

6 בדצמבר, 2011

לכבוד

מר בנימין נתניהו	עו"ד יהודה וינשטיין
ראש הממשלה	היועץ המשפטי לממשלה
רחוב קפלן 3, הקריה,	רח' צלאח א-דין 29,
ירושלים 91950	ירושלים 91010
<b>ובאמצעות פקס: 02-5664838</b>	<b>ובאמצעות פקס: 02-6467001</b>

שלום רב,

#### הנדון: החלטת הממשלה על הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד

הרינו לפנות אליכם בעקבות החלטת הממשלה מיום 30.10.2011 (להלן: "החלטת הממשלה") בדבר "הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד", החלטה אשר מגלמת מדיניות תכנונית מפלה ביחס ליישובים הבדווים הקיימים באותו מרחב. עמדתנו היא כי החלטה זו לוקה בחוסר-חוקיות, וכי יש לבטלה. הכל כפי שיפורט להלן:

#### **החלטת הממשלה**

1. לפי החלטת הממשלה, אשר ביצועה הוטל על החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, על האחרונה לתכנן מערך התיישבותי חדש, הכולל בתוכו הקמתם של יישובים חדשים ועיבויים של יישובים קיימים באזור מבואות ערד. לפי החלטה גבולות השטח המיועד ישתרעו במרחב שבין כביש שוקת ערד (כביש 31) בדרום לבין גבול המחוז בצפון; ובין היישובים מיתר וחורה במערב לבין גבולות השיפוט של המועצה האזורית תמר; בין העיר ערד ואתר היישוב המוצע כסיף במזרח. השטח הכולל של האזור הוא כ-180,000 דונם.
2. מדברי ההסבר של החלטת הממשלה ניתן ללמוד על מהותה. כבר בפתח דברי ההסבר ניתן למצוא התייחסות אל המרחב הנגבי כאל מרחב שומם, שהתוכנית המוצעת מבקשת "להפריחו". יודגש, כי "בשממה" זו מתגוררים כ-180,000 אזרחים בדווים, המהווים כ-25% מתושבי הנגב. אזרחים שבאופן שיטתי ומתמשך המדיניות הממשלתית הנהוגה כלפיהם הנה מדיניות של הפליה, הדרה והקצאה בלתי הוגנת של משאבי קרקע.
3. חיזוק להפליה הבוטה ולשיקולים הזרים העומדים בבסיס החלטת הממשלה ניתן למצוא בדבריו של ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, אשר מבהיר כי לתוכנית מטרה נוספת והיא "לתפוס את יתרת השטח האחרונה, ובכך למנוע המשך פלישת הבדואים לאדמות הלאום שנתרו, וכן למנוע יצירת רצף בדואי /או ערבי מכיוון

דרום הר חברון, לכיוון ערד, בואכה דימונה וירוחם, וכל המרחב הכלוא ביניהם ובין באר שבע".<sup>1</sup>

