21.1.2024

לכבוד:

משה ארבל	**ישראל כץ**	**עו"ד גלי בהרב מיארה**
שר הפנים	שר החוץ	היועצת המשפטית לממשלה
בדוא"ל	בדוא"ל	בפנייה מקוונת

שלום רב,

הנדון: דרישה בהולה לבחינה חוזרת של הודעת שר הפנים על הפסקת מדיניות ההגנה הזמנית מפני הרחקה ביחס לאזרחי אתיופיה

בשם המוקד לפליטים ולמהגרים והיא"ס ישראל, אנו פונות אליכם בעקבות הודעת הדוברות של יחידת מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 10.1.24, לפיה שר הפנים החליט, "בסיומו של הליך הבדיקה בדבר המצב השורר באתיופיה", כי אין מניעה בהחזרתם של אזרחי אתיופיה, כולל אזרחי אתיופיה מחבל טיגראי, חזרה למדינתם; וכי החל מיום 10.2.24 ינקטו נגדם הליכי אכיפה. הנימוקים להחלטת השר, כמו גם המסמכים שעומדים בבסיסה, לא פורסמו ונותרו נסתרים מעיני הציבור, על אף משמעותם הרת הגורל שיכולה ליצור סכנה אמיתית לחייהם וחירותם של אזרחי אתיופיה השוהים בישראל.

החלטת השר התקבלה לאחר שבנובמבר 2021, בעקבות פנייתנו ולאור המצב המסוכן בחבל טיגראי, הודיעה רשות האוכלוסין וההגירה כי אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי אשר הגישו בקשה לפתיחת תיק המקלט שלהם יקבלו רישיון לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 "עד לסיום הטיפול בפנייתם"; ולאחר שביוני 2023, לאור חוסר היציבות באתיופיה והעובדה כי לא ניתן היה לשלול פוטנציאל לסכנה מוגברת לכלל השבים לאתיופיה, החליטה הרשות להחיל לגבי כלל אזרחי אתיופיה בשטחה מדיניות זמנית של אי-הרחקה.

אלא שמאז החלטות אלה לא חל שום שינוי נסיבות שמצדיק את ביטולן. ההיפך הוא הנכון – כפי שעולה מחוות דעת רשמיות, של נציבות האו"ם לפליטים, של וועדת מומחים שמונתה ע"י מועצת זכויות האדם של האו"ם, של ממשלת ארצות הברית, של ארגוני זכויות אדם בינלאומיים ושל מומחים למצב באתיופיה – המצב במדינה בלתי יציב ומסוכן ביותר עבור גברים, נשים וילדים. החזרת אדם לאתיופיה – בוודאי מי שמנוי על אוכלוסיות בסיכון ואוכלוסיות נרדפות כגון אנשים מטיגראי, אמהרה ואורומו ונשים, עיתונאים, פעילים פוליטיים, ילדים, אנשים חולים או עם מוגבלויות, קשישים ולהט"ב – מעמידה אותו בסיכון גבוה לפגיעה בחייו, בחירותו ובטחונו האישי.

כך עולה מחוות דעת עדכנית של מר מרטין פלאוט, עיתונאי וחוקר המתמחה בקרן אפריקה ובדרום אפריקה (להלן: "חוות הדעת"). על פי חוות הדעת, כל גירוש של טיגרים לאתיופיה יעמיד אותם בסכנה חמורה; וגם אתיופים מאזורים אחרים צפויה סכנה להיפגע מעימותים מזוינים מתמשכים ומחוסר גישה למזון.

חוות הדעת של מרטין פלאוט מיום 18.1.2024 **מצ"ב ומסומנת 1**

זו גם עמדתה החד משמעית של נציבות האו"ם לפליטים, בעלת המומחיות להעריך את המצב העדכני במדינות המוצא של מבקשי מקלט. על פי חוות דעת של הנציבות מיום 1.3.2022, שעודנה תקפה, **אדם שברח מכל אחד מהסכסוכים באתיופיה עשוי לעמוד בקריטריונים לקבלת מעמד פליט.** בנוסף, לאור חוסר

היציבות הצפוי להימשך ומצב החירום ההומניטרי באתיופיה, **הנציבות קוראת למדינות לא לבצע החזרות כפויות לאתיופיה של אנשים שמוצאם בכל אחד מהאזורים שהושפעו מפעולה צבאית ו/או עקירה בעקבותיה, או נותרו לא יציבים כתוצאה מאלו, עד להתייצבות המצב.** הנציבות מדגישה ש**האיסור על החזרה בכפייה הוא סטנדרט מינימלי שצריך לחול עד לשיפור משמעותי במצב הביטחון, שלטון החוק וזכויות האדם באתיופיה**, אשר יאפשר חזרה בטוחה ומכובדת של מי שנקבע לגביו שאינו זקוק להגנה בינלאומית. הנציבות מוסיפה שבנסיבות הקיימות, היא אינה רואה לנכון שמדינות ימנעו מאנשים הגנה בינלאומית בנימוק של קיומה של חלופת מגורים פנימית. על פי הנציבות, יש לטפל בכל בקשה להגנה של אזרחים ותושבים לשעבר מאתיופיה בהליכים הוגנים ויעילים, בהתאם לדיני הפליטים הבינלאומיים והמקומיים.

חוות דעת של נציבות האו"ם לפליטים בדבר החזרות לאתיופיה **מצ"ב ומסומנת 2**

זו גם עמדתה של ממשלת ארצות הברית, המחילה על אזרחי אתיופיה שבשטחה מדיניות של הגנה זמנית.

כל אלו מלמדים על חוסר הסבירות הקיצוני שבהחלטת השר ועל כך שיש בה כדי להפר את חובותיו על פי הדין הבינלאומי המינהגי וההסכמי. להלן נראה כי הסרת ההגנה הזמנית, אשר התשתית העובדתית שעליה היא מבוססת נותרה עלומה, עומדת בניגוד למידע שעולה משלל מקורות בינלאומיים מהימנים, לפיהם המצב באתיופיה מבחינה ביטחונית, פוליטית והומניטרית חמור מאוד, עד כדי סכנת חיים מיידית לתושבי אזורים נרחבים במדינה. הרחקת אזרחי אתיופיה בנסיבות אלו עולה כדי הפרת עקרון אי-ההרחקה לו מחויבת המדינה. בנוסף, האופן שבו הוסרה ההגנה הזמנית – בחופזה, ללא כל התראה ובחוסר שקיפות מוחלט – מנוגד לכללים בסיסיים של מינהל תקין ולחובותיה של המדינה מכוח המשפט הבינלאומי. ממילא, הסרת ההגנה הקבוצתית הזמנית בהתראה קצרה של 30 ימים בלבד, מתעלמת כליל מצרכיהם של מי ששוהים בישראל כדין, חלקם ילדים.

על כן, נבקש כי:

1. **תבוטל החלטת השר, היות שהיא עומדת בסתירה למידע המעוגן בשלל מקורות בינלאומיים מהימנים אשר מצביעים על הפרות קשות וחמורות של זכויות אדם באתיופיה גם בימים אלו, וכן מנוגדת לכללים בינלאומיים הנוגעים להסרת הגנה זמנית. במקביל נבקש כי הרשות תאפשר לאזרחי אתיופיה שבישראל להגיש בקשה פרטנית למקלט, גם אם בקשה שהגישו בעבר נדחתה, וזאת לאור שינוי הנסיבות הקיצוני במדינתם.**
2. **תפורסם באופן מיידי ובאופן מלא התשתית העובדתית עליה התבססה החלטת השר, לרבות חומרי הרקע המקצועיים והדוחות שנערכו עבורה – באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית עליה טרם הוצאתה לפועל, וכי ביצוע ההחלטה יעוכב עד למסירת המידע ומתן אפשרות לביקורת ציבורית ושיפוטית כאמור.**

לאור ההתראה הקצרה בת החודש בהודעת הרשות והעובדה שבכוונתה לנקוט בהליכי אכיפה נגד אזרחי אתיופיה החל מיום 10.2.24, ככל שבקשותינו לא יתקבלו עד ליום 28.1.24, נאלץ לעתור נגד ההחלטה.

רקע עובדתי

המלחמה באתיופיה והתגובה הבינלאומית

1. בחודש נובמבר 2020 פרצה במחוז טיגראי בצפון אתיופיה מלחמה בין כוחות הצבא הפדרלי של אתיופיה לכוחות המגן של ממשלת טיגראי. לעימות הצטרפו כוחות של צבא אריתריאה, כוחות סומאלים וכן מיליציות חמושות ממחוז אמהארה. הלחימה בחבל טיגראי לוותה בהפרות חמורות של זכויות אדם ובהן פגיעה ללא הבחנה באוכלוסיה אזרחית; הוצאות להורג ללא משפט; עינויים; מעשי אונס, עבדות מין ופגיעות אחרות בנשים ונערות; עקירת אוכלוסיות; ביזה והרס רכוש ציבורי ופרטי. באוגוסט 2022 ההערכה הייתה שבין 385,000 ל-600,000 אזרחים מתו במהלך הלחימה (מספר זה לא כולל את כל הלוחמים שמתו בלחימה).

2. כפי שעולה מחוות הדעת שצורפה לעיל, רדיפת הטיגרים התפשטה ברחבי המדינה, לרבות בבירה אדיס אבבה. טיגרים התמודדו עם מעצר המוני ושרירותי ממושך במתקני מעצר רשמיים ובלתי רשמיים שבהם נהרגו, עונו וטופלו באכזריות; סבלו מאפליה פורמלית שמנעה מהם גישה לשירותים בסיסיים וסיוע הומניטרי; ודיכוי והפרת זכויות נוספות.

3. על רקע זה, במרץ 2023 מזכיר המדינה האמריקאי בלינקן הכריז כי כל הצדדים לסכסוך בצפון אתיופיה ביצעו פשעי מלחמה, וכי כוחות הממשל האתיופי ובני בריתו אחראים לפשעים נגד האנושות, כולל רצח, אונס וצורות אחרות של אלימות מינית ורדיפה.[1]

4. חוסר היציבות התפשט בחלקים נרחבים במדינה, עם התפרצות קונפליקטים אלימים באמהרה, אפאר, אורומיה ואיזורים נוספים. במקביל, ההשפעות המשולבות של הלחימה, בצורת, שיטפונות, פגיעה ביבול, שיבושים בשוק, ירידת ערך המטבע, עליית מחירי המזון גבוהים ומגיפת הקורונה גרמו להחמרה משמעותית במצב ההומניטרי במדינה, כאשר ההערכה בסוף 2021 הייתה שבשנה הבאה 22.3 מיליון אנשים באתיופיה ייזקקו לסיוע הומניטרי.[2]

5. לכן, בחודש מרץ 2022 פירסמה נציבות האו"ם לפליטים קריאה לכל המדינות לאפשר לאזרחים שבורחים מאתיופיה גישה לשטחן, ולהבטיח כיבוד של עיקרון אי-ההחזרה לגביהם. **הנציבות ציינה שיש לטפל בכל בקשה להגנה של אזרחים ותושבים לשעבר מאתיופיה בהליכים הוגנים ויעילים, בהתאם לדיני הפליטים הבינלאומיים והמקומיים. הנציבות הוסיפה שהיא סבורה שאדם שברח מכל אחד מהסכסוכים באתיופיה עשוי לעמוד בקריטריונים לקבלת מעמד פליט. בנוסף, לאור חוסר היציבות הצפוי להימשך ומצב החירום ההומניטרי באתיופיה, הנציבות קראה למדינות לא לבצע החזרות כפויות לאתיופיה של אנשים שמוצאם בכל אחד מהאזורים שהושפעו מפעולה צבאית ו/או עקירה בעקבותיה, או נותרו לא יציבים כתוצאה מאלו, עד להתייצבות המצב. הנציבות הדגישה שהאיסור על החזרה בכפייה הוא סטנדרט מינימלי שצריך לחול עד לשיפור משמעותי במצב הביטחון, שלטון החוק וזכויות האדם באתיופיה, אשר יאפשר חזרה בטוחה ומכובדת של מי**

---

[1] Press Statement, Anthony J. Blinken, Secretary of State, War Crimes, Crimes Against Humanity, and Ethnic Cleansing in Ethiopia (Mar. 20, 2023), https://www.state.gov/war-crimes-crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-in-ethiopia/

[2] *UNHCR Position on Returns to Ethiopia*, March 2022, available at: https://www.refworld.org/docid/623079204.html

שנקבע לגביו שאינו זקוק להגנה בינלאומית. הנציבות הוסיפה שבנסיבות הקיימות, היא אינה רואה לנכון שמדינות ימנעו מאנשים הגנה בינלאומית בנימוק של קיומה של חלופת מגורים פנימית. כאמור, עמדה זו של הנציבות עודנה בתקף.

6. ב-2.11.2022 הכוחות העיקריים שלחמו בטיגראי, ממשלת אתיופיה וה-TPLF (Tigray People's Liberation Front) חתמו על הסכם להפסקת הלחימה (Cessation of Hostilities Agreement) (להלן: "COHA"). החתימה על ההסכם הפחיתה את האלימות בטיגראי, אך הממשלה כשלה במימוש התחייבויותיה. הסכסוך בטיגראי נמשך, וכך גם הלחימה באיזורים נרחבים במדינה.[3]

7. בשל הלחימה המתמשכת והנסיבות יוצאות הדופן באתיופיה, **ב-21.10.2022 החליטה ממשלת ארה"ב (המשרד לביטחון פנים – Department of Homeland Security) להחיל על אזרחי אתיופיה ומחוסרי אזרחות שהתגוררו לאחרונה באתיופיה הגנה זמנית (**Temporary Protected Status או TPS).[4] תוקף הזכאות של אזרחי אתיופיה בארה"ב למעמד הגנה זמנית נקבע למשך התקופה המקסימלית שהחוק הפדרלי מאפשר – 18 חודשים, עד ליום 12.6.2024. **בהכרזה על ההגנה הזמנית צוין כי אזרחים אתיופים שמתגוררים בארה"ב ואינם יכולים לחזור בבטחה למדינתם עקב אלימות שקשורה לסכסוך ומשבר הומניטרי שכולל מחסור חמור במזון, שיטפונות, בצורת ועקירה – יוכלו להישאר ולעבוד בארה"ב עד שהתנאים במדינתם ישתפרו.**[5]

8. כיום יש בעולם כמיליון פליטים ומבקשי מקלט אתיופים, כמעט כולם שוהים במדינות שכנות לאתיופיה (96% מהפליטים שוהים בדרום סודן, סומליה ואריתריאה).[6]

מדיניות ישראל ביחס לאזרחי אתיופיה מאז פרוץ המלחמה

9. על רקע המלחמה בטיגראי, ביום 23.8.21 פנינו אל שרת הפנים, שר המשפטים ושר החוץ דאז בבקשה לקבוע מדיניות של הגנה מפני הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה, וכן להורות שבקשות מקלט המוגשות על-ידם, לרבות כאלה שנדחו בעבר ונדרשו לבחינה מחודשת לנוכח שינוי הנסיבות, או הוגשו לראשונה בעת זו, לא יידחו על הסף אלא ייבחנו בהתאם למציאות העדכנית. בהיעדר מענה, בחלוף חודשיים פנינו אל הנ"ל בפנייה חוזרת, בה שבנו והתרענו על הסכנות שנשקפות לטיגרים באתיופיה וביקשנו לקבל מענה.

פנייה בנוגע לקביעת מדיניות אי-הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט מיום 23.8.21 **מצ"ב ומסומנת 3**; פנייה חוזרת מיום 24.10.21 **מצ"ב ומסומנת 4.**

---

[3] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), concerning International Commission of Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/54/5 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreetiopia/A_HRC_54_55_AUV.pdf%20%20

[4] מנגנון ההגנה הזמנית מעוגן בחקיקה הפדרלית בארה"ב, המסמיכה את המזכיר לביטחון המולדת לייעד מדינה זרה (או חלק מאותה מדינה) להגנה זמנית (Temporary Protected Status) כאשר התנאים במדינה מונעים מאזרחיה לחזור אליה בבטחה. חלק מהתנאים החלופיים שהחוק מונה לייעוד מדינה להגנה זמנית הם סכסוך מזוין מתמשך או תנאים יוצאי דופן וזמניים במדינה המונעים חזרה בטוחה של אזרחיה.

[5] DHS Designates Ethiopia for Temporary Protected Status for 18 Months (21.10.2022). לפרסום ברשומות ר' Designation of Ethiopia for Temporary Protected Status, 87 FR 76074.

[6] https://data.unhcr.org/en/documents/details/106020 (11.1.2024).

10. ביום 2.11.21 התקבלה תשובתו של מר אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים בראשות האוכלוסין וההגירה, בה הודיע כי גורמי המקצוע במשרדי הממשלה הרלוונטיים עוקבים אחר המתרחש בחבל טיגראי, וכי נוכח השינויים הפוליטיים שמתרחשים באתיופיה הם ממשיכים לעקוב אחר ההתפתחויות. עוד הודיע כי "בשים לב לאמור, אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי אשר הגישו בקשה לפתיחת תיק המקלט שלהם בשל המצב השורר בחבל טיגריי יקבלו רישיון לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל עד לסיום הטיפול בפנייתם".

תשובתו של מר אדלשטיין מיום 2.11.21 **מצ"ב ומסומנת 5**

11. ביום 15.11.21 התקבלה התייחסותה של עו"ד אביטל שטרנברג, ראש תחום במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), לפניותנו, בה מסרה כי תשובתו של מר אדלשטיין מקובלת עליה ואין לה מה להוסיף עליה.

תשובתה של עו"ד שטרנברג מיום 15.11.21 **מצ"ב ומסומנת 6**

12. ביום 21.11.21 פנינו שוב למר אדלשטיין והתרענו כי מאז פנייתנו האחרונה, המצב באתיופיה המשיך להדרדר, ועל כן טענו כי יש להכריז באופן מיידי על מתן הגנה זמנית לכל אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי שנמצאים בישראל. בנוסף ציינו שככל שהרשות מבקשת להמתין להתפתחויות נוספות, הרי שיהיה עליה לשקול, בהתאם למצב העדכני, גם להעניק הגנה לבני קבוצות אתניות נוספות שהצטרפו בינתיים למעגל הקורבנות. לצד אלו העלנו מספר בעיות וחסמים למימוש המהלך של הגשת בקשת מקלט או בקשה לפתיחת תיק המקלט של אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי, וביקשנו את פתרונן.

פנייתנו מיום 21.11.21 **מצ"ב ומסומנת 7**

13. ביום 6.12.21 התקבל מענה מהגב' אורית שרמי, ממונה ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין וההגירה, בה ביקשה להבהיר כי אין כוונה לפתוח מחדש בקשות מקלט שנדחו בעבר, אלא רק לתת רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק עבור "אלה שעניינם נבחן ונמצא כי הם משתייכים לחבל טיגראי". הממונה הוסיפה כי מדובר בהחלטה אשר מטבעה תיבחן מעת לעת.

תשובת הגב' אורית שרמי מיום 6.12.21 **מצ"ב ומסומנת 8**

14. למרות ההנחייה הברורה של נציבות האו"ם לפליטים כי יש לטפל בכל בקשה להגנה של אזרחים אתיופים בהליכים הוגנים ויעילים, בהתאם לדיני הפליטים, ולמרות עמדתה כי אדם שברח מכל אחד מהסכסוכים באתיופיה עשוי לעמוד בקריטריונים לקבלת מעמד פליט – בחרה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות") דווקא **להפסיק** לבחון בקשות מקלט של אתיופים שבישראל.[7] לצד זאת, בתיקים פרטניים הרשות הודיעה שלאור המלחמה באתיופיה אין צפי להרחקת מוחזקים במשמורת למדינה,[8] אך נמנעה מלהכריז על מדיניות כללית של הגנה זמנית מפני הרחקה.

15. ביום 11.12.2022, במסגרת דיון בערעורם של אזרחי אתיופיה בעניין דחיית הרשות את בקשתם לפתוח את בקשת המקלט שלהם מפאת שינוי הנסיבות לאור המלחמה באתיופיה (עמ"נ (מנהלי תל

[7] ר' תגובת הרשות לבית הדין לביקורת משמורת כפי שהיא מופיעה בהחלטת בית הדין בתיק 9074941 מיום 30.5.2022, זמינה באתר בית הדין

[8] ר' החלטת בית הדין לביקורת משמורת בתיק 9162812 מיום 14.3.2022, זמינה באתר בית הדין.

אביב-יפו) 1003-10-22 **ווקגרה נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים** (להלן: "עניין **ווקגרה**")), הציע בית המשפט לרשות להודיע אם בכוונתה לכתוב חוות דעת או עמדה סדורה לגבי הרחקת אתיופים למדינתם, לאור ההגנה הזמנית שהחיל הממשל האמריקאי לגבי אנשים אלה.

16. בששת החודשים שלאחר מכן עמלו גורמי המקצוע במשרד החוץ, משרד המשפטים והרשות על גיבוש עמדה והתייחסות להודעת הממשל האמריקאי על החלת הגנה זמנית על אזרחי אתיופיה, אך נוסח סופי של העמדה לא גובש.[9]

17. ביום 13.6.2023 הרשות הגישה את התייחסותה להודעת הממשל האמריקאי במסגרת ההליך בעניין **ווקגרה**. בהתייחס לאזרחי אתיופיה מחבל טיגראי, הרשות הודיעה כי מדיניותה מאז נובמבר 2021 היא כי אלו מהם שהגישו בקשת מקלט שלא הוכרעה או ביקשו לפתוח תיק המקלט שלהם בשל המצב בטיגראי – הם יקבלו רישיון לפי ס' 2(א)(5) לחוק "עד לסיום הטיפול בעניינם". בהתייחס לאזרחי אתיופיה שאינם מטיגראי, הודיעה כי עמדת גורמי המקצוע במשרד החוץ היא ש"קיים חוסר יציבות באתיופיה" וכי נכון לאותה עת "לא ניתן לשלול פוטנציאל לסכנה מוגברת לכלל השבים לאתיופי[ה] (גם מי שאינו מחבל טיגריי) בהתאם להתרחשויות בשטח, אף שלא ניתן לקבוע קיומה של סכנה מידית כללית לאתיופים השבים לארצם". לאור זאת, הודיעה הרשות כי מנכ"ל הרשות החליט כי עד לקבלת עמדה נוספת ממשרד החוץ תיוותר על כנה מדיניות הרשות בכל הנוגע למבקשי מקלט מטיגראי, אך לא תורחב ביחס לכלל מבקשי המקלט מאתיופיה, ואילו ביחס לכלל אזרחי אתיופיה השוהים בישראל תוחל מדיניות אי-הרחקה "עד להשלמת התמונה כאמור". למרות ההכרה בשינוי הנסיבות באתיופיה, הרשות עמדה על כך שלא תאפשר למערערים באותו הליך או למבקשי מקלט אחרים אזרחי אתיופיה לפתוח מחדש את תיק המקלט שלהם.

18. ביום 23.8.23 ניתן פסק הדין בעניין **ווקגרה**. בית המשפט קבע כי מאז פרסום עמדת הנציבות והחלטת ממשלת ארה"ב:

> "**לא זו בלבד שהמצב באתיופיה לא השתפר, אלא שמדינת ישראל פרסמה אזהרת מסע לאזרחיה להימנע מנסיעה לשם** [אזהרת מסע שעודנה בתוקף[10] – הח"מ] [...] לרבות לאזור אמהרה, מקום מוצאה של המערערת 2, וערים שכנות לה, ואף טרחה והתערבה לטובת אזרחים ישראלים השוהים באתיופיה ואחרים הזכאים לעלות ארצה, ופעלה להוצאתם מאיזורי הקרבות שהתרחבו והקצינו. [...] **המציאות המתוארת בדו"ח נציבות האו"ם לפליטים ובהודעת מחלקת המדינה מארה"ב, היא מציאות קיצונית המהווה סיכון ממשי לחיי אדם בכלל, ולחיי ילדים בפרט, כפי שאף ציין משרד החוץ. במצב דברים זה מוגנים אזרחי אתיופיה מהחזרה לארצם מכוח עקרון אי ההחזרה באמנת הפליטים**" [ההדגשות הוספו].

19. בית המשפט קבע כי לאור מחויבויותיה של מדינת ישראל לאמנת הפליטים, ובנסיבות שבהן היא אינה דנה בבקשות מקלט של אזרחי אתיופיה ואף לא מאפשרת פתיחה מחודשת של בקשות מקלט למרות שינוי הנסיבות במדינה, ומחילה לגביהם מדיניות אי-הרחקה – על הרשות לקבוע קטגורית כי כלל אזרחי אתיופיה יהיו זכאים לרישיון ישיבה זמני כאילו הגישו בקשות מקלט הממתינות

[9] ר' עמ"נ (מנהלי תל אביב-יפו) 1003-10-22 **ווקגרה נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים** (23.08.2023), פס' 10-6.

[10] משרד החוץ, אתיופיה – המלצות

להכרעה, או לאפשר להם לקבל את הזכויות המנויות באמנת הפליטים בדרך אחרת. במאמר מוסגר יצוין שהרשות הפרה את פסק הדין, והמשיכה למנוע מאזרחי אתיופיה אפשרות להתפרנס ולהתקיים בכבוד, זאת על אף שלא הוגשה בקשת רשות ערעור על פסק הדין והקביעות בו.

<u>החלטת שר הפנים</u>

20. כפי שיפורט בהמשך, בחודשים שחלפו מאז הודיעה הרשות על החלת מדיניות אי-הרחקה על אזרחי אתיופיה מצב זכויות האדם במדינה נותר חמור ביותר, ובחלק משטחה, בפרט באיזורים אמהרה ואורומיה המצב הבטחוני אף הדרדר. בהתאם, מדיניות ההגנה הזמנית שהחילה ארצות הברית, כמו גם עמדת נציבות האו"ם לפליטים ביחס להחזרות לאתיופיה, עומדות בתוקפן. למרות זאת, ביום 8.1.2024 החליט שר הפנים כי אין מניעה בהחזרתם של אזרחי אתיופיה, כולל אזרחי אתיופיה מחבל טיגראי, חזרה למדינתם, וכי החל מיום 10.2.2024 יינקטו הליכי אכיפה נגד אזרחי אתיופיה ששוהים בישראל שלא כדין. ההחלטה עצמה לא פורסמה, והיא נלמדת מ"פניה לאזרחי אתיופיה השוהים בישראל" שהרשות פירסמה בעברית ובאנגלית באתר האינטרנט שלה ביום 10.1.2024. בתוכן ההודעה נכתב כי ההחלטה התבססה על המלצת מנכ"ל הרשות לפיה על פי חוות דעת גורמי המקצוע ברשות ובמשרד החוץ, עולה שלא נשקפת סכנה לאזרחי אתיופיה השבים למדינתם, כולל אתיופים מחבל טיגראי, ומשכך לא קיימת מניעה בהחזרתם למדינתם. בהודעה נכתב כי אזרחי אתיופיה השוהים בישראל מתבקשים לשוב למדינתם מרצון וזאת תוך 30 יום מיום פרסום ההודעה, כאשר החל ממועד זה (10.2.2024) יינקטו פעולות אכיפה כנגד שוהים בלתי חוקיים ממדינת אתיופיה. עוד נכתב כי אזרחי אתיופיה השוהים בישראל והגישו בקשות מקלט, בקשותיהם יבחנו בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני. בהודעה צוין כי האמור בה לא חל על מי ששוהה במשמורת במועד פרסומה, וכי אין בתקופת ההתארגנות שניתנה כדי למנוע מהרשות, במקרים המתאימים ובנסיבות ספציפיות, לנקוט בהליכי אכיפה כנגד אזרחי אתיופיה השוהים בישראל עוד בטרם חלוף התקופה.

21. מנוסח ההודעה כלל לא ברור מה גורלם של מבקשי המקלט ממוצא טיגרי אשר פנו בשנתיים האחרונות אל הרשות בבקשה לפתיחת תיק המקלט שלהם מחדש בהתאם להודעתה מיום 2.11.21, והאם היא תקיים את חובתה לבחון את בקשותיהם לאור הנסיבות העדכניות במדינה ובהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, וכפי שהרשות התחייבה במסגרת ההליך בעניין **ווקגרה** (התייחסות המשיבה מיום 13.6.2023). בנוסף, ובהיעדר התייחסות לכך בהודעה, משתמע ממנה שלמרות הסרת מדיניות ההגנה מפני הרחקה, הרשות תמשיך (שלא כדין) לא לאפשר לאזרחי אתיופיה שבקשותיהם למקלט נדחו בעבר להגיש בקשת מקלט חדשה או בקשה לעיון מחדש לאור שינוי הנסיבות הקיצוני שחל באתיופיה.

22. לא זו אף זו – בעוד שבעבר כאשר הרשות הודיעה על הפסקת מדיניות של הגנה זמנית ניתנה תקופת התארגנות בת 90 ימים (ר' למשל הודעת שר הפנים לגבי הסרת ההגנה הזמנית מעל אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ב-2018,[11] ופסק הדין לגבי הסרת ההגנה הזמנית מעל אזרחי קונגו ב-2022),[12] הפעם קיצץ השר את תקופת ההתארגנות ל-30 ימים בלבד, תקופת זמן קצרה

[11] הודעה מיום 7.10.2018. זמינה בקישור:
https://www.gov.il/he/departments/news/kongo_residents_in_israel_announcement

[12] עת"מ 7436-05-22 **המוקד לפליטים ולמהגרים ואח' נ' משרד הפנים ואח'** (ניתן ביום 8.9.2022).

ובלתי מקובלת בעליל, שאינה מתחשבת בצרכיהם של מי ששהו בישראל כדין, חלקם עם ילדים, ואשר הסרת ההגנה מעליהם מיתרגמת להשלכות משמעותיות – יומיומיות ואופרטיביות על חייהם.

23. המלצת מנכ"ל הרשות, כמו גם עמדת גורמי המקצוע ברשות ובמשרד החוץ שעליה התבססה, לא פורסמו. לכן, כבר ביום פרסום ההודעה (10.1.2024) פנינו בבקשה לפי חוק חופש המידע למשרד החוץ, וביקשנו לקבל את חומרי הרקע המקצועיים שעמדו בבסיס החלטת השר ושנמסרו ו/או נערכו על ידי משרד החוץ, וכן את חוות הדעת המקצועית (COI) שנערכה על ידי המשרד אודות אתיופיה. למחרת פנינו בבקשה דומה לקבלת המסמכים שנערכו על ידי רשות האוכלוסין לממונה על חוק חופש המידע ברשות. בקשות אלו לא נענו.

