

פרוטוקול ריאיון וחוות דעת בבקשת מקלט לנתין זר מרוסיה



רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة



מדינת ישראל
State of Israel

מינהל אכיפה וזרים
Enforcement and Foreigners Administration
יחידת הטיפול במבקשי מקלט
Refugee Status Determination Unit

רוסיה היא רפובליקה נשיאותית¹. ראש המדינה הוא הנשיא ולדימיר פוטין, וראש הממשלה הוא דמיטרי מדבדב. למדינה פרלמנט המורכב משני בתים – מועצת הפדרציה והדומה. החוקה הרוסית² מכירה בזכויות האדם והאזרח המקובלות ברוב המשטרים הדמוקרטיים.

במדינה³ חיים כ- 145 מיליון תושבים. יש בה כ- 190 קבוצות אתניות שונות, המדברות כ- 30 שפות שונות ומקיימות מנהגים שונים ומגוונים ביותר. רוסיה היא המדינה בעלת השטח הגדול ביותר בעולם, גודלה כ- 17 מיליון קמ"ר ולה גבול יבשתי עם 16 מדינות. בבירה מוסקבה מתגוררים באופן רשמי כ- 12 מיליון איש. זהו כרך ענק ומודרני לכל דבר, המשרת כ- 20 מיליון איש מדי יום.

המצב הפוליטי הכללי ברוסיה הוא יציב באורח יחסי. בדו"ח ה-BTI (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index) לשנת 2018: רוסיה מקבלת ציון 8 מתוך 10 במדד Stateness המעיד על יציבות המשטר⁴.

הכלכלה של רוסיה היא השישית בגודלה מבין כל מדינות העולם והתמ"ג (תוצר מקומי גולמי) שלה במונחי כח קנייה (PPP) עומד על 4 טריליון דולר. מדדים מאקרו כלכליים מרכזיים של רוסיה בשנים האחרונות מראים על יציבות וצמיחה מתונה. מאז המשבר הכלכלי העולמי ב- 2008 גדלה הכלכלה הרוסית באופן כמעט קבוע. בשנים 2016-2018 גדל התמ"ג של רוסיה ב- 8%.

התמ"ג (תוצר מקומי גולמי) לנפש של רוסיה מציב אותה ברשימת המדינות הנמצאות בקבוצת ה- Upper middle income לפי הגדרת הבנק העולמי⁵. דו"ח הפיתוח האנושי⁶ של תכנית האו"ם לפיתוח (UNDP) לשנת 2018, קובע כי רוסיה נכללת בקבוצת המדינות בעלות פיתוח אנושי גבוה מאוד (Very high human development) ומדורגת במקום ה- 49 במדדי הפיתוח האנושי. אינדקס הפיתוח האנושי של רוסיה נותר יציב בשנים האחרונות ואף גדל מעט⁷. המטבע הרוסי, הרובל, שומר ככלל על ערכו במונחי כח קנייה מקומי. האינפלציה במדינה ירדה מכ- 12% בשנת 2014 ל- 4%

¹ <http://government.ru/en/>

² <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>

³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>

⁴ <https://www.hi-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/RUS>

⁵ <https://data.worldbank.org/income-level/upper-middle-income>

⁶ דו"ח ה-UNDP (United Nations Development Program) לשנת 2018 (עמ' 22): רוסיה נכללת תחת המדינות בעלות פיתוח אנושי גבוה, ומדורגת במקום ה- 49 במדדי הפיתוח האנושי:

http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

⁷ <http://www.hdr.undp.org/en/countries/profiles/RUS>

פרוטוקול ריאיון וחוות דעת בבקשת מקלט לנתין זר מרוסיה

בשנת 2019⁸. באופן כללי ניתן לסכם כי בשנים האחרונות רוסיה נמצאת בצמיחה כלכלית מתונה לצד שיפור ויציבות במדדים שצוינו המתייחסים למצב הפנימי במדינה. בד בבד, השכר הממוצע נמוך ויציב ועומד על כ 43,000 רובל המקביל לכ- 700 דולר⁹. נתון זה מהווה אינדיקציה לגורם עזיבה ומשיכה להגירה כלכלית מרוסיה למדינות בהן השכר הוא גבוה יותר באופן משמעותי כגון ישראל.

