sup>35</sup>.

19. הפרות זכויות אדם נוספות כוללות: מעצרים שרירותיים על ידי כוחות משטרה, למרות האיסור בחוק המולדבי, ואי מתן הליך הוגן לעצורים<sup>36</sup>; הגבלות על חופש ההתקהלות וחופש הביטוי בידי רשויות מקומיות<sup>37</sup>; אלימות נגד נשים<sup>38</sup>; סחר בבני אדם (כפי שיפורט להלן); הפליה נגד צוענים ונגד אנשים בעלי HIV<sup>39</sup>; הטרדה של לסביות, הומואים, בי-סקסואליים וטרנסג'נדרים (להט"ב)<sup>40</sup>; אכיפה מוגבלת של זכויות עובדים כמו גם חקיקה לא מספקת בתחום<sup>41</sup>; ועבודת ילדים שנעשית בניגוד להגנות החוקיות הקיימות אשר אינן נאכפות בעילות (העסקת ילדים מתחת לגיל מינימום מספר שעות רב ובתנאי עבודה לא חוקיים)<sup>42</sup>.

### ג. סחר בבני אדם: התופעה וטיפול הכושל בה

#### סחר בבני אדם במולדובה

20. במישור הסחר בבני אדם – מאז שנת 2011 מדורגת מולדובה בדירוג השני בד"ח מחמ"ד<sup>43</sup> – סחר בבני אדם (TIP report) של מחלקת המדינה האמריקנית (להלן: ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם), זאת לאחר ארבע שנים בהן הייתה ממוקמת בדירוג הביניים ואף דורגה בדירוג השלישי בשנת 2008.

21. במסגרת הד"ח שפורסם בשנת 2013 מצוין שמולדובה היא מדינת מקור לגברים, נשים וילדים הנסחרים למטרות מין ולעבודה כפועה<sup>44</sup>. כן צוין כי קיימת בעיה חמורה של אלימות כלפי נשים, במיוחד באזורים הכפריים במדינה, וכי בעיה זו תורמת לפגיעות הנשים לסחר (75% מהנשים המולדובניות שהן קורבנות סחר הן גם קורבנות לאלימות במשפחה או שהתעללו

<sup>33</sup> ד"ח אמנסטי אינטרנשיונל 2013, בעמ' 181.

<sup>34</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 5.

<sup>35</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 5-6.

<sup>36</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 8.

<sup>37</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 1.

<sup>38</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 1.

<sup>39</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 1, 38.

<sup>40</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 1.

<sup>41</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 39-40.

<sup>42</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 40.

<sup>43</sup> ארה"ב אומדת את מידת המאבק של המדינות לפי ארבעה דירוגים, בהתאם למאמצים שמדינות עושות כדי לחלחלם בתופעת הסחר בבני-אדם: בדירוג הראשון מופיעות מדינות אשר עומדות בסטנדרטים המינימליים למאבק בתופעה. בדירוג השני נמנות מדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים אך עושות מאמצים משמעותיים לעמוד בהם. בדירוג שני עם הערה נמנות מדינות אשר מופיעות ברשימת מעקב (Special Watch List). זאת בשל עלייה בשיעור הקורבנות, אי הגברת המאמצים להיאבק בתופעה או דירוג המתבסס על התחייבויות עתידיות בדירוג השלישי נמנות מדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים ואינן עושות מאמצים משמעותיים לעמוד בהם.

<sup>44</sup> US DEPARTMENT OF STATE Trafficking in Persons Report 2012, at p. 265, available at: <http://www.state.gov/documents/organization/210740.pdf>

בהן בילדותן). בנוסף, חלה עליה בהיקפי תיירות המין למולדובה, במסגרתה מנוצלים קטינים (בין המדינות מהן מגיעים תיירי המין מוזכרת גם ישראל)<sup>45</sup>.

