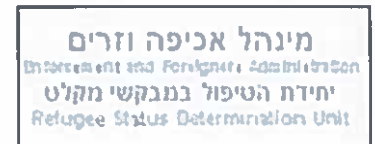


פרוטוקול ריאיון וחוות דעת בסדר דין מהיר בהתאם לסעיף 5.1 לנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

--	--	--	--	--	--



ביום 17.8.2017 נמסרה חוות דעת ממשרד החוץ שכותרתה "חוות דעת מדינית בנוגע למצב המדיני באוקראינה" למנכ"ל רשות האוכלוסין כחלק מבחינת אופן הטיפול בבקשות למקלט של נתינים אוקראינים. להלן עיקרי הדברים העולים מתוכנה של חוות הדעת.

אוקראינה היא רפובליקה חצי-נשיאותית, בת למעלה מ-40 מיליון תושבים וגודלה כ-600 אלף קמ"ר. ככלל יצוין, כי אוקראינה היא מדינה גדולה מאוד מבחינת שטחה ומגוונת מבחינת מאפיינים אתניים ותרבותיים שונים של אוכלוסייתה, ולמעשה מדובר במדינה הגדולה ביותר באירופה. אוקראינה עברה שינוי פוליטי מהותי בשנת 2014 שכלל חילופי שלטון בכוח, במהלכו שינתה את כיוונה המדיני לאוריינטציה אירופית מובהקת. בנוסף, אוקראינה נמצאת בעימות צבאי היברידי ופוליטי כולל מול רוסיה. עימות זה מתקיים בעצימות נמוכה בשדה הקרב, אך מהווה נושא מרכזי בשיח הציבורי האוקראיני.

על פי הנמסר לנציגי משרד החוץ, על בסיס המידע המצוי באוקראינה, לא מוכרים בשנים האחרונות מקרים שבהם תועדו באופן שיטתי רדיפות מטעם רשויות המדינה או כל גוף אחר עקב דעה פוליטית, השתייכות חברתית, מוצא, שפה, דת, מין וכיוצ"ב.

ככלל, על בסיס מדדים בינלאומיים שונים,¹ ומהתרשמות שגרירות ישראל באוקראינה, ניתן לראות במשטר באוקראינה כמשטר דמוקרטי על בסיס המאפיינים המקובלים במדינות מערביות אחרות, וכן לייחס לו יציבות באופן יחסי. על פי הצהרה רשמית של נציבות האיחוד האירופי מחודש יולי 2017 צוין כי המנהיגים האוקראינים ביצעו שורה של רפורמות אשר מבטאות התקדמות חסרת תקדים במגוון תחומים ביניהם: לוחמה בשחיתות, בתחום מערכת המשפט, המשטרה, האדמיניסטרציה הציבורית, וכיוצ"ב.²

בשנים האחרונות ניצבים בפני אוקראינה אתגרים שונים במישור היציבות השלטונית ושמירה על שלטון החוק. במסגרת זו, גורמים בינלאומיים מדווחים בשנים האחרונות, בין היתר, על נקודת חולשה בכל הנוגע לאי עצמאותה

¹ להלן דירוג אוקראינה במספר מדדים מובילים לדירוג רמת הדמוקרטיה בהשוואה בינלאומית:
1. דו"ח ה-BTI (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index) לשנת 2016: אוקראינה מוגדרת כ-"Defective Democracy", ומדורגת במקום ה-52 (קבלת ציון 7.8 מתוך 10 תחת קריטריון השתתפות פוליטית, וציון 6.2 מתוך 10 תחת קריטריון שלטון החוק):

<http://www.bti-project.org/en/index/status-index> (כניסה אחרונה: 03/07/2017).

2. דו"ח Freedom House לשנת 2016 (עמ' 24): אוקראינה מוגדרת כ-"Partly Free" ומדורגת במקום ה-61:
https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf

3. דו"ח ה-EIU (Economist Intelligence Unit) לשנת 2016 (עמ' 9): אוקראינה מוגדרת כ-"Hybrid Regime", ומדורגת במקום ה-86. המשתנה בעל הדירוג הנבזה ביותר שמרכיב את הציון של המדינה הוא חירויות הפרט (7.06 מתוך 10):
<http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf>

² להצהרה המלאה מיום 13.7.2017 ראו: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1989_en.htm

של מערכת השפיטה האוקראינית.³

על בסיס המידע שהובא לידיעת נציגי משרד החוץ, בשנים האחרונות מערכת המשפט האוקראינית נתונה לתהליך של רפורמה, במטרה לצמצם את רמת השחיתות במדינה, ואף הוקמו גופים ייעודיים שונים לצורך כך, כדוגמת NABU (המטה למאבק בשחיתות).

