



5 במרץ 2012
יא' באדר תשע"ב
תיקנו: 060-12

מר אמנון בן-עמי
ראש רשות האוכלוסין וההגירה
בדואר וע"י פקס' 02-6294860

לכבוד
מר אלי ישי
שר הפנים
בדואר וע"י פקס' 02-5666376

שלום רב,

**הנדון: הודעת משרד הפנים בדבר הפסקת ההגנה הזמנית הניתנת כיום למבקשי מקלט
שמוצאם מדרום סודן**

הריני מתכבדת לפנות אליכם בשם עמותת אסי"ף, המרכז לקידום פליטים אפריקאיים, מוקד סיוע לעובדים זרים, עמותת רופאים לזכויות אדם, אמנסטי אינטרנשיונל - ישראל והאגודה לזכויות האזרח בישראל בבקשה לשוב ולבחון את החלטת משרד הפנים, עליה הודע לתקשורת (וכן למשרדי מוקד סיוע לעובדים זרים) ביום 31.1.2012, לפיה על "אזרחי" דרום סודן לעזוב את ישראל "מרצון" עד סוף מרץ 2012. הטעם המרכזי לפנייתנו נעוץ במצב השורר כיום בדרום סודן, אשר אינו מאפשר חזרה בטוחה ומכובדת. לכך מצטרפים פגמים פרוצדורליים ומהותיים בדרך בה נתקבלה ההחלטה ובדרך בה הודע עליה.

עיקרי טענותינו הן כדלקמן:

1. **ההחלטה לא הובאה לידיעת נמעניה בדרך אפקטיבית וכן איננה כוללת הודעה על זכותם, אם יחפצו בכך, להגיש בקשות פרטניות למקלט - במגעינו עם הקהילה בשבועות האחרונים נוכחנו לדעת שרבים מבני-הקהילה מתייחסים לידיעות בדבר הפסקת ההגנה כשמועה בלתי-מבוססת ולכן אינם נערכים בהתאם לאמור בה.**
2. **הנקיטה במינוח "אזרחי דרום סודן" מטעה, שכן לאיש מבין מבקשי המקלט השוהים בישראל אין אזרחות דרום-סודנית ואיש מהם אינו יודע אם הוא זכאי לה - הדרך היחידה לודא שהשוהים בישראל אכן יתקבלו כאזרחים בדרום סודן היא לבקש, בטרם נקיטת צעד כלשהוא, את ממשלת דרום סודן לקבוע מי מבין השוהים בישראל זכאי לאזרחות דרום-סודנית על-פי דיני המדינה החדשה.**
3. **הפסקת ההגנה הזמנית בעת זו עלולה להביא לסיכון חייהם ושלומם של המוחזרים - כפי שנפרט להלן, המצב הנוכחי בדרום סודן (שקיבלה את עצמאותה לפני חודשים מספר) תואר על-ידי הגבי ולרי איימוס, תת-המזכיר הכללי של האו"ם לעניינים הומניטריים והמתאמת מטעם האו"ם לסיוע חירום, כמצב "בלתי-בטוח בצורה קיצונית" (extremely precarious). אנו מצרפים חו"ד של ד"ר אירית בק מאוניברסיטת תל-אביב המונה את הסיכונים בפניהם עומדת המדינה החדשה, ובהם: התלקחות**



מתודשת של המלחמה עם סודן; בעיות מבית הנובעות מקיטוב אתני (אשר מתבטאות כבר בסכסוכים עקובים מדם במספר איזורים); סכנה של משבר הומניטרי חמור עקב העדר מקורות מזון; וחזרת מספר רב של פליטים הגדול מכוסר נשיאתה של המדינה החדשה.

4. מוסד ההגנה הזמנית וההגנה המשלימה מוכר בישראל ובחו"ל. רשות מנהלית, המחליטה על ביטולו, חייבת לקבל החלטה על-סמך תשתית עובדתית עדכנית ומספקת. במקרה זה לא נמלאו הדרישות להכרזה על סיומה של הגנה זמנית - השינוי אינו יציב ובר-קיימא, אין בדרום סודן שלטון אפקטיבי המסוגל להבטיח בטחון וזכויות אדם בסיסיות לתושבים.

5. עיון בפרקטיקה של מדינות אחרות, ובראשן ארצות-הברית, מלמד כי אין הן דורשות חזרתם של מבקשי מקלט מדרום סודן לארצם בעת זו, אלא הן ממתונות להתייצבות התנאים בדרום סודן - כפי שנפרט להלן, בחודש אוקטובר 2011 הודיעה ארצות הברית על מתן הגנה זמנית לאנשים שמוצאם מדרום סודן למשך שמונה-עשר חודשים (עד ליום 2.5.2013), וזאת בגין המצב הנוכחי בדרום סודן שאינו מאפשר חזרה בטוחה אליה בעת הזו.

להלן נפרט טענות אלה כסידור:

א. החובה להביא את ההודעה לידיעת הנמען באופן אפקטיבי

6. על-פי האמור בשולי ההודעה לעיתונות, "המנשר", המודיע על ההחלטה, הופץ באנגלית בקרב אזרחי דרום סודן. רוב האנשים עימם דיברנו לא קיבלו את המנשר באופן אישי מנציג של רשות ההגירה ולא ראו אותו במו-עיניהם אלא שמעו אודותיו מפה לאוזן. בהתאם לכך, הביעו רבים מבין האנשים שאנו פוגשים, חוסר אמון לגבי פרטי ההודעה והם מתייחסים אליה כאל חלק מהשמועות שנפוצות מעת לעת בקרב הקהילה. לכך נוספת העובדה, שהמנשר מפנה לצורך פרטים נוספים למספרי טלפון, שאינם של רשות ההגירה כלל, אלא של גורם פרטי כלשהוא ובכך מתחזק הרושם כי מדובר ביוזמה פרטית.

7. על רשות מנהלית להפיץ את הנחיותיה לידיעת הנמענים באופן אפקטיבי. בית-המשפט העליון פסק, שפרסום אפקטיבי הוא תנאי לחוקיות הנחיות.¹ פרסום אפקטיבי של הנחיות הוא כזה "שיקים הנחה סבירה כי הן תגענה לידיעת הפרט, אשר ההנחיות נוגעות אליו, כשמידת האפקטיביות מותאמת למהותה של ההנחיה הספציפית. ככל שחשיבותה של ההנחיה מבחינת זכויותיו וחובותיו של הפרט גדולה יותר, כך תידרש הרשות לנקוט באמצעים אפקטיביים יותר על-מנת להביא את ההנחיה לידיעת הפרט."²

8. לא זו בלבד שמשרדכם לא טרח להביא את ההודעה על הפסקת ההגנה הזמנית באופן אישי לכל אדם שנוגע בדבר, אלא שההודעה אינה מזכירה את זכותו של כל מבקש מקלט להגיש בקשה למקלט בישראל. כידוע לכם היטב, עד היום לא בחנה מדינת ישראל בקשות למקלט המוגשות על-ידי אזרחי

¹ בג"צ 5537/01 אפרתי נגד אוסטפלד פ"ד מו(3) 501, 513

² בג"צ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נגד משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 201



סודן. מבחינת רבים מהאנשים בהם מדובר - הם פנו אל הרשויות בבקשה להגיש בקשה למקלט, אולם זו לא נבדקה מעולם. במצב דברים הנוכחי, בו משנה לפתע משרד הפנים את המדיניות בה נהג מזה שבע השנים האחרונות, לא די בהודעה העמומה שנמסרה, אלא יש להעמיד את הנוגעים בדבר, באופן אישי, מדויק ודווקני על העובדה כי למרות שפנו בעבר אל נציבות האו"ם לפליטים (שהנפיקה עבורם ניירות הגנה בה הוגדרו כמבקשי מקלט בישראל) ואל משרדיכם, עליהם להגיש כעת בקשות פרטניות למקלט.

