

**העותרות:**

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  
כולן ע"י ב"כ עוה"ד ענבר בראל ו/או טל שטיינר  
ו/או עלא ח'אטר ו/או סתיו פס-חי  
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' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154  
טל': 03-5602530; פקס: 03-6844812

- נ ג ד -

**המשיבות:**

1. רשות האוכלוסין וההגירה
2. שר הפנים
3. משרד החוץ  
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)  
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים  
ת.ד. 49333, מיקוד: 9149301  
טל': 02-5419555; פקס: 02-6468053

**בקשה דחופה למתן צו ביניים**

**ולצו ארעי במעמד צד אחד**

מוגשת בזאת בקשה דחופה למתן ביניים כדלקמן:

- א. המורה על הקפאת הודעתם של המשיבות 1-2 (אשר צורפה כנספח ע/1 לעתירה) מיום 7.10.2018 לפיה על האנשים שמוצאם מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (להלן: "קונגו") השוהים בישראל לעזוב את ישראל עד ליום 5.1.2019 וזאת עד להחלטה בעתירה.
  - ב. המורה על המשך חידוש רישיונות הישיבה מהסוג בהם מחזיקים האנשים שמוצאם מקונגו וזאת עד להכרעה בעתירה המוגשת בד בבד עם בקשה זו.
- כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי במעמד צד אחד וזאת עד לקבלת תגובתו של המשיב ולהחלטה בבקשה לצו ביניים.

בקשה זו מוגשת לאור שינוי המדיניות הקיצוני, אשר הוחלט ללא פרסום השיקולים העומדים בבסיסו, ללא חשיפת חוות הדעת עליה נסמך לכאורה שינוי המדיניות וללא פירוט של הנימוקים לקבלת ההחלטה- המורה על ביטול ההגנה הקבוצתית שניתנה במשך למעלה מ- 15 שנים לאזרחי קונגו השוהים בישראל. החלטה חפוזה זאת של הרשות נתקבלה בניגוד מוחלט לקבוע במשפט המינהלי הישראלי בנוגע לסבירות ההחלטה המנהלית ושינוי מדיניות נהוגה, וכן בניגוד להנחיות בינלאומיות העוסקות בביטול הגנה קבוצתית בכלל וביטולה כלפי אזרחי קונגו השוהים בישראל בפרט. כמו כן, עומדת החלטה זו בסתירה למידע העולה משלל מקורות בינלאומיים ומהימנים לפיהם המצב בקונגו נפיץ ביותר **בעיקר בתקופה זו, עקב בחירות הצפויות להתקיים במדינה** וכי המצב הביטחוני וההומניטארי במדינה בכי רע, עד כדי סכנת חיים מיידית לחוזרים אליה.

דחיפותה של הבקשה נובעת מהודעתו של המשיב מיום 7.10.2018, (אשר צורפה כאמור כנספח 1/ע לתירה), לפיה על "נתיני קונגו השוהים בארץ נדרשים לפעול ליציאתם מהארץ בתוך 90 יום", קרי עד ליום 5.1.2019, כאשר לאחר תאריך זה יינקטו פעולות אכיפה כנגד שוהים בלתי חוקיים ממדינת הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו. בנוסף, ברקע הבקשה עומדת תשובת המשיבה 1 מיום 26.12.2018 (נספח 11/ע לתירה) לפניויותיהן החוזרות של המבקשות מהימים 5.11.2018, 15.11.2018 ו- 24.12.2018 (נספחים 5-6/ע לתירה), לפיה בהתבסס על חוות דעת עלומה של הרשות שאומתה עם משרד החוץ – עומדת המשיבה על דעתה לביטול ההגנה הקבוצתית. בתשובתה, מיאנה המשיבה להגיב לבקשת המבקשות לחשוף את השיקולים והתשתית העובדתית המלאה שעמדו בבסיס ההחלטה על ביטול ההגנה (לרבות חוות הדעת האמורה), והתעלמה כליל מהסקירה העובדתית ומהותית הרחבה של המבקשות בנוגע למצב הקשה בקונגו.

לעמדת המבקשות, סיכויי ההליך הגבוהים וכן מאזן הנוחות אשר נוטה באופן מובהק לטובת המבקשות, מצדיקים מתן צו ארעי וצו ביניים אשר יקפיד את הודעת המשיבות והסרת ההגנה הקבוצתית, וזאת לכל הפחות עד הכרעה בטענות המהותיות העולות בעתירה. כל זאת, כפי שעשה בית משפט נכבד זה בעבר במסגרת עת"מ 53765-03-12 בו ניתן צו ביניים שהקפיד את הסרת ההגנה הזמנית שהוסרה מאזרחי דרום סודן בשנת 2012.

הכל, כפי שיפורט להלן.

ביחד עם בקשה זו מוגשת על-ידי המבקשים עתירה מנהלית כנגד החלטת המשיב. כל האמור בעתירה, על נספחיה, מהווה חלק בלתי נפרד מבקשה זו.

