

אשרור הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של בלרוס בדבר פטור
מאשרה למחזיקים בדרכונים לאומיים

הצעה להחלטה

מחליטים :

א. לאשרר את ההסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של בלרוס בדבר פטור מאשרה למחזיקים בדרכונים לאומיים, אשר נחתם במינסק ביום 18.9.2014, המצ"ב.

ב. לייפות את כוחו של שר החוץ לבצע את ההחלטה.

דברי הסבר

רקע כללי

ההסכם נחתם במינסק ב 18 לספטמבר 2014, בין ממשלת ישראל ובין ממשלת הרפובליקה של בלרוס.

מטרת ההסכם הינה לאפשר את כניסתם של תיירים בעלי דרכון של הרפובליקה של בלרוס לישראל לתקופה שלא תעלה על 90 יום ללא צורך באשרה, ולהיפך, בהדדיות.

לשם ביצוע ההסכם יתקן שר הפנים את צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד - 1974, בדרך של הוספת בלרוס לרשימת המדינות המנויות בתוספת לצו הפטורות מאשרה כאמור, וזאת לאחר התייעצות עם ועדת הפנים של הכנסת.

ההסכם יכנס לתוקף תשעים ימים לאחר העברת המאוחרת מבין האגרות הדיפלומטיות שבאמצעותן יודיעו הצדדים זה לזה על סיום ההליכים המשפטיים הפנימיים המאפשרים את כניסתו לתוקף של ההסכם.

בהתאם לסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה, הובא ההסכם כנדרש למזכיר הכנסת והונח במשך שבועיים על שולחן הכנסת. לא התקבלו הערות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

משרד החוץ ומשרד המשפטים הודיעו כי אין מניעה לאישור ההצעה. בהתאם לבקשת משרד המשפטים, מצורפת להצעת ההחלטה חוות הדעת שהוכנה על ידי מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

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

**י"ג באב התשע"ה
29 ביולי 2015**

חוות דעות משפטיות הנלוות להצעת החלטת לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אשרור להסכם הדדי בין ממשלת ישראל ובין ממשלת הרפובליקה של בלרוס לפטור הדדי מאשרות כניסה למחזיקים בדרכונים לאומיים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטים המשפטיים:

עפ"י סעיף 17 (ב) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, רשאי שר הפנים לפטור בצו אזרחים בעלי דרכון של מדינה אחרת מהוראות החוק, אחרי התייעצות עם ועדת הפנים של הכנסת, לרבות הדרישה לאשרה בעת כניסתם ארצה, בהתאם להסכמים בינלאומיים.

מטרת ההסכם הינה לאפשר את כניסתם של תיירים בעלי דרכון של בלרוס לישראל לתקופה שלא תעלה על 90 יום ללא צורך באשרה, ולהיפך, בהדדיות.

בהתאם לסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה, התקבלו עמדות משרד המשפטים ומשרד החוץ כי אין מניעה על אישרור ההסכם [מכתב משרד המשפטים מיום 29.10.14, ומכתב משרד החוץ מיום 16.10.14].

בנוסף, הצעת ההחלטה הועברה למוכיר הכנסת בעשרה עותקים והונחה במשך שבועיים על שולחן הכנסת. לא התקבלו הערות. אישור הכנסת על הבאת ההסכם לידיעת חברי הכנסת וכי לא נקט כל הליך בכנסת בגין ההסכם ניתן במכתב מזכיר הכנסת מתאריך 12.11.14.

בהתאם לבקשת משרד המשפטים, צורפה להצעת ההחלטה חוות הדעת של מתאמת המאבק בסחר בבני אדם (בפועל) במשרד המשפטים, על מנת שתעמוד מול עיני השרים בעת קבלת ההחלטה.

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

חובת ההתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת התקיימה ביום 9.12.14 ובמסגרת זאת, המליצה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת על תיקון התיקון הנדרש לצו בהתאם למוצע על ידי שר הפנים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

הצעת החלטה הינה בסמכות הממשלה והפעלת סמכותו של שר הפנים בהתאם לחלטה לצורך תיקון צו הכניסה לישראל (פטווי מאשרה), הונשלייך – 1974 תעשה בהתאם לסמכותו לפי חוק הכניסה לישראל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

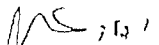
עמדת הלשכה המשפטית במשרד החוץ - הלשכה המשפטית של משרד החוץ במכתב מיום 6.10.14 אישרה כי אין מניעה לאשרר את ההסכם.

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

לאור מכלול האמור לעיל, הרי שאין מניעה משפטית על אישור החלטה.

