

3.12.2014
בפקס ובדואר רשום

לכבוד
לשכת התכנון המרכזית
המינהל האזרחי
ת"ד 16
בית אל 90631
פקס **02-9977719**

שלום רב,

הנדון: התנגדות לתכנית מתאר מפורטת מס' 1418 – שכונת אבו א-זחימאן

בהתאם לסעיף 24(1) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (מס' 79) לשנת 1966 (להלן: "החוק הירדני"), מוגשת בזאת התנגדות לתכנית מס' 1418 (להלן: "התכנית", "התכנית שבנדון"), שפורסמה להפקדה בעיתונים ב-10.9.2014.

1. רקע עובדתי

2. התנגדות זאת מוגשת בשם עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון, שהוקמה ב-1999 ופועלת לקידום זכויות האדם בתחום התכנון המרחבי, בתוך הקו הירוק ובשטחים שנמצאים תחת שליטת ישראל מחוץ לגבולותיו. התנגדות זאת מוגשת גם בשם **האגודה לזכויות האזרח**, העוסקת בהגנה על מגוון זכויות האדם וקידומן, הן בישראל והן בשטחים שתחת שליטתה.
3. בנוסף, התנגדות זאת מוגשת בשם תושבות ותושביהכפרים והקהילות הנמצאים בסמוך לתכנית זו ואלה המיועדים, ככל הנראה, לעבור אליה.
- א. התנגדות זו מוגשת בשם **32 בני ובנות שבט רשאיידה** המתנגדות להעברת אוכלוסיה אל תוך מרחב המחיה שלהם ומבקשות שתוכן עבודת תכנית ראוויה:

1. גיאזיה מחמד טרן ארשאיידה

[...]

32. מוסא סלימאן סלמה זאיד

- ב. התנגדות זו מוגשת גם בשם 27 בני ובנות שבט **כעאבנה** המתגוררים במקומות שונים ושואפים לפתרון אמיתי ומוסכם אשר יאפשר להם להתקיים בהתאם לאורח חייהם ולתרבותם. פתרון אחר לחלוטין מזה שמציעה תכנית זו.

1. עבד אל חפיד עואד כעאבנה

[...]

27. שרה מחמד כעאבנה

ג. ההתנגדות מוגשת גם בשם 22 בני ובנות שבט הג'אהלין אשר נאבקים עשרות שנים כנגד התכניות של המנהל האזרחי לרכז אותם וחלק לא מבוטל מבני השבט, סלאמאת-ג'אהלין הועברו בכפייה לכפר אל ג'באל כבר בשנת 1997 והם מכירים את סיפורם מקרוב.

1. מחמד עלי סאלם ערעה

[...]

22. פאטמה מחמד אחמד ג'האלין

4. רצ"ב יפויי כוח מאת תושבי ותושבות הכפרים והקהילות הללו, המייפים את כוחה של עמותת "במקום" להגיש התנגדות זאת בשמם ולייצגם בהליכי ההתנגדות בפני מוסדות התכנון במינהל האזרחי.

5. התכנית משתרעת על פני 435 דונם ומהווה שינוי לתכנית המתאר הגלילית המנדטורית של מחוז ירושלים, היא תכנית RJ/5. התכנית שבנדון מציעה לשנות את ייעוד הקרקע, מאזור חקלאי בתכנית התקפה לאזור מגורים וייעודי קרקע נלווים (מסחר, מבני ציבור וכו'). התכנית כוללת 317 מגרשי מגורים שבכל אחד מהם ייבנו לפי הוראותיה 2 יחידות דיור, כך שמספר יחידות הדיור הכולל המוצע הוא 634. לפי נספח ב', הקיבולת של התכנית היא כ-3,500 תושבים.