## **העובדות שבבסיס הבקשה**

1. כפי שמפורט בעתירה בהרחבה, מאז תחילת שנות ה-2000 נהגו המשיבות במדיניות של מתן "הגנה זמנית קולקטיבית" לכל אזרחי קונגו הנמצאים בישראל. במסגרת "הגנה

זמנית" זו, הונפקו לאזרחי הרפובליקה רישיונות ישיבה מסוג ב/1 (רישיונות עבודה) אשר הוארכו מעת לעת.

2. ביום 7.10.2018 הודיעה המשיבה 1 כי הוחלט על הפסקת ההגנה הזמנית וכי לאזרחי קונגו נתונים 90 ימים לצאת את ישראל. עוד צוין כי כלפי כל מי שלא יעזוב עד ליום 5.1.2019, יינקטו הליכי אכיפה.

3. כאמור, ביום 6.11.2018 פנו המבקשות אל המשיבות 1-2. בפניה נסקרו בהרחבה מקורות מידע מהימנים ופומביים, המצביעים על כך שהמצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי בקונגו הינו קשה ובלתי יציב ועלול להעמיד את החוזרים אליה בסכנה חמורה להפרת זכויותיהם הבסיסיות ביותר ואף לסכנה מידתית לחייהם; נוכח אלו, נטען כי הודעתה הפתאומית של רשות האוכלוסין וההגירה, בה היא מכריזה על ביטולה של מדיניות זו ללא כל עילה נראית לעין, הינה החלטה בלתי סבירה בעליל וסותרת את מחויבותיה של הרשות הן לפי הדין המנהלי הישראלי והן לפי כללי המשפט הבינלאומי. המבקשות ביקשו כי תוקפא ההחלטה על סיום ההגנה הקבוצתית עד לבחינה מחודשת, מקיפה ושקופה של המצב בקונגו עד לאחר הבחירות אשר היו צפויות להתקיים, בעת שליחת הפנייה, ביום 23.12.2018. בעקבות התדרדרות שחלה בקונגו נוכח הבחירות הצפויות אשר הובילה להרג של מאות אזרחים, לדיכוי אלים של התנגדות פוליטית ולפגיעה מסיבית של ציוד נדרש לקיום הבחירות – נדחו הבחירות שהיו מתוכננות ונכון לכתבת שורות אלו הן קבועות ליום 30.12.2018. אולם, לאור אי היציבות במדינה לא ברור אם הבחירות אף יתקיימו אף במועד החדש.

4. לפניית המבקשות צורפה רשימה ארוכה של מקורות מידע **עדכניים ומהימנים** (דוגמת דיווחים של נציגי או"ם שונים; דיווחים של ארגון הבריאות העולמי; דו"חות עדכניים של משרד ההגירה הבריטי; דיווחים של ארגונים זכויות אדם ידועים דוגמת אמנסטי אינטרנשיונל ו-Human Rights Watch ועוד). **כולם מעידים עד כמה המצב כעת בקונגו נפיץ ומסוכן.**

5. לאחר שליחת שתי תזכורות לפניית המבקשים, אשר להן צורף מידע נוסף הנוגע להתדרדרות הקשה בקונגו מאז משלוח הפניה הראשונה, ביום 26.12.2018 נתקבלה תגובת המשיבה 1. הלכה למעשה, בתגובתה, סירבה הרשות לחשוף את השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה והתעלמה כליל מהסקירה הרחבה של המבקשים בפניותיהם תוך הפנייה לשלוש שורות סיכום של חוות דעת עלומה. החשש כי בתוך זמן קצר יימצאו האנשים שמוצאם מקונגו מאחורי סורג ובריה ובפני גירוש שיעמיד את חייהם בסכנה לא מותיר ברירה בידי המבקשות, אלא לפנות לבית-משפט נכבד זה בבקשה לסעד.

6. יודגש כי עתירתן של המבקשות אינה עוסקת בדרישה כי יוענק מעמד של קבע או מעמד ארוך-טווח לאנשים שמוצאם מקונגו, אלא מתמקדת בטענה כנגד סיום ההגנה הזמנית בעת זו ובאופן שבו נעשתה.

## נימוקי הבקשה למתן צו ביניים

### סיכויי הצלחה של העתירה טובים

7. כפי שנטען בעתירה, המשיבות ביססו את החלטתן על חוות דעת עלומה אשר לא פורסמה ועל אף בקשות חוזרות מטעם המבקשות- לא נמסרה להם. הסקירה המקיפה שערכו המבקשות ופורטה בהרחבה בכתב העתירה, מעלה כי החלטת המשיבות אינה מתיישבת עם המצב הביטחוני, ההומניטרי וההומני החמור בקונגו, אשר בימים אלו בלתי יציב באופן קיצוני אף יותר בשל התגברות של אלימות מצד קבוצות חמושות וגורמי ממשל סביב הבחירות הצפויות שקיומן ממילא מוטל בספק. עוד עולה כי בהחלטה האמורה אף לא נלקחו בחשבון זכויות האדם הבסיסיות ביותר של נשואי ההחלטה, וזאת בניגוד לדין הישראלי לפיו על רשות מנהלית לשקול בין יתר שיקולה את חובתה לצמצם פגיעה בזכויות יסוד (ראו לעניין זה בג"צ 987/94 יורנט קווי זהב (1992) בע"מ נגד שרת התקשורת, פ"ד מח (5) 412, 433).

