

העותרים:

1. המוקד לפליטים ומהגרים, ע"ר 580333094
2. היאס ישראל, ח.פ. 520017799
3. א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, ע"ר 580474955

כולם ע"י ב"כ עוה"ד מיכל שוורץ (מ"ר 78570) ו/או נטע מישלי
ו/או עדי כורם ליבנה
מהמוקד לפליטים ולמהגרים
וכן ע"י עו"ד מירב בן זאב ו/או עו"ד נמרוד אביגאל
מארגון היא"ס ישראל
כתובת להמצאת מסמכים:
רח' הצפירה 18, תל אביב
דוא"ל: michal@hotline.org.il
טל': 0524-846424; פקס: 03-6844812

- נ ג ד -

המשיבים:

1. שר הפנים
2. רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים
3. משרד החוץ

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ירושלים
ת.ד. 49333, מיקוד: 9149301
דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il
טל': 073-3920000; פקס: 02-6468053

עתירה מינהלית

מוגשת בזאת עתירה מינהלית במסגרתה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כי:

1. תבוטל החלטת שר הפנים מיום 8.1.2024, שהודעה עליה פורסמה ביום 10.1.2024, על ביטול מדיניות אי ההרחקה שחלה על אזרחי אתיופיה השוהים בישראל.

2. רשות האוכלוסין וההגירה תאפשר לאזרחי אתיופיה שבישראל להגיש בקשה פרטנית למקלט, גם אם בקשה שהגישו בעבר נדחתה, וזאת לאור שינוי הנסיבות הקיצוני במדינתם; ותפרסם באופן נגיש את האופן שבו ניתן להגיש בקשה כאמור.

3. תפורסם באופן מיידי התשתית העובדתית המלאה שעליה התבססה החלטת השר, ובכלל זאת חוות הדעת שנערכו על ידי משרד החוץ, לרבות חומרי הרקע המקצועיים שהתבססו עליהם – באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית על החלטת השר טרם הוצאתה לפועל; וכי בכל מקרה ביצוע ההחלטה יעוכב עד למסירת המידע ומתן אפשרות לביקורת ציבורית ושיפוטית כאמור.

החלטת שר הפנים מיום 8.1.2024 מצ"ב ומסומנת 1; הודעת הדוברות של יחידת מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 10.1.2024 מצ"ב ומסומנת 2

בד בבד מוגשת בקשה למתן צו ביניים וצו ארעי במעמד צד אחד, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להקפיד את החלטת המשיב 1 מיום 8.1.2024 ואת החלטת המשיבה 2 לפיהן החל מיום 10.2.2024 יינקטו פעולות אכיפה כנגד שוהים בלתי חוקיים מאתיופיה; וכן להורות למשיבה 2 להמשיך לחדש את רישיונות הישיבה שבהם מחזיקים אזרחי אתיופיה בישראל, ולאילו מהם שאינם מחזיקים ברישיון ישיבה בשל מחדלה לקיים את הדין – להנפיק רישיונות ישיבה כאילו הגישו בקשות מקלט הממתינות להכרעה. והכל עד להכרעה בעתירה.

סמכות: לבית משפט נכבד זה סמכות עניינית לדון בעתירה על פי סעיף 5(1) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 ופרט 12(1) לתוספת הראשונה לחוק זה. לבית המשפט סמכות מקומית לדון בעתירה מכוח תקנה 2(א) לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000, משום שהחלטה הנתקפת בעתירה ניתנה על ידי שר הפנים שמשרדו בירושלים.

אגרה: עם הגשת העתירה שולמה אגרה בסך 2,117 ש"ח, בהתאם לפרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), תשנ"ז-2007.

המצאה: עם הגשת העתירה יומצא למשיבים עותק ממנה, על נספחיה.

הליך נוסף: אין הליך נוסף תלוי ועומד בעניינים הנוגעים לעתירה זו.

פתח דבר

1. עתירה זו מוגשת לאור שינוי המדיניות שעליו החליט המשיב 1, שר הפנים, ביום 8.1.2024, ללא פרסום מלוא התשתית העובדתית שבבסיסו, לפיו תבוטל מדיניות ההגנה הזמנית מפני הרחקה שחלה על אזרחי אתיופיה השוהים בישראל. מדיניות זו חלה ביחס לאזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי החל מנובמבר 2021, אז החליטה המשיבה 2, רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות"), בעקבות פניית העותרים 1 ו-2, ולאור המצב המסוכן בחבל טיגראי, 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"; ובאופן מוצהר ביחס לכלל אזרחי אתיופיה החל מיוני 2023, אז, 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.

2. הודעה על החלטת שר הפנים התפרסמה ביום 10.1.2024 בהודעה באתר האינטרנט של הרשות על כך שבתוך 30 ימים, קרי **ביום 10.2.2024**, היא תחל לנקוט בפעולות אכיפה (מעצר וגירוש) נגד אזרחי אתיופיה ששוהים בישראל ללא רישיון ישיבה. הודעה זו פורסמה תחילה¹ רק בעברית ואנגלית באתר האינטרנט של הרשות; ללא כל דיון ציבורי או שקיפות; מבלי לפרסם את ההחלטה עצמה או את התשתית העובדתית שעליה היא מבוססת; ומבלי שניתנה לאזרחי אתיופיה שנפגעים מההחלטה זכות טיעון.

3. החלטת שר הפנים והרשות התקבלה בניגוד מוחלט לקבוע במשפט המינהלי הישראלי בנוגע לסבירות ההחלטה המינהלית ושינוי מדיניות נהוגה, תוך הפרת חובות המדינה מכוח הדין הבינלאומי, ובראש

¹ כמפורט בהמשך, ביום 28.1.2024 פורסם בהודעה באתר הרשות קישור לתרגומה לאמהרית; ותרגומה לאמהרית נמסר למבקשי מקלט ואזרחי אתיופיה אחרים שהתייצבו במתקני הרשות כשבועיים לאחר פרסומה.

ובראשונה עיקרון אי ההחזרה, ובניגוד להנחיית נציבות האו"ם לפליטים באשר לתנאים ולאופן שבהם ניתן להסיר הגנה זמנית.

4. בנוסף, ההחלטה אינה נתמכת בתשתית עובדתית מינימלית, ועומדת בניגוד מוחלט למידע שעולה משלל מקורות מהימנים, לפיהם המצב באתיופיה מבחינה ביטחונית, פוליטית והומניטרית חמור ביותר, עד כדי סכנת חיים לתושבי אזורים נרחבים במדינה ואוכלוסיות שלמות בה, כך שהרחקת אזרחי אתיופיה למדינתם עולה כדי הפרת עקרון אי-ההחזרה לו מחויבת המדינה. זו תמונת המצב שעולה מחוות דעת ודוחות של וועדת מומחים שמונתה ע"י מועצת זכויות האדם של האו"ם, של ממשלת ארצות הברית ושל ארגוני זכויות אדם בינלאומיים; ומדיווחים בתקשורת שזמינים לכל. זו גם עמדתם של מומחים למצב באתיופיה – חוות דעת עדכנית של מר מרטין פלאוט, עיתונאי וחוקר המתמחה בקרן אפריקה ובדרום אפריקה, מראה שכל גירוש של טיגרים לאתיופיה יעמיד אותם בסכנה חמורה; וגם לאתיופיים מאזורים אחרים צפויה סכנה להיפגע מעימותים מזוינים מתמשכים ומחוסר גישה למזון. חוות דעת של ד"ר שרה ווגן, ד"ר למדעי המדינה המתמחה באתיופיה וקרן אפריקה, מראה שקביעת המשיב 1 שטיגראים יכולים לחזור בבטחה לביתם שגויה, ושהמצב באיזורים אחרים באתיופיה הוא בלתי יציב, מסוכן ביותר ובחלקים נרחבים במדינה מצוי במגמת החמרה.

חוות הדעת של מר מרטין פלאוט מיום 18.1.2024 מצ"ב ומסומנת 3א; חוות הדעת של ד"ר שרה ווגן מצ"ב ומסומנת 3ב

5. יתרה מכך, ההחלטה עומדת בניגוד מוחלט למצב באתיופיה כפי שהוא עולה מסקירה שערכה יחידת הטיפול במבקשי מקלט במשיבה 2, שעל בסיסה נטען ששר הפנים גיבש את החלטתו. מסקירה זו עולה שלא זו בלבד שהמצב באתיופיה לא השתפר ברמה שתאפשר חזרה בטוחה וסבירה של אתיופיים למדינתם, אלא שבחלקים נרחבים של המדינה המצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי נמצא במגמת החמרה.

6. זו גם עמדתה החד משמעית של נציבות האו"ם לפליטים, בעלת המומחיות להעריך את המצב העדכני במדינות המוצא של מבקשי מקלט. בחוות דעת שפירסמה בחודש מרץ 2022 לאור חוסר היציבות המתמשך ומצב החירום ההומניטרי באתיופיה, קראה הנציבות 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 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. עמדה זו של הנציבות עודנה בתוקף.

עמדת נציבות האו"ם לפליטים בדבר החזרות לאתיופיה מצ"ב ומסומנת 4

7. העותרים יטענו כי החלטת המשיב 1 חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות. ההחלטה הנתקפת מפרה את חובותיה של מדינת ישראל על פי הדין הבינלאומי המינהגי וההסכמי. הסרת ההגנה הזמנית, אליה כפי שיפורט בהמשך המשיב מתכחש אך העותרים יראו כי בהחלט התקיימה, מבלי שיעוגן מנגנון באמצעותו יוכלו אזרחי אתיופיה להעלות טענות כנגד הרחקתם, עולה כדי הפרת עקרון אי-ההחזרה שאליו מחויבת

המדינה. עוד יטענו העותרים כי החלטת המשיב רצופת פגמים מינהליים. החלטת המשיב 1 לא נשענת על תשתית עובדתית מינימלית, לא כל שכן ראויה, אלא להיפך – החלק הגלוי מעמדת הגורמים המקצועיים שעליהם הסתמך בהחלטתו דווקא תומך בעמדת העותרים. העובדה שחלקים מהתשתית העובדתית, ובפרט עמדת הגורמים המקצועיים במשרד החוץ, אינם גלויים מוסיפה גם היא למצבור הפגמים בהחלטת המשיב, שכן מדובר בפגיעה קשה בזכות הטיעון ובאפשרותו של הציבור ושל בית המשפט הנכבד לבקר את ההחלטה.

8. לאור הפגמים החמורים בהחלטת המשיב 1 והשלכותיהן הרוות הגורל על חייהם וחירותם של אזרחי אתיופיה בישראל, יתבקש בית המשפט הנכבד לבטל את החלטתו ואת החלטת המשיבה 2 שנגזרת ממנה, והכל כמפורט להלן.

העותרים

9. העותרים הם עמותות וארגוני זכויות אדם שעוסקים בסיוע לפליטים, מבקשי מקלט ומהגרים הנמצאים בישראל ובקידום זכויותיהם.

10. העותר 1, **המוקד לפליטים ולמהגרים**, הוא עמותה ללא מטרות רווח שהוקמה בשנת 1998 כדי להגן על זכויות אדם של מהגרים ופליטים ולקדמן, ולמנוע סחר בבני-אדם בישראל. העמותה עוסקת במתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי, חינוך והסברה, בחקיקה ובקידום מדיניות הקשורים למבקשי מקלט, מהגרים וקורבנות סחר בישראל.

11. העותר 2, **היאס ישראל**, הוא השלוחה הישראלית של HIAS, ארגון יהודי בינלאומי הפועל מזה 140 שנה ברחבי העולם להגן על פליטים. היא"ס ישראל פועל מאז קום המדינה, מסייע לעולים, עובד עם רשויות המדינה ומפעיל תכנית לסיוע משפטי פרו-בונו למבקשי מקלט. בתוך כך, הוא מעניק ליווי משפטי וייצוג פרטני שניתן ברובו ע"י מתנדבים, למבקשי מקלט המופנים אליו מארגונים שונים, בהם גופים מדינתיים ועמותות.

12. העותר 3, **א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל**, הוא עמותה הפועלת לקדם את זכויות הפליטים ומבקשי המקלט בישראל. העמותה מעניקה שירותים פסיכו-סוציאליים – סיוע, ליווי ומיצוי זכויות לפגיעים ביותר, ובמקביל מקדמת מדיניות מכבדת זכויות אדם וזכויות פליטים באמצעות עבודה מול גורמי ממשל ברמה הארצית והמוניציפלית, פרסומים בתקשורת ופעילות עם הציבור הישראלי.

13. בית המשפט העליון הכיר במעמד המיוחד של עותרים ציבוריים בדיוק בהקשר של עתירות עקרוניות העוסקות במדיניות הרשויות בעניינן של אוכלוסיות מוחלשות וזרים בפרט. זאת בהינתן שאוכלוסיות אלו הן ככלל חסרות ממון, ידע וכלים לפנות לערכאות ביחס להחלטות פרטניות שהתקבלו בעניינן. בבג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים** (13.4.2012) בית המשפט העליון קבע כי:

”בנסיבות הענין יש מקום לדון בעתירה חרף העדר התייחסותה לעותרת ספציפית ולמערכת עובדות פרטנית [...] לעתירה ישנו נושא ונידן קונקרטי – הוא הוראות הנוהל – והיא אינה כללית ואינה תיאורטית על אף שהיא אינה נוגעת לאדם ספציפי[...] **תוצאתו של ההליך במישור העקרוני מקרינה על המקרים הפרטניים מביאה לחסכון**

ניכר במשאבים, ובזמן שיפוטי יקר שצריך היה להקדישו לדיון בעתירות הפרטניות. מכלול נסיבות זה מצדיק דיון בעתירה במתכונתה האמורה [...] כבר נפסק, כי עתירה העוסקת בעניין בעל אופי ציבורי רחב עשויה להידון במסגרת עתירה ציבורית באמצעות עותרים ציבוריים, גם בלא עותרים ספציפיים הנפגעים במישרין מהמעשה המנהלי [...] על אחת כמה וכמה כך הוא, משמדובר במקרה זה בנפגעות פוטנציאליות מהגרות עבודה, שמשאביהן מוגבלים ביותר, וניתן להניח שחסרים להן כלים של ידע, ממון והתמצאות, הנדרשים לצורך ייזום תביעה בענייניהן. טעם זה מהווה מענה לטענה הנטענת לפיה עתירה ציבורית לא תישמע בענין שיש בו נפגע פוטנציאלי מסוים אשר נמנע מלעתור ולבקש סעד" (פסק 15 לפסק הדין, ההדגשות הוספו. ר' גם בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים (9.5.2018), פסקה 14 לפסק דינו של כב' הש' פוגלמן).

14. דברים אלו יפים לעתירה זו מקל וחומר, שכן היא עוסקת במדיניות שהוחלה ובוטלה באופן כללי וגורף, וברי כי תקיפת שינוי המדיניות צריך שתיעשה באותו האופן. זאת במיוחד נוכח העובדה שאצל כלל חברי הקהילה שהחלטה חלה לגביהם קיימת תשתית זהה – הסרת ההגנה הזמנית מאזרחי אתיופיה בישראל על בסיס: (1) חוות דעת מקצועית של המשיב 3 אשר הוגדרה על ידי מנכ"ל המשיבה 2 כ"חסויה" ללא נימוק; (2) סקירה של יחידת ה-RSD במשיבה 2 אשר סותרת את מסקנות מנכ"ל המשיבה 2; (3) המלצתו של הגורפת של מנכ"ל המשיבה 2 אשר תקפה לגבי כלל אזרחי אתיופיה השוהים בישראל; ו-(4) החלטתו של המשיב 1, שר הפנים, אשר גם היא החלטה כללית וגורפת. ניהול מאות הליכים זהים בעניין זה עלול להוביל לבזבוז משאבים רבים וזמן שיפוטי יקר. כן יש לזכור כי מדובר בקהילה של מבקשי מקלט שהממון אינו מצוי בכיסה, והיא נטולת ידע ונגישות לניהול הליכים משפטיים פרטניים.

15. בנוסף, בית המשפט הנכבד דן בעבר בעתירות דומות שהוגשו על ידי העותרים כאן ואחרים כנגד החלטות המשיבים 1 ו-2 על הסרת הגנה קבוצתית זמנית מעל מי שזוהו בזמנו כאזרחי דרום-סודן (במסגרת עת"מ 53765-03-12 א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים (07.06.2012)); ומעל אזרחי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (במסגרת עת"מ 69543-12-18 המוקד לפליטים ומהגרים נ' משרד הפנים (21.9.2019) ובמסגרת עת"מ 7436-05-22 המוקד לפליטים ומהגרים נ' משרד הפנים (8.9.2022)).

המשיבים

16. המשיב 1, שר הפנים, הוא הגורם המוסמך מכוח חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן גם: "החוק") להעניק רישיונות ישיבה למי שאינו אזרחי ישראל או עולה ונמצא בישראל (סעיף 1(ב) ו-2 לחוק). בנוסף המשיב 1 הוא הגורם שהחליט על סיומה של מדיניות ההגנה הזמנית מפני הרחקה בעניינם של אזרחי אתיופיה הנתקפת בעתירה זו.