תאריך: ח' בתמוז התשע"ה

25 ביוני 2015


חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם

מדינת ישראל

משרד המשפטים

תיאום המאבק בסחר בבני אדם

ז' תמוז תשע"ה
24 יוני 2015

חסכמי ביטול אשרות עם מדינות מוצא לסחר בבני אדם

בשנים האחרונות בוטלה דרישת האשרה מאזרחי רוסיה ואוקראינה הנכנסים לישראל, ובשנה שעברה גם מאזרחי מולדובה. בכל אחת מהפעמים הללו, הביעה היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים התנגדות לביטול דרישת האשרה, וזאת משום שמדובר במדינות מוצא מרכזיות לסחר בנשים למטרת זנות. מנגנון מתן האשרה היווה, לאורך השנים, צומת חשוב לזיהוי קורבנות סחר פוטנציאליות ואף למניעת סחר במובן של סירוב כניסה לישראל במקרים בהם זה נדרש. הקונסולים של מדינת ישראל במדינות אלה עברו הכשרות בנושא סחר בבני אדם, יידעו את הפונות לגבי סיכונים אפשריים, חילקו להן מידע בשפתן, ובמקרים לא מעטים מנעו את הסחר בנשים אלה.

בחלוף מספר שנים מביטול דרישת האשרה מאזרחי רוסיה ואוקראינה, נשמעת מפי גורמים שונים הטענה כי מהלך זה לא שינה דבר מבחינת היקף הסחר בבני אדם למדינת ישראל. זו איננה וותמונה המותקבלת ביחידת תיאום המאבק בסחר. נהפוך הוא – אני סבורה שביטול דרישת האשרה ממדינות אלה הציב בפנינו את אחד האתגרים המורכבים ביותר עמם מתמודדות כל הרשויות הנאבקות בסחר בבני אדם.

כידוע, פעילות גחושה של ממשלת ישראל, ומאמצים של גורמים נוספים, הביאו לירידה דרמטית בהיקף הסחר בנשים למטרת זנות לישראל. בשנת 2010 לא אותרה אף קורבן סחר חדשה אחת (בניגוד לאלפים שאותרו בשנה, בתחילת שנות האלפיים).

עם זאת, החל משנת 2011 אנו עדים למספר גובר והולך של מקרים בהם טובאות לישראל גשים צעירות ממדינות בריה"מ לשעבר (בעיקר אוקראינה ורוסיה), למטרת זנות. המקרים הללו קשים ביותר לזיהוי ולאכיפה, משום שהם מאופיינים בדפוסיים שונים ממה שהכרנו בעבר: הנשים אינן מוברחות דרך סיני, ואינן מגיעות עם דרכון מזויף, כי אם באופן חוקי לחלוטין כ"תיירות". הן אינן נראות מפוזרות, יש בכיסן כסף מזומן והן יכולות להצביע על כתובת ברורה בישראל בה ישהו. פעמים רבות, מדובר לכאורה ב"חבילת נופש" לאילת, כשהטיסה היא ישירות לשדה התעופה בעובדה במסגרת טיסות "צ'ארטר" ובהן קבוצות מאורגנות של תיירים, דבר המקשה מאוד על הזיהוי שלהן על ידי בקרי הגבול בשדה התעופה.

לצערנו כבר לא מדובר במקרים בודדים. בשנה האחרונה זיהתה המשטרה מספר פרשות של הבאת נשים ממדינות אלה לישראל למטרת זנות או חשפנות (בחיפה, באילת, בת"א), ובחלק מהמקרים מנהלת הפרקליטות תיקים פליליים נגד העבריינים. גם רשות האוכלוסין וההגירה מזהה מקרים כאלה. לעתים (כפי שנמסר לי על ידי צוות מתקן המסורבים בנתב"ג), נשים מאוקראינה ומרוסיה "מסורבות כניסה" בשדה התעופה, משום שיש חשש שהן הגיעו או הובאו לישראל למטרת העסקה בזנות. גם מינהל האכיפה ברשות האוכלוסין וההגירה, אשר בתקופה האחרונה

ערך פעילות ממוקדת במועדוני חשפנות בחיפה. מדווח על עשרות נשים זרות אשר הועסקו במועדונים אלה באופן בלתי חוקי. במקרים כאלה, נפתחים תיקים נגד המעסיקים על העסקה בניגוד לחוק, והנשים מורחקות למדינות המוצא. אולם, ממידע שמגיע הן מסיורי אכיפה בשטח והן מתלונות אנונימיות עולה כי גם כשהנשים מורחקות מישראל, תוך זמן קצר מובאות נשים אחרות במקומן – מאותן מדינות – לאותם מועדונים. יצוין כי גם גורמי סיוע המסתובבים במועדוני חשפנות ובמתחמי זנות מדווחים על נשים זרות המועסקות במקומות אלה.