ב. לאיש מבין השוהים בישראל אין אזרחות דרום-סודנית

9. מבקשי-המקלט בהם מדובר הם בעלי אזרחות סודנית. איש מביניהם אינו אזרח דרום סודן, אשר זכתה בעצמאותה רק ביום 9.7.2011. לכן הנקיטה במונח "אזרחי דרום-סודן" במנשר היא מטעה. כאשר שאלנו רבים ממבקשי המקלט ששוהים בישראל האם הם זכאים לאזרחות דרום-סודנית, הם השיבו שאין הם יודעים. כאמור - בהעדר נציגות בישראל, אליה הם יכולים לפנות, להגיש את בקשתם ולקבל תשובה, לא יידעו האם יוכרו כאזרחי המדינה החדשה.
10. יצויין כי אין מדובר בקושי תיאורטי או בקושי טכני - בקרב הנמצאים בישראל יש אנשים אשר נולדו בצפון סודן, למרות שמוצאה של משפחתם מדרום סודן; אחרים נולדו מחוץ לסודן - במצרים או במדינות אחרות, ואף פעם לא היו בדרום סודן. אפילו מבקשים ש"על-הנייר" זכאים לאזרחות דרום-סודנית, עשויים להיתקל בקשיים ראייתיים שונים (למשל להוכיח שהוריהם נולדו באזור שמוגדר כיום כדרום סודן), אשר ימנעו מהם מלקבל את האזרחות בפועל. יש זוגות נשואים אשר בהם מוצאו של בן-זוג אחד מדרום סודן ומוצאו של בן-הזוג האחר מצפון סודן - אנשים אלה אינם יודעים אם יתקבלו במדינה אליה הם נדרשים "לחזור מרצון" ומה יהיה מעמדם שם.
11. ככל שמבקש משרדכם באמת ובתמים כי מדובר יהיה בהחזרת אזרחים אל מדינתם הרי שעל משרד החוץ הישראלי לבקש את ממשלת דרום סודן לפתוח נציגות בישראל (או לפעול בכל דרך אחרת שתאפשר פניה וקבלת תשובה רשמית), אשר אליה יוכלו לפנות אנשים שמוצאם או מוצא משפחתם מן האזור שהוא כיום דרום סודן, לבקש את אזרחותה של המדינה, ולברר האם יוכלו לבוא אליה ביחד עם בני-משפחתם.
12. בנוסף יצויין שסודן, אשר השוהים בישראל הם אזרחיה, תיקנה את חוק האזרחות שלה באופן שמעורר חשש שאנשים שמוצאם או מוצא משפחתם מן הדרום יאבדו את האזרחות הסודנית.³ אם לא תובטח לאנשים אלה קבלת אזרחות דרום-סודנית לפני גירושם מישראל, הם עלולים למצוא עצמם מחוסרי-אזרחות. מדינת ישראל מחוייבת, על-פי האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות משנת 1954, שהיא צד לה, להימנע מגירושם של אנשים מחוסרי אזרחות.⁴

³ Human Rights Watch, *World Report 2012 - South Sudan*, 22 January 2012, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f2007c343.html> (accessed 5 March 2012)

⁴ סעיף 31 (1) לאמנה הנייל קובע שאין לגרש אדם חסר-אזרחות השוהה כדין בתחום המדינה אלא בשל סיבות של בטחון לאומי או סדר ציבורי; גירושו של אדם כזה יכול להיעשות רק בהתאם להחלטה שנתקבלה לאחר חליף תקין על-פי החוק (בסעיף 31(2)); על מדינות חברות לאפשר לאדם חסר-אזרחות תקופה סבירה במהלכה יבקש היתר כניסה חוקי למדינה אחרת (סעיף 31(3)).



ג. המצב בדרום סודן חמור, בלתי-יציב ועלול לסכן את חיי המוחזרים בעת זו

13. אנו מצרפים בזה את חוות-דעתה של ד"ר אירית בק חוקרת במרכז דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה ומרצה בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. ד"ר בק מבהירה בחוות-דעתה שקיימים "סימני שאלה רבים לגבי עתידה של מדינה זו". היא מסכמת את חוות-דעתה כך:

לסיכום, בשבעת החודשים שחלפו מאז עצמאותה של דרום סודאן ועד עתה, מצטברות עדויות משמעותיות לגבי סכנות של מלחמות פנימיות וחיזויות הניצבות בפני רבים מתושביה של המדינה החדשה. סכנות אלו 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 (בעמ' 3 לחוות-הדעת).

הסכנה של התלקחות חדשה של העימות עם סודן

14. כידוע, לעצמאותה של דרום סודן קדם מאבק הארוך שנים ועקוב מדם. מלחמתם של בני-הדרום לעצמאות נמשכה למעלה מ-20 שנה וגבתה חייהם של כשני מיליון קורבנות. כפי שמסבירה ד"ר בק בחוות-דעתה, נותרו נושאים שונים שהסכם השלום הכולל (CPA – Comprehensive Peace Agreement) לא פתרו – כך, למשל, לעניין התווית קו הגבול באזור Abyei. כמו-כן מסבירה ד"ר בק כי שאלת חלוקת הנפט והתמלוגים שגובה צפון סודן מן הדרום תמורת הובלת הנפט בשטחה הפכה לגורם מחלוקת בין הצדדים (בעמ' 1).

15. האופן שבו נהגה סודן ביחס למחלוקת על Abyei צריך להוות תמרור אזהרה ביחס לעתיד. בחודש מאי 2011 פרצה לחימה בין הכוחות של צבא סודן לבין הצבא הדרום-סודני (SPLA). מיליציות אזרחיות שפעלו בחסות צבא סודן בזזו באופן שיטתי את בתי התושבים בעיר Abyei (בירת המחוז) ובכפרים שסביבה. כ-100,000 אזרחים נמלטו מן המקום. צבא סודן נכנס אל העיר עם טנקים וכן עשה שימוש בהפגזת טילים (בין היתר שדד צבא סודן מחסנים של תכנית המזון הבינלאומית WFP מזון וגנרטורים שהיו בהם). צבא סודן גם הפגיו את הגשר שקישר בין Abyei לבין דרום סודן על-מנת למנוע מן התושבים שברחו מן העיר לשוב אליה.⁵

16. בחוות-דעתה (בעמ' 2) מזהירה ד"ר בק, כי "ממשלת הצפון בהנהגת עומר אל-בשיר ידועה בשיטות האלימות בהן היא נוקטת לדיכוי מרידות, כולל תקיפות אוויריות בשילוב של פעולות הצבא הסודאני

⁵ Amnesty International, *Sudan-South Sudan: Destruction and desolation in Abyei*, 20 December 2011, AFR 54/041/2011, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ef873372.html> (accessed 27 February 2012).



והתקפות מיליציות מקומיות הפועלות בתמיכתה על ריכוזי אוכלוסיה אזרחית... יש בסיס סביר להניח כי ממשלת צפון סודאן לא תהסס לנקוט בשיטות דומות כנגד תושבי יריבתה הדרומית בכלל, ותושבי האזורים העשירים בנפט בפרט." (יצויין שאזור Abeyi הוא אחד האזורים העשירים בנפט).

17. אזור Abeyi אינו האיזור היחיד בו מתנהלים קרבות בין צבא סודן לצבא דרום סודן. קרבות בין צבא סודן לבין ה-SPLA (Sudan People's Liberation Army) באיזור דרום קורדופאן גרמו לעקירה של עוד כ-20,000 איש. 4,000 עקורים נוספים ברחו בחודש ספטמבר בשל קרבות באיזור דרום קורדופאן⁶

18. המתרחשות בין הצדדים באה לידי ביטוי בראשית חודש פברואר בהתבטאויות ההדדיות של המנהיגים משני הצדדים: על-פי ידיעה שפרסם Sudan Tribune ביום 7.2.2012 אמר נשיא סודן, כי "האקלים כעת קרוב יותר לאקלים של מלחמה מאשר לזה של שלום". זאת, בתגובה להחלטתה של דרום סודן לחדול מהפקת נפט (החלטה שבאה לאחר שממשלת סודן החליטה להפקיע את הנפט המופק בדרום סודן ומוזרם דרך שטחה). נשיא דרום סודן, סלבה קיר הגיב באמרו, שדרום סודן מוכנה למלחמה אם חרטום תנסה להתקיפה. קיר גם האשים את נשיא סודן בכך שהוא מציב את כוחותיה של סודן על הגבול כהכנה למתקפה. הדובר הרשמי של משרד החוץ הסודני מסר כי חרטום בוחנת את השלכותיו של הנאום של קיר ואם יתברר שהדרום מכין מתקפה, חרטום תגיב בהתאם.⁷

