<u>בבית המשפט המחוזי בירושלים</u> **<u>עת"מ 7436-05-22</u>**

<u>בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים</u> **קבוע ליום 8.9.2022**

לפני כבוד השופט ד' גדעוני

מועד אחרון להגשה: 21.7.22
מועד החתימה: כ"ב בתמוז תשפ"ב, 21 ביולי 2022

<u>העותרים</u>: **1. המוקד לפליטים ומהגרים**
2. היא"ס ישראל
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל
4. א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל
5. רופאים לזכויות אדם
6. המרכז לקידום פליטים אפריקאים

ע"י ב"כ עו"ד מיכל שוורץ ואח' - מהמוקד לפליטים ולמהגרים
וכן ע"י עו"ד מירב בן זאב ואח' - מארגון היא"ס ישראל
רח' הצפירה 18 תל אביב
טל': 0524-846424 פקס: 03-6844812
דוא"ל: michal@hotline.org.il

-נגד-

<u>המשיבים</u>: **1. שרת הפנים**
2. רשות האוכלוסין וההגירה
3. משרד החוץ

באמצעות עו"ד ענבל משה, מ.ר. 39924 ואח'
מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7 , ת.ד. 49333, ירושלים 9776
טל': 073-3928004 פקס: 02-6468053
דוא"ל: Ez-Jer@justice.gov.il

<u>כתב תשובה</u>

בהתאם להחלטה מיום 18.5.22 ולארכה שניתנה מתכבדים המשיבים להגיש כתב תשובה מטעמם.

<u>א. מבוא</u>

1. עיקר עניינה של העתירה דנן הוא בבקשת העותרים לבטל את החלטת המשיבה 1 (להלן: "**שרת הפנים**"), עליה פורסמה הודעה ביום 6.5.2022, להפסיק את מדיניות אי-ההרחקה הזמנית שהיתה נהוגה עד כה ביחס לזרים השוהים בישראל שמוצאם מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (להלן: "**רד"ק**"), בתוך 30 ימים ממועד הפרסום (להלן: "**החלטת שרת הפנים**" או "**ההחלטה**"). כן התבקש בעתירה להורות למשיבה 2 (להלן: "**רשות האוכלוסין**") להאריך את הרישיונות של אזרחי הרד"ק השוהים בישראל במסגרת מדיניות אי-ההרחקה.

2. יחד עם הגשת העתירה הוגשה גם בקשה למתן צו ביניים אשר יורה על הקפאת החלטת שרת הפנים וחידוש הרישיונות בהם אזרחי רד״ק בישראל עד להכרעה בעתירה. ביום 18.5.2022 ניתן צו בינים כמבוקש, לאחר שהמשיבים הודיעו, כי הגם שלשיטתם דין העתירה להידחות, הרי שעל מנת לאפשר דיון מהיר בעתירה לגופה, ומבלי לגרוע מאף טענה, אין הם מתנגדים כי לעת הזאת יינתן צו הביניים המבוקש.

3. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות, משלא נמצא כל פגם בהחלטת שרת הפנים, וודאי לא פגם המצדיק התערבות. החלטתה של שרת הפנים על הפסקת המדיניות הגורפת של אי-ההרחקה כלפי אזרחי רד״ק ומעבר לבדיקת בקשות מקלט פרטניות, נתמכת בתשתית עובדתית מבוססת שנערכה על ידי גורמי המקצוע, ממנה עלה כי בראייתם אין עוד בסיס להותרת המדיניות הגורפת של אי-ההרחקה על כנה. ההחלטה התקבלה בסמכות ולאחר שקילת השיקולים הרלוונטיים, היא נמצאת במתחם הסבירות, היא מידתית ומאוזנת, ואין כל עילה להתערב בה.

4. כבר עתה יובהר, כי בניגוד לנטען בעתירה, משמעותה של החלטת שרת הפנים איננה גירושם המיידי של כל אזרחי רד״ק השוהים בישראל, ללא תלות בנסיבותיהם הפרטניות. משמעותה של ההחלטה היא, כי על אזרחי רד״ק השוהים בישראל לא תחול עוד מדיניות אי-הרחקה כללית המונעת את הרחקתו של כל נתין רד״ק ככזה, אלא יחולו עליהם דיני חוק הכניסה לישראל. כך, בין היתר, מי שהגיש או יגיש בקשת מקלט עניינו ייבחן באופן פרטני בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

5. בטרם יפורטו הדברים, מן הראוי ולהקדים <u>הערה חשובה</u>: לאורך העתירה נוקטים העותרים במינוחים ״הגנה קבוצתית״, ״הגנה זמנית״ או ״הגנה משלימה״ וטוענים כי מוסד זה, הגם שלא הוסדר בישראל באמצעות חקיקה או נהלים, השתרש בה היטב. ואולם כפי שיפורט להלן, מדינת ישראל לעיתים מקבלת החלטת מדיניות כללית **שלא להרחיק** אזרחי מדינות מסוימות, בתקופה מסוימת, ובהתקיים נסיבות מסוימות, וזאת מכוח החלטה ריבונית של מדינת ישראל. כך הם פני הדברים גם ביחס להחלטה שקיבלה המדינה בשנת 2002 על אי-הרחקת אזרחי רד״ק. המדובר, אפוא, במדיניות ״אי-הרחקה זמנית״, ולא ב״הגנה קבוצתית״, ״הגנה זמנית״ או ״הגנה משלימה״. לפיכך, השימוש במונחים אלה במסמך זה נעשה רק לצורך הנוחות ובהתייחס לטענות העותרים.

<u>ב. תמצית הרקע העובדתי הרלוונטי לענייננו</u>

<u>ב.1. רד״ק - כללי</u>

6. כפי שעולה מסקירת משרד החוץ מיום 16.6.2022, שעליה יפורט בהמשך (נספח 8 להלן), רד״ק היא מדינה במרכז אפריקה, המונה 83,301,000 תושבים בקירוב, ובירתה קינשאסה. היא נוסדה בשנת 1908 כקולוניה בלגית, והשיגה עצמאות בשנת 1960.

7. המשטר ברד״ק הוא סמי-נשיאותי. משנת 1997 ועד 2018, משך 21 שנה, שלטה ברד״ק משפחת קבילה (KABILA). בשנים 1998-2003 התרחשה ברד״ק מלחמת אזרחים אכזרית – ״מלחמת קונגו השנייה״ – בה נהרגו יותר מחמישה מיליון אנשים.

8. בסוף שנת 2018 נערכו הבחירות האחרונות ברד״ק. היו אלה הבחירות הדמוקרטיות הראשונות ברד״ק והפעם הראשונה בה הועבר המשטר ללא אלימות. בבחירות אלה נבחר לראשונה פליקס טשיסדקי (Felix Tshisekedi), אשר נכנס לתפקידו כנשיא בתחילת 2019. במהלך שנת 2020 החל טשיסדקי מהלך שהושלם באפריל 2021, של היפרדות מכל אנשי מפלגתו של קבילה שלקחו חלק בשלטון, פיטורי כל השרים המזוהים עם קבילה ומפלגתו ודחיקת נאמניו מכל מוקדי הכוח הרשמיים, תוך יצירת קואליציה חדשה עם מפלגות אופוזיציה אחרות.

9. רד״ק היא מדינה ידידותית לישראל ואף היתה הראשונה לחדש את היחסים הדיפלומטיים עמה בשנת 1982, זאת עת שמרבית מדינות היבשת ניתקו את יחסיהן הדיפלומטיים עם ישראל במהלך מלחמת יום הכיפורים. השגרירות הישראלית בקינשאסה נסגרה בשנת 2002 משיקולים תקציביים ועל רקע התדרדרות המצב הביטחוני בשנים האחרונות של מלחמת קונגו השנייה.

10. רד״ק היא צד לאמנת הפליטים משנת 1951 ולפרוטוקול הנלווה לאמנה. רד״ק גם צד לאמנת הפליטים של האיחוד האפריקאי משנת 1969. סעיף 33 לחוקת רד״ק משנת 2006 מכיר בזכות להגיש בקשה למקלט מדיני, ובשנת 2002 נחקק חוק הפליטים בו עוגנה מערכת בקשות המקלט במדינה.

ב.2. מדיניות אי-ההרחקה הזמנית כלפי אזרחי רד״ק

11. החל משנת 2002, החליטה מדינת ישראל שלא להרחיק זרים שמוצאם מרד״ק חזרה למדינתם, בשים לב למצב הכללי ששרר שם באותה העת.

12. ביום 18.3.2018 פנה ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין למשרד החוץ, בבקשה לקבל עמדתם בשאלת האפשרות להחזיר אזרחי רד״ק חזרה למדינתם בבטחה, וזאת בשים לב לתמורות שחלו במדינה זו כעולה מסקירת המידע שנמסרה לו מיחידת ה-RSD.

13. ביום 18.6.2018 התקבלה סקירת משרד החוץ. נכון למועד עריכתה, משרד החוץ לא ראה מניעה להרחיק אזרחים שמוצאם מרד״ק בחזרה למדינתם, כפוף לבחינה פרטנית של בקשות מקלט שהוגשו. זאת, למעט אזרחים שמוצאם מהאזורים קסאי (KASAI) וקיבו (KIVO), לגביהם הומלץ לערוך בחינה זהירה יותר של בקשת המקלט וגם לו תידחה בקשתם, החזרתם לרד״ק תיבחן בזהירות ובקפידה ובלבד שלא יורחקו חזרה לאזורים אלו במדינה.

14. ביום 27.8.2018 המליץ ראש מינהל אכיפה וזרים לשר הפנים דאז, להביא לסיום מדיניות אי-ההרחקה הזמנית החלה על אזרחי רד״ק, זאת בהתבסס על סקירת ה-RSD וסקירת משרד החוץ. ביום 7.10.2018 פורסמה באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין הודעה לאזרחי רד״ק השוהים בישראל (נספח ע/4 לעתירה). בהודעה צוין כי בהתאם לבדיקת משרד החוץ, שממנה עלה כי אין מניעה להרחיק את אזרחי רד״ק בחזרה למולדתם, הנחה שר הפנים לבטל את מדיניות אי-ההרחקה שהייתה נהוגה עד לאותה שעה כלפי אזרחי רד״ק.

15. בימים 6.11.2018, 15.11.2018 ו-24.12.2018 פנו העותרים לשר הפנים ולמנכ״ל רשות האוכלוסין בעניין ההודעה מיום 7.10.2018 (נספחים ע/5 – ע/7 לעתירה).

16. ביום 26.12.2018 הושב לעותרות, כי החלטת שר הפנים התקבלה לאחר שהגורם המקצועי ברשות האוכלוסין ערך סקירה מקיפה ועדכנית על אודות המצב הקיים ברד"ק באותה העת. סקירה זו הועברה לגורם האמון על הנושא במשרד החוץ, אשר נתן חוות דעתו המקיפה באשר לאפשרות ביטול מדיניות אי-ההרחקה תוך התייחסות לאזורים שונים במדינה. על סמך חוות דעת זו התקבלה החלטת שר הפנים לבטל את מדיניות אי-ההרחקה, בתום תקופת התארגנות בת 90 ימים (ועד ליום 5.1.2019). המכתב הפנה את אלו שסבורים כי נשקפת סכנה לחייהם, להגיש בקשת מקלט פרטנית ליחידת הטיפול במבקשי מקלט, וצוין בו כי לא יורחק מבקש מקלט מדיני שבקשתו טרם הוכרעה באופן סופי. כמו כן, המכתב הפנה את מי שסבור כי יש בעניינו טעמים הומניטאריים מיוחדים להגיש בקשה מטעמים אלו אשר תיבחן בהתאם לנהלי רשות האוכלוסין (נספח ע/1 לעתירה).

17. ביום 30.12.18 הגישו העותרים עתירה מינהלית, במסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד לבטל את ההחלטה בדבר ביטול מדיניות אי-ההרחקה לאזרחי רד"ק, ולהורות למשיב להאריך את רישיונות השהייה של אזרחי רד"ק השוהים בארץ מכוח מדיניות אי-ההרחקה. לחלופין התבקשה הקפאת ההחלטה עד להתבהרות המצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטארי ברד"ק. כן התבקש בית המשפט להורות למשיב לחשוף את חוות הדעת שעליהן התבססה ההחלטה על ביטול מדיניות אי-ההרחקה לאזרחי רד"ק (עת"מ 69543-12-18, להלן: "**העתירה הקודמת**").

18. כבר עתה יצוין, כי בעת קבלת החלטה על אי-הרחקה זמנית לאזרחי מדינה כלשהי, או בעת ביטולה, מתקיימת בחינה עדכנית ומתמשכת על ידי הגורמים המוסמכים, באשר למצב במדינה הרלוונטית. הגורמים המוסמכים בוחנים מעת לעת את המצב במדינה הרלוונטית, והתפתחויות שונות שמתרחשות בה משפיעות על ההחלטות, ויכולות אף להביא לביטולן או להשהייתן.

19. בהתאם, גם המצב ברד"ק נבחן באופן מתמשך על ידי הגורמים המוסמכים, עוד טרם הגשת העתירה הקודמת. בשים לב לכך, ובהמשך למפורט לעיל, כאמור בסוף שנת 2018 נערכו הבחירות הדמוקרטיות הראשונות ברד"ק זאת לאחר כ-21 שנה בהן שלטה במדינה משפחת קבילה. תוצאות הבחירות הביאו לקץ שלטון המשפחה לאחר פרק זמן משמעותי, והאווירה שאפפה את הבחירות הייתה מתוחה כמו גם החשש כי חילופי השלטון לא יבוצעו באופן סדיר. לאור זאת, ולמען הזהירות בלבד, חיווה משרד החוץ את דעתו כי נכון יהיה להמתין פרק זמן נוסף בטרם תתקבל ההחלטה על הסרת מדיניות אי ההרחקה הזמנית וזאת עד להתבהרות התמונה ברד"ק בעידן שלאחר הבחירות.

20. המלצה זו של גורמי המקצוע במשרד החוץ הביאה בסופו של דבר להחלטת שר הפנים מיום 21.2.2019 להשהות את ההחלטה בדבר ביטול מדיניות אי-ההרחקה לאזרחי רד"ק, לפרק זמן מספק אשר יאפשר לתמונת הדברים ברד"ק להתבהר. למען הסר ספק הבהיר השר את המובן מאליו, כי ככל שבעתיד תתקבל עמדה מעודכנת מצד הגורמים המקצועיים באשר למצב הדברים ברד"ק, הדברים יובאו בפני שר הפנים לצורך קבלת החלטה חדשה (נספח ע/11 לעתירה).

21. הודעה על החלטת שר הפנים בדבר ההשהיה הוגשה לבית המשפט הנכבד בעתירה הקודמת ביום 7.3.19, וכן הודיעה רשות האוכלוסין כי תפעל להארכת רישיונותיהם של אזרחי רד"ק שיפקעו בתקופה זו ועד קבלת החלטה אחרת (נספח ע/10 לעתירה). העותרים הגישו תגובתם להודעה, וביום 21.3.2019 ניתן פסק דין המורה על מחיקת העתירה הקודמת.

... העתק פסק הדין מיום 21.3.2019 בעתירה הקודמת מצורף ומסומן 1.

22. ביום 8.4.2019 ניתנה החלטה בעניין פסיקת הוצאות לטובת העותרים בעתירה הקודמת, במסגרתה נקבע בין היתר כך: "**לא אוכל לקבוע על פי התשתית שהוצגה, כי השינוי שחל בעמדת המשיבים הוא תולדה של העתירה, אף כי העתירה קדמה לו בזמן. בהקשר זה, לא נסתרה טענת המשיבים כי השינוי בעמדתם היה פועל יוצא של בחינה עתית מתמדת אותה הם מקיימים**".

... העתק ההחלטה מיום 8.4.2019 בעניין פסיקת הוצאות מצורף ומסומן 2.

23. בחינה עתית של המצב ברד"ק המשיכה להתקיים גם לאחר סיום העתירה הקודמת ועיקריה יפורט להלן.

24. ביום 15.8.2021 ערכה יחידת הטיפול במבקשי מקלט ברשות האוכלוסין סקירה כללית אודות רד"ק וכן אודות גישתן של מדינות שונות באשר להחזרה כפויה או מרצון של אזרחים מרד"ק (להלן: "**סקירת ה-RSD**").

25. על פי סקירת ה-RSD, נכון לשנת 2020 מדינות רבות חשפו באופן פומבי כי הן מתחייבות להשיב אזרחי רד"ק שבקשתם למקלט נדחתה למדינתם, ובין היתר: בלגיה, פינלנד, לוקסמבורג, מלטה, הולנד, נורבגיה, שבדיה, שוויץ, גרמניה וקנדה. על פי נתונים הקיימים ביחס לשבע (7) מדינות מתוך המדינות הנ"ל, בתקופה שבין יוני 2012 ליוני 2019, היו 850 אזרחי רד"ק אשר הורחקו או חזרו מרצון למדינתם. מהסקירה עלה עוד, כי על פי אתר שירותי האזרחות וההגירה של ארצות הברית, מבקשי מקלט שמוצאם ברד"ק אינם זכאים עוד להגנה זמנית בארצות הברית. אתר מחלקת המדינה של ארה"ב מפרסם אזהרת איסור מסע לרד"ק מיום 2.8.2021 בשל נגיף הקורונה. קיימת גם המלצה לשקול מחדש את המסע גם עקב פשיעה ותסיסה אזרחית, והוגדרו מספר אזורים כ"בעלי סיכון מוגבר" שאין להגיע אליהם (מחוז צפון קיבו, מחוז איטורי, אזור המזרח ושלושת מחוזות קסאי).

... העתק סקירת ה-RSD מיום 15.8.2021 מצורף ומסומן 3.

26. ביום 1.9.2021 העביר ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין למשרד החוץ את סקירת ה-RSD והמסקנות העולות ממנה, וביקש את עמדתו לעניין האפשרות להפסיק את מדיניות אי-ההרחקה כלפי זרים שמוצאם מרד"ק.

27. בעקבות שיח שהתקיים בין דרגי המקצוע כמו גם בין שרת הפנים ושר החוץ וראש הממשלה החליפי (כתוארו אז) (להלן: "**שר החוץ**") אודות האפשרות להכריז על ביטול מדיניות אי ההרחקה הזמנית כלפי אזרחי הרד"ק השוהים בישראל, החליטה שרת הפנים להשהות את ההכרזה על ביטול המדיניות עד לחודש מרץ 2022.

28. ביום 28.2.2022 העביר מנהל יחידת ה-RSD למנכ"ל רשות האוכלוסין ולראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין את סקירת ה-RSD והוסיף כי "**בתיקוף של המידע אליו מפנה הסקירה בימים האחרונים, לא נמצאו דו"חות המעידים על שינוי לרעה במדינה**". עקב כך, המלצת יחידת ה-RSD היתה כי לא קיימת מניעה לסיים את מדיניות אי-ההרחקה הזמנית הנהוגה כלפי אזרחי רד"ק וכפועל יוצא להרחיקם בחזרה למדינתם, כפוף להכרעה בבקשות המקלט הפרטניות שהגישו. הודגש, כי לעת הזאת המלצת יחידת ה-RSD היא שאין להחזיר מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה לאזורים במזרח המדינה (קסאי וקיבו) שם מתחוללת לחימה בין הצבא למליציות חמושות, אלא לאזורים אחרים בהם יוכלו לחיות בבטחה.

... העתק מכתבו של מנהל יחידת ה-RSD מיום 28.2.2022 מצורף ומסומן 4.

29. ביום 6.4.2022 פורסמה באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין הודעת שרת הפנים, לפיה לאחר שבחנה את כלל המידע שהועבר לידיה, לרבות חומרי רקע מקצועיים, נראה כי המצב ברד"ק השתפר ולא קיימת עוד הצדקה למדיניות אי-הרחקה גורפת שהוחלה על אזרחי רד"ק השוהים בישראל. בהודעה צוין, כי החל מ-30 ימים מיום פרסום ההודעה, יחולו על אזרחי רד"ק כלל דיני חוק הכניסה לישראל, ומי שעניינו תלוי ועומד ייבחן באופן פרטני בלבד, לרבות הכרעה בבקשות למקלט שהוגשו או שיוגשו. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה דנן (נספח ע/1 לעתירה).

30. ביום 7.4.2022 הגישה העותרת 1 לרשות האוכלוסין בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "**חוק חופש המידע**") (נספח ע/12 לעתירה). בבקשה ביקשה העותרת לקבל נתונים אודות מספר אזרחי רד"ק השוהים בישראל בפילוחים שונים, וכן התבקשו חומרי הרקע המקצועיים שעמדו בבסיס החלטת שרת הפנים וכן חוות הדעת המקצועית (COI) של יחידת ה-RSD אודות רד"ק.

31. מענה ראשוני לבקשה זו נמסר לב"כ העותרים ביום 25.4.2022 (נספח ע/14 לעתירה), וביום 30.5.2022 ניתן מענה סופי לפיו בישראל שוהים, נכון למועד מתן המענה, כ-400 אזרחים שמוצאם מרד"ק (גברים כ-220, נשים כ-130, קטינים כ-50). מתוכם: 222 הגישו בקשות מקלט שתלויות ועומדות, ו-42 מבקשי מקלט שבקשתם נסגרה. למענה צורפה סקירת ה-RSD (נספח 3 לעיל) והמלצת מנהל ה-RSD מיום 28.2.2022 (נספח 4 לעיל).

... העתק מענה מיום 30.5.2022 של רשות האוכלוסין לבקשת חופש מידע מצורף ומסומן 5.

32. ביום 7.4.2022 הגישה העותרת 1 גם למשרד החוץ בקשה לפי חוק חופש המידע, במסגרתה ביקשה לקבל את חומרי הרקע המקצועיים מטעם משרד החוץ שעמדו בבסיס החלטת שרת הפנים (נספח ע/13 לעתירה).

33. ביום 14.4.2022 פנו העותרים לשרת הפנים, שר החוץ ומנכ"ל רשות האוכלוסין, בבקשה לבטל את החלטת שרת הפנים, לפרסם את התשתית העובדתית עליה התבססה ההחלטה, ולעכב את ביצוע ההחלטה עד למסירת המידע ומתן אפשרות לביקורת ציבורית ושיפוטית עליה (נספח ע/17 לעתירה).

34. ביום 14.4.2022 התקבל מכתבה של נציגות תל-אביב של נציבות האו"ם לפליטים נושא תאריך 12.4.2022, בעניין מבקשי מקלט מרד"ק.

... העתק מכתב נציגות תל-אביב של נציבות האו"ם לפליטים מיום 12.4.2022 (באנגלית ובתרגום לעברית) מצורף ומסומן 6.

35. ביום 3.5.2022 הוגשה העתירה דנן.

36. באותו היום (3.5.2022) נחתמה סקירה **מעודכנת** שערכה יחידת ה-RSD על רד"ק בכלל, ועל גישתן של מדינות שונות באשר להחזרה כפויה או מרצון של אזרחי רד"ק בפרט (להלן: "**סקירת ה-RSD המעודכנת**"). כבר עתה יובהר, כי סקירת ה-RSD המעודכנת נערכה כחלק מסדרי עבודתה של היחידה, וללא קשר להגשת העתירה. בסקירה המעודכנת צוין בין היתר, כי משרד הפנים של דרום אפריקה והנציבות העליונה לפליטים של האו"ם משתפים פעולה כדי לסייע ל-49 פליטים מרד"ק לחזור לארצם מדרום אפריקה, וזוהי פעימה ראשונה מתוך 400 פליטים שהביעו רצונם לחזור לרד"ק. הפליטים חוזרים לבירת רד"ק, קינסשה, ולעיר לובומבשי שבדרום מזרח רד"ק, אזורים הנחשבים בטוחים לחזרתם של פליטים. סוכנות האו"ם לפליטים מצפה להחזיר עד 400 פליטים מדראי"פ בשנת 2022, לעומת 275 בשנה שעברה.

עוד צוין בסקירת ה-RSD המעודכנת, כי על פי אתר האו"ם חלק מהאזורים במחוזות הוט-קטנגה וטנגניקה ראו התייצבות מתקדמת וביטחון גובר, המאפשרים חזרה הדרגתית של אזרחי רד"ק מזמביה. בדצמבר 2021 הוחזרו 298 פליטים מרצונם מזמביה למחוז הוט-קטנגה שברד"ק, והחזרה צפויה להימשך בשנת 2022.

... העתק הסקירה המעודכנת של יחידת ה-RSD מיום 3.5.2022 מצורף ומסומן 7.

37. ביום 16.6.2022 התקבלה בכתב עמדת משרד החוץ ביחס לאפשרות להפסיק את מדיניות אי-ההרחקה הזמנית כלפי אזרחי רד"ק (להלן: "**עמדת משרד החוץ**").

... העתק עמדת משרד החוץ מיום 16.6.2022 מצורף ומסומן 8.

38. עמדת משרד החוץ פירטה את המידע הכללי על רד"ק ועל המשטר בה, כמפורט בתמצית לעיל. עוד הוסף, כי לאחר מלחמת קונגו השנייה (1998-2003), בתקופת שלטונו של ג'וזף קבילה, **נרשמה התייצבות במצב ברד"ק והצבא השיג שליטה אפקטיבית על רוב אזורי המדינה מלבד המחוזות המזרחיים**. עם זאת תקופת שלטונו של קבילה אופיינה בדו"חות בין-לאומיים שהעידו על שחיתות שלטונית והפרות זכויות אדם. בשנים האחרונות לשלטונו של קבילה נרשם שיפור מסוים בהתנהלות השלטונית בעיקר מלחץ ערבי. כך, לפי דיווחי רד"ק למועצה לזכויות אדם עולה שהחל משנת 2009 יוסדו והוקמו במדינה מספר גופים חשובים כגון: בית המשפט החוקתי, נציבות השידור והתקשורת, ועדת הכלכלה והחברה, ועוד. בנוסף, בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית משנת 2017 צוין כי הממשל ברד"ק משתף פעולה עם נציבות האו"ם לפליטים וארגונים הומניטריים אחרים במתן הגנה וסיוע לעקורים, פליטים, פליטים חוזרים, מבקשי מקלט, מחוסרי אזרחות ואנשים אחרים הזקוקים לסיוע מיוחד.

39. ביחס <u>למצב זכויות האדם ברד"ק</u> פורט בעמדת משרד החוץ, כי מאז שינוי השלטון ברד"ק בשנת 2019 ניכר כי השלטון החדש מנסה לשפר את מצב זכויות האדם במדינה. מדובר בתהליך הדרגתי אך כבר ניכר שיפור בשטח.