17. המשיבה 2, רשות האוכלוסין וההגירה (להלן גם: "הרשות"), היא הרשות המוסמכת להפעיל את סמכויות שר הפנים לפי חוק הכניסה לישראל, בכללן מימוש ההחלטה מושא עתירה זו – אי חידוש רישיונות ישיבה, שימוש באמצעי אכיפה לרבות מעצר וכליאה, גירוש וכו'. באמצעות יחידת ה-RSD בה, הרשות גם אמונה

על גיבוש חוות דעת מקצועיות אודות מדינות מוצא של מבקשי מקלט ומהגרים בישראל. בנוסף, הרשות היא שפרסמה את ההודעה על החלטת שר הפנים הנתקפת בעתירה זו.

18. המשיב 3, **משרד החוץ**, עורך חוות דעת לעניין המצב המדיני במדינות שונות עליהן המשיבים 1 ו-2 מתבססים בהחלטותיהם (ר' למשל עע"מ 8101/15 **צגטה נ' שר הפנים** (28.8.2017) ועת"מ 7436-05-22 **המוקד לפליטים ומהגרים ואח' נ' שר הפנים** (8.9.2022)). כפי שמפורט בהודעת המשיב 1 והמלצתו של מנכ"ל המשיבה 2, ההחלטה הנתקפת במסגרת עתירה זו מבוססת על סקירה מקצועית שנערכה על ידי המשיב 3, אשר בהחלטה לא מנומקת נותרה "חסויה". לאור הסתמכותו של המשיב 1 על סקירה זו לצורך גיבוש מדיניותו, עמדת המשיב 3 נדרשת לבחינת סבירות ומידתיות ההחלטה.

העובדות שביסוד העתירה

המלחמה באתיופיה והתגובה הבינלאומית

19. 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 סומאליים וכן מיליציות חמושות ממחוז אמהרה. אין כל מחלוקת כי 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 כחלק מהלוחמה; 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), כאשר אוכלוסיית טיגראי כולה מונה כ-5.5 מיליון איש. המשמעות היא שכ-10% מאוכלוסיית חבל טיגראי נהרגה/נרצחה במהלך הלחימה.

20. כפי שעולה מחוות הדעת שצורפה לעיל, רדיפת הטיגראים התפשטה ברחבי המדינה, לרבות בבירה אדיס אבבה. טיגראים התמודדו עם מעצר המוני ושרירותי ממושך במתקני מעצר רשמיים ובלתי רשמיים שבהם נחטפו, נרצחו, עונו וטופלו באכזריות; סבלו מאפליה פורמלית שמנעה מהם גישה לשירותים בסיסיים וסיוע הומניטרי; דוכאו בכוח וחוו הפרת זכויות נוספות.

21. 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.²

22. 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.³

23. 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**

² 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>

³ UNHCR Position on Returns to Ethiopia, March 2022, available at: <https://www.refworld.org/docid/623079204.html>

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 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. באמור, עמדה זו של הנציבות עודנה בתוקף. עמדת הנציבות צורפה לעיל כנספח 4.

24. 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 והפרות מתמשכות של זכויות אדם.⁴

25. בשל הלחימה המתמשכת והנסיבות יוצאות הדופן באתיופיה, ב-21.10.2022, כ-10 ימים לפני ההסכם, 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).⁵ 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.⁶

26. לאחרונה, ב-30 לנובמבר 2023, נערך דיון במצב העדכני באתיופיה, שנה לאחר חתימת הסכם COHA במסגרת House Foreign Affairs Subcommittee on Africa Ethiopia בו הציג השליח של מחלקת המדינה האמריקאית לקרן אפריקה, מייק האמר, את האתגרים המרכזיים עמם מתמודדת אתיופיה כיום. בין השאר צוין לגבי המתרחש במחוז טיגראי "כוחות אריתראים לא נסוגו לחלוטין מאתיופיה. התפרקות מנסק והשתלבות מחדש [בצבא האתיופי, הח"מ] של כוחות חמושים בטיגראי, מתמהמהת

4 Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), concerning International Commission of Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/54/5, available at:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreetiopia/A_HRC_54_55_AUV.pdf%20%20

⁵ 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.

⁶ 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](#)

והסטטוס של שטחים במחלוקת נותר לא פתור. היישום של הסכם COHA עוד לא הושלם.⁷ האמר התייחס גם לחשש ההולך וגובר מפני המצב הבטחוני הרעוע בחלקים אחרים במדינה: "אנחנו מודאגים מאוד בשל האלימות המתמשכת באמהרה ואורומיה. ישנם דיווחים אמינים לגבי הפרות זכויות אדם משמעותיות לרבות תקיפות מיניות חמורות ושכיחות כחלק מהלחימה, אובדן חיי אדם משמעותי, וחוסר יציבות כלכלי משמעותי. לאחרונה באמהרה אנחנו מודאגים מדיווחים על מוות של אזרחים, מעצרים שרירותיים והוצאות להורג ללא משפט תחת הכרזה על מצב חירום. אנחנו מפצירים בכל הצדדים להימנע מאלימות והסתה ולהגן על אזרחים". נדגיש, דברים חמורים אלו נאמרו לפני חודשים ספורים בלבד, ולמעלה משנה לאחר חתימת הסכם COHA. למעשה, הצהרות אלו ניתנו באותו חודש שבו גובשה הסקירה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט אצל המשיבה 2. לנוכח המפורט לעיל וכפי שנפרט להלן, החלטת השר מושא עתירה זו אינה עולה בקנה אחד אף עם הממצאים של יחידת ה-RSD והדברים אמורים ביתר שאת עת לא קיים כיום נתיב להעלות טענות פרטניות לעניין אי הרחקה, גם על כך נפרט להלן.

27. כיום יש בעולם כמיליון פליטים ומבקשי מקלט אתיופים, כמעט כולם שוהים במדינות שכנות לאתיופיה (96% מהפליטים שוהים בדרום סודן, סומליה ואריתריאה).⁸ אם כן, ניתן לומר בהחלט כי בישראל מצוי אחוז קטן מאוד מפליטי המלחמה הזאת ולפיכך המירוץ לגירוש אותו שביב אחוז מעלה תהייה באשר לעומד בבסיסו.

מדיניות ישראל ביחס לאזרחי אתיופיה מאז פרוץ המלחמה

28. על רקע המלחמה בטיגראי, ביום 23.8.2021 פנו העותרים 1 ו-2 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 נשלחה אל הנ"ל פנייה חוזרת, בה שבו העותרים והתריעו על הסכנות שמשקפות לטיגרים באתיופיה וביקשו לקבל מענה.

פנייה בנוגע לקביעת מדיניות אי-הרחקה ביחס לטיגרים אזרחי אתיופיה וטיפול בבקשותיהם למקלט מיום 23.8.2021 מצ"ב ומסומנת 5; פנייה חוזרת מיום 24.10.2021 מצ"ב ומסומנת 6

29. ביום 2.11.2021 התקבלה אצל העותרים תשובתו של מר אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים אצל ברשות, 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 טיגרי יקבלו רישיון לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל עד לסיום הטיפול בפנייתם".

תשובתו של מר אדלשטיין מיום 2.11.2021 מצ"ב ומסומנת 7

⁷ Statement of Ambassador Mike Hammer, Special Envoy for the Horn of Africa U.S. Department of State House Foreign Affairs Subcommittee on Africa Hearing "Ethiopia: Promise or Perils, The State of U.S. Policy" November [HHRG-118-FA16-Wstate-HammerM-20231130.pdf \(house.gov\)](https://www.house.gov/committees/foreign/record.cfm?id=444444) : 30, 2023
⁸ UNHCR, Operational Data Portal (11.1.2024) <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106020U>

30. ביום 15.11.2021 התקבלה התייחסותה של עו"ד אביטל שטרנברג, ראש תחום במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), לפניית העותרים, בה מסרה כי תשובתו של מר אדלשטיין מקובלת עליה ואין לה מה להוסיף עליה.

תשובתה של עו"ד שטרנברג מיום 15.11.2021 מצ"ב ומסומנת 8

31. ביום 21.11.2021 פנו העותרים שוב אל מר אדלשטיין והתריעו כי מאז פנייתם 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 העותרים שכל 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 העלו העותרים מספר בעיות וחסמים למימוש המהלך של הגשת בקשת מקלט או בקשה לפתיחת תיק המקלט של אזרחי אתיופיה ממוצא טיגרי, וביקשו את פתרונם.

פניית העותרים מיום 21.11.2021 מצ"ב ומסומנת 9

32. ביום 6.12.2021 התקבל מענה מהגב' אורית שרמי, ממונה ביקורת גבולות ברשות, בו ביקשה להבהיר כי אין בכוונת הרשות 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 6.12.2021 מצ"ב ומסומנת 10

33. **נבקש להבהיר כבר כאן את משמעותה של ההחלטה הזו כיום. משמעותה היא כי בקשות לפתיחת בקשות מקלט של אזרחי אתיופיה לא נפתחו מחדש. מנגנון לקליטת בקשות וטענות לאי הרחקה אינו קיים. משכך, לאזרחי אתיופיה לא היה שום נתיב פתוח להגיש בקשות להגנה במהלך המלחמה. עם זאת, כאשר החליט המשיב 1 על הסרת ההגנה הזמנית שניתנה, הוא הודיע גם כי אכיפת ההחלטה תחל תוך חודש.**

34. 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 הרשות דווקא להפסיק לבחון בקשות מקלט של אתיופים שבישראל (ר' תגובת הרשות לבית הדין לביקורת משמורת כפי שהיא מופיעה בהחלטת בית הדין בתיק 9074941 מיום 30.5.2022). לצד זאת, בתיק פרטני הרשות הודיעה שלאור המלחמה באתיופיה אין צפי להרחקת מוחזקים במשמורת למדינה (ר' החלטת בית הדין לביקורת משמורת בתיק 9162812 מיום 14.3.2022), אך נמנעה בשלב זה מלהכריז על מדיניות כללית של הגנה זמנית מפני הרחקה.

החלטת בית הדין לביקורת משמורת בתיק 9074941 מיום 30.5.2022 מצ"ב ומסומנת 11; החלטת בית הדין לביקורת משמורת בתיק 9162812 מיום 14.3.2022 מצ"ב ומסומנת 12

35. 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 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.

36. על פי הצהרת הרשות בדיונים בעניין **ווקגרה**, 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 (ר' פסק הדין בעניין **ווקגרה** מיום 23.08.2023, פס' 10-6).

37. על פי תשובת מנכ"ל הרשות לעותרים טרם הגשת עתירה זו (ר' בהמשך, נספח 19), ביום 16.4.2023 הועברה למשרד הפנים, לבקשתו, עמדת משרד החוץ ביחס למצב באתיופיה. עמדה זו לא הועברה לעותרים, וכאמור מבוקש כי בית המשפט יורה על העברתה.

38. ביום 13.6.2023 המשיבה 2 הגישה את התייחסותה להודעת הממשל האמריקאי על החלת הגנה זמנית על אזרחי אתיופיה 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 – 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 לאתיופיה" (גם מי שאינו מחבל טיגראי) בהתאם להתרחשויות בשטח, אף שלא ניתן לקבוע קיומה של סכנה מידית כללית לאתיופיים 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.

הודעת הרשות מיום 13.6.23 מצ"ב ומסומנת 13

39. ביום 23.8.2023 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 בתוקף⁹ – 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].

40. 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 בפועל מדיניות אי-הרחקה – על הרשות לקבוע קטגורית כי כלל

⁹ משרד החוץ, אתיופיה – המלצות

אזרחי אתיופיה יהיו זכאים לרישיון ישיבה זמני כאילו הגישו בקשות מקלט הממתינות 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.

41. במקביל, בהליך פרטני שבמסגרתו ביקשה עוררת, אזרחית אתיופיה (לא טיגראית), כי יינתן צו ביניים שיורה לרשות לתת לה רישיון ישיבה מכוח סעיף 2(א)(5) לחוק לאור מדיניות אי ההרחקה ביחס לאזרחי אתיופיה – הודיעה הרשות לבית הדין לעררים כי "כפי שהודיעה [בעניין ווקגרה], בעת הזו חלה מדיניות אי הרחקה של אזרחי אתיופיה" (ההדגשה במקור).

תגובת המשיבה לבקשת העוררת לצו ביניים בערר 15-1269 מיום 27.9.2023 (ללא פרטים מזהים של העוררים) מצ"ב ומסומנת 14

החלטת שר הפנים

42. כפי שיפורט בהמשך, בחודשים שחלפו מאז הודיעה המשיבה 2 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 7.1.2024 העביר מנכ"ל הרשות לשר הפנים את המלצתו לפיה, "בהתבסס על עמדותיהם המפורטות של גורמי המקצוע ברשות ובמשרד החוץ [הוא] סבור כי לא קיימת מניעה בהחזרתם של אזרחי אתיופיה, כולל אזרחי אתיופיה מחבל טיגריי, חזרה למדינתם".

43. ביום 8.1.2024 החליט המשיב 1, על בסיס המלצת מנכ"ל המשיבה 2 והחומרים שצורפו לה, כי אין מניעה בהחזרתם של אזרחי אתיופיה כולם חזרה למדינתם. ההחלטה צורפה לעיל כנספח 1.

44. ההחלטה עצמה והמסמכים שעליהם היא התבססה לא פורסמו, והיא נלמדה מ"פניה לאזרחי אתיופיה השוהים בישראל" שהרשות פירסמה בעברית ובאנגלית באתר האינטרנט שלה ביום 10.1.2024 (נספח 2 לעיל). 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.

45. במסגרת ההודעה לא הובהר מה גורלם של מבקשי המקלט ממוצא טיגראי אשר פנו בשנתיים האחרונות אל הרשות בבקשה לפתיחת תיק המקלט שלהם מחדש בהתאם להודעתה מיום 2.11.2021, 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. בנוסף, ובהיעדר התייחסות לכך בהודעה, השתמע 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.

46. 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-2018,¹⁰ ופסק הדין לגבי הסרת ההגנה הזמנית מעל אזרחי קונגו ב-2022),¹¹ הפעם קיצץ השר את תקופת ההתארגנות ל-30 ימים בלבד, תקופת זמן קצרה ובלתי מקובלת בעליל, שאינה מתחשבת בצרכיהם של מי ששהו בישראל כדין, חלקם עם ילדים, ואשר הסרת ההגנה מעליהם מיתרגמת להשלכות משמעותיות, גורליות ואופרטיביות, על חייהם.

47. המלצת מנכ"ל הרשות, כמו גם עמדת גורמי המקצוע ברשות ובמשרד החוץ שעליה התבססה, לא פורסמו במועד פרסום ההודעה. לכן, כבר באותו היום (10.1.2024) פנה העותר 1 בבקשה לפי חוק חופש המידע למשרד החוץ, וביקש 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 פנה העותר 1 בבקשה דומה לקבלת המסמכים שנערכו על ידי הרשות לממונה על חוק חופש המידע ברשות. בקשות אלו לא נענו.

בקשה לפי חוק חופש המידע שהוגשה למשרד החוץ מצ"ב ומסומנת 15; בקשה לפי חוק חופש המידע שהוגשה לרשות האוכלוסין וההגירה מצ"ב ומסומנת 16

מיצוי הליכים

48. ביום 21.1.2024 פנו העותרים 1 ו-2 אל שר הפנים, שר החוץ והיועצת המשפטית לממשלה, בדרישה בהולה כי תבוטל החלטת המשיב 1, בנימוק 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 התבקשה המשיבה 2 לאפשר לאזרחי אתיופיה שבישראל להגיש בקשה פרטנית למקלט, גם אם בקשה שהגישו בעבר נדחתה, וזאת לאור שינוי הנסיבות הקיצוני במדינתם. בנוסף ביקשו העותרים כי תפורסם באופן מיידי ובאופן מלא התשתית העובדתית שעליה 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.

49. בפניה נסקרו בהרחבה מקורות מידע מהימנים ופומביים, המצביעים על כך שהמצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי באתיופיה מוסיף להיות קשה ובלתי יציב, ובחלקים נרחבים במדינה אף מצוי במגמת החמרה, ומעמיד את השוהים באתיופיה בפני סכנה ממשית לחייהם, לחירותם ולשלמות גופם. בנוסף, צורפה לפנייה חוות הדעת של מר מרטין פלאוט (נספח 3 לעיל), לפיה כל גירוש של טיגרים לאתיופיה יעמיד אותם בסכנה חמורה; וגם לאתיופים מאזורים אחרים צפויה סכנה להיפגע מעימותים מזוינים מתמשכים ומחוסר גישה למזון. נוכח אלו, נטען בפנייה כי החלטת השר היא בלתי סבירה באופן קיצוני, ושיש בה כדי להפר את חובותיו על פי הדין הבינלאומי המינהגי וההסכמי.