19. על-פי ידיעה שפרסם העיתון Sudan Tribune ביום 9.2.2012, שר ההגנה של סודן, גן עבדול רחים מוחמד חוסיין, הציג לאחרונה דו"ח לנשיא סודן עומר אל באשיר ובו ראיות על התקדמות צבא דרום סודן צפונה. במענה לשאלות עיתונאים טען חוסיין, כי הדבר מעיד על הרצינות של כוונותיה של ממשלת דרום סודן לפתוח במלחמה עם סודן. לפי הידיעה, מאשימה ממשלת חרטום את ממשלת דרום סודן כי היא תומכת במיליציות חמושות שבעבר לחמו כחלק מה-SPLA בהמשך הלוחמה כנגד סודן באיזורי הגבול של דרום קורדופאן והנילוס הכחול. ממשלת הדרום הכחישה את ההאשמות, וטענה כי ממשלת סודן תומכת במיליציות מורדים הפועלות בדרום סודן.⁸

20. ביום 10.2.2012 חתמו שתי המדינות על מזכר של אי-תוקפנות ושיתוף פעולה באדיס אבבה, אולם נראה כי חתימה על מזכרים לחוד ומציאות לחוד, שכן גם לאחר חתימת המזכר הני"ל נמשכה האלימות בין הצדדים. סוכנות האו"ם לתיאום הומניטרי (OCHA) מדווחת, שהקרבות בין צבא דרום סודן לצבא סודן נמשכים הן באזור דרום קורדופאן והן באזור הנילוס הכחול. ביום 14.2.2012 קיבל האו"ם דיווחים על הפצצות של כפרים באזור הנילוס הכחול (שטח שנמצא רשמית בשליטתה של דרום סודן)

⁶ Human Rights Watch, World Report 2012 - South Sudan, 22 January 2012, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f2007c343.html> (accessed 27 February 2012).

⁷ Sudan Tribune, "Khartoum warns of reaction to any aggression by South Sudan, February 7, 2012, found at:

<http://www.sudantribune.com/Khartoum-warns-of-reaction-to-any,41535>

⁸ Sudan Tribune, Sudan's Defense minister reports northward movement of southern army, February 9, 2012, found at:

<http://www.sudantribune.com/Sudan-s-defense-minister-reports,41562>



וכן על הפצצות מן האויר. ביום 12.2.2012 השתלט צבא סודן על מספר אזורים בתוך דרום סודן. סוכנות האו"ם הביעה חשש לשלומם של אזרחים באיזורי הלחימה. דווח על עקירתם של 15,000 אזרחים באזור דרום קורדופאן באמצע ינואר 2012 (לאחר שכאמור קודם לכן נעקרו באותו האזור עשרות אלפי אנשים נוספים).⁹

21. בראשית חודש מרץ האשימה דר' סודן את סודן בכך ששני מטוסי-קרב של סודן חדרו למרחב האווירי שלה (לעומק של 74 ק"מ) והפציצו באר נפט. כמו-כן טען שר המידע של דר' סודן כי סודן שלחה כוחות צבא רגליים לתוך תחום סודן באזור Unity (אחד האיזורים עתירי הנפט שבמחלוקת).¹⁰ דוברת משרד החוץ האמריקאי, ויקטוריה ניוולנד, גינתה את התקיפות על מטרות אזרחיות בניגוד לחוק הבינלאומי וציינה שהתנהגותן של שתי המדינות "מציתה סכסוך".¹¹

הסכנות לעימותים מבית

22. כפי שמציינת ד"ר בק, קיימת סכנה לציביות מבית (בעמ' 2 לחוות-הדעת). בדרום סודן קבוצות אתניות רבות. כל עוד לחמו כולן יחדיו למען המטרה המשותפת של שחרור מעולה של סודן הוחנקו המחלוקות הפנימיות. כעת קיים חשש כי הן יתעוררו מחדש.¹² במהלך שנת 2011 המשיכו קרבות בין קבוצות מיליציה חמושות לבין ממשלת דרום סודן. המיליציות שפועלות על-רקע התנגדותן לתוצאות הבחירות בדרום סודן בשנת 2010 פועלות בעיקר ב- Upper Nile, Unity, Jonglei. הקרבות באזורים אלה גבו חייהם של מאות אזרחים, לרבות נשים וילדים ועשרות אלפים אחרים נעקרו ממגוריהם. Human Rights Watch תיעד מקרים בהם הכוחות של צבא דרום סודן ירו באזרחים ללא הבחנה.¹³

23. ב- Jonglei שני שבטים (Lou Nuer and Murle) הנלחמים זה בזה ומעגל האלימות של התקפות הדדיות, הרג, שריפת כפרים, חטיפת נשים וילדים ובזיזת הרכוש השפיע על-פי הערכות של האו"ם, על כ-120,000 אנשים. לפי הערכות של פקידיים מקומיים, אלפי אנשים נהרגו בשבועות האחרונים, אולם האו"ם מסר שנוכח השטח הגדול שבו מדובר והעובדה שהאירועים קרו אך לאחרונה, קשה כעת לספק מספר מדוייק של הקורבנות. באחד המקרים שארע בסוף שנת 2011, זיהו כוחות שמירת השלום של

⁹ OCHA, SUDAN: Weekly Humanitarian Bulletin, 13-19 February 2012, found at:

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA%20Sudan%20Weekly%20Humanitarian%20Bulletin%2013%20-%2019%20February%202012.pdf>

¹⁰ Al Arabiya News, South Sudan accuses Khartoum of airstrike, troop incursion, March 1, 2012, found at:

<http://english.alarabiya.net/articles/2012/03/01/197931.html>

¹¹ Voice of America, US Condemns Bombing of Oil Wells in South Sudan, March 1, 2012, found at:

<http://www.voanews.com/english/news/africa/US-Condemns-Bombing-of-Oil-Wells-in-South-Sudan-141091163.html>

¹² International Crisis Group, "Politics and Transition in the New South Sudan", April 4, 2011, found at:

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/sudan/172%20-%20Politics%20and%20Transition%20in%20the%20New%20South%20Sudan.pdf>

¹³ Human Rights Watch, World Report 2012 - South Sudan, 22 January 2012, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f2007c343.html> (accessed 27 February 2012).



האויים (UNMISS) המוצבים באיזור כח של כ-8,000 צעירים בשבט ה-Lou Nuer בעת שהתקדם לכיוון העיר Pibor תוך שריפת כפרים והרג יושביהם. הכח של UNMISS ביחד עם 800 חיילי ממשלת דרום סודן היה קטן מכדי לעצור את התוקפים, ולכן כל שנתר היה להזהיר את התושבים לברוח מן העיר. רבים מן התושבים אכן ברחו, אולם התוקפים איתרו אותם וטבחו בהם. עובדים בסוכנויות הסיוע הביעו זעזוע ממספר הנשים, הילדים והמבוגרים שנרצחו או נפצעו בתקרית. אנליסטים מצביעים על גורמים מורכבים שחורגים ממעגל של נקמה הדדית ואשר מניעים את הקונפליקט הנוכחי, ובהם גם העדר סמכות מדינתית. ראש המשלחת של UNMISS הסבירה ש"יהיה צריך נס" כדי להגן על האזרחים מפני ההתקפות והתקפות הנגד בכפרים המרוחקים, וזאת נוכח האופי של ההתקפות כהתקפות פתע מהירות שמבוצעות על-ידי קבוצות קטנות יחסית שממשיכות לנוע. כמו כן היא הזהירה כי נשמעות אזהרות על כוונה "למחוק מעל פני האדמה קבוצה אתנית שלמה" וכי הדבר עלול להסלים.¹⁴