22. עוד מצוין בד"ח כי למרות שממשלת מולדובה חיזקה את מאמצי האכיפה בתחום הסחר בבני אדם ומספר החקירות וההרשעות גדל, השחיתות הפושה במערכת המשפט הובילה לכך שגם כשהושגה הרשעה העונשים שניתנו היו קלים מאוד ביחס לחומרת העבירות (עונשי מאסר קצרים או קנס)<sup>46</sup>. כמו כן, לעיתים תכופות בוטלו הרשעות בהליכי ערעור ללא מתן נימוק על ידי השופטים או עם מתן נימוק מועט<sup>47</sup>. עוד מצוין הד"ח כי ההליכים הפליליים בעבירות שבנדון נמשכים זמן ארוך, דבר החושף את הקורבנות למסכת איומים והפחדות ומאפשר לנאשמים לשחד עובדי ציבור<sup>48</sup>. הד"ח מצוין שיפור מסוים ביחסה של ממשלת מולדובה לתופעת הסחר בבני אדם, הנוגע בעיקרו לזיהוי קורבנות עבירה בתוך מולדובה ולטיפול בהם. הד"ח מצוין כי נרשמה עלייה ניכרת בזיהוי קורבנות סחר. בשנת 2012 זוהו 289 קורבנות סחר חדשים, מחציתם קורבנות סחר למטרות עבודה כפויה, לעומת זיהוי של 98 קורבנות בשנת 2011. עם זאת, נכתב בד"ח כי רמת הזיהוי של קורבנות סחר קטינים נותרה עדיין נמוכה<sup>49</sup>.

23. מבין הביקורות הנמתחות בד"ח על פעילותה של מולדובה בתחום הסחר בבני אדם, מוקדשת תשומת לב מרובה לבעיות הכרוכות בשחיתות ובמעורבות גורמים מדינתיים בסחר בבני אדם. מצוין בד"ח כי שותפות לדבר עבירה של עובדי ציבור נותרה בעיה משמעותית וכי הממשלה העמידה לדין עובדי ציבור בגין שותפות בעבירות סחר, אם כי בשנת 2012 לא הורשע אף אחד מהם<sup>50</sup>. הממשלה אף נקטה בצעדים פעילים נגד שחיתות אם כי צוין בד"ח כי השחיתות ערערה את ביטחונם של קורבנות בהליכים משפטיים וגרמה לכך שקורבנות לא הגישו תביעות אזרחיות לפיצויים<sup>51</sup>. יתירה מזו, בד"ח מחלקת המדינה בנושא מצב זכויות אדם בעולם, מצוין כי עובדי ציבור המזאשמים בהפרות זכויות אדם, בעבירת הסחר בבני אדם או בשחיתות, הועמדו לדין ונענשו לעיתים נדירות וכי חסינות מעונש היא בעיה מרכזית<sup>52</sup>.

24. מבין הגורמים המעורבים בסחר, מוזכרים עובדים ביחידה למאבק בסחר בבני אדם, פרופסור מאוניברסיטה ציבורית, איש צבא, קצין משטרה לשעבר, קצין ביחידה למאבק בשחיתות ועובדי ציבור המקבלים שוחד מעברייני סחר שהועמדו לדין<sup>53</sup>.

25. בביקור הלימודי שנערך במולדובה ביוני 2008 על ידי משלחת ישראלית, אשר הוזכר בסעיף 4 לעיל, ניתן היה ללמוד ממקור ראשון על עומק הבעיה, והדבר אף שב ועלה בפגישות שנערכו בין הנציגים הישראליים לבין פקידי ממשל וארגונים חוץ ממשלתיים, בהן לא הייתה מחלוקת

<sup>45</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 265.

<sup>46</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 265-266.

<sup>47</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 266.

<sup>48</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 265.

<sup>49</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 266.

<sup>50</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 266.

<sup>51</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 266.

<sup>52</sup> ד"ח מחמ"ד – זכויות אדם, בעמ' 1.

<sup>53</sup> ד"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, בעמ' 265-266.

שהסחר בבני אדם למטרות זנות היא בעיה חמורה במולדובה. מולדובה עדיין משמשת מדינת מקור משמעותית לסחר בנשים לזנות.