כמו כן, בשנת 2014 התקיימו במדינה בחירות נשיאותיות ופרלמנטריות שהוגדרו על ידי משקיפים בינלאומיים כתחרותיות, כמאורגנות היטב באופן כללי וכמשקפות כבוד להליך הדמוקרטי.⁴

עוד בהקשר זה בהצהרה רשמית של נציבות האיחוד האירופי מחדש יולי 2017 כחלק מתהליך מתן פטור מאשרות של אזרחי אוקראינה למדינות האיחוד האירופי, נאמר כי מאז הפסגה האחרונה שנערכה בין המדינות בחודש נובמבר 2016 ניתן לציין כי תהליך משמעותי נעשה אשר הוביל לשיפור החיים של האזרחים האוקראינים. עוד צוין כי המנהיגים האוקראינים ביצעו שורה של רפורמות אשר מבטאות התקדמות חסרת תקדים במגוון תחומים ביניהם: לוחמה בשחיתות, בתחום מערכת המשפט, המשטרה, האדמיניסטרציה הציבורית, מערכות הבנקים שירותי הבריאות וכיוצא ב.⁵

לצד זאת יצוין כי כתוצאה מהתפוכות הפוליטיות, העימות עם רוסיה וגורמים נוספים, הורע משמעותית המצב הכלכלי של אוקראינה לרבות ירידת ערך המטבע המקומי שלה בכ-300%. לאור זאת, גדלה המצוקה הכלכלית של אוקראינים רבים העוזבים את המדינה בניסיון למצוא מדינת יעד בה יוכלו לשפר את איכות חייהם. אוקראינה צד לשמונה אמנות בינלאומיות בדבר זכויות אדם, וכן לשמונה פרוטוקולים בינלאומיים נוספים העוסקים אף הם בנושאי זכויות אדם.⁶

כחלק מהיות אוקראינה צד לאמנות זכויות אדם אלה, נמצא כי אוקראינה מדווחת באופן תקופתי, ככל מדינה חברה אחרת, לוועדות שהוקמו מכוח אמנות זכויות האדם השונות שלהן היא צד. זאת, כחלק ממנגנון הפיקוח על יישום אמנות אלה, דבר המאפשר מידה מסוימת של פיקוח מצד הקהילה הבינלאומית על אודות מצב זכויות האדם במדינה.

בנוסף, אוקראינה היא מדינה חברה במועצת אירופה,⁷ ובמסגרת זו היא צד לאמנה האירופית בדבר זכויות אדם (להלן: "ECHR"). אמנה אזורית זו מכפיפה את אוקראינה, ככל מדינה חברה אחרת, לסמכות שיפוטו של בית הדין האירופי לזכויות אדם בשטרסבורג (להלן: "ECtHR").⁸

בנוסף נציין כי על פי מדד של תכנית האו"ם לפיתוח, אוקראינה נכללת תחת המדינות בעלות פיתוח אנושי גבוה

³ פס' 17 להערות המסכמות של ועדת זכויות האדם של אמנת ה-ICCPR לדו"ח התקופתי של אוקראינה, מיום 22/08/2013 (CCPR/C/UKR/CO/7);

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7vhsmmomCeqXvcPD0V5Gxrp8KtsHy5GidES9JN160zvbTpK19tFNeLx3UfJ8sprv1qKbOuTFE1z8FwX%2bJW7vhAVTY8h%2bmdQj12Ov6ZqsZ1azOche>

⁴ עמ' 1 לדו"ח ה-International Election Observation Mission של האיחוד האירופי ומועצת אירופה, מיום 26/10/2015: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/194406?download=true>

⁵ להצהרה המלאה מיום 13.7.2017 ראו: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1989_en.htm

⁶ אתר נציבות האו"ם לזכויות אדם (Office of the High Commissioner on Human Rights – OHCHR) (כניסה אחרונה: 09/07/2017);

<http://indicators.ohchr.org>

⁷ אתר "מועצת אירופה" – המדינות החברות (כניסה אחרונה: 11/07/2017):

<https://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

⁸ סי' 19 לאמנה האירופית בדבר זכויות אדם (European Convention on Human Rights – ECHR):

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

ומדורגת במקום ה-84 במדדי הפיתוח האנושי.⁹

באוקראינה פועלים כיום נציגי ארגונים בינלאומיים לזכויות אדם רבים, בהם הצלב האדום, אבש"א, UNHCR ועוד. עיקר הפעילות של ארגונים בינלאומיים אלה מתמקד באזור העימות במזרח המדינה. לצד זאת יודגש כי למיטב ידיעת משרד החוץ ולאור בדיקת אנשי שגרירות ישראל בקייב נגישותם של אותם נציגי ארגונים בינלאומיים לכל חלקיה של אוקראינה, הנמצאים תחת שליטה אפקטיבית של ממשלת אוקראינה, מתאפשרת ללא קשיים מיוחדים, וכי הם זוכים ליחס ראוי מצד השלטונות.