24. בראשית חודש פברואר 2012 ביקרה תת-המזכיר הכללי של האויים לעניינים הומניטריים והמתאמת מטעם האויים לסיוע חירום, הגב' Valerie Amos, בדרום סודן במדינת Jonglei באזורים שנפגעו מתקיפות חוזרות ונשנות. היא תיארה את המצב שמצאה במקום כ"מצב נורא" בו אנשים איבדו את הקרובים שלהם, את רכושם ואת מקורות המחיה. הגב' Amos התייחסה למצב הכללי בדרום סודן כ"בלתי בטוח בצורה קיצונית" (extremely precarious) והביעה חששה מהדרדרות מהירה, בין היתר נוכח הפגיעה במקורות מזון שכבר מסתמנת.¹⁵

25. סכנה נוספת 'שמתבשלת' בגבולה המערבי של דרום סודן מייצגת, כפי שמסבירה ד"ר בק, את הסכנה של זליגה של קונפליקט ממדינה אחת לשכנתה: קבוצת מורדים מאוגדת, Lord's Resistance Army, ממשיכה להוות סכנה לאזרחים (בעמ' 2 לחוות-הדעת). האויים דיווח על 25 אירועי תקיפה בשנת 2011. העקירה של האזרחים בגין האלימות גורמת לפגיעה ביכולתה של האוכלוסייה האזרחית לקבל מזון.¹⁶

העדר תשתיות ומצב זכויות אדם כללי

26. על-פי דו"ח שפרסם בחודש ינואר השנה ארגון Human Rights Watch, נהרגו בדרום סודן בין החודשים ינואר-אוגוסט 2011 כ-2,600 אזרחים בקונפליקטים פוליטיים, בין-קהילתיים ובמחלוקות

¹⁴ Irin, Humanitarian new and analysis, South Sudan: Moving beyond violence in Jonglei, 23 January, 2012, found at: <http://www.irinnews.org/printreport.aspx?reportid=94706>

¹⁵ UN News Service, *South Sudan: UN relief chief sees 'terrible situation' in troubled Jonglei state*, 2 February 2012, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f31062d2.html> (accessed 11 February 2012).

¹⁶ HRW Annual Report (cited above)



על משאבים. הממשלה כשלה ולא קיימה את חובתה להגן על אזרחיה. יתרה מזאת, כוחות הבטחון ביצעו הפרות זכויות אדם חמורות כנגד אזרחים במסגרת מלחמתם במיליציות החמושות.¹⁷

27. ארגון Human Rights Watch תיעד הפרות זכויות אדם רבות וחמורות על-ידי כוחות הבטחון של דרום סודן אשר כללו הרג, מכות ובזיזות רכוש. האו"ם וסוכנויות הומניטריות דיווחו שמשטרה, חיילים ורשויות מקומיות הטרידו את עובדיהן, חטפו כלי רכב וגנבו אספקה שנועדה לסיוע. בחודש אוגוסט תקפו כוחות הבטחון ב-Juba את ראש מחלקת זכויות האדם של האו"ם בדרום סודן תקיפה חמורה שהובילה לאישפוזו.

28. בנוסף על כך הכשרה בלתי נאותה של שוטרים, תובעים ושופטים, כמו גם מחסור בכח אדם הביאו להפרות זכויות אדם ולפגיעות בכל הנוגע להליך משפטי תקין. אנשים נעצרים ללא משפט לתקופות ארוכות בתנאים קשים; ילדים נכלאים עם מבוגרים; ועוד.¹⁸

סכנת רעב

29. ביום 8.2.2012 פרסמה תכנית המזון העולמית (World Food Program - WFP) ביחד עם הארגון למזון ולחקלאות (Food and Agriculture Organization) דו"ח המזהיר כי הקונפליקט הנמשך בדרום סודן, ביחד עם יבול מועט, הביאו למצב בו מיליוני אנשים נמצאים על סף משבר חמור של רעב.¹⁹ לפי הדו"ח, מספר האנשים שנמצאים במצב של חוסר בטחון תזונתי עלה ב-40% מאז השנה שעברה ועומד כעת על 4.7 מיליון. כמיליון אנשים זקוקים לסיוע דחוף במזון, אולם עקירת עשרות אלפי אנשים בגלל קונפליקטים פנימיים, כמו גם סגירת מעבר הגבול עם סודן השנה מכבידים על היכולת לספק את הצרכים. ראש התכנית של WFP לדרום סודן הזהיר, כי המצב חמור וכי הזמן אוזל במהירות והקהילה הבינלאומית עלולה לא להספיק למנוע את המשבר ההומניטרי המתפתח.

30. בהמשך חודש פברואר הכריזה תכנית המזון העולמית (World Food Program) על המצב בסודן כמצב חירום בדרגה 3, מדובר בדרגה החמורה ביותר מתוך שלוש הדרגות שהגדיר הארגון למצבי מחסור ורעב המוני. לשם השוואה נציין כי מצב חירום בדרגה 3 הוכרז לאחר רעידת האדמה בהאיטי (בשנת 2010) ולאחר השטפונות בפקיסטן (2010). הערכתה של WFP היא שבמצב הנוכחי קיים חשש ש"התרחישים הגרועים ביותר הם גם הסבירים ביותר".²⁰

31. בנוסף על האמור, החלטתה של דרום סודן לתדול מהפקת הנפט שלה בגין חוסר היכולת להגיע להסדר עם ממשלת צפון סודן על עלויות עברת הנפט בשטחה, מעוררת חשש ליכולת הקיום של המדינה הצעירה, אשר עיקר הכנסתה מהפקת הנפט. ד"ר בק מציינת בחוות-דעתה כי בדרום סודן כמעט ואין

¹⁷ Human Rights Watch, World Report 2012 - South Sudan, 22 January 2012, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f2007c343.html> (accessed 12 February 2012)

¹⁸ HRW report (cited above)

¹⁹ <http://blogs.voanews.com/breaking-news/2012/02/08/un-hunger-crisis-worsening-in-south-sudan>

²⁰ OCHA, South Sudan: *Weekly Humanitarian Bulletin*, 23 February 2012, p.1



תשתיות, לרבות תשתיות תעבורה ולכן העברת סיוע לאוכלוסיה קשה ביותר. לכך נוספת העובדה שארגוני סיוע בינלאומיים נמנעים מלהיכנס לאיזורים רבים בהם מתנהלים קונפליקטים, עקב הסכנה הנשקפת בהם לעובדיהם (בעמ' 3 לחוות-הדעת).

32. ביום 18.2.2012 הביעה הגב' Valerie Amos (האחראית מטעם האו"ם על תיאום סיוע חירום) דאגה עמוקה נוכח הדרדרות המצב ההומניטרי באיזורי הנילוס הכחול ודרום קורדופאן. לדבריה הלחימה באיזור חייבת להיפסק ויש להניח לסוכנויות סיוע בינלאומי להגיע לאיזור ולהביא מזון וסיוע.²¹

חזרת מאות אלפי אנשי מסודן דרומה - איום על התשתיות חזרות של המדינה החדשה

33. מאות אלפי אנשים אשר בעבר היו תושבי הדרום (לפי הערכות האו"ם כ-500,000) עתידים לעזוב את סודן ולעקור לדרום סודן עד ל-8.4.2012 בהתאם לאולטימטום של ממשלת סודן.²² לפי הדו"ח של ארגון Human Rights Watch, החזרה לדרום סודן החלה עוד לפני משאל העם ורבים מן החוזרים ציינו כי חוסר הודאות לגבי אזרחותם בצפון כמו גם אפירה עויינת לאנשים שמוצאם מן הדרום, היו בקרב הגורמים לעזיבתם. כאמור, שבועיים לאחר היפרדות סודן הדרומית, תיקנה סודן את חוק האזרחות שלה באופן שהגביר את התשש כי אנשים מן הדרום יאבדו את אזרחותם הסודנית ויותרו חסרי אזרחות.²³ ארגון Refugee International שמושב בווינגטון DC ביקר את הצעד הסודני באמרו כי מדובר בהפרה של החוק הבינלאומי, שכן מדובר באנשים שהיו אזרחי סודן כל חייהם ואין להם דרך כעת לבקש את אזרחותה של דרום סודן.²⁴ בנוסף לכך שגירושם של אנשים למקום בו מעולם לא היו פסול חוקית ומוסרית, ציין הארגון, והוסיף כי אין דרך מעשית להעביר אוכלוסיה כה גדולה לדרום בעת זו והדבר יגרום לאסון הומניטרי. בחוות-דעתה מציינת גם ד"ר בק שהגירה זו תטיל עול עצום על כלכלתה של דרום סודן, אשר כבר כיום אינה מסוגלת לספק צרכים בסיסיים ביותר של אוכלוסייתה הנוכחית (בעמ' 3).