### סחר במולדובנים לישראל

26. בעבר, מולדובה הייתה מדינת מקור מרכזית לסחר למטרות זנות בישראל. כך, מספר הנשים ממולדובה ששוכנו במקלט לקורבנות הסחר בנשים "מעגן" בשנים 2004-2007 היה גדול יחסית למספרן של נשים ממדינות אחרות<sup>54</sup>. זאת ועוד, בראייה המקצועית של הגב' יסמין קונפינו, מנהלת השירותים לקורבנות הסחר, פרופיל הנשים המולדובניות במקלט הינו בעייתי ביותר. לדבריה, נשים אלה מגיעות לרוב עם בעיות משפחתיות ואישיותיות קשות (אלימות במשפחה עקב בעיית שכרות של הגברים כעניין תרבותי והוצאת הילדים למסגרות פנימייתיות על רקע האלימות, מצוקה כלכלית קשה ורמת השכלה נמוכה). עקב מאפיינים אלה, מדובר בנשים שהן בסיכון גבוה לניצול.

27. אמנם, בזמן האחרון חלה ירידה משמעותית במספר הנשים הנסחרות בכלל, זאת בשל פעילות נמרצת של רשויות אכיפת החוק, של רשויות הרווחה ושל גורמים נוספים, אולם התשתית שהפכה את מולדובה למדינת מקור מרכזית לסחר עדיין קיימת ומעלה ספקות לגבי יכולת הממשל ורצונו הכן להילחם בתופעה.

### ד. סיכום

28. בחינה של דוחות ודיווחים של ארגונים בינלאומיים מעלה חשש לגבי ביטול הדרישה לאשרות מאזרחי מולדובה וזאת לאור ההיסטוריה של מדינה זו בהקשר הישראלי, כמדינת מקור לקורבנות סחר בבני אדם לזנות, וכן ולאור מאפייני המדינה בכללם.

29. החששות המרכזיים, המשתקפים במגוון רחב של דיווחים ודוחות בינלאומיים, נוגעים לרמת שחיתות גבוהה, הן בכלל והן בכל הקשור לסחר בבני אדם בפרט, לכשלי השלטון, להעדר חברה אזרחית פעילה, לפגיעות בזכויות אדם לרבות צמצום חופש ביטוי, למערכת משפט לא עצמאית ולא שקופה. כמו כן, מדובר במדינה הענייה באירופה, דבר הממריץ את נתיניה להגר למדינות אחרות ואולי אף להשלים עם תנאים קשים שם.

<sup>54</sup> בשנת 2004 חופנו למקלט 118 נשים, מתוכן 24 ממולדובה, 34 מאוקראינה, 28 מרוסיה, 25 מאוזבקיסטן, 2 מליטא, 1 מפנמה, 1 מקירגיזסטן, 1 מבלרוס, 1 מסין, ו-1 מקזחסטן; בשנת 2005 חופנו למקלט 55 נשים, מתוכן 8 ממולדובה, 17 מאוקראינה, 14 מאוזבקיסטן, 5 מרוסיה, 4 מבלרוס, 2 ממונגוליה, 1 מישראל, 1 מתאילנד, 1 מליבריה, 1 מקזחסטן, 1 מגינאה הצרפתית; בשנת 2006 חופנו למקלט 46 נשים, מתוכן 10 ממולדובה, 18 מאוקראינה, 10 מרוסיה ו-4 מאוזבקיסטן; ב-2007 חופנו למקלט 33 נשים, מתוכן 7 ממולדובה, 9 מאוקראינה, 5 מרוסיה, 5 מסין, 2 מאוזבקיסטן, 2 מסרילנקה, 1 מבלרוס, 1 מנפאל, ו-1 מברזיל; בשנת 2008 חופנו למקלט 15 נשים, מתוכן 4 ממולדובה, 3 מאוקראינה, 2 מרוסיה, 2 מהודו, 1 מבלרוס, 1 מישראל, ו-1 מסין; בשנת 2009 חופנו למקלט 16 נשים, מתוכן 3 ממולדובה, 6 מתאילנד, 2 מאוקראינה, 1 מגאנה, 1 מאריתריאה, 4 מאוקראינה, 2 מהפיליפינים, 1 מנפאל, 1 מרואנדה, 1 מניז'ר, 1 ממאלי, 1 מבלרוס, 1 ממולדובה, 6 מאריתריאה, 1 מישראל, ו-1 מהפיליפינים; בשנת 2010 חופנו למקלט 15 נשים, מתוכן 1 ממולדובה, 4 מאוקראינה, 3 מאריתריאה, 1 מסין, 1 מנפאל, 1 מרואנדה, 1 מניז'ר, 1 מאוזבקיסטן; בשנת 2011 חופנו למקלט 17 נשים, מתוכן 3 מאריתריאה, 1 מישראל, 1 מגינאה, 1 מניז'ר, 1 מאריתריאה, 1 מסין, 3 מרוסיה, 4 מאריתריאה, 1 מישראל, 1 מגינאה; בשנת 2012 חופנו למקלט 33 נשים, מתוכן 5 מאריתריאה, 8 מאוקראינה, 16 מאריתריאה, 2 מרוסיה, 1 מחוף השנהב, 1 מסין; בשנת 2013 חופנו למקלט 40 נשים, מתוכן 18 מאריתריאה, 1 מישראל, 2 ממולדובה, 5 מאוקראינה, 14 מאריתריאה.



