

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

המבקשים: 1. א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

3. רופאים לזכויות אדם

4. המרכז לקידום פליטים אפריקאיים

5. מוקד סיוע לעובדים זרים

ע"י עו"ד ענת בן-דור ו/או עו"ד ד"ר יובל לבנת מן התכנית לזכויות פליטים,

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, רמת אביב, 69978

טל: 03-6405264, 054-7545494, פקס': 03-6407422

- נגד -

המשיב: 1. שר הפנים

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

רח' מח"ל 7, ירושלים

בקשה דחופה למתן צו ביניים

מוגשת בזאת בקשה דחופה למתן ביניים כדלקמן:

א. המורה על השעיית הודעתו של המשיב (אשר צורפה כנספח ע/1 לעתירה) לפיה על האנשים שמוצאם מדרום סודן השוהים בישראל לעזוב את ישראל עד ליום 31.3.2012 וזאת עד להחלטה בעתירה.

ב. האוסר על נקיטת הליכי אכיפה כלשהם כנגד אנשים שמוצאם מדרום סודן וזאת עד למתן החלטתו של בית המשפט הנכבד בעתירה.

ג. המורה על הארכת רישיונות הישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952 של האנשים שמוצאם מדרום סודן 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.

דחיפותה של הבקשה נובעת מהודעתו של המשיב, אשר צורפה כנספח 1/ע לעתירה, לפיה על 'אזרחי' דרום-סודן השוהים בישראל לעזוב את ישראל עד ליום 31.3.2012. בד בבד הודיע המשיב כי מיום 1.4.2012 יינקטו צעדי אכיפה כנגד 'אזרחי דרום סודן' אשר לא יעזבו את ישראל מרצונם (ראו נא גם נספחים 2/ע, 7/ע לעתירה).

ביחד עם בקשה זו מוגשת על-ידי המבקשים עתירה מנהלית כנגד החלטת המשיב. כל האמור בעתירה, על נספחיה, מהווה חלק בלתי נפרד מבקשה זו. תצהיר ב"כ המבקשים המאמת את העובדות שבבסיס בקשה זו מצורף לבקשה.¹

העובדות שבבסיס הבקשה:

1. כפי שמפורט בעתירה בהרחבה (סעיפים 9-14) מאז שנת 2006 נהג המשיב במדיניות של מתן "הגנה זמנית קולקטיבית" לכל אזרחי סודן הנמצאים בישראל (ראו לעניין זה הודעת המשיב לבג"צ במסגרת בג"צ 3208/06 פלוניס נגד ראש אגף המבצעים בצה"ל, אשר צורפה כנספח 3/ע לעתירה והאמור בסעיף 12, 20-23 לעתירה). במסגרת "הגנה זמנית" זו, או "מדיניות אי-ההרחקה" (כפי שכינה אותה המשיב בשלבים מאוחרים יותר), הונפקו להם רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל אשר הוארכו מעת לעת.
2. ביום 31.3.2012 הודיע המשיב כי לאור הקמתה של מדינה חדשה בדרום סודן, החליט שעל כל 'אזרחי' דרום סודן לשוב מרצונם לארצם וזאת עד ליום 31.3.2012. בהודעה נאמר כי כלפי מי שלא יעזבו את ישראל עד למועד זה ינקטו צעדי אכיפה (ראו נא נספחים 1/ע ו-2/ע לעתירה).
3. מספרים של האנשים שמוצאם מדרום-סודן השוהים כיום בישראל אינו ידוע באופן מדוייק. לפי הערכת העותרים מדובר בכ-700 ולכל היותר ב-1000 איש (להערכות השונות ראו נא סעיף 17 לעתירה ודו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת שצורף כנספח 8/ע לעתירה).
4. ביום 5.3.2012 פנו העותרים אל המשיב וביקשו אותו לבטל את הדרישה נספח 1/ע לעיל. הטעם שעמד במוקד הפניה היה המצב הנוכחי בדרום סודן, אשר אינו מאפשר חזרה בטוחה בעת זו. יודגש כי הפניה לא ביקשה את המשיב להעניק מעמד של קבע או מעמד ארוך-טווח לאנשים שמוצאם מדרום סודן אלא התמקדה בטענה כנגד סיום ההגנה הזמנית בעת זו (פניית העותרים צורפה כנספח 13/ע לעתירה).

¹ העובדות עליהן מצהירה הח"מ עולות כולן מן המסמכים שהוגשו במסגרת העתירה. בנסיבות אלה נעשה התצהיר למעלה מן הדרוש ולמען הזהירות. יצויין שבבג"ץ 460/75 הס נ' הרשות המוסמכת לצורך חוק נכי רדיפות הנאצים, פ"ד ל (2) 287, נפסק שיש נסיבות בהן יכול עורך-הדין ליתן את התצהיר.

5. לפניית העותרים צורפה רשימה ארוכה של מקורות מידע עדכניים ומהימנים (דוגמת דיווחים של נציגי או"ם שונים; דיווחים של ארגון הבריאות העולמי, תכנית המזון הבינלאומית; דיווח של השגריר המיוחד של ארצות הברית לסודן; דיווחים של ארגונים זכויות אדם ידועים דוגמת אמנסטי אינטרנשיונל ו-Human Rights Watch ועוד). כולם מעידים עד כמה המצב כעת בדרום סודן נפיץ ומסוכן.

6. בנוסף לכך צורפה לפניית העותרים חוות-דעתה של ד"ר אירית בק, חוקרת המתמחה בחקר סודן ממרכז דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה ומרצה בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. בחוות-דעתה כתבה ד"ר בק כי קיימת בדרום-סודן מציאות קשה ביותר המעמידה סימני שאלה רבים לגבי עתידה של מדינה זו. סיכום חוות-הדעת הוא כדלקמן:

בשבעת החודשים שחלפו מאז עצמאותה של דרום סודן ועד עתה, מצטברות עדויות משמעותיות לגבי סכנות של מלחמות פנימיות וחיציניות הינצבות בפני רבים מתושביה של המדינה החדשה. סכנות אלה מקצינות את המצב הכלכלי הרעוע של דרום סודאן, מדינה שכמעט מחצית מתושביה תלויים בסיוע מזון חיצוני, ואוכלוסיות רבות אף נתונות לסכנה של רעב. **לפיכך גירוש גורף של תושבי דרום סודאן הנמצאים בישראל עלול לחשוף אותם לסכנות שונות, לרבות סכנה של רדיפות פוליטיות ומאבקים על רקע אתני, ואף למצבים של עוני קיצוני ורעב. מדיניות ראויה להערכתך, היא להמתין ולראות מה יהיה המצב בהמשך (ההדגשה הוספה - ע.ב).**

חוות הדעת של ד"ר בק צורפה כנספח ע/14 לעתירה.

7. עד למועד הגשת עתירה זו, לא הגיב המשיב לפניית העותרים. החשש כי בתוך זמן קצר יימצאו האנשים שמוצאם מדרום-סודן מאחורי סורג ובריה ובפני גירוש שיעמיד את חייהם בסכנה לא מותרת ברירה ביד העותרים אלא לפנות לבית-משפט נכבד זה בבקשה לסעד.

נימוקי הבקשה למתן צו ביניים

סיכויי ההצלחה של העתירה טובים

8. כפי שנטען בעתירה, המשיב ביסס את החלטתו על נימוק אחד בלבד והוא העובדה שלפני כשבעה חודשים קמה בדרום סודן מדינה עצמאית. מהודעתו של המשיב נספח ע/1 עולה כי לא הובא בחשבון כל שיקול אחר. צורה זו של קבלת החלטות, אשר אינה מתחשבת בזכויות האדם של נשואי ההחלטה, אסורה על-פי הדין בישראל (ראו לעניין זה בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נגד שרת התקשורת, פ"ד מח (5) 412, 433).

9. המבקשים הוכיחו בעתירתם עד כמה בלתי סבירה החלטתו של המשיב וזאת לאור המצב הקיים כעת בדרום סודן :

א. בימים אלה, עת מוגשת העתירה, **מתנהלת לחימה בין סודן לדרום-סודן** הכוללת בין היתר הפגזות מן האויר, פלישת כוחות קרקעיים (זו לתחומה של זו) ואיומים בדבר הרחבת הקונפליקט למלחמה כוללת (ראו נא סעיף 32 לעתירה ונספח ע/15). כפי שפורט בעתירה, פרץ לחימה זה אינו הראשון במהלך החודשים האחרונים (סעיפים 33-38 לעתירה ונספחים ע/16-ע/21), והוא נובע בין היתר מן העובדה שנושאים חשובים שבמחלוקת בין סודן לבין דרום-סודן לא הוסדרו בחוזה השלום שנחתם בין שתי המדינות והביא להקמת דרום-סודן (סעיף 7 לעתירה).

ב. בנוסף על הקונפליקט המזויין עם סודן, התעוררו גם **סכסוכים אלימים בתוך גבולותיה של דרום-סודן** אשר גרמו להרג של אלפי אזרחים ולעקירתם של מאות-אלפי אזרחים מבתיהם. בימים אלה זורמים עשרות אלפי פליטים מדרום סודן לאתיופיה למשל בבקשם מקלט מהפורענויות שמתחוללות באזור מגוריהם בדרום סודן (ראו לעניין זה פירוט בסעיפים 39-42 לעתירה ונספחים ע/22-ע/23). הדברים הגיעו לידי כך שתת-המזכיר הכללי של האו"ם לעניינים הומניטריים והמתאמת מטעם האו"ם לסיוע חירום הגדירה בראשית חודש פברואר את המצב ההומניטרי במדינה כ"בלתי בטוח בצורה קיצונית" וקבעה כי חזרה לדרום סודן בעת זו צריכה להיעשות רק מרצון (נספח ע/23).

ג. בשל העובדה שלהכרזת העצמאות קדמה מלחמה עקובה מדם שנמשכה כמה עשורים, אין בדרום סודן תשתיות פיזיות ו/או תשתיות שלטוניות מסודרות. במצב דברים זה לא קיים שלטון המסוגל להציע לאזרחיו הגנה נאותה. יתרה מזאת, ארגון Human Rights Watch תיעד הפרות זכויות אדם של כוחות הבטחון של דרום סודן כנגד אוכלוסייה אזרחית (סעיפים 43-45 לעתירה). במצב דברים זה לא ייפלא שנשים וילדים נתונים בסיכון מוגבר לפגיעות שונות דוגמת אונס, חטיפה, גיוס כפוי לצבא (סעיפים 51-53 לעתירה, נספחים ע/17, ע/26, ע/27).

ד. סוכנות המזון הבינלאומית והארגון למזון ולחקלאות מזהירים כי סודן עומדת בפני רעב קיצוני אשר ישפיע על כמחצית מאוכלוסייתה. כבר היום בחלק מן האזורים קיים מחסור חמור במזון וסוכנויות הסיוע אינן יכולות להגיע למקום אם בשל הקונפליקט המזויין ואם בשל העדר תשתיות (סעיפים 46-48, נספחים ע/14, ע/24).

ה. כחצי מיליון אנשים צפויים לעקור מסודן ולעבור אל דרום סודן בימים אלה (בהתאם לאולטימטום שהטילה ממשלת סודן). ארגוני זכויות אדם הפועלים בשטח טוענים כי חזרת מספר רב כל-כך של אנשים תגרום לאסון הומניטרי (סעיפים 50-49 לעתירה, נספחים ע/27, ע/20, ע/21, ע/25).

10. החלטתו של המשיב מסי' 1 לא התחשבה בכל אלה, ולכן נפגמה על-פניה כהחלטה בלתי סבירה אשר לא התחשבה בשיקולים רלבנטיים (ראו סעיף 105 לעתירה). לא זו אף זו, השיקול ממנו התעלם המשיב הוא אחד השיקולים בעלי המשקל הכבד ביותר - והוא הזכות לחיים, לבטחון ולשלמות הגוף. התעלמות משיקול ייחודי זה יכולה, כשלעצמה, להביא לפסלותה של ההחלטה המנהלית (כך לשיטתה של כבי השופטת דורנר בדנג"צ 3229/93 ויכסלבאום נגד שר הבטחון פ"ד מט (2) 195, בפסקה 7 לפסק-דינה).

11. גם לאחר שהעותרים הביאו בפני המשיב את כל העובדות הצריכות לקבלת ההחלטה (בפנייתם נספח ע/13 לעיל), ישב המשיב בחיבוק ידיים ולא שב לבחון את ההחלטה וזאת בניגוד חמור לחובותיו על-פי המשפט המינהלי לקיים בדיקה שיטתית, כללית והוגנת של התשתית העובדתית הצריכה להחלטתו ולהסתמך על נתונים עדכניים ואף, במידת הצורך, על חוות-דעת מומחים (ראו סעיפים 100-102 לעתירה). נוכח משקלן של הזכויות המוטלות על הכף, חובתו של המשיב היא לבסס את החלטתו על "ראיות משכנעות ומהימנות שאינן מותרות כל ספק" בג"צ 680/88 שניצר נגד הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב (4) 617, 637.

12. עתירתם של המבקשים מבוססת היטב אף מן הפן המהותי, באשר היא מבססת עצמה על עקרון ה-*non-refoulement* המוכר והמעוגן היטב במשפטנו. כפי שמפורט בעתירה (בסעיפים 58-61), עקרון זה מוכר במשפטנו מכח המשפט המנהגי ויש לו תחולה רחבה מגדרו של העקרון כפי שהוא מופיע בסעיף 33 לאמנת הפליטים משנת 1951. כך קבע בזמנו כבי השופט ברק:

"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 ל'פליטים'. הוא חל בישראל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל."

בג"ץ 4702/94 אל טאיי נגד שר הפנים, פ"ד מט (3) 846, 848.

13. הגם שהמשיב הכיר בנסיבות אחרות בקיומו של העקרון והעניק הגנה זמנית לקבוצות שונות של אנשים אשר המצב בארצם לא איפשר חזרתם אליה בבטחה (סעיפים 77-90) הרי הדבר נעשה ללא כל קריטריונים או נהלים, לרבות לעניין הפסקת ההגנה הזמנית. המבקשים טוענים כי בכך נפל פגם חמור בפעולתו של המשיב החייב לקבל את החלטתו

בהליך מנהלי מסודר ובהתאם לעקרונות ברורים להפעלת שיקול הדעת (ראו נא סעיפים 61, 91 לעתירה).

14. בעתירה נסקרו מנגנוני הגנה משלימה והגנה זמנית הנהוגים במדינות אחרות בעולם, לרבות פסיקתו של בית המשפט האירופאי לזכויות אדם, המלמדת שבנסיבות זהות לענינו - בהן מתנהל קונפליקט מזויין ולא קיימת הגנה שלטונית נאותה - יש להעניק הגנה מפני גירוש לזרים (ולו בדמות הגנה זמנית או הגנה משלימה, ראו נא סעיפים 62-76 לעתירה).

15. **מדיניותה של ארצות הברית המעניקה בימים אלה הגנה זמנית לאזרחי דרום סודן עד לחודש מאי 2013 בגין הסכסוך המזויין שאינו מאפשר חזרה בטוחה בעת זו, מהווה דוגמא משכנעת, המלמדת עד כמה החלטתו של המשיב חריגה ובלתי סבירה.** גם מדינות שכנות לסודן, דוגמת קניה ואתיופיה, לא חדלו להעניק מקלט לפליטים מדרום-סודן (ההפך הוא הנכון - בימים אלה הן קולטות גלים חדשים של פליטים מדרום-סודן, ראו נא סעיף 99 לעתירה ונספח ע/35).

מאזן הנוחות נוטה לטובת המבקשים

16. בהודעתו נספח ע/1 לעיל, מבקש המשיב לסיים באופן פתאומי, מהיר ונמהר מדיניות שנקט בה במשך שש שנים. למול אי-הנוחות שתגרם לאינטרס הציבורי בשהייתם של מספר נתון של אנשים מספר חודשים נוספים בישראל, עומדת זכותם של גברים, נשים וילדים שלא להיחשף לסיכוני מלחמה, לאלימות שרירותית, לרעב קיצוני, לחיים בתנאי מסכני-חיים ללא תנאים בסיסיים. משקלן של הזכויות המוטלות על הכף, מחייב להכריע לטובת בקשתם של העותרים.

17. 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.

הבקשה במהותה היא לשמר את המצב הקיים

18. בקשה זו מתחזקת נוכח העובדה שבקשתם של המבקשים, במהותה, היא לשמר את המצב הקיים, אשר כאמור, שרר כבר כמה שנים, ובמצב בו החלטת המשיב, על-פניה, כלל לא בחנה את העובדות שהביאו העותרים בפניה, למרות שברי לכל שהמצב בדרום-סודן הפכףך ובלתי-יציב ומחייב בחינה מתמדת (ראו סעיף 104 לעתירה והאסמכתאות המובאות בו).

19. בקשתם של המבקשים להותיר ביד האנשים לגביהם חלה ההחלטה נספח ע/1 לעיל 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 וכן

בהתאם לסעיף 13(ד) המורה כי שוהה שלא כדין ששוחרר בערובה יתן לו שר הפנים
רישיון זמני לישיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5) לתקופת הערובה.

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.

ענת בן-דור, עו"ד

29.3.2012