34. ב-23.1.2012 הפגינו מטוסים של צבא סודן מחנה פליטים באזור דרום סודן שבו שהו אלפי פליטים אשר היו בעיצומו של הליך מעבר מן הצפון לדרום. נציבות האו"ם לפליטים גינתה את התקיפה.²⁵

35. עדויות שונות מדווחות על דרום סודנים שהגיעו לארצם מטרטום לאחרונה, ובחרו לברוח שוב אל הצפון בשל המצב הקשה וחוסר הביטחון השורר בדרום סודן, וזאת למרות שצפון סודן הכריזה שעל כל האנשים שמוצאם מן הדרום לצאת משטחה עד תחילת אפריל.²⁶

²¹ UN News Service, *UN relief chief voices alarm at humanitarian situation in Sudanese states*, 18 February 2012, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f436cc82.html> (accessed 27 February 2012)

²² Human Rights Watch report (cited above).

²³ Human Rights Watch report (cited above).

²⁴ Refugees International, *Sudan's mass deportation plan must be stopped*, 7.2. 2012 found at: <http://www.refugeesinternational.org/press-room/press-release/sudans-mass-deportation-plan-must-be-stopped>

²⁵ OCHA, *Sudan: Weekly Humanitarian Bulletin*, 23-29 January, 2012 found at: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3445.pdf



אוכלוסיות פגיעות במיוחד - נשים וילדים

36. במצב החמור השורר בדרום סודן, בו אין שלטון מרכזי אפקטיבי ויש מספר רב של מוקדי סכסוך, נשים הופכות פגיעות במיוחד לאונס ול אלימות מינית. בדו"ח שהגיש ביום 13.1.2012 מזכ"ל האו"ם למועצת האו"ם בנושא אלימות מינית תוך כדי קונפליקט מתאר כיצד נפלו נשים קורבן למעשי אונס במקומות בהם חנה צבא דרום סודן או במקומות בהם התנהלה לחימה כנגד קבוצות מיליציה.²⁷ על-פי האמור בדו"ח, נהנו העבריינים מחסינות מוחלטת וגם כאשר ביקשו הרשויות האזרחיות למצות את הדין עם האשמים, לא שיתפו ראשי הצבא פעולה. מעשי אונס של נשים ונערות תועדו במחוז Mayom, במחוז Fangak, ובאזור Bahr el Ghazal במחוז Western Equatoria.
37. סיוע רפואי, ואפילו בסיסי, אינו בהישג ידם של מרבית התושבים כאשר תשתיות הבריאות באזורי הקונפליקט כמעט ואינן קיימות כלל.²⁸ כמו כן, מחנות הפליטים והעקורים ברחבי המדינה סובלים מתנאים סניטאריים קשים, וסכנת התפרצות מגיפות מאיימת עליהם.²⁹ אחוז התמותה בקרב ילדים עד גיל חמש הוא מהגבוהים בעולם ועומד על אחד מכל שבעה (בהקשר זה מן הראוי לציין כי בקרב השהים בישראל שמוצאם מדרום סודן כ-500 ילדים), וכמו כן רק לרבע מהאוכלוסייה יש גישה לשירותי בריאות כלשהם.³⁰ מעל ל-85% מהלידות במדינה אינן מבוצעות בנוכחות מיילדת או איש מקצוע. במוצא, 16 נשים מתות מדי יום בשל סיבוכים של הריון או סיבוכים בלידה, כלומר 2054 לכל 100,000 - האחוז הגבוה ביותר בעולם.³¹
38. השגריר פרינסטון ליימן, שליח ארצות הברית המיוחד לסודן, דיווח ב-4 באוקטובר 2011 לועדת המשנה של בית הנבחרים האמריקאי בדבר אפריקה, בריאות גלובאלית וזכויות אדם, כי קיימת דאגה חמורה בגין דיווחים אודות ילדים חיילים בדרום סודן. ארצות הברית שלחה מסרים דיפלומטיים בעניין זה ותמשיך לפעול, בשיתוף פעולה עם אחרים על-מנת לעודד מאמצים למניעת גיוסם של ילדים חיילים ולהבטיח שכל הילדים-חיילים ישוחררו באופן מיידי.³²

ד. לא נמלאו הדרישות הבסיסיות להכרזה על הפסקת הגנה זמנית

²⁶ זאת על פי עדותו של Robin Shawyer, העומד בראש ה-Windle Trust International, ארגון אשר מעניק סיוע בתחום החינוך לילדים באזורי קונפליקט, ובין השאר בדרום סודן (<http://www.windle.org.uk/>) הדברים נכתבו ונשלחו בדואר אלקטרוני בתאריך ה-13.02.12. כמו כן, Shawyer תיאר את המצב בדרום סודן, באזורים של ג'ובה ו-Eastern Equatoria (שאינם אזורי קונפליקט) כ"נוראי" (dire).
²⁷ UN Secretary-General (UNSG), *Conflict-related sexual violence: report of the Secretary-General*, 13 January 2012, A/66/657*-S/2012/33*, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f27a19c2.html> (accessed 27 February 2012) para. 46.

²⁸ ניתן לקרוא אודות כך בדו"ח של ארגון הבריאות העולמי מה-04.02.12:

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3538.pdf

²⁹ שם.

³⁰ על פי נתוני האו"ם. ניתן למצוא את הפירוט בכתובת: <http://ss.one.un.org/country-info.html>

³¹ על פי עלון מידע של ארגון UNICEF בדרום סודן. המידע נשלח בדואר אלקטרוני לבקשתנו בתאריך ה-14.02.12.

³² <http://foreignaffairs.house.gov/112/lym100411.pdf>



39. הגם שנהלי משרד הפנים אינם מגדירים מתן 'הגנה זמנית' או 'הגנה משלימה', לא יכול להיות ספק כי מוסדות אלה, הנהוגים במדינות מערביות רבות, קיימים במשפטנו.³³ בשנים האחרונות ניתנה הגנה לאזרחי סיריה-ליאון, ליבריה, חוף השנהב, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו וכיום לאזרחי קונגו, אריתריאה וסודן.

40. למרות שלאחרונה נמנע משרדכם מהגדרת ההגנה בה זכו אזרחי סודן כ"הגנה זמנית" (תוך שימוש במונח "יעיכוב הרחקה"), ברי שבכך מדובר, כפי שעולה מהצהרות ב"כ המדינה ובכירי משרד הפנים מעת לעת. כך למשל במענה לעתירה בבג"צ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נגד שר הבטחון כתבו ב"כ המדינה, ביום 17.9.2009, כך:

עיון בנתונים (דו"ח נציבות האו"ם לפליטים לשנת 2008 לגבי נתוני פליטים בישראל – ע.ב) מעלה, כי "האנשים במצבים דמויי פליטות", שהם רובה המוחלט של הקבוצה, הם מסתננים שמוצאם מסודן ואריתריאה, אשר הוענקה להם **הגנה קבוצתית זמנית מפני הרחקה למדינות מוצאם**, סודן ואריתריאה, נוכח מעמדן המיוחד של מדינות אלו, כפי שהוגדר על-ידי הנציבות (ההדגשה במקור - ע.ב).
(סעיף 62 תגובת המשיבים לבקשה הנוספת (השלישית במספר) למתן צו על תנאי וצו ביניים מיום 17.9.2009).

41. באותה אופן כתב מר אמנון בן-עמי ביום 2.1.2011 לעו"ד פלר, ברמן ובן-ישראל (מכתב שכותרתו: "פרסום מידע שאינו אמת על-ידי רשות האוכלוסין"):

עובדה ברורה לחלוטין לעומת זאת, ויתכן שעם נתון זה נעשה בלבול, היא כי כ-90% מהמסתננים הינם אזרחי אריתריאה וסודן. אזרחים אלה שוהים בישראל בשלב זה תחת הגנה זמנית - נתון זה מובהר על ידנו בכל כלי תקשורת ובכל מקום אפשרי למען חסר ספק.