8. כמו כן, צורה זו של קבלת החלטות, אינה מתיישבת אף עם כללי המשפט המנהלי המחייבים פרסום החלטות בכלל, ופרסום נימוקים העמודים בבסיס להחלטות בפרט.

9. בעתירתן, הוכיחו המבקשות עד כמה בלתי סבירה החלטתן של המשיבות וזאת לאור המצב הקיים כעת בקונגו, בתחומים שלהלן:

#### א. דחייתן של הבחירות הקרבות וספק בהתקיימותן

10. בימים אלה, גועשת הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו סביב הבחירות המתוכננות, המהוות המשכו של ניסיון לקיום בחירות דמוקרטיות, שתחילתו עוד בשנת 2016. הבחירות נדחו פעמיים בשנת 2016 ונקבעו ליום 23.12.2018, אך אלו נדחו ולא התקיימו גם בתאריך זה, זאת בין היתר בעקבות שריפה שמקורה לא ידוע, אשר כילתה והשמידה 80% מהציוד שהיה אמור לשמש בבחירות. גורמי אופוזיציה מאשימים את שליט קונגו, קאבילה, בדחייה נוספת של הבחירות לאחר שהיה אמור לעזוב את כיסאו כבר בשנת 2016. לפי מומחים, דחייה נוספת של הבחירות תביא סיכון ל"פיצוץ" אזרחי<sup>1</sup> ואכן, לא ברור בעת זו האם הבחירות אכן יתקיימו ביום 30.12.2018 ומה יהיו תוצאותיהן והשלכותיהן.

11. נכון לשלב זה, קבוע מועד הבחירות ליום 30.12.2018. למרבה הצער, לא רק שקיום הבחירות בתאריך זה מוטל בספק, אלא שלא ניתן לדעת אם אלו יתקיימו כלל, זאת משום שההכרזה על קיומן הובילה להתפתחותם של מספר אירועים קשים שפגעו קשות

<sup>1</sup> <https://www.ft.com/content/4a6af1b2-0697-11e9-9fe8-acdb36967cfc>, 23/12/2018

בחירותם ושלמות גופם של אזרחי קונגו, לא כל שכן ביכולתם לקיים הליך בחירות דמוקרטי.

12. לראיה, ביום 27.12.2018, בצעד חמור ביותר, ביטלה הממשלה השלטת בקונגו את אפשרותם של תושבי שלושה מחוזות מרכזיים בקונגו להשתתף בבחירות, זאת לטענתם בשל התפרצות קשה של מחלת האבולה ותקיפה של קבוצות מליציות באזורים אלו. אולם, על פי עמדת גורמי האופוזיציה בקונגו, ביטול הבחירות באזורים אלו נעשתה על רקע התנגדות תושבי האזורים לשלטון הנוכחי ולמועמדים מכוחו. החלטה זו הובילה אף היא להפגנות והתפרצויות אשר דוכאו על ידי כוחות השלטון.<sup>2</sup>

13. כך, דווח על מהומות ברחבי המדינה אשר הביאו למותם של מאות בני אדם, קבוצות מורדים חמושות פועלות ברחבי המדינה, נכנסות לכפרים ורוצחות בתושביהם- כאשר בחודש האחרון נהרגו 47 אזרחים על ידי קבוצת מורדים (ADF) ביניהם נשים, ילדים ושבעה אנשי כוחות השלום של האו"ם השוהים בקונגו.<sup>3</sup>

14. רק ביום 19.12.2018 דווח על יותר מ- 100 בני אדם שנהרגו בהתלקחות בין קבוצות אתניות יריבות באזור מאי-נדומבה (צפון מערב קונגו). מדובר באחת ההתפרצויות הכי חמורות שהיו באזור מזה שנים, אשר נבעה ממתחים סביב הבחירות בין הקבוצות האתניות שכל אחת מהן תומכת במועמד אחר.<sup>4</sup>

15. אזרחים אף נפגעים על ידי גורמי שלטון באופן ישיר, כאשר נסיונותיהם לתמוך במפלגת האופוזיציה זכו גם הפעם לאלימות קשה מצד הכוחות המשטורתיים. כך, ביום 12.12.2018 נערך דיכוי נוסף של עצרת אופוזיציה לטובת המועמד מרטין פאילו. שם, נורתה על המפגינים אש חיה ונעשה שימוש בגז מדמיע, תותחי מים ועוד, אשר הובילו להריגתם של שני מפגינים לפחות.<sup>5</sup> אלימות זו מצד הממשלה והמשטרה, כמו גם פעילותם של קבוצות המורדים אף הובילה את ארה"ב להוציא את כל הארגונים מטעמה שאינם ארגוני חירום, עובדי ממשלה ומשפחותיהם מקונגו.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/27/congolese-soldiers-fire-air-quell-protests-against-election-delay> 27.12.2018

<sup>3</sup> <https://www.aljazeera.com/news/africa/2018/12/killed-congo-troubled-eastern-region-beni-181211101242983.html> , 11/12/2018.

