

העותרים:

1. המוקד לפליטים ומהגרים, ע"ר 580333094
2. היא"ס ישראל, ח.פ 520017799
3. האגודה לזכויות האזרחי בישראל, ע"ר 580011567
4. א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, ע"ר 580474955
5. רופאים לזכויות אדם, ע"ר 580142214
6. המרכז לקידום פליטים אפריקאים, ע"ר 580420271

כולם ע"י ב"כ עוה"ד מיכל שוורץ (מ"ר 78570) ו/או ענבר בראל
ו/או סתיו פס-חי ו/או ד"ר איילת עוז
מהמוקד לפליטים ולמהגרים
וכן ע"י עו"ד מירב בן זאב ו/או עו"ד נמרוד אביגאל
מארגון היא"ס ישראל
כתובת להמצאת מסמכים:
רח' הצפירה 18, תל אביב
דוא"ל: micah@hotline.org.il
טל': 0524-846424; פקס: 03-6844812

- נ ג ד -

המשיבים:

1. שרת הפנים
2. רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים
3. משרד החוץ

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ירושלים
ת.ד. 49333, מיקוד: 9149301
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il
טל': 073-3920000; פקס: 02-6468053

עתירה מינהלית

מוגשת בזאת עתירה מינהלית בה מתבקש בית המשפט הנכבד:

- א. לבטל את החלטת המשיבה 1 שהודעה עליה פורסמה ביום 6.4.2022 להסיר ביום 6.5.2022 את ההגנה הקבוצתית בעניין אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (להלן: **קונגו**) השוהים בישראל; וכן להורות למשיבה 2 להמשיך ולהאריך את רישיונות הישיבה של אנשים שמוצאם מקונגו השוהים בישראל במסגרת ההגנה הקבוצתית הזמנית.
- ב. להורות למשיבה 1 לפרסם את החלטתה בדבר הסרת ההגנה הקבוצתית בעניין אזרחי קונגו בישראל; ולהורות למשיבות 1 ו-3 לפרסם באופן מיידי ובאופן מלא את התשתית

העובדתית עליה התבססה ההחלטה, לרבות חומרי הרקע המקצועיים והדוחות שנערכו עבורה – באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית עליה טרם הוצאתה לפועל.

בד בבד עם עתירה זו, מוגשת בקשה לצו ביניים וצו ארעי במעמד צד אחד, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להקפיא את כניסתה לתוקף של ההחלטה על הסרת ההגנה הקבוצתית מאזרחי קונגו, אשר עתידה להיכנס לתוקף ביום 6.5.2022, עד להכרעה בעתירה זו; ולהורות על המשך חידוש רישיונות הישיבה בהם מחזיקים אזרחי קונגו בישראל עד להכרעה בעתירה.

סמכות: לבית משפט נכבד זה סמכות עניינית לדון בעתירה על פי סעיף 15(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 ופרט 12(1) לתוספת הראשונה לחוק זה. לבית המשפט סמכות מקומית לדון בעתירה מכוח תקנה 2(א) לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000, משום שההחלטה הנתקפת בעתירה ניתנה על ידי שרת הפנים שמשרדה בירושלים.

אגרה: עם הגשת העתירה שולמה אגרה בסך 2014 ₪, בהתאם לפרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), תשנ"ז-2007.

המצאה: עם הגשת העתירה יומצאו למשיבים עותקים ממנה, על כל נספחיה.

הליך נוסף: אין הליך נוסף תלוי ועומד בעניינים הנוגעים לעתירה זו.

מבוא

עניינה של עתירה זו בהודעתה הקצרה של יחידת הדוברות באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה מיום 6.4.2022, לפיה שרת הפנים הודיעה כי "לאחר שבחנה את כלל המידע שהועבר לידיה, לרבות חומרי רקע מקצועיים" תוסר בתוך שלושים ימים ההגנה הקבוצתית הנהוגה מזה כעשרים שנה בעניין אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (להלן: **קונגו**). כלומר, על פי ההודעה, החל ביום 6.5.2022 אזרחי קונגו השוהים בישראל יעמדו בפני סכנת מעצר וגירוש. החלטת השרה עצמה, כמו גם התשתית העובדתית שעמדה בבסיסה, לא פורסמו ונותרו נסתרים מעיני הציבור ובפרט מעיניהם של אזרחי קונגו בישראל, על אף משמעותם הרת הגורל שיכולה ליצור סכנה אמיתית לחייהם וחירותם.

ההודעה באתר האינטרנט של המשיבה 2 מיום 6.4.2022 מצ"ב ומסומנת ע/1.

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

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

בחלוף שלוש שנים, לצערנו, המצב בקונגו רחוק מלהיות יציב. ההפך הוא הנכון – דיווחים רשמיים עדכניים מראים כי מצב זכויות האדם בקונגו חמור ביותר וכי קונגו רחוקה מלהיות מדינה בטוחה. דוחות רשמיים מלמדים כי בקונגו עדיין נפוצות פרקטיקות חמורות, בין היתר של הרג שרירותי ללא משפט, העלמות של אזרחים, עינויים וענישה אכזרית ובלתי אנושית, תנאי מאסר מסכני חיים, רדיפה של מתנגדים פוליטיים, פגיעה נרחבת ובלתי חוקית באזרחים, חטיפות, שימוש בילדים על ידי קבוצות חיילים חמושות, אלימות מינית ומבוססת מגדר כלפי נשים וילדים, סחר בבני אדם ועבדות ילדים.

זו גם עמדתה החד משמעית של נציבות האו"ם לפליטים, בעלת המומחיות להעריך את המצב העדכני במדינות המוצא של מבקשי מקלט. על פי חוות דעת של הנציבות מיום 1.2.2022, **בעוד שבשנים האחרונות היו מספר קטן של החזרות של פליטים לקונגו, התנאים ההומניטריים השוררים במדינה נותרו במצב של משבר חמור של עקירה והפרות חמורות של זכויות אדם. בהתבסס על התנאים הנוכחיים בקונגו, עמדת הנציבות היא שהמצב במדינה לא השתנה באופן מהותי כדי לאפשר החזרה ארוכת טווח, בטוחה ומכבדת של קונגולזים למדינת מוצאם, מבלי להפר את עיקרון אי-ההחזרה אליו מחוייבת המדינה.**

חוות דעת נציבות האו"ם לפליטים מיום 1.2.2022 מצ"ב ומסומנת ע/2

כל אלו מלמדים על חוסר הסבירות הקיצוני שבהחלטת שרת הפנים. להלן נראה כי הסרת ההגנה הקבוצתית, אשר התשתית העובדתית עליה היא מבוססת נותרה עלומה, עומדת בניגוד למידע העולה משלל מקורות בינלאומיים מהימנים, לפיהם המצב בקונגו מבחינה ביטחונית, פוליטית והומניטרית חמור מאוד, עד כדי סכנת חיים מיידית לתושבי אזורים נרחבים במדינה ואוכלוסיות שלמות בה. הרחקת אזרחי קונגו בנסיבות אלו עולה כדי הפרת עקרון אי-ההרחקה לו מחויבת המדינה. הדברים אמורים ביתר שאת לנוכח האופן שבו הוסרה ההגנה הקבוצתית – בחופזה, ללא כל התראה או דיון, ללא שפורסמה כדין ובחוסר שקיפות מוחלט – אופן המנוגד לכללים בסיסיים של מינהל תקין ולחובותיה של המדינה מכוח המשפט הבינלאומי. ממילא, הסרת ההגנה הקבוצתית אשר עמדה בתוקפה במשך עשרים שנים, בהתראה קצרה של 30 ימים בלבד, מבלי ליידע בכך את האוכלוסייה שהחלטה נוגעת אליה, מתעלמת כליל מצרכיהם של מי ששוהים בישראל כדין מזה שנים ארוכות, בנו את חייהם והקימו את משפחותיהם כאן ויוצרת פחד, חרדה ומצוקה ללא כל סיבה נראית לעין.

משכך נטען כי יש להורות על ביטולה של ההחלטה על הסרת ההגנה הקבוצתית, וזאת בשל חוסר סבירות קיצוני בקבלת ההחלטה, והיותה בלתי מידתית ומנוגדת לדיון הבין-לאומי המחייב את המדינה. כן נטען כי יש להורות על פרסום ההחלטה באופן מלא, לרבות התשתית העובדתית עליה היא נסמכת, באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית עליה.

העותרים

1. העותרים הם עמותות וארגוני זכויות אדם העוסקים בסיוע לפליטים, מבקשי מקלט ומהגרים הנמצאים בישראל ובקידום זכויותיהם.

2. העותר 1, **המוקד לפליטים ולמהגרים**, הוא עמותה ללא מטרות רווח שהוקמה בשנת 1998 כדי להגן על זכויות אדם של מהגרים ופליטים ולקדמן, ולמנוע סחר בבני-אדם בישראל. העמותה עוסקת במתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי, חינוך והסברה, בחקיקה ובקידום מדיניות הקשורים למבקשי מקלט, מהגרים וקורבנות סחר בישראל.
3. העותר 2, **היא"ס ישראל**, הוא השלוחה הישראלית של HIAS, ארגון יהודי בינלאומי הפועל מזה 140 שנה ברחבי העולם להגן על פליטים. היא"ס ישראל פועל מאז קום המדינה, מסייע לעולים, עובד עם רשויות המדינה ומפעיל תכנית לסיוע משפטי פרו-בזונו למבקשי מקלט. בתוך כך, הוא מעניק ליווי משפטי וייצוג פרטני שניתן ברובו ע"י מתנדבים, למבקשי מקלט המופנים אליו מארגונים שונים, בהם גופים מדינתיים ועמותות.
4. העותרת 3, **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, היא ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל, הפועל מאז הקמתו בשנת 1972 להגנה על זכויות אדם ולקידום, לרבות זכויותיהם של פליטים ומבקשי מקלט בישראל.
5. העותר 4, **א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל**, הוא ארגון שהוקם בשנת 2007 במטרה לסייע ולספק תמיכה לפליטים ומבקשי המקלט בישראל; וכן לפעול להעלאת המודעות הציבורית למצוקת הפליטים ולקידום זכויותיהם ומעמדם בפני רשויות המדינה.
6. העותרת 5, **רופאים לזכויות אדם**, פועלת למימושה של הזכות לבריאות באופן שוויוני לכלל הפרטים והאוכלוסיות הנמצאות תחת שליטת מדינת ישראל. העותרת 5 מפעילה מרפאה פתוחה המעניקה שירותים רפואיים למהגרי עבודה, פליטים ואחרים חסרי מעמד אזרחי.
7. העותר 6, **המרכז לקידום פליטים אפריקאים**, נוסד בשנת 2004 על ידי פליטים ואזרחים ישראלים כדי לסייע, לתמוך ולהעצים את הפליטים ומבקשי המקלט השוהים בישראל. בין היתר, כוללת עבודתו ייעוץ פרטני, סיוע הומניטרי, פיתוח קהילתי וקידום מדיניות.
8. בית המשפט העליון הכיר במעמדם המיוחד של עותרים ציבוריים בדיוק בהקשר של עתירות עקרוניות העוסקות במדיניות הרשויות בעניינין של אוכלוסיות מוחלשות וזרים בפרט. זאת בהינתן שאוכלוסיות אלו הן ככלל חסרות ממון, ידע וכלים לפנות לערכאות ביחס להחלטות פרטניות שהתקבלו בעניינן. בבג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים** (נבו 13.4.2012) בית המשפט העליון קבע כי:

"בנסיבות הענין יש מקום לדון בעתירה חרף העדר התייחסותה לעותרת ספציפית ולמערכת עובדות פרטנית [...] לעתירה ישנו נושא ונידון קונקרטי – הוא הוראות הנוהל – והיא אינה כללית ואינה תיאורטית על אף שהיא אינה נוגעת לאדם ספציפי[...] **תוצאתו של ההליך במישור העקרוני מקרינה על המקרים הפרטניים מביאה לחסכון ניכר במשאבים, ובזמן שיפוטי יקר שצריך היה להקדישו לדיון בעתירות הפרטניות.** מכלול נסיבות זה מצדיק דיון בעתירה במתכונתה האמורה [...] כבר נפסק, כי

עתירה העוסקת בעניין בעל אופי ציבורי רחב עשויה להידון במסגרת עתירה ציבורית באמצעות עותרים ציבוריים, גם בלא עותרים ספציפיים הנפגעים במישרין מהמעשה המנהלי [...] על אחת כמה וכמה כך הוא, משמדובר במקרה זה בנפגעות פוטנציאליות מהגרות עבודה, שמשאביהן מוגבלים ביותר, וניתן להניח שחסרים להן כלים של ידע, ממון והתמצאות, הנדרשים לצורך ייזום תביעה בענייניהן. טעם זה מהווה מענה לטענה הנטענת לפיה עתירה ציבורית לא תישמע בענין שיש בו נפגע פוטנציאלי מסוים אשר נמנע מלעבור ולבקש סעד" (פסק 15 לפסק הדין. ר' גם בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים (נבו 9.5.2018), פסקה 14 לפסק דינו של כב' הש' פוגלמן).

9. דברים אלו יפים לעתירה זו מקל וחומר, שכן היא עוסקת במדיניות שהוחלה ובוטלה באופן כללי וגורף, וברי כי תקיפת שינוי המדיניות צריך שתיעשה באותו האופן. זאת במיוחד נוכח העובדה שאצל כלל חברי הקהילה שהחלטה חלה לגביהם קיימת תשתית זהה – הסרת ההגנה הקבוצתית מאזרחי קונגו בישראל על בסיס מידע עלום, שמסקנותיה של שרת הפנים ממנו עומדות בניגוד מוחלט למידע הרב וחוות הדעת המפורסמים אודות קונגו. ניהול מאות הליכים זהים בעניין זה עלול להוביל לבזבוז משאבים רבים וזמן שיפוטי יקר. כן יש לזכור כי מדובר בקהילה של מבקשי מקלט שהממון אינו מצוי בכיסה, והיא נטולת ידע ונגישות לניהול הליכים משפטיים פרטניים.

10. בנוסף, ככל הידוע לעותרות, ההודעה על החלטת השרה פורסמה אך ורק בעברית באתר האינטרנט של המשיבה 2, מבלי שנקטה בכל פעולה להבאת החלטה גורלית זו לידיעת האוכלוסייה שהיא חלה לגביה, או לכל הפחות לתרגם אותה לשפתה. הייתה זו העותרת 1 שתירגמה את ההודעה לצרפתית ופעלה לתווך אותה לחברי הקהילה הקונגולזית בישראל, שלפתע נוכחו לדעת כי למרות שלא חל כל שינוי מהותי במדינתם ולמרות המצב המסוכן בה – בוטלה ההגנה הקבוצתית הזמנית שחלה עליהם מזה 20 שנים. לכן, עתירה זו מוגשת בשם של כל אזרחי קונגו השוהים בישראל תחת הגנה קבוצתית זמנית, שהחלטת המשיבה 1, אשר התקבלה באופן נמהר, בלתי סביר ובלתי מידתי, משפיעה עליהם באופן ישיר וצפויה להעמיד את חייהם, שלמות גופם וחירותם בסכנה.

המשיבים

11. המשיבה 1, **שרת הפנים**, היא הגורם המוסמך מכוח חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן גם: **החוק**) להעניק רישיונות ישיבה למי שאינו אזרחי ישראלי או עולה ונמצא בישראל (סעיף 1(ב) ו-2 לחוק). מכוח סמכות זו העניקו המשיבה וקודמיה בתפקיד במשך שנים ארוכות רישיונות ישיבה לאזרחי קונגו. בנוסף, המשיבה 1 היא הגורם שהחליט על סיומה של מדיניות ההגנה הקבוצתית הזמנית בעניינם של אזרחי קונגו.

12. המשיבה 2, **רשות האוכלוסין וההגירה** (להלן: **הרשות**), היא הרשות המוסמכת להפעיל את סמכויות שרת הפנים לפי חוק הכניסה לישראל, בכללן מימוש ההחלטה נושא עתירה זו – אי

חידוש רישיונות הישיבה, שימוש באמצעי אכיפה לרבות מעצר וכליאה, גירוש וכו'. באמצעות יחידת הטיפול במבקשי מקלט בה, הרשות גם אמונה על גיבוש חוות דעת מקצועיות אודות מדינות מוצא של מבקשי מקלט ומהגרים בישראל. בנוסף, הרשות היא שפרסמה את ההודעה על החלטת שרת הפנים הנתקפת בעתירה זו.

13. המשיב 3, **משרד החוץ**, עורך חוות דעת לעניין המצב המדיני במדינות שונות עליהן המשיבות 1 ו-2 מתבססות בהחלטותיהן (ר' למשל ע"מ 8101/15 **צגטה נ' שר הפנים** (נבו 28.8.2017)). כך, וכפי שיפורט, בפעם הקודמת שבה שר הפנים החליט בחופזה על הסרת ההגנה הקבוצתית מאזרחי קונגו, נטען כי הוא התבסס על חוות דעת של משרד החוץ (שמעולם לא פורסמה). גם ההחלטה על החזרת ההגנה הקבוצתית על אזרחי קונגו, לאחר הגשת העתירה כנגד ההחלטה על הסרתה, התקבלה על בסיס המלצת הגורמים המקצועיים במשרד החוץ. בהחלטה זו נמסר כי שר הפנים יקבל החלטה חדשה בדבר ההגנה הקבוצתית על אזרחי קונגו ככל שתתקבל עמדה מעודכנת מצד הגורמים המקצועיים באשר למצב בקונגו. על כן, עמדת משרד החוץ לעניין המצב בקונגו רלוונטית לבחינת סבירות ומידתיות ההחלטה הנתקפת בעתירה זו.

