



10 בנובמבר, 2022

לכבוד
עו"ד שלומי הייזר
יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה
בדוא"ל: moatza@iplan.goc.il

שלום רב,

**הנדון: התנגדות לתוכנית מתאר מחוזית מס' תמ"מ 14/4 שינוי 89
"ישוב כפרי לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב (עבדה)"
התנגדות בשם תושבי קהילת רמת ציפורים / סאהל אלבגאר**

בהתאם לסעיף 100 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן "חוק התכנון והבנייה" או "החוק") מוגשת בזאת התנגדות לשינוי 89 לתוכנית המתאר המחוזית מחוז הדרום מס' תמ"מ/14/4 "ישוב כפרי לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב (עבדה)" (להלן "התוכנית" או "שינוי 89") בשם תושבי רמת ציפורים, האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון.

המתנגדים מיוצגים ע"י:

מתכנן ערים סזאר יהודקין מעומתת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

עמק רפאים 43 ת.ד. 7145, ירושלים

פקס: 02-5660551

דוא"ל: cesar@bimkom.org

וכן עו"ד עביר ג'ובראן מהאגודה לזכויות האזרח

נחלת בנימין 75, תל אביב 65154

נייד: 050-2205526; פקס: 02-6521219

דוא"ל: abir@acri.org.il

המתנגדים:

1. הלייל אבו גלידן,
2. עיד אבו גלידן,
3. עלי אבו גלידן,
4. סלים אבו גלידאן,
5. מוחמד אלזידאת,
6. סאמי אבו גלידן,
7. קאמל אבו גלידן,
8. אחמד אבו גלידאן,
9. ג'מיעה אבו גלידן,
10. פאיז אבו גלידן,

- .11 מחמד אבו גלידן,
- .12 עודה אלזיזאת,
- .13 מוסללם אבו עסא,
- .14 מבארק אבו גלידאן,
- .15 לבאד אבו גלידן,
- .16 שאדן אבו גלידן,
- .17 פארס אבו גלידן,
- .18 סלאמה אלזיזאת,
- .19 מוחמד אבו גלידן,
- .20 אחמד אבו גלידן,
- .21 בסאם אבו גלידן,
- .22 עאידה אבו ליאן,
- .23 דלאל אבו גלידן,
- .24 סלמיה אבו גלידן,
- .25 סברין קרעאן,
- .26 אמין אבו גלידן,
- .27 עטייה אלזיזאת,
- .28 בילאל אלזיזאת,
- .29 עיסא אלזיזאת,
- .30 סלמאן אלזיזאת,
- .31 אבתסאם אלזיזאת,
- .32 סלמיה אלזיזאת,
- .33 היגר אלזיזאת,
- .34 אמאני אבו גלידאן,
- .35 ג'מיעה אבו עסא,
- .36 רביעה אבו עסא,
- .37 נאדיה אבו עסא,
- .38 נסרין אבו גרדוד,
- .39 אלהאם אלג'ול,
- .40 מחמד אבו עסא,
- .41 אבראהים אלזיזאת,
- .42 סלמה אלזיזאת,
- .43 סאמיה אבו גליאן,
- .44 שורוק אבו גלידאן,
- .45 סארה סעוד,
- .46 חולוד אבו גרדוד,
- .47 נדרה אבו גלידן,
- .48 נסיים אבן הבירה,
- .49 זייד עזימה סרחין,
- .50 עאדל אבו גלידן,

51. **במקום - מתכננים למען זכויות לתכנון** (ע"ר)¹

52. **האגודה לזכויות האזרח בישראל** (ע"ר)

1. המתנגדים 1 עד 50 הם נציגים ממשפחות אבו ג'לידאן, אלזיאדין ואבו עסא משבט הזיאדין במטה עזאזמה, תושבים באתר **רמת ציפורים / سهل البقار (סהאל אל-בגאר)**, קהילה בדואית המתגוררת בשטח השייך לה באופן מסורתי מזה דורות רבים. הקהילה ברמת ציפורים מונה כ-200 נפשות, אשר ציפו כי מצבן התכנוני יוסדר במסגרת התכנון המפורט בעקבות אישורו בשנת 2015 של שינוי 65 לתוכנית המתאר המחוזית תמ"מ/14/4, "ישוב כפרי מוצע לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב (רמת ציפורים)" (להלן "שינוי 65"), לפיו תוסדר ההתיישבות הבדואית במקום.
2. **המתנגדת 51, עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון** (ע"ר) עוסקת בזכויות אדם בתכנון המרחבי והיא מתנגדת ציבורית סטטוטורית מכוח סעיף 100 (3) לחוק (ק"ת 7551, 1.9.2015 עמ' 1887). עמותת במקום הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון בישראל לבין זכויות האדם. עמותת במקום היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה, הפועלת עם ולטובת אוכלוסיות וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. במקום פעילה ברחבי המדינה ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שוויון בתחומי התכנון והפיתוח המקומי, הקצאת משאבים הוגנת ושקיפות בהליכי התכנון. עיקר המימון של עמותת במקום הינו מישויות מדיניות זרות.
3. **המתנגדת 52, האגודה לזכויות האזרח בישראל**, עמותת העוסקת בהגנה על מגוון זכויות האדם וקידומו, בישראל ובשטחים הכבושים שבשליטתה. בכלל זה פועלת האגודה להגנה על זכויות האזרחים הבדואים בנגב. פעילות זו כוללת בין היתר הגשת עתירות, הגשת התנגדויות לתוכניות מתאר שונות להכרה בכפרים הלא מוכרים ולהסדרה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, הכנת חוות דעת משפטיות והופעה בפני ועדות ופורומים ממשלתיים וציבוריים שונים.

מבוא:

4. ההתנגדות המובאת להלן מוגשת בשם תושבים בדואים השוכנים באתר **רמת ציפורים**, הממוקם כחמישה ק"מ מצפון לאתר עבדה (ראו **מפה מס' 1**), ומתייחסת להשפעות חברתיות השליליות שעלולות להיגרם להם עקב אישור שינוי 89 המוצע, אשר מטרתו העיקרית הינה להוסיף סמל ישוב כפרי באתר "עבדה" ולבטל את הסמל הקיים באתר "רמת ציפורים" המאושר במסגרת שינוי 65. בעקבות כך, רמת ציפורים יהפוך למוקד תיירות מדברית ללא מגורים.
5. התוכנית מבקשת להעתיק את מקום מגוריהם הנוכחי של המתנגדים בניגוד לרצונם, אל נקודת ישוב אחרת, וזאת לאחר שגופי התכנון והרשויות בדקו ואישרו בעבר את הקמתו של יישוב ברמת ציפורים, ובכך קבעו שהמקום כשיר ומתאים להקמת יישוב כפרי. ועוד: התוכנית הופכת את רמת ציפורים למוקד תיירות מדברית, שיכלול פעילות של שירותי לינה לאורחים, הסעדה, סיורים, מכלאות לגידול צאן, גמלים וסוסים, מחלבות ויצור גבינות צאן, חקלאות ומערכות חקלאות מסורתית, כל זאת ללא אפשרות שתושבי המקום ימשיכו להתגורר בו. מצב זה פוגע בראש ובראשונה בזכויותיהם הבסיסיות של תושבי רמת ציפורים, אך גם משמיט את הקרקע תחת לרגליה של התוכנית עצמה, מכיוון שהמשך קיומה של האוכלוסייה הבדואית באתר מהווה את הבסיס לפיתוחה של תיירות כפרית מדברית בדואית.

¹ עיקר מימונה של עמותת במקום הינו מישויות מדיניות זרות.

