

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
<u>בדוא"ל ובדואר</u>	<u>בדוא"ל ובדואר</u>	<u>בדוא"ל ובדואר</u>

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 כדן 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 ושליטת 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 מסוימים 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 לאחורונה, 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, פרופיילינג, התנכלות ואפליה כלפי מי שמוצאם מטיגראי.

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

התמונה הכוללת מלמדת על סכנה ממשית שצפויה לאתיופיים 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 אתיופיים 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.

הקונפליקט האלים בטיגראי

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 באזור, 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 אמניים 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 ידי מזה שנים, על ממשלת אתיופיה, לרבות מגבלות רחבות היקף על סיוע כלכלי ובטחוני לאתיופיה ומניעת ושלילת אשרות נסיעה לכל הגורמים המעורבים בסכסוך.⁶

נסיגת צבא אתיופיה ממקלה בירת טיגראי לא הביאה לסיום הסכסוך

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 להיגנף במערכה. הם הצהירו שלא יחדלו להילחם עד שלא ישתחררו 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 rights 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 Threatening 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 במכוניות ובכלי רכב. רבות מן הפגיעות תועדו.

12. מנהלת הסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי הודיעה בסוף חודש יוני שמשר 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

הפגיעה באזרחים אתיופים ממוצא טיגרי חורגת מגבולות חבל טיגראי

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 Rights 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 'פרופיליג' 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-abyi-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 'לפליטים'. הוא חל בישראל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל". (בג"ץ 4702/94 אל טאיי נגד שר הפנים, פ"ד מט(3) (848, 843).

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 (b)(1)(A)).

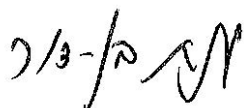
23. בישראל, עקרון ההגנה הזמנית אמנם לא הוסדר באמצעות חקיקה או נהלים כלשהם הנוגעים לכך, אולם אין חולק כי מוסד ההגנה הזמנית או ההגנה המשלימה השתרש היטב בישראל: במקרים דומים בעבר נקטה מדינת ישראל במדיניות של אי-הרחקה, כאשר היו ידיעות מבוססות אודות סכסוכים אלימים שבמהלכם היו הפרות חמורות של זכויות אדם. כך בעבר ניתנה הגנה מפני הרחקה לאזרחי סיריה 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 זוהה, 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 ענת בן-דור
התכנית לזכויות פליטים

עו"ד ענבר בראל
המוקד לפליטים ולמהגרים

העתק:

עו"ד ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה
מר דמטאו דסלנייה - נציבות האו"ם לפליטים בישראל