בפגישה עם נציגי רשות האוכלוסין וההגירה בעיר אילת, ביום 17.5.15, נאמר לי כי לאחר ביטול דרישת האשרה מרוסיה ואוקראינה חלה עלייה גדולה במספר הנשים שהובאו לישראל למטרת זנות ממדינות אלה, בד"כ בטיסה ישירה לעובדה. בנוסף, גורמים שונים, ובהם נציגי הפרקליטות, מדווחים על אתרי אינטרנט ברוסית אשר מזמינים נשים לבוא ולעסוק בזנות בישראל, ועל כך שנשים רבות נענות להצעות אלה. התחושה הכללית "בשטח" היא כי הסחר בנשים חוזר והיקפו כנראה רחב יותר ממספר התיקים הפליליים המתנהלים בבתי המשפט בעבירת הסחר בבני אדם ועבירות גליות. כך למשל, בפגישה שנערכה במשרד לביטחון הפנים ביום 22.6.15, ואשר עסקה באכיפת עבירות זנות וסחר בנשים, אמרה נציגת הפרקליטות הפלילית כי יש תחושה כי המקרים שמגיעים לפתחנו הם רק קצה הקרחון לתופעה של "יבוא נשים" ע"י "תעשייה" של עבריינים, שהיום קל להם מאד להביא את הנשים לארץ.

יודגש כי לאור קשיי הזיהוי שתוארו לעיל, ולאור ביטול הצורך של הנשים לעבור גם בקונסוליה של ישראל במדינת המוצא, אין לזעזע כמה מקרים כאלה אינם מזוהים. התרשמתי כי בקרי הגבול, גם באילת וגם בנתב"ג, ערניים לנושא ומסרבים כניסה לארץ של נשים אם יש חשד שהן הגיעו למטרת זנות, אולם כאמור בהרבה מקרים קשה לזהות זאת בשדה התעופה.

גם כאשר מזוהים מקרים, האכיפה היא קשה ומורכבת, משום שהנשים בד"כ מסרבות לשתף פעולה ולהעיד נגד מי שהביא אותן לישראל, ורק מבקשות לחזור למדינת המוצא בהקדם האפשרי. בשל העובדה שפעמים רבות הן אכן חוזרות למדינת המוצא לפני שפג תוקף אשרת התייר, עיון בנתונים על שב"חיס בד"כ אינו מסייע להבחנת היקף התופעה.

מעבר לתופעת הזנות והחשפנות, נראה כי הסכמי הפטור מאשרה מקלים על עבריינים להביא לישראל אנשים גם למטרות ניצול אחרות. כך למשל, לאחרונה נדרשו מספר רשויות (בית"ד לביקורת משמורת של שוהים בלתי חוקיים, רשות האוכלוסין וההגירה, משטרת ישראל, המקלט לקורבנות סחר והאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים) להתמודד עם שורת מקרים בהם הובאו אנשים חרשים-אילמים מאוקראינה לישראל, לכאורה כתיירים, אולם למעשה הם הועסקו באתרי עבודה שונים בתנאי ניצול קשים, או שנדרשו לקבץ גדבות עבור גורמים ש"הפעילו" אותם. במתקן המשמורת, רובם לא הסכימו לספר לאיש מה עבר עליהם בישראל. גורמים שונים שניסו לדבר איתם ציינו כי כולם היו מפוחדים. אחד מהאנשים הללו נמצא במקלט לקורבנות סחר בבני אדם, לאחר שבמשך יותר משנתיים הועסק באתר מינוי פסולת, ללא תשלום, ללא קורת גג, ללא מזון, כשדרכו נלקח ממנו וכשהוא מקבל איומים על חייו. אנו בודקים כעת אם מדובר באפיק עברייני חדש. בחינת המקרים הללו נמצאת רק בראשיתה, אך מתעורר החשש שהיעדר הצורך באשרה כדי להגיע לישראל מקל על העבריינים.

אבקש להוסיף כי לקראת כתיבת המענה הממשלתי האחרון לדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני אדם, ציינה משטרת ישראל כי "ניצול הסכמי הפטור מאשרות מהוות חלקן הזדמנויות עבור עבריינים לאפשר הגעת קורבנות לעיסוק בזנות, במסווה של תיירות ו/או עסקים

בישראל. מצב זה אף הביא להקטנת התשומות המסורתיות: גניבת גבול/ הסתננות מארצות שכנות, הרחבת מעגלי השותפים לעבירה (מבריונים וכו'). כמו כן ציינה המשטרה: "על בסיס מידע וממצאי חקירות, עולה כי ארצות המוצא העיקריות הן: אוקראינה, רוסיה (שתיהן מקיימות הסכמי פטור מאשרות עם ישראל).

לאור הניסיון שהצטבר לאחר ביטול דרישת האשרה מאזרחי אוקראינה ורוסיה, עמדתנו היא כי הסכם פטור מאשרות עם בלארוס, שהיא מדינה ענייה שאין בה חגנה על זכויות אדם, ושתיא מדינת מוצא מרכזית לסחר בבני אדם, עלול להגביר את היקפי הסחר בבני אדם למדינת ישראל. בנייר העמדה אשר נכתב ע"י מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בינלאומי) באפריל 2015, המוגש אף הוא לממשלה, ישנה התייחסות לדו"ח האחרון של מחלקת המדינה של ארה"ב בנושא סחר בבני אדם, מיוני 2014, ממנו עולה תמונה קשה לגבי בלארוס (מבחינת מאמצי מניעה, זיהוי, אכיפה והגנה על נפגעי העבירות הרלבנטיות). הדו"ח הנ"ל מציין כי בלארוס היא מדינת מוצא, מעבר ויעד לנשים, גברים וילדים הנסחרים למטרות ניצול מיני מסחרי או למטרות עבודה, במגוון מדינות – לרבות מדינת ישראל (אציין שלגבי ישראל ידוע רק על נשים הנסחרות למטרות זנות – לא ילדים או גברים). בשל היעדר פעילות מספקת למניעת הסחר ע"י רשויות המדינה, נמצאת בלארוס כבר 4 שנים ב-watch list של מחלקת המדינה בתחום זה.