<sup>4</sup> <https://www.voanews.com/a/more-than-100-killed-in-congo-clashes-days-before-vote/4707313.html>

<sup>5</sup> <https://www.france24.com/en/eye-africa/20181212-dr-congo-bamenda-refugee-camp-kenya> .12.12.2018

<sup>6</sup> [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/us-orders-some-staffers-from-congo-as-election-approaches/2018/12/15/800244bc-0050-11e9-a17e-162b712e8fc2\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.26e831e0baff](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-orders-some-staffers-from-congo-as-election-approaches/2018/12/15/800244bc-0050-11e9-a17e-162b712e8fc2_story.html?noredirect=on&utm_term=.26e831e0baff) 15/12/2018.

16. מתיחות, חוסר יציבות וחשש ממשי לחיי האזרחים בקונגו אינם דבר חדש לקונגו. דחיית הבחירות משנת 2016 לשנת 2018, הובילה למתיחות פוליטית רבה והתפרצויות אלימות בין תומכי קאבילה למתנגדיו.<sup>7</sup> במהלך התפרצויות אלו נרצחו עשרות שהפגינו נגד הנשיא קאבילה כולל נשים וילדים שנורו על ידי שירותי וכוחות הביטחון. כוחות הביטחון פעלו כמעט ללא הפרעה נגד המתנגדים ודו"ח נציב זכויות האדם של האו"ם תיעד הרג והפרות חמורות של זכויות אדם עקב שימוש בכוח מופרז של כוחות הביטחון.<sup>8</sup>

על פי עמדתם של מומחים כמו גם על פי זוכה פרס הנובל לשלום מר דניס מוקווויג, רופא מקונגו שעזר לנפגעי אלימות מינית וקרבתנות אונס – קיומן של הבחירות שאינן חופשיות והגונות עתידות להוביל להתלקחות ולהתמודדות עם מחאות רבות והחרפת הסכסוכים.<sup>9</sup>

17. קולות אלה אינם נשמעים בחלל ריק, שכן עוד קודם להכרזה על הבחירות הצפויות וללא קשר אליהן, היה המרחב הדמוקרטי בקונגו מצומצם ביותר, ודיווחים אודות דיכוי אלים והפרת זכויות אדם של מתנגדי משטר הינם רבים ומבוססים. הדברים פורטו בהרחבה יתרה בכתב העתירה.

18. מכל מקום, רק החודש, ביום 19.12.2018, פרסמה וועדת זכויות האדם של האו"ם דו"ח חדש המדווח על מאות של הפרות של זכויות אדם בקונגו בכלל ובאזור קיוו בפרט. על פי הדו"ח, במשך השנתיים האחרונות תועדו מאות מקרי רצח, עינויים ואלימות מינית כאשר המצב הביטחוני וההומניטרי המשיך להתדרדר בהתמדה בין ינואר 2017 ואוקטובר 2018. התדרדרות זו שמורה בין היתר למספרן המתרחב של קבוצות מליציה אשר מטרתן לשלוט בשטח או במשאבי טבע.

19. עוד מתייחס הדו"ח לתיעוד של מעל 300 קורבנות הוצאות להורג ללא משפט, מעל 800 קורבנות עינויים, כ- 173 קורבנות אונס ואלימות מינית של נשים וילדים ו- 431 מקרים של קורבנות עבדות כפייה באזורים מאסיבי ולוברי. כמו כן, תוארו מאות הפרות זכויות אדם באזורים אלו המתבטאת בחטיפת נשים וילדים למטרות ניצול מיני ואונס קבוצתי שנעשה הן על ידי ארגונים חמושים והן על ידי כוחות הצבא, תוך שימוש באלימות שיטתית וברוטלית על מנת לשלוט בקהילות שלמות. אלימות קשה זו הובילה לעקירה מסיבית של אזרחים ששוהים כיום בתנאים מסוכנים וחשופים לפגיעה, ניצול ואלימות נוספים.

---

<sup>7</sup> The World Factbook, Central Intelligence Agency, Democratic Republic of the Congo, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html>

<sup>8</sup> <https://www.yahoo.com/news/anti-kabila-protests-dr-congo-leaves-47-dead-211153256.html> 19/3/2018.

<sup>9</sup> <https://www.timeslive.co.za/news/africa/2018-12-11-congo-elections-calm-before-the-storm/> 11/12/2018.

20. במקביל למתיחות הפוליטית הגוברת בעיר הבירה קינשאסה, ממשיכים להתנהל קונפליקטים קשים במחוזות צפון ודרום קיוו (Kivu), קאסאי (Kasai), איטורי (Itury) טנגניקה (Tanganika) בני (Beni) ומחוזות נוספים. לחימה מתמשכת בין מיליציות חמושות באזורים אלה לבין כוחות הממשלה, ושלטון הטרור שמשליטות המיליציות באזורים שבשליטתן, גובים מחיר כבד מנשוא בקרב האוכלוסיה האזרחית. בפרסום מחודש פברואר 2018, העריכה נציבות האו"ם לפליטים כי עקב קונפליקטים אלה, נעקרו מבתיים 1.9 מיליון מאזרחי קונגו, וכ-120,000 נמלטו למדינות שכנות.<sup>10</sup>