בקשה לפי חוק חופש המידע שהוגשה למשרד החוץ **מצ"ב ומסומנת 9**; בקשה לפי חוק חופש המידע שהוגשה לרשות האוכלוסין וההגירה **מצ"ב ומסומנת 10**

24. כפי שנטען בהמשך, הסתרת המידע מהציבור, ומניעת האפשרות לטעון לגופם של דברים טרם הוצאתה לפועל של ההחלטה, מהוות כשל מינהלי חמור. משההחלטה שהתקבלה בעקבות המידע האמור עומדת בסתירה ברורה למידע שעולה משלל מקורות בינלאומיים מהימנים אודות המצב השורר באתיופיה, המעיד כי המצב במדינה רחוק מלהיות יציב או בטוח – וודאי לא משופר בצורה המצדיקה קבלת החלטה פזיזה שכזו – כשל זה הינו בגדר הרה אסון. הרחקתם של אזרחי אתיופיה בעת הזו תציב אותם בסכנה ממשית לחייהם, חירותם ושלמות גופם. להלן נפרט.

<u>המצב הנוכחי באתיופיה – COI (Country of Origin Information)</u>

<u>הפרות מתמשכות של דיני זכויות האדם והמשפט הבינלאומי ההומניטרי</u>

25. כאמור, בנובמבר 2020 פרצה לחימה באיזור טיגראי שבצפון אתיופיה. הלחימה התפשטה לאיזורים נוספים שבהם תועדו הפרות זכויות אדם נרחבות, ביניהם אמהרה אפאר ואורומיה.[13] כעולה מחוות הדעת המצורפת למכתב זה (ר' נספח 1), מדובר בקונפליקט מורכב וארוך שנים ששורשיו ביחסים העוינים בין הממשל הנוכחי לקבוצה האתנית טיגראי ולהנהגתה הפוליטית. חרף חתימת ההסכם להפסקת הלחימה בין ממשלת אתיופיה והארגון לשחרור טיגראי (CoHA) בנובמבר 2022, ישנן ראיות מוצקות ואמינות להתמשכותן של הפרות זכויות אדם משמעותיות גם לאחריו, הן בשטח טיגראי והן באיזורים נוספים.

26. על רקע האמור, ב- 17.12.2021 התקבלה במועצת זכויות האדם של האו"ם החלטה על מינוי ועדה בינלאומית של מומחים לזכויות אדם לעניין אתיופיה (ICHREE) (להלן: "הועדה העצמאית של האו"ם" או "הוועדה"),[14] שתפקידה לחקור באופן עצמאי את ההאשמות כלפי כל המעורבים בסכסוך בדבר הפרות זכויות אדם, הדין ההומניטרי והדין הבינלאומי הנוגע לפליטים החל מפרוץ הלחימה בנובמבר 2020.[15] הועדה ביצעה חקירה עצמאית המבוססת על ראיונות עם מאות אזרחי אתיופיה מקבוצות אתניות מגוונות וניתוח של מאות מסמכים הכוללים תמונות לוויניות, צילומי

---

[13] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), concerning International Commission of Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/54/5 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreetiopia/A_HRC_54_55_AUV.pdf%20%20

[14] Human Rights Council Res. S-33/1 (Dec. 17, 2021) G2138388.pdf (un.org)

[15] שם.

וידאו ותמונות, הצהרות של פוליטיקאים ותיקים רפואיים.[16] ממשלת אתיופיה נמנעה מלשתף פעולה עם החקירה ולבסוף אף הובילה לסיום המנדט שניתן לוועדה לאחר שנתיים בלבד.[17]

27. עם סיום עבודתה הוועדה פרסמה דוח שהוגש למועצת זכויות האדם של האו"ם, לפיו נמצא כי הלחימה כללה **הפרות זכויות אדם קיצוניות העולות לכדי פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות**. הוועדה קבעה כי ממשלת אתיופיה וממשלת אריתריאה נושאות באחריות מדינית על הפרת הדין הבינלאומי על ידי שלוחיהם (גופי מדינה ואנשים). בנוסף ממשלת אתיופיה נושאת באחריות על הפרת דיני זכויות אדם בכך שנמנעה מלהגן על אזרחיה ואזרחים זרים בשטחה. גם לגבי כוחות חמושים מקומיים – כוחות אמהרה, כוחות אפאר והמליציה האתנית "פאנו" – מצאה הוועדה כי ישנן ראיות מוצקות להפרה של דיני זכויות אדם נגד אנשים שמוצאם בטיגראי, הנמצאים בשטח טיגראי ומחוץ לו. ממצאים דומים נקבעו גם ביחס לכוחות שכבשו שטחים במחוז אמהרה ומחוז אורומיה.[18]

28. מעבר לכך, הוועדה קבעה כי "**בהתבסס על ממצאי החקירה ודיווחים אמינים מתמשכים על <u>הפרות מתמשכות</u> משמעותיות של הדין הבינלאומי דרושה חקירה של הפרות זכויות אדם מתמשכות והסיכון שיבוצעו פשעי זוועה עתידיים**"[19] (תרגום מאנגלית, החי"מ).

29. ואכן מסמך נוסף שפורסם על ידי הועדה רק לאחרונה, בחודש אוקטובר 2023, ומתמקד בניתוח **גורמי הסיכון לכך שיבוצעו פשעי זוועות (Atrocity Crimes – רצח עם, פשעים נגד האנושות, ופשעי מלחמה)** עתידיים, מציג ממצאים רלוונטיים מטרידים ביותר.[20] **הוועדה מצאה שבאתיופיה קיימים 13 מתוך 14 הגורמים שמעידים, על פי מודל אנליטי שפותח ואומץ על ידי האו"ם,[21] על היתכנות לביצוע פשעי זוועה בעתיד:** (1) קיומו של סכסוך מזוין וביטויים אחרים של חוסר יציבות, משבר הומניטרי חריף ומתיחות פוליטית; (2) הפרה חמורה ומתמשכת של זכויות אדם ושל המשפט ההומניטרי הבינלאומי, לרבות פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה, שלא מטופלת כראוי ומלווה באקלים כללי של חסינות מהעמדה לדין; (3) מוסדות מדינה רעועים, נטולי עצמאות ומוטים; (4) קיומם של מניעים או תמריצים להמשך שימוש באלימות, בהם התפיסה הרווחת בציבור באתיופיה לפיה אלימות העבר וזו הנמשכת אינן מטופלות כראוי, ומעורבות הכוחות האריתראים במדינה; (5) קיומם של כוחות חמושים ומיליציות שעדיין יכולים לבצע, ואף מבצעים בפועל, פשעי זוועה לרבות **המשך נוכחותם של כוחות אריתראים בטיגראי שממשיכים לבצע אונס, החזקת אנשים לצרכי עבדות מין, ושל כוחות חמושים אחרים באורומיה ואמהרה שביצעו פשעי זוועה וגרמו לעקירה רחבת היקף של אזרחים**; (6) **היעדר קיומם של גורמים שיוכלו למנוע ביצוע פשעי זוועה נוספים**, כגון שיתוף פעולה של ממשלת אתיופיה עם הוועדה או מנגנונים אחרים לשמירה על זכויות אדם, או חברה אזרחית עצמאית ומאורגנת; (7) קיומן של נסיבות מאפשרות של פשעי זוועה, כגון ההכרזה

---

[16] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13 בעמ' 3.
[17] שם עמ' 3-4.
[18] שם עמ' 12-14.
[19] שם עמ' 12.
[20] https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreetiopia/A-HRC-54-CRP-2.pdf.
[21] United Nations Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A tool for prevention, 2014

על מצב חירום במדינה,[22] הגבלות על שימוש בתקשורת (טלפון ואינטרנט), שיח גזעני ומסית כלפי אוכלוסיות ספציפיות, לרבות מטעם גורמים רשמיים ונבחרי ציבור. (8) קיומם של "טריגרים" רווחים לפשעי זוועה, כמו המתקפות האלימות נגד האמהרה ומנהיגיהם, וקונפליקטים אלימים במדינות שכנות, כמו זה המתרחש בימים אלה בסודן; (9) אלימות ואפליה מתמשכות נגד אוכלוסיות ספציפיות, **בהן האמהרה והאורומו**, לצד מחדל המדינה מלהתמודד איתו; (10) קיומן של התקפות נרחבות ושיטתיות נגד האוכלוסייה האזרחית בטיגראי, ודיווחים על התקפות כאמור באמהרה לצד ההתדרדרות במצב הבטחוני באיזור זה, הפרות חמורות של זכויות אדם ע"י כוחות ממשלתיים באיזור אורומיה, לרבות משפטי שדה ועינויים ואינדיקציה לכך שהתופעה קיימת באיזורים נוספים; (11) סימנים של תוכנית או מדיניות לתקיפת אוכלוסייה אזרחית ספציפית בהתבסס על מוצאה האתני – **גירוש כפוי של טיגרים, גם לאחר חתימת הסכם הפסקת האש, לצד אפלייתם ע"י רשויות מקומיות ומיליציות**; (12) עימותים ולחימה רבים באיזורים מאוכלסים באופן שפוגע באוכלוסייה אזרחית, ופיצול בין הכוחות החמושים שמגביר את הפוטנציאל לפעולות איבה נוספות ואלימות יותר; ו-(13) הגבלות מתמשכות על פעולות הומניטריות לצד התקפות והרג של עובדים הומניטריים.

30. **הוועדה מצאה שרוב אם לא כלל המניעים המבניים של אלימות וסכסוכים – לרבות אי-שוויון מגדרי מתמשך ואפליה – נותרו באתיופיה ללא מענה, וקבעה שבשילוב עם ההשפעות הבלתי מטופלות של הסכסוך, האלימות וחוסר היציבות, הסיכון לזוועות עתידיות הוא סביר מאוד.** הוועדה וארגוני זכויות אדם בינלאומיים עצמאיים כמו Amnesty International ו- Human Rights Watch המליצו בחום למועצת זכויות האדם לוודא את המשך בדיקה בינלאומית וחקירות עצמאיות של המצב באתיופיה, אך בצל התנגדותה העזה של ממשלת אתיופיה המנדט של הוועדה לא הוארך.[23]

31. בנסיבות אלו, וכפי שיפורט להלן, ההחלטה על הסרת ההגנה הזמנית מעל אזרחי אתיופיה השוהים בישראל, ואזרחים שמוצאים בטיגראי בפרט, חושפת אותם בבירור לסכנת חיים ועל כן מנוגדת לדין הבינלאומי המנהגי ולהתחייבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל עם חתימתה על אמנת הפליטים.

<u>סקירה של המצב עדכני באזורי קונפליקט</u>

<u>טיגראי</u>

32. כפי שעולה מחוות הדעת שצורפה לעיל כנספח 1, המלחמה המתחוללת בטיגראי היא מן המלחמות האכזריות שהובילו לאובדן חיי אדם הרב ביותר בזמננו. כאמור, על פי הערכות מומחים מניין הקורבנות מקרב אזרחים נכון לאוגוסט 2022 נע בין מינימום של 385,000 איש ומקסימום של כ-600,000.

33. בין הגורמים למוות, בנוסף לרצח ישיר של אזרחים על ידי לוחמים, גם הרעבה מכוונת של

[22] באוגוסט 2023 הכריזה ממשלת אתיופיה על מצב חירום במחוז אמהרה בעקבות הסלמה במתיחות ביטחונית, הכרזה זו עודנה בתוקף. (04.08.2023) Reuters *Ethiopia declares six-month state of emergency in Amhara after clashes* Ethiopia declares six-month state of emergency in Amhara after clashes | Reuters

[23] Ashenafi Endale *Ethiopia demands termination of mandate for UN rights experts,* THE REPORTER (Dec. 17, 2022) https://www.thereporterethiopia.com/28639/

Amnesty International *Ethiopia: Government's effort to end mandate of UN human rights commission must be rejected,* (Mar. 3, 2023)https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2023/03/ .

אוכלוסייה אזרחית והעדר נגישות לטיפול רפואי.[24] מחוות הדעת עולה כי בנוסף לאובדן הבלתי נתפס בהיקפו של חיי אזרחים, הלחימה בטיגראי כללה הרס מכוון של תשתיות אזרחיות, בתי ספר, בתי חולים וכיו"ב, שהשפעותיו עוד ניכרות ומונעות את חזרתם של תושבים שגורשו או נמלטו, ושיש לו השלכות קשות ומסכנות חיים על האזרחים שעודם מתגוררים באיזור.

34. בתקופת הלחימה ואחריה תועדו גם מעצרים שרירותיים נרחבים של אזרחים שמוצאם טיגראיי. דוח זכויות האדם השנתי של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2022 מלמד כי בנובמבר 2021, כשנה לתוך הלחימה, אלפי אזרחים ממוצא טיגראי הוחזקו במעצר ללא משפט, במתקנים מאולתרים ובתנאים קשים מכוח הכרזת הממשלה על מצב חירום. ב-17.6.22 דיווחה סוכנות הידיעות רויטרס שזוהו לפחות 12 מקומות בהם הוחזקו כ-9,000 אזרחים ממוצא טיגראי ללא משפט בתנאים מסכני חיים. בין אלה מתועדים גם מקרים של כלואים ממוצא טיגראי שנעצרו עם הגעתם למדינה לאחר שגורשו ממדינות שונות במזרח התיכון. הדוח אף מציין מקרים מתועדים של הרג מכוון של כלואים, עינויים, מוות מרעב והעדר גישה לשירותים רפואיים.[25]

35. על אף החתימה על הסכם COHA בנובמבר 2022, אשר אמור היה להוביל לנסיגה מוחלטת של צבא אריתריאה משטח טיגראי, **הדיווחים על ביצוע הפרות זכויות אדם העולות לכדי פשעים נגד האנושות נמשכים**. כפי שעולה מהדוח השנתי של Human Rights Watch לשנת 2023:

> "מאז הסכם הפסקת מעשי האיבה בנובמבר 2022, הפרות זכויות האדם נמשכו בטיגראי. חודשים לאחר הפסקת האש, כוחות אריתריאים בטיגראי ביצעו אונס ואלימות מינית, כולל שעבוד לעבדות מינית, נגד נשים וילדות שמוצאן טיגראי, הוצאות להורג ללא משפט, חטיפות ובזזו רכוש אזרחי באזורים שכבשו. בחודש מאי [2023 הח"מ] מנעו כוחות אריתריאים ממשלחת הומניטרית להיכנס לשני כפרים שבהם נמשכו הדיווחים על אונס, ביזה והרס רכוש" (תרגום מאנגלית, הח"מ).

דוח נוסף שפורסם על ידי Amnesty International ומבוסס על ראיונות עם ניצולים ובני משפחותיהם מאשר גם הוא שתקיפות מיניות והרג מכוון של אזרחים נמשכו בטיגראי גם בחודשים שלאחר החתימה על COHA.[26] ממשלת אתיופיה מעלימה עין מהפרת ההסכם על ידי צבא אריתראה.[27]

36. גם הדיווחים על גירוש אזרחים על בסיס מוצאם האתני לא פסקו. דיווח נוסף של Human Rights Watch שפורסם בנובמבר 2023, במלוא שנה לחתימה על ההסכם, מראה כי במערב טיגראי, אזור שנותר, נכון למועד הפרסום, בלתי נגיש לארגוני סיוע הומניטרי, ממשלת אתיופיה וכוחות איזוריים אמהריים יחד עם המליציה האתנית פאנו המשיכו בגירוש כפוי של אזרחים שמוצאם טיגראי כחלק מקמפיין טיהור אתני.[28] הארגון אסף עדויות על גירוש כאמור גם במהלך חודש ינואר 2023, מעל

---

[24] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13 בעמ' 6.

[25] US Department of State, *2022 Country Reports on Human Rights Practices: Ethiopia* Ethiopia - United States Department of State

[26] Ethiopia: "Today or tomorrow, they should be brought before justice": Rape, sexual slavery, extrajudicial executions, and pillage by Eritrean Defense Forces - Amnesty International

[27] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13 בעמ' 2

[28] Ethiopia: Atrocities Mar Ceasefire Anniversary | Human Rights Watch (hrw.org)

לחודשיים מחתימת COHA.

37. יודגש כי **דיכויים וחשיפתם של אזרחים שמוצאם האתני טיגראי לאלימות ומעצרים שרירותיים, חרגו מן השטח הגיאוגרפי של טיגראי**. כפי שפורט בהרחבה בחוות הדעת, בד בבד עם התרחבות הקונפליקט החמוש, טיגראיים אזרחי אתיופיה סבלו ברחבי המדינה מאיפיון גזעי (Racial Profiling), הסתה מתגברת נגדם באמצעי תקשורת, פיטורים, איסור על יציאה משטח המדינה, מעצרים שרירותיים וכדומה. בנוסף לעדויות על התמשכות התקיפות המיניות וגירוש אזרחים ממוצא טיגראיי שצויינו לעיל, דוח הועדה העצמאית של האו"ם מראה כי השימוש בשפה משפילה על בסיס אתני המשיך גם בשנת 2023 ואף התגבר סביב ההדרדרות במצב הבטחוני בשני מחוזות נוספים – אמהרה ואורומו.[29]

<u>אמהרה</u>

38. אחד המחוזות אליהם התפשטה לאחרונה לחימה פעילה הוא מחוז אמהרה. הדו"ח העדכני של Human Rights Watch לשנת 2023 מראה כי הלחימה באיזור זה גברה אחרי החתימה על COHA בנובמבר 2022,[30] וכי באיזור עדיין קיימת נוכחות של כוחות ממשלה חמושים וכוחות חמושים של המיליציה האתנית פאנו, הנלחמים זה בזה.[31] באפריל 23' חלה הדרדרות במצב הבטחוני באיזור לאחר שהממשלה הפדרלית הודיעה כי תשלב יחידות משטרה מקומיות בתוך הצבא הפדרלי. מיליציית פאנו סרבה למסור את נשקה והשתלטה על כמה ערים ברחבי אמהרה.

39. באוגוסט 2023, תקיפה אווירית על כיכר עיר סואנת באזור אמהרה באתיופיה הרגה לפחות 26 בני אדם, ולפחות 50 אחרים נפצעו. המתקפה כוונה לאנשי הפאנו שהתאספו במרכז העיירה, אבל פגעה גם באזרחים.[32] כוחות ממשלה חמושים בזזו כפרים וירו בחקלאים לא חמושים תוך מרדף אחרי חברי מיליציית פאנו, ויותר מ-70 אזרחים נורו למוות.[33] קרבות אלו נמשכו לאורך אוגוסט וספטמבר, מאות נהרגו ונפצעו, ביניהם ילדים.

40. ב-5 באוגוסט ממשלת אתיופיה הכריזה על מצב חירום באמהרה, מצב שמקנה לממשל הפדרלי מנדט לעצור חשודים ללא צו בית משפט, להטיל עוצר, לאסור התקהלויות ולבצע חיפושים ללא צו בית משפט. מאז הכרזת מצב החירום, התבצעו מעצרים המוניים של בני הקבוצה האתנית אמהרה באמהרה ובאדיס אבבה. באפריל 2023 רשויות אתיופיה עצרו שמונה עיתונאים שדיווחו על הדרדרות המצב באזור אמהרה ובאוגוסט נעצרו עוד שלושה עיתונאים. בדומה לשלבים קודמים בלחימה באיזור טיגראי, הרשויות שיבשו את החיבור לרשת האינטרנט לפחות פעמיים בזמן שהלחימה במחוז אמהרה גברה. ב-29 באוגוסט משרד הנציב הבכיר לזכויות אדם של האו"ם

---

[29] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13 בעמ' 11

[30] Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023* https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia

[31] Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an Analysis, Rep. of the HRC. On its Fifty-fourth session, UN Doc A/HRC/54/CRP.2 (Oct. 3, 2023) p.3 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreetiopia/A-HRC-54-CRP-2.pdf

[32] A Guardian correspondent *Airstrike in Ethiopia's Amhara region kills at least 26 people* THE GUARDIAN (14.8.2023) https://www.theguardian.com/world/2023/aug/14/airstrike-in-ethiopia-amhara-region-kills-people

[33] Lucy Kassa *Ethiopian troops accused of mass killings of civilians in Amhara region* THE GUARDIAN (8.9.2023) https://www.theguardian.com/global-development/2023/sep/08/ethiopian-troops-accused-mass-killings-amhara-civilians-region-fano-militia

(OHCHR) דיווח כי לפחות 183 אנשים נהרגו בלחימה מאז יולי. כוחות בטחון ממשלתיים עצרו אנשים בפשיטות על בתים באיזור אמהרה.[34]

41. כאמור, חידוש הלחימה באפריל 2023 הכה באזור אמהרה באופן אקוטי, ונמשך גם היום.

<u>אורומיה</u>

42. אורומיה היא מדינה אזורית החולקת גבול עם אמהרה ובדומה לה, גם באיזור זה הלחימה נמשכת.

43. על פי הדוח העדכני ביותר של Human Rights Watch, במאי האחרון ממשלת אתיופיה חידשה את מאבקה כנגד הכוחות החמושים המקומיים Oromo Liberation (Army) (OLA)) והצטברו דיווחים על תקיפה של אזרחים במדינה.[35] ביוני הצלב האדום (ICRC) דיווח על כך שהלחימה פגעה בתשתיתיות חיוניות כולל מתקנים רפואיים ותשתיות מים.[36] בנוסף לאמור, תועדו במהלך 2023 תקיפות אוויריות אשר פגעו באזרחים, לרבות הפצצה מכוונת של אזרחים בעת פינוי פצועים.[37]

44. ניתן ללמוד על הסכנה הנשקפת לתושבי אורומיה מפסק דינו העדכני (מיום 12.7.23) של בית הדין הצרפתי למקלט (Cour Nationale du Droit d'Asile) (CNDA) אשר הכריע לאחרונה בבקשתו של אזרח אתיופיה שמוצאו האתני ואיזור מגוריו באורומיה, למקלט מדיני. המערער שם טען בפני הערכאה הראשונה כי הוא נרדף על רקע פעילותו הפוליטית. בעוד שבקשתו של המערער למקלט על בסיס אמנת הפליטים נדחתה, **CNDA קבע כי המצב הבטחוני והאלימות חסרת הגבולות במערב אורומיה מעמידים כל אדם, מעצם היותו נוכח פיזית באיזור זה, <u>בסכנה חמורה לחייו ולגופו</u>**. מכאן הסיק בית המשפט כי לתושבי איזור זה קיימת זכאות עקרונית להגנה משלימה לפי הדין הצרפתי.[38] בית המשפט ציין כי איזור מערב אורומיה הושפע מסכסוך פנימי אלים בין מיליציית הפאנו וכוחות חמושים של אורומיה Oromo Liberation Army (להלן: "ORA") במשך מספר חודשים, למרות ולאחר חתימת הסכם הפסקת הלחימה COHA. עוד צוין בפסק הדין כי מיליציית OLA אינה צד להסכם הפסקת הלחימה וכעת מפעילה את כוחותיה במערב אורומיה. סכסוך זה הוביל לפגיעה במאות אזרחים, שנרדפו בכוונה תחילה על ידי כוחות תומכי הממשלה. בנוסף, בית המשפט התייחס לכך שלפי מפת הנגישות של OCHA[39] איזורי מערב אורומיה נותרו, בחלקם, לא נגישים או עם קושי רב בנגישות לסיוע הומניטרי, סיוע לו זקוקים האזרחים באופן בהול. המצב ההומניטרי החמיר בעקבות הרס תשתיות והצפות שחלו לאחר בצורת קשה. יצוין שלגופו של עניין, המערער עצמו נמנע מלהתייצב לדיון בערעור ועל כן, ולאור סתירות שלא ניתן היה ליישב בהעדרו לגבי נסיבותיו האישיות, הערעור נדחה, אולם אין בכך כדי להפחית מן הקביעה העקרונית לענייננו.

---

[34] Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023* https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia

[35] Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*

[36] שם

[37] Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an Analysis, Rep. of the HRC. On its Fifty-fourth session, UN Doc A/HRC/54/CRP.2 (Oct. 3, 2023) p.3; Ameyu Etana *Ethiopia's PM sees OLA rebellion grow in his own backyard* BBC (18.12.2022) https://www.bbc.com/news/world-africa-63710783

[38] 3° of Article L. 512-1 of the Code of Entry and Stay of Foreigners and the Right to Asylum

[39] *Ethiopia - National Access Map*, Ethiopia (Apr. 20, 2023), https://reliefweb.int/map/ethiopia/ethiopia-national-access-map-april-2023

<u>אפליה ואלימות נגד נשים</u>

45. ככלל, ניתן לומר כי באתיופיה התפיסה החברתית המקובלת היא פטריארכלית. גברים הם בעלי הסמכות ואילו נשים כפופות לבעליהן ואבותיהן.[40] כך למשל אונס במסגרת נישואין אינו מהווה עבירה על החוק,[41] מילת נשים היא נוהג שכיח בקהילות מסוימות חרף האיסור הפלילי על כך וכך גם תופעות של השאת קטינות בכפיה.[42] בנסיבות אלו, חשיפה לאלימות מינית ואלימות על רק מגדרי בהקשר של המלחמה בטיגראי וקונפליקטים חמושים נוספים היא ביטוי של דיכוי על רקע מגדרי המעמיק את פגיעותן, הקיימת ממילא, של נשים אתיופית רבות.

46. בחוות דעת של פרופ' גליה צבר, חוקרת בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת ת"א, שנכתבה לצורך הליך משפטי שעסק במתן מעמד לנשים ממוצא אתיופי שנפלו קורבן בבני אדם ולהחזקה בתנאי עבדות במחנות העינויים בסיני, היא תיארה את המציאות החברתית המקובלת כך:

> "אתיופיה היא מדינה בה חיים זו לצד זו כמאה קבוצות אתניות שונות. למרות ההבדלים בינהן, ניתן לומר כי רובן ככולן מקיימות אורח חיים הנחשב למסורתי – שמרני פטריארכלי. מעמדן של נשים הוא לעולם חלק ממערך קשרי שארות/משפחה מורחבת, ובעיקר הוא נגזרת של מעמד אביהן או בעליהן. ללא חיבור למשפחה מורחבת וללא הגנה של גבר, סיכוייהן לשרוד קלושים"

> "**במקרים בהם אין להן [לנשים – הח"מ] קשר או הגנה של גבר הן הופכות לחסרות הגנה, מודרות וחשופות לפגיעות מסוגים שונים, ובכלל זה פגיעות מיניות. זאת ועוד, התפיסות החברתיות הרווחות והמקובלות באתיופיה מדירות חברתית וכלכלית נשים שנפלו קורבן לאלימות מינית, ונשים ששהו מחוץ למדינה ואשר קיימת הנחה רווחת לכך שהיו פעילות מינית**" (ההדגשות הוספו).

חוות הדעת של פרופ' גליה צבר **מצ"ב ומסומנת 11**.

47. אחד מן הביטויים הבולטים לרדיפה על רקע מגדרי באתיופיה הוא שכיחותה של מילת נשים. בדוח COI מאת הסוכנות האירופית למקלט – The European Agency asylum (להלן: "EUAA") על מילת נשים באתיופיה צוין לגבי השנים 2015-2022 כי המנהג נפוץ מאוד במדינה ומשפיע על 25 מיליון נשים ונערות למרות היותו עבירה פלילית. הנוהג הנפוץ ביותר הוא מילה בגילאי 15-49 בקבוצות אתניות אפאר וסומליה. בקהילות בהן נהוג להשיא ילדות המנהג נחשב כתנאי הכרחי לנישואין.[43]

---

[40] *Ethiopian Culture*, Family Cultural Atlas https://culturalatlas.sbs.com.au/ethiopian-culture/ethiopian-culture-family

[41] Kebab Sirgew, *Marital Rape as a human rights violation of women in Ethiopia: A case study of Alumni Association of the Faculty of Law of Addis Ababa University and Ethiopian Women Lawyers Association (EWLA)*, 83 Eastern Africa Social Science Research Review 93, 104 (2022)

[42] *EUAA publishes report on Female Genital Mutilation (FGM/C) in Ethiopia*, European Union Agency for Asylum https://euaa.europa.eu/news-events/euaa-publishes-report-female-genital-mutilation-fgmc-ethiopia.

[43] *EUAA publishes report on Female Genital Mutilation (FGM/C) in Ethiopia*, European Union Agency for Asylum https://euaa.europa.eu/news-events/euaa-publishes-report-female-genital-mutilation-fgmc-ethiopia.

48. על רקע נתונים אלו, הכיר בית המשפט הצרפתי למקלט (CNDA) באזרחית אתיופיה שטענה כי נמצאת בסכנה כתוצאה מהמנהג של מילת נשים כפליטה. בפסק הדין נקבע כי המערערת שם זכאית להגנה בינלאומית כיוון שהיא משתייכת לקבוצות חברתיות של נשים וילדות אתיופיות אשר נמלטו מנישואי כפיה ונשים אתיופיות, מתבגרות וילדות המשתייכות לקבוצה האתנית אמהרה ונמצאות בסכנה למילת נשים. **בית המשפט קבע כי הרשויות באתיופיה אינן מספקות הגנה אפקטיבית, ואילו לקורבנות עצמן אין אפשרות להתנגד למנהגים הללו.**[44]

49. בנוסף, במסגרת המלחמה בטיגראי וקונפליקטים חמושים אחרים במדינה, מקורות רבים מעידים על כך שאלימות מינית ממוסדת ומאורגנת היא פרקטיקה רווחת. בשל הסטיגמה המלווה את קורבנות האונס, ניצולות רבות דיווחו על כך שלאחר שהותקפו חוו דחייה על ידי בני משפחתן, בני זוג והקהילה בה הן חיות.[45]

50. במחוז טיגראי בפרט תועדו מקרים מרובים של אונס ואלימות מינית קשה נגד נשים וילדים. הוועדה העצמאית של האו"ם דיווחה כי התקיפות, במקרים רבים, בוצעו על ידי חיילים אתיופים ואריתראים בנוסף לכוחות חמושים איזוריים. נשים ממוצא טיגראי הותקפו לעיתים קרובות במהלך פשיטות על בתים ומקלטים. טווח הגילאים של הניצולות נע בין 9-60, רבות מהן נאנסו על ידי מספר גברים מקבוצות חמושות שונות. במקרים רבים האונס בוצע מול קרובי משפחה וילדים. מקרה מתועד אחד היה של ניצולה שנאנסה על גבי גופתו של בן משפחתה שנורה זמן קצר קודם לכן על ידי הצבא האתיופי. הפגיעות המיניות כללו גם הטלת מומים, בעיקר כוויות מכוונת והחדרת חפצים שונים, ביניהם סכינים ואבנים לאיברי מין. בנוסף תועדו אקטים משפילים כגון הטלת שתן על קורבנות, אילוצן לשתות שתן ושימוש בשפה משפילה על רקע אתני.[46]

51. מחקרים נוספים מראים הן את היקפן הנרחב של התקיפות המיניות והן את הימשכותן גם בתקופה שלאחר החתימה על הסכם COHA. מטבע הדברים, קיים קושי להעריך את מספר הקורבנות והניצולות. בסקר שנערך בקרב 5171 נשים בגילאים 15-49 ממחוזות שונים בטיגראי, שנבחרו באופן אקראי, עלה כי קרוב ל-10% מהן חוו בעצמן אונס.[47] דוח של הארגון רופאים לזכויות אדם (PHR), בשיתוף עם הארגון לצדק ואחריותיות בקרן אפריקה (OJAH) שפורסם ביום 24.8.2023, תקופה ממושכת לאחר החתימה על הסכם COHA, מצביע על כך שהחתימה על ההסכם לא הפסיקה את התקיפות המיניות על ידי כוחות חמושים.[48] במסגרת מחקר זה, קבוצה של חוקרים מתחום זכויות האדם והרפואה בחנו כ-300 תיקים רפואיים של ניצולות תקיפה מינית שבוצעה בהקשר של הלחימה. **128 מהתקיפות בוצעו אחרי חתימת ההסכם בנובמבר 2022.** הדו"ח מסכם:

"The medical records reviewed paint a stark picture of the systematic and

---

[44] Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) [National Court of Asylum] May 17th, 2022, 21038022 C

[45] https://www.washingtonpost.com/world/2023/11/26/ethiopia-tigray-rape-survivors-stigma/

[46] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13.