אציין עוד כי בישיבת הממשלה שעסקה בהסכם ביטול האשרות עם מולדובה, בה הוחלט לאשר את ההסכם, נתנו המחליטים משקל רב לעובדה שזמן קצר לפני כן ביטל האיחוד האירופי את דרישת האשרה מאזרחי מולדובה (אם כי החלטה זו נבעה משיקולים פוליטיים פנים-אירופאים שאינם קשורים לישראל). חשוב להבהיר כי אין החלטה דומה לגבי בלארוס – אזרחי בלארוס עדיין נזקקים לאשרה כדי להיכנס למדינות האיחוד האירופי.

לסיכום: בפני הממשלה עומדים שיקולים חשובים רבים עת היא מחליטה בסוגיית הסכם ביטול אשרות. בצד שיקולים אלה, דומני כי לא יכולה להיות מחלוקת לגבי חשיבות השיקול של מניעת עבדות מודרנית.

בכבוד רב,

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



מדינת ישראל
 משרד המשפטים
 State of Israel
 Ministry of Justice

The Department for International Agreements
 and International Litigation

היחידה להסכמים בינלאומיים
 וחברות בינלאומיות

תאריך: כ"ה בניסן תשע"ה

14 באפריל 2015

מספר:

הנדון: מ"מ עם בלארוס בדבר ביטול הדדי של אשרות כניסה¹

1. לבקשתכם, להלן התייחסותנו לעניין שבנדון. ההתייחסות נכתבה בשיתוף היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים.
2. נקדים ונאמר, כי לרוב ההחלטה בדבר ביטול הדדי של אשרות כניסה עם מדינה אחרת הינה החלטה שעניינה היבטים מדיניים, אך לטעמנו חיוני לכלול במסגרת השיקולים הרלוונטיים לקבלת החלטה כאמור את תמונת המצב של זכויות האדם באותה מדינה, וזאת בשים לב לחשיבותו של המנגנון למנות אשרות כניסה למדינת ישראל.
3. זאת ועוד, למדינת ישראל מחויבויות בינלאומיות בתחום המאבק בסחר בבני אדם, המורכב משלושה רבדים – מניעה, אכיפה והגנה. רכיב המניעה כולל בראיית המשפט הבינלאומי, גם צעדים בגבולות וחזקת השליטה בהם², ככל שחדבר נדרש למניעת וזיהוי סחר בבני אדם, כולל אמצעים למנוע כניסה או לשלול אשרות לאנשים שמעורבים בביצוע עבירות מכוח הפרוטוקול, אמצעי שיקשה לממשו מול מדינה אשר לאזרחיה ניתן פטור גורף מאשרות.
4. כבר בשלב זה נדגיש כי הן האיחוד האירופאי (Schengen Area)³ והן ארצות הברית⁴ דורשות אשרות כניסה מאזרחי בלארוס המתכוונים לבקר בשטחן.
5. במסגרת ההתייחסות שלהלן, נסקור את תמונת המצב בבלארוס בכל הנוגע לטיפול המדינה בתופעה של סחר בבני אדם תוך הסתייגות בדו"ח הסחר של מחלקת המדינה האמריקאית

¹ המסמך המקורי נכתב ע"י ע"ד ויטאס ת"ר ביולי 2013, יחד עם היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם, ועודכן לעניין דו"ח מחמ"ד – סחר בבני אדם, ע"י ע"ד הילה טנא-גלעד באפריל 2015.

² ר' למשל סימף 11 לפרוטוקול הנוסף לאמנה בדבר פשע על-לאומי מאורגן בדבר מניעת, זיכוי והענשת הסחר בבני-אדם, במיוחד נשים וילדים (2001).

³ <http://www.axa-schengen.com/en/schengen-countries>

⁴ http://www.travel.state.gov/visa/temp/without/without_1990.html#citizen

לשנת 2013, אשר פורסמו ביוני 2014⁵ וכן את תמונת המצב של זכויות אדם במדינה, ביחוד כפי שזו משתקפת בד"ח זכויות אדם של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2012⁶.

