



3.10.2019

לכבוד

מר דוד לפלר

יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הדרום

בפקס: 08-6263797

דוא"ל: MiryamCo@iplan.gov.il

שלום רב,

הנדון: תכנית 624-0765792 ותכנית 652-0767921 - "פתרונות זמניים

למגורים ומבני ציבור עבור אוכלוסיית הבדווים בנגב"

בשם המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, שתיל, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי ומרכז עדאלה, ולקראת הדיון הצפוי בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז דרום ביום 6.10.2019, בעניין הפקדת תכניות המתאר 624-0765792 ו- 652-0767921 - "פתרונות זמניים למגורים ומבני ציבור עבור אוכלוסיית הבדווים בנגב" (להלן: "התכניות"), הרינו לפנות אליכם בבקשה לדחות את התכניות על הסף ולא לאשר את הפקדתן.

כפי שיפורט להלן, המטרה העיקרית של התכניות היא לפנות תושבים בדואים בנגב תוך כדי פגיעה מהותית בעקרון שלטון החוק, יצירת סגרגציה אסורה ושאינה נשענת על חקיקה, בנוסף לפגיעה בזכויות יסוד של תושבים בדואים בנגב ובראשן הזכות לשוויון וכבוד האדם.

א. התכניות ללא תכלית ראויה - המטרה מקדשת את האמצעים:

1. מטרת התכניות, כפי שהובהר בהוראותיהן, היא לאפשר "פתרונות זמניים למגורים, לצורכי ציבור ולשירותים נלווים עבור האוכלוסייה הבדווית." בדברי ההסבר לתכניות פורט כי היקפי הפיתוח הנדרשים וחסמי ביצוע של תשתיות מקומיות אינם מאפשרים מענה מיידי להסדרת פתרונות מגורים לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים ועל כן נדרשים מתחמי מגורים זמניים על מנת לאפשר העתקה מיידיים של התושבים.

2. התכניות המוצעות אמורות לחול בעיקר על שטחי שיפוט הרשויות המקומיות הבדואיות - מועצה אזורית אלקסום, מועצה אזורית נווה מדבר, ערעה בנגב, חורה, כסייפה, לקיה, שגב שלום ותל שבע - ובסמיכות להם, והן על שטח כולל של מעל ל- 129,658 דונם. לשם השגת מטרותיהן מכפיפות התכניות דנן את כלל תכניות המתאר שברשויות המקומיות הבדואיות הנ"ל להוראותיה. סעיף 1.6 להוראות שתי התכניות קובע, כי "תכנית זו משנה הוראות תכניות

מקומיות מאושרות רק בנושאים הקבועים בה. כל יתר הוראות התכניות המאושרות ממשיכות לחול".

3. הכפפת התכנון המתארי הקיים כיום בישובים הבדויים בנגב - שכידוע הינם יישובים הנמצאים במדרג סוציו-אקונומי נמוך מאוד וסובלים ממחסור בקרקעות ומצוקת פיתוח ותכנון - תהפוך יישובים אלה על כל המתגוררים בהם כערובה לתכניות המתאר הנדונות לשם מגורים זמניים ולשם פינוי אוכלוסייה בדואית מכפרים בלתי מוכרים כמתבקש על פיהן.

4. כאמור, תכניות המגורים הזמניים בעצם מכוונות להעברת תושבי הכפרים הבדויים הבלתי מוכרים מכפרים בהם הם מתגוררים עשרות שנים וחלקם אף מלפני קום מדינת ישראל, למבנים זמניים - יבילים או פריקים - לתקופה של 3 שנים עד 6 שנים (סעיף 4.1.2 א להוראות התכניות). התכניות דגן מהוות, הלכה למעשה, חולייה נוספת בשרשרת הצעדים בהם נוקטת המדינה כדי לעקור את תושבי הכפרים הבלתי מוכרים. כך ברור, כי מטרתן העיקרית של התכניות היא לפנות בצורה המהירה ביותר את תושבי הכפרים הלא מוכרים ותו לא, כאשר הדאגה היחידה העומדת במרכז התכניות הינה פינוי שטחים ולא האדם המפונה.

5. ודוק. בבסיס התכניות דגן עומדת העובדה של העדר "פתרונות" דיור זמין לתושבי בכפרים הבלתי מוכרים. אך במקום לבדוק חלופות של הכרה, תכנון והסדרה של הכפרים הקיימים, יוזם משרד החקלאות ו"הרשות להסדרת התיישבות הבדויים בנגב" תכניות למגורים זמניים מתוך הנחת עבודה שאת אזרחי המדינה הבדואים ניתן להעביר ממקום למקום בנקל וכי ניתן להמשיך להעבירם באופן זמני-מתמשך, ומבלי שלוקחים בחשבון את יחסם וקשריהם ההדוקים למקום בו נולדו, גדלו ועודם מתגוררים בו או את ההשלכות החברתיות, המשפחתיות והכלכליות לנושא זמניות משתנה ומתמשכת זו. דבר זה שולל את תחושת התושבים בביטחון בכלל ובביטחון לגבי מדור קבוע בפרט וכל ערך לאנושיותם, על כל ההשלכות של דבר זה על חיי המשפחה והקהילה.

6. הלכה למעשה, החלטה בדבר הפקדת התכנית תייצר שתי מערכות תכנון בנגב השונות זו מזו ברמה הערכית. מערכת אחת נשענת על מערך תכנוני אשר פועל לטובת האזרחים והיישובים היהודיים, ורווחתם ופיתוחם העתידי. מערך זה ממקם את האזרח היהודי במרכז ופועל לטובתו ורווחתו. מערכת שניה נשענת על מערך תכנוני המקדש את ערך הפינוי לטובת מגורים זמניים ומכפיף את כלל האוכלוסייה הבדואית והיישובים הבדואים לערך פסול זה. מערך זה ממקם את הפינוי כמטרה דומיננטית ללא מתן משקל להשלכותיו ואת האזרח הבדואי והיישובים הבדואים ככלי וכערובה לשירותו של אותו מערך.

7. ודוק. תכניות המתאר דגן הינן התכניות הכוללניות הראשונות בהיסטוריה התכנונית ליישובי הבדואים בנגב. אך במקום לאמץ תכנון אשר נשען על עקרונות הפיתוח הנאות ברמה החברתית והכלכלית, על חזון טובתה של האוכלוסייה הבדואית, על עקרון קיום צרכיה התכנוניים והכרה בכפרים, נשענות התכניות על מתכונת חירום של מגורים זמניים לשם פינוי שטחים מהיר ותו לא.

8. הלכה למעשה תכניות המתאר הנדונות אף משעות את דיני התכנון והבניה ומחילות במקומן מתכונת תכנון חירום הנשענת על פינוי מהיר ומגורים זמניים, כאמור. התכניות מעבירות סוגיה אזרחית בעלת חשיבות קיומית לעשרות אלפי תושבי הכפרים הבלתי מוכרים לספרה הדומה למתכונת חירום של מעבר זמני. מתכונת זאת יכולה להיות מתאימה למצבי חירום כתוצאה מאסונות טבע וכד', אך לא בנסיבות כבענייננו.

9. יצירת שני מערכי תכנון שונים במהותם ובתכליותיהם כאמור ויצירת דין תכנון חירום מיוחד לאוכלוסייה הבדואית מהווה פגיעה חמורה ביותר הן בעקרון שלטון החוק וכן בעקרון השוויון בפני החוק. לפיכך, הוועדה המחוזית אינה יכולה לקבוע בתכנית מתאר הסדרים המשעים, הלכה למעשה, את תחולתם של דיני התכנון והבנייה כלפי האוכלוסייה הבדווית בנגב כאשר אלה שרירים וקיימים כלפי שאר אזרחי המדינה.

10. כידוע, "עקרון 'הכול שווים בפני החוק' מהווה אבן יסוד בבניין שלטון החוק, ומהותו התייחסות שווה אל האדם באשר הוא, בלא ליחס חשיבות למאפיינים שונים של בני-אדם, כגון מעמדם החברתי וייחוסם המשפחתי, מינם, גילם, דתם, שפתם, צבע עורם וכדומה" (אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** 271 (מהדורה חמישית, 1996).

ב. כרונולוגיה של זמניות מתמשכת – פגיעה בזכויות יסוד

11. יש לזכור שמלבד ארגון המרחב, והתכנון הפיזי בשטח, מטרתו של התכנון לענות גם על ההיבטים החברתיים, האנושיים, והכלכליים של האוכלוסייה המיועדת. התכניות דגן כלל לא דנות בהיבטים אלו ובהשלכות הקשות היכולות להתפתח מהמעבר של קהילות שלמות, למתחמי מגורים זמניים. כיצד ניתן לבנות בית, משפחה, וחיים מסביב, בידיעה שבעוד פרק זמן של מספר שנים יש להתנתק מאותם חיים ולעבור למקום אחר? בשל כך, התכניות דגן אינן ראויות ברמה הערכית והאנושית ונכון יהיה לפסול אותן על הסף ברמה העקרונית. העברת אוכלוסייה שלמה למבנים זמניים תשלול כל ערך לחיי המשפחה והקהילה ולאנושיותם של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים וכן תפגע באישיותם ותהווה בכך פגיעה נוספת בזכותם לכבוד שכן:

"כבוד האדם הוא מושג מורכב, שמוטמעים בו ערכים שונים ומגוונים – מהם בעלי אופי פיסי-קיומי, ומהם בעלי אופי נפשי-רוחני. הפגיעה בכבוד האדם עשויה להתבטא בהשפלה נפשית ובביזוי, ועשויה היא להתבטא בשלילת צרכים פיסיים-קיומיים שבלעדיהם אין אדם יכול לקיים חיים בכבוד"

ע"א 9535/06 **אבו מסאעד נ' נציב המים**, פסי' 12 לפסק הדין של כב' השופטת פרוקציה (פורסם במאגרים, 5.6.2011).

12. היחס הזה אל התושבים כאל חפץ שאפשר בקלות להעבירו ממקום למקום במטרה לפתור "בעיה" במהירות הינו יחס משפיל שפוגע בליבת הזכות לכבוד. שכן כבוד האדם נשען על ההכרה באנושיותו של האדם וההכרה בערכו כאדם (בג"ץ 6427/02 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל**, פ"ד סא(1) 619, 685 (2006)) "בני אדם לעולם עומדים כתכלית וכערך

בפני עצמם. אין לראות בהם אמצעי בלבד ולא מוצר לסחור בו - תהא המטרה נאצלת ככל שתהא" (בג"ץ 4542/02 עמותת "קול עובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006)). להרחבה ראו: אהרן ברק כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה 254 (2014).

13. כידוע לכם, הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ממוקמים במרביתם באזור צפון מזרח הנגב בשטח שבין באר שבע, ערד, דימונה וירוחם, ואשר כונה "אזור הסייג". מרביתם של הכפרים הבלתי מוכרים היו קיימים לפני הקמת מדינת ישראל. תושבי כפרים אלה גרים על קרקעותיהם מימים ימימה והם מחזיקים ומעבדים קרקעות אלה במשך עשרות ואף מאות שנים. חלק קטן מהכפרים נוצר בעקבות צווי גירוש, אשר קיבלו תושביהם מהמושל הצבאי שביקש לרכזם שלא מרצונם ב"אזור הסייג"¹, ובאותה עת, הקרקעות שמחוץ לאזור "הסייג", כולל הקרקעות של הכפרים, הוכרזו שטח צבאי סגור ונאסרה כניסתם של התושבים שגורשו אליהן לכל מטרה, כדי למנוע מהם לחזור לקרקעותיהם.

14. בהקשר הזה, אף ועדת גולדברג קבעה, כי "אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם [מהשבטים הבדואים] לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה, ולאחיותו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו, כי הם פלשו לאזור הסייג [...]".² מכאן, הבסיס לכל מהלך תכנוני בהקשרם של הכפרים הבלתי מוכרים צריך להיות הכרה והסדרה תכנונית ללא צורך בעקירה או מעבר זמני או אחר.

15. במקום זאת, התכניות דן ממשיות וגוזרת על תושבי הכפרים הבלתי מוכרים את אותה מציאות חיים המלווה אותם כבר עשרות שנים. מציאות של זמניות כתוצאה ממעבר כפוי ממקום מגורים אחד למקום אחר. לאור כל זה, אין זה סביר לעקור שוב את עשרות אלפי תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, שכאמור מתגוררים בכפריהם מזה עשרות שנים ולמשך דורות ובחלקם הגדול על קרקעות שבטיהם המסורתיות, למקום מגורים זמני. יש לזכור שמאחורי מהלך זה מצויות אלפי משפחות, ילדים, מבוגרים וזקנים, שמהלך זה יכול להיות עבורם הרסני גם ברמה החברתית והכלכלית.

16. דגש מיוחד יש לשים בהקשר הזה לאפקט הטראומטי של עצם המעבר ולזמניות הנ"ל על אוכלוסייה הקטינים מבין תושבי הכפר אשר חלקם נולד אל תוך זמניות כפויה ויתבגר אל תוך זמניות כפויה נוספת. קבוצת נוספת פגיעה במיוחד היא כמובן קבוצת הנשים אשר כל מעבר כנ"ל על כל המשתמע מכך מבחינת העדר בטחון לגבי קביעות המדור משליך עליהן באופן ניכר.

17. בנוסף, עמוד השדרה של התכניות דן הנו עקרון הסגרציה. מצד אחד התכניות קובעות תכנון מיוחד במתכונת חירום על בסיס שיוך אתני בניגוד לזכות לשוויון בפני החוק, ומצד שני התכניות מבססות כפייה בדיוור וחלוקת משאבי קרקע תוך קביעת מיקומי המגורים לפי שיוך אתני ובהישען על עקרונות סגרטיביים במהותם, זאת בניגוד לחובת המדינה שלא לנהוג בהפלייה על בסיס לאום בהקצאה של משאבי קרקע, חובה שנקבעה מפורשות בפסיקת בית המשפט העליון בעניין קעדאן (בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000)).

¹ ראו דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג 2008, עמ' 9.
² ראו דו"ח גולדברג, עמ' 27.

18. מן המיותר לציין, כי החובה המוטלת על רשויות הציבור, כולל כמובן רשויות התכנון, לנהוג בשוויון בכל אזרחי המדינה הינה רחבת היקף, והיא משתרעת לכל התחומים, במיוחד בכל מה שקשור להחלטות בעלות השלכות על הקצאתם של משאבים העומדים לרשותה. האמור מקבל משנה תוקף כאשר עניינינו בהקצאת משאבים מוגבלים כגון קרקעות. שכן, בית המשפט קבע ככלל, כי "מקרקעי ציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות" (בג"ץ 5023/91 פורז נ' **שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מו(2) 801, 793 (1992)), וכי כנאמן של הציבור, על הממשלה לנהל את מקרקעי המדינה ולהקצותם תוך שמירה על האינטרסים של כלל הציבור ועל פי שיקולים ענייניים, כמו גם שמירה על עקרונות השוויון והחלוקה הצודקת של המשאבים הציבוריים (בג"ץ 3939/99 **קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נו(6) 25, 64 (2002)).


19. חובתה של הרשות לנהוג בשוויוניות בכל תחומי פעילותה מקבלת משנה חשיבות ותוקף עת שמדובר באוכלוסייה הערבית (ראו: בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים נ' ראש ממשלת ישראל** (טרם פורסם, ניתן ביום 17.6.2007); בג"ץ 1113/99 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 160, 170 (2000)).

20. נוסף, כי תכלית של פינוי וריכוז האוכלוסייה הערבית בדווית בנגב איננה יכולה להיות תכלית העומדת בפני עצמה. שכן בסופו של תהליך עניין לנו בחלוקת משאבי קרקע לכלל האזרחים במדינה, אשר אמורה להיות מושתתת על עקרונות הצדק וההגינות, כפי שאלה נקבעו בעניין **עמותת שיח חדש** (בג"ץ 00/244 **עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25 (2002)).

לסיכום

21. כאמור, המטרה הפורמאלית של התכניות היא יצירת מסגרת תכנונית למגורים זמניים לאוכלוסייה הבדואית בנגב במטרה לפנות כפרים בלתי מוכרים באופן מהיר ללא מתן משקל לפגיעה בזכויות יסוד של התושבים. התוצאה והנפקות של תכניות אלו מובילות לפגיעה מהותית בזכויות יסוד ובראשן עקרון השוויון וכבוד האדם.

בשל כל האמור לעיל, הנכם מתבקשים בזאת לפעול לפסילת התכניות דנן על הסף ולהימנע מהפקדתן כלל וכלל.


סוהאד בטארה, עו"ד

העתק:

עו"ד אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה, **בפקס: 02-6467001**.