¹⁰ הודעה מיום 7.10.2018. זמינה בקישור:

https://www.gov.il/he/departments/news/kongo_residents_in_israel_announcement

¹¹ עת"מ 7436-05-22 המוקד לפליטים ולמהגרים ואח' נ' משרד הפנים ואח' (ניתן ביום 8.9.2022).

50. עוד טענו העותרים כי אופן הסרת ההגנה הזמנית נוגד כללים בינלאומיים המסדירים זאת וכי עיקרון אי ההחזרה מחייב שתיפתח בפני כל אזרח אתיופיה שבישראל האפשרות להגיש בקשת מקלט, גם אם בקשה שהגיש בעבר נדחתה, וזאת לאור שינוי הנסיבות הקיצוני שחל באתיופיה.

51. בנוסף טענו העותרים שהמשיבים הפרו את חובת הפרסום וחובת היידוע, ושהיה עליהם לפרסם בהבלטה את ההודעה, ובצדה את זכותו של כל אדם שהיא חלה לגביו לבקש מקלט – בשפות הרלוונטיות (אמהרה וטיגריניה).

פניית העותרים למשיבים מיום 21.1.2024 (ללא נספחיה) מצ"ב ומסומנת 17

52. כשבועיים לאחר פרסום ההודעה על החלטת שר הפנים באתר רשות האוכלוסין (וככל הידוע לח"מ, לאחר פנייתן למשיבים טרם הגשת עתירה זו), החלו פקידי הרשות במתקני האכיפה בבית דגן ובבני ברק לחלק למתייצבים אזרחי אתיופיה, לרבות מבקשי מקלט אשר בחינתם בקשתם טרם הושלמה, תרגום לאמהרית של הודעת הרשות על החלטת השר, ובה מצוין שהם נדרשים לצאת מישראל עד ליום 10.2.2024. ההודעה לא הבהירה למי שיש לו בקשת מקלט פתוחה או זכאי לרישיון ישיבה מסיבה אחרת שהוא מוגן מפני הרחקה. ההודעה גם לא סיפקה שום מידע כיצד אדם שחושש לחייו או חירותו אם יוחזר לאתיופיה, או שקיימת לו עילת מקלט, יוכל להעלות את טענותיו.

צילום ההודעה שחולקה במתקני האכיפה מצ"ב ומסומן 18

53. ביום 28.1.2024 פורסם בהודעה באתר הרשות קישור לתרגום לאמהרית של ההודעה.

54. ביום 29.1.2024 התקבל אצל העותרים מענה מטעם מר אייל סיסו, מנכ"ל המשיבה 2, במסגרתו נדחו מרבית בקשות העותרים. לגבי דרישת העותרים כי שר הפנים יחזור בו מהחלטתה על הסרת ההגנה הזמנית – נטען במענה כי למעשה הרשות מעולם לא החליטה על יישום מדיניות כאמור, אלא רק החליטה שלא להרחיק אזרחי אתיופיה ששוהים בישראל עד לסיום בדיקת המצב במדינה וקבלת התייחסות עדכנית מגורמי המקצוע הרלוונטיים (מבלי להסביר מה ההבדל בין זה לבין הגנה זמנית מפני הרחקה). בהתייחס לתקופת ההתארגנות הקצרה שניתנה בהחלטה, נמסר כי עניינם של אזרחי אתיופיה שונה מעניינם של אזרחי מדינות אחרות שחסו בעבר תחת מדיניות אי הרחקה, בשל אופי המדיניות שהופסקה ומשך השהות בישראל של האוכלוסיה הרלוונטית. בנוגע לטענת העותרים כי יש לאפשר, כפי שמחייב הדין, לאזרחי אתיופיה להגיש בקשת מקלט, גם אם בקשה שהגישו בעבר נדחתה, לאור שינוי הנסיבות הקיצוני שחל באתיופיה, נמסר כי מי שרוצים להגיש בקשה לפתיחת תיק מקלט "יהיה עליהם לתמוך את בקשתם באסמכתאות מתאימות שמלמדות על שינוי נסיבות שיש בו כדי להשליך על עניינם הפרטני מאז התקבלה ההחלטה המקורית בבקשתם למקלט מדיני".

55. למענה צורפו החלטת המשיב 1 והמלצת מנכ"ל המשיבה 2. בנוסף צורפה סקירה מקצועית שנערכה על ידי יחידת ה-RSD שעליה התבססה ההחלטה (ר' התייחסותנו לסקירה בהמשך, אך יוער כבר עתה כי המידע בסקירה לא תומך בהחלטת שר הפנים, נהפוכו). באשר לחוות הדעת של משרד החוץ שעליה התבססה החלטה, נמסר, ללא פירוט או הנמקה, כי "מדובר במסמך חסוי שלא ניתן להעבירו". לצד זאת נמסרה "פראפראזה" מטעם המנכ"ל ביחס לתוכן חוות הדעת, ונאמר שעל פי עמדת משרד החוץ, ניתן לאפשר החזרת אזרחי אתיופיה למדינתם "בכפוף לבדיקה פרטנית של בקשות למקלט מדיני וככל שהם מוחזרים לאזור ספציפי בתוך אתיופיה שאינו מקום מוצאם, לצד היעדר סכנת רדיפה, באותו אזור, לכך

שהאזור של חלופת המגורים המוצעת יעמוד בדרישות ש[נקבעו] בבית המשפט העליון לעניין זה" (ההדגשה לא במקור). כבר כאן יצוין שהמלצה זו לא הוטמעה בהחלטת השר.

תשובת מנכ"ל הרשות מיום 29.1.2024 מצ"ב ומסומנת 19; המלצת מנכ"ל הרשות לשר הפנים מיום 7.1.2024 מצ"ב ומסומנת 20; סקירה מקצועית מטעם יחידת ה-RSD מיום 29.11.2023 מצ"ב ומסומנת

21

56. לאור תשובה זו, למחרת 30.1.2024 פנו העותרים אל מנכ"ל המשיבה 2 בבקשה שיבהיר כיצד אזרחי אתיופיה אשר בקשת המקלט שלהם נדחתה בעבר יכולים לפנות אל הרשות בבקשת לבחון את בקשתם פעם נוספת לאור שינוי הנסיבות הקיצוני שחל במדינתם, בהינתן החסמים להגשת בקשה כאמור (מבחינה טכנית, אדם שאינו מוחזק במשמורת יכול להגיש בקשת מקלט רק בטופס מקוון באנגלית, והמערכת של הרשות דוחה אוטומטית בקשה שמוגשת על ידי מי שבקשה קודמת שלו נדחתה בעבר). בנוסף העותרים הבהירו כי לאור חובת המדינה שלא להרחיק אדם למקום שבו נשקפת סכנה לחייו או לחירותו, הדין הבינלאומי והפסיקה הישראלית שמיישמת אותו מחייבים לבחון באופן פרטני גם את טענותיו של מי שטוען שהרחקתו תעמיד אותו בסכנה לחיים או לחירות, אך לא בשל אחת מחמש עילות הרדיפה שמנויות באמנת הפליטים. לכן ביקשו העותרים לדעת כיצד ייבחנו טענותיהם של מבקשי הגנה כאמור.

פניית העותרים מיום 30.1.2024 מצ"ב ומסומנת 22

57. נכון למועד הגשת העתירה פניה זו לא נענתה.

המצב הנוכחי באתיופיה – (Country of Origin Information) COI

58. בניגוד לעולה מהמלצת מנכ"ל רשות האוכלוסין ישנם דיווחים מהימנים, רבים ומטרידים על הפרות זכויות אדם חמורות ומתמשכות באתיופיה בכלל ובמחוז טיגראי בפרט. כפי שיפורט להלן, באזורים מסויימים באתיופיה כגון מחוזות אורומיה ואמהרה, ישנה הדרדרות מובהקת ומסוכנת במצב הביטחוני אשר הובילה את הממשלה להכריז על מצב חירום בחסותו מתבצעים מעצרים שרירותיים. חלקים נרחבים מאזור טיגראי עדיין כבושים על ידי כוחות חמושים חיצוניים (הצבא האריתראי, צבא אמהרה ועוד) אשר מוסיפים לבצע פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות באזרחים לרבות תקיפות מיניות וגירוש אוכלוסיה אזרחית. באזורים שאינם כבושים, תושבי טיגראי עדיין מתמודדים עם משבר עקורים בהיקף של כמיליון אזרחים¹² ועם השלכותיה של מלחמה שכללה הרס נרחב של תשתיות חיוניות ואובדן בלתי נתפס של חייהם של מאות אלפי בני אדם. כל זאת כאשר אתיופיה מצויה במשבר הומניטרי חריף, הנובע משילוב של ההרס הנזרע תוך קונפליקטים אלימים, בצורת, השהייה ממושכת של סיוע חיצוני באספקת מזון בשל היקף נרחב של גנבות, תפוצת מחלות במחנות העקורים הרבים ועוד.

¹² נכון לחודש 9/2023 (International Organization for Migration (IOM), Dec 20 2023. DTM Ethiopia — National Displacement Report 17 (August - September 2023). Available at: <https://dtm.iom.int/reports/ethiopia-national-displacement-report-17-august-september-2023?close=true>

הפרות מתמשכות של דיני זכויות האדם והמשפט הבינלאומי ההומניטרי והעדר אחריות

59. 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 של מר פלאוט המצורפת לעתירה (נספח א3), 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.

60. 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: "הוועדה 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 הוועדה ביצעה חקירה עצמאית המבוססת על ראיונות עם מאות אזרחי אתיופיה מקבוצות אתניות מגוונות וניתוח של מאות מסמכים הכוללים תמונות לווייניות, צילומי 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

61. 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 והמיליציה האתנית (אמהרה) "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

62. מעבר לכך, הוועדה קבעה כי "**בהתבסס על ממצאי החקירה ודיווחים אמינים מתמשכים על הפרות מתמשכות משמעותיות של הדין הבינלאומי דרושה חקירה של הפרות זכויות אדם מתמשכות והסיכון שיבוצעו פשעי זוועה עתידיים**"¹⁹ (תרגום מאנגלית, הח"מ).

63. ואכן מסמך נוסף שפורסם על ידי הוועדה רק לאחרונה, **בחודש אוקטובר 2023**, ומתמקד בניתוח גורמי הסיכון לכך שיבוצעו פשעי זוועות (Atrocity Crimes – רצח עם, פשעים נגד האנושות, ופשעי מלחמה)

¹³ Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), concerning International Commission of Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/54/55, available at: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session54/list-reports>

¹⁴ Human Rights Council Res. S-33/1 (Dec. 17, 2021) [G2138388.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/ga/doc/res/2021/s33r1.pdf)

¹⁵ שם.

¹⁶ Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), בעמ' 3.

¹⁷ שם עמ' 3-4.

¹⁸ שם עמ' 12-14.

¹⁹ שם עמ' 12.

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 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 איתן; (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.

64. 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

Human Rights Council The Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an analysis (3/10/2023) ²⁰ available at: A/HRC/54/CRP.2

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreethiopia/A-HRC-54-CRP-2.pdf>

United Nations Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A tool for prevention, 2014²¹

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

[Ethiopia declares six-month state of emergency in Amhara after clashes | Reuters](#)

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

65. נכון למועד פרסום הדוח העדכני ביותר של הוועדה, דהיינו ספטמבר 2023, חלקים משמעותיים של הסכם COHA טרם יושמו, לרבות יציאת הצבא האריתראי, שנמצא כי לקח חלק משמעותי בביצוע פשעים נגד האנושות כחלק מהמלחמה, משטח טיגראי. עוד סעיף שלא יושם במלואו הוא הפסקה של תקיפות מיניות כחלק מלוחמה.²⁴ כמו כן הסכם COHA חייב את הצדדים ליישם תהליך של צדק מעברי שלא יצא לפועל.²⁵ עוד, כפי שצוין בדיון שנערך בבית הנבחרים האמריקאי בחודש נובמבר 2023, העמדות לדין של גורמים מתוך הממשל האתיופי שלקחו חלק בפשעי הזוועות במהלך הלחימה טרם בוצעו.²⁶

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

סקירה של המצב העדכני באזורי קונפליקט

טיגראי

67. כפי שעולה מחוות הדעת שצורפה לעיל כנספח 3א, 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.

68. בין הגורמים למוות, בנוסף לרצח ישיר של אזרחים על ידי לוחמים, גם הרעבה מכוונת של אוכלוסייה אזרחית והעדר נגישות לטיפול רפואי.²⁷ 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 באזור.

69. בתקופת הלחימה ואחריה תועדו גם מעצרים שרירותיים נרחבים של אזרחים שמוצאם טיגראי. 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

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/>

Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), concerning International Commission of Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/54/CRP 3

שם, ע"מ 15-16.

Promise or Perils, The : Department of State House Foreign Affairs Subcommittee on Africa Hearing "Ethiopia: State of U.S. Policy" November 30, 2023

Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023) 6, לעיל בעמ' 6.

70. 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 ובזוז 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.²⁹ ממשלת אתיופיה מעלימה עין מהפרת ההסכם על ידי צבא אריתריאה.³⁰

71. 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 ושנה לאחר החתימה על COHA, בלתי נגיש לארגוני סיוע הומניטרי, ממשלת אתיופיה וכוחות איזוריים אמהריים יחד עם המליציה האתנית-אמהרית ”פאנו” המשיכו בגירוש כפוי של אזרחים שמוצאם טיגראי כחלק מקמפיין טיהור אתני.³¹ הארגון אסף עדויות על גירוש כאמור גם במהלך חודש ינואר 2023, מעל לחודשיים מחתימת COHA.

72. עוד, יותר ממיליון אנשים שעזבו את בתיהם נותרו ”עקורים פנימיים” (Internally Displaced Persons - IDPs) ושוהים במקומים שונים ומחנות גם שנה לאחר חתימת הסכם COHA, כך עולה מנתוני האו"ם.³² לפי ראש משרד ניהול סיכונים ואסונות של טיגראי, נרשמו כ-1400 מקרי מוות הקשורים לרעב בין החודשים אפריל ואוגוסט לשנת 2023.³³ לדברי פרופסור מקונן, מנהל במכון לחקר הבריאות בטיגראי, רוב רובם של מקרי המוות מרעב התרחשו במחנות העקורים, בהם יש מחסור חמור במים נקיים, מזון ושירותי

²⁸ US Department of State, *2022 Country Reports on Human Rights Practices: Ethiopia* [Ethiopia - United States Department of State](#)

²⁹ [Ethiopia: “Today or tomorrow, they should be brought before justice”: Rape, sexual slavery, extrajudicial executions, and pillage by Eritrean Defense Forces - Amnesty International](#) Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023) 2 לעיל בעמ' 2

³⁰ [Ethiopia: Atrocities Mar Ceasefire Anniversary | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#) ³¹ Mihret G/Kristos, *Analysis: Why over one million IDPs in Tigray still linger in camps a year after peace deal* ADDIS STANDARD, 30.10.2023 <https://addisstandard.com/analysis-why-over-one-million-idps-in-tigray-still-linger-in-camps-a-year-after-peace-deal/>

³² Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), concerning International Commission of Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/54/5 At p.10

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreetiopia/A_HRC_54_55_AUV.pdf%20%20

בריאות.³⁴

73. חלק מהעקורים מנועים מלחזור למקום מגוריהם כיוון שנשלט כעת בידי כוחות אמהרה וכוחות הצבא האריתראי אשר בניגוד להסכם COHA לא נסוגו.³⁵

74. תופעת העקורים הפנימיים החדשים, אשר נמלטם מבתייהם עדיין רווחת. רק בחודש האחרון, ינואר 2024, דווח על כ-7,000 איש שנמלטו מבתייהם שבמערב וצפון מערב טיגראי, איזורים הנמצאים תחת שליטת כוחות אמהריים. עקורים אלו הצטרפו לכ-72,000 עקורים נוספים המתגוררים בשני מחנות בעיר אנדבגונה.³⁶

75. יודגש כי זיכויים וחשיפתם של אזרחים שמוצאם האתני טיגראי לאלימות ומעצרים שרירותיים, חרגו מן השטח הגיאוגרפי של טיגראי. כפי שפורט בהרחבה בחוות הדעת של מר פלאוט, 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 טיגראי שצוינו 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.³⁷

אמהרה

76. 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 2022,³⁸ וכי באיזור עדיין קיימת נוכחות של כוחות ממשלה חמושים וכוחות חמושים של המיליציה האתנית פאנו, הנלחמים זה בזה.³⁹ באפריל '23 חלה הדרדרות במצב הבטחוני באיזור לאחר שהממשלה הפדרלית הודיעה כי תשלב יחידות משטרה מקומיות בתוך הצבא הפדרלי. מיליצייית פאנו סירבה למסור את נשקה והשתלטה על כמה ערים ברחבי אמהרה.