6. **חשוב להדגיש, כי אין למתנגדים טענה נגד הרצון להסדיר מקום ישוב עבור הקהילה הבדואית היושבת בעבדה, וגם לא בפיתוח מרכז שירותים במקום.** יחד עם זאת הם מתנגדים בתוקף לכוונה לבטל את הסמל לישוב כפרי שניתן לרמת ציפורים במסגרת שינוי 65, ולכוונת עורכי התוכנית לכפות על תושבי רמת ציפורים את המעבר למקום מגורים שאינו מתאים לאורח חייהם, לרצונם לשמור על חיי הקהילה והמנהגים השבטיים שלהם כתנאי ליישום התוכנית הנוכחית. התנגדות זאת הינה בעיקר בשל הרקע החברתי השונה של כל קהילה וכל משפחה. יצוין, כי המתנגדים רואים בחומרה את התנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 579 מיום 3.11.2021 ובהמשך לה בהחלטה מספר 1362 מיום 1.4.2022 (להלן: "החלטות הממשלה בעניין עבדה"), אשר הכריזו על הכרה בעבדה כיישוב כפרי יחד עם שני יישובים בדואים נוספים, רח'מה וח'שם-זנה. לפי תנאים אלה, יש להגיע להסכמה הדרגתית של 70% מקרב אוכלוסיית היעד שאמורה להתגורר בכל אחד מאותם יישובים כדי להשלים את הליכי התכנון הנדרשים להכרתם והסדרתם התכנונית. אנו מתמקדים כעת ביישוב עבדה. לפי התזכיר להקמת עבדה שהוכן כבסיס להחלטות הממשלה, אחת מאותן קהילות יעד עבורו הינה הקהילה ברמת ציפורים יחד עם הקהילות ומשפחות נוספות באזור הר הנגב. עצם ההתניה התקדימית שלא נראתה כדוגמתה בעבר, יוצרת מתח רב בין הקהילות השונות בהר הנגב, ובכללן הקהילה ברמת ציפורים, לבין הקהילה המתגוררת בעבדה. התניה זאת מעמידה את התושבים ברמת ציפורים במצב לא קל מול תושבי עבדה, שבאופן טבעי תומכים בהכרה ביישוב שלהם. החלטות הממשלה ושינוי 89 הנוכחי, כמו גם החלטות של מוסדות התכנון בעבר בעניין שינוי 65, מתעלמים מהייחודיות של כל אחת מהקהילות הבדואיות בהר הנגב.
7. הליכים אלה שבים וחוזרים על טעויות העבר בכך שמתייחסים לאוכלוסייה הבדואית כמקשה אחת שיש לרכז אותה ביישוב אחד ויחיד, תוך הריסה ודריסה של אורח החיים המסורתי שלה, של המסורת הבדואית של כל הקהילה, ובכלל של מאפייני החיים של הבדואים במדבר שתנאי לקיומם הוא דווקא הריחוק בין הקהילות, שכנות טובה וכבוד בין השבטים השונים לצד אוטונומיה מלאה ולכידות חברתית ומשפחתית בתוך כל קהילה וקהילה.
8. לאור דברים אלה, המתנגדים מבקשים לא לבטל את סמל היישוב ולהמשיך להתקדם עם תכנון הכפר ברמת ציפורים, וזאת לאור ההבטחות השלטוניות שניתנו להם ונוכח העובדה שנמצא כי המקום מתאים למגורים ולהקמת יישוב. **לחלופין**, המתנגדים מבקשים למצוא פתרון תכנוני שיאפשר את המשך המגורים שלהם במקום מושבם ההיסטורי ברמת ציפורים, כמו למשל על ידי הקמת שכונה מרוחקת מעבדה, תוך שמירה על עצמאות, אורח החיים השבטי, וכיבוד המנהגים שמאפשרים למשפחות ולשבטים המתגוררים במרחב לחיות בהרמוניה אלה לצד אלה מזה דורות רבים. במילים אחרות, לאפשר לתושבי רמת ציפורים להמשיך להתגורר במקום מושבם, על ידי כך שהאתר יוכרז כמוקד תיירות הכולל מגורים במקום.

רקע לתוכנית המופקדת:

9. התוכנית הנדונה מבקשת כאמור, להוסיף סמל ישוב כפרי באתר "עבדה" ולבטל את הסמל הקיים עבור "רמת ציפורים". היינו, ביטול שינוי מס' 65 לתמ"מ/14/4 "יישוב כפרי מוצע לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב (רמת ציפורים)".
10. כמפורט בתזכיר להקמת היישוב עבדה, מטרתה של התוכנית הנדונה הינה להעביר את האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בכל הר הנגב, לרבות ב"רמת ציפורים", ליישוב "עבדה" ולרכזה שם.

11. למעשה, התוכנית הנוכחית אינה יוזמה חדשה. לפני 22 שנים בדיוק, בתאריך 30.11.2000 התקבלה החלטת הממשלה מס' 2562 להטיל על "המינהלה לקידום הבדואים בנגב", כיום "הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב", אשר באותה עת הייתה יחידת סמך של מינהל מקרקעי ישראל (להלן "המינהלה"), לבחון את ההצעה להקים שני יישובים לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב, עבדת א' ועבדת ב', מבלי שניתן במסגרת ההחלטה את מיקומם המדויק של אותם אתרים. חשוב לציין כי ההחלטה משנת 2000 בא לעולם בעקבות הבטחות שניתנו לנציגי התושבים באזור הר הנגב במהלך שנות ה-90' על ידי גורמים שונים בכנסת ובממשלה באותם ימים.

12. אף גורם לא מיהר ליישם את החלטה 2562, ולכן רק בתחילת שנת 2006 פורסמה בדיקת התכנות ראשונה של מרחב הר הנגב שנערכה על פי הנחיות המינהלה, בה הוצע להקים יישוב אחד בלבד שירכז את כלל התושבים הבדואים שבאזור באתר רמת ציפורים, על אף ההבדלים בין השבטים השונים במרחב, ולמרות שמרבית האוכלוסייה התגוררה בעבדה. בין השיקולים לבחירת האתר ברמת ציפורים נטען אז כי הוא עדיף על החלופה בעבדה מכיוון שזאת ממוקמת בתחום של "מכלול נופי" על פי תמ"א/35, ולכן יקל על ההליך התכנוני.

13. יישומה של החלטת הממשלה 2562 המשיך להתקדם באיטיות מרבית. לאחר מספר דיונים, הליך התכנון נעצר בשנת 2008. רק כעבור ארבע שנים חודש ההליך ובחודש נובמבר 2012 התקבלה ההחלטה להפקיד להתנגדויות את שינוי מס' 65 לתמ"מ/14/4 שנועד לקבוע סמל ליישוב כפרי באתר רמת ציפורים. בחודש מרץ 2013 פורסם דבר ההפקדה להתנגדויות.

14. תושבים מהקהילות הבדואיות בעבדה ונחל חוה, שעל פי שינוי 65 אמורות לעבור אל רמת ציפורים, התנגדו לתוכנית באמצעות האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום. בין השאר נאמר בהתנגדות שהתוכנית לא סיפקה מענה לשאלה מדוע לקדם רק נקודת יישוב אחת, שלא נכון מבחינה חברתית לדרוש מהקהילות השונות לעבור להתגורר ביישוב אחד ויחיד, וכן כי מבחינה תכנונית ניתן היה להתגבר על החסמים כביכול שבהוראות תמ"א/35 להכרתו של עבדה כמוקד יישוב. למרות זאת, ביום 17.6.2014 החליטה הולנת"ע לאשר את שינוי 65 לפיו יוקם ישוב כפרי לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב באתר "רמת ציפורים", מקום מושבם של המתנגדים כעת.

15. יחד עם זאת, לאור ההתנגדות של הקהילות הבדואיות, הוחלט גם כי תוך 8 חודשים תיעשה "בחינה נוספת" של מרחב הר הנגב שבין שדה בוקר למצפה רמון במטרה "להציע פתרון תכנוני שלם יותר לאוכלוסייה הבדואית באזור, לרבות חקלאות, תעסוקה, תיירות ומוקדי התיישבות, בדגש על עבדה". ההחלטה קבעה כי האוכלוסייה הבדואית תהיה שותפה בהליך הבחינה.

16. הבחינה הנוספת נמשכה למעלה משנה והוצגה בפני הולנת"ע ביום 29/12/2015. אז הוחלט לחזור על החלטתה מחודש יוני 2014 לפיה יוקם היישוב המיועד לכלל האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב באתר רמת ציפורים, ובנוסף יקודם הליך תכנוני משלים כדי לאפשר את הסדרתם של מוקדי תיירות וחקלאות שלא יכללו מגורים. מוקדי התיירות והחקלאות אמורים להישען על אורח החיים המסורתי של האוכלוסייה הבדואית שחייה במרחב ועוסקת בין השאר בגידול ורעיית צאן, ואשר בשנים שקדמו להליכים אלה החלה לפעול בתחום התיירות ולהציע טיולי טבע וגמלים, אירוח מסורתי, הדגמה של חקלאות עתיקה, לימוד מלאכות מסורתיות ופעילות אקולוגית.

17. חשוב לזכור כי במקביל לתהליך הבחינה הנ"ל, נערך על ידי מינהל התכנון העדכון של תמ"א/35, במסגרתו, הוצע כבר במהלך 2015 לגרוע את המכלול הנופי באזור עבדה. כלומר, לא רק המתנגדים סברו שניתן להתגבר על המכשול התכנוני כביכול שהציב תמ"א/35 להקמת היישוב

בעבדה, אלא שמינהל התכנון בעצמו הציע להסירו בשל חוסר הצדקתו התכנונית. החלטה סופית על כך התקבלה בעת אישורה של תמ"א/1/35 בחודש יוני 2016 על ידי הממשלה.