#### ההתיישבות הבדווית באזור מבואות ערד

4. בהחלטת הממשלה מתואר אזור מבואות ערד כ"ריק ברובו" מאוכלוסייה, כאשר קיימת בו "פזורה בדואית דלילה". תיאור זה אינו תואם את המציאות, שכן האוכלוסייה הבדווית מהווה חלק מרכזי מתושבי האזור המיועד לתוכנית מבואות ערד.
5. המרחב, ללא הקו הכחול הוירטואלי המוגדר במפת התכנית, הינו מרחב תכנוני אחד, מכביש 31 וצפונה, ובו נמצאים מספר יישובים בדווים אשר קיימים ביניהם קשרים מרחביים ויחסי גומלין תפקודיים, לרבות מתן שירותים (פורמליים ולא פורמליים), דרכי גישה וקשרים משפחתיים. חלק מהכפרים הם כפרים היסטוריים, הקיימים מלפני קום המדינה, וחלקם כפרים של עקורי פנים, שתושביהם הועברו לאזור זה על ידי רשויות המדינה בשנות החמישים.
6. מדובר בכפרים הבאים: **סעווה**, כפר היסטורי, המונה כ- 1500 תושבים; **עתיר/ אום אלחירן**, כפרים של עקורי פנים, המונים כ-1,000 תושבים; **תל ערד**, כפר של עקורי פנים, מספר תושביו 1,700 איש; **אלחומרה**, כפר היסטורי שמספר תושביו 1,700. כלומר, אותה "פזורה בדואית דלילה" מונה מעל ל- 6,000 תושבים. בנוסף לחמשת הכפרים הבלתי מוכרים הנמצאים באזור המדובר, ישנו כפר **נוסף**, **אלבאט**, כפר היסטורי שמספר תושביו 1,400, שחלקו נמצא בהליך הכרה ותכנון; וכן יישובים בדווים מוכרים ובהם דריג'את, מרעית/מכחול, כוחלה וחורה, שיישום החלטת הממשלה עלול לפגוע באפשרויות פיתוחם והתרחבותם העתידית.
7. כמו כן, יישום החלטת הממשלה עלול לפגוע בזכויותיהם הקנייניות של תושבים בדווים. אנו שומרים לעצמנו את הזכות להעלות טענות מפורטות יותר בהמשך ביחס לפגיעה בזכויות הקנייניות של האוכלוסייה הבדווית באזור המדובר.
8. להקמתו של חבל התיישבות חדש יידרשו שטחי קרקע נרחבים ותשתיות פיתוח אשר יפגעו באפשרויות הפיתוח העתידי של היישובים והכפרים הקיימים במרחב זה, כמו גם בדרכי הגישה הקיימות, המשרתות את האוכלוסייה ואת הקשרים המרחביים והחברתיים שקיימים ביניהם. כך למשל וכפי שעולה ממפת ההסתדרות הציונית<sup>2</sup>, תשתיות הדרכים המוצעות, המבקשות לחבר שני יישובים חדשים הנמצאים בשני קצוות של האזור, עלולות להשפיע על פוטנציאל הפיתוח של היישוב דריג'את; מיקום מספר יישובים חדשים ליד הכפר הלא מוכר אל חומרה עלול להשפיע על תכנונו העתידי ועל הקצאה מספקת של שטחי קרקע הנדרשים ליישוב.
9. ברור אפוא, כי גבול התכנית להקמת חבל התיישבות חדש באזור מבואות ערד נקבע באופן שרירותי, תוך התעלמות מופגנת מההשפעות הצפויות על היישובים הבדווים הקיימים באזור,

<sup>1</sup> שירי בס ספקטור, **השלכות החלטת הממשלה על הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד**, הכנסת מרכז המחקר והמידע, ע' 7, 2011.

<sup>2</sup> שם

ותוך העדפה מובהקת של אוכלוסיית מתיישבים יהודים פוטנציאלית על פני תושבים בדויים קיימים.

10. מעבר להשפעות הצפויות של התכנית על כלל הישובים הבדויים במרחב, ישנם שני כפרים לא מוכרים הנמצאים בתוך גבולות התוכנית עצמה, תל ערד ועתיר/אום אלחיראן. אלה כפרים שמבקשים לקבל הכרה והסדרה מזה שנים, ושאלף היתה החלטה של מוסדות התכנון להכיר בהם, ואילו אותה ממשלה שהחליטה כעת על הקמת עשרה ישובים חדשים החליטה **למנוע** את הכרתם של שני ישובים קיימים אלה. הכל, כפי שיפורט להלן.

11. באוקטובר 2007 הגישו תושבי שני הכפרים התנגדות לתוכנית המתאר המחוזית החלקית מטרופולין באר שבע, תמ"מ 23/14/4 (להלן: "תוכנית מטרופולין באר שבע"), במטרה להביא להכרה בהם כישובים כפריים במסגרת התוכנית. בישיבותיה בשנת 2010 דנה הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (ולנת"ע) בהמלצות החוקרת שמונתה לבחון את ההתנגדויות במסגרת לתוכנית מטרופולין באר שבע. הולנת"ע החליטה לאמץ את המלצות החוקרת, וביניהן לאפשר הכרה תכנונית לשני הכפרים כלהלן:<sup>3</sup>

- **הכפר הבלתי מוכר אום אלחיראן – עתיר:** "בתשריט יעודי הקרקע להוסיף סימבול של ישוב כפרי במתחם עתיר שתכנונו המפורט יאפשר הרחבתו באמצעות שכונה צמודת דופן עבור תושבי מתחם אום אלחיראן."

- **הכפר הבלתי מוכר תל ערד:** "מומלץ לאפשר תכנונו והסדרתו של המתחם המערבי של תל ערד. מומלץ לסמן את השטח ממערב לדרך מס' 80 כאזור נוף כפרי חקלאי משולב. מומלץ שהיקף השטח שיסומן יאפשר מענה תכנוני גם לתושבי תל ערד הנמצאים היום ממזרח לדרך מס' 80."

12. ב-15 בנובמבר 2010 פנה משרד ראש הממשלה למועצה הארצית לתכנון ובנייה בבקשה לקיים דיון חוזר בהחלטת הולנת"ע, להפוך את ההחלטה ולבטל את אפשרות ההכרה בשני הכפרים. בין שאר הטענות שציין המשרד: "בעתיר ואום אלחיראן מתגוררות 105 משפחות שבת אבואלקיען... בחורה גרים מרבית בני השבט אבועלקיען (כ-75% מבני השבט)... אנו סבורים כי אין מקום לפצל את בני השבט בין אלה שנדדו ונקלטו בחורה ואלה המוסדרים במקומם מחוץ לחורה, משום שפעולה זו תביא להישארות דה-פקטו בשטח שהינו רגיש וערכי ביותר מבחינה סביבתית ונופית כמתואר לעיל. ההחלטה לסמן סימבול בעתיר מהווה פגיעה באכלוס ובהקמה של השכונות בחורה, ופגיעה ביכולת של הרשות המקומית חורה להתבסס כלכלית ולהרחיב את מעגל השירותים לאוכלוסייה הבדואית... יש לציין ששירותים אלו מותנים בגודל אוכלוסייה ביישוב...".<sup>4</sup>

13. בנוגע להחלטה לסמן את תל ערד נכתב בפניית משרד ראש הממשלה, כי: "מצפון לגן לאומי תל ערד, משני צידיה של דרך מס' 80 ישנה פזורה של כ-850 איש היושבת על שטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה לפי תמ"א 35... יש [לאוכלוסייה] פתרונות ביישובים הקיימים

<sup>3</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מס' 442, 16 בנובמבר 2010.  
<sup>4</sup> משרד ראש הממשלה, בקשה לדיון חוזר בולנת"ע, מכתב, 15 בנובמבר 2010. בתוך: נספח א' לפרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מס' 442, 16 בנובמבר 2010.

והמתוכננים - כסייפה, מרעית רבתי ואל פרעה... ליישובים אלה מוקצים שטחי קרקע נרחבים מאוד ועל כן לא נראית לעין סיבה להקמת יישוב רביעי נוסף, ולהשארת נטל דוגמת זה במרחב".<sup>5</sup>

14. בישיבתה ב-16 בנובמבר 2010 החליטה הולנת"ע לקבל את בקשת משרד ראש הממשלה ולתקן את החלטותיה הקודמות, כך ששני הכפרים לא יסומנו בתכנית ככפרים שמיועדים לתכנון והסדרה, ולו חלקית.. הולנת"ע הדגישה כי החלטה זו מבוססת על המידע שהתקבל ממשרד ראש הממשלה, לפיו ישנם פתרונות חליפיים, מוסכמים ושהוכנו למגורים עבור תושבי אזורים אלה.

15. למיטב ידיעתנו, תושבי הכפרים תל ערד ועתיר/אום אלחיראן לא נתנו הסכמתם לפתרונות החליפיים שהוצגו לכאורה על ידי משרד ראש הממשלה.

16. לבקשתו של ח"כ דב חנין, יו"ר הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות לנושא סביבה ובריאות, נכתב דו"ח בנושא השלכות החלטת הממשלה על הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד. ובהקשר זה, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד ראש הממשלה בשאלה הבאה: "בהינתן שטיעונים אלה נמסרו על-ידי משרד ראש הממשלה בנוגע ליישובים המצויים באותו תוואי שטח בו מתוכננת הקמת היישובים בחבל ערד, כיצד מתיישבים השיקולים שהופעלו בהתנגדות משרדכם להחלטת הולנת"ע בדבר תמ"מ 23/14/4 (שמירה על שטח בעל ערכיות סביבתית גבוהה, פגיעה פוטנציאלית בגידול האוכלוסייה וביכולת מתן השירותים של עיר קרובה, היכולת לתת מענה לצרכי אוכלוסייה במסגרת יישובים קיימים ומתוכננים) עם ההחלטה על הקמת היישובים בחבל ערד?".

17. משרד ראש הממשלה השיב כך: "**תכנון חבל התיישבות הינו נושא שונה לחלוטין מנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הקמת חבל התיישבות הינה החלטה שמהותה עבודת תכנון העתידה לבוא לדיון בפני מוסדות התכנון. אנו סמוכים ובטוחים שמוסדות התכנון ישקלו את עבודת התכנון לפי כל הכללים הקבועים בחוק לפני שיציגו תשובתם בנוגע למיקומם של יישובים עתידיים באזור**".<sup>6</sup>

18. שני הנושאים האמורים לעיל הינם נושאים תכנוניים המחייבים הסתכלות על התמונה הכוללת של המרחב כולו. מבחינה תכנונית ועל פי כללי התכנון הראויים לא ניתן להפריד את ההחלטה להקים יישובים חדשים במרחב האמור, מכלל הצרכים התכנוניים של האוכלוסיות והיישובים במרחב, ולו בשל העובדה הפשוטה שמדובר בפועל על אותו המרחב בו חיה ומתקיימת האוכלוסייה הבדווית. תשובה זו של משרד ראש הממשלה מעלה תהיות לגבי המניע האמיתי העומד מאחורי ההחלטה להקים יישובים חדשים במרחב זה, שהינה בניגוד לכל תכניות המתאר החלות באזור.

<sup>5</sup> שם

3 שם 1 בעמוד 19

19. על פי החלטת הממשלה אוכלוסיית היעד כוללת משפחות, בודדים, קבוצות וגרעיני התיישבות, קבוצות המעוניינות להתגורר ביישוב "המאפשר אורח חיים ייחודי" ומשפחות חיילי צבא הקבע. אומנם ההחלטה מציינת כי התוכנית מיועדת גם "לבני המגזר הבדואי המתגוררים באזור התכנון, בתיאום עם החלטות הממשלה העוסקות בהסדרת התיישבות הבדואית מספר 3707 ומספר 3708 מיום 11.9.2011" (להלן: המלצות צוות היישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב). אלא שנסיבות קבלת ההחלטה, ובין היתר התעלמותה המוחלטת מקיומם של הכפרים הבדויים כאמור לעיל, כמו גם הפקדתה בידי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, מדברות בעד עצמן ומעידות על כך, שהאוכלוסייה הבדווית, זו הנכללת בשטח המדובר או מחוץ לו, אינה אוכלוסיית יעד מרכזית של התכנית.
20. לא זו אף זו, לאחר חקיקת החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מספר 8), התשע"א-2011, הידוע "כחוק ועדות קבלה", הביטוי "אורח חיים ייחודי" לתיאור היישובים המתוכננים בהחלטה מחזק את הסברה כי מדובר בהחלטת ממשלה המיועדת להיטיב עם אוכלוסייה יהודית בלבד. זאת, כאשר הביטוי "אורח חיים ייחודי" הוא בדיוק המונח המופיע בחוק כאחת העילות לסינון אוכלוסיות מסוימות על-ידי ועדות קבלה, והניסיון מראה שאמצעי סינון זה ננקט במיוחד כלפי ערבים.
21. לפי המלצות צוות היישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, אליה מתייחסת החלטת הממשלה, המסגרת התכנונית לכפרים הבדויים הינה תמ"מ 23/14/4 אשר אמורה להעניק מענה באמצעות הרחבות צמודות דופן של יישובים קיימים לקליטת תושבים בדויים, קליטת תושבים ביישובי המועצה האזורית אבו בסמה וביישובים הוותיקים, ובאמצעות הקמת התיישבות חדשה ככל שיידרש. מכאן עולה, כי הקמת יישובים חדשים (או הכרה רשמית ביישובים שכבר קיימים בשטח) ביחס לאוכלוסייה הבדווית הינה ברירת המחדל, ואילו הכלל עברה הינו העברתה של האוכלוסייה הקיימת ו"קליטתה" ביישובים מוכרים.
22. ביחס לכפרים תל ערד ועתיר/אום אלחירן - בהינתן התערבות משרד ראש הממשלה וביטול החלטת הולנת"ע להכיר בשני הכפרים הללו, ולאור החלטת הממשלה ביחס להתיישבות הבדווית, עולה כי שני הכפרים הללו מיועדים לעקירה ותושביהם מיועדים להעברה ליישובים כסייפה וחורה. הדבר נכון גם ביחס לכפר הסמוך, סעווה, אשר נמצא מחוץ לגבולות התוכנית ומיועד אף הוא לעקירה לשוב חורה. וביחס לכפר אלחומרה, אמנם לפי התוכנית המטרופולינית הוא נמצא באזור שסומן כנוף כפרי חקלאי משולב אשר ניתן להקים בו ישוב, אך הדבר אינו מובטח או ודאי.
23. ההחלטה להקים יישובים חדשים ליהודים, תוך התעלמות בוטה מצרכיה ואף מקיומה במרחב המדובר של אוכלוסייה ערבית-בדווית, מהווה הפליה על רקע לאום הפוגעת בזכות החוקתית לשוויון ובעיקרון הצדק החלוקתי. החלטה זו אף פוגעת בזכותם של התושבים הבדויים החיים באותו מרחב לכבוד, לקורת גג ולדיוור המותאם לאורחות החיים והתרבות. והכל כפי שיפורט בהמשך.

24. אמנם ההליך התכנוני יעניק לנפגעים אפשרות להעלות טענותיהם כנגד התכנית. אולם אנו פונים כבר בשלב זה, לאור פסיקת בית המשפט העליון שלפיה, ככל שמדובר בהחלטת ממשלה המורה על תכנון שיש כנגדה טענות בגין הפליה, שיקולים זרים, קיפוח ואי סבירות קיצוני, יש לתקוף החלטה זו באופן ישיר וללא שיהוי, ואין להמתין להליך התכנוני.

ע"מ 8354/04 **האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ועדת המשנה לערעורים** (לא פורסם, 25.01.2006).

### **הפליה על רקע לאום**

25. החלטת הממשלה פוגעת בזכות לשוויון ובעיקרון הצדק החלוקתי בהקצאת משאבי קרקע. הקמת יישובים חדשים עבור יהודים, באותו מרחב שבו קיימים יישובים בדווים מזה עשרות שנים, המאכלסים למעלה מששת אלפים בני אדם, שמשוועים להכרה, מעמד והסדרה, היא מקרה מובהק של הפליה על רקע לאום.

26. התוכנית האמורה מעדיפה קבוצה פוטנציאלית של מתיישבים שאינה קיימת כלל באזור על פני קבוצה אחרת, הקיימת באזור מזה עשרות שנים והסובלת ממצוקות קשות ומשוועת לפתרונות בתחום הדיור והתכנון. העדפה זו של קבוצת מתיישבים שאינם קיימים במרחב על פני האוכלוסייה הבדווית במקום הינה פסולה, ובבסיסה עומד הקריטריון של השיוך הלאומי ולא שיקול ענייני אחר.

27. אין צורך להכביר במילים אודות מרכזיותה של הזכות לשוויון במשפט הישראלי, ואודות האיסור החל על הרשות לנהוג הפליה, ובפרט הפליה על רקע לאום או דת. מכוח הזכות לשוויון חלה על המדינה לא רק החובה להימנע מהפליה פסולה, אלא אף החובה לנהוג בהעדפה מתקנת, בפרט כלפי קבוצה שסבלה מהפליה, כדי להגיע לתוצאות שוויוניות. חובה זו תקפה ביתר שאת בהקצאת משאבי קרקע, המוגבלים מעצם טיבם.

28. ההפליה כלפי האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב, ביחס לאוכלוסייה היהודית, תועדה רבות. אחד התחומים הבולטים ביותר של הפליית האוכלוסייה הערבית הוא בהקצאת משאבי קרקע, תכנון ודיור.<sup>7</sup> בהקשר זה חשוב לציין את ועדת אור, אשר ייחסה חשיבות רבה לנושא הקרקע והמליצה למדינה לפעול להקצאת קרקעות לאוכלוסייה הערבית על פי עקרונות של שוויון וצדק חלוקתי. ועדת אור אף התייחסה למטען הרגשי הנלווה לסוגיית הקרקע ולמאבק על הקרקע, וקבעה שחובה על המדינה להקצות לציבור הערבי קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים.<sup>8</sup> גם הועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב (להלן: "דו"ח ועדת גולדברג").<sup>9</sup> דוחה את ההתייחסות אל הבדווים כאל פולשים ומכירה בכך שמדובר בתושבי הנגב ובאזרחי המדינה, ובתור שכאלה אל להם להיות שקופים ויש

<sup>7</sup> דו"ח ועדת אור – ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (להלן "ועדת אור") (2003), פסקאות 19, 27, 30, 31-45. <http://breitman.homestead.com/vaadat-or>

<sup>8</sup> דו"ח ועדת אור, שער ששי, פסקה 13.

<sup>9</sup> דו"ח ועדת גולדברג, בקישור [http://www.moch.gov.il/odot/rashut\\_beduim/Pages/goldberg.aspx](http://www.moch.gov.il/odot/rashut_beduim/Pages/goldberg.aspx)

לנהוג בהם כאזרחים שווים, להתחשב בצורכיהם ולשתפם בתהליכים לקביעת עתידם.<sup>10</sup> עוד קובעת הוועדה כי מדיניות הממשלה שהייתה נהוגה עד כה ביחס לאוכלוסייה הבדווית שיקפה גישה בלתי ראויה ובלתי מועילה.<sup>11</sup> אולם המדיניות הנוהגת בנגב כלפי האוכלוסייה הבדווית מתעלמת לרוב מקביעות אלו ופועלת בניגוד להן, והחלטת הממשלה הנוכחית היא דוגמא מובהקת לכך.

29. הטבלה הבאה<sup>12</sup> ממחישה היטב את תוצאות המדיניות התכנונית המפלה בנפת באר שבע כלפי האוכלוסייה הבדווית המתגוררת ב- 46 הכפרים (35 שטרים הוכרו ו-11 שבתהליכי הכרה ותכנון). על אף שמספר הממוצע של תושבים בדווים לכפר הוא גדול כמעט פי שישה מהמספר הממוצע של תושבים יהודים לישוב כפרי, עדיין המדיניות היא להימנע ככל האפשר מלהכיר בכפרים הבדווים (הגדולים) הקיימים ולעומת זאת להקים עוד ועוד ישובים כפריים (קטנים) ליהודים.

#### טבלה מס' 1: יישובים יהודים וערביים בנפת באר שבע

מספר יישובים כפריים	יהודים	בדווים
סה"כ מספר התושבים ביישובים הכפריים	כ-34,500	כ-80,000
מספר תושבים ביישוב הקטן ביותר	כ-50	כ-300
מספר תושבים ביישוב הגדול ביותר	כ-1,300	כ-5,000
מספר תושבים ממוצע בכל יישוב	309	1,740

30. לפגיעה בשוויון מתלווה אף פגיעה בכבוד: כאשר תושבי הכפרים הלא מוכרים רואים כיצד מתכננים יישובים יהודים מוסדרים שיהנו משירותים חיוניים שנמנעים מהם, מובן שתחושת ההשפלה, ההפקרה, הקיפוח ופחיתות הערך שלהם היא בלתי נמנעת.

#### פגיעה בזכות לכבוד, הכוללת את הזכות לכיבוד התרבות ואורח החיים

31. הזכות לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כוללת את הזכות לתנאי מחיה נאותים ואת הזכות לשמירה על צביון תרבותי. החלטת הממשלה להימנע מהסדרת מעמדם של הכפרים הבדווים במרחב, בטרם תתכן שם יישובים יהודים חדשים, פוגעת בזכותם של התושבים הבדווים להכרה בכפריהם, המשקפים את אורח חייהם ותרבותם, ולהסדרת תנאי מחייה נאותים בכפרים אלה, לרבות תשתיות ושירותים בסיסיים.

32. לאוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב מאפיינים תרבותיים ייחודיים. בשל היותה חלק ממיעוט אתני ודתי ילידי, מוטלת על המדינה החובה להבטיח את זכותה לשמור על תרבותה ואורחות

<sup>10</sup> דו"ח ועדת גולדברג, סעיף 71.

<sup>11</sup> שם.

<sup>12</sup> סזאר יהודקין, הכפרים הלא מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות. נייר עמדה ונייר רקע של עמותת במקום, עמ' 4, 8 (2007), בקישור: <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=116>



חייה. באמצעות מדיניות אי-ההכרה ביישובים הכפריים, מונעת המדינה מהבדווים להמשיך לקיימו בפועל. הפגיעה בכבוד מתעצמת, כאשר אותו אורח חיים כפרי שעליו הבדווים נדרשים לוותר מוצע בשפע לאוכלוסייה היהודית.

33. מיעוטים ילידיים זכו להגנה מיוחדת במשפט הבינלאומי של זכויות האדם בשל פגיעותם, ונורמות אלו עוגנו בהכרזה בדבר ההגנה על זכויותיהם.<sup>13</sup> הנורמות כפי שעוגנו בהכרזה כוללות את החובה שלא לפנות אוכלוסייה ילידית בכוח מאדמתה או מאזורי מחייתה, החובה לכבד את זכויות האוכלוסייה בקרקע, החובה לאפשר לה לשמור על תרבותה, וחובות נוספות.

### חוסר סבירות ושיקולים זרים

34. אחת ממטרותיו המרכזיות של התכנון היא להטיב את תנאי החיים בכלל, ואת תנאי הדיור בפרט, של האוכלוסייה שעבורה מתכננים.<sup>14</sup> הפסיקה אף היא רואה בתכנון אמצעי לקידום איכות החיים הכוללת של האוכלוסייה: "דין התכנון ... זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר. איננו מדברים עוד – כבעבר – אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר."<sup>15</sup>

35. עקרונות התכנון הסביר מחייבים, כי לאור העובדה שבשטח המדובר מתגוררים כמה אלפי בדווים בכפרים שאינם מוסדרים תכנונית ומוניציפאלית בתנאים פיזיים קשים ביותר, היה על הממשלה לבדוק מהם צרכיה של אוכלוסייה זו, כיצד ניתן להוציאה מתנאי המצוקה שבה היא חיה, כיצד ניתן לתקן את ההפליה התכנונית שממנה היא סובלת, ומהם הפתרונות התכנוניים הראויים לשיפור איכות חייה של אוכלוסייה זו, בטרם תתכנן עבור אוכלוסייה וירטואלית שאיננה קיימת במרחב.

36. הגישה התכנונית המשתקפת מהחלטת ההמשלה מעידה, כי לשיקולים האמורים לא ניתן כל משקל. כפי שפורט לעיל, הכפרים הבדווים בגבולות התוכנית מיועדים לפינוי ליישובים הבדווים הסמוכים, זאת למרות המלצות של גורמי התכנון הממלכתיים להכיר בהם, ובעקבות התערבות בוטה של משרד ראש הממשלה.

37. פן נוסף של חוסר-סבירות בהחלטת הממשלה הוא בהחלטה להקים יישובים חדשים על פני הרחבת יישובים קיימים. החלטה זו מנוגדת באופן חד למדיניות התכנון הארצית והמחוזית, כאשר היישובים הוותיקים בנגב רחוקים ממיצוי הקיבולת שלהם ומיעדי האוכלוסייה שנקבעו להם רק בעשור האחרון. תכנון סביר היה מפנה את משאבי התכנון והפיתוח הנדרשים אל היישובים הוותיקים בכדי להביא להתפתחותם התקינה, תוך מיצוי מלוא פוטנציאל ההתיישבות הטמון בהם.

<sup>13</sup> *United Nations Declaration on the Right of Indigenous Peoples* – הכרזת האו"ם בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים – אשר התקבלה ביום 13.9.07 על ידי עצרת האו"ם (להלן "ההכרזה בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים").

<sup>14</sup> O. Yiftachel, "Planning and Social Control: Exploring the Dark Side," *Journal of Planning Literature*, Vol. 12 (May 1998), 395, 396. –

<sup>15</sup> בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין, ואח"י המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ואח"י, פ"ד נ (3) 441, 454-455 (1996); וכן: בג"צ 1681/90 נעד הפעולה בענין הרחבת דרך מס' 2 קטע אכדיה-נוף ים ואח"י נ' שר הבינוי והשיכון ואח"י, פ"ד מו (1) (1992). 518, 505.



38. בחינה של סבירות ההחלטה מבחינת הכדאיות הכלכלית של הקמת יישובים חדשים על פני השקעה בישובים הקיימים, המוכרים והלא מוכרים, מעלה אף היא ספקות. דו"ח שפורסם בחודש אוגוסט 2009 על ידי המשרד להגנת הסביבה, **הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים**<sup>16</sup>, מראה את חוסר הכדאיות הכלכלית שבהקמת יישובים חדשים. עלות הקמתו של ישוב חדש כפי שמוצע בתכנית הנדונה תעלה למשק פי 3 מהעלויות הצפויות מהרחבה וחזוקם של היישובים הוותיקים: 450,434 ₪ לעומת 1,393,131 ₪ לכל יחידת דיור.

39. התהיות המתעוררות סביב סבירות ההחלטה להקים עשרה יישובים כפריים חדשים באזור מבואות ערד, הן מבחינת עמידתה של החלטה זו בניגוד למדיניות התכנון והן מבחינת חוסר-כדאיותה הכלכלית המובהקת, מעלה תהיות לגבי המניעים האמיתיים שעומדים מאחורי החלטה זו. קשה שלא לקשר מניעים אלה להפליה הבוטה שנוקטת החלטה זו כלפי האוכלוסייה הבדווית המתגוררת בשטח התכנית ומחוצה לו. דבריו של מנכ"ל החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, המציגים את אזרחי המדינה הבדווים כאיום ביטחוני ואת מטרת התוכנית כייחוד המרחב ומניעת רצף טריטוריאלי בדווי מכיוון דרום הר חברון לכיוון ערד, רק מחזקים את המסקנה, שההפליה וחוסר הסבירות שבהחלטת הממשלה אינם תוצר לוואי שלה אלא הם עומדים בבסיסה.

40. לסיכום: החלטת הממשלה מעדיפה קבוצה פוטנציאלית של מתיישבים שאינה קיימת כלל באזור, על פני מענה למצוקת הדיור החריפה של אוכלוסייה שכבר חיה באותו המרחב - הבדווים. במקביל, תוכניות הממשלה מייעדות לתושבים הבדווים באזור עקירה מכפריהם ליישובים אחרים. זאת, בהחלטה לא סבירה בעליל המפרה באופן קיצוני את החובות החוקתיות המוטלות על הממשלה לנהוג בשוויון ולכבד את הזכויות של מיעוט לאומי ילידי לשימור אורח החיים והתרבות ולתנאי דיור הולמים.

41. לאור כל האמור לעיל, אנו פונים אליכם בזאת לבטל את החלטת הממשלה להקים חבל התיישבות חדש באזור מבואות ערד, ולפעול להסדרה תכנונית ומוניציפלית של הכפרים הבדווים הבלתי מוכרים הנמצאים באזור.

בכבוד רב,

ראויה אבו רביעה, עורכת דין      נילי ברוך, מתכנתת ערים

<sup>16</sup> המסמך הוכן על ידי **צנובר - עובד גובי**, קבוצת תכנון בע"מ (שימושי קרקע, פיתוח כפרי ועסקי), דרך מנחם בגין 65, תל אביב. (המסמך משווה את העלויות הכרוכות בהקמת יישובים חדשים לבין אלה הנובעות מהרחבת יישובים קיימים. הדו"ח מבוסס על בחינת היבטים כלכליים שונים, כגון עלויות הקמה ועלויות שוטפות של משרדי ממשלה ורשויות, חברות תשתית, קבלני בנייה, משקי בית וכן עלויות חיצוניות נוספות).