אופן הטיפול בתופעה של סחר בבני אדם בבלארוס

1. ד"ח הסחר של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2013, אשר פורסם ביוני 2014 (להלן: "דוח הסחר") קובע כי בלארוס אינה עומדת בסטנדרטים המינימליים למיגור הסחר בבני אדם. בלארוס דורגה ברשימת המעקב⁷ זו השנה הרביעית ברציפות ובשלב זה לא הורדה לדירוג 3, אשר היה מתחייב בנסיבות העניין. מכיוון שיש למדינה תכנית פעולה אשר אם תיושם, ניתן לראות בה נקיטת מאמצים משמעותיים לעמוד בסטנדרטים המינימליים למיגור הסחר בבני אדם והמדינה מקדישה משאבים מספקים לצורך יישום אותה תכנית.
2. בד"ח הסחר צוין עוד, כי בלארוס היא מזינת מקור, מעבר ויעד לנשים, גברים וילדים הנתונים לסחר למטרות ניצול מיני מסחרי ולעבודות כפייה. נשים וילדים נתונים לסחר למטרות ניצול מיני מסחרי במגוון מדינות, כולל מדינת ישראל.
3. נכתב שנשים מבלארוס מועברות דרך לטביה או ליטא למזרח אירופה, שם הן נתונות לזנות בכפייה. צוין כי למרות העלייה במספר קורבנות הסחר, אשר זוהו וקיבלו סיוע מארגונים בלתי ממשלתיים, הרשויות הכירו במעט מאוד קורבנות סחר, ערכו את מספר החקירות הנמוך ביותר בהשוואה לארבע השנים האחרונות ובמהלך תקופת הדיווח לא היו כלל הרשעות בעבירות סחר.
4. בתחום האכיפה: צוין, כי הממשלה דיווחה על שש חקירות בתיקי סחר בבני אדם שנוהלו במהלך 2013 ועל היעדר הרשעות בשנה זו, וזאת בהשוואה לשמונה חקירות במהלך 2012 ובהן הרשעה אחת בלבד. צוין כי לא נפתחו חקירות בתיקי עבודות כפייה. רשויות האכיפה דיווחו על מספר חקירות בינלאומיות משותפות בתיקים קשורים לסוחר עם מזינות אחרות.
5. בתחום ההגנה: צוין, כי המדינה לא הפגינה שיפור במאמציה בתחום ההגנה, שכן לא סיפקה מקורות מימון מספקים למקלטים ציבוריים או פרטיים, לא זיהתה כלל קורבנות של עבודות כפייה (לעומת מאות שזוהו על ידי ארגונים לא ממשלתיים) וזיהתה מעט מאוד קורבנות סחר (זיהוי של שישה קורבנות בלבד על ידי הממשלה בשנת 2013, לעומת 353 שזוהו על ידי ארגונים לא ממשלתיים). נכתב שהמדינה ממשיכה במאמצים לגטו טיטות לחליץ לזיהוי והעברה של קורבנות סחר. צוין שהחוק הבלארוסי אוסר על סחר בבני אדם לטובת מין או עבודה בסעיף 181 בחוק העונשין, הכולל ענישה בטווחים של 5 עד 15 שנים. צוין כי בתקופת הדיווח ממשלת בלארוס הייתה בתהליך שינוי ההגדרה של "סחר" כך שתיקים שאינם כוללים אך קנייה או מכירה של אדם יוכלו להיכנס להגדרה זו. בנוסף, צוין כי בינואר

⁵ <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/index.htm>

⁶ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/>

⁷ בדירוג שני עם הערה נמנות מדינות אשר מופיעות ברשימת מעקב (Special Watch List). זאת בשל עליה בשיעור הקורבנות, אי הגברת המאמצים להיאבק בתופעה או דירוג המובחש על התחייבויות עתידיות.

2013, המדינה חוקקה חוק נוסף המאפשר העברת מימון ממשלתי לארגונים בלתי ממשלתיים המפעילים תכניות רווחה עבור קורבנות, אולם נכתב כי עד סוף תקופת הדיווח מימון כזה עדיין לא הועבר. צוין כי עד ליישום מלא של החוקים דלעיל, השירותים הממומנים על ידי המדינה עדיין מצומצמים מאוד והקורבנות עומדים בפני קשיים בירוקרטיים בגישה למקלטים ממשלתיים (המדינה החזיקה והפעילה 74 "חדרי משבר" המספקים מקלט זמני, וציינה שהשהות בהם אינה מוגבלת בזמן, אולם נכתב כי קורבנות דיווחו ששחותם בווזרים אלה הוגבלה למשך עשרה ימים בלבד). נכתב שקורבנות חיפשו מקלט במקלטים פרטיים מפני שהמקלטים של המדינה היו מאובזרים באופן גרוע וחסרו מטפלים מוסמכים. צוין כי משרד החינוך החזיק 127 מקלטים (שאינם מיועדים ספציפית לקורבנות סחר) עבור ילדים, אולם בתקופת הדיווח לא היו ילדים במקלטים אלה. כן צוינה ירידה בתקציב שהועבר למחוזות השונים במדינה בכדי להילחם בתופעת הסחר ובסיוע לקורבנות.