על פי מידע שבדו"ח מחמ"ד לשנת 2016, על פי ארגוני זכויות אדם וארגונים זרים, אירעו מספר אירועים של הרג ללא סיבה או על בסיס שרירותי על ידי נציגי ממשל או סוכנים מטעמם,¹⁰ ביצוע של מעצרים שרירותיים, דווח על מספר מקרי מוות בבית הכלא כתוצאה מעינויים או תנאים בלתי הולמים. כל זאת בעוד שעיויים אסורים בחקיקה המקומית ובתי המשפט אינם מרשיעים על בסיס הודאות שהוצאו בעיויים. על פי אותם ארגונים רשויות אכיפת החוק מענות ומנצלות עצורים ומבצעים מעצרים שרירותיים. עוד נטען בדו"ח כי נמצאו ליקויים במתן זכויות במסגרת ההליך המשפטי לעצורים. כך גם בענייני שחיתות ומעורבות של גורמים פוליטיים בהליכים משפטיים שמתנהלים.

משיחות עם נציגי ארגוני החברה האזרחית המעורבים בתהליך השיפור המתמיד של הממשלה, אוקראינה עומדת בקשר שוטף עם האיחוד האירופי, אשר תחת פיקוחו מתקיימות רפורמות במערכת המשפט האוקראינית, כולל בנושאי זכויות אדם וכפיפותן לזרוע השיפוטית של מועצת אירופה.

ממידע שהתקבל מועדות הומניטריות (זכויות אדם, ביעור אפליה גזעית, נגד עינויים) עולה כי בעוד קיימות תלונות רבות נגד רשויות אוקראינה בגין עינויים, טיפול בלתי הולם ואפליה גזעית; החקירות מתנהלות באיטיות ואינן מגיעות לסיום, ישנו מספר מצומצם של העמדות לדין וכי המדינה אינה מספקת סעד לרואים עצמם כנפגעים.

נמצא כי עיקר הטענות של ארגוני זכויות אדם בנוגע לאוקראינה, נוגע לפעילות כוחות הצבא שלה במהלך העימות המזוין במזרח המדינה. כך למשל, בהתאם לדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית (להלן: "דו"ח מחמ"ד"), טענת הארגונים היא כי אלו אשר הפרו את המשפט הבינלאומי ושפגעו בזכויות אדם, טרם הועמדו לדין.¹¹ כפי שאף צוין לעיל, בשל גודלה של המדינה והמגוון התרבותי והאתני המצוי בה, אין כל מניעה או קושי להתנייד ממקום אחד לאחר ברחבי אוקראינה, ובכך למצוא חלופת מגורים פנימית, זאת למעט אזורים עימות מוגבלים במזרח המדינה לאורך קו הפרדה בין הצדדים במחוזות דוניצק ולוגנסק.

מחוזות דוניצק ולוגנסק נתונים למצב של עימות מזוין החל משנת 2014, אשר ניתן לייחדו בעיקר לחלק המזרחי של המדינה, אזור דונבס. עימות מזוין זה נבע ממתיחות פוליטית בין רוסיה לבין אוקראינה אשר החל לאחר השינוי בשלטון האוקראיני בשנת 2014 והפיכתה של אוקראינה למדינה פרו-מערבית. עימות מזוין זה הביא עמו, כאמור לעיל, תופעה של כמויות משמעותיות של אוקראינים אשר נאלצו לעזוב את מקום מגוריהם ולהגיע לאזורים אחרים במדינה או לרוסיה. בשנתיים האחרונות מאופיין עימות מזוין זה, המוגבל בהיקפו, בעצימות נמוכה.

לאור כל זאת יצוין כי התופעה רחבת ההיקף של ה"עקורים", המכונים גם IDPs (Internally Displaced Persons),

⁹ דו"ח ה-UNDP (United Nations Development Program) לשנת 2016 (עמ' 23): אוקראינה נכללת תחת המדינות בעלות פיתוח אנושי גבוה, ומדורגת במקום ה-84 במדדי הפיתוח האנושי:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_1:N_Overview_Web.pdf

¹⁰ עמ' 2 לדו"ח מחלקת המדינה של ארצות הברית בדבר מצב זכויות האדם באוקראינה לשנת 2016, לעיל הי"ש 11.