42. לעניין החלטות לסיים הגנה זמנית שהוענקה, קובעת נציבות האו"ם לפליטים כך (בתרגום חופשי לעברית):

מדינות שונות פיתחו תכניות של "הגנה זמנית" במסגרתן הוענקו סיוע והגנה כנגד Refoulement (גירוש או החזרה שיש בהם לסכן את החיים או החירות – ע.ב) על בסיס קבוצתי, מבלי לקבוע שעל פני הדברים (prima facie) חברי הקבוצה זכאים למעמד פליט ומבלי לקבוע מעמד פליט באופן פרטני. למרות שהדוקטרינה של

³³ במאמר מוסגר יצויין כי העובדה שהדבר לא הוסדר בנהלים, היא כשלעצמה מהווה הפרה של הדין המחייב רשות להעלות על הכתב ולפרסם את ההנחיות שעל-פיהן היא עובדת, ראו לעניין זה: עתי"מ 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד משרד הפנים, פסק-דין מיום 5.12.2007 (פורסם בנבו). לביקורת שמתח בית המשפט על העמימות בה נוקט משרד הפנים ראו עתי"מ 11-02-12282 ברהנה נגד משרד הפנים, פסק-דין מיום 30.11.2011 (בעמ' 15 לפסק-הדין).



cessation (הפסקת מעמד פליט מכח האמנה – ע.ב.) אינה חלה באופן פורמלי, הגנה זו מבוססת על המסגרת של האמנה משנת 1951 ויתכן שבקרב הקבוצה יש פליטים לפי האמנה. החלטות של מדינות להפסיק הגנה זמנית צריכות להיעשות על-בסיס הערכה מקדימה מקיפה של השינויים שחלו במדינת המוצא. החלטות כאלה צריכות גם להיות מלוות באפשרות לכל מי שאינם רוצים לחזור ומבקשים הגנה בינלאומית, לקבל נגישות להליך מקלט. בהקשר זה גם ראוי שמדינות יאפשרו חריגים לאנשים שיש לגביהם נסיבות מכריעות (compelling reasons) שנובעות מהרדיפה שסבלו בעבר (ההדגשות הוספו - ע.ב.).³⁴

43. משמע לפי הנחיות נציבות האו"ם לפליטים, הפסקת הגנה זמנית אינה עניין שרירותי והיא מחייבת:

- א. הערכה מקדימה מקפת ורצינית אודות המצב במדינת המוצא;
- ב. מתן אפשרות להגיש בקשה פרטנית למקלט לכל מי שרוצה בכך (ולעניין זה נציין כי בהעדר הודעה על הזכות, נפגעת עצם הזכות);
- ג. הכרה במקרים מיוחדים, חריגים, בהם הסבל שנגרם לאדם בגין רדיפת העבר, יצדיק שלא לשלוח אותו בחזרה לארץ מוצאו.

עקרונות אלה מתיישבים היטב עם עקרונות המשפט המנהלי הישראלי המחייבים רשות לבסס החלטתה על-סמך בדיקה עובדתית יסודית;³⁵ המחייבים מתן שימוע לאדם טרם פגיעה במעמדו³⁶ והמחייבים כי לכל מדינות יהיו חריגים ויוצאים מן הכלל.³⁷

לא למותר לציין כי במקרים קודמים עת הסתיימה הגנה זמנית בישראל (למשל לאזרחי ליבריה) קיבל כל אחד מהאנשים, באופן פרטני, מכתב אשר בו הוסבר כי ההגנה הקבוצתית הסתיימה והוסברה זכותו על-פי הדין להגיש בקשה פרטנית למקלט וכן נקבעו לוחות הזמנים להגשת בקשה פרטנית.

44. אנו בספק אם קודם לקבלת ההחלטה נעשתה בדיקה מקיפה והאם השר היה מודע לכל העובדות שציינו כאן (חלק מן המקורות שהבאנו אכן פורסמו לאחר קבלת ההחלטה). הקיום המנחים של נציבות האו"ם לפליטים לעניין Cessation אשר נזכרו לעיל, הגם שאינם חלים לעניין זה באופן פורמלי, יכולים ליתן הנחייה כיצד יש לבחון את השאלה האם חזרה היא חזרה בטוחה. נציבות האו"ם לפליטים מנחה שיש לבחון באופן מקיף והוליסטי את השאלות הבאות:

³⁴ UNHCR, Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/03, 10 February 2003, para. 24.

³⁵ דפנה ברק ארז, משפט מינהלי, החוצאה לאור של לשכת עורכי-הדין, התשי"ע-2010, בעמ' 439 ואילך.

³⁶ בג"צ 3/58, 9/58 ברמן נגד שר הפנים, פ"ד יב 1494, 1508; ע"מ 1038/08 מ"י נגד חסין געאביץ, פסי"ד מיום 11.08.09, פורסם בנבו, בעמ' 13 ו-21 לפסק-הדין.

³⁷ בג"צ 3648/97 סטמקה נגד שר הפנים, פ"ד נג (2) 728.



א. עד כמה השינוי הוא מהותי ויסודי (fundamental);
ב. האם מדובר בשינוי בר-קיימא? לעניין זה מציינת הנציבות כי שינויים מהותיים בדרך-כלל אורכים זמן ויש להמתין כדי להיווכח שאכן התגבש שינוי והמצב התייצב.
ג. האם קיימת הגנה נאותה - ממשלה מתפקדת, אדמיניסטרציה קיימת, מצב זכויות האדם הכללי במדינה, וכו'.

התבוננות בנעשה בדרום סודן לפי מדדים אלה מלמדת עד כמה בלתי-סבירה היא ההחלטה שנתקבלה. שבעה חודשים בלבד לאחר הכרזת העצמאות של דרום סודן - המצב רחוק מלהיות יציב; פקידי או"ם רמי-דרג מזהירים שהמצב "בלתי-יציב באופן קיצוני"; הפרות זכויות אדם מתרחשות ומספר הקורבנות רב; השלטון אינו אוכף סדר וחוק; וחזרת הפליטים מן הצפון עלולה לגרום אסון הומניטרי כבד. כל אלה מובילים למסקנה שלא ניתן בעת זו לחזור בביטחה.

45. אנו ערים, כמובן, לכך שבמהלך השנה וחצי האחרונות התנהל מבצע של חזרה מרצון לדרום סודן, אולם, יש להבחין בין חזרה מרצון - אשר במסגרתה בוחנים החוזרים את התנאים המצפים להם, באופן אישי, ומחליטים כי מבחינתם החזרה בטוחה (כך למשל כאשר אדם חוזר לאזור מגוריו ולרשת תמיכה קיימת של משפחה) - לבין החזרה כפויה שנעשית מבלי להתחשב בנסיבותיו של הפרט ובשאלה האם יוכל, בתנאים השוררים כיום ובשים לב למקום מוצאו ולהעדרן של מערכות תמיכה, לשרוד.

46. נוסף שלא רק המוסד של "הגנה זמנית" עשוי להיות רלבנטי בענייננו, אלא גם "הגנה משלימה" - מצב בו למרות שאדם אינו עומד בתחולת אמנת הפליטים, הסכנות אליהם ייחשף עם החזרתו לארצו מצדיקות ליתן לו הגנה. יסודה של הגנה זו בזכות לחיים, בזכות לחירות מעינויים ובזכות שלא להיחשף ליחס בלתי הומני או משפיל והיא מעוגנת באמנות שונות עליהן חתמה ישראל (האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות בסעיפים 6 ו-7; האמנה נגד עינויים בסעיף 3). ערכאות בינלאומיות הכירו בכך שבמצבים של קונפליקט וחוסר בטחון כללי עשוי עקרון ה-non-refoulement לחייב מתן הגנה גם מחוץ לאמנת הפליטים.³⁸ גם בית המשפט העליון הישראלי בפרשת אל-טאיי הכיר בתחולה רחבה של עקרון זה, מעבר לגדריה של אמנת הפליטים.³⁹

ה. מדינות אחרות ממשיכות להעניק הגנה זמנית לאנשים שמוצאם מדרום סודן

47. כפי שצויין לעיל החליטה ארצות הברית ליתן הגנה הזמנית לאזרחי דרום סודן עד ליום 2.5.2013. ההודעה פורסמה ביום 13.10.2011 ונאמר בה (בתרגום חופשי לעברית):⁴⁰

³⁸ Sheekh v. the Netherlands (Application no. 1948/04), 11 January 2007; Chahal v. UK (1996) 23 EHRR 413; Ahmed v. Austria (1997) 24 EHRR 278.