18. באיחור של שנים הבינה הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, כי אין כל מניעה תכנונית להקים יישוב באתר עבדה, ולכן במהלך 2018 התחילה לקדם את התוכנית הנוכחית אשר מציעה להעתיק את נקודת היישוב הכפרית מרמת ציפורים לעבדה. עם זאת, הדרישה לרכז את כל האוכלוסייה בנקודת יישוב אחת על אף ההבדלים החברתיים בין הקהילות השונות, וחוסר ההיגיון שבקידום מוקדים של חקלאות ותיירות ללא אפשרות של מגורים באתר, נותרו בעינם.

19. ביום 7.5.2019 המועצה הארצית לתכנון ובניה החליטה להפקיד את התוכנית להתנגדויות, בתנאי שתתקבל החלטה ממשלה על עצם העתקת נקודת היישוב ביחס לשינוי 65 שבתוקף. עקב מערכות הבחירות החוזרות ונשנות והעדרה של ממשלה יציבה בין השנים 2019 עד 2021, החלטה כזאת התקבלה רק בחודש נובמבר 2021 והחלטה משלימה בחודש אפריל 2022.

20. עצם הפקדת התוכנית להתנגדויות פורסם בעיתונות כמקובל, כאשר הפרסום האחרון היה ביום 26.8.2022. במענה לפנייה של האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום, החליטה הולנת"ע להאריך את תקופת הפקדה עד לתאריך 10.11.2022.

21. נציין שוב כי החלטות הממשלה בעניין עבדה כוללות תנאים מחמירים הן לקידום ואישור התוכניות והן לפיתוח היישוב בפועל, בכך שמחייבות לקבל את הסכמתם של חלק גדול והולך של אוכלוסיית היעד של היישוב, עד להיקף של 70% ממנה, במספר הזדמנויות. בכלל זה נמצאים תושבי רמת ציפורים שהיישוב עבדה מיועד גם עבורם. על עניין זה נרחיב בהמשך.

נימוקי ההתנגדות

א. הפרת הבטחה שלטונית:

22. כאמור, ביום 30.11.2000 התקבלה החלטה ממשלה מס' 2562 לפיה הוטל על המינהלה לבחון את הקמתם של **שני יישובים** בדואים בהר הנגב: עבדת א' ועבדת ב'. למרות הוראה זאת, הוחלט על ידי הגורמים האחראים במינהלה להביא לאישור מוסדות התכנון **רק נקודת יישוב אחת** שתרכז אליה את כל קהילות הבדואיות בהר הנגב. **זאת, בלי להסביר את החלטה** באופן ראוי, או לתת התייחסות סבירה לרצון התושבים, לצרכיהם, או לרקע החברתי והמשפחתי של קבוצות האוכלוסייה המיועדות לאותה נקודת יישוב.

23. הנקודה שנבחרה כמתאימה להקמת יישוב שיכלול מגורים, מרכז שירותים ותשתיות הייתה רמת ציפורים, מקום מושבם של המתנגדים 1 עד 50. נקודה זאת נבחרה לצורך הקמת יישוב שיהיה מוקד יחיד להתיישבות הבדואית במרחב הר הנגב. שינוי 65 לתמ"מ/14/4 נועד להוסיף סמל ליישוב כפרי אוכלוסייה הבדואית בהר הנגב "רמת ציפורים".

24. עמותת במקום, האגודה לזכויות האזרח והפורום לדו קיום בנגב, אשר הגישו את התנגדותם לתוכנית יחד עם קבוצת תושבים מעבדה ונחל חווה, הביעו תמיכה והסכמה בהכרה ביישוב המוצע ברמת ציפורים, אך התנגדו למעבר הכפוי אליו של כלל האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב בשל גודל האוכלוסייה המיועדת ליישוב, העדר הסכמתה של כלל האוכלוסייה היעד לעבור אליו, וכן אורח החיים והתרבות הבדואית שמתבססים על מרחק בין השבטים כדי לשמר את המבנה החברתי הפנימי של כל קהילה.

25. ביום 17.6.2014 החליטה הולנת"ע לאשר את שינוי 65, אך קיבלה באופן חלקי את התנגדותם של התושבים הבדואים וציינה כי "**התוכנית אינה נותנת פתרון כולל לפזורות שבמרחב**" ומחליטה כי במקביל לקידומו של היישוב רמת ציפורים, אשר נותן מענה לחלק מן הפזורה הבדואית

- שבאזור, מינהל התכנון יבחן את מרחב הר הנגב, שבין שדה בוקר למצפה רמון "במטרה להציע פתרון תכנוני שלם יותר לאוכלוסייה הבדואית באזור, לרבות חקלאות, תעסוקה, תיירות ומוקדי התיישבות בדגש על עבדה." (ההדגשה לא במקור).
26. כלומר, בהחלטתה מחודש יולי 2014, הכירה הולנת"ע בכך שהפתרון של יישוב אחד שמרכז לתוכו את כל האוכלוסייה הבדואית שבהר הנגב אינו נכון ולכן יש לבחון פתרון משלים, הכולל התייחסות למוקדי התיישבות האחרים במרחב.
27. בסיומה של אותה בחינה החליטה הולנת"ע בתאריך 29.12.2015 לאשרר את החלטתה הקודמת. כמו כן, הוחלט לקדם תהליך תכנוני משלים עבור מוקדי תיירות וחקלאות במרחב הר הנגב אשר יתבסס על התרבות והמסורת הבדואית.
28. על אף הזמן הרב שחלף מאז ההחלטות לעיל לפיהן יוקם יישוב ברמת ציפורים, ההליך התכנוני לא רק שלא קודם, אלא שחזר אל נקודת המוצא. גרוע מכך, מדובר בנקודת מוצא עם תנאים התחלתיים קשים יותר ובלתי מידתיים.
29. שינוי 89 המוצע כעת אמור לבטל לא רק את הסמל ליישוב כפרי שנקבע בשינוי 65, אלא גם כל ההבטחות השלטוניות שניתנו לתושבי רמת ציפורים. יתרה מכך, כדי שיוכלו לממש את זכותם להתגורר ביישוב מוכר ומסודר, תושבי רמת ציפורים נדרשים עכשיו להתחייב כאיש אחד למעבר כפוי לעבדה, ויחד איתם גם התושבים בקהילות הנוספות בהר הנגב, אחרת דבר לא יקרה.
30. נחזור ונדגיש, כי המתנגדים אינם מבקשים לבטל את ההכרה וההסדרה התכנונית של עבדה כיישוב כפרי, כמו גם לא את הקמתו ופיתוחו של מרכז שירותים בתחומי. מצד שני, המתנגדים אינם מעוניינים לעבור לעבדה. הם מבקשים להמשיך להתגורר ברמת ציפורים ולהגן על אורח החיים המסורתי הבדואי שהם מקיימים על אדמותיהם. רשויות המדינה השונות הכירו בכך שזהו מקום ראוי ואפשרי למגורים ולהקמת יישוב.
31. ההחלטה לקבוע סמל ליישוב כפרי ברמת ציפורים, ניהול ישיבות ושיחות עם תושבי רמת ציפורים וההכרזה על הסדרת היישוב בהתאם לשינוי 65, מהווים הבטחה שלטונית מפורשת וחד משמעית.
32. הבטחה שלטונית או מינהלית "היא מכשיר שפותח בפסיקה כדי לתת הגנה משפטית לציפיות האזרח בשורה של מצבים מגוונים שבהם נוצרת הסתמכות של הפרט עקב מעשים, מצגים או אמירות של גורמים בתוך הרשות המינהלית, שאינם בגדר חוזה מינהלי" (י' דותן, הבטחה מינהלית לציבור, משפט וממשל ה (תש"ס) 465, 470).
33. בהלכת סאי-טקס קורפוריישן בע"מ נקבע כי "כאשר ניתנת הבטחה חוקית על ידי מי שהסמכות בידו לתתה ובידו גם למלא אחריה, היא מחייבת, ובאין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה - יש לכבדה, ובית המשפט יצווה על מילוייה" (בג"ץ 135/75 סאי-טקס קורפוריישן בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד (1) 673, 676 (1975)).
34. בבוא הרשות לבטל הבטחה שלטונית שנתנה, עליה לעשות כן במסגרת מקרים חריגים בלבד תוך איזון האינטרסים הכרוכים בכך. יפים הדברים שנאמרו בעניין שפקמן:

"מסויג יותר הוא כוחה של רשות לבטל או לשנות החלטה קודמת שלה או מעשה מינהלי מוגמר שנעשה על פיה, כשבהחלטה - או במעשה - גלומה הבטחה שלטונית תקפה כלפי פרט או חלק מוגדר של הציבור, וכשבטיטולם או שינויים עלולים לפגוע במי שסמך על אותה הבטחה וכלכל את התנהגותו בהתאם לה. ביטולם של החלטה או מעשה בנסיבות כאלה מעמיד זה מול זה שני אינטרסים ציבוריים מנוגדים: מחד גיסא, יש לציבור עניין לקיים את סמכות הרשות לתקן שגגה או עיוות שדבקו בפעולתה. מאידך גיסא, יש

