



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סיום ההגנה הקבוצתית למבקשי המקלט מדרום-סודאן

כתיבה: ד"ר גלעד נתן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

4 במרס 2012

י' באדר תשע"ב

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ניצן הורוביץ, ונסקרים בו הליך סיום ההגנה הקבוצתית למבקשי מקלט מדרום-סודאן בישראל והמצב ההומניטרי בדרום-סודאן.

1. סיום ההגנה הקבוצתית למבקשי מקלט מדרום-סודאן

מדינת ישראל לא הסדירה עד היום את סוגיית ההגנה הקבוצתית. אין נוהל ואין קריטריונים שקובעים מהי הגנה קבוצתית, למי היא ניתנת ובאילו תנאים, אילו זכויות מוקנות למי שזכאי להגנה ואילו חובות מוטלות עליו, כיצד מסיימים מצב של הגנה קבוצתית וכיצד מתקבלת ההחלטה על החזרתם של הזכאים להגנה למדינתם.

ב-31 בינואר 2012 הודיעה רשות האוכלוסין כי מ-1 באפריל ואילך יינקטו פעולות אכיפה נגד נתיני דרום-סודאן שלא יעזבו את ישראל עד 31 במרס 2012. רשות האוכלוסין הודיעה כי מי שיעזוב מרצונו עד מועד זה יקבל ליווי ומענק בסך 1,000 יורו לאדם.¹

מיום מתן ההודעה הוקצבו 60 יום עד לסיום ההגנה הקבוצתית הניתנת למבקשי מקלט שהגיעו מדרום-סודאן. בעבר ניתן למבקשי מקלט ששהו בישראל בהגנה קבוצתית (למשל מליבריה ומסיירה-לאון) פרק זמן של שנה לצורך התארגנות לחזרה למדינתם.

לדברי גב' שרון הראל מנציבות הפליטים של האו"ם, הנציבות בוחנת כיום את המצב בדרום-סודאן. כיום אין הכרזה של הנציבות שאין להחזיר מבקשי מקלט לדרום-סודאן.²

כיום הן רשות האוכלוסין והן משרד החוץ מתארגנים להחזרתם של נתיני דרום-סודאן השוהים בישראל מתוקף הגנה קבוצתית ובתום התקופה שנקבעה עדיין לא יהיו בהליך פרטני של קבלת מעמד פליט. משרד החוץ מנהל מגעים עם ממשלת דרום-סודאן, ובשבועות הקרובים, לאחר קבלת כתב ההסכמה של ממשלת דרום-סודאן למינויו של שגריר ישראל במדינה, שתי המדינות אמורות להגיע להסכמה בדבר הליך החזרה של דרום-סודאנים לדרום-סודאן.³

יש לציין כי אין מידע מדויק בדבר היקף אוכלוסיית הזכאים להגנה קבוצתית מדרום-סודאן בישראל. ההערכות נעות מ-700 (הערכה שמסרו מנהיגי הקהילה לארגון א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל), עבור ב-1,800-1,500 (הערכה שמסרו מנהיגי הקהילה לגב' עירית שניאור מהמחלקה הקונסולרית במשרד החוץ⁴) ועד 3,000 לפי רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים.⁵ לדברי גב' אורית מרום מארגון א.ס.ף, רוב אוכלוסיית הדרום-סודאנים בישראל מורכבת ממשפחות, ויש בה ילדים רבים (400 ילדים לפחות).

¹ אתר רשות האוכלוסין וההגירה, [אזרחי דרום סודאן השוהים בישראל יידרשו לעזוב מרצון עד סוף מרץ 2012](#), הודעת דוברות, תאריך כניסה: 27 בפברואר 2012.

² שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, ריאיון, 27 בפברואר 2012.

³ עירית שניאור, המחלקה הקונסולרית במשרד החוץ, שיחת טלפון, 29 בפברואר 2012.

⁴ ש.ס.

⁵ אורית מרום, ארגון א.ס.ף, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2012; חיים אפרים, מנהל יחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2012.

2. נתונים ומידע על המצב ההומניטרי בדרום-סודאן

ב-9 יולי 2011 הכריזה דרום-סודאן על עצמאותה, ולאחר מכן הצטרפה לאו"ם. מדינת ישראל הכירה בדרום-סודאן ומקיימת עמה קשרים דיפלומטיים. בחודשים שמאז הקמתה של דרום-סודאן, וביתר שאת בחודשים האחרונים, נשמעות ידיעות על הידרדרות ביציבות ובמצב ההומניטרי במדינה. יש לציין כי דרום-סודאן נחשבת לאחת המדינות העניות ביותר והמפותחות פחות בעולם, ונוקקת לסיוע רב. המשרד לשיתוף פעולה ההומניטרי של האו"ם מעריך את עלות הטיפול בצרכים ההומניטריים בסיסיים בלבד במדינה ב-760 מיליון דולר לשנה.⁶

הכנסתה של דרום-סודאן התבססה על הפקת הנפט, אולם יכולתה להפיק נפט ולייצא נפגעה קשות, וכיום היא אינה מפיקה ומייצאת נפט כלל. בעקבות זאת הכריזה ממשלת דרום-סודאן על קיצוץ תקציבי ועל צעדי צנע. אלה עלולים להחמיר עוד יותר את המצב ההומניטרי במדינה.⁷ לפי נתוני האו"ם, ב-46 מתוך 79 המחוזות של דרום-סודאן הארגון מקיים מבצעים הומניטריים בשל מצב חירום הומניטרי (בדרך כלל מחסור במזון או אלימות).⁸

יש כמה גורמים למשבר ההומניטרי בדרום-סודאן :

א. עימותים פנימיים, מאבקים בין-שבטיים וסכסוך הגבולות עם סודאן

דרום-סודאן סובלת מאז הקמתה הן מסכסוכים אלימים פנימיים בין שבטים, מיליציות וקבוצות אתניות והן מסכסוך אליים עם סודאן באזורי מחלוקת בגבול בין שתי המדינות. בשל העימות המתמשך בתוך המדינה ולאורך הגבול החדש בין סודאן לדרום-סודאן נוספו עשרות אלפי עקורים פנימיים למאות אלפי מבקשי מקלט שכבר חזרו למדינה. הניסיונות להביא להפסקת אש בין סודאן לדרום-סודאן לא צלחו עד כה. ב-11 בפברואר 2012 נחתם הסכם בין המדינות, אולם לאחר ימים אחדים התחדשו העימותים האלימים ביניהן. כאמור, גם המצב הפנימי בדרום-סודאן אינו יציב, ובשל עימותים אלימים התרחבו הצרכים ההומניטריים והחריפה תופעת העקורים רבים ממחוזות המדינה.⁹

ב. הפרת זכויות אדם ותופעות הקשורות בעימותים הפנימיים במדינה

כבר באוקטובר 2011 דיווח השליח המיוחד של ארה"ב לסודאן לבית-הנבחרים של ארה"ב על הידרדרות במצב הפנימי במדינה, ועל עדויות שגם כוחות הביטחון של המדינה מעורבים בפגיעה

⁶ Valerie Amos, Emergency Relief Coordinator, [South Sudan](#), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), retrieved: February 27th 2012.

⁷ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) – South Sudan, [Weekly Humanitarian Bulletin](#), February 23rd 2012, retrieved: February 27th 2012.

⁸ United Nations in South Sudan, [What We Do](#), retrieved: February 28th 2012.

⁹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) – South Sudan, [Weekly Humanitarian Bulletin](#), February 2nd 2012, retrieved: February 28th 2012.

בזכויות אדם ובגיוס ילדים-חיילים.¹⁰ בדצמבר דיווח שגריר בריטניה בדרום-סודאן כי במדינה רווחות הפרה של זכויות אדם, בעיקר פגיעה בנשים והגבלת חופש התנועה.¹¹

מתאמת האו"ם לסיוע חירום ביקרה בדרום-סודאן בתחילת פברואר, לאחר גל אלימות נוסף בכמה מחוזות במדינה. היא דיווחה על עימותים אלימים, על תנועה מסיבית של עקורים ומבקשי מקלט השבים למדינה ועל סכנת רעב.¹²

בדוח שהוגש למועצת הביטחון של האו"ם על אלימות מינית באזורי קונפליקט דווח על תופעה רווחת של אונס נשים על-ידי חיילי הצבא ולוחמים של מיליציות בכמה מחוזות במדינה. כמו כן נמשכת תופעה של חטיפת נשים וילדים על-ידי לוחמי מיליציות.¹³

ג. סכנת הרעב ובעיות הומניטריות אחרות

להלן כמה נתונים המופיעים באתר האו"ם על דרום-סודאן:¹⁴

- אחד מכל שבעה ילדים ימות לפני גיל חמש.
- ל-50% מהאוכלוסייה אין גישה למי שתייה.
- רק ל-25% מהאוכלוסייה יש גישה לשירותי רפואה בסיסיים.
- כ-37.5% מהאוכלוסייה נתונים במצב של סיכון תזונתי.
- כ-78% מהאוכלוסייה תלויים למחייתם בתוצרת חקלאית עצמית.

תוכנית המזון העולמית הכריזה ב-22 בפברואר 2012 על דרום-סודאן כאזור בדרגה 3 מבחינת הסיכון התזונתי – הדרגה הגבוהה ביותר. הארגון קורא להגביר את המאמצים להילחם בסכנת הרעב בדרום-סודאן, שמחריפה עקב יבולים רעים ועימותים ברחבי המדינה שגרמו להתרבות העקורים. להערכת הארגון, כבר כיום כמיליון מתוך כ-9.5 מיליון תושבי דרום-סודאן סובלים מרעב, וכ-2.5 מיליון תושבים מקבלים סיוע בהזנה. המצב עתיד להחמיר בשנת 2012, ולפי הערכת הארגון כמחצית מאוכלוסיית המדינה תסבול מרעב.¹⁵

¹⁰ U.S. House of Representatives Subcommittee on Africa, Global Health, and Human Rights, [Statement of Ambassador Princeton Lyman, U.S. Special Envoy for Sudan](#), October 4th 2011, retrieved: February 27th 2012.

¹¹ U.K. Foreign and Commonwealth Office, [Upholding Human Rights in South Sudan](#), December 9th 2011, retrieved: February 27th 2012.

¹² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), [South Sudan: Don't let down the world's newest country, says Amos](#), February 3rd 2012, retrieved: February 27th 2012.

¹³ United Nations General Assembly Security Council, [Conflict-related sexual violence](#), Report of the Secretary-General, January 13th 2012, retrieved: February 28th 2012.

¹⁴ United Nations in South Sudan, [About South Sudan](#), retrieved: February 28th 2012.

¹⁵ World Food Programme, ["Race against Time to Reach the Hungry in South Sudan"](#), February 22nd 2012, retrieved: February 27th 2012.

מאות אלפי פליטים ששבו למדינה ועקורים בתוך המדינה שוהים במחנות פליטים בדרום-סודאן. המצב במחנות הולך ומידרדר עד כדי אי-עמידה בסטנדרטים מינימליים של סניטציה ואספקת מים.¹⁶

הפוטנציאל החקלאי של המדינה רחוק ממימוש. לפי נתוני האו"ם רק כ-4% משטח המדינה הראוי לעיבוד חקלאי משמשים לצרכים חקלאיים.

ד. התמודדות עם שיבתם של פליטים ועם תנועה של עקורים¹⁷ בתוך המדינה

מאז סוף 2010 חזרו לדרום-סודאן יותר מ-660,000 נפש – כ-360,000 דרום-סודאנים מהצפון וכ-300,000 פליטים ומבקשי מקלט ששבו ממדינות אחרות.¹⁸ יש לציין כי לצד החזרה לדרום-סודאן נמשכה יציאתם של מבקשי מקלט ממנה. אתיופיה, לדוגמה, עדיין מאפשרת לדרום-סודאנים להיכנס למדינה ולקבל בה הגנה.¹⁹

נציבות הפליטים של האו"ם מגייסת כסף לתפעול מחנות פליטים במדינות השכנות לדרום-סודאן. הנציבות מתריעה על התגברות תופעות של עקורים בתוך המדינה ושל פליטים במדינות שכנות בעקבות המתחים האתניים והאלימות בדרום-סודאן.²⁰ ב-10 בינואר, כשסיים הנציב העליון של נציבות הפליטים של האו"ם את ביקורו במדינה, הוא קרא לקהילה הבין-לאומית להתערב כדי למנוע משבר הומניטרי במדינה, שכן ללא התערבות משמעותית הוא יידרדר לממדים של אסון הומניטרי של ממש.²¹

יש לציין כי עד אפריל 2012 תגרש סודאן כחצי מיליון דרום-סודאנים שחיים בה. להערכת ארגוני הסיוע, רבים מהחוזרים יזדקקו לסיוע הומניטרי.²²

¹⁶ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) – South Sudan, [Weekly Humanitarian Bulletin](#), February 23rd 2012, retrieved: February 27th 2012.

¹⁷ עקורים: פליטים בתוך תחומי המדינה שנעקרו ממקום מגוריהם.

¹⁸ The United Nations Refugee Agency, [High Commissioner António Guterres to visit South Sudan and Sudan](#), January 6th 2012, retrieved: February 27th 2012.

¹⁹ Ibid., [UNHCR faces challenges helping Sudanese refugees in Ethiopia](#), October 11th 2011, retrieved: February 27th 2012. ב-10 בפברואר 2012 קראה נציבות הפליטים של האו"ם למדינות התורמות לגייס כ-145 מיליון דולר למימון פעילות החירום במחנות הפליטים באתיופיה, שנקלטים בהם בעיקר מבקשי מקלט מסודאן ומדרום-סודאן. להערכת נציבות הפליטים של האו"ם, בשל העימותים בין דרום-סודאן לסודאן והעימותים Ibid., הפנימיים בדרום-סודאן תימשך זרימת הפליטים מאזורי העימות למדינות שכנות ולמחנות של הנציבות UNHCR seeks US\$145 million to help tens of thousands of Sudanese refugees, February 10th 2012, retrieved: February 27th 2012.

²⁰ Ibid., [High Commissioner António Guterres to visit South Sudan and Sudan](#), January 6th 2012, retrieved: February 27th 2012.

²¹ The United Nations Refugee Agency, [High Commissioner's mission to South Sudan and Sudan](#), January 10th 2012, retrieved: February 27th 2012.

²² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) – South Sudan, [Weekly Humanitarian Bulletin](#), February 2nd 2012, retrieved: February 28th 2012.

3. הטיפול בבקשות של דרום-סודאנים להכרה במעמד פליט בישראל ובעולם

כבר בשנת 2008 החלה החזרה מרצון של פליטים ומבקשי מקלט שנמלטו מדרום-סודאן למדינתם. ההחזרה מרצון החלה לאחר שהושג הסכם בדבר סיום הסכסוך בסודאן. עם זאת, בכמה מדינות פליטים שמוצאם בדרום-סודאן מקבלים הגנה קבוצתית או הכרה פרטנית כפליטים. מדינת ישראל (ראה סעיף 3.2) הודיעה כאמור על סיום ההגנה הקבוצתית, ומאפשרת הגשת בקשה למעמד פליט פרטני.

3.1 הכרה בזכות למעמד פליט, קליטה במחנות פליטים או הגנה קבוצתית לדרום-סודאנים

גם השנה הוסיפו דרום-סודאנים לברוח ממדינתם; נוסף על כך, נמשכת הבריחה של תושבים מסודאן הצפונית. להלן כמה דוגמאות לקליטה של פליטים ומבקשי מקלט מדרום-סודאן. כמה מדינות, ובהן בריטניה וקנדה, עושות בדיקת זכאות פרטנית לשם מתן מעמד פליט.

ארה"ב: בשל המצב בדרום-סודאן הודיעה מחלקת ההגירה של ארצות-הברית על הארכת ההגנה הקבוצתית לדרום-סודאנים עד מאי 2013.²³

קניה: נמשכת הגעת פליטים מדרום-סודאן למחנות פליטים בקניה. מתחילת 2012 ועד אמצע פברואר הגיעו למחנה קקומה בקניה כ-1,130 פליטים מדרום-סודאן.²⁴

אתיופיה: במחנות פליטים של נציבות הפליטים של האו"ם עדיין נקלטים פליטים מדרום-סודאן.²⁵

3.2 הכרה פרטנית בפליטים בישראל

כאמור, מדינת ישראל החליטה על סיום ההגנה הקבוצתית לנתיני דרום-סודאן. נציבות הפליטים של האו"ם דורשת כי בד בבד עם הסרת ההגנה הקבוצתית תינתן לכל מי שהיה זכאי לה עד כה אפשרות להגיש בקשה פרטנית להכרה במעמד פליט.²⁶ מדינת ישראל התחייבה לאפשר לכל נתין דרום-סודאני בישראל להגיש בקשה פרטנית למעמד פליט, אך לא ציינה זאת בהודעותיה בדבר סיום ההגנה הקבוצתית.²⁷

עד 28 בפברואר 2012 לא הגישו דרום-סודאנים בקשות להכרה פרטנית במעמד פליט ליחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה. לדברי מר חיים אפרים, מנהל יחידת ה-RSD, כל דרום-סודאני

²³ U.S. Citizenship and Immigration Services, [Temporary Protected Status Designated Country: South Sudan](#), retrieved: February 28th 2012.

²⁴ Act Alliance, [Assistance to Sudanese refugees arriving at the Kakuma refugee camp](#), Geneva, February 22nd 2012, retrieved: February 28th 2012.

²⁵ The United Nations Refugee Agency, [UNHCR faces challenges helping Sudanese refugees in Ethiopia](#), October 11th 2011, retrieved: February 27th 2012.

²⁶ שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2012.

²⁷ ראה הודעות באתר רשות האוכלוסין וההגירה, [אזרחי דרום סודאן השוהים בישראל יידרשו לעזוב מרצון עד סוף מרץ 2012](#); [A Call for the People of South Sudan](#), 31 בינואר 2012, תאריך כניסה: 28 בפברואר 2012.

שיגיש בקשה למעמד, בקשתו תיבחן.²⁸ היחידה פועלת בתל-אביב ו-14 מעובדיה קיבלו הכשרה לדון בבקשות לקבלת מעמד.

לאחר הגשת בקשה להכרה במעמד פליט נערך ריאיון בסיסי, ואפשר בו לדחות את הבקשה על הסף. אם הבקשה אינה נידחת על הסף ניתן למבקש הבקשה אישור שהוא בתהליך בחינת מעמד, המשמש לצורך קבלת אשרת שהייה 2(א)5, והוא נדרש להמתין לקבלת זימון לריאיון מקיף.²⁹ כיום ממתניים כ-3,000 מבקשי מעמד פליט לריאיון. מהראיון המקיף ועד קבלת ההחלטה זמן ההמתנה הממוצע הוא שלושה חודשים.³⁰ ההליך כולל ריאיון, גיבוש חוות דעת, העברת חוות הדעת לוועדה המייעצת לענייני פליטים, בחינת התיק בוועדה, החזרת התיק לצורך תיקונים או הבהרות או העברתו להכרעת מינהל רשות האוכלוסין וההגירה. ראש ראשות האוכלוסין וההגירה יכול למסור המלצה לשר הפנים לתת מעמד של פליט או לדחות את הבקשה. בדרך כלל, כאשר נמסרת המלצה חיובית לשר, השר מאשר את הבקשה.

לפי הנוהל אפשר לערער על ההחלטה.³¹ לפי נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל לא יורחק מישראל מי שנדחתה בקשתו ומוצה ההליך בעניינו בתוך פחות מ-72 שעות. לדברי מר חיים אפרים, לא מקובל להרחיק מי שנדחתה בקשתו בתוך פחות משבוע ימים.³²

4. סיכום ונקודות לדיון

- מדינת ישראל מתארגנת להשבת מבקשי מקלט לדרום-סודאן. מבחינת נציבות הפליטים של האו"ם אין כיום מניעה לסיום ההגנה הקבוצתית כל עוד ישראל מאפשרת הגשת בקשות פרטניות למעמד פליט. מדינת ישראל התחייבה כי תאפשר לכל דרום-סודאני שמעוניין בכך להגיש בקשה למעמד פליט. מכיוון שכבר היום ממתניות לבדיקה כ-3,000 בקשות פרטניות שעדיין לא נערך במסגרת הטיפול בהן הריאיון המקיף, הטיפול בבקשות עשוי להימשך זמן רב.
- אין למדינת ישראל נוהל המסדיר את סוגיית ההגנה הקבוצתית, ובכלל זה את סיומה. יש להדגיש כי בעבר הוקצב למי שקיבל הגנה קבוצתית פרק זמן ארוך הרבה יותר ממועד ההודעה על הסרת ההגנה ועד הסרתה.
- המצב ההומניטרי בדרום-סודאן רע והוא הולך ומידרדר, משלוש סיבות עיקריות:
 - א. סכסוכים פנימיים על רקע שבטי ואתני בחלקים נרחבים של המדינה וסכסוך הולך ומסלים עם סודאן ;

²⁸ חיים אפרים, מנהל יחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 21 בפברואר 2012.
²⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל](#), כניסה לתוקף: 2 בינואר 2011, תאריך כניסה: 28 בפברואר 2012.

³⁰ חיים אפרים, מנהל יחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2012.
³¹ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל](#), כניסה לתוקף: 2 בינואר 2011, תאריך כניסה: 28 בפברואר 2012.

³² חיים אפרים, מנהל יחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 28 בפברואר 2012.

ב. אוכלוסייה נרחבת של עקורים בתוך המדינה ותנועה רבה של פליטים שחוזרים ממדינות אחרות ושל דרום-סודאנים שמגורשים מהצפון ;

ג. חוסר זמינות של מזון ומים, ממנו סובלים שיעורים ניכרים באוכלוסייה ;

- בעת הכנת המסמך העלו גורמים מקצועיים את השאלה אם לנוכח המצב ההומניטרי בדרום-סודאן, ראוי שמדינת ישראל תסיים את ההגנה הקבוצתית לדרום-סודאנים בישראל.

- מדינת ישראל מובילה בעולם מבחינת טכנולוגיה חקלאית. לנוכח סכנת הרעב בדרום-סודאן ושיעור הניצול הקטן של קרקע ראויה לעיבוד חקלאי בה, יש לתת את הדעת על האפשרות לתת סיוע-חוץ לדרום-סודאן בתחום החקלאות.