³⁹ בג"צ 4702/94 אל טאיי נגד שר הפנים, פ"ד מט(3) 846, 848.

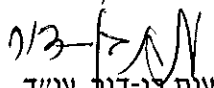
⁴⁰ ההודעה בדבר מתן הגנה זמנית לאנשים מדרום סודן נמצאת באתר המשרד האמריקאי לשירותי אזרחות והגירה (UCIS) בכתובת הבאה:



במהלך השנה שחלפה, DHS והסטייט-דיפרטמנט בחנו את התנאים בסודן ובדרום סודן, אשר הפכה למדינה עצמאית ביום 9 ליולי 2011. בהתבסס על הבדיקה הזו, המזכירה נפוליטאנו קבעה שיש להאריך את התקופה לגבי סודן ב-18 חודשים נוכח הסכסוך המזוין ונוכח התנאים יוצאי-הדופן והזמניים שהביאו להכרזה הקודמת בדבר מתן הגנה זמנית לגבי סודן ביום 7.10.2004. המזכירה נפוליטאנו גם קבעה שדרום סודן תיכלל בהגנה זמנית בגין סיבות דומות של סכסוך מזוין ושל תנאים יוצאי-דופן וזמניים במדינה זו אשר מונעים את אזרחיה מלשוב בבטחה (ההדגשה הוספה - ע.ב.).

48. מבדיקות שערכנו (בין היתר בשיחה טלפונית עם משרדי נציבות האו"ם לפליטים בקניה ביום 21.2.2012) למדנו שקניה ממשיכה לקבל פליטים מדרום סודן ומעניקה להם הגנה קבוצתית. גם אתיופיה מעניקה הגנה לפליטים שנעקרו זה עתה מדרום סודן.⁴¹

לאור כל האמור לעיל, נבקשכם לשוב ולשקול את ההודעה לפיה נדרשים 'אזרחי' דרום סודן לשוב לארצם עד ליום 1.4.2012. מדיניות ראויה לדעתנו היא לקבוע פרק זמן נוסף כדי לוודא שהמדינה החדשה אכן יציבה, שלא פורץ סכסוך מזוין מחודש ושהסכסוכים הקיימים נרגעים. כמו כן יש לעקוב אחר בניית המוסדות של המדינה הצעירה, התנהלותה הדמוקרטית ובעיקר - הבטחת זכויות אדם וקיום בסיסי לאזרחיה. במהלך פרק-זמן זה, יש לאפשר לאזרחים הפוטנציאליים של דרום-סודן להגיש, בהליך מסודר, בקשות לאזרחות דרום-סודנית ואין להרחיקם לפני שבקשתם תיענה בחיוב. כמו-כן יש להודיע למבקשי המקלט את זכותם לבקש מקלט או מעמד מטעמים הומניטריים ולערוך בחינה פרטנית של בקשותיהם ונסיבותיהם.

בכבוד רב,

ענת בן-דור, עו"ד

העתק:

משרד החוץ - המחלקה לזכויות אדם ולנושאים גלובליים
נציבות האו"ם לפליטים

*התחקיר המובא במכתב זה נערך בעזרת עו"ד סמדר בן-נתן, מר יותם גדרון, די"ר רמי גודוביץ, די"ר הדס ירון, הגבי שרה רובינסון, הגבי אורית מרום והגבי אורית רובין.

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/template.PRINT/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=4ed111e0ab9f2310VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=8a2f6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD>

⁴¹ <http://www.sudantribune.com/Ethiopia-faces-new-influx-of-41309>



27.2.2012

הנדון: חוות דעת מומחה בנושא המצב העכשווי בדרום סודאן

שלום רב,

שמי ד"ר אירית בק ואני חוקרת בנושאי אפריקה במרכז דיין לחקר המזרח"ת ואפריקה ומרצה בחוג להיסטוריה של המזרח"ת ואפריקה באוניברסיטת תל אביב. אחד מאזורי התמחותי באפריקה הוא סודאן, נושא לגביו הרציתי בפורומים שונים ומגוונים בארץ ובעולם ופרסמתי מספר מאמרים בעברית ובאנגלית. בשנים האחרונות אף חקרתי לעומק את נושא מעורבות המדינה הסודאנית במשבר דארפור, וספרי בנושא זה עומד להתפרסם בקרוב בארצות הברית. בעקבות התמחותי זו והמוניטין שלי כחוקרת בכירה בנושאים הקשורים לסודאן, ברצוני להביע את דעתי לגבי מצבה העכשווי של מדינת דרום סודאן והאתגרים המורכבים הניצבים בפניה, זאת לנוכח כוונת מדינת ישראל לגרש באופן גורף את תושבי דרום סודאן במהלך התקופה הקרובה.

בסקירה של מרכז דיין שהתפרסמה בינואר האחרון תחת הכותרת South Sudan-Six months on, סקרתי היבטים שונים במצבה של המדינה הצעירה, שישה חודשים לאחר קבלת העצמאות. טענתי שם כי בעוד ב-9 ביולי 2011 רגש העולם כולו מלידתה של אומה חדשה שנוצרה מתוך אחת ממלחמות האזרחים האכזריות והמתמשכות של המאה העשרים, וסמלה את ניצחון הן השאיפה לעצמאות והן המעטים על הרבים, הרי שבתוך זמן קצר נחשפה מציאות קשה ביותר, המעמידה סימני שאלה רבים לגבי עתידה של מדינה זו. אמנה בקצרה מספר אתגרים מרכזיים העומדים בפני המדינה הצעירה:

1. **אתגרים ביטחוניים חיצוניים** - בשבועות האחרונים מתגברת ההערכות לגבי היתכנותה של מלחמה בין המדינה הדרום סודאנית לשכנתה הצפונית הרפובליקה של סודאן (ממנה נפרדה דרום סודאן בעקבות משאל העם שנערך בינואר 2011). הערכות אילו התחזקו גם בעקבות הצהרתו המפורשת של נשיא הרפובליקה של סודאן עומר אל-באשיר ב-7 לפברואר השנה, לפיה "האקלים כעת קרוב יותר לאקלים של מלחמה מאשר לזה של שלום". נושא המחלוקת העיקרית בין שתי המדינות הוא הפקת ושינוע הנפט, המהווה את המשאב המרכזי בכלכלתן. מרבצי הנפט המרכזיים נמצאים באזור המדינה הדרומית, ובעיקר באזור Abyei הממוקם בין שתי המדינות. בהסכם השלום הכולל (CPA) שנחתם בין ממשלת סודאן לבין התנועה לעצמאות דרום סודאן (SPLM) בשנת 2005, הוסכם כי השתייכותו של האזור לצפון או לדרום תקבע לפי משאל עם שיערך בו. משאל עם זה לא התקיים עד היום, והמאבק על שיוכו של חבל ארץ עשיר בנפט זה ממשיך להעיב על יחסי שתי המדינות. בנוסף, בהיותה מדינה ללא מוצא לים (landlocked country) העברת הנפט מדרום סודאן מתבצעת כולה דרך שטחי צפון סודאן, עד לנמלים משם מתבצע שינוע הנפט למדינות היבואניות. כתוצאה מהחלטת ממשלת הצפון להעלות את המיסים על תביות הנפט הדרום סודאני העוברות בשטחה, הודיעה ממשלת דרום סודאן על הפסקת יצור הנפט. התקווה כי סין, לה אינטרסים מרכזיים באזור עקב היותה יבואנית הנפט המרכזית וגורם חשוב בכלכלת שתי המדינות, תצליח לתווך בין הצדדים ולהגיע לפשרה, הולכת ומתפוגגת עקב הקצנת העמדות של שני הצדדים. הסכנה היא כי הכרזת מלחמה גלויה תוביל להחרפת הסכסוך הקיים באזורי הגבול בין שתי המדינות, ולסכנה של עקירת אוכלוסיות רבות וחיפתן לסכנות של מוות, פציעות ורעב. על השפעת קונפליקט זה על קבוצות אוכלוסיה בדרום סודאן יורחב בהמשך.