כך, בנושא סחר בבני אדם דורגה רד"ק בשנת 2017 בדירוג הנמוך ביותר (Tier 3), ובדו"ח לשנת 2020 (פורסם בשנת 2019) הועלה הדירוג ל-Tier 2, לאור שיפור בטיפול בסחר בבני אדם. דירוג זה נשמר גם בדו"ח 2021 (שפורסם בשנת 2020), המעיד על השקעה ממשלתית ותוכניות ממשלתיות לשיפור המצב.

בדו״ח 2021 של מחלקת המדינה האמריקאית, צוין כי בינואר 2021 הפכה רד״ק לזכאית למעמד מועדף על פי חוק עידוד ההשקעות באפריקה האמריקאי, וזאת כתוצאה מהתקדמות שנעשתה תחת משטר טשיסדקי בשיפור מצב זכויות האדם, לוחמה בשחיתות ושיפור חוקי העבודה. ישנה שביעות רצון במחלקת המדינה האמריקאית מההתפתחויות החיוביות ברד״ק וכתוצאה מכך הוכפל הסיוע למדינה.

שיפור חל ברד״ק אף בכל הקשור לזכויות עיתונאים וחופש הביטוי. בדירוג של הארגון הבין-לאומי עיתונאים ללא גבולות שפורסם באפריל 2022 שיפרה רד״ק משמעותית את דירוגה ממקום 149 בעולם (מתוך 180 מדינות ואזורים מדורגים) למקום 125 וזאת על רקע מדיניות המשטר החדש והרפורמות שהוא עשה במערכות השונות במדינה.

בעמדת משרד החוץ הובהר, כי כל האמור לעיל בנוגע להתפתחויות החיוביות ברד״ק ולהתייצבות המצב במדינה נכון לרוב שטחי רד״ק, ואולם הדברים **אינם** נכונים לשטחים במחוזות KIVU, ITURI ו-KASAI. במחוזות KIVU ו-ITURI מתקיים מאז 2004 עימות צבאי בעצימות משתנה בין כוחות מורדים מקבוצות שונות לבין צבא רד״ק. קבוצות הטרור באזורים אלה מנהלות לחימה גלויה ובלתי פוסקת עם השלטונות ברד״ק שאינם מסוגלים להשתלט על האזור. עם זאת חשוב לציין, כי רד״ק היא המדינה השניה בגודלה באפריקה, ולמרות שהמחוזות KIVU ו- ITURI הם אזורים גדולים פי כמה ממדינת ישראל, הרי שטחם יחסית לשטחה של רד״ק כולה אינו גדול, וחוסר המשילות והעימות הצבאי באזורים אלה אינו גולש לחלקים אחרים של המדינה.

גם לפי דו״ח זכויות האדם של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2021 רוב הפרות זכויות האדם במדינה מתרחשות במחוזות אלה.

ברד״ק נותרו בעיות של זכויות אדם, ולפי דו״ח של נציבות האו״ם לפליטים משנת 2021 המצב הביטחוני-כלכלי ברד״ק נותר מורכב נכון לסוף שנת 2020, עם סכסוכים בין עדתיים מתמשכים ומתקפות חמושות בעיקר במחוזות המזרחיים של המדינה. אין ספק שהמצב ברד״ק, למרות מגמת השיפור, אינו עולה כדי רמת זכויות האדם המובטחת במדינות מערביות.

עמדת משרד החוץ התייחסה גם לעמדת נציבות האו״ם לפליטים באשר להשבת פליטים שמוצאם מרד״ק למדינתם: בעמדת הנציבות משנת 2019 צוין כי המצב השורר בצפון ודרום KIVU וב-ITURI ובאזורים הסמוכים להם ברד״ק נותר נזיל ולא יציב. לאור זאת, הנציבות ממשיכה ומפצירה (urges) במדינות שלא להרחיק בכפייה לרד״ק אזרחים שמוצאם באזורים אלו, עד אשר מצב הביטחון וזכויות האדם ישתפר בהם באופן משמעותי.

לפי הנציבות, לא יהיה זה ראוי (does not consider it appropriate) כי מדינות יחזירו אזרחים שמקורם באזורים אלה לאזורים אחרים של רד״ק, על בסיס הסברה כי קיימת להם חלופת מגורים פנימית, אלא אם כן קיימים לאזרחים אלו קשרים קרובים וחזקים באזורים אלו עוד טרם בקשתם למקלט, וכי יהיה בידיהם תיעוד ומסמכים מתאימים על מנת שיוכלו לנוע בחופשיות ברחבי המדינה ולהימנע מסכנה של מעצרים שרירותיים. עם זאת מדגישה הנציבות, כי על כל ניסיון הרחקה מסוג זה להיבחן במשנה זהירות, כאשר יש לקחת בחשבון את הנסיבות הייחודיות של כל מקרה ומקרה. על פי הנמסר למשרד החוץ, עמדה זו של הנציבות תקפה גם כיום.

40. ביחס לעמדת מדינות שונות בכל הנוגע להרחקה של אזרחים שמוצאם מרד״ק למדינתם, צוין בעמדה העדכנית של משרד החוץ כך:

בארה״ב, לא חלה מדיניות אי הרחקה כלפי מבקשי מקלט אזרחי רד״ק, ועל פי דו״ח רשמי בין השנים 2016-2018 גורשו כ-550 אזרחי רד״ק למדינתם.

בריטניה, אינה מספקת הגנה קבוצתית לאזרחי רד״ק ובוחנת כל מקרה לגופו. דו״ח של משרד הפנים הבריטי מינואר 2020 מאשר שנכון לשנת 2019 המדינות הבאות מרחיקות אזרחים לרד״ק: בלגיה, לוקסמבורג, הולנד, פינלנד, נורווגיה ושוויץ.

בגרמניה, החוק אינו מעניק הגנה קבוצתית לאזרחי רד״ק או לאזרחי כל מדינה אחרת, אלא המקרים נבחנים על בסיס פרטני. בני השיח בגרמניה מסכימים עם הערכת משרד החוץ הישראלי באשר לשיפור המצב ברד״ק בכל הקשור לרדיפה פוליטית.

בצרפת, אין מכניזם של הגנת קבוצתית והבקשות נבחנות באופן פרטני. ההערכה כי המצב ברד״ק השתפר וכי מבקש מקלט מקינשאסה לא יקבל מקלט בצרפת. לעומת זאת, מבקש מקלט מאזור KIVU ככל הנראה יזכה למקלט.

קנדה, היא המדינה היחידה מבין המדינות שנבדקו הנוקטת במדיניות ״השהיית החזרה זמנית״ כלפי אזרחי רד״ק נכון לשנת 2022.

ביחס לאוכלוסיית הקטינים ברד״ק, צוין בעמדת משרד החוץ כי דוחות שונים של UNICEF מעידים על מספר סכנות ספציפיות לאוכלוסיית הקטינים ברד״ק: פגיעה קשה בקטינים באזורי הסכסוך במזרח (KIVU ו-ITURI); בעיה ממשית לגבי עבודת קטינים בתעשיית המכרות, בעיקר במכרות קטנים שאינם תעשייתיים שרובם נמצאים במזרח ובצפון רד״ק על גבולות אוגנדה ורואנדה (אזורי KIVU ו-ITURI). צוין, כי תופעת עבדות הילדים אינה ייחודית לרד״ק והיא נפוצה, למרבה הצער, גם במדינות אחרות באפריקה ובאסיה.

41. **לסיכום**, עמדת משרד החוץ היא, כי נקודת המוצא היא שיש לבחון בקשות מקלט של אזרחי רד״ק באופן פרטני. בכל הנוגע לשאלת הצורך בהמשך מדיניות אי-ההרחקה, הרי שלאור המצב ברד״ק בשנים האחרונות, והשיפור החל במדינה עם עלייתו של הנשיא המכהן לשלטון בשנת 2019, כמו גם הפרקטיקה הנוהגת במדינות שונות, ואף בשים לב לעמדת נציבות האו״ם לפליטים, משרד החוץ אינו רואה מניעה להרחיק אזרחים בגירים שמוצאם מרד״ק חזרה למדינתם, כפוף לבחינה פרטנית של בקשות המקלט שהוגשו ובכפוף לחריגים שלהלן:

א. בכל הנוגע לאוכלוסיית הקטינים- הומלץ כי המהלך לביטול מדיניות אי ההרחקה הזמנית יבוצע באופן הדרגתי, קרי בשלב הראשון תבוטל המדיניות בכל הנוגע לבגירים בלבד, שאינם בעלי משפחות הכוללות ילדים קטינים, ובשלב מאוחר יותר ולאחר הפקת לקחים מהשלב הראשון, תיבחן בצוות משותף של משרדי הפנים והחוץ סוגיית ביטול מדיניות אי ההרחקה הזמנית גם ביחס לאוכלוסיית הקטינים (לרבות בני משפחתם הגרעינית).

בכל הנוגע לאזרחים בגירים שמוצאים באזורים ITURI, KIVU ו-KASAI – הומלץ כי בקשות המקלט שלהם תיבחנה ביתר זהירות וכי נסיבות חייהם הפרטניות תבחנה בתשומת לב יתרה, וזאת במיוחד במידה ויש לבגירים אלה ילדים קטינים. אף אם נדחתה בקשתם למקלט, הרחקתם לרד"ק תיבחן בזהירות ובקפידה, ובכל מקרה הם לא יוחזרו לאזורים אלו.

42. להשלמת התמונה יצוין, כי לאחר ששרת הפנים שקלה את עמדת משרד החוץ, כי לגבי קטינים (ובגירים להם ילדים קטינים) המהלך לביטול מדיניות אי-ההרחקה ביחס לאזרחי רד"ק, השוהים בישראל, יבוצע באופן הדרגתי, כמפורט לעיל, היא אימצה עמדה זו.

ג. המסגרת המשפטית

ג.1. כללי

43. סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: "**חוק הכניסה לישראל**") קובע, כי מי שאינו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה (כמשמעות הביטוי בחוק השבות תש"י-1950) אינו בעל זכות קנויה לשבת בישראל, וכי ישיבתו בישראל מותנית ברישיון ישיבה שיינתן לו לפי חוק זה. הסמכות למתן רישיונות ישיבה ושיקול הדעת להפעלתה, על פי חוק הכניסה לישראל, מסורים לשר הפנים, או למי שהוסמך על ידו.

44. הלכה היא כי לשר הפנים נתון שיקול דעת רחב בהפעלת סמכויותיו על פי חוק הכניסה לישראל, בכלל זה לגבי השאלה האם להעניק אשרת כניסה לישראל אם לאו, והאם להעניק מעמד בישראל (ר' בג"ץ 758/88 **קנדל נ' שר הפנים**, פ"ד מו(4) 505 (1992) (להלן: "**פרשת קנדל**"); בג"ץ 4156/01 **דימיטרוב נ' משרד הפנים**, פ"ד נו(6) 289 (2002)). זאת, בהתאם לעקרון הריבונות מכוחו יש למדינה שיקול דעת רחב להחליט מי ייכנס בשעריה, למנוע מזרים להיכנס לתחומה או להרחיקם כאשר אינם רצויים עוד (בג"ץ 482/71 **קלרק נ' שר הפנים**, פ"ד כז(1) 113, 117 (1972); פרשת **קנדל**, בעמ' 520; בג"ץ 1031/93 **פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים**, פ"ד מט(4) 661, 705 (1995); בג"ץ 4370/01 **לפקה נ' שר הפנים**, פ"ד נז(4) 920, 930 (2003)).

45. מדיניות משרד הפנים הינה פועל יוצא של ריבונות המדינה וסמכותה הבלעדית להחליט מי יוכל לשהות בשטחה. לצורך כך, נקבעו קריטריונים מחמירים שבבסיסם עומדים שיקולים הומניטאריים כבדי משקל, אשר ככלל, רק מי שעמד בהם נבחנת בקשתו לקבל אשרה או רישיון ישיבה בישראל (בג"צ 9211/04 **איבורה נ' משרד הפנים** (18.7.05); בג"ץ 3403/97 **אנקין נ' משרד הפנים**, פ"ד נא(4) 522, 525 (1997)).

46. דברים אלו יפים לשוהים כדין או בעניינם של זרים המבקשים לבוא בשעריה של מדינת ישראל. בכל הנוגע לזר השוהה בישראל שלא כדין, הרי שהמחוקק קובע באופן מפורש בסעיף 13(א) לחוק הכניסה כי הוא "יורחק מישראל בהקדם האפשרי".

ג.2. אמנת הפליטים

47. מדינת ישראל הצטרפה כצד לאמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים (לעיל ולהלן: "**אמנת הפליטים**" או "**האמנה**") בשנת 1951 (השנה בה נחתמה האמנה), ואישררה את האמנה בשנת 1954, וכן הצטרפה לפרוטוקול משנת 1967. האמנה אמנם לא נקלטה בחקיקה הפנימית הישראלית, אולם המדינה פועלת בצורה שעולה בקנה אחד עם הוראות האמנה ((עע"מ 8870/11 **גונזלס נ' משרד הפנים** (25.4.13), פסקה 8; בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת** (16.9.13)).

48. על פי האמור בסימן א', סעיף א(2) לאמנה, "פליט" הוא מי שנמצא מחוץ לארץ אזרחותו "**בגלל פחד להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור; או הנמצא עקב המאורעות האמורים מחוץ לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע, והוא חסר אזרחות ואינו יכול לחזור לאותה ארץ או איננו רוצה בכך בגלל הפחד האמור**". (עע"מ 1440/13 **צ'ימה נ' מדינת ישראל - משרד הפנים** (7.8.13), פסקה 16 לפסק דינו של כב' השׂ' ח' מלצר).

49. בהתאם להוראות האמנה, המקלט שיש להעניק לפליט הינו מקלט זמני - עד לשוך הסכנה ממנה נמלט, או עד ליישובו מרצון במדינת המקלט או במדינה שלישית בטוחה.

50. אמנת הפליטים עיגנה את זכויותיו של מי שהוכר כפליט, כאשר אחת הזכויות המרכזיות שנקבעו ועוגנו בה נוגעת לעיקרון אי-ההרחקה (non-refoulement), אשר מהווה כלל של משפט בין-לאומי מנהגי שלפיו לא ניתן לגרש או להחזיר אדם למקום שבו חייו או חירותו יהיו בסכנה (סעיף 33 לאמנה). כידוע, עקרון אי-ההרחקה זכה לעיגון במשפט הישראלי הפנימי גם בפסיקת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 4702/94 **אל טאיי נ' שר הפנים**, פד"י מט(3) 843 (1995) (להלן: "**עניין אל טאי**").

51. נוסף לכך, אמנת הפליטים קובעת הוראות ביחס לסוגיות שונות הנוגעות למעמדם המשפטי של פליטים, לרבות מעמד אישי, הזכות להתאגדות, גישה לבתי משפט, עבודה בשכר וזכויות רווחה (לרבות שיכון, חינוך, תחיקת עבודה, בטחון סוציאלי, ועוד).

52. כאמור, מדינת ישראל אשררה בשנת 1954 את אמנת הפליטים, ובהתאם למחויבויותיה לפי אמנה זו המדינה בוחנת בקשות למקלט מדיני המוגשות על בסיס יסוד מיסודות אמנת הפליטים. בנוסף, מדינת ישראל מחויבת לעקרון אי-ההרחקה, והיא אינה מרחיקה אנשים השוהים בתחומה - אף אם נכנסו אליה שלא כדין או שהם שוהים בה שלא כדין - למקום שנשקפת להם בו סכנה לחייהם או לחירותם. מדינת ישראל ורשות האוכלוסין וההגירה פועלות בעניינים אלו בצורה העולה בקנה אחד עם הוראות האמנה ובהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (נוהל מס' 5.2.0012, עדכון אחרון מיום 21.3.2022, לעיל ולהלן: "**נוהל הטיפול במבקשי מקלט**").

ג.3. מדיניות "אי-הרחקה זמנית"

53. במקרים בהם מוגשת בקשה **פרטנית** למקלט מדיני על ידי מבקש קונקרטי **על בסיס טענות פרטניות שיסודן באמנת הפליטים**, תיבחן הבקשה בהתאם להוראות נוהל הטיפול במבקשי מקלט, ובאופן פרטני.

54. לצד זאת, לעיתים, וכעניין של החלטת מדיניות, מקבלת מדינת ישראל החלטה כללית שלא להרחיק אזרחי מדינות מסוימות, בתקופה מסוימת, ובהתקיים נסיבות מסוימות, למדינה **מסוימת**. הדבר נתון להחלטתה של מדינת ישראל ככל מדינה ריבונית, בשים לב לנתונים הרלוונטיים בכל עת נתונה.

55. כך למשל, המדיניות הנהוגה כיום בישראל לגבי מסתננים מ**אריתריאה** היא מדיניות אי הרחקה הזמנית לאריתריאה. מסתנן אשר זוהה באופן ודאי כאריתראי, הרי שלאחר שניתן בעניינו צו הרחקה כדין, יכול ויקבל רישיון ישיבה זמני מכוח סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל ("רישיון זמני לישיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רישיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה – עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה"), עד שניתן יהיה לממש את הרחקתו מישראל, למדינה כלשהי.

ד. עמדת המשיבים

56. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות, משלא נמצא כל פגם בהחלטת שרת הפנים, וודאי לא פגם המצדיק התערבות.

57. ההחלטה על הפסקת מדיניות אי-ההרחקה כלפי אזרחי רד"ק אשר התקבלה על ידי שרת הפנים נתמכת בתשתית עובדתית מבוססת, כמפורט בהרחבה בפרק העובדתי לעיל, ממנה עלה כי אין עוד בסיס להותרת מדיניות אי-ההרחקה על כנה. ההחלטה התקבלה בסמכות ולאחר שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, היא נמצאת במתחם הסבירות, היא מידתית ומאוזנת, ואין כל עילה להתערב בה.

58. **המלצת גורמי המקצוע היא כי לאור המצב ברד"ק בשנים האחרונות, והשיפור החל במדינה עם עלייתו של הנשיא המכהן לשלטון בשנת 2019, כמו גם הפרקטיקה הנוהגת במדינות שונות, ואף בשים לב לעמדת נציבות האו"ם לפליטים, אין מניעה להרחיק אזרחים שמוצאם מרד"ק חזרה למדינתם. זאת תוך שמובהר, כי תתקיים בחינה פרטנית של בקשות המקלט שהוגשו, וביחס לאזורים שהוגדרו מסוכנים – בקשות המקלט הפרטניות ייבחנו ביתר זהירות ולא יורחקו אזרחי רד"ק לאזורים אלה.**

59. זאת ועוד, לאחר ששרת הפנים שקלה את עמדת משרד החוץ, כי לגבי קטינים (ובגירים להם ילדים קטינים הסמוכים על שולחנם) השוהים בישראל, המהלך לביטול מדיניות אי-ההרחקה יבוצע באופן הדרגתי, כמפורט לעיל, היא אימצה עמדה זו.

60. בסופו של יום העותרים מבקשים, במסגרת עתירה כללית וכוללנית כי בית משפט נכבד זה יתערב בהחלטת שרת הפנים, אשר התקבלה בהתאם **לשיקול הדעת הרחב המסור לה** בעניינים אלו, ואשר נתמכת בעמדתם של **גורמי המקצוע** ברשות האוכלוסין ובמשרד החוץ, אשר לאחר שבדקו את הנושא באופן יסודי ומעמיק הגיעו למסקנה כי המצב העדכני ברד"ק אינו מחייב המשך של מדיניות אי-הרחקה כללית (כפוף למספר הבהרות כמפורט לעיל).

61. לא למותר להזכיר את ההלכה, שלפיה הרשות המינהלית נהנית מחזקת תקינות המעשה המינהלי, בית המשפט לא נועד לבוא בנעלי הרשות המינהלית והוא יימנע מלהמיר את שיקול דעתה של הרשות המוסמכת בשיקול-דעתו: "**הביקורת השיפוטית בגִדרה של עילת הסבירות אינה מבקשת לקבוע מהי ההחלטה שעל הרשות המינהלית היה לקבל, לא לקבוע אם ניתן היה לקבל החלטה נבונה או יעילה יותר, אלא להגדיר מיתחם שבמסגרתו כל איזון שתעשה הרשות המינהלית יהא ראוי וכל החלטה תהא סבירה. רק חריגה ממיתחם הסבירות מצדיקה את התערבותו של בית המשפט**" (עע"מ 4662/11 **מדינת ישראל נ' זוהר** (19.6.2012), פסקה 6); ר' גם בג"ץ 2324/91 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נגד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים**, פ"ד מה(3) 679, 688 (1991)).

62. מקום בו עמדתה של הרשות מבוססת על חוות דעת מקצועית, נטייתו של בית המשפט להתערב בה תהא מוגבלת אף יותר מן הרגיל (ר' למשל בג"ץ 2324/91, שם; וכן בג"ץ 5785/03 **גדבאן נ' מדינת ישראל, משרד הבריאות** (29.10.2003), פסקה 17 והאסמכתאות שם).

63. זאת ועוד. הגורם המוסמך לקבלת החלטה הוא **הרשות המינהלית**, ובענייננו – שרת הפנים, וזאת גם **אם** קיימים, כנטען בעתירה, מומחים אחרים שלהם דעה אחרת.

ר' בעניין זה בג"ץ 13/80 **"נון" תעשיית שמורים בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד הבריאות**, פ"ד לד(2) 693, 695-696 (1980), שם סמכה העותרת את עתירתה על חוות דעת מקצועיות מטעמם:

> **"יוצאים אנו מן ההנחה שכמו בכל שאלה מקצועית כן גם בשאלה אם מזון פלוני ראוי או אינו ראוי למאכל אדם, יכול והדעות של אנשי המקצוע חלוקות: כמו בין כל המומחים לסוגיהם כן גם בין מומחים וטרינריים יש מהם המחמירים ויש מהם המקילים, יש בעלי שיטות שונות ויש בעלי אסכולות שונות. ומוכנים אנו להניח לטובת העותרת שהמומחים שלה אשר חיוו לה דעתם שהדגים האלה ראויים הם למאכל אדם, גדולים הם במקצועם לא פחות מאשר מומחי משרד הבריאות – כשם שמוכנים אנו להניח שהווטרינרים האיטלקיים יודעים את מלאכתם לא פחות מאשר הווטרינרים הישראליים. אבל בית-משפט זה אינו מוסמך, ואינו מסוגל, להכריע בשאלה מקצועית כמו זו בין המומחים בעלי הפלוגתא: אין זה ענין אשר בו עומדת השאלה המקצועית להכרעה בבית-המשפט כשאלה השנויה במחלוקת בין בעלי הדין, ואשר בו נאלץ בית-המשפט לשם מילוי תפקידו השיפוטי להעדיף ולאמץ לו אחת מן הדעות הסותרות. בענין שלפנינו הסמיך החוק את "הרופא הוטרינרי הממשלתי": הוא הבודק, הוא הקובע, הוא הפוסל. אפילו חולקים עליו כל חכמי הווטרינרים, מבחינת החוק דעתם שלהם אינה מעלה ואינה מורידה: הוא חייב להחליט לפי מיטב ידיעתו ואמונתו ושכנועו שלו. לכן אין נפקא מינה גם בעיני בית-המשפט מה דעתם של מומחים אחרים בשאלה שעמדה לפני הרשות אשר רק היא מוסמכת לפי החוק: בית-המשפט מניח, כמעט כדבר המובן מאליו, שיש או שתיתכנה דעות אחרות השוללות את קביעתם של המומחים המוסמכים על-פי חוק, אלא שלדעות האחרות ההן אינה נודעת שום נפקות משפטית.**
> **השאלה העומדת להכרעה בבית-משפט זה בכגון דא היא, כידוע, אם היה לפני הרשות המוסמכת חומר כלשהו אשר על-פיו יכלה להגיע לידי החלטתה, ואם לא הגיעה לידי החלטתה על-פי שיקולים פסולים הזרים לענין".**

64. ור' גם בג"ץ 6274/11 **דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר** (26.11.2012), בפסקה 12:

> **"... הכלל בהקשר זה – המעוגן היטב בפסיקתנו – הוא אפוא כי מקום שמתעוררת מחלוקת בין הרשות לבין צד שנפגע מהחלטתה בעניין שבמומחיות מקצועית, בית המשפט יימנע מלמנות מומחה מטעמו שיחווה דעה בעניין... הדברים יפים <u>על דרך של קל וחומר</u> במקרה שבו השאלות המקצועיות הדרושות להכרעה כרוכות גם בהפעלת שיקול דעת ומדיניות רגולטורית, נושאים המצויים מחוץ לשדה הפעולה של המומחה החיצוני."** (ההדגשה במקור)

יישום כללים אלה לענייננו מביא למסקנה החד-משמעית, כי אין מקום להתערב בהחלטת שרת הפנים. כמפורט לעיל, המדובר בהחלטה הנתמכת בתשתית עובדתית מקיפה שפורטה בחוות דעת הגורמים המקצועיים, וכן בהמלצתם של גורמי המקצוע – הן ביחידת ה-RSD והן במשרד החוץ. אין חולק גם, כי מדובר בהחלטה הכרוכה בהפעלת "שיקול דעת ומדיניות רגולטורית". בהינתן כי לא הוכח בעתירה כי נפל פגם בהליך קבלת ההחלטה, או כי ההחלטה חורגת ממתחם הסבירות – אין מקום להתערב בה.

65. לעניין זה נפנה לעת"מ 53765-03-12 **א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים** (7.6.2012) (להלן: "**עניין א.ס.ף**"), שם נדונה עתירה שהוגשה נגד החלטת שר הפנים משנת 2012 כי על אזרחי דרום סודן לשוב למולדתם מרצון, וכי אם לא יעשו כן יינקטו נגדם פעולות אכיפה. משמעות ההחלטה היתה, למעשה, הפסקת מדיניות אי-ההרחקה הזמנית שחלה ביחס לאזרחי דרום סודן עד אותה עת. **העתירה נדחתה**, לאחר שבית המשפט הנכבד (כב' השופט ד"ר י' מרזל) לא מצא חוסר סבירות או חוסר מידתיות בעמדת שר הפנים, וממילא גם לא מצא עילה להתערבות בהחלטתו להפסיק את מדיניות אי-ההרחקה הזמנית ביחס לאזרחי דרום סודן, ומשלא נפל פגם במסד העובדתי והפרוצדוראלי שהוביל להחלטה זו.