לציבור עניין בהקפדה על יציבות פעולתו של המינהל הציבורי, בהיותה אחד התנאים לתקינותם של סדרי המינהל וערובה חשובה לשמירת אמונו של האזרח ברשויות השלטון. כוחה של הרשות לחזור בה מהחלטה או ממעשה, תוך הסתלקות מהבטחה לפרט או לציבור, מותנה בכל מקרה נתון באיזונים הראוי של שני האינטרסים המנוגדים הללו". (בג"ץ 4383/91 **שפקמן נ' עיריית הרצליה**, פ"ד מו(1) 447, 454-455 (1992))

35. רשויות המדינה אינן יכולות להשתחרר מהבטחה שלטונית לתושבי רמת ציפורים ללא צידוק בעניין זה, ובכל מקרה נטל ההוכחה יחול עליהן. שינוי 65 יצר ציפיות אצל תושבי רמת ציפורים, לפיהן היישוב יוקם על אדמותיהם וכי הם יכולים להמשיך להתגורר במקום מגוריהם המסורתי. על כן יש לבחון כעת את האפשרות להקים שני יישובים הן בעבדה והן ברמת ציפורים, **היות והדבר אפשרי הן מבחינת מקום מושבן של שתי הקהילות, והן מבחינת רצונן של הקהילות לשמר את השוני החברתי ביניהן בהיותן שני פלגים נבדלים מתוך מטה עזאזמה**. כך אף ניתן יהיה לממש את החלטת הממשלה משנת 2000, לפיה היו אמורים לבחון את הקמתם של שני יישובים במרחב הר הנגב עבור הקהילות הבדואיות המתגוררות באזור. לכל הפחות, ונוכח קיומה של הבטחה שלטונית מפורשת לגבי רמת ציפורים, המתנגדים מבקשים להכיר ברמת ציפורים כשכונה מרוחקת ממוקד היישוב העיקרי בעבדה, אשר תתפקד כמוקד חקלאי-תיירותי עם אפשרות של מגורים במקום.

ב. הזכות לכבוד ולקורת גג המותאמים לתרבות, המסורת ואורחות החיים של

הקהילות בהר הנגב

36. המאפיין העיקרי המשותף של הקהילות השונות בקרב האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב הינו שהן נאחזות בחיים המסורתיים שלהן. דברים אלה באים לידי ביטוי בעצמאותה של כל קהילה וקהילה, באופן חלוקת השטח של הקהילה בצורה מסורתית הן בתוך הקהילה והן בין הקהילות ובשמירה על מרחק ואוטונומיה בין הקהילות השונות.

37. פתרון בר קיימא ליישוב הקהילות בהר הנגב מחייב את הרשויות להבין תחילה לעומק את ההיסטוריה של המקום והקהילות הבדואיות השונות, האופן בו התיישבו בהר הנגב, המסורת והמנהגים. בתוך כך נדרשת הבנה של המסורת והתרבות שמחייבים ריחוק בין הקהילות השונות - ריחוק שהוא בבחינת "אוויר" להמשך קיומן.

38. לצורך הבנת אורח החיים של הקהילות, נעמוד בקצרה אודות ההיסטוריה שלהן. (להרחבה: ראו **רשימות על האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב** מאת דר' יצחק ביילי, 1978).

39. מרחב הר הנגב היה לאורך מאות שנים, טרם הקמת מדינת ישראל, מיושב על ידי מטה עזאזמה. מטה עזאזמה מונה 12 שבטים אשר תחום המחיה המסורתי שלהם הגיע עד לנחל פארן בדרום ומעבר לגבול בין ישראל למצרים במערב. חלק מהשבטים משויכים לתת-מטה סראחין: אוורידאת ועווידי'את, ושל משפחות משבט זאיאדין נמצאים בהר הנגב עצמו. בנוסף להם, חיות בהר הנגב משפחות מהשבטים ג'נביב ואל קשחר ממטה ד'ולאם, באזור המיועד כיום להקמת הישוב עבדה, כחץ בין שני הפלגים סראחין והזיאדין. חלק ממשפחות אלה מתגוררות כרגע בשולי עבדה, ואילו החלק האחר, בעיקר משפחות אל ואג'י ואבן דראג, מתגוררות ברמת מטרד (מטראדה) לצד הכביש המוביל לכיוון מחנה רמון, אזור ממנו הורחקו בעבר (ראו **מפה מס' 2**).

40. בין שני הפלגים, סראחין וזיאדין, קיימת אבחנה טריטוריאלית ברורה עם אזורי מחיה שונים. סראחין התמחו ברעיית גמלים ובגידולים לצד צאן ואילו זיאדין, שהם קרובים יותר לליבה של

מטה עזאזמה, התמקדו בגידול צאן ובחקלאות מסורתית. הגבול ביניהם נמצא בקו הרכס שבין אגני ההיקוות של נחל הבשור ונחל צין: צפונה ומערבה בנחל הבשור נמצא פלג זיאדין ואילו דרומה ומזרחה נמצא פלג סראחין (ראו מפה מס' 3).

41. האוכלוסייה הבדואית שמתגוררת היום בהר הנגב הינה חברה מסורתית שלאורך השנים, ובעיקר משנות ה-80' ואילך, נאלצת, בעל כורחה, לצמצם את האפשרויות העומדות לרשותה כדי לקיים את אורח חייה. זאת, בשל הכרזות על שמורות טבע ושטחי אש, עקב חוקים ותקנות, המגבילים את התנועה במרחב לצורך רעיית צאן והעיבוד החקלאי המסורתי של החלקות ברשותה. בעל כורחו, משפחות רבות נאלצו למכור חלק מעדרי הגמלים שלהן, הקטינו את עדרי הצאן והפסיקו לעבד את רוב אדמותיהן. חלקן אף נאלצו לנדוד למקומות אחרים בנגב בחיפוש אחר מקורות פרנסה חיצוניים זמינים יותר.

42. באופן כללי מדובר בקהילות, שלמרות הקשיים, עדיין דבקות באורח החיים המסורתי שלהן ומעוניינות להמשיך לקיימו. הקהילות בהר הנגב הן קהילות קטנות, המונות בין 70 ל-350 איש לערך, אשר מורכבות ממספר משפחות, בדרך כלל מאותו שבט, ואשר עוסקות באורח חיים מסורתי של גידול צאן וגמלים, מרעה אקסטנסיבי וחקלאות חרבה (חקלאות בעל, אשר בהר הנגב נסמכת על שימוש בטרסות ותעלות לריכוז והכוונת מי נגר עיליים). חלק מהתושבים מתפרנסים מעבודה כשכירים מחוץ ליישוביהם, ואילו יש מי שבשנים האחרונות התחילו ליזום פרויקטים תיירותיים, שמתבססים על אירוח בדואי מסורתי, הכולל ארוחות מסורתיות, לינה בכפר בדואי חי ונושם, טיולי גמלים, הצטרפות לרעיית צאן, סדנאות של מלאכות מסורתיות, ליקוט עשבי מרפא ומאכל, גששות ועוד.

43. הקהילות במרחב הנגב מאורגנות לפי שייכות פטרילינאריות. המשפחה המורחבת היא היחידה הכלכלית והטריטוריאלית הבסיסית. ניתן להגדיר חמש קהילות עיקריות שמתגוררות באתרים מובחנים, וכמעט בכלם אפשר למצוא מספר משפחות בודדות שהתיישבו בשוליים של אזור המחיה. הקהילות מצפון לדרום הן:

- **רמת ציפורים:** בה מתגוררים המתנגדים, בני משפחות אבו גילידין ואבן זיאד משבט הזיאדין, מטה עזאזמה.

- **עבדה:** לצד קבוצה מלוכדת של 7 משפחות מפלג סראחין ממטה עזאזמה, לאחר שהובאו למקום בעקבות הסכם עם המדינה בשנת 1995, מתגוררות גם משפחות משבט הגינביב ומשפחה אחת הנמנית על שבט זיאדין, אשר ברשותה קרקע במקום. אופן התהוות היישוב לאורך השנים הפך אותו ליוצא דופן מבחינת מספר התושבים שמתגוררים במקום והרכבו החברתי.

- **נחל חווה:** בשטח הכלוא ממזרח לתוואי הנוכחי של כביש 40 לבין הכביש הישן מתגוררות בו מספר משפחות מפלג סראחין המשלבות חקלאות מסורתית ומיזמי תיירות.

- **נחל אריכא:** שם מתגוררות מספר משפחות מפלג סראחין והן מקיימות במקום כפר חקלאי בשילוב עם מיזמי תיירות.

- **משפחת אלרמאג:** מספר משפחות מפלג סראחין המתגוררות בתחום המועצה המקומית מצפה רמון, אשר רואות את הפתרון ההתיישבותי שלהן בתחומה.