¹¹ עמ' 9 לדו"ח מחלקת המדינה של ארצות הברית בדבר מצב זכויות האדם באוקראינה לשנת 2016:

<https://www.state.gov/documents/organization/265696.pdf>

מציבה אתגרים לא פשוטים עבור ממשלת אוקראינה בעת הזו. בהקשר זה, ראוי לציין כי על אף הקשיים הנלווים, צוין בדו"ח אבש"א (ארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, להלן: "אבש"א") משנת 2016, כי הממשלה והחברה האזרחית באוקראינה עושות רבות כדי לסייע לקבוצה זו.¹²

למען שלמות התמונה יצוין כי בדו"ח מחמ"ד לשנת 2016, צוין כי כיום ישנם באוקראינה 1.7 מיליון IDPs (מתוכם כ-235,000 ילדים), וכי ככלל, הם זכאים לסיוע סוציאלי ולתמיכה מטעם הרשויות מכוח החוק. יחד עם זאת, צוין בדו"ח מחמ"ד כי ארגוני זכויות אדם הפועלים במדינה טוענים כי הממשלה השהתה את כל התשלומים והתמיכות הסוציאליות לאוכלוסייה זו, וכי IDPs נתקלים בקשיים לממש את זכויותיהם בפועל.¹³ גם הוועדה למניעת אפליה גזעית שהוקמה מכוח האמנה לביעור כל צורות האפליה הגזעית (CERD), הביעה דאגה מעניין זה בשנת 2016.¹⁴ בשנים האחרונות ניתן לזהות מגמה של התעוררות לאומית של בני הלאום האוקראיני ברחבי המדינה. הגם שמדובר במגמה של חיזוק הלאומניות האוקראינית, לאור הבדיקה שנערכה בנושא, ככלל לא נמצאה עדות של תופעה משמעותית ונרחבת של תנועות לאומניות קיצוניות ככל שתופעה זו מיוחסת לכלל שטח המדינה. עם זאת ככל שמזוהה פעילות מסוג זה, הרי שמדובר בפעילות בלתי חוקית נקודתית מאוד התחומה לאזורים מסוימים באוקראינה ומטופלת על ידי גורמי האכיפה האוקראיניים.

בכל הנוגע לטענות בדבר חובת שירות צבאי וטענות בדבר ענישה בגין עריקות והשתמטות משירות נציין כי בהתאם לסעיף 65 לחוקה האוקראינית¹⁵ ולפרק 1, סעיף 1 לחוק הגיוס האוקראיני,¹⁶ קיימת חובת גיוס לצבא אוקראינה לגברים בגילאי 20-27. תקופת השירות היא בת 12 חודשים לבעלי תואר אקדמי, ובת 18 חודשים לכל היתר. אי התגייסות לשירות החובה בצבא עבור אלו המיועדים לכך מהווה עבירה על פי חוק, והעונש המרבי הוא 3 שנות מאסר בגין עריקות.¹⁷

יוער בהקשר זה כי מי שמשרת בצבא אוקראינה על בסיס חוק גיוס חובה, ככלל לא נשלח להילחם בחזית העימות במזרח המדינה, שם הכוחות הלוחמים מבוססים על חיילים מקצועיים. נוכח בדיקת משרד החוץ, עולה כי הגם שהשירות הצבאי באוקראינה הוא שירות חובה, ניכר כי משך השירות סביר, וכי קיימות בחקיקה עילות אשר מאפשרות לקבל דחייה או פטור בשורה של נסיבות פרטניות. כמו כן, נראה כי הענישה הקבועה בחוק בגין עריקה מצבא אוקראינה היא מידתית ואינה עולה כשלעצמה לכדי שלילת חירות בלתי סבירה.

בשנים האחרונות, פרסמה נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) שלושה עדכונים לדו"ח שכותרתו: "International Protection Considerations related to developments in Ukraine".¹⁸ במסגרת עדכונים עתיים אלה חזרה

¹² דו"ח תמטי של אבש"א (ארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה) על מצב העקורים באוקראינה משנת 2016 (עמ' 8): <http://www.osce.org/ukraine-smm/261176?download=true>

¹³ עמ' 1, 32-33, 44 לדו"ח מחלקת המדינה של ארצות הברית בדבר מצב זכויות האדם באוקראינה לשנת 2016, לעיל הי"ש 11.