6. בתחום המניעה: צוין, כי בשנת 2014 הממשלה שיפרה את המאמצים למניעת סחר בבני אדם. המדינה ערכה מספר מסעות הסברה ברדיו ובטלוויזיה בעיתונות, באינטרנט ובאמצעות מסיבות עיתונאים, להעלאת מודעות, הפעילה שני קווים-חמים, צוין כי משרד הפנים המשיך לדווח לממשלה על נושאי המאבק בסחר בבני אדם ועל פעילויות רשויות אכיפת החוק למניעת סחר בבני אדם לרבות תיאום פעילויות אלה, זאת בהמשך להגדרת המשרד כזוהר רשמי לנושאים אלה. כן צוין כי הממשלה אימצה והחלה ביישום תכנית לשנים 2013-2015 בדבר מאבק בשחיתות ובפשיעה הכוללת פעולות למאבק בסחר בבני אדם. נכתב כי כל הפעולות פותחו תוך תיאום עם ארגונים בלתי ממשלתיים. כן נכתב כי בנובמבר 2013, הצטרפה בלארוס לאמנת מונטריאלי אירופה בדבר המאבק בסחר בבני אדם (Convention on Action against Trafficking in Human Beings) המאפשרת לוועדת הפיקוח של המועצה לבצע פעולות ניטור ופיקוח בנושא.

7. לאור האמור לעיל, הומלץ למדינה, בין היתר: לנהל חקירות נמוצות והעמדה לדין של עבריינים בתחום הסחר למטרת ניצול מיני מסחרי ועבודת כפייה, שיפור וקביעת הליכים לזיהוי והכרה בקורבנות סחר, בחינה מחדש של ההגדרה של סחר בבני אדם על מנת שגם מקרי סחר שלא כוללים מכירה או רכישה של אדם ייחשבו לסחר בבני אדם, ביטול הצו הנשיאותי שמונע מעובדי המפעלים בתחום תעשיית העץ שבבעלות המדינה להתפטר, ושיפור ההגנה והשירותים המוענקים לקורבנות סחר, כולל שיפור המשאבים שניתנו לטובת כן.

תמונת מצב של זכויות אדם בבלארוס

8. בדו"ח זכויות אדם של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2012 (להלן: "הדו"ח") צוין, כי בלארוס הינה מדינה הנתונה לשלטונו של רודן. למרות שבהתאם לחוקה, יש נשיא הגבוה בבחירות ישירות, והוא העומד בראש המדינה, שני בתי מוזקקים, וראש ממשלה המתמנה על ידי הנשיא, בפועל הכוח השלטוני מרוכז בידי מוסד הנשיאות. מאז בחירתו כנשיא בשנת

1994, אלכסנדר לוקשנקו חזק את תפקידו והשתלט על כל יתר המוסדות תוך חתירה תחת שלטון החוק באמצעים רודניים כולל מניפולציה של הבחירות וצווים שרירותיים.

9. לפי הד"ח, הסוגיה המשמעותית ביותר מבחינת זכויות אדם ממשיכה להיות העובדה שאזרחי בלארוס אינם מסוגלים להחליף את השלטון, בתוך מערכת שלטונית הנעדרת בקרה ואיזונים כאשר הרשויות מפרות זכויות אדם באופן תדיר ובצורה חמורה. סוגיות נוספות הקשורות לזכויות אדם כוללות הפרות המבוצעות על ידי כוחות הביטחון, שימוש בלוח מופרז לפיזור הפגנות, דיווחים על שימוש בעינויים במהלך חקירות ובמתקני הכליאה, מעצרים שרירותיים לרבות מעצרים ממניעים פוליטיים, הפרת הזכות לפרטיות, חופש הביטוי, חופש העיתונות, הזכות להתאגדות, הזכות לחופש תנועה, ועוד.

10. בכל הקשור למערכת בתי המשפט, צוין כי בפועל הרשויות השונות לא כיבדו את עצמאות הרשות השופטת. שחיתות, חוסר יעילות והתערבות פוליטית בהחלטות שיפוטיות הינן תופעה נרחבת. לעתים קרובות ניכר, כי תוצאת ההליך השיפוטי נקבעה מראש, ובמקרים רבים ההליכים נערכים בדלתיים סגורות או בהיעדר הנאשם. בתי משפט הרשיעו אנשים בגין האשמות שווא אשר הוגשו על ידי תובעים ממניעים פוליטיים.

11. להלן נסקור בפירוט חלק מסוגיות אלה:

12. שחיתות והיעדר שקיפות

החוק בבלארוס אוסר על שחיתות שלטונית. אולם, בהתאם לדיווחים השונים, פקידים ממשיכים להיות מעורבים בשחיתות שלטונית, כאשר מרבית מקרי השחיתות כוללים קבלת שוחד, הונאה, ושימוש לרעה בסמכות (הפרת אמונים).

היעדר מערכת שיפוט ואכיפת חוק עצמאית, היעדר הפרדת סמכויות והיעדר עיתונות עצמאית הפך את זה לבתי אפשרי לאמוד את היקף השחיתות ולהילחם בזה בצורה יעילה.