ולדימיר פוטין החל לכהן כנשיא בשנת 2000. בשנת 2008 נבחר מדבדב לנשיא ופוטין כיהן כראש ממשלה, בשנת 2012 פוטין חזר לתפקיד הנשיא והוא עתיד לכהן עד 2024. ולדימיר פוטין הוא מנהיג בעל פופולריות גבוהה בקרב אוכלוסיית המדינה, שהתמיכה בו נעה בין 80% ל 60%¹⁰. לפי מדדים בינלאומיים, המשטר ברוסיה הינו ריכוזי וסמכותני¹¹. לפי דיווחים שונים, מועמדי אופוזיציה יכולים להתמודד, גם אם הם מציגים דעות ליברליות ואנטי ממסדיות. כך למשל, בבחירות שהתקיימו במרץ 2018 התמודדו נציגי 8 מפלגות, אך הנשיא זכה ב 77% מהקולות¹². נציג הקומוניסטים הגיע למקום השני עם 11.8% ונציג המפלגה הלאומנית שמרנית LDPR זכה ב 5.6%. נציג המפלגה הליברלית הוותיקה Yabloko השיג 1% מהקולות, ומועמדת חדשה שגם הציגה דעות ליברליות ופרו מערביות השיגה 1.7%.

מנהיג אופוזיציה בולט כיום הוא אלכסיי נבלני, מנהיג "מפלגת הקדמה". הוא נעצר לעתים קרובות על ידי גורמי אכיפת החוק וביהמ"ש הרוסי אסר עליו להעמיד עצמו לבחירה למשרות פוליטיות עד שנת 2028 עקב הרשעתו בשני תיקי מעילה. לטענתו, המעצרים והאיסור מהווים רדיפה פוליטית. לעמדה זו שותפים גם ארגונים לזכויות האדם במדינה. בנוסף, ביהמ"ש האירופאי לזכויות אדם צידד בחלק מטענותיו במספר מקרים האחרון בהם בחודש נובמבר 2018¹³. עת קבע כי המעצרים החוזרים של נבלני אינם חוקיים ובוצעו במטרה לדכא את הפלורליזם הפוליטי במדינה¹⁴.

דוגמא נוספת היא מפקס דין מיוני 2016 שם צוין בין היתר כי עצם העובדה שבתי המשפט ברוסיה נמנעו מלעסוק בטענותיו של נבלני בדבר רדיפה פוליטית, יש בהם – לדעת ביהמ"ש האירופאי לזכויות אדם – כדי להגביר את החשש שמא הסיבה האמתית להעמדתו לדין והרשעתו היא מניעים פוליטיים¹⁵.

⁸ <https://tradingeconomics.com/russia/inflation-cpi>

⁹ <https://tradingeconomics.com/russia/wages>

¹⁰ על פי מכון הסקרים העצמאי Levada (כולל את השנים שבהן כיהן כראש ממשלה). <http://www.levada.ru/en/>

¹¹ להלן ההתייחסות לרוסיה במדדים מובילים לדירוג רמת הדמוקרטיה בהשוואה בינלאומית:

• דו"ח ה-BTI לשנת 2018: רוסיה מקבלת בין 3 ל 4.3 מתוך 10 במדדים דמוקרטיים כגון Rule of Law ו-Political Participation. מדדים אלו מגדירים את רוסיה כ "moderate autocracy" ומעמידים אותה במקום 81 במדד Democracy Status, ירידה של 12 מקומות מאז 2012. <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/RUS>

• דו"ח Freedom House לשנת 2018 מדרג את רוסיה כ Not Free ונותן לה ציון משוכלל של 20 מתוך 100:

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/russia>. רוסיה איבדה בדרוג 12 נקודות בעשור האחרון.

הפרק על רוסיה בדו"ח זכויות האדם מחמ"ד לשנת 2017 נפתח במילים, "The Russian Federation has a highly centralized, authoritarian political system dominated by President Vladimir Putin." <https://www.state.gov/reports/2017-country-reports-on-human-rights-practices/russia>

¹² <http://www.cikrf.ru/eng/information-center/results-of-russian-presidential-elections-2018.php>

¹³ <https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2018/11/NavalnyRussia.pdf>

¹⁴ <https://www.eurosources.info/record/grand-chamber-case-of-navalny-v-russia/>

¹⁵ CASE OF NAVALNY AND OFITSEROV v. RUSSIA (Applications nos. 46632/13 and 28671/14) Para 119 see:

<https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-161060&filename=CASE%20OF%20NAVALNY%20AND%20OFITSEROV%20v.%20RUSSIA.pdf&logEvent=False>