44. העברות האוכלוסייה הכפויות שנעשו על ידי מדינת ישראל במשך השנים בשל הקמת בסיסים צבאיים, סגירת שטחי אימונים או פיתוח יישובים חדשים, שיבשו מעט את הסדר המקורי, אך על אף זאת, לא נמצא בני סראחין היושבים על אדמות המשויכות לבני הזיאדין או הגינביב, או להפך. באתר ברמת ציפורים הקרקע ברובה הגדול שייכת למשפחות אבו גילידין, ואילו הקרקע

עליה יושבים חלקים מבני הסראחין משויכת למשפחות שלא חיות בישראל, אך אף לא אחד מהם אינו גר על האדמה של אחר המתנגד לכך. הריחוק בין הקהילות וחלוקת האדמות במרחב הר הנגב היא בלב לב של המסורת הבדואית ומאפשרים חיים שלווים וקשרים חיוביים בין בני הקהילות השונות.

45. לאור ההיסטוריה של הר הנגב, שפירטנו בקצרה לעיל (להרחבה ראו: "משכונות רועים בהר הנגב - קווים מנחים להסדרה תכנונית", במקום 19.4.201) הקרקע באתר עבדה שייכת מבחינה מסורתית לשבטים סראחין וג'נאביב ואילו המתנגדים, תושבי רמת ציפורים, שייכים בעיקר למשפחת אבו ג'לידאן משבט זיאדין, ואדמותיהם המסורתיות לא נמצאות בעבדה אלא ברמת ציפורים. **גם אם כלפי המדינה יעשה הסדר קרקע והקרקע תתפנה כביכול, בין הבדואים נשמרים קודים אחרים.** הקרקע בעבדה עדיין תהיה שייכת מסורתית למשפחות מסוימות מתוך הסאראחין ומי שיעבור להתגורר שם יהיה בגדר אורח במקום, שיירש לקבל את הסכמתם של בעלי הקרקע המסורתיים על כל מהלך שירצה לבצע במגרש הפרטי שכביכול נתנה לו המדינה. כך שהמשמעות של ביטול ההחלטה להקים את היישוב ברמת ציפורים והכרה ביישוב אחד בלבד בעבדה, היא לגזור על תושבי רמת ציפורים פליטות פנימית ולחייב אותם לחיות כאורחים על אדמה שאינה שלהם, אלא של משפחות אחרות מקהילה אחרת, וזאת על חשבון בעלי הקרקע האמיתיים, בראייה המסורתית של מטה עזאזמה.

46. כמו כן, **העובדה שכל האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בהר הנגב ואשר התוכנית מבקשת לרכז בעבדה, משתייכים לאותו מטה, לא מבטיחה כי בני השבטים השונים יסתדרו יחדיו, ואולי אף עלול להיווצר מצב שבו התגלעו סכסוכים מיותרים בין המשפחות השונות.** החברה הבדואית המסורתית הינה חברה ללא שלטון מרכזי, משטרה או מערכות אכיפה ממוסדות, אך למרות זאת התפתחה בתוכה מערכת נורמטיבית מורכבת לצד מנהגים ומשפט מקומי אשר אפשרו את קיומם של חיים חברתיים, סדר והבנות לאורך מאות שנים. בהתאם לכך ישנם שיתוף פעולה וערבות הדדית בין המשפחות מחד, ומנהגים לניהול ופתרון קונפליקטים מאידך.

47. במסגרת דינמית זאת של חיים בשטח, המרחק והקרבה, המרחב הפתוח מחד ושמירת הפרטיות מאידך, הינם ערכים ופרמטרים חיוניים לשמירה על הסדר החברתי והם חלק מרכזי מהתרבות והליבה של אורח החיים והזהות הבדואית.

48. בחברה המבוססת על המשפחה המורחבת ועל קבוצות ערבות של קרובים, כל סכסוך בין פרטים, מיד מערב את המעגלים החברתיים הקרובים והערבים להם. מכאן יש להבין את החשיבות הרבה שמייחסים הבדואים, לא רק לקרוביהם, אלא גם לשכניהם. על רקע זה, ניתן להבין את התעקשותה של האוכלוסייה הבדואית לבחור את שכניה ואת סירובם לעבור לגור בצמידות לקבוצות אחרות של בדואים, גם כאשר הן מאותו שבט או מטה, כפי שנוכח כבר בעבר.

49. ברמת ציפורים חיים המתנגדים באופן נפרד ועצמאי מהקהילות הבדואיות האחרות שנמצאות בהר הנגב, כולל עבדה. הקהילה ברמת ציפורים חייה בהרמוניה ומנהלת קשרים חברתיים, משפחתיים וכלכליים, תוך חלוקה פנימית של שטחי הכפר, מיקום מוסכם של כל משפחה, שטחים חקלאיים ושטחים משותפים. הקהילה חיה על אדמה משויכת באופן היסטורי עם משפחת אבו ג'לידאן, כך שהמעבר לישוב גדול וסמי אורבאני ידרוש מתושבי רמת ציפורים לוותר על הפרטיות והייחודיות שלהם כקהילה, לוותר על הארגון הפנימי של הקהילה והקשרים החברתיים והמשפחתיים, על אורח חייהם והמסורת שאותם הם מבקשים לשמר.

50. הזכות לכבוד הוכרה כזכות חוקתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והיא כוללת גם את זכותו של אדם לקורת גג (ר' בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782, פס' 35 לפסק

דינה של השופטת ביניש (2012); בג"ץ 5290/14 קואסמה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, פס" 21 לפסק דינו של השופט דנצינגר (11.8.2014); עע"מ 3829/04 טויטו נ' עירית ירושלים, פ"ד נט(4) 769, 779 (2004)). הפסיקה הכירה אף בקשר בין הזכות לכבוד לבין הזכות לקניין, המנויה גם היא במפורש בחוק היסוד (ר' בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת, פס" 60 לפסק דינה של הנשיאה חיות (9.6.2020)). הזכות לכבוד כוללת גם את הזכות לתנאי מחייה נאותים ואת הזכות לשמירה על הצביון התרבותי.

51. הלכידות החברתית התוך שבטית והשונוות, בין הפלגים והשבטים השונים אינן דבר של מה בכך. לכידות זו, אשר לה היסטוריה רבת דורות והיא בעלת היבטים מרחביים התיישבותיים מובנים, מהווה אבן יסוד בתרבות ובמנהגים החברתיים של כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב. היא מספקת מסגרת לערבות הדדית, שמירה על זהות מובחנת וערכים. מעל לכל, הלכידות מאפשרת את ההתמודדות הקולקטיבית עם האתגרים החברתיים, הכלכליים והוליסטיים הניצבים בפני הקהילה.

52. שינוי 89 המוצע, כמו גם שינוי 65 התקף, אינם מאפשרים לבני הקהילות הקטנות כמו זו ברמת ציפורים, לבחור בדגם של התיישבות כפרית עצמאי, ששומר ותואם את תרבותם ואת אורח חייהם המסורתי והשבטי. בנוסף, התוכנית מתעלמת מניסיון העבר הלא מוצלח בהסדרת התיישבות הבדואית במסגרת יישובי הקבע, אשר לווה בזעזועים חברתיים קשים, ופוגעת בזכותם של תושבי רמת ציפורים לכבוד ולקורת גג בהתאם לתרבותם.

ג. הזכות לשוויון והזכות לתרבות

53. התוכנית פוגעת גם בזכות תושבי רמת ציפורים לשוויון. אין צורך להרבות מלים בדבר מרכזיותה ועליונותה החוקתית של הזכות לשוויון, והאיסור להפלות על בסיס השתייכות קבוצתית, המחייבים את כל רשויות המדינה ומוסדותיה לרבות מוסדות התכנון. כנגד הזכות לשוויון עומדת חובת המדינה להימנע מהפליה פסולה, לרבות החובה לנהוג בהעדפה מתקנת על מנת להגיע לתוצאות שוויוניות.

54. חובה זו תקפה ביתר שאת בעת חלוקת משאבי קרקע, שמעצם טיבם מוגבלים, ובכללם חלוקת השימוש במשאבי הקרקע שבסמכות מוסדות התכנון. חובה זו מתגברת ככל שמדובר במשאבים המופנים לתיקון עיוות חברתי-כלכלי, ביחס למיעוט דתי, לאומי או אחר (ראו: בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 14 ו-21 לפסק דינו של הנשיא ברק (27.2.2006)).