[47] Girmatsion Fisseha et al., War Related Sexual and Gender Based Violence in Tigray, Northen Ethiopia: Community Based Study BMJ Global Health 2023 War-related sexual and gender-based violence in Tigray, Northern Ethiopia: a community-based study (bmj.com)

[48] Physicians for Human Rights and The Organization for Justice and Accountability in the Horn of Africa. "Broken Promises: Conflict-Related Sexual Violence Before and After the Cessation of Hostilities Agreement in Tigray, Ethiopia" August 2023. https://phr.org/our-work/resources/medical-records-sexual-violence-tigray-ethiopia

> widespread infliction of conflict-related sexual violence by government armed forces and militias**. All parties to the conflict failed to prevent and halt conflict-related sexual violence and to ensure that survivors are able to report and seek care** for the devastating injuries caused by these acts." [49](ההדגשה הוספה)

עוד צוין בדוח:

> "…. [R]eports of human rights violations occurring in Tigray following the signing of the CoHA continue, including campaigns of ethnic cleansing in western Tigray and continuing cases of sexual violence committed by Eritrean forces"[50]

52. למרות הסטטיסטיקה המדאיגה בנוגע למקרי האלימות המינית והיקפה, הוועדה העצמאית של האו"ם מצאה כי רק 29 מקרים שהובאו בפני בית המשפט הצבאי עוסקים באלימות מינית במהלך הסכסוך. מכאן הוסקה המסקנה כי לא ננקטו צעדים משמעותיים כדי לסייע לניצולות שמעיזות להתלונן.[51]

53. מראיונות שבוצעו עם קורבנות מאמהרה, אפאר וטיגריי עלה כי התקיפות החמורות השפיעו, פיזית ונפשית, לא רק על הניצולות עצמן אלא גם על בני משפחותיהן. עוד תוארו תחושות של בידוד, קלון ואיום בגירושים בשל התקיפה.[52]

54. בנוסף, מערכת הבריאות באזורים אמהרה, אפאר, טיגריי ואורומיה לא יכולה לתת מענה לצורך הגדול בסיוע לקורבנות. ישנו מחסור אקוטי בתרופות הנחוצות לטיפול במקרים מסוג זה, ובכללן ערכות לגילוי HIV ותרופות לטיפול בנגיף. יש לציין כי התקבלו דיווחים על הדבקה מכוונת של קורבנות בנגיף HIV וקיימת עליה בעמידות לתרופות הקיימות. כפי שנכתב בדו"ח הוועדה, לאלימות המינית הקשה ישנה השפעה רחבה ומערערת על מרקם החברה באתיופיה וזאת גם לאור אזלת היד של המדינה בהגנה על נשים ואכיפת החוק.[53]

<u>משבר הומניטרי</u>

46. אתיופיה מצויה במשבר הומניטרי חריף שנובע בעיקר משילוב של קונפליקטים אלימים, משברי אקלים (שטפונות ובצורת), מחלות וזעזועים כלכליים. האלימות המתמשכת באזור אורומיה גרמה לפגיעה קשה במתקנים רפואיים ובמערכות המים נפגעו קשות. ביוני 2023 דווח כי חולים במצבים מסכני חיים באיזור אינם יכולים לקבל טיפול דחוף.[54] גם בטיגראי, הלחימה גרמה להרס של תשתיות ומוסדות רפואיים.[55] כאמור, בשנה שלאחר חתימת ה-COHA הצדדים הלוחמים המשיכו לבצע הפרות זכויות אדם בטיגראי תוך הפרת התחייבותם בהסכם להגן על

---

[49] שם בעמ' 1
[50] שם בעמ' 7
[51] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13 פס' 52
[52] שם בעמ' 11
[53] שם בעמ' 11.
[54] https://www.icrc.org/en/document/ethiopia-healthcare-crisis-oromia-exacerbated-massive-displacement
[55] ר' חוות הדעת המצ"ב כנספח 1.

אזרחים. בכלל זאת, כוחות אריתריאים הפריעו לסיוע הומניטרי באיזור, כך שחלקים שלמים בטיגראי נותרו בלתי נגישים לסיוע. הלחימה הקשה בין צבא אתיופיה למיליציות החמושות באמהרה גם היא לוותה בפגיעה בתשתיות אזרחיות.[56]

47. בטיגראי, אפאר, אמהרה, אורומיה, האיזור הדרומי והאיזור הדרום-מערבי יש בצורת שגורמת לסבל חמור, רעב ותת-תזונה. קרוב ל-4 מיליון אנשים זקוקים לסיוע תזונתי דחוף. ביוני האחרון התרבו הדיווחים על מקרי מוות שקשורים לרעב, כאשר ההקפאה של סיוע תזונתי במדינה הגבילה מאוד את הגישה למזון עבור כ-20 מיליון אנשים שזקוקים לסיוע. עקורים פנימיים (Internally Displaced Persons - IDPs) ואנשים במחנות פליטים נפגעו במיוחד. הסיוע התזונתי חודש באוקטובר אך באופן חלקי בלבד.[57] נכון לדצמבר 2023, ל-1.03 מיליון אנשים אין גישה למי שתייה.[58] בטיגראי המצב צפוי להחמיר בחודשים הקרובים, כאשר ההערכה היא ש-91% מתושבי האיזור נמצאים בסכנת רעב.[59] בצפון המדינה (אמהרה, טיגראי, אפאר ואזורים נוספים) חוסר הביטחון התזונתי צפוי להימשך עד לאוקטובר-ספטמבר 2024, והסיוע ההומניטרי אינו מספק את הצרכים של אנשים עם חוסר ביטחון תזונתי חמור. תוצר נוסף של הבצורת הוא מחסור חמור במים נקיים, שגורם לפגיעה בהיגיינה אישית ובתברואה ומוביל להתפשטות מחלות כמו מלריה, חצבת וכולרה.[60]

48. על פי דיווח נציבות האו"ם לפליטים, באתיופיה כ-3,460,000 עקורים פנימיים.[61] רק בטיגראי יש כמיליון עקורים שזקוקים לסיוע הומניטרי כדי לשרוד.[62] חוסר היציבות במדינה משבש את מתן הסיוע ההומניטרי הנחוץ נואשות לעקורים פנימיים ופליטים שנפגעו מהמצב, ואלו סובלים במיוחד מרעב.[63] חלק מהעקורים שמצאו מחסה מצויים בסכנת גירוש נוסף. בדצמבר 2023 דווח כי עקורים מאורומיה ששהו במרכז עקורים באמהרה קיבלו הוראה מהרשויות המקומיות לעזוב את המרכז בשל הסכם בין הרשויות באורומיה ובאמהרה, למרות חשש לביטחונם אם יוחזרו.[64]

<u>אוכלוסיות פגיעות נוספות</u>

49. **ילדים** נמצאים בסיכון להפרות חמורות של זכויות אדם. כאמור, בטיגראי תועדו דפוסים של עינויים, אונס ואלימות מינית נרחבים ושיטתיים נגד ילדים ע"י קבוצות חמושות שונות, לעתים

---

[56] https://www.hrw.org/news/2023/11/02/ethiopia-atrocities-mar-ceasefire-anniversary

[57] Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*

[58] *Ethiopia*, Digital Situation Reports (Jan. 10, 2024), https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5EhBh4Xf5z ; ור' גם חוות הדעת המצ"ב כנספח 1.

[59] ר' חוות הדעת המצ"ב כנספח 1.

[60] https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5EhBh4Xf5z/

[61] *UNHCR Ethiopia Refugees & IDPs Statistics by Region December 2023*, UNHCR Ethiopia Refugees & IDPs Statistics by Regio https://data.unhcr.org/en/documents/details/106020.

[62] *Ethiopia*, Digital Situation Reports (Jan. 10, 2024), https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5EhBh4Xf5z

[63] Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023* https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia ; ור' חוות הדעת המצ"ב כנספח 1.

[64] https://addisstandard.com/displaced-individuals-in-jara-idp-center-fear-uncertain-future-amidst-eviction-orders/

קרובות במה שנראה כשיתוף פעולה ביניהן.[65] זוועות אלו וגירוש של טיגרים עודנו מתמשך.[66] באמהרה, העימותים הרבים בין מיליציות חמושות לכוחות ממשלתיים באיזורים מאוכלוסים הורגים ופוצעים ילדים.[67] בדוח האחרון של מחלקת המדינה האמריקאית בנוגע למצב זכויות האדם באתיופיה צוינו דיווחים על גיוס בלתי חוקי של ילדים חיילים על ידי כוחות ממשלתיים וקבוצות חמושות.[68] בנוסף, המשבר ההומניטרי החריף במדינה גורם לתמותה רחבת היקף של ילדים. תת תזונה היא הגורם ל-45% מתמותת הילדים מתחת לגיל 5, ו-28% ממקרי המוות של ילדים בכלל קשורים בתת-תזונה. 38.6% מהילדים מתחת לגיל 5 סובלים מעיכוב גדילה (stunted growth).[69] הלחימה באיזורים השונים פגעה בלמעלה מ-9,160 בתי ספר, וכתוצאה ילדים נאלצים ללמוד בסביבות לא בטוחות.[70] השילוב בין הלחימה, מגיפת הקורונה ושינויי אקלים גרם לכך שלפחות 13 מיליון ילדים באתיופיה לא הולכים לבית ספר.[71]

50. **אנשים להט"ב** סובלים מאפליה חמורה בכל רחבי המדינה, כולל בחינוך ובתעסוקה. יחסי מין הומוסקסואליים אסורים בדין הפלילי, עבירה שדינה 3-15 שנות מאסר. החוק לא מגן על אנשים שנפגעים על רקע העדפה מינית או מגדר, ואנשים להט"ב חוששים לביטחונם, נאלצים להסתיר את זהותם וחיים במחתרת. ב-2023 לשכת "מנהל השלום והבטחון" של אדיס אבבה הודיעה כי תפעל נגד מוסדות בהם "מתבצעים אקטים הומוסקסואליים", כגון מלונות ועסקים אחרים.[72]

51. לאלה יש להוסיף אנשים חולים, אנשים עם מוגבלויות וקשישים, שמעצם המאפיינים שלהם הם נפגעים במיוחד מהיעדר גישה לטיפול רפואי, מים נקיים ומזון.

<u>דיכוי פוליטי והגבלת חופש הביטוי</u>

52. עיתונאים, ארגוני חברה אזרחית ואנשי ציבור מתמודדים עם עוינות גוברת ועם יותר ויותר מגבלות. מרחב החברה האזרחית במדינה נמצא במגמת שחיקה, כאשר הממשל שולט באופן הדוק על האפשרות לדווח על המצב בה. אנשים שמביעים קול ביקורתי נתונים להטרדות ומעצר מצד הרשויות. ב-2023 דווח על מעצרים של חברי ארגון זכויות אדם, של פוליטיקאים מהאופוזיציה או מנהיגים שקוראים להפגנה, של עיתונאים שהביעו ביקורת על השלטון או דיווחו על המצב במדינה ושל אנשים פרטיים על פרסומים וביקורת. מעצרים לעתים מלווים במכות, וחלקם מעצרי incommunicado (ללא קשר לחוץ או לעו"ד). הרשויות מטרידות אנשים שמביעים קול ביקורתי ועוצרות אותם, ומאלצות עיתונאים, פוליטיקאים מהאופוזיציה ופעילים חברתיים לחדול מדיווח והעברת ביקורת או לעזוב את המדינה.[73]

---

[65] Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13.
[66] Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an Analysis, לעיל ה"ש 31 בעמ' 7.
[67] Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an Analysis, לעיל ה"ש 31 בעמ' 8; Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*, לעיל ה"ש 30.
[68] U.S. Deartment of state 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Ethiopia (20.3.2023) (below: "State Department Report 2022").
[69] Unicef, *For every child, nutrition!* https://www.unicef.org/ethiopia/every-child-nutrition#_ftn1
[70] https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5TCJFYzqI4/
[71] https://www.unicef.org/ethiopia/learning-and-development
[72] State Department Report 2022; Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*
[73] Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*; https://freedomhouse.org/country/ethiopia/freedom-net/2023

53. באזור אמהרה, הלחימה בין צבא אתיופיה למיליציית הפאנו לוותה בדיווחים על מאות נפגעים אזרחיים ומעצרים המוניים של בני אמהרה. כאמור, הממשלה הכריזה באוגוסט על מצב חירום באיזור למשך חצי שנה, שעודנו בתוקף, והציבה את האיזור תחת שליטה צבאית. בפועל, מצב החירום מיושם בכל רחבי המדינה.[74] מצב החירום מקנה לממשלה סמכות מרחיקת לכת לעצור חשודים ללא צו בית משפט, להטיל עוצר, לאסור התכנסויות ציבוריות ולבצע חיפושים ללא צו. בנוסף הרשויות באיזור אמהרה נוקטות בטקטיקות של דיכוי כדי להגביל גישה למידע וביקורת, לרבות חסימת גישה לשירותי אינטרנט (לצד הפגיעה החלקית בקווי טלפון בעקבות הקרבות).[75]

54. במהלך 2023, לאחר שנים של ניתוק האינטרנט באיזור טיגראי, הגישה לטלפון ולאינטרנט החלה להתחדש באיטיות. עם זאת, הממשלה חזרה והגבילה שוב ושוב את הגישה לאינטרנט ולרשתות החברתיות במדינה. בתחילת פברואר, לאחר שפרצה מחאה באיזור אורומיה, הרשויות הגבילו את הגישה לרשתות חברתיות. בנוסף, באיזור אמהרה הרשויות שיבשו את האינטרנט הסלולרי לפחות פעמיים בעת התגברות הלחימה באיזור.[76]

<u>סיכום</u>

55. **מכל האמור לעיל עולה שהמצב באתיופיה מסוכן ביותר עבור גברים, נשים וילדים. החזרת אדם לאתיופיה – בוודאי מי שמנוי על אוכלוסיות בסיכון ואוכלוסיות נרדפות כגון אנשים מטיגראי, אמהרה ואורומו ונשים, עיתונאים, פעילים פוליטיים, ילדים, אנשים חולים או עם מוגבלויות, קשישים ולהט"ב – מעמידה אותו בסיכון גבוה לפגיעה בחייו, בחירותו ובטחונו האישי.**

<u>הפסקת מדיניות ההגנה הזמנית עומדת בניגוד לחובות המדינה ע"פ הדין הבינלאומי</u>

הפרת עיקרון אי-ההחזרה

56. ההגנה הזמנית מפני הרחקה שניתנה לאזרחי אתיופיה מבוססת על עיקרון אי-ההחזרה (non-refoulement), לפיו אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה. עיקרון זה מעוגן בסעיף 33 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 שישראל צד לה, אך תחולתו אינה מוגבלת לפליטים, והוא חל גם לגבי מי שהחזרתו למדינתו תעמיד אותו בסכנה לעמוד בפני עינויים[77] או יחס או עונש אכזריים, משפילים או לא אנושיים.[78] גם האמנה בדבר זכויות הילד התפרשה כמטילה חובת הגנה על ילדים בכל החלטה הנוגעת לגורלם, וזאת אף ללא איזכור מפורש של עקרון אי-ההחזרה.[79] מדובר בעיקרון כללי אשר חל על כל סמכות שלטונית שעניינה

---

[74] https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia

[75] https://www.hrw.org/news/2023/11/02/ethiopia-atrocities-mar-ceasefire-anniversary

[76] Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*

[77] UN General Assembly, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, article 3.

[78] UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, article 7.

[79] Goodwin-Gill and MacAdam, The Refugee in International Law, Oxford University Press, Third Edition, 2007, p. 324

גירוש אדם מישראל,[80] והוא חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי המחייב.[81] בהתאם, עקרון אי-ההחזרה גם מעוגן ב"נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" של רשות האוכלוסין.[82]

57. לצד מנגנון בחינת בקשות המקלט, מוכרת בדיני הפליטים הגנה נוספת מכוח עקרון אי ההחזרה – הגנה קבוצתית זמנית. הגנה זו נועדה לתת מענה במקרים בהם בחינה אינדיבידואלית של עילת מקלט היא לא מעשית או לא ישימה, בין אם מסיבות פרקטיות (מסה גדולה של מבקשי הגנה) ובין אם מסיבות מהותיות. על פי הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים בנושא הגנה זמנית או הסדרי שהייה (להלן: "הקווים המנחים של הנציבות"),[83] מנגנון ההגנה הזמנית נועד לתת מענה, בין היתר, למצבים בהם נסיבות חריגות וזמניות במדינת המוצא מחייבות הגנה בינלאומית, ומונעות החזרה של אזרחים למדינתם בבטחה ובכבוד. המקרים הנפוצים למתן הגנה זמנית הם משבר הומניטרי, מלחמה או הפיכה במדינת המוצא.

58. עקרון ההגנה הזמנית זכה לקודיפיקציה במדינות אחרות. כך למשל, מנגנון ההגנה הזמנית עוגן בדירקטיבת האיחוד האירופי בדבר "הגנה זמנית" משנת 2001.[84] המנגנון גם מעוגן כאמור בחקיקה הפדרלית בארה"ב, המסמיכה את המזכיר לביטחון המולדת לייעד מדינה זרה (או חלק מאותה מדינה) להגנה זמנית (Temporary Protected Status) כאשר התנאים במדינה מונעים מאזרחיה לחזור אליה בבטחה. חלק מהתנאים החלופיים שהחוק מונה לייעוד מדינה להגנה זמנית הם סכסוך מזוין מתמשך או תנאי יוצאי דופן וזמניים במדינה המונעים חזרה בטוחה של אזרחיה.[85]

59. בישראל, מנגנון ההגנה הקבוצתית הזמנית אמנם לא הוסדר בחקיקה או בנהלים הנוגעים לכך, אך אין חולק כי מוסד ההגנה הזמנית השתרש בה היטב. מנגנון ההגנה הזמנית שימש במהלך העשורים האחרונים את הרשויות הישראליות לצורך הגנה על אנשים שנמצאו בישראל בעת שהתחוללו בארצם הפרות חמורות של זכויות אדם, מלחמת אזרחים או משבר אחר. בעבר העניקה ישראל הגנה קבוצתית זמנית לאזרחי ליבריה, סיירה לאון, חוף השנהב ודרום סודן; והיא מוסיפה ומעניקה הגנה זו לאזרחי סודן, אריתריאה, אוקראינה וחלק מאזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו הנמצאים בישראל. אמנם, החלטה על הענקת הגנה קבוצתית נתונה לשיקול דעתה של המדינה הקולטת; אך אין בכך כדי לומר שהפסקה של הגנה כאמור אינה כפופה לכללי מינהל תקין, לרבות קביעת קריטריונים ברורים לקבלת החלטה כאמור[86]

---

[80] בג"ץ 5190/94 **אל טאיי ואח' נ' שר הפנים**, מט(3) 843 (1995), פס' 7 לפסק דינו של הנשיא ברק.

[81] בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת**, סו(1) 717 (2013), פס' 8 לפסק דינו של הש' פוגלמן.

[82] נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (מס' נוהל 5.2.0012) (תאריך עדכון 21.3.2022), בחלק הכללי: "אין בנוהל זה כדי לגרוע מההלכה הפסוקה, לפיה אין לגרש אדם למקום שבו צפויה לו סכנת נפשות על פי עיקרון Non-Refoulement".

[83] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014, https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html

על מעמדה הייחודי של נציבות האו"ם לפליטים כמקור פרשני מנחה לאמנת הפליטים ר' עע"מ 8675/11 **טדסה נגד יח' הטיפול במבקשי מקלט** (14.5.2012), פס' 16-15; עע"מ 8870/11 **גונזלס נ' משרד הפנים** (25.4.2013), פס' 12 ו-16

[84] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof [2001] OJ L212/12

[85] United States: Immigration and Nationality Act, Section 244(b)(1)

[86] לעניין החובה לקבוע קריטריונים להנחיית שיקול הדעת המינהלי, ראו בג"צ 1689/94 **הררי ואח' נגד שר הפנים**, פ"ד נא (1) 15.

(לביקורת ביהמ"ש העליון על אי הסדרת הנושא של הגנה קבוצתית זמנית ר' עע"מ 8908/11 **אספו נ' משרד הפנים** (17.7.2012)).

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

61. כמפורט לעיל, המצב הנוכחי באתיופיה מלמד שלא זו בלבד שהמצב שגרם לעקירה ולהחלת מדיניות ההגנה הזמנית לא הסתיים, באיזורים נרחבים במדינה הוא אף החמיר, וכן שהרחקת אזרחי אתיופיה למדינתם תעמיד את חייהם ואת חירותם בסכנה. במצב זה, **הסרת ההגנה הקבוצתית הזמנית מנוגדת לעיקרון אי-ההחזרה**.

62. בנוסף, הסרת ההגנה הקבוצתית הזמנית אינה עומדת בקריטריונים הקבועים בקווים המנחים של הנציבות למהלך זה, שכן קיימות אינדיקציות ברורות דווקא לכך שהמשבר הביטחוני, הפוליטי וההומניטרי באתיופיה רחוק מלהסתיים, ושחזרה בטוחה למדינה בשלב זה אינה אפשרית.

63. זו גם עמדתה של נציבות האו"ם לפליטים, בעלת המומחיות להעריך את המצב העדכני במדינות המוצא של מבקשי מקלט. כאמור, עמדת הנציבות היא שאדם שברח מכל אחד מהסכסוכים באתיופיה עשוי לעמוד בקריטריונים לקבלת מעמד פליט, וכי לאור חוסר היציבות הצפוי להימשך ומצב החירום ההומניטרי באתיופיה, וכי אין לבצע החזרות כפויות לאתיופיה של אנשים שמוצאם בכל אחד מהאזורים שהושפעו מפעולה צבאית ו/או עקירה בעקבותיה, או נותרו לא יציבים כתוצאה מאלו, עד להתייצבות המצב.

הפרת החובה לשמור על עיקרון טובת הילד

64. חלק מבין אזרחי אתיופיה שהחלטת השר נוגעת להם הם משפחות מטופלות בילדים. על הליכי הרחקה של קטינים או בני משפחותיהם חלים עקרונות מיוחדים והם דורשים התייחסות לשיקולים נוספים. בראש ובראשונה, על הליכים אלה חולש עיקרון טובת הילד, שהוא ערך יסוד במשפט הישראלי בכל הליך הנוגע בליבתו לעניינם של קטינים, גם כאשר מדובר בהפעלת סמכות מינהלית (עע"מ 5718/09 **מדינת ישראל נ' סרור**, סד(3) 319 (2011)). כפי שנקבע בפסיקה, "האמת היא שאין לך ענין שיפוטי הנוגע לקטינים, אשר בו טובתם של הקטינים אינה השיקול "הראשוני והעיקרי"" (ע"א 549/75 **פלונים נ' היועץ המשפטי לממשלה**, ל(1) 459 (1975)). עיקרון טובת הילד מעוגן בסעיף 3(1) לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד,[87] הקובע ש"**בכל הפעולות הנוגעות לילדים**, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחיקתיים, **תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה**". הפסיקה הכירה בטובת הילד כשיקול הכרחי בהכרעה על מעמדם האזרחי של

[87] אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038 (31), 221 (נחתמה ב-1990, אושררה ב-1991) (להלן: "אמנת זכויות הילד" או: "האמנה"). המדינה מחוייבת למלא אחר הוראותיה, והיא הוכרה ככלי פרשני שיש ליישם בכל החלטה הנוגעת לילדים בישראל. סעיף 2(1) לאמנה קובע שהמדינות החברות בה יבטיחו ויכבדו את הזכויות המפורטות באמנה לכל ילד שבתחום שיפוטן, ללא אפליה משום סוג שהוא, ובכלל זאת ללא קשר למוצא הילד או מעמדו.

תושבים זרים וילדיהם (דנג"ץ 8916/02 **דימיטרוב נ' משרד הפנים** (06.07.2003), פס' 8) לכן, בעת החלטה בדבר הרחקה של קטין או של הורהו, על שר הפנים לשקול את טובת הילד ואת השפעת ההחלטה על מצבו כשיקול עיקרי.

65. מהחלטת שר הפנים, הנעדרת כל התייחסות לקטינים, עולה שהוא הפר חובה זו. כאמור, הרחקת ילד לאתיופיה, במיוחד אם מוצאו באחד מאיזורי הקונפליקט שתוארו לעיל, תחשוף אותו להפרות חמורות של זכויות אדם, לרעב, למחלות ולסיכון ממשי לביטחונו לחייו, ועומדת בניגוד מובהק לטובתו.

<u>פגמים מהותיים ופרוצדורליים בהחלטת שר הפנים</u>

חוסר סבירות החלטת השר

66. החלטת שר הפנים להפסיק את מדיניות ההגנה הזמנית תוך מתן התראה של חודש בלבד למבקשי המקלט האתיופים להתמודד עם השלכותיה הרות הגורל, וכל זאת ללא מתן זכות טיעון, ללא פרסום התשתית העובדתית על בסיסה התקבלה ההחלטה, ותוך התעלמות ממידע כבד משקל הסותר את הקביעה כי לא נשקפת סכנה לשבים לאתיופיה – לוקה בחוסר סבירות קיצוני. חוסר סבירות זה מתעצם ראשית לנוכח הפגיעה החמורה והבלתי מידתית בעליל בזכויות היסוד של אזרחי אתיופיה שתיגרם אם יגורשו למדינת מוצאם; ושנית לנוכח מדיניות הרשות, שמנוגדת אף היא לדיני הפליטים ולכללי המשפט המינהלי, שלא לאפשר לאזרחי אתיופיה שבקשתם למקלט נדחתה בעבר לבקש לבחון את בקשתם מחדש, למרות שינוי הנסיבות המשמעותי במדינה.

67. ההחלטה על הפסקת ההגנה הזמנית, החלטה אשר עשויה לפגוע אנושות בזכותם של אזרחי אתיופיה לחיים, לחירות ולזכויות יסוד אחרות, צריכה הייתה להתקבל באופן זהיר, ועל בסיס תשתית עובדתית מלאה ומהימנה. כזכור, כגודל הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות הנובעת מהחלטה מינהלית, כך נדרשת אמת מידה מחמירה יותר בבחינת סבירותה של ההחלטה:

> "מידת הסבירות מחייבת כי המשקל של הנתונים שלפני הרשות יהיה כבד יותר ככל שההחלטה המנהלית מורכבת יותר או פגיעתה קשה יותר. פגיעה קשה במיוחד בזכות יסוד צריכה להתבסס על נתונים מהימנים ומשכנעים במיוחד" (בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, מח(5) 412 (1994)) (להלן: "עניין **יורונט**").

68. הסקירה המקיפה שהובאה לעיל באשר למצב באתיופיה מעלה תהייה משמעותית כיצד הגיעה הרשות למסקנה כי לא נשקפת סכנה למוחזרים לאתיופיה. נראה כי ההחלטה התבססה על תשתית עובדתית רעועה, ולא נתנה את המשקל הראוי לזכויותיהם הבסיסיות של אזרחי אתיופיה.

69. החשש שהשר לא נתן כל משקל (או משקל מספיק) לשלומם ולביטחונם של האנשים שאותם הוא עתיד לגרש אינו פגם של מה בכך. אי מתן משקל כלשהוא לשיקול של שלומם וביטחונם של המוחזרים מוציא את ההחלטה ממתחם הסבירות באופן קיצוני:

> "השיקולים העניינים בהקשר זה, כמו בהחלטות מינהליות אחרות, מורכבים משני

> סוגים [...] עם הסוג השני נמנים שיקולים הנובעים מן התכלית של שיטת המשפט. תכלית זאת היא לשרת את ערכי היסוד [...] הם כוללים את זכויות היסוד של האדם, כגון חופש הביטוי. משמע, רשות, המוסמכת על-פי דין לתת רישיון, חייבת לשקול, בצד שיקולים עניינים אחרים, **גם את הצורך למנוע פגיעה בזכויות היסוד או לצמצם אותה. לא זו בלבד. עליה לתת לשיקול זה את המשקל הראוי לו, והוא משקל נכבד, ולאזן כראוי בין שיקול זה לבין יתר השיקולים העניינים בכל מקרה ומקרה. ואם לא תעשה כן במקרה מסוים, יהיה בכך כדי לפגום את ההחלטה באותו מקרה**" (עניין **יורונט**).

70. מהאמור עולה החשש המבוסס כי השר קיבל את החלטתו על בסיס תשתית עובדתית רעועה וחסרה, תוך התעלמות ממידע חשוב, אמין ונגיש אודות האירועים המתרחשים באתיופיה; וכי הוא לא נתן משקל מספק להגנה על אזרחי אתיופיה ולמחויבויות הבינלאומיות בעניין זה.

<u>חסימת האפשרות להגיש בקשה לפתיחת תיק המקלט</u>

71. חוסר הסבירות שבהחלטת השר מתעצם שבעתיים לנוכח מדיניות רשות האוכלוסין שלא לאפשר למבקשי המקלט האתיופים שבקשתם למקלט נדחתה בעבר, לפתוח מחדש את תיק המקלט שלהם, למרות שינוי הנסיבות המשמעותי שחל במדינתם מאז נדחתה בקשתם. מדיניות זו של הרשות מהווה הפרה של דיני הפליטים, של כללי המשפט המנהלי ואף של עמדת משרד הפנים בעצמו, כפי שהוצגה בהליכים משפטיים אחרים.