30. שכיחותה של תופעת הסחר בבני אדם במולדובה, היותה מדינת מוצא מרכזית לסחר בבני אדם לשלל מטרות, המציאות החברתית-כלכלית המאפשרת את המשך קיומה של התופעה, כשליה של מערכת אכיפת החוק ובעיקר השחיתות הפושה במדינה בכל הקשור בסחר בבני אדם, כל אלה מובילים למסקנה כי למרות שמדינת ישראל הצליחה לצמצם בצורה משמעותית את הסחר בנשים אליה ממולדובה, התופעה יכולה לחזור ולהגיע לפתחנו. אין לשלול אף התפתחות של סוגים אחרים של סחר בבני אדם (כגון סחר למטרות עבודה). על מדינת ישראל להמשיך ולנקוט בפעילות מניעתית בתחום זה. מתן פטור מאשרה לאזרחי מולדובה אינו עולה בקנה אחד עם מסקנה זו.

31. נוסף כי גירסה מוקדמת של מסמך זה נכתבה בינואר 2014. באפריל 2014 החליט האיחוד האירופי לבטל את דרישת האשרה לאזרחי מולדובה שהם בעלי דרכון ביומטרי, ואנו התבקשנו להתייחס לשינוי זה. גם לאחר בדיקה מעמיקה של החלטת האיחוד האירופי, דעתנו לא השתנתה ואנו עדיין סבורות כי על מדינת ישראל להשאיר את דרישת האשרה מאזרחי מולדובה על כנה. ממקורות רבים עולה כי ההחלטה ה"ל של האיחוד האירופי גובעת משקולים פוליטיים פנים-אירופאיים, שאינם נוגעים ישירות לישראל. עפ"י מקורות אלה, בעקבות המשבר באוקראינה וסיפוח חצי האי קרים ע"י רוסיה, ישנו מאמץ לקרב את אוקראינה, גיאורגיה ומולדובה לאיחוד האירופי, ולהרחיקן מרוסיה. כחלק ממאמץ זה, החליטה מועצת אירופה להאיץ את הליכי בחינת ביטול דרישת האשרה מאזרחי מולדובה המגיעים למדינות האיחוד האירופי (איזור Schengen), ובאפריל 2014 אכן בוטלה דרישת האשרה. למרות שמועצת אירופה דיווחה על מגמת שיפור בפעילות למניעת סחר בבני אדם מטעם הרשויות במולדובה<sup>55</sup>, נאמר במפורש כי הסיבה העיקרית לביטול דרישת האשרה דווקא כעת נעוצה ברקע הפוליטי שתואר לעיל<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Fifth Report on the Implementation by the Republic of Moldova of the Action Plan on Visa Liberation, 15.11.13 pp. 17-18.

<sup>56</sup> ראו למשל:

<http://www.euractiv.com/europes-east/eu-puts-georgia-moldova-fast-tra-news-532544>


Speaking to the press after the summit, European Council President Herman Van Rompuy said that EU leaders had seen the pro-European protests in Kyiv as "a yearning for a better future". "This aspiration to come closer to the European Union is shared also by the people of Georgia and of Moldova. And the European Council's message this morning is that we will stand by the side of these countries in their choice, and that we are willing to speed up the signing of the agreements with them."