¹⁴ פסי' 29 להערות המסכמות של הוועדה לביעור כל הצורות של אפליה גזעית של אמנת ה-CERD, מיום 04/10/2016, לעיל הי"ש שגיאה! ה סימניה אינה מוגדרת.

¹⁵ סעיף 65 לחוקה האוקראינית:

<http://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>

¹⁶ סעיף 1 בפרק 1 לחוק הגיוס האוקראיני:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

¹⁷ שם, סעיף 335.

¹⁸ לעדכון ראשון מחודש מרץ 2014 ראו: <http://www.refworld.org/pdfid/5316f7884.pdf>

לעדכון שני מחודש ינואר 2015 ראו: <http://www.refworld.org/pdfid/54e639474.pdf>

לעדכון שלישי מחודש ספטמבר 2015 ראו: <http://www.refworld.org/pdfid/56017e034.pdf>

וקראה נציבות האו"ם לפליטים למדינות השונות שלא להכיר באוקראינה כ"מדינה בטוחה"¹⁹ או לקיים הליכי בדיקה מואצים בעניינה.²⁰

עם זאת, ועל אף האמור בהמלצת נציבות האו"ם לפליטים לעיל, על פי מידע פומבי שפורסם על ידי נציבות האיחוד האירופי, ישנן מספר מדינות אשר הכירו באוקראינה כ"מדינת מקור בטוחה" – בהן בולגריה, לוקסמבורג ובריטניה.²¹ כמו כן בשנת 2016 הודיעו אף הרשויות ההולנדיות כי אוקראינה נכללת תחת רשימת המדינות הבטוחות בהולנד.²²

למיטב הבדיקה שנערכה בנושא לא קיימת מדינה אשר הכריזה על מדיניות אי הרחקה כללית בנוגע לנתיני אוקראינה, ועל דרך הכלל מדינות נוהגות להרחיק מבקשי מקלט אוקראיניים שבקשתם סורבה או מהגרים בלתי חוקיים ממוצא אוקראיני בחזרה למולדתם.

לסיכומם של דברים, לאור המידע שנמסר ממשד החוץ עולה כי על אף האתגרים האמורים לעיל, לא נמצאה מניעה כללית, בהיעדר נסיבות פרטניות ייחודיות להשיב נתינים אוקראיניים בחזרה למולדתם. יצוין כי אנו ערים למורכבות ולאתגרים הקיימים באוקראינה בימים אלו הנסובים בעיקרם סביב המצב הכלכלי והעימות המתמשך עם רוסיה, על היבטיו השונים. יחד עם זאת, הרי שאוקראינה היא מדינה גדולה בשטחה ומגוונת מבחינת מאפייניה התרבותיים, מגוון האוכלוסייה שבה, וחבלי הארץ השונים על מאפייניהם.

משכך ולאור כל האמור לעיל, ככלל טענה כללית בדבר איום ו/או רדיפה פוליטית העולים לכדי רדיפה כמשמעותה באמנת הפליטים איננה סבירה ככל שהיא מיוחסת לכל שטחי אוקראינה. כאמור לעיל, במרבית המקרים בהם עלולות להתעורר נסיבות חריגות בהן פרט יחוש מידה מסוימת של איום או רדיפה על בסיס כזה או אחר, וככל שאכן יימצא שיש ממש בטענות אלו על בסיס נסיבות פרטניות בחבל ארץ כזה או אחר, הרי שכלל ניתן לספק מענה פנים מדינתי בדמות העתקת מקום מגורים לחבל ארץ אחר בתוך אוקראינה עצמה.

הדברים האמורים לעיל יפים על דרך הכלל ובהתייחס לבחינה אובייקטיבית של טענות בדבר קיומו של פחד מבוסס היטב מפני רדיפה על בסיס העילות המנויות באמנת הפליטים. עם זאת על מנת להשלים את ניתוח בקשת המקלט של המבקש נעבור לבחון כעת האם קיימות נסיבות פרטניות ייחודיות של המבקש, אשר אינן נופלות בגדר שלב הבחינה האובייקטיבית לעיל.

¹⁹ ראו דו"ח ה-UNHCR ממרץ 2014 – עמ' 3, פס' 6 <http://www.refworld.org/pdfid/5316f7884.pdf>

דו"ח ה-UNHCR מינואר 2015 – עמ' 14, פס' 32: <http://www.refworld.org/pdfid/54e639474.pdf>

²⁰ ראו דו"ח ה-UNHCR מספטמבר 2015 – עמ' 18, פס' 52 - <http://www.refworld.org/pdfid/56017e034.pdf>

²¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf

²² <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-security-and-justice/news/2016/10/11/minister-for-migration-further-expands-list-of-safe-countries>