פרוטוקול ריאיון וחוות דעת בבקשת מקלט לנתין זר מרוסיה

רוסיה חברה באמנות הבינלאומיות המרכזיות בדבר זכויות אדם וצד למספר פרוטוקולים בינלאומיים העוסקים אף הם בנושאי זכויות אדם¹⁶ כגון: האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966 (ICCPR), האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות (ICESCR), האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית (CERD), האמנה הבינלאומית נגד עינויים וטיפול או ענישה אחרים אכזריים, בלתי אנושיים ומשפילים (CAT), האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה (CEDAW), אמנת הפליטים משנת 1951 והפרוטוקול הנלווה לה משנת 1967.

כחלק מהיות רוסיה צד לאמנות זכויות אדם אלה, רוסיה 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, המאפשר לאותן ועדות אמנה, כמו גם למדינות שהן צד לאותן אמנות, לבחון בחינה עתית ובמידת הצורך למתוח ביקורת על מצב זכויות האדם במדינות החברות, ובכללן רוסיה, ולהגיש למדינות אלה את המלצותיהן, תוך שמצופה כי המדינות יבצעו תהליך של הפקת לקחים ושל יישום ההמלצות. ניתן לראות במנגנון דיווח וביקורת זה לוועדות האמנה השונות, כמאפשר מידה מסוימת של פיקוח מצד הקהילה הבינלאומית על אודות מצב זכויות האדם במדינה.

בנוסף, רוסיה היא מדינה חברה במועצת אירופה¹⁷, ובמסגרת זו היא צד לאמנה האירופית בדבר זכויות אדם (ECHR)¹⁸. אמנה אזורית זו מכפיפה את רוסיה, ככל מדינה חברה אחרת, לסמכות שיפוטו של בית הדין האירופי לזכויות אדם בשטרסבורג (ECtHR)¹⁹.

יחד עם זאת, דו"ח זכויות האדם של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2018²⁰, הנחשב לדו"ח בעל מוניטין גבוה בעולם זכויות האדם, מציין בין היתר וברמות משתנות של חומרה מקרים של הפרות זכויות אדם, חלקן משמעותיות וחמורות, אשר מופנות בעוצמות משתנות כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה. כך למשל ישנן אוכלוסיות פגיעות יותר בין אם בשל מאפייניהן הייחודיים או נסיבות חייהן ובין אם בשל מוצאם הגיאוגרפי. במסגרת דוח זה דווח על הנעשה ברוסיה בשנים האחרונות ונמצא כי: קיימות הגבלות על חופש הביטוי במדינה תוך התמקדות בנעשה ברשתות החברתיות, קיימת חקיקה לפיה חברות הסלולר וספקיות האינטרנט נדרשות לשמור מידע לצורך העברה לגורמי הביטחון בעת הצורך, דווח כי הרשויות משתדלות לחסום אתרים ואפליקציות שסירבו לכך. עם זאת, יש ברשתות האינטרנט ברוסיה דעות אופוזיציונריות (גם באתרי חדשות) ועל פי הדיווחים השימוש באפליקציות החסומות נפוצות מאוד. כמו כן, קיימת חקיקה נוספת המטילה אחריות פלילית על פרסומים הנחשבים בעיני השלטון למסיתים, מעודדים שנאה וקיצוניות או פוגעים ברגשות דת או קבוצה. בשל מחאה חברתית אודות אכיפת החוק, הוא רוכך והשימוש בו הופחת. כמו כן הושמעה ביקורת²¹ מצד ארגוני החברה האזרחית כלפי מערכת המשפט אודות מידת עצמאותה ויכולתה לספק סעד משפטי אפקטיבי.

¹⁶ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=144&Lang=EN

¹⁷ אתר "מועצת אירופה" – המדינות החברות: <https://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

¹⁸ https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/country/RUS/RATIFIED?p_auth=Q8oyKEeG

¹⁹ סי' 19 לאמנה האירופית בדבר זכויות אדם (European Convention on Human Rights – ECHR): http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

²⁰ <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/russia/>

²¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/russia>

פרוטוקול ריאיון וחווות זעת בבקשת מקלט לנתיני זר מרוסיה

במסגרת הדו"ח ועדת זכויות האדם של האו"ם, ה-ICCRP, הביע הוועדה דאגה בכל הנוגע הליכי הבירה, המינוי, הקידום והפיטורין של שופטים²². סוגיה זו באה לידי ביטוי גם בדו"ח נציבות זכויות האדם של האו"ם משנת 2018, כחלק מתהליך ה-UPR²³.

מנתונים שנאספו עולה כי בסך הכול הוגשו בשנת 2017 ל-28 מדינות האיחוד האירופי כ-17,000 בקשות למקלט מדיני על-ידי אזרחים רוסים. מספר הפונים הגדול ביותר נרשם במדינות גרמניה, צרפת, פולין, ואוסטריה²⁴. כמו כן, בשנת 2017 הוגשו בארה"ב 2,700 בקשות מקלט על-ידי אזרחים רוסים²⁵.

בחיפוש מידע אחר הליך בחינת בקשות למקלט של אזרחים רוסים בידי מדינות בעולם, לא נמצא כי ננקטה מדיניות של "הגנה קבוצתית" או אי הרחקה כללית בידי מי מהמדינות וכי על דרך הכלל מדינות נוהגות להרחיק מבקשי מקלט מרוסיה שבקשתם למקלט סורבה בחזרה למולדתם. זאת ועוד, קיימות מספר מדינות וכן האיחוד האירופי אשר בינן לבין רוסיה קיים מזה עשור הסכם הדדי ל-READMISSION של שוהים בלתי חוקיים²⁶.

על כן, נמצא כי לא קיימת מניעה עקרונית, בהעדר נסיבות פרטניות ייחודיות להשיב נתינים מרוסיה בחזרה מולדתם, וכי החזרתם של נתינים רוסים, אשר לא הגישו בקשה למקלט או בקשתם למקלט נבחנה ונדחתה חזרה למולדתם, אין בה כדי לפגוע במחויבותה של מדינת ישראל בהתאם לדיני זכויות האדם.

כמו כן, נמצא כי דנמרק למשל מטפלת בבקשות למקלט של אזרחים רוסים בסדר דין מהיר, תוך מתן החרגה לקבוצות מסוימות²⁷.

רוסיה היא מדינה עצומה בשטחה ומגוונת ביותר מבחינת מאפייניה התרבותיים, מגוון האוכלוסיות שבה וחבלי הארץ על מאפייניהם השונים. לאור זאת, ככלל מבקש מקלט הסבור כי הוא עלול להיפגע על בסיס אחת העילות המנויות באמנת הפליטים, ניתן יהיה לתת מענה לקושי זה בדרך של מציאת "חלופת מגורים פנימית" בתוך המדינה, הכל בשים לב לנסיבות הפרטניות בכל מקרה ומקרה.

לפיכך, לאחר שהתקבלה אצלו חוות דעתם המקצועית של הגורמים הרלוונטיים החליט מנהל רשות האוכלוסין וההגירה על החלת הליך לטיפול מהיר בהתאם לקבוע ב- "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" שמספרו 5.2.2012. בבקשות למקלט מדיני אשר הוגשו על ידי נתיני רוסיה, וזאת בהיעדרן של נסיבות ייחודיות וחרגות.

²² Human Rights Committee - Concluding observations on the seventh periodic report of the Russian Federation (April 2015) P.5:

<http://doestore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhstWB5OJfDOQhMEkiX20XNhIfwS44yVjDCG9yOfCaGgJ%2b4aMVruPFpyUaMYJvEOEBOCPHWJdUArBGIBJo5DzI4ZqOZA12FMGUZJqFSjwclYP>

²³ Compilation on the Russian Federation Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (19.3.2018) p.2

²⁴ https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/russie_federation_de/session_30_mai_2018/a_hrc_wg.6_30_rus_2_en.pdf

²⁵ <https://www.worlddata.info/europe/russia/asylum.php>

²⁶ <https://www.rferl.org/a/russian-asylum-applications-in-u-s-hit-24-year-record/29204843.html>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22007A0517%2803%29>

²⁸ https://www.nyidanmark.dk/Templates/SubPage.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7B647C43DC-52CE-4678-963E-1651CF9A01F1%7D&NRORIGINALURL=%2Fen-us%2Fcoming_to_dk%2Fasylum%2Fasylum_process%2Fmore_about_applying_to_asylum.htm&NRCACHEHINT=NoModify

פרוטוקול ריאיון וחוות דעת בבקשת מקלט לנתין זר מרוסיה

שם הנאשם	תאריך ראיון	מיקום ראיון	שם המראיין
----------	-------------	-------------	------------