55. אין חולק, כי נגד החברה הבדואית בנגב יש הפליה מבנית קשה ומתמשכת עוד מימי קום המדינה (ראו בעניין זה: מיכל טמיר וגרשון גונטובניק "אתגר המציאות של הקהילה הבדואית בנגב: הכרה בתורת ההכרה" משפט, חברה ותרבות - משפט, מיעוט וסכסוך לאומי 429 (2017); ענת בין לובוביץ' "סיקור תקשורת רוי בוי הוא רק קצה הקרחון: התקשורת הישראלית מדירה ומפלה בדואים - ועכשיו זה מוכח" (גלובס, 14.7.2020); משמר זכויות האדם (Human Rights Watch), "לא על המפה: הפרת זכויות לקרקע ולדיור בכפרים בדואים בלתי מוכרים בישראל" (2008)).

56. אחד התחומים בהם קיימת אפליה כלפי החברה הבדואית הוא בכל הנוגע לקרקע ולהסדרת היישובים. בעוד ליהודים פתוחה הדלת להתגורר ביישובים עם אורחות חיים שונים באזור, החל מיישובים עירוניים, דרך פרבריים, כפריים ועד חוות בודדים, לאזרחים הבדואים המדינה לא רק

- שאינה מקימה, מציעה או מעודדת מגוון דומה, אלא היא אף מנסה לסכל את המגוון הדל הקיים ולרכז אותם במספר מצומצם של יישובים דומים במהותם.
57. יוזכר, כי ביום 10.4.2022 החליטה הממשלה על הקמת חמישה יישובים חדשים ואזור תעסוקה לאורך כביש 25, בציר באר שבע-דימונה וציר 80, וזאת בהמשך להחלטתה ממשלה מס' 1325 מיום 27.3.2022, שעניינה הקמת חמישה יישובים במבואות ערד. פרט ליישוב "מרווה" המיועד להכיר ולהסדיר את הכפר הלא מוכר תל ערד, יתר היישובים מיועדים לאוכלוסייה היהודית. בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה, נכתב כי מטרת ההצעה היא "לקדם הקמת מקבץ יישובים חדשים כ'עוגן התיישבותי' כפרי קהילתי במרחב כביש 25, הכולל 5 יישובים ואזור תעסוקה שישרת את כלל תושבי האזור לשם חיזוק מערך ההתיישבות הקיים **ולשם איזון דמוגרפי**" (ההדגשה לא במקור). עוד נכתב, כי "הפעולה ממשיכה את מעשה ההתיישבות והחלוציות, בהפרחת הנגב, עליו הכריזו ממשלות ישראל לדורותיהן". לפי דברי ההסבר, היישובים יהיו מיועדים למצוא פתרונות דוור לאנשי צבא קבע, עולים, תושבים חוזרים ואקדמאים - רובם מקבוצות חזקות ומבוססות. ההחלטות על הקמת יישובים חדשים בנגב התקבלו בלי לבדוק את הצורך באותם יישובים, ללא צורך בהתניות או הסכמת מוקדמות של תושבים לעבור אליהם, ללא בדיקת ההשפעה של היישובים החדשים מבחינה סביבתית, חברתית וכלכלית על שאר היישובים בנגב, ולמרות שהמון יישובים בנגב נמצאים בתת אכלוס.
58. והנה, כשמדובר בהסדרה של הקהילות הבדואיות אזי השיקולים משתנים, והרשויות שבות אל ניסיון ליצור יישובים אשר מרכזים לתוכם קבוצות וקהילות שאינן ששות להתגורר יחד ללא כל התחשבות בהשלכות החברתיות השליליות הצפויות ממדיניות זו.
59. השינוי המוצע מסכן את שגרת החיים הכפרית-חקלאית ארוכת השנים של הקהילה הבדואית ברמת ציפורים, מאלץ את התושבים לוותר כליל על אורח החיים שלהם, התרבות, המנהגים והייחודיות שלהם כקהילה, ומבטל את הזיקה ההיסטורית שלהם למקום.
60. חמור מכך, החלטות הממשלה בעניין עבדה, לפיהן יש לקבל את הסכמתם של 70% מהתושבים בכל הקהילות שאמורות לעבור ליישוב הקבע, יוצרות מצב חמור וקשה בין הקהילה ברמת ציפורים לבין זו שבעבדה. זאת, היות וההחלטות מתנות את ההכרה ביישוב עבדה בויתור מראש של הקהילות המיועדות לעבור אליו, על קיומן המסורתי והתרבותי, דבר שאינו אפשרי מבחינתן, וכתוצאה עלול להיווצר סכסוך קשה בין הקהילות השונות. תושבי עבדה כבולים לעניין ההכרה ולקידום התכנון והפיתוח ביישוב שלהם, בסירובן של יתר הקהילות לעבור אליו.
61. כבר נפסק שטיעונים של הפליה על רקע לאומי אתני מהווים שיקולים **תכנוניים**, **שחובת מוסדות התכנון לשקול**. התכנון הפך זה מכבר "כלי להשגת יעדים חברתיים ראשונים במעלה כטיפול בצרכי קבוצות חלשות" (עת"מ (ת"א) 1253/05 מוחארב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פס' 24 (4.5.2006)).
62. חשוב לזכור כי תושבי רמת ציפורים, כמו אלה שבקהילות האחרות בהר הנגב, אינם רק קהילה בעלת מאפיינים ייחודיים, אלא שמדובר במיעוט ילידי לאומי, דתי ותרבותי שהמשפט מעניק לו הגנות נוספות על אלה הניתנות לקהילות המשתייכות לקבוצות הרוב במדינה.
63. את האיזון הערכי של הבחינה החוקתית יש לערוך בראי הזכות הקבוצתית לתרבות של החברה הבדואית, בייחוד כקבוצה ילידית המוגנת מכוח הדין הבינלאומי. ראו בעניין זה: פסקה 27 לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות, והצהרה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של **עמים ילידים**. בהצהרה ניתן דגש לזכויות העמים הילידים בקרקע ועל החשיבות **למנוע** כל העברה כפויה העלולה לפגוע בזכויות הקולקטיביות שלהם.

64. בשנת 1972 כונן האו"ם, באמצעות ארגון אונסק"ו, את האמנה להגנת מורשת תרבות וטבע עולמיים. ישראל היא אחת מהמדינות שחתמו על האמנה. האמנה נועדה להגדיר, ברחבי העולם, אתרים של נופי תרבות, מורשת תרבות או מורשת טבע, בעלי ערך אוניברסלי ייחודי לאנושות ולסייע בשימורם. בהמשך בשנת 1992 התווסף לרשימת המורשת העולמית באמנה אתרים או נופי תרבות, והוגדר כ"עבודות מעשי ידי אדם או שילוב של עבודת הטבע ומעשי אדם". נופי תרבות, להבדיל מנוף טבעי, הם נופים שמתקיים בהם שילוב של טבע ומעשה ידי אדם או נופים המהווים מקור להשראה וזיכרון עבור האדם. מונח זה משקף שינוי בגישה, מהתייחסות למבנים או אובייקטים נקודתיים, להכרה בחשיבותם של מרחבים גדולים אשר מהווים רקע לאובייקט בעל חשיבות או מקיימים בתוכם ערכי מורשת ותרבות. ההגדרה שניתנה לנוף תרבות שמה דגש על היותו "נוף פעיל" הקשור לדרכי חיים מסורתיות, השומר על תפקיד חברתי בחברה עכשווית; נוף המציג עדות פיסית להתפתחותו לאורך זמן. פרק ב' [להנחיות האופרטיביות ליישום האמנה למורשת עולמית](#) (1972) שנכתב על ידי הוועדה הבין-ממשלתית להגנה על המורשת התרבותית והטבעית העולמית בשנת 2005, צוין כי "למורשת התרבותית והטבעית אין מחיר... לא רק לכל מדינה אלא גם לכלל האנושות. אבדן כלשהו בגלל הידרדרות או היעלמות מדלדל את מורשת עמי העולם. חלק ממורשת זו עשויה להיחשב לבעלת ערך אוניברסלי יוצא מהכלל, ובתור שכזו היא ראויה להגנה מיוחדת מהסכנות המאיימות עליה".
65. התרבות ואורח החיים הבדואי בנגב בכלל ובהר הנגב בפרט הינם בגדר "נוף פעיל" לכל דבר ועניין. מדובר בשילוב חי ונושם בין השבטים הבדואים ואורח החיים המסורתי שנמצא בהרמוניה נדירה עם המדבר. זאת מורשת תרבותית שעל מדינת ישראל להגן עליה מהכחדה ואובדן, ולשם כך יש לאפשר את המשך קיומה במקומה המסורתי ולהסדיר את הימצאותה במקום באמצעות כלים תכנוניים ואחרים.
66. כמו כן, ישראל חתמה ואשררה את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966. בדו"ח ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מס' 21 [Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 21, Right of] [everyone to take part in cultural life \(art. 15, para. 1 \(a\)\), U.N. Doc. E/C.12/GC/21 \(2009\)](#), תחת הכותרת "הזכות של כל אחד לקחת חלק חיי תרבות" נכתב כי על המדינות החברות באמנה לכבד ולהגן על המורשת התרבותית בכל עת, ולשמר ולפתח את המורשת התרבותית לדורות הבאים. עוד קבעה הוועדה כי יש לעודד גישה חופשית מסוג זה במיוחד עבור מיעוטים וקבוצות מוחלשות במדינה, ולאפשר להם לקיים את מנהגייהם.
67. הזכות לתרבות של קבוצות מיעוט, במיוחד אלו בעלות מאפיינים מיוחדים, הוכרה בפסיקה. כך למשל, פסקה השופטת ביניש בהקשר של החברה החרדית:

"ההכרה באפשרות להקצות מקרקעין ולאפשר דיור נפרד לקבוצות אוכלוסיה בעלות מאפיינים מיוחדים, על-פי צורכיהן ושאיפותיהן, משתלבת בתפיסה המכירה בזכותן של קהילות מיעוט המעוניינות בכך, לשמר את ייחודיותן; זוהי תפיסה המייצגת גישה הרווחת כיום בקרב משפטנים, פילוסופים, אנשי חברה וחינוך, ולפיה זכאי גם היחיד - בין יתר זכויותיו - לממש את השתייכותו לקהילה ולתרבותה המיוחדת כחלק מזכותו לאוטונומיה האישית שלו" (בג"ץ 4906/98 עם חופשי נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503, פסקה 3 לפסק דינה של השופטת ביניש (2000)).

68. התוכנית האמורה מפרה את הזכות החוקתית לכבוד, לקניין, לתרבות ולשוויון של התושבים הבדואים המבקשים לשמר את אורחות חייהם. כמותה, החלטות הממשלה בעניין עבדה מסכנות את ההרמוניה הקיימת בין הקהילות הבדואיות בהר הנגב ועלולות ליצור מתיחות ויריבות מיותרות ביניהן.

69. במבחן התוצאה, משמעותו של שינוי 89 המוצע הינה העברה בכפייה של התושבים ממקום מגוריהם הקבוע ברמת ציפורים למקום אחר בעבדה, דבר שיפגע אף הוא בשורה של זכויות יסוד (ראו והשוו: בג"ץ 7015/02 עג'ורי נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נו(6) 352, פס' 14 לפסק דינו של הנשיא ברק (2002)).

ד. העדר הסכמה של אוכלוסיית היעד למעבר ויחס לא ראוי לרצון התושבים

70. כאמור, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 579 מיום 3.11.2021 ובהמשך לה החלטה מס' 1362 מיום 1.4.2022, להקים שלושה יישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב באזורים רח'מה, עבדה וח'שם-זנה, הקהילות הבדואיות שאמורות להיות מרוכזות ביישובים המיועדים להכרה (במקרה דנן עבדה), מחויבות בחתימה על הסכמה שמית בהיקף של 70% מסך האוכלוסייה המיועדת, כתנאי לקידום ההליך התכנוני. במקרה של עבדה, מדובר בעיקר בקהילות המתגוררות ברמת ציפורים, נחל ארכיא ונחל חווה. לא רק שמדובר בתנאי בלתי סביר, למעשה מדובר בדרישה לעבור לתוך גבולותיו העתידיים של היישוב שטרם תוכנן, טרם אושר ואין כל ודאות אם בכלל יוקם.

71. מדובר בתנאי שדן מראש את התוכנית לכישלון ולמעשה מרוקן אותה מתוכן. כמו כן, זהו גם תנאי תקדימי ומסוכן אשר מתנה את ההכרה ביישוב עבדה בהסמכתם של התושבים בקהילה ברמת ציפורים ובקהילות נוספות, להתפנות מהיישוב שלהם ולוותר על התרבות, המבנה הקהילתי ואורח החיים שלהם. אין לכך כל היתכנות. לראיה, **מספרם הרב של המתנגדים כאן מבני הקהילה ברמת ציפורים אשר מהווים כמחצית מכלל התושבים הבוגרים במקום, מוכיח שמדובר בתנאי שלא נראה שניתן יהיה לקיימו בטווח הזמן שמוקצב לכך בהחלטת הממשלה.**

72. יש לציין כי אף בטבלאות ההערכה שבתזכיר להקמת היישוב אשר צורף להחלטת הממשלה מתאריך 10.4.2022, נאמר במפורש כי קיים חוסר הסכמה מלא של המשפחות השייכות לקהילות שמחוץ לעבדה, באשר לנכונותן להעתיק את מקום מגוריהן לעבדה. על פי טבלאות הערכה אלה, נראה שרק משפחות בודדות בכל קהילה נתנו כביכול את הסכמתם העקרונית למעבר לעבדה. יודגש: שינוי 89 המוצע מתבסס על נתונים מוטעים ביחס להסכמתן כביכול של הקהילות השונות בהר הנגב לעבור להתגורר בנקודת יישוב אחת משותפת בעבדה. למעשה, בדברי הרקע בהחלטת הממשלה נאמר במפורש כי כלל לא קיימת הסכמה למעבר לנקודת יישוב בעבדה, במיוחד לאור ההבטחות שניתנו לתושבי רמת ציפורים לאורך השנים להקמת יישוב עצמאי על אדמותיהם (ראו מסמך הרקע שהוכן לקראת החלטות הממשלה בעניין עבדה: **שלושת היישובים הבדואים החדשים בנגב**, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, 2022, עמוד 9, סעיפים 24-25).

73. הקהילה הבדואית ברמת ציפורים, כמו יתר הקהילות בהר הנגב, מגובשת בעצמה ומעוניינת בפתרון של הסדרה במקום ולא במעבר כפוי למקום אחר. על המדינה ורשויותיה לשים לנגד עיניהן ובראש סדר העדיפויות את טובת האוכלוסייה הבדואית ושימור התרבות והמסורת שלה, תרבות שהולכת ונעלמת ומרחפת מעליה סכנת הכחדה. המדינה מקדמת בכל דרך אפשרית בניית יישובים ליהודים בנגב בגדלים ובאופנים שונים, אפילו ללא בחינת הצורך באותם יישובים או דרישה לקבל רשימות של דיירים פוטנציאליים. ואולם, כשהדבר נוגע לאוכלוסייה הבדואית

מובילה המדינה מדיניות של ריכוז האוכלוסייה במקום יישוב אחד תוך דרישה להתחייבות מוקדמת, למרות שמבחינה תכנונית אפשר להקים יישוב ברמת ציפורים בנוסף לעבדה, או לחילופין לאפשר קיומן של שכונות מרוחקות מיישוב האם, שבו יינתנו שירותי הציבור העיקריים, פרט לצרכי ציבור בעלי סף כניסה נמוך, כגון גני ילדים או הקצאת מקום למרפאה ניידת.

74. חשוב לציין כי שיתוף הפעולה ובניית אמון בתהליכי ההסדרה של הקהילות בהר הנגב, הוא קריטי להצלחת כל תוכנית להסדרת ההתיישבות שלהם. למרות זאת, שוב הרשויות מקדמות תוכנית שאינה מתחשבת באוכלוסיית היעד, דעתה ואורח החיים שהיא רוצה לשמר. חשובים לעניינינו דבריו של השופט ביתן בעת"מ 27177-06-21 **עפאש נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום**, (פורסם בנבו 31.7.2022) בעניין התוכנית להסדרת הכפר הלא מוכר ואדי אלנעם, אשר קודמה ללא שיתוף אמיתי של התושבים הבדואים שם:

"לא למותר להזכיר שהתכנית מיועדת מיסודה למתן פתרון לתושבי הפזורה המתגוררים בשטח התכנית או בשטחים סמוכים; **שהמדינה מעוניינת לא רק לאשר תכניות מתאר, אלא לגרום בפועל ליישוב תושבי הפזורה ביישובים מוסדרים**; ושכל הגורמים המקצועיים הנוגעים לענין מאוחדים בדעה ששיתוף הפעולה של התושבים חיוני למימוש המטרה". (פסקה 35 לפסק הדין).

ה. חוסר בחינת חלופות ביחס לאופי ההתיישבותי המתאים

75. יוזמי ועורכי שינוי 89 נושא ההתנגדות זאת יוצאים מתוך נקודת הנחה מוטעית כפולה: מצד אחד, הם סבורים שהאוכלוסייה בהר הנגב הינה מקשה אחת, כולם בדואים, שניתן להציע עבורם דגם התיישבות אחד ויחיד. הם מתעלמים מהייחודיות של כל קהילה וקהילה במרחב הנגב. מצד שני, הם סבורים שניתן לחזור פעם נוספת על אותן טעויות ועל אותם מודלים כושלים שאומצו בעבר; ריכוז הקהילות הבדואיות והעברתן בכוח, ולצפות לתוצאה שונה מהמציאות הקשה שנוצרה ביישובים בדואים שהוקמו תחת מודלים אלה. הפעם הדבר נעשה בדרך מתוחכמת של התניית ההכרה ביישוב ותכנונו רק לאחר קבלת הסכמה שתגיע עד 70% של התושבים המיועדים לאכלס את היישוב המוצע. כל אלה, בלי להתחשב בצרכים וברצונות של הקהילות ובלי לבחון אפשרויות שונות שניתן ליישם כגון הכרה בשני יישובים עבדה ורמת ציפורים, או שיוך הקהילות האחרות כשכונות מרוחקות שהן מוקדי חקלאות ותיירות מדברית שכוללים מגורים.

76. ריכוז כל הקהילות הבדואיות ביישוב אחד, והתניית הקמת היישוב עבדה בהסכמה למעבר של שאר הקהילות, מתעלמים מאופיין של הקהילות, הרקע ההיסטורי והחברתי השונה שלהן, ההיסטוריה הייחודית של כל קהילה וקהילה, ומהרצון המפורש של הפרטים בכל קהילה.

77. ריכוז הקהילות יחבל בכל אפשרות להקמת מוקדי תיירות מדברית אטרקטיביים כפי שמוצע על פי שינוי 89, ויגזור את דינם של המיזמים התיירותיים שכבר התחילו להתפתח בקהילות השונות. זאת, היות והמוצר התיירותי עליו מתבססים הינו עצם חיי המשפחה והקהילה בכפר בדואי נושם ומתפקד, החוויה לבלות יחד עם תושבי הקהילות עצמם, ולהכיר באופן בלתי אמצעי את אורח חייהם המסורתי שהצליח לשרוד מאות שנים. קהילות ייחודיות שמשתלבות בצורה יוצאת דופן מזה מאות בשנים עם המדבר ומהוות חלק בלתי נפרד ממנו, הן מה שמבקרים ותיירים מבקשים לחוות במרחב הר הנגב. פירוק בכוח של הקהילות ומניעה מתושביהן את האפשרות להמשיך

להתגורר במקום מושבם יביא לחוסר הצלחה של כל מיזם תיירותי המבוסס על המסורת הבדואית.

78. נחזור ונדגיש כי בהחלטתה מיום 30.11.2000 ראתה הממשלה לנכון אפשרות להקים שני יישובים עבור הקהילות הבדואיות בהר הנגב, כל אחד כנקודת יישוב עצמאית, ולא כחלופה אחת על חשבון השנייה. למרות זאת, במהלך השנים מקדמי התוכנית העדיפו אפשרות אחת ויחידה להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב - בהתחלה ברמת ציפורים, שעה שהקהילות האחרות התנגדו למעבר, וכעת (ובכך עוסקת התנגדות זו), להעביר את היישוב מרמת ציפורים לעבדה. כל אלה, כרגיל ללא מתן הסברים כלשהם אודות השינוי וללא בחינת אפשרות של הסדרת כלל הקהילות הבדואיות הקיימות במקום מושבן, תוך שמירה על אופיין המסורתי והתרבותי.

79. מן הראוי היה כי מקדמי התוכנית ועורכיהן, וכמותם מוסדות התכנון, היו בוחנים בהזדמנות זו חלופות נוספות להסדרת הקהילות הבדואיות במקום, לא כיישוב מרכזי אחד, אלא בצורה של שני יישובים, אחד בעבדה והשני ברמת ציפורים, אשר משלימים אחת את השני, עם משכנות רועים ומוקדי תיירות נוספים הפרוסים לאורך כביש 40. לחלופין, באמצעות הקמת יישוב מרכזי אחד שבו ניתן לקבל שירותי הציבור, ובנוסף לו הכרה ביתר הקהילות במקום מושבן כשכונות מרוחקות מממנו. אמנם מדובר בצורת יישוב חדשה ייחודית, אבל מתאימה יותר לאופייה לאורח חייה הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית במרחב הר הנגב.

80. כאמור, החלטת הממשלה מס' 2562 משנת 2000, עליה מתבססת התוכנית הנדונה, הנחתנה את המינהלה לבחון את האפשרות להקמת שתי נקודות יישוב חדשות באזור הר הנגב: עבדת א' ועבדת ב'. למרות הוראה זאת, נקבע על ידי גוף זה כי תוקם רק נקודת יישוב אחת במרחב הר הנגב, וזאת בלי להסביר את ההחלטה באופן ראוי או להתייחס לרצון התושבים, צרכיהם והרקע החברתי הייחודי של קבוצות האוכלוסייה המיועדות לעבור לאותה נקודת יישוב.

סיכום

81. מכל הטעמים האלה תתבקש המועצה הארצית לקבל את ההתנגדות.
82. **נשוב ונדגיש: המתנגדים אינם מתנגדים להכרה והסדרה תכנונית של היישוב עבדה והקמתו של מרכז שירותים בתחומו.**
83. יחד עם זאת, יש לתקן את מסמכי התוכנית הנדונה, שינוי 89 לתמ"מ/14/4, כך שהיא תבטא את רצונם ובקשתם של המתנגדים.
84. יש לציין בבירור שהתוכנית נועדה לשמר את התרבות הבלתי מוחשית של המורשת והמסורת הבדואית בהר הנגב. זאת בשם התוכנית, בדברי ההסבר, בגוף ההוראות, וגם במסגרת התזכיר להקמת היישוב עבדה.
85. המתנגדים מבקשים שלא לכרוך את גורלם עם תושבי עבדה ולא להתנות את המשך הליכי ההכרה בעבדה בהסכמת תושבי רמת ציפורים. יש להמשיך ולהכיר ברמת ציפורים כיישוב, ולא לבטל את הסמל ליישוב כפרי המאושר, וזאת נוכח ההבטחות השלטוניות שניתנו על סמך עמדת גורמי המקצוע שקבעו כי מדובר במקום המתאים למגורים וליישוב, ובשל הפגיעה בשורה ארוכה של זכויות יסוד.
86. **לחלופין**, המתנגדים מבקשים למצוא פתרון תכנוני שיאפשר את המשך המגורים שלהם במקום מושבם ההיסטורי ברמת ציפורים, כמו למשל על ידי הקמת שכונה מרוחקת מעבדה, תוך שמירה על העצמאות, אורח החיים השבטי, וכיבוד המנהגים של השבטים המתגוררים שם בהרמוניה

מלאה. כך יתאפשר להם להמשיך ולהתגורר ברמת ציפורים; ולהכריז על רמת ציפורים כמוקד תיירות הכולל מגורים במקום.

87. לשם כך יש לתקן את מסמכי התוכנית, באופן הבא:

א. לשנות את ההגדרה "מוקד תיירות מדברית" לטובת "מוקד תיירות וחקלאות מדברית מסורתית". בנוסף, יש להגדיר את מוקדים אלה כשכונות מרוחקות מהיישוב הראשי, חלק בלתי נפרד ממנו, בהן מותרים המגורים של הקהילות הקיימות כבסיס לפעילות החקלאית והתיירותית המוצעת בהן.

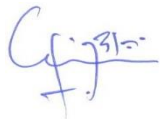
ב. לקבוע כי תוכנית המתאר המקומית של הישוב תכלול את השכונות המרוחקות כמוקדים של חקלאות ותיירות מדברית כחלק בלתי נפרד ממערך היישוב החדש, וכי באותן שכונות מרוחקות יותר השימוש למגורים עבור התושבים ובני משפחותיהם. במקביל להמשך קידום התוכנית תיעשה פנייה אל משרד הפנים בכדי שהוועדה הגאוגרפית במחוז הדרום תבחן את השתייכותו של היישוב עבדה והשכונות המרוחקות שלו, כדגם של יישוב מיוחד שיהיה חלק מהמועצה האזורית רמת הנגב.

ג. להסיר מהוראות התוכנית את סעיפים 7.3.8, 7.3.9.

ד. להבטיח כי תוכנית המתאר של היישוב וגם התוכניות המפורטות של השכונות השונות (אלה הצמודות ליישוב הראשי ואלה המרוחקות) תוכנה תוך שיתוף מלא של ציבור התושבים ובהסכמתן, וכי הן תקבענה הוראות בינוי שמאפשרות את הקמתם של מבני קבע בבנייה מסורתית מחומרים מקומיים, אשר משתלבים עם הנוף המדברי.

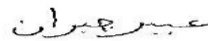
88. לאור כלל הנימוקים לעיל המתנגדים מבקשים שלא לאשר את התוכנית המוצעת במתכונת הנוכחית, אלא לקבל את עמדתם ולתקן את מסמכי התוכנית בהתאם.

בכבוד רב,



סזאר יהודקין, מתכנן ערים

עמותת במקום



עביר גיבוראן, עו"ד

האגודה לזכויות האזרח

מפה מס' 1 - איתור קהילת רמת ציפורים / سهل البقار (סהאל אל-בגאר) במרחב