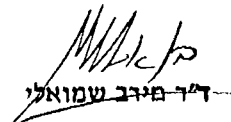
<http://www.eubusiness.com/news-eu/ukraine-russia.uhd> דברים ברוח דומה מתצד המולדבי:

כמו כן, אנא ראו דיווח של רויטרס על ביטול האשרות: <http://www.reuters.com/article/2014/04/27/us-ukraine-crisis-moldova-eu-idUSBREA30QAS20140427> Moldova, Georgia and Ukraine are all seeking tighter links with the European Union as part of an Eastern Partnership with the bloc, which allows for closer trade and business ties without full EU membership. In response to the Ukraine crisis, the European Union has said it will accelerate the partnerships and from Monday, all citizens of Moldova with a biometric passport can travel visa-free to Europe's Schengen zone. [...]

32. בעקבות ישיבת שוערכה בלשכת שר הפנים ביום 8 באפריל 2014, התבקשנו להתייחס גם לעובדה שהמשרד לביטחון הפנים אינו מתנגד לביטול דרישת האשרה עם מולדובה. לעניין זה נדגיש כי יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים עומדת בקשר יומיומי עם כל הגורמים הקשורים לנושא, בממשלה ומחוץ לממשלה, בתיאוריה ובפרקטיקה. ממידע המגיע מגורמים רבים, עולה כי היום יש מספר קטן יחסית של תיקי סחר בנשים הנחקרים ע"י הרשויות, אולם כי מספר זה ככל הנראה אינו משקף את היקף התופעה, וזאת לאור קשיים ניכרים בזיהויים של מקרים אלה. הדבר נובע משינוי דרכי הפעולה של העבריינים. בעוד שבעשור הקודם היו קורבנות הסחר בנשים ממדינות חבר העמים לשעבר נתונות תחת שליטה מוחלטת, אלימות קשה ועיכוב דרכונים, היום המצב שונה. הנשים מגיעות לישראל לתקופות קצרות, באשרת תיירת חוקית, במטרה לעסוק בישראל בזנות. דרכוניהן אינם נלקחים מהן, הן אינן חשופות לאלימות ואיומים כפי שהיה בעבר, הן אינן נעולות מאחרי סורג וברית, ובניגוד לעבר – הן כן מרוויחות חלק לא קטן מכספי האתנן. מבדיקה השוואתית שנערכה ביחידת התיאום, עולה כי זהו דפוס הסחר בנשים הנפוץ ביותר היום בעולם – מידת השליטה של הסוחרים בנשים פחתה, ועמה פחתה המוטיבציה של הנשים להתלונן נגד הסוחרים, והועצמו קשיי הזיהוי והאכיפה של מקרים אלה. הדבר יכול להסביר את המיעוט היחסי של תיקים משטרתיים בעבירת הסחר בנשים היום. כאשר מגיעה אישה כזו לנמל התעופה בישראל, קשה מאד לעובדי רשות האוכלוסין וההגירה לזהותה כקורבן סחר בנשים – זאת למרות שהם עוברים הכשרות מקצועיות בנושא ע"י משרד המשפטים. לאור קשיי הזיהוי הללו, גובר הצורך במנגנוני בקרה ומגיעה בשלבים המוקדמים יותר – עוד במדינות המוצא של קורבנות הסחר בנשים. דרישת אשרה עשויה לסייע מאד בהיבט זה.

33. לאור כל האמור לעיל, לסעמנו, יש לשמר את הכלי של מגנון בחינת האשרות כאמצעי מניעתי במאבק בסחר בבני אדם ובהתאם את דרישת האשרות לאזרחי מולדובה.

  
ער'ד הילה טנא-גלעד

  
ד"ר עייל טנא-גלעד

בברכה,

מתאמת המאבק בסחר בבני אדם (בפועל) ממונה- זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים

משרד המשפטים

העתקים:

מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה  
גב' אמי פלמור, המנהלת הכללית, משרד המשפטים  
מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)  
ד"ר רועי שיינדורף, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)  
גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)  
מר אמנון בן עמי, ראש הרשות לאוכלוסין והגירה  
מר דניאל סלומון, יועץ משפטי, רשות האוכלוסין וההגירה