הרשויות דיווחו על 1,779 עבירות שוחד במהלך שנת 2012 (ירידה של 26.4% לעומת 2011). בתוך זה, 933 עבירות שוחד, 224 עבירות של שימוש לרעה בסמכות, ו- 546 עבירות של מעילה בתפקיד. בשנת 2012, 1,151 אנשים הורשעו בגין עבירות כאמור (ירידה של 15% לעומת 2011). שיגור מקרי השחיתות הגבוה ביותר נרשם בתחום התעשייה, חינוך, חקלאות, בריאות ובניה. ממוצע סכום השוחד היה \$300, ששולם במטבע ארה"ב, וסכום השוחד הכי גבוה עמד על \$500,000.

עובדים של סוכנויות האחראיות על ביטחון המדינה כולל מודיעין פיננסי, משרד הביטחון, מכס וגבולות ביצעו 116 עבירות הקשורות לשחיתות (ירידה לעומת 252 עבירות בשנת 2010).

אף שבמהלך שנת 2012 היו לא מעט מקרים של העמדה לדין בגין שחיתות, עדיין ההעמדה לדין הינה סלקטיבית, לא שקופה, ובמספר מקרים נזימה כי נבעה משיקולים פוליטיים.

החוק, מדיניות הממשלה וצווים נשיאותיים הבילו מאוד את נגישות הציבור למידע שלטוני. לאזרחים יש גישה מסוימת לקטיגוריות מסוימות של מידע במאגרי מידע של הממשלה ובאתרי אינטרנט. אולם, רוב המידע אינו מעודכן או אינו שלם.

13. יחס לארגונים בלתי-ממשלתיים

במדינה יש מספר ארגונים בלתי ממשלתיים מקומיים לזכויות אדם. אולם, הרשויות מאוד עוינות כלפיהם, לא משתפים איתם פעולה ולא מתייחסים בצורה חיובית לדעותיהם.

הממשלה סירבה לרשום מספר גדול של ארגונים בלתי ממשלתיים ובכך העמידה אותם בסכנה של העמדה לדין פלילי (בהתאם לחוק אסור לעסוק בכל פעילות על ידי ארגון לא רשום). הרשויות הטרידו הן ארגונים רשומים והן ארגונים לא רשומים, העמידו אותם לביקורת ובדיקה באופן תדיר, איימו עליהם בביטול הרישום, צותתו לשיחות טלפוניות ולהתכתבויות שלהם, הטרידו בני משפחה של חברים בארגונים אלה ושל פעילים בחברה האזרחית. הממשלה התעלמה מדוחות שהוגשו על ידי ארגוני זכויות אדם ונפגשה עימם במקרים נדירים. כמו כן, הרשויות סירבו לטפל בנושאי זכויות אדם בשיתוף ארגוני זכויות אדם בינלאומיים, אשר אף מתקשים לקבל אישורי כניסה למדינה, וכן לא הסכימו לשתף פעולה עם דווח שמונה על ידי מועצת זכויות אדם של האו"ם ומגעו ממנו כניסה למדינה.

14. אפליה

החוק אוסר על אפליה אך אינו נאכף על ידי המדינה. הבעיות בהקשר זה כללו אלימות כלפי נשים וילדים, סחר בבני אדם, אפליה כנגד אנשים עם מוגבלויות, מיעוטים אתניים, וחברי הקהילה הלסבית, הומואים, דו-מיניים וטרנסג'נדרים.

15. יחס לנשים

החוק אוסר על אונס באופן כללי אולם לא כולל סעיפים מיוחדים לעניין אונס על ידי בעל. אונס מהווה בעיה במדינה. מנגד, נשים לא מתלוננות בגלל בושה או פחד שהמטרה תטיל את האשמה על הקורבן. בהתאם לנתוני משרד הפנים, בין תחודשים ינואר-ספטמבר 2012 אירעו 68 מקרי אונס. כמו כן, במדינה אין מקלטים לנשים מוכות.

לסיכום

16. מהסקירה דלעיל עולה, כי תמונת המצב של זכויות האדם בבלארוס הינה בעייתית וחוסר יכולתה של המדינה לטפל בסוגיות הקשורות לזכויות אדם בולט וניכר. בנוסף, חוסר יכולתה של המדינה לטפל בנושא הסחר בבני אדם הביא למצב שהמדינה זורגה על ידי מחלקת המדינה האמריקאית בדירוג 2 (רשימת מעקב) זו השנה השלישית ברציפות.

17. אומנם, הניסיון מלמד כי לא ניתן לומר שביטול הדדי של אשרות הכניסה עם בלארוס יביא מניה וביה לנהירה לישראל של עבריינים ליבנות כאלה המעורבים בסחר בבני אדם או של קורבנות סחר בבני אדם. ברם, עת עסקינן במדינה ששורת בה מציאות קשה של הפרות

זכויות אדם, שחיתות שלטונית, חוסר יעילות והיעדר עצמאות של מערכת אכיפת החוק, בנוסף להפליה ואלימות מתמשכים נגד נשים, חוסר אמון של נשים ביכולת המשטרה להגן עליהן, חוסר יכולת של המדינה להגן ולספק טיפול לקורבנות עבירה לרבות קורבנות סחר - ראוי לשקול בכובד ראש האם יש מקום לויתור מרצון של מדינת ישראל על מנגנון בקרה ופיקוח בדמות אשרות הכניסה, אשר מהווה צומת בקרה חשוב מאוד לפיקוח על המבקשים להיכנס לשטח המדינה והמאפשר זיהוי ואיתור מוקדם של מקרים בעייתיים, ובייחוד מניעת כניסה של גורמים המעורבים בסחר בבני אדם או המבקשים להגיע למדינת ישראל לצרכים לא ראויים. זאת, גם לאור המחויבויות הבינלאומיות של המדינה, כפי שצוינו לעיל.