העובדות שביסוד העתירה

רקע: אזרחי קונגו בישראל

14. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בישראל שוהים כ-400 אזרחי קונגו.¹ אזרחים אלה נכנסו לישראל במהלך עשרים השנים האחרונות, החל מראשית שנות ה-2000, ורובם הגישו בקשות למקלט מדיני – תחילה באמצעות נציבות האו"ם לפליטים (להלן גם: **הנציבות**), והחל משנת 2009 באמצעות יחידת הטיפול במבקשי מקלט ברשות האוכלוסין. ככל הידוע לעותרות, רשות האוכלוסין מעולם לא הכריעה ברובן המוחלט של בקשות אלה, ועל פי נתוני הרשות, בישראל שוהים 225 מבקשי מקלט אזרחי קונגו הממתינים להכרעה בבקשותיהם.²

15. בשנת 2003, על בסיס עמדת נציבות האו"ם לפליטים, החליט שר הפנים להחיל על אזרחי קונגו השוהים בישראל הגנה קבוצתית זמנית, כך שהוענקו להם רישיונות ישיבה ועבודה מסוג ב/1 אשר חודשו מעת לעת (לפי סעיף 5(א) לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974).

16. במאמר מוסגר יצוין כי ככל הידוע לעותרות, החלטת שר הפנים ב-2003 לא פורסמה, אך ממסמכים שונים³ עולה כי היא התבססה על עמדת נציבות האו"ם לפליטים, וכי הוחלט בה כי ההגנה הקבוצתית הזמנית תחול עד שהנציבות תכריז על קונגו כמקום בטוח לחזור אליו (הדבר גם עולה מכתב ההגנה שאזרחי קונגו קיבלו בשנים עברו מנציבות האו"ם לפליטים, בו

¹ ר' מענה חלקי מהממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 25.4.2022, נספח ע/14 בהמשך.

² ה"ש 1 לעיל.

³ ר' **מרכז המחקר והמידע של הכנסת "הפליטים הליברלים בישראל"** (13.3.2007), עמ' 6 וה"ש 27. כן ר' ערר (בי"ד לעררים – חוק הכניסה לישראל ירושלים) 2963/19 **קונדה נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה** (מאגר החלטות בית הדין לעררים, 13.10.2021), פס' 15.

נכתב כי קיבלו אישור שהייה ועבודה בישראל עד שהאו"ם יכריז שמצב הבטחון בקונגו מאפשר חזרה לארץ זו).

דוגמה לכתב הגנה מנציבות האו"ם לפליטים למבקש מקלט אזרח קונגו (ללא פרטים מזהים) מיום 2.9.2009 מצ"ב ומסומנת ע/3

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

18. ככל הידוע לעותרות, חלק מאזרחי קונגו שהגיעו בראשית שנות ה-2000 הסדירו את מעמדם בישראל במסגרת החלטות הממשלה בעניין ילדי עובדים זרים משנת 2006⁴ ומשנת 2010⁵; וילדיהם של אזרחים אלה השתלבו לחלוטין בחברה הישראלית ועוברים מסלול חיים זהה לצעירים ישראלים אחרים בני גילם.

ההודעה הקודמת של שר הפנים על הסרת ההגנה הקבוצתית (2018)

19. ביום 7.10.2018, לאחר כ-15 שנים של מתן הגנה קבוצתית, פורסמה, ללא כל התראה מראש או סיבה נראית לעין, הודעה באתר האינטרנט של הרשות לפיה ההגנה הזמנית שהייתה נהוגה כלפי אזרחי קונגו מאז שנת 2003 מבוטלת; וכי על כל אזרחי קונגו לצאת את ישראל בתוך 90 ימים, וזאת "בהתאם לבדיקה שנעשתה עם משרד החוץ ממנה עלה שככלל אין מניעה להרחיק את נתיני הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו בחזרה למולדתם".

הודעת המשיבה 1 מיום 7.10.2018 מצ"ב ומסומנת ע/4

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

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

⁴ החלטת ממשלה 156 "הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי-חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל - תיקון החלטה" מיום 18.6.2006.

⁵ החלטת ממשלה 2183 "הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים שלא כחוק, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל" מיום 1.8.2010.

⁶ ר' למשל עת"מ (מינהליים מרכז) 16214-08-11 סומארו נ' משרד הפנים (נבו 29.04.2013).

22. על רקע אלו, ביום 6.11.2018 פנו העותרות 1-3 ו-5 בפנייה בהולה לשר הפנים ומנכ"ל רשות האוכלוסין דאז, מר אריה דרעי ופרופ' שלמה מור-יוסף. הפנייה סקרה בהרחבה מקורות מידע מהימנים ופומביים, אשר הצביעו על כך שהמצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי בקונגו היה קשה ובלתי יציב. משכך, טענו הפונות כי הודעתה הפתאומית של הרשות על ביטולה של מדיניות ההגנה הקבוצתית ללא כל עילה נראית לעין היא החלטה בלתי סבירה בעליל, הסותרת את מחויבותיה של הרשות הן לפי הדין המינהלי הישראלי, הן לפי כללי המשפט הבינלאומי.

פנייה בנושא הודעת הרשות על הפסקת ההגנה הקבוצתית הזמנית על אזרחי קונגו מיום 6.11.2018 מצ"ב ומסומנת ע/5

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

פנייה שנייה בנושא הודעת הרשות על הפסקת ההגנה הקבוצתית הזמנית על אזרחי קונגו מיום 15.11.2018 מצ"ב ומסומנת ע/6; פנייה שלישית בנושא הנ"ל מיום 24.12.2018 מצ"ב ומסומנת ע/7

24. ביום 26.12.2018 התקבלה תגובה לאקונית מטעם הרשות, בה סירבה לחשוף את השיקולים והמידע שעמדו בבסיס ההחלטה, ולא הסכימה לחזור בה מהחלטתה.

מכתב מאת יוסי אדלשטיין, ר' מינהל אכיפה וזרים, מיום 26.12.2018 מצ"ב ומסומן ע/8

25. משכך, ובשל החשש הכבד לשלומם, ביטחונם וחירותם של אזרחי קונגו בישראל, ביום 30.12.2018 [עתרו](#) העותרות בעתירה זו לבית המשפט הנכבד בבקשה לבטל את החלטת הרשות בדבר הסרת ההגנה הקבוצתית, להמשיך לחדש את אשרותיהם של אזרחי קונגו השוהים בישראל, ולחשוף את חוות הדעת עליהן הסתמכה הרשות בשעת קבלת ההחלטה על ידה. יחד עם העתירה הוגשה [בקשה דחופה למתן צו ביניים וצו ארעי במעמד צד אחד](#), שיורה על הקפאת הודעת הרשות על הסרת ההגנה הקבוצתית וכן על המשך חידוש רישיונות הישיבה מהסוג בהם מחזיקים אזרחי קונגו השוהים בישראל – עד להכרעה בעתירה (עת"מ 69543-12-18 המוקד לפליטים ולמהגרים ואח' נגד רשות האוכלוסין וההגירה (נבו 30.12.2018)).

26. **כבר ביום שלמחרת החליט בית המשפט הנכבד (כב' השופט עודד שחם) על מתן צו ארעי המורה על הקפאת הודעתה של רשות האוכלוסין, וזאת כדי "למנוע נזק חמור ובלתי הפיך" לאזרחי קונגו בישראל (החלטה מיום 31.12.2018).**

27. ביום 7.1.2019 הגישו המשיבים דשם (שהם גם המשיבים לעתירה זו) בקשה לדחיית מועד התגובה לצו הביניים. במסגרת זו, הודיעו המשיבים כי יאריכו את רישיונות הישיבה של אזרחי קונגו שהגישו בקשה למקלט מדיני בישראל – אך יסרבו להנפיק רישיונות לאלו השוהים בישראל מבלי שהגישו בקשות מקלט, וזאת על אף שיראו גם בהם כמי שמחזיקים רישיונות בתוקף. העותרות דשם (הן כאמור העותרות בעתירה זו), התנגדו נחרצות

לפרקטיקה, זו אשר לא רק מנוגדת לדין הישראלי, לפסיקה וגם להיגיון הבריא; אלא עלולה הייתה מבחינה מעשית לחשוף את השוהים לבעיות קשות מול מעסיקים, בנקים, משרדי ממשלה, מסגרות חינוך ועוד, ולגרום לנזק ממשי וקונקרטי.

בקשת המשיבות בעת"מ 69543-12-18 מיום 7.1.2019 בצירוף תגובת העותרות לבקשה מצ"ב ומסומנת ע/9

28. בהחלטה בבקשה לדחיית מועד התגובה לצו הביניים קבע בית המשפט הנכבד כי בשים לב לקשיים שהעלו העותרות במתווה שהוצע על ידי המשיבות – עד להכרעה בבקשה לצו הביניים יחודשו רישיונות הישיבה של אזרחי קונגו שלא הגישו בקשות מקלט ותוקף הרישיון שלהם יפוג ([החלטה מיום 9.1.2019](#)).

29. ביום 7.3.2019 הגישו המשיבים בעת"מ 69543-12-18 הודעה ובקשה למחיקת העתירה שהוגשה. המשיבים צירפו להודעה החלטה מאת שר הפנים דאז דרעי להשהות את החלטתו על הפסקת ההגנה הקבוצתית הזמנית, וזאת לפרק זמן שיאפשר לתמונת המצב להתבהר. בשל חשיבות הדברים, תובא החלטת השר דאז כלשונה:

"בחודש אוגוסט האחרון קיבלתי את המלצתו של ראש מינהל אכיפה וזרים, מר יוסי אדלשטיין, להביא לסיום ההגנה הקולקטיבית על נתיני רד"ק [7] וזאת בהתבסס על חוות דעת של משרד החוץ מיום 18.6.18.

לאור עדכונים שהתקבלו לאחרונה מטעם הגורמים המקצועיים במשרד החוץ, ובהסתמך על המלצתם המקצועית להשהות את החלטתי בכל הנוגע להפסקת ההגנה הקולקטיבית לנתיני רד"ק בשל התפתחויות שאירעו ברד"ק לאחרונה, וזאת לפרק זמן מספק שיאפשר לתמונת הדברים ברד"ק להתבהר, אני מורה על השהיית החלטתי בכל הנוגע להפסקת מדיניות ההגנה הקולקטיבית לנתיני רד"ק.

ככל שבעתיד, תתקבל עמדה מעודכנת מצד הגורמים המקצועיים באשר למצב הדברים ברד"ק, הדברים יובאו בפני שר הפנים לצורך קבלת החלטה חדשה" (ההדגשה הוספה).

הודעה מטעם המשיבים ובקשה למחיקת העתירה בעת"מ 69543-12-18 מיום 7.3.2019 מצ"ב ומסומנת ע/10; החלטת שר הפנים אריה דרעי מיום 21.2.2019 אשר צורפה להודעה ובקשה מצ"ב ומסומנת ע/11

30. בעקבות הודעה זו העתירה נמחקה בהסכמה ([פסק דין מיום 21.3.2019](#)).

31. מאז, ועד ימים אלו, המשיכו אזרחי קונגו בישראל לשהות במדינה תחת אותה הגנה קבוצתית זמנית השמורה להם. במהלך שלוש השנים שחלפו המשיכו אזרחי קונגו להתערות בישראל

⁷ הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו

ולבנות את חייהם כאן ; ללמוד, לעבוד, לחיות.

הודעת שרת הפנים אודות הסרת ההגנה הקבוצתית והפניה למשיבים

32. כאמור, ביום 6.4.2022 [פורסמה](#) לפתע הודעת דוברות של יחידת מינהל אכיפה וזרים באתר הרשות הנושאת את הכותרת "שרת הפנים, איילת שקד: תופסק מדיניות אי הרחקה גורפת של אזרחי קונגו השוהים בישראל" (נספח ע/1 לעיל). בתוכן ההודעה, נכתב:

"שרת הפנים, איילת שקד, הודיעה היום כי לאחר שבחנה את כלל המידע שהועבר לידיה, לרבות חומרי רקע מקצועיים, נראה כי המצב ברפובליקה הדמוקרטית השתפר ולא קיימת עוד הצדקה למדיניות אי הרחקה גורפת שהוחלה על אזרחי המדינה השוהים בישראל.

לאור האמור, החל מ-30 יום לאחר פרסום ההודעה, יחולו על אזרחי קונגו כלל דיני חוק הכניסה לישראל ומי שעניינו תלוי ועומד ייבחן באופן פרטני בלבד בבקשות למקלט שהוגשו או שיוגשו".

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

34. לא זו אף זו – בעוד שבהודעת הרשות משנת 2018 ניתנה תקופת התארגנות בת 90 ימים (שגם היא הייתה קצרה ביותר) הפעם קיצצה השרה את תקופת ההתארגנות ל-30 ימים בלבד. תקופת זמן קצרה ובלתי מקובלת בעליל, שאינה מתחשבת בצרכיהם של מי ששהו בישראל כדין מזה שנים ארוכות, חלקם למעלה מעשרים שנה, בנו את חייהם והקימו את משפחותיהם כאן, ואשר הסרת ההגנה הקבוצתית בצורה שבה נעשתה, מיתרגמת להשלכות משמעותיות – יומיומיות ואופרטיביות על חייהם.

35. בנוסף, ההודעה של הרשות פורסמה רק בהודעת הדוברות שבאתר האינטרנט שלה, בעברית בלבד (ב-2018 ההודעה תורגמה גם לאנגלית ולצרפתית), וכלל לא הועברה או תווכה לאזרחים הקונגולזים השוהים בישראל ושהחלטה נוגעת להם. הייתה זו העותרת 1 שתירגמה לצרפתית ותיווכה את תוכן ההודעה לחלק משמעותי מקהילת הקונגולזים בישראל.

36. כבר ביום שלמחרת ההודעה, ביום 7.4.2022, פנתה העותרת 1 בשתי בקשות דחופות לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998. הבקשה הראשונה הוגשה לרשות האוכלוסין וההגירה, ובה התבקשו נתונים אודות אזרחי קונגו השוהים בישראל (מספרם, מספר מבקשי המקלט שמוצאם בקונגו הממתינים להכרעה בבקשתם, מבין אלה, מספר מבקשי המקלט שעברו ראיון מקלט ומספר מבקשי המקלט הקונגולזים שבקשתם למקלט מדיני נדחתה). בנוסף התבקשה הרשות בבקשה למסור את כל חומרי הרקע שעמדו בבסיס ההחלטה של שרת הפנים, לרבות חוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט ברשות (COI) אודות קונגו.

בקשה לפי חוק חופש המידע לרשות האוכלוסין וההגירה מיום 7.4.2022 מצ"ב ומסומנת 12/ע

37. בקשת חופש המידע השנייה הוגשה למשרד החוץ, ובה התבקשו חומרי הרקע המקצועיים שעמדו בבסיס החלטת שרת הפנים שנמסרו ו/או נערכו על ידי משרד החוץ; וכן חוות הדעת המקצועית (COI) שנערכה על ידי משרד החוץ אודות קונגו.

38. **בקשה לפי חוק חופש המידע למשרד החוץ מיום 7.4.2022 מצ"ב ומסומנת 13/ע שתי** הבקשות לא קיבלו מענה, למעט תשובה חלקית מהממונה על חוק חופש המידע ברשות, לפיה בישראל כ-400 קונגולזים; מתוכם 225 ממתנינים להכרעה בבקשות למקלט מדיני שהגישו. כאן נציין שבהתחשב בהחלטה שהתקבלה טרם בקשת חופש המידע, היה מצופה כי הנתונים ייאספו במלואם ויימצאו אצל המשיבים עוד קודם לכן וכי בקשת חופש המידע תיענה במלואה בתוך זמן קצר.

תשובה חלקית מהממונה על חוק חופש המידע ברשות מיום 25.4.2022 (בהתכתבות דוא"ל) מצ"ב ומסומנת 14/ע

39. למיטב ידיעת העותרות, גם פניות מטעם חברי כנסת למשיבה 1 בבקשות לקבלת מידע אודות החלטתה להסיר את ההגנה הקבוצתית מאזרחי קונגו לא קיבלו מענה. בהמשך להודעת הדוברות על החלטת השרה, פנתה אליה ח"כ אבתיסאם מראענה בשאלתה, בה ביקשה לדעת, בין היתר, אילו חומרי רקע מקצועיים עמדו בבסיס ההחלטה, וביקשה לקבלם. פנייה נוספת שהוגשה מטעם ארבעה חברי כנסת (ח"כ מוסי רז, מיכל רוזין, גבי לסקי ועלי סלאחה), התייחסה לעמדת נציבות האו"ם לפליטים המתנגדת להסרת ההגנה הקבוצתית (נספח 2/על), ולאורה ביקשה משרת הפנים לכל הפחות לחשוף לציבור את המידע עליו ביססה את החלטתה; וכן להשהות את הוצאתה של ההחלטה לפועל למספר חודשים, כדי להעניק לבני הקהילה הקונגולזית זמן הערכות סביר, וכדי להעניק זמן לבחינה מחודשת ומעמיקה של ההחלטה. כאמור, שתי פניות אלה ככל הידוע לא קיבלו כל מענה.