77. 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.⁴⁰ כוחות ממשלה חמושים בזזו כפרים וירו בחקלאים לא חמושים תוך מרדף אחרי חברי

Mihret G/Kristos, *Analysis: Why over one million IDPs in Tigray still linger in camps a year after peace deal* ADDIS STANDARD, 30.10.2023 <https://addisstandard.com/analysis-why-over-one-million-idps-in-tigray-still-linger-in-camps-a-year-after-peace-deal>

שם³⁵
News: *Thousands fleeing Western Tigray seek refuge in Endabaguna town as hunger, persecution rise* ADDIS STANDARD, 30.1.2024 <https://addisstandard.com/news-thousands-fleeing-western-tigray-seek-refuge-in-endabaguna-town-as-hunger-persecution-rise>

Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023) 11, לעיל ה"ש 13 בעמ' 11³⁷

Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023* <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia>³⁸

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/chrethiopia/A-HRC-54-CRP-2.pdf>

A Guardian correspondent *Airstrike in Ethiopia's Amhara region kills at least 26 people* THE GUARDIAN⁴⁰ (14.8.2023) <https://www.theguardian.com/world/2023/aug/14/airstrike-in-ethiopia-amhara-region-kills-people>

מיליציות פאנו, ויותר מ-70 אזרחים נורו למוות.⁴¹ קרבות אלו נמשכו לאורך אוגוסט וספטמבר, מאות נהרגו ונפצעו, ביניהם ילדים.

78. 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 באזור 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 (OHCHR) דיווח כי לפחות 183 אנשים נהרגו בלחימה מאז יולי. כוחות בטחון ממשלתיים עצרו אנשים בפשיטות על בתים באזור אמהרה.⁴²

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

אורומיה

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

81. על פי הדוח העדכני ביותר של Human Rights Watch, במאי האחרון ממשלת אתיופיה חידשה את מאבקה כנגד הכוחות החמושים המקומיים (OLA) Oromo Liberation (Army) והצטברו דיווחים על תקיפה של אזרחים במדינה.⁴³ ביוני הצלב האדום (ICRC) דיווח על כך שהלחימה פגעה בתשתיות חיוניות כולל מתקנים רפואיים ותשתיות מים.⁴⁴ בנוסף לאמור, תועדו במהלך 2023 תקיפות אוויריות אשר פגעו באזרחים, לרבות הפצצה מכוונת של אזרחים בעת פינוי פצועים.⁴⁵

82. על פי דיווח מלפני פחות משבועיים, מספר הולך וגדל של אנשים נחטפים תמורת כופר באזור אורומיה, ועוברים עינויים עד שבני משפחתם משלמים את דמי הכופר. בעוד שבעבר חטיפות היו נדירות ובדרך כלל ממניעים פוליטיים, הן הפכו לדבר שבשגרה ומכוונות לכולם. החטיפות מתרחשות לא הרחק מאדיס אבבה, כאשר ההתקוממות של ה-OLA מתפשטת לאזורים חדשים, ומכוונת לכל אחד.⁴⁶

83. ניתן ללמוד על הסכנה הנשקפת לתושבי אורומיה מפסק דינו העדכני (מיום 12.7.23) של בית הדין

Lucy Kassa *Ethiopian troops accused of mass killings of civilians in Amhara region* THE GUARDIAN (8.9.2023) ⁴¹
<https://www.theguardian.com/global-development/2023/sep/08/ethiopian-troops-accused-mass-killings-amhara-civilians-region-fano-militia>

Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023* <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia> ⁴²
Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023* ⁴³

Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an Analysis, Rep. of the HRC. On its Fifty-fourth session, UN ⁴⁴
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>

The Guardian, *'This is a pandemic': Ethiopia's Oromia region gripped by surge in kidnappings* (23.1.2024), available ⁴⁶
at: <https://www.theguardian.com/global-development/2024/jan/23/im-scared-to-leave-addis-ababa-ethiopia-romia-region-gripped-by-kidnapping-pandemic>

הצרפתי למקלט (CNDA) (Cour Nationale du Droit d'Asile) 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, בסכנה חמורה לחייו ולגופו. מכאן הסיק בית הדין כי לתושבי איזור זה קיימת זכאות עקרונית להגנה משלימה לפי הדין הצרפתי.⁴⁷ בית המשפט ציין כי איזור מערב אורומיה הושפע מסכסוך פנימי אלים בין מיליציות הפאנו וכוחות חמושים של אורומיה (ה-OLA) במשך מספר חודשים, למרות ולאחר חתימת הסכם הפסקת הלחימה COHA. עוד צוין בפסק הדין כי מיליציות 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 OCHA⁴⁸ 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 מלהתייבב לדיון בערעור ועל כן, ולאור סתירות שלא ניתן היה ליישב בהעדרו לגבי נסיבותיו האישיות, הערעור נדחה, אולם אין בכך כדי להפחית מן הקביעה העקרונית לעניינו.

אפליה ואלימות נגד נשים

84. ככלל, ניתן לומר כי באתיופיה התפיסה החברתית המקובלת היא פטריארכלית. גברים הם בעלי הסמכות ואילו נשים כפופות לבעליהן ואבותיהן.⁴⁹ כך למשל אונס במסגרת נישואין אינו מהווה עבירה על החוק,⁵⁰ מילת נשים היא נוהג שכיח בקהילות מסוימות חרף האיסור הפלילי על כך וכך גם תופעות של השאת קטינות בכפיה.⁵¹ בנסיבות אלו, חשיפה לאלימות מינית ואלימות על רקע מגדרי בהקשר של המלחמה בטיגראי וקונפליקטים חמושים נוספים היא ביטוי של דיכוי על רקע מגדרי המעמיק את פגיעותן, הקיימת ממילא, של נשים אתיופיות רבות.

85. 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 לסחר 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

⁴⁷ 3° of Article L. 512-1 of the Code of Entry and Stay of Foreigners and the Right to Asylum ⁴⁸ <https://reliefweb.int/map/ethiopia/ethiopia-national-access-map>, Ethiopia - National Access Map, Ethiopia (Apr. 20, 2023), ⁴⁹ <https://culturalatlas.sbs.com.au/ethiopian-culture/ethiopian-culture-family>

⁵⁰ 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)

⁵¹ EUAA publishes report on Female Genital Mutilation (FGM/C) in Ethiopia, European Union Agency for Asylum ⁵¹ <https://euaa.europa.eu/news-events/euaa-publishes-report-female-genital-mutilation-fgmc-ethiopia>.

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 [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 23.

86. 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. הנהג הנפוץ ביותר הוא מילה בגילאי 15-49 בקבוצות אתניות אפאר וסומליה. בקהילות בהן נהוג להשיא ילדות המנהג נחשב כתנאי הכרחי לנישואין.⁵²

87. 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 המערכת 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.**⁵³

88. שכיחותה של אפליה שלעתיים עולה כדי רדיפה כלפי נשים, הביאה לכך שבמסגרת המלחמה בטיגראי וקונפליקטים חמושים אחרים במדינה, מקורות רבים מעידים כי הפכה האלימות המינית לממוסדת ורווחת. מן העבר השני של האלימות המינית, בשל הסטיגמה המלווה את קורבנות האונס, ניצולות רבות דיווחו על כך שלאחר שהותקפו גם חוו דחייה על ידי בני משפחתן, בני זוג והקהילה שבה הן חיות.⁵⁴

89. 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 60-9, 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.

⁵² 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>.
⁵³ Cour Nationale du Droit d’Asile (CNDA) [National Court of Asylum] May 17th, 2022, 21038022 C.
⁵⁴ <https://www.washingtonpost.com/world/2023/11/26/ethiopia-tigray-rape-survivors-stigma/>

בנוסף תועדו אקטים משפילים כגון הטלת שתן על קורבנות, אילוצן לשתות שתן ושימוש בשפה משפילה על רקע אתני.⁵⁵

90. 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.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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 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.”

(ההדגשה הוספה)⁵⁸

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”⁵⁹

91. 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 שמעוזות להתלונן.⁶⁰

⁵⁵ Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13.
⁵⁶ Girmatsion Fisseha et al., War Related Sexual and Gender Based Violence in Tigray, Northern Ethiopia: Community Based Study BMJ Global Health 2023 [War-related sexual and gender-based violence in Tigray, Northern Ethiopia: a community-based study \(bmj.com\)](https://www.bmj.com/lookup/doi/10.1136/bmjgh-2023-010000)

⁵⁷ 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>

⁵⁸ שם בעמ' 1

⁵⁹ שם בעמ' 7

⁶⁰ Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), פס' 52

92. מראיונות שבוצעו עם קורבנות מאמהרה, אפאר וטיגראי 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.⁶¹

93. בנוסף, מערכת הבריאות באזורים אמהרה, אפאר, טיגראי 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.⁶²

משבר הומניטרי

94. 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.⁶³ גם בטיגראי, הלחימה גרמה להרס של תשתיות ומוסדות רפואיים.⁶⁴ כאמור, בשנה שלאחר חתימת ה-COHA הצדדים הלוחמים המשיכו לבצע הפרות זכויות אדם בטיגראי תוך הפרת התחייבותם בהסכם להגן על 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.⁶⁵

95. 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 (IDPs) ואנשים במחנות פליטים נפגעו במיוחד. הסיוע התזונתי חודש באוקטובר אך באופן חלקי בלבד.⁶⁶ נכון לדצמבר 2023, ל-1.03 מיליון אנשים אין גישה למי שתייה.⁶⁷ בטיגראי המצב צפוי להחמיר בחודשים הקרובים, כאשר ההערכה היא ש-91% מתושבי האיזור נמצאים בסכנת רעב (Famine).⁶⁸ 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

61 Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), concerning International Commission of Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/54/5, available at:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/chreetiopia/A_HRC_54_55_AUV.pdf %20 בעמ' 11

62 שם בעמ' 11.

63 <https://www.icrc.org/en/document/ethiopia-healthcare-crisis-oromia-exacerbated-massive-displacement>

64 ר' חוות הדעת המצ"ב כנספח א3.

65 <https://www.hrw.org/news/2023/11/02/ethiopia-atrocities-mar-ceasefire-anniversary>

66 Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*

67 *Ethiopia*, Digital Situation Reports (Jan. 10, 2024),

68 <https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5EhBh4Xf5z>; ור' גם חוות הדעת המצ"ב כנספח א3.

68 ר' חוות הדעת המצ"ב כנספח א3.

במים נקיים, שגורם לפגיעה בהיגיינה אישית ובתברואה ומוביל להתפשטות מחלות כמו מלריה, חצבת וכולרה.⁶⁹

96. על פי דיווח נציבות האו"ם לפליטים, באתיופיה כ-3,460,000 עקורים פנימיים.⁷⁰ רק בטיגראי יש כמיליון עקורים שזקוקים לסיוע הומניטרי כדי לשרוד.⁷¹ חוסר היציבות במדינה משבש את מתן הסיוע ההומניטרי הנחוץ נאשורת לעקורים פנימיים ופליטים שנפגעו מהמצב, ואלו סובלים במיוחד מרעב.⁷² 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.⁷³

אוכלוסיות פגיעות נוספות

97. ילדים נמצאים בסיכון להפרות תמורות של זכויות אדם. כאמור, בטיגראי תועדו דפוסים של עינויים, אונס ואלמות מינית נרחבים ושיטתיים נגד ילדים ע"י קבוצות חמושות שונות, לעתים קרובות במה שנראה כשיתוף פעולה ביניהן.⁷⁴ זועות אלו וגירוש של טיגרים עודנו מתמשך.⁷⁵ באמהרה, העימותים הרבים בין מיליציות חמושות לכוחות ממשלתיים באיזורים מאוכלוסים הורגים ופוצעים ילדים.⁷⁶ 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.⁷⁷ בנוסף, המשבר ההומניטרי החרף 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).⁷⁸ הלחימה באיזורים השונים פגעה בלמעלה מ-9,160 בתי ספר, וכתוצאה ילדים נאלצים ללמוד בסביבות לא בטוחות.⁷⁹ השילוב בין הלחימה, מגיפת הקורונה ושינויי אקלים גרם לכך שלפחות 13 מיליון ילדים באתיופיה לא הולכים לבית ספר.⁸⁰

98. אנשים להט"ב סובלים מאפליה חמורה בכל רחבי המדינה, כולל בחינוך ובתעסוקה. יחסי מין הומוסקסואליים אסורים בדין הפלילי, עבירה שדינה 15-3 שנות מאסר. החוק לא מגן על אנשים שנפגעים על רקע העדפה מינית או מגדר, ואנשים להט"ב חוששים לביטחונם, נאלצים להסתיר את זהותם וחיים במחותרת. ב-2023 לשכת "מנהל השלום והבטחון" של אדיס אבבה הודיעה כי תפעל נגד מוסדות בהם "מתבצעים אקטים הומוסקסואליים", כגון מלונות ועסקים אחרים.⁸¹

⁶⁹ <https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5EhBh4Xf5z>

⁷⁰ UNHCR Ethiopia Refugees & IDPs Statistics by Region December 2023, UNHCR Ethiopia Refugees & IDPs

Statistics by Region <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106020>.

⁷¹ Ethiopia, Digital Situation Reports (Jan. 10, 2024), <https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5EhBh4Xf5z>

⁷² ; Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023* <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia>

⁷³ ר' חוות הדעת המצ"ב כנספח 1.

⁷⁴ <https://addisstandard.com/displaced-individuals-in-jara-idp-center-fear-uncertain-future-amidst-eviction-orders>

⁷⁵ Rep. of the Group of Experts on Ethiopia (2023), לעיל ה"ש 13.

⁷⁶ Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an Analysis, לעיל ה"ש 31 בעמ' 7.

⁷⁷ Human Rights Watch *Ethiopia* ; Acute Risk of Further Atrocity Crimes in Ethiopia: an Analysis, לעיל ה"ש 31 בעמ' 8.

⁷⁸ *Events of 2023*, לעיל ה"ש 30.

⁷⁹ U.S. Department of state 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Ethiopia (20.3.2023) (below: "State

Department Report 2022")

⁸⁰ Unicef, *For every child, nutrition!* https://www.unicef.org/ethiopia/every-child-nutrition#_ftn1

⁸¹ <https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/card/5TCJFYzqI4>

⁸² <https://www.unicef.org/ethiopia/learning-and-development>

⁸³ State Department Report 2022; Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*

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

דיכוי פוליטי והגבלת חופש הביטוי

100. 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.⁸²

101. באזור אמהרה, הלחימה בין צבא אתיופיה למיליציות הפאנו לוותה בדיווחים על מאות נפגעים אזרחיים ומעצרים המונוניים 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.⁸³ 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).⁸⁴

102. 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.⁸⁵

סיכום המצב באתיופיה

103. **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.**

⁸² Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*; <https://freedomhouse.org/country/ethiopia/freedom-net/2023>

⁸³ <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/ethiopia>

⁸⁴ <https://www.hrw.org/news/2023/11/02/ethiopia-atrocities-mar-ceasefire-anniversary>

⁸⁵ Human Rights Watch *Ethiopia Events of 2023*

הטיעון המשפטי

הפסקת מדיניות ההגנה הזמנית עומדת בניגוד לחובות המדינה ע"פ הדין הבינלאומי

הפרת עיקרון אי-החזרה

104. ההגנה הזמנית מפני הרחקה שניתנה לאזרחי אתיופיה מבוססת על עיקרון אי-החזרה (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 עינויים⁸⁶ או יחס או עונש אכזריים, משפילים או לא אנושיים.⁸⁷ גם האמנה בדבר זכויות הילד התפרשה כמטילה חובת הגנה על ילדים בכל החלטה הנוגעת לגורלם, וזאת אף ללא איזכור מפורש של עקרון אי-החזרה.⁸⁸ מדובר בעיקרון כללי אשר חל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל, והוא חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי המחייב (בג"ץ 5190/94 אל טאיי ואח' נ' שר הפנים, מט(3) 843 (1995), פס' 7 לפסק דינו של הנשיא ברק; בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, סו(1) 717 (2013), פס' 8 לפסק דינו של הש' פוגלמן). בהתאם, עקרון אי-החזרה גם מעוגן ב"נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" של המשיבה 2.⁸⁹

105. לצד מנגנון בחינת בקשות המקלט, מוכרת בדיני הפליטים הגנה נוספת מכוח עקרון אי החזרה – 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"),⁹⁰ 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.

106. עקרון ההגנה הזמנית זכה לקודיפיקציה במדינות אחרות. כך למשל, מנגנון ההגנה הזמנית עוגן בדירקטיבת האיחוד האירופי בדבר "הגנה זמנית" משנת 2001.⁹¹ 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

⁸⁶ 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.

⁸⁷ UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, article 7.

⁸⁸ Goodwin-Gill and MacAdam, The Refugee in International Law, Oxford University Press, Third Edition, 2007, p. 324.

⁸⁹ נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (מס' נוהל 5.2.0012) (תאריך עדכון 21.3.2022), בחלק הכללי: "אין בנהל זה כדי לגרוע מההלכה הפסוקה, לפיה אין לגרש אדם למקום שבו צפויה לו סכנת נפשות על פי עיקרון Non-Refoulement".

⁹⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014, available at: <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' 15-16; עע"מ 8870/11 גונזלס נ' משרד הפנים (25.4.2013), פס' 12 ו-16; בר"מ 5040/18 פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה משרד הפנים (09.02.2020), פס' 56 לפסק דינה של הש' ברק ארז.

⁹¹ 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

בבטחה. חלק מהתנאים החלופיים שהחוק מונה ליעוד מדינה להגנה זמנית הם סכסוך מזוין מתמשך או תנאים יוצאי דופן וזמניים במדינה המונעים חזרה בטוחה של אזרחיה.⁹²

107. 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.

108. **כאמור, למרות שהגנה זמנית מוכרת בישראל, לא קיימים חקיקה או נהלים לפיהם מחליטים המשיבים, ובייחוד המשיב 1, מתי להעניק הגנה זמנית, אילו זכויות ליתן במסגרתה ומתי להפסיקה.** מדובר בחסר מהותי שכן, כפי שנראה שנעשה בענייננו, ההחלטה על הפסקת ההגנה הזמנית עשויה להתקבל באופן שרירותי וללא הנחיה באשר לשיקולים המשפטיים והעובדתיים שיש לקחת בחשבון.

109. באשר לחובה ליצור קריטריונים, מתח כבי' השופט בדימוס גולדברג בפרשת **הררי** ביקורת על המשיבים 1-2 על שלא קבעו בנהלים את הרייגים למדיניות הכללית לא ליתן רישיונות קבע לזרים, וכך אמר:

"קיומם של קריטריונים להפעלת שיקול-הדעת המסור לנושא משרה שלטונית, הוא אחד מסממניו של מינהל תקין, והוא עולה בקנה אחד עם שלטון החוק. כשם שאין במדינת חוק חוקי סתר [...], כן אין בה קריטריונים שבסתר למתן רישיונות והיתרים שבכוחו של בעל משרה לתתם על-פי דין" (בג"ץ 1689/94 **הררי ואח' נגד שר הפנים**, פ"ד נא (1) 15, 19-20).

110. ביקורת ספציפית על אי הסדרת נושא ההגנה הזמנית נמתחה מאוחר יותר על ידי השופטת (דאז, היום נשיאת בית המשפט העליון בדימוס) חיות בעע"מ 8908/11 **אספו נ' משרד הפנים** (17.7.2012), שם נאמר:

"בהינתן ממדי התופעה טוב היה אילו הנושא היה זוכה להסדרה כלשהי ולו על דרך של נהלים והנחיות שיכללו, בין היתר, התייחסות לזכויותיהם הבסיסיות של אותם אנשים בעת שהותם בישראל. ויפה שעה אחת קודם".

מאז ועד היום לא פעלו המשיבים לשם הסדרת העניין.

111. **עיון במנגנוני הגנה זמנית או הגנה משלימה מחוץ לישראל מלמד שאמת המידה לצורך החלטה על הפסקתה של הגנה זמנית היא שינוי נסיבות מהותי ובר-קיימא שבעקבותיו אין עוד מקום לחשש שהחזרה תגרום ל'נזק רציני' (Serious harm).** כך למשל קובע סעיף 16 לדירקטיבה שקבע האיחוד האירופי בעניין הגנה קבוצתית-זמנית (ההדגשות אינן במקור):

"1. A third country national or a stateless person shall cease to be eligible for

subsidiary protection **when the circumstances which led to the granting of subsidiary protection status have ceased to exist or have changed to such a degree that protection is no longer required.**

2. In applying paragraph 1, Member States shall have regard to whether the change of circumstances is of **such a significant and non-temporary nature** that the person eligible for subsidiary protection no longer faces a real risk of serious harm".⁹³

112. גם הנחיות נציבות האו"ם לפליטים בעניין הגנה זמנית מונות תנאים לסיומה של הגנה כאמור, ובראשן הערכה אובייקטיבית ומבוססת כי חזרתם של מבקשי מקלט לארצם היא סבירה ויכולה להתבצע בבטיחות ותוך שמירה על כבודם :

"21. Temporary protection/stay ends when:

(i) it is determined – on the basis of an objective assessment based on clear indications – that the situation causing the displacement has ended, and voluntary return is reasonable and can be carried out in safety and dignity;

(ii) the TPSA has been replaced by another form of protection, including transition to refugee status, as appropriate;

(iii) an individual has transitioned to an alternative status (including, for example, residency status, work visa, or another migration status); or

(iv) an individual has been admitted to a third State on a humanitarian basis or through resettlement".⁹⁴

113. אם כן, הנחיות הנציבות מעמידות קריטריונים להסרתה של הגנה קבוצתית זמנית. 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).

114. 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-החזרה.**

115. 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.

⁹³ 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

⁹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014

116. 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, אין לבצע החזרות כפיות לאתיופיה של אנשים שמוצאם בכל אחד מהאזורים שהושפעו מפעולה צבאית ו/או עקירה בעקבותיה, או נותרו לא יציבים כתוצאה מאלו, עד להתייצבות המצב.

117. ניתן וראוי ללמוד (כמקור להשוואה והשראה) על הקריטריונים להפסקת ההגנה גם מהנחיות נציבות האו"ם לפליטים שעניינן הפסקת מעמד פליט.⁹⁵ הנחיות אלו מלמדות על שלושה מבחנים מצטברים שאמורים להנחות את מקבלי ההחלטות והם:

א. האופי המהותי של השינוי שהתרחש במדינת המוצא: המלצת הנציבות היא לבחון את כל הנסיבות הרלבנטיות, שכן בדרך כלל התרחשויות שונות שלובות זו בזו (סכסוך מזויין, הפרות רציניות של זכויות אדם, העדר שלטון תקין). המצב הקלאסי להכרזה על הפסקת מעמד פליט הוא מהפך פוליטי מוחלט, חזרה למצב של שלום ויציבות. יחד עם זאת הנציבות מציינת כי יתכנו נסיבות שבהן אמנם חל שינוי והנסיבות שהובילו לבריחה כבר אינן קיימות, אך במקומן באו נסיבות אחרות שגם הן עשויות להוות בסיס לצורך בהגנה כפליט (ובמצב כזה לא ראוי לסיים את ההגנה) (פסקאות 10-12).

ב. האופי בר-הקיימא של השינוי: שינויים שמעידים על שינוי מהותי צריכים להיבחן על-פני תקופת זמן בה יתגבשו וייתייצבו, לפני שנעשית החלטה על הפסקת המעמד. הנציבות מציינת כי בדרך כלל כאשר השינוי נעשה בדרך שלום, ניתן לקבל את ההחלטה על הפסקת המעמד לאחר פרק זמן קצר יותר, אך זאת כאשר יש יציבות פוליטית וכלכלית במדינה. במקרים שבהם קדם לשינוי מאבק, ובעיקר על בסיס אתני, מומלץ להמתין ולהיווכח שהסדרי השלום מקוימים ושלוש אמיתי מתבסס (פסקאות 13-14).

ג. החזרת מנגנוני הגנה: ההנחיות שמות דגש על קיומה של מערכת ממשל מתפקדת, בעלת מנגנונים אדמיניסטרטיביים ומערכת משפט, לרבות תשתיות המאפשרות לתושבים לממש את זכויותיהם הבסיסיות, ובכלל זה הזכות לקיום בסיסי בכבוד. המצב הכללי של זכויות האדם מהווה אינדיקציה חשובה (פסקאות 15-16 להנחיות).

118. כעולה מן האמור לעיל, הגנה זמנית קבוצתית ניתנת לאזרחי מדינות אשר לגביהם נתקבלה החלטה על ידי המדינה הקולטת לפיה מדינת המוצא היא "ארץ מצוקה", או מדינת משבר. בנסיבות כאלה, בהן ההחלטה הראשונה הכירה בסכנה הנשקפת לחייהם, ביטחונם וחירותם של אזרחי מדינת המשבר, שינוי בהחלטה זו צריך להיות גם הוא תוצאה של שיקול דעת מושכל ובחינה של שני אלמנטים מרכזיים:

א. האם הנסיבות שהביאו להענקת ההגנה הזמנית מלכתחילה חדלו מלהתקיים באופן מהותי וברמה כזו שההגנה כבר לא נצרכת; ב. האם השינויים שחלו במדינת המוצא הם בעלי אופי שהוא בר קיימא, משמע שהוא קבוע, לא זמני, וניתן לצאת מנקודת הנחה שבניגוד למצב בעבר המיועדים להחזרה יזכו להגנה במדינת המוצא.

119. האלמנטים הנ"ל אינם מתקיימים, בלשון המעטה, במקרה של אזרחי אתיופיה. לא בכדי קריאתה של נציבות האו"ם לפליטים ממרץ 2022 (נספח 4 לעיל) עודנה עומדת על כנה ולא בכדי לפני פחות משנה הצהיר

⁹⁵ UNHCR, Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Refugee Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/03, 10 February 2003.

מזכיר המדינה האמריקאי כי כל הצדדים לסכסוך באתיופיה ביצעו פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות, פשעים אשר קיימות אינדקציות אמינות ונרחבות לכך שעודם מתקיימים.

120. מהמפורט מעלה עולה כי 10% מאוכלוסיית טיגראי נהרגו או נרצחו במלחמה הזו, ואף כיום מגיעים מאתיופיה דיווחים על גירוש כפוי, רעב (Famine), אונס שיטתי, החזקת אנשים לצרכי עבדות מין ותקיפות של מיליציות חמושות כולל כוחות אריתריאים בטיגראי. גם מאמהרה, מאורומיה ומאפאר מגיעים דיווחים מהימנים על הפרת דיני זכויות האדם שעולה כדי פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות, כגון אלימות של מיליציות כמו גם התקפות של כוחות ממשלה באמהרה ואורומיה. כל אלו ללא שמתאפשרת כניסה של פעילות הומניטרית לכלל האיזורים, לצד התקפות והרג של עובדים הומניטריים. כאמור לעיל, אף בדו"ח של מועצת זכויות האדם של האו"ם מאוקטובר האחרון, המתמקד בניתוח גורמי הסיכון לפשעי זוועה עתידיים, הוצגו ממצאים מטרידים ומדאיגים. כאמור, נמצא כי מתקיימים 13 מתוך 14 הגורמים המעידים, על פי מודל אנליטי שפותח ואומץ על ידי האו"ם, על היתכנות לביצוע פשעי זוועה בעתיד. יתר על כן, נדמה כי המשיבים סומכים את החלטתם על הסכם COHA, אך כאמור לעיל, חלקים משמעותיים מאותו ההסכם לא יושמו. מכאן אנו למדים שלא ניתן לקבוע כי ההגנה לא נצרכת עוד או כי השינויים שחלו במדינת המוצא הם בעלי אופי שהוא בר קיימא, ובוודאי שלא ניתן לקבוע כי חזרה מרצון לאתיופיה היא סבירה ויכולה להתבצע בבטיחות ובכבוד.

121. כמפורט מעלה, המצב הביטחוני באתיופיה הוא חמור ומסוכן וודאי שלא השתפר מאז כינון הסכם COHA באופן שמאפשר את החזרתם של אזרחי אתיופיה לשם. משכך, לא עומדת החלטת המשיבים בסטנדרטים הבסיסיים ביותר הנוגעים להסרת הגנה זמנית וגירושם של אזרחי אתיופיה יהווה הלכה למעשה הפרה של עקרון אי החזרה.

122. בהתחשב בכל אלו, לא ברור מדוע אצה למשיבים הדרך לגרש אתיופים חזרה למדינתם, וכיצד נמצא על ידי המשיב 1 שהחלטתו עומדת בתנאי הדין. נדמה כי בבסיס התנהלות המשיבים בענייננו עומדת העובדה כי לא קיים מנגנון מסודר וחוקי להסרת הגנה זמנית של אי הרחקה.

123. בענייני מקלט והגנה מהרחקה, משמדובר בדיני נפשות, קמה חובה ברורה לבסס מנגנון חוקי ונהלים לפיהם יש לנהוג עת מתקבלות החלטות כה הרות גורל. בנסיבות אלו, 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 – ועקרון אי החזרה בפרט – ולהתחייבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל עם חתימתה על אמנת הפליטים.

היעדרו של נתיב לבחינה פרטנית של טענות מקלט למי שנדחתה בקשתו בעבר וטענות אי הרחקה

124. בפועל, במצב הדברים במקרה דנן, מדינת ישראל עומדת בפני הפרה רחבה של עקרון אי החזרה בכל הנוגע לאזרחי אתיופיה השוהים בישראל. הפרה זו נובעת לא רק מעצם הסרת ההגנה הזמנית, אלא מהעובדה שלאזרחי אתיופיה אין כיום נתיב פתוח שבו באפשרותם דה פקטו לפרוס את טענותיהם.

125. כאמור מעלה, מאז החלה המלחמה באתיופיה, קמה הגנה זמנית מהרחקה לטיגראים אשר הורחבה, כאשר התבהרה חומרת המצב, לאזרחי אתיופיה כולם. לטענת מנכ"ל המשיבה 2 לפיה לא הוחלה הגנה זמנית על אזרחי אתיופיה אלא דובר בבדיקה, נתייחס בהמשך.

126. זאת ועוד, ממילא ביטולה של ההגנה הזמנית על ידי המשיבים 1 ו-2 אינו פוטר אותם מחובתם לבחון את תחולת עיקרון אי ההחזרה באופן פרטני, באשר לכל אדם ולכל משפחה אזרחי אתיופיה, על פי נסיבותיהם הפרטניות. כמתחייב מעיקרון אי ההחזרה וכפי שנקבע בפסיקה, אי זכאות למעמד פליט "אין משמעה בהכרח שלילת ההגנה שמוענקת [למבקש] והרחקתו מישראל. ההגנה שמקנה אמנת הפליטים איננה ההגנה היחידה מפני הרחקה למדינת המוצא, שכן מכוח העיקרון הכללי של Non-Refoulement, מדינת ישראל איננה מרחיקה אדם למקום שבו נשקפת סכנה לחייו או לחירותו" (עע"מ 8908/11 ואספו נ' משרד הפנים (17.07.2012), פס' 19). על החובה לקבוע מנגנון מתאים לטיפול ולבחון את עקרון "אי ההחזרה" כעיקרון עצמאי חוץ-אמנותי, ראו גם דברי כב' הש' אמיר בעת"מ 47692-07-11 גוסף נ' משרד הפנים (26.9.2011):

"משרד הפנים בחן את בקשתו [של העותר] לפי נוהל מבקשי מקלט כפליטים. מסקנתו של משרד הפנים היתה, ובצדק כך היתה, שלא מתקיימים בעותר יסודות אמנת הפליטים - משום שלא מתקיים בו אף אחד מחמשת טעמי הרדיפה. מלכתחילה תקף העותר בפני גם את המסקנה הזו, אך חזר בו מכך, וטוב שעשה כן, משום שעמדת משרד הפנים בדין היתה. דא עקא, שמשרד הפנים לא בחן את השאלה האם יש להימנע מגירוש והרחקה של העותר בשל הסכנה הנטענת לחייו, אף שלא מטעם המוכר כטעם רדיפה באמנת הפליטים. משרד הפנים לא עשה כן, משום שלפי הנוהל אין בוחנים את ההגנה המצומצמת הזו אלא בוחנים את הבקשה למעמד כפליט. ייתכן ורצוי היה לתקן את הנוהל או להוסיף נוהל אחר, כך שטענת סכנה לחיים העולה אגב בקשת פליטות, תיבחן גם כשלעצמה - שהרי המדינה מחויבת לפי דין "אי ההרחקה" שלא להרחיק אדם שמתקיים בו התנאי האמור בסטנדרטים הדרושים לשם כך לפי דין "אי ההרחקה". מכל מקום, כיוון שהעניין לא נבחן, וכיוון שהמדינה מחויבת לבחון זאת בטרם הרחקה - יש לעשות זאת כעת" (עמ' 8, ההדגשה הוספה).

127. הצורך במנגנון לבחינת טענות להגנה בינלאומית עבור אנשים שנשקפת להם סכנה לחיים או לחירות במדינתם ואינם עונים על ההגדרה של פליטי אמנה הוכר על ידי הוועדה האקזקוטיבית (Executive Committee) של נציבות האו"ם לפליטים, המכונה בקיצור EXCOM. ועדה זו מורכבת מנציגיהן של מדינות חברות, ובהן מדינת ישראל. בהחלטתה משנת 1994 EXCOM הכירה בכך שבעוד שאנשים שאינם מסוגלים לחזור בבטחה לארצות מוצאם בשל ממצבי סכסוך עשויים שלא להיחשב לפליטים לפי האמנה, הם עדיין עשויים להיזקק להגנה בינלאומית:

"[The Executive Committee] recognizes that, while persons who are unable to return in safety to their countries of origin as a result of situations of conflict may or may not be considered refugees within the terms of the 1951 Convention and 1967 Protocol, depending on the particular circumstances, they nonetheless are often in need of international protection, humanitarian assistance and a solution to their plight".⁹⁶

⁹⁶ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, General Conclusion on International Protection No. 74 (XLV) - 1994, 7 October 1994, No. 74 (XLV), available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae68c6a4.html>, para. (l).

128. בהחלטה נוספת של EXCOM מ-2005 חזרה הוועדה על כך שבנסיבות שונות ייתכן שיהיה צורך בהגנה משלימה עבור אנשים שאינם זכאים למעמד פליט על פי האמנה, וציינה את החשיבות של השימוש בכלי זה:

"[The Executive Committee] [...] encourages the use of complementary forms of protection for individuals in need of international protection who do not meet the refugee definition under the 1951 Convention or the 1967 Protocol".⁹⁷

129. במכתבו לעותרים מיום 29.1.2024, כמו גם בהמלצתו שהביאה להחלטה השר מושא עתירה זו, כתב מנכ"ל המשיבה 2 כי "בכל הנוגע למי שבקשתם נדחתה בעבר לאחר שנבחנה באופן פרטני, ככל שיחפצו להגיש בקשה לפתיחת תיק הרי שיהיה עליהם לתמוך את בקשתם באסמכתאות מתאימות שמלמדות על שינוי נסיבות שיש בו כדי להשליך על עניינם הפרטני מאז התקבלה ההחלטה המקורית בבקשתם למקלט מדיני". על כך, השיבו העותרים ביום 30.1.2024, תוך שמירה על טענותיהם, כי לא ידוע להם על דרך, ברמה הפרקטית ממש ואף ברמה המשפטית, באמצעותה יכולים אזרחי אתיופיה לפנות בבקשה כאמור. ונבאר.

130. הדרך היחידה כיום להגיש בקשות ליחידת הטיפול במבקשי מקלט היא באמצעות טופס מקוון באנגלית באתר המשיבה 2. ככל הידוע לעותרים, כאשר אדם שהגיש בעבר בקשת מקלט שנדחתה מזין את פרטיו בטופס המקוון, המערכת דוחה את בקשתו לנוכח העובדה שבקשה מטעמו כבר הוגשה בעבר. גם העמדת 30 ימים בלבד מפרסום ההחלטה ועד לתחילת אכיפה וגירוש מעלה כי המשיבים אינם מאפשרים בפועל הגשת בקשות פרטניות להגנה, אף בלי קשר לעובדה שבפועל אין כל דרך לעשות זאת.

131. מעבר לאפשרות הפרקטית להגיש בקשה כאמור, אף משפטית קבעה המשיבה 2 כי תדחה בקשות לאי הרחקה על הסף ולא תדון בהן. טענת העותרות בעתירה זו היא כי על המשיבים מוטלת החובה לבחון טענות לאי הרחקה, בייחוד לנוכח המידע האובייקטיבי והנתונים המחרידים שמגיעים כיום מאתיופיה. חלק, לכל הפחות, מטענות אזרחי אתיופיה השוהים בישראל כיום להחלת עקרון אי החזרה עליהם נסמכות לא רק על עילותיה הספציפיות של אמנת הפליטים, אלא על טענות רחבות יותר לסכנה לחייהם, ביטחונם ושלמות גופם.

132. סעיפים ג4. ו-ד4. לנוהל הטיפול במבקשי מקלט של המשיבה 2 קובעים כך:

"4. עילות לדחיית הבקשה על הסף - לאחר ביצוע ראיון RSD

[...]

ג. היה ומצא עובד היחידה שעבר הכשרת RSD על יסוד הריאיון, כי הטענות והעובדות העומדות בבסיס הבקשה, גם אם יוכחו כולן, אינן מגבשות אף לא אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים, יעביר את החומר בעניינו של המבקש לראש צוות אשר עבר הכשרת RSD, לאישור דחיית הבקשה על הסף.

⁹⁷ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection No. 103 (LVI) - 2005, 7 October 2005, No. 103 (LVI), available at: <https://www.refworld.org/docid/43576e292.html>, para. (i)

ד. החלטה מנומקת ומפורטת ככל שניתן, הדוחה על הסף את הבקשה למקלט מדיני תימסר למבקש כאמור בסעיף 8 להלן, וניתן יהיה להרחיקו מישראל".

133. אם כן, נוהל המשיבה 2 עצמה קובע כי בקשות שמעלות טענות לעניין אי החזרה שאינן נסמכות על עילה מעילות אמנת הפליטים יידחו על הסף. לעותרים לא ידוע על שינוי צפוי של נוהל העבודה אצל המשיבה 2 או על הנחייה לסטות ממנו. אם כן, תשובת מנכ"ל המשיבה 2 לעניין זה אינה מספקת, בלשון המעטה, וממנה עולה כי לאזרחי אתיופיה, ואחרים, אין כל מנגנון לבחינת בקשותיהם לאי הרחקה.

134. ממצב דברים זה עולה כי החל מיום 10.2.2024 יעמדו אזרחי אתיופיה השוהים בישראל בפני מעצרים וגירוש ללא כל אפשרות לפרוס את טענותיהם באופן פרטני, על אף טענת המשיבים לעניין זה.

135. זה המקום לציין כי בנוסף לעובדה שלא קיים נתיב פתוח שבו יכולים אזרחי אתיופיה לפנות בבקשה שייבחנו נסיבותיהם הפרטניות וטענותיהם לעניין אי הרחקה, אף אלו שפנו בעבר וביקשו כי בקשותיהם למקלט ייפתחו מחדש לנוכח המצב השורר באתיופיה, נענו כי בקשותיהם לא ייפתחו. במקרה של אזרחי אתיופיה מטיגראי, המבקשים קיבלו רישיון ישיבה מכוח סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל ללא פתיחה של תיק המקלט; ובמקרה של אזרחי אתיופיה מאזורים אחרים, מלבד אי פתיחת בקשות המקלט אף רישיון זה לא ניתן (ר' לעניין זה את פירוט רקע הדברים וטיעוני הצדדים בפסק דינה של כב' השופטת אגמון גונן בעניין ווקגרה לעיל). למרות זאת, החליטו המשיבים 1 ו-2 שאכיפת ההחלטה על הסרת ההגנה הזמנית תחל בתוך חודש ימים בלבד.

יישום שגוי של הרעיון של חלופת מגורים פנימית

136. כאמור, המשיב 1 החליט, ללא סייג, כי לא קיימת מניעה להחזיר את כלל אזרחי אתיופיה שבישראל למדינתם. זאת על פי המלצת המנכ"ל, שלגישתו "ניתן ליישם מנגנון של בחינה פרטנית של בקשות למקלט מדיני כאשר קיימת חלופת מגורים פנימית באתיופיה". היות שכאמור חוות הדעת של משרד החוץ לא פורסמה או הועברה לעיון העותרים, אין באפשרותם להתייחס לתוכנה בשלב זה (כאמור, בית המשפט מתבקש להורות למשיבים לפרסם ולהעביר לעיון העותרים את כל חוות הדעת שבבסיס ההחלטה, ולאפשר להם להשלים טענותיהם ביחס אליהן). עם זאת, מהמלצת המנכ"ל והחלטת השר עולה שלכל הפחות קיימת אי הבנה של המושג חלופת מגורים פנימית ושל האופן והמקום שבו יש ליישמו, ושנעשה בו שימוש שגוי.

137. קיומה חלופת מנוסה/מגורים/הגנה פנימית (Internal Flight/Relocation/Protection Alternative) הוא שיקול שאינו מופיע באמנת הפליטים, אך מדינות הוסיפו אותו כחריג למתן מעמד פליט או הגנה משלימה למי שנמצא שהוא עומד בתנאים לקבלת אותו מעמד.⁹⁸ הרעיון מאחורי שיקול זה הוא שאם

⁹⁸ כך למשל השיקול מעוגן בדירקטיבת האיחוד האירופי בנושא מעמד לפליטים ואנשים שזכאים להגנה משלימה : European Union: Council of the European Union, Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), 20 December 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>, Para. 8 (להלן: "דירקטיבת האיחוד האירופי").

זכאות להגנה משלימה מוגדרת בסעיף 2(f) לדירקטיבה כך: "person eligible for subsidiary protection" means a third country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if

עומדת למבקש חלופה שהיא רלוונטית וסבירה עבורו לקיום בטוח באיזור אחר במדינת המוצא שלו, ניתן לדחות את בקשתו למעמד. הנטל להוכחת הטענה בדבר חלופת מגורים פנימית מוטל על המעלה אותה, ועליה לעמוד בדרישות הרלוונטיות והסבירות (בר"מ 5040/18 פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה משרד הפנים (09.02.2020)) (להלן: "עניין פלונית"), פס' 7, 56, ו-63 לפסק דינה של כב' השופטת ברק ארז). בהקשר זה נקבע כי "אין די בהצבעה על גודלה של המדינה ועל האפשרות הטכנית לעבור לאזור אחר שלה כדי להרים את הנטל לעניין זה, והמשיבה אכן נדרשת לספק נתונים קונקרטיים יותר שילמדו על סבירותה של החלופה המוצעת ועל היותה רלוונטית לאיון הסכנה הממשית הנשקפת למבקש המקלט" (עניין פלונית, פס' 63 לפסק דינה של הש' ברק ארז).

138. **שאלת קיומה של חלופת מגורים פנימית תמיד נבחנת באופן פרטני ביחס למבקש ספציפי, ולא יכולה להיות מוכרעת באופן כללי ביחס לקבוצה של אנשים, שכן היא תלויה במאפייניו ונסיבותיו של המבקש.** כדי לקבוע אם קיימת חלופת מגורים פנימית, יש לבחון, בין היתר, אם האיזור של חלופת המגורים הוא בטוח ונגיש מבחינה חוקית למבקש המקלט; אם יש סיכוי שמבקש המקלט יהיה חשוף לרדיפה או לפגיעה קשה אחרת באיזור החלופי המוצע; ואם המדינה מסוגלת לספק למבקש הגנה אפקטיבית בחלופת המגורים המוצעת. כן יש לבחון אם מבקש המקלט המסוים יוכל לחיות חיים סבירים ונוחים באופן יחסי, שאינם כרוכים בקושי בלתי-סביר, ואם יוכל לשרוד כלכלית באיזור המוצע. בכלל זאת יש לבחון את הנתונים הקונקרטיים של מבקש המקלט – גיל, מין, מצב בריאותי, מוגבלות, מצב משפחתי ומערכות יחסים, פגיעות חברתית או אחרת, שיקולים אתניים, תרבותיים או דתיים, קשרים פוליטיים וחברתיים, כישורי שפה, רקע חינוכי, מקצועי ותעסוקתי וכל רדיפה שבוצעה בעבר והשפעותיה הפסיכולוגיות (הנחיות נציבות האו"ם לפליטים בעניין חלופת מגורים פנימית;⁹⁹ עניין פלונית פס' 7 ו-56 64 לפסק דינה של הש' ברק ארז; בר"מ 3441/22 פלונית נ' רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול משרד הפנים (30.11.2023), פס' 30-32 לפסק דינה של הש' ברק ארז).

139. הנחיות נציבות האו"ם לפליטים בעניין חלופת מגורים פנימית מדגישות שאין להפעיל חריג זה באופן שיחתור תחת עקרונות זכויות האדם שבבסיס משטר ההגנה הבינלאומי, ובכלל זאת זכותו של אדם לבקש הגנה מפני החזרה. עוד מדגישה הנציבות שהיות שטענת חלופת מגורים פנימית יכולה לעלות רק במסגרת בחינת בקשת מקלט לגופה, לא ניתן להשתמש בה כדי לשלול גישה להגשת בקשת מקלט ובחינתה, וכי בחינה של חלופת מגורים פנימית מחייבת התייחסות לנסיבות האישיות של המבקש הספציפי ולתנאים בארץ שלגביה מוצעת החלופה.¹⁰⁰

returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15, and to whom Article 17(1) and (2) does not apply, and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country".

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the ⁹⁹ Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 23 July 2003, HCR/GIP/03/04, available at: <https://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the ¹⁰⁰ Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 23 July 2003, HCR/GIP/03/04, available at: <https://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>, para.4.

ר' גם נייר עמדה של הנציבות בנושא:

UNHCR, UNHCR Position Paper on Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum (The So-Called "Internal Flight Alternative" or "Relocation Principle"), 9 February 1999, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b336c.html>

140. במקרים של חשש מפני רדיפה בשל סכסוכים אתניים ולחימה פנימית, ספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים, המשמש עבור המשיבים ובתי המשפט מקור פרשני מנחה, מדגיש שכדי לקבל מעמד פליט, אין דרישה שהחשש מפני רדיפה יהיה ביחס לכל שטח מדינת המוצא, וכי אדם לא יודר ממעמד פליט רק משום שיכול היה למצוא מחסה בחלק אחר של מדינתו, אם עלפי כל הנסיבות לא יהיה זה סביר לצפות ממנו לעשות זאת:

"The fear of being persecuted need not always extend to the *whole* territory of the refugee's country of nationality. Thus in ethnic clashes or in cases of grave disturbances involving civil war conditions, persecution of a specific ethnic or national group may occur in only one part of the country. In such situations, a person will not be excluded from refugee status merely because he could have sought refuge in another part of the same country, if under all the circumstances it would not have been reasonable to expect him to do so".¹⁰¹

141. הכללים שהותוו לבחינת חלופת מגורים פנימית בהקשר של בחינת בקשה למעמד פליט נכונים גם בנוגע לאדם שמבקש הגנה מפני הרחקה בשל עילה שאינה נכנסת בגדרי עילות הרדיפה המצומצמות שקבועות באמנת הפליטים. הדבר נובע ראשית מעיקרון אי ההחזרה, שכן הרחקת אדם לאיזור שונה מאיזור מוצאו, קרי לחלופת מגורים פנימית, שאינו רלוונטי וסביר למעשה תעמיד אותו שוב בסכנה לחייו או לחירותו; ושנית מחובותיה הכלליות של הרשות המינהלית לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית ראויה ולהפעיל את שיקול דעתה בסבירות ובמידתיות.

142. כך גם עולה מהמשפט המשווה. דירקטיבת האיחוד האירופי שמסדירה את התנאים לזכאות להגנה בינלאומית ואת מהותה של אותה הגנה, ובכלל זאת הגנה משלימה (הגנה למי שאינו זכאי למעמד פליט אך נשקף לו סיכון ממשי לנזק חמור אם יוחזר למדינתו), קובעת תנאים זהים לבחינת חלופת מגורים פנימית במסגרת בחינת בקשות מקלט ובחינת בקשות להגנה משלימה. בין היתר, הדירקטיבה קובעת בסעיף 8 שחלופת הגנה פנימית (internal protection alternative) צריכה להיות כזו שלא תעמיד את המבקש בסיכון ממשי לנזק חמור; שתהיה לו גישה להגנה שתסופק ע"י המדינה או גורמים ששולטים בה או בשטח משמעותי ממנה; שהמדינה או אותם גורמים יהיו נכונים ומסוגלים לספק הגנה מפני נזק חמור ושזו תהיה הגנה אפקטיבית וקבועה; שתהיה למבקש גישה בטוחה וחוקית לאיזור החלופי המוצע, ושסביר לצפות ממנו להתיישב בה. עוד קובעת הדירקטיבה כי בבחינת בקשה להגנה בינלאומית ובכלל זאת בחינת חלופת מגורים פנימית, על המדינה להתחשב בנסיבות הכלליות הקיימות באיזור החלופי המוצע וכן בנסיבותיו האישיות של המבקש, תוך הסתמכות על מידע מדויק ועדכני ממקורות רלוונטיים, כגון נציבות האו"ם לפליטים והמשרד האירופי לתמיכה במקלט (European Asylum Support Office או: EASO) (כיום הגוף נקרא European Union Agency for Asylum או: EUAA).

143. מדריך מעשי לבחינת זכאות להגנה בינלאומית שפירסם EASO מורה שכדי לקבוע שעומדת למבקש חלופת מגורים פנימית, על הרשות שמטפלת בבקשה להוכיח כי ההגנה הפנימית קיימת באזור מסוים

¹⁰¹ UN High Commissioner for Refugees, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>, para. 91 (להלן: "ספר העזר של הנציבות").

שהיא תגדיר במדינת המוצא. אזור זה חייב להיות מזוהה על ידי הרשות, ולעמוד בשלושה קריטריונים מצטברים: (1) האזור בטוח עבור המבקש; (2) למבקש יש גישה לאזור; (3) סביר לצפות מהמבקש להתיישב שם (בכלל זאת, תהיה למבקש באותו אזור גישה למזון, מדור, היגיינה, שירותי בריאות בסיסיים, חינוך לילדים). המדריך קובע כי **ההערכה אם סביר לצפות מאדם להתיישב בחלופה תלויה בנסיבותיו הספציפיות**, לרבות, מגדר, גיל, מצב בריאותי, קשרים משפחתיים וחברתיים ועוד.¹⁰²

הפרת החובה לשמור על עיקרון טובת הילד

144. 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 לעניינים 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 **פלוניס נ' היועץ המשפטי לממשלה**, ל(1) 459 (1975)). עיקרון טובת הילד מעוגן בסעיף 3(1) לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד,¹⁰³ הקובע ש"בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיקתיים, **תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה**".

145. הפסיקה הכירה בטובת הילד כשיקול הכרחי בהכרעה על מעמדם האזרחי של 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 הורה, על שר הפנים לשקול את טובת הילד ואת השפעת ההחלטה על מצבו כשיקול עיקרי**.

146. כך גם נקבע באופן ספציפי ביחס להחלטות שנוגעות להרחקת קטינים למדינה או איזור שבהם נטען שנשקפת להם סכנה. בהחלטתה משנת 2007 קבעה EXCOM שילדים, מעצם טיבם, פגיעים יותר במצבים של עקירה, ולכן חזרה שלהם למצבים שלאחר לחימה (post-conflict situations) יכולה להעמיד אותם בסיכון מוגבר; ואישרה שבכל פעולה שנוגעת לילדים, עיקרון טובת הילד צריך להיות השיקול העיקרי.¹⁰⁴

147. גם בחינת קיומה של חלופת מגורים פנימית נעשית באופן שונה כאשר ההחלטה נוגעת לילדים, בשל הצורך לבחון את נסיבותיו הספציפיות של הבן אדם שמבקש הגנה. כך, בהקשר של בחינת בקשת מקלט, נקבע כי "יש לתת את הדעת האם מבקש המקלט משתייך לאוכלוסיה פגיעה כלשהי. כך, **כאשר בקשת המקלט עניינה סכנה הנשקפת לקטינים, הנטייה תהיה לבחון את חלופת המגורים ביתר דקדקנות, וזאת בהתחשב במחויבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל לא רק מבחינת דיני הפליטים אלא גם במישור של זכויות הילד**" (עניין **פלונית**, פס' 60 לפסק דינה של הש' ברק ארז. ההדגשה הוספה).

EASO Practical Guide: Qualification for international protection (April 2018), available at: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-qualification-for-international-protection-2018.pdf>, pg. 41-42.

¹⁰³ אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038 (31), 221 (נחתמה ב-1990, אושרה 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 12(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.

¹⁰⁴ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on Children at Risk No. 107 (LVIII) - 2007, 5 October 2007, No. 107 (LVIII), available at: <https://www.refworld.org/docid/471897232.html>

148. מהחלטת המשיב 1, הנעדרת כל התייחסות לקטינים, עולה שהוא הפר את חובתו לשקול את טובת הילד כשיקול עיקרי בכל הנוגע לילדים של אזרחי אתיופיה, ולמעשה לא נתן לשיקול זה כל משקל. כאמור, הרחקת ילד לאתיופיה, במיוחד אם מוצאו באחד מאיזורי הקונפליקט שתוארו לעיל, תחשוף אותו ביתר שאת להפרות חמורות של זכויות אדם, לרעב, למחלות ולסיכון ממשי לביטחונו לחייו, ועומדת בניגוד מובהק לטובתו.

פגמים מהותיים ופרוצדורליים בהחלטת שר הפנים

חוסר סבירות החלטת שר הפנים

149. החלטת המשיב 1 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 מלוא התשתית העובדתית על בסיסה התקבלה ההחלטה, ותוך התעלמות ממידע כבד משקל הסותר את הקביעה כי לא נשקפת סכנה לשבים לאתיופיה, **ובכלל זאת המידע שבחוות דעת יחידת ה-RSD** – 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; שנית לנוכח מדיניות המשיבה 2, שמנוגדת אף היא לדיני הפליטים ולכללי המשפט המינהלי, שלא לאפשר מאז פרוץ המלחמה באתיופיה לאזרחי אתיופיה שבקשתם למקלט נדחתה בעבר לבקש לפתוח את תיק המקלט שלהם מחדש מן הטעם של שינוי הנסיבות הקיצוני במדינתם; ושלישית בהינתן שגם עם הפסקת ההגנה הזמנית מפני הרחקה, הרשות לא מעמידה שום מנגנון לבחינת טענות אי-הרחקה פרטניות.

ההחלטה אינה נתמכת בתשתית עובדתית ומתאפיינת בשרירותיות והתעלמות משיקולים ענייניים

150. על פי כללי המשפט המינהלי בכלל ועילת הסבירות בפרט, עת מקבלת רשות מנהלית החלטה הנוגעת לאדם או לקבוצת בני אדם, עליה לערוך איזון פנימי נכון וראוי ולשים נגד עיניה את כלל השיקולים והאינטרסים של הפרטים הנפגעים. בין היתר, משמשת עילת הסבירות גם להגנה על זכויות יסוד או אינטרסים חשובים של פרטים (ר' דפנה ברק-ארז, **המשפט המנהלי**, כרך ב', עמ' 748).

151. 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 שהחלטה 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”).

152. הדברים אמורים ביתר שאת עת מדובר בשינויה של החלטה מינהלית, כאשר מנגד עומדים אינטרסים של יציבות, הגנה על זכויות שהוקנו לפרט, והיעדר שרירותיות (זמיר **הסמכות המינהלית**, כרך ב' עמ' 1375).

153. אמנם, שינוי מהותי בנסיבות הפנימיות של החלטה (כלומר, נסיבות הנוגעות באופן ישיר להחלטה, כגון המצב באתיופיה) עשוי להצדיק שינויה או ביטולה, כמו גם שינוי מהותי בנסיבות החיצוניות לה. עם זאת, כאשר אין שינוי בנסיבות העובדתיות – כפי שהראנו שמתרחש בענייננו – שינוי החלטה המינהלית צריך להיעשות בזהירות רבה:

”במקרה [של שינוי או ביטול של החלטה הנובע רק מהערכה מחודשת של נסיבות שלא השתנו], צריכה הרשות לנהוג איפוק רב בהפעלת הסמכות לשנות או לבטל את החלטתה” (זמיר **הסמכות המינהלית**, כרך ב, עמ’ 1339).

154. גם כאשר הנסיבות מצדיקות שינוי החלטה, וכאמור אין זה המצב בענייננו, אין בכך כדי להצדיק **כל** שינוי, אלא השינוי חייב להיעשות במידה הראויה. זהו ביטוי לעקרון המידתיות.

155. הסקירה המקיפה שהובאה לעיל באשר למצב באתיופיה מעלה תהייה משמעותית כיצד הגיעו המשיבים 1 ו-2 למסקנה כי לא נשקפת סכנה למוחזרים לאתיופיה. נראה כי החלטה התבססה על תשתית עובדתית חסרה, התעלמה כליל מנתונים ושיקולים רלוונטיים, ולא נתנה את המשקל הראוי לזכויותיהם הבסיסיות של אזרחי אתיופיה.

156. החשש כי החלטת השר אינה נתמכת בתשתית עובדתית מתעצם לאור האמור בסקירה של יחידת ה-RSD – הסקירה שעליה לכאורה ביסס את החלטתו, ולאור הפער בין האמור בסקירה, לבין האמור בהחלטה הסופית של המשיב 1 ובהודעת המשיב 2. **עיון בסקירה של היחידה מגלה שלא זו בלבד שהמצב באתיופיה לא השתפר ברמה שתאפשר חזרה בטוחה וסבירה של אתיופיים למדינתם, אלא שבחלקים נרחבים של המדינה המצב הפוליטי, הביטחוני וההומניטרי נמצא במגמת החמרה.**

157. הסקירה מתארת את הלחימה המתמשכת בין הצבא הלאומי למיליציות החמושות במדינה, ו**שראש המודיעין של אתיופיה הודה שהממשלה איבדה שליטה באזורים מסוימים במדינה**. הסקירה מדווחת שרק בחודש אוקטובר 2023 תועדו 155 אירועי אלימות פוליטיים ו-648 הרוגים מדווחים.

158. הסקירה מתארת באמהרה **מצב מסוכן שנמצא במגמת הדרדרות**, ומפרטת שמאז פרוץ הלחימה באיזור באפריל 2023:

”נוצרה דינמיקה ביטחונית מדאיגה עם לחימה מתמשכת בין הכוחות הפדרליים לבין מיליציות פאנו המקומיות. המצב מתדרדר בהדרגה למצב מורכב מאוד המוביל למספר מקרי מוות של אזרחים, פציעות, עקירות ואתגרים וצרכים הומניטריים מורכבים עבור אלפי אנשים ברחבי האזור. לחימה מתמשכת מבודדת וחטיפות בחלקים שונים של האזור הפריעו לגישה הומניטארית לקהילות מושפעות ולעוקרים. העימותים החמושים נמצאים בעקומה הולכת וגוברת במיוחד מאז תחילת אוגוסט 2023 כאשר מיליציות הסתננו לערים, במיוחד בגונדר, צפון וולו, מזרח ומערב גוג'אם ובהיר דאר. **מצב החירום והעוצר שהוכרז ב-4 באוגוסט נשמר**, המצב הביטחוני צפוי להישאר הפכפך באזור אמהרה עקב פעולות צבאיות מתמשכות וכישלון בהסכם השלום. היקף הסכסוך הנוכחי באמהרה מכסה 11 אזורים ו-137 וורדס (woredas) מה שמוביל למשבר המורכב באזורים אלה וברחבי האזור” (עמ’ 3 לחוות הדעת, ההדגשה במקור).

159. גם באורמיה על פי הסקירה קיימת סכנה ממשית לחיים, לביטחון האישי ולחירות בשל מיליציות ששולטות בשטחים גדולים באיזור ונמצאות במגמת התרחבות:

"יחד עם אלימות אתנית, עימותים קהילתיים ואלימות פוליטית, האזור הגיע לשיא של כל הזמנים בנובמבר 2022. [...] מפקדי אגף המבצעים המזוינים של [מיליציות] ה- OLF [...] [מקיימים מאז 2019] מרד אנטי-ממשלתי באזורי הפריפריה של מערב אורומיה. במהלך 2020, 2021 ו-2022, **הקבוצה גדלה באופן אקספוננציאלי וכעת היא שולטת בשטחים גדולים במקומות כפריים ברחבי האזור**. על פי המצוין במקור המידע למרות שהגישה למידע קשה מאוד באזור זה, **דיווחים על המשך אלימות, עקירה וחוסר ביטחון מצביעים על כך כי יידרשו מאמצים צבאיים מוגברים כדי להשיג שליטה מלאה על אזור ולעקור מן השורש את המרד בראשות OLF-Shane**. במיליציות OLF-Shane הובילו לחץ חמור על אוכלוסיות מקומיות באורומיה **ובצעו ככל הנראה טבח בבני האמהרה המתגוררים באזור זה**" (ההדגשות הוספו).

160. בנוסף, הסקירה מביאה את עמדת נציבות האו"ם לפליטים שעודנה בתוקף, ובה היא קוראת למדינות, **לכל הפחות**, 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 לשיפור משמעותי במצב הביטחון, שלטון החוק וזכויות האדם באתיופיה. חוות הדעת מציינת מפורשות שלעמדת הנציבות אין זה נכון למנוע מאנשים מאתיופיה הגנה בינלאומית על בסיס חלופת מגורים פנימית.

161. לאור ממצאים אלו שהובאו למנכ"ל הרשות על ידי גורמי המקצוע במשרדו, כלל לא ברור כיצד הגיע דווקא למסקנה הפוכה, לפיה חלו באתיופיה "תמורות חיוביות" וכי "קיימת חלופת מגורים פנימית" במדינה (כאמור, תוך שימוש שגוי במושג זה), ומדוע השר אימץ המלצה זו.

162. אם כן, הסקירה של יחידת ה-RSD כשלעצמה מלמדת שהמצב באתיופיה אינו יציב ומסוכן ביותר בחלקים נרחבים משטחה, ולכן אינו עומד בתנאים להסרת הגנה קבוצתית. אלא שזהו רק קצה הקרחון, וכפי שפורט מעלה, המצב במדינה חמור בהרבה.

163. באשר לניתוח המצב בטיגראי – הסקירה אמנם מדגישה ש"עדיין נותרו אתגרים ביישום הסכם השלום, במיוחד בכל הנוגע לצדק מעברי ונסיגת כוחות זרים" (ההדגשה במקור), אך לא מפרטת שגם לאחר חתימת ההסכם, המשיכו הכוחות הלוחמים באיזור לבצע פשעי מלחמה והפרות זכויות אדם העולות לכדי פשעים נגד האנושות, ואת ההשלכות ארוכות הטווח של פגיעות אלו. הסקירה גם לא מציינת שממשלת אתיופיה מעלימה עין מהפרת ההסכם על ידי צבא אריתריאה, ושאיין כל ערבות לכך שפשעים ומעשי זוועה נגד אזרחים לא יחזרו על עצמם. הסקירה אמנם מציינת שהמצב באיזור "עדיין שביר וייתכנו עדיין תקריות מזוינות בודדות", אך תיאור זה לוקה בחסר חמור, ומתעלם מכך שאיזור שלם בטיגראי נותר בלתי נגיש לסיוע הומניטרי חיוני, ששנה לאחר חתימת הסכם COHA כוחות איזוריים ומיליציות ממשיכים בגירוש כפוי של אזרחים טיגראים ושאזורים שלמים בטיגראי הם תחת שליטת צבא אריתריאה או מיליציות אמהרה. הסקירה מציינת חזרה של עקורים למקומות מגוריהם ובהם טיגראי, אך משמיטה את העובדה שקיימת במקביל מגמה של עקורים פנימיים חדשים, כאשר רק בינואר האחרון (2024) דווח על כ-7,000 טיגראים שנמלטו מבתיהם, ושנכון לחודש זה ישנם כמיליון עקורים שגורשו באלימות מטיגראי בזמן המלחמה ועדיין לא שבו לבתיהם. בנוסף, הסקירה מתעלמת כליל מדיווחי הוועדה העצמאית של האו"ם, לרבות בנוגע לאי יישום הסכם COHA, ומקביעת הוועדה שבאתיופיה קיימים 13 מתוך 14 הגורמים שמעידים על היתכנות לביצוע רצח עם, פשעים נגד האנושות, או פשעי מלחמה.

164. אחד המקורות שהסקירה מסתמכת עליו הוא אזהרה המסע של ממשלת בריטניה. אלא שאותו מקור מציין עימותים מזוינים מתמשכים בין קבוצות אתניות במדינה; שהפרות סדר יכולות להתרחש בספונטניות; שהמתרחשות והאלימות בין קבוצות חמושות וכוחות הביטחון ברחבי אזור אורומיה מתגברת; שבאיזורים שלמים במדינה (בחלקים מאורומיה, בסומלי ובגבול הדרומי עם קניה) יש סיכון לחטיפות; ושסביר מאוד שטרוריסטים ינסו לבצע מתקפות באתיופיה, ושאלו יכולות להיות חסרות הבחנה.¹⁰⁵

165. לבסוף, בסקירה נכתב שהמצב בבירה אדיס אבבה יציב, תוך הפנייה למסמך מדיניות **מספטמבר 2020** של משרד החוץ הבריטי. על פי מסמך זה בלתי עדכני זה, שפורסם חודשיים לפני פרוץ המלחמה בטיגראי, מציינת סקירת ה-RSD ש"באופן כללי, אדם שחושש מגורמי מדינה ומגורמים שאינם ממלכתיים עשוי להיות מסוגל להעתיק את מגוריו לאדיס אבבה, אם המעבר סביר ולא קשה יתר על המידה. המעבר יהיה תלוי באופי ובמקור האיום ובנסיבותיו האישיות של האדם".

166. הפגמים בסקירת יחידת ה-RSD אינם זניחים, אלא מהווים דיווח חסר בנוגע למצב באתיופיה, שתיאור מלא ומדויק שלו הכרחי לצורך קבלת החלטה כבדת משקל כגון הפסקת מדיניות של הגנה זמנית מפני הרחקה, שנועדה להגן על זכויות היסוד לחיים ולחירות של אזרחי אתיופיה שבישראל.

167. לצד זאת, כאמור, גם סקירת ה-RSD החסרה מובילה למסקנה שהחזרת אזרחי אתיופיה למדינתם תעמוד בניגוד לעיקרון האי-החזרה. אם כן, לא קיים קשר בין הסקירה לבין מסקנת שר הפנים, והאחרונה נתקבלה, עניינו הרואות, דווקא על אף הסקירה. הפער בין המצב העובדתי לבין מסקנת השר בולט במיוחד לאור חוות הדעת של המומחים שצורפו לעיל. לנוכח האמור, מתגבר החשש כי ההחלטה לוקה בשרירותיות ומתעלמת משיקולים ענייניים, באופן המגביר את הצורך בביקורת שיפוטית עליה, והוראה על פסולתה (ר' דפנה ברק ארז **משפטי מינהלי** כרך ב' (2010), עמ' 727). יפים לעניין זה דבריו של פרופ' יצחק זמיר:

"שיקול דעת אינו קפריזה. רשות מנהלית שמפעילה את שיקול דעתה ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, או שעתה נחושה להגיע לתוצאה מסוימת ללא תלות בעובדות המקרה, אינה מפעילה שיקול דעתה כנדרש בחוק. במקרה כזה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות" (יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב' פרק 34, עמ' 1119 (נבו, 2011)).

168. החשש שהשר לא נתן כל משקל (או משקל מספיק) לשלומם ולביטחונם של האנשים שאותם הוא עתיד לגרש אינו פגם של מה בכך. מדובר בזכות היסוד לכבוד ולחיים המעוגנת בסעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהגנתו פרושה גם על זרים השוהים בתחומה של מדינת ישראל (בג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים** (13.4.2011), פס' 36 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). התעלמות מזכויות אלה יורדת לשורש סמכותו של המשיב ומשליכה על ההחלטה כולה. כפי שנקבע בעניין **ויכסלבאום**, אי-התחשבות בשיקול ענייני די בה כדי לפסול את ההחלטה:

"החלטה שנתקבלה מבלי להתחשב בשיקול שלעניין היא פגומה בשל כך בלבד, ולשם פסילתה לא נדרש כי היא תהיה בלתי-סבירה במידה קיצונית או בלתי-סבירה בכלל"

(דג"ץ 3299/93 **ויכסלבאום נ' שר הבטחון** פ"ד מט (2) 195, פס' 7 לפסק-דינה של כב' השי' דורנר).

169. בנוסף, אי מתן משקל כלשהו לשיקול של שלומם וביטחונם של המוחזרים לאתיופיה מוציא את ההחלטה ממתחם הסבירות באופן קיצוני:

"רשות, המוסמכת על-פי דין לתת רישיון, חייבת לשקול, בצד שיקולים ענייניים 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 הענייניים בכל מקרה ומקרה. ואם לא תעשה כן במקרה מסוים, יהיה בכך כדי לפגום את ההחלטה באותו מקרה" (עניין יורנט).

170. מהאמור עולה החשש המבוסס כי השר קיבל את החלטתו על בסיס תשתית 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. החלטת שר הפנים בנסיבות אלו אינה סבירה בעליל, ושומה על בית המשפט הנכבד להתערב בשיקול דעתו ולבטל את ההחלטה על הפסקת ההגנה הזמנית.

התייחסות לעמדת המשיבים לפיה לא עמדה מדיניות אי הרחקה טרם קבלת ההחלטה מושא עתירה זו

171. כאמור לעיל, בתשובת מנכ"ל המשיבה 2 מיום 29.1.2024 לפניית העותרים נטען כי "בשום שלב לא הוחלט על קיומה של מדיניות אי הרחקה ביחס לאזרחים אתיופים השוהים בישראל ומשכך גם החלטת השר מיום 8.1.2024 אינה מהווה החלטה על סיום מדיניות "אי הרחקה" ביחס לאזרחי אתיופיה בישראל". מנכ"ל המשיבה 2 הוסיף וכתב כי "הסכמת הרשות בכל הנוגע לאי הרחקתם של אזרחי אתיופיה מישראל ניתנה רק בחודש יוני 2023 וזאת עד לביצוע בדיקה ובחינה של המצב לאחר 3 חודשים [...]". (רי' נספח 19 לעיל).

172. עם כל הכבוד, הדברים אינם עולים בקנה אחד עם הצהרות המשיבה 2 בפני ערכאות שיפוטיות אחרות, אינם עולים בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בעניין **ווקגרה** ואף מהווים הכחשה של המציאות בשטח.

173. ראשית, מנכ"ל המשיבה מתייחס בתשובתו וטוען לאי קיומה של מדיניות אי הרחקה כלפי אזרחי אתיופיה בכללותה, אך לא מבצע שום הבחנה בין אלו לבין אזרחי טיגראי וכך, מכלל לאו אתה שומע הן. עולה כי אין מחלוקת על כך שלגבי אתיופים שמוצאם טיגראי חלה הגנה זמנית מהרחקה ושגם לגביהם ניתנו 30 ימים בלבד להתחלת ביצוע הליכי אכיפה – מעצר וגירוש. לפיכך, משתלה מנכ"ל המשיבה 2 את עמדתו לעניין תקופת ההתארגנות שניתנה בקיומה או אי קיומה של הגנה זמנית מהרחקה, נדמה כי לפחות לעניין אתיופים ממוצא טיגראי ניתן כבר לקבוע כי תקופת ההתארגנות שניתנה היא בלתי סבירה.

174. שנית, עמדת מנכ"ל המשיבה 2 לא עולה בקנה אחד עם הצהרות הרשות בפני ערכאות שיפוטיות אחרות, כפי שהצהירה בבית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל. כאמור בפס' 41 לעיל, בערר 1269-15 הודיעה המשיבה 2 כי "בעת הזו חלה מדיניות אי הרחקה של אזרחי אתיופיה" (ההדגשה במקור). ונדמה שזו ההצהרה ההגיונית, שכן בפועל, המדיניות הייתה מדיניות של אי הרחקה זמנית. ניסיונות המשיבים להיתלות בזמניותה של ההגנה כדי להצדיק את אי קבלתה של ההחלטה כאן בצורה סבירה

ומידתית ואת זמן ההתארגנות הבלתי סביר שנקבע, ללא קיומו של מנגנון כלשהו שאליו יוכלו מבקשים לפנות כדי לשטוח את טענותיהם, אינם יכולים לעמוד.

175. בפועל, חלה בענייננו הגנה זמנית על אזרחי אתיופיה. יפים לענייננו דבריו של כב' השופט מישאל חשין ז"ל, בע"א 6926/93 **מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל בע"מ**, פ"ד מח(3) 749, 773 (1994):

"בסוף כל הסופות, **בבואנו להכריע אילו נורמות יחולו על הליך פלוני, לא כינויו של הליך יקבע** – אם נכנה אותו 'מכרז' ואם נכנס אותו 'מעין-מכרז' – **אלא דרכי עשייתה של הרשות**. טעמו של יין הוא ביין המצוי בתוכו של קנקן, ולא בתווית שהושמה על הקנקן. נזנח אפוא את התוויות, ונבדוק כל טענה וטענה לגופה, על פי עיקרי היסוד של המשפט הציבורי" (ההדגשה הוספה).

176. זה גם המקום להפנות את בית המשפט הנכבד לפסק הדין בעניין **ווקגרה**, עליו כאמור לא הוגש ערעור ולפיכך הוא חלוט, שם פורט כי עוד בדצמבר 2022 ביקש בית המשפט את עמדת המשיבה 2 באשר לעמידתה על מדיניותה לנוכח ההחלטה של ממשלת ארצות הברית על מתן הגנה זמנית לאזרחי אתיופיה. בפסק הדין ניתן למצוא את מורת רוחו של בית המשפט מאי ציות המשיבה להחלטות בית המשפט באשר למועדים להגשת עמדתם שם. והנה, עינינו הרואות, שבית משפט בישראל הורה למשיבה לגבש מדיניות לעניין זה, וזו מצידה סירבה לעשות כן ולמעשה הפרה החלטות של בית המשפט המורה לה להגיש את עמדתה.

177. וכי מה טוען מנכ"ל המשיבה 2 במכתבו, אם לא שנמצא על ידי המשיבה 2, כפי שהודיעה בעניין **ווקגרה**, שהמצב באתיופיה אינו יציב ואינו בטוח ולפיכך הוחלט שלא להרחיק לשם את אזרחי אתיופיה השוהים בישראל תוך המשך של בחינה ומעקב אחר הנעשה שם. וכי כיצד ניתן לקרוא להחלטה זו אם לא הגנה זמנית מהרחקה? עינינו הרואות שבנוגע לכל הגנה זמנית נוקטת המשיבה 2 בעמדה לפיה הדברים זמניים ונבחנים מעת לעת. אם הוחלט שלא לגרש אנשים בתקופת בחינה זו, משמע שקמה הגנה זמנית. הימנעותה של המשיבה 2 מלקרוא למדיניות זו החלטה כעת, אינה עומדת במבחן המציאות.

178. והנה, נפנה לפס' 13 לפסק הדין בעניין **ווקגרה**, שם מצוטטת ב"כ המשיבה 2 כך:

"אנחנו מבינים שחוסר היציבות יוצר קושי, ולכן הוחלט שלא להרחיק בשלב הנוכחי, למרות שהם לא נכנסים לאמנת הפליטים".

179. לא זו כי אף זו, מנכ"ל המשיבה 2 מתעלם מפסק הדין בעניין **ווקגרה** כאילו לא היה מעולם. שהרי המשיבה 2 כבר ניסתה לטעון שם את הטענות כפי שהן הובאו במכתבו של המנכ"ל מיום 29.1.2024, ונדחו. שם כבר הוכרו הנסיבות לפיהן אין אזרחי אתיופיה יכולים להגיש בקשות לפתיחת בקשות המקלט שלהם, ושם גם נקבע כי המדיניות היא היא מדיניות של אי הרחקה (ור' פס' 31 לפסק הדין). למעשה, פסק הדין קבע כי אכן מדובר במדיניות אי הרחקה וכי לנוכח עובדה זו יש להנפיק לאזרחי אתיופיה השוהים בישראל רישיונות ישיבה כאילו הגישו בקשות מקלט. **גם מהוראה זו של בית המשפט התעלמה המשיבה 2 תוך הפרה ברורה של פסק הדין על אף שלא ערערה עליו**.

180. **אם כן, עינינו הרואות כי מדיניות אי הרחקה הייתה גם הייתה כאן, ונבקש מבית המשפט לדחות את ניסיונות המשיבה 2 להתפרק מהאחריות הנלווית למדיניות זו בתשובותיה**.

חוסר שקיפות ופגיעה בזכות העיון והטיעון

181. כאמור, בהודעה שפירסמה המשיבה 2 צוין כי החלטת שר הפנים התבססה על המלצת מנכ"ל המשיבה 2, ושזו התבססה על חוות דעת גורמי המקצוע אצל המשיבות 2 ו-3. חוות הדעת לא פורסמו. לכן, כבר ביום פרסום ההודעה (10.1.2024) ולמחרת פנו העותרים אל המשיבות 2 ו-3 בבקשות לפי חוק חופש המידע לקבלת המסמכים הרלוונטיים. ביום 29.1.2024, במסגרת מענה מטעם מנכ"ל המשיבה 2, נמסרה הסקירה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, אך לא חוות הדעת מטעם המשיב 3, משרד החוץ, שעליה, כך נראה, מסתמכת ההחלטה כאן.

בכך, הופרה זכות העותרים, וחשוב מכך – אזרחי אתיופיה השוהים בישראל, לעיון וטיעון.

182. 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"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים (11.5.2003), פס' 19), ובמיוחד עבור מי שהחלטה 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.ג.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, נח(4) 221 (2004), פס' 15. ההדגשה הוספה).

183. פרסום המסמכים שעל בסיסם התקבלה החלטת שר הפנים 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)).

184. 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.

185. 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 המעוררת. גופים דוגמת המעוררת, 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"ס 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (19.5.2009), פס' 36 לפסק הדין, ההדגשות הוספו).

186. 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 ה-RSD במשיבה 2. 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.

187. לנוכח הפער המשמעותי בין המידע האובייקטיבי שקיים ביחס למצב באתיופיה, לרבות הסקירה של יחידת ה-RSD בענייננו, לבין החלטת שר הפנים, ולאור האמור לעיל, **מבקשים העותרים 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.**

הפרת חובת הפרסום וחובת היידוע

188. ככל הידוע לעותרים, ההודעה על הפסקת ההגנה הזמנית פורסמה אך ורק באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין, תחילה בעברית ובאנגלית, כעבור 18 יום נוסף תרגום לאמהרית, וללא תרגום לטיגריניה. בנסיבות אלה כלל לא ברור כיצד ציפו המשיבים כי החלטה כה משמעותית והרת גורל לחייהם של מבקשי המקלט האתיופים תובא לידיעתם.

189. היחידים שקיבלו הודעה באמהרית היו מבקשי מקלט אתיופים שהגיעו לחדש את רישיונות הישיבה שלהם במתקני המשיבה 2. משמע – אנשים שבקשותיהם למקלט פתוחות ואתיופים ממוצא טיגראי שקיבלו רישיונות ישיבה. לא ידוע על כל אופן אחר שבו פורסמה ההודעה ויודעו אזרחי אתיופיה שאינם מוצא טיגראי או שלא הגיעו לחדש את רישיונותיהם במתקני הרשות מאז פרסום ההודעה.

190. 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.

191. לאור ההשלכות הצפויות לגבי חייהם וזכויותיהם של האנשים בהם מדובר, היה על המשיבה 2 לפרסם בהבלטה את ההודעה, ובצדה את זכותו של כל אדם שהיא חלה לגביו לבקש מקלט והגנה מפני הרחקה

(על חובת הפרסום הסביר ר' בג"ץ 1477/96 נמרוזטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, נג(5) 193 (1998), פס' 10).

192. 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 המשיבה 2 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 המשיבה 2 כלל לא מיידעת אותם על כך.

193. לכך יש להוסיף את חוסר הבהירות בכל הנוגע למבקשי מקלט טיגראים שפנו אל המשיבה 2 מאז נובמבר 2021 בבקשה לפתיחת בקשתם למקלט. על פי הודעת המשיבה 2 מיום 2.11.2021 והצהרת הרשות בעניין ווקגרה, מאז אותו מועד היא איפשרה למבקשי מקלט טיגראים 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 של המשיבה 2, היא חלה גם לגבי אזרחי אתיופיה מתבל טיגראי, ועמדת משרד הפנים היא שלא נשקפת להם כל סכנה במדינתם. מכך משתמע, או לכל הפחות מתעורר חשש, שבכוונת המשיבה 1 לגרש מבקשי מקלט טיגראים לאתיופיה, למרות שקיימת בעניינם בקשת מקלט פתוחה.

ללמוד מההיסטוריה – הפסקת ההגנה על מבקשי מקלט מדרום סודן

194. לאחר שהכל נאמר, אין אלא להזכיר את תוצאותיהן העגומות של ביטולי מדיניות ההגנה הזמנית אותן ביצעה בעבר הרשות למרות קיומם של אותות אזהרה שהעידו שהחזרה עלולה להסתיים באסון, ובראשן – הסרת ההגנה הקבוצתית מ"אזרחי" 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, תוך אימוץ כלל טכני לפיו עדיפה חוות דעתה של הרשות על חוות הדעת שהמציאו העותרים. כן קבע בית המשפט שהאפשרות להגיש בקשות מקלט 'מרפאת' את הקושי שבביטול ההגנה הזמנית (עת"מ 53765-03-12 א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים (07.06.2012)).

195. 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.

196. 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.¹⁰⁶ 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

¹⁰⁶ 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>)

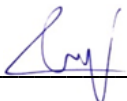
לברוח למדינות שכנות. פצע פעור זה מלווה עד היום את כל מי שזכה להכיר את אזרחי דרום סודן ששהו בישראל עד לגירושם.

סיכום

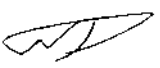
197. החלטת שר הפנים להסיר את ההגנה הזמנית מפני הרחקה מעל אזרחי אתיופיה, אשר משמעותה האופרטיבית תהיה מעצרים וגירושם למדינת מוצאם, מנוגדת לחובותיה של מדינת ישראל מכוח הדין הבינלאומי ולעיקרון אי ההחזרה בפרט, וכאשר מעורבים בהחלטה קטינים, מנוגדת גם לעיקרון טובת הילד. הסרת ההגנה מעל אזרחי אתיופיה אינה נתמכת בתשתית עובדתית מינימלית, והיא בלתי סבירה בעליל, במיוחד בהיעדר כל נתיב לבחינה פרטנית של טענות אי-הרחקה שאין עולות כדי עילת מקלט.

198. הפגמים הקשים בהחלטה שפורטו באריכות בעתירה מחייבים את התערבותו של בית המשפט הנכבד בהחלטת המשיבים. משכך, מתבקש בית המשפט לבטל את החלטת שר הפנים להפסיק את מדיניות ההגנה הזמנית בעניין אזרחי אתיופיה; ולהורות למשיבה 2 להנפיק ולהאריך רישיונות ישיבה לכלל אזרחי אתיופיה השוהים בישראל. כן מתבקש בית המשפט להורות למשיבים 1 ו-3 לפרסם באופן מיידי ובאופן מלא את התשתית העובדתית שעליה התבססה ההחלטה, לרבות חוות הדעת של משרד החוץ – והכל כאמור בפתח עתירה זו.


199. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על פסיקת הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד לטובת העותרים.



מירב בן-זאב, עו"ד



נטע מישלי, עו"ד



מיכל שורח, עו"ד

ב"כ העותרים

5.2.2024