העתיקים: גב' רחל גרשוני, ד"ר מירב שמואלי

הסכם

בין

ממשלת מדינת ישראל

לבין ממשלת הרפובליקה של בלרוס

בדבר פטור מאשרה למחזיקים בדרכונים לאומיים

ממשלת מדינת ישראל וממשלת הרפובליקה של בלרוס, להלן "הצדדים".

בשאיפתן להדק ולהוסיף לסתת את קשרי הידידות הקיימים כבר בין שתי המדינות,

בבקשן להקל על נהלי הנסיעה למחזיקים בדרכונים לאומיים של שתי המדינות.

הסכימו לאמור:

סעיף 1

אזרחי מדינתו של צד, המחזיקים בדרכונים לאומיים תקפים, שאינם ידכונים דיפלומטיים ו/או רשמיים/דרכוני שירות, יהיו פטורים מהחובה לקבל אשרה למטרות כניסה לשטח הצד האחר או יציאה ממנו, כנדרש ע"י החוקים והתקנות של מדינת השהות, לביקור או לשהות של לא יותר מתשעים (90) ימים בתוך שישה (6) נדשים נוצריך הכניסה הראשונה.

סעיף 2

אזרחי מדינתו של צד אחר המתכוונים לשהות בשטח מדינתו של הצד האחר לפרק זמן של יותר מתשעים (90) ימים, נדרשים לקבל אשרות מראש.

סעיף 3

אזרחי מדינתו של צד הנכנסים לשטח המדינה האחרת בהתאם להסכם זה, בשהותם בשטח מדינתו של הצד האחר, יצייחו לחוקים ולתקנות של מדינת השהות.

סעיף 4

כל צד ישמור על הזכות למנוע כניסה לשטחו מאזרחי מדינתו של הצד האחר הנראים לו בלתי רצויים, או לקצר את תקופת השהות של אזרחים באמור בשטחו.

סעיף 5

1. הצדדים יחליטו דוגמאות של הדרכונים התקפים שלהם בציעורות הדיפלומטיים שלושים (30) ימים לפני כניסתו לתוקף של הסכם זה לכל המאוחר.

2. כאשר צד אחר מגמיק דוגמה חדשה של דרכון או משנה את אלו שכבר הוחלט, יקבל הצד האחר הודעה על השינויים האמורים בציעורות הדיפלומטיים שלושים (30) ימים לפני תאריך כניסתם לתוקף של הדרכונים החדשים או השינויים.

ההודעה תכלול רוגמה של המסמכים החדשים או המתקנים ומידע על כניסתם לתוקף.

סעיף 6

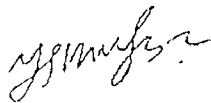
תיקונים ותוספות להסכם הנוכחי ניתן לעשות בהסכמה הדדית של הצדדים והם ייכנסו לתוקף בהתאם לכללים המפורטים בסעיף 7 להלן.

סעיף 7

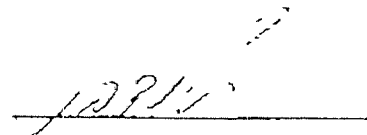
1. ההסכם הנוכחי ייכנס לתוקף 90 (תשעים) ימים אחרי תאריך הקבלה בציטורות הדיפלומטיים של ההודעה האחרונה בכתב שכאמצעותה מודיעים הצדדים זה לזה על השלמה כל ההליכים הפנימיים הדרושים לכניסתו לתוקף של ההסכם הנוכחי.

2. הסכם זה ייעשה לתקופה של שנה 1 (אחת) ויארך באופן אוטומטי לתקופות נוספות של שנה אחת, אלא אם כן צד שולח לצד האחר בציטורות הדיפלומטיים הודעה בכתב על סיומו של הסכם זה. במקרה כאמור, הסכם זה יבוא לידי סיום ביום ה-90 (תשעים) מתאריך קבלת ההודעה כאמור ע"י הצד האחר.

נעשה ב: _____ ביום _____ בחודש _____ התשע"ד, שהוא יום _____, 2014, בשני עותקים, כל אחד כשפות עברית, אנגלית, רוסית ובלחסיית, ולכל הנוסחים דין מקור שווה. במקרה של הבדלי פרשנות יכריע הנוסח האנגלי.



בשם ממשלת הרפובליקה של בלרוס



בשם ממשלת מדינת ישראל