שאלתה ישירה מאת ח"כ אבתיסאם מראענה לשרת הפנים מצ"ב ומסומנת 15/ע; פניית ח"כים בנושא הסרת ההגנה הקבוצתית לשרת הפנים מצ"ב ומסומנת 16/ע.

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

41. לכן, ב-14.4.2022 פנו העותרות למשיבים, בבקשה לביטול החלטת שרת הפנים; ולפרסום מידי ומלא של התשתית העובדתית עליה התבססה החלטת השרה, לרבות חומרי הרקע

המקצועיים והדוחות שנערכו עבורה – באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית עליה טרם הוצאתה לפועל, וכי ביצוע ההחלטה יעוכב עד למסירת המידע ומתן אפשרות לביקורת ציבורית ושיפוטית עליה. בפניה נסקרו בהרחבה מקורות מידע מהימנים ופומביים, המצביעים על כך שהמצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי בקונגו מוסיף להיות קשה ובלתי יציב ואף מצוי במגמת החמרה, ומעמיד את השהיה בקונגו בפני סכנה ממשית לחייהם, לחירותם ולשלמות גופם. בנוסף, צורפה לפנייה חוות הדעת הפומבית והעדכנית של נציבות האו"ם לפליטים אודות המשבר ההומניטרי החמור בקונגו ועמדתה ביחס להחזרת פליטים ומבקשי מקלט למדינה זו, לפיה החזרה כאמור לא עולה בקנה אחד עם עיקרון אי-ההחזרה (נספח ע/2 לעיל). נוכח אלו, נטען בפנייה כי הודעתה הפתאומית של הרשות על החלטת השרה היא החלטה בלתי סבירה בעליל, הסותרת את מחויבויותיה של המדינה הן לפי הדין המינהלי הישראלי, והן לפי כללי המשפט הבינלאומי.

פניית העותרות למשיבים מיום 14.4.2022 מצ"ב ומסומנת ע/17.

42. פנייה זו לא קיבלה כל מענה או התייחסות.

43. החשש כי בתוך ימים ספורים, ביום שישי הקרוב, יימצאו האנשים שמוצאם מקונגו מאחורי סורג ובריה ובפני גירוש שיעמיד את חייהם, חירותם ושלמות גופם בסכנה, לא מותיר ברירה בידי העותרות, אלא לפנות לבית משפט נכבד זה בבקשה לסעד.

המצב העכשווי בקונגו

44. להלן נפרט את המצב העכשווי השורר ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, אשר מאופיין בקונפליקטים אלימים באיזורים נרחבים במדינה; רדיפה פוליטית ודיכוי של מתנגדי משטר ועיתונאים; תופעה רווחת של עינויים ושל ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה מצד הרשויות; היעדר עצמאות שיפוטית ושחיתות; אפליה מגדרית ואלימות נגד נשים; אפליה ופגיעה ממשית באוכלוסיות מוחלשות, לרבות ילדים; תופעה רחבת היקף של סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות, לרבות תופעה רווחת של עבדות ילדים; וסיכונים בריאותיים. תיאור עובדתי זה אינו שנוי במחלוקת ומתואר בצביר של דו"חות מדאיגים המגיעים ממגוון של מקורות אמינים ובלתי תלויים; ומעמיד בסימן שאלה את אותם "חומרי רקע מקצועיים" עלומים עליהם מסתמכות המשיבות 1 ו-3 בהחלטתן, ובעיקר את עיתוי ההחלטה לסיים את ההגנה הזמנית.

א. הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו – רקע היסטורי

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

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

47. לורן קאבילה, שטבע את שמה הנוכחי של קונגו, נרצח בשנת 2001, ובנו, ג'וזף קאבילה, תפס את השלטון במקומו בשנת 2002. ממשלת מעבר שהוקמה לאחר מכן הצליחה לערוך משאל עם בנוגע לחוקתה של קונגו. בחירות לאומיות ומחוזיות התקיימו במדינה בשנת 2006, והסכם שלום נחתם בשנת 2009 עם ארגון המורדים המרכזי – The National Congress for the Defense of the People (CNDP). עם זאת, השקט לא האריך ימים, ובשנת 2012 שבה והתפרצה מלחמת אזרחים במדינה, בהובלת ארגון CNDP וארגוני מורדים נוספים, שגרמה להפרות זכויות אדם נרחבות ולעקירתם של מאות אלפי אזרחים מבתיהם. במהלך השנים מאז עלייתם של לורן קאבילה ובנו ג'וזף קאבילה נהרגו מיליוני בני אדם בקונגו ובמדינות שכנות כתוצאה ממלחמות עקובות מדם והקמתן של קבוצות מורדים חמושות שצצו ברחבי המדינה.

48. בבחירות שנויות במחלוקת שנערכו בשנת 2011, נבחר קאבילה שנית כנשיא. בחירות שאמורות היו להיערך בשנת 2016 נדחו לשנת 2018, וגם עובדה זו הובילה למתיחות פוליטית רבה והתפרצויות אלימות בין תומכי קאבילה למתנגדיו.⁸ בהתפרצויות אלו נרצחו עשרות אזרחים שהפגינו נגד הנשיא קאבילה, כולל נשים וילדים שנורו על ידי כוחות הביטחון. כוחות הביטחון פעלו כמעט ללא הפרעה נגד המתנגדים לשלטון, ודוח נציב זכויות האדם של האו"ם תיעד הרג אזרחים והפרות חמורות של זכויות אדם עקב שימוש בכוח מופרז של כוחות הביטחון.⁹

ב. בחירות 2018

49. ב-30.12.2018, אחרי דחיות של למעלה משנתיים, נערכו בקונגו בחירות; ובינואר 2019 הוכרז שפליקס תשיסקידי (Tshisekedi), אשר זמן קצר לפני הבחירות פרש מאיחוד מפלגות האופוזיציה, נבחר כנשיא קונגו.

50. הבחירות של 2018 גררו ביקורת עקב היעדר שקיפות פרוצדורלית ושליטת הזכות לבחור מאוכלוסיות שלמות. משקיפים בינלאומיים מארה"ב, האיחוד האירופי והאו"ם לא הורשו לפקח על הבחירות. ועדת הבחירות הלאומית העצמאית (CENI) ביטלה את הבחירות בערים שלמות (Beni ו-Betembo במחוז צפון Kivu שבמזרח המדינה; ו-Yumbi שבמחוז מאי

⁸ [The World Fact book, Central Intelligence Agency, Democratic Republic of the Congo](#)

⁹ [DR Congo: UN report finds 47 protestors killed, freedom of assembly curtailed by use of force \(21.3.2018\)](#)

נדומבה, במערבה), בנימוקים של חששות בריאותיים שנוצרו בעקבות משבר האבולה, ועקב חוסר ביטחון. כתוצאה, נשללה מיותר ממיליון אזרחים זכות הבחירה.¹⁰

51. לצד בחירתו של תשיסקידי לנשיא, מפלגתו של הנשיא הקודם קאבילה עדיין החזיקה בשני שלישים ממושבי בתי המחוקקים וממשרדי הממשלה, ונותרה שולטת ברוב עמדות ההנהגה המחוזיות, בוועדת הבחירות, ברשות השופטת לרבות בית המשפט החוקתי ובכוחות ההגנה והביטחון של המדינה.¹¹ בדצמבר 2020, תשיסקידי הודיע על היפרדות מהקואליציה עם מפלגתו של קאבילה, ועל יצירת קואליציה חדשה.¹²

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

ג. המצב הנוכחי בקונגו

53. אוכלוסיית קונגו מונה 108,407,721 איש, כ-46% מהם בני 14 או פחות; ומורכבת מלמעלה מ-200 קבוצות אתניות.¹³

54. כפי שיפורט להלן, המצב העכשווי בקונגו הוא מסוכן ביותר. דוחות רשמיים מתארים הפרות חמורות של זכויות אדם הכוללות הרג בלתי חוקי או שרירותי, לרבות הרג ללא משפט; היעלמויות וחטיפות על ידי רשויות האכיפה; עינויים וענישה ויחס אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים; תנאי מאסר קשים ומסכני חיים; מעצר שרירותי או פוליטי; פגיעה חמורה בעצמאות הרשות השופטת; פגיעה שרירותית או בלתי חוקית בפרטיות; אלימות חמורה בסכסוכים פנימיים, לרבות הרג של אזרחים, היעלמויות או חטיפות, עינויים והתעללות פיזית, גיוס בלתי חוקי או שימוש בילדים חיילים על ידי מיליציות לא חוקיות; הגבלות חמורות על חופש הביטוי והעיתונות, לרבות אלימות, איומים באלימות או מעצרים לא מוצדקים של עיתונאים, צנזורה ולשון הרע; התערבות ושלילת חופש ההתארגנות; מעשים חמורים של שחיתות; היעדר אכיפה של אלימות נגד נשים; אלימות מינית; סחר בבני אדם

¹⁰ [U.S. Department of State 2020 Country Reports on Human Rights Practices: Democratic Republic of the Congo \(30.3.2021\)](#) (below: "State Department Report 2020").

¹¹ [Immigration and Refugee Board of Canada, Treatment of opposition members, clergy members and members of the Union for Democracy and Social Progress \(Union pour la démocratie et le progrès social, UDPS\) since the 2018 elections](#) (25.2.2020).

¹² [France24 "DR Congo President Tshisekedi announces he is quitting 'Kabila coalition'" \(7.12.2020\)](#)

¹³ [The World Fact book, Central Intelligence Agency, Democratic Republic of the Congo](#)

ועבדות ילדים בצורה החמורה ביותר; ופשע המכוון כלפי אנשים עם מוגבלויות, מיעוטים לאומיים, גזעיים ואתניים, אוכלוסיות ילידיות ולהט"ב.¹⁴

ג.1. רדיפה פוליטית ודיכוי מתנגדי משטר

55. ברמה הפורמלית, קיים חופש חלקי להביע ביקורת על השלטון הקונגולזי. בפועל, הבעת ביקורת נגד הממשלה או תופעת השחיתות, או סיקור הפגנות, יכולים להוביל לאיומים, אלימות, מעצר ומאסר. ברמה המחוזית, השלטונות מונעים מעיתונאים לצלם הפגנות. עיתונאים סובלים במיוחד מכוחות הביטחון, אשר מטרידים, מאיימים, עוצרים ונוקטים באלימות כלפי עיתונאים או מעלימים אותם.¹⁵ הממשלה וכוחות הביטחון מפעילים צנזורה ולחץ על גורמים בתקשורת כדי שיימנעו מלסקר פעילויות של תומכי האופוזיציה. השלטונות עושים שימוש בחוקי לשון הרע מחמירים וכלליים כדי להרתיע, לעצור ולהעניש מבקרים ופעילים פוליטיים.¹⁶

56. למרות שחופש ההתכנסות מעוגן בחוקה, הממשלה מגבילה חירות זו ומונעת מאלה שמבקשים להעביר ביקורת על המשטר לממש אותה. המצור שמוטל בשנה האחרונה במזרח המדינה (ר' בהמשך) הוביל למגבלות חמורות יותר בהיבט זה.¹⁷ הדבר נעשה על ידי מניעת אישורי הפגנות לאופוזיציה או לקבוצות אזרחיות המוכרות כמתנגדות לשלטון; מניעה ממנהיגי האופוזיציה לקיים פגישות בערים שונות והגבלת חופש התנועה שלהם; ושימוש בכוח למניעת ושיבוש אירועים. בתקופת מגבלות הקורונה, כוחות הביטחון השתמשו בכוח כדי לעצור, להכות ולהתנכל למפגינים, לרבות שימוש בגז מדמיע ובכדורי גומי, ולעתים אף כדורים חיים שגרמו למוות של אזרחים.¹⁸

57. הבעת ביקורת נגד הרשויות יכולה להוביל למעצר, גם של חברי פרלמנט, ולהעמדה לדין ומאסר באשמת המרדה או אי-ציות אזרחי. בנוסף ישנם דיווחים על פעולות-תגמול מצד הרשויות נגד מי שהביע ביקורת על המדינה מחוצה לה.¹⁹

58. כוחות הביטחון של המדינה מדכאים פעילויות של פעילים פוליטיים ועובדי עמותות לזכויות אדם, ואחראיים להיעלמויות של אנשים, תוך כדי שהרשויות מסרבות להודות במעצר וכליאה במתקנים לא רשמיים. גורלם של פעילים פוליטיים ואזרחים אחרים שנעצרים על ידי כוחות

¹⁴ [U.S. Department of State 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Democratic Republic of the Congo \(12.4.2022\)](#) (below: "State Department Report 2021").

¹⁵ כך למשל, על רקע שטף של רציחות עיתונאים בצפון Kivu ו-Ituri, בדצמבר 2020 נעלם העיתונאי Pius Manzikala. הכוחות החמושים אישרו בהמשך את מותו של העיתונאי, אך גופתו טרם נמצאה (State Department Report 2021, sec. 1B).

¹⁶ State Department Report 2020, sec. 2A; State Department Report 2021, sec. 2A

¹⁷ State Department Report 2021, sec. 2B

¹⁸ State Department Report 2020, sec. 2A; State Department Report 2021, sec. 2B and sec. 3.

¹⁹ State Department Report 2021, sec. 1E

הביטחון אינו ידוע. למרות הכרזות הנשיא שנציגי האו"ם יוכלו לבקר במתקני מעצר, מתקני מעצר רבים נותרו חסויים ואין אליהם גישה או ביקורת.²⁰

ג.2. קונפליקטים אתניים ואלימות לא ממוסדת בהיעדר הגנה ממשלתית ובשיתוף פעולה של המשטר

59. במקביל לדיכוי הפוליטי והאלימות השלטונית ברחבי המדינה, ממשיכים להתנהל קונפליקטים אתניים אלימים קשים במחוזות המזרחיים, הצפוניים והדרום-מרכזיים במדינה.²¹ במדינה למעלה מ-100 מיליציות בלתי חוקיות חמושות,²² הממשיכות להפעיל אלימות נגד אזרחים, והקונפליקטים ביניהן גרמו לעקירה של אזרחים, הרג חפים מפשע והפרת זכויות אדם, בעיקר באזור Ituri וצפון Kivu.²³

60. מיליצית ה-NDC-R, הנחשבת לקבוצה הגדולה והדומיננטית מבין המיליציות, פועלת בשיתוף פעולה עם ה-FARDC (הצבא הקונגולזי), בעיקר בכל הקשור להחזקת אדמות, בתי עסק ואיסוף מיסים. ה-FARDC גם מספק למיליציה זו תחמושת ומדים.²⁴ באיזורים בדרום המדינה ובמזרחה, מיליציות חמושות וגורמים ב-FARDC גובים "מס" לא-חוקי, ומנצלים וסוחרים במשאבי טבע באופן בלתי חוקי.²⁵

61. המיליציות החמושות חוטפות אזרחים, בגירים וילדים, ועושות בהם שימוש לצורכי תשלום כופר, עבודות כפייה, לחימה כפויה, "מגן אנושי" או עבדות מין.²⁶ לצד הצבא הקונגולזי וסוכנות המודיעין הלאומית (ANR), גם המיליציות החמושות מבצעות אלימות מינית רחבה, בעיקר נגד נשים וילדים, והאלימות המינית משמשת כטקטיקה לחימתית להענשת אזרחים שהביעו נאמנות לקבוצות אחרות. פשעים אלה מדווחים בכל המדינה, אך בעיקר באזור מזרח המדינה.²⁷ על פי דיווחי המשרד המשותף של האו"ם לזכויות אדם (UNJHRO), 1,147 אזרחים נהרגו במחוזות מושפעי הסכסוך רק במחצית הראשונה של 2021.

²⁰ Ibid, sec. 1B

²¹ במיוחד בצפון Kivu, דרום Kivu, Kasai-Central, Kasai, Kasai, Bas Uele, Maniema, Ituri, Tanganyika, Oriental. איזורים אלה פרושים בצפון, מזרח, ומרכז-דרום המדינה.

²² [The World Fact book, Central Intelligence Agency, Democratic Republic of the Congo](#)

²³ State Department Report 2021, sec. 1G

²⁴ State Department Report 2020, section 1F

²⁵ State department 2021, sec 1G

²⁶ State Department Report 2020, sec. 1B, 1C; State Department Report 2021, sec. 1A

²⁷ State Department Report 2020, sec. 1F; [Office of the Special Representative of the Secretary-General to the Security Council on Sexual Violence in Conflict, Democratic Republic of the Congo](#) (based on the [Report of the Secretary-General to the Security Council \(S/2021/312\) issued on 30 March 2021](#))

62. מזה שנה, מאז יום 6.5.2021 מוטל מצור על מחוזות Ituri וצפון Kivo, החלטה של הנשיא בניסיון להתמודד עם המיליציות החמושות. במסגרת המצור סמכויות אזרחיות הועברו לרשויות צבאיות, הוגברו סמכויות השיטור, סמכויות בתי המשפט הצבאיים הורחבו לדון בעניינים אזרחיים וזכויות יסוד וחירויות בסיסיות מוגבלות. ה-UNJHRO דיווח על שימוש לרעה בסמכות בחסות מדיניות המצור.²⁸ בכלל זאת, המצור הוסיף מגבלות על אלה הקיימות בכל הנוגע למחאה בדרכי שלום,²⁹ ופגע עוד יותר בזכויות כלואים³⁰ בהיבטים של מעצר ממושך, צפיפות חמורה, ותנאי כליאה גרועים ביותר.³¹

63. המצור לא הצליח לקדם רגיעה באיזורים. ההתקפות על אזרחים על ידי מיליציות וכוחות ממשלתיים נמשכו, עם יותר מ-1,600 הרוגים בין מאי 2021 לסוף השנה ברחבי Ituri וצפון Kivo.³² בשבועות האחרונים ההתקפות האלימות באיזורים הסלימו, ועשרות אזרחים נהרגו, בנוסף לחיילי הצבא הקונגולזי ותשעה אנשי כוחות שמירת השלום של האו"ם. בעקבות המתקפות האחרונות נוצר גל חדש של עקורים שנאלצו לברוח מבתיים.³³

64. בעקבות התקפה של מיליציות ה-CODECO³⁴ על מחנה העקורים הפנימיים Savo במחוז Ituri ב-1.2.2022, אשר הרגה לפחות 58 אזרחים ופצעה יותר מ-40, יצאה הודעת גינוי חריפה של מועצת הביטחון של האו"ם נגד המצב בקונגו. מועצת הביטחון הביעה דאגה מהאלימות הבין-קהילתית המתמשכת ומהתגברות פעילות המיליציות החמושות במחוזות המזרחיים של קונגו. מועצת הביטחון חזרה על כך שהגורמים המניעים את פעילותן של המיליציות הם שונים ומגוונים; והדגישה כי לא ניתן לפתור את בעיית המיליציות באמצעים צבאיים בלבד, ללא תגובות אזרחיות מקיפות.³⁵

65. בכל רחבי המדינה, הצבא הקונגולזי לא מספק הגנה מספקת. זאת בשל הכשרה לא מספקת, מורל ומנהיגות לקויים, היעדר משמעת ושחיתות, מחסור בצידוד, גודלה העצום של המדינה ומגוון המיליציות החמושות.³⁶

ג. עינויים ויחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים

State department 2021, sec 1G²⁸

Ibid, sec 2B²⁹

³⁰ ר' בהמשך, תחת "עינויים ויחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים".

State department 2021, sec. 1D³¹

³² [Human Rights Watch, World Report 2022 - Democratic Republic of Congo \(13.1.2022\)](#)

³³ [BBC News, DR Congo conflict: Hiding on top of a hill to escape the rebels \(16.4.2022\)](#)

³⁴ Coopérative pour le développement du Congo

³⁵ [Security Council Press Statement on Situation in Democratic Republic of Congo \(4.2.2022\)](#)

³⁶ [The World Fact book, Central Intelligence Agency, Democratic Republic of the Congo](#)

66. כוחות הביטחון של המדינה (SSF) מבצעים הרג שרירותי ובלתי חוקי ו"משפטי שדה" במסגרת פעולות נגד מיליציות חמושות במזרח המדינה ובמחוז Kasai שבדרום-מרכז המדינה. לפי המשרד המשותף של האו"ם לזכויות אדם (UNJHRO), הכוחות החמושים של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (FARDC) אחראיים למשפטי שדה והוצאות להורג שרירותיות של אזרחים, לרבות של ילדים, בגין עבירות פוטוטות (כגון גניבה מחנות ע"י שתי ילדות); ומפעילים כלפי נשים וילדים אלימות מינית. התנהלות זו מאפיינת גם את המשטרה הלאומית של קונגו (Congolesse National Police (CNP)). כך, למשל, רק בחודש אוקטובר 2021 המשטרה הייתה אחראית ל-56 הפרות של הזכות לחיים, מתוכן 47 הוצאות להורג ללא משפט.³⁷

67. למרות שעניינים אסורים על פי חוק, כוחות הביטחון ממשיכים לענות אזרחים, במיוחד עצורים וכלואים. אמנם קיים שיפור מצומצם מצד הממשלה בהיבט של הטלת אחריות על כוחות הביטחון בגין הפרות של זכויות אדם, אך עדיין קיימת תופעה של פטור מעונש בקרב הכוחות החמושים (FARDC) בגין התעללות.³⁸

68. האלימות הבלתי חוקית המתוארת לא מופנית רק כלפי מיליציות חמושות. המשטרה הלאומית והמשטרה הצבאית אחראיות להרג ללא משפט ואלימות כלפי תנועות דתיות ופוליטיות אזרחיות.³⁹ כוחות הביטחון מפרים באופן שגרתי איסורים שונים, ובכלל זאת מטרידים ושודדים אזרחים, עורכים חיפושים ללא צווים, ובוזזים בתים, בתי עסק ובתי ספר. בנוסף, בני משפחה נענשים לעתים קרובות על עבירות שקרוביהם לכאורה ביצעו.⁴⁰

69. מעצר וכליאה שרירותיים פורמלית לא חוקיים בקונגו, אך כוחות הביטחון של המדינה (SSF) ממשיכים לעצור אנשים באופן שרירותי. גורמי הביטחון מפרים את כל החוקים הקשורים במעצר באופן שגרתי, לרבות מעצר של בני משפחה של חשודים ומניעת אפשרות של עצורים ליצור קשר עם משפחותיהם או עם עו"ד. שימוש במעצר סודי (incommunicado) נעשה לעתים קרובות, לרבות במתקני מעצר לא-רשמיים, כאשר הרשויות מכחישות מעצרים אלו.⁴¹ כ-70%-80% מהעצורים מוחזקים במעצר ללא משפט, אשר יכול לארוך בין כמה חודשים לכמה שנים.⁴²

70. אנשי ביטחון עוצרים פעילים פוליטיים, עיתונאים וחברי מפלגות אופוזיציה, תוך שימוש באלימות חמורה ושרירותית; ולעתים קרובות מחזיקים בהם במעצר סודי לתקופות ארוכות,

State Department Report 2021, sec. 1A³⁷

Ibid, sec. 1C³⁸

[Human Rights Watch "DR Congo: Ensure Credible Probe of Bodies Found in River" \(12.8.2020\)](#)³⁹

State Department Report 2021, sec. 1F⁴⁰

Ibid, sec. 1C⁴¹

Ibid, section 1D⁴²

ללא העמדה לדין. פעילי זכויות אדם במיוחד נתונים למעצר וכליאה ללא הליך משפטי ציבורי והוגן. אך הסיכון להיות נתון במעצר (אשר, כפי שיתואר להלן, עולה כדי עינויים ויחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או מפילים) חל לגבי כל אדם, ולא תלוי דווקא בפעילות פוליטית או עיתונאית. המשטרה עוצרת אנשים באופן שרירותי וללא העמדה לדין כדי לסחוט כספים או בשל כשלים מינהליים. מעצרים אלה מלווים באלימות קשה, וכלפי נשים גם תקיפה מינית.⁴³

71. גם מגיני זכויות אדם וגורמי סיוע הומניטרי נתונים לעינויים ולמעצרים שרירותיים. גורמים בכוחות הביטחון (SFF) ממשיכים להרוג, להטריד, להכות, לאיים ולעצור ולכלוא באופן שרירותי תומכי זכויות אדם ועובדי ארגונים לא-ממשלתיים מקומיים, הנתונים גם לפעולות תגמול אלימות מצד המיליציות.⁴⁴

72. התנאים ברוב מתקני המעצר ובתי הסוהר בכל המדינה הם מסכני חיים ובריאות, בשל מחסור באוכל, דוחק וצפיפות (עם שיעור תפוסה מוערך של 200%-590 מהקיבולת), עינויים ואלימות (בפרט, אונס), תנאים סניטריים ירודים והיעדר טיפול רפואי הולם. כך למשל, בכלא Kongo Central שבמערב המדינה דווח על אחוזי תמותה של 15%, בשל היעדר מזון והמצב התברואתי בכלא. מתקני מעצר המנוהלים על ידי כוחות הביטחון⁴⁵ מצויים במצב גרוע עוד יותר, כאשר במתקנים אלה מצויים לרוב עצורים (לפני משפט) לתקופות ממושכות שנשללות מהם הזכויות לייצוג משפטי וביקורים.⁴⁶

73. על פי דיווחי המשרד המשותף של האו"ם לזכויות אדם (UNJHRO), במהלך שנת 2021 התנאים במתקני הכליאה הידרדרו, במיוחד באלו במחוזות המערביים. הגם שה-UNJHRO רשם ירידה במספר מקרי המוות במעצר במחצית הראשונה של שנת 2021 ביחס לשנה שעברה, המשרד רשם בסך הכל 154 מקרי מוות במעצר רק עד חודש יוני, כאשר הגורמים העיקריים להם היו תת תזונה, היגיינה לקויה, היעדר גישה לטיפול רפואי והתעללות.⁴⁷

74. ככלל, בגירים נכלאים יחד עם קטינים, ואין הפרדה בין חשודים ונאשמים לבין אסירים מורשעים. תנאי הכליאה מסוכנים במיוחד ולא מונגשים עבור בעלי מוגבלויות.

75. ניהול מתקני הכליאה רווי בשחיתות, הכוללת, בין היתר, גביית שוחד עבור מימוש זכויות, תנאי מחייה בסיסיים וחנינות. לעתים סמכויות שמירת הסדר בכלא מועברות לכלואים, מה שמוביל לפגיעה שלהם בכלואים אחרים. כך למשל, קבוצת אסירים שהשתלטה על כלא

Ibid⁴³

Ibid, sec. 5⁴⁴

⁴⁵ סוכנות המודיעין (ANR), המשמר הרפובליקני (RG) וכוחות ביטחון אחרים.

State Department Report 2021, sec. 1C⁴⁶

Ibid⁴⁷

Kasapa ב-Lubumbashi שבדרום המדינה, הציתו את המבנה ותקפו ואנסו כ-37 נשים בכלא במשך שלושה ימים לפני שהוחזרה מראית עין של סדר. רבות מהנשים הללו לא קיבלו כל טיפול רפואי או פסיכולוגי הולם.⁴⁸

76. לרוב, לכלואים אין כל אפשרות לפעול נגד תנאי הכליאה במדינה. בנוסף לשלילת הזכויות הבלתי פורמלית שתוארה כאן, הרשויות מונעות מחלק מהכלואים גישה לביקורים, ומרובם נשללת הזכות להגיש תלונות לרשויות החוק. המדינה משתפת פעולה באופן מוגבל עם ביקורת חיצונית במתקני הכליאה, ומונעת כל גישה למתקני כליאה של המשמר הרפובליקני (RG), סוכנות המודיעין (ANR) ושירות המודיעין הצבאי.⁴⁹

77. על אף שהשלטון הקונגולזי לכאורה נוקט בצעדים כדי להעמיד לדין גורמים בתוכו שביצעו הפרות של זכויות אדם, הפרות רבות לא נאכפות או נענשות, והרשויות נמנעות לעתים קרובות מלחקור או להעמיד לדין את האחראים להן, במיוחד בעלי תפקידים בכירים.⁵⁰

ג.4. היעדר עצמאות שיפוטית ושחיתות

78. בקונגו אין עצמאות שיפוטית, כך שבעלי השפעה ופקידים יכולים להתערב בהחלטות שיפוטיות ולשלול את הזכות להליך הוגן. הרשויות מפרות צווים שיפוטיים כעניין שבשגרה. בית המשפט הצבאי, שדן בעיקר בעבירות שמבצעים אנשי ה-SSF, נכנע לעיתים קרובות להתערבות פוליטית או ביטחונית, ונמצא כלא יעיל.⁵¹

79. כאמור, קיימת שחיתות רבה ב-SSF אשר מטריד ושוודד אזרחים, מבצע חיפושים ללא צווים ובוזז בתים, בתי עסק ובתי ספר.⁵²

80. כוחות הביטחון מנצלים מחסומים שהוצבו למניעת התפשטות מגיפות הקורונה והאבולה להטרדת אזרחים וסחיטת שוחד באמתלות שונות. בחלק מהמקרים כוחות הבטחון עצרו אנשים עד לתשלום השוחד על ידי קרוביהם (פרקטיקה זו של הצבת מחסומים והחזקה באנשים תמורת כופר נהוגה גם על ידי המיליציות החמושות בטרטוריות שתחת שלטונם). גם שלטונות מקומיים גובים מסים לא חוקיים, ופקידים מקבלים שוחד תמורת הוצאת דרכונים.⁵³

81. על אף שהנשיא הקים ועדה למלחמה בשחיתות (APLC), ועל אף שמוגדרת עבירת שוחד בדן הפלילי, היא לא נאכפת בצורה יעילה ופקידים ממשיכים להיות מעורבים בשחיתות בלי עונש.

Ibid ⁴⁸

Ibid ⁴⁹

Ibid. ⁵⁰

State Department Report 2020, sec. 1F; State Department Report 2021, sec. 1E ⁵¹

State Department Report 2021, sec. 1F. ⁵²

Ibid, sec. 2D ⁵³

השחיתות פושה גם בכוחות הביטחון (SSF), גם במשטרה וגם בכוחות הצבא (FARDC). ה-FARDC גם מעורב בסחר לא חוקי של מינרלים בשיתוף פעולה עם מיליציות חמושות, ובמסגרת זו גובה שוחד כעניין שבשגרה. הסחר הלא חוקי מממן מיליציות וגורמים בכוחות הביטחון, ולעתים רשויות מקומיות. שחיתות של פקידים בכל הדרגים ובגופים בבעלות המדינה ממשיכה לגזול מאות מיליוני דולרים בשנה מקופת המדינה.⁵⁴

82. בנוסף, מערכת המשפט בקונגו כמעט שלא מתפקדת. קיים מחסור בתובעים ושופטים, בעיקר באיזורים פריפריאליים, ועל פי דיווחי משרד זכויות האדם במדינה 90% מהתיקים ממתינים למינוי שופט. הזכות להליך הוגן נשללת מחשודים ונאשמים בהיבטים רבים.⁵⁵

ג.5. אפליה מגדרית ואלימות נגד נשים

83. בקונגו קיימת תופעה רחבת היקף של אלימות מגדרית ומינית כלפי נשים וילדות, שמופעלת הן ע"י גורמי השלטון והן ע"י המיליציות החמושות.

84. המיליציות משתמשות באונס כנשק מלחמתי, בעיקר כלפי נשים וילדים; בנוסף להטלת מומים בעברי מין כאמצעי עינוי. בין ינואר ליוני 2021 ה-UNJHRO תיעד 265 מקרים של אלימות מינית הקשורה לסכסוכים האלימים במדינה, מתוכם כ-35% מיוחסים לגורמים ממשלתיים, רובם באיזור Ituri. גם בקרב חיילי ה-FARDC ישנה תופעה רחבת היקף של הפעלת אלימות מינית, בעיקר באיזורי קונפליקט. גורמים ממשלתיים אונסים ופוגעים מינית בנשים וילדות בזמן מעצרן וכליאתן, וגם כחלק ממבצע צבאי. התופעה קיימת בכל קונגו, אם כי שכיחה יותר באיזורי קונפליקט.⁵⁶

85. מערכת האכיפה לא מספקת הגנה לנשים וילדים מפני אונס ותקיפה מינית. אונס וצורות אחרות של אלימות מגדרית נפוצים בכל רחבי המדינה, גם מחוץ לאזורי הלחימה, ובקושי יש אכיפה נגד עבירות אלה. ההגדרה המשפטית של אונס אינה כוללת אונס ע"י בן זוג. נשים שנאנסו סובלות מסטיגמה המאלצת אותן לפעמים לשלם קנס כדי לחזור למשפחותיהן ולקבל גישה לילדיהן; וככלל לא מספרות על עבירות מין שבוצעו בהן בשל חשש מהשלכות הסטיגמה. למרות האיסור החוקי על נישואי-כפייה, אלה ממשיכים להתקיים במדינה.⁵⁷

86. על פי נתוני קרן האוכלוסין של האו"ם (UNFPA), 37% מהנשים בקונגו היו קורבן מאלימות מצד בן-זוג בשנה האחרונה. עבירה של אלימות במשפחה לא קבועה בחוק, למרות שכיחותה.

⁵⁴ State Department Report 2020, sec. 4; State Department Report 2021, sec. 4
⁵⁵ בכלל זאת, הזכות למשפט בפרק זמן סביר, הזכות לייצוג ולמפגש עם עוה"ד והזכות לערעור בהליכים המסווגים כנוגעים לבטחון לאומי (State Department Report 2021, sec. 1E).