21. בתדרוך שנערך על ידי נציבות או"ם לפליטים שהתקיים בגינבה ביום 14.12.18, צוין כי עימותיים קטלניים אלו הובילו לעקירתם של למעלה ממיליון וחצי אזרחים מבתיים וכללו התנקשויות קטלניות על ידי כוחות מורדים וכוחות ממשלה, כמו גם התקפות ממוקדות, שריפת בתים וכפרים שלמים עד אפר, ביזה ואלמוות. כתוצאה מכך, מצאו עצמם העקורים בהתיישבויות ספונטניות עם תנאים קשים כשהם ישנים בתוך שקיות פלסטיק מבלי שתהיה להם כל הגנה מפני פולשים, חולות ומחלות וכאשר נשים חשופות לסיכון מוגבר של פגיעה מינית.<sup>11</sup>

22. בהצהרה פומבית מיום 26.6.2018, קבעה קבוצת מומחים בשליחות האו"ם כי במחוז קסאי שבדרום המדינה מתבצעים פשעי מלחמה, לרבות רציחות של אזרחים, כולל ילדים, אלימות מינית קשה, עינויים והטלות מומים, באופן שיטתי ורחב היקף. כך דיווחה קבוצת המומחים:

"We are shocked by this disastrous situation that has claimed the lives of several thousand people and continues to rage in the region, without provoking national or international attention," said Bacre Waly Ndiaye, President of the Team of International Experts appointed by the Human Rights Council.

The experts believed that following an upsurge in violence, which has swept the Kasai region since 2016, civilian killings, including children, and atrocities – such as mutilations, rapes and other forms of sexual violence, torture and exterminations – were committed in a

---

<sup>10</sup> UN High Commissioner for Refugees, Congolese Situation - Responding to the needs of displaced Congolese and refugees Annex - The Democratic Republic of Congo - Supplementary Appeal, January - December 2018.

<sup>11</sup> <https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/12/5c1375904/unhcr-warns-massive-shelter-needs-dr-congos-displaced.html> 14/12/2018.

generalized and systematic fashion, constituting crimes  
against humanity."<sup>12</sup>

דוגמאות נוספות לאירועים מחרידים כמו אלו המתוארים לעיל מצויים בכתב העתירה.

23. קיימים דיווחים רבים על פשעי המלחמה המשתוללים במחוזות שונים בקונגו, אשר כאמור הביאו לתוצאה של מיליוני עקורים ופליטים, שבעל כורחם מביאים להחרפת המתחים הפוליטיים והאתניים בקונגו עצמה ומול שכנותיה. מעל הכל ברור שבמחוזות אלה, ממשלת קונגו וצבאה אינם מסוגלים לספק הגנה מינימלית לאזרחים, ואף כוחות סיוע בינלאומיים עומדים חסרי אונים מול האלימות המשתוללת.

#### ג. התפרצות חוזרת ונשנית של מחלת האבולה

24. במהלך חודש מאי האחרון ארעה התפרצות מחודשת של נגיף האבולה בקונגו. המגיפה החלה במחוז צפון קיוו, התפשטה במהירות ומאז דווח על מאות מקרים של הדבקות ומוות מהמחלה.

25. 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 לבדה<sup>13</sup>.

26. בעדכון האחרון של וועידת החילוץ הבינלאומית מיום 29.11.2018, נמסר כי התפרצות האבולה הנוכחית היא השנייה בגודלה בהיסטוריה של קונגו, ב 14 אזורים לפחות בקונגו. ההתפרצות רחוקה מסיום וצפויה להימשך עוד שישה חודשים לפחות. על פי העדכון, ישנם דיווחים על 426 מקרי דיווח, 245 מקרי מוות עם אחוזי תמותה של 57% על הידבקות.

27. עוד עולה מהדוח כי המצב המלחמתי בקונגו מסכל הלכה למעשה את האפשרות למגר את המחלה ותורם עוד יותר להתפשטותה ומונע מן הצוותים הרפואיים להגיש עזרה לחולים ולטפל בהם:

On multiple occasions over the past months, spikes in violence have forced the suspension of efforts to contain the spread of the disease. These security incidents, coupled with community resistance, make contact tracing, vaccination and community

<sup>12</sup> 'Crimes against humanity,' 'war crimes' and risk of new ethnic violence in DR Congo, warn UN experts, UN News Service, 26.6.2018.

<sup>13</sup> <http://www.who.int/csr/don/30-may-2018-ebola-drc/en/>  
[https://www.clalit.co.il/he/medical/medical\\_diagnosis/Pages/ebola.aspx](https://www.clalit.co.il/he/medical/medical_diagnosis/Pages/ebola.aspx)  
<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5257669,00.html>



mobilisation particularly difficult, which undermines the success of response efforts. The case fatality rate is 57% which is higher than commonly seen at this stage of an outbreak, especially given we have drugs for treatment and vaccine for prevention for the first time, illustrating the challenges for disease control in the North Kivu region.

28. אלימות המורדים במזרח המדינה במהלך חודש אוגוסט האחרון החריפה את מצב האבולה באזור קיוו, והובילה לעקירת אזרחים מבתיהם, באופן שמסכן מיליוני בני אדם בהדבקות בנגיף; וכך מדווח האו"ם:

"Forced displacement in this part of the country remains massive. It is estimated that more than a million people are displaced in North Kivu. This is the highest concentration of internally displaced people (IDPs) in the DRC. An estimated half a million people have been forced from their homes this year alone.

At the same briefing, Dr. Peter Salama, WHO Deputy Director-General of Emergency Preparedness and Response, said that the discovery of Ebola infection in the hard-to-reach part of eastern DRC could mark a "pivotal" point in the response to the deadly disease."<sup>14</sup>

29. גם דיווחים עדכניים בכלי תקשורת שונים, לרבות CNN, רויטרס ואחרים, מתארים את מגפת האבולה המשתוללת במדינה כגרועה ביותר בהיסטוריה של קונגו, כאשר למעלה מ-240 בני אדם נפטרו מהמחלה מאז חודש אוגוסט 2018, וקרוב ל-430 נדבקו בה והמספרים רק צפויים להמשיך ולהאמיר.

#### ד. אלימות מינית קשה כנגד נשים

30. נשים מהוות קבוצת סיכון נוספת, נפרדת וחמורה בפני עצמה, זאת רק משום היותן נשים; נשים, נערות וילדות בקונגו חשופות מידי יום לפשיעה מינית, ובכלל זה אלימות מינית קשה, סחר למטרות מין ועבודות כפייה, העולים לכדי עינויים של ממש. אונס וצורות אחרות של אלימות מינית הם תופעה כה רחבה, הולכת ומתפשטת, שנעשית לא רק על רקע הקונפליקט במדינה וככלי מלחמתי, אלא גם במנותק מאזורי הלחימה ועל ידי אזרחים ואפילו בני משפחה.<sup>15</sup>

31. בדו"ח מחודש מרץ 2018, התריעה מועצת הביטחון של האו"ם על החמרה נוספת במצבן של נשים קורבנות פשיעה מינית, בשל המצב הפוליטי הבלתי יציב במדינה, אחוזי עקורים

<sup>14</sup> <https://news.un.org/en/story/2018/08/1017762>

<sup>15</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5ba8d7a44&skip=0&query=women%20&coi=COD&searchin=fulltext&sort=date>

גבוהים, התמשכות קונפליקטים מזוינים ברחבי המדינה ובשל חולשתם של מוסדות השלטון ואזלת ידם בטיפול בתופעה. כך מפורט בדו"ח:

“ In 2017, Twa militia in Tanganyika were responsible for the highest number of documented cases of sexual violence perpetrated by a non-State armed group. Conflict-related sexual violence perpetrated with extreme brutality has also spread to the three Kasai provinces. In that context, anti Government Kamuina Nsapu militia and pro-Government Bana Mura militia have both targeted civilians believed to support their adversaries. Deliberate attacks against communities along ethnic fault lines have included the use of taboo practices, such as victims being raped in front of relatives, a pregnant woman having her fetus ripped out and at least one victim being forced to perform sex acts on a family member before being executed. In April, Bana Mura militants raped 41 women and two girls in a series of attacks on Lulua and Luba villages.”<sup>16</sup>

32. מן הדוחות עולה כי אירועי התקיפה המינית (שכוללים אונס ודרכים אחרות של עינוי מיני) מהווים חלק מדפוס רחב של התרחבות עינויים במדינה, והקשור בהפרת זכויות אדם אחרות על ידי כוחות הביטחון, כפי שתועד על ידי האו"ם וארגוני זכויות אדם. חרף איסור פלילי על עינויים הקיים במדינה משנת 2011, הפרקטיקה של עינויים נותרת בעינה, בין היתר, מפני אותה פרקטיקת חסינויות ההולכת וגוברת של אנשי כוחות הבטחון המבצעים הפרות זכויות אדם באין מפריע ומבלי שנגקטים בעניינם הליכים משפטיים והעמדה לדין, לצד חולשתה המבנית של מערכת אכיפת החוק. זאת נוסף על חוסר הגישה לערכאות, לרבות הליך הגון ושירותים ראויים לנשים קורבנות עינויים בקונגו.<sup>17</sup>

33. גם דו"ח של מחלקת ההגנה האמריקאית בסוגיית סחר בבני אדם מיוני 2018<sup>18</sup> מתאר פרופיל קשה של סחר בבני אדם במדינה, ובמיוחד של נשים. על פי הדו"ח, בשנים האחרונות, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו היא מקור ויעד בפני עצמו לעבודות כפייה; תנאים פוליטיים וכלכליים קשים תורמים להחמרה נוספת בחוסר היציבות, חוסר הביטחון והמתח הפוליטי במדינה, ומהווים קרקע פורייה לחשיפת אוכלוסיות לסחר, ובעיקר קבוצת הנשים. מדובר בעבודות בכפייה במשקים ביתיים, רוכלות, חברות

<sup>16</sup> [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/s\\_2018\\_250.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/s_2018_250.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5ba8d7a44&skip=0&query=women%20&coi=COD&searchin=fulltext&sort=date>

<sup>18</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5b3e0b6fa&skip=0&query=2018%20Trafficking%20in%20Persons%20Report%20-%20Congo.%20Democratic%20Republic%20of%20the>

בכנופיות או זנות. מרבית הסחר הוא פנימי וכולל עבודות בכפייה באתרי כרייה, חקלאות, משרתים ביתיים, זנות בכפייה וגיוס ילדים לכנופיות פשע.

34. מן המקובץ לעיל עולה כי נשים הן במוקד הפרקטיקה הבזויה של פשיעה מינית, הן ככלי מלחמתי והן בסביבתן הטבעית, המשפחתית והאזרחית. מצב הדברים הפוליטי הבלתי יציב במדינה רק תורם להגברת הסיכון כלפי נשים ומחמיר את מצבן וברי כי לעת הזו, נשקפת בקונגו סכנה ממשית לחייהן, לגופן ולנפשן של נשים.

35. **ואולם, החלטת המשיבות 1-2 לא התחשבה בכל אלה, או למצער לא נימקה לנמק כיצד על אף המצב החמור והקריטי בקונגו מצאו לנכון לבטל את ההגנה הזמנית.** החלטת המשיבה והאופן שבו התקבלה עולה לכדי החלטה בלתי מנהלית פגומה, ובלתי סבירה אשר נראה לא התחשבה בשיקולים רלבנטיים, בניהם הזכות לחיים, לביטחון ולשלמות הגוף. התעלמות משיקול ייחודי זה יכולה, כשלעצמה, להביא לפסולתה של ההחלטה המנהלית (כך לשיטתה של כב' השופטת דורנר בדנג"צ 3229/93 **ויכסלבאום נגד שר הבטחון** פ"ד מט (2) 195, בפיסקה 7 לפסק-דינה).

36. זאת ועוד, עומדת החלטת המשיבות בניגוד לחובתה המנהלית לקיים בדיקה שיטתית, כללית והוגנת של התשתית העובדתית הצריכה להחלטתן ולהסתמך על נתונים עדכניים, מהימנים ומקצועיים. נוכח משקלן של הזכויות המוטלות על הכף, חובתן של המשיבות היא לבסס את החלטתן על רף ראייתי גבוה אף יותר - "ראיות משכנעות ומהימנות שאינן מותרות כל ספק" בג"צ 680/88 **שניצר נגד הצנזור הצבאי הראשי**, פ"ד מב (4) 637, 617.

37. אלא שגם פניותיהן השבות וחוזרות של המבקשות אליהן, אשר פרסו תשתית עובדתית נדרשת זו, לא הובילה את המשיבות להתייחס אליה בהחלטתן. חמור מכך – המשיבות לא הציגו ביסוס עובדתי כלל **מלבד אזכור של חוות דעת עלומה, ללא כל פירוט, נימוק או הסבר באשר לשיקול דעת כלשהו שעמד בבסיס שינויה של מדיניות מזה שנים רבות.**

38. עתירתן של המבקשות מבוססת היטב אף מן הפן המהותי שכן סקרו בעתירתן בהרחבה את מנגנוני הפסקת הגנה זמנית במדינות אחרות בעולם, לרבות הדירקטיבה של האיחוד האירופי והנחיות נציבות האו"ם לפליטים. ממקורות אלו ניתן ללמוד כי הפסקת הגנה זמנית, בייחוד כזו אשר עמדה במשך שנים רבות, צריכה להיות תוצאה של שיקול דעת מושכל ובחינה של שני אלמנטים מרכזיים: שינוי נסיבות מהותי וברמה כזו שההגנה כבר אינה נצרכת. בנוסף, אופי השינויים במדינת המוצא צריך להיות כזה שהוא בר קיימא. ואולם, מסקירת המצב בקונגו, כפי שפורט בהרחבה בעתירה ובבקשה זו, עולה כי אלמנטים רחוקים מלהתקיים בעניינם של אזרחי קונגו.

## מאזן הנוחות נוטה לטובת המבקשות

39. בהודעתן, ביקשו המשיבות לסיים באופן פתאומי, מהיר ונמהר מדיניות שננקטה במשך למעלה מ-15 שנים. ואולם, למול האינטרס של המשיבות להוציא לפועל את מדיניותן החדשה באופן מיידי, - עומד הסיכון הקונקרטי והממשי לחייהם של גברים, נשים וילדים אזרחי קונגו השוהים כעת בישראל, וכן הסיכון כי יעמדו בפני אלימות קשה, עינויים, תקיפות מיניות וחשיפה למחלת האבולה. משקלן של הזכויות המוטלות על הכף, מחייב להכריע לטובת בקשתן של המבקשות.

40. אם לא יינתן הצו המבוקש, עלול הדבר לסכל את תכלית העתירה, שכן עד שיכריע בית משפט נכבד זה בעתירה, עלולים רבים מן האנשים נשואי העתירה להיות מגורשים למקום סכנה והתוצאות יהיו, כמובן, בלתי-הפיכות, וזאת אל מול פגיעה מוגבלת באינטרס הנובעת מהארכת שהייתם של מספר נתון של אנשים בישראל, לתקופה קצובה בזמן ועד בירור טענותיהן של המבקשות במסגרת הליך זה.

41. במקרים חמורים פחות, בהם דובר בהרחקתו מישראל של **מבקש מקלט בודד** שבקשתו למעמד בישראל נדחתה, קבע בית המשפט כי כאשר עסקינן בטענה לסכנת חיים הנשקפת למגורש מישראל, יטה מאזן הנוחות לטובת הוצאת צו ביניים. כל למשל בעע"מ 5937/13 **פלוני נ' מדינת ישראל – משרד הפנים** (22.10.2013) שם נפסק כי:

"המשקל שיש ליתן לכל אחד משני השיקולים האמורים מחייב התאמה לאופיו של ההליך ולטיבן של הטענות המועלות במסגרתו. כך, בהליך שבמרכזו בקשה לקבלת מקלט מדיני – כבמקרה דנן – הנסוב על טענות בדבר רדיפה וסכנת חיים הנשקפת למבקש במדינת מוצאו, יש לטעמי ליתן משקל מיוחד לעובדה כי הכרעתו של בית המשפט בשלב הסעד הזמני עשויה להשליך על שלומו ובטחונו של מבקש המקלט (ראו: עע"ם TAY SING YU CANO 526/13 נ' מדינת ישראל – משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה, פסקאות 8-9 (22.7.2013); עע"ם 5612/13 **פלונית נ' משרד הפנים**, פסקה 7 (12.9.2013))" (פסקה 5 לפסק הדין).

42. עוד קבע בית המשפט העליון כי גם אם קיים קושי לאמוד את סיכויי הצלחתו של הליך משפטי, בהעדר אינטרס ציבורי רב חשיבות מאזן הנוחות נוטה לטובת עיכוב הגירוש:

"אף כי קשה בשלב זה לאמוד את סיכויי הערעור, נראה לי כי מאזן הנוחות נוטה למתן צו העיכוב המבוקש. .... בשלב זה, ממתין עניינו של המבקש לבירור בערעור. למבקש זכות דיונית להיות נוכח במהלך ערעורו, אלא אם כן קיימת עילה מיוחדת הקשורה באינטרס ציבורי רב חשיבות הגוברת על זכות דיונית זו ומצדיקה הרחקתו מישראל כבר עתה. לא נטען כי קיימת עילה כזו נכון לעת זו. לאור זאת, במאזן האינטרסים, נוטה הכף למתן צו המעכב את הרחקתו של המבקש מישראל בשלב זה" (עע"מ 5639/09 **צ'רניקוב נ' משרד הפנים**, החלטה מיום 3.8.09).

43. ובבר"ם 7582/12 **פריידי נגד משרד הפנים** (פורסם בנבו ביום 13.12.12), דן כב' השופט פוגלמן בעניינו של מבקש מקלט שבקשתו למקלט נדחתה על ידי המשיב והבהיר כי "באופן מעשי דחיית הבקשה לצו ביניים, והרחקתו של המבקש לארצו, תביא לסיכול הדיון

בעתירה לגופה. בנסיבות אלה, שיקולי מאזן הנוחות – שהם כאמור אבן הבוחן המרכזית – מטילים אפוא את הכף לטובת המבקש". רציונאל זהה מתקיים בענייננו.

44. נציין, כי החלטה המורה על מתן כמבוקש כאן ניתנה בעת"מ 53765-03-12 אשר דן בעניין הסרת ההגנה הזמנית מאזרחי דרום סודן עם הקמתה – ההחלטה מצ"ב כנספח מב/1. וכך נקבע שם:

**"יודגש כי צו זה ניתן נוכח ההשלכות האפשריות הלכאוריות של אי מתן צו כאמור ובמעמד צו אחד, ובשים לב לכך שמדובר בשינוי לכאורי של מדיניות הנמשכת זמן רב".** (ההדגשה אינה במקור- מ.ב.)

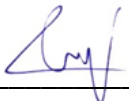
45. נוסף ונציין כי במקרה של דרום סודן דובר במדיניות באורך של 6 שנים זאת כאשר במקרה דנן מדובר במדיניות של קרוב ל- 20 שנה אשר בוטלה במחי יד מבלי שניתן כל בסיס לשינוי.

#### צו הביניים נועד לשימור המצב הקיים

46. בקשה זו מתחזקת נוכח העובדה שבקשתם של המבקשים, במהותה, היא לשמר את המצב הקיים, אשר כאמור, שרר כבר שנים רבות, ובמצב בו החלטת המשיב, על-פניה, כלל לא בחנה את העובדות בשטח. אף כאשר פרשו המבקשים את מצב הדברים בפני הרשות- לא מצאה הרשות מקום לשוב ולבחון את החלטתה ואף לא נימקה או פירטה את השיקולים שעמדו בבסיס החלטה. על זאת למרות שברי לכל שהמצב בקונגו לא השתנה וכי הוא הפכףך ובלתי-יציב ומחייב בחינה מתמדת.

47. בקשתם של המבקשים להותיר ביד האנשים לגביהם חלה ההחלטה דנן את רישיונות הישיבה שבידם מתיישבת גם הוראות סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 לפיה שהייתו של כל אדם בישראל צריכה להיות בהתאם לרישיון ישיבה.

לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ארעי במעמד צד אחד ולאחר קבלת תגובת המשיב, ליתן צו ביניים עד למתן פסק-דין בעתירה.



מירב בן-זאב, עו"ד



ענבר בראל, עו"ד

ב"כ המבקשות

30.12.2018