66. לכל האמור יש להוסיף ולהדגיש, כי כפי שצוין בהחלטת שרת הפנים, משמעותה של ההחלטה היא, כי על אזרחי רד"ק השוהים בישראל יחולו דיני חוק הכניסה לישראל, ובין היתר, מי שהגיש או יגיש בקשת מקלט **עניינו ייבחן באופן פרטני**. רוצה לומר, ביטול מדיניות אי-ההרחקה הזמנית כלפי אזרחי רד"ק אינו גורע ממצב הדברים בו מדינת ישראל פועלת בצורה שעולה בקנה אחד עם הוראות אמנת הפליטים, ומכבדת את עיקרון אי-ההרחקה הקבוע בסעיף 33 לאמנה, כפי שנקבע **בעניין אל טאי**. גם בכך די כדי לדחות את העתירה.

67. גם בעניין זה נפנה לדברי כב' השופט ד"ר י' מרזל **בעניין א.ס.ף** (פסקה 25) היפים גם לענייננו:

> **"אלא שכמפורט בהרחבה לעיל – ובהמשך לכך; וכפי שעלה הן מן התגובה והן מן הדיון שהתקיים לפניי – נכון המשיב, וכך הוא גם הודיע לבית המשפט, לקיים בחינה אינדיבידואלית... מדובר בבחינה ושמיעה של טענות המורחק, ובאופן פרטני – בדיקת האזור ממנו בא המורחק והאפשרות להרחיקו – בין לאזור ממנו הוא בא ובין לאזור אחר בדרום סודן, בלא שיהא בכך משום הפרה של עיקרון "אי ההחזרה", כפי שנקבע בפרשת אל-טאיי. הוסיף ב"כ המשיב ופירט גם את אפשרות ההשגה על החלטה בעניין זה. בנסיבות אלה, נשמט כאמור הבסיס תחת רוב רובה של העתירה והטיעון המקופל בה. די בכך כדי להוביל לדחייתה".**

68. בנסיבות אלה, יש לדחות את טענת העותרים כאילו "משמעותה האופרטיבית" של "הסרת ההגנה הקבוצתית" "תהיה גירושם של אזרחי קונגו למדינת מוצאם" (סעיף 122 לעתירה). כאמור לעיל, המשמעות האופרטיבית של ביטול מדיניות אי-ההרחקה כלפי אזרחי רד"ק היא כי עניינם ידון בהתאם לחוק הכניסה לישראל. בין היתר, מי **שהגיש** או **יגיש** בקשת מקלט – עניינו יידון באופן פרטני. מטבע הדברים, ככל שיוכיח ברמה המתאימה כי בקשת המקלט **שלו** עומדת בקריטריונים של אמנת הפליטים או כי מתקיים **בעניינו הפרטני** מתקיים עקרון אי-ההחזרה – הוא לא יורחק לרד"ק. ככל שבקשתו הפרטנית תידחה, פתוחה בפניו הדרך להשיג על ההחלטה בעניינו. אזרחי רד"ק שלא יגישו בקשת מקלט (או בקשה אחרת לפי חוק הכניסה לישראל) או שבקשתם תידחה, יידרשו לצאת מישראל ובמידת הצורך יורחקו ממנה – בדומה לאזרחי מדינות אחרות השוהים בישראל באופן לא חוקי. אין בסיס להמשך קיומה של מדיניות אי הרחקה שתמנע באופן גורף וללא בחינה פרטנית את הרחקת אזרחי רד"ק למדינתם.

69. העותרים מוסיפים וטוענים, כי "לאור אחוזי הקבלה הכמעט אפסיים של בקשות מקלט בישראל, סביר להניח שגם בקשותיהם של מבקשי המקלט הקונגולזים יידחו" (ה"ש 100 לעתירה). גם טענה זו דינה להידחות. לא ניתן לקבל את העמדה כי יש להתערב בהחלטת שרת הפנים, אשר התקבלה על תשתית עובדתית מבוססת ולא נפל בה כל פגם, רק על יסוד **<u>השערות</u>** **<u>תיאורטיות</u>** לגבי גורלן **<u>העתידי</u>** של בקשות מקלט פרטניות שהוגשו או שיגישו אזרחי רד"ק. מעבר לנדרש יאמר, כי מקום בו בקשת מקלט פרטנית נדחית, פתוחה הדרך בפני המבקש לפנות לערכאות משפטיות. לא ברורה גישת העותרים כאילו יש מקום לקבוע מדיניות אי הרחקה זמנית שתמנע את הרחקתו של מי שבקשת מקלט שהגיש תידחה וכך גם ערר וערעור שיגיש לערכאות משפטיות.

בהקשר זה תוזכר ההלכה, כי אדם המבקש סעד מבית המשפט חייב לפנות תחילה אל הרשות עם בקשתו, **<u>גם אם הוא סבור או מעריך כי בקשתו תיענה בשלילה</u>**. הגשת עתירה לבית המשפט לקבלת הסעד, ללא מיצוי הליכים, עשויה להביא לדחיית העתירה על הסף (ר' למשל: בג"ץ 6486/07 **בדראן נ' משרד הפנים** (18.9.2007); בג"ץ 6939/09 **פלונית נ' שר הפנים** (18.9.2007)). הלכה זו נקבעה ביחס לגורלן של עתירות פרטניות לקבלת סעד, והיא נכונה בבחינת קל וחומר ביחס לעתירה כללית כגון זו שלפנינו.

70. יובהר כי המדינה דוחה את ניסיון העותרים להוסיף לעיקרון אי-ההרחקה הקבוע באמנת הפליטים מרכיבים שאינם כלולים בו, והלכה למעשה מרחיבים אותו באופן דרמטי, **הרבה מעבר** לכוונתה של האמנה. האמור נכון בין היתר לטענות העותרים ביחס למשבר ההומניטארי ברד"ק, להתפרצות מגפת האבולה ועוד, וזאת אף מבלי להתייחס לגוף הטענות ומבלי להסכים להן. במילים אחרות: קבלת טיעוניהם של העותרים תביא למצב, שבו יוכלו אזרחים של מדינות אחרות, להסתנן למדינת ישראל או להישאר בה שלא כדין, והנסיבות בהן תהיה המדינה רשאית, **לדעת העותרים**, לפעול להרחקתם של אותם מסתננים או שוהים בלתי חוקיים חזרה למדינותיהם, תהיינה חריגות ביותר. זאת אין לקבל.

71. כאמור, **בעניין אל טאי** נקבע ש"אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה" – מדובר בכלל שמדינת ישראל מחויבת אליו ונוהגת על-פיו, ומביא לידי ביטוי את עקרון אי-ההרחקה הקבוע בסעיף 33 לאמנה, גם בנוגע למבקשי מקלט או מסתננים בלתי חוקיים אשר אינם עומדים בתנאי אמנת הפליטים, ולא מוכיחים באופן פרטני כי הם צפויים לרדיפה בשל אחת העילות הקבועות באמנה. החלטת שרת הפנים עומדת באמת מידה זו. לא למותר להזכיר גם בהקשר זה, כי כמפורט לעיל המדינה נקטה מיוזמתה מדיניות אי-הרחקה כלפי אזרחי רד"ק עוד בשנת 2002, הותירה אותה על כנה זמן רב לאחר שמדינות רבות פסקו מכך, ואף נקטה משנה זהירות כאשר החליטה על הקפאת ההחלטה הקודמת על ביטול מדיניות אי-ההרחקה, עד להתבהרות התמונה ברד"ק בעידן שלאחר הבחירות.

72. אף בדירקטיבה האירופית אליה מפנים העותרים – The Qualification Directive – שאינה מחייבת את המדינה – נקבע כי הפסקת ההגנה (המוגדרת כ- Subsidiary Protection) היא כאשר הנסיבות שהובילו למתן ההגנה הפסיקו להתקיים או השתנו במידה כזו שההגנה אינה נצרכת יותר. זאת, כאשר הכוונה היא לשינוי נסיבות משמעותי ולא-זמני, כך שמי שהיה זכאי להגנה כבר אינו עומד בפני סיכון לנזק רציני ("a real risk of suffering serious harm"). הגדרת המונח "נזק רציני" כאמור בסעיף 15 לדירקטיבה מובילה למסקנה כי המדובר בחשש ממשי לחיים או לשלמות הגוף המתקיים במצבים בהם המקום אליו מורחק האדם נוקט בשיטה של עונש מוות או מקיים הוצאות להורג; כאשר יש חשש כי במדינה יינקטו כנגד המוחזר עינויים או יחס ועניש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים או במצבים בהם קיים חשש אינדיבידואלי לחייו של האזרח המוחזר בשל אלימות בלתי מובחנת הנובעת ממצבים בהן מתקיימת אלימות בלתי מובחנת הנובעת מעימות צבאי בין מדינתי או פנימי.

73. עמדת המדינה כיום היא שאין הצדקה לקיומה של מדיניות אי הרחקה גורפת לרד"ק, ובין היתר שהמצב הביטחוני הכללי במרבית שטחי רד"ק סביר ומאפשר החזרה בטוחה. כאמור וכמפורט בעמדת משרד החוץ, אזורי העימות מוגבלים ותחומים ולאורך השנים מאז 2013 ניכר כי לא הייתה זליגה ממשית של העימות ליתר אזורי המדינה. כמו-כן המדינה סבורה, כי העותרים לא עמדו בנטל הראיה הנדרש להוכיח כי מצב הביטחון הפנימי ברד"ק מהווה סכנה לחיים או לחירות של אלה החוזרים, ככל שאמירה זו תקפה לכלל שטחי רד"ק.

74. לשיטת המשיבים, אין בסיס לטענת העותרים כאילו החלטת שרת הפנים על ביטול מדיניות אי-ההרחקה הזמנית עומדת בסתירה לעמדת נציבות האו"ם לפליטים.

כמפורט לעיל, עמדת משרד החוץ התייחסה גם לעמדתה **העדכנית** של **מטה** נציבות האו"ם לפליטים באשר להשבתם שמוצאם מרד"ק למדינתם. על פי עמדה זו, המצב השורר במחוזות KIVU ו-ITURI ובאזורים הסמוכים להם נותר נזיל ולא יציב, ולכן הנציבות **מפצירה** (urges) במדינות שלא להרחיק לרד"ק אזרחים **שמוצאם באזורים אלו**, עד לשיפור ממשי במצב הביטחון וזכויות האדם. ביחס לאפשרות להרחיק אזרחי רד"ק מאזורים אלה לאזורים **אחרים** ברד"ק נקטה הנציבות בלשון מתונה הרבה יותר – **לא יהיה ראוי** (does not consider it appropriate), וגם זאת בהסתייגויות כפי שפורט לעיל, וזאת אף בשים לב ל**נסיבות הייחודיות של כל מקרה ומקרה.**

כאמור, החלטת שרת הפנים נתמכת בעמדות גורמי המקצוע ב-RSD ובמשרד החוץ, אשר ניתנו בין היתר **בשים לב** לעמדת נציבות האו״ם לפליטים. נזכיר, כי המלצת יחידת ה-RSD היא שאין להחזיר מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה לאזורי העימות במזרח המדינה, אלא לאזורים אחרים בהם יוכלו לחיות בבטחה, ואף משרד החוץ סבור, כי יש לבחון ביתר זהירות את בקשותיהם של אזרחי רד״ק בגירים שמוצאים באזורי העימות, ולא להחזירם לאזורים אלה, באופן שעולה בקנה אחד עם המלצות נציבות האו״ם לפליטים.

75. אשר למכתב של נציבות האו״ם לפליטים מיום 1.2.2022 שצורף כנספח ע/2 לעתירה – לשיטת המשיבים, אין במכתב זה כדי לשנות את המסקנה המפורטת לעיל או כדי להוות עילה להתערבות בהחלטת שרת הפנים.

במכתב האמור צוין, כי **המצב ההומניטארי** ברד״ק ממשיך להחמיר עקב חוסר ביטחון, מגיפות וגישה מוגבלת לשירותים בסיסיים, וזאת **במיוחד בחלקה המזרחי של המדינה**. במכתב צוין כי בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2021 תועדו 1,024 הפרות של זכויות אדם, כאשר **93% מהם בוצעו במחוזות המושפעים מהקונפליקט, ובמיוחד באזורים KIVU ו-ITURI**. נתונים אלה מתיישבים עם הנתונים שפורטו בעמדת משרד החוץ, כמפורט לעיל, ומחזקים את המסקנה כי אין עוד בסיס למדיניות אי-הרחקה זמנית כלפי כלל אזרחי רד״ק, ויש מקום לבחון באופן זהיר במיוחד בקשות של אזרחי רד״ק מאזורים אלה.

76. בהמשך המכתב של נציבות האו״ם לפליטים בתל אביב צוין, כי לשיטת הנציבות המצב ברד״ק לא השתנה בצורה כה יסודית עד כדי שיאפשר בנקודת הזמן הנוכחית את החזרת אזרחי רד״ק למדינתם מוצאם בצורה שתואמת **לחלוטין** את עקרון אי-ההחזרה. יחד עם זאת, מיד בהמשך עמדת הנציבות מתייחסת לאפשרות של הפסקת ה״הגנה הקבוצתית״ כלפי אזרחי רד״ק, ובמקרה זה מנחה כי **יש לאפשר להם גישה מלאה להליכים פרטניים לקבלת מקלט מדיני**. כן צוין, לגבי אזרחי רד״ק בעלי ״צרכים מיוחדים״ (כגון: קורבנות עינויים, אנשים בעלי מוגבלויות או מצב רפואי קשה, אנשים קשישים וכדו׳), כי יש לאפשר להם להישאר במדינה לאחר הפסקת ההגנה הזמנית, **מטעמים הומניטאריים**. גם עמדה זו עולה בקנה אחד עם החלטת שרת הפנים, אשר אינה מונעת גישה מלאה להליכי מקלט פרטניים, או בקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטאריים.

77. מכל מקום יש לזכור, כי מדינת ישראל איננה **מחויבת** לעמדת נציבות האו״ם לפליטים ככזו, אלא היא מהווה גורם אשר עמדתו נשקלת בין כלל השיקולים והנתונים כפי שאף נעשה בענייננו.

ה. <u>התייחסות לטענות נוספות בעתירה</u>

78. מבלי לגרוע מהאמור לעיל נתייחס להלן למספר טענות נוספות בעתירה.

79. **<u>הטענה בדבר הפרת חובת הפרסום וחובת היידוע אודות שינוי המדיניות כלפי אזרחי רד״ק, היא טענה חסרת בסיס הנסתרת מהעובדות המפורטות בעתירה ולעיל.</u>** כאמור, החלטת שרת הפנים פורסמה ביום 6.4.2022 באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין (נספח ע/1 לעתירה). ההודעה פורסמה בעברית, השפה הרשמית במדינת ישראל, והעותרים לא הניחו בסיס לטענתם כי קיימת חובה לפרסם את ההודעה בשפות אחרות שאינן השפה הרשמית במדינת ישראל.

80. מכל מקום, אף אם הופרה חובת הפרסום – וכאמור המשיבים אינם סבורים כך – אין בכך משום פגם היורד לשורש העניין או המצדיק התערבות בהחלטה. זאת, בפרט בשים לב לתורת הבטלות היחסית (השווה: עע"מ 2339/12 **שוחט נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא** (19.8.2013)), ובפרט משעה שלדברי העותרים ההחלטה תורגמה ופורסמה לחלק משמעותי מקהילת אזרחי רד"ק השוהה בישראל, ולא נטען כי מאן דהוא מאזרחי רד"ק נפגע בצורה כלשהי כתוצאה מאי-פרסום ההחלטה בשפה שאיננה עברית.

81. **<u>אין ממש בטענה בדבר חוסר שקיפות ופגיעה בעקרונות מינהליים של העמדת תשתית עובדתית וזכות העיון והטיעון-</u>**

בעתירה נטען, כי החלטת שרת הפנים לא ציינה מהו המידע שעמד בבסיסה, וכי "סירוב המשיבים לחשוף את חומרי הרקע עליה התבססה החלטת המשיבה 1, שוללת מאזרחי קונגו הנפגעים מהחלטה זו את זכות הטיעון". גם טענות אלה יש לדחות.

<u>ראשית</u>, וכמפורט לעיל, פניית העותרת 1 בבקשה לחופש מידע נענתה באופן ראשוני כבר ביום 25.4.2022 (נספח ע/14 לעתירה), וביום 30.5.2022 ניתן לה מענה סופי, אליו צורפו סקירת ה-RSD והמלצת מנהל ה-RSD מיום 28.2.2022, אשר עמדו בבסיס ההחלטה. לעיל פורטו וצורפו גם חוות הדעת העדכניות שנערכו על ידי ה-RSD ועל ידי משרד החוץ, אשר יש בהן חיזוק לסבירותה של החלטת שרת הפנים. די בכך כדי לדחות טענות אלה.

82. <u>שנית</u>, החלטת שרת הפנים התקבלה מכוח סמכותה הכללית ושיקול דעתה הרחב בעניינים אלו. לאזרחי רד"ק אין זכות קנויה כי **מדיניות** אי ההרחקה הזמנית לא תשתנה.

המדובר בהחלטה כללית, ולא בהחלטה המתייחסת לאזרח רד"ק פלוני כלשהו, וגם מטעם זה אין כל בסיס לטענה כי נשללה זכות הטיעון, ואין כל רלוונטיות להפניה לעע"מ 8675/11 **טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט** (14.5.2012), אשר מתייחס לחובת המדינה לוודא כי ריאיון המקלט שנערך למבקש המקלט הפרטני מתנהל בשפה שאותה הוא דובר, וזאת כחלק מ"**החובה המוטלת על הרשות המינהלית ליתן לפרט הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו בפניה שעה שהוא עתיד להיפגע מהחלטה <u>בעניינו</u>"**. (פסקה 12, ההדגשה הוספה – ע.מ.).

למותר לציין, כי בתהליך הטיפול בבקשות המקלט הפרטניות שהגישו או יגישו אזרחי רד"ק המעוניינים בכך – תמומש זכות הטיעון המסורה להם כמקובל.

83. <u>שלישית</u>, כאמור, אין לאזרחי רד"ק זכות קנויה לקיום מדיניות אי הרחקה זמנית בעניינם. ממילא, ככל שמאן דהוא – דוגמת העותרים – סבור שיש חובה לנהוג היום במדיניות אי הרחקה זמנית כלפי אזרחי רד"ק, עליו לבסס טענה זו.

84. <u>רביעית</u>, כמו בעניין הפרסום גם כאן, פגיעה בזכות הטיעון – שלשיטת המשיבים כלל איננה קיימת – אינה מובילה בהכרח לבטלות ההחלטה שהתקבלה (על היקפה ומגבלותיה של זכות הטיעון ר' למשל בג"ץ 3495/06 **הרב הראשי לישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (30.7.2007)).

85. **<u>אין בסיס לטענה כי יש "ללמוד מההיסטוריה" בעניין הפסקת מדיניות אי ההרחקה לגבי אזרחי דרום סודן וחוף השנהב</u>** –

טענה זו חורגת באופן משמעותי מהנושא הנדון בעתירה, ומטעם זה בלבד דינה להידחות, אף מבלי להתייחס לגופה. למותר לציין כי במסגרת עתירה זו נתונה החלטת שרת הפנים לביקורת שיפוטית בהתבסס על הנתונים והעובדות הידועים בשלב זה ביחס למצב הכללי השורר ברד"ק ולאפשרות להחזיר אליה בבטחה אזרחים שמוצאם מרד"ק. לפיכך, אין כל רלוונטיות לשאלה האם ועד כמה החלטות קודמות שהתקבלו ביחס להפסקת מדיניות אי-הרחקה זמנית ביחס **למדינות אחרות** התבררו בדיעבד כנכונות אם לאו.

86. מבלי לגרוע מהאמור ולמען הזהירות נוסיף, כי הטענות בעתירה המתייחסות ל"תוצאותיהן הקשות של החלטות מן העבר בדבר ביטולי מדיניות הגנה הזמנית" הן טענות כלליות שאינן מבוססות, לא על מקורות מידע רשמיים ואף לא נתמכות בתצהיר של מאן דהוא. בשל העדר הרלוונטיות שלהן לענייננו, אין זה המקום לפרט את התייחסות המשיבים לגופן של טענות ואולם אין בכך כדי להסכים להן.

87. **<u>אין בסיס לניסיון לטעון כי חייב להיקבע נוהל המתווה את השיקולים להענקת "הגנה זמנית" ולהפסקתה</u>** –

העותרים טוענים, כי "מדובר בחסר מהותי" משום שלשיטתם ההחלטה בענייננו התקבלה "באופן שרירותי" (סעיף 135 לעתירה). כפי שראינו לעיל, החלטת שרת הפנים התקבלה על יסוד תשתית עובדתית של גורמי המקצוע, שאף תוקפה בעמדות עדכניות לאחר הגשת העתירה, כך שטענות העותרים בעניין זה אין להן על מה לסמוך ודינן להידחות.

88. בבחינת למעלה מן הצורך נוסיף, כי לשיטת המשיבים המאטריה בה עסקינן אינה מתאימה ואין להידרש במסגרתה לקריטריונים קבועים מראש – לא בשאלה מתי תקבע המדינה כי היא נוקטת במדיניות אי הרחקה זמנית כלפי מדינה זו או אחרת, ולא בשאלת התנאים להפסקת של מדיניות כזו.

89. עניינו בהחלטה שהתקבלה על ידי שרת הפנים, ואין כל צורך לקבוע נוהל שיתווה את שיקול הדעת של גורמים אליהם מואצלת סמכות הניתנת לשר הפנים על פי דין. זאת ועוד, אין מדובר בהחלטות שגרתיות המתקבלות באופן שוטף ויומיומי, אלא בהחלטות המתקבלות באופן חריג, על ידי שרת הפנים, ולאחר בחינה מעמיקה של הגורמים הרלוונטיים.

90. כמפורט לעיל, המדינה הנחתה עצמה לבחון מעת לעת, בשים לב לכלל הנסיבות הרלוונטיות הצריכות לעניין, ובאמצעות הגורמים המוסמכים לכך בישראל, את סוגיית נחיצותה של מדיניות אי-הרחקה זמנית למדינה זו או אחרת, כמו גם את שאלת המשך נחיצותה של מדיניות כאמור. לשיטתנו, לא ניתן לקבוע מראש רשימה סגורה של "קריטריונים" בעניין זה.

91. בענייננו, ממילא הופעל שיקול דעת נקודתי ופרטני עובר לקבלת ההחלטה ולאחריה, כך שממילא אין כל נפקות לטענה בדבר העדרו של נוהל.

92. גם לעניין זה נפנה לדברי כב' השופט ד"ר י' מרזל ב**עניין א.ס.ף.**, אשר דחה את טענת העותרים שם גם בהקשר זה:

> **"אכן, המשיב לא חלק על כך שככל החלטה מינהלית, גם החלטה על הפסקת ה"הגנה הקולקטיבית" צריך שתתקבל על יסוד בחינה של מכלול הנסיבות, ובכלל זה שאלת שינוי נסיבות המצדיק אותה. כפי שיוסבר עוד בהרחבה להלן, בחינה מעין זו נעשתה בנסיבות המקרה והיא עומדת ביסוד ההחלטה. מכאן ועד מסקנת העותרים לפיה ההחלטה אינה יכולה לעמוד בשל אי הסדרת הנושא הנדון בנהלים דווקא – עומד מרחק רב כדי דחיית הטענה. די אם אציין לעניין זה שככלל אין חובה להסדיר כל הפעלת שיקול דעת בנהלים בכל מקרה, ובוודאי שלא כתנאי לתוקף ההחלטה (ראו, דפנה ברק-ארז <u>משפט מינהלי</u> כרך א' 231-234 (2010) והאסמכתאות <u>שם</u>). כך בכלל וכך בפרט, משעה שבאו הבהרות מצד ב"כ המשיב בכל הקשור באופן קבלת ההחלטה במישור האינדיבידואלי, כמו גם אפשרות ההשגה על החלטות אלה.."**

93. לא ניתן ללמוד לענייננו מעניין **אספו** אליו הפנו העותרים בהקשר זה (עע"מ 8908/11 **אספו נ' משרד הפנים** (17.7.2012). עניין **אספו** עסק בשאלת זכאותו של מסתנן מאריתריאה, השוהה בישראל נוכח מדיניות אי-ההרחקה הזמנית כלפי אזרחי אריתריאה, להסדיר את מעמדה בישראל של בת-זוגו, אזרחית אתיופית השוהה בישראל שלא כדין, ולאפשר לה ליהנות גם ממדיניות אי-הרחקה זו. העתירה נדחתה וגם ערעור שהוגש נדחה. בניגוד לענייננו, בעניין **אספו** דובר על אוכלוסייה של אלפים רבים של מסתננים מאריתריאה, לגביהם הונהגה מדיניות אי-הרחקה זמנית. בנסיבות אלה העירה כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות, כי **"בהינתן ממדי התופעה טוב היה אילו הנושא היה זוכה להסדרה"**, והכוונה היא בעיקר לקביעת **"כללים ונהלים ברורים הנוגעים <u>לזכויותיהם</u> של אותם "בלתי-מורחקים" בעת שהותם בישראל"** (ההדגשה הוספה – ע.מ.), ולא לעצם הקביעה של מדיניות אי-הרחקה או ביטולה, שכלל לא נדונה בפסק הדין.

94. בנוסף, קיים קושי רב בניסיונם של העותרים להסתמך על הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים בעניין הפסקת מעמד פליט (כלשון העתירה בסעיף 139- "ניתן וראוי ללמוד (כמקור להשוואה והשראה)..."). זאת, בשל השוני המושגי בין ביטול מדיניות אי-הרחקה זמנית של אזרחי מדינה מסוימת לבין ביטול מעמד פליט לאחר שנקבע לאחר בחינה פרטנית באשר לאדם מסוים כי קיים בעניינו פחד מבוסס להיותו נרדף באופן פרטני בשל אחד הטעמים המנויים באמנה. ברי כי המבחנים להפסקתה של מדיניות אי-הרחקה זמנית, שונים מאלו של ביטול מעמד פליט שניתן באופן אינדיבידואלי על בסיס בחינה פרטנית. נזכיר כי ממילא ביטול מדיניות אי הרחקה זמנית לא מונעת הגשת בקשות מקלט פרטניות ובחינה שלהן.