72. כפי שעולה מסקירת המצב באתיופיה שלעיל, בין אזרחי אתיופיה השוהים בישראל עשויים להיות כאלה שיחשפו לרדיפה כמשמעותה באמנת הפליטים, אם יוחזרו למדינתם. כידוע, דיני הפליטים קובעים שאדם יכול להיות מוכר כפליט גם בנסיבות שבהן החשש מפני רדיפה נוצר בשל נסיבות שהתרחשו לאחר שעזב את מדינתו (מה שמכונה עילת פליטות במקום או *Sur Place*).[88] החשש המבוסס של אדם מפני רדיפה יכול להיווצר גם במקרה שבו בקשת מקלט קודמת שהגיש נדחתה. כך למשל אם לאחר דחיית בקשת המקלט המקורית חל שינוי נסיבות משמעותי במדינת המוצא, כפי שקרה בשנים האחרונות באתיופיה. חסימת האפשרות להגיש בקשת מקלט חדשה בפני מבקשי המקלט האתיופים שבקשה קודמת שהגישו נדחתה בעבר, מפרה את הוראות אמנת הפליטים ואת עיקרון אי ההחזרה.

73. מדיניות זו גם עומדת בניגוד לכללי המשפט המינהלי, לפיהם:

> "הרשות המינהלית רשאית לשנות מהחלטתה בעניינו של הפרט בהתקיים שינוי נסיבות, וזאת גם כשמדובר בהחלטה בעלת אופי שיפוטי בה ככלל ניתן משקל רב יותר לעיקרון הסופיות, כאשר נדרש ששינוי הנסיבות יהא רלבנטי ומשמעותי להחלטה [...] סמכות זו קיימת לרשות המינהלית גם כאשר שינוי ההחלטה מתבקש על ידי הפרט" (עע"מ 4922/12 **פלונים (חוף השנהב) נ' משרד הפנים** (07.07.2013), להלן: "עניין **פלונים**", פס' 25).

[88] UNHCR **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**, February 2019, para. 94-96.

מדיניות זו אף עומדת בניגוד לעמדת המדינה בכל הנוגע לבחינה מחודשת של בקשת מקלט בשל שינוי נסיבות, כפי שהוצגה בעניין **פלונים** (שם בפס' 23).

74. באשר למבקשי מקלט אתיופים שלא הגישו עד כה בקשת מקלט, הודעת הרשות לוקה בחסר חמור. בין אזרחי אתיופיה השוהים בישראל עשויים להיות כאלה שמעולם לא הגישו בקשה פורמלית למקלט – בין אם משום שלא ידעו על זכותם לכך, בין אם משום שסברו שאין בכך צורך לאור הצהרת הרשות שהיא אינה בוחנת בעת הזו בקשות מקלט של אתיופים ואינה מבצעת הרחקות לאתיופיה ובין אם משום שלא הצליחו להגיש בקשה בשל החסמים להגשת בקשת מקלט בישראל (הדורשת ידיעת קרוא וכתוב באנגלית, אוריינות דיגיטלית וגישה לאינטרנט). מובן שאנשים אלה זכאים להגיש בקשת מקלט אך הודעת הרשות כלל לא מיידעת אותם על כך.

75. לכך יש להוסיף את חוסר הבהירות בכל הנוגע למבקשי מקלט טיגרים שפנו אל הרשות מאז נובמבר 2021 בבקשה לפתיחת בקשתם למקלט. על פי הודעת הרשות מיום 2.11.21 והצהרת הרשות בעניין **ווקגרה**, מאז אותו מועד היא איפשרה למבקשי מקלט טיגרים לפתוח מחדש את תיק המקלט שלהם, והיא מעניקה להם רישיון לפי סעיף 2(א)(5) לחוק "עד לסיום הטיפול בעניינם". אך על פי ההודעה על הפסקת ההגנה הזמנית, היא חלה גם לגבי אזרחי אתיופיה מחבל טיגראי, ועמדת משרד הפנים היא שלא נשקפת להם כל סכנה במדינתם. מכך משתמע, או לכל הפחות מתעורר חשש, שבכוונת שר הפנים לגרש מבקשי מקלט טיגרים לאתיופיה, למרות שקיימת בעניינם בקשת מקלט פתוחה.

חוסר שקיפות ופגיעה בזכות העיון והטיעון

76. כאמור, בהודעה שפירסמה הרשות צוין כי החלטת שר הפנים התבססה על המלצת מנכ"ל הרשות, ושזו התבססה על חוות דעת גורמי המקצוע ברשות ובמשרד החוץ. המלצת מנכ"ל הרשות, כמו גם עמדת גורמי המקצוע ברשות ובמשרד החוץ שעליה התבססה, לא פורסמו. לכן, כבר ביום פרסום ההודעה (10.1.24) ולמחרת פנינו אל משרד החוץ ואל הרשות בבקשות לפי חוק חופש המידע לקבלת המסמכים הרלוונטיים, ואנו ממתינות למענה.

77. המידע המצוי באותן חוות דעת שימש לקבלת החלטה גורפת ורוחבית בנוגע לקבוצת אוכלוסייה שלמה, והשפיע באופן ישיר, וללא בחינה פרטנית, על זכויותיהם של אלפי מבקשי מקלט.

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

> "[...] הכלל העולה מן הפסיקה הוא, כי **מסמכים שנתקבלו על-ידי רשות ציבורית תוך כדי שימוש בסמכות שהוענקה לה על-פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים לפני הצד הנוגע בדבר** [...] בוודאי כך כאשר הנוגע בדבר מבקש לערער על החלטת המינהל

> בעניינו [...]. במצב כזה זכותו של הפרט לדעת את הבסיס לאותה החלטה. [...] **זכות העיון היא גם אמצעי ביקורת על הרשות, שנדרשת לבסס את החלטותיה כראוי בחומר ראיות סביר ומשכנע. לו הותר לרשות לקבל החלטות הפוגעות באינטרסים של פרטים בלי לחשוף את הבסיס להן, היה גובר החשש מפני שרירות. בכך מצטרפת זכות העיון לחובת ההנמקה כהיבט נוסף של עקרון שקיפות המינהל**" (רע"א 291/99 **ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף**, נח(4) 221 (2004), פס' 15. ההדגשה הוספה).

79. פרסום המסמכים שעל בסיסם התקבלה החלטת השר הכרחי כדי לאפשר לאזרחי אתיופיה הנפגעים מההחלטה את זכות הטיעון. יוזכר שההגנה על זכויות דיוניות בסיסיות של צדק טבעי, ביניהן זכות הטיעון, אינה מוגבלת לאזרחים או לתושבים ישראלים, אלא היא נתונה גם לזרים בהליכים שעורכת הרשות בעניינם (עע"מ 8675/11 **טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט** (14.5.2012).

80. הזכות והצורך לקבלת המידע אינם של אזרחי אתיופיה השוהים בישראל בלבד. גם לציבור הישראלי, ובכללו הארגונים החתומים על פניה זו וארגונים נוספים, וכן לגופי מחקר יש עניין בחשיפתו. כן יש עניין כזה גם לבית המשפט, שידרש לערוך הליך בחינה וביקורת על ההחלטה, ככל שבקשותינו במכתב זה לא יתקבלו.

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

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

82. דוגמה מובהקת לצורך שבביקורת על חוות דעת גורמי המקצוע מעין אלו, המדגישה את ההכרח בפרסום המידע, באה לידי ביטוי בהחלטת שרת הפנים הקודמת להסיר את ההגנה הקבוצתית הזמנית מעל אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, אשר נדונה בעת"מ 7436-05-22 **המוקד לפליטים ולמהגרים ואח' נ' משרד הפנים ואח'** (פס"ד מיום 8.9.2022). החלטת השרה דאז התבססה על סקירה שערכה יחידת הטיפול במבקשי מקלט ברשות (להלן: "יחידת ה-RSD"). רק במסגרת כתב התשובה לעתירה שהוגשה נגד ההחלטה, נמסרה חוות הדעת לארגונים העותרים. אז התברר שסקירת יחידת ה-RSD כלל לא תמכה במסקנה שאליה הגיעה השרה, ואכן בהמשך הודיעה השרה, במסגרת העתירה ולאחר קבלת עמדת משרד החוץ, על צמצום החלטתה כך שההגנה הקבוצתית לא תוסר מעל קטינים ובני משפחתם הגרעינית. גם בית המשפט, במסגרת פסק דינו, קבע שסקירת יחידת ה-RSD "על פניה לא הייתה שלמה", וקיבל את טענת העותרים ביחס לפגמים שנפלו בהליך המינהלי שקדם לקבלת ההחלטה.

83. על שר הפנים היה להעמיד את המידע העומד בבסיס החלטתו עוד טרם גיבושה הסופי, וודאי בשלב זה שלאחר הודעה על ההחלטה.

84. לנוכח הפער המשמעותי בין המידע האובייקטיבי שקיים ביחס למצב באתיופיה לבין החלטת שר הפנים, ולאור האמור לעיל, **<u>נבקש לקבל את מלוא המידע שעמד בפני השר עת קיבל את ההחלטה להפסיק את מדיניות ההגנה הזמנית ביחס לאזרחי אתיופיה. עד להעברת מלוא המידע כאמור, יש להקפיא את כניסתה לתוקף של ההחלטה, לכל הפחות עד למועד בו ניתן יהיה לממש את זכות הטיעון נגדה באופן אפקטיבי.</u>**

הפרת חובת הפרסום וחובת היידוע

85. ככל הידוע לנו, ההודעה על הפסקת ההגנה הזמנית פורסמה אך ורק באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין, בעברית ובאנגלית, ללא תרגום לטיגריניה או אמהרית. בנסיבות אלה כלל לא ברור כיצד ציפה משרד הפנים כי החלטה כה משמעותית והרת גורל לחייהם של מבקשי המקלט האתיופים תובא לידיעתם.

86. כרשות מינהלית, משרד הפנים חב בחובת ההגינות, חובה המתגברת כאשר מדובר באוכלוסיה מוחלשת, שאינה מצויה בדין המקומי ואינה דוברת את השפה העברית על בוריה, ובמיוחד כאשר על הפרק עומדת זכויות בסיסיות לחיים, לחירות ולביטחון. באופן שבו פורסמה ההודעה הפר משרד הפנים את חובת הפרסום הסביר ואת חובת היידוע, וכן את חובתו לפעול בהגינות.

87. לאור ההשלכות הצפויות לגבי חייהם וזכויותיהם של האנשים בהם מדובר, היה על הרשות לפרסם בהבלטה את ההודעה, ובצדה את זכותו של כל אדם שהיא חלה לגביו לבקש מקלט. כפי שנקבע בפסיקה,

> "הנדרש לצורך עמידה בחובת הפרסום הוא כי הפרסום יהא סביר. בחינת הסבירות תיקבע לאור יעילותו של הפרסום. על הרשות המינהלית לפרסם את ההנחיות הפנימיות באופן אפקטיבי, 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 אמצעים אפקטיביים יותר על-מנת להביא את ההנחיה לידיעת הפרט**" (בג"ץ 1477/96 **נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר**, נג(5) 193 (1998), פס' 10. ההדגשה הוספה).

בטרם סיכום – על מחיריהן האנושיים של החלטות חפוזות

88. לאחר שהכל נאמר, אין אלא להזכיר את תוצאותיהן העגומות של ביטולי מדיניות ההגנה הזמנית אותן ביצעה בעבר הרשות למרות קיומם של אותות אזהרה שהעידו שההחזרה עלולה להסתיים באסון, ובראשן – הסרת ההגנה הקבוצתית מאזרחי דרום סודן. ההחלטה על הסרת ההגנה הקבוצתית מאזרחי דרום סודן התקבלה בחופזה עם הקמתה של דרום סודן, למרות המצב המסוכן ששרר בעת ההיא בדרום סודן, עליו התריעו ארגוני זכויות אדם. החלטת הגירוש אושרה ע"י בית המשפט,[89] תוך אימוץ כלל טכני לפיו עדיפה חוות דעתה של הרשות על חוות

[89] עת"מ 53765-03-12 **א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים** (07.06.2012).

הדעת שהמציאו העותרים. כן קבע בית המשפט שהאפשרות להגיש בקשות מקלט 'מרפאת' את הקושי שבביטול ההגנה הזמנית. הנחות אופטימיות אלה התבררו, למרבה הצער, כטעות. מי שצדקו בסופו של יום בהערכת הסכנות היו המומחים מטעם העותרים בעוד שחוות הדעת של משרד החוץ הופרכה לחלוטין. הליכי המקלט הפרטניים גם הם לא סיפקו פתרון, שכן מאות מבקשי מקלט שקיבלו הגנה בישראל משנת 2005 הוחזרו לארצם.

89. ביוני 2012 יצא לפועל הגירוש לדרום סודן, והתוצאות הקשות לא איחרו לבוא: בשנת 2013 פרצה שוב מלחמת אזרחים קשה במדינה, אשר גרמה מאז להימלטותם של עשרות אלפי פליטים ממנה ולמשבר פליטים חמור ביותר.[90] מבין המגורשים מישראל רבים מצאו את מותם, אם בשל חוסר הבטחון הכללי במדינתם או ממלריה, טיפוס והעדר תנאי מחייה בסיסיים. אחרים הפכו לפליטים פעם נוספת ונאצלו לברוח למדינות שכנות. פצע פעור זה מלווה עד היום את כל מי שזכה להכיר את אזרחי דרום סודן ששהו בישראל עד לגירושם.

סיכום

90. החלטת שר הפנים להסיר את ההגנה מפני הרחקה מעל אזרחי אתיופיה, אשר משמעותה האופרטיבית תהיה גירושם למדינת מוצאם, מנוגדת לחובותיה של מדינת ישראל מכוח הדין הבינלאומי ולעיקרון אי ההחזרה בפרט, וכאשר מעורבים בהחלטה קטינים, מנוגדת גם לעיקרון טובת הילד. הסרת ההגנה מעל אזרחי אתיופיה היא בלתי סבירה בעליל, במיוחד בהינתן עמדת הרשות שלא לאפשר למבקשי מקלט אתיופים שהגישו בעבר בקשת מקלט ונדחו, להגיש בקשה חדשה לאור שינוי הנסיבות הקיצוני במדינתם.

91. **משכך, אנו דורשות כי תבוטל החלטת השר להסיר את ההגנה מפני הרחקה מעל אזרחי אתיופיה, וכן כי תיפתח בפני כל אזרח אתיופיה שבישראל האפשרות להגיש בקשת מקלט, גם אם בקשה שהגיש בעבר נדחתה, וזאת לאור שינוי הנסיבות הקיצוני שחל באתיופיה.**

92. **מכל מקום, יש לעכב את הוצאתה לפועל של ההחלטה על הסרת ההגנה עד שיעמדו לעיון הציבור (ולביקורת שיפוטית ככל שיידרש) כלל המסמכים המקצועיים וההנמקות שהיוו בסיס להחלטת השר.**

93. **לאור ההשלכות החמורות של ההחלטה, ככל שבקשותינו לא יתקבלו עד ליום 28.1.2024, לא יהיה מנוס מהגשת עתירה דחופה נגד ההחלטה.**

בברכה,

עו"ד נטע מישלי

המוקד לפליטים ולמהגרים

[90] ר' דו"ח משותף של המוקד לפליטים ולמהגרים ו- ARDC **"אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים"** (דצמבר 2012) וכן כתבה בנושא מיום 2.3.2017 (זמינה בקישור https://www.haaretz.co.il/news/world/africa/1.3900857

<u>מכותבים</u>:

עו"ד יעקב בליטשטיין, מנכ"ל משרד החוץ

מר אייל סיסו, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

עו"ד הילה טנא-גלעד, ראשת אשכול זכויות אדם, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

מר מתיאס לה רוטה, נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	חוות דעת מרטין פלאוט	31
2	עמדת נציבות האו"ם לפליטים מרץ 2022	38
3	פניה בענין מדיניות אי הרחקה ליוצאי טיגראי 23.8.21	49
4	תזכורת לפניה בענין מדיניות אי הרחקה ליוצאי טיגראי 24.10.21	58
5	תשובתו של מר אדלשטיין מיום 2.11.21	62
6	תשובת עו"ד שטרנברג 15.11.21	64
7	פניית המשך בענין מדיניות אי הרחקה ליוצאי טיגראי 21.11.21	66
8	תשובת גב' אורית שרמי מיום 6.12.21	69
9	בקשה לפי חוק חופש המידע למשרד החוץ 10.01.24	72
10	בקשה לפי חוק חופש המידע לרשות האוכלוסין 11.01.24	74
11	חוות דעת פרופ' גליה צבר	76

נספח 1

חוות דעת מרטין פלאוט

עמ' 31

Expert Report: Deportation to Ethiopia and the Tigray region in particular (January 2024)

I am giving this report in my capacity as an expert. I depose to matters within my expertise. I have been requested to prepare this report by the Hotline for Refugees and Migrants, an Israeli human rights organization that strives to protect Ethiopian migrants from deportation which might endanger their lives. However, I understand that my primary duty is to the court and not to those who have instructed me. I have no personal interest or connection with Ethiopian nationals in Israel or with any employee of the Hotline for Refugees and Migrants. I further understand that, following the Ikarian Reefer Guidelines, that it is my primary duty to give a fair and balanced opinion on the basis of my expert knowledge.

My expertise

I was born in South Africa in May 1950, and am currently Senior Research Fellow, Institute of Commonwealth Studies at the University of London, as well as a Senior Research Fellow, King's College, London. I received my first degree in Social Science from the University of Cape Town (1975) and an Honours degree from the University of the Witwatersrand (1977) before going on to do an MA at the University of Warwick (1978). I worked for a year as an Industrial Relations officer with Mobil Oil before joining the British Labour Party as Secretary on Africa and the Middle East in 1979, advising both the Party and its Members of Parliament. In 1984 I joined the BBC, working primarily on Africa and I visited the Horn of Africa repeatedly. I became Africa editor, BBC World Service News in 2003 and reported from across the continent before retiring from the BBC in October 2013. I have advised the European Union, U.K Foreign, Commonwealth and the Development Office and the U.S. State Department.

My relevant publications include

Understanding Ethiopia's Tigray war, Hurst, London 2023, February 2023 (with Sarah Vaughan)
Understanding Eritrea: Inside Africa's most repressive state, Hurst, October 2016
Ethiopia and Eritrea: Allergic to persuasion. Royal Institute of International Affairs, 2007 (with Sally Healy)
Unfinished Business: Ethiopia and Eritrea at war, Red Sea Press, 2005, (editor, with Dominique Jacquine-Berdal)

My report

I understand that there is an urgent need to provide the information to the court, as the Minister of Interior ordered Ethiopian nationals to leave Israel by February 10th, and they are already prevented from renewing their stay permits. My report will, therefore, be less comprehensive than it would otherwise be.

In my opinion, the dangers being faced by any Tigrayan returnee would be real and immediate and women and children would be particularly vulnerable. As described below it is my opinion that deportation of Tigrayans to Ethiopia would violate their rights as refugees in accordance with the UNHCR 1951 Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, to which Israel is a signatory.[1]

[1]Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 1954, 1968, U.N.T.S. 189. https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees

Ethiopians from other regions might face starvation and extremely harsh conditions as a result of the long war and the drought.[2] In addition, growing tension and intensified armed conflict in the Amhara and Oromia regions can subject civilians in these areas to deadly violence.

This relatively recent development was noted in a media note published on January 17th, 2024, by the US Special Envoy to the Horn of Africa, Mike Hammer, who is currently on a diplomatic visit to Ethiopia. The special envoy intends to: "discuss with Ethiopian officials the urgent need to continue implementing the Cessation of Hostilities Agreement on northern Ethiopia, including making progress on disarmament, demobilization, and reintegration and moving forward with a victim-centered transitional justice process. Ambassador Hammer will urge dialogue to address the political and security crises in the Amhara and Oromia regions, calling on all parties to protect civilians, refrain from incendiary rhetoric, and respect human rights."

The context

This is provided in detail in my recent book co-authored with Dr Sarah Vaughan, referred to above, with all necessary references. In summary, a war erupted in the northern Ethiopian region of Tigray during the night of the 3rd to 4th November 2020. There are different interpretations of what took place, but the evidence points to a carefully planned offensive by the leaders of Ethiopia (Prime Minister Abiy Ahmed) and Eritrea (President Isaias Afwerki) against Tigray. The reasons for this are many and complex, but they originate in hostility towards the Tigrayans (and their elected political leadership) going back many years. What began as a clash of forces in the Tigrayan capital, Mekelle, initiated a war that lasted for the next two years. It enveloped the whole of the Tigray region and saw the invasion of Eritrean and Somali forces, as well as attacks by Ethiopian ethnic militia. The war was only finally concluded with agreements in Pretoria and Nairobi, November 2nd, 2021 (CoHA).[3]

For the civilian population of Tigray the resulting conflict was devastating. Professor Jan Nyssen of the University of Ghent provided this estimate of the civilian deaths: "Our calculations of the total number of civilian deaths in Tigray, updated up to 31 August 2022, lead to a minimum estimate of 385k and a maximum of 600k."[4] To these figures must be added the military casualties suffered by all combatants, **a death toll suggesting that the Tigray war was the most costly global conflict of its time.**

These casualties were associated with a severe purge of the Tigrayan population living outside of the region, including in Addis Ababa. As Human Rights Watch reported:[5]

---

[2] As reported lately by EEPA (January 12, 2024): "The administration calls on the Ethiopian federal government and the international community to intervene. Urgent food assistance is required for nearly 4 million people across drought-affected areas of Afar, Amhara, Tigray, Oromia, Southern, and Southwest regions, states the Ethiopian Disaster Risk Management Commission and the UN Resident and Humanitarian Coordinator. The Ethiopian Disaster Risk Management Commission announced a comprehensive action plan to assist 6.6 million people between January and March 2024 in the areas affected by droughts."

[3] Human Rights Watch, *Ethiopia: Atrocities Mar Ceasefire Anniversary* (Nov. 2, 2023) https://www.hrw.org/news/2023/11/02/ethiopia-atrocities-mar-ceasefire-anniversary

[4] Martin Plaut, *New estimate of the Tigray death toll* MARTIN PLAUT (19.10.2022) http://martinplaut.com/2022/10/19/new-estimate-of-the-tigray-death-toll/

[5] Human Rights Watch, *"We Will Erase You from This Land" Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing in Ethiopia's Western Tigray Zone* (Apr. 6, 2022) https://www.hrw.org/report/2022/04/06/we-will-erase-you-land/crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-ethiopias

Tigrayans have faced mass arrest and prolonged arbitrary detention in formal and informal detention sites where detainees were killed, tortured, and ill-treated. Regional authorities have also imposed discriminatory rules that deny Tigrayans basic services and access to humanitarian aid, and measures that seem designed to suppress their rights and presence from the area. Tigrayans endured ethnic-based slurs that targeted their Tigrayan identity and were banned from speaking their language, Tigrinya. People with disabilities and older people have been especially affected.

What began as a purge of the armed forces and the security services gradually extended to Tigrayans across government services and industries. The BBC reported what was termed 'ethnic profiling of Tigrayans.'[6] Staff working for Ethiopian airlines were also ethnically profiled and removed from their positions. A number of airline staff spoke up, saying that they had been targeted because they were Tigrayan; some found themselves stripped of their jobs and left isolated around the world. Others were refused permission to fly on the airline. The *New York Times* reported in December 2020:[7]

"Even the C.E.O of the national carrier, Ethiopian Airlines, who is an ethnic Tigrayan, was barred from leaving the country earlier this month, according to a pilot at the airline and a foreign diplomat who spoke on the condition of anonymity because of the sensitivity of the matter. The pilot said that the C.E.O., Tewolde GebreMariam, was prevented from boarding a flight to Paris on Nov. 8 because of his strong links to senior members of the T.P.L.F."

Ethiopian Airlines contested these reports, but the airline's chief executive, Tewolde GebreMariam, subsequently resigned, apparently on grounds of ill health.

Purges intensified after the fighting erupted. Ethiopian cabinet ministers were instructed to fire staff simply because of their ethnicity. In an interview with the *Washington Post*, former minister of women and children Filsan Abdi (herself an ethnic Somali) said that while still a member of the cabinet, she had been told by an official 'that all Tigrayans on her staff—and at other ministries, too—were to be placed on leave immediately. I said, "I won't do it unless the prime minister calls me himself, or you put it in writing," she said, adding that subordinates of hers enforced the order anyway.'[8]

By 2021 the situation had deteriorated further. Vigilantes were scouring the cities, searching for Tigrayans. Some were arrested; all were interrogated, abused and intimidated. It was a clear example of ethnic profiling 'Ethiopian security forces in recent weeks have carried out rampant arbitrary arrests and enforced disappearances of Tigrayans in Addis Ababa,' said Laetitia Bader, Horn of Africa director at Human Rights Watch.[9] Human Rights Watch further reported that in Western Tigray Zone, **an ethnic cleansing campaign, amounting to crimes**

---

[6] *Ethiopia's Tigray crisis: Fears of ethnic profiling stalk conflict,* BBC (Nov. 25, 2020) https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-55043373

[7] Simon Marks & Abdi Latif Dahir, *As War Goes On in Ethiopia, Ethnic Harassment Is on the Rise,* N.Y. TIMES (Dec. 12, 2020) https://www.nytimes.com/2020/12/12/world/africa/Ethiopia-Tigray-ethnic.html?searchResultPosition=1

[8] Max Bearak, *She was in Abiy Ahmed's cabinet as war broke out. Now she wants to set the record straight.,* THE WASHINGTON POST (Dec. 30, 2021) https://www.washingtonpost.com/world/2021/12/30/ethiopia-abiy-tigray-war/

[9] Human Rights Watch, *Ethiopia Forces Target Tigrayans: Daily Brief* (Aug. 18, 2021) https://www.hrw.org/the-day-in-human-rights/2021/08/18

against humanity, against the Tigrayan population by newly appointed officials and Amhara regional security forces and militias, continued.[10]

The current situation

If these reports had only related to the war that ended with CoHA in November 2022 they would have been concerning enough, but there is continuing evidence of repression against Tigrayans. In its latest report, issued at the start of 2024, Human Rights Watch noted:

"Since the November 2022 cessation of hostilities agreement, human rights abuses have continued in Tigray. Months after the truce, Eritrean forces in Tigray committed rape and sexual violence, including sexual slavery, against Tigrayan women and girls, extrajudicial executions, abductions, and pillaged civilian property in areas they occupied. In May, Eritrean forces blocked a humanitarian mission from entering two villages where reports of rape, looting, and destruction of property continued. That same month, Eritrean forces reportedly hindered the work of the African Union Monitoring, Verification, and Compliance Mechanism (AU-MVCM), established to oversee the implementation of the truce. In Western Tigray Zone, local authorities, Amhara regional forces, and militias known as "Fano" continued an ethnic cleansing campaign and forcibly expelled Tigrayans in November 2022 and January 2023. Reports of detentions and expulsions of Tigrayans from the zone continued through August.[11]

During November 2023, The Ethiopian Prime Minister, Abiy Ahmed has called for his nation to have access to the Red Sea – by force if necessary.[12] Quoting a famous 19th Century general, Ras Alula, Mr Abiy said that the Red Sea was Ethiopia's natural boundary. He reportedly told a meeting of businessmen that "we want to get a port by peaceful means. But if that fails we will use force". If war was to erupt between Ethiopia and Eritrea it would almost certainly involve fighting in Tigray, since this region runs along the border between the two nations.

These developments have caused tensions across the region, the outcome of which is hard to predict. The reports of troop movements along the border appeared in November 2023.[13] Since then, the Ethiopian government has reached an understanding with the authorities in Somaliland for a port to be developed on their territory. However, this has only inflamed and enlarged the crisis, with Somalia and Ethiopia remaining at loggerheads over the decision. How this will develop is impossible to predict at this juncture. However, I agree with the analyst who summed up the situation in these terms: "In the shifting geopolitics of the Horn

[10] Human Rights Watch, *"We Will Erase You from This Land" Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing in Ethiopia's Western Tigray Zone* (Apr. 6, 2022) https://www.hrw.org/report/2022/04/06/we-will-erase-you-land/crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-ethiopias

[11] Human Rights Watch, World Report 2024, Events of 2023 https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/01/World%20Report%202024%20LOWRES%20WEBSPREADS_0.pdf, page 216

[12] Alex de Waal, *Ethiopia PM Abiy Ahmed eyes Red Sea Port, inflaming tensions,* (Nov. 8 2023) https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-67332811

[13] Abdi Biyenssa, *In-depth: Between Amity and Enmity: teetering Ethio-Eritrea relations mount tension in the horn,* ADDIS STANDARD (Nov. 24, 2023) [https://addisstandard.com/between-amity-and-enmity-teetering-ethiopia-eritrea-relations-mount-tension-in-the-horn/]

of Africa, tensions have escalated and signs of potential conflict have emerged since Ethiopian Prime Minister Abiy Ahmed declared interests in the Red Sea in October 2023."[14]

From the previous conflict in the region (and the most recent war between Tigray and the governments of Ethiopia, Eritrea and Somalia in particular), it is my opinion that if the current tensions were to result in another conflict, civilians would be at severe risk of being caught up in the fighting.

In addition, several different regions experienced escalation in armed conflicts post CoHA. First, as a response to the growing tension in Amhara, during August 2023, the Ethiopian government announced a state of emergency. As noted in the 2023 Human Rights Watch report[15]:

"Fighting between the Ethiopian military and Fano militias also intensified in August in the Amhara region, accompanied by reports of hundreds of civilian casualties, mass arrests of Amharas, and damage to civilian infrastructure. The authorities have resorted to past repressive tactics to limit access to real-time information and independent scrutiny, including blocking access to internet services in the region in August. Phone connectivity remains intermittent in areas experiencing heavy fighting. On August 4, the Ethiopian government declared a sweeping six-month state of emergency in Amhara and placed the region under a military command post. The emergency declaration grants the government far-reaching authority to arrest suspects without a court order, impose curfews, ban public gatherings, and carry out searches without a warrant."

In addition, in some parts of the neighboring region, Oromia, ongoing armed conflict between the Ethiopian Defense Forces and the Oromo Liberation Army, which is not a side to the CoHA agreement, poses a concrete threat to the lives of the civil population.[16]

"The government relaunched its counterinsurgency campaign against the Oromo Liberation Army (OLA) in May after the collapse of peace talks in April [2023]. Reports of attacks against the population in Oromia, including Oromo and Amhara communities, continued through August. In June, International Committee of the Red Cross (ICRC) said the fighting damaged critical infrastructure including health centers and water systems."