⁵⁶ Ibid, sec. 1G

⁵⁷ Ibid, sec. 6

רק לעתים נדירות המשטרה מתערבת ב"סכסוכים ביתיים", וב-2021 אין דיווחים על התערבות שיפוטית במקרים של אלימות במשפחה או ע"י בן זוג.⁵⁸

87. באופן כללי, נשים בקונגו מצויות בסיכון מוגבר לאלימות ורצח. קיימת תופעה של רצח נשים על רקע האשמות בכישוף, שרשויות האכיפה לא מצליחות להתמודד איתה.⁵⁹ האיסור על הטרדה מינית, על אף שמעוגן בחוק, בקושי נאכף, אם בכלל.⁶⁰

88. מגיפות הקורונה והאבולה שפשטו על קונגו בשנים האחרות הובילו לעלייה במקרים של אלימות מינית ומגדרית במדינה. מגבלות הקורונה לוו בעלייה במספר הפריצות והתקיפות המיניות של נשים (חלקן על ידי חיילים חמושים) בשעות העוצר שהוטל במסגרת אותן מגבלות.⁶¹ עובדי ארגון הבריאות העולמי (WHO) נמצאו מעורבים בניצול ופגיעות מיניות במסגרת עבודתם במאבק במגיפת האבולה בשנים 2018-2020. הפרשה כללה תקיפה וניצול מיני כ"תשלום" עבור משאבים כמו מקום עבודה או מים. חקירה של ה-WHO זיהתה 83 מעורבים בפרשה, מתוכם 21 עובדי הארגון. בנוסף, נשים עברו אונס בבתי חולים, חלקן אולצו בהמשך לעבור הפלה.⁶²

ג.6. משבר הומניטרי

89. על פי דיווח נציבות האו"ם לפליטים, ישנם בקונגו 5.7 מיליון עקורים פנימיים (Internally Displaced Persons - IDPs), למעלה ממחצית מהם ילדים. זו אחת האוכלוסיות הגדולות ביותר של עקורים בעולם, לצד מדינות כמו אפגניסטן, תימן, סוריה ואוקראינה.⁶³

90. הלחימה בין הכוחות החמושים של המדינה (FARDC) למיליציות, כמו גם לחימה בין המיליציות השונות, ממשיכות להגדיל את אוכלוסיית העקורים ומגבילות את הגישה לסיוע הומניטרי, במיוחד במחוזות במזרח המדינה. ב-2021 נוספו מילון וחצי עקורים חדשים, אחד מכל שלושה מהם סבל מרעב חריף.⁶⁴

91. לחימה בין המיליציות, פעולות נגדן של הכוחות החמושים (FARDC) והמצור – כל אלה גרמו בשנה האחרונה להחרפה של סכסוכים קהילתיים ארוכי שנים במחוז Itury, ומאיימים על

Ibid ⁵⁸

Ibid; [The Guardian "Witch-hunt murders surge in Democratic Republic of Congo" \(28.9.2021\)](#)⁵⁹

State Department Report 2021, sec. 6 ⁶⁰

Ibid ⁶¹

Ibid; [Insecurity Insight, "Reporting sexual violence, exploitation and abuse: Lessons from the 10th Ebola outbreak in the DRC, 2018-2020" \(21.11.2020\)](#) ⁶²

[BBC News, DR Congo conflict: Hiding on top of a hill to escape the rebels \(16.4.2022\)](#); State ⁶³

Department Report 2021, sec. 6

[Human Rights Watch, World Report 2022 - Democratic Republic of Congo \(13.1.2022\)](#); State ⁶⁴

Department Report 2021, sec. 2E

ביטחונם של עקורים. כ-1.7 מיליון אנשים נעקרו מבתיהם לאיזורים אחרים בתוך המחוז. רק במחצית הראשונה של 2021 תועדו 13,509 פגיעות אלימות בעקורים במחוז Itury (23% מתוכם מקרי רצח). רוב הפגיעות (97%) בוצעו ע"י המיליציות, וליתר אחראי ה-FARDC.⁶⁵

92. גורם נוסף שהביא להחמרת המשבר ההומניטרי בשנה האחרונה הוא התפרצות הר הגעש Nyiragongo במחוז צפון Kivu במאי 2021. ההתפרצות הביאה לבריחתם של 40,000 בני אדם מהאיזור, ובהוראת הממשלה לפינוי קרוב למיליון אנשים נוספים. רובם חזרו מאוחר יותר לבתיהם, אך האו"ם (ה-UNJHRO) דיווח כי רוב העקורים התבקשו על ידי הרשויות לשוב לביתם ללא הערכה מוקדמת, בניגוד לעקרונות הבינלאומיים בנושא עקירה פנימית. נכון לנובמבר האחרון, 4,000 משקי בית נותרו עקורים בעקבות ההתפרצות.⁶⁶

93. עוד גורם המשפיע על המצב ההומניטרי הוא פלישות של כוחות דרום סודאן לחלקים הצפוניים של המדינה הפוגעות בביטחון מבקשי המקלט, הפליטים ואנשים החזרו לקונגו, כמו גם אוכלוסיות מקומיות.⁶⁷

94. עקורים בקונגו סובלים מתנאים קשים ביותר, לרבות מחסור במזון ושירותים בסיסיים. המצב קשה במיוחד עבור נשים וילדים. IDPs חשופים לרצח, אלימות, הטרדות, תקיפות מיניות חמורות, לרבות אונס קבוצתי (כלפי נשים וילדים), חטיפות, גיוס כפוי למיליציות, גניבה וגביית מס לא חוקי – כל אלה מצד אזרחים ומצד מיליציות.⁶⁸

95. המדינה לא מצליחה להגן או לעזור לעקורים, אך מאפשרת לארגונים הומניטריים לעשות זאת. עם זאת, ניסיונות לסיוע הומניטרי נתקלים בקשיים, בשל עימותים אלימים, חוסר ביטחון, תשתית לקויה ומחסור במימון. גורמי סיוע בינלאומיים מזהירים שהיעדר האפשרות לשלב מחדש עקורים ולתמוך בתשתיות ומקורות פרנסה מקומיים עלול להוביל לחידוש לחימה בין-אתנית על משאבים מוגבלים.⁶⁹

96. בהודעת גינוי חריפה מפברואר האחרון (ר' מעלה) **מועצת הביטחון של האו"ם הביעה דאגה מהמצב ההומניטרי הנוכחי במדינה, המאופיין בגידול משמעותי במספר האנשים הזקוקים להגנה ולסיוע הומניטרי**. כאמור, מועצת הביטחון הדגישה בהודעתה כי לא ניתן לפתור את בעיית המיליציות באמצעים צבאיים בלבד, ללא תגובות אזרחיות מקיפות.⁷⁰

State Department Report 2021, sec. 2E ⁶⁵

Ibid ⁶⁶

Ibid, sec. 2F ⁶⁷

State Department Report 2020, sec. 2C; State Department Report 2021, sec. 2E ⁶⁸

State Department Report 2020, sec. 3; State Department Report 2021, sec. 2E ⁶⁹

[Security Council Press Statement on Situation in Democratic Republic of Congo \(4.2.2022\)](#) ⁷⁰

7.ג. אוכלוסיות פגיעות ואפליה

97. על פי חוק אין מניעה מהשתתפות פוליטית של נשים וקבוצות מיעוט, ו-12% מהכיסאות בפרלמנט מאוישים על ידי נשים. אך קבוצות מיעוט, במיוחד במזרח, וקבוצות ילידיות, מדווחות על היעדר ייצוג בגופים מחוקקים. אחת הסיבות לכך היא אפליה נגד קבוצות ילידיות באיזורים מסויימים.⁷¹ על פי חוק, לחברי המליציות והמשטרה הארצית אין זכות הצבעה.

98. בקונגו יש מספר אוכלוסיות פגיעות הסובלות במיוחד מהמצב במדינה. **מיעוטים ילידיים**⁷² סובלים מאפליה רווחת בחברה, והמדינה לא מגנה על זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות של בני קבוצות אלה. אוכלוסיות ילידיות נעקרות מאדמותיהם (בשל לחימה במזרח המדינה, התרחבות של שטחים חקלאיים והגברת פעולות חפירה ומסחר). אפליה והדרה פוליטית, חברתית וכלכלית של בני ה-Twa, גרמה לסכסוך ברחבי המדינה, בעיקר באיזור המזרח. אוכלוסיות ילידיות לא מקבלות אחוזים מהרווחים המושגים מהשימוש באדמותיהן, בניגוד לחוק. באיזורים מסויימים אוכלוסיות ילידיות נחטפות ומוחזקות בתנאי עבדות, ונתונות למקרים רבים של אונס.⁷³

99. על פי ההערכות,⁷⁴ בקונגו 70,000 ילדים חסרי בית, מחצית מתוכם נמצאים ברחובות הבירה קינשאסה. ילדים אלה גרים ברחובות ללא השגחה, וללא גישה למזון, חינוך, מחסה וצרכים בסיסיים אחרים. הם חשופים לפגיעות וניצול, בין היתר ע"י גורמי אכיפה הכופים עליהם מעורבות בפעילות פלילית (כגון הפרעה למחאות פוליטיות).⁷⁵

100. ילדים נמצאים בסיכון ליפול קורבן לסחר ועבדות, במיוחד בבתי הספר במזרח, שם המליציות תוקפות אותם וכופות עליהם להצטרף לשורותיהן. למרות תוכנית ממשלתית בשיתוף האו"ם לסיום התופעה של גיוס ילדים, עדיין ישנם דיווחים על המשך שימוש בילדים חיילים על ידי גורמים ממשלתיים (הכוחות החמושים של קונגו – FARDC);⁷⁶ ועל שיתוף פעולה בין כוחות אלה למיליציה שמשתמשת בילדים. למרות הפחתה מסויימת בהיקף התופעה, במחצית הראשונה של 2021 האו"ם תיעד 1,195 הפרות של זכויות ילדים בהקשר של הסכסוך המזוין במדינה, רובן בשימוש בילדים כחיילים.⁷⁷

⁷¹ כגון State Department Report 2021, sec. 3; State Department) Equateur, Kasai-Oriental, Haut-Katanga Report 2020, sec. 3)

⁷² בהן Aka-ו Mbuti, Baka, Twa.

⁷³ State Department Report 2021, sec. 6

⁷⁴ על פי הערכה של הארגון Humanium משנת 2019.

⁷⁵ State Department Report 2021, sec. 6

⁷⁶ [U.S. Department of State, 2021 Trafficking in Persons Report: Democratic Republic of the Congo](#)

(below: "TIP report")

⁷⁷ State Department Report 2021, sec. 1G; State Department Report 2020, sec. 6

101. עבודת ילדים בניגוד לחוק, לרבות בכפייה, נפוצה בכל במדינה; וילדים מועבדים בעבודות הפוגעניות והמסוכנות ביותר, לרבות כילדים-חיילים, עבודה בכרייה ובמחצבות בתנאים מסוכנים והחזקה בהם כעבדי-בית ולמטרות שירותי מין (ר' גם בהמשך, תחת פרק ג.8). המדינה לא אוכפת באופן יעיל חקיקה האוסרת עבודת ילדים. למרות קיומם של גופים שתפקידם להיאבק בתופעה, אלו לא מבצעים את תפקידם בהיעדר תמיכה מספקת מצד הממשלה.⁷⁸

102. המיליציות החמושות תוקפות בתי ספר, ומוסדות רבים באיזור מזרח המדינה נסגרו בשל חוסר ביטחון מתמשך.⁷⁹

103. חלק מהפגיעות בילדים במדינה, בהן אלימות מינית כלפי ילדות צעירות, מיוחסות למנהגים מסורתיים ודתיים; כאשר לעתים קרובות ילדים נהרגים בעקבות מעשי האונס שמבוצעים בהם.⁸⁰

104. **קטינות** מצויות בסיכון גבוה לנישואי-כפייה, תופעה רווחת במדינה. בניגוד לחוק, כ-37% מהילדות במדינה נישאות לפני גיל 18, ו-10% מהנשים בגילאי 20-24 חותנו לפני גיל 15.⁸¹

105. הרשויות אינן אוכפות את הוראות החוקה והחוק האוסרות על אפליית **אנשים עם מוגבלויות** ומטילות חובה על הרשויות לפעול לשילובם; והחוק לא מחייב הנגשת שירותים ציבוריים לבעלי מוגבלויות. כך, אנשים עם מוגבלויות מתקשים להשתתף בבחירות, למצוא עבודה ולקבל חינוך או כל שירות ממשלתי אחר, ונאלצים לקבץ נדבות. אנשים עם מוגבלויות מתמודדים עם שיעורים גבוהים של אלימות באופן כללי, ובפרט עם אלימות מבוססת מגדר ואלימות במשפחה. לעתים קרובות אנשים אלה לא זוכים להגנת רשויות האכיפה, ובמקום זאת מנוצלים גם על ידיהן (למשל, בדרישת שוחד תמורת חקירת עבירה שבוצעה כלפיהם).⁸²

106. **ילדים עם מוגבלויות** מנודים מהקהילות בקונגו, ובשל סטיגמה נופלים קורבנות להתעללות או ל"הקרבה". פחות מאחוז אחד מהילדים עם מוגבלויות במדינה הולכים לביה"ס. ילדים עם מוגבלויות לא מקבלים שום סיוע, ולרוב משפחותיהם מכריחות אותם לעזוב את הבית בגלל הסטיגמה המיוחסת להם. לכן, ילדים אלה לרוב גרים ברחובות.⁸³

⁷⁸ State Department Report 2021, sec. 7C.

⁷⁹ Ibid, sec. 6

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Ibid; UNPF, ["Helping women and girls claim their bodily autonomy in the Democratic Republic of the Congo"\(9.6.2021\)](#)

⁸² State Department Report 2021, sec. 6

⁸³ Ibid; State Department Report 2020, sec. 6

107. **אנשים להט"ב** נחשבים לטאבו תרבותי, וסובלים מאכיפת יתר של "חוקי צניעות". אנשים להט"ב סובלים מאפליה, הטרדה, סטיגמה, איומים ואלימות (גם מצד כוחות הביטחון), ונפלים קורבן לעבירות אונס "לתיקונם". פעילים במזרח המדינה מדווחים על כי אנשים להט"ב נתונים למעצרים שרירותיים, מכות, הפשטה, איומים התעללות מינית בציבור ואונס. אפליית אוכלוסיה זו זוכה לתמיכה מאנשי דת, מהתקשורת ומחלק מהגופים הפוליטיים.⁸⁴

108. **לבקנים** מנודים, נרצחים ונעשה שימוש באיבריהם.⁸⁵

ג. סחר בבני אדם

109. מדוח מחלקת המדינה האמריקאית, הבוחן את המאמצים שמשקיעות מדינות העולם במאבק בסחר בבני אדם בשטחן, עולה שקונגו לא עומדת בסטנדרטים המינימליים למאבק בסחר בבני אדם במדינה.⁸⁶ במדינה קיימות מספר תופעות של סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות שלא זוכות למענה מהמדינה – לא במניעה, לא באכיפה ולא בהגנה על קורבנות.

110. המיליציות החמושות הממשיכות לפעול בקונגו⁸⁷ ממשיכות לנצל ולגייס בכפייה בגירים וילדים לשמש כחיילים וכמגנים אנושיים. בנוסף לגיוס בכפייה של חיילים, מתקיים גם גיוס בכפייה של ילדים ובגירים המוחזקים בתנאי עבדות ומבצעים עבודות ושירותים נוספים הכוללים ניקיון, בישול, ריגול, איסוף מיסים, נישואים ועבודות-מין.⁸⁸

111. המדינה לא מצליחה למנוע סחר בנשים וילדים למטרות שירותי מין – לא את הסחר בקרב המיליציות ולא את הסחר הממשיך להתקיים במרכזים העירוניים. בין קורבנות הסחר במדינה נמנים הן אזרחי קונגו הנסחרים ומוחזקים בתנאי עבדות בתוך המדינה, והן כאלה הנסחרים כעבדים מחוץ למדינה. מרבית הסחר מתרחש בתוך קונגו, וכולל עבודות כפייה באתרי כרייה, בחקלאות, במשק בית, בסחר בזהב, או בגיוס ילדים למאבקים מזוינים וסחר בילדים למטרות זנות.⁸⁹

112. בנוסף, ילדים באזור קסאי מוחזקים בתנאי עבדות למטרת קיבוץ נדבות ע"י סוחרי אדם מקסאי וקנישסה. בשל התדרדרות המצב באזור אידורי שבצפון מזרח קונגו (בגבול עם דרום סודן ואוגנדה), אלפי ילדים דרי רחוב וללא עורף משפחתי נמצאים בסיכון גבוה במיוחד לניצול ע"י סוחרי אדם למטרות עבודות כפייה ולמטרות זנות. בנוסף אליהם, נכון לשנת

⁸⁴ State Department Report 2021, sec. 6

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ [TIP report](#)

⁸⁷ והן: מאי מאי מזמבה (Mai Mai Mazembe); מאי מאי ניוטורה (Mai Mai Nyatura); מאי מאי אפה נה פאלה (Mai Mai Apa Na Pale); נד"ס רנובה (NDC-Revova); ברית כוחות ההתנגדות של קונגו (AFRC); קמוינה נסאפה (Kamuina Nsapa); רגיא מוטומבוקי (Raja Mutumboki); הכוחות הדמוקרטיים לשחרור רואנדה (FDLR); ברית הכוחות הדמוקרטיים (ADF); והאיחוד לפיתוח קונגו (CODECO).

⁸⁸ [TIP report](#), p. 188-189; State Department Report 2021, sec. 7B.

⁸⁹ TIP report, p. 188; State Department Report 2021, sec. 7B.

2020, מעל לחצי מיליון פליטים וחמישה מיליון פליטי-פנים נמצאים בסיכון מירבי להפוך לקורבנות סחר, בשל היעדר יציבות ובשל אי יכולתה של המדינה לספק הגנה.⁹⁰

113. קיימות תופעות של החזקה בתנאי עבדות גם ע"י גורמים ממשלתיים, כגון מעצר שרירותי למטרות סחיטה, כאשר באיזורי המזרח העצורים נדרשים לעבוד עד לפדיון חירותם.⁹¹

114. תופעות של עבודות כפייה והחזקה בתנאי עבדות, לרבות עבודות כפייה על ידי ילדים, רווחות באופן קבוע ברחבי המדינה, אשר לא מתמודדת איתן באופן מספק – לא בחקיקה ולא באכיפה.⁹²

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

ג.9. התפרצות חוזרת של מגיפת האבולה

116. בשנים האחרונות היו מספר התפרצויות מחודשות של נגיף האבולה בקונגו, בפרט במחוז Kivu, אחד מהאזורים שנפגעו באופן קריטי מהתפרצות הנגיף בשנים 2018-2020. על פי ה-CDC (המרכז האמריקאי לבקרת מחלות) הייתה זו ההתפרצות הגדולה ביותר בתולדות קונגו, וסיומה הוכרז רק בחודש יוני 2020.⁹³ אולם, לפני שבוע, ב-23.4.2022, ארגון הבריאות העולמי דיווח על התפרצות אבולה חדשה בעיר Mbandaka שבמחוז Equateur, בצפון-מערב המדינה, אשר נכון ליום 26.4.2022 הביאה למותם של שני אנשים.⁹⁴

117. כזכור, מדובר במחלה קטלנית שהתפרצה במימדי ענק במערב אפריקה בשנת 2014 וגבתה את חייהם של כ-11,000 בני אדם, וקרוב ל-30,000 נדבקו בה. מדובר במחלה הגורמת להקאות, התייבשות ודימום חיצוני; ואחוזים גבוהים מהלוקים בה מתים. בזמנו, הכריז ארגון הבריאות הבינלאומי (WHO) על מצב חירום בינלאומי. המגיפה דעכה רק בתחילת שנת 2016, אך מאז ארעו מספר התפרצויות של המחלה בקונגו.⁹⁵

118. גם בשנת 2021 היו מספר התפרצויות של נגיף האבולה, סך הכל 13 במספר, שהחלו ב-8.10.2021 והסתיימו ב-16.12.2021.⁹⁶ על פי דיווח ארגון הבריאות העולמי מיום 16.12.2021, על אף שבשלב זה מדובר בהתפרצויות ספורדיות של הנגיף (ולצד חיסון ניסיוני שניתן בימים אלו במוקדי ההתפרצות), ישנו חשש מהותי להופעה מחודשת של הנגיף בשל פערים ביכולתה

⁹⁰ TIP report, p. 188.

⁹¹ State Department Report 2021, sec. 7B.

⁹² State Department Report 2021, sec. 7B.

⁹³ [History of Ebola Virus Disease \(EVD\) Outbreaks: CDC](#)

⁹⁴ [World Health Organization "Democratic Republic of Congo declares new Ebola outbreak in Mbandaka" \(23.4.2022\); CNN "Second death reported in new Ebola outbreak in Democratic Republic of](#)

[Congo" \(26.4.2022\)](#)

⁹⁵ WHO: Ebola ; חשש : האבולה חוזרת (ynet 12.5.2018) ; אתר קופ"ח כללית

⁹⁶ [Refiefweb: DR Congo: Ebola Outbreak - Oct 2021](#)

של ממשלת קונגו להתגבר על התפרצויות חדשות. שילוב של גורמים סביבתיים וסוציו-אקונומיים, כולל עוני, חוסר אמון בקרב הקהילה, מערכות בריאות חלשות וחוסר יציבות פוליטית, מאיצים את קצב ההתפשטות. זאת, לצד התפרצות נגיפים מתמשכים אחרים כמו קורונה, כולרה וחצבת שמקשים אף הם על הטיפול במחלה.⁹⁷

ג.10. סכנה לאזרחי המדינה שמגורשים חזרה לקונגו

119. היות שבשנים האחרונות הוחזרו מספר קטן ביותר של אזרחי קונגו ממדינות מערביות לקונגו,⁹⁸ לא נמצא מידע רב לגבי מצבם של קונגולזים שחוזרים לקונגו לאחר ששהו במשך תקופה במדינות מערביות. יחד עם זאת, ממקורות המידע בנושא מצטיירת תמונה מטרידה של מעצר שרירותי, כליאה, דרישת שוחד והפרות חמורות של זכויות אדם.⁹⁹

סיכום המצב הנוכחי בקונגו

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

121. כאמור, על פי דוח מחלקת המדינה האמריקאית המעודכן שפורסם אך לפני כשלושה שבועות ועל פי עמדת נציבות האו"ם לפליטים, המצב בקונגו אף מצוי במגמת החמרה, בכל היבט אפשרי.

122. בנסיבות המתוארות לעיל – הסרת ההגנה הקבוצתית, אשר משמעותה האופרטיבית תהיה גירושם של אזרחי קונגו למדינת מוצאם,¹⁰⁰ מנוגדת לחובותיה של מדינת ישראל מכוח הדין הבינלאומי ולעיקרון אי ההחזרה בפרט; ועומדת בניגוד לחובותיהן של המשיבות כרשויות מינהליות לפעול בסבירות ומידתיות.

⁹⁷ WHO: Ebola virus disease – Democratic Republic of the Congo

⁹⁸ חוות דעת מאת נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל מר דסאלנייה מיום 1.2.2022 בנושא המצב העדכני בקונגו (פורסמה בחשבון הטוויטר של העיתונאי בר פלג וצורפה כנספח ע/2 לעיל)

⁹⁹ Migration Policy Institute "After Deportation, Some Congolese Returnees Face Detention and Extortion" (23.5.2019)

¹⁰⁰ אמנם על פי נתוני הרשות לגבי 225 מאזרחי קונגו בישראל קיימות בקשות מקלט פתוחות, אך לאור אחוזי הקבלה הכמעט אפסיים של בקשות מקלט בישראל, סביר להניח שגם בקשותיהם של מבקשי המקלט הקונגולזים יידחו (ר' [היא"ס ישראל 0.06% המספרים מדברים: הטיפול בבקשות מקלט בישראל \(2020\)](#)).

הטיעון המשפטי

123. העותרות פירטו בהרחבה בחלק הראשון לעתירתן אודות המצב הבטחוני, הבריאותי וההומניטרי הקשה השורר בקונגו מזה שנים רבות וכן בנקודת הזמן הנוכחית. לא רק שלא חל שינוי משמעותי במצב הביטחוני בקונגו, אלא שמצבם של אזרחי קונגו המתגוררים בה, בין אם במקום מגוריהם המקורי ובין אם כעקורים, מתאפיין בחוסר ביטחון בכל תחומי החיים ללא כל צפי נראה לעין לשיפור.

124. על אף העובדה שלא חל שינוי או שיפור במצב בקונגו, בחרו המשיבים להסיר את ההגנה הקבוצתית אותה החילו על אזרחי קונגו (בדיוק בשל המאפיינים שפורטו מעלה), אשר חלקם שוהים בישראל כעשרים שנים. אם בכך לא די, עד מועד הגשת עתירה זו לא חשפו המשיבים את "כלל המידע" ואת "חומרי הרקע המקצועיים" עליהם התבססה ההחלטה, כאשר כל מקורות המידע אליהם מודעות העותרות מצביעים על הצורך בהגנה מסוג זה ובטח שאין בהם כדי להביא לשינוי של ההחלטה על הגנה קבוצתית שעמדה בתוקפה מאז שנת 2003.

125. התנהלות זו של המשיבים מצביעה על פגמים קשים בהחלטה, המפרה באופן ברור את החובה לקבל החלטה המבוססת על תשתית עובדתית מהימנה, ולפעול באופן סביר ומידתי. הדברים אמורים ביתר שאת לאור העובדה שעסקינן בשינוי של החלטה מינהלית ושל מדיניות אשר עמדה במשך שנים ארוכות, ושונתה ללא כל נימוק ומבלי שתגובה בכל שינוי מהותי בשטח. כמו כן, עומדת ההחלטה בניגוד לעקרון אי ההחזרה, המעוגן באמנת הפליטים עליה חתומה ישראל, הקובע כי לא יוחזר אדם למקום בו נשקפת סכנה לחייו; וכן היא עומדת בניגוד לכללים המנחים להסרת הגנה קבוצתית.

126. כפי שיטענו העותרות להלן, הפגמים הקשים שנפלו בהחלטת המשיבים מצדיקים את התערבותו של בית המשפט הנכבד וביטול ההחלטה.

127. והכל, כפי שיפורט להלן.

א. ההחלטה על הפסקת ההגנה הקבוצתית מנוגדת לאמנת הפליטים ולדין הבינלאומי

1.א. עקרון אי ההחזרה וההגנה הזמנית

128. עקרון אי ההחזרה (non-refoulement), מעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים עליה חתומה ישראל והפך ברבות הימים לעיקרון מחייב של המשפט הבינלאומי המנהגי. בפרשת אל-טאיי קבע נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט אהרון ברק, שעקרון אי ההחזרה אוסר על גירושו של אדם למקום בו הוא עלול להימצא בסכנת חיים או בסכנה לפגיעה בחירותו. כפי שנקבע שם:

"כל סמכות שלטונית - לרבות סמכות הגירוש על-פי חוק הכניסה לישראל צריכה להיות מופעלת על בסיס ההכרה 'בערך האדם', בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין... (סעיף 1 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). זהו

העיקרון הגדול של ה-*non refoulement*, לפיו אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה. עקרון זה מעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים. הוא מהווה חלק מהחקיקה הפנימית של מדינות רבות, הקולטות את הוראות האמנה, או המסדירות את הדבר בנפרד. הוא עיקרון כללי, שאינו מוגבל אך לפליטים'. הוא חל בישראל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל" (בג"ץ 4702/94 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט (3) 846, 848).

129. לעקרון אי-ההחזרה עיגון באמנות זכויות אדם נוספות שישראל חברה בהן מלבד אמנת הפליטים: בסעיף 3 לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים בלתי אנושיים או משפילים משנת 1984 (כ"א 1039, כרך 31, עמוד 249), המעגן את הזכות שלא להיות מורחק למקום בו יש חשש לחשיפה לעינויים; בסעיפים 6 ו-7 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (כ"א 1040, כרך 31, עמ' 269), המעגנים את הזכות לחיים והזכות שלא להיחשף לעינויים וליחס ולעונשים אכזריים בלתי אנושיים או משפילים; וגם האמנה בדבר זכויות הילד התפרשה כמטילה חובת הגנה על ילדים בכל החלטה הנוגעת לגורלם, וזאת אף ללא איזכור מפורש של עקרון אי ההחזרה.¹⁰¹

130. כחלק מעיקרון זה, מחויבת מדינת ישראל לקלוט ולבחון בקשות מקלט של הבאים בפתחה ולהעניק הגנה למי שסכנה עלולה להישקף לחייו או לחירותו. לא בכדי, נפתח נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (מספר 5.2.0012, מעודכן ליום 21.3.2022) באמירה לפיה "הטיפול בבקשות למקלט מדיני יעשה בהתאם לדין בישראל ובשים לב למחויבות שנטלה על עצמה מדינת ישראל לפי אמנת ג'נבה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ולפי הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967 [...] **אין בנוהל זה כדי לגרוע מההלכה הפסוקה, לפיה אין לגרש אדם למקום שבו צפויה לו סכנת נפשות על פי עיקרון Non-Refoulement**" (ההדגשה הוספה).

131. לצד מנגנון בחינת בקשות המקלט, מוכרת בדיני הפליטים הגנה נוספת מכוח עקרון אי ההחזרה – **הגנה קבוצתית זמנית**. הגנה זו היא פתרון אפשרי במקרים של הגירה רחבת ממדים, שאינה מאפשרת למדינה הקולטת בחינה אינדיבידואלית של בקשות מקלט, כאשר מצד שני קיים חשש מבוסס שהחזרתם של אותם מהגרים למולדתם תציב אותם בסכנה ממשית.

132. עקרון ההגנה הזמנית זכה לקודיפיקציה במדינות רבות. כך למשל, בדירקטיבת **האיחוד האירופי** בדבר "הגנה זמנית" משנת 2001 (להלן: **דירקטיבת ה-EU**).¹⁰² עקרון זה מוכר גם

¹⁰¹ Goodwin-Gill and MacAdam, The Refugee in International Law, Oxford University Press,

Third Edition, 2007, p. 324

¹⁰² Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting Balance of Efforts

בארצות הברית, בה קובע החוק הסדרים להכרה קבוצתית בצורך להגנה (זאת בנוסף לבחינה האינדיבידואלית הנערכת על ידי מערכת המקלט). בין הנסיבות בהן מנחה החוק שיש מקום לשקול מתן הגנה זמנית, מנוי גם מצב של סכסוך מזויין נמשך בתוך המדינה אשר בעטיו אין לדרוש חזרתם של הזרים לאותה מדינה (או לאותו חלק מן המדינה) מחשש לסיכון לביטחונם האישי (ר' סעיף 8USC§1254A בס"ק (A)(1)(b)).

133. **בישראל, עקרון ההגנה הזמנית אמנם לא הוסדר באמצעות חקיקה או נהלים כלשהם הנוגעים לכך, אולם אין חולק כי מוסד ההגנה הזמנית או ההגנה המשלימה השתרש בה היטב.** עקרון זה שימש במהלך העשורים האחרונים את הרשויות הישראליות, אם כדי להגיב למשברים הומניטריים מחוץ לגבולות ישראל ואם לצורך הגנה על אנשים שנמצאו בישראל בעת שהתחוללה בארצם מלחמת אזרחים או משבר אחר. כמו אזרחי קונגו, בעבר העניקה ישראל הגנה קבוצתית זמנית לאזרחי ליבריה, סירה לאון, חוף השנהב ודרום סודן; והיא מוסיפה ומעניקה הגנה זו לאזרחי אריתריאה וסודן (אם כי באשר לאזרחי מדינות אלה, עומדת המדינה על כך שההגנה המוענקת היא אך "מדיניות אי-הרחקה זמנית").

134. **בתי המשפט עמדו על "ההגנה הקבוצתית הזמנית" הניתנת לאזרחי מדינות אלה. כך, למשל, ביחס לאזרחי סודן נאמר בפסיקה:**

"נכון לעת הזו מעניקה מדינת ישראל הגנה קולקטיבית לנתיני סודן. הגנה זו מבוססת על עקרון 'אי-החזרה', היא מוענקת לכל הנמלטים מארץ מצוקה שהמדינה בחרה להכיר בה ככזו, ויחוסכת למדינה את הצורך להפעיל הליכי בדיקה פרטניים ומעמיקים, כפי שמתבקש במקרה של מבקש מקלט לפי אמנת הפליטים. הגנה זו היא זמנית – אך כל עוד היא בתוקף, משמעותה היא שאין להרחיק מהמדינה את החוסים בצילה. הפרקטיקה בה נוקטת המדינה לעניין המוגנים הקולקטיביים היא מתן 'כתב הגנה' בדמות אשרה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952" (עת"מ (מרכז) 31808-03-10 **חיג'אב נ' משרד הפנים** (נבו) 2.12.2011).

135. **כאמור, למרות שהגנה זמנית מוכרת בישראל, לא קיימים נהלים לפיהם מחליטות המשיבות 1 ו-2 מתי להעניק הגנה זמנית, אילו זכויות ינתנו במסגרתה ומתי להפסיקה.** מדובר בחסר מהותי, שכן, כפי שנראה שנעשה בענייננו, ההחלטה על הפסקת ההגנה הקבוצתית עשויה להתקבל באופן שרירותי, המושפע לדוגמה מלחץ ציבורי לפעול כנגד הזרים המוגנים בשטחה של המדינה, במקום להיות מונחית על ידי שיקולים אובייקטיביים ענייניים.

בפרשת **הררי** מתח כב' השופט גולדברג ביקורת על משרד הפנים שלא קבע בנהלים את החריגים למדיניות הכללית לא ליתן רישיונות קבע לזרים :

"קיומם של קריטריונים להפעלת שיקול-הדעת המסור לנושא משרה שלטונית, הוא אחד מסממניו של מינהל תקין, והוא עולה בקנה אחד עם שלטון החוק. כשם שאין במדינת חוק חוקי סתר [...], כן אין בה קריטריונים שבסתר למתן רישיונות והיתרים שבכוחו של בעל משרה לתתם על-פי דין" (בג"צ 1689/94 **הררי ואח' נגד שר הפנים**, פ"ד נא (1) 15, 19-20).

136. ביקורת על אי הסדרת נושא ההגנה הזמנית נמתחה גם על ידי השופטת (דאז, היום נשיאת בית המשפט העליון) חיות בע"מ 8908/11 **אספו נ' משרד הפנים** (נבו, 17.7.2012), שם נאמר כי :

"בהינתן ממדי התופעה טוב היה אילו הנושא היה זוכה להסדרה כלשהי ולו על דרך של נהלים והנחיות שיכללו, בין היתר, התייחסות לזכויותיהם הבסיסיות של אותם אנשים בעת שהותם בישראל. ויפה שעה אחת קודם."

מאז ועד היום לא פעלו המשיבים לשם הסדרת העניין.

137. עיון במנגנוני הגנה זמנית או הגנה משלימה מחוץ לישראל מלמד שאמת המידה לצורך החלטה על הפסקתה של הגנה זמנית היא שינוי נסיבות מהותי ובר-קיימא שבעקבותיו אין עוד מקום לחשש שהחזרה תגרום ל'נזק רציני' (serious harm). כך למשל קובע סעיף 16 לדירקטיבת ה-EU בעניין הגנה קבוצתית-זמנית (ההדגשות אינן במקור) :

"1. A third country national or a stateless person shall cease to be eligible for subsidiary protection **when the circumstances which led to the granting of subsidiary protection status have ceased to exist or have changed to such a degree that protection is no longer required.**

2. In applying paragraph 1, Member States shall have regard to whether the change of circumstances is of **such a significant and non-temporary nature** that the person eligible for subsidiary protection no longer faces a real risk of serious harm".

138. קריטריונים להסרתה של הגנה קבוצתית זמנית מצויים גם בקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים בנושא הגנה זמנית או הסדרי שהייה.¹⁰³ הנחיית הנציבות היא שהגנה זמנית תוסר רק כאשר נקבע – על סמך הערכה אובייקטיבית המבוססת על אינדיקציות ברורות – שהמצב שגרם לעקירה הסתיים, וחזרה מרצון היא סבירה ויכולה להתבצע בבטיחות ובכבוד; או כאשר היא הוחלפה בהגנה אחרת (למשל, מעמד פליט, יישוב מחדש על בסיס הומניטרי) או במעמד אחר (למשל, אשרת עבודה, מעמד תושב).

139. ניתן וראוי ללמוד (כמקור להשוואה והשראה) על הקריטריונים להפסקת ההגנה הזמנית גם מהקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים בנושא הפסקת מעמד פליט.¹⁰⁴ הנחיות אלו מלמדות על שלושה מבחנים מצטברים שאמורים להנחות את מקבלי ההחלטות, והם:

א. האופי המהותי של השינוי שהתרחש במדינת המוצא: הנחיית הנציבות היא לבחון את כל הנסיבות הרלבנטיות, שכן בדרך כלל התרחשויות שונות שלובות זו בזו (סכסוך מזויין, הפרות רציניות של זכויות אדם, העדר שלטון תקין). המצב הקלאסי להכרזה על הפסקת מעמד פליט הוא מהפך פוליטי מוחלט, חזרה למצב של שלום ויציבות. יחד עם זאת הנציבות מציינת כי יתכנו נסיבות בהן אמנם חל שינוי והנסיבות שהובילו לבריחה כבר אינן קיימות, אך במקומן באו נסיבות אחרות שגם הן עשויות להוות בסיס לצורך בהגנה כפליט (ובמצב כזה לא ראוי לסיים את ההגנה) (פס' 10-12).

ב. האופי בר-הקיימא של השינוי: שינויים שמעידים על שינוי מהותי צריכים להיבחן על פני תקופת זמן בה יתגבשו וייתייצבו, לפני שנעשית החלטה על הפסקת המעמד. הנציבות מציינת כי בדרך כלל כאשר השינוי נעשה בדרך שלום, ניתן לקבל את ההחלטה על הפסקת המעמד לאחר פרק זמן קצר יותר, אך זאת כאשר יש יציבות פוליטית וכלכלית במדינה. במקרים שבהם קדם לשינוי מאבק, ובעיקר על בסיס אתני, מומלץ להמתין ולהיווכח שהסדרי השלום מקוימים ושלום אמיתי מתבסס (פס' 13-14).

ג. החזרת מנגנוני הגנה: ההנחיות שמות דגש על קיומה של מערכת ממשל מתפקדת, בעלת מנגנונים אדמיניסטרטיביים ומערכת משפט, לרבות תשתיות המאפשרות לתושבים לממש את זכויותיהם הבסיסיות, ובכלל זה הזכות לקיום בסיסי בכבוד. המצב הכללי של זכויות האדם מהווה אינדיקציה חשובה (פס' 15-16 להנחיות).

140. כעולה מן האמור לעיל, הגנה זמנית קבוצתית ניתנת לאזרחי מדינות אשר לגביהם התקבלה החלטה על ידי המדינה הקולטת לפיה מדינת המוצא היא "ארץ מצוקה", או מדינת משבר.

¹⁰³ [UN High Commissioner for Refugees \(UNHCR\), Guidelines on Temporary Protection or Stay](#)

[Arrangements, February 2014](#)

על מעמדה הייחודי של נציבות האו"ם לפליטים כמקור פרשני מנחה לאמנת הפליטים ר' ע"מ 8675/11 **טדסה נגד יח' הטיפול במבקשי מקלט** (14.5.2012), פס' 15-16; ע"מ 8870/11 **גונזלס נ' משרד הפנים** (25.4.2013), פס' 12 ו-16.
¹⁰⁴ [UNHCR, Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C\(5\) and \(6\) of the 1951 Refugee Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/03, 10 February 2003.](#)

בנסיבות כאלה, בהן ההחלטה הראשונה הכירה בסכנה הנשקפת לחייהם, ביטחונם וחירותם של אזרחי מדינת המשבר, שינוי בהחלטה זו צריך להיות גם הוא תוצאה של שיקול דעת מושכל ובחינה של שני אלמנטים מרכזיים: א. האם הנסיבות שהביאו להענקת ההגנה הזמנית מלכתחילה חדלו מלהתקיים באופן מהותי וברמה כזו שההגנה כבר לא נצרכת; ב. האם השינויים שחלו במדינת המוצא הם בעלי אופי שהוא בר קיימא, משמע שהוא קבוע, לא זמני; וניתן לצאת מנקודת הנחה שבניגוד לשנים קודמות, המיועדים להחזרה יזכו להגנה במדינת המוצא.

141. האלמנטים הנ"ל אינם מתקיימים, בלשון המעטה, במקרה של אזרחי קונגו. כאמור מעלה, זו גם עמדתה החד משמעית של נציבות האו"ם לפליטים, בעלת המומחיות להעריך את המצב העדכני במדינות המוצא של מבקשי מקלט. על פי חוות דעת של הנציבות מיום 1.2.2022, בעוד שבשנים האחרונות היו מספר קטן של החזרות של פליטים לקונגו, התנאים ההומניטריים השוררים במדינה נותרו במצב של משבר חמור של עקירה והפרות חמורות של זכויות אדם. בהתבסס על התנאים הנוכחיים בקונגו, עמדת הנציבות היא שהמצב במדינה לא השתנה באופן מהותי כדי לאפשר החזרה ארוכת טווח, בטוחה ומכבדת של קונגולזים למדינת מוצאם, מבלי להפר את עיקרון אי-ההחזרה אליו מחוייבת המדינה (ור' נספח ע/2 לעיל).

142. לכך מצטרפת העובדה שממסמכים רשמיים עולה כי ההגנה הזמנית הוחלה מלכתחילה בהתבסס על עמדת נציבות האו"ם לפליטים. לנוכח עובדה זו, הסרת ההגנה, בניגוד ובסתירה לעמדת נציבות האו"ם לפליטים, וגם בניגוד לשלל דוחות בינלאומיים, מחדדת ומחזקת את העמדה לפיה מדובר בהחלטה בלתי סבירה ואף שרירותית, כפי שיפורט להלן.

143. ראשית, לא חל כל שינוי מהותי בקונגו אשר מעיד על חזרת היציבות והביטחון למדינה, בטח לא כזה שניתן לומר עליו שהוא "בר קיימא". ההפך הוא הנכון: כלל הדיווחים שפורטו לעיל אודות חוסר יציבות פוליטי, רדיפה ודיכוי מתנגדי משטר, קונפליקטים אתניים ואלימות ממוסדת ושאינה ממוסדת, עינויים ויחס אכזרי ובלתי אנושי, היעדר עצמאות שיפוטית ושחיתות, השתלטות של קבוצות מיליציה, אונס ואלימות מגדרית, כליאה שרירותית, סחר בבני אדם, פגיעה קשה בזכויות אדם בסיסיות ועוד – ממשיכים להתקיים בקונגו.

144. שנית, גם התנאי של מנגנוני הגנה מתפקדים לא מתקיים, כך שאזרחי קונגו אינם יכולים להגן על זכויותיהם הבסיסיות. לא רק שמדובר באחת המדינות בהן מתקיימת רמת שחיתות מהגבוהות בעולם, ולא רק שהממשלה אינה מסוגלת להגן על אזרחיה מפני אלימות ופגיעות, אלא שכוחות הביטחון והממשלה עצמה הם אלו המעורבים, יוזמים ומאפשרים את הפגיעות האמורות וממילא, ברי כי בנקודת זמן זו, לא ניכר כל שיפור ביטחוני או הומניטרי במדינה.

145. מהמקובץ עולה, כי קיימת סבירות גבוהה ביותר שאזרחי קונגו אשר יוחזרו בעת הזאת למולדתם, יהיו חשופים ל"נזק ממש"י, כהגדרתו בדירקטיבה האירופית, ולסכנה ממשית לחייהם ולחירותם, כאמור בבג"ץ אל-טאיי – נזק ממש"י בו כבר הכירה מדינת ישראל עת העניקה את ההגנה מלכתחילה. משכך, בהחלטתה לגרש את אזרחי קונגו משטחה, מפרה

המדינה את כללי המשפט הבינלאומי המנהגי ואת חובותיה הבינלאומיות, כמו גם את חובותיה לפי המשפט המינהלי הישראלי.

ב. פגמים מנהליים בהחלטת המשיבות

1. הפרת חובת הפרסום וחובת היידוע

146. כפי שתואר לעיל, שינוי מדיניות המשיבים בנוגע ליוצאי קונגו לא לווה בפרסום וביידוע. כרשויות מינהליות, חבים המשיבים בחובת ההגיונות, חובה המתגברת כאשר מדובר באוכלוסייה מוחלשת, ובמיוחד כאשר על הפרק עומדת זכויות בסיסיות לחיים, לחירות ולביטחון.

147. מדובר בהודעה הרת גורל שפורסמה באתר הרשות בלבד, בעברית, ללא תרגום לשום שפה, כאשר הייתה זו העותרת 1 שתירגמה ותיווכה את תוכן ההודעה לחלק משמעותי מקהילת הקונגולזים בישראל. בהקשר זה, העובדה כי מדינת ישראל אינה מספקת כל ליווי או סיוע בהליכי מקלט והגנה בינלאומית מטילה על המשיבה 1 חובת זהירות, תום לב והגינות מוגברות כלפי אוכלוסייה זו. האמור מתעצם לנוכח העובדה כי האוכלוסייה המדוברת הינה "אוכלוסייה מוחלשת, דלת אמצעים וחסרת שליטה בשפה העברית, אשר אינה עונה על הכללים המקנים ייצוג באמצעות גופי סיוע כגון היחידה לסיוע משפטי שבמשרד המשפטים" (עת"ס 41136-12-15 אלדין נ' משרד הפנים (נב' 21.12.2015)).

2. ההחלטה על שינוי המדיניות אינה סבירה ומבוססת על תשתית עובדתית רעועה

148. על פי כללי המשפט המינהלי בכלל ועילת הסבירות בפרט, עת מקבלת רשות מנהלית החלטה הנוגעת לאדם או לקבוצת בני אדם, עליה לערוך איזון פנימי נכון וראוי ולשים נגד עיניה את כלל השיקולים והאינטרסים של הפרטים הנפגעים. בין היתר, משמשת עילת הסבירות גם להגנה על זכויות יסוד או אינטרסים חשובים של פרטים (ר' דפנה ברק-ארז, **המשפט המנהלי**, כרך ב', עמ' 748).

149. ההחלטה על הסרת ההגנה הקבוצתית, החלטה אשר עשויה לפגוע אנושות בזכותם של אזרחי קונגו לחיים, לחירות ולזכויות יסוד אחרות, צריכה היתה להתקבל באופן זהיר, ועל בסיס תשתית עובדתית מלאה ומהימנה. ר' יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך ב' (נבו, 2011):

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

150. כך קבע גם כב' השופט שמגר בפרשת **ברגר** :

"תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם : איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית." (בג"ץ 292/82 **ברגר נגד שר הפנים**, פ"ד לו (3) 29, 49; וכן ר' בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח (5) 412, פס' 11 לפסק הדין (להלן : **עניין יורונט**)).

151. הדברים אמורים ביתר שאת עת מדובר ב**שינויה** של החלטה מינהלית, כאשר מנגד עומדים אינטרסים של יציבות, הגנה על זכויות שהוקנו לפרט, והיעדר שרירותיות (זמיר **הסמכות המינהלית**, כרך ב' עמ' 1375).

152. אמנם, שינוי מהותי בנסיבות הפנימיות של ההחלטה (כלומר, נסיבות הנוגעות באופן ישיר להחלטה, כגון המצב בקונגו) עשוי להצדיק שינויה או ביטולה, כמו גם שינוי מהותי בנסיבות החיצוניות לה. עם זאת, כאשר אין שינוי בנסיבות העובדתיות – כפי שהראו העותרות שמתרחש בענייננו – שינוי ההחלטה המינהלית צריך להיעשות בזהירות רבה :

"במקרה [של שינוי או ביטול של החלטה הנובע רק מהערכה מחודשת של נסיבות שלא השתנו], צריכה הרשות לנהוג איפוק רב בהפעלת הסמכות לשנות או לבטל את החלטתה" (זמיר **הסמכות המינהלית**, כרך ב, עמ' 1339).

153. גם כאשר הנסיבות מצדיקות שינוי החלטה, וכאמור אין זה המצב בענייננו, אין בכך כדי להצדיק **כל** שינוי, אלא השינוי חייב להיעשות במידה הראויה. זהו ביטוי לעקרון המידתיות.

154. **כזכור, כגודל הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות הנובעת מהחלטה מינהלית, כך נדרשת אמת מידה מחמירה יותר בבחינת סבירותה של ההחלטה :**

"מידת הסבירות מחייבת כי המשקל של הנתונים שלפני הרשות יהיה כבד יותר ככל שההחלטה המנהלית מורכבת יותר או פגיעתה קשה יותר. פגיעה קשה במיוחד בזכות יסוד צריכה להתבסס על נתונים מהימנים ומשכנעים במיוחד" (עניין **יורונט**. ר' גם ע"א 3886/12 **זאב שרון קבלנות בנין ועפר בע"מ נ' מנהל מע"מ** (בנבו 26.08.2014)).

155. בענייננו, נזכיר כי עד למועד כתיבת שורות אלה לא מסרו המשיבים את המידע והחומרים עליהם התבססה החלטת שרת הפנים או חומרים הרלוונטיים לה, והתעלמו מבקשות של העותרות וגורמים אחרים לקבלם. כפי שיפורט בהמשך, עצם הסירוב למסירת המידע ו"חומרי הרקע" עליהם התבססה ההחלטה פוגע כשלעצמו ביכולתן של העותרות (וכן של אזרחי קונגו שבישראל בשמם הן טוענות) לשטוח את טיעוניהן ולתקוף את החלטת המשיבים באופן הוגן. וכך נקבע לעניין זה:

"כמתחייב מכללי המשפט המנהלי, קודם לשינוי המדיניות, על משרד הפנים לפעול בדרך של איסוף נתונים הנדרשים לקבלת החלטה, וכן לאסוף נתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה גם מרשויות נוספות [...]. מתיעוד שהומצא על ידי המדינה [...] עולה כי נערכה התייעצות עם משרדי הממשלה. זו רוכזה על ידי ראש מנהלת ההגירה במשטרת ישראל (שאינו הגורם המוסמך לקבלת החלטות בדבר החזקה במשמורת). **דא עקא, שאין כל תיעוד בדבר סיכום הליך ההתייעצות בקבלת החלטה של גורם מוסמך, ואין כל ביטוי כתוב למדיניות החדשה (להבדיל מצעדים שנקטו לקראת גיבושה). הדעת אינה נוחה משינוי מדיניות שאין לו ביטוי כתוב [...]"** (פסק דינו של כב' הש' פוגלמן בעמ"נ (ת"א) 282/06 ויקטוריה אג'מן ג'או נ' מדינת ישראל, ניתן ביום 30.10.2006, ההדגשה אינה במקור).

156. לעניין זה יפים גם דבריה של כב' השופטת בן-אור שנאמרו בהקשר דומה עת ביקשה רשות האוכלוסין להסתיר ממבקש מקלט את פרוטוקול הוועדה שדנה בעניינו:

"מצאתי כי החלטת המשיב לפיה לא יימסר לעיונו של העותר פרוטוקול הדיון בעניינו בפני הוועדה המייעצת אינה סבירה, שכן אין היא מאזנת כראוי בין האינטרס הכללי לאפשר לרשות לקיים דיון פנימי פתוח וכן לבין עניינו הלגיטימי והחשוב של העותר בהבאת ההחלטה שניתנה בעניינו תחת שבט הביקורת השיפוטית כשמלוא העובדות ידועות לו, ויכולות להיות מובאות על ידו בפני הערכאה השיפוטית המתאימה תוך התמודדות מלאה ומקיפה עימן [...]"

לכל אלה יש להוסיף, כי גם לשיקול השקיפות יש מקום בענייננו, ולא מצאתי בנימוקי ב"כ המשיב התייחסות אליו [...] המדובר בעניין שיש לו חשיבות ציבורית, ולא נמצא לי טעם טוב מדוע יידון עניינם של אנשים אלה במחשכים" (עת"מ 22336-04-10 **עבדול נ' הממונה על חופש המידע** (נבו 21.9.2010), פס' 16-17).

157. **הסקירה המקיפה שערכו העותרות לעיל, אשר מבוססת על מקורות מידע מהימנים ומקצועיים, מצביעה על כך המצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי בקונגו חמורים ביותר ובלתי יציבים באופן קיצוני. משכך, לא ברור כיצד הגיעה המשיבה 1 למסקנה ההפוכה, לפיה המצב בקונגו השתפר; ומתגבר מאוד החשש כי החלטת המשיבה התבססה על תשתית**

עובדתית רעועה, אשר לכל הפחות לא נתנה את המשקל הראוי לזכויותיהם הבסיסיות של אזרחי קונגו. העותרות סבורות כי אילו הייתה מפעילה המשיבה 1 את שיקול הדעת הנתון לה באופן סביר לנוכח העובדות הידועות, לא היה לה מנוס אלא להותיר את ההגנה הקבוצתית על כנה.

158. החשש שהמשיבה 1 לא נתנה כל משקל (או לא נתנה משקל מספיק) לשלומם ולביטחונם של האנשים אותם היא עתידה לגרש אינו פגם של מה בכך. מדובר בזכות היסוד לכבוד ולחיים המעוגנת בסעיף 2 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, שהגנתו פרושה גם על זרים השוהים בתחומה של מדינת ישראל (בג"צ 11437/05 קו לעובד נגד משרד הפנים (נבו 13.4.2011), פס' 36 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). התעלמות מזכויות אלה יורדת לשורש סמכותה של המשיבה ופוגמת את ההחלטה כולה. כפי שנקבע ע"י כב' השופטת דורנר בפרשת **ויכסלבאום**, אי-התחשבות בשיקול ענייני די בה כדי לפסול את ההחלטה:

"החלטה שנתקבלה מבלי להתחשב בשיקול שלעניין היא פגומה בשל כך בלבד, ולשם פסילתה לא נדרש כי היא תהיה בלתי-סבירה במידה קיצונית או בלתי-סבירה בכלל" (דנג"צ 3229/93 **ויכסלבאום נ' שר הבטחון** פ"ד מט (2) 195, פס' 7 לפסק-דינה).

159. כך או כך, אי-מתן משקל כלשהוא לשיקול של שלומם וביטחונם של המוחזרים מוציא את ההחלטה ממתחם הסבירות באופן קיצוני. לעניין זה יפים דברי כב' השופט זמיר בעניין **יורונט** לעיל:

"רשות, המוסמכת על-פי דין לתת רישיון, חייבת לשקול, בצד שיקולים ענייניים אחרים, גם את הצורך למנוע פגיעה בזכויות היסוד או לצמצם אותה. לא זו בלבד. עליה לתת לשיקול זה את המשקל הראוי לו, והוא משקל נכבד, ולאזן כראוי בין שיקול זה לבין יתר השיקולים הענייניים בכל מקרה ומקרה. ואם לא תעשה כן במקרה מסוים, יהיה בכך כדי לפגום את ההחלטה באותו מקרה".

160. מהאמור עולה החשש המבוסס כי המשיבה 1 קיבלה את החלטתה על בסיס תשתית עובדתית רעועה וחסרה, תוך שהיא מתעלמת ממידע מהימן ונגיש אודות האירועים המתרחשים בקונגו, ולא נתנה משקל מספק לזכויותיהם הבסיסיות ביותר של אזרחי קונגו השוהים בישראל תחת מדיניות הגנה קבוצתית מזה עשרים שנה. החלטת המשיבה 1 בנסיבות אלו אינה סבירה בעליל, ושומה על בית המשפט הנכבד להתערב בשיקול דעתה ולבטל את ההחלטה על הסרת ההגנה הקבוצתית.

ב.3. חוסר שקיפות ופגיעה בעקרונות מינהליים של העמדת תשתית עובדתית וזכות העיון והטיעון

161. כאמור, בהודעת המשיבה 2 על החלטת המשיבה 1 צוין כי ההחלטה התקבלה "לאחר ש[שרת הפנים] בחנה את כלל המידע שהועבר לידיה, לרבות חומרי רקע מקצועיים". ההודעה לא ציינה מהו המידע שעמד בבסיס ההחלטה או מהם מקורותיו. על כן, למחרת פרסום ההודעה

פנו העותרות לממונות על חוק חופש המידע במשיבה 2 ובמשיב 3 בבקשה לקבלת מידע הנוגע לאזרחי קונגו השוהים בישראל ולבסיס העובדתי שעמד בבסיס החלטתה. בכלל זאת, ביקשו העותרות לקבל את חומרי הרקע המקצועיים שעמדו בבסיס החלטת המשיבה 1, וכן את חוות הדעת המקצועיות (COI) של יחידת הטיפול במבקשי מקלט במשיבה 2 ושל המשיב 3 אודות קונגו. פניות אלה (למעט נתונים לגבי מספר אזרחי קונגו השוהים בישראל ומספר מבקשי המקלט הממתינים להכרעה בבקשתם מתוכם) לא זכו למענה עד כה. גם פניותיהם של חברי כנסת למשיבה 1 בבקשה לקבלת מידע הנוגע להחלטתה, ככל הידוע לעותרות, לא קיבלו כל מענה.

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

163. יוזכר שזכות העיון היא אחד מכללי היסוד של המשפט המינהלי הישראלי (בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל מחוז י-ם, סב(1) 106 (2006), פס' 6; והוכרה כחלק בלתי נפרד מזכות הטיעון, ומחובת המינהל הציבורי לפעול בשקיפות. היקפה ומשקלה גדלים כאשר העיון נדרש לצורך השגה על החלטת הרשות (בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, מט(3) 77 (1995), פס' 4; בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים (11.5.2003), פס' 19), ובמיוחד עבור מי שהחלטה עלולה לפגוע בזכויותיו היסודיות ביותר, לרבות זכותו לחיים, לחירות ולבריאות. כפי שנקבע בפסיקה:

"[...] הכלל העולה מן הפסיקה הוא, כי **מסמכים שנתקבלו על-ידי רשות ציבורית תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על-פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים לפני הצד הנוגע בדבר** [...] בוודאי כך כאשר הנוגע בדבר מבקש לערער על החלטת המינהל בעניינו [...]. במצב כזה זכותו של הפרט לדעת את הבסיס לאותה החלטה. [...] זכות העיון היא גם אמצעי ביקורת על הרשות, שנדרשת לבסס את החלטותיה כראוי בחומר ראיות סביר ומשכנע. לו הותר לרשות לקבל החלטות הפוגעות באינטרסים של פרטים בלי לחשוף את הבסיס להן, היה גובר החשש מפני שרירות. בכך מצטרפת זכות העיון לחובת ההנמקה כהיבט נוסף של עקרון שקיפות המינהל" (רע"א 291/99 ד.ג.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, נח(4) 221 (2004), פס' 15. ההדגשה הוספה).

164. סירוב המשיבים לחשוף את חומרי הרקע עליה התבססה החלטת המשיבה 1, שוללת מאזרחי קונגו הנפגעים מהחלטה זו את זכות הטיעון. יוזכר שההגנה על זכויות דיוניות בסיסיות של צדק טבעי, ביניהן זכות הטיעון, אינה מוגבלת לאזרחים או לתושבים ישראלים, אלא היא נתונה גם לזרים בהליכים שעורכת הרשות בעניינם (נע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט (נבו 14.5.2012)).

165. הזכות והצורך לקבלת המידע אינם של אזרחי קונגו השוהים בישראל בלבד. גם לציבור הישראלי, ובכללו העותרות וארגונים נוספים, וכן לגופי מחקר יש עניין בחשיפתו; וכן יש עניין כזה גם לבית משפט נכבד זה, שנדרש עתה לערוך בחינה וביקורת על ההחלטה.

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

"[...] לא ניתן שלא לציין גם את הקשר ההדוק שיש בין הזכות למידע למימושה של חירות הביטוי כטעם התומך במסירת המידע לידיה של המעוררת. גופים דוגמת המעוררת, כמו-גם עיתונאים וכלי התקשורת, הם ערובה לקיומה של חברה מתוקנת. הם אמצעי חיוני להגשמת חופש הביטוי ולמימוש אפשרותו של הציבור למתוח ביקורת על פעולות השלטון ולתרום לכינונה של תרבות שלטונית נאותה. תרומתם של גופים וגורמים מעין אלה לעיצוב פניה של החברה מותנית במידה רבה ביכולתם לממש את הזכות למידע" (ע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (19.5.2009), פס' 36 לפסק הדין).

167. דוגמה מובהקת לצורך שבביקורת על "חומרי רקע" מעין אלו, המדגישה את ההכרח במסירת המידע, באה לידי ביטוי בפרשת מסגנה (עת"מ 12154-04-18 מדינת ישראל נ' פלוני). במסגרת פרשה זו, לראשונה נמסרה חוות דעת של המשיבה 2 בעניין אריתריאה במסגרת הליכים משפטיים. ממועד מסירתה, הייתה נתונה חוות הדעת תחת מחלוקת משפטית עזה שהתנהלה במשך כחמש שנים.

168. נוכח התהום הפעורה בין הררי המידע האובייקטיבי שניתן למצוא אודות קונגו, אל מול החלטת המשיבה 1 לשנות מהחלטתה על מתן ההגנה הקבוצתית ולבטלה, קיים צורך מהותי בבחינה ובביקורת שיפוטית של חוות הדעת ושל העובדות העומדות בבסיסה.

ג. ללמוד מההיסטוריה – הפסקת ההגנה על דרום סודן וחוף השנהב

169. לאחר שהכל נאמר, אין אלא להזכיר את תוצאותיהן הקשות של החלטות מן העבר בדבר ביטולי מדיניות הגנה הזמנית, אשר התקבלו אף הן למרות קיומם של אותות אזהרה שהעידו שהחזרה עלולה להסתיים באסון.

170. בחזית הדברים, מתנוססות כדגל אדום ההשלכות של ביטול ההגנה הקבוצתית לאזרחי דרום סודן בשנת 2012, שאושר במסגרת עת"מ 53765-03-12 א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים (נבו, 07.06.2012). הסרת ההגנה הקבוצתית מיוצאי דרום סודן הוכרזה בעקבות הקמתה של מדינת דרום סודן בחודש יולי 2011, לאחר למעלה מעשרים שנות מלחמה עקובה מדם. החלטה חפוזה זו של הרשות, שנראה כי נבעה גם משיקולים פוליטיים פנים-ישראליים, התקבלה למרות המצב המסוכן ששרר בעת ההיא בדרום סודן, עליו התריעו ארגוני זכויות אדם.

171. גם בית המשפט לא סיפק הגנה על תושבי דרום סודן באותה העת. בית-המשפט הנכבד (כב' השופט מרזל) אישר את ההחלטה להסיר את ההגנה הקבוצתית על בסיס החזקה הכללית לפיה עדיפה חוות-דעתה של הרשות על חוות-הדעת שהמציאו העותרים (בעמ' 17 לפסק-הדין). עוד קבע כב' השופט מרזל שהאפשרות להגיש בקשות מקלט 'מרפאת' את הקושי שבביטול ההגנה הזמנית (שם, עמ' 13). הנחות אלה התבררו, למרבה הצער, כטעות. מי שצדקו בסופו של יום בהערכת הסכנות היו המומחים מטעם העותרים, בעוד שחוות הדעת של משרד החוץ הופרכה לחלוטין. הליכי המקלט הפרטניים גם הם לא סיפקו פתרון, שכן מאות מבקשי מקלט דרום-סודנים שקיבלו הגנה בישראל משנת 2005 הוחזרו לארצם.

172. **ביוני 2012 יצא לפועל הגירוש לדרום סודן, והתוצאות הקשות לא אחרו לבוא: בשנת 2013 פרצה שוב מלחמת אזרחים קשה במדינה, אשר גרמה מאז להימלטותם של עשרות אלפי פליטים ממנה ולמשבר פליטים חמור ביותר.**¹⁰⁵ מבין המגורשים מישראל רבים מצאו את מותם, אם בשל חוסר הבטחון הכללי במדינתם או ממלריה, טיפוס והעדר תנאי מחייה בסיסיים. אחרים הפכו לפליטים פעם נוספת ונאלצו לברוח למדינות שכנות. פצע פעור זה מלווה עד היום את כל מי שזכה להכיר את אזרחי דרום סודן ששהו בישראל עד לגירושם.

173. באופן דומה, ניתן ללמוד על חשיבות הזהירות הנדרשת גם מהשתלשלות הדברים באשר להגנה הקבוצתית שניתנה לאזרחי חוף השנהב בישראל. במקרה זה, הצורך לשוב ולקבוע את ההגנה התעורר עוד לפני כניסת ההחלטה על ביטולה לתוקף, וזאת בעקבות פרוץ מהומות ולחימה בעקבות בחירות שהתקיימו במדינה.

174. בשנת 2002 פרצה מלחמת אזרחים בחוף השנהב בעקבות ניסיון הפיכה כושל. המורדים השתלטו על מרכז וצפון המדינה בעוד שכוחות הממשלה החזיקו בדרומה. מאות אלפי אנשים נעקרו (עד כדי ערעור היציבות האזורית). לאור זאת, הודיע משרד הפנים, בהמלצת נציבות האו"ם לפליטים, על מתן הגנה זמנית לתושבי חוף-השנהב. כאלף אזרחי חוף השנהב ששהו בישראל קיבלו רישיון עבודה מסוג ב/1 אשר התחדש באופן עתי מדי שישה חודשים.

175. בשנת 2007 נחתם הסכם שלום בין הצדדים הלוחמים ולפיו היו אמורות להיערך בחירות (Ouagadougou Peace Accord). נציבות האו"ם לפליטים בישראל יעצה למשרד הפנים כי ניתן יהיה לסיים את ההגנה הזמנית עד ליום 31.12.2008 (הדבר נזכר בעת"מ (ת"א) 1123/08 **סיידו נגד משרד הפנים** (נבו 23.6.2009)). למודי ניסיון התחנו אזרחי חוף-השנהב ששהו בישראל כי סיום ההגנה הזמנית יידחה עד לאחר הבחירות, שכן חששו שהאלימות תתחדש בעקבות הבחירות. ההחלטה אמנם לא בוטלה, אולם בעצת נציבות האו"ם לפליטים תוקנה, כך שתושבים של מספר איזורי סיכון בחוף השנהב עדיין זכאיים היו להגנה (בתי המשפט ביקרו את העובדה כי ההחלטה המתוקנת לא פורסמה ואנשים לא יכלו לפנות ולבקש הגנה

¹⁰⁵ ר' דו"ח משותף של המוקד לפליטים ולמהגרים ו- ARDC "אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים" (דצמבר 2012) וכן "עיניים, מעשי אונס ורצח: האזרחים בדרום סודאן שבויים על אדמתם" (2.3.2017).

180. פגמים קשים אלו מחייבים את התערבותו של בית המשפט הנכבד בהחלטת המשיבות. משכך, מתבקש בית המשפט הנכבד לבטל את החלטת המשיבה 1 להסיר את ההגנה הקבוצתית בעניין אזרחי קונגו; ולהורות למשיבה 2 להמשיך ולהאריך את רישיונות הישיבה של אנשים שמוצאם מקונגו השוהים בישראל במסגרת ההגנה הקבוצתית הזמנית. כן מתבקש בית המשפט להורות למשיבה 1 לפרסם את החלטתה בדבר הסרת ההגנה הקבוצתית; ולהורות למשיבות 1 ו-3 לפרסם באופן מיידי ובאופן מלא את התשתית העובדתית עליה התבססה ההחלטה, לרבות חומרי הרקע המקצועיים והדוחות שנערכו עבורה – והכל כאמור בפתח עתירה זו.

181. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על פסיקת הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד לטובת העותרות.



מירב בן-זאב, עו"ד



מיכל שור, עו"ד

ב"כ העותרות

היום, 3.5.2022