קרית האוניברסיטה, רמת-אביב, תל-אביב 69978. טלפון: 03-6409100, פקסימיליה: 03-6415802
TEL AVIV UNIVERSITY, RAMAT AVIV, TEL AVIV 69978, ISRAEL. TEL: 972-3-6409100, FAX: 972-3-6415802

E-Mail: dayancen@post.tau.ac.il www.dayan.org

מתוך מחקרי המתמשכים בנושא, עלי להוסיף ולציין כי ממשלת הצפון בהנהגת עומר אל-בשיר ידועה בשיטות האלימות בהן היא נוקטת לדיכוי מרידות, כולל תקיפות אוויריות בשילוב של פעולות הצבא הסודאני והתקפות המליציות מקומיות הפועלות בתמיכתה על ריכוזי אוכלוסייה אזרחית. הנשיא אל-בשיר אף היה לנשיא המכהן הראשון בעולם שהואשם בשנת 2009 בפשעים כנגד האנושות ע"י בית הדין הבינלאומי לפשעים (ICC), האשמה שבהמשך אף הומרה לרצח עם. מכאן, יש בסיס סביר להניח כי ממשלת צפון סודאן לא תהסס לנקוט בשיטות דומות כנגד תושבי יריבתה הדרומית בכלל, ותושבי האזורים העשירים בנפט בפרט. יתרה מכך, מהיכרותי המעמיקה עם מהלכיה של ממשלת סודאן (הצפונית) במהלך העשור האחרון ביחס להסכמים רבים עליהם היא חתומה, אין בהסכם אי-תוקפנות בין ממשלות הדרום והצפון (*non-aggression pact between Sudan and South Sudan*, 13 February 2012 available at: www.unhcr.org/refworld/docid/4f3e29122.html) משום הבטחה לקיומו של ההסכם וליציבות בין שתי המדינות.

2. אתגרים מבית - בנושא זה קיימות שתי קטגוריות עיקריות, האחת קשורה להרכב האתני-דתי של האוכלוסייה של האוכלוסייה ופשעים נגד האנושות, והשנייה לבעיותיה הכלכליות האקוטיות של המדינה הדרום סודאנית.

א. במשאל העם שנערך ב-9 לינואר 2011 נבחר סאלווה קיר מאירדיט (Salva Kiir Mayardit) ברוב גורף לעמוד בראשה של המדינה בדרך, והיה לנשיאה הראשון של דרום סודאן לאחר יציאתה לעצמאות. קיר הוא ממנהיגיה של הצבא/התנועה הסודאנית העממית לשחרור (SPLA/M), אשר במהלך כשני עשורים הובילה את מאבק השחרור. לאחר העצמאות, ה-SPLM הייתה למפלגה הדומיננטית במערכת הפוליטית, והשתלטה על עמדות כוח רבות. מבחינה אתנית, קיימת דומיננטיות לקבוצת הדינקה (Dinka) בעמדות הכוח הפוליטיות, הצבאיות והכלכליות של המדינה החדשה. בקרב בני קבוצות אתניות אחרות, המרוכזים ברובם באזורי מרכז המדינה, קיימים חששות עמוקים לגבי מעמדם במדינה המתהווה. ואכן, במהלך שנת 2011 דווח על קרבות בין קבוצות מיליציה חמושות המתנגדות לתוצאות הבחירות, לבין ממשלת דרום-סודאן, אשר גבו חייהם של מאות אזרחים, לרבות נשים וילדים ועשרות אלפים אחרים נעקרו ממגוריהם. בנוסף, מקרים רבים של מאבקים בין קבוצות אתניות מדווחים לאחרונה. כך, למשל, במדינת Junglei, הגדולה והמאוכלסת מבין 10 מדינות הדרום, דווח באחרונה על מעגל האלימות של התקפות הדדיות, הרג, שריפת כפרים, חטיפת נשים וילדים וביזת הרכוש בין שתי קבוצות אתניות, ה-Lou Nuer and Murle, שהשפיע על-פי הערכות של האו"ם על כ-120,000 אנשים. לפי הערכות של פקידים מקומיים אלפי אנשים נהרגו בשבועות האחרונים אולם האו"ם מסר שנוכח השטח הגדול שבו מדובר והעובדה שהאירועים קרו אך לאחרונה, קשה כעת לספק מספר מדויקת של הקורבנות.

גורם נוסף לחוסר יציבות ולסכנה לאזרחיה של דרום סודאן אינו קשור ישירות למתרחש בתוך המדינה, אך מייצג את הסכנה של אפקט הזליגה (spillover) של קונפליקט ממדינה אחת לשכנתה. בגבולה המערבי של דרום סודאן מהווה תנועת ה-Lord's Resistance Army (LRA) (שמנהיגה אף הוא נאשם ע"י ה-ICC בפשעים נגד האנושות) סכנת האלימות גורמת לפגיעה ביכולתה של האוכלוסייה האזרחית לקבל מזון, המוסיפה נדבך נוסף לקשייה של דרום סודאן לספק את צרכיה האלמנטאריים של אוכלוסייתה.

ב. נתונים מדויקים לגבי היבטים שונים בכלכלתה של דרום סודאן עדיין אינם זמינים במדדים בינלאומיים עקב הזמן המועט שחלף מאז עצמאותה. עם זאת, כבר בשלב זה ברור כי בפני המדינה החדשה עומדים אתגרים כלכליים עצומים, וחלקים משמעותיים באוכלוסייתה אף ניצבים בפני סכנת רעב. ביום 8.2.2012 פרסמה תכנית המזון העולמית (World Food Program - WFP) ביחד עם הארגון למזון ולחקלאות (Food and Agriculture Organization) דו"ח המזהיר כי הקונפליקט הנמשך בדרום סודאן, ביחד עם יבול מועט,

הביאו למצב בו מיליוני אנשים נמצאים על סף משבר חמור של רעב. לפי הדו"ח מספר האנשים שנמצאים במצב של חוסר בטחון תזונתי עלה ב-40% מאז השנה שעברה ועומד כעת על 4.7 מיליון (מתוך 10,625,176). כמיליון אנשים זקוקים לסיוע דחוף במזון. במדינה הנטולה כמעט לחלוטין תשתיות מכל סוג, לרבות תשתיות תעבורה, העברת סיוע לאוכלוסיות רבות קשה ביותר. לכך נוספים הקונפליקטים האתניים בתוך המדינה והקונפליקטים החיצוניים, אשר מקשים על הגעה לאזורים רבים. ארגוני סיוע בינלאומיים אף נמנעים מלהגיע לחלק מהאזורים עקב הסכנה הנשקפת לעובדיהן שם.

גורם משמעותי נוסף המהווה עול כלכלי עצום על המדינה הצעירה הוא חזרתם של הפליטים. במהלך כארבעה עשורים גרמה מלחמת האזרחים בין הצפון לדרום לעקירתם של כארבעה מיליון איש מדרום סודאן, ברובם לאזורים שונים בצפון סודאן. מאות אלפי אנשים אשר בעבר היו תושבי הדרום או שיש להם קשר אחר לדרום (לפי הערכות האו"ם כ-500,000) עתידים לעזוב את סודאן ולעקור לדרום סודאן עד ל-8.4.2012 בהתאם לאולטימטום של ממשלת סודאן. הגירה זו תטיל עול עצום על כלכלתה של המדינה הצעירה, אשר כפי שנראה כעת אינה מסוגלת לספק צרכים אלמנטאריים ביותר של אוכלוסייתה הנוכחית.

לסיכום, בשבעת החודשים שחלפו מאז עצמאותה של דרום סודאן ועד עתה, מצטברות עדויות משמעותיות לגבי סכנות של מלחמות פנימיות וחיצוניות הניצבות בפני רבים מתושביה של המדינה החדשה. סכנות אלו 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.

בכבוד רב,



ד"ר אירית בן-זור, חוקרת במרכז דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב