

12 ביוני, 2013

לכבוד
מר יגאל צרפתי
יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
משרד הפנים
רח' קפלן 2 - ירושלים

שלום רב,

הנדון: התנגדות לתכנית מתאר מחוזית חלקית תמ"מ/4/14/65

"ישוּב קבע לפזורה הבדואית (רמת ציפורים)"

המתנגדים

1. טאסאן לבאד (ת"ז ----)

[...]

9. האגודה לזכויות האזרח בישראל

10. פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי

כולם מיוצגים ע"י עו"ד ראוייה אבורביעה ו/או אחרים

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154

טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

11. עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

מבוא

1. ההתנגדות המובאת להלן מתייחסת לתכנית על פיה רשויות המדינה, באמצעות מוסדות התכנון, מתכוונות להביא להעתקת מקום מגוריהם הנוכחי של מספר קהילות בדואיות בהר הנגב: משכנות הרועים "עבדה" ותושבי "משולש חווה", בניגוד לרצונם, אל נקודת יישוב חדשה שתוקם באזור רמת ציפורים.
2. אין למתנגדים טענה נגד הרצון להסדיר מקום ישוב עבור הקהילה הבדואית היושבת ברמת ציפורים, וזאת בתנאי שלא תכפה על המתנגדים את המעבר למקום מגורים שאינו מתאים מבחינתם מסיבות של אורחות חיים, הרצון לשמור על הקהילות שלהם, ובעיקר בגלל הרקע החברתי והתרבותי השונה של כל קהילה וכל משפחה.

התכנית המוקדת

3. התכנית הנדונה, שינוי מס' 65 לתכנית המתאר המחוזית תמ"מ/4/14 "יישוב קבע לפזורה הבדואית (רמת ציפורים)", מבקשת להוסיף נקודת יישוב כפרי חדשה באזור הר הנגב. כפי שמוצהר בדברי ההסבר לתכנית, מטרת היישוב הינה לקלוט "את אוכלוסיית העזמה והג'נביב היושבות בריכוזים בהר הנגב."
4. התכנית הוגשה למוסדות התכנון בחודש מאי 2006 וקודמה במספר דיונים ברמה המחוזית וארצית עד שהליך התכנון נעצר במהלך שנת 2008. בחודש נובמבר 2012, לאחר למעלה מארבע שנים בהם לא קודמה התכנית, התקבלה החלטה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הפקדתה.
5. עצם הופקדת התכנית להתנגדויות פורסם בעיתונות כמקובל, כאשר הפרסום האחרון היה בתאריך 15/03/2013. במענה לפנייה של המתנגדים, החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להאריך את התקופה להגשת התנגדויות עד לתאריך 15/06/2013.

המתנגדים

6. מתנגדים מספר 1 עד 7 הינם תושבי משכנות הרועים "עבדה". באתר "עבדה" מתגוררת מזה קרוב ל-20 שנה קהילה מלוכדת של שבע משפחות מפלג הסראחין ממטה עזמה, אשר הגיעו למקום בשנת 1995 כתוצאה מהחלטת הדרגים המדיניים כדי לתת להן פתרון התיישבותי מתאים לצרכים שלהן.
7. מתנגד מספר 8 הינו תושב "משולש חווה". באתר "משולש חווה" מתגוררות מספר משפחות מפלג הסראחין ממטה עזמה. משפחות אלה התיישבו באתר, הקרוי גם "משולש הכבישים", אחרי שבשנות ה-80 של המאה הקודמת צומצמו אזורי הרעיה שלהם והופנו על ידי רשויות המדינה אל אזור המכונה אל אפדאי, סמוך לכביש 40.
8. מתנגדת מספר 9 הינה **האגודה לזכויות האזרח בישראל**. האגודה היא עמותה העוסקת בהגנה על מגוון זכויות האדם וקידומן, בישראל ובשטחים שבשליטתה. בכלל זה פועלת האגודה להגנה על

זכויות האזרחים הבדוויים בנגב, אחת מקבוצות האוכלוסייה הסובלות מהפגיעה הקשה ביותר בזכויותיהן. פעילות זו כוללת בין היתר הגשת עתירות, הגשת התנגדויות לתוכניות מתאר לאזור הדרום שחסרה בהן התייחסות ראויה לזכויות האזרחים הבדוויים, הכנת חוות דעת משפטיות והופעה בפני ועדות ופורומים ממשלתיים וציבוריים שונים, כמו למשל ועדת גולדברג להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב, ומעקב אחר החלטות ותוכניות של הממשלה ומוסדות התכנון בנוגע לסוגיית ההתיישבות הבדווית בנגב.

9. מתנגד מספר 10 הינו **פורים דו קיום בנגב לשוויון אזרחי**. הפורום הינו עמותה הפועלת בנגב במטרה לשמש מסגרת לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, כבסיס למאבק משותף לשוויון זכויות אזרחי, ולטיפוח סובלנות ודו-קיום בנגב.

10. מתנגדת מספר 11 הינה **עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**. עמותת במקום הוקמה בחודש מאי 1999 על ידי מתכננים ואדריכלים, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון בישראל לבין זכויות האדם. המניע להקמת במקום היה המפגש היומיומי של פעיליה עם אפליה והפרת זכויות אדם בכל מערכות התכנון בישראל: אפליה בתכנון כלפי בדוויים בנגב, אי-מתן היתרי בנייה לתושבים בשכונות במזרח ירושלים, בעיות תכנוניות בשכונות וערי פיתוח במעמד חברתי-כלכלי מוחלש הנתקלות בקשיים במגעייהן עם רשויות התכנון, ועוד. במקום פועלת בכלים מקצועיים מתחומי התכנון, החברה והמשפט, לקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בנושאי תכנון ופיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן במרחב התכנון.

מאפיינים של הקהילות הבדואית בהר הנגב

11. בטרם נפרט את נימוקי ההתנגדות, ברצוננו להציג תחילה את המאפיינים הייחודיים של הקהילות הבדואיות בהר הנגב, אשר שומרות על אורח חיים מסורתי הקרוב ביותר לאורחות החיים על פיהם חייה האוכלוסייה הבדואית בעבר, טרם הליך העיור שנכפה עליה. ניתן לומר שהמאפיין העיקרי המשותף של הקהילות השונות בקרב האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב, שהן נאחזות בחיים המסורתיים שלהן ביתר שאת לעומת קהילות בדואיות אחרות המתגוררות במקומות אחרים. זאת דרכן להתמודד עם האתגר היום יומי שמתעורר לאור רצונם להמשיך לחיות בשטחים המסורתיים שלהם למרות התנאים הקיצוניים השוררים במרחב. פרט לכך, וכפי שיוצג להלן, ישנה שונות רבה בין קהילה לקהילה.

12. מרחב הר הנגב היה לאורך השנים, טרם הקמת מדינה ישראל, בשליטת מטה עזאזמה. מטה עזאזמה מונה 12 שבטים אשר תחום המחיה המסורתי שלהם הגיע עד לנחל פארן בדרום ומעבר לגבול ישראל מצריים במערב, חלק מהשבטים חיים בחצי האי סיני. מתוך מטה עזאזמה, האדמות המסורתיות של שני שבטים המשויכים לתת-מטה סראחין, אוורידאת ועודידאת, ושל משפחות משבט זיאדין נמצאות באזור הר הנגב עצמו.

13. בנוסף להם, חיים בהר הנגב משפחות מהשבטים גינביב ואל קשחר ממטה דיולאם, להם הוקצה שטח בהסכמת מטה עזאזמה כחיץ בין שני הפלגים: הסראחין והזיאדין. חלק ממשפחות אלה

מתגוררות בשולי משכנות הרועים "עבדה", ואילו החלק האחר, בעיקר משפחות אל ואגי ואבן דראגי לצד הכביש המוביל לכיוון מחנה רמון ממנו הורחקו בעבר.

14. יש לציין כי בין שני הפלגים הסראחין והזיאדין קיימת אבחנה טריטוריאלית ברורה עם אזורי מחיה נפרדים, אבל גם אבחנה קהילתית עם תחומי עיסוק מסורתיים מעט שונים. הסראחין התמחו ברעיית גמלים ובגידולם לצד צאן ואילו הזיאדין, שהם קרובים יותר לליבה של מטה עזזמה, התמקדו בגידול צאן ובחקלאות מסורתית.

15. האוכלוסייה הבדואית שמתגוררת היום בהר הנגב הינה חברה מסורתית שלאורך השנים, ובעיקר משנות ה-80' ואילך, נאלצת בעל כורחה לצמצם את האפשרויות העומדות לרשותה בכדי לקיים את אורח חייה. זאת, בגלל הכרזות על שמורות טבע ושטחי אש, עקב חוקים ותקנות המגבילים את התנועה במרחב לצורך רעיית צאן והעיבוד החקלאי המסורתי של החלקות שברשותה. בעל כורחן, משפחות רבות נאלצו למכור את עדרי הגמלים שלהן, הקטינו את עדרי הצאן והפסיקו לעבד את רוב אדמותיהן.

16. באופן כללי מדובר באוכלוסייה שחייה בדלות ניכרת ביחס לקהילות בדואיות אחרות ולמרות הקשיים עדיין דבקה באורח החיים המסורתי ורוצה להמשיך לקיימו. מכאן שרוב האוכלוסייה חיה בקהילות קטנות המונות עד 250 נפשות לערך, אשר מורכבות ממספר משפחות, בדרך כלל מאותו שבט, ואשר עוסקות באורח חיים מסורתי של גידול צאן, מרעה אקסטנסיבי וחקלאות חרבה (חקלאות בעל, אשר בהר הנגב נסמכת על שימוש בטרסות ותעלות לריכוז והכוונת מי נגר עיליים). בנוסף, ראש המשפחה הגרעינית מתפרנס כשכיר בעבודות מחוץ למקום המגורים במשרות חלקיות, לא מעטים בהיבטים שונים בתחום התיירות. חלק מהתושבים נאלצים להישען על דמי אבטלה.

17. הקהילות מאורגנות לפי שייכות פטרילינאריות, כאשר המשפחה המורחבת היא היחידה הכלכלית והטריטוריאלית הבסיסית. ניתן להגדיר חמש קהילות עיקריות שמתגוררות באתרים מובחנים, כאשר כמעט בכולם ניתן למצוא מספר משפחות בודדות שהתיישבו בשוליים של אזור המחיה. האתרים, מצפון לדרום, הם (ראו מפה מס' 1):

- **רמת ציפורים**: מתגוררים בני משפחות אבו ג'לידאן ואבן זיאד משבט הזיאדין, מטה עזזמה.
- **משכנות רועים "עבדה"**: לצד קבוצה מלוכדת של 7 משפחות מפלג הסראחין ממטה עזזמה, אשר הובאו למקום לאחר הסכם עם המדינה בשנת 1995, מתגוררות משפחות משבט הגינביב ומשפחה אחת הנמנית על שבט הזיאדין, אשר ברשותה קרקע במקום.
- **משולש חווה**: בשטח הכלוא בין כביש 40 הנוכחי והכביש הישן מתגוררות מספר משפחות מפלג הסראחין.
- **נחל אריכא**: מתגוררות מספר משפחות מפלג הסראחין ומקיימים במקום כפר חקלאי בשילוב עם תיירות.
- **משפחת אלרמאג**: מספר משפחות מפלג הסראחין מתגוררות בתחום המועצה המקומית מצפה רמון ורואים את הפתרון ההתיישבותי בתחום המועצה.

18. העברות האוכלוסייה הכפויות שנעשו על ידי מדינת ישראל במשך השנים בשל הקמת בסיסים צבאיים, סגירת שטחי אימונים או פיתוח ישובים חדשים, שיבשו מעט את הסדר המקורי, אך על אף זאת, לא נמצא בני סראחין היושבים על אדמות המשויכות לבני הזיאדין, או להפך. באתר

רמת ציפורים למשל, הקרקע ברובה הגדול שייכת למשפחות אבו ג'לידאן, ואילו רוב הקרקע עליה יושבים בני הסראחין במשכנות רועים "עבדה" משויכת למשפחות שאינן חיות בישראל ואף לא אחד מהם גר על אדמה של אחר, המתנגד לכך.

19. ביחס לתכנית הנדונה נציין כי לבני שבט הזיאדין אשר מתגוררים כיום באזור רמת ציפורים ישנם בני משפחה קרובים אשר מתגוררים ביישוב ביר הדאג' וגם בואדי אל-נעם. הזיאדין מתגוררים על אדמות שבאופן מסורתי השתייכו להם, אדמות שמבחינת כלל האוכלוסייה הבדואית שייכות לבני שבט הזיאדין. על אדמות אלה מיועד לקום הישוב החדש "רמת ציפורים" ואילו נדרשים בני שבט הסראחין לעבור. השטחים המסורתיים של שבט סראחין הינם דרומיים יותר, ולכן בני שבט הסראחין מתגוררים באדמות שיש להם זיקה לגביהן, כגון "משולש חווה", כפר אריכא או משכנות רועים "עבדה", בהן מתגוררות לצד בני השבט סראחין, גם משפחות משבט ג'ניב ממטה ד'ולאם, בתווך בין הזיאדין לסראחין. לכן, עבור בני שבט הסראחין, משמעות הדרישה לעבור לרמת ציפורים הינה לחיות כאורחים על אדמה שאינה שלהם, על חשבון בעלי הקרקע האמיתיים.

יחסי גומלין בין הקהילות

20. שלושת השבטים הללו, הזיאדין והסראחין ממטה עוזמה והג'ניב ממטה ד'ולאם, חיים באזור הר הנגב ב-200 השנים האחרונות¹ וקיימו לאורך השנים אורח חיים דומה המבוסס על גידול בעלי חיים וחקלאות חרבה, ככל שמשטר הגשמים השנתי אפשר זאת². מאז הקמתה של מדינת ישראל, הם נדרשו להעתיק את מקומות המגורים ואזורי המחייה שלהם, בשל אילוצים שונים כגון אימוני צבא והקמת בסיסים, הקמת יישובים יהודיים, ובעיקר מסוף שנות ה-70 של המאה שעברה, בשל הכרזה על רוב השטחים הפתוחים כשטחי אש או שמורות טבע.

21. חשוב לציין כי האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב, במיוחד ממטה עוזמה, נענתה בדרך כלל להוראות השלטון, אף שנאלצה לעזוב את אדמותיה המסורתיות לטובת צרכים אחרים, מבלי לקבל כל פיצוי על כך. המקרים היחידים בהם הם התנגדו וסירבו למעבר, היו מקרים בהם נדרשו להצטרף לקהילות בדואיות קיימות, על אדמה של אוכלוסייה בדואית אחרת או בקרבה לקהילות בדואיות שאין ביניהם יחסים מתאימים לחיים בקרבה גדולה. או כאשר משמעות ההעברה הייתה שינוי כפוי של אורח חייהם.

22. החברה הבדואית המסורתית הינה חברה ללא שלטון מרכזי, משטרה או מערכות אכיפה ממוסדות, אך למרות זאת התפתח בה מערכת נורמטיבית מורכבת, לצד מנהגים ומשפט מקומי, אשר אפשרו את קיומם של חיים חברתיים, סדר והבנות משותפות לאורך מאות בשנים. בהתאם לכך התפתחו מערכות של שיתוף פעולה וערבות הדדית מחד, ומערכות לניהול ולפתרון קונפליקטים מאידך. 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.

¹ עארף אל עארף (1937, 2000) **תולדות באר שבע ושבטיה**, הוצאת ספרים אריאל, ירושלים, מרכז ג'ו אלון, עמ' 147-154.
² אריאל מריות (בדפוס), "אימוץ והטמעה בדואים של שרידים קדומים מהסביבה החקלאית של העיר הביזנטית עבדת בתהליך ההתקבעות ההיסטוריים", מתוך יובל קרפלוס ואבינעם מאיר (עורכים) **הבניית המרחב הבדואי בנגב**, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר-שבע, עמ' 23-1.

23. בחברה המבוססת על המשפחה המורחבת ועל קבוצות ערבות של קרובים, כל סכסוך בין פרטים, מיד מערב את מעגלי הקרובים והערבים. ואם הוא מדרדר לאלימות, גורלן של משפחות רבות נחרץ לקום והן נאלצות ולעזוב את בתיהן. על רקע כל אלה, יש להבין את החשיבות הרבה שמייחסים הבדואים, לא רק לקרוביהם, אלא גם לשכניהם. כאשר מתמסדת שכנות טובה ואנשים מסתדרים ביניהם, הם ירצו להמשיך ולקיים את יחסי השכנות הללו ויעריכו אותם עד מאוד. על רקע זה גם ניתן להבין את התעקשותה של האוכלוסייה הבדואית לבחור את שכניה ואת סירובם לעבור לגור ליד קבוצות אחרות של בדואים, גם כאשר הן מאותו שבט או מטה, כפי שנוכח כבר בעבר.

משכנות הרועים "עבדה"

24. בשנת 1993, לאחר שבית המשפט לא נענה לבקשתם להכיר בבעלות על אדמותיהן המסורתיות ברמת הנגב עליהן הם ישבו, הועלו שבע משפחות שלמות משבט הסראחין על משאיות והובלו ליישוב שגב שלום בו חיים בני מטה העזאזמה, משבטים אחרים. תוך זמן קצר קמו משפחות אלה כאיש אחד ומחו מול הכנסת בירושלים. כעבור חצי שנה הושג הסכם אשר בעקבותיו התאפשר לאותן שבע משפחות לעבור להתגורר באתר "עבדה", במטרה להקים במקום משכנות רועים עבורם. לפי ההסכם שנחתם, כל משפחה קיבלה שטח של חמישה דונם והובטח להם 40 דונם נוספים לשימוש משותף של אדמה חקלאית ומרעה בחכירה ל-49 שנים.

25. בחגיגה שהתקיימה באתר עבדה לאחר השגת ההסכם אף השתתף שר הבינוי והשיכון דאז, מר בנימין בן אליעזר ונציגי ממשלה אחרים. כך למעשה נוסדו משכנות הרועים בעבדה וגובשה הקהילה אשר יושבת שם. בשנת 2000, לאחר מאבק משפטי, הוקמו במקום בית ספר ומרפאה. השטח שהובטח לכל משפחה לא הוקצה לעולם וכך גם לא האדמה החקלאית לצרכי מרעה.

26. מזה קרוב ל-20 שנה המשפחות שכולן כאמור נמנות על שבט הסראחין חיות זו לצד זו ומקיימות יחסי שכנות טובים ואף קשרי נישואין ביניהן, והן מהוות קהילה מגובשת אחת. בנוסף לגרעין זה יושבים בעבדה משפחות משבט הג'ניביב, אשר זה אזור מגוריהן וגם עימן ישנם יחסי שכנות טובים ומתקיימים ביניהם קשרי נישואין. בעבדה מתגוררת גם משפחה גדולה ומבוססת משבט הזיאדין, אשר יש ברשותה אדמה במקום והיחסים עמה טובים, אך ככל הידוע, לא מתקיימים קשרי נישואין בין סארחין לזיאדין.

משולש חווה (אל אפדאי)

27. בסוף שנות ה-70 של המאה שעברה, הוגדרו שטחים נרחבים בהר הנגב כשטחי אימונים של הצבא וכשמורות טבע. באותה עת אסר משרד החקלאות את הגידול והרעייה של עיזים שחורות בנגב, אשר היוו את רוב רובן של העיזים שרעו הבדואים. על מנת לאכוף את האיסור, החלה יחידת האכיפה של המשרד באותה תקופה, "הסיירת הירוקה" להחרים עדרי עיזים, בין השאר את אלה של משפחות משבט הסראחין שאזורי הרעייה שלהן היו בנחל צין ובמישור שדה בוקר. במקביל

התבקשו משפחות אלה על יד פקחים מהסיירת הירוקה, לעבור לאזור אל אפדאי ולהתמקם סמוך לכביש 40.

28. המקום היה חלק מהשטח בו רעו וחיו בעבר בני הסראחין ובני המשפחות שחלק מגדול מעדריהם גם הוחרמו, הסכימו. כך נהפך "משולש חווה" לסוג של כפר רועים ולבסיס הקבע של משפחות מהסראחין ביניהן אבו בלייה, ח'ריינה, סג'יירה, זנון ואל רמאק. מאז, ובמשך יותר מ-30 שנה, הכפר קיים במקום והתפתח, לתושבים ישנו שיתוף פעולה יומיומי כמעט בכל תחום, מגדלים עצי פרי ומנסים למסד את החקלאות בכפר. הם מקיימים קשרי נישואין ביניהם ומהווים קהילה מגובשת.

29. בדומה לקהילה שיושבת במשכנות רועים "עבדה", גם קהילת התושבים של "משולש חווה" יצרה לאורך השנים זהות מקומית לצד זו השבטית. כולם רואים במקום המגורים הנוכחי אליו הועברו על ידי המדינה בנסיבות שונות מזה שנים רבות, את ביתם היחיד.

נימוקי ההתנגדות

פגמים בהליך התכנוני

30. החלטת הממשלה מס' 2562 מתאריך 30/11/2000, עליה מתבססת התכנית הנדונה, הנחתה את מנהלת הבדואים לבחון את האפשרות להקים שתי נקודות יישוב חדשות באזור הר הנגב: עבדת א' ועבדת ב' (ראו נספח א'). למרות הוראה זאת, קבעו יזמי התכנית כי תוקם רק נקודת יישוב אחת במרחב הר הנגב, וזאת מבלי להסביר את ההחלטה באופן ראוי או להתייחס לרצון התושבים, צרכיהם והרקע התרבותי של האוכלוסייה המיועדת לאותן נקודות יישוב.

31. ההליך התכנוני עצמו של התכנית הנדונה החל בחודש מאי 2006, עת הוגשה התכנית ללשכת התכנון המחוזית דרום, במטרה להוסיף נקודת יישוב כפרית חדשה באזור רמת ציפורים שבתחום המועצה אזורית רמת נגב. לכאורה, נערכה בדיקה של מספר חלופות להקמת יישוב אחד במטרה לרכז בו את האוכלוסייה הבדואית שבהר הנגב, לאורך הציר שבין שדה בוקר למצפה רמון. חלופות אלה הוצגו רק בפני הוועדה המחוזית ולא הובאו לדיון במועצה הארצית, כפי שניתן היה לצפות, היות שהמועצה הארצית היא הסמכות המוסמכת לאישור התכנית. מבלי לגרוע מחשיבות הדיון בחלופות שנערך בוועדה המחוזית, מן הראוי היה כי גם חברי המועצה הארצית היו שותפים לשיקולים שהביאו לבחירת האיתור המוצע.

32. בין מועד קבלת החלטת הממשלה לבין מועד הפקדת התכנית להתנגדויות חלפו למעלה מ-12 שנים, זמן רב מאוד, אשר פגע ללא ספק לא רק באמינות ההליך התכנוני, אלא גם בנכונותם של חלק מהקבוצות לעבור למקום המוצע עבורם. התכנית הוגשה למוסדות התכנון רק בחודש מאי 2006, חמש וחצי שנים לאחר החלטת הממשלה. אמנם, במשך שנתיים התקיימו מספר דיונים במוסדות התכנון ברמה המחוזית והארצית, עד שבחודש אפריל 2008 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להתנות את ההחלטה על הפקדת התכנית להתנגדויות עד אשר יוצג בפניה הפתרון

התכנוני העקרוני של היישוב ברמה המקומית. לאחר החלטה זאת נעצר קידומה של התכנית עד שרק בחודש נובמבר 2012 נערך דיון מחודש בעניין התנאים להפקדה בפני המועצה הארצית. 33. ככל הידוע לנו, בפרק הזמן שחלף בין שני הדיונים במועצה הארצית (אפריל 2008 ונובמבר 2012, כלומר לא פחות מארבע וחצי שנים), לא התקיים כל דיון בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, שהיא מגישת התכנית, ביחס לתנאי שקבעה המועצה הארצית. מתוך תמליל הדיון עולה שמינהל התכנון, בתאום כנראה עם לשכת התכנון והרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית, לקחו על עצמם את היוזמה לקדם את התכנית מבלי להתייעץ עם מליאת הוועדה המחוזית על כך, בניגוד להליכי מינהל תקינים.

34. לאחר חילופי דברים לא מעטים, החליטה המועצה הארצית בחודש נובמבר 2012 להפקיד את התכנית המוצעת ובה רק סימבול להקמת יישוב חדש באזור רמת ציפורים. בין היתר דנו חברי המועצה על היבטים נופיים של האיתור המוצע, קרבה לאתרי עתיקות, מרחקי בטיחות ממחצבה קרובה לאתר רמת ציפורים, הצורך לפנות אוכלוסייה בדואית מתוך שטחי אש ושמורות טבע, וכן בנכונות ההליך שהתקיים באותו דיון, שהיה מנוגד להחלטה הקודמת של המועצה הארצית. למעשה, וכפי שנרחיב בהמשך, הנתון המשמעותי ביותר לצורך קידום התכנית, הסכמת האוכלוסייה, הוצג באופן מעומם ומטעה. חברי המועצה הארצית קיבלו תמונה שונה בתכלית מהמציאות: לדברי נציג הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית כ-60% מתוך האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב מוכנים למעבר לאתר המוצע³; או כדבריו של יו"ר המועצה ארצית הקודם בדיון, על פי נתונים עדכניים שהוצגו בפניו, תושביהם של שמונה מתוך תשעה מקבצים הסכימו למעבר לאתר רמת ציפורים⁴.

35. הנתונים העדכניים עליהם התייחס יו"ר המועצה הארצית דאז מתבססים על מכתב שנשלח אליו בחודש ספטמבר 2012 מאת מטה היישוב והרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (ראו נספח ב'). מטרת המכתב הייתה להציג את הליכי התכנון של אתר רמת ציפורים, הסיכומים אליהם הגיעו נציגי הרשות עם אוכלוסיית היעד והסכמתם לתהליך כביכול. על הנתונים עצמם ואופן הצגתן נרחיב בהמשך, נציין רק שבסיכום המכתב נאמר כדלקמן:

" מתוך 9 מקבצי הפזורה 5 מוכנים להסדיר התיישבותם ברמת ציפורים, מקבץ אחד מבקש להסדיר עצמו במקום אבל להערכתנו לכשיבין שאין אפשרות כזו יסכים לחלופה המוצעת, מקבץ אחד היושב על שטח אש פעיל ומסוכן מסרב לעבור אך בכל מקרה נידרש פינויים, ומשפחה אחת נמצאת בתחום מ.א מצפה רמון ומבקשת להישאר שם ויש לבחון בקשתם בנפרד.

*...
ניתן לסכם ולומר ש-8 מתוך תשעת המקבצים ימצאו פתרונם ברמת ציפורים ולגבי המשפחה האחרונה במצפה רמון נבחן את הפתרון המועדף עבורם. "*

36. מדברים אלה משתמע שעמדתה של האוכלוסייה לא הוצגה באופן ראוי ואמין בפני המועצה הארצית. יש מקום להניח שאילו רצונן של הקהילות השונות היושבות בהר הנגב היה מוצג בצורה נכונה, ובכלל זה ההבדלים החברתיים והתרבותיים בין כל קהילה וקהילה, הייתה מתקבלת החלטה אחרת. ומכאן, שהתכנית איננה נשענת על תשתית עובדתית ראויה ועל כן יש לפסול אותה.

³ לפי דבריו של מר יגאל בוסקילה, עמ' 18 בתמליל הדיון.
⁴ לפי דבריו של מר עמרם קלעני, עמ' 14 בתמליל הדיון.

37. הלכה פסוקה היא שהחלטתה של רשות מנהלית שהתקבלה ללא בירור על העובדות הנוגעות לעניין, אלא על יסוד תחושה בעלמא, או שבגלל שדעת הרשות נחושה להשיג תוצאה מסיימת ללא תשתית עובדתית ראויה ושלמה, הינה החלטה שרירותית שדינה פסלות. בעניין ברגר נקבע כי:

"ההחלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית... תהליך קבלת ההחלטה על ידי מי שהוקנתה לו סמכות על פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה) בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) לבסוף סיכום ההחלטה המנומקת".

בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר המשפטים, פ"ד לז(3) 29, 48-49 (1983). ראו לעניין זה גם: בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423 (1994).

גודל האוכלוסייה המיועדת ליישוב ברמת ציפורים

38. התכנית הנדונה מתבססת על נתונים שגויים ביחס לאוכלוסיית היעד שלה. על פי סקר חברתי שנערך בשנת 2006 במסגרת בדיקת היתכנות להקמת נקודת יישוב ברמת ציפורים⁵, אוכלוסיית היעד של היישוב המוצע מתגוררת כולה בהר הנגב ורק עבורה יש למצוא פתרון התיישבותי במרחב זה. לפי אותו סקר, האוכלוסייה הבדואית שהתגוררה בהר הנגב בשנת 2005 מנתה כ-800 נפשות בלבד. בדברי ההסבר של התכנית המופקדת, חוזרים ואומרים עורכי התכנית כי כל אוכלוסיית היעד של היישוב המוצע ברמת ציפורים מתגוררת היום באזור הר הנגב, בין שדה בוקר בצפון לבין מצפה רמון בדרום, ובהתאם לנתונים מעודכנים היא מונה כ-1,100 נפשות.

39. אולם, מתוך שיחות עם נציגי הקהילה המתגוררת היום באתר רמת ציפורים בתחום האדמות המסורתיות של פלג הזיאדין, משפחות אבו ג'לידאן ואבו זיאד, עולה תמונה שונה ביחס לגודל אוכלוסיית היעד, לפיה חלק גדול מבני המשפחות המשתייכות לקהילה זאת מתגוררות כעת, באופן זמני, מחוץ לאזור הר הנגב ביישובים כמו ואדי אלניעם או ביר הדאג'.⁵

40. כאמור, אזור הר הנגב הינו הגבול הדרומי של האדמות המסורתיות של פלג הזיאדין במטה עזזמה. מסיבות שונות, אך בעיקר מתוך רצון לחיות במקום עם נגישות טובה יותר למקורות תעסוקה וגם כדי לאפשר לימודים מסודרים לילדיהם, חלק מהתושבים עברו לגור במשך השנים ליישובים אחרים, אך נשארו בתחום אדמותיהם המסורתיות. תהליך זה התרחש בטרם הקמתו של בית הספר בתחום משכנות רועים "עבדה". לאחר הקמת בית הספר בהר הנגב נעצר תהליך העזיבה, אך מצד שני האנשים שעזבו לא חזרו לרמת ציפורים כיוון שפחדו שבתיהם החדשים באתר רמת ציפורים יהרסו על יד גורמי האכיפה, כמו כל מבנה חדש שמוקם באזור.

41. לדברי נציגי הקהילה אשר יושבים היום ברמת ציפורים, בני המשפחה שלהם אשר גרים היום מחוץ לאזור, הביעו את רצונם לחזור להתגורר בהר הנגב כאשר יושלמו הליכי ההכרה והתכנון של היישוב ברמת ציפורים, היות והאתר נמצא באדמות המסורתיות של פלג הזיאדין. בני הזיאדין

⁵ מינהל מרקעי ישראל, המינהלה לקידום הבדואים, תכנון יישוב בדואי חדש בציר שדה בוקר - מצפה רמון, יוני 2006. למען הגילוי הנאות יצוין כי סזאר יהודקין הנמנה עם החתומים מטה, היה מעורב בניהול עבודת ההכנה של הסקר הנדון, במסגרת עבודתו כמנהל פרויקט בחברה תיק פרוקטים בע"מ בין השנים 2003-2006.

שרואים בהר הנגב את מקום מוצאם מונים כ-120 משפחות גרעיניות, כאשר כ-30 מתוכם מתגוררות היום ברמת ציפורים. אותן 120 משפחות גרעיניות של פלג הזיאדין מונות בסך הכול כ-1,000 נפשות, מספר דומה למעשה לכלל האוכלוסייה שמתגוררת בכל הר הנגב, עבורה מיועדת הקמתו של היישוב על פי התכנית הנדונה.

42. בהתחשב בכך, היקף האוכלוסייה הנוכחית המיועדת להתגורר ביישוב ברמת ציפורים כפול מההערכות של ערכי התכנית, היות וכבר היום ישנם כ-1,000 נפשות מפלג הזיאדין שמביעות עניין להתגורר באתר רמת ציפורים בנוסף לעוד כ-800 נפשות מתוך פלג הסראחין והשבטים ממטה דולאם שהם חלק מהקהילות האחרות שמתגוררות באיתורים הדרומיים יותר בהר הנגב.

43. לאור זאת, מן הראוי לבחון מחדש את בסיס הנתונים עליו מושתתת התכנית המוצעת ולמצוא פתרונות התיישבות אחרים לטובת האוכלוסייה אשר אינה מעוניינת לעבור להתגורר באתר רמת ציפורים.

העדר הסכמה של אוכלוסיית היעד למעבר

44. התכנית הנדונה מתבססת על נתונים מוטעים גם ביחס להסכמתן כביכול של הקהילות השונות שבהר הנגב לעבור להתגורר בנקודת יישוב אחת משותפת לכולן באתר רמת ציפורים. למעשה, למרות הדברים שנאמרו בדיון במועצה הארצית בחודש נובמבר 2012, כלל לא קיימת הסכמה למעבר לנקודת יישוב ברמת ציפורים, התומכים בתכנית אפילו לא מתקרבים למחצית מהאוכלוסייה. הצגת רצון כלל האוכלוסייה על ידי הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, כמי שמסכימה לעבור לאתר רמת ציפורים רחוקה מהמציאות שנות אור.

45. כאמור, בחודש ספטמבר 2012 נשלח מכתב מטעם הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב אל מנכ"ל משרד הפנים ויו"ר המועצה הארצית לשעבר במטרה להציג תמונת מצב מעודכנת ביחס להליכי התכנון של אתר רמת ציפורים. בסיכום החלק הכללי של המכתב נאמר כדלקמן:

"... לא קיימת התנגדות למהלך של הקמת יישוב ברמת ציפורים ממניעים אמיתיים ולכן קיימת הסכמה של חלק ניכר מהקבוצות להצטרף למהלך."

מיד לאחר מכן כבר נרמז שהפתרון לא מקובל על כולם:

"כמו במקרים אחרים גם כאן ראוי לומר כי לגבי חלק מהאוכלוסייה ההליך יהיה ללא הסכמתה."

46. בהמשך מפורטים נתונים דמוגרפיים אודות כל אחת מתשע הקהילות הבדואיות שבהר הנגב, ועמדתן ביחס לתכנית המבקשת להעבירן לרמת ציפורים, אשר מוצגת באופן כללי כחיובית כביכול. כאשר בוחנים את הנתונים המוצגים במכתב בצורה מפורטת יותר מתגלה תמונה אחרת, לפיה אין למעשה כלל הסכמה למעבר לנקודת יישוב המוצעת ברמת ציפורים, אלא להפך, קיימת התנגדות כוללת למעבר. באופן פרטני, שתי הקהילות המיוצגות בהתנגדות זאת לתכנית המוצעת, אשר יושבות במשכנות רועים "עבדה" ובאתר "משולש חווה" אינן מעוניינות לעבור לנקודת היישוב ברמת ציפורים, אלא מעוניינות להמשיך להתגורר במקום מושבן הנוכחי.

47. בלוח להלן ניתן לראות סיכום של עמדותיהן של כל אחת מהמשפחות והקהילות השונות, כפי שהדברים מפורטים במכתב הנ"ל. ניתוח פשוט של הנתונים לעיל מלמד כי ישנם בסך הכול 231

זכאים⁶ בקרב האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב. מתוכם, 35 המשתייכים לשבט הזיאדין, מתגוררים ברמת ציפורים ומבחינתן אין שאלה של מעבר לנקודת יישוב אחרת. מתוך 186 הזכאים הנותרים, 62 מוכנים לעבור לרמת ציפורים, ואילו 124 מתנגדים למעבר. עוד 10 זכאים מוצגים כאדישים לכל פתרון שיוצע להם על ידי רשויות המדינה. יחס התומכים בתכנית לעומת המתנגדים אינו של שליש לעומת שני-שליש בהתאמה.

שם הקבוצה / משפחת	שיוך שבטי	מקום מגורים	מס' זכאים שמוכנים לעבור	מס' זכאים שאינם מוכנים לעבור
אבו ג'לידאן	עזזמה / זיאדין	רמת ציפורים	35 (נשארים במקום)	
		רמת דבשון	8	
אבן זיאד	עזזמה / זיאדין	צפון-מערב רמת ציפורים	12	
אל קשחר, אלווג'	ד'ולאם / ג'נביב	עבדה	18	
טאסאן, זנון, טמטאוי, אכללאב	עזזמה / סראחין	עבדה	35	
אלווג'	ד'ולאם / ג'נביב	הר ערקוב	24	
אבן דראג'		הר מחיה		
אבו בלייה	עזזמה / סראחין	משולש חווה (משולש הכבישים)	10	
אלסגאידה			4	
אלרמאג			8	
אלכרינג			12	
סדאן, לעבוס, כרינג, עזאזמה	עזזמה / סראחין	נחל אריכא	40	
אלרמאג	עזזמה / סראחין	מועמ"ק מצפה רמון	15	
אבן סעוד	עזזמה	עבדה (מאז 2003)	10 (אדישים)	
		סה"כ זכאים: 231	62	124

48. ניתן ללמוד גם כי התומכים בתכנית נמנים על שבט הזיאדין או על השבטים מתוך מטה ד'ולאם, ואילו המתנגדים משתייכים לפלג הסראחין. במילים אחרות, מתוך האוכלוסייה שאינה מתגוררת ברמת ציפורים ישנו רוב ברור של תושבים (כולם בני פלג הסראחין) שאינם מעוניינים בפתרון המוצע עבורם, ולפיכך אינם מוכנים לעבור ולהשתקע לאתר רמת ציפורים כלל וכלל.

49. חשוב להזכיר כאן כי בדיון שהתקיים בחודש פברואר 2007 בפני הולנת"ע בעניין התכנית הנדונה, ציין נציג ועד התושבים במשכנות הרועים עבדה, מר לבאד טאסאן, כי המיקום המוצע עבור נקודת היישוב ברמת ציפורים "אינו אופטימאלי" והתנה את המעבר אליו בהסדרת תביעות הבעלות על הקרקע של המשפחות שמתגוררות כבר היום במקום. הכוונה כמובן, להבחנה בין האדמות המסורתיות של שבט הזיאדין לעומת אלה של פלג הסראחין. לעומת זאת, הוא ראה את האיתור של משכנות הרועים בעבדה כבעל פוטנציאל לאכלס את היישוב. כלומר, הישארות

⁶ בהתאם למכרזים שמפרסמת הרשות להתיישבות הבדואית בנגב, בהגדרת "זכאי" נכללים משפחות, לרבות חד הוריות, שלפחות אחד מבני המשפחה הינו בעל אזרחות או תושבות ישראלית, וכן "יחיד או יחידה מעל גיל 24 בעלי אזרחות או תושבות ישראלית".

במקום מושבם במשכנות הרועים עבדה, הייתה ועודנה החלופה העדיפה מבחינתו ומבחינת הקהילה שמתגוררת במשכנות רועים עבדה.

יחס לא ראוי לרצון האוכלוסייה

50. בנוסף לנתונים האמיתיים ביחס להיקף האוכלוסייה התומכת בתכנית למעבר לאתר רמת ציפורים, ניתן ללמוד מתוכן המכתב את האופן בו מתייחסים ברשות להסדרת ההתיישבות הבדואית ובמטה היישוב, לגבי הרצון, העמדות, והצרכים של התושבים הבדואים בהר הנגב, האוכלוסייה אותה הם אמורים לשרת.

51. קשה להתעלם מהיחס הכוחני והמזלזל בו נאמרים הדברים באותו מכתב. ביחס למשפחות היושבות במשכנות הרועים עבדה נאמר כי:

" האמירות הכלליות מטעם המשפחה הינן נגד התכנית אולם בהיעדר פתרון אחר יצטרפו למהלך להסדרת ההתיישבות ברמת ציפורים. "

גם המשפחות היושבות ב"משולש חווה" זוכות לאותו יחס מזלזל:

" הקבוצה מבקשת להסדיר עצמה במקום אולם בהיעדר פתרון שם יאלצו להצטרף לרמת ציפורים. "

המשפחות ממטה עזמה שהועברו בתחילת שנות ה-2000 למשכנות רועים "עבדה" בהוראת משרד הביטחון מיוצגות כאדישות לגורלם, חסרות חזון, ולכן לפי מחברי המכתב הם:

"... יצטרפו לכל מהלך שמשרד הביטחון יוביל עבורם. "

52. לסיכום נאמר במכתב כי הרשות מתחייבת:

" מתוך 9 מקבצי הפזורה 5 מוכנים להסדיר התיישבותם ברמת ציפורים, מקבץ אחד מבקש להסדיר עצמו במקום אבל להערכתנו לכשיבין שאין אפשרות כזו יסכים לחלופה המוצעת, מקבץ אחד היושב על שטח אש פעיל ומסוכן מסרב לעבור אך בכל מקרה נידרש פיננים, ומשפחה אחת נמצאת בתחום מ.א מצפה רמון ומבקשת להישאר שם ויש לבחון בקשתם בנפרד.

...

ניתן לסכם ולומר ש-8 מתוך תשעת המקבצים ימצאו פתרון ברמת ציפורים ולגבי המשפחה האחרונה במצפה רמון נבחן את הפתרון המועדף עבורם. לאור האמור לעיל אני ממליצים לקדם את הפתרון של רמת ציפורים ומתחייבים לפעול להעברת המשפחות למתחם רמת ציפורים עם תום התכנון בכל הנחישות הנדרשת."

53. נוסף לכל אלה, בפרוטוקול הדיון שהתקיים במועצה הארצית בחודש נובמבר 2012 נכתב כי לדברי נציגי הרשות:

*"ככל שהליך התכנון יתקדם כך יהיה מנוף לקידום ההסכמות עם נציגי הפזורה לצורך העתקתם לשוב."*⁷

54. מדברים אלה ניתן להבין כי לא טובת האוכלוסייה הבדואית וכיבוד רצונותיה הן אלה שעומדים בראש סדר העדיפויות בפעילותה של הרשות בעת קידום התכנית הנדונה, אלא מניעים אחרים.

⁷ מתוך פרוטוקול הדיון של המועצה הארצית לתכנון ובנייה מתאריך 06/11/2012, עמ' 6.

לכן, מן הראוי שלא להסתמך על דבריהם של נציגי הרשות כנקודת מוצא לקבלת החלטות גורליות של מוסדות התכנון בעניין האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב.

חוסר בחינת חלופות ביחס לאופי ההתיישבות המתאים

55. מבין המניעים המרכזיים שעלו בסקר שנערך בשנת 2006 במטרה לבחון את היתכנות הקמתו של יישוב אחד שירכז את כלל האוכלוסייה הבדואית שבהר הנגב, עולה כי ההתיישבות הכפרית הבדואית במרחב אינה משתלבת מבחינה נופית, תברואתית וסביבתית לכן נדרש לפנות את כל מקבצי המגורים. עד נאמר כי הקמתו של יישוב אחד עבור כלל האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב תואמת במלואה אחת ממטרות התכנון העיקריות של תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/4/14 התקפה במרחב זה⁸:

" ליצור תנאים להעלאת רמת ואיכות החיים של האוכלוסייה, לטפח אוכלוסיות חלשות, ולשלב את האוכלוסייה הבדואית בפיתוח המחוז. "

56. הליך התכנון של התכנית הנדונה בחן אמנם מספר חלופות למיקום יישוב בדואי שתפקידו לרכז את כל האוכלוסייה הבדואית שמתגוררת היום במרחב הר הנגב בנקודת יישוב אחת. יחד עם זאת, לא נבחנו חלופות התיישבות אחרות, אשר תואמות את הרצון והצרכים של האוכלוסייה כפי שהוצגו לעיל. לכן, מבחינה זאת התכנית המופקדת לוקה בכך שקבעה מראש דגם התיישבותי מסוים כפתרון יחיד ולא בחנה חלופות ביחס לאופי ההתיישבות המתאים ביותר עבור האוכלוסייה למענה היא נערכה.

57. במילים אחרות, יזמי ועורכי התכנית יוצאים מתוך הנחה מוטעית כפולה: מצד אחד, הם סבורים שהאוכלוסייה בהר הנגב הינה מקשה אחת שניתן להציע עבורה דגם התיישבות אחד ויחיד. מצד שני, הם סבורים שניתן לחזור פעם נוספת על אותן טעויות שנעשו בעבר על ידי ריכוז והעברת האוכלוסייה הבדואית בכוח, מבלי להתחשב בצרכים וברצונות שלה כקהילה מחד וכפרטים מאידך. החלופות היחידות שנבחנו היו ביחס למיקום הרצוי לריכוז האוכלוסייה במרחב, מבלי לבחון את השאלה האם פתרון זה אכן נכון עבורה.

58. כפי שהוסבר מקודם, המאפיין המרכזי של האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב נמצא בכך שהיא נאחזת באורח החיים המסורתי שלה כדי להתמודד עם קשיי החיים במקום בעל תנאים קיצוניים. ההיצמדות לתנאי חיים מינימאליים מהווה את החוזה הקהילתי של האוכלוסייה, דבר אשר מאפשר לתושבים לשרוד הן כפרטים והן כקהילה. למרות זאת, מנקודת מבטה של הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, קיימת רק חלופת יישוב אחת עבור אוכלוסייה זאת: ריכוז בנקודת יישוב אחת ויחידה. חלופה זאת מתעלמת מאופייה של אוכלוסיית היעד, מהרקע המסורתי והחברתי השונה, מההיסטוריה הייחודית של כל קהילה במהלך העשורים האחרונים, מהיחסים ההדדיים המסורתיים והנוכחיים בין כל קהילה וקהילה, ובעיקר התכנית המוצעת מתעלמת מהרצון שלה.

⁸ מתוך סעיף 3.2.4 בהוראות תכנית מתאר מחוזית תמ"מ/4/14, כפי שמצוטט במסמך תכנון יישוב בדואי חדש בציר שדה בוקר - מצפה רמון שהוכן בשנת 2006 בהזמנת המינהלה לקידום הבדואים בנגב.

59. נזכיר כי במקור ראתה הממשלה לנכון להקים בהר הנגב לפחות שתי נקודות התיישבות באזור : עבדת א' ועבדת ב', כל אחת כנקודת יישוב בעצמה, לא כחלופה אחת לשנייה. למרות זאת, עורכי התכנית העדיפו שלא לבחון את האפשרות של הסדרת ההתיישבות הבדואית הקיימת בהר הנגב תוך שמירת אופייה המסורתי באמצעות פתרון התיישבותי של קבוצות קטנות במרחב. חלופה זאת מתאימה יותר למאפיינים המסורתיים והתרבותיים של חלק מהאוכלוסייה, כמו למשל שתי הקהילות המתנגדות לתכנית הנדונה, אשר מבקשת את העברתן אל נקודת יישוב אחרת.
60. במסגרת תכנונית מסוג זה ניתן יהיה להגדיר מספר נקודות התיישבות קטנות, משכנות רועים בעלות אופי חקלאי תיירותי, אשר אינם מהווים בהכרח הקמה של יישוב חדש, אלא צורת התיישבות אחרת שמצד אחד נותנת מענה לאופי ואורח חיים של האוכלוסייה, ומצד שני משתלבת עם הסביבה ועם דרכי התיישבות אחרות שבמרחב זה. עבודותיהם של חוקרים הן מתחום התכנון והן מתחום הגיאוגרפיה התרבותית מסמנות כיוון זה ככיוון הנכון והראוי להתיישבות הבדואית באזור הר הנגב.
61. מן הראוי היה אילו יזמי ועורכי התכנית וגם מוסדות התכנון, היו בוחנים את החלופה של הסדרת ההתיישבות הקיימת לא כיישוב אחד מרכזי, אלא בצורה של מספר מוגדר של משכנות רועים הפרוסים לאורך כביש 40, אשר משלימות אחת את השנייה וחולקים שירותי ציבור במספר מצומצם של נקודות. נרחיב ונפרט אודות דגם התיישבותי זה בהמשך.

פגיעה בזכות לשוויון

62. המדיניות שבאה לידי ביטוי בתוכנית הינה מדיניות מפלה, שכן היא שוללת מתושבי משכנות רועים עבדה ומשולש חווה את אפשרות הבחירה בצורת ההתיישבות שתואמת את המסורת שלהם ואת אורחות חייהם אשר הם מקיימים מזה עשרות שנים. התכנית נוקטת אפליה בוטה כלפי התושבים ומבקשת לכפות עליהם לחדול מלהתקיים כקהילות מגובשות ולהתרכז באופן כפוי לתוך ישוב אשר יהרוס את אורחות חייהם הייחודיים. התוכנית מציעה עבור התושבים דגם התיישבות אחד ויחיד, מבלי להתחשב ברצונותיהם, באורחות חייהם ובשוני בין הקהילות השונות.
63. לעומתם, לאוכלוסייה היהודית ניתנת החירות לבחור ולהתגורר במגוון רחב של יישובים בנגב, לרבות יישובים קטנים ביותר, כגון מושבים, קיבוצים או יישובים קהילתיים. במרחב בו מתגוררים המתנגדים ניתנה האפשרות להקמתן של 30 חוות בודדים בדרך היין, כאשר חלק לא מבוטל מהן קיבל היתר בדיעבד. לכל חווה הוקצו שטחי קרקע נרחבים לצרכי חקלאות, תיירות ומגורים. ואילו מהתושבים הבדווים נמנעת החירות לקיים את אורחות חייהם בדמות משכנות

⁹ יובל קרפלוס (2010) **הדינאמיקה של הבניית המרחב הבדואי בנגב**, עבודת דוקטורט, המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע, וכן מתוך דבריו בפני **הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (ועדת גולדברג)** מתאריך 16/03/2008 (עמ' 57-72). ניתן לעיין גם במאמרו של אריאל מריות (בדפוס) "אימוץ והטמעה בדואים של שרידים קדומים מהסביבה החקלאית של העיר הביזנטית עבדת בתהליך ההתקבעות ההסטורית", מתוך יובל קרפלוס ואבינועם מאיר (עורכים) **הבניית המרחב הבדואי בנגב**, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע (עמ' 1-23).

הרועים, והאפשרות היחידה המוצעת להם הינה עיור כפוי. יחס שונה זה אינו יכול להיות מוצדק באופן ענייני ולכן זוהי אפליה פסולה.

64. אין צורך להרבות במלים בדבר מרכזיותה של הזכות לשוויון, והאיסור להפלות על בסיס השתייכות קבוצתית, כעקרון על זכות חוקתית, המחייבת את כל רשויות המדינה ומוסדותיה לרבות מוסדות התכנון. כנגד זכות זו עומדת חובת המדינה להימנע מאפליה פסולה, לרבות החובה לנהוג בהעדפה מתקנת על מנת להגיע לתוצאות שוויוניות. חובה זו תקפה ביתר שאת בחלוקת 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.

- בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד (1) 258.
- בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו (6), 25.
- בג"צ 111163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, (טרם פורסם, פסקאות 14 ו-21 לפסק דינו של הנשיא ברק).
- בג"ץ 98/6924 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה (5) 15.

65. בהקשר זה, חשוב לשוב ולהדגיש, שמוסדות התכנון התחייבו בפני בג"צ לפעול לביטול האפליה הקיימת בחלוקת משאבי הקרקע בנגב במסגרת בג"צ 1991/00 אבו-חמאד ואחרים נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח', מיום 26.7.07. מוסדות התכנון התחייבו שצורת ההתיישבות הכפרית תיבחן כאחד הפתרונות ליישובם של התושבים הערבים הבדואים, שמחוץ לעיירות הקיימות. יתרה מכך, התחייבו שצוות התכנון יידרש "להיפגש עם נציגי התושבים האמורים ולבחון ביחד איתם הצעות קונקרטיביות ליישובים חדשים, ובהם ישובים כפריים. לא זו בלבד שהתכנית שהופקדה מנוגדת לעקרונות שהתחייבו מוסדות התכנון לבג"צ, אלא שהתכנית מהווה פגיעה חמורה בזכותם לשוויון הקהילות שבמשכנות רועים עבדה ומשולש חווה. שכן, היא אינה משקפת מדיניות תכנונית פוזיטיבית המבוססת על עקרונות ההעדפה המתקנת והצדק החלוקתי כמתחייב בנסיבות אלו.

66. לשם השלמת תמונת האפליה והפגיעה בזכותן של תושבי משכנות רועים עבדה ומשולש חווה, השייכים למיעוט לאומי ילידי, להמשיך ולהתקיים בכבוד כקהילה נזכיר, כי לצד התכנית נשוא ההתנגדות, מוסדות התכנון ממשיכים בהקמתם של יישובים חדשים במגוון רחב של צורות התיישבות עבור האוכלוסייה היהודית, שמנציחות את האפליה. דוגמת התכניות להקמה והכשרת חוות הבודדים שיפורטו בהמשך, והישובים החדשים המתוכננים לקום במרחב המועצה האזורית רמת נגב, באזור חלוצה, בצומת טללים ומשאבי שדה. תכניות אלה מבליטות את היחס המפלה שלו זוכים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ובראשם תושבי משכנות הרועים עבדה ומשולש חווה, בשל זהותם הלאומית. אפליה זו מתעצמת לאור העובדה כי אין כל מניעה תכנונית לאשר את תכנונם של כל מקבצי ההתיישבות הבדואית במרחב. וכי משכנות הרועים הבדואים, משתלבים היטב במרחב הקיים מבחינה תכנונית, תפקודית ונופית. הסדרתה התכנונית של ההתיישבות הבדואית במקום מושבה, תתרום רבות לרווחת האוכלוסייה ולשמירה והגנה על הסביבה, הנוף והמרחב הפתוח.

פגיעה בזכות לכבוד, לקורת גג ולדיור המותאם לאורחות החיים והתרבות

67. הזכות לכבוד היא אחת הזכויות החוקתיות החשובות ביותר, והיא מעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הכבוד כולל את הזכות לתנאי מחיה נאותים ואת הזכות לשמירה על הצביון התרבותי. חשוב לזכור, שתושבי משכנות הרועים בעבדה או במשולש חווה, אינם סתם עוד קהילה בעלת מאפיינים ייחודיים, אלא מיעוט ילידי לאומי, דתי ותרבותי, שהמשפט מעניק לו הגנות נוספות על אלה הניתנות לקהילות המשתייכות לקבוצת הרוב במדינה.

68. הלכידות החברתית התוך-שבטית והשונוות בין הפלגים והשבטים השונים אינה דבר של מה בכך. לכידות זו, אשר לה היסטוריה רבת דורות וכאמור בעלת היבטים מרחביים התיישבותיים מובנים, מהווה אבן יסוד בתרבות ובנוהגים 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 והפוליטיים הניצבים בפני הקהילה.

69. התכנית, שלא מאפשרת לבני הקהילות במשכנות הרועים עבדה ומשולש חווה לבחור בהתיישבות כפרית עצמאית, שתואמת את תרבותם ואת אורח-חיהם המסורתי, ואשר בנוסף מתעלמת מניסיון העבר הלא מוצלח בהסדרת ההתיישבות הבדואית במסגרת יישובי הקבע, אשר לווה בזעזוע חברתי קשה, פוגעת בזכותם של תושבי עבדה ומשולש חווה לכבוד ולתרבות.

70. כאשר רשויות המדינה, ובראשן מוסדות התכנון, מבקשות לאכוף על הבדווים אורח חיים עירוני, הן משדרות מסר המזלזל באורח החיים המסורתי שלהם. הפגיעה בכבוד מתעצמת נוכח העובדה שהקהילה הבדואית נדרשת לוותר על אורח חייה בשעה שמוקמות סביבה עשרות חוות בודדים ויישובים כפריים וקהילתיים הפתוחים באופן בלעדי ליהודים. לדרישה לוותר על אורח החיים מתווספת ההשפלה שבאפליה, כאשר אותו אורח חיים כפרי שהבדואים נדרשים לוותר עליו מוצע בשפע לאוכלוסייה היהודית.

71. הלכה ידועה היא שלמוסדות התכנון סמכויות רחבות לתכנן לטובת האזרחים והקהילות המתגוררים בשטח התכנון, וביתר שאת כאשר מדובר באוכלוסייה בעלת מאפיינים ייחודיים, דוגמת האוכלוסייה הדתית.

- בג"צ 237/88 מועצה מקומית גבעת שמואל ואח' נ' מנכ"ל משרד הפנים ואח', פ"ד מב(4) 841, 847.

72. חובת מוסדות התכנון לאפשר מגוון צורות התיישבות במחוז, וחובתם לאפשר דגמי התיישבות מותאמים מבחינה תרבותית לאוכלוסיית המקום גוברת ככל שמדובר במיעוט ילידי שהמשפט הבינלאומי מחייב את מדינת ישראל להעניק לו כלים לממש את תרבותו; חובה המעוגנת בין היתר בסעיף 27 לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR). חובה זו מעוגנת בהצהרה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של עמים ילידים) מתאריך 13/09/2007. הצהרה זו מעגנת שורה ארוכה של זכויות להן זכאים עמים ילידים ופרטים המשתייכים לעמים אלה, ובמיוחד הזכות שלא יועברו בכוח ממקום מושבם אלא רק לאחר קבלת הסכמתם המודעת והחופשית ובכפוף לפיצוי הוגן מוסכם (סעיף 10). כן מעגנת ההצהרה את חובת המדינה לספק לאנשים

השייכים לעמים ילידים מנגנון יעיל הנועד למנוע כל העברה כפויה העלולה לפגוע בזכויותיהם כקהילה (סעיף 8 (2) (ג)¹⁰.

73. גם מסקנות ועדת האו"ם לביעור האפליה הגזעית (CERD), מתאריך 09/03/2007 מחזקות את החובה לאפשר דגמי התיישבות מותאמים מבחינה תרבותית לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. הוועדה הביעה דאגה עמוקה מהכוונה להעביר תושבים מהכפרים הבלתי מוכרים בנגב לעיירות, והמליצה במסקנותיה, שעל המדינה לבחון חלופות אחרות למדיניות זאת, תוך מתן עדיפות מיוחדת לחלופה המכירה בכפרים. כמו כן המליצה הוועדה להגביר את המאמצים להתייעץ עם תושבי הכפרים בטרם קבלת החלטות. הוועדה הדגישה שבכל מקרה, לפני העברה כזאת על המדינה להשיג מראש את הסכמתן של קהילות המושפעות מפעולותיה, ובלבד שהסכמה זו תתקבל באופן חופשי ובהתבסס על מידע, ובלשון הוועדה (פסקה 25):

*" The Committee recommends that the State party enquire into possible alternatives to the relocation of inhabitants of unrecognized Bedouin villages in the Negev/Naqab to planned towns, in particular through the recognition of these villages and the recognition of the rights of the Bedouins to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources traditionally owned or otherwise inhabited or used by them. It recommends that the State party **enhance its efforts to consult with the inhabitants of the villages** and notes that it should in any case obtain the free and informed consent of affected communities prior to such relocation. "*

הפרת הבטחה שלטונית

74. ניתן לראות את תחילת הליך התכנון בהבטחתו של שר הבינוי והשיכון לשעבר, מר בנימין (פואד) בן אליעזר, להקצות שטח להקמת משכנות רועים באתר עבדה שיוכר לדורות לאחר השלמת הליכי התכנון. הדברים נאמרים מפורשות במכתב מיום 19/06/1995 מטעם מנהל מינהלת הבדואים דאז, מר אלהיו בבאי (ראו נספח ג'). בעקבות הבטחה זאת, פעלו בזמנו הגורמים האחראים בשטח מטעם מנהלת הבדואים כדי לקלוט את המשפחות שנועדו להתיישב במשכנות הרועים בעבדה, לאתר שנבחר בתאום בין המדינה לבין המשפחות. לכל אחת מאותן שבע המשפחות הובטח להקצות שטח של 5 דונם לרשותה ובנוסף אדמה חקלאית ושטחי מרעה בחלקה משותפת, בכפוף להשלמת ההליך התכנוני של משכנות הרועים. הבטחות אלה לא קוימו מעולם.
75. חמש שנים מאוחר יותר, ב-30/11/2000 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2562 (ערב/47) המוזכרת לעיל, לפיה על המינהלה לקידום הבדואים בנגב לבחון את הקמתם של שני יישובים בדואים בהר הנגב: עבדת א' ועבדת ב'. לא ידוע לנו האם להחלטת ממשלה זאת צורפה מפה או מסמך אחר ובו ציון המיקום המדויק של אותם יישובים, מה שברור הוא שדובר על שתי נקודות יישוב באותו מרחב, ולא על ריכוזן של כל הקהילות ביישוב אחד.
76. בתאריך 17/03/2013 התקיימה ישיבה במשרדי הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנוכחות מר יהודה בכר, סגנו, היועץ המשפטי, מר אהוד פרוור, ואנשי השטח של הרשות. נציגי הקהילות

¹⁰ ניתן לעיין בהצהרה (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) באתר של האומות המאוחדות: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf

ממשולש חווה ומשכנות הרועים עבדה הסבירו את עמדתם לפיה לא יוכלו לעבור להתגורר לאתר רמת ציפורים, ממספר סיבות:

77. ראשית, הקרקע המיועדת לישוב שייכת מבחינה מסורתית למשפחת אבו ג'לידאן משבט הזיאדין, ואילו המתנגדים משתייכים לשבט הסראחין ואדמותיהם המסורתיות לא נמצאות שם. גם אם כלפי המדינה יעשה הסדר קרקע וקרקע תתפנה כביכול, בין הבדואים נשמרים קודים אחרים. הקרקע עדיין שייכת למשפחת אבו ג'לידאן ומי שיעברו להתגורר לאתר רמת ציפורים יהיו בגדר אורחים במקום, שידרשו לקבל הסכמתם של בעלי הקרקע על כל מהלך שירצו לבצע בקרקע שכביכול נתנה להם מהמדינה.

78. שנית, שכולם שייכים לאוכלוסייה הבדואית לא מבטיח שהם יסתדרו יחדיו. כיום הם חיים בקהילות שמשפחותיהן מסתדרות אלה עם אלה. והן נמצאות במקומם ברשות המדינה אשר שהביאה אותם למקום בו הם גרים. הם חיים כיום על אדמות שאף בדואי אינו תובע את הבעלות עליהן, מה שאינו נכון לגבי רמת ציפורים. לבסוף, מעבר לישוב שיהיה גדול ומתוך כך גם סמי אורבאני יידרש מהם לוותר על אורח חייהם אותו הם מבקשים לשמור, ועל בסיסו למצוא דרך להמשך קיימו ולא לנטישתו.

79. ניתן לראות בהבטחתו של מר בנימין (פואד) בן אליעזר, להקצות שטח להקמת משכנות רועים באתר עבדה שיוחכר לדורות לאחר השלמת הליכי התכנון כהבטחה שלטונית לכל דבר ועניין.

80. "הבטחה 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 פורמלי...". "דותר, **הבטחה מינהלית לציבור**, משפט וממשלה (תש"ס) 465, 470.

81. בהלכת סאי-טקס הידועה נקבע ש"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-משפט זה יצווה על מילויה". בג"צ 135/75 **סאי-טקס נ' שר המסחר והתעשייה**, פ"ד (1) 673, 676.

82. בבואה של הרשות לבטל הבטחה שלטונית שנתנה, עליה לעשות כן במסגרת מקרים חריגים בלבד תוך איזון האינטרסים הכרוכים בכך. לשם כך יפים הדברים שנאמרו בפס"ד שפקמן נ' עיריית הרצליה: "...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, כשביטולם או שינויים עלולים לפגוע במי שסמך על ההבטחה וכלכל את התנהגותו בהתאם לה. ביטולם של החלטה או מעשה בנסיבות כאלו 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"צ 4383/91 שפקמן נ' עיריית הרצליה, פ"ד מו(1) 447, 455-454.

83. רשויות והמדינה לא יכולות להשתחרר מהבטחה שלטונית זו ללא צידוק חוקי בעניין זה, ובכל מקרה נטל ההוכחה לעניין זה יחול עליה. המסמך המדובר יצר ציפייה אצל מר סאלם פרגי מוחמד זנון והאחרים שהיו יחד איתו או שהוא ייצג ואין להקל ראש בכך. לעניין זה נקבע שאף במקרים שאינם עולים לכדי הבטחה שלטונית, יצירת ציפיות אף הוא שיקול שיש לקחתו בחשבון בתוך מכלול הנסיבות הרלוונטיות. בש"א 626/99 שכונה שיתופית של הפועל המזרחי בעמק זבולון קריית שמואל בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"מ תשנ"ח (3) 193, 202.

פתרון תכנוני מוצע

דגם התיישבות של משכנות רועים

84. במידה והתכנית המוצעת תתממש, וכל הקהילות הבדואיות שבהר הנגב תרוכזנה ביישוב אחד ברמת ציפורים, ייתכן שמבחינתה של המדינה ניתן יהיה לצמצם באופן מסוים חלק מעלויות התשתית, ומבחינת התושבים תתאפשר נגישות טובה יותר לשירותים בסיסיים כמו חינוך, בריאות או רווחה. אך במקביל לכך, ריכוז האוכלוסייה הבדואית ביישוב אחד יביא מצד אחד לחיסול אורח החיים המסורתי של כל אחת מן הקהילות השונות ולמתיחות מיותרת בין חלק מהן, מבלי שרשויות המדינה נתנו את הדעת למציאת חלופה של התיישבות ראויה ומקיימת.
85. כוונת הרשויות לרכז את כל התושבים הבדואים שבהר הנגב באתר אחד פוגעת קשות בסיכוייהם להשתלב בכלכלת התיירות תוך הבלטת הייחוד שלהם. הרצון להביא להענקת כל האוכלוסייה הבדואית אל אתר רמת ציפורים, למרות השוני שבין שבט הזיאדין לעומת פלג הסראחין, הינו מתכון לכישלון התהליך להסדרת התיישבות הבדואית בהר הנגב וחסמת הסיכויים של האוכלוסייה הבדואית להתפרנס בכבוד בתחום החקלאות או התיירות. בנוסף, ציר כביש 40 בהר הנגב יפסיד חלק ניכר מהאטרקטיביות והמרא האותנטי שלו.
86. דווקא באזור פריפריאלי זה שעיקר פרנסתו על תיירות, הסיכוי שהאוכלוסייה הבדואית תוכל להשתלב בכלכלת התיירות ותדע לנצל את היתרון היחסי שלה על ידי שימור אורח החיים המסורתי בקהילות קטנות, נפרדות ונבדלות אחת מהשנייה, תוך שמירה על יחסי גומלין ביניהן. כבר היום חלק מהתושבים עוסקים בחקלאות מסורתית תוך החייאת שיטות עבודה עתיקות, גידול בעלי חיים, מדריכים טיולי גמלים ומציעים אירוח בדואי. הקהילות הבדואיות הקטנות יכולות להציע חוואיה תיירותית בהיבטים ייחודיים של החיים במדבר, שלא ניתן למצוא במקומות אחרים. הם יוכלו לפנות לקהל יעד של מטיילים עם תקציב מוגבל שיכולים להתנסות בשינה במאהל עם אירוח בדואי ויציאה לטיולי שטח.
87. אורח חייהם הנוכחי של האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב בכלל, ובקהילות נשואות ההתנגדות בפרט, הינו הקרוב ביותר לזה המסורתי. מיעוט אפשרויות התעסוקה שקיימות בפריפריה הוא זה שאפשר להם להמשיך ולקיים את אורח החיים המסורתי המסתמך על גידול צאן וגמלים, חקלאות מסורתית חרבה, עיסוק ברקמה מסורתית אצל נשים, ועוד. חלקם עובדים עבודות חלקיות בשרותי התיירות שמקיימים חוות הבודדים והישובים היהודים, אך למרות כל אלה מדובר באוכלוסייה ענייה, שטרודה בקשיים היום-יום.
88. היחסים בין הקהילות הבדואיות לתושבי האזור היהודים טובים מאוד, והתושבים הבדואים רואים עצמם כשייכים למדינה וגאים באזרחותם. יחד עם זאת, הם מבקשים להמשיך לממש את הזהות שלהם תוך המשך קיום אורחות החיים המסורתיים שלהם. יתרה מכך, אלה מבין הקהילה שחיו תקופות ממושכות בסביבות סמי עירוניות, חזרו בסופו של דבר לאזור ובחרו מחדש באורח החיים המסורתי כאשר החלו לשלב בו ידע חדש, ומבקשים להסתמך על שילוב הידע

הנרכש כדי להתבסס מבחינה כלכלית, חברתית ותרבותית. זהו תמהיל חדש, אותנטי ומקורי שנוצר דרך ההיאחזות במסורת מחד והחשיפה לחיים המודרניים מאידך. שילוב ידע מסוג זה יכול לסייע על מנת לפתח עתיד כלכלי בתיירות אקולוגית, המשולבת באירוח בדואי, סיורים רגליים להכרות המדבר, טיולי גמלים ומלאכות מסורתיות. הידע הייחודי הינו משאב באמצעותו תוכל החברה הבדואית שבהר הנגב להתקדם מבחינה כלכלית וחברתית.

החזון - מאפיינים של דגם ההתיישבות המוצע

89. בתאריך 29/04/2013 התקיים ערב עיון ביוזמתה של המועצה האזורית רמת נגב בבית ספר שדה "שדה בוקר", במטרה לפתוח דיון ציבורי סביב ההיבטים השונים שבהקמת יישוב בדואי חדש באזור בכלל, וההשלכות הצפויות על האוכלוסייה הבדואית בפרט. בדיון השתתפו ראש המועצה אזורית רמת נגב, מר שמוליק ריפמן, נציגי הציבור הבדואי, נציגי הציבור היהודי, נציגי רשות הטבע והגנים ונציגים ממטה היישום אשר מקדמים את הקמתו של היישוב יחד עם הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית.

90. במהלך הדיון אמר סאלם אבו בלייה, תושב משולש חווה כדלקמן:

"יש כאן דרך היין, אנחנו נפתח את דרך הזית, האוהל והמדבר."

91. כמוהו, גם נציגי הקהילות הבדואיות מכפר אריכא, משולש חווה ומשכנות הרועים עבדה הביעו את עמדתם בצורה ברורה ונחרצת את עמדתם נגד התכנית המבקשת לרכזם ברמת ציפורים. נציגי האוכלוסייה הסבירו גם את חזונם לפיו הם רוצים לפתח תיירות וחקלאות מסורתית במקום מושבם ולהשתלב בתיירות ובמגמות הקיימות לאורך ציר כביש 40. נציגי המועצה האזורית רמת נגב שנכחו באירוע הביעו את עמדתם אשר תומכת בפיתוח תיירותי אשר יכול להשתלב עם אורח החיים המסורתי של הקהילות השונות. באופן כללי, היה רצון הדדי לתחילת דו שיח ושיתוף פעולה בין התושבים הבדואים לבין המועצה האזורית אשר יביא להשתלבותם במרחב בו הם חיים, תוך שימור אורח חייהם ולא במחיר נטישתו ואובדן דרך.

92. דווקא באזור שנשען על תיירות ושבלאו הכי אין מקורות תעסוקה אחרים, הכיוון של פיתוח תיירותי אשר נשען על החוויה הייחודית של ביקור בהתיישבות בדואית בעלת מימדים קטנים יכול לתרום להגדלת כוח המשיכה של האזור כולו לתיירות פנים וחוץ.

93. משיחות עם התושבים בשתי הקהילות נשואות ההתנגדות מצטייר דגם של התיישבות הנסמכת על גידול בעלי חיים וחקלאות מותאמת לתנאי האזור, אשר משתמשת ומחיה מסורות עתיקות תוך שימוש בטרסות בערוצי הנחלים. חלק מהמשפחות עדיין מקיימים חקלאות זו. למרות העדר כל תשתית בסיסית, התנאים הקשים ואיום ההריסה, חלק מהמשפחות עוסקות כבר היום במתן שירותי תיירות ליד בתיהן. בעיקר מדובר באירוח (קבוצות, משפחות או יחידים), סיורים באזור והסברים על אורח החיים הבדואי, כולל ארוחה מסורתית.

94. ישנם משפחות שמארחות מטיילים למספר ימים במאהליהם. ישנן נשים שעודן טוות בנול מסורתי מעוניינות להמשיך במסורת זו ולהתפרנס ממנה ככל שהדבר אפשרי ולא מעט גברים עובדים כמדריכי טיולים בחוות בודדים. ישנם גם מי שמעלים רעיונות ראשוניים אודות הקמת

קואופרטיב מקומי שיעסוק בתיירות, ינהל ויחזיק אוהלי אירוח ויצע חוויה של תיירים מסורת מקומית, חקלאות ומלאכות מסורתיות בנוסף לאירוח עצמו, ובצורה זאת תינתן תעסוקה לנשים וגברים בני המקום.

95. במשולש חווה למשל, אשר בו חלק מהגברים הבוגרים ואבותיהם שירתו כסיירים בצבא לאורך שנים רבות, מבקשים התושבים להקים גם מרכז חינוכי של סיירות בו יוכשרו צעירים בידע המקומי הנרחב שיש להם בתחום. כך, לצד חקלאות של עצי פרי, עשבי מרפא וגידול בעלי חיים, קידום תיירות של אירוח ומלאכות מסורתיות, עשוי להתפתח גם מרכז חינוכי המבוסס על ידע מקומי של הכרות בלתי אמצעית עם המדבר ורזיו.

96. דברים אלה מראים כי ישנו בסיס וקיימים הידע והרצון לפתח מיזמים תיירותיים ייחודיים. בשתי הקהילות נשואות ההתנגדות ניתן למצוא הכוחות האנושיים אשר יכולים אף להוביל אותן בהצלחה. לצורך זה נדרשים שני תנאים בסיסיים: האחד, תמיכה ממסדית בדמותה של רשות מקומית שמעוניינת לקדם פתרונות מסוג זה למען שיפור רמת החיים של האוכלוסייה. בדיון שנערך במדרשת בן גוריון בחודש אפריל 2013 התייחס ראש המועצה האזורית רמת נגב, מר שמואל ריפמן על כך באמרו שהוא מעוניין לפתח מיזם מקביל לדרך היין, "דרך האוהלי", אשר ייתן רווחה כלכלית לקהילות קטנות יחסית המתקיימות מתיירות, גידול בעלי חיים וחקלאות מסורתית.

97. התנאי השני הינו פתרון התיישבותי שמאפשר את המשך קיומן של אותן קהילות קטנות לאורך הזמן, באתרים מבודדים, אשר מדמים ככל האפשר את החיים המסורתיים של האוכלוסייה הבדואית. לשם כך נדרש לשנות את התכנית המוצעת ולהגדיר במסגרתה דגם נוסף של התיישבות בדמות של משכנות רועים המשלבות עיסוק בתיירות. שתי הקהילות המתנגדות מסוגלות לפתח דגם של התיישבות ברת קיימא שייתן בסיס כלכלי לתושבים וישמור על הלכידות חברתית שלהם ואשר ישתלב באופן הרמוני וסינרגטי במרחב שסביבו. כפי שנראה להלן, ההיגיון התכנוני המרחבי שבהר הנגב תומך בכיוון זה.

98. על מנת לתת מגוון של פתרונות מגורים בתוך משכנות הרועים עצמן, מן הראוי לבחון אפשרות של קביעת אזורים לחלוקה למגרשים במקביל להמשך קיומם של אזורים בהם תישמר הבנייה הקיימת ללא חלוקה מלאה של הקרקע. בדרך זאת ניתן יהיה לגשר על הפער שבין הרצון לבנות על פי כללים ותקנות בינוי מקובלים יחד עם הצורך לאפשר את המשך החיים למי שאין ביכולתו להתמודד עם הקשיים שבהקמת בית חדש ללא חשש של הריסת קורת ביתם הדלה.

תקדימים תכנוניים קיימים לצורת התיישבות של משכנות רועים

99. כאמור, צורת ההתיישבות הבדואית הקיימת במרחב הר הנגב הינה בעלת מאפיינים מקומיים ייחודיים בהתייחס לאופי הבנייה, אורחות החיים שלה, המבנה החברתי-קהילתי והתעסוקתי, וניתן לראותה כהתיישבות כפרית במהותה. ההכרה בצורת התיישבות זו תוך מתן פתרון תכנוני במקום מושבה הינו פתרון מוכר ומקובל במערכת התכנון. הכרתן ותכנוןן של משכנות הרועים משתלבים עם המגמות הקיימות בפיתוח האזורי, המושתתות בתכניות הארציות והמחוזיות הרואות את ההר הנגב כמרחב כפרי פתוח.

100. במהלך השנים האחרונות אושרו לא מעט תכניות למגוון של צורות יישוב כפריות ובהן החוות החקלאיות המשלבות תיירות. להלן נפרט חלק מאותן תכניות.

101. בשנת 2000 אושרה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה תכנית מתאר מחוזית חלקית תמ"מ/4/19 שמטרתה לייעד שטח לחווה חקלאית כוחלה. תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/4 לא אפשרה את הקמתה של חווה חקלאית, ולכן כיוון שנמצא לנכון למצוא פתרון התיישבותי ייחודי עבור משפחות משבט אבורביע, יזם לשכת התכנון את תיקון מס' 19, אשר מטרתו העיקרית בא לידי ביטוי בסעיף 9.1 בהוראות התכנית לפיו:

" חווה החקלאית - יותרו התכליות ... מגורים, מבני משק, מוסדות ציבור ושירותים, ייצור חקלאי ... מתקני תשתית הנדסית, והכל באופן השומר על האופי הכפרי של החווה ... "

102. חשוב לציין כי קידומו של תיקון 19 לתמ"מ/4 בא לעולם בעקבות הבטחות שלטוניות שנתנו לנציגים ממשפחת אבורביע בשנת 1995 על ידי גורמים בממשלתו של ראש הממשלה דאז, יצחק רבין ז"ל. ההבטחות שנתנו למשפחת אבורביע היו מקבילות לאלה שנתנו לנציגי הקהילה של משכנות הרועים עבדה, אך לעומת התכנית להסדרת משכנות הרועים בעבדה שלא קודמה מעולם, התכניות להסדרת החווה החקלאית כוחלה קרמו עור וגידים

103. בהמשך לכך, הוכנה ואושרה בשנת 2008 תכנית מתאר מקומית מס' 105/02/28 עם הוראות מפורטות לחווה החקלאית כוחלה המיועדת לפלג משבט אבו רביע המונה כיום כ-700 נפשות בשטח של כ-300 דונם שבעלותו. בתכנית נקבע כי השירותים במקום יהיו מינימליים כגון: גן ילדים, מרפאה קטנה, חנות מכולת. יתרת השירותים יינתנו במרכז השירותים מכחול. עוד נקבע כי בתחום החווה מתוכנן שטח למשק עזר עבור האוכלוסייה העוסקת בחקלאות, כולל מבנים הקשורים לפעילות החקלאית¹¹. התכנית נועדה לקהילה החיה במקום בלבד ואפשרה להסדיר את הבנייה הקיימת, את הפיתוח העתידי של החווה ואת המשך התעסוקה הכלכלית של הקהילה, כמו גם הקצאת שטח לשירותים.

104. בשנת 2006 אושר תיקון לתכנית המתאר המחוזית (תמ"מ/4/14/42) אשר נתן את האפשרות להקים 30 חוות בודדים לאורך ציר כביש 40, במסגרת הפרויקט "דרך היין", כאשר חלק לא מבוטל מהן קיבל היתר בדיעבד. לכל חווה הוקצו שטחי קרקע נרחבים לצרכי פעילות חקלאית ותיירותית, לצד שטחים למגורים בעל החווה ומשפחתו. במסגרת התכנית המחוזית נקבעו הנחיות להכנת תכנית מתאר מקומית פרטנית לכל חווה.

105. מבחינת מארג היישובים במרחב, משכנות הרועים של האוכלוסייה הבדואית משתלבים היום במארג היישובים ופסיפס הקהילות המרחב. לצד מצפה רמון כיישוב מרכזי המונה כ-5,000 תושבים, מוסדות חינוך ייחודיים דוגמת בית השאנטי ומדרשת בן גוריון בהם ישנו גם פתרון של מגורי קבע, קיבוץ שדה בוקר המונה כ-400 תושבים, חוות חקלאיות למשפחות בודדות וחמש קהילות בדואיות המאורגנות רובן כמשכנות רועים המונות בממוצע בין 200 ל-250 נפשות כל אחת.

¹¹ מתוך מבוא לתכנית מתאר כוחלה 105/02/28.

המצב התכנוני במרחב הר הנגב

106. במסגרת בדיקת היתכנות שהזכרה לעיל כרקע לעריכת תכנית להקמת היישוב המוצע, מפורטים המניעים להחלטה להקים יישוב אחד כמענה תכנוני לכל הקהילות הבדואיות היושבות במרחב. המסמך, שהיווה הבסיס המקצועי להחלטתם של מוסדות התכנון לקדם את התכנית הנדונה, מציג את ההתיישבות הבדואית כגורם אשר מפר ופוגע בשטחים הפתוחים והנופיים ועל כן יש לפנותו. זאת, למרות שלאורך השנים "הופר" השטח על ידי הקמתם של פרויקטים רבים, לכל אורכו של כביש 40 משדה בוקר ועד למצפה רמון.

107. במהלך 20 השנים האחרונות, התהווה בחסות המדינה לא רק מרחב ההתיישבות הבדואית, אלא את כלל המראה התכנוני של מרחב הר הנגב, בו מפוזרים שימושים מגוונים על שטחי קרקע נרחבים. חלק מאותם שימושים הוקמו בהתאם לתכניות מאושרות וחלקם, כדוגמת מספר חוות בודדים, אושרו בדיעבד, לאחר הקמתן. להלן פירוט הבנייה המאושרת הקיימת היום במרחב שבין קיבוץ שדה בוקר ומדרשת בן גוריון ועד למצפה רמון, לאורך קטע כביש 40 של כ-35 ק"מ (ראו מפה מס' 2):

- **מתקן כליאה נפחא:** הוקם בשנות ה-80 של המאה הקודמת לפי תכנית מפורטת שאושרה בשנת 1981 ומאז הורחב פעמיים עד לשטח כולל של כ-330 דונם;
- **תחנת דלק ואזור מסחרי בכניסה לגן לאומי עבדת:** בשטח כולל של כ-45 דונם לפי תכנית מפורטת מס' 2/110/03/10;
- **כפר התקווה הטובה (בית השאנטי במדבר):** המשמש כבית לנוער במצוקה, הוקם על פי תכנית מפורטת מס' 61/101/02/20 שאושרה בשנת 2005 בשטח כולל של כ-930 דונם;
- **שדה התעופה מצפה ורמון:** המתוכנן להיות שדה תעופה מדרגה 4 לטיסות פנים עם מסלול באורך בסיסי של 1,200 מ' ובשטח כולל של כ-1,020 דונם;
- **מתקנים רבים של צה"ל:** בהם רמות בינוי שונות בשטחים נרחבים למדי בקרבה לכביש, בנוסף לשטחי אש שמתפרסים על אלפי דונם;
- **קיבוץ שדה בוקר:** כולל לפי תכנית מפורטת מס' משד/5 אשר אושרה בשנת 2000, את אזור המחנה המיועד לפיתוח בהיקף של כ-550 דונם ובנוסף כ-5,740 דונם המיועדים לחקלאות;
- **מדרשת בן גוריון:** בה ישנן עתודות קרקע לפיתוח עתידי לפי תכנית מס' 8/120/02/10 משנת 2000, נפרסת על שטח של כ-1,500 דונם;
- **חוות בודדים:** במרחב הר הנגב הוקמו כעשרה חוות בודדים בשטחים נרחבים, מקצתן חוות חקלאיות בלבד שאינן פתוחות לציבור ואחרות חוות תיירותיות. חוות הבודדים מהוות חלק ממיזם רחב לפיו אמורות לקום 30 חוות קיימות לאורך ציר כביש 40 מירוחם וצומת הנגב בצפון ועד מצפה רמון בדרום בהתאם לתכנית מתאר מחוזית מס' תמ"מ/42/14/4, אשר קיבלה תוקף בשנת 2006;
- **חאן השיירות:** אתר ללינה ופעילות מדברית הוקם בשנת 1999 לפי תכנית מס' 35/101/02/10;

108. כל אותן פעילויות תכנונו והוקמו לאורך תוואי כביש 40 והן נשענות כמו גם ההתיישבות הבדואית שבהר הנגב, על המערכות התשתית האזוריות הקיימות, תוך שמייצרות פעילות נרחבת לאורכו. פעילויות אלה תופסות שטחי קרקע נרחבים, והם חלק מהנוף הנגלה לעין בעת הנסיעה בכביש 40. קיבוץ שדה בוקר, מדרשת בן גוריון, בית שאנטי במדבר, תחנת הדלק והמרכז המסחרי הצמוד, מתקן כליאה נפחא, ומתקנים אחרים בולטים בשטח ונצפים כולם מהכביש, והם חלק מהמרחב הבנוי לאורכו.

109. לעומתם, משכנות הרועים משתלבים עם הנוף המדברי וחלקן, כמו למשל משולש חווה, נחל אריכא או משפחת אלרמאג ליד מצפה רמון, אינם נצפים כלל מדרך 40, ולמעשה משתלבים היטב בסביבה הנופית ובמרחב הפתוח. פיתוח נופי נכון ומושכל של כל אחד ממשכנות הרועים, המשמר את נוף התרבות הבדואית שבמידה רבה המשיכה את התרבות החקלאית הנבטית, עשוי להוות השלמה חיה של אתר עובדת ולחזקו¹². לרוב, המרחב הכפרי הבדוי ממוקם בשולי דרך 40 באופן מוסתר ומתגלה רק לאחר ירידה מהדרך לשבילי עפר צדדיים. גם מבחינת אופי הבנייה הצנוע ניתן לומר שמשכנות הרועים רובם ככולם משתלבות היטב בנוף הפתוח ואינם מנוכרים לסביבה, כיתר השימושים המוזכרים לעיל.

110. המרחב המדובר הינו שטח מופר מבחינה פיסית, נופית ותכנונית, על ידי שימושים קרקע שתוכננו והוקמו במהלך עשרים השנים האחרונות. משכנות הרועים הבדואים, יכולות להשתלב היטב במרחב הקיים מבחינה נופית, תפקודית ותכנונית, והן תהינה חלק מהמארג הבנוי והפתוח במרחב. הסדרה תכנונית של ההתיישבות הבדואית באמצעות פתרון מתאים לכל קהילה במקום מושבה, תתרום רבות לרווחת האוכלוסייה ולשמירה והגנה על הסביבה, הנוף והמרחב הפתוח.

העדר מגבלות תכנוניות

111. מבחינה של תכנון מתארי ברמה הארצית, בהתאם להוראות תמ"א/35, משכנות רועים עבדה ומשולש חווה נמצאות בתחום של מרקם שמור ארצי עם רגישות נופית-סביבתית גבוהה, כאשר באתר עבדה חלות גם הוראות של מכלול נופי (ראו מפה מס' 3). למעשה, פרט להוראות בעניין מכלול נופי, מדובר באותן הוראות כמו באתר רמת ציפורים. מוסדות התכנון, בקידום את התכנית הנדונה, הוכיחו שהוראות תמ"א/35 אינן מונעות כלל את הקמתו של יישוב חדש או צורת התיישבות אחרת במרחב הר הנגב, ועל כן אין צורך להרחיב בנושא.

112. הימצאותן של משכנות הרועים עבדה בתחום של מכלול נופי אינה מהווה אף היא מכשול תכנוני. סעיף 9.1 בהוראות תמ"א/35 אינו פוסל את הסדרתן של משכנות רועים במתכונת המפורטת לעיל, היות והפיתוח המוצע הינו זהיר ומבוקר (כאמור בס"ק 9.1.1) והמקום יוכל להניק שירותי תיירות בהסתמך על גן לאומי עבדת הסמוך והנגישות למדבר (כאמור בס"ק 9.1.3.1). בנוסף לכל אלה, ס"ק 9.1.4 מאפשר את הרחבתם של יישובים בתחום של מכלול נופי. היות ובראיה תפקודית וארגונית משכנות הרועים יהיו חלק מהיישוב החדש ברמת ציפורים, אנו סבורים כי ניתן להתגבר על הקושי שמציבה בעניין זה תמ"א/35.

113. ביחס לתכנון מתארי ברמה המחוזית, לפי תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/4/14 שקיבלה תוקף בשנת 1999, משכנות רועים עבדה ומשולש חווה, כמו גם אתר רמת ציפורים, נמצאים בשטח המיועד ל-"שטחים פתוחים", אשר אינו מאפשר את הקמתם של יישובים חדשים, אלה במסגרת של תיקון לתכנית המתאר המחוזית, דוגמת התכנית הנדונה. יחד עם זאת, וכפי שצוין מקודם, בשטח משכנות הרועים חל גם תיקון 42 לתכנית המתאר המחוזית, תמ"מ/4/14/42 אשר קיבלה תוקף בשנת 2007 במטרה להקים ולהכשיר 30 חוות הבדודים בדרך היין. (ראו מפה מס' 4)

¹² אריאל מריות, שם.

114. הימצאותם של שטחי אש, שמורות טבע וגן לאומי עבדת, והן קווי התשתית העוברים לאורך ציר כביש 40, אינם מהווים מכשול של ממש להסדרת המצב התכנוני של משכנות הרועים עבדה ומשולש חווה. שתי הקהילות נמצאות כמעט במלואן בתחום רצועת השטח שהוגדרה לפי תיקון מס' 42 לתמ"מ/מ/14/4 להקמת חוות הבודדים על דרך היין. (ראו מפות מס' 5, 6)
115. אמנם, סעיף 9.1.2 בהוראות תיקון מס' 42 לתמ"מ/מ/14/4 אינו מאפשר את הקמתן של משכנות רועים במתכונת המוצעת בהתנגדות זאת, היות וכביכול המגורים במקום מיועדים אך ורק כדי לשרת את הפעילות התיירותית במקום.
116. למרות זאת, אנו סבורים כי ניתן לשלב בהוראות התכנית מופקדת הוראה בנוסח סעיף 9.1 שבתכנית תמ"מ/מ/19/4 "כוחלה", ולהתיר את הקמתן של חוות חקלאיות בהן מתגוררות מספר משפחות (ולא רק בודדים) בציר שבין שדה בוקר למצפה רמון. כך ניתן יהיה לתקן עוול תכנוני כלפי הקהילות במשכנות רועים עבדה ומשולש חווה, אשר נמשך כמעט 20 שנה, ולהסדיר את המצב התכנוני שלהם כמשכנות רועים במקום מושבן בהתאם לרצון והצרכים של התושבים.

קיום תשתיות זמינות

117. הקהילות הבדואיות שבמרחב יושבות בסמוך לכביש הראשי והן נגישות אליו באמצעות דרכי עפר. דרך ראשית מס' 40 מאפשרת נגישות טובה צפונה לכיוון מטרופולין העיר באר שבע במרחק של כחמישים קילומטרים, ולכיוון דרום למועצה מקומית מצפה רמון הנמצאת במרחק ממוצע של כ-25 מהאיתור הצפוני ביותר.
118. לאורך כביש 40 קיימות תשתיות קוויות זמינות של מים טלפון וחשמל אליהן ניתן להסתמך לצורך תכנון ופיתוח משכנות הרועים. למעשה, בדיקת ההיתכנות שנערכה בשנת 2006 הצביעה על כך ששני האתרים שנבחנו לצורך הקמת יישוב אחד שירכו את כל האוכלוסייה הבדואית מתאימים לכך מבחינת הנגישות לתשתיות קיימות. למעשה, כל המיזמים הפרוסים לאורך כביש 40 המאכלסים בין משפחות בודדות ועד יותר מאלף אסירים ואנשי צוות במתקן כליאה נפחא, מחוברים לתשתיות הנדסיות, בכלל זה מערכות מים וביוב. לפי כך, לא צפויה כל בעיה מיוחדת לחבר למערכות תשתית משכנות רועים ובהן מאות תושבים בודדים.
119. יצוין כי כיום קיימים פתרונות ביוב נקודתיים חדשניים שמתאימים לגודל אוכלוסייה של מאות תושבים בודדים כמו במקרה של משכנות הרועים בעבדה ושמשולש חווה. פתרונות אלה מהוות לא רק פתרון זול יחסית לטיהור שפכים בהיקף מצומצם, אלא גם יכול להבטיח מקור מים זמין לחלק מהגידולים החקלאיים.
120. בתחום משכנות רועים עבדה פועל בית ספר יסודי מאז שנת 2000 וכן מרפאה ראשונית שהוקמה מאוחר יותר. שימושים אלה נכללו ברשימה של מרכזי שירותים חיוניים שהמדינה מחוייבת לספק לאוכלוסייה הבדואית לפי תכנית מתאר מחוזית מס' תמ"מ/מ/14/4/1 "מבנים יבילים לשירותים חיוניים", אשר אושרה בחודש דצמבר 2007. בחודשים האחרונים מקודמת תכנית להסדרת דרך הגישה וקו חשמל אל מרכז השירותים הקיים במשכנות רועים עבדה. תכנית זאת

אף אושרה על ידי הוועדה המחוזית דרום בתאריך 29/04/2013 והבקשה לסלילת הכביש נדונה בוועדת המשנה הנפתית שליד הוועדה המחוזית דרום בתאריך 20/05/2013.

121. הקמתו של יישוב באתר רמת ציפורים עבור משפחות אבו ג'אלידן ואבו זיאד משבט הזיאדין, יאפשר להקים בו את מבני הציבור הדרושים ברמה המקומית עבור כלל הקהילות הבדואיות שבמרחב הר הנגב, כאשר בקרב כל קהילה ניתן יהיה לפתח מבני ציבור בעלי סף כניסה נמוך כגון גן ילדים או מרפאה. למעשה, סידור זה דומה למצב הקיים היום במשכנות הרעים ואפילו טוב יותר ממידת הנגישות לשירותים ממנה נהנים הדיירים בחוות הבודדים השונות. השינוי היחיד שנדרש מבחינת התשריט של התכנית המופקדת הינו הוספת סימבול של "משכנות רועים" עבור כל אחת מהקהילות המתנגדות: "עבדה" ו-"משולש חווה" (ראו מפה מס' 7).

סיכום

122. חלופת ההתיישבות המוצעת במסגרת של יישוב אחד אליו תרוכז כל האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב, אינה מתאימה עבור כל הקהילות המתגוררות במרחב זה. באופן כללי, האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב רואה עצמה כמי שממשיכה לחיות על פי אורח החיים המסורתיים שלה בעתיד הנראה לעין, ומעוניינת להמשיך להתגורר במקום שיאפשר לה לעשות כן.

123. חשוב לציין שאין בכך כדי לשלול את הקמתה של נקודת יישוב קבע ברמת ציפורים, אלא להפך. ניתן לראות בהקמת היישוב ברמת ציפורים מוקד אזורי בו ניתן למקם חלק משירותי הציבור הנדרשים עבור כל האוכלוסייה הבדואית שבהר הנגב. אך במקביל יש וניתן לאפשר את המשך קיומו של דגם התיישבות הקיים היום במשכנות רועים עבדה ומשולש חווה. חלופת התיישבות מסוג זה יכול להתקיים אך ורק לצד מוקד התיישבותי מרכזי אשר מרכז בתוכו את מרבית השירותים הנדרשים.

124. ההסדרה התכנונית של משכנות הרועים תוכל להבטיח שהבנייה תהיה מחומרים מקומיים בלבד עם פיתוח תשתיות מזערי, כדי להשתלב עם הסביבה המדברית ככל האפשר. מקורות הפרנסה של האוכלוסייה יכולים אף הם להשתלב עם הנוף והסביבה המדברית, כמו למשל עיסוק בחקלאות מסורתית תוך השמשה טרסות עתיקות, התמחות בצמחי מרפא מקומיים, גידול בעלי חיים, אירוח תיירותי, הדרכת טיולי מדבר ועוד.

125. לפיכך, ניתן להבנתנו להכיר ולהסדיר מבחינה תכנונית את משכנות הרועים הבדואים בעבדה ובמשולש חווה במקום מושבם ולראות בהם כמשלימים את מדרג היישובים הקיימים בסביבה אשר מבטיח מגוון של פתרונות התיישבות ותעסוקה עבור האוכלוסייה הבדואית בהר הנגב.

בכבוד רב,

סזאר יהודקין, מתכנן ערים
עמותת במקום

ראויה אבורביעה, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

נילי ברוך, מתכנתת ערים
עמותת במקום

שולי הרטמן, אנתרופולוגית
עמותת במקום

העתק:

- מר אבי הלר, יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז דרום, משרד הפנים רח' התקווה 4, באר שבע (84100) ובאמצעות דוא"ל avihe@moin.gov.il ואל מר טל פודים, מנהל תחום (תכנון) בלשכת התכנון המחוזית TalPo@moin.gov.il
- מר שמואל ריפמן, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת נגב די"נ חלוצה (85515) ובאמצעות דוא"ל אל גבי הילה שלישי, מזכירת הוועדה המקומית hilla@rng.org.il, ואל אדריכלית שירה מור יוסף, מהנדסת הוועדה המקומית shiram@rng.org.il.

רשימת נספחים

- א'. החלטת ממשלה מס' 2562 (ערב/47) מתאריך 30/11/2000.
- ב'. מכתב מתאריך 13/09/2012 מאת מר עמי טסלר (סגן ראש מטה היישום), ויגאל בוסקילה (מנהל מרחב באגף הסדרת התיישבות ברשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב) אל מר עמרם קלעגיי (מנכ"ל משרד הפנים).
- ג'. מכתב מתאריך 19/06/1995 מאת מר אליהו בבאי (יו"ר מינהלת הבדואים) אל מר סאלם פרגי מוחמד זנון (נציג המשפחות להן הובטח הקמתן של משכנות רועים באתר עבדה).

רשימת מפות

1. ההתיישבות הבדואית בהר הנגב
2. מצב תכנוני (רמה מקומית)
3. מצב תכנוני (רמה ארצית)
4. מצב תכנוני (רמה מחוזית)
5. משכנות רועים "עבדה"
6. משכנות רועים "משולש חווה"
7. פתרון תכנוני מוצע