Finally, there are the current circumstances that Tigray finds itself in; with its services ravaged, many schools and hospitals destroyed by war and famine stalking the land. This is the assessment provided by the Famine Early Warning System.[17]

"In Tigray, deterioration to Emergency (IPC Phase 4) outcomes is expected by early 2024. In the near-term, the ongoing *meher* harvest is expected to last households several months, easing food consumption deficits among a large proportion of the population. Households

---

[14] [14] Abdi Biyenssa, *In-depth: Navigating new waters: How Ethiopia's recent sea access deal with Somaliland redefines geopolitics in the Horn and beyond,* ADDIS STANDARD (Jan 17, 2024) https://addisstandard.com/in-depth-navigating-new-waters-implications-of-ethiopias-recent-sea-access-pact-with-somaliland-in-the-horn-and-beyond/

[15] World Report 2024: Ethiopia | Human Rights Watch (hrw.org)

[16] World Report 2024: Ethiopia | Human Rights Watch (hrw.org)

[17] Famine Early Warning Systems Network, *Food assistance needs remain high amid slow recovery of livelihoods in 2024*https://fews.net/east-africa/ethiopia/food-security-outlook/october-2023

who were unable to cultivate are likely to receive in-kind payments for renting out their lands for others to cultivate. There will be a fraction of the population that will experience Emergency (IPC Phase 4) and Catastrophe (IPC Phase 5), predominately the displaced. By early 2024, however, household harvest stocks will become depleted, and households are expected to have very limited income to purchase food from local markets. Income-earning prospects are restricted by low livestock holdings, a weak labor market, and a low likelihood that the standard Productive Safety Net Programme will resume in Tigray in 2024." Based on the above-mentioned recent EEPA report: "91% of Tigray inhabitants are at risk of starvation, according to a statement from the President of the Tigray Interim Administration, Getachew Reda. The situation is deteriorating due to the aftermath of the Tigray war, drought, and locust infestations."

In other parts of Ethiopia, also affected by armed conflicts and drought, acute food shortages are also expected, especially for the massive Internally Displaced population[18]:

"Ethiopia remains one of FEWS NET's countries of highest concern as recovery from prior severe shocks is slow, El Niño-induced weather shocks and sub-national conflict are impacting agricultural production, and poor economic conditions persist. Areas of Tigray, Amhara, Afar, Somali, and Oromia regions have seen the highest levels of acute food insecurity over the past three years, and while the severity of household food consumption deficits is declining in some areas, Emergency (IPC Phase 4) outcomes are still expected in parts of these regions in late 2023 to mid-2024. The loss of productive assets continues to limit the population's ability to access food and income and undermines coping capacity, which in turn slows the rebuilding of livelihoods. At the same time, household access to food assistance remained low in 2023 due to widespread diversion followed by the pause on USG-funded food assistance deliveries. As of June, over 3.3 million people remain displaced by drought or conflict in the country excluding Tigray, in addition to destitute and poor households, who heavily rely on community support, in-kind aid, charity, and begging.."

Conclusion

It is my opinion that given the circumstances outlined in brief above, any forced refoulment of a Tigrayan to Ethiopia would place them in severe danger. Ethiopians from other areas will also find it harder than previously to make a living and can be at risk of being harmed by ongoing armed conflicts and lack of access to food. Women, children, and other vulnerable populations, like people who require medical assistance, might be at special risk if they return without proper preparation and support from their extended families, who would be required to absorb them.

Martin Plaut
E-mail: martin.plaut10@gmail.com
Tel: +44-7808-527208

Martin Plaut
Signature

18 January 2024
Date

[18]Famine Early Warning Systems Network, *Food assistance needs remain high amid slow recovery of livelihoods in 2024* https://fews.net/east-africa/ethiopia/food-security-outlook/october-2023

נספח 2

עמדת נציבות האו"ם לפליטים מרץ 2022

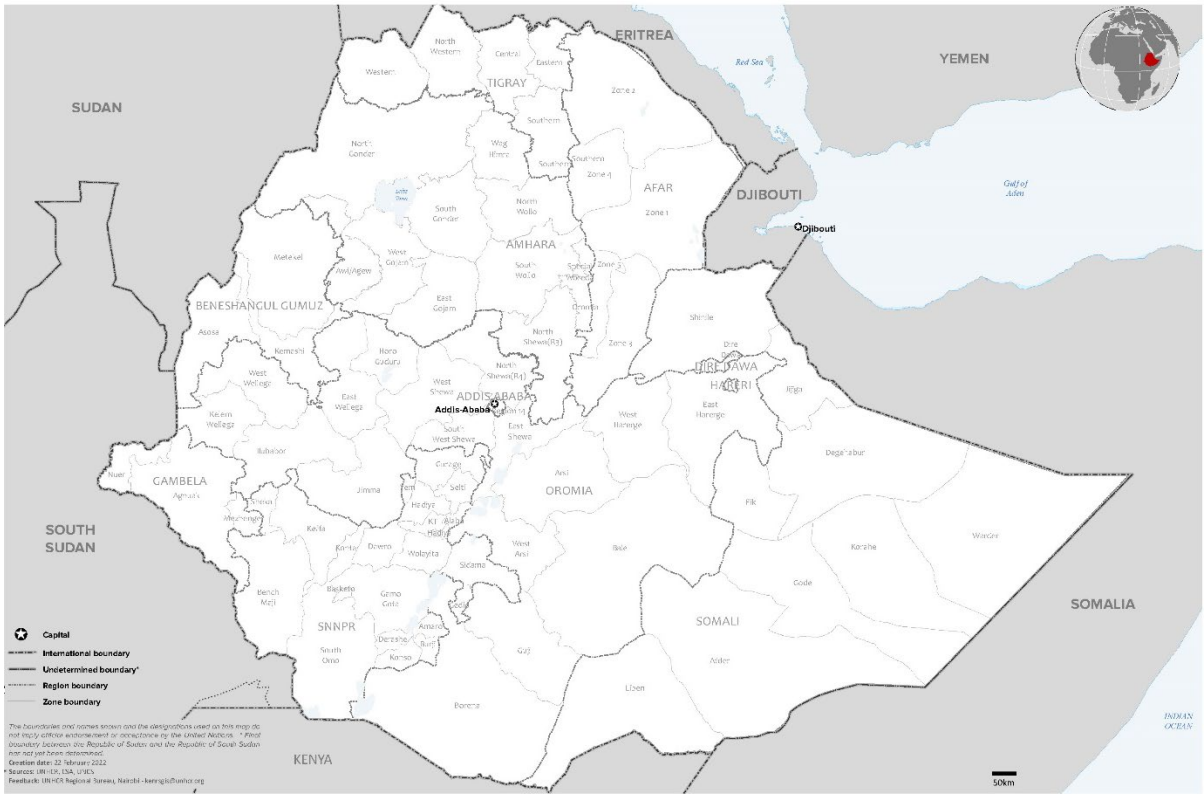
עמ' 38

UNHCR POSITION ON RETURNS TO ETHIOPIA

March 2022

Map of Ethiopia 2
Introduction 2
Security and Human Rights Situation 3
Tigray and the Neighbouring Regions of Afar and Amhara 3
Oromia Region 5
Benishangul Gumuz Region 6
Southern Nations, Nationalities and Peoples Region (SNNPR) 7
Humanitarian Situation 7
Refugees and Internal Displacement 8
International Protection Needs and Non-Return Advisory 9

Map of Ethiopia



Introduction

1. Several regions of Ethiopia are affected by conflict and violent unrest as a result of political and ethnic tensions, conflict over land and access to resources, and intercommunal disputes.[1] In addition, the country is impacted by a range of natural disasters, including droughts, flooding, and locust infestations.[2]

2. Between 1 January 2021 and 1 February 2022, the Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) documented 1,099 battles, 352 incidents of violence against civilians, and 8,894 reported fatalities in Ethiopia. While the majority of these were in the Tigray, Amhara and Afar regions, the security situation outside of these regions remained highly volatile, with 237 battles, 214 incidents of violence against civilians, and 3,114 reported fatalities recorded in other parts of the country during the

[1] ACAPS, *Ethiopia: Understanding Humanitarian Concerns Across the Country*, 24 January 2022, www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20220124_acaps_thematic_report_ethiopia_understanding_humanitarian_concerns_across_the_country.pdf (see maps on pp. 1, 3); Human Rights Watch (HRW), *World Report 2022: Ethiopia – Events of 2021*, 13 January 2022, www.ecoi.net/en/document/2066492.html; ACCORD, *Ethiopia, Third Quarter 2021: Update on Incidents According to the Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)*, 16 December 2021, www.ecoi.net/en/file/local/2065659/2021q3Ethiopia_en.pdf; IDMC, *Ethiopia*, undated, www.internal-displacement.org/countries/ethiopia; The New Humanitarian, *Ethiopia's Other Conflicts*, 23 November 2020, www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/11/23/ethiopia-tigray-fuel-conflict-hotspots-ethnic-politics.

[2] ACAPS, *Ethiopia: Understanding Humanitarian Concerns Across the Country*, 24 January 2022, www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20220124_acaps_thematic_report_ethiopia_understanding_humanitarian_concerns_across_the_country.pdf; ACAPS, *Ethiopia: Complex Crisis - Overview*, 28 December 2021, www.acaps.org/country/ethiopia/crisis/complex-crisis.

same period. While recorded incidents in the northern regions appeared to be on the decline in the first month of 2022, ACLED noted a 66 per cent increase in incidents in other parts of the country during the same timeframe.[3]

Security and Human Rights Situation

Tigray and the Neighbouring Regions of Afar and Amhara

3. On 4 November 2020, the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia announced a military operation against the Tigrayan People's Liberation Front (TPLF) and its forces. This followed the escalation of tensions after regional elections held in the Tigray region on 9 September 2020 in defiance of a federal order postponing balloting nationwide due to the COVID-19 pandemic. In early October 2020, the Federal Government cut ties with the Tigray region, and the Upper House of Parliament voted to suspend budgetary aid to Tigray's executive.[4]

4. By July 2021 the conflict had spread beyond the Tigray region to neighbouring parts of the Afar and Amhara regions.[5] Between August and November 2021, the conflict continued to expand further into southern parts of Amhara and into eastern parts of Afar.[6]

5. The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the Ethiopian Human Rights Commission (EHRC) conducted a joint investigation covering the period between 3 November 2020 and 28 June 2021.[7] Their findings, published in November 2021, detail a series of human rights violations and abuses, including unlawful killings and extra-judicial executions, torture, sexual and gender-based violence, attacks against refugees and violations of *non-refoulement* obligations, and forced displacement of civilians.[8] The joint investigation concluded that there are "reasonable grounds to believe [that] all parties to the Tigray conflict have committed violations of international human rights, humanitarian and refugee law", some of which may amount to war crimes and crimes against humanity.[9]

6. On 2 November 2021, Prime Minister Abiy Ahmed announced a State of Emergency in Ethiopia, after the TPLF and Oromo Liberation Army (OLA) claimed to have captured several towns on the highways to Addis Ababa.[10] The State of Emergency Proclamation No. 5/2021 allowed authorities to arrest anyone without a court warrant if they had a reasonable suspicion that an individual had links to

---

3 This data is available on the ACLED website: ACLED, *Data Export Tool,* accessed 10 February 2022, https://acleddata.com/data-export-tool/.

4 See, for example, New York Times, W*hy Is Ethiopia at War With Itself?*, 26 November 2021, www.nytimes.com/article/ethiopia-tigray-conflict-explained.html; BBC, *Ethiopia's Tigray War: The short, Medium and Long Story*, 29 June 2021, www.bbc.com/news/world-africa-54964378; Deutsche Welle, *Ethiopia: A Timeline of the Tigray Crisis*, 17 November 2020, www.dw.com/en/ethiopia-a-timeline-of-the-tigray-crisis/a-55632181.

5 Financial Times, *Ethiopia's Conflict Intensifies: 'This Is Not a War in Tigray Any More'*, 5 November 2021, www.ft.com/content/93c614e6-3714-44dc-840b-9da0a6dff459.

6 "In June [2021], Tigrayan fighters invaded the neighbouring regions of Afar and Amhara, pushing so far south that by the end of November [2021] they were fighting near a town just 190 kilometres (118 miles) from Ethiopia's capital, Addis Ababa." Reuters, *As Government Offensive Pushes Forward, Scars of War Dot Ethiopia's Amhara Region*, 11 December 2021, www.reuters.com/world/africa/government-offensive-pushes-forward-scars-war-dot-ethiopias-amhara-region-2021-12-10/. See also, OCHA, *Ethiopia: Northern Ethiopia Access Snapshot*, 13 December 2021, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_ethiopia_211210_access_snapshot_northern_november_2021.pdf.

7 OHCHR and EHRC, *Joint Investigation into Alleged Violations of International Human Rights, Humanitarian and Refugee Law Committed by all Parties to the Conflict in the Tigray Region of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, 3 November 2021, www.ecoi.net/en/file/local/2063259/OHCHR-EHRC-Tigray-Report.pdf.

8 *Ibid.*, pp. 1-5, 83-85.

9 OHCHR, *Ethiopia: Bachelet Urges End to 'Reckless' War as Tigray Conflict Escalates - Impact of the Armed Conflict on Human Rights Situation in Tigray and Neighbouring Regions since June*, 3 November 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27757&LangID=E; OHCHR and EHRC, *Joint Investigation into Alleged Violations of International Human Rights, Humanitarian and Refugee Law Committed by all Parties to the Conflict in the Tigray Region of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, 3 November 2021, www.ecoi.net/en/file/local/2063259/OHCHR-EHRC-Tigray-Report.pdf, para. 125.

10 The Guardian, *Ethiopia Declares State of Emergency as Tigrayan Rebels Gain Ground*, 2 November 2021, www.theguardian.com/world/2021/nov/02/ethiopia-declares-state-of-emergency-as-tigray-rebels-gain-ground.

"terrorist groups" and to detain them for the duration of the state of emergency.[11] OHCHR expressed concern about the Proclamation's provisions as "extremely broad", including vaguely-worded prohibitions on giving "indirect moral support" for "terrorist groups".[12] On 26 January 2022, Ethiopia's Cabinet proposed to lift the state of emergency; a decision that was approved by Parliament on 15 February 2022.[13]

7. According to OHCHR, between 22 November 2021 and 28 February 2022 more than 15,000 people were arbitrarily arrested and detained in connection with the state of emergency; mostly ordinary citizens of Tigrayan ethnicity.[14] On 16 November 2021, OHCHR reported mass arbitrary arrests targeting people reportedly of Tigrayan origin in Addis Ababa, Gondar, Bahir Dar and elsewhere with at least 1,000 people detained in a one-week period.[15] According to OHCHR, individuals were believed to have been detained by police officers on suspicion of being linked to the TPLF, but many detainees were not informed of the reasons for their arrest, were not brought before a court of law, and were not formally charged with an offence.[16] Among the detainees were UN staff.[17] OHCHR expressed its concern about reports of ill-treatment in detention.[18] In December 2021, OHCHR reported the detention of some 83 people, including four women, in the Guji zone in the Oromia region, in connection with the state of emergency.[19] On 8 and 9 December 2021, about 1,500 people of Tigray and Gumuz ethnicity were reportedly detained in Asosa, Benishangul-Gumuz region, under the state of emergency.[20]

8. UN human rights experts have also expressed grave concern about widespread and documented incidents of sexual and gender-based violence committed against women and girls in the Tigray, Amhara and Afar regions of Ethiopia by parties to the conflict.[21]

9. In December 2021, Tigrayan forces announced they had withdrawn from the neighbouring Afar and Amhara regions back into Tigray, while the Federal Government stated that they would pause any further advance against the Tigrayan forces.[22] Also in December 2021, an 11-member National

---

11 The proclamation is in effect for six months from the date of its adoption (4 November 2021). Amnesty International, *Ethiopia: Sweeping Emergency Powers and Alarming Rise in Online Hate Speech as Tigray Conflict Escalates*, 5 November 2021, www.amnesty.org/en/latest/news/2021/11/ethiopia-sweeping-emergency-powers-and-alarming-rise-in-online-hate-speech-as-tigray-conflict-escalates/.

12 UN News, *Ethiopia: Mass Arbitrary Arrests Target Tigrayans, Says UN Rights Office*, 16 November 2021, https://news.un.org/en/story/2021/11/1105892.

13 France 24, *Ethiopia Lifts Wartime State of Emergency, Three Months Earlier than Expected*, 15 February 2022, www.france24.com/en/africa/20220215-ethiopia-lifts-wartime-state-of-emergency-three-months-earlier-than-expected; Reuters, *Ethiopia's Cabinet Approves Lifting of State of Emergency*, 26 January 2022, www.reuters.com/world/africa/ethiopias-cabinet-approves-lifting-state-emergency-2022-01-26/.

14 OHCHR, *UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet's Statement on Tigray at 49th Session of the Human Rights Council*, 7 March 2022, www.unognewsroom.org/story/en/1195/2022-03-05-hc-michelle-bachelet-2022-03-07-hrc49-tigray-final-hc-approved-mp4-1080p.

15 OHCHR, *Press Briefing Notes on Ethiopia*, 16 November 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=27816.

16 UN News, *Ethiopia: Mass Arbitrary Arrests Target Tigrayans, Says UN Rights Office*, 16 November 2021, https://news.un.org/en/story/2021/11/1105892. "[M]ost of those detained are reported to be people of Tigrayan origin, arrested often on suspicion of being affiliated to or supporting the [TPLF].There are worrying reports that many of those detained have not been informed of the reasons for their detention, nor have they been brought before a court of law or other tribunal to review the reasons for their detention, and have not been formally charged." OHCHR, *Press Briefing Notes on Ethiopia*, 16 November 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=27816.

17 Reuters, *U.N. Says at Least 16 Staff, Dependents Detained in Ethiopia*, 10 November 2021, www.reuters.com/world/africa/un-says-least-nine-staff-dependents-detained-ethiopia-2021-11-09/.

18 UN News, *Ethiopia: Mass Arbitrary Arrests Target Tigrayans, Says UN Rights Office*, 16 November 2021, https://news.un.org/en/story/2021/11/1105892.

19 OHCHR, *Special Session of the Human Rights Council on the Grave Human Rights Situation in Ethiopia: Statement by Nada Al-Nashif, UN Deputy High Commissioner for Human Rights*, 17 December 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27975&LangID=E.

20 OHCHR, *Special Session of the Human Rights Council on the Grave Human Rights Situation in Ethiopia: Statement by Nada Al-Nashif, UN Deputy High Commissioner for Human Rights*, 17 December 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27975&LangID=E.

21 OHCHR, *Tigray Conflict: UN Experts Call for Urgent Action to Stop Violence Against Women*, 3 December 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27899&LangID=E.

22 Aljazeera, *Ethiopia Gov't Says Army Will Not Go Deeper into Tigray, for Now*, 24 December 2021, www.aljazeera.com/news/2021/12/24/ethiopia-govt-says-army-will-not-go-deeper-into-tigray-for-now; Aljazeera, *Tigrayan*

Dialogue Commission was established. It excludes both the TPLF and OLA.[23] On 24 March 2022, the Federal Government announced a humanitarian truce to allow aid delivery to the Tigray region.[24]

10. In January 2022, several airstrikes in the Tigray region, allegedly caried out by the Ethiopian airforce, killed at least 108 civilians and wounded 75 others, including 59 civilians, who were killed in an airstrike on a site for internally displaced people in Dedebit in the Tigray region, and three Eritrean refugees, who died in an airstrike on the Mai-Aini refugee camp.[25] In the same month, fresh fighting between the TPLF and pro-government forces was reported along the Afar and Tigray border.[26]

11. In the Amhara region, ongoing clashes and new displacements were reported in North Gondar, Wag Hemra, and North Wollo in February 2022.[27]

12. Conflict and violence in Amhara and Afar are not limited to events related to the Tigray conflict. Violence between Amhara and Qemant communities in April 2021, and intercommunal violence in North Shewa and Oromia special zone in May 2021, resulted in displacement in Amhara.[28]

13. Between late April and July 2021, inter-communal violence between Afar and Somali communities over disputed regional borders intensified, with the reported involvement of regional armed forces on both sides, killing hundreds of civilians and displacing thousands.[29]

Oromia Region

14. In December 2021, OHCHR noted that the conflict in the Tigray region had, in recent months, extended to other areas of the country and involved an even wider range of actors, with serious impact on civilians.[30] In July 2021, there were reports that regular and irregular combatants from six regions not previously involved in the Tigray conflict were mobilizing in support of the Federal Government, including from the Oromia, Sidama, Somali, and Southern Nations, Nationalities and Peoples (SNNP) regions.[31]

15. The OLA was declared a terrorist organization by the Federal Government in May 2021.[32] In August 2021, it entered into an alliance with the TPLF.[33] Scaled up OLA attacks against government officials and security forces, particularly in the Guji and West Guji zones in southern Oromia, resulted in the displacement of over 100,000 people by October 2021.[34] In southern and western Oromia, it was reported that in 2021 counter-insurgency campaigns by the government against armed rebel groups led

---

Forces Announce Retreat to Ethiopia's Tigray Region, 20 December 2021, www.aljazeera.com/news/2021/12/20/tplf-rebels-announce-retreat-to-ethiopias-tigray-region.

23 Deutsche Welle, *Ethiopia to Create National Dialogue Commission*, 30 December, 2021, www.dw.com/en/ethiopia-to-create-national-dialogue-commission/a-60290708.

24 BBC, *Ethiopia's Tigray war: TPLF agrees to humanitarian truce,* 25 March 2022, www.bbc.com/news/world-africa-60861900. The impact of this development was not clear at the time of drafting. UNHCR will continue to monitor the situation, including in relation to this development, and changes will be reflected in future updates.

25 **Error! Hyperlink reference not valid.**; UN News, *Guterres Calls for End to Conflict in Ethiopia after Deadly Attacks*, 10 January 2022, https://news.un.org/en/story/2022/01/1109422.

26 Al Arabiya, *Ethiopia's Tigray Rebels Announce Push into Neighbouring Afar Region*, 25 January 2022, https://english.alarabiya.net/News/world/2022/01/25/Ethiopia-s-Tigray-rebels-announce-push-into-neighbouring-Afar-region-.

27 OCHA, *Northern Ethiopia - Humanitarian Update, Situation Report,* 17 February 2022, www.humanitarianresponse.info/en/operations/ethiopia/document/ethiopia-bi-weekly-humanitarian-bulletin-17-feb-2022-en.

28 OCHA, *Ethiopia: Humanitarian Access Snapshot, January – June 2021*, 30 July 2021, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_210809_access_ethiopia_snapshot_jan-june_2021_final.pdf.

29 HRW, *World Report 2022: Ethiopia – Events of 2021*, 13 January 2022, www.ecoi.net/en/document/2066492.html.

30 OHCHR, *Special Session of the Human Rights Council on the Grave Human Rights Situation in Ethiopia: Statement by Nada Al-Nashif, UN Deputy High Commissioner for Human Rights*, 17 December 2021, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27975&LangID=E.

31 Deutsche Welle, *Ethiopia: Fear Tigray Conflict Could Trigger All-Out War*, 20 July 2021, www.dw.com/en/ethiopia-fear-tigray-conflict-could-trigger-all-out-war/a-58566874.

32 Aljazeera, *Ethiopia to Designate TPLF, OLF-Shene as 'Terror' Groups*, 1 May 2021, www.aljazeera.com/news/2021/5/1/ethiopia-to-designate-tplf-olf-shene-as-terror-groups.

33 Aljazeera, *Ethiopia Armed Group Says it Has Alliance with Tigray Forces*, 11 August 2021, www.aljazeera.com/news/2021/8/11/ethiopia-armed-group-says-it-has-alliance-with-tigray-forces.

34 OCHA, *Ethiopia: Access Snapshot Southern Oromia, Guji and West Guji Zones*, 25 October 2021, https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-access-snapshot-southern-oromia-guji-and-west-guji-zones-15-october-2021.

to serious human rights violations and abuses against local communities committed by all sides.[35]

16. The International Crisis Group reported the expansion of security offensives against the OLA to the West and East Hararghe zones, Jimma Zone, Kellem Wollega zone and all zones of Shewa in early to mid-January 2022.[36] There were also reports of aerial drone attacks in the Oromia region in January 2022.[37] In a report released in February 2022, the EHRC called for criminal investigations into alleged extrajudicial killings committed by security forces in Oromia region in December 2021.[38] There were reports of killings and abduction of civilians by the OLA and unverified reports of forced conscription by the Ethiopian National Defence Force (ENDF) in the Oromia region.[39]

17. Inter-communal violence between Oromo and Amhara communities reportedly increased in 2021.[40] The EHRC reported the death of over 210 people due to ethnic violence in Western Oromia in August 2021.[41] The EHRC reported further violence causing displacement in East Wollega zone in October 2021.[42]

Benishangul-Gumuz Region

18. In September 2021, the conflict between the ENDF and the TPLF expanded into the Benishangul-Gumuz region, with forces affiliated with the TPLF entering Metekel zone.[43]

19. The control over Kamashi zone by the Benshangul People's Liberation Front, a separatist group, came to an end when the ENDF entered Kamashi zone at the end of September 2021.[44]

20. Intercommunal tensions increased in 2021 in Benishangul-Gumuz, particularly in Metekel zone.[45] In the final months of 2021, the violence expanded into Kamashi and Assosa zones, as well as to Mau Komo Special Woreda.[46] OCHA reported that hundreds of thousands of people were displaced inside Metekel zone, while others fled to the neighbouring Amhara and Oromia regions in search of safety and assistance.[47] By the end of 2021, large parts of the region remained inaccessible, limiting information on the humanitarian needs of the growing number of internally displaced people.[48]

21. On 18 January 2022, a refugee camp hosting 10,300 refugees was looted and burned, following an

35 HRW, *World Report 2022: Ethiopia – Events of 2021*, www.ecoi.net/en/document/2066492.html.
36 International Crisis Group, *CrisisWatch: Ethiopia*, January 2022, www.crisisgroup.org/crisiswatch/february-alerts-and-january-trends#ethiopia. For earlier CrisisWatch updates on Ethiopia, see www.crisisgroup.org/crisiswatch/database.
37 BBC, *Tigray Conflict: What Do We Know about Drone Strikes in Ethiopia?,* 31 January 2022, www.bbc.com/news/60045176.
38 Addis Standard, *"Reasonable Ground to Believe" Karrayyu Gadaa Leaders' Killing Constitutes "Extrajudicial Killing" by Security Forces: EHRC*, 2 February 2022, https://addisstandard.com/news-killing-detention-of-karrayyu-gadaa-leaders-extrajudicial-killing-ehrc/.
39 Addis Standard, *Members of Karrayyu Gadaa Leadership Killed, Several Others Missing Amid Conflicting Narratives in East Shoa Zone*, 3 December 2021, https://addisstandard.com/news-members-of-karrayu-gadaa-leadership-killed-several-others-missing-amid-conflicting-narratives-in-east-showa-zone-oromia/.
40 HRW, *World Report 2022: Ethiopia – Events of 2021*, 13 January 2022, www.ecoi.net/en/document/2066492.html.
41 Aljazeera, *More than 210 Killed in Violence in Western Ethiopia: Commission*, 26 August 2021, www.aljazeera.com/news/2021/8/26/ethiopia-rights-commission-says-150-killed-in-attack-in-oromiya.
42 Addis Standard, *EHRC Warns Against Communal Violence in East Wollega, Horoguduru Zones, Calls for Permanent Deployment of Security Forces, Immediate Assistance to IDPs,* 19 October 2021, https://addisstandard.com/news-ehrc-warns-against-communal-violence-in-east-wollega-horoguduru-zones-calls-for-permanent-deployment-of-security-forces-immediate-assistance-to-idps/.
43 ACLED, *Ethiopia Peace Observatory: September at a Glance*, 13 October 2021, https://epo.acleddata.com/2021/10/13/epo-monthly-september-2021/; see also, Addis Standard, *Benishangul Gumuz Regional State Vows to Take 'Final Measures' Against 'TPLF Agents'*, 9 September 2021, https://addisstandard.com/news-benishangul-gumuz-regional-state-vows-to-take-final-measures-against-tplf-agents/.
44 ACLED, *Ethiopia Peace Observatory: September at a Glance*, 13 October 2021, https://epo.acleddata.com/2021/10/13/epo-monthly-september-2021/.
45 HRW, *World Report 2022: Ethiopia – Events of 2021*, www.ecoi.net/en/document/2066492.html.
46 OCHA, *Ethiopia Humanitarian Bulletin*, 31 January 2022, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/220131_humanitarian_bulletin_final.pdf.
47 Ibid.
48 ACAPS, *Ethiopia: Understanding Humanitarian Concerns Across the Country,* 24 January 2022, www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20220124_acaps_thematic_report_ethiopia_understanding_humanitarian_concerns_across_the_country.pdf.

outbreak of fighting in the town of Tongo between unknown armed groups and federal forces.[49]

Southern Nations, Nationalities and Peoples Region (SNNPR)

22. Between the end of 2020 and early 2021, an estimated 120,000 people were displaced due to inter-communal violence in SNNPR, including 70,000 in Konso zone and 50,000 in Bench Sheko zone.[50] In November 2021, conflict in Segen Zuria woreda of Konso zone resulted in the displacement of over 27,000 people.[51] In April 2021, armed groups killed at least 12 civilians in Amaro Special Woreda, leading to the displacement of almost 11,000 people; by early 2022 violence against civilians continued.[52]

Humanitarian Situation

23. In December 2021, the Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET) warned of record levels of humanitarian assistance needs in Ethiopia in 2022.[53] That same month the World Food Programme (WFP) reported that it was facing a major funding shortfall over the next six months, threatening its ability to meet the critical food and nutrition needs of millions of food insecure Ethiopians and refugees. The combined effects of conflict, drought, flooding, desert locust invasions, market disruptions, currency depreciation, high food prices and the COVID-19 pandemic have left an estimated 13.6 million people across the country food insecure.[54] A total of 22.3 million people in Ethiopia will be targeted for humanitarian assistance in 2022.[55]

24. In northern Ethiopia, humanitarian access and the delivery of humanitarian assistance remain a challenge due to insecurity, including for humanitarian workers and the limited presence of humanitarian partners on the ground.[56] The lack of fuel has also affected water trucking and movement

---

49 UNHCR, *UNHCR, Partners Rush to Aid Thousands of Refugees in Benishangul Gumuz Region of Ethiopia*, 4 February 2022, www.unhcr.org/news/briefing/2022/2/61fcf1f04/unhcr-partners-rush-aid-thousands-refugees-benishangul-gumuz-region-ethiopia.html; UN News, *Ethiopia: UNHCR Rushing Aid to 20,000 Refugees Fleeing Clashes*, 4 February 2022, https://news.un.org/en/story/2022/02/1111322.

50 OCHA, *Humanitarian Access Snapshot: January-June 2021*, 30 July 2021, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_210809_access_ethiopia_snapshot_jan-june_2021_final.pdf. See also, Addis Standard, *Security Forces Killed, Thousands Displaced in Fresh Attacks in Bench Sheko Zone*, 8 June 2021, https://addisstandard.com/news-security-forces-killed-thousands-displaced-in-fresh-attacks-in-bench-sheko-zone/; Addis Standard, *Dozens of Civilians Killed in Sustained Konso Zone Violence, More than 94, 000 Displaced*, 23 November 2020, https://addisstandard.com/news-dozens-of-civilians-killed-in-sustained-konso-zone-violence-more-than-94-000-displaced/.

51 UNICEF, *Ethiopia Humanitarian Situation Report No. 10: November 2021*, 21 December 2021, https://reliefweb.int/report/ethiopia/unicef-ethiopia-humanitarian-situation-report-no-10-november-2021.

52 Addis Standard, *"Hundreds" Killed, Thousands Displaced in Recurring Armed Attacks in Amaro Special Wereda, Southern Region; Latest Attack Leaves Three Dead, Four Injured*, 10 February 2022, https://addisstandard.com/analysis-hundreds-killed-thousands-displaced-in-recurring-armed-attacks-in-amaro-special-wereda-southern-region-latest-attack-leaves-three-dead-four-injured/.

53 These needs are estimated to be nearly 40 per cent higher compared to the previous record levels of 2021 and 2016, when the country was impacted by the historic 2015 El Niño drought FEWS NET, *Amid Conflict and Drought, Ethiopia Faces One of the World's Most Extreme Food Security Emergencies*, 22 December 2021, https://fews.net/east-africa/ethiopia/alert/december-22-2021.

54 FEWS NET, *Ethiopia Food Security Outlook: October 2021 to May 2022,* 15 December 2021, https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET%20Ethiopia%20Food%20Security%20Outlook_Oct%2021%20to%20May%2022_Final.pdf; World Food Programme (WFP), *Millions Could Fall Deeper into Hunger as WFP Faces Unprecedented Funding Gap in Ethiopia*, 6 December 2021, www.wfp.org/news/millions-could-fall-deeper-huger-wfp-faces-unprecedented-funding-gap-ethiopia.

55 OCHA, *Global Humanitarian Overview 2022*, December 2021, https://gho.unocha.org/; OCHA, *Ethiopia Humanitarian Bulletin*, 20 December 2021, www.ecoi.net/en/file/local/2065780/211220_humanitarian_bulletin_final.pdf.

56 OHCHR, *UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet's Statement on Tigray at 49th Session of the Human Rights Council*, 7 March 2022, www.unognewsroom.org/story/en/1195/2022-03-05-hc-michelle-bachelet-2022-03-07-hrc49-tigray-final-hc-approved-mp4-1080p; OCHA, *Northern Ethiopia Humanitarian Update Situation Report,* 17 February 2022, www.ecoi.net/en/document/2068273.html; FEWS NET, *Amid Conflict and Drought, Ethiopia Faces One of the World's Most Extreme Food Security Emergencies*, 22 December 2021, https://fews.net/east-africa/ethiopia/alert/december-22-2021; OCHA, *Ethiopia: Northern Ethiopia Humanitarian Update Situation Report*, 2 December 2021, www.ecoi.net/en/document/2064785.html, p. 1; FEWS NET, *Key Message Update: Expanding Drought and Conflict are Expected to Drive Severe Food Insecurity in 2022*, November 2021, https://fews.net/east-africa/ethiopia/key-message-update/november-2021.

of supplies.[57] Humanitarian needs have surged across northern Ethiopia as a result of looting and destruction of health centres and farming infrastructure, including irrigation systems that are vital to agricultural production.[58] Large numbers of Internally Displaced Persons (IDPs) from the Oromia, Benishangul-Gumuz, SNNP and Gambella regions with significant humanitarian needs have been recorded in the Amhara region, with numbers notably rising since October 2021.[59]

25. The ongoing hostilities in the Benishangul-Gumuz region have led to an increase in humanitarian needs, but access to the conflict-affected population is hampered by the unstable security situation. Hundreds of thousands have been displaced inside Metekel zone.[60] Kamashi zone remains hard to reach for humanitarian agencies due to ongoing insecurity and the presence of unidentified armed groups.[61] Following the outbreak of fighting in and around Tongo in December 2021 and January 2022, humanitarian staff have been evacuated and have not been able to access two camps – Tongo and Gure-Shambola – hosting over 20,000 refugees.[62]

26. As water sources continue to dry up, it is estimated that at least 6.8 million people are affected by drought in the Oromia, SNNP and Somali regions. Death of livestock and loss of livelihoods have impacted food security and nutrition, with women and children disproportionately affected.[63] Hundreds of thousands of conflict-affected people in East and West Wollega zones of the Oromia region require food assistance, and many households also require emergency shelter and non-food item support.[64]

27. Ethiopia has been affected by a desert locust infestation since mid-2019, leading to an increase in humanitarian needs.[65] In December 2021, swarms were reported in the Oromia, SNNP and Somali regions.[66] In 2021, floods displaced hundreds of thousands of people across the Afar, Amhara, Gambella, Harari, Oromia, SNNP and Somali regions.[67]

Refugees and Internal Displacement

28. Since the start of the conflict in Ethiopia in November 2020, over 68,500 Ethiopian nationals have sought asylum in countries in the East, Horn of Africa and Great Lakes region, including at least 59,000 who have

---

57 Devex, *Fuel Shortage Leaves Ethiopia's Tigray 'Running on Fumes'*, 17 February 2021, www.devex.com/news/fuel-shortage-leaves-ethiopia-s-tigray-running-on-fumes-102702; OCHA, *Ethiopia: Northern Ethiopia Humanitarian Update Situation Report*, 10 February 2022, www.ecoi.net/en/document/2067938.html; United Nations Population Fund (UNFPA), *UNFPA Ethiopia Response to the Northern Ethiopia Crisis: Situation Report (15-31 October 2021)*, November 2021, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/unfpa_situation_report_15_to_31_october_northern_ethiopia_response_0.pdf.

58 UN News, *Guterres Calls for End to Conflict in Ethiopia After Deadly Attacks*, 10 January 2022, https://news.un.org/en/story/2022/01/1109422.

59 OCHA, *Ethiopia Bi-weekly Humanitarian Bulletin,* 17 February 2022, www.humanitarianresponse.info/en/operations/ethiopia/document/ethiopia-bi-weekly-humanitarian-bulletin-17-feb-2022-en.

60 OCHA, *Humanitarian Bulletin: Ethiopia*, 31 January 2022, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/220131_humanitarian_bulletin_final.pdf. OCHA, *Northern Ethiopia - Access Map, as of 10 January 2022*, 12 January 2022, www.ecoi.net/en/document/2066612.html.

61 OCHA, *Ethiopia: Benishangul Gumuz Region (BGR) Access Snapshot (January – October 2021),* 19 November 2021, https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-benishangul-gumuz-region-bgr-access-snapshot-january-october-2021.

62 UNHCR, *UNHCR, Partners Rush to Aid Thousands of Refugees in Benishangul Gumuz Region of Ethiopia*, 4 February 2022, www.unhcr.org/news/briefing/2022/2/61fcf1f04/unhcr-partners-rush-aid-thousands-refugees-benishangul-gumuz-region-ethiopia.html.

63 OCHA, *Ethiopia Bi-weekly Humanitarian Bulletin,* 17 February 2022, www.humanitarianresponse.info/en/operations/ethiopia/document/ethiopia-bi-weekly-humanitarian-bulletin-17-feb-2022-en; OCHA, *Ethiopia: Drought Update No. 1, January 2022*, 7 February 2022, www.humanitarianresponse.info/en/operations/ethiopia/document/ethiopia-drought-update-no1-jan-2022.

64 OCHA, *Humanitarian Bulletin: Ethiopia*, 31 January 2022, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/220131_humanitarian_bulletin_final.pdf.

65 ACAPS, *Ethiopia: Understanding Humanitarian Concerns Across the Country*, 24 January 2022, www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20220124_acaps_thematic_report_ethiopia_understanding_humanitarian_concerns_across_the_country.pdf, p. 6.

66 FAO, *Desert Locust Update: Small Swarms Form in NE Somalia,* 23 December 2021, www.fao.org/ag/locusts/common/ecg/562/en/211223DLupdateE.pdf.

67 OCHA, *Ethiopia: Humanitarian Bulletin, Issue No. 12, 16 August – 5 September 2021*, 6 September 2021, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/060921_humanitarian_bulletin_final.pdf.

been received in eastern Sudan.[68]

29. As of September 2021, an estimated 85 per cent of the 4.2 million IDPs in Ethiopia had been displaced due to conflict.[69] Many of the IDPs in the northern regions have been displaced multiple times during the conflict.[70]

International Protection Needs and Non-Return Advisory

30. As the situation in parts of Ethiopia remains fluid and uncertain, UNHCR calls on all countries to allow civilians fleeing Ethiopia access to their territories and to ensure respect for the principle of *non-refoulement* at all times.

31. All claims of nationals and former habitual residents of Ethiopia seeking international protection should be processed in fair and efficient procedures in accordance with international and regional refugee law. UNHCR considers that persons fleeing any of the conflict situations in Ethiopia are likely to be in need of international refugee protection in accordance with Article 1(2) of the 1969 OAU Convention.[71] In addition, persons fleeing any of the conflicts in Ethiopia may also meet the 1951 Convention criteria for refugee status.[72]

32. Depending on the individual profile and circumstances of the case, exclusion considerations may need to be considered.[73] Furthermore, to preserve the civilian character of asylum, States need to assess the situation of arrivals carefully so as to identify armed elements and separate them from the civilian refugee population.[74]

33. As the situation in parts of Ethiopia may remain fluid and uncertain for some time to come, coupled with an unfolding humanitarian emergency in the country, UNHCR calls on States to suspend the forcible return of nationals and former habitual residents of Ethiopia originating from any areas that are affected by, or which remain fragile and insecure as a result of, military action and/or ensuing displacement, until the situation stabilizes. The bar on forcible return serves as a minimum standard and needs to remain in place, until such time, as the security, rule of law, and human rights situation has significantly improved to permit the safe and dignified return of those determined not to be in need of international protection.

34. In the current circumstances, with ongoing conflict and violence in parts of the country, large-scale internal displacement, and severe humanitarian needs, UNHCR does not consider it appropriate for States to deny persons from Ethiopia international protection on the basis of an internal flight or

---

68 UNHCR, *Ethiopia Situation: Population Dashboard – 31 January 2022*, 2 March 2022, https://data2.unhcr.org/en/documents/details/91133. As of 31 January 2022, 51,207 individuals had arrived in Kassala and Gedaref, and another 8,304 had arrived in Blue Nile State. Almost 51,000 individuals and families had registered with UNHCR. UNHCR, *Ethiopian Emergency Situation Update – New Arrivals – East Sudan and Blue Nile – As of 31 January 2022*, 7 February 2022, https://data2.unhcr.org/en/documents/details/90807.

69 "The number of IDPs in the country has doubled from 2.1 million in December 2020 to 4.2 million in September 2021, largely because of the intensification of conflict and violence." ACAPS, *Ethiopia: Understanding Humanitarian Concerns Across the Country*, 24 January 2022, www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20220124_acaps_thematic_report_ethiopia_understanding_humanitarian_concerns_across_the_country.pdf, pp. 4, 12. See also, UNHCR, *Internally Displaced Persons Regional Overview: East and Horn of Africa, and the Great Lakes Region*,16 March 2022, https://reporting.unhcr.org/document/1973, p. 3; UNFPA, *UNFPA Ethiopia Response to the Northern Ethiopia Crisis: Situation Report (16-30 September 2021)*, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/unfpa_extsitrep_16_to_30_september_northern_ethiopia_response.pdf, pp. 2-3.

70 OCHA, *Ethiopia: Northern Ethiopia Humanitarian Update Situation Report, 18 Nov 2021*, 18 November 2021, https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-northern-ethiopia-humanitarian-update-situation-report-18-nov-2021.

71 Organization of African Unity, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"),* 10 September 1969, 1001 UN, Treaty Series 45, www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html.

72 UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees,* 28 July 1951, UN, Treaty Series, Vol. 189, p. 137, www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html and UN General Assembly, *Protocol Relating to the Status of Refugees,* 31 January 1967, UN, Treaty Series, Vol. 606, p. 267, www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html.

73 UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 September 2003, HCR/GIP/03/05, www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html.

74 UNHCR, *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum*, September 2006, www.refworld.org/docid/452b9bca2.html.

relocation alternative.

35. UNHCR's position will be reviewed as the situation evolves and will be updated as necessary.

UNHCR
March 2022

נספח 3

פניה בענין מדיניות אי הרחקה ליוצאי טיגראי 23.8.21

עמ' 49

נספח 3

HIAS
Welcome the stranger.
Protect the refugee.

הקליניקה לזכויות פליטים
Refugee Rights Clinic
عيادة حقوق اللاجئين
אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

טו' באלול תשפ"א
23 באוגוסט 2021
תיקנו: 107-21

לכבוד

הגב' איילת שקד	מר גדעון סער	מר יאיר לפיד
שרת הפנים	שר המשפטים	שר החוץ
בדוא"ל ובדואר	בדוא"ל ובדואר	בדוא"ל ובדואר

נכבדי,

הנדון: **קביעת מדיניות אי-הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט**

הרינו מתכבדות לפנות אליכם בשם המוקד לפליטים ולמהגרים והיא"ס ישראל בבקשה לקבוע מדיניות אי-הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה נוכח החשש הקיים בעת זו לחייהם ולשלומם באתיופיה, וכן להורות שבקשות מקלט המוגשות על-ידם, לרבות כאלה שנדחו בעבר ונדרשו לבחינה מחודשת נוכח שינוי הנסיבות, או הוגשו לראשונה בעת זו, לא יידחו על הסף אלא ייבחנו בהתאם למציאות העדכנית.

נבקש שעד לקביעת מדיניות כאמור, תוקפא האכיפה כנגד אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי השוהים בישראל ללא היתר כדין ותימנע הרחקתם.

תמצית הבקשה:

בחודש נובמבר האחרון פרצו עימותים אלימים בין כוחות הצבא הפדרלי של אתיופיה לכוחות המגן של ממשלת טיגראי שבצפון אתיופיה. לעימות הצטרפו כוחות של צבא אריתריאה וכן מיליציות חמושות ממחוז אמהארה.

הלחימה בחבל טיגראי מעמידה בסכנה ממשית לפגיעה בחיים, חירות ושלילת זכויות בסיסיות של אתיופים ממוצא טיגראי שמתגוררים בחבל טיגראי או מחוצה לו. לפי דיווחים שונים, הלחימה לוותה בהפרות חמורות של זכויות אדם ובהן פגיעה ללא הבחנה באוכלוסיה אזרחית; מעשי אונס ופגיעות אחרות בנשים; ביזה והרס רכוש ציבורי ופרטי. במקרים מסויימים הפגיעה בטיגרים על רקע זהותם האתנית היתה כה רחבה עד שהכוחות הפועלים הואשמו בניסיון לבצע ג'נוסייד.

כ- 2 מיליון אנשים נעקרו מבתיהם ועשרות אלפי טיגרים אתיופים חצו את הגבול לבקש הגנה במחנות פליטים בסודן. למרות שכוחות הצבא הפדרלי נסוגו לאחרונה, אין מדובר בהסדר שלום אלא אתיופיה ממשיכה לצור על חבל טיגראי ובין היתר למנוע הכנסת סיוע הומניטרי חיוני. סוכנויות האו"ם השונות הזהירו שתושבי החבל עלולים לסבול מרעב חמור אם לא יקבלו סעד הומניטרי דחוף.

באותה עת מצטברות ידיעות אודות מעצר שרירותי של אזרחים אתיופים ממוצא טיגרי גם באיזורים שמחוץ לטיגראי, כמו גם על איומים, פרופיילניג, התנכלות ואפליה כלפי מי שמוצאם מטיגראי.

עו"ד ענת בן-דור - טל. 03-6405264 פקס 03-6407422 דוא"ל anatbd@tauex.tau.ac.il
התכנית לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן • אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 6997801
The Clinical Law Program at the Buchmann Faculty of law • Tel Aviv University, Tel Aviv 6997801 Israel

התמונה הכוללת מלמדת על סכנה ממשית שצפויה לאתיופים ממוצא טיגרי בגין מוצאם והעמדה הפוליטית שתיוחס להם, כמי שתומכים בכוחות הטיגרים נגד ממשלת אתיופיה. הרחקתם מישראל בעת זו עלולה איפוא, להפר את עקרון אי-ההחזרה.

נוכח האמור לעיל, יש לקבוע במהירות האפשרית מדיניות להגנה על טיגרים שנמצאים בישראל. עד לגיבושה של מדיניות כאמור, יש להימנע מנקיטת אמצעי אכיפה ובכלל זה גירוש של אתיופים ממוצא טיגרי חזרה לאתיופיה. כמו כן, יש לקבל בקשות למקלט מדיני שמוגשות על-ידם – בין אם הבקשה מוגשת לראשונה, ובין אם מדובר בבקשה חדשה שמוגשת נוכח שינוי הנסיבות הקיצוני. יש לקבוע שאין לדחות את בקשות המקלט לפי סעיף 4(א) לנוהל שכן שינוי הנסיבות מצדיק הגשתן גם לאחר חלוף שנה מיום הכניסה לישראל.

<u>הקונפליקט האלים בטיגראי</u>

1. בשלושת העשורים האחרונים, ועד לממשלה הנוכחית, מוקד הכוח של הממשלה האתיופית היה נתון בידי מפלגת ה–TPLF (Tigray People's Liberation Front), כחלק מקואליציה בשם EPRDF (Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front), שהיתה מורכבת מארבע מפלגות: TPLF, מפלגת האורומו הדמוקרטית, מפלגת האמהרה הדמוקרטית, והתנועה העממית הדמוקרטית של דרום אתיופיה. קואליציה זו הובילה בשנת 1991 למהפך בשלטון ושלטה עד לשנת 2019.

2. בשנת 2018 עלה לשלטון ראש הממשלה הנוכחי, אביי אחמד עלי (Abiy Ahmed Ali), אשר עמד בראש קואליציית EPRDF מטעם מפלגת האורומו הדמוקרטית. אביי הוביל לחתימת הסכם שלום בין אתיופיה לאריתריאה ועל כך זכה בפרס נובל לשלום בשנת 2019.

3. הסכם השלום עם אריתריאה הוביל להעמקת הקרע בין הקואליציה למפלגת ה-TPLF, שהתנגדה להסכם כפי שנחתם. בדצמבר 2019, וכחלק מניסיונותיו של ראש הממשלה להתרחק מפוליטיקה על בסיס שיוך אתני, אוחדה מפלגת השלטון ושמה שונה ל- The Prosperity Party. מפלגת ה-TPLF התנגדה לשינוי זה ופרשה מהקואליציה.

4. ביום 27.4.2020 החליטה הממשלה הפדרלית על דחיית מועד הבחירות באתיופיה שהיו צפויות להתקיים בסוף אוגוסט, בשל מגיפת הקורונה. כמחאה על כך, ערכה מפלגת ה-TPLF בחירות עצמאיות במחוז טיגראי ביום 9.9.2020. ראש הממשלה, אביי, הודיע כי הממשלה לא תכיר בחוקיות הבחירות במחוז טיגראי, ואף אסר על עיתונאים לנסוע למחוז לסיקור הבחירות.[1]

5. ב-4.11.2020 החלה תקיפה צבאית של כוחות פדרליים אתיופיים, בשילוב עם כוחות אזוריים של מחוזות אמהרה ועפר, במחוז טיגראי. זאת לאחר הודעת ראש ממשלת אתיופיה כי לוחמים טיגרים תקפו בסיס צבאי פדרלי במקלה (Mekelle) בירת המחוז. על פי ממשלת אתיופיה, המבצע הצבאי נועד להשבת הסדר במחוז ולשימור המשילות במדינה. הממשלה הודיעה על מצב חירום זמני באיזור, וקווי החשמל, והתקשורת במחוז נותקו.[2]

6. מאז שהחל המבצע הצבאי, הוכרז האיזור כשטח צבאי, וכוחות הומניטריים, עיתונאים וגופי תקשורת לא הורשו להיכנס. יחד עם זאת, מהמחוז הגיעו דיווחים על טבח של אזרחים חפים מפשע, שימוש

[1] https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-politics-idUSKBN25Y156
[2] https://www.bbc.com/news/world-africa-54805088

במזל"טים חמושים, הפצצות מהאוויר באזורים מיושבים, אונס של נשים, עקורים רבים, ופליטים שברחו בהמוניהם לסודן. עוד דווח על הימצאותם של כוחות צבא אריתריאה במחוז טיגראי, על הרס מחנות פליטים ועל החזרתם בכח של מבקשי מקלט אריתראים לאריתריאה.

7. בחודש מרץ 2021 קראה נציבת זכויות האדם של האו"ם להקמת ועדת חקירה נוכח הידיעות המבוססות שהתקבלו במשרדה אודות אלימות מינית כלפי נשים ונערות; הרג של אזרחים; ביזה והרס של רכוש פרטי וציבורי. לדבריה מקורות מידע אמינים הצביעו על הפרות של המשפט הבינלאומי ושל המשפטי ההומניטרי מצד כל המעורבים בסכסוך בטיגראי.[3] בהמשך הוסכם על חקירה משותפת של נציבות זכויות האדם של האו"ם והמועצה האתיופית לזכויות אדם (EHRC) ביחס להפרות זכויות האדם שבוצעו על-ידי כל הצדדים לקונפליקט.[4]

8. בחודש אפריל 2021 פרסמו שרי החוץ של מדינת G7 (קנדה, צרפת, גרמניה, איטליה, יפן, בריטניה וארצות-הברית) הודעת גינוי משותפת ביחס להרג האזרחים, האלימות המינית והמגדרית, ההפגזות האקראיות של אזרחים ועקירתם של אזרחים טיגרים ופליטים אריתראים.[5]

9. במהלך חודש מאי הטילה ארה"ב מגבלות חמורות, הקשות ביותר שננקטו על ידה מזה שנים, על ממשלת אתיופיה, לרבות מגבלות רחבות היקף על סיוע כלכלי ובטחוני לאתיופיה ומניעת ושלילת אשרות נסיעה לכל הגורמים המעורבים בסכסוך.[6]

<u>נסיגת צבא אתיופיה ממקלה בירת טיגראי לא הביאה לסיום הסכסוך</u>

10. ביום 28 ביוני נסוג הצבא האריתראי מבירת המחוז (Mekelle) שמיד נתפסה על-ידי הכוחות הטיגרים. ראש הממשלה Abiy טען שמדובר ב'הפסקת אש הומניטרית' ושכוחותיו דרושים במקומות אחרים. הוא הוסיף שהכוחות יחזרו בתוך מספר שבועות במקרה הצורך. דוברי ה-TPLF מצידם הגדירו את דבריו כשקר וטענו שהצבא האתיופי נסוג שכן הבין שהוא עומד להינגף במערכה. הם הצהירו שלא יחדלו להילחם עד שלא ישחררו את כל טיגראי. גם בעת זו, חלקים גדולים של טיגראי נמצאים בשליטתם של הכוחות של צבא אריתריאה ושל המיליציות מאמהרה שתמכו בצבא אתיופיה.[7]

11. תוצאות הלוחמה היו הרסניות מבחינת טיגראי. הקונפליקט פרץ בעיצומה של עונת הקציר; הכוחות האריתראים והאתיופים מנעו הכנסת סיוע לחבל במשך חודשים ארוכים. עד כדי כך שממשלת אתיופיה והכוחות האריתראים שפעלו לצידה הואשמו בכך שהם מרעיבים במכוון את האוכלוסיה בטיגראי כחלק ממלחמתם ב-TPLF.[8] בעת הלוחמה חיילים בזזו במכוון מוסדות ציבור וגרמו נזק לבתי-ספר

[3] UN High Commissioner for Human Rights, Ethiopia: Persistent, credible reports of grave violations in Tigray underscore urgent need for human fights access – Bachelet, 4 March 2021, Found at: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26838&LangID=E

[4] UN News, Probe announced into alleged Tigray rights violations: UN rights office, 2 March 2021, found at: https://news.un.org/en/story/2021/03/1088272

[5] German Federal Foreign Office, G7 Foreign Ministers' Statement on the situation in Tigray, Ethiopia, 2.4.2021, Found at: https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/g7-tigray/2451948

[6] The new York Times Changing Tack, U.S. Sanctions Ethiopia Over Abuses in Tigray War, 24/5/2021. Available at: https://www.nytimes.com/2021/05/24/world/africa/ethiopia-us-sanctions-tigray.html

[7] Aljazeera, TPLF says Ethiopian gov't claim of Mekelle withdrawal a 'lie', 30 Jun 2021, Found at: https://www.aljazeera.com/news/2021/6/30/army-can-re-enter-tigray-within-weeks-if-needed-govt-official

[8] World Peace Foundation, Starving Tigray – How Armed Conflict and Mass Atrocities Have Destroyed an Ethiopia Region's Economy and Food System and Are Threatning Famine, April 6, 2021, Found at:

ולאוניברסיטאות, הרסו מחסני מזון ושרפו שדות במתכוון; בעלי-חיים של משק חי הומתו או נגנבו; בתי-חולים ומרפאות רוקנו מן הציוד שלהם ונהרסו; מפעלים נהרסו. החיילים פגעו בבנקים, תחנות דלק ופגעו במכונות ובכלי רכב. רבות מן הפגיעות תועדו.

12. מנהלת הסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי הודיעה בסוף חודש יוני שמשבר המזון בטיגראי הוא אחד החמורים בעולם בעשור האחרון ושכ-900,000 אנשים נמצאים בסכנה לרעב חמור.[9] בעקבות הלחץ הבינלאומי, איפשרה ממשלת אתיופיה לתוכנית המזון העולמית (World Food Program - WFP) ולסוכנויות סיוע אמריקאיות לאחרונה להכניס סיוע חלקי. אנשי WFP תיארו את המחסור במזון בטיגראי כ"קטסטרופה" ודרשו מכל הכוחות המעורבים בלחימה לאפשר גישה חופשית ובטוחה לצוותיהם לאיזור כדי שיוכלו להמשיך ולחלק מזון לנזקקים. הרס הגשרים שמובילים לטיגראי, האיסור על טיסות מאתיופיה, סגירת כל מוסדות הבנקאות והפגיעה ברשתות התקשורת, כמו גם העובדה שחשמל ודלק מוקצבים במשורה, מכבידים על מאמצי הסיוע.[10]

13. כוחות של צבא אריתריאה, שנוכחותם בחבל טיגראי הוכחשה במשך חודשים ארוכים, עדיין נמצאים באיזור. בראשית חודש יולי אימצה מועצת זכויות האדם של האו"ם החלטה שמביעה דאגה עמוקה נוכח הפרות זכויות האדם והפרות של המשפט הבינלאומי והמשפט ההומניטרי באיזור. בין היתר קראה המועצה לנסיגה מלאה ומוכחת של כל הכוחות האריתראים שנמצאים בטיגראי. בנוסף קראה המועצה לחקירה ולענישה של כל מי שהיה מעורב בהפרות זכויות האדם.[11]

<u>הפגיעה באזרחים אתיופים ממוצא טיגרי חורגת מגבולות חבל טיגראי</u>

14. הסכסוך בטיגראי גרם לפגיעה מצד ממשלת אתיופיה גם בטיגרים שמתגוררים מחוץ לטיגראי. בחודשים האחרונים רבים מהם נעצרו באופן שרירותי ברחובות, בבתי-קפה ובמסעדות; אחרים פוטרו מעבודתם, חשבונות הבנק שלהם הוקפאו, פשיטות נעשו על בתי מגורים ועסקים בבעלות טיגרית נאלצו

---

https://sites.tufts.edu/wpf/files/2021/04/Starving-Tigray-report-final.pdf; Channel 4 News, Ethiopia: Hunger used as a 'weapon of war' in Tigray conflict, April 6, 2021, Found at: https://www.youtube.com/watch?v=Nuy5Fdh00Zw

[9] Time, Up to 900,000 in Ethiopia's Tigray Face Famine, U.S. Says, June 26, 2021, Found at: https://time.com/6076167/famine-tigray/

[10] UN World Food Program, WFP resumes operations to reach 2 million people with emergency food assistance in Tigray, 2 July 2021, Found at: https://www.wfp.org/news/wfp-resumes-operations-reach-2-million-people-emergency-food-assistance-tigray

[11] UN Human Rghts Council, Human Rights Council Adopts Three Resolutions on Human Rights in the Tigray Region Ethiopia, 13 July 2021, Found at: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27303&LangID=E

להיסגר.[12] [13] [14] [15] [16] טיגרים רבים מנועים מלנוע בתוך המדינה ואחרים עוכבו בשדה התעופה ונאסר עליהם מלצאת מהמדינה ללא הסבר.[17] [18] דיווחים מן העת האחרונה מלמדים שמאז שצבא אתיופיה נאלץ לסגת ממקלה, גברו ההתנכלויות לטיגרים באדיס אבבה.

15. טיגרים התלוננו בתקשורת שמבוצע נגדם 'פרופיילינג' על בסיס גזעי ושרבים נעצרו ומקום מעצרם אינו ידוע. מי שחוו מעצרים כאלה והצליחו להשתחרר דיווחו על חקירות שנוגעות לקשר שלהם עם ה-TPLF והאשמות דוגמת 'חגיגת הנסיגה ממקלה'. מצטברים דיווחים על תנאי המעצר קשים - צפיפות, אי אספקת מזון ותנאים היגייניים ירודים.[19] בחודש נובמבר 2020 משטרת אתיופיה ביקרה במשרד תוכנית המזון העולמית של האו"ם (WFP) באזור אמהרה ודרשה רשימה של יוצאי טיגראי שבצוות. לפי התקשורת, המשטרה מסרה למשרד ה-WFP צו לזיהוי כל הטיגרים בכל הארגונים, ממשלתיים ולא ממשלתיים כאחד.[20]

16. טיגרים דיווחו שהם חוששים לשוחח בשפתם בציבור או לצאת מבתיהם לרחוב. דברים שנשא ראש הממשלה Abyi נגד הטיגרים התסיסו את החברה, וכעת רבים הדיווחים על איומים גם מצד האוכלוסיה הכללית.[21] בראיונות שונים בתקשורת, מדווחים טיגרים המתגוררים באדיס-אבבה כי הם מוטרדים על בסיס יומי לא רק על ידי גורמים ממשלתיים, אלא גם על ידי שכניהם.[22]

---

[12] AP News, As Ethiopia's conflict rages, ethnic targeting turns deadly, November 13, 2020, available at: https://apnews.com/article/race-and-ethnicity-united-nations-abiy-ahmed-ethiopia-war-crimes-b33880834d7cb67b9de3c4f460cb2b9c

[13] New York Times, As War Goes On in Ethiopia, Ethnic Harassment Is on the Rise, December 12 2020, available at: https://www.nytimes.com/2020/12/12/world/africa/Ethiopia-Tigray-ethnic.html

[14] The New Humanitarian, Ethnic profiling of Tigrayans heightens tensions in Ethiopia, December 16 2020, available at: https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/12/16/Ethnic-profiling-Tigray-tensions-Ethiopia

[15] BBC, Ethiopia's Tigray crisis: Fears of ethnic profiling stalk conflict, November 2020, available at: https://www.bbc.com/news/world-africa-55043373

[16] International Crisis Group, Finding a Path to Peace in Ethiopia's Tigray Region, February 11 2021, available at: https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/167-finding-path-peace-ethiopias-tigray-region
AlJazeera, Anxiety and foreboding as Ethiopia conflict entangles Tigrayans, November 18 2020, available at: https://www.aljazeera.com/news/2020/11/18/anxiety-foreboding-as-ethiopia-conflict-entangles-tigrayans

[17] The World, Ethiopians from conflict-torn Tigray region say they face ethnic profiling, December 3 2020, available at: https://www.pri.org/stories/2020-12-09/ethiopians-conflict-torn-tigray-region-say-they-face-ethnic-profiling

[18] Human Rights Watch, Ethiopia: Protect People as Tigray Crisis Escalates, November 13 2020, available at: https://www.hrw.org/news/2020/11/13/ethiopia-protect-people-tigray-crisis-escalates

[19] Reuters, Ethiopia's crackdown on ethnic Tigrayans snares thousands, May 7 2021, available at: https://www.reuters.com/investigates/special-report/ethiopia-conflict-tigrayans/

[20] Reuters, Ethiopian police seeking lists of ethnic Tigrayans - U.N. report, November 13 2020, available at: https://www.reuters.com/article/ethiopia-conflict-tigrayans-idUSKBN27T1B7

[21] African Arguments, Tigrayans in Ethiopia fear becoming "the next Rwanda", July 12, 2021, Found at: https://africanarguments.org/2021/07/tigrayans-in-ethiopia-fear-becoming-the-next-rwanda/

[22] The new humanitarian, "Ethnic profiling of Tigrayans heightens tensions in Ethiopia", 16/12/20, available at: https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/12/16/Ethnic-profiling-Tigray-tensions-Ethiopia

הצורך הדחוף בקביעת מדיניות להגנה על טיגרים אזרחי אתיופיה השוהים בישראל

17. מן הסקירה החלקית שלעיל עולה כי בעת זו לא ניתן להחזיר אנשים ממוצא טיגרי לאתיופיה, בשל חשש לחייהם או לחירותם. בישראל נמצא מספר לא ידוע של טיגרים. חלקם הגישו בעבר בקשות למקלט שעודן מתנהלות, אחרים נדחו בעבר אך לא עזבו את ישראל ויש ככל הנראה, גם מי שלא הגישו עד כה בקשות מקלט. רבים מן האנשים בהם מדובר אינם יודעי דין ואינם מיוצגים. בנסיבות העניין יש לקבוע לאלתר מדיניות אשר תבטיח כי לא יורחקו טיגרים בעת זו לאתיופיה, לפחות כל עוד לא הובטח שמצב הבטחון וזכויות האדם חזר לתיקנו. עד לקביעת מדיניות נדרשת זו, נבקש להקפיא כל אמצעי אכיפה כנגד טיגרים ששוהים שלא כדין בישראל.

בנוסף, יש לוודא שטיגרים שמבקשים להגיש בקשות למקלט כעת (בין אם מדובר בבקשה שמוגשת לראשונה ובין אם מדובר בבקשה חדשה נוכח שינוי הנסיבות באתיופיה) לא יידחו על הסף.

18. נזכיר שעקרון אי ההחזרה (non-refoulement), הוא עיקרון יסודי במשפט הבינלאומי אשר קבוע במספר אמנות בינלאומיות שמדינת ישראל היא צד להן, בהן האמנה בדבר מעמדם של פליטים (1951), והאמנה נגד עינויים ונגד יחס או עונשים אכזריים בלתי אנושיים או משפלים (1984). גם האמנה בדבר זכויות הילד התפרשה כמטילה חובת הגנה על ילדים וזאת אף ללא אזכור מפורש של עיקרון אי ההחזרה.[23]

19. עיקרון אי ההחזרה הפך במהלך השנים לעקרון מחייב במשפט הבינלאומי המנהגי, לפיו אין מחזירים אדם למקום בו הוא עלול להיות צפוי לסכנת חיים או לסכנת פגיעה בחירותו. בפרשת **אל טאיי**, קבע כב' השופט ברק, שסמכות גירוש על פי חוק הכניסה לישראל, צריכה להיות מופעלת על בסיס ההכרה בעיקרון אי ההחזרה – לפיו אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה. השופט ברק קבע שהעקרון מתחייב גם מהוראות חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו:

> "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) 843, 848).

[23] Goodwin-Gill and MacAdam, The Refugee in International Law, Oxford University Press, Third Edition, 2007, p. 324

20. מכוח אותו עקרון אי ההחזרה, מוכרות בדיני הפליטים הגנות וחובות שונות, ביניהן – הגנה קבוצתית זמנית. הגנה זו, מיועדת כפתרון אפשרי למצבים שונים, ביניהם התמודדות עם מצבים חריגים מבחינה מדינית והומניטרית שיוצרים קושי לבצע בחינה אינדיבידואלית של בקשות מקלט במדינה הקולטת, כאשר מאידך קיים חשש מבוסס שהחזרתם של מבקשי המקלט למולדתם תציב אותם בסכנה ממשית.

21. על פי הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים להגנה זמנית, בין היתר נועד מנגנון זה למצבים בהם נסיבות חריגות וזמניות במדינות המוצא מחייבים הגנה בינלאומית ומונעות החזרה של אזרחים לארצם בבטחה ובכבוד:

> "exceptional and temporary conditions in the country of origin necessitating international protection and which prevent return in safety and dignity".[24]

22. עקרון ההגנה הזמנית זכה לקודיפיקציה מדינות רבות. כך למשל, בדירקטיבת **האיחוד האירופי** בדבר "הגנה זמנית" משנת 2001, ששמה: Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof [2001] OJ L212/12; עקרון זה מוכר גם **בארצות הברית** בה קובע החוק הסדרים להכרה קבוצתית בצורך להגנה (זאת בניגוד לבחינה האינדיבידואלית הנערכת על-ידי מערכת המקלט). בין הנסיבות בהן מנחה החוק שיש מקום לשקול מתן הגנה זמנית, מנוי גם מצב של סכסוך מזויין נמשך בתוך המדינה אשר בעטיו אין לדרוש חזרתם של הזרים לאותה מדינה (או לאותו חלק מן המדינה) מחשש לסיכון לבטחונם האישי (ר' סעיף 8USC§1254A בס"ק (A)(1)(b)).

23. בישראל, עקרון ההגנה הזמנית אמנם לא הוסדר באמצעות חקיקה או נהלים כלשהם הנוגעים לכך, אולם אין חולק כי מוסד ההגנה הזמנית או ההגנה המשלימה השתרש היטב בישראל: במקרים דומים בעבר נקטה מדינת ישראל במדיניות של אי-הרחקה, כאשר היו ידיעות מבוססות אודות סכסוכים אלימים שבמהלכם היו הפרות חמורות של זכויות אדם. כך בעבר ניתנה הגנה מפני הרחקה לאזרחי סיירה ליאונה, ליבריה וחוף השנהב וכך עד היום בקיומה של הגנה זמנית לאזרחיה של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו וכן לאזרחי אריתריאה שנמצאים בישראל.

24. המצב בטיגראי בעת זו מחייב לנקוט בדרך זהה, ומצריך מתן הגנה מיידית לאזרחי חבל טיגראי השוהים בישראל. החזרתם של אזרחים אלו למדינת מוצאם בעת לא יציבה זו, של משבר פוליטי, הפרות זכויות אדם חמורות ומשבר הומניטרי חמור עלולה להעמידם בסכנה ממשית לחייהם, לחירותם ולזכויותיהם הבסיסיות ביותר לקיום בכבוד ובביטחון.

[24] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, available at: https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html, Para 9(iv).

נודה לתשובתכם בהקדם.

בכבוד רב,

עו"ד ענבר בראל
המוקד לפליטים ולמהגרים

עו"ד ענת בן-דור
התכנית לזכויות פליטים

העתק:

עו"ד ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

מר דמטאו דסלנייה - נציבות האו"ם לפליטים בישראל

עו"ד ענת בן-דור - טל. 03-6405264 פקס 03-6407422 דוא"ל anatbd@tauex.tau.ac.il

נספח 4

תזכורת לפניה בענין מדיניות אי הרחקה ליוצאי טיגראי 24.10.21

עמ' 58

נספח 4

HIAS
Welcome the stranger.
Protect the refugee.

הקליניקה לזכויות פליטים
Refugee Rights Clinic
عيادة حقوق اللاجئين
אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

24 באוקטובר 2021
יח' בחשון תשפ"ב
תיקנו: 120-201

לכבוד

הגב' איילת שקד	מר גדעון סער	מר יאיר לפיד
שרת הפנים	שר המשפטים	שר החוץ
בדוא"ל ובדואר	בדוא"ל ובדואר	בדוא"ל ובדואר

נכבדי,

הנדון: **<u>קביעת מדיניות אי-הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט</u>**

סימוכין: מכתבנו מיום 23.8.2021

בחלוף חודשיים ימים ונוכח העובדה שטרם זכינו למענה ענייני לפנייתנו בדבר הצורך בקביעת מדיניות אי-הרחקה ביחס ליוצאי חבל טיגראי שבאתיופיה ובדבר מתן הנחיות מתאימות ליחידת הטיפול במבקשי מקלט באשר לטיפול בבקשות מקלט של יוצאי טיגראי או בבקשות לפתיחת תיקי מקלט שנדחו בעבר, הרינו מתכבדות לשוב ולפנות אליכם, כדלקמן:

1. בפנייתנו שבסימוכין פרטנו את המצב החמור ששורר כיום בחבל טיגראי שבאתיופיה. בחלוף כשנה מפרוץ המשבר, נראה שהמצב הולך ומחמיר. OCHA הסוכנות ההומניטרית של האו"ם דיווחה בשבוע שעבר שהקונפליקט מתפשט לגבולות שבין טיגראי לחבלים אחרים (אמהארה ועפר) והצרכים ההומניטריים גדלים, תוך שהיכולת לספק סיוע הומניטרי, מוגבלת. מצב הבריאות בחבל מדרדר ותת-התזונה מחריפה.[1] מנכ"ל OCHA, מרטין גריפית', מתח ביקורת על ממשלת אתיופיה שמונעת הכנסת מזון, דלק ואספקה רפואית והזהיר שאיזור טיגראי קרוב להיות מוכה רעב. הוא הגדיר את המצב כ"יכתם על מצפוננו".[2]

2. בסוף ספטמבר הכריזה אתיופיה על שבעה פקידי או"ם בכירים שניהלו מבצעים הומניטריים בטיגראי ותיעדו הפרות של זכויות אדם כ"אנשים בלתי רצויים" (החלטה שמשמעותה גירושם מאתיופיה).[3] מזכ"ל האו"ם גוטיירז, ביקר את ההחלטה כהפרה של המשפט הבינלאומי וכפגיעה

[1] OCHA, Ethiopia – Northern Ethiopia Humanitarian Update, Situation Report, 14 Oct. 2021, found at: https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/

[2] AP News, The AP Interview: Ethiopia crisis 'stain on our conscience', 29 September 2021, found at: https://apnews.com/article/africa-health-united-nations-only-on-ap-famine-a2b1639797c2a31973ce12985d82b865

[3] HRW, Millions at Risk as Ethiopia Expels UN Officials, October 1, 2011, found at: https://www.hrw.org/news/2021/10/01/millions-risk-ethiopia-expels-un-officials

עו"ד ענת בן-דור - טל. 03-6405264 פקס 03-6407422 דוא"ל anatbd@tauex.tau.ac.il

התכנית לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן • אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 6997801
The Clinical Law Program at the Buchmann Faculty of law • Tel Aviv University, Tel Aviv 6997801 Israel

במוסדות האו"ם.[4] בשבוע האחרון דווח שאתיופיה הפגיזה מספר פעמים את מקלה, בירת טיגראי, מן האויר ושתקיפות אלה גרמו למותם של מספר אזרחים.

3. במהלך השנה הזהיר פקידי מחלקת המדינה האמריקאית מפני האלימות והפרות זכויות האדם בטיגראי, לרבות מקרים של אונס ותקיפות מיניות אכזריות במיוחד. מחודש מאי הטילה ממשלת ארה"ב סנקציות שונות על אתיופיה ובהן הגבלת סיוע החוץ, הגבלות מסחר ומניעת ויזות למי שמעורבים במשבר בטיגראי. בדו"ח לקונגרס מחודש יולי בהתאם לחוק ע"ש אלי ויזל למניעת ג'נוסייד ומעשי זוועה (The Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act of 2018) נכללת גם טיגראי כאיזור שהמצב בו עלול להסלים לכדי ג'נוסייד.[5]

4. מאז שפנינו אליכם מתרבות העדויות בדבר התנכלות הרשויות באתיופיה לאזרחים אתיופים ממוצא טיגרי באיזורים אחרים של אתיופיה (אלה מתווספות על העדויות שכבר שלחנו במכתבנו). כך למשל, פרסם ארגון Human Rights Watch בחודש אוגוסט שהרשויות עוצרות באופן שרירותי, מעלימות ופוגעות בדרכים אחרות באזרחים שמוצאם האתני הוא טיגרי.[6] סוכנות החדשות רויטרס דיווחה על מאות טיגרים שנעצרו באדיס אבבה.[7]

5. דיווחים אלה ואחרים מחייבים מתן הגנה לאזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי שנמצאים בישראל על-מנת להבטיח שלא יגורשו ושמדינת ישראל לא תפר את עקרון איסור הגירוש וההרתקה. לצערנו למדנו שאתיופים ממוצא טיגרי אשר בקשותיהם למקלט נדחו בעבר, ואשר פנו ליחידת הטיפול במבקשי מקלט בבקשה חדשה למקלט, לא זכו למענה. במקום להודיעם שהבקשה תידון ובמקום להנפיק להם רישיונות ישיבה כמבקשי מקלט, הם נותרים בערפל ולא נעשה כל צעד אפקטיבי כדי להבטיח להם הגנה, ולו זמנית, מפני גירוש עד לבחינה מחודשת של בקשותיהם.

6. נוכח כל האמור לעיל, נבקש תשובתכם בהקדם וזאת על-מנת לאפשר לנו לכלכל את המשך צעדינו.

בכבוד רב,

עו"ד ענבר בראל
המוקד לפליטים ולמהגרים

עו"ד ענת בן-דור
התכנית לזכויות פליטים

---

[4] UN,Secretary-General Denounces Ethiopa's Expulsion of Senior United Nations Officials as Security Council Delefates Differ on Potential Response, 6 October 2021, found at: https://www.un.org/press/en/2021/sc14657.doc.htm

[5] 2021 Report to Congress Pursuant to Section 5 of the Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act of 2018 (P.L. 11-441) found at: https://www.state.gov/2021-report-to-congress-pursuant-to-section-5-of-the-elie-wiesel-genocide-and-atrocities-prevention-act-of-2018; see also: France24, 'Silent Killing': Starvation stalks Ethiopa's Tigray, September 23, 2021, found at: https://www.france24.com/en/live-news/20210923-silent-killing-starvation-stalks-ethiopia-s-tigray

[6] HRW, Ethiopia: Ethnic Tigrayans Forcibly Disappeared – Discriminatory Arrests, Detentions, Business Closures in Addis Ababa, August 18, 2021, found at: https://www.hrw.org/news/2021/08/18/ethiopia-ethnic-tigrayans-forcibly-disappeared

[7] Reuters, Hundreds of Tigrayans detained in Ethiopian capital in recent weeks, witnesses say, July 15, 2021 found at: https://www.reuters.com/world/africa/hundreds-tigrayans-detained-ethiopian-capital-recent-weeks-witnesses-say-2021-07-15/

עו"ד ענת בן-דור - טל. 03-6405264 פקס 03-6407422 דוא"ל anatbd@tauex.tau.ac.il
התכנית לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן • אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 6997801
The Clinical Law Program at the Buchmann Faculty of law • Tel Aviv University, Tel Aviv 6997801 Israel

העתק:

עו"ד ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

מר דמטאו דסלנייה - נציבות האו"ם לפליטים בישראל

עו"ד ענת בן-דור - טל. 03-6405264 פקס 03-6407422 דוא"ל anatbd@tauex.tau.ac.il

נספח 5

תשובתו של מר אדלשטיין מיום 2.11.21

עמ' 62

נספח 5

כ״ז בחשון, תשפ״ב
02 בנובמבר, 2021
סימוכין: 1144-2021

לכבוד:

עו״ד ענת בן דור
התכנית לזכויות פליטים

עו״ד ענבר בראל
המוקד לפליטים ולמהגרים

<u>הנדון: פנייתכם בנוגע להחלת מדיניות אי הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט מדיני</u>
מכתבכם מיום 23.8.21
תזכורת מיום: 24.10.21

בהמשך לפנייתכם שבנדון, הריני לעדכן כי גורמי המקצוע במשרדינו ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים , עוקבים אחר המתרחש בחבל טיגריי שבאתיופיה ונוכח השינויים הפוליטיים אשר מתרחשים באתיופיה בעת הזו אנו ממשיכים לעקוב אחר ההתפתחויות הדינמיות.

בשים לב לאמור , אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי אשר הגישו בקשה לפתיחת תיק המקלט שלהם בשל המצב השורר בחבל טיגריי יקבלו רישיון לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל עד לסיום הטיפול בפנייתם.

בברכה,

יוסי אדלשטיין
ר׳ מינהל אכיפה וזרים

עותק:
הגב׳ אילת שקד- שרת הפנים
מר תומר מוסקוביץ- מנכ״ל רשות האוכלוסין וההגירה
עו״ד דניאל סלומון- יועמ״ש רשות האוכלוסין וההגירה

נספח 6

תשובת עוי"ד שטרנברג 15.11.21

עמ' 64

נספח 6

מדינת ישראל
משרד המשפטים

יעוץ וחקיקה
משפט ציבורי-מנהלי

י״א בכסלו, תשפ״ב
15 בנובמבר, 2021

לכבוד
עו״ד ענת בן דור
הקליניקה לזכויות פליטים
התכנית לחינוך משפטי קליני
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת תל אביב באמצעות מייל: anatbd@tauex.tau.ac.il

ג.נ.,

הנדון: קביעת מדיניות אי-הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט
סמך: פניותיכם ליועץ המשפטי לממשלה מיום 23.8.21 ומיום 24.10.21

1. בפניותיכם שבסימוכין, בשם היא״ס והקליניקה לזכויות פליטים, ליועץ המשפטי לממשלה ביקשתם, כי תקבע מדיניות אי-הרחקה לגבי יוצאי חבל טיגראי שבאתיופיה, וכי תינתנה הנחיות מתאימות ליחידת הטיפול במבקשי מקלט לגבי בקשות המקלט של יוצאי טיגראי, כולל בקשות שנדחו בעבר, וזאת בשל המצב החמור בחבל זה.

2. ב-2.11.21 נשלחה אליכם תשובתו של מר יוסי אדלשטיין, ראש מנהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין שבמשרד הפנים. לפיה, הרשות ממשיכה לעקוב אחר ההתפתחויות באתיופיה, ואזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי אשר הגישו בקשה לפתיחת תיק המקלט שלהם בשל המצב השורר בחבל טיגראי יקבלו רישיון לפי סע׳ 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל עד לסיום הטיפול בפנייתם: מצ״ב העתק התשובה.

3. תשובתה של רשות האוכלוסין מקובלת עלינו, ואין לנו מה להוסיף עליה.

בברכה,

אביטל שטרנברג
ראש תחום (יעוץ)

העתק: לשכת היועץ המשפטי לממשלה (מס׳ מסמך: 004-99-2021-028866 מיום 14.11.21)
ד״ר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)
עו״ד שונית שחר, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
גב׳ שירה חטבי, לשכת שר המשפטים

רח׳ צלאח א-דין 29, ת״ד 49029, ירושלים מיקוד 9149001 ☎ 073-3925592 🖷 02-6466766

נספח 7

פניית המשך בענין מדיניות אי הרחקה ליוצאי טיגראי 21.11.21

עמ' 66

נספח 7

HIAS
Welcome the stranger.
Protect the refugee.
הקליניקה לזכויות פליטים
Refugee Rights Clinic
عيادة حقوق اللاجئين
אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY
המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

21 בנובמבר 2021
יז' בכסלו תשפ"ב
תיקנו: 131-021

לכבוד
מר יוסי אדלשטין
ר' מינהל אכיפה וזרים
<u>ע"י דוא"ל</u>
שלום רב,

הנדון: **<u>קביעת מדיניות אי-הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט</u>**

סימוכין: מכתבנו מס' 21-107 מיום 23.8.2021
מכתבנו מס' 21-120 מיום 24.10.2021
תשובתך למכתבנו מיום 2.11.2021

1. שמחנו ללמוד ממכתבך שבסימוכין שמשרד הפנים ער למצב המדרדר והולך באתיופיה ועוקב אחר התפתחות העניינים. למרבה הצער, מאז פנייתנו האחרונה, המצב המשיך להדרדר ואנו סבורות שנוכח המצב כעת, יש להכריז כבר עתה על מתן הגנה זמנית לאזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי שנמצאים בישראל. נציין שככל שמשרדכם מבקש להמתין להתפתחויות נוספות כפי שעולה ממכתבך, הרי שיהיה צורך לשקול, בהתאם למצב העדכני, גם להעניק הגנה לבני קבוצות אתניות נוספות שלמרבה הצער הצטרפו בינתים למעגל הקורבנות.

2. לצורך יישום המהלך של הגשת בקשות מקלט על-ידי אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי, בין אם בקשות מקלט שמוגשות לראשונה ובין אם בקשות שמוגשות לאחר שבקשות קודמות נדחו, קיימות מספר בעיות שמצריכות התייחסות, כדלקמן:

א. מאחר שהמערכת המקוונת אינה מאפשרת הגשת בקשת מקלט אם המבקש הגיש בעבר בקשה שנדחתה, נשלחות בקשות המייצגים לפתוח את תיק המקלט אל יחידת הטיפול במייל. במקרים כאלה חולפת תקופה (שאורכה משתנה ממקרה למקרה) עד שהיחידה מגיבה לבקשה ועד שנשלח זימון לפונה להגיע לקבל רישיון ישיבה. יש לפעול לצמצום פרק הזמן שבו מגיבה היחידה לבקשות אלה.

ב. רבים מן הפונים אינם מיוצגים (וידם אינה משגת לשכור עורכי-דין) ולא לכולם יש נגישות לאינטרנט. נוכח מצב דברים זה, יש לאפשר הגשת בקשות באופן פיזי בלשכה. נציין שבמענה לפניית המוקד לפליטים ולמהגרים מיום 16.11.2020 בהקשר דומה של הצורך לאפשר הגשת בקשות למקלט באופן ידני על-ידי פונים שאין להם נגישות לאינטרנט, השיב מר חיים אפרים (ביום 7.12.2020) שהרשות תספק בקרוב עמדות המאפשרות הגשת בקשות מקוונות הן על-ידי מבקשי מקלט והן על-ידי באי כוחם. כמו-כן הובטח שאנשי הרשות יסייעו לאנשים שאינם

עו"ד ענת בן-דור - טל. 03-6405264 פקס 03-6407422 דוא"ל anatbd@tauex.tau.ac.il
התכנית לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן • אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 6997801
The Clinical Law Program at the Buchmann Faculty of law • Tel Aviv University, Tel Aviv 6997801 Israel

יכולים למלא טפסים מקוונים בעצמם. הצבת עמדות כאלה אכן עשויה להוות פתרון מסויים– נבקש לדעת היכן הדברים עומדים.

כל זמן שלא קיימות עמדת כאלה – נבקש הנחייתך: כיצד יכול אדם שאין לו גישה לאינטרנט או אינו מסוגל למלא טופס מקוון באנגלית – להתייצב בעצמו ולהגיש בקשה?

ג. לבסוף נציין, שלפי מיטב ידיעתנו, שוהים בישראל אזרחים אתיופים ממוצא טיגרי, שחלקם נמצאים כאן מספר שנים ללא רישיון ישיבה תקף. במצב זה יש החוששים שבעת התייצבותם בלשכה לצורך הגשת בקשת המקלט הם יעצרו ויגורשו. משכך, נבקש הבהרתך שמי שמתייצבים לצורך הגשת בקשת המקלט ובחינתה, לא ייעצרו במשרדי היחידה.

3. נודה למענה בהקדם.

בכבוד רב,

עו"ד ענבר בראל
המוקד לפליטים ולמהגרים

עו"ד ענת בן-דור
התכנית לזכויות פליטים

העתק:

הגב' איילת שקד, שרת הפנים
מר תומר מוסקוביץ, מנכ"ל הרשות
עו"ד דניאל סלומון, יועמ"ש הרשות

עו"ד ענת בן-דור - טל. 03-6405264 פקס 03-6407422 דוא"ל anatbd@tauex.tau.ac.il
התכנית לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן • אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 6997801
The Clinical Law Program at the Buchmann Faculty of law • Tel Aviv University, Tel Aviv 6997801 Israel

נספח 8

תשובת גב׳ אורית שרמי מיום 6.12.21

עמ׳ 69

מדינת ישראל
State of Israel

רשות האוכלוסין וההגירה
Population & Immigration Authority
سلطة السكان والهجرة

מינהל אכיפה וזרים
Enforcement and Immigration Administration

06 דצמבר 2021
ב' טבת תשפ"ב

לכבוד,

ענת בן דור, עו"ד
המוקד לפליטים ולמהגרים

ענבר בראל, עו"ד
המוקד לפליטים ולמהגרים

שלום רב,

הנדון: **<u>קביעת מדיניות ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט מדיני</u>**
מכתבתכם מיום 23/8/21
מענה מיום 2/11/21
מכתבכם מיום 21/11/21

פנייתכן שבנדון הועברה לטיפולי ואבקש להשיבך כדלהלן:

בראשית דברי ובמענה למבוקש אבקש להבהיר כי אין המדובר בפתיחה מחודשת של בקשות המקלט שנדחו אלא במתן רישיון שהיה זמני לישיבת ביקור לפי סעיף 2 (א)(5) לחוק הכניסה עבור אלה שעניינם נבחן ונמצא כי הם משתייכים לחבל טיגראי. מיותר לציין כי המדובר בהחלטה לעת הזו אשר מטבעה תיבחן מעת לעת.

נדרש להעביר את הפניות בעניינם של אלו הטוענים להשתייכותם לחבל טיגריי לתיבת הדוא"ל של היח' למבקשי המקלט שכתובתה: rsd_pniot@piba.gov.il. כאמור, לאחר שעניינם ייבחן ויוחלט כי הנם זכאים לרישיון, יתואם עבורם מועד להתייצבות במתקן האכיפה בבני ברק. אנו ערים לדחיפות הטיפול בבקשות אלה ולכן תינתן להן קדימות.

כאן אף אוסיף ואשיב כי במסגרת פעילותנו העיקבית לשיפור השירות הניתן לאוכ' מקבלי השירות, הוקמה אך לאחרונה עמדה ייעודית במתקן האכיפה בבני ברק המאפשרת הגשת בקשות באופן מקוון לזרים אשר אין להם נגישות לאינטרנט.

באשר לזרים הנמצאים בישראל ללא רישיון ישיבה תקף וחוששים מאכיפה כנגדם בעת הגיעם למתקן האכיפה ברצוני להבהיר כי ככלל, משרדנו אינו מתחייב שלא לבצע אכיפה כנגד זר כזה או אחר השוהה בישראל בניגוד לדין אך יחד עם זאת, כל מקרה נבחן לגופו תוך שקלול כלל הנסיבות הפרטניות ותוך התייחסות לאוכלוסיות מיוחדות.

בברכה,

אורית שרמי
ממונה ביקורת הגבולות

העתקים:
הגב' איילת שקד- שרת הפנים
מר תומר מוסקוביץ- מנכ"ל הרשות
עו"ד דניאל סלומון- יועמ"ש הרשות.
מר יוסי אדשטיין- ראש מינהל אכיפה וזרים

נספח 9

בקשה לפי חוק חופש המידע למשרד החוץ 10.01.24

עמ' 72

לכבוד

10.01.24

הממונה על חוק חופש המידע, משרד החוץ
באמצעות כתובת דוא"ל foi@mfa.gov.il

הנדון: **בקשה לפי חוק חופש המידע - חוות דעת מקצועית אודות אתיופיה**

הריני לפנות אליך בשם "המוקד לפליטים ולמהגרים" בבקשה על פי חוק חופש המידע- תשנ"ח 1998 (להלן: "חוק חופש המידע" ו/או "החוק"), לקבלת מידע אודות חוות הדעת המקצועית העומדת בבסיס ההחלטה על הסרת מדיניות ההגנה הקבוצתית מהרחקה מאזרחי אתיופיה המתגוררים בישראל.

עקרונות השקיפות ותקינות המנהל העומדים בבסיס חוק חופש המידע קובעים כי אין חובה לנמק את הבקשה למידע (סעיף 7א לחוק). למעלה מן הצורך אציין כי "המוקד לפליטים ולמהגרים" מטפל בעניינם של מבקשי מקלט רבים אשר מדינת מוצאם היא אתיופיה, ונתונים אלה דרושים לו לצורך ייצוגם במישור בפרטני והעקרוני.

נבקש לקבל את המסמכים הבאים:

ביום 10.1.23 פורסמה באתר רשות האוכלוסין וההגירה הודעה לפיה החליט שר הפנים משה ארבל להסיר את מדיניות ההגנה הקבוצתית החלה על אזרחי אתיופיה בישראל, לאחר שבחן את המידע שהועבר לידו לרבות חומרי רקע מקצועיים.

נבקש לקבל את חומרי הרקע המקצועיים שעמדו בבסיס החלטת השר ארבל שנמסרו ו/או נערכו על ידי משרד החוץ וכן את חוות הדעת המקצועית (COI) שנערכה על ידי משרד החוץ אודות אתיופיה.

יוזכר כי בהתאם לתקנה 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999, פטור המוקד לפליטים ולמהגרים מאגרת בקשה וכן מ- 8 שעות ראשונות של אגרת טיפול.

.

בברכה,
נטע מישלי, עו"ד
המוקד לפליטים ולמהגרים

מצ"ב: העתק אישור ניהול תקין לשנת 2024

נספח 10

בקשה לפי חוק חופש המידע לרשות האוכלוסין 11.01.24

עמ' 74

לכבוד:

11.01.24

גב' מלי דוידיאן
הממונה על חוק חופש המידע
רשות האוכלוסין וההגירה
משרד הפנים
באמצעות דוא"ל: malida@piba.gov.il

הנדון: **בקשה דחופה לפי חוק חופש המידע - חוות דעת מקצועית אודות אתיופיה**

הריני לפנות אליך בשם "המוקד לפליטים ולמהגרים" בבקשה על פי חוק חופש המידע- תשנ"ח 1998 (להלן: "חוק חופש המידע" ו/או "החוק"), לקבלת מידע אודות חוות הדעת המקצועית העומדת בבסיס ההחלטה על הסרת מדיניות ההגנה הקבוצתית מהרחקה מאזרחי אתיופיה המתגוררים בישראל.

עקרונות השקיפות ותקינות המנהל העומדים בבסיס חוק חופש המידע קובעים כי אין חובה לנמק את הבקשה למידע (סעיף 7א לחוק). למעלה מן הצורך אציין כי "המוקד לפליטים ולמהגרים" מטפל בעניינם של מבקשי מקלט רבים אשר מדינת מוצאם היא אתיופיה, ונתונים אלה דרושים לו לצורך ייצוגם במישור בפרטני והעקרוני.

נבקש לקבל את המסמכים הבאים:

ביום 10.1.23 פורסמה באתר רשות האוכלוסין וההגירה הודעה לפיה החליט שר הפנים משה ארבל להסיר את מדיניות ההגנה הקבוצתית החלה על אזרחי אתיופיה בישראל, לאחר שבחן את המידע שהועבר לידו לרבות חומרי רקע מקצועיים.

נבקש לקבל את כלל חומרי הרקע המקצועיים שעמדו בבסיס החלטת השר ארבל לרבות חוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט (COI) אודות אתיופיה.

יוזכר כי בהתאם לתקנה 6(ב) לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999, פטור המוקד לפליטים ולמהגרים מאגרת בקשה וכן מ- 8 שעות ראשונות של אגרת טיפול.

.

בברכה,
נטע מישלי, עו"ד
המוקד לפליטים ולמהגרים

מצ"ב: העתק אישור ניהול תקין לשנת 2024

נספח 11

חוות דעת פרופ׳ גליה צבר

עמ׳ 76

חוות דעת בעניין קליטתן של 27 נשים קורבנות סחר באתיופיה מולדתן

שם המומחית: פרופ' גליה צבר.

מקום עבודתי: נשיאת המרכז האקדמי רופין וחברת סגל בכירה בתוכנית הבין אוניברסיטאית ללימודי אפריקה, החוג להיסטוריה של המזרח-התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב.

אני החתומה מטה נתבקשתי על ידי המוקד לפליטים ולמהגרים לחוות דעתי המקצועית בשאלה המפורטת להלן בעניין הנדון. אני נותנת חוות דעתי זו במקום עדות בבית המשפט ואני מצהירה בזאת כי ידוע לי היטב, שלענין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות בשבועה שנתתי בבית המשפט.

אלה פרטי השכלתי: 1993 - תואר שלישי (PhD) בלימודי אפריקה, האוניברסיטה העברית, ירושלים. 1987 - תואר שני (MA) בלימודי אפריקה, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תואר ראשון (BA) בהיסטוריה של המזה"ת ואפריקה, אוניברסיטת ת"א.

ואלה פרטי ניסיוני: משנת 1993 אני חברת סגל בכירה באוניברסיטת תל-אביב. בין השנים 1985-1987 חקרתי את אתיופיה תוך דגש על מבנים פוליטיים וחברתיים. חלק ניכר מהמחקר הוקדש לבחינת מערך יחסי הכוחות בין קבוצות אתניות שונות (שבטים) לבין עצמן ובינהן לבין הממשל המרכזי. מחקריי בנושא פורסמו בעבר בכתבי עת מדעיים בעברית ובאנגלית. בין השנים 1989-1992 וכן בין השנים 1996-1997 חייתי בקניה וקיימתי מחקרי שדה ארוכי שנים במרחב של מזרח וקרן אפריקה. משנת 1998 ועד היום אני מרבה בנסיעות מחקר במדינות שונות ביבשת אפריקה וביניהן: אתיופיה, קניה, טנזניה, אוגנדה, רואנדה, דרום סודן, קמרון, סנגל, דרום אפריקה, זמביה, מלאווי ונמיביה.

בין השנים 1996-2006 התמקד המחקר שלי במהגרי עבודה מאפריקה שחיו בישראל תוך התמקדות בסיבות שהובילו להגירתם, דפוסי חייהם בישראל ובכלל זה סוגיות כלכליות. משנת 2007 ועד היום אני חוקרת מבקשי מקלט מסודאן ואריתראה. נושאי המחקר שלי כללו את הסיבות והדרכים להגעה, חיי היום יום בישראל, התארגנויות חברתיות כלכליות ופוליטיות כמו גם יחסיהם המורכבים עם החברה והמשטר בישראל. בתוקף תפקידי כנשיאת המרכז האקדמי רופין אני אמונה גם על מכון המחקר היחידי בישראל העוסק בהגירה לא יהודית לישראל, המתמקדת באופן טבעי במהגרי עבודה ומבקשי מקלט. לאורך השנים רכזתי סמינרי מחקר העוסקים בהגירה ופליטות ובכלל זה עיסוק במחנות העינויים בסיני ובקורבנות סחר מקרן אפריקה שהגיעו לישראל .

כל מחקריי מבוססים על נתונים הנאספים בעבודת שדה מקיפה וספרות מדעית נרחבת. לאורך השנים פרסמתי שבעה ספרים ביניהם:

עמק חפר 4025000 Emek Hefer 4025000 Israel
פקס: 972-9-8981334 Fax: | טל: 972-9-8981322 Tel:
Galias@ruppin.ac.il

G. Sabar (2002) *Church , State, and Society in Kenya; From Mediation to Opposition, 1963-1993,* London: Frank Cass; **I.** Schenker, G. Sabar-Friedman and I. Francisco (eds.)*1996. AIDS Education Prevention in Multi-Cultural Societies,* New York: Plenum Press; Lynn Schler, Louise Bethlehem and Galia Sabar (eds.) (2011) *Rethinking Labour in Africa, Past and Present.* London: Routledge. This book was previously published as a special issue of *African Identities*.

וכן: צבר גליה (2008) *"לא באנו להישאר", מהגרי עבודה אפריקאים - מאפריקה לישראל ובחזרה*. תל אביב: ההוצאה לאור של אוניברסיטת תל אביב.; צבר גליה 2010 "בראשית היתה אפריקה" - *פרקים נבחרים בהיסטוריה של אפריקה*. תל אביב: האוניברסיטה המשודרת וההוצאה לאור של משרד הביטחון; מ. תמרקין, וג. צבר-פרידמן, 1996 *קניה - מהתיישבות קולוניאלית למדינה עצמאית*,תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

לאחר עשור של מחקר בקרב מבקשי מקלט , ובכלל זה קורבנות בסחר, פרסמתי בשנת 2019 ספר המרכז עשרות מחקרים עכשוויים המבוססים כולם על עבודת שדה הנוגעים לחיי היום יום של מבקשי המקלט, בדגש על הקשיים שהובילו אותם לברוח לישראל , התמודדות עם המדיניות הישראלית, בריאות הנפש של מבקשי מקלט ועוד. צבר גליה, שיר אפרת (עורכות) (2019) , *מבקשי חיים. אריתראים, סודאנים וישראלים במרחבים משותפים*. פרדס: עכשיו אפריקה. זהו הספר היחידי שפורסם עד כה המביא גם את קולם של מבקשי המקלט לצד קולם של חוקרות וחוקרים צעירים.

לצד הספרים פרסמתי עשרות מאמרים בכתבי עת מדעיים בינהם אציין רק מספר מצומצם שהופיע בשנים האחרונות העוסקים במהגרי עבודה ומבקשי מקלט (כולל קורבנות סחר בבני אדם) כמו גם מאמר הבוחן יעילות של חינוך לבריאות באתיופיה שהוא תוצר פעילות נרחבת באתיופיה במימון קרן גייטס:

Sabar, Galia (2013) Between Israel and the Holy Land, Between the Global and the Local: The role of African Initiated Churches within African Transnational Migration to Israel. **Journal of Levantine Studies**, Vol. 3 no. 1: 13-33; Sabar Galia and Rachel Posner (2013), "Remembering the Past & Constructing the future Over a Communal Plate**:** African Asylum seekers' self established Restaurants in Tel Aviv. *Food, Culture and Society, An International Journal of Multidisciplinary Research*, Vol. 16 no. 2:197-223; Sabar Galia, (2014) Fluid Religious Identities in the Holy Land 1990's – 2000's: African Labor Migrants between "Brotherhood of the Cross and the Star"

and "Resurrection and Living Bread Ministries International**" Alternative Spirituality and Religion Review**, Volume 5 Issue 1: 101-131; Sabar, Galia and Pagis Michal (2014) "Enhancing the spirit of entrepreneurship: African labor migrants returning from Israel," **Migration Studies** Vol 2(3): 1-21. Galia Sabar and Elizabeth Tsurkov, (2015), Israel's Policies toward Asylum-Seekers: 2002-2014, Roma***, New Med Research: Instituti Affari Internazionali Working Papers : 1-17;*** Sabar Galia and Rotbard Adam (2015) , "Eritrean asylum seekers' lament ceremonies in Israel as contested sites of identity formation," *African Diaspora*, Vol. 8 issue 2 pg: 147-173**;** Jemal Ali, Allison Polland, David Adlerstein, Yirga G/Gziabher, Sabar Galia, Yonat Liss,Zvi Bentwich, (2019) " Deworming school children in Ethiopia: The importance of Health Education." *Open Journal of Tropical Medicine* 3(1): 001-006. DOI:http://dx.doi.org/10.17352/ojtm.0000008; Yuval Livnat , Sabar Galia, Mishly Netta (2019) "Legal rules and cultural bias: When are intimate partnerships with a foreigner considered "insincere" by Israeli authorities, *The Dartmouth Law Journal* Vol.XVII:I: 1-27 ;Nellie Van den Bos, Sabar Galia , Teneboim Shiri (2019) "Healthcare providers' images of refugees and their use of health services: An exploratory study", *International Journal of Migration, Health and Social Care*, Vol.15 no.3, pp 201-213;Galia Sabar (2019) Rethinking voice and silence, *Israel Affairs*, DOI: 10.1080/13537121.2020.1697482.

במהלך השנים השתתפתי במאות כנסים מדעיים בארץ ובחו"ל, יזמתי ועמדתי בראש ימי עיון בינלאומיים, וכן הוזמנתי לשאת הרצאות ברחבי העולם ובכלל זה באוניברסיטאות המובילות בעולם וביניהן הרווארד, פרינסטון ואוקספורד. רבים ממחקריי זכו לתמיכה של קרנות מחקר ישראליות ובינלאומיות. במשך תשע שנים עמדתי בראש התוכנית ללימודי אפריקה באוניברסיטת ת"א ואף הובלתי את הקמתה של התוכנית הבין אוניברסיטאית ללימודי אפריקה המהווה מודל חדשני באקדמיה הישראלית.

לצד עבודתי המחקרית אני עוסקת בפעילות ציבורית המביאה לכדי ביטוי מעשי תובנות מדעיות. בין היתר כיהנתי בוועד המנהל של *פרויקט איידס ירושלים ובמוקד סיוע למהגרים ופליטים*. וכן בארגון *נאלה* – הפועל לקידום בריאות באתיופה. באביב 2009 קבלתי מידי הדאלאי לאמה את אות ה Unsung-Heroes כהוקרה על פעילות המשלבת מעשה מחקרי ועשייה חברתית. בשנת 2015 זכיתי באות הוקרה על פעילותי לקידום אוכלוסיות מוחלשות בארץ ובעולם מידי רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב-יפו.

לשם כתיבת חוות דעת זו השתמשתי במחקרים, במאמרים בדוחות מחקר של ארגונים בינלאומיים כמו גם בדוחות עתונאיים המובאים בהערות השוליים ובידע המצטבר שרכשתי במהלך השנים בראיונות עם מבקשי מקלט בארץ.

<u>עיקרי חוות הדעת</u>:

על בסיס הידע המקצועי שפורט לעיל כתבתי חוות דעת זו שנועדה להבהיר את הסכנה הצפויה באתיופיה ל-27 נשים צעירות שנחטפו מאתיופיה ונכנסו לישראל בשנת 2012 שכשהן בנות 14 עד 19 שנים בלבד. חוות הדעת תתמקד בסכנה לנשים באם תחזורנה לאתיופיה **<u>בגפן</u>**, אם משום שאין להן בני זוג בישראל או משום שבני זוגם, המורשים לשהות בישראל, אינם אזרחי אתיופיה ולא יעזבו עמן את הארץ.

בפתח דבריי אומר בקצרה כי הסכנות המרכזיות הצפויות לנשים אלו באתיופיה הן:

1. סכנת רעב עקב היעדר משפחה מורחבת או מיידית תומכת והיעדר יכולת לפרנס את עצמן במדינת מוצאן.
2. סכנה מוגברת להטרדות מיניות ואף אונס, בהיעדר גבר שיגן עליהן.
3. סכנה לחטיפה ושיעבוד חוזרים במסגרת מאמציהן לאיתור מקורות פרנסה.
4. כורח לעסוק בזנות במאמץ לשרוד, בהיעדר אפשרות לעבודה נורמטיבית.
5. היעדר אפשרות להקמת משפחה חדשה עקב נסיבות חייהן.

<u>רקע עובדתי כללי כבסיס להתייחסות</u>:

27 הנשים נכנסו לישראל בשנת 2012, כשרובן עדיין קטינות (הצעירות שבהן בנות 14 בלבד) וזאת לאחר שנחטפו מאתיופיה בניגוד לרצונן, במהלך חיפושיהן אחר מקורות פרנסה. חטיפת נשים (וגברים) באזורי ספר/גבול בקרן אפריקה הפכה להיות נוהג נפוץ בעשרים השנים האחרונות. לאחרונה הפכה אתיופיה למדינה עם אחוז חטיפות גבוהה ביותר של אנשים לצורך סחר בהם.[1] הגורמים שהפכו את אתיופיה ליעד מרכזי לפעילות אלימה זו הן בעיקר משילות נמוכה של הממשל המרכזי בחלקים נרחבים של המדינה, בעיקר באזורי הספר, ונוכחות דלילה של כוחות בטחון ושיטור המאפשרים לכוחות שונים ובכלל זה סוחרי נשק וסוחרי אדם להתבסס באזור.[2] זאת לצד העלייה המתמדת בכוחות השוק במרחב (ובכלל זה באזור מצריים וישראל) המשווים לכוח עבודה זול לתעשיית המין ולתעשיות שוליים אחרות.

---

[1] Gebreslassie, K. & Mehari, Z. (2020) A human security perspective to human trafficking from Ethiopia to Saudi Arabia: the case of Atsbi Wenberta woreda in Tigray region, Migration and Development, DOI: 10.1080/21632324.2020.1806600

[2] Van Reisen, M., Rijken, C. (2015) " Sinai Trafficking: Origin and Definition of a New Form of Human Trafficking," in *Social Inclusion* Vol 3, No 1 (2015): Perspectives on Human Trafficking and Modern Forms of Slavery; Mekonnen, D. R. and Estefanos, M., From Sawa to the Sinai Desert: The Eritrean Tragedy of Human Trafficking (November 30, 2011). SSRN: https://ssrn.com/abstract=2055303 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2055303; Gudetu W.(2014) ,"Causes and Consequences of Human Trafficking in Ethiopia: The case of Women in the Middle East," *International Journal of Gender and Women's Studies* June 2014, Vol. 2, No. 2, pp. 233-246 ISSN: 2333-6021

לאחר שנחטפו, 27 הנשים נסחרו בין שבטים בדואים, בין אתיופיה, סודאן וסיני. הן הוחזקו במחנות העינויים בסיני במשך מספר חודשים, חוו רעב, צמא, מעשי אונס חוזרים ונשנים ואלימות קשה מצד שוביהם. לאחר שרובן הצליחו לגייס סכומי כסף לתשלום כופר, הן שוחררו על הגבול עם ישראל, שם נאספו על ידי חיילי צה"ל והועברו לכלא סהרונים שעל גבול מצרים. יש בין הנשים כאלה שטרם סיימו להחזיר למכריהן את סכומי הכופר שאלו שילמו לשחרורן ממחנות העינויים.

בתקופת כליאתן זוהו הנערות על ידי משטרת ישראל כקורבנות סחר בבני אדם לאחר שהובהר שהן נאלצו לספק שירותי מין לשוביהן. במקביל, נערכו בדיקות לאימות גילן והקטינות שבהן הועברו למתקן הכליאה גבעון. חודשים ארוכים חלפו מההכרה בהן כקורבנות סחר ועד השמתן במקלטים יעודיים ובפנימיות נוער. רובן נכלאו במתקני המשמורת בין מספר חודשים ואף יותר משנה עד שנמצא עבורן מקום במסגרות אלו.

במהלך השנים, כחלק מאסטרטגיה של הישרדות קיומית, שמרו הנשים על קשרים הדוקים ותמכו זו בזו באתגרים הרבים שעמדו בפניהן. חלק מהנשים קשרו את חייהן עם בני זוג ולחלקן כבר נולדו בישראל ילדים. הן מצויות בשלבים שונים של הליכי שיקום ורואות בישראל את ביתן. בחודש יוני 2020 הוגשה בקשה מיוחדת לשר הפנים להעניק להן כקבוצה מעמד שיאפשר את שיקומן הקבוע בישראל. בינואר 2021 החליט שר הפנים להעניק להן אשרת עבודה זמנית לשנה שבמהלכה יבחנו הדרכים להרחיקן באופן בטוח לאתיופיה.

<u>הנסיבות המיוחדות של 27 הנשים, שרלוונטיות לחוות הדעת</u>:

נסיבותיהן של 27 הנשים אינן זהות, אך דומות ומציבות את כולן ברמת סיכון גבוהה באם תוחזרנה לאתיופיה. כולן נחטפו מאתיופיה בהיותן צעירות, כמעט כולן נחטפו בהיותן עדיין קטינות. ניתן לשער ברמה גבוהה של סבירות שחטיפתן התאפשרה ביתר קלות משום ששהו גם באתיופיה בגפן, ללא כל עורף משפחתי או מבוגר אחראי שיגן עליהן.[3] ראיונות העומק שערכו עו"סיות במסיל"ה (מרכז מידע וסיוע לקהילה הזרה של עיריית תל אביב-יפו) עם הנשים, מעלים שכולן עזבו את ביתן או נמלטו ממנו והגיעו לאיזור מטעמה (Metemma)באתיופיה, האיזור ממנו נחטפו, בעקבות אירועים קשים שחוו בהיותן ילדות או נערות צעירות, אירועים כאונס, הימלטות מנקמת דם, מנישואים כפויים לאדם מבוגר וכדומה. מהראיונות עולה תמונה על פיה אין לנשים אלו בית ומשפחה לשוב אליהם באתיופיה, גם אם נתעלם מנסיבות חייהן והרחקתן מהארץ.

[3] Kassa GM, Abajobir AA. Prevalence of Violence Against Women in Ethiopia: A Meta-Analysis. *Trauma, Violence, & Abuse*. 2020;21(3):624-637. doi:10.1177/1524838018782205;
מחקר העוסק בנשים מאתיופיה שנסחרו , בעיקר לחצי האי ערב , מלמד על נסיבות חיים דומות של שוליות ועוני , פגיעות מיניות בילדות ועוד כסיבות מרכזיות להפיכתן ליעד לחטיפה וסחר. ראה:
Reda, A.H., An Investigation into the Experiences of Female Victims of Trafficking in Ethiopia, African and Black Diaspora: An International Journal, (2018) 11:1, 87-102, DOI: 10.1080/17528631.2017.1342974

<u>התפיסה החברתית באתיופיה כלפי נשים במצבן של 27 הנשים</u>

אתיופיה היא מדינה בה חיים זו לצד זו כמאה קבוצות אתניות שונות. למרות ההבדלים בינהן, ניתן לומר כי רובן ככולן מקיימות אורח חיים הנחשב למסורתי – שמרני פטריארכלי. מעמדן של נשים הוא לעולם חלק ממערך קשרי שארות/משפחה מורחבת, ובעיקר הוא נגזרת של מעמד אביהן או בעליהן. ללא חיבור למשפחה מורחבת וללא הגנה של גבר, סיכוייהן לשרוד קלושים. ראוי לומר כי החיבור למשפחה המורחבת הוא אבן יסוד קיומית במרבית החברות המסורתיות ברחבי העולם, ובכלל זה במדינות קרן אפריקה. למרות תהליכי מודרניזציה וגלובליזציה מואצים העוברים על האזור, מקומן וחשיבותן של רשתות תמיכה משפחתיות מסורתיות נותר מרכזי ואף הכרחי לקיום הפרט והמשפחה. ניתן לומר כי רשתות תמיכה אלו מהוות מרכיב מכריע, המאפשר את הישרדותם של מרבית תושבי קרן אפריקה, ובפרט של אלו החיים בשוליים הכלכליים בכל מדינה ומדינה. לפיכך, יכולותיו של אדם לשרוד ללא רשת תמיכה שארותית קשה ביותר ובמקרים רבים בלתי אפשרית. במקרים של הגירה מרצון או הגירה הזוכה לעידוד של המשפחה המורחבת יכול המהגר עם שובו לזכות בתמיכת המשפחה המורחבת שלו – אשר בה תמך לאורך שנות הגירתו. במקרים של הגירה כפויה, חטיפות לצורכי סחר בבני אדם, מנותקים המהגרים מהמארג המשפחתי ואינם זוכים להגנה שלו.[4] כך, כל הפעילויות היומיומיות כמו גם פעילויות מהותיות במעגל חייו של אדם הנחוות במסגרת המשפחה המורחבת לא מתאפשרות לפרט שעזב בנסיבות דומות לאלו של 27 הנשים. ומכאן, שחלק לא מבוטל של היכולת לשרוד כלכלית וחברתית שלהן ללא תמיכתה של המשפחה המורחבת כמעט ולא אפשרי.

[4] Tronvoll, K., (1998) *Mai Weini, a Highland Village in Eritrea: A Study of the People, Their Livelihood, and Land Tenure During Times of Turbulence.* Red Sea Press. This study is an ethnographic account which explores the social organization of an highland community and the livelihood of the peasants. The kinship system of the highlands is examined in detail. Analysis shows that it interlinks the individuals and the villages of the highlands into an intricate web of kinship essential for the the individual's survival.

כפי שצויין לעיל, בתוך המרחב של המשפחה המורחבת הגנת גבר משמעותי – אב או בעל – היא קריטית להישרדות נשים. במקרים בהם אין להן קשר או הגנה של גבר הן הופכות לחסרות הגנה, מודרות וחשופות לפגיעות מסוגים שונים, ובכלל זה פגיעות מיניות. זאת ועוד, התפיסות החברתיות הרווחות והמקובלות באתיופיה מדירות חברתית וכלכלית נשים שנפלו קורבן לאלימות מינית,[5] ונשים ששהו מחוץ למדינה ואשר קיימת הנחה רווחת לכך שהיו פעילות מינית.[6] [7] אף נשים שחיות באתיופיה בגפן, לא עזבו את המדינה ולא נישאו כלל, סובלות מהדרה חברתית, אם קיימת סברה שהן פעילות מינית מבלי שתינשאנה.[8] [9]

ככלל, ניתן לומר כי באתיופיה, נשים שאינן נשואות וחיות מחוץ לבית הוריהן חשופות לסכנת אונס והטרדות מיניות באופן משמעותי יותר מנשים נשואות.[10] רווחות האמונה והסטיגמה שקורבנות אונס אשמות בכך שנאנסו שכן "אפשרו" או אף "הזמינו" את האונס, אם בלבושן, בהתנהלותן, או אף בכך שהן חיות בגפן.[11] [12] לאחר שנאנסו, ואינן בתולות עוד, מעמדן של נשים שורדות אונס הוא נחות והן מתקשות להינשא ולהקים משפחה.[13] הרשויות אינן אוכפות את החוק ביעילות נגד אנסים, שורדות אונס מעדיפות שלא להתלונן על מנת שלא לחשוף את מה שהן סבורות שהוא קלונן, והן נותרות חשופות למעשי אונס נוספים ולחיי החרדה

[5] Kassa GM, Abajobir AA. Prevalence of Violence Against Women in Ethiopia: A Meta-Analysis. *Trauma, Violence, & Abuse*. 2020;21(3):624-637. doi:10.1177/1524838018782205;
Gebreselassie, E., Speaking Up against Sexual Violence, Domestic Abuse in Ethopia, Aljazeera, June 3, 2019. https://www.aljazeera.com/features/2019/6/3/speaking-up-against-sexual-violence-domestic-abuse-in-ethiopia

[6] Cultural Atlas, Ethiopian Culture, Family. https://culturalatlas.sbs.com.au/ethiopian-culture/ethiopian-culture-family

[7] Jones, N., Tefera, B., Stephenson, J., Gupta T., and Pereznieto, P., with Emire, G., Gebre, B. and Gezhegne, K., Early Marriage and Education: The Complex Role of Social Norms in Shaping Ethiopian Adolescent Girls' Lives, ODI Country Report, Sept. 2014. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9183.pdf (p.10)

[8] Misganaw, A. C., Worku, Y. A. (2013). Assessment of sexual violence among street females in Bahir-Dar town, North West Ethiopia: A mixed method study. BMC Public Health, 13, 825. http://etd.aau.edu.et/bitstream/handle/123456789/15610/59.%20Selamawit%20Tadesse.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[9] Molla, M., Berhane, Y., and Lindjorn, B., Traditional values of virginity and sexual behaviour in rural Ethiopian youth: results from a cross-sectional study, BMC Public Health, January 9, 2008. https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-8-9#:~:text=In%20Ethiopia%2C%20keeping%20virginity%20until,12%2C%2017%2C%2025%5D

[10] Footnote no. 7, (p.47)

[11] Independent, Ethiopia has Made Positive Changes for women's Equality, But will it Tackle Sexism and Harassment Head On?, January 4, 2019. https://www.independent.co.uk/news/long_reads/ethiopia-feminism-womens-rights-gender-equality-sexual-harassment-sexism-abiy-ahmed-a8688446.html

[12] Herrera, A. Ethiopian Women Abroad Give Abuse Survivors a New Platform — and a New Voice, The World, May 7th, 2019. https://www.pri.org/stories/2019-05-07/ethiopian-women-abroad-give-abuse-survivors-new-platform-and-new-voice

[13] **Workineh,S. Kibretb, G.D., Degu, G.,** Determinants Of Early Marriage Among Female Children In Sinan District, Northwest Ethiopia, Health Science Journal, September 30, 2015. https://www.hsj.gr/medicine/determinants-of-early-marriage-among-female-children-in-sinan-district-northwest-ethiopia.php?aid=7374

המתלווים לכך.[14] מעמדן הנחות של נשים שורדות אונס, והעובדה שאינן זוכות להגנה של משפחה ו/או של גבר וסיועו הכלכלי, מאלצים נשים אלו לשרוד בכל מחיר, וחושפים אותן לפגיעות חוזרות וניצול מיני.[15] [16] בשולי הדברים אוסיף כי במהלך החודשים האחרונים מתחולל מאבק מזויין באתיופיה בין המשטר המרכזי לבין כוחות המכונים מורדים במחוז טיגריי. למאבק הצטרפו גם כוחות של צבא אריתראה השכנה. מצב זה הביא להידרדרות חמורה בבטחון האישי למרבית אזרחי אתיופיה, קל וחומר, לאלו המצויים בשוליי החברה כמו נשים חסרות עורף משפחתי. רבים ורבות מהם מוצאים עצמם בעין הסערה בלי יכולת להגן על עצמן, על רכושם ועל גופן.

<u>לסיכום</u>: תפיסה חברתית והדרה זו שתארתי כרווחות באתיופיה, תמנע בעד 27 הנשים, בסבירות גבוהה, מלהינשא באתיופיה ובכך לזכות בהגנתו של גבר,[17] תמנע מקרובי משפחה לקבל אותן, לתמוך ולסייע להן, תמנע בעדן מלהתקבל למקום עבודה נורמטיבי, תדרדר אותן לעוני מנוול ובדידות.[18] ההדרה הצפויה להן, אף עלולה לאלץ אותן לעסוק בזנות במטרה לשרוד וכן עלולה לגרום לכך שתחטפנה בשנית ותיפולנה פעם נוספת קורבן לסחר בבני אדם.[19]

<u>24 בפברואר, 2021</u>
תאריך

חתימה

[14] Cole, D., Kidnapped and Raped at Age 13, She's Finally Found Justice, NPR, March 11, 2016: https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2016/03/11/470075802/kidnapped-and-raped-at-age-13-shes-finally-found-justice?t=1613143793724

[15] Ketema, N. (2014). Female Ethiopian migrant domestic workers: An analysis of migration, return-migration and reintegration experiences (Master's Thesis). University of Oregon [https://core.ac.uk/download/pdf/36692616.pdf] (p. 86)

[16] Adinew, Y.M., Mekete, B.T. & Adinew, Y.M. Testimony of an Ethiopian girl sexually assaulted by her stepfather: a case report. *J Med Case Reports* 12**,** 231 (2018). https://jmedicalcasereports.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13256-018-1777-x

[17] UNICEF, National Situation Analysis of Children and Women in Ethiopia (2017). https://www.unicef.org/esa/media/5996/file/UNICEF_Ethiopia_-National_Situation_Analysis_of_Children_and_Women_in_Ethiopia_-2017.pdf (p.81)

[18] Strategic Initiative for Women in the Horn of Africa (SIHA) Network. January 2017. https://sihanet.org/wp-content/uploads/2019/09/Caught-Between-Poverty-and-Trauma.pdf [p. 43]

[19] UNHCR, Guidelines on International Protection, The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, HCR/GIP/06/07 https://www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html , April 7th, 2006: