14.4.2022

לכבוד

איילת שקד	**יאיר לפיד**	**תומר מוסקוביץ**
שרת הפנים	שר החוץ	מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

שלום רב,

<u>הנדון: הודעת שרת הפנים על הסרת ההגנה הקבוצתית של אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו</u>

בשם המוקד לפליטים ולמהגרים, היא"ס ישראל, רופאים לזכויות אדם, המרכז לקידום פליטים אפריקאים (ARDC), א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל והאגודה לזכויות האזרח, אנו פונות אליכם בעקבות הודעת הדוברות של יחידת מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 6.4.2022, לפיה שרת הפנים הודיעה כי תוסר בתוך שלושים ימים ההגנה הקבוצתית הנהוגה מזה כעשרים שנה בעניין אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (להלן: **קונגו**). החלטת השרה עצמה, כמו גם המסמכים שעומדים בבסיסה, לא פורסמו ונותרו נסתרים מעיני הציבור, על אף משמעותם הרת הגורל שיכולה ליצור סכנה אמיתית לחייהם וחירותם של מאות אזרחי קונגו השוהים בישראל.

אין זו הפעם הראשונה בה מחליט משרד הפנים להסיר את ההגנה הקבוצתית מאזרחי קונגו השוהים בישראל על בסיס עובדתי חסר ועלום. בסוף שנת 2018 פורסמה הודעה דומה באתר הרשות, בה נקבע כי בתוך 90 ימים תוסר ההגנה מאזרחי קונגו. גם אז, נתקבלה ההחלטה על בסיס חוות דעת עלומה שמעולם לא פורסמה לעיני הציבור.

אלא, שבעקבות הגשת עתירה על ידי הפונות שבמכתב זה (ר' עת"מ 69543-12-18 **המוקד לפליטים ולמהגרים ואח' נגד רשות האוכלוסין וההגירה**) – הודיע ביום 7.3.2019 שר הפנים דאז אריה דרעי כי הוא חוזר בו מהחלטתו לביטול ההגנה הקבוצתית. זאת, נוכח המידע שהובא בפניו על ידי הגורמים המקצועיים ובשל חוסר היציבות בקונגו.

בחלוף שלוש שנים, המצב בקונגו רחוק מלהיות יציב. ההפך הוא הנכון – דיווחים רשמיים רק מהימים האחרונים מראים כי בשנה האחרונה חלה החמרה במצב זכויות האדם בקונגו. דוחות רשמיים מלמדים כי בקונגו עדיין נפוצות פרקטיקות חמורות, בין היתר של הרג שרירותי ללא משפט, העלמות של אזרחים, עינויים ועניישה אכזרית ובלתי אנושית, תנאי מאסר מסכני חיים, רדיפה של מתנגדים פוליטיים, פגיעה נרחבת ובלתי חוקית באזרחים, חטיפות, שימוש בילדים על ידי קבוצות חיילים חמושות, אלימות מבוססת מגדר כלפי נשים וילדים, סחר בבני אדם ועבדות ילדים.

זו גם עמדתה החד משמעית של נציבות האו"ם לפליטים, בעלת המומחיות להעריך את המצב העדכני במדינות המוצא של מבקשי מקלט. על פי חוות דעת של הנציבות מיום 1.2.2022, **בעוד שבשנים האחרונות היו מספר קטן של החזרות של פליטים לקונגו, התנאים ההומניטריים השוררים במדינה נותרו במצב של משבר חמור**

של עקירה והפרות חמורות של זכויות אדם. בהתבסס על התנאים הנוכחיים בקונגו, עמדת הנציבות היא שהמצב במדינה לא השתנה באופן מהותי כדי לאפשר החזרה ארוכת טווח, בטוחה ומכבדת של קונגולזים למדינת מוצאם, מבלי להפר את עיקרון אי-ההחזרה.[1]

חוות דעת של נציבות האו"ם לפליטים מיום 1.2.2022 מצורפת למכתב זה ומסומנת א'

כל אלו מלמדים על חוסר הסבירות הקיצוני שבהחלטת השרה. להלן, נראה כי הסרת ההגנה הקבוצתית, אשר התשתית העובדתית עליה היא מבוססת נותרה עלומה, עומדת בניגוד למידע העולה משלל מקורות בינלאומיים מהימנים, לפיהם המצב בקונגו מבחינה ביטחונית, פוליטית והומניטרית חמור מאוד, עד כדי סכנת חיים מיידית לתושבי אזורים נרחבים במדינה. הרחקת אזרחי קונגו בנסיבות אלו עולה כדי הפרת עקרון אי-ההרחקה לו מחויבת המדינה. בנוסף, האופן שבו הוסרה ההגנה הקבוצתית – בחופזה, ללא כל התראה ובחוסר שקיפות מוחלט – מנוגד לכללים בסיסיים של מינהל תקין ולחובותיה של המדינה מכוח המשפט הבינלאומי. ממילא, הסרת ההגנה הקבוצתית אשר עמדה בתוקפה במשך עשרים שנים, בהתראה קצרה של 30 ימים בלבד, מתעלמת כליל מצרכיהם של מי ששוהים בישראל כדין מזה שנים ארוכות, בנו את חייהם והקימו את משפחותיהם כאן.

על כן, נבקש כי:

1. **תבוטל החלטת השרה (שלא פורסמה באופן רשמי כאמור), היות שהיא עומדת בסתירה למידע המעוגן בשלל מקורות בינלאומיים מהימנים אשר מצביעים על הפרות קשות וחמורות של זכויות אדם בקונגו גם בימים אלו, וכן מנוגדת לכללים בינלאומיים הנוגעים להסרת הגנה קבוצתית.**
2. **תפורסם באופן מיידי ובאופן מלא התשתית העובדתית עליה התבססה החלטת השרה, לרבות חומרי הרקע המקצועיים והדוחות שנערכו עבורה – באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית עליה טרם הוצאתה לפועל, וכי ביצוע ההחלטה יעוכב עד למסירת המידע ומתן אפשרות לביקורת ציבורית ושיפוטית עליה.**

והכל כדלקמן.

<u>רקע עובדתי</u>

אזרחי קונגו בישראל

1. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (להלן גם: "הרשות"), נכון לסוף שנת 2018, בישראל שהו כ-300 אזרחים קונגולזים.[2] אזרחים אלה נכנסו לישראל במהלך עשרים השנים האחרונות, החל מראשית שנות ה-2000, ורובם המכריע הגישו בקשות למקלט מדיני – תחילה באמצעות נציבות האו"ם לפליטים, והחל משנת 2009 באמצעות יחידת הטיפול במבקשי מקלט ברשות האוכלוסין. **ככל**

[1] חוות דעת מאת נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל מר דסאלנייה מיום 1.2.2022.
[2] ביום 16.12.2018 נמסר מענה חלקי לבקשת חופש מידע שניתן מאת גב' מלי דוידיאן, הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה. על פי המידע, 314 אזרחי קונגו שהו נכון לקבלת המידע בתחומי המדינה. כ-311 מתוכם הגישו בקשות מקלט; וסך הכל נסגרו 59 בקשות מקלט (לא ניתן לדעת מהי עילת הסגירה והאם ביניהם למשל, מבקשי מקלט שקיבלו מעמד בישראל), כאשר מתוכן רק 12 נדחו על ידי הרשות. גם כאן לא ניתן לדעת מהי עילת הדחייה, שייתכן שמקורה בהחמצת ראיון המקלט ולא בדחייה מהותית.

הידוע לנו, רשות האוכלוסין מעולם לא הכריעה בבקשות אלה,[3] ותחת זאת העניקה לאזרחי קונגו אשרת שהייה ועבודה מסוג ב/1 אותה חידשה מעת לעת, וזאת במסגרת "הגנה קבוצתית זמנית" אותה הוחלט להעניק לאזרחי קונגו בשנת 2002.

2. בסוף שנת 2018 פנו נציגי המוקד לפליטים ולמהגרים לרשות בשמם של 181 אזרחי קונגו שהגישו בקשות מקלט, בבקשה לברר את סטטוס הטיפול בבקשותיהם. הרשות אישרה כי בקשות המקלט של 176 מתוכם עודן פתוחות, ואילו רק במקרה אחד נסגר תיק המקלט, וזאת בשל העדר התייצבות לראיון. מחצית מבקשות המקלט האמורות היו פתוחות באותה עת למעלה מעשור, ללא כל הכרעה.

3. מטבע הדברים, לאורך שנות שהייתם החוקית בישראל, התערו אזרח קונגו בקרב אזרחי ישראל, ובנו את חייהם כאן. רבים נישאו והולידו ילדים, המשולבים במערכת החינוך הישראלית; יצאו לשוק העבודה והקימו עסקים כדי לכלכל את עצמם ואת בני משפחתם; והקימו כנסיות ומרכזי קהילה לשם טיפוח חיי החברה והעזרה ההדדית בקרב קהילת הגולים הקטנה שיצרו להם.

4. ככל הידוע לנו, חלק מאזרחי קונגו שהגיעו בראשית שנות ה-2000 הסדירו את מעמדם בישראל במסגרת החלטות הממשלה בעניין ילדי עובדים זרים משנת 2006 ומשנת 2010; וילדיהם של אזרחים אלה השתלבו לחלוטין בחברה הישראלית ועוברים מסלול חיים זהה לצעירים ישראליים אחרים בני גילם.

5. ביום 7.10.2018, לאחר כ-15 שנים של מתן הגנה קבוצתית, פורסמה, ללא כל התראה מראש או סיבה נראית לעין, הודעה באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה לפיה ההגנה הזמנית שהייתה נהוגה כלפי אזרחי קונגו מאז שנת 2002 מבוטלת; וכי על כל אזרחי קונגו לצאת את ישראל בתוך 90 ימים, וזאת "בהתאם לבדיקה שנעשתה עם משרד החוץ ממנה עלה שככלל אין מניעה להרחיק את נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו בחזרה למולדתם".

6. המסמכים שעמדו בבסיס ההחלטה, ותוצאות הבדיקה שערך משרד החוץ, מעולם לא פורסמו לציבור והם נותרו עלומים עד עצם היום הזה. בנוסף, ההודעה לא ציינה מה הוביל לשינוי המדיניות ארוכת השנים, או מה השינוי המהותי שחל בקונגו שהצדיק את שינוי הגדרתה מ"מדינת משבר", למדינה שאין כל מניעה להחזיר אליה את אזרחיה השוהים בישראל.

7. יובהר, כי המצב בקונגו באותה עת היה נפיץ ביותר, לקראת בחירות היסטוריות שהיו אמורות להתקיים במדינה, על רקע מצב ביטחוני והומניטרי מדורדרים במיוחד אשר היוו סכנה מיידית לרבים מתושבי המדינה.

8. על רקע אלו, ביום 6.11.2018 יצאה מטעם הפונות לעיל פניה בהולה לשר הפנים ומנכ"ל רשות האוכלוסין דאז, מר אריה דרעי ופרופ' שלמה מור-יוסף. הפניה הבהולה סקרה בהרחבה מקורות מידע מהימנים ופומביים, המצביעים על כך שהמצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי בקונגו הוא קשה ובלתי יציב. משכך, טענו הפונות כי הודעתה הפתאומית של רשות האוכלוסין וההגירה, בה היא

[3] ה"ש 1 לעיל.

מכריזה על ביטולה של מדיניות ההגנה ללא כל עילה נראית לעין, היא החלטה בלתי סבירה בעליל, הסותרת את מחויבויותיה של הרשות הן לפי הדין המינהלי הישראלי, הן לפי כללי המשפט הבינלאומי.

9. משלא ניתנה כל תגובה, שלחו הפונות פניה נוספת ביום 15.11.2018, בה הוצגו דוחות עדכניים נוספים שהעידו על המצב הקשה בקונגו ועל הסכנה לחיים הצפויה למי שיוחזר אליה. ביום 24.12.2018 נשלחה פניה שלישית ואחרונה אשר כללה עדכונים אודות המצב בקונגו – ביטול הבחירות הצפויות והתדרדרות המצב במדינה.

10. ביום 26.12.2018 נתקבלה תגובה לאקונית מאת רשות האוכלוסין, בה סירבה הרשות לחשוף את השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה, ולא הסכימה לחזור בה מהחלטתה.

11. משכך, ובשל החשש הכבד לשלומם, ביטחונם וחירותם של אזרחי קונגו בישראל, עתרו הפונות ביום 30.12.2018 לבית המשפט המחוזי בדרישה ברורה: לבטל את החלטת הרשות בדבר הסרת ההגנה הקבוצתית, להמשיך לחדש את אשרותיהם של אזרחי קונגו השוהים בישראל, ולחשוף את חוות הדעת עליהן הסתמכה הרשות בשעת קבלת ההחלטה על ידה (ר' עת"מ 69543-12-18 **המוקד לפליטים ולמהגרים ואח' נגד רשות האוכלוסין וההגירה**).

12. **כבר ביום שלמחרת, 31.12.2018, הורה בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט עודד שחם) על מתן צו ארעי המורה על הקפאת הודעתה של רשות האוכלוסין, וזאת כדי "למנוע נזק חמור ובלתי הפיך" לאזרחי קונגו.** באשר לחידוש האשרות, נקבע כי הצדדים יגישו תגובות נפרדות לעניין זה במסגרת צו הביניים בהליך.

13. ביום 7.1.2019 הגישו המשיבים דשם (רשות האוכלוסין, שר הפנים ומשרד החוץ) בקשה לדחיית מועד התגובה לצו הביניים. במסגרת זו, הודיעו המשיבים כי יאריכו את אשרותיהם של מי שהגישו בקשה למקלט מדיני בישראל – אך יסרבו להנפיק אשרות לאלו השוהים בישראל מבלי שהגישו בקשות מקלט, וזאת על אף שיראו גם בהם כמי שמחזיקים אשרות בתוקף. הפונות (העותרות בהליך האמור), התנגדו נחרצות לפרקטיקה זו אשר לא רק מנוגדת לדין הישראלי, לפסיקה וגם להיגיון הבריא; אלא עלולה הייתה מבחינה מעשית לחשוף את השוהים לבעיות קשות מול מעסיקים, בנקים, משרדי ממשלה, מסגרות חינוך ועוד, ולגרום לנזק ממשי וקונקרטי.

14. ביום 27.1.2019 קבע בית המשפט המחוזי כי בניגוד לעמדת הרשות – **עליה להמשיך ולחדש בפועל את אשרותיהם של כל אזרחי קונגו בישראל, זאת בשים לב לקשיים שהעלו הפונות ביחס למתווה המוצע.**

15. ביום 7.3.2019 הגישו המשיבים הודעה ובקשה למחיקת העתירה שהוגשה. המשיבים צירפו להודעה החלטה מאת שר הפנים דאז דרעי להשהות את החלטתו על הפסקת ההגנה הקבוצתית הזמנית, וזאת לפרק זמן שיאפשר לתמונת המצב להתבהר. בהחלטתו מסר השר דרעי:

> **בחודש אוגוסט האחרון קיבלתי את המלצתו של ראש מנהל אכיפה וזרים, מר יוסי אדלשטיין, להביא לסיום ההגנה הקולקטיבית על נתיני רד"ק וזאת בהתבסס על חוות דעת של משרד החוץ מיום 18.6.18.**
>
> **לאור עדכונים שהתקבלו לאחרונה מטעם הגורמים המקצועיים במשרד החוץ, ובהסתמך על המלצתם המקצועית להשהות את החלטתי בכל הנוגע להפסקת ההגנה הקולקטיבית לנתיני רד"ק בשל התפתחויות שאירעו ברד"ק לאחרונה, וזאת לפרק זמן מספק שיאפשר לתמונת הדברים ברד"ק להתבהר, אני מורה על השהיית החלטתי בכל הנוגע להפסקת מדיניות ההגנה הקולקטיבית לנתיני רד"ק.**
>
> **ככל שבעתיד, תתקבל עמדה מעודכנת מצד הגורמים המקצועיים באשר למצב הדברים ברד"ק, הדברים יובאו בפני שר הפנים לצורך קבלת החלטה חדשה.**

16. בעקבות הודעה זו נמחקה עתירת הפונות בהסכמה.

17. מאז, ועד ימים אלו, המשיכו אזרחי קונגו בישראל לשהות במדינה תחת אותה הגנה קבוצתית זמנית השמורה להם. במהלך שלוש השנים שחלפו המשיכו אזרחי קונגו להתערות בישראל ולבנות את חייהם כאן. למיטב ידיעתנו, בחינת בקשותיהם למקלט לא קודמה במהלך תקופה זו.

18. אלא שביום 6.4.2022 פורסמה לפתע הודעת דוברות באתר הרשות הנושאת את הכותרת "**שרת הפנים, איילת שקד: תופסק מדיניות אי הרחקה גורפת של אזרחי קונגו השוהים בישראל**".[4] בתוכן ההודעה, נכתב:

> "שרת הפנים, איילת שקד, הודיעה היום כי לאחר שבחנה את כלל המידע שהועבר לידיה, לרבות חומרי רקע מקצועיים, נראה כי המצב ברפובליקה הדמוקרטית השתפר ולא קיימת עוד הצדקה למדיניות אי הרחקה גורפת שהוחלה על אזרחי המדינה השוהים בישראל. לאור האמור, החל מ-30 יום לאחר פרסום ההודעה, יחולו על אזרחי קונגו כלל דיני חוק הכניסה לישראל ומי שעניינו תלוי ועומד ייבחן באופן פרטני בלבד בבקשות למקלט שהוגשו או שיוגשו".

19. כמו אז, גם הפעם התקבלה החלטת השרה על פי מידע עלום, שמוסתר מעיני הציבור ולא ניתן לדעת דבר מהאמור בו. כל אותם "חומרי רקע מקצועיים" המצביעים על שיפור בקונגו לא פורסמו ולא נמסרו, ולא ניתן לדעת על מה הם מבוססים.

20. לא זו אף זו – בעוד שבהודעת הרשות משנת 2018 ניתנה תקופת התארגנות בת 90 ימים (שגם היא הייתה קצרה ביותר) הפעם קיצצה השרה את תקופת ההתארגנות ל-30 ימים בלבד. תקופת זמן קצרה

[4] https://www.gov.il/he/departments/news/kongo_residents_in_israel_announcement_0604

ובלתי מקובלת בעליל, שאינה מתחשבת בצרכיהם של מי ששהו בישראל כדין מזה שנים ארוכות, חלקם למעלה מעשרים שנה, בנו את חייהם והקימו את משפחותיהם כאן, ואשר הסרת ההגנה הקבוצתית בצורה שבה נעשתה, מיתרגמת להשלכות משמעותיות – יומיומיות ואופרטיביות על חייהם.

21. כבר ביום שלמחרת ההודעה, ביום 7.4.2022, פנו נציגות המוקד לפליטים ולמהגרים בשתי בקשות חופש מידע דחופות. הראשונה הוגשה לרשות האוכלוסין וההגירה, ובה התבקשו נתונים אודות אזרחי קונגו השוהים בישראל (מספרם, ומספר מבקשי המקלט מתוכם); וכן דרישה לקבל את כל חומרי הרקע שעמדו בבסיס ההחלטה של השרה שקד, לרבות חוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט אודות קונגו. השניה הוגשה למשרד החוץ, ובה התבקשו כל חומרי הרקע המקצועיים שניתנו ונכתבו על ידי המשרד לצורך קבלת ההחלטה של שרת הפנים. **אף אחת מבקשות אלו, ופנייה חוזרת לממונה על חוק חופש המידע ברשות בה ציינו את דחיפות הבקשה, לא נענתה עד מועד כתיבת שורות אלו.**

22. כפי שנטען בהמשך, הסתרת המידע מהציבור, ומניעת האפשרות לטעון לגופם של דברים טרם הוצאתה לפועל של ההחלטה, מהוות כשל מנהלי חמור. אך לא פחות חמור מכך – ההחלטה שהתקבלה בעקבות המידע האמור עומדת בסתירה ברורה למידע העולה משלל מקורות בינלאומיים מהימנים אודות המצב השורר בקונגו, המעיד כי המצב במדינה רחוק מלהיות יציב או בטוח – וודאי לא משופר בצורה המצדיקה קבלת החלטה פזיזה שכזו. הרחקתם של אזרחי קונגו בעת הזו, תציב אותם בסכנה ממשית לחייהם, חירותם ושלמות גופם. להלן נפרט.

המצב בקונגו

<u>רקע</u>

23. הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, שמשנת 1908 הייתה קולוניה בלגית, קיבלה את עצמאותה בשנת 1960. מאז ועד היום לא הצליחה קונגו לבסס משטר דמוקרטי ראוי לשמו, ועד היום סובלים אזרחי קונגו מאלימות מזויינת, הפרות קשות של זכויות אדם על ידי גורמים ממשלתיים ולא-ממשלתיים, שחיתות ודיכוי פוליטי.

24. בשנת 1965 תפס את השלטון הגנרל ג'וסף מובוטו, ששינה את שמה של המדינה לזאיר. הגנרל מובוטו החזיק בשלטון טוטליטרי משך 32 שנים, עד שהופל בשנת 1997 על ידי כוחות מורדים בהנהגת לורן קאבילה.

25. לורן קאבילה, שטבע את שמה הנוכחי של קונגו, נרצח בשנת 2001, ובנו, ג'וזף קאבילה, תפס את השלטון במקומו בשנת 2002. ממשלת מעבר שהוקמה לאחר מכן הצליחה לערוך משאל עם בנוגע לחוקתה של קונגו. בחירות לאומיות ומחוזיות התקיימו במדינה בשנת 2006, והסכם שלום נחתם בשנת 2009 עם ארגון המורדים המרכזי – The National Congress for the Defense of the People (CNDP). עם זאת, השקט לא האריך ימים, ובשנת 2012 שבה והתפרצה מלחמת אזרחים במדינה, בהובלת ארגון CNDP וארגוני מורדים נוספים, שגרמה להפרות זכויות אדם נרחבות ולעקירתם של

מאות אלפי אזרחים מבתיהם. במהלך השנים מאז עלייתם של לורן קאבילה ובנו ג'וזף קאבילה נהרגו כ- 5.5 מיליון בני אדם בקונגו ובמדינות שכנות כתוצאה ממלחמות עקובות מדם והקמתן של קבוצות מורדים חמושות שצצו ברחבי המדינה.

26. בבחירות שנויות במחלוקת שנערכו בשנת 2011, נבחר קאבילה שנית כנשיא. בחירות שאמורות היו להיערך בשנת 2016 נדחו לשנת 2018, וגם עובדה זו הובילה למתיחות פוליטית רבה והתפרצויות אלימות בין תומכי קאבילה למתנגדיו.[5] בהתפרצויות אלו נרצחו עשרות אזרחים שהפגינו נגד הנשיא קאבילה, כולל נשים וילדים שנורו על ידי כוחות הביטחון. כוחות הביטחון פעלו כמעט ללא הפרעה נגד המתנגדים לשלטון, ודוח נציב זכויות האדם של האו"ם תיעד הרג אזרחים והפרות חמורות של זכויות אדם עקב שימוש בכוח מופרז של כוחות הביטחון.[6]

<u>בחירות 2018</u>

27. ב-30.12.2018, אחרי דחיות של למעלה משנתיים, נערכו בקונגו בחירות; ובינואר 2019 הוכרז שפילקס תשיסקידי, מי שהנהיג את ה'אופוזיציה למען האיחוד הדמוקרטי', נבחר כנשיא קונגו. הבחירות של 2018 גררו ביקורת עקב היעדר שקיפות פרוצדורלית בשל מניעת גישה ממשקיפים בינלאומיים ותקשורת, ושלילת הזכות לבחור מאוכלוסיות שלמות. ועדת הבחירות הלאומית העצמאית (CENI) ביטלה את הבחירות בערים שלמות (Beni ו-Betembo במחוז צפון Kivu שבמזרח המדינה; ו-Yumbi שבמחוז מאי נדומבה, במערבה), בנימוקים של חששות בריאותיים שנוצרו בעקבות משבר האבולה, ועקב חוסר ביטחון. כתוצאה, נשללה מיותר ממיליון אזרחים זכות הבחירה.[7] לצד בחירתו של תשיסקידי לנשיא, מפלגתו של הנשיא הקודם קאבילה עדיין מחזיקה בשני שלישים ממושבי הפרלמנט וממשרדי הממשלה, כך שקאבילה עדיין שולט במרחב הפוליטי, הכלכלי והבטחוני במדינה.[8]

28. על אף שבחירת תשיסקידי התקבלה על ידי רוב אזרחי קונגו, הממשלה הנוכחית עדיין מעורבת בהפרת זכויות אדם ואזרח, דיכוי פוליטי אלים, אפליה מגדרית ואלימות מינית, שחיתות, חוסר שקיפות וחוסר שיתוף פעולה בחקירת פשעי מלחמה; ולא מספקת לאזרחי קונגו הגנה מפני המיליציות החמושות הפושטות על המדינה.

<u>המצב הנוכחי בקונגו</u>

29. כפי שיפורט להלן, המצב העכשווי בקונגו הוא מסוכן ביותר. דוחות רשמיים מתארים הפרות חמורות של זכויות אדם הכוללות הרג בלתי חוקי או שרירותי, לרבות הרג ללא משפט; היעלמויות וחטיפות על ידי רשויות האכיפה; עינויים וענישה ויחס אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים; תנאי מאסר קשים ומסכני חיים; מעצר שרירותי או פוליטי; פגיעה חמורה בעצמאות הרשות השופטת; פגיעה

[5] The World Fact book, Central Intelligence Agency, Democratic Republic of the Congo
[6] https://www.yahoo.com/news/anti-kabila-protests-dr-congo-leaves-47-dead-211153256.html 19/3/2018.
[7] U.S. Deartment pf state 2020 Country Reports on Human Rights Practices: Democratic Republic of the Congo (30.3.2021) (below: "State Department Report").
[8] Immigration and Refugee Board of Canada, Treatment of opposition members, clergy members and members of the Union for Democracy and Social Progress (Union pour la démocratie et le progrès social, UDPS) since the 2018 elections (25.2.2020).

שרירותית או בלתי חוקית בפרטיות; אלימות חמורה בסכסוכים פנימיים, לרבות הרג של אזרחים, היעלמויות או חטיפות, עינויים והתעללות פיזית, גיוס בלתי חוקי או שימוש בילדים חיילים על ידי מיליציות לא חוקיות; הגבלות חמורות על חופש הביטוי והעיתונות, לרבות אלימות, איומים באלימות או מעצרים לא מוצדקים של עיתונאים, צנזורה ולשון הרע; התערבות ושלילת חופש ההתארגנות; מעשים חמורים של שחיתות; היעדר אכיפה של אלימות נגד נשים; סחר בבני אדם ועבדות ילדים בצורה החמורה ביותר; ופשע המכוון כלפי אנשים עם מוגבלויות, מיעוטים לאומיים, גזעיים ואתניים, אוכלוסיות ילידיות ולהט"ב.[9]

30. יצויין שמקורות עיקריים למידע המפורט להלן הם דוחות מחלקת המדינה האמריקאית בנושא זכויות אדם בקונגו לשנת 2020 (שפורסם ב30.3.2021) ו[לשנת 2021] (שפורסם אך שלשום, 12.4.2022). מהדוח העדכני עולה שהמצב בקונגו נהיה אך יותר ויותר מסוכן. כמעט בכל היבט המתואר בדו"ח החדש, ישנה החמרה בהפרות זכויות אדם הן מצד כוחות הביטחון הקונגלזים והן מצד המיליציות החמושות במדינה, ביחס למתואר בדוח דאשתקד.

<u>רדיפה פוליטית ודיכוי מתנגדי משטר</u>

31. ברמה הפורמלית, קיים חופש להביע ביקורת על השלטון הקונגולזי. אך בפועל, הבעת ביקורת נגד הממשלה או תופעת השחיתות, או סיקור הפגנות, יכולה להוביל לאיומים ולמעצר. ברמה המחוזית, השלטונות מונעים מעיתונאים לצלם הפגנות. כוחות הביטחון מטרידים, מאיימים ונוקטים באלימות כלפי עיתונאים. שימוש בהגבלות הקורונה כדי להגביל עיתונאים ופעילים פוליטיים נפוץ מאוד, במיוחד בקרב השלטונות המחוזיים; והממשלה וכוחות הביטחון מפעילים לחץ על גורמים בתקשורת כדי שיימנעו מלסקר פעילויות של תומכי האופוזיציה.[10]

32. למרות שהחוק מתיר התכנסות לא אלימה, הממשלה מגבילה חירות זו ומונעת מאלה שמבקשים להעביר ביקורת על המשטר, עמותות ללא כוונות רווח וקבוצות להט"ב את חופש ההתכנסות.[11] הדבר נעשה על ידי מניעת אישורי הפגנות לאופוזיציה או לקבוצות אזרחיות המוכרות כמתנגדות לשלטון, ועל ידי מניעה ממנהיג האופוזיציה לקיים פגישות בערים שונות. בתקופת מגבלות הקורונה, כוחות הביטחון השתמשו בכוח כדי לעצור, להכות ולהתנכל למפגינים, לרבות שימוש בגז מדמיע ובכדורי גומי, ולעתים אף כדורים חיים שגרמו למוות של אזרחים.[12] המשרד המשותף של האו"ם לזכויות אדם (UNJHRO) מדווח על עלייה בהגבלות על המרחב הדמוקרטי במדינה ועלייה בהפרות זכויות אדם בה בהשוואה ל-2019.

33. על אף שהשלטון הקונגולזי נוקט בכמה צעדים כדי להעמיד לדין גורמים בתוכו שביצעו הפרות של זכויות אדם, הפרות רבות לא נאכפות או נענשות, והרשויות נמנעות לרוב מלחקור או להעמיד לדין

[9] State Department Report.
[10] State Department Report, sec. 2A
[11] State Department Report, sec. 2A, 2B
[12] State Department Report, sec. 2A.

את האחראים להן, במיוחד בעלי תפקידים בכירים.[13]

34. כוחות הביטחון של המדינה מדכאים פעילויות של פעילים פוליטיים ועובדי עמותות לזכויות אדם, ואחראיים להיעלמויות של אנשים, תוך כדי שהרשויות מסרבות להודות במעצר וכליאה במתקנים לא רשמיים. גורלם של פעילים פוליטיים ואזרחים אחרים שנעצרים על ידי כוחות הביטחון אינו ידוע. למרות הכרזות הנשיא שנציגי האו"ם יוכלו לבקר במתקני מעצר, מתקני מעצר רבים נותרו חסויים ואין אליהם גישה או ביקורת.[14]

35. על פי חוק אין מניעה מהשתתפות נשים וקבוצות מיעוט בתהליך הפוליטי, ו-10% מהכיסאות בפרלמנט מאויישים על ידי נשים (52 מתוך 500); אך קבוצות מיעוט, במיוחד במזרח, וקבוצות ילידיות, מדווחות על היעדר ייצוג בפרלמנט או בממשלות המחוזיות. בנוסף קיימת אפליה נגדם באיזורים מסויימים כמו Equateur, East Kasai, Upper Katanga Provinces בשל אי-ייצוגם בממשלה.[15]

<u>קונפליקטים אתניים ואלימות לא ממוסדת בהיעדר הגנה ממשלתית ובשיתוף פעולה של המשטר</u>

36. במקביל לדיכוי הפוליטי והאלימות השלטונית ברחבי המדינה, ממשיכים להתנהל קונפליקטים אלימים קשים במחוזות המזרחיים והצפוניים במדינה.[16] קבוצות חמושות לא חוקיות ממשיכות להפעיל אלימות נגד אזרחים.[17] קונפליקטים בין המיליציות השונות גרמו לעקירה של אזרחים, הרג חפים מפשע והפרת זכויות אדם, בעיקר באזור Ituri וצפון Kivu. מיליציית ה-NDC-R, הנחשבת לקבוצה הגדולה והדומיננטית מבין המיליציות, פועלת בשיתוף פעולה עם ה-FARDC (הצבא הקונגולזי), בעיקר בכל הקשור להחזקת אדמות, בתי עסק ואיסוף מיסים. ה-FARDC גם מספק למיליציה זו תחמושת ומדים. על פי דיווחי האו"ם, כתוצאה מהקונפליקט נהרגו בממוצע שמונה אזרחים מדי יום.[18]

37. הקבוצות החמושות חוטפות אזרחים, בגירים וילדים, ועושות בהם שימוש לצורכי תשלום כופר, עבודות כפייה, לחימה כפויה או עבדות מין.[19] לצד הצבא הקונגולזי וסוכנות המודיעין הלאומית (ANR), גם הקבוצות החמושות מבצעות אלימות מינית רחבה, בעיקר נגד נשים וילדים, והאלימות המינית משמשת כטקטיקה לחימתית להענשת אזרחים שהביעו נאמנות לקבוצות אחרות. פשעים אלה מדווחים בכל המדינה, אך בעיקר בצפון ודרום Kivu. לגבי אונס נשים, מדווח כי זה בוצע בעיקר על ידי המיליציות החמושות,[20] באיזור Tanganyika.[21]

---

[13] State Department Report.
[14] State Department Report
[15] State Department Report, sec. 3.
[16] במיוחד בצפון Kivu, דרום Kivu, Tanganyika, Ituri, Maniema, Upper Uele, Lower Uele, Central Kasai
[17] קבוצות אלה כוללת את: the Nduma Defense of Congo-Renewal (NDC-R), the Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR), Allied Democratic Forces (ADF), Lord's Resistance Army, Mai Mai (local militia) groups, מיליציות בעלות מערך אתני באזור Djugu שבמחוז Ituri, כולל אלו הקשורות לשיתוף הפעולה לפיתוח קונגו (CODECO) ולוחמים מתנועת ה-23 במרץ.
[18] State Department Report, section 1F
[19] State Department Report, sec. 1B, 1C
[20] בעיקר FDLR ו-TWA.
[21] State Department Report, sec. 1F

<u>עינויים ויחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים</u>

38. כוחות הביטחון של המדינה (SSF) מבצעים הרג שרירותי ובלתי חוקי ו"משפטי שדה" במסגרת פעולות נגד מיליציות חמושות במזרח המדינה ובמחוז Kasai. לפי המשרד המשותף של האו"ם לזכויות אדם (UNJHRO), כוחות הביטחון היו אחראים ללפחות 225 משפטי שדה ברחבי המדינה רק במחצית הראשונה של שנת 2020.[22]

39. למרות שעינויים אסורים על פי חוק, כוחות הביטחון ממשיכים לענות אזרחים, במיוחד עצורים וכלואים; ומפעילים אלימות מופרזת כלפי מפגינים לא אלימים. על אף שמעשים אלה נחקרים, החקירות לא מניבות תוצאות והם ממשיכים ללא אכיפה או ענישה אפקטיביות. דיווחים מראים שהמשטרה בעצמה עינתה וכלאה מפגינים לא אלימים שחברים ב-Filimbi Citizen Movement, למרות שלא הפרו חוקי ההתכנסות וההפגנות. גם הכוחות החמושים של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (FARDC) ממשיכים להנות מפטור מענישה בכל מה שקשור להפרת זכויות אדם.[23]

40. האלימות הבלתי חוקית המתוארת לא מופנית רק כלפי מיליציות חמושות. המשטרה הלאומית והמשטרה הצבאית אחראיות להרג ללא משפט ואלימות כלפי תנועות דתיות ופוליטיות אזרחיות.[24]

41. מעצר וכליאה שרירותיים פורמלית לא חוקיים בקונגו, אך כוחות הביטחון של המדינה ממשיכים לעצור אנשים באופן שרירותי. כל החוקים שקשורים למעצר מופרים ע"י ה-SSF, לרבות מעצר של בני משפחה של חשודים ומניעת אפשרות של עצורים ליצור קשר עם משפחותיהם או עם עו"ד. מתקני מעצר הנמצאים תחת אחריות סוכנות המודיעין הלאומית כוללים עצורים לא מדווחים. אנשי ביטחון עוצרים פעילים פוליטיים, עיתונאים וחברי מפלגות אופוזיציה; ולעתים קרובות מחזיקים בהם לתקופות ארוכות, ללא העמדה לדין. פעילי זכויות אדם במיוחד נתונים למעצר וכליאה ללא הליך משפטי ציבורי והוגן. מעצר ללא משפט יכול לארוך בין כמה חודשים לכמה שנים. כיום כ-75%-80% מהעצורים נמצאים במעצר ללא משפט.[25]

42. התנאים במתקני המעצר ובתי הסוהר בכל המדינה נחשבים למסוכנים בשל מחסור באוכל, דוחק והיעדר טיפול רפואי הולם. מתקני מעצר שנמצאים תחת אחריות הענף הצבאי והמשטרתי מצויים במצב גרוע עוד יותר, כאשר נמנעות מהעצורים הזכויות לייצוג משפטי וביקורים. בגירים נכלאים יחד עם קטינים, ואין הפרדה בין חשודים ונאשמים לבין אסירים מורשעים. ישנן עדויות על שימוש באלימות מינית (אונס) כלפי הכלואים. מחקר של האו"ם הראה ש-2020 בלבד, 89 כלואים מתו מרעב וצמא. מנהלי וצוות מתקני הכליאה גובים מכלואים ומשפחותיהם תשלום תמורת מקום לינה במתקן בגלל הדוחק הקיים. השלטונות מונעים ביקורים מחלק מהכלואים ומרובם נשללת הזכות להגיש תלונות לרשויות החוק.[26] המדינה משתפת פעולה באופן מוגבל עם האו"ם בחקירת פשעי מלחמה,

[22] State Department Report
[23] State Department Report, sec. 1C.
[24] Human Rights Watch "DR Congo: Ensure Credible Probe of Bodies Found in River" (12.8.2020)
[25] State Department Report, section 1D
[26] State Department Report, section 1C

ומונעת כניסה של נציגיו למתקני מעצר מסוימים לצורך תחקור.[27]

43. למרות שלכאורה קיימת מערכת אכיפה נגד פשעים אלה ואנשי כוחות הביטחון מורשעים בהפרות זכויות אדם, אלה לא בהכרח מלווים בסנקציות, שכן פטור מענישה הוא עדיין תופעה רווחת.[28]

<u>היעדר עצמאות מערכת המשפט ושחיתות</u>

44. על פי הדיווחים, בקונגו אין עצמאות שיפוטית, כך שבעלי השפעה ופקידים יכולים להתערב בהחלטות שיפוטיות ולשלול את הזכות להליך הוגן. התופעה חמורה במיוחד באיזורים פריפריאליים במדינה. בית המשפט הצבאי שאחראי על פשעים שמבצעים אנשי ה-SSF נכנע לעיתים קרובות להתערבות פוליטית או ביטחונית, ונמצא כלא יעיל.[29]

45. קיימת שחיתות רבה ב-SSF. אנשים מטרידים וגונבים מאזרחים, עורכים חיפושים ללא צווים ובוזזים בתים, בתי עסק ובתי ספר.[30]

46. הגם שחופש התנועה מוסדר בחוקה, כוחות הביטחון והצבא מציבים מחסומים באמתלה של מגבלות הקורונה ומניעת התפשטות מגיפת האבולה, בהם הם מטרידים אזרחים ודורשים שוחד עבור היתר מעבר. בחלק מהמקרים כוחות הבטחון עצרו אנשים עד לתשלום השוחד על ידי קרוביהם (פרקטיקה זו של הצבת מחסומים והחזקה באנשים תמורת כופר נהוגה גם על ידי המיליציות החמושות בטריטוריות שתחת שלטונם). גם שלטונות מקומיים גובים מסים לא חוקיים, ופקידים מקבלים שוחד תמורת הוצאת דרכונים.[31]

47. על אף שהנשיא הקים ועדה למלחמה בשחיתות (APLC), ועל אף שמוגדרת עבירת שוחד בדין הפלילי, היא לא נאכפת בצורה יעילה ופקידים ממשיכים להיות מעורבים בשחיתות בלי עונש. השחיתות פושה גם בכוחות הביטחון (SSF), גם במשטרה וגם בכוחות הצבא (FARDC). ה-FARDC גם מעורב בסחר לא חוקי של מינרלים בשיתוף פעולה עם מיליציות חמושות.[32]

<u>אפליה מגדרית ואלימות נגד נשים</u>

48. בקונגו קיימת תופעה רחבת היקף של אלימות מגדרית ומינית כלפי נשים וילדות, שמופעלת הן ע"י גורמי השלטון והן ע"י המיליציות החמושות. רק בין ינואר ליוני 2020 דווח על לפחות 436 נשים ו-183 ילדות שנפלו קורבן לאלימות מינית ומגדרית באיזורי הקונפליקט. המיליציות משתמשות באונס כנשק מלחמתי, וגורמים ממשלתיים אונסים ומטרידים מינית נשים וילדות בזמן מעצרם וכליאתן, וגם כחלק ממבצע צבאי. דיווחים מראים ששליש ממקרי האלימות המינית נגד נשים וילדות בוצעו ע"י כוחות הביטחון (SSF). התופעה קיימת בכל קונגו, אם כי שכיחה יותר באיזורי קונפליקט. בדרך

---

[27] State Department Report, sec. 5.
[28] State Department Report
[29] State Department Report, section 1F
[30] Ibid.
[31] State Department Report, sec. 2C
[32] 4 State Department Report, sec.

כלל מבצעי עבירות אלה פטורים מעונש (impunity).[33]

<u>משבר הומניטרי</u>

49. על פי דיווח נציבות האו"ם לפליטים, ישנם בקונגו 5.7 מיליון עקורים פנימיים (Internally Displaced Persons - IDPs). המדינה לא מצליחה להגן או לעזור לעקורים, אך מאפשרת לארגונים הומניטריים לעשות זאת.[34] התופעה של עקירת אוכלוסיות ממשיכה, בעיקר במזרח המדינה. אזורים רבים בהם נמצאים עקורים ממשיכים לסבול מחוסר ביטחון.[35] אלימות בין קהילתית ולחימה בין קבוצות חמושות במזרח הביאו לעקירת אוכלוסיות מתמשכת ולצרכים הומניטריים מוגברים לעקורים ולקהילות מארחות.

50. באופן כללי, עקורים בקונגו סובלים מתנאים קשים ביותר, לרבות מחסור במזון ושירותים בסיסיים. המצב קשה במיוחד עבור נשים וילדים. IDPs חשופים לרצח, אלימות, הטרדות, תקיפות מיניות (כלפי נשים וילדים), חטיפות, גיוס כפוי למיליציות, גניבה וגביית מס לא חוקי – כל אלה מצד אזרחים וחברי מיליציות.[36]

<u>אוכלוסיות פגיעות</u>

51. בקונגו יש מספר אוכלוסיות פגיעות הסובלות במיוחד מהמצב במדינה.

52. **ילדים** נמצאים בסיכון ליפול קורבן לסחר ועבדות, במיוחד בבתי הספר במזרח, שם המיליציות תוקפות אותם וכופות עליהם להצטרף לשורותיהן. **ילדים עם מוגבלויות** או בעיות בדיבור נחשבים למכשפות בחלק מהקהילות בקונגו, ועל כן נופלים קורבנות להתעללות או ל"הקרבה". ילדים עם מוגבלויות לא מקבלים שום סיוע, ולרוב משפחותיהם מכריחות אותם לעזוב את הבית בגלל הסטיגמה המיוחסת להם. לכן, ילדים אלה לרוב גרים ברחובות. **קטינות** נתונות לנישואי כפייה על ידי משפחותיהן, בתמורה למוהר. זאת למרות שהחוק אוסר על נישואי כפייה.[37]

53. **אנשים עם מוגבלויות** מתקשים למצוא עבודה, לקבל חינוך או כל שירות ממשלתי אחר. למרות שהם זכאים לכך על פי חוק – הוא לא מיושם. 90% מהמבוגרים עם מוגבלות כלשהי אינם יודעים קרוא וכתוב.[38]

54. **אנשים להט"ב** סובלים מהטרדה מצד ה-SSF וממערכת המשפט, ונופלים קורבן לעבירות מין "לתיקונם". אפליית אוכלוסיה זו זוכה לתמיכה מאנשי דת, מהתקשורת ומחלק מהגופים הפוליטיים.[39]

---

[33] State Department Report, sec. 6
[34] State Department Report, sec. 3
[35] כגון טריטוריית Beni בצפון Kivu, מחוז Ituri, טריטוריית Fizi בדרום Kivu ומחוזות Maniema ו-Tanganyika.
[36] State Department Report, sec. 2C
[37] State Department Report, sec. 6
[38] Ibid.
[39] Ibid

55. **לבקנים** נרצחים ונעשה שימוש באיבריהם.[40]

<u>סחר בבני אדם</u>

56. מדוח מחלקת המדינה האמריקאית, הבוחן את המאמצים שמשקיעות מדינות העולם במאבק בסחר בבני אדם בשטחן, עולה שקונגו לא עומדת בסטנדרטים המינימליים למאבק בסחר בבני אדם במדינה.[41] במדינה קיימות מספר תופעות של סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות שלא זוכות למענה מהמדינה – לא במניעה, לא באכיפה ולא בהגנה על קורבנות.

57. בשנת 2020 נמצא כי המיליציות החמושות הממשיכות לפעול בקונגו[42] ממשיכות לנצל ולגייס בכפייה הן בגירים והן ילדים לשמש כחיילים וכמגנים אנושיים. בנוסף לגיוס בכפייה של חיילים, מתקיים גם גיוס בכפייה של ילדים ובגירים לעבודות ושירותים נוספים הכוללים ניקיון, בישול, ריגול, איסוף מיסים, נישואים ועבדות-מין.[43]

58. המדינה לא מצליחה למנוע סחר בנשים ובילדים למטרות שירותי מין – לא את הסחר בקרב המיליציות ולא את הסחר הממשיך להתקיים במרכזים העירוניים. בין קורבנות הסחר במדינה נמנים הן אזרחי קונגו הנסחרים ומוחזקים בתנאי עבדות בתוך המדינה, והן כאלה הנסחרים כעבדים מחוץ למדינה. מרבית הסחר מתרחש בתוך קונגו, וכולל עבודות כפייה באתרי כרייה, בחקלאות, במשק בית, או בגיוס ילדים למאבקים מזוינים וסחר בילדים למטרות זנות.[44] אזור הבירה נחשב למקור לסחר בבני אדם למטרות זנות, בו נמצאות רשתות הסחר המרכזות את השינוע של נשים וילדות.

59. בנוסף, ילדים באזור קסאי מוחזקים בתנאי עבדות למטרת קיבוץ נדבות ע"י סוחרי אדם מקסאי וקינשסה. בשל התדרדרות המצב באזור אידורי שבצפון מזרח קונגו (בגבול עם דרום סודן ואוגנדה), אלפי ילדים דרי רחוב וללא עורף משפחתי נמצאים בסיכון גבוה במיוחד לניצול ע"י סוחרי אדם למטרות עבודות כפייה ולמטרות זנות. בנוסף אליהם, ונכון לשנת 2020, **מעל לחצי מיליון פליטים וחמישה מיליון פליטי-פנים נמצאים בסיכון מירבי להפוך לקורבנות סחר, בשל היעדר יציבות ובשל אי יכולתה של המדינה לספק הגנה.**[45]

60. למעשה, ב-15 השנים האחרונות קונגו לא עומדת בתנאי הסף למאבק בסחר בבני אדם בגבולות המדינה, וכך נמצאת לאורך שנים אלו ברשימת המדינות במעקב בדרג 2 (Tier 2WL) או בדרג הנמוך ביותר – 3.

<u>איום להתפרצות חוזרת של מגיפת האבולה</u>

---

[40] Ibid.
[41] U.S. Department of State, 2021 Trafficking in Persons Report: Democratic Republic of the Congo (below: "TIP report")
[42] והן: מאי מאי מזמבה (Mai Mai Mazembe) ; מאי מאי ניוטורה (Mai Mai Nyatura) ; מאי מאי אפה נה פאלה (Mai Mai Apa Na Pale) ; נד"ס רנובה (NDC-Revova) ; ברית כוחות ההתנגדות של קונגו (AFRC) ; קמוינה נסאפא (Kamuina Nsapa) ; רג'א מוטומבוקי (Raja Mutumboki) ; הכוחות הדמוקרטיים לשחרור רואנדה (FDLR) ; ברית הכוחות הדמוקרטיים (ADF) ; והאיחור לפיתוח קונגו(CODECO)
[43] TIP report, p. 188-189.
[44] TIP report, p. 188.
[45] Ibid.

61. בשנה החולפת היו מספר התפרצויות מחודשות של נגיף האבולה בקונגו, בפרט במחוז קיוו, אחד מהאזורים שנפגעו באופן קריטי מהתפרצות הנגיף בשנים 2018-2020. על פי ה-CDC (המרכז האמריקאי לבקרת מחלות) הייתה זו ההתפרצות הגדולה ביותר בתולדות קונגו, וסיומה הוכרז רק בחודש יוני 2020.[46]

62. כזכור, מדובר במחלה קטלנית שהתפרצה במימדי ענק במערב אפריקה בשנת 2014 וגבתה את חייהם של כ-11,000 בני אדם, וקרוב ל-30,000 נדבקו בה. מדובר במחלה הגורמת להקאות, התייבשות ודימום חיצוני; ואחוזים גבוהים מהלוקים בה מתים. בזמנו, הכריז ארגון הבריאות הבינלאומי (WHO) על מצב חירום בינלאומי. המגיפה דעכה רק בתחילת שנת 2016, אך מאז ארעו מספר התפרצויות של המחלה בקונגו.[47]

63. בשנת 2021 היו מספר התפרצויות של נגיף האבולה, סך הכל 13 במספר, שהחלו ב-8.10.2021 והסתיימו ב-16.12.2021.[48] על פי דיווח ארגון הבריאות העולמי מיום 16.12.2021, על אף שבשלב זה מדובר בהתפרצויות ספורדיות של הנגיף (ולצד חיסון ניסיוני שניתן בימים אלו במוקדי ההתפרצות), ישנו חשש מהותי להופעה מחודשת של הנגיף בשל פערים ביכולתה של ממשלת קונגו להתגבר על התפרצויות חדשות. שילוב של גורמים סביבתיים וסוציו-אקונומיים, כולל עוני, חוסר אמון בקרב הקהילה, מערכות בריאות חלשות וחוסר יציבות פוליטית, מאיצים את קצב ההתפשטות. זאת, לצד התפרצות נגיפים מתמשכים אחרים כמו קורונה, כולרה וחצבת שמקשים אף הם על הטיפול במחלה.[49]

<u>סכנה לאזרחי המדינה שמגורשים חזרה לקונגו</u>

64. היות שבשנים האחרונות הוחזרו מספר קטן ביותר של אזרחי קונגו ממדינות מערביות לקונגו,[50] לא נמצא מידע רב לגבי מצבם של קונגולזים שחוזרים לקונגו לאחר ששהו במשך תקופה במדינות מערביות. יחד עם זאת, ממספר מקורות המידע בנושא מצטיירת תמונה מטרידה של מעצר שרירותי, כליאה, דרישת שוחד והפרות חמורות של זכויות אדם.[51]

<u>סיכום</u>

65. **מכל האמור לעיל עולה שהמצב בקונגו מסוכן ביותר עבור גברים, נשים וילדים. החזרת אדם לקונגו – בוודאי מי שלא היה במדינה שנים ארוכות ואין לו את הכוחות הנפשיים להתמודד עם עקירה נוספת והגירה, או מי שמנוי על אוכלוסיות בסיכון כגון נשים, ילדים, אנשים עם מוגבלויות, קשישים או להט"ב – מעמידה אותו בסיכון גבוה לפגיעה בחייו, בחירותו ובטחונו האישי. היא תחשוף אותו לדיכוי שלטוני, למעצרים שרירותיים, לעינויים, לאלימות לא ממוסדת המתאפשרת ולעתים נתמכת על ידי השלטון, לסיכון ליפול קורבן לסחר בבני אדם ולמצוקה הומניטרית קשה**

---

[46] CDC: History of Ebola Virus Disease (EVD) Outbreaks
[47] WHO: Ebola ; חשש: האבולה חוזרת (ynet 12.5.2018) ; אתר קופ"ח כללית
[48] Refiefweb: DR Congo: Ebola Outbreak - Oct 2021
[49] WHO: Ebola virus disease – Democratic Republic of the Congo
[50] חוות דעת מאת נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל מר דסאלנייה מיום 1.2.2022 בנושא המצב העדכני בקונגו (פורסמה בחשבון הטוויטר של העיתונאי בר פלג ומצורפת לפנייה זו)
[51] Migration Policy Institute "After Deportation, Some Congolese Returnees Face Detention and Extortion" (23.5.2019)

ולגבי נשים וילדות – לעבירות מין ונישואי כפייה.

66. **כאמור, על פי דוח מחלקת המדינה האמריקאי המעודכן שפורסם אך שלשום, נראה שהמצב בקונגו אף מצוי במגמת החמרה, בכל היבט אפשרי.** כך למשל, כוחות ה-SSF יחד עם ה-FARDC ממשיכים לבצע הפרות זכויות אדם ללא ענישה, למרות ניסיונות המדינה המוגבלים להעמיד אותם לדין. המצב במתקני הכליאה החמיר, וישנם דיווחים חדשים על כך שמוטלת על כלואים האחריות לשמירת הסדר במתקני הכליאה, מה שהוביל לעליה ברמת האלימות בהם. בנוסף, כעת מדווח שאנשים ששוחררו ממעצר ודיווחו על התנאים הגרועים במתקן הכליאה, נעצרו שוב. מעצרים של פעילים פוליטיים ממשיכים, ויש דיווחים על הטרדה ואלימות נגד פעילים פוליטיים המבוססים בחו"ל. בנוסף, יש דיווח על התקפות מצד קבוצה חמושה המיוחסת לדאעש ISIS-DRC אשר לא הופיעה בדו"ח הקודם. כמו כן, מספר החפים מפשע שנהרגו כתוצאה מפעילויות המיליציות החמושות עלה ביחס לשנת 2020, וכך גם מספר ההרוגים ע"י כוחות הביטחון של המדינה.

67. **בנסיבות המתוארות לעיל – הסרת ההגנה הקבוצתית, אשר משמעותה האופרטיבית תהיה גירושם של אזרחי קונגו למדינת מוצאם מיד עם דחיית בקשות המקלט שלהם,[52] מנוגדת לחובותיה של מדינת ישראל מכוח הדין הבינלאומי ולעיקרון אי ההחזרה בפרט.**

<u>הסרת ההגנה הקבוצתית עומדת בניגוד לחובות המדינה ע"פ הדין הבינלאומי</u>

68. ההגנה הקבוצתית שניתנה לאזרחי קונגו ב-20 השנים האחרונות מבוססת על <u>**עיקרון אי-ההחזרה**</u> (non-refoulement), לפיו אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה. עיקרון זה מעוגן בסעיף 33 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 שישראל צד לה, אך תחולתו אינה מוגבלת לפליטים, והוא חל גם לגבי מי שהחזרתו למדינתו תעמיד אותו בסכנה לעמוד בפני עינויים[53] או יחס או עונש אכזריים, משפילים או לא אנושיים.[54] גם האמנה בדבר זכויות הילד נתפרשה כמטילה חובת הגנה על ילדים בכל החלטה הנוגעת לגורלם, וזאת אף ללא איזכור מפורש של עקרון אי-ההחזרה.[55] מדובר בעיקרון כללי אשר חל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל,[56] והוא חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי המחייב.[57] בהתאם, עקרון אי-ההחזרה גם מעוגן ב"נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" של רשות האוכלוסין.[58]

~~69.~~ לצד מנגנון בחינת בקשות המקלט, מוכרת בדיני הפליטים הגנה נוספת מכוח עקרון אי ההחזרה – <u>**הגנה קבוצתית זמנית**</u>. הגנה זו היא פתרון אפשרי במקרים של הגירה רחבת ממדים, שאינה מאפשרת

---

[52] לאור אחוזי הקבלה הכמעט אפסיים של בקשות מקלט בישראל, סביר להניח שגם בקשותיהם של מבקשי המקלט הקונגולזים יידחו (ר' <u>היא"ס ישראל 0.06% המספרים מדברים : הטיפול בבקשות מקלט בישראל (2020)</u>).

[53] UN General Assembly, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, article 3.

[54] UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, article 7.

[55] Goodwin-Gill and MacAdam, The Refugee in International Law, Oxford University Press, Third Edition, 2007, p. 324

[56] בג"ץ 5190/94 **אל טאיי ואח' נ' שר הפנים**, מט(3) 843 (1995), פס' 7 לפסק דינו של הנשיא ברק.

[57] בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת**, סו(1) 717 (2013), פס' 8 לפסק דינו של הש' פוגלמן.

[58] נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (מס' נוהל 5.2.0012) (תאריך עדכון 21.3.2022), בחלק הכללי : "אין בנוהל זה כדי לגרוע מההלכה הפסוקה, לפיה אין לגרש אדם למקום שבו צפויה לו סכנת נפשות על פי עיקרון Non-Refoulement".

למדינה הקולטת בחינה אינדיבידואלית של בקשות מקלט, כאשר מצד שני קיים חשש מבוסס שהחזרתם של אותם מהגרים למולדתם תציב אותם בסכנה ממשית.

70. מנגנון ההגנה הקבוצתית הזמנית אמנם לא הוסדר בישראל בחקיקה או בנהלים כלשהם הנוגעים לכך, אך אין חולק כי מנגנון זה השתרש בה היטב והוא מופעל כלפי אוכלוסיות שונות,[59] ביניהן, מזה כ-20 שנה, אזרחי קונגו. אמנם, החלטה על הענקת הגנה קבוצתית נתונה לשיקול דעתה של המדינה הקולטת; אך אין בכך כדי לומר שהפסקה של הגנה כאמור אינה כפופה לכללי מנהל תקין, לרבות קביעת קריטריונים ברורים לקבלת החלטה כאמור[60] (לביקורת ביהמ"ש העליון על אי הסדרת הנושא של הגנה קבוצתית זמנית ר' עניין **אספו**).[61]

71. קריטריונים להסרתה של הגנה קבוצתית זמנית מצויים בקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים בנושא הגנה זמנית או הסדרי שהייה.[62] הנחיית הנציבות היא שהגנה זמנית תוסר רק כאשר נקבע – **<u>על סמך הערכה אובייקטיבית המבוססת על אינדיקציות ברורות</u> – שהמצב שגרם לעקירה הסתיים, <u>וחזרה מרצון היא סבירה ויכולה להתבצע בבטיחות ובכבוד</u>**; או כאשר היא הוחלפה בהגנה אחרת (למשל, מעמד פליט, יישוב מחדש על בסיס הומניטרי) או במעמד אחר (למשל, אשרת עבודה, מעמד תושב).

72. כמפורט לעיל, המצב הנוכחי בקונגו מלמד שהחזרת אזרחי קונגו למדינת מוצאם תעמיד את חייהם ואת חירותם בסכנה, ותעמיד אותם בסכנה לעמוד בפני עינויים או יחס או עונש אכזריים, משפילים או לא אנושיים. במצב זה, **<u>הסרת ההגנה הקבוצתית הזמנית מנוגדת לעיקרון אי-ההחזרה</u>**.

73. בנוסף, הסרת ההגנה הקבוצתית הזמנית אינה עומדת בקריטריונים הקבועים בהנחיות נציבות האו"ם לפליטים למהלך זה, שכן קיימות אינדיקציות ברורות דווקא לכך שהמשבר ההומניטרי, הפוליטי והביטחוני בקונגו רחוק מלהסתיים, וחזרה בטוחה למדינה בשלב זה אינה אפשרית.

74. זו גם עמדתה העדכנית של נציבות האו"ם לפליטים, בעלת המומחיות להעריך המצב העדכני במדינות המוצא של מבקשי מקלט. כאמור, בחוות דעת מיום 1.2.2022 בנושא המצב העדכני בקונגו מסר נציג הנציבות בישראל מר דסאלנייה כי **בעוד שבשנים האחרונות היו מספר קטן של החזרות של פליטים לקונגו, התנאים ההומניטריים השוררים במדינה נותרו במצב של משבר חמור של עקירה והפרות חמורות של זכויות אדם**. נציג הנציבות מסר שבחינת סבירותה של החזרה של אדם שחסה תחת הגנה למדינתו צריכה להתייחס לתנאים שהובילו לצורך בהגנה מלכתחילה, לשאלה אם תנאים אלה נפתרו ולנכונותה ויכולתה של מדינת המוצא לספק הגנה יעילה לאזרחיה. **בהתבסס על התנאים הנוכחיים בקונגו, עמדת הנציבות היא שהמצב במדינה לא השתנה באופן מהותי כדי לאפשר החזרה ארוכת**

---

[59] בעבר העניקה ישראל הגנה קבוצתית זמנית לאזרחי ליבריה, סיירה לאון, חוף השנהב ודרום סודן; וכיום היא מעניקה הגנה זו לאזרחי אריתריאה וסודן (אם כי באשר לאזרחי מדינות אלה, עומדת המדינה על כך שההגנה המוענקת היא אך "מדיניות אי-הרחקה זמנית")

[60] לעניין החובה לקבוע קריטריונים להנחיית שיקול הדעת המינהלי, ראו בג"צ 1689/94 **הררי ואח' נגד שר הפנים**, פ"ד נא (1) 15.

[61] עע"מ 8908/11 **אספו נ' משרד הפנים** (17.7.2012).

[62] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014

על מעמדה הייחודי של נציבות האו"ם לפליטים כמקור פרשני מנחה לאמנת הפליטים ר' עע"מ 8675/11 **טדסה נגד יח' הטיפול במבקשי מקלט** (14.5.2012), פס' 16-15; עע"מ 8870/11 **גונזלס נ' משרד הפנים** (25.4.2013), פס' 12 ו-16

טווח, בטוחה ומכבדת של קונגולזים למדינת מוצאם, מבלי להפר את עיקרון אי-ההחזרה:[63]

Based on the prevailing conditions in DRC as outlined above, UNHCR considers that the situation in the DRC has not changed so fundamentally as to presently permit the long-term, safe and dignified return of the individuals concerned, in full compliance with the *non-refoulement* protection of the 1951 Convention enshrined in its Article 33.

פגמים מהותיים ופרוצדורליים בהחלטת שרת הפנים

חוסר שקיפות ופגיעה בעקרונות מנהליים של העמדת תשתית עובדתית וזכות העיון והטיעון

75. כאמור, בהודעת השרה שקד צוין כי החלטתה התקבלה "לאחר שבחנה את כלל המידע שהועבר לידיה, לרבות חומרי רקע מקצועיים". ההודעה לא ציינה מהו המידע שעמד בבסיס ההחלטה או מהם מקורותיו. על כן, למחרת פרסום ההודעה פנינו לממונות על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין ובמשרד החוץ בבקשה לקבלת מידע הנוגע לאזרחי קונגו השוהים בישראל ולבסיס העובדתי שעמד בבסיס ההחלטה. בכלל זאת, ביקשנו לקבל את חומרי הרקע המקצועיים שעמדו בבסיס החלטת השרה, וכן את חוות הדעת המקצועיות (COI) של יחידת הטיפול במבקשי מקלט ושל משרד החוץ אודות קונגו. פניות אלה, ופנייה חוזרת לממונה על חוק חופש המידע ברשות בה ציינו את דחיפות הבקשה, לא זכו למענה עד כה.

76. ברי כי המידע המצוי באותם חומרי רקע שימש לקבלת החלטה גורפת ורוחבית בנוגע לקבוצת אוכלוסייה שלמה – והשפיע באופן ישיר, וללא בחינה פרטנית, על זכויותיהם של מאות מבקשי מקלט השוהים כדין בישראל במשך שני עשורים.

77. רבות נדונה בפסיקה סוגיית חובת הפרסום החלה על הרשות המנהלית. מעבר לחשיבות הפרסום לצורך שמירה על התקינות המנהלית, החובה לפרסם הנחיות מנהליות נובעת מהחובה המנהלית של המדינה ליידע את הפרט מהם ההסדרים הנורמטיביים החלים עליו, אשר עשויים להשפיע על מהלך חייו, על זכויותיו, על האינטרסים שלו, על דרכי פעולתו ועל בחירותיו.

78. **הזכות והצורך לקבלת המידע אינם של אזרחי קונגו השוהים בישראל בלבד. גם לציבור הישראלי, ובכללו הפונות וארגונים נוספים, וכן לגופי מחקר יש עניין בחשיפתו; וכן יש עניין כזה גם לבית המשפט, שידרש לערוך הליך בחינה וביקורת על ההחלטה.**

79. בית המשפט העליון עמד לא אחת על חשיבותה הרבה של השקיפות שנועדה כדי לפקח אחר תקינות פעולותיו של השלטון:

> "בהקשר זה לא ניתן שלא לציין גם את **הקשר ההדוק שיש בין הזכות למידע למימושה של חירות הביטוי** כטעם התומך במסירת המידע לידיה של המערערת. גופים דוגמת המערערת [העותרת בענייננו], כמו-גם עיתונאים וכלי התקשורת, הם

[63] חוות דעת מאת נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל מר דסאלנייה מיום 1.2.2022.

ערובה לקיומה של חברה מתוקנת. הם **אמצעי חיוני להגשמת חופש הביטוי ולמימוש אפשרותו של הציבור למתוח ביקורת על פעולות השלטון** ולתרום לכינונה של תרבות שלטונית נאותה. תרומתם של גופים וגורמים מעין אלה לעיצוב פניה של החברה מותנית במידה רבה ביכולתם לממש את הזכות למידע".[64]

80. יוזכר שזכות העיון היא אחד מכללי היסוד של המשפט המינהלי הישראלי;[65] והוכרה כחלק בלתי נפרד מזכות הטיעון, ומחובת המינהל הציבורי לפעול בשקיפות. היקפה ומשקלה גדלים כאשר העיון נדרש לצורך השגה על החלטת הרשות,[66] ובמיוחד עבור מי שההחלטה עלולה לפגוע בזכויותיו היסודיות ביותר, לרבות זכותו לחיים, לחירות ולבריאות. כפי שנקבע בפסיקה:

> "[...] הכלל העולה מן הפסיקה הוא, כי **מסמכים שנתקבלו על-ידי רשות ציבורית תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על-פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים לפני הצד הנוגע בדבר** [...] בוודאי כך כאשר הנוגע בדבר מבקש לערער על החלטת המינהל בעניינו [...]. במצב כזה זכותו של הפרט לדעת את הבסיס לאותה החלטה. [...] **זכות העיון היא גם אמצעי ביקורת על הרשות, שנדרשת לבסס את החלטותיה כראוי בחומר ראיות סביר ומשכנע. לו הותר לרשות לקבל החלטות הפוגעות באינטרסים של פרטים בלי לחשוף את הבסיס להן, היה גובר החשש מפני שרירות. בכך מצטרפת זכות העיון לחובת ההנמקה כהיבט נוסף של עקרון שקיפות המינהל**" (ההדגשה הוספה).[67]

81. על הרשות היה להעמיד את המידע העומד בבסיס החלטתה עוד טרם גיבושה הסופי, וודאי בשלב זה שלאחר פרסום ההחלטה. ר' לעניין זה בר"מ 8707/19 **טינה לופז נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (15.10.2020):

> "מושכלות יסוד במשפט מנהלי הן כי **השימוע במהותו, נועד להשפייע על ההחלטה שקבלתה עומדת על הפרק ולכן "דרך המלך היא עריכת שימוע מוקדם, בטרם ההחלטה**... על הגיונו של כלל זה עמד השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיים באחת הפרשות: "בשימוע מאוחר אין ניתנת לנפגע הזדמנות הוגנת, שהיא עיקר מהותה של זכות הטיעון, כיוון שמצב הדברים נוטה כבר לרעתו: לפניו המשימה לשנות את עמדת הרשות לאחר שכבר נתגבשה, ופעמים אף ניתן לה פומבי, והדבר אינו פשוט מטבע האנוש".

82. עוד נקבע, כי זכות הטיעון מהווה תנאי בסיס לכך שתהיה פרושה בפני הרשות תשתית עובדתית מלאה.[68] **דברים אלו נכונים במיוחד מקום בו החלטת השרה עומדת בניגוד מובהק לתשתית**

---

[64] עע"ם 9341/05 **התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות** (19.5.2009), פס' 36 לפסק הדין.
[65] בג"ץ 10271/02 **אברהם פריד נ' משטרת ישראל מחוז י-ם**, סב(1) 106 (2006), פס' 6
[66] בג"ץ 4914/94 **יעקב טרנר נ' מבקרת המדינה**, מט(3) 77 (1995), פס' 4; בג"צ 7805/00 **אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים** (11.5.2003), פס' 19.
[67] רע"א 291/99 **ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף**, נח(4) 221 (2004), פס' 15.
[68] ר' עניין **לופז**, עמ 18.

העובדתית הפומבית המצביעה בפירוש על מצב זכויות אדם עגום ביותר בקונגו.

83. בענייננו, פרסום חוות הדעת נדרש גם על מנת לבקר את התשתית העובדתית העומדת בבסיס ההחלטה וגם כדי להתחקות אחר מקצועיות חוות הדעת, אשר משמשות בסיס משפטי ליחידת הטיפול במבקשי מקלט לצורך בחינת בקשות פרטניות, ואשר הסתרתן עלולה להוביל לחוסר שוויון בקבלת החלטות בבקשות למקלט.

84. לנוכח האמור, **<u>נבקש לקבל את מלוא המידע שעמד בפני השרה עת קיבלה את ההחלטה להסיר את ההגנה הקבוצתית מאזרחי קונגו. עד להעברת מלוא המידע כאמור, יש להקפיא את כניסתה לתוקף של ההחלטה, לכל הפחות עד למועד בו ניתן יהיה לממש את זכות הטיעון נגדה באופן אפקטיבי.</u>**

חוסר סבירות החלטת השרה

85. החלטת שרת הפנים להסיר את ההגנה הקבוצתית תוך מתן התראה של חודש בלבד לקהילה הקונגולזית להתמודד עם השלכותיה הרות הגורל; וכל זאת ללא מתן זכות טיעון, ללא פרסום התשתית העובדתית על בסיסה התקבלה ההחלטה, ותוך התעלמות מעמדות כבדות משקל של בעלי מומחיות הרלוונטיות להחלטה – לוקה בחוסר סבירות קיצוני. חוסר סבירות זה מתעצם לנוכח הפגיעה החמורה והבלתי מידתית בעליל בזכויות היסוד של אזרחי קונגו השוהים בישראל שתיגרם אם תוסר מהם ההגנה והם יגורשו למדינת מוצאם.

86. ברי כי טרם קבלת ההחלטה על הסרת ההגנה הקבוצתית, החלטה אשר עשויה לפגוע אנושות בזכותם של אזרחי קונגו לחיים ולזכויות יסוד אחרות, היה על השרה לקבל החלטתה באופן זהיר, על בסיס תשתית עובדתית מהימנה. ר' יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך ב' (נבו, 2011):

> "שיקול דעת אינו קפריזה. רשות מנהלית שמפעילה את שיקול דעתה ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין **<u>ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, או שעתה נחושה להגיע לתוצאה מסוימת ללא תלות בעובדות המקרה,</u>** אינה מפעילה שיקול דעתה כנדרש בחוק. במקרה כזה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות"

87. **<u>כזכור, כגודל הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות הנובעת מהחלטה מינהלית, כך נדרשת אמת מידה מחמירה יותר בבחינת סבירותה של ההחלטה</u>**:

> "מידת הסבירות מחייבת כי המשקל של הנתונים שלפני הרשות יהיה כבד יותר ככל שההחלטה המנהלית מורכבת יותר או פגיעתה קשה יותר. פגיעה קשה במיוחד בזכות יסוד צריכה להתבסס על נתונים מהימנים ומשכנעים במיוחד"[69]

88. הסקירה המקיפה שהובאה לעיל באשר למצב בקונגו מעלה תהייה משמעותית כיצד הגיעה השרה למסקנה כי לא נשקפת סכנה למוחזרים לקונגו, ונראה כי ההחלטה התבססה על תשתית עובדתית רעועה, או לכל הפחות לא נתנה את המשקל הראוי לזכויותיהם הבסיסיות של אזרחי קונגו.

[69] בג"ץ (ירושלים) 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, מח(5) 412 (1994).

89. החשש שהשרה לא נתנה כל משקל (או משקל מספיק) לשלומם ולבטחונם של האנשים אותם היא עתידה לגרש אינו פגם של מה בכך. אי-מתן משקל כלשהוא לשיקול של שלומם ובטחונם של המוחזרים מוציא את ההחלטה ממתחם הסבירות באופן קיצוני:

> "השיקולים העניינים בהקשר זה, כמו בהחלטות מינהליות אחרות, מורכבים משני סוגים [...] עם הסוג השני נמנים שיקולים הנובעים מן התכלית של שיטת המשפט. תכלית זאת היא לשרת את ערכי היסוד [...] הם כוללים את זכויות היסוד של האדם, כגון חופש הביטוי. משמע, רשות, המוסמכת על-פי דין לתת רישיון, חייבת לשקול, בצד שיקולים עניינים אחרים, **גם את הצורך למנוע פגיעה בזכויות היסוד או לצמצם אותה. לא זו בלבד. עליה לתת לשיקול זה את המשקל הראוי לו, והוא משקל נכבד, ולאזן כראוי בין שיקול זה לבין יתר השיקולים העניינים בכל מקרה ומקרה. ואם לא תעשה כן במקרה מסוים, יהיה בכך כדי לפגום את ההחלטה באותו מקרה**".[70]

90. מהאמור עולה החשש המבוסס כי השרה קיבלה את החלטתה על בסיס תשתית עובדתית רעועה ובלתי עדכנית, תוך שהיא מתעלמת ממידע חשוב, אמין ונגיש אודות האירועים המתרחשים בקונגו, ומתעלמת מן העובדה שאזרחי קונגו שוהים כדין בישראל תחת מדיניות של הגנה זמנית מזה עשרים שנה; וכי היא לא נותנת משקל מספק להגנה על אזרחי קונגו, למחוייבויות הבינלאומיות בעניין זה, ולזכויותיהם הבסיסיות ביותר של אזרחי קונגו השוהים בישראל תחת מדיניות הגנה קבוצתית למעלה מעשרים שנה.

בטרם סיכום – על מחיריהן האנושיים של החלטות חפוזות

91. לאחר שהכל נאמר, אין אלא להזכיר את תוצאותיהן העגומות של ביטולי מדיניות ההגנה הזמנית אותן ביצעה בעבר הרשות למרות קיומם של אותות אזהרה שהעידו שההחזרה עלולה להסתיים באסון, ובראשן – הסרת ההגנה הקבוצתית מאזרחי דרום סודן. ההחלטה על הסרת ההגנה הקבוצתית מאזרחי דרום סודן התקבלה בחופזה עם הקמתה של דרום סודן, למרות המצב המסוכן ששרר בעת ההיא בדרום סודן, עליו התריעו ארגוני זכויות אדם. החלטת הגירוש אושרה ע"י בית המשפט,[71] תוך אימוץ כלל טכני לפיו עדיפה חוות דעתה של הרשות על חוות הדעת שהמציאו העותרים. כן קבע בית המשפט שהאפשרות להגיש בקשות מקלט 'מרפאת' את הקושי שבביטול ההגנה הזמנית. הנחות אופטימיות אלה התבררו, למרבה הצער, כטעות. מי שצדקו בסופו של יום בהערכת הסכנות היו המומחים מטעם העותרים בעוד שחוות הדעת של משרד החוץ הופרכה לחלוטין. הליכי המקלט הפרטניים גם הם לא סיפקו פתרון, שכן מאות מבקשי מקלט שקיבלו הגנה בישראל משנת 2005 הוחזרו לארצם.

92. ביוני 2012 יצא לפועל הגירוש לדרום סודן, והתוצאות הקשות לא איחרו לבוא: בשנת 2013 פרצה שוב מלחמת אזרחים קשה במדינה, אשר גרמה מאז להימלטותם של עשרות אלפי פליטים ממנה ולמשבר

[70] שם
[71] עת"מ 53765-03-12 **א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים** (07.06.2012)

פליטים חמור ביותר.[72] מבין המגורשים מישראל רבים מצאו את מותם, אם בשל חוסר הבטחון הכללי במדינתם או ממלריה, טיפוס והעדר תנאי מחייה בסיסיים. אחרים הפכו לפליטים פעם נוספת ונאצלו לברוח למדינות שכנות. פצע פעור זה מלווה עד היום את כל מי שזכה להכיר את אזרחי דרום סודן ששהו בישראל עד לגירושם.

סיכום

93. כ- 20 שנים חיים בישראל תחת הגנה קבוצתית אזרחי קונגו, אחת המדינות המשבריות והאלימות בעולם. ההודעה הפתאומית של רשות האוכלוסין וההגירה על הסרת ההגנה הקבוצתית, בדיוק בתקופה בה מתקבלים דיווחים על התדרדרות במצב הבטחוני וההומניטרי השורר בקונגו, וללא כל עילה נראית לעין – היא החלטה בלתי סבירה בעליל שיכולה להוביל לנזקים הרי גורל ולסכנה ממשית לחייהם וחירותם של אזרחי קונגו, ובכך עומדת היא בניגוד לעקרון אי-ההחזרה. החלטה זו מנוגדת גם לכללי הדין המנהלי ולעקרונות המשפט הבינלאומי.

94. משכך, אנו דורשים כי תבוטל החלטת השרה להסיר את ההגנה הקבוצתית מעל אזרחי קונגו.

95. מכל מקום, יש לעכב את הוצאתה לפועל של ההחלטה עד שיעמדו לעיון הציבור (ולביקורת שיפוטית ככל שיידרש) כלל המסמכים המקצועיים וההנמקות שהיוו בסיס להחלטת השרה.

96. **ככל שלא תתקבל תשובה עד ליום 25.4.2022, לא יהיה מנוס מבחינת הליכים משפטיים דחופים כנגד ההחלטה שהתקבלה.**

בברכה,

ד"ר איילת עוז, עו"ד
מנכ"לית

ענבר בראל, עו"ד
מנהלת המחלקת המשפטית
המוקד לפליטים ולמהגרים

מיכל שוורץ, עו"ד

[72] ר' דו"ח משותף של המוקד לפליטים ולמהגרים ו- ARDC **"אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים"** (דצמבר 2012) וכן כתבה בנושא מיום 2.3.2017 (זמינה בקישור https://www.haaretz.co.il/news/world/africa/1.3900857)

<u>מכותבים</u>:

אלון אושפיז, מנכ"ל משרד החוץ

עו"ד תומר מוסקוביץ, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

עו"ד דניאל סלומון, יועמ"ש רשות האוכלוסין וההגירה

ד"ר רועי שיינדורף, עו"ד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

עו"ד הילה טנא-גלעד, הממונה על תחום זכויות אדם, משרד המשפטים

מר דמטו דסאלנייה, נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל

UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR
P.O. Box 52594
6713208 Tel Aviv
Israel

Tel.: +972-3-6376500
Fax: +972-3-5167800
Email isrte@unhcr.org

01 February 2022

Notre/Our code: ISRTE | 2022 | 015

Dear Ms Mara'ana,

Subject: **Refugees and asylum-seekers from the Democratic Republic of Congo**

I thank you for your letter of 25 January 2022 requesting up to date information on the humanitarian situation prevailing in the Democratic Republic of Congo (DRC) and UNHCR's current position relating to the return of refugees and asylum-seekers to that country. I am pleased to provide you with the following information.

Current conditions in the DRC

According to a report issued by the United Nations Secretary-General in December 2021,[1] the humanitarian situation in the DRC continued to worsen owing to insecurity and epidemics, in addition to limited access to basic services, in particular in the eastern part of the country. Ituri, North Kivu and South Kivu Provinces registered new waves of displacement in September and October 2021 because of the ongoing insecurity. The number of internally displaced persons in the country surpassed 5.7 million, of whom 1.7 million were newly displaced in 2021. This figure represents the greatest number of internally displaced persons on the African continent.[2] The number of refugees and Asylum-seekers from the DRC is also one of the largest globally, numbering over 1 million.

While there were some small-scale refugee returns to the DRC in recent years, the prevailing humanitarian conditions in the country remain that of a severe crisis of displacement and grave human rights violations. Between September and October 2021 alone, the United Nations Organization Stabilization Mission in the DRC (MONUSCO) documented 1,024 human rights violations and abuses, similar to the previous reporting period. Ninety-three per cent of documented violations were committed in conflict-affected provinces, in particular in Masisi, Beni and Rutshuru territories in North Kivu; Irumu, Djugu and Mambasa territories in Ituri; and Shabunda territory in South Kivu[3].

Ms. Ibtisam Mara'ana, MK
Chairperson, Special Committee on Foreign Workers
The Knesset
Jerusalem

---

[1] U.N. Secretary General Report, United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1 December 2021.
[2] Ibid.
[3] Ibid. See also Asylum Research Center, Democratic Republic of the Congo (DRC) – The situation in North Kivu, South Kivu and Ituri – Update, 26 July 2021.

The indicators of reasonableness for return ought to be directly referable to the conditions that led to the need for protection in the first place, the causes of that displacement, the extent to which the causes of displacement have been resolved, and the willingness and ability of the country of origin to extend effective protection to its nationals.

Based on the prevailing conditions in DRC as outlined above, UNHCR considers that the situation in the DRC has not changed so fundamentally as to presently permit the long-term, safe and dignified return of the individuals concerned, in full compliance with the *non-refoulement* protection of the 1951 Convention enshrined in its Article 33.

Even if a policy decision is taken to terminate their temporary group protection, the persons affected must be afforded unhindered access to the national refugee status determination procedures if they wish to claim continuing protection. Thus, if they do not wish to return home when temporary protection ends, beneficiaries of temporary protection must be able to have their protection needs fully and fairly assessed. Furthermore, beneficiaries of temporary protection with specific needs (e.g. victims of torture, persons with disabilities or serious medical condition, the elderly, etc.) may have to be allowed to remain in the country after the end of temporary protection owing to compelling humanitarian reasons which may make their return impossible or unrealistic.

I hope that the above information is useful to you and your Committee when deliberating the question of whether DRC national enjoying temporary protection could be returned to their country in the present circumstances. My colleagues and I stand ready to provide any additional information and advice on the proper application of the *1951 Convention* and its *1967 Protocol* in relation to the granting and lifting of temporary protection.

Yours sincerely,



Damtew Dessalegne
Representative