95. מצ"ב תצהיר לתמיכה בעובדות המפורטות בכתב התשובה.

על יסוד כל המפורט לעיל, מתבקש בית המשפט לדחות את העתירה תוך חיוב העותרים בהוצאות ובשכר טרחת עורך דין.

ענבל משה, עו"ד

פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

תצהיר

אני הח"מ, חיים אפרים, ת.ז. 025583204 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן מצהיר/ה בזה בכתב כדלקמן :

1. אני משמש בתפקיד מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט.

2. אני עושה תצהירי זה במסגרת תיק עת"מ 7436-05-22, כתמיכה לעובדות הנטענות בכתב התשובה מטעם המשיבים, ולאימות האמור בחן.

3. העובדות המפורטות בכתב התשובה נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי. המקור לידיעתי ואמונתי הוא עיון במסמכים ומתוקף תפקידי.

4. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.

חתימת המצהיר

אישור

אני החתום מטה מורן דרהי עו"ד, מאשרת בזה, כי ביום 19.7.22 הופיע בפני מר חיים אפרים, המוכר לי אישית ולאחר שהזהרתיו, כי עליו לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי יהא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.

מורן דרהי, עו"ד
מ.ר. 48769

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק פסק הדין מיום 21.3.2019 בעתירה הקודמת	23
2	העתק ההחלטה מיום 8.4.2019 בעניין פסיקת הוצאות	26
3	העתק סקירת ה-RSD מיום 15.8.2021	29
4	העתק מכתבו של מנהל יחידת ה-RSD מיום 28.2.2022	42
5	העתק מענה מיום 30.5.2022 של רשות האוכלוסין לבקשת חופש מידע	44
6	העתק מכתב נציגות תל-אביב של נציבות האו"ם לפליטים מיום 12.4.2022 (באנגלית ובתרגום לעברית)	46
7	העתק הסקירה המעודכנת של יחידת ה-RSD מיום 3.5.2022	53
8	העתק עמדת משרד החוץ מיום 16.6.2022	67

נספח 1

העתק פסק הדין מיום 21.3.2019 בעתירה הקודמת

עמ' 23

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 69543-12-18 המוקד לפליטים ולמהגרים (ע"ר) ואח' נ' רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, היחידה המשפטית, משרד הפנים. ואח'

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט עודד שחם

עותרים
1.המוקד לפליטים ולמהגרים (ע"ר)
2.היאס בישראל
3.האגודה לזכויות האזרח בישראל
4.א.ס.ף. - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל (ע"ר)
5.רופאים לזכויות אדם - ישראל
6.המרכז לקידום פליטים אפריקאים (ע"ר 580420271)

נגד

משיבים
1.רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, היחידה המשפטית, משרד הפנים.
2.שר הפנים
3.משרד החוץ/המשרד הראשי

<u>פסק דין</u>

ביום 7.3.19 הודיעו המשיבים כי שר הפנים הורה להשהות את ההחלטה בדבר הפסקת ההגנה הזמנית שהיתה נהוגה כלפי נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, עליה סבה העתירה, וזאת עד לקבלת עמדה מעודכנת מצד הגורמים המקצועיים במשרדים השונים באשר למצב במדינה זו. בהודעה צוין, כי החלטת השר היא לשהות את ההחלטה האמורה לפרק זמן מספק אשר יאפשר לתמונת הדברים במדינה האמורה להתבהר. נאמר, כי בכוונת משיבה 1 לפרסם הודעה בעניין זה באתר רשות האוכלוסין וההגירה. עוד נכתב, כי ככל שבעתיד תתקבל עמדה חדשה מצד הגורמים המקצועיים באשר למצב הדברים במדינה, תישקל ההחלטה בשנית. נכתב עוד, כי המשיב יפעל להארכת אשרותיהם של נתיני המדינה שפקעו בתקופה זו, עד לקבלת החלטה אחרת.

עת"מ 69543-12-18 המוקד לפליטים ולמהגרים (ע"ר) ואח' נ' רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, היחידה המשפטית, משרד הפנים. ואח'

תיק חיצוני:

נוכח דברים אלה, הודיעו העותרים על הסכמתם למחיקת העתירה. על יסוד הודעות הצדדים, אני מורה, אפוא, על מחיקת העתירה. הדיון הקבוע ליום 27.3.19 מבוטל בזה. בקשת העותרים לפסיקת הוצאות מועברת לתגובת המשיבים עד ליום 28.3.19. עיון ביום 1.4.19.

ניתן היום, י"ד אדר ב' תשע"ט, 21 מרץ 2019, בהעדר הצדדים.

עודד שחם, שופט

ירושלים
למקור *
67272 *

נספח 2

העתק ההחלטה מיום 8.4.2019 בעניין פסיקת הוצאות

עמ' 26

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 69543-12-18 המוקד לפליטים ולמהגרים (ע"ר) ואח' נ' רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, היחידה המשפטית, משרד הפנים. ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

בפני כבוד השופט עודד שחם

עותרים

1. המוקד לפליטים ולמהגרים (ע"ר)
2. היאס בישראל
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל
4. א.ס.ף. - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל (ע"ר)
5. רופאים לזכויות אדם - ישראל
6. המרכז לקידום פליטים אפריקאים (ע"ר 580420271)

נגד

משיבים

1. רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, היחידה המשפטית, משרד הפנים.
2. משרד הפנים
3. משרד החוץ/המשרד הראשי

החלטה

בפניי בקשה לפסיקת הוצאות, בהמשך למחיקת העתירה שבכותרת.

1. העתירה הוגשה ביום 30.12.18. היא סבה על החלטה לבטל את ההגנה הקבוצתית שניתנה לאזרחי קונגו. העתירה נמחקה, לאחר שהמשיבים הודיעו כי על השהיית ההחלטה האמורה, עד לקבלת עמדה עדכנית של הגורמים המקצועיים.

2. מן החומר שבפניי עולה, כי בהגשת העתירה פעלו העותרות ללא שיהוי, ותוך מיצוי ראוי של הליכים אל מול הרשות. לא אוכל לקבוע על פי התשתית שהוצגה, כי השינוי שחל בעמדת המשיבים הוא תולדה של העתירה, אף כי העתירה קדמה לו בזמן. בהקשר זה, לא נסתרה טענת המשיבים כי השינוי בעמדתם היה פועל יוצא של בחינה עתית מתמדת אותה הם מקיימים. עם זאת, בשים לב להעדר הפירוט של טעמי ההחלטה מושא העתירה, ניתן להתרשם כי עצם הגשת העתירה הייתה מוצדקת, באין אפיק פעולה סביר אחר לרשות העותרות בנקודת הזמן הרלוונטית.

3. המשיבים טוענים, כי מדובר בעתירה כוללנית, אשר אינה מבוססת על עותר מסוים, בשר ודם. טענה זו אינה משכנעת, שכן גם לשיטת המשיבים, קיימת קבוצה של נתיני קונגו, עליהם סבה ההחלטה, המונה לכל הפחות כמה עשרות אנשים.

עת"מ 69543-12-18 המוקד לפליטים ולמהגרים (ע"ר) ואח' נ' רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, היחידה המשפטית, משרד הפנים. ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

4. במצב דברים זה, קיימת הצדקה עניינית לחיוב המשיבים בהוצאות. לעניין שיעור ההוצאות, יש להביא בחשבון את השלב הדיוני המוקדם בו הסתיים ההליך; את מכלול הקביעות לעיל; את מהותו ההומניטרית של העניין; ואת היקף העבודה המשמעותי שהושקעה על ידי העותרות בהליך זה. לנוכח כל אלה, אני מחייב את המשיבים לשאת בהוצאות העותרות, בשיעור האגרה בו נשאו; ובשכר טרחת עו"ד, בסך של 8,000 ₪. לסכום זה אין לצרף מע"מ. כל הסכומים ישולמו עד ליום 15.5.19.

ניתנה היום, ג' ניסן תשע"ט, 08 אפריל 2019, בהעדר הצדדים.

עודד שחם, שופט

ירושלים
למקור *
9519292

נספח 3

העתק סקירת ה-RSD מיום 15.8.2021

עמ' 29

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

הדר אגמון אופין מרכזת מחקר

15/08/2021

הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו

המידע הבא מסקר גישתן של מדינות שונות באשר להחזרה כפויה או מרצון של נתינים מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו השוהים בתפוצות. המידע הרלבנטי בלבד מוצה ממקורות המידע המובאים במסמך, ולשם קריאה מלאה ניתן להיכנס לקישורים למקורות המידע.

מידע כללי:

על פי סוכנות הביון האמריקאית (CIA)[1] הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ממוקמת במרכז אפריקה, צפונית מזרחית לאנגולה ומונה 26 מחוזות. עיר הבירה של הרפובליקה היא קינשאסה (Kinshasa) המונה 7,785,965 תושבים. הרפובליקה קיבלה את עצמאותה מבלגיה בשנת 1960 אך שנותיה הראשונות נפגעו מחוסר יציבות פוליטית וחברתית. אוכלוסייתה מונה 105,044,646 נפש, רובה נוצרית, וקיימות בה יותר מ-200 קבוצות אתניות אפריקאיות, מהן הרוב באנטו (Bantu). השפה הרשמית המדוברת בה הינה צרפתית. הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו היא רפובליקה סמי נשיאותית. מערכת המשפט האזרחית מבוססת בעיקר על המשפט הבלגי, אך גם על חוקים שבטיים ומנהגים.

ראש המדינה: הנשיא פליקס צ'יסקדי (Felix Tshisekedi) מאז 24 בינואר 2019.

ראש הממשלה: ז'אן מישל סאמה לוקונדה קיאנגה (Jean-Michel Sama Lukonde Kyenge), מאז 15 בפברואר 2021.

סגני ראש הממשלה: Jose Makila ,Leonard She Okitundu ,Henri Move Sankanyi , מאז פברואר 2018.

בחירות 2018: מועמד האופוזיציה פליקס צ'יסקדי (Felix Tshisekedi) הוכרז כזוכה בבחירות עם רוב של 38.6% מקולות ההצבעה, ובכך הביס את מרטין פיולו (Martin Fayulu) מקואליציית

[1] The World Fact Book, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/congo-democratic-republic-of-the/

למוקה (Lamuka). על פי דו"ח של ארגון Freedom House משנת 2021[2], צ'יסקדי, מנהיג קואליצית Course for Change, הבטיח את הנשיאות באמצעות עסקה בדלתיים סגורות, שנועדה לשמר את ההשפעה הפוליטית בידי קבילה, ותחתיה גם כרת ברית עם מפלגת Common Front for Congo (FCC) שבהנהגת קבילה. היתה זו העברת הכוח הראשונה למועמד אופוזיציה ללא אלימות משמעותית או הפיכה מאז עצמאותה של הרפובליקה. הבחירות הבאות אמורות להתקיים בדצמבר 2023. על פי FreedomHouse[3] בדצמבר 2020, הכריז צ'יסקדי על פירוק הממשלה המשותפת שכללה את CACH ואת FCC של הנשיא לשעבר קבילה.

עוד על פי FreedomHouse[4] בפועל, מנהיגי האופוזיציה ותומכיה לעיתים קרובות נתונים תחת איומים ומגבלות תנועה, על זכויות לקמפיין או כינוס אירועים ציבוריים. הצבא, כוחות הביטחון וקבוצות מורדים או מיליציות חמושות מתערבים בבחירות הפוליטיות של האזרחים, באמצעות דיכוי שיטתי ושימוש בכוח מופרז. השחיתות בממשלה, בכוחות הביטחון ובתעשיות חציבת מינרלים הינה נרחבת מאד ומאכלת בשירותי הציבור ובמאמצי הפיתוח. מינויים בעמדות בכירות בממשלה לרוב נקבעים על ידי נפוטיזם.

על פי Human Rights Watch[5], מצב זכויות האדם ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, תחת נשיאותו של פליקס צ'יסקדי, חווה אסקלציה בשנת 2020, לעומת ההישגים שהושגו במהלך שנתו הראשונה בתפקיד. רשויות המדינה פגעו במפגינים, עיתונאים ופוליטיקאים, תוך שהם משתמשים בתקנות חירום לאומי שהוטלו לאחרונה בשל מגפת COVID-19 כאצטלה לריסון הפגנות. קצינים בכירים בצבא, הידועים במעורבותם במקרים חמורים של הפרות זכויות אדם, או הנתונים תחת סנקציות בינלאומיות, קודמו ומונו לתפקידים, מה שפגע עוד יותר בסיכויי הרפורמה במנגנון הביטחון, שעדיין נשלט היטב תחת הנשיא לשעבר ג'וזף קבילה.

במזרח המדינה, קבוצות חמושות, ולעיתים כוחות הביטחון הממשלתיים, תקפו אזרחים, כשהם פוצעים והורגים רבים מהם. חלק מהאלימות הקשה ביותר התרחשה באיטורי, שם מיליציה אתנית בהנהגת לנדו (Lendu) הרגה מאות כפריים מקבוצת Hema וגירשה מאות אלפים מביתם. על פי

[2] Freedom House, Annual Report on Political rights and Civil Liberties in 2020, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2021.

[3]Freedom House, Annual Report on Political rights and Civil Liberties in 2020, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2021.

[4]Freedom House, Annual Report on Political rights and Civil Liberties in 2020, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2021.

[5] HRW- Human Rights Watch, World Report 2021- Democratic Republic of Congo, Available at: https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/democratic-republic-congo.

Amnesty International[6] אלימות מינית כלפי נשים במסגרת קונפליקטים גברה. הרשויות המשיכו להגביל את חופש הביטוי והחופש התקשורתי. אנשי תקשורת ספגו איומים, הפחדות, הטרדות, אלימות, מעצרים שרירותיים ואף העמדה לדין, מצד הרשויות, אשר האשימו את העיתונאים בהפרת הסדר הציבורי והפרת אתיקה מקצועית. מגיני ופעילי זכויות אדם סבלו אף הם מאיומים על חייהם ומרדיפות מצד הרשויות.

על פי CIA[7] במיוחד במזרח, המדינה ממשיכה לחוות אלימות שמופעלת על ידי יותר ממאה קבוצות חמושות הפעילות באזור, ביניהן הכוחות הדמוקרטים לשחרור רואנדה ומגוון מיליציות. משימת ארגון האו״ם לייצוב ברד״ק (הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו) פועלת באזור מאז 1999 והינה משימת האו״ם הגדולה והיקרה ביותר לשמירה על שלום.[8]

בנוגע לחופש בדת, על פי דו״ח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2019[9], החוקה קובעת את חופש הדת ואוסרת על אפליה על בסיס אמונה דתית. היחסים בין הממשלה לבין ארגונים דתיים השתפרו במידה ניכרת בשנת 2019, לאחר כניסתו של הנשיא פליקס צ׳יסקדי, כך על פי התקשורת ומנהיגי הדת.

מאת המשרד הפדרלי להגירה ופליטים בדיווח מיום 02/08/2021[10] לדברי ארגונים לא ממשלתיים שונים, האלימות המינית והמגדרית גדלה במדינה בשנים האחרונות. מעשי אלימות אלה מבוצעים על ידי גורמים ממלכתיים ולא מדינתיים כאחד ואינם מוגבלים למחוזות. היקף האלימות הזו זוכה לביקורת חוזרת ונשנית מצד גורמים לאומיים ובינלאומיים.

---

[6] Amnesty International, Democratic Republic of Congo 2020, Available at: https://www.amnesty.org/en/countries/africa/democratic-republic-of-the-congo/report-democratic-republic-of-the-congo/.

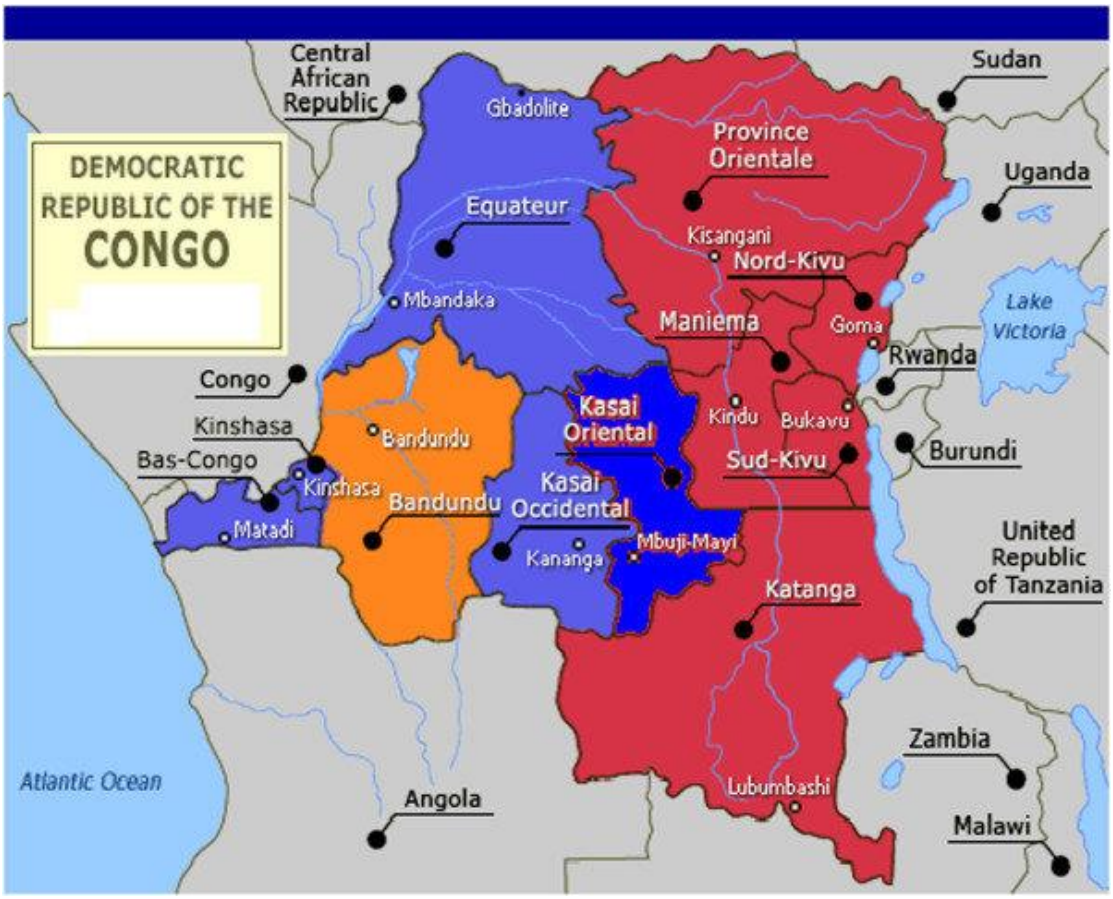
[7] The World Fact Book, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/congo-democratic-republic-of-the/.

[8] The World Fact Book, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/congo-democratic-republic-of-the/.

[9] 2019 Report on International Religious Freedom: Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/democratic-republic-of-the-congo/.

[10] Federal for Migration and Refugees. Briefing Notes Group 62 - Information Centre for Asylum and Migration. 02. August. 2021. Available at: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Behoerde/Informationszentrum/BriefingNotes/2021/briefingnotes-kw31-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

להלן מפת רד"ק[11], האזורים הצבועים בצבע אדום הינם אזורי קונפליקט:



[11] https://www.researchgate.net/figure/Map-of-the-Democratic-Republic-of-Congo-showing-11-provinces-Provinces-highlighted-in_fig1_264831613.

בהמשך הדברים מידע באשר לעמדותיהן של מדינות האחוד האירופי, ארצות הברית וקנדה באשר לחזרת נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו השובים בתפוצות, למדינתם.

1. על פי מידע באשר למדיניות החזרת נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו למדינת מוצאם מדו"ח הממלכה המאוחדת 2020[12] המדינות הבאות חשפו באופן פומבי כי הן מתחייבות להשיב נתינים מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו שבקשתם למקלט נדחתה, למדינתם: בלגיה, פינלנד, לוקסמבורג, מלטה, הולנד, נורבגיה, שבדיה, שוויץ, גרמניה וקנדה.

2. הארגון EASO (EASO- European Asylum Support Office) פרסם את "שאילתה 108" (14/06/2019[13]) בנוגע למדיניות חברות האיחוד האירופי להחזרת אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו למדינתם. הדו"ח חובר ממידע שסופק מאת 21 מדינות חברות איחוד (כולל 7 מדינות חברות שהגיבו לשאילתה אך ביקשו שלא יחשפו את תגובותיהן). בהמשך הדברים תמצית המידע הרלבנטי:

- **מדינות שהשיבו נתיני רד"ק למדינתם**: בלגיה, פינלנד, לוקסנבורג, מלטה, הולנד, נורבגיה, שוודיה, שוויץ, הממלכה המאוחדת.
  מדינות שלא השיבו נתיני רד"ק למדינתם: קרואטיה, יוון, איסלנד.

- **עבור מדינות שמחזירות לרד"ק: להלן נתונים רלבנטיים לתקופת ההתייחסות יוני 2012- יוני 2019 באשר לחזרה בכפייה של מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה ובאשר לאנשים שבצעו פשעים ואינם מבקשי מקלט.**

מדינה	חזרה של מבקשי מקלט שבקשתם נדחה	חזרה של אנשים שבצעו פשעים
בלגיה	כן	כן
קרואטיה	לא	לא
קפריסין	לא	לא
פינלנד*	כן	כן
לוקסנבורג	כן	כן
מלטה	כן	כן
הולנד	כן	כן
נורבגיה	כן	כן

[12]Home Office. **Country Policy and Information Note** Democratic Republic of Congo: Unsuccessful asylum seekers. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/857567/DRC_-_CPIN_-_UAS_-_v4_-_final.pdf.

[13] Query title: EASO Query (108) - Return of nationals of the Democratic Republic of Congo. Available at: https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_06_12_EASO_Q17_DRC_TREATMENT_RETURNEES.pdf.

שוודיה	כן	כן
שוויץ	כן	כן
הממלכה המאוחדת	כן	כן

*בתקופה זו קיבלו הרשויות האיסלנדיות רק ארבע בקשות מאזרחי הרפובליקה הדמוקרטית. לאחד ניתנה הגנה, שניים לא המשיכו תהליך ובקשה אחת נמצאת בעיבוד. אין מדיניות ספציפית לגבי הרפובליקה הדמוקרטית במדינה זו.

- **כמה החזרות היו במהלך תקופת ההתייחסות יוני 2012-יוני 2019, חלוקה על פי עזיבה מרצון וחזרה כפויה.**

מדינה	חזרה מרצון	חזרה בכפייה
בלגיה	130	388
פינלנד*		22
לוקסנבורג	1	3
נורבגיה	19 (כולל אלו שלא בקשו מקלט)	43 מבקשי מקלט 13 שאינם מבקשי מקלט
שוודיה	9 מבקשי מקלט	13 מבקשי מקלט
שוויץ	23	54
הממלכה המאוחדת	16 מבקשי מקלט 18 לא מבקשי מקלט	63 מבקשי מקלט 35 לא מבקשי מקלט

3. מתוך דו"ח הממלכה המאוחדת[14], שגרירות בריטניה בקינשאסה מטעם משרד הפנים יצרה קשר עם מספר גורמים ברד"ק. הגורמים נשאלו כיצד מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה ו/או עבריינים לאומיים זרים (FNO) שחזרו לרד"ק מטופלים בשדה התעופה נ'גילי ובידי הממשלה עם ההגעה ולאחריה, כולל האם קיימות עדויות למעצר ויחס שלילי כלפי השבים. שגרירות גרמניה, סוכנות שירותי הגבול הקנדית, שגרירות הולנד ו UNJHRO (UN Joint Human Rights Office) סיפקו תשובות מהותיות לשאילתה:

[14] Home Office. **Country Policy and Information Note** Democratic Republic of Congo: Unsuccessful asylum seekers. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/857567/DRC_-_CPIN_-_UAS_-_v4_-_final.pdf

- **האם הממשלה מחזירה מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה ו/או עבריינים לאומיים זרים לרד"ק?**

גרמניה: כן

קנדה: כן

הולנד: כן

- **אם כן, האם החזרה היא מרצון ו/או בכפייה?**

גרמניה – מרצון ובכפייה, עם בעיות מעשיות בנוגע להחזרה בכפייה (למשל לא קיימים תחליפי דרכון)

קנדה: החזרה גם מרצון וגם בכפייה.

הולנד: החזרה גם מרצון וגם בכפייה.

- **כמה הוחזרו לרד"ק?**

גרמניה – חזרו מרצון: 9 אנשים בשנה שעברה, השנה (2019) עד כה אף אחד.

בכפייה: שני אנשים בשנה שעברה (2018).

קנדה: בין השנים 2014 ל-2018, קנדה החזירה 46 אזרחי רד"ק שבצעו פשעים למדינתם. מאז יוני 2018, אף אחד לא הוחזר משום קשיים בהשגת מסמכי נסיעה מרשויות הרפובליקה הדמוקרטית. קנדה מחזירה רק נתינים שבצעו פשעים שכן השעיה זמנית של ההרחקות מתקיימת עבור הרפובליקה הדמוקרטית.

הולנד: 2017 חזרה מרצון מרצון <5

חזרה בכפייה: 0.

2018: חזרה מרצון: 0

חזרה בכפייה: <5

- **באמצעות אילו מסמכים עוזבים החוזרים?**

גרמניה - דרכון / תחליפי דרכון / תעודת חירום.

קנדה: Laissez-passer מונפק על ידי השגרירות.

הולנד: דרכון תקף או מסמכי חירום שהונפקו על ידי שגרירות הרפובליקה הדמוקרטית או רשויות ההגירה הקונגולזיות.

- **האם מיידעים את רשויות רד"ק על השיבה והסיבות לשיבה?**

גרמניה - כאשר החזרה מאורגנת באמצעות טיסה רגילה אין תקשורת עם רשויות ה-רד"ק, בטיסות שכר (צ'רטר) ישנה תקשורת מכיוון שיש קשר לאישור דיפלומטי

קנדה: כן אם זקוקים למסמך נסיעה ו/או אם אנו דורשים אשרות לעובדים שלנו.

הולנד: הולנד מודיעה לשגרירות הרפובליקה הדמוקרטית בבריסל או ליורלו (Eurlo) בקינשאסה, רק על מועד החזרה, לא על הסיבות לחזרה.

- **האם מישהו מהשגרירות, או מארגון אחר המקושר לשגרירות, נמצא בשדה התעופה כאשר החוזרים מגיעים?**

גרמניה - לא

קנדה: לא

הולנד: לא.

- **האם ישנו מעקב אחרי החוזרים לאחר הגעתם?**

גרמניה – לא

קנדה: לא.

הולנד: לא

- **האם ישנם קשיים עבור החוזרים, כולל מעצר והתעללות?**

גרמניה - לא (ראה תשובה קודמת)

קנדה: לא.

הולנד: לא

- **האם ידוע על ארגונים בינלאומיים או מקומיים שעוקבים אחר ההחזרים?**

גרמניה – לא

קנדה: לא

הולנד: לא

- **האם ישנו שינוי ביחס הממשלה לשבים מאירופה ו/או זכויות אדם בדרך כלל מאז הבחירות בדצמבר 2018?**

גרמניה: שום דבר מלבד התצפיות הכלליות.

קנדה: מאז יוני 2018, קנדה אינה מסוגלת להשיג מסמכי נסיעה עבור אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית. מאז הבחירות התקשורת קשה ביותר ואין שיתוף פעולה מצד הרפובליקה הדמוקרטית להחזרת נתיניה.

הולנד: לא, למרות שהולנד חווה שינוי קל בהתנהגות השגרירות בנוגע לבקשות הזיהוי, שגרירות רד"ק קצת יותר נרתעת מהנפקת מסמך חירום.

4. שגרירות בריטניה בקינשאסה מטעם משרד הפנים (CPIT) יצרה קשר עם משרד זכויות האדם המשותף של האו"ם (UN Joint Human Rights Office) בקינשאסה ב -19 ביוני 2019.

- **האם UNJRO עוקב אחר החזרות של מבקשי מקלט שבקשתם נדחיתה (FAS) ו/או עבריינים לאומיים זרים (FNO) מאירופה, כולל בריטניה?**

תשובה: UNJHRO אינו עוקב באופן ספציפי אחר החזרות אך יחקור טענות על הפרות של זכויות החוזרים שהובאו לידיעתו. בין השנים 2011 ל -2012 נמסרו ל- UNJHRO

שלושה מקרים שבהם חוזרים לקינשאסה נלקחו ונעצרו על ידי שירותי הביון (ANR) עם הגעתם לשדה התעופה. מאז לא נודע ל- UNJHRO על מקרים דומים.

- **האם UNJRO בא במגע עם השבים מאירופה, כולל בריטניה, במהלך ביקורים בכלא או חקירות זכויות אדם אחרות?**

תשובה - בשנת 2018, במהלך פעילות ניטור בכלא מקאלה שבקינשאסה, פגש UNJHRO חוזר אחד במעצר קדם משפט בגין שוד. עם זאת, החוזרים שנפגשו עם UNJHRO בשנים 2011 ו -2012 הכריזו כי הם נעצרו עם הגעתם לשדה התעופה בשל דעה מנוגדת לממשלה, וכי הם מאוימים גם על ידי שירותי הביטחון.

- **האם UNJRO מודע לבעיות כלשהן בעת החזרה לרד"ק?**

תשובה - בנוסף למעצרים והאיומים שהוזכרו במקרים לעיל, על פי הדיווחים, אין צעדים ספציפיים להקל על שילובם של החוזרים.

- **האם הטענות הללו נחקרו על ידי האו"ם, או ארגון אחר, מה הייתה התוצאה ?**

תשובה - לא, הטענות הללו לא נחקרו על ידי האו"ם

- **האם UNJRO מודע לארגונים שעושים מעקב אחר חוזרים ?**

תשובה UNJHRO - פועלת בשיתוף פעולה עם מספר ארגונים לא ממשלתיים שדיווחו על מקרים שבהם חוזרים ממדינות אחרות היו קורבנות של הפרות זכויות אדם עם חזרתם לרד"ק.

- **האם יש קונגולזים באירופה באופן כללי ובבריטניה בפרט ששלטונות הרפובליקה הדמוקרטית עשויים להביע בהם עניין?**

תשובה - הקונגולזים בתפוצות שעשויים לעניין את השלטונות בקונגו יכולים להיות מתנגדים פוליטיים, עיתונאים, פעילי זכויות אדם או כאלה שהיו עדים להפרות זכויות אדם.

- **מהן הראיות התומכות בכך?**

תשובה - אירועים רבים של תקיפות ואיומים מתועדים נגד עיתונאים, מגני זכויות אדם ושאר גורמי החברה האזרחית במדינה, כמו גם התעללות מתועדת במקרים מסוימים של מעצר בלתי חוקי .

- מי הודיע ל- UNJRO על שלושת המקרים הללו, מאיזו מדינה הם חזרו, האם הם מבקשי מקלט שבקשתם נדחיתה ו/או עבריינים לאומיים זרים (FNO)?

תשובה: המידע נמסר ל UNJHRO על ידי בני משפחותיהם. על פי הדיווחים, הם חזרו מאירלנד וצרפת. מתוך שלושת המקרים, רק אחד הוא מבקש מקלט שבקשתו נדחתה. למרבה הצער, ל- UNJHRO אין מידע נוסף על מקרים אלה.

- **שמכיוון שטענות אלה לא נחקרו על ידי האו"ם, ניתן להניח כי UNJRO אינו מסוגל לאשר או להכחיש האם המעצרים התרחשו?**

תשובה: זה נכון, UNJHRO לא חקר את הטענות ולכן אינו יכול לאשר את המעצרים והאיומים.

- **האם ניתן לציין אילו ארגונים דיווחו שחוזרים חוו הפרות זכויות אדם בחזרה או אחריה? והאם ניתן לספק פרטים כלשהם של הטענות הללו, כולל מידע, מספר המקרים, מהיכן הם חזרו, וכו '?**

תשובה: La Voix des sans voix (VS). ייתכן שיש להם מידע נוסף על הטיפול בחוזרים.

5. השאלות הבאות הופנו לארגון La Voix des sans voix, ארגון ללא מטרת רווח, אשר מבצע מעקב אחר השבים לרד"ק:

- **האם החוזרים לרד"ק חווים בעיות?**

תשובה: כן. הטרדות לא פורמליות של סוכני שירותי הגירה (DGM, RVA): הם מניחים שלחוזרים יש כסף וחפצים יקרי ערך.

מעצר והתעללות (בעיקר "*combattants*")[15]

- **האם יש קונגולזים באירופה באופן כללי ובריטניה בפרט ששלטונות הרפובליקה הדמוקרטית מביעות בהם עניין?**

- **תשובה**: ממשלה ישנה: "*combattants*", מבקשי מקלט פוליטיים, כוחות צבא לשעבר. משטר חדש: כל מה שאנחנו יודעים הוא שהנשיא ביקש מכל אותם אנשים שחיים באופן לא חוקי בחו"ל לחזור.

6. שגרירות בריטניה בקינשאסה מטעם משרד הפנים יצרה קשר עם מגזין Les Amis de Nelson Mandela pour le Defense des Droits Humains ביוני 2019 וקיבלה תגובה בכתב ב- 9 ביולי 2019. להלן השאלות והתגובות שמסרה AMDDH ביולי 2019.

[15] קבוצה של מתנגדי שלטון פעילים בתפוצות.

- **האם הארגון עוקב אחר חזרה ההתנדבותית או הכפויה של אזרחי קונגו לתושבי לרד"ק מאירופה כולל בריטניה?**

תשובה: אבל לא כמו בעבר כי שמנו לב שיש עצירה מאז השתלטות המשטר החדש.

- **האם הארגון מודע לקשיים עבור החוזרים?**

תשובה: כן, בעבר הם היו עצורים בחשאי בבתי כלא ללא זכות לקבל מבקרים.

- **מי היה נעצר ומתי?**

תשובה: בתקופת משטרו של קבילה. הם נחשבו כעוינים כלפי הממשלה.

- **האם אלה נחקרו על ידי הארגון ומה הייתה התוצאה?**

תשובה: חלקם נחקרו כשעוד היה לנו מימון ומשאבי אנוש לעבודה על תיקים. הצלחנו לשחרר כמה אנשים מבתי כלא.

- **האם ישנם ארגונים אחרים המנטרים את החוזרים?**

כן, Vois sans voix, תנועות נוער אחרות: LUCHA, FILIMBI, ארגונים בינלאומיים

- **האם יש באירופה בכלל ובבריטניה בפרט קונגולזים שיכולה להיות לשלטונות הרפובליקה הדמוקרטית עניין בהם?**

תשובה: כן, במשטרו של קבילה הם התעניינו בקבוצות של "*combattants*"

- **מהן הראיות התומכות בכך?**

מקרים נחקרו עם מחלקות הגירה בצרפת, בלגיה, ספרד, יפן ... יכול להיות שיש להם הוכחות.

7. תגובה לשאלות משרד הפנים ומשרד החוץ מאת הארגון הבינלאומי להגירה (IOM), קינשאסה, ב -7 באוגוסט 2019:

- **האם IOM מודע לחוזרים שעומדים בפני בעיות בעת ההגעה?**

תשובה: אחד שחזר מבלגיה נלקח לראיון נוסף לאחר שהגיע לשדה התעופה. Laisser-Passer שלו הזכיר כי מעסיקו לשעבר היה עובד בשירות הביון של רד"ק (ANR).

- **האם אלה נחקרו על ידי ה- IOM או ארגון אחר, ומה הייתה התוצאה?**

לא. לבקשת המהגר, IOM לא השתתפה בחקירה.

- **האם ה- IOM מודע לשינוי כלשהו ביחס הממשלה לשבים מאירופה מאז הבחירות בדצמבר 2018?**

תשובה: לא. הרשויות בקונגו ממשיכות לברך מהגרים חוזרים ולעודד את סיוע ההחזרה הכולל חבילת אינטגרציה מחדש.

8. ראיון טלפוני בין חבר צוות CPIT לבין המזכיר השני, השגרירות הבריטית-קינשאסה, שהתקיים ב -13 בספטמבר 2019.

- **האם יש מידע על קשיים לשבים עם ההגעה?**

מלבד התלונות שהתקבלו בדוח Unsafe Return 3 (מתוקן ושוחרר במאי 2019), ה-SSP (HM Consul/Second Secretary Political) לא היה מודע לבעיות העומדות בפני החוזרים על סמך המידע העומד לרשותו.

לא הייתה סיבה להאמין שחוזרים יוחזקו במעצר על ידי המשטרה, מעבר לכל אחד אחר.

9. קרן ביל קלינטו

- **באופן כללי, כיצד מטפלים בחוזרים מבריטניה עם ההגעה?**

תשובה: לפני הגעתם, עורכי דינם, משפחותיהם או כל אדם אחר נהגו להודיע לנו על הגעתם. כמה מהם נעצרו כשהגיעו לשדה התעופה, חלקם השתחררו ואחרים נשלחו לעתים קרובות ל- ANR לצורך זיהוי. היחס אינו אנושי מכיוון ש- DGM אינם מאכילים את אלו המעוכבים בתאיהם. מצב המעצר בתא גרוע מאוד. אם שמו של האדם מופיע ב'רשימת מבוקשים " הוא נעצר עם הגעתו. אנשים שנתפסים כ'מסוכנים', *combattants* נעצרים. כל מי שמגורש לרד"ק 'חשוד' ו ANR עוקב אחריו. כל מי שנוסע לבריטניה, כולל מהגרים קבועים (עסקים או תיירות) יעניין את שירות המודיעין (ANR).

- **האם אתה מודע לחזרות מאז שהפך פליקס טשיסקאדי לנשיא בינואר 2019 מבריטניה או ממקומות אחרים באירופה?**

לא, עדיין לא נודע לנו על מקרה.

נספח 4

העתק מכתבו של מנהל יחידת ה-RSD מיום 28.2.2022

עמ' 42

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

מדינת ישראל
State of Israel

רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة

יום שני כ״ז אדר א תשפ״ב

28 פברואר 2022

לכבוד

תומר מוסקוביץ, מנכ״ל רשות האוכלוסין וההגירה

יוסי אדלשטיין, ר׳ מינהל אכיפה וזרים

א.נ.,

שלום רב,

<u>הנדון: המלצה בדבר ביטול מדיניות ההגנה הקולקטיבית החלה על נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (להלן: רד״ק)</u>

מצ״ב סקירה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני אודות מדינת רד״ק מחודש אוגוסט 2021.

בתיקוף של המידע אליו מפנה הסקירה בימים האחרונים, לא נמצאו דו״חות המעידים על שינוי לרעה במדינה. משכך המלצתנו היא כי לא קיימת מניעה לסיים את ההגנה הזמנית הנהוגה כלפי אוכלוסיית מבקשי המקלט מרד״ק וכפועל יוצא גם להרחיקם בחזרה למדינתם כאמור בכפוף לבחינה פרטנית של בקשת המקלט.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי לעת הזו המלצתנו הינה שאין להחזיר מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה לאזורים במזרח המדינה "kasi" "kivo" שם מתחוללת לחימה בין הצבא למליציות חמושות אלא לאיזורים אחרים בהם יוכלו לחיות בבטחה.

בכבוד רב,

חיים אפרים

מנהל יחידת RSD

העתק: עו״ד שונית שחר לשכה משפטית.

רח' ישראל זמורה 1 ("בית ארפל" - פארק התעשייה הצפוני), לוד 7129324
פקס: 02-6469170

1 Israel Zmora St. ("Beit Arpal"- Northern Industrial Zone) Lod 7129324
Fax: 02-6469170

יש לך רשות לקבל שירות
www.piba.gov.il

נספח 5

העתק מענה מיום 30.5.2022 של רשות האוכלוסין לבקשת חופש מידע

עמ' 44

מדינת ישראל
State of Israel

רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة

הממונה על העמדת מידע לציבור

כ"ט באייר תשפ"ב
30/05/2022
2022-00005447

לכבוד
עו"ד ענבר בראל
המוקד לפליטים ומהגרים

שלום רב

הנדון: נתונים על אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו השוהים בישראל
סימוכין: בקשת מידע מיום 7.4.2022

1. בישראל שוהים כ- 400 זרים מרד"ק לפי הפילוח: קטינים כ- 50, גברים כ- 220, נשים כ- 130.
2. בישראל שוהים 222 מבקשי מקלט שבקשתם תלויה ועומדת ו- 42 מבקשי מקלט שבקשתם נסגרה.
3. מתוך מבקשי המקלט שבקשתם תלויה ועומדת 33 מבקשים עברו ראיון לבחינת בקשתם.
4. מצ"ב סקירה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט מיום 15.8.2021 והמלצת מנהל היחידה

בברכה,

מלי דודיאן
ממונה חוק חופש המידע

על פי סעיף 7 (ו) לחוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 כנגד החלטה זו ניתן לעתור לבית המשפט לעיניינים מינהליים.

רח' מסילת ישרים 6, ירושלים 94584,
טל: 074-7083004 פקס: 02-9959000
Hofesh.Meida@piba.gov.il

נספח 6

העתק מכתב נציגות תל-אביב של נציבות האו"ם לפליטים מיום 12.4.2022 (באנגלית ובתרגום לעברית)

עמ' 46

6

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

12 April 2022

Notre/Our code: ISRTE | 2022 | 31

Dear Minister,

Subject: **Asylum-seekers from the Democratic Republic of Congo**

I am writing in connection with the recent decision to terminate the group protection accorded to asylum-seekers from the Democratic Republic of Congo (DRC) in 2003.

UNHCR appreciates Israel's demonstrated humanitarian commitment in meeting the protection needs of nationals of the DRC in the form of regularised status which allowed them to lawfully remain and work in the country without undergoing case-by-case determination of their refugee status. The granting of temporary protection to this group was indeed a pragmatic tool to respond to their urgent protection needs speedily given the procedural impracticability of individual refugee status determination in their particular situation at the time.

As I will explain in great detail below, UNHCR does not consider that there have been such fundamental changes in DRC as to warrant at this critical moment Israel's termination of group protection to some 200 Congolese asylum-seekers.

Ongoing conflict and displacement in DRC

As recently as 28 March 2022, UNHCR reported an influx of over 10,000 DRC refugees into Uganda and around 36,000 new internally displaced persons as a result of violent clashes in the Rutchuru area of DRC[1]. Earlier, the United Nations Secretary-General chronicled in his December 2021 report the volatile and unpredictable situation in the DRC, underscoring the serious insecurity prevailing in the provinces of Ituri, North Kivu, South Kivu and Maniema and Tanganyika, in particular[2].

Between September and October 2021, the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (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 Masisi, Beni and Rutshuru territories in North Kivu; Irumu, Djugu and Mambasa territories in Ituri; and Shabunda territory in South Kivu[3]. These provinces registered new waves of displacement owing to ongoing insecurity, which together with the epidemics and limited access to basic services have significantly worsened the humanitarian situation.

Ms. Ayelet Shaked, MK
Minister of Interior of the State of Israel

---

[1] https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/4/6246a9704/thousands-flee-uganda-following-clashes-dr-congo.html
[2] U.N. Secretary General Report, United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1 December 2021, paras.10-18.
[3] U.N. Secretary General Report, United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1 December 2021, para.19. See also Asylum Research Center, Democratic Republic of the Congo (DRC) – The situation in North Kivu, South Kivu and Ituri – Update, 26 July 2021 (COI between 6th August 2019 and 30th June 2021).

In November 2021, fighting in eastern DRC forced another 11,000 people to flee to Uganda[4]. UNHCR and its partners recorded more than 1,200 civilian deaths and 1,100 rapes in 2021 in the two most affected provinces of North Kivu and Ituri. UNHCR also recorded 25,000 human rights abuses in DRC in 2021. More than a million Congolese were internally displaced in the east of the country in 2021[5], bringing the total number of internally displaced persons in the country to over 5.7 million, of whom 51 per cent were women. The figure represents the greatest number of internally displaced persons on the African continent.[6]

While there were some refugee returns to DRC in recent years, including the return in December 2021 of around 5,000 from Zambia, the prevailing humanitarian conditions in DRC remain that of a severe crisis of displacement and grave human rights violations. It should also be noted that the DRC itself is hosting over 500,000 refugees from the Central African Republic, Rwanda, South Sudan and other countries. This places a heavy burden on the local populations and often leads to conflict over limited resources.

The granting and termination of temporary protection

UNHCR considers temporary protection as an appropriate national response to situations where individual status determination is not immediately practicable and where the use of temporary protection was considered the second-best option to facilitate admission to and stay in the territory of the destination country. It is normally used in situations of sudden, large-scale movement of asylum-seekers.

While the approriateness of Israel's recourse to temporary protection arrangements in the case of small numbers of asylum-seekers from the DRC or other groups may be debatable, UNHCR in Israel, at the time, viewed the use of temporary protection as a practical measure given that Israel did not have national refugee status determination procedures in place at the time.

The fundamental principle underlying temporary protection remains that beneficiaries should enjoy protection for as long as they need it. Temporary protection, once granted, should only terminate when it is determined – on the basis of an objective assessment – that the situation causing the flight has ended, and return is reasonable and can be carried out in safety and dignity, or an individual's status has been transitioned to another status (for example, refugee status, permanent residency, naturalization, etc.)[7].

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 country has not changed so fundamentally as to permit the long-term, safe and dignified return of the individuals affected by the conflict, in full compliance with Article 33 (*non-refoulement*) of the 1951 Refugee Convention. Greater flexibility is needed in determining the appropriate solutions to people who have endured the effects of protracted conflict and displacement and for whom returning home may not be a viable solution.

In the event that temporary group protection for DRC nationals is prematurely terminated, the persons affected must be afforded unhindered access to the national refugee status determination

[4] UNHCR Press Briefing, Fighting in Eastern Democratic Republic of the Congo forces 11,000 to flee to Uganda, 9 November 2021.
[5] UNHCR Press Briefing, Millions need urgent humanitarian assistance in eastern DR Congo, 10 September 2021.
[6] U.N. Secretary General Report, United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1 December 2021, para.24.
[7] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, available at: https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html [accessed 10 April 2022]

procedures if they wish to claim continuing protection. Their protection needs should be fully and fairly assessed with necessary safeguards and due process. Furthermore, beneficiaries of temporary protection with specific needs (e.g. victims of torture, persons with disabilities, separated children, 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.

UNHCR's return advisory concerning DRC nationals

Since 2014, UNHCR has issued several global advisories urging States to provide protection to persons fleeing from the ongoing humanitarian crisis in the DRC, particularly in the conflict affected eastern states and adjacent areas. UNHCR's latest advisory published in 2019, which is still valid, concludes that many Conglese fleeing from conflict affected areas of DRC are likely to meet the definition of a refugee in the 1951 Refugee Convention[8].

UNHCR's advisory also urges States to refrain from returning DRC nationals originating from the conflict areas to other parts of the country, unless those individuals have a strong pre-existing link to the suggested area of rerturn. It is not advisable to return people to a situation of internal displacement, particularly in a country already overwhelmed with the internally displaced and facing a myriad of political, security, social and economic challenges.

Based on the foregoing considerations, it is UNHCR's view that terminating the temporary protection arrangements that DRC asylum-seekers have been enjoying and requiring them instead to apply individually for asylum if they have continuing protection needs may be an unwarranted diversion of resources. Even if they are denied refugee status following case-by-case adjudication of their asylum claims, UNHCR has advised against their return given the volatile and unpredictable situation in the country, particularly the most conflict-affected provinces of Ituri, North Kivu, South Kivu and adjacent areas. Therefore, for DRC nationals originating from conflict affected areas, maintaining their temporary protection status would be the appropriate approach.

It is in the spirit of the on-going, close cooperation between UNHCR and your Ministry that we have offered the foregoing observations and suggestions. I very much hope that they will be considered most favourably.

Yours sincerely,

UNITED NATIONS ★ REFUGEES ★ HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

Damtew Dessalegne
Representative

[8] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Position on Returns to North Kivu, South Kivu, Ituri and Adjacent Areas in the Democratic Republic of the Congo Affected by Ongoing Conflict and Violence – Update II*, September 2019, available at: https://www.refworld.org/docid/5d6d794a4.html [accessed 31 January 2022]

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

נציבות האו"ם לפליטים
ת.ד. 52594
6713208 תל אביב
ישראל

טל': +972-3-6376500
פקס: +972-3-5167800
דוא"ל: isrte@unhcr.org

14 אפריל 2022

הקוד שלנו: ISRTE | 2022| 31

הנוסח המוצע בזאת בעברית מובא לנוחות הקוראים בלבד ואינו מהווה נוסח מחייב;
הנוסח הרשמי והמחייב הנו הנוסח באנגלית

שרה נכבדה,

הנדון: **מבקשי מקלט מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו**

אני פונה בכתב בנוגע להחלטה החדשה לסיים את ההגנה הקבוצתית שניתנה למבקשי מקלט מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (DRC) בשנת 2003.

נציבות האו"ם לפליטים מעריכה את מחויבותה ההומניטרית המופגנת של ישראל לענות על צורכי ההגנה של אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו על ידי מתן מעמד מוסדר, שאיפשר להם להישאר ולעבוד כדין במדינה, מבלי לעבור בחינה פרטנית להכרעה במעמד הפליט של כל אחד ואחת מהם. מתן הגנה זמנית לקבוצה זו אכן היה כלי מעשי שאיפשר מענה מהיר לצורכי ההגנה הדחופים שלהם, בהתחשב בחוסר היעילות הפרוצדורלית של קביעת מעמד פליט פרטנית במצבם הספציפי באותה עת.

כפי שאסביר בפירוט נרחב בהמשך, נציבות האו"ם לפליטים אינה סבורה כי חלו שינויים כה מהותיים ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו המצדיקים ברגע קריטי זה את הפסקת ההגנה הקבוצתית שהעניקה ישראל ל- 200 מבקשי מקלט קונגולזיים בקירוב.

סכסוך מתמשך ועקירה ברפובליקה הדומקרטית של קונגו

ב-28 במרס 2022, דיווחה נציבות האו"ם לפליטים על זרם של יותר מ-10,000 פליטים מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו שהגיעו לאוגנדה וכ-36,000 עקורים חדשים, כתוצאה מעימותים אלימים באזור רוטצ'ורו שברפובליקה הדמוקרטית של קונגו[1]. מוקדם יותר, תיעד מזכ"ל האו"ם בדו"ח החודשי שלו מדצמבר 2021 את המצב ההפכפך והבלתי צפוי השורר ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, והדגיש את חוסר הביטחון החמור השורר במחוזות איטורי, צפון קיבו, דרום קיבו, ומניימה וטנגניקה, בפרט[2].

גב' איילת שקד, ח"כ
שרת הפנים של מדינת ישראל

[1] https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/4/6246a9704/thousands-flee-uganda-following-clashes-dr-congo.html
[2] U.N. Secretary General Report, United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1 December 2021, paras.10-18.

בין ספטמבר לאוקטובר 2021, משלחת ארגון האו"ם לבחינת מצב היציבות ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו (MONUSCO) תיעדה 1,024 הפרות זכויות אדם וניצול, בדומה לתקופת הדיווח שקמה לה. 93% מההפרות המתועדות בוצעו במחוזות שנפגעו מהסכסוך, ובמיוחד בשטחי מסיסי, בני ורוטשורו בצפון קיוו; באירומו, דג'וגו וממבסה בשטחי איטורי; ובשטח שבונדה אשר בדרום קיבו[3]. מחוזות אלה רשמו גלים חדשים של עקירה לאור חוסר הביטחון המתמשך, שיחדיו עם המגיפות והגישה המוגבלת לשירותים בסיסיים החמירו באופן משמעותי את המצב ההומניטרי.

בנובמבר 2021, הלחימה במזרחה של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו אילצה 11,000 בני אדם נוספים לברוח לאוגנדה[4]. נציבות האו"ם לפליטים ושותפיה תיעדו יותר מ-1,200 מקרי מוות של אזרחים ו-1,100 מקרי אונס בשנת 2021 בשני המחוזות המושפעים ביותר מן המצב, בצפון קיבו ובאיטורי. בנוסף, תיעדה נציבות האו"ם לפליטים 25,000 הפרות זכויות אדם ברחבי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו בשנת 2021. יותר ממיליון קונגולזים נעקרו מבתיהם במזרח המדינה בשנת 2021[5], נתון שהתווסף והגדיל את המספר הכולל של העקורים הפנימיים במדינה למעל 5.7 מיליון בני אדם, מתוכם 51% הן נשים. הנתון מייצג את המספר הגדול ביותר של עקורים פנימיים ביבשת אפריקה. 6

בעוד שבשנים האחרונות חזרו כמה פליטים לרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, כולל חזרתם של כ-5,000 מהם מזמביה בדצמבר 2021, התנאים ההומניטריים השוררים ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו נותרו ברמה של משבר חמור של עקירה והפרות חמורות של זכויות אדם. כמו כן, יש לציין כי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו עצמה מארחת יותר מ-500,000 פליטים מהרפובליקה המרכז אפריקאית, רואנדה, דרום סודאן ומדינות נוספות. הדבר מהווה נטל כבד על האוכלוסיות המקומיות ולעתים קרובות מוביל לעימות על משאבים מוגבלים.

הענקת הגנה זמנית והפסקתה

נציבות האו"ם לפליטים רואה בהגנה זמנית מענה לאומי הולם למצבים שבהם קביעת מעמד פרטנית אינה מעשית באופן מיידי ושבהם השימוש בהגנה זמנית נחשב לאפשרות השנייה בטיבה, המאפשרת הקלה על הכניסה לשטח מדינת היעד ועל השהייה בשטחה. הוא משמש בדרך כלל ככלי יעיל במצבים של תנועה פתאומית ורחבת היקף של מבקשי מקלט.

בעוד שניתן להעלות את שאלת הנאותות של השימוש שעושה ישראל בפנייתה להסדרי הגנה זמניים במקרה של מספר קטן של מבקשי מקלט מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו או קבוצות אחרות, בפועל, העובדה היא שהטיפול שניתן למוטבים כמעט זהה לזה שניתן בדרך כלל לאנשים שקיבלו מעמד פליט. נציבות האו"ם לפליטים ראתה אפוא בשימוש בהגנה זמנית אמצעי מעשי בהתחשב במגבלות שהיו אז במנגנון הלאומי החדש, באשר להליכי קביעת מעמד פליט שהוקמו באותה עת.

עיקרון הליבה שבבסיס ההגנה הזמנית נותר שהמוטבים צריכים ליהנות מהגנה כל עוד הם זקוקים לה. הגנה זמנית, לאחר שניתנה, צריכה להסתיים רק כאשר נקבע – על בסיס הערכה אובייקטיבית – כי המצב הגורם לבריחה הסתיים, והחזרה סבירה ויכולה להתבצע בבטחה ובכבוד, או שמעמדו של הפרט שודרג למעמד אחר (לדוגמה, מעמד פליט, תושבות קבע, התאזרחות, וכו')[7].

האינדיקטורים להערכת סבירות השיבה צריכים להיות מופנים ישירות לתנאים שהובילו לצורך בהגנה מלכתחילה, לגורמים לעקירה זו, למידה בה הגורמים לעקירה נפתרו, ולנכונותה ויכולתה של מדינת המוצא להעניק הגנה יעילה לאזרחיה.

[3] U.N. Secretary General Report, United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1 December 2021, para.19. See also Asylum Research Center, Democratic Republic of the Congo (DRC) – The situation in North Kivu, South Kivu and Ituri – Update, 26 July 2021 (COI between 6th August 2019 and 30th June 2021).

[4] UNHCR Press Briefing, Fighting in Eastern Democratic Republic of the Congo forces 11,000 to flee to Uganda, 9 November 2021.

[5] UNHCR Press Briefing, Millions need urgent humanitarian assistance in eastern DR Congo, 10 September 2021.

[6] U.N. Secretary General Report, United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1 December 2021, para.24.

[7] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, available at: https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html [accessed 10 April 2022]

בהסתמך על התנאים השוררים ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו כפי שתואר לעיל, נציבות האו"ם לפליטים סבורה כי המצב במדינה לא השתנה באופן כה מהותי כדי לאפשר את חזרתם ארוכת הטווח, הבטוחה והמכובדת של האנשים שנפגעו מהסכסוך, תוך עמידה מלאה בסעיף 33 (אי-*החזרה*) של האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951. דרושה גמישות רבה יותר בקביעת הפתרונות המתאימים לאנשים שסבלו מהשפעות של סכסוך ועקירה ממושכים ועבורם החזרה הביתה אינה יכולה להיות פתרון בר קיימא.

במקרה שההגנה הקבוצתית הזמנית על אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו תסתיים בטרם עת, יש להעניק לאנשים שנפגעו גישה חופשית ובלתי מוגבלת להליכי קביעת מעמד הפליטים הלאומיים אם ברצונם לבקש להמשיך את הגנתם. יש להעריך את צורכי ההגנה שלהם באופן מלא והוגן עם הבטוחות ואמצעי ההגנה הדרושים תוך מתן זכות משפטית להליך הוגן. יתר על כן, מוטבים של ההגנה הזמנית בעלי צרכים מיוחדים (למשל קורבנות עינויים, אנשים עם מוגבלויות, ילדים מופרדים וכו') עשויים להיות מורשים להישאר במדינה לאחר סיום ההגנה הזמנית בשל סיבות הומניטריות משכנעות שעלולות להפוך את חזרתם לבלתי אפשרית או לא מציאותית.

ייעוץ נציבות האו"ם לפליטים לעניין החזרה בנוגע לאזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו

מאז 2014 פרסמה נציבות האו"ם לפליטים מספר מסמכים ייעוץ גלובאליים הקוראים למדינות לספק הגנה לאנשים הנמלטים מהמשבר ההומניטרי המתמשך ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, במיוחד בסכסוך בין מחוזות במזרח לאזורים הסמוכים לו. מסמך הייעוץ האחרון של נציבות האו"ם לפליטים שפורסם ב-2019, שעדיין תקף, מסיק כי קונגלזים רבים הנמלטים מאזורים שנפגעו מהסכסוך ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו עשויים לענות על הגדרת פליט מאמנת הפליטים משנת 1951 [8].

מסמך הייעוץ של נציבות האו"ם לפליטים קורא גם למדינות להימנע מהחזרתם של אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו שמקורם באזורי הסכסוך לחלקים אחרים של המדינה, אלא אם כן לאנשים אלה יש קשר חזק קדום יותר לאזור החזרה המוצע. לא מומלץ להחזיר אנשים למצב של עקירה פנימית, במיוחד במדינה שכבר מוצפת בעקורים פנימיים ומתמודדת עם שלל אתגרים פוליטיים, ביטחוניים, חברתיים וכלכליים.

בהסתמך על השיקולים שנמנו, עמדת נציבות האו"ם לפליטים היא כי הפסקת הסדרי ההגנה הזמנית שמהם נהנים מבקשי המקלט מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ובמקומם, לדרוש מהם להגיש בקשה פרטנית למקלט מדיני במידה ויש להם צורכי הגנה מתמשכים, עשויה להיות הסחה לא מוצדקת של משאבים. גם אם נשללה בקשתם למעמד פליט בעקבות בחינה פרטנית, כל מקרה לגופו, של בקשות המקלט שלהם, נציבות האו"ם לפליטים המליצה זה מכבר שלא להחזירם לאור המצב ההפכפך והבלתי צפוי במדינה, במיוחד במחוזות המושפעים ביותר מהסכסוך: איטורי, צפון קיבו, דרום קיבו והאזורים הסמוכים. לכן, עבור אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו שמוצאם מאזורים שנפגעו מהסכסוך, שמירה על מעמד ההגנה הזמנית שניתן להם תהיה הגישה הנכונה.

ברוח שיתוף הפעולה המתמשך וההדוק בין נציבות האו"ם לפליטים למשרדך, אנו מציעים את האבחנות וההצעות שהועלו. אני מקווה מאוד שאלה יילקחו בחשבון ויישקלו באופן המיטיב ביותר.

שלך בכבוד רב,

דמטאו דסלנייה
נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל

[8] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Position on Returns to North Kivu, South Kivu, Ituri and Adjacent Areas in the Democratic Republic of the Congo Affected by Ongoing Conflict and Violence – Update II*, September 2019, available at: https://www.refworld.org/docid/5d6d794a4.html [accessed 31 January 2022]

נספח 7

העתק הסקירה המעודכנת של יחידת ה-RSD מיום 3.5.2022

עמ' 53

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

הדר אגמון אופין מרכזת מחקר

03/05/2022

הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו

המידע הבא סוקר את גישתן של מדינות שונות באשר להחזרה כפויה או מרצון של נתינים מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו השוהים בתפוצות. על פי המידע חזרה של נתיני רד״ק הגולים מתבצעת על ידי בלגיה, פינלנד, לוקסנבורג, מלטה, הולנד, נורבגיה, שוודיה, שוויץ, הממלכה המאוחדת. כן, משרד הפנים והנציבות העליונה לפליטים של האו״ם משתפים פעולה כדי לסייע לפליטים מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו לחזור לארצם מדרום אפריקה ומזמביה. **על פי נציבות האו״ם לפליטים, הפליטים חוזרים לבירה קינשאסה ולעיר לובומבשי (Lubumbashi) שבדרום מזרח המדינה, אזורים שלדברי הנציבות נחשבים בטוחים לחזרתם של פליטים.**

המידע הרלבנטי בלבד סוכם ממקורות המידע המובאים במסמך, ולשם קריאה מלאה ניתן להיכנס לקישורים למקורות המידע.

1. מידע כללי:

על פי סוכנות הביון האמריקאית (CIA)[1] הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ממוקמת במרכז אפריקה, צפונית מזרחית לאנגולה ומונה 26 מחוזות. עיר הבירה של הרפובליקה היא קינשאסה (Kinshasa) המונה 7,785,965 תושבים. הרפובליקה קיבלה את עצמאותה מבלגיה בשנת 1960 אך שנותיה הראשונות נפגעו מחוסר יציבות פוליטית וחברתית. אוכלוסייתה מונה 105,044,646 נפש, רובה נוצרית, וקיימות בה יותר מ-200 קבוצות אתניות אפריקאיות, מהן הרוב באנטו (Bantu). השפה הרשמית המדוברת בה הינה צרפתית. הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו היא רפובליקה סמי נשיאותית. מערכת המשפט האזרחית מבוססת בעיקר על המשפט הבלגי, אך גם על חוקים שבטיים ומנהגים.

ראש המדינה: הנשיא פליקס צ׳יסקדי (Felix Tshisekedi) מאז 24 בינואר 2019.

ראש הממשלה: ז׳אן מישל סאמה לוקונדה קיאנגה (Jean-Michel Sama Lukonde Kyenge), מאז 15 בפברואר 2021.

[1] The World Fact Book, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/congo-democratic-republic-of-the/

סגני ראש הממשלה: Jose Makila, Leonard She Okitundu, Henri Move Sankanyi , מאז פברואר 2018.

בחירות 2018: מועמד האופוזיציה פליקס צ'יסקדי (Felix Tshisekedi) הוכרז כזוכה בבחירות עם רוב של 38.6% מקולות ההצבעה, ובכך הביס את מרטין פיולו (Martin Fayulu) מקואליציית למוקה (Lamuka). על פי דו"ח של ארגון Freedom House משנת 2021[2], צ'יסקדי, מנהיג קואליציית Course for Change, הבטיח את הנשיאות באמצעות עסקה בדלתיים סגורות, שנועדה לשמר את ההשפעה הפוליטית בידי קבילה, ותחתיה גם כרת ברית עם מפלגת Common Front for Congo (FCC) שבהנהגת קבילה. היתה זו העברת הכוח הראשונה למועמד אופוזיציה ללא אלימות משמעותית או הפיכה מאז עצמאותה של הרפובליקה. הבחירות הבאות אמורות להתקיים בדצמבר 2023. על פי FreedomHouse[3] בדצמבר 2020, הכריז צ'יסקדי על פירוק הממשלה המשותפת שכללה את CACH ואת FCC של הנשיא לשעבר קבילה.

עוד על פי FreedomHouse[4] בפועל, מנהיגי האופוזיציה ותומכיה לעיתים קרובות נתונים תחת איומים ומגבלות תנועה על זכויות לקמפיין או כינוס אירועים ציבוריים. הצבא, כוחות הביטחון וקבוצות מורדים או מיליציות חמושות מתערבים בבחירות הפוליטיות של האזרחים, באמצעות דיכוי שיטתי ושימוש בכוח מופרז. השחיתות בממשלה, בכוחות הביטחון ובתעשיות חציבת מינרלים הינה נרחבת מאד ומאכלת בשירותי הציבור ובמאמצי הפיתוח. מינויים בעמדות בכירות בממשלה לרוב נקבעים על ידי נפוטיזם.

על פי Human Rights Watch[5], מצב זכויות האדם ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, תחת נשיאותו של פליקס צ'יסקדי, חווה אסקלציה בשנת 2020, לעומת ההישגים שהושגו במהלך שנתו הראשונה בתפקיד. רשויות המדינה פגעו במפגינים, עיתונאים ופוליטיקאים, תוך שהם משתמשים בתקנות חירום לאומי שהוטלו לאחרונה בשל מגפת COVID-19 כאצטלה לריסון הפגנות. קצינים בכירים בצבא, הידועים במעורבותם במקרים חמורים של הפרות זכויות אדם, או הנתונים תחת סנקציות בינלאומיות, קודמו ומונו לתפקידים, מה שפגע עוד יותר בסיכויי הרפורמה במנגנון הביטחון, שעדיין נשלט היטב תחת הנשיא לשעבר ג'וזף קבילה.

---

[2] Freedom House, Annual Report on Political rights and Civil Liberties in 2020, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2021.

[3]Freedom House, Annual Report on Political rights and Civil Liberties in 2020, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2021.

[4]Freedom House, Annual Report on Political rights and Civil Liberties in 2020, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2021.

[5] HRW- Human Rights Watch, World Report 2021- Democratic Republic of Congo, Available at: https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/democratic-republic-congo.

במזרח המדינה, קבוצות חמושות, ולעיתים כוחות הביטחון הממשלתיים, תקפו אזרחים, כשהם פוצעים והורגים רבים מהם. חלק מהאלימות הקשה ביותר התרחשה באיטורי, שם מיליציה אתנית בהנהגת לנדו (Lendu) הרגה מאות כפריים מקבוצת Hema וגירשה מאות אלפים מביתם. על פי Amnesty International[6] אלימות מינית כלפי נשים במסגרת קונפליקטים גברה. הרשויות המשיכו להגביל את חופש הביטוי והחופש התקשורתי. אנשי תקשורת ספגו איומים, הפחדות, הטרדות, אלימות, מעצרים שרירותיים ואף העמדה לדין, מצד הרשויות, אשר האשימו את העיתונאים בהפרת הסדר הציבורי והפרת אתיקה מקצועית. מגיני ופעילי זכויות אדם סבלו אף הם מאיומים על חייהם ומרדיפות מצד הרשויות.

על פי CIA[7] במזרח, המדינה ממשיכה לחוות אלימות שמופעלת על ידי יותר ממאה קבוצות חמושות הפעילות באזור, ביניהן הכוחות הדמוקרטים לשחרור רואנדה ומגוון מיליציות. משימת ארגון האו״ם לייצוב ברד״ק פועלת באזור מאז 1999 והינה משימת האו״ם הגדולה והיקרה ביותר לשמירה על שלום.[8]

בנוגע לחופש דת, על פי דו״ח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2019[9], החוקה קובעת את חופש הדת ואוסרת על אפליה על בסיס אמונה דתית. היחסים בין הממשלה לבין ארגונים דתיים השתפרו במידה ניכרת בשנת 2019, לאחר כניסתו של הנשיא פליקס צ׳יסקדי, כך על פי התקשורת ומנהיגי הדת.

מאת המשרד הפדרלי להגירה ופליטים בדיווח מיום 02/08/2021[10] לדברי ארגונים לא ממשלתיים שונים, האלימות המינית והמגדרית גדלה במדינה בשנים האחרונות. מעשי אלימות אלה מבוצעים על ידי גורמים ממלכתיים ולא מדינתיים כאחד ואינם מוגבלים למחוזות. היקף האלימות הזו זוכה לביקורת חוזרת ונשנית מצד גורמים לאומיים ובינלאומיים.

---

[6] Amnesty International, Democratic Republic of Congo 2020, Available at: https://www.amnesty.org/en/countries/africa/democratic-republic-of-the-congo/report-democratic-republic-of-the-congo/.

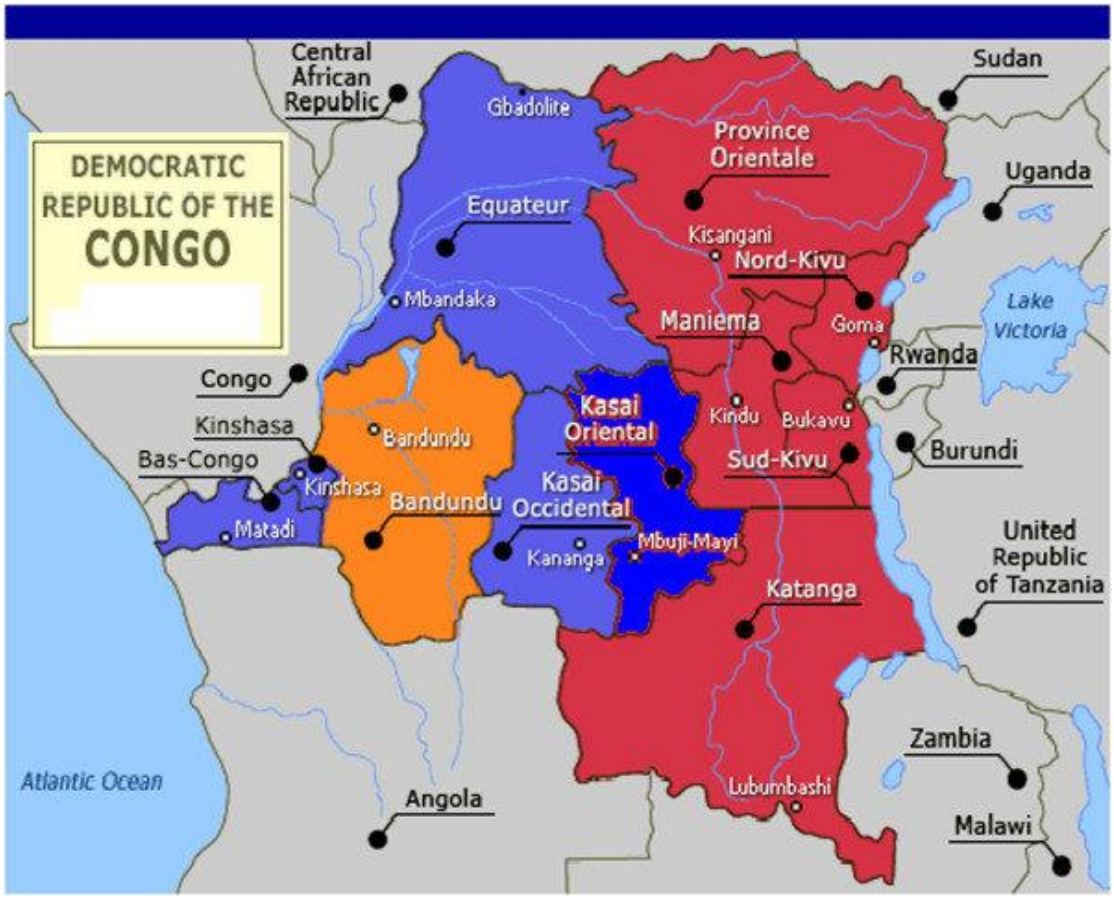
[7] The World Fact Book, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/congo-democratic-republic-of-the/.

[8] The World Fact Book, Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/congo-democratic-republic-of-the/.

[9] 2019 Report on International Religious Freedom: Democratic Republic of the Congo, Available at: https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/democratic-republic-of-the-congo/.

[10] Federal for Migration and Refugees. Briefing Notes Group 62 - Information Centre for Asylum and Migration. 02. August. 2021. Available at: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Behoerde/Informationszentrum/BriefingNotes/2021/briefingnotes-kw31-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

להלן מפת רד"ק[11], האזורים הצבועים בצבע אדום הינם אזורי קונפליקט:



[11] https://www.researchgate.net/figure/Map-of-the-Democratic-Republic-of-Congo-showing-11-provinces-Provinces-highlighted-in_fig1_264831613.

בהמשך הדברים מידע באשר לעמדותיהן של מדינות האחוד האירופי, ארצות הברית וקנדה באשר לחזרת נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו השובים בתפוצות, למדינתם.

2. על פי מידע באשר למדיניות החזרת נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו למדינת מוצאם מדו"ח הממלכה המאוחדת 2020[12] המדינות הבאות חשפו באופן פומבי כי הן מתחייבות להשיב נתינים מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו שבקשתם למקלט נדחתה, למדינתם: בלגיה, פינלנד, לוקסמבורג, מלטה, הולנד, נורבגיה, שבדיה, שוויץ, גרמניה וקנדה.

הארגון EASO (EASO- European Asylum Support Office) פרסם את "שאילתה 108" (14/06/2019[13]) בנוגע למדיניות חברות האיחוד האירופי להחזרת אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו למדינתם. הדו"ח הורכב ממידע שסופק מאת 21 מדינות חברות איחוד (כולל 7 מדינות חברות שהגיבו לשאילתה אך ביקשו שלא יחשפו את תגובותיהן). בהמשך הדברים תמצית המידע הרלבנטי:

- **מדינות שהשיבו נתיני רד"ק למדינתם**: בלגיה, פינלנד, לוקסנבורג, מלטה, הולנד, נורבגיה, שוודיה, שוויץ, הממלכה המאוחדת.

  מדינות שלא השיבו נתיני רד"ק למדינתם: קרואטיה, יוון, איסלנד.

- **עבור מדינות שמחזירות לרד"ק: להלן נתונים רלבנטיים לתקופת ההתייחסות יוני 2012- יוני 2019 באשר לחזרה בכפייה של מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה ובאשר לאנשים שבצעו פשעים ואינם מבקשי מקלט.**

מדינה	חזרה של מבקשי מקלט שבקשתם נדחה	חזרה של אנשים שבצעו פשעים
בלגיה	כן	כן
קרואטיה	לא	לא
קפריסין	לא	לא
פינלנד*	כן	כן
לוקסנבורג	כן	כן
מלטה	כן	כן
הולנד	כן	כן

[12]Home Office. Country Policy and Information Note Democratic Republic of Congo: Unsuccessful asylum seekers. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/857567/DRC_-_CPIN_-_UAS_-_v4_-_final.pdf.

[13] Query title: EASO Query (108) - Return of nationals of the Democratic Republic of Congo. Available at: https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_06_12_EASO_Q17_DRC_TREATMENT_RETURNEES.pdf.

נורבגיה	כן	כן
שוודיה	כן	כן
שוויץ	כן	כן
הממלכה המאוחדת	כן	כן

*בתקופה זו קיבלו הרשויות האיסלנדיות רק ארבע בקשות מאזרחי הרפובליקה הדמוקרטית. לאחד ניתנה הגנה, שניים לא המשיכו תהליך ובקשה אחת נמצאת בעיבוד. אין מדיניות ספציפית לגבי הרפובליקה הדמוקרטית במדינה זו.

- **כמה החזרות היו במהלך תקופת ההתייחסות יוני 2012-יוני 2019, חלוקה על פי עזיבה מרצון וחזרה כפויה.**

מדינה	חזרה מרצון	חזרה בכפייה
בלגיה	130	388
פינלנד*		22
לוקסנבורג	1	3
נורבגיה	19 (כולל אלו שלא בקשו מקלט)	43 מבקשי מקלט 13 שאינם מבקשי מקלט
שוודיה	9 מבקשי מקלט	13 מבקשי מקלט
שוויץ	23	54
הממלכה המאוחדת	16 מבקשי מקלט 18 לא מבקשי מקלט	63 מבקשי מקלט 35 לא מבקשי מקלט

3. מתוך דו״ח הממלכה המאוחדת[14], שגרירות בריטניה בקינשאסה מטעם משרד הפנים יצרה קשר עם מספר גורמים ברד״ק. הגורמים נשאלו כיצד מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה ו/או עבריינים לאומיים זרים (FNO) שחזרו לרד״ק מטופלים בשדה התעופה נ׳גי׳לי ובידי הממשלה עם ההגעה ולאחריה, כולל האם קיימות עדויות למעצר ויחס שלילי כלפי השבים. שגרירות גרמניה, סוכנות שירותי הגבול הקנדית, שגרירות הולנד ו UNJHRO (UN Joint Human Rights Office) סיפקו תשובות מהותיות לשאילתה:

[14] Home Office. Country Policy and Information Note Democratic Republic of Congo: Unsuccessful asylum seekers. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/857567/DRC_-_CPIN_-_UAS_-_v4_-_final.pdf

- **האם הממשלה מחזירה מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה ו/או עבריינים לאומיים זרים לרד"ק?**

גרמניה: כן

קנדה: כן

הולנד: כן

- **אם כן, האם החזרה היא מרצון ו/או בכפייה?**

גרמניה – מרצון ובכפייה, עם בעיות מעשיות בנוגע להחזרה בכפייה (למשל לא קיימים תחליפי דרכון)

קנדה: החזרה גם מרצון וגם בכפייה.

הולנד: החזרה גם מרצון וגם בכפייה.

- **כמה הוחזרו לרד"ק?**

גרמניה – חזרו מרצון: 9 אנשים בשנה שעברה, השנה (2019) עד כה אף אחד.
בכפייה: שני אנשים בשנה שעברה (2018).

קנדה: בין השנים 2014 ל-2018, קנדה החזירה 46 אזרחי רד"ק שבצעו פשעים למדינתם. מאז יוני 2018, אף אחד לא הוחזר משום קשיים בהשגת מסמכי נסיעה מרשויות הרפובליקה הדמוקרטית. קנדה מחזירה רק נתינים שבצעו פשעים שכן השעיה זמנית של ההרחקות מתקיימת עבור הרפובליקה הדמוקרטית.

הולנד: 2017 חזרה מרצון מרצון <5
חזרה בכפייה: 0.
2018: חזרה מרצון: 0
חזרה בכפייה: <5

- **באמצעות אילו מסמכים עוזבים החוזרים?**

גרמניה - דרכון / תחליפי דרכון / תעודת חירום.

קנדה: Laissez-passer מונפק על ידי השגרירות.

הולנד: דרכון תקף או מסמכי חירום שהונפקו על ידי שגרירות הרפובליקה הדמוקרטית או רשויות ההגירה הקונגולזיות.

- **האם מיידעים את רשויות רד"ק על השיבה והסיבות לשיבה?**

גרמניה - כאשר החזרה מאורגנת באמצעות טיסה רגילה אין תקשורת עם רשויות ה-רד"ק, בטיסות שכר (צ'רטר) ישנה תקשורת מכיוון שיש קשר לאישור דיפלומטי.

קנדה: כן, אם זקוקים למסמך נסיעה ו/או אם אנו דורשים אשרות לעובדים שלנו.

הולנד: הולנד מודיעה לשגרירות הרפובליקה הדמוקרטית בבריסל או ליורלו (Eurlo) בקינשאסה, רק על מועד החזרה, לא על הסיבות לחזרה.

- **האם מישהו מהשגרירות, או מארגון אחר המקושר לשגרירות, נמצא בשדה התעופה כאשר החוזרים מגיעים?**

גרמניה - לא

קנדה: לא

הולנד: לא

- **האם ישנו מעקב אחרי החוזרים לאחר הגעתם?**

גרמניה – לא

קנדה: לא

הולנד: לא

- **האם ישנם קשיים עבור החוזרים, כולל מעצר והתעללות?**

גרמניה - לא (ראה תשובה קודמת)

קנדה: לא.

הולנד: לא

- **האם ידוע על ארגונים בינלאומיים או מקומיים שעוקבים אחר ההחזרים?**

גרמניה – לא

קנדה: לא

הולנד: לא

- **האם ישנו שינוי ביחס הממשלה לשבים מאירופה ו/או זכויות אדם בדרך כלל מאז הבחירות בדצמבר 2018?**

גרמניה: שום דבר מלבד התצפיות הכלליות.

קנדה: מאז יוני 2018, קנדה אינה מסוגלת להשיג מסמכי נסיעה עבור אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית. מאז הבחירות התקשורת קשה יותר ואין שיתוף פעולה מצד הרפובליקה הדמוקרטית להחזרת נתיניה.

הולנד: לא, למרות שהולנד חווה שינוי קל בהתנהגות השגרירות בנוגע לבקשות הזיהוי, שגרירות רד"ק קצת יותר נרתעת מהנפקת מסמך חירום.

3.1. שגרירות בריטניה בקינשאסה מטעם משרד הפנים (CPIT) יצרה קשר עם משרד זכויות האדם המשותף של האו"ם (UN Joint Human Rights Office) בקינשאסה ב -19 ביוני 2019.

- **האם UNJRO עוקב אחר החזרות של מבקשי מקלט שבקשתם נדחיתה (FAS) ו/או עבריינים לאומיים זרים (FNO) מאירופה, כולל בריטניה?**

תשובה: UNJHRO אינו עוקב באופן ספציפי אחר החזרות אך יחקור טענות על הפרות של זכויות החוזרים שהובאו לידיעתו. בין השנים 2011 ל -2012 נמסרו ל- UNJHRO

שלושה מקרים שבהם חוזרים לקינשאסה נלקחו ונעצרו על ידי שירותי הביון (ANR) עם הגעתם לשדה התעופה. מאז לא נודע ל- UNJHRO על מקרים דומים.

- **האם UNJRO בא במגע עם השבים מאירופה, כולל בריטניה, במהלך ביקורים בכלא או חקירות זכויות אדם אחרות?**

תשובה - בשנת 2018, במהלך פעילות ניטור בכלא מקאלה שבקינשאסה, פגש UNJHRO חוזר אחד במעצר קדם משפט בגין שוד. עם זאת, החוזרים שנפגשו עם UNJHRO בשנים 2011 ו -2012 הכריזו כי הם נעצרו עם הגעתם לשדה התעופה בשל דעה מנוגדת לממשלה, וכי הם מאוימים גם על ידי שירותי הביטחון.

- **האם UNJRO מודע לבעיות כלשהן בעת החזרה לרד"ק?**

תשובה - בנוסף למעצרים והאיומים שהוזכרו במקרים לעיל, על פי הדיווחים, אין צעדים ספציפיים להקל על שילובם של החוזרים.

- **האם הטענות הללו נחקרו על ידי האו"ם, או ארגון אחר, מה הייתה התוצאה ?**

תשובה - לא, הטענות הללו לא נחקרו על ידי האו"ם

- **האם UNJRO מודע לארגונים שעושים מעקב אחר חוזרים ?**

תשובה UNJHRO - פועלת בשיתוף פעולה עם מספר ארגונים לא ממשלתיים שדיווחו על מקרים שבהם חוזרים ממדינות אחרות היו קורבנות של הפרות זכויות אדם עם חזרתם לרד"ק.

- **האם יש קונגולזים באירופה באופן כללי ובבריטניה בפרט, ששלטונות הרפובליקה הדמוקרטית עשויים להביע בהם עניין?**

תשובה - הקונגולזים בתפוצות שעשויים לעניין את השלטונות בקונגו יכולים להיות מתנגדים פוליטיים, עיתונאים, פעילי זכויות אדם או כאלה שהיו עדים להפרות זכויות אדם.

- **מהן הראיות התומכות בכך?**

תשובה - אירועים רבים של תקיפות ואיומים מתועדים נגד עיתונאים, מגני זכויות אדם ושאר גורמי החברה האזרחית במדינה, כמו גם התעללות מתועדת במקרים מסוימים של מעצר בלתי חוקי .

- מי הודיע ל- UNJRO על שלושת המקרים הללו, מאיזו מדינה הם חזרו, האם הם מבקשי מקלט שבקשתם נדחיתה ו/או עבריינים לאומיים זרים (FNO)?

תשובה: המידע נמסר ל UNJHRO על ידי בני משפחותיהם. על פי הדיווחים, הם חזרו מאירלנד וצרפת. מתוך שלושת המקרים, רק אחד הוא מבקש מקלט שבקשתו נדחתה. למרבה הצער, ל- UNJHRO אין מידע נוסף על מקרים אלה.

- **שמכיוון שטענות אלה לא נחקרו על ידי האו"ם, ניתן להניח כי UNJRO אינו מסוגל לאשר או להכחיש האם המעצרים התרחשו?**

תשובה: זה נכון, UNJHRO לא חקר את הטענות ולכן אינו יכול לאשר את המעצרים והאיומים.

- **האם ניתן לציין אילו ארגונים דיווחו שחוזרים חוו הפרות זכויות אדם בחזרה או אחריה? והאם ניתן לספק פרטים כלשהם של הטענות הללו, כולל מידע, מספר המקרים, מהיכן הם חזרו, וכו'?**

תשובה: La Voix des sans voix (VS). ייתכן שיש להם מידע נוסף על הטיפול בחוזרים.

3.2. השאלות הבאות הופנו לארגון La Voix des sans voix, ארגון ללא מטרת רווח, אשר מבצע מעקב אחר השבים לרד"ק:

- **האם החוזרים לרד"ק חווים בעיות?**

תשובה: כן. הטרדות לא פורמליות של סוכני שירותי הגירה (DGM, RVA): הם מניחים שלחוזרים יש כסף וחפצים יקרי ערך.

מעצר והתעללות (בעיקר "*combattants*")[15]

- **האם יש קונגולזים באירופה באופן כללי ובבריטניה בפרט ששלטונות הרפובליקה הדמוקרטית מביעות בהם עניין?**
- **תשובה**: בזמן הממשלה הקודמת: "*combattants*", מבקשי מקלט פוליטיים, כוחות צבא לשעבר.

מאז המשטר החדש: כל מה שאנחנו יודעים הוא שהנשיא ביקש מכל אותם אנשים שחיים באופן לא חוקי בחו"ל לחזור.

[15] קבוצה של מתנגדי שלטון פעילים בתפוצות.

3.3. שגרירות בריטניה בקינשאסה מטעם משרד הפנים יצרה קשר עם מגזין Les Amis de Nelson Mandela pour le Defense des Droits Humains ביוני 2019 וקיבלה תגובה בכתב ב- 9 ביולי 2019. להלן השאלות והתגובות שמסרה AMDDH ביולי 2019.

- **האם הארגון עוקב אחר חזרה ההתנדבותית או הכפויה של אזרחי קונגו לתושבי לרד"ק מאירופה כולל בריטניה?**

תשובה: כן, אבל לא כמו בעבר כי שמנו לב שיש עצירה מאז השתלטות המשטר החדש.

- **האם הארגון מודע לקשיים עבור החוזרים?**

תשובה: כן, בעבר הם היו עצורים בחשאי בבתי כלא ללא זכות לקבל מבקרים.

- **מי היה נעצר ומתי?**

תשובה: בתקופת משטרו של קבילה. הם נחשבו כעוינים כלפי הממשלה.

- **האם אלה נחקרו על ידי הארגון ומה הייתה התוצאה?**

תשובה: חלקם נחקרו כשעוד היה לנו מימון ומשאבי אנוש לעבודה על תיקים. הצלחנו לשחרר כמה אנשים מבתי כלא.

- **האם ישנם ארגונים אחרים המנתרים את החוזרים?**

כן, Vois sans voix, תנועות נוער אחרות: LUCHA, FILIMBI, ארגונים בינלאומיים.

- **האם יש באירופה בכלל ובבריטניה בפרט קונגולזים שיכולה להיות לשלטונות הרפובליקה הדמוקרטית עניין בהם?**

תשובה: כן, במשטרו של קבילה הם התעניינו בקבוצות של "*combattants*"

- **מהן הראיות התומכות בכך?**

מקרים נחקרו עם מחלקות הגירה בצרפת, בלגיה, ספרד, יפן ... יכול להיות שיש להם הוכחות.

3.4. תגובה לשאלות משרד הפנים ומשרד החוץ מאת הארגון הבינלאומי להגירה (IOM), קינשאסה, ב -7 באוגוסט 2019:

- **האם IOM מודע לחוזרים שעומדים בפני בעיות בעת ההגעה?**

תשובה: אחד שחזר מבלגיה נלקח לראיון נוסף לאחר שהגיע לשדה התעופה. Laisser-Passer שלו הזכיר כי מעסיקו לשעבר היה עובד בשירות הביון של רד"ק (ANR).

- **האם אלה נחקרו על ידי ה- IOM או ארגון אחר, ומה הייתה התוצאה?**

לא. לבקשת המהגר, IOM לא השתתפה בחקירה.

- **האם ה- IOM מודע לשינוי כלשהו ביחס הממשלה לשבים מאירופה מאז הבחירות בדצמבר 2018?**

תשובה: לא. הרשויות בקונגו ממשיכות לברך מהגרים חוזרים ולעודד את סיוע ההחזרה הכולל חבילת אינטגרציה מחדש.

3.5. ראיון טלפוני בין חבר צוות CPIT לבין המזכיר השני, השגרירות הבריטית-קינשאסה, שהתקיים ב -13 בספטמבר 2019.

- **האם יש מידע על קשיים לשבים עם ההגעה?**

מלבד התלונות שהתקבלו בדוח Unsafe Return 3 (שוחרר במאי 2019), ה- SSP (HM Consul/Second Secretary Political) לא היה מודע לבעיות העומדות בפני החוזרים על סמך המידע העומד לרשותו.

לא הייתה סיבה להאמין שחוזרים יוחזקו במעצר על ידי המשטרה, מעבר לכל אחד אחר.

3.6. קרן ביל קלינטון.

- **באופן כללי, כיצד מטפלים בחוזרים מבריטניה עם ההגעה?**

תשובה: לפני הגעתם, עורכי דינם, משפחותיהם או כל אדם אחר נהגו להודיע לנו על הגעתם. כמה מהם נעצרו כשהגיעו לשדה התעופה, חלקם השתחררו ואחרים נשלחו לעתים קרובות ל- ANR לצורך זיהוי. היחס אינו אנושי מכיוון ש- DGM אינם מאכילים את אלו המעוכבים בתאיהם. מצב המעצר בתא גרוע מאוד. אם שמו של האדם מופיע ב'רשימת מבוקשים " הוא נעצר עם הגעתו. אנשים שנתפסים כ'מסוכנים', *combattants* נעצרים. כל מי שמגורש לרד"ק 'חשוד' ו ANR עוקב אחריו. כל מי שנוסע לבריטניה, כולל מהגרים קבועים (עסקים או תיירות) יעניין את שירות המודיעין (ANR).

- **האם אתה מודע לחזרות מאז שהפך פליקס טשיסקאדי לנשיא בינואר 2019 מבריטניה או ממקומות אחרים באירופה?**

לא, עדיין לא נודע לנו על מקרה.

4. מידע עדכני - סיוע נציבות האו"ם לפליטים בהחזרה של נתינים לרד"ק

משרד הפנים והנציבות העליונה לפליטים של האו"ם משתפים פעולה כדי לסייע ל-49 פליטים מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו לחזור לארצם מדרום אפריקה. שר הפנים של דרום אפריקה, ד"ר אהרון מוטסולדי, מברך על החזרה של 49 פליטים מהרפובליקה הדמוקרטית של

קונגו בשיתוף עם UNHCR, סוכנות האו"ם לפליטים. **זוהי פעימה ראשונה מתוך 400 פליטים שהביעו רצון לחזור ל- DRC.** ולנטין טפסובה, מנהל הלשכה האזורית של UNHCR בדרום אפריקה אמר: "אנו אסירי תודה לממשלת דרום אפריקה על נדיבותה במתן מקלט לאנשים שנמלטים מאלימות, רדיפות והפרות זכויות אדם ועל תמיכה בקבוצה זו של פליטים קונגולזיים לשוב לביתם בביטחון." **הפליטים חוזרים לבירה קינשאסה ולעיר לובומבשי (Lubumbashi) שבדרום מזרח המדינה, אזורים הנחשבים בטוחים לחזרתם של פליטים.** UNHCR מצפה להחזיר עד 400 פליטים מדרום אפריקה בשנת 2022, לעומת 275 בשנה שעברה. "אנו מאמינים שעם הזמן וסביבה נוחה שחייבים להיווצר על ידי כל בעלי העניין, המספרים הללו יגדלו באופן אקספוננציאלי", אמר השר מוטסועדי.[1]

על פי אתר האו"ם חלק מהאזורים במחוזות הוט-קטנגה (Haut-Katanga) וטנגניקה (Tanganyika) ראו התייצבות מתקדמת וביטחון גובר, המאפשרים חזרה הדרגתית של פליטים קונגולזים מזמביה. 298 פליטים הוחזרו מרצונם ממחוז לואפולה בזמביה לפווטו בהוט-קטנגה (Pweto in Haut-Katanga) שברד"ק בדצמבר 2021. החזרה צפויה להימשך ב-2022.[2]

לורה פדואן (Laura Padoan) מנציבות האו"ם לפליטים אמרה ביום 30/03/2022 כי החוזרים הגיעו לבירה קינשאסה ולעיר לובומבשי (Laura Padoan), בדרום מזרח DRC. פאדואן הדגישה כי האזורים הללו נחשבו בטוחים לחזרתם של פליטים[3].

[1] South African Government Let's grow South Africa together. Available at: https://www.gov.za/speeches/home-affairs-voluntary-repatriation-refugees-democratic-republic-congo-29-mar-2022-0000.

[2] The Democratic Republic of Congo Regional Refugee Response Plan (January - December 2022). Available at: **https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/democratic-republic-congo-regional-refugee-response-plan-january-3**. .

[3]400 Congolese refugees expected to leave SA through voluntary repatriation https://www.citizen.co.za/news/south-africa/3062029/congolese-refugees-leave-sa-30-march-2022/.

נספח 8

העתק עמדת משרד החוץ מיום 16.6.2022

עמ' 67

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
JERUSALEM

משרד החוץ
ירושלים

** מוגבל **

י״ז סיון תשפ״ב
16 יוני 2022

לכבוד,
מר יוסי אדלשטיין - ראש מנהל אכיפה וזרים
רשות האוכלוסין וההגירה

הנדון: הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו – הפסקת הגנה קבוצתית – עמדת משרד החוץ
סימוכין – 1138-2021

1. בהמשך לפנייתך שבסימוכין להלן התייחסותנו.

2. בפתח הדברים אציין כי הגם שמדינת ישראל והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו מקיימות יחסים דיפלומטים, **למדינת ישראל אין כיום שגרירות תושבת במדינה זו** (כפי שיורחב להלן). שגריר ישראל באנגולה מואמן לרפובליקה הדמוקרטית של קונגו.

3. עוד אציין כי התייחסותנו זו מתמקדת בשאלת היתכנות הרחקת מבקשי מקלט שמדינת מוצאם הינה הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו **ככול שבקשת המקלט שלהם נדחתה על בסיס פרטני**, כל זאת בשים לב לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 (להלן: *״אמנת הפליטים משנת 1951״*) ולפרוטוקול הנלווה משנת 1967 (להלן: *״הפרוטוקול הנלווה״*) שישראל צד להן, כמו גם יתר מחויבויותיה הבינלאומית של מדינת ישראל.

I. כללי

4. הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו נוסדה בשנת 1908 כקולוניה בלגית, והשיגה עצמאות בשנת 1960. בעקבות סכסוך פנימי במדינה שהוביל להתקוממות ולחילופי שלטון, שונה שם המדינה מזאיר ל-״הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו״ (להלן: *״רד״ק״*). רד״ק הנה מדינה במרכז אפריקה, המונה 83,301,100 תושבים בקירוב, ובירתה קינשאסה. המשטר במדינה הנו משטר סמי-נשיאותי. משנת 1997 ועד 2018, משך 21 שנים שלטה במדינה משפחה קבילה (KABILA), בתחילה האב Laurent Kabila ולאחר הרצחו, בנו Joseph Kabila. בסוף שנת 2018 נערכו הבחירות האחרונות ברד״ק. היו אלה הבחירות הדמוקרטיות הראשונות ברפובליקה והפעם הראשונה בה הועבר המשטר ללא אלימות. בבחירות אלה לראשונה פליקס טשיסקדי (Felix Tshisekedi) אשר נכנס לתפקידו כנשיא בתחילת 2019. במהלך 2020 החל טשיסיקדי מהלך שהושלם באפריל 2021 של היפרדות מכל אנשי מפלגתו של קבילה שלקחו חלק בשלטון, פיטורי כל השרים המזוהים עם קבילה ומפלגתו ודחיקת נאמניו מכל מוקדי הכוח הרשמיים תוך יצירת קואליציה חדשה עם מפלגות אופוזיציה אחרות .

שד׳ יצחק רבין 9, ת.ד 3013, ירושלים 91035 טל׳ 02-5303111
Shderot Yitzhak Rabin, P.O.Box 3013, Jerusalem, 91035 Tel: 972-2-5303111

5. רד"ק הנה צד לאמנת הפליטים משנת 1951 ולפרוטוקול הנלווה לאמנה.[1] כמו כן, רד"ק הנה אף צד לאמנת הפליטים של האיחוד האפריקאי משנת 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems) in Africa 1969) (להלן: ***"אמנת הפליטים של האיחוד האפריקאי משנת 1969"***).[2]

6. כמו כן, סעיף 33 לחוקת רד"ק משנת 2006 מכיר בזכות להגיש בקשה למקלט במדינה,[3] וכבר בשנת 2002 נחקק חוק הפליטים (Law no. 021/2002 "Portant statut des réfugiés en République Démocratique du Congo") בו עוגנה מערכת בקשות המקלט במדינה.[4]

7. יש לציין כי מדובר במדינה בעלת פוטנציאל כלכלי רב, הן בשל עושר משאביה הטבעיים והן בשל ההזדמנויות העסקיות הקיימות בה. ברם, על אף קיומו של עושר זה, נחשבת רד"ק לאחת המדינות העניות בעולם בין היתר בשל קשיי משילות ומה שדווח כשחיתות שלטונית בשנות שלטון משפחת קבילה.

II. <u>השלטון החדש ברד"ק:</u>

8. פליקס טשיסקדי, נשיא רד"ק מאז 2019 הוא נוצרי אדוק שזכה בבחירות תוך שהוא מבטיח שיקום המדינה, מלחמה בשחיתות, חלוקה הוגנת יותר של עושר משאבי הטבע והשבת הביטחון הכלכלי והתזונתי למדינה.

9. הממשל האמריקאי, הן בתקופת ממשל טראמפ וביתר שאת בתקופת ממשל ביידן, תומך בצורה חד משמעית במשטר החדש ותופס אותו כשינוי חיובי משמעותי ברד"ק. להערכת גורמי המקצוע ובהסתמך על מקורות המידע עולה כי האמריקאים תופסים את טשיסקדי כגורם חיובי הנלחם בשחיתות ופועל לשיפור זכויות האדם במדינה.

---

[1] States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, available at: http://www.unhcr.org/afr/3b73b0d63.pdf.

[2] Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Available at: http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html.

[3] Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO, p.1, available at: http://www.refworld.org/pdfid/5283481a4.pdf.

[4] République Démocratique du Congo: Loi No. 021/2002 du 2002 portant statut des réfugiés en République Démocratique du Congo, available at: http://www.refworld.org/docid/3f5363f22.html.

** מוגבל **

10. באוקטובר 2020 חתמה ארה"ב על מזכר שיתוף פעולה צבאי עם רד"ק לאחר לפחות 20 שנים בהם הוקפא שיתוף הפעולה הצבאי בין המדינות [5] ובמהלך 2021 ערכו בכירים בצבא ארה"ב ביקורים ברד"ק על מנת ליישם את ההסכם.

11. באפריל 2021 הוזמן טשיסקדי על ידי הנשיא ביידן להוביל פאנל בועידת הנשיא לאקלים . ועידת האקלים הייתה אירוע חשוב במיוחד במדיניות החוץ של הממשל החדש ומספר מצומצם יחסית של מנהיגים מרחבי העולם הוזמנו אליו.

12. בספטמבר 2021 נפגש הנשיא טשיסקדי עם מזכיר המדינה האמריקאי בלינקן בשולי עצרת האו"ם בניו יורק. טשיסקדי היה ראש המדינה האפריקאי היחיד שזכה לפגישה עם בלינקן בשולי העצרת[6].

13. בסוף אוקטובר 2021 נפגש טשיסקדי עם נשיא ארה"ב ביידן בשולי פסגת G20 ברומא אליה הוזמן טשיסקדי כאורח. טשיסקדי הוא אחד המנהיגים הבודדים מאפריקה שנפגשו עם הנשיא ביידן עד כה. הנשיא ביידן אף בירך את טשיסקדי על מאמציו לשיפור מצב זכויות האדם במדינתו:

> *"President Biden welcomed President Tshisekedi's efforts to promote transparency, tackle corruption and respect human rights in how the DRC manages its vast natural resources"*[7]

14. בדצמבר 2021 ערכה ארה"ב את ועידת Summit of Democracy אליה הוזמנו מנהיגי מדינות דמוקרטיות מרחבי העולם (110 מדינות). מתוך 54 מדינות יבשת אפריקה הוזמנו מנהיגי 17 מדינות בלבד. רד"ק הייתה ברשימה מצומצמת זו של דמוקרטיות אפריקאיות שהוזמנו לפסגה[8].

---

[5] https://www.state.gov/dipnote-u-s-department-of-state-official-blog/facilitating-security-cooperation-with-the-democratic-republic-of-the-congo/

[6] https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-democratic-republic-of-congo-president-tshisekedi/

[7] https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/30/readout-of-president-bidens-meeting-with-president-felix-tshisekedi-of-the-democratic-republic-of-the-congo/

[8] https://allafrica.com/view/group/main/main/id/00080437.html

III. יחסים עם מדינת ישראל:

15. רד"ק הינה מדינה ידידותית לישראל ואף הייתה הראשונה לחדש יחסים דיפלומטיים עמה בשנת 1982, זאת עת שמרבית מדינות היבשת ניתקו את יחסיהן הדיפלומטים עם ישראל במהלך מלחמת יום הכיפורים.

16. השגרירות הישראלית בקינשאסה נסגרה בשנת 2002 משיקולי תקציב ועל רקע התדרדרות המצב הביטחוני בשנים האחרונות של המלחמה הידועה כ"מלחמת קונגו השנייה" (1998-2003). מאז 2002 ועד 2020 סירבה רד"ק לקבל כתב האמנה של שגריר ישראלי שאינו יושב קבע בקינשאסה ועל כן נפח הפעילות בין שתי המדינות ירד והתמקד בסיוע הומניטרי נקודתי. כך לדוגמא בשנת 2010 שוגרו רופאים וסיוע רפואי לטיפול בפצועי מלחמה במזרח המדינה.

17. יצוין כי גם בשנים בהן לא היה שגריר מואמן לרד"ק תמכה רד"ק בישראל בפורומים בינלאומיים. באופן מסורתי רד"ק לא מצביעה נגד ישראל בהחלטות העולות בגופי האו"ם.

18. עם שינוי המשטר ברד"ק ההשתנה גם הגישה כלפי פעילות ושיתוף פעולה עם ישראל. בנובמבר 2020 הגיש השגריר הישראלי דאז באנגולה אורן רוזנבלט כתב האמנה לנשיא רד"ק. מאז הגשת האמנה נפתחו ערוצים שונים לשיתוף פעולה בין המדינות, בין היתר בספטמבר 2021 ביקרה סמנכ"לית אפריקה במשרד החוץ הישראלי ברד"ק.

19. באוקטובר 2021 ערך נשיא רד"ק טשיסקדי ביקור ממלכתי ראשון מאז שנות השישים, של נשיא קונגולזי בישראל. הנשיא הגיע בלווית משלחת גדולה שכללה את שר החוץ, שר ההגנה ושר התקשורת. במהלך הביקור פגש טשיסקדי את הנשיא הרצוג, ראש הממשלה בנט ושר החוץ לפיד וכן נחתם בין המדינות מזכר הבנות להתייעצויות מדיניות.

20. רד"ק כיהנה מאז פברואר 2021 (ועד פברואר 2022) כנשיאת האיחוד האפריקאי.

IV. המצב הנוכחי ברד"ק

21. בשנים 1997-2003 התרחשה ברד"ק מלחמת אזרחים אכזרית - "מלחמת קונגו השנייה" – בה נהרגו יותר מחמישה מיליון אנשים. לאחר המלחמה בשנות שלטונו של גיוזף קבילה נרשמה התייצבות במצב ברד"ק והצבא השיג שליטה אפקטיבית על רוב איזורי המדינה **מלבד המחוזות המזרחיים.** עם זאת תקופת שלטונו של קבילה אופיינה בדו"חות בינלאומיים שהעידו על שחיתות שלטונית והפרות זכויות אדם. בשנים האחרונות לכהונתו של קבילה נרשם שיפור

** מוגבל **

מסויים בהתנהלות השלטונית בעיקר בלחץ מערבי. כך מדיווחים של רד"ק למועצה לזכויות אדם עולה שהחל משנת 2009 יוסדו והוקמו במדינה מספר גופים חשובים כגון: בית המשפט החוקתי, נציבות השידור והתקשורת, ועדת הכלכלה והחברה, ועוד.[9] בנוסף, בדו"ח מחמ"ד מ2017 צויין כי הממשל ברד"ק משתף פעולה עם נציבות האו"ם לפליטים וארגונים הומניטריים אחרים במתן הגנה וסיוע לעקורים, פליטים, פליטים חוזרים, מבקשי מקלט, מחוסרי אזרחות ואנשים אחרים הזקוקים לסיוע מיוחד.[10]

22. מאז שינוי השלטון ברד"ק בשנת 2019 ניכר כי השלטון החדש מנסה לשפר את מצב זכויות האדם במדינה. מדובר בתהליך הדרגתי אך כבר ניכר שיפור בשטח. למשל, בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני אדם דורגה רד"ק בשנת 2017 ב-Tier 3, הדירוג הנמוך ביותר והרמה המדאיגה ביותר בהיבטים של סחר בבני אדם (בעיקר בהיבטים של סחר בנשים וגם סחר בילדים לצורך עבודה במכרות)[11]. בדו"ח לשנת 2020 (פורסם בשנת 2019) לאור שיפור בטיפול בסחר בבני אדם ירדה הועלתה רד"ק מדירוג 3 לדירוג Tier 2. דירוג זה נשמר גם בדו"ח 2021 (פורסם בשנת 2020), והדו"ח לשנת 2021 מעיד על השקעה ממשלתית ותוכניות ממשלתיות לשיפור המצב[12] וקובע כי:

> " The Government of the Republic of the Congo does not fully meet the minimum standards for the elimination of trafficking **but is making significant efforts to do so.** Despite the documented impact of the COVID-19 pandemic on the government's anti-trafficking capacity, **the government demonstrated overall increasing efforts compared to the previous reporting period; therefore the Republic of the Congo remained on Tier 2. These efforts included convicting traffickers for the first time since 2017 and providing shelter for eight victims, as well as assisting in their repatriation.**

[9] National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21* Democratic Republic of the Congo, available at: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/congo_democratic_republic/session_19_-_april_2014/a_hrc_wg.6_19_cod_1_e.pdf.
[10] U.S HUMAN RIGHTS REPORT, p. 28.
[11] https://www.state.gov/reports/2017-trafficking-in-persons-report/democratic-republic-of-the-congo/
[12] https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/democratic-republic-of-the-congo/

** מוגבל **

23. בדוח Investment climate statement 2021 של מחלקת המדינה האמריקאית צוין כי בינואר 2021 הפכה רד"ק לזכאית למעמד מועדף על פי חוק עידוד ההשקעות באפריקה האמריקאי וזאת כתוצאה מההתקדמות שנעשתה תחת משטר טשיסקדי בשיפור מצב זכויות האדם, לוחמה בשחיתות ושיפור חוקי העבודה[13].משיחות של נציגותינו בוושינגטון עולה כי יש שביעות רצון במחלקת המדינה מההתפתחויות החיוביות ברד"ק וכתוצאה מכך הוגבר באופן משמעותי, עד כדי הכפלה, הסיוע למדינה מחצי מיליארד ב 2017 לשיא של 964 מיליון דולר ב2020. רד"ק נמצאת, נכון ל 2021, במקום השלישי באפריקה מבחינת כמות הסיוע האמריקאי.

24. שיפור חל ברד"ק אף בכל הקשור לזכויות עיתונאים וחופש הביטוי. בדירוג של הארגון הבינלאומי עיתונאים ללא גבולות שפורסם באפריל 2022 שיפרה רד"ק משמעותית את דירוגה ממקום 149 בעולם (מתוך 180 מדינות ואזורים מדורגים) למקום 125 וזאת על רקע מדיניות המשטר החדש והרפורמות שהוא במערכות השונות במדינה[14].

25. **כל האמור לעיל, בנוגע להתפתחויות החיוביות ברד"ק ולהתייצבות המצב במדינה נכון לרוב שטחי רד"ק ואולם הדברים אינם נכונים לשטחים במחוזות ITURI, KIVU ו KASAI.**

26. במחוז KIVU ו- ITURI מתקיים מאז 2004 עימות צבאי בעצימות משתנה בין כוחות מורדים מקבוצות שונות בעלות אג'נדות שונות לבין צבא רד"ק. קבוצות הטרור באיזור זה, חלקן, מזוהות עם ISIS וחלקן מקורן באוגנדה ורואנדה מנהלות לחימה גלויה ובלתי פוסקת עם השלטונות ברד"ק שאינם מסוגלים להשתלט על האיזור. קבוצות הטרור מנהלות לחימה באופן הפוגע באוכלוסייה המקומית, שריפת כפרים ורצח מקומיים היא מחזה נפוץ. באזור זה אף שוהה כוח האו"ם הגדול ביותר מבחינה מספרית ביבשת הסופג גם הוא אבידות. בשנת 2021 נרצח השגריר האיטלקי ברד"ק במהלך ביקור באיזור זה כאשר שיירת האו"ם אליה הצטרף הותקפה על ידי אחד מארגוני הטרור. לצד דברים אלה חשוב לציין כי רד"ק היא המדינה השנייה בגודלה באפריקה וכי למרות שהאיזורים המוזכרים בסעיף זה הם אזורים גדולים פי כמה ממדינת ישראל, הרי שטחם יחסית לשטחה של רד"ק כולה אינו גדול, וחוסר המשילות והעימות הצבאי באיזורים אלה אינו גולש לחלקים אחרים של המדינה.

---

[13] https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/democratic-republic-of-the-congo/

[14] https://rsf.org/fr/pays/r%C3%A9publique-d%C3%A9mocratique-du-congo

** מוגבל **

27. גם לפי דו"ח זכויות האדם של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2021 רוב הפרות זכויות האדם במדינה מתרחשות במחוזות אלה[15].

28. יחד עם זאת ראוי להדגיש כי ברד"ק נותרו בעיות של זכויות אדם, ולפי דו"ח של ה-UNHCR משנת 2021 המצב הביטחוני-כלכלי ברד"ק נותר מורכב נכון לסוף שנת 2020, עם סכסוכים בין עדתיים מתמשכים ומתקפות חמושות בעיקר במחוזות המזרחיים של המדינה.[16] בנוסף, פרסום של ה-UNHCR מנובמבר 2021 הביע דאגה אודות המצב ברד"ק, כאשר נרשם מידע לפיו בשנה זו קבוצות חמושות במדינה ביצעו לפחות 2,359 הפרות של זכויות אדם במאסיסי ולוברו ודיווחים שונים מעידים על עלייה בהפרות של זכויות אדם בשנת 2021 לעומת שנת 2020.[17]

29. אין ספק שהמצב במדינה, למרות מגמת השיפור, אינו עולה כדי רמת זכויות האדם המובטחת במדינות מערביות לפי דו"ח זכויות האדם של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2020 (פורסם בשנת 2021), דווח על ידי ארגוני זכויות אדם לא ממשלתיים שונים (NGO) על מקרים של מוות בעקבות התעללות בבתי כלא ומעצר ואף ישנם דיווחים פרטניים של אזרחים שהותקפו על ידי הממשלה.[18] בנוסף, למרות שהחוקים במדינה אוסרים על מעצר שרירותי של אזרחים, ארגונים מקומיים דיווחו שמעצרים אלה ממשיכים להוות בעיה.[19]

30. כמו כן, לפי הדו"ח לא תמיד נשמרת העצמאות השיפוטים במדינה וארגון Freedom House אף ציין שמערכת המשפט נשלטת על ידי בני ברית של הנשיא.[20] בעוד שהממשלה טענה כי לא מוחזקים במדינה אסירים פוליטיים, ארגוני זכויות אדם ומשקיפים בינלאומיים דיווחו כי הממשלה מחזיקה במעצר אנשים על רקע דעותיהם הפוליטיות (דיווחים מסוימים העידו על 40 אסירים פוליטיים, ואחרים העידו על שחרורם של 12 אסירים).[21]

---

[15] https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/democratic-republic-of-the-congo/
[16] UNHCR Regional Refugee Response Plan for the Democratic Republic of Congo, January-December 2021, p. 6, available at: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/86008
[17] UNHCR Press Briefing Notes on Democratic Republic of Congo, 12 November 2021 https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27803&LangID=E
[18] US State Department Republic of Congo 2020 Human Rights report 2 עמ' , https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/10/CONGO-REP-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf
[19] שם, עמ' 3.
[20] שם, עמ' 8.
[21] שם, עמ' 9.

31. פקידי או"ם וממשל דיווחו כי כ-95% מתוך 160,000 עקורים אשר נמלטו ממחוז פול (Pool) בעקבות סכסוך שהתקיים שם בין השנים 2016-2017, שבו לבתיהם והשאר התיישבו בבטחה ברחבי המדינה. עקורים אחרים במדינה עקרו בעקבות שיטפונות, ומספרם עלה בשנים האחרונות בשל החמרה במצב השיטפונות במדינה.[22]

32. עוד לפי הדו"ח, למרות שאין חוק האוסר במפורש על יחסים חד מיניים בין בוגרים הסכמה, החוק מטיל מאסר של שלושה חודשים עד שנתיים וקנס על מי שמבצע "public outrage against decency" ואף מאסר של חצי שנה עד שלוש שנים למי ש- "Commits a shameless act or an act against nature with an individual of the same sex under the age of 21." עד כה אזרחים בקונגו לא הועמדו לדין בגין חוק זה, אך תועדו הטרדות של שוטרים את אוכלוסיית הלהט"ב במטרה לקבל שוחד בגין אי חוקיות של יחסים חד מיניים. ארגונים דיווחו על מקרי אלימות מעטים נגד אוכלוסיית הלהט"ב, וגם הם טופלו על ידי הרשויות.[23]

V. <u>סנקציות מועצת הביטחון</u>:

33. על פי אתר האינטרנט של מועצת הביטחון של האו"ם (מועבי"ט), על רד"ק מוטלים כיום מספר סוגים של סנקציות על ידי מועצת הביטחון:[24] אמברגו נשק, מגבלות תנועה והקפאת נכסים. באופן כללי, ביחס לסנקציה מסוג אמברגו הנשק, על המדינות לנקוט בכל הצעדים הנדרשים כדי למנוע את ההעברה או מכירה של נשק וחומרים נלווים, וכן הענקת סיוע, ייעוץ או הכשרות ביחס לפעילויות צבאיות לגורמים הלא-ממשלתיים וליחידים הפועלים בשטחה של רד"ק, אולם אמברגו הנשק אינו חל על גורמים ממשלתיים. לאמברגו נשק ישנם מספר חריגים, כולל חריגים הומניטריים.

בנוסף, על מדינות ליידע מראש את וועדת הסנקציות של מועצת הביטחון, על כל משלוח של נשק או חומרים נלווים לרד"ק או על כל סיוע, ייעוץ או הכשרה הקשורים בפעילויות צבאיות ברד"ק. חובת היידוע רלוונטית גם ביחס לפעולות כאמור שמוענקות לגורמים ממשלתיים. לגבי סנקציות מסוג מגבלות התנועה והקפאת הנכסים - הן חלות על יחידים וישויות שוועדת הסנקציות של מועצת הביטחון כללה ברשימת הסנקציות של האו"ם. נציין עוד כי על רד"ק קיימות סנקציות נוספות של מועצת הביטחון הקשורות במכס ותחבורה, הרלוונטיות לרד"ק ולמדינות האזור.

---

[22] שם, עמ' 13-14.
[23] שם, עמ' 23.
[24] https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533

** מוגבל **

34. נכון למועד כתיבת שורות אלו הסנקציות על רד"ק הוארכו לאחרונה בהחלטת מועצת הביטחון בסוף חודש יוני 2021 למשך שנה אחת והן בתוקף נכון לעת הזאת עד חודש יולי 2022[25] ככלל בשנים האחרונות הוארכו הסנקציות לפרק זמן של שנה אחת בהחלטה של מועצת הביטחון מידי שנה, לפעמים בשינויים מסוימים.

35. יוער בהקשר זה כי כאמור לעיל, הסנקציות של מועבי"ט מכוונות בעיקרן כלפי קבוצות ומליציות חמושות לא ממשלתיות אשר עיקר פעולתן באזורים מסוימים ברד"ק. משכך, הגם שסנקציות אינן תחומות לאזורים גאוגרפים מסוימים, ניתן להסיק כי הרציונל בהטלתן הינו פעילות המתרחשת על ידי אותן מליציות באזורים תחומים במדינה. **הסנקציות <u>אינן מטילות</u> מגבלות על מכירת נשק/הסכמים ביטחוניים עם הממשל ברד"ק, אך כן קובעות צורך ליידע בלבד את הועדה לאחר חתימת ההסכמים.**

VI. <u>עמדת ה-UNHCR באשר להשבת פליטים אשר מוצאם מרד"ק למדינתם</u>:

36. במסגרת עמדת נציבות האו"ם לפליטים משנת 2019, צוין כי המצב השורר בצפון ודרום קיוו (Kivu) ובאיטורי (Ituri) ובאזורים סמוכים להם ברד"ק נותר נזיל ולא יציב. לאור זאת ממשיכה **ומפצירה (*urges*) הנציבות במדינות שלא להרחיק בכפייה לרד"ק <u>נתינים שמוצאם באזורים שצוינו לעיל</u>, עד אשר מצב הביטחון וזכויות האדם ישתפר בהם באופן משמעותי**:[26]

> *"The security, rule of law and human rights situation in North Kivu, South Kivu and Ituri also challenges the feasibility of safe and dignified return for any person originating from these provinces and adjacent areas, whether or not the individual is found to be in need of international protection.* ***Against this background, UNHCR urges States not to forcibly return to the DRC persons originating from these areas until such time as the security and human rights situation in the affected areas has improved sufficiently to permit a safe and dignified return of those determined not to be in need of international protection."*** [הדגשות הוספו]

---

[25] https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533/resolutions

[26] UNHCR POSITION ON RETURNS TO NORTH KIVU, SOUTH KIVU, ITURI, AND ADJACENT AREAS IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO AFFECTED BY ONGOING CONFLICT AND VIOLENCE – UPDATE II, p. 10, available at:
. https://www.unhcr.org/il/wp-content/uploads/sites/6/2020/10/DRC-Position-on-Returns-Kivus-and-Ituri-September-2019.pdf

** מוגבל **

37. עוד יצוין כי לפי הנציבות **אין זה יהיה ראוי** (does not consider it appropriate) **כי מדינות תחזרנה נתינים שמקורם באזורים שצוינו לעיל גם לאזורים אחרים ברד"ק, על בסיס הסברה כי קיימת להם חלופת מגורים פנימית, אלא אם כן קיימים לנתינים אלו קשרים קרובים וחזקים באזורים אלו עוד טרם בקשתם למקלט** וכי יהיה בידיהם התיעוד והמסמכים המתאימים על מנת שיוכלו לנוע בחופשיות ברחבי המדינה ולהימנע מסכנה של מעצרים שרירותיים. עם זאת, מדגישה הנציבות כי על כל ניסיון להרחקה מסוג זה להיבחן במשנה זהירות, כאשר יש לקחת בחשבון את הנסיבות הייחודיות של כל מקרה ומקרה.[27]

38. יצוין כי במסגרת גיבוש מסמך זה אף נערכה פנייה מטעם משלחת ישראל למוסדות האו"ם בזינבה למטה נציבות האו"ם לפליטים, על מנת לבדוק האם עמדת הנציבות לשנת 2019 שהיא העמדה העדכנית ביותר המפורסמת במרשתת, הינה העמדה העדכנית של הנציבות. מטעם אנשי הקשר נמסר כי עמדה זו עודנה בתוקף גם כיום, והינה העדכנית ביותר.

VII. עמדת מדינות שונות בכל הנוגע להרחקה של נתינים אשר מוצאם מרד"ק למדינתם:

39. **בארצות הברית, נתיני רד"ק אינם חוסים תחת הסטטוס של Temporary Protected Status**, סטטוס אשר מקנה ארה"ב לנתיני מדינות מסוימות אשר לפיו נמנעת היא מהרחקתם למדינתם.[28] אזרחי 12 מדינות חוסים תחת הגדרה קבוצתית זו ורד"ק אינה אחת מהן. כך שלמעשה, ככלל, נעדרת מדיניות אי הרחקה של מבקשי מקלט מרד"ק למדינתם. על פי דו"ח רשמי של ה- U.S. Government Accountability Office בשנת 2017 גורשו 267 אזרחי רד"ק חזרה למדינתם, בשנת 2017, 40 אזרחים, בשנת 2018, 241 אזרחים[29].

40. **בריטניה:** מבדיקה שערכה נציגותנו בלונדון עלה כי בריטניה לא מספקת הגנה קבוצתית לאזרחי רד"ק ובוחנת כל מקרה לגופו. המסגרת המשפטית של הגנה קבוצתית קיימת בחקיקה הבריטית ואולם בבריטניה הגיעו למסקנה שהמצב ברד"ק לא מצדיק הגנה כזו כלפי מי שמוצאם מהמדינה[30]. דו"ח של משרד הפנים הבריטי Home office מינואר 2020, מאשר שעל

---

[27] Ibid, p. 10.
[28] Temporary Protected Status, U.S Citizenship and Immigration Service, available at: https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status
[29] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gao.gov%2Fassets%2Fgao-20-36.pdf&clen=9351107&chunk=true
[30] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fassets.publishing.service.gov.uk%2Fgovernment%2Fuploads%2Fsystem%2Fuploads%2Fattachment_data%2Ffile%2F857567%2FDRC_-_CPIN_-_UAS_-_v4_-_final.pdf&clen=1111313&chunk=true

** מוגבל **

פי מידע שהתקבל בנציגויות הבריטיות נכון ל 2019 המדינות הבאות מרחיקות אזרחים לרד"ק: בלגיה, לוקסמבורג, הולנד, פינלנד, נרווגיה, שוויץ [31].

41. **גרמניה:** מבדיקה שערכה נציגותנו בברלין עלה כי החוק הגרמני אינו מעניק הגנה קבוצתית לאזרחי רד"ק או לאזרחי כל מדינה אחרת, אלא מקרים אלה נבחנים על בסיס פרטני בשים לב לנסיבות העניין. עם זאת צוין כי בני השיח בגרמניה מסכימים עם הערכתנו באשר לשיפור המצב בקונגו בכל הקשור לרדיפה פוליטית.

42. **צרפת**: מבדיקה שערכה נציגותנו בפריז עלה כי אין בצרפת מכניזם של הגנה קבותית והבקשות השונות נבחנות באופן פרטני. באשר לרד"ק הערכתם כי המצב במדינה השתפר וכי מבקש מקלט מקינשאסה לא יקבל מקלט בצרפת. עם זאת לאור מצב באיזור KIVU מבקשי מקלט מאיזור זה ככול הנראה כן יזכו למקלט.

43. **קנדה**: מבין המדינות שנבדקו, קנדה היא המדינה היחידה אשר **נוקטת במדיניות "השהיית החזרה זמנית"** – Temporary suspension of removals (TSR) כלפי נתיני רד"ק נכון לשנת 2022. מדיניות זו מונעת החזרת נתינים למדינה/מקום בו התנאים הכלליים השוררים מציבים סכנה בפני האוכלוסייה האזרחית, כגון סכסוך מזויין או אסון סביבתי הגורם להפרעה זמנית בתנאי המחייה. יוער כי בקנדה כמו גם במדינות אחרות מדיניות זו נבחנת מעת לעת בשים לב למצב במדינות המוצא.

VIII. <u>בחינת מסוכנות ספציפיות לאוכלוסיית הקטינים ברד"ק</u>

44. מדו"חות שונים של UNICEF עולות מספר סכנות ספציפיות לאוכלוסיית הקטינים ברד"ק.

45. דיווחים של UNICEF מעידים על פגיעה קשה בקטינים באיזורי הסכסוך במזרח – KIVU ו-ITURI הכוללים עקורים קטינים רבים, אלימות נגד קטינים, חטיפת קטינים לשימוש כחיילים ילדים וטראומות קשות של ילדים ששרדו מעשי אלימות כנגד משפחתם[32].

---

[31] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fassets.publishing.service.gov.uk%2Fgovernment%2Fuploads%2Fsystem%2Fuploads%2Fattachment_data%2Ffile%2F857567%2FDRC_-_CPIN_-_UAS_-_v4_-_final.pdf&clen=1111313&chunk=true

[32] https://www.unicef.org/drcongo/en/press-release/unicef-executive-director-calls-political-resolution-end-violence

** מוגבל **

46. עבודת קטינים בתעשיית המכרות ברד"ק היא בעיה ממשית. קטינים מועסקים בעיקר במכרות קטנים שאינם תעשייתיים (Artisanal mining) ואינם שייכים לחברות כריה גדולות כאשר הכרייה נעשית בידיים ובכלים פרימיטיביים. הכרייה והחשיפה לחומרים הכימיים המשמשים לכרייה גורמים לנזקים בלתי הפיכים לבריאות הילדים[33]. ארגונים אזרחיים מעריכים כי ישנם 40,000 קטינים המועסקים בתעשיית הכרייה ברד"ק[34].מדו"ח של ארגון העבודה עולמי עולה כי החקיקה ברד"ק אוסרת עבודת ילדים והמנגנונים החוקיים מתנים רישיונות כריה בגיל מינימום לכורים המועסקים אך הממשל מתקשה לאכוף את הגבלות הגיל בעיקר לאור העובדה שהכרייה על ידי קטינים נעשית במכרות שאינם תעשייתיים.[35]

47. יצוין כי רוב איזורי הכרייה הקטנה/בלתי חוקית (Artisanal mining) נמצאים במזרח וצפון רד"ק על גבולות אוגנדה ורואנדה (איזורי KIVU ו- ITURI) בין היתר בשל העדר המשילות באיזור והשימוש של ארגוני הטרור השונים במכרות כמקור הכנסה[36] יחד עם זאת קיימים מכרות מסוג זה גם באזורי הצפון והדרום אם כי בכמות קטנה יותר.

48. יש לציין בצער כי תופעת עבודת ילדים בכלל ובתעשיית המכרות בפרט אינה ייחודית לרד"ק והיא נפוצה גם במדינות אחרות באפריקה ובאסיה, בהן בין היתר בורקינה פאסו, מאלי וגאנה[37].

IX. <u>סיכום</u>

49. בפתח הדברים נציין כי בכל הנוגע לנתינים שמוצאם מרד"ק, הרי שנקודת המוצא היא כי **על בקשתם למקלט להיבחן על בסיס פרטני** ולהישקל על פי הקריטריונים הקבועים באמנת הפליטים ולאור מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל.

50. בכל הנוגע לשאלת הצורך בהמשך ההגנה הקבוצתית על מבקשי מקלט המגיעים ממדינה זו, הרי שלאור המצב ברד"ק בשנים האחרונות, והשיפור החל במדינה עם עלייתו של הנשיא המכהן לשלטון בשנת 2019, כפי שפורט לעיל, כמו גם הפרקטיקה הנוהגת במדינות שונות כפי

---

[33] https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/congo-democratic-republic-drc

[34] https://www.wilsoncenter.org/blog-post/drc-mining-industry-child-labor-and-formalization-small-scale-mining

[35] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_720743.pdf

[36] https://ipisresearch.be/publication/interactive-map-artisanal-mining-exploitation-eastern-dr-congo-2018-update/

[37] https://www.hrw.org/report/2015/06/10/precious-metal-cheap-labor/child-labor-and-corporate-responsibility-ghanas

** מוגבל **

שפורטה בהתייחסותנו ואף בשים לב לעמדת נציבות האו"ם לפליטים, **איננו רואים מניעה להרחיק נתינים בגירים שמוצאם מרד"ק בחזרה למדינתם**, וזאת, כאמור, בכפוף לבחינה פרטנית של בקשות המקלט זאת על פי מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל, ובכפוף לחריגים כפי שיפורטו להלן.

51. בכל הנוגע לאוכלוסיית הקטינים, שכידוע הינה אוכלוסייה רגישה ופגיעה יותר בכלל ובשים לב לכל האמור לעיל בפרט, ומאחר ומדובר בהליך של הסרת הגנה קבוצתית שהוחלה על רד"ק לפרק זמן משמעותי של כעשרים שנה - אנו ממליצים כי המהלך בכל הנוגע להסרת ההגנה הקבוצתית יבוצע באופן הדרגתי, קרי כי בשלב ראשון תוסר ההגנה הקבוצתית בכל הנוגע לבגירים בלבד, אשר אינם בעלי משפחות הכוללות ילדים קטינים. בשלב מאוחר יותר ולאחר הפקת לקחים ביחס לצעד זה, נציע כי תיבחן בצוות משותף של משרדי הפנים והחוץ סוגיית הסרת ההגנה הקבוצתית גם ביחס לאוכלוסיית הקטינים (לרבות בני משפחתם הגרעינית) וזאת בהמשך למכתבו של שר החוץ לשרת הפנים מיום 12.5.2022.

52. בנוסף לנוכח המצב השורר בימים אלה באזורים ITURI, KIVU ו-KASAI, ואף בשים לב להמלצת נציבות האו"ם לפליטים בנוגע לכך **הרי שלגבי נתינים בגירים שמוצאם מאזורים אלו**, אנו ממליצים כי:

- בקשות המקלט שלהם תבחנה ביתר זהירות וכי נסיבות חייהם הפרטניות תבחנה בתשומת לב יתרה, וזאת במיוחד במידה ויש לבגירים אלה ילדים קטינים זאת לאור המאפיינים הספציפיים באזורים אלה ביחס לקטינים כפי שפורטו לעיל.
- כמו כן אף אם נדחתה בקשתם למקלט, הרחקתם לרד"ק תיבחן בזהירות ובקפידה ובכל מקרה, **לא יוחזרו מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה לאזורים KIVU, ITURI ו-KASAI ברד"ק.**

בברכה,

אברהם ניר
סמנכ"ל תיאום ותכנון מדיני

העתק:
גב' שרון בר לי – סמנכ"ל אפריקה במשרד החוץ
ד"ר טל בקר – יועמ"ש למשרד החוץ
עו"ד תומר מוסקוביץ' – מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד דניאל סולומון – יועמ"ש רשות האוכלוסין וההגירה
מר חיים אפרים – מנהל היחידה לטיפול במבקשי מקלט