6. לפי נספח א' להוראות התכנית, אוכלוסיית היעד של התכנית היא בדוים "המתגוררים במרחב", מבלי לזהותם במדויק ומבלי להסביר לאיזה מרחב בדיוק הכוונה. בפרוטוקול הדיון בוועדת המשנה לתכנון מקומי ורישוי מה-27.11.2012, אז הוחלט להפקיד את התכנית, נאמר שהיא מיועדת ל"אוכלוסיית הבדוים במרחב יריחו". אך גם מונח זה ("מרחב יריחו") נותר עמום ולא הובהרה משמעותו הגיאוגרפית המדויקת.

7. ב-11.9.2014 פנינו בכתב ללשכת התכנון במינהל האזרחי וביקשנו להשיב על כמה שאלות הנוגעות לתכניות מס' 1417/1, 1417/2, 1418, 1418/1 ו-1419 שהופקדו לאחרונה. במסגרת זאת ביקשנו בין היתר לקבל הסבר באשר לאוכלוסיית היעד של כל אחת מהתכניות הללו וכן הבהרה באשר למונח "מרחב יריחו" שהוזכר בהחלטת ההפקדה. פנייה זאת בכתב לא זכתה לתגובה, אולם בהמשך ניאות סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית להיפגש איתנו כדי להשיב בעל פה על השאלות שהועלו.

8. בפגישה עם סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית, שהתקיימה ביום 26.11.2014, לא נמסר לנו באופן ברור מי היא אוכלוסיית היעד של תכנית 1418. תחת זאת הבהיר סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית כי מטרתה של תכנית 1418, כמו גם של תכנית 1419 הגובלת בה, היא לייצר תשתית תכנונית שתאפשר מעבר של קהילות בדוויות המתגוררות באזורים שונים – חלקה באזור עוג'ה, חלקה בסמוך לציר רימונים וחלקה לאורך דרך מספר 1. אחרי אישור התכניות הללו, ציין סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית, יפעל המינהל האזרחי לשכנע את אוכלוסיית היעד שלהן לעבור לתחומן, כך שהדבר יעשה לכאורה בהסכמה.

9. מידע קונקרטי יותר על אוכלוסיית היעד של תכנית 1418 הוצג לוועדת המשנה לנושא איו"ש של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בדיון שנערך ביום 27.4.2014. בדיון הציג מתאם פעולות הממשלה בשטחים מצגת שלפיה תכניות 1418 ו-1419 מיועדות לצורך "הסדרה של בדווים ממרחב בקעת ייט"ב, ציר רימונים, ציר אלון ומרחב כביש 1 בחלקו המזרחי". במלים אחרות, התכנית שבנדון, כמו גם תכנית 1419, לא מיועדת להסדרה במקום של אוכלוסייה המתגוררת בשטח, אלא נועדה לאפשר את העברתם של תושבים בדווים המתגוררים באזורים אחרים בשטח C ואשר אין להם כל זיקה מרחבית או אחרת לאיתור שבו ממוקמות 2 התכניות הללו. כל זאת במגמה לאפשר פיתוח לצורכי ההתיישבות הישראלית בחלק מהשטחים שיפונו, כפי שעולה מהדיון בוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון.¹
10. ביום 21.10.2014 פנינו בכתב ללשכת התכנון המרכזית וביקשנו ארכה להגשת התנגדות. זאת, מעבר לתקופת ההפקדה שהסתיימה ב-29.10.2014. ב-27.10.2014 נענתה בקשתנו בחיוב והותר לנו להגיש התנגדות זאת עד ה-3.12.2014.

ב. בסתירה לדרישות הדין, התכנית מציעה להקים יישוב חדש בלי

להסדירו תחילה במסגרת תכנית אזורית

11. התכנית מיועדת במוצהר לשכונת "אבו זחימאן", אולם בפועל מדובר בחלק מיישוב חדש, הכולל גם את תכנית 1419: בשטח שעליו תחול התכנית אין כיום מבני מגורים; כאמור, ה"שכונה" החדשה מיועדת לאוכלוסיית יעד שאינה מתגוררת במקום או בסמוך אליו; אורחות החיים ומקורות התעסוקה והפרנסה של אוכלוסיית היעד הבדווית שונים מהותית מאלה של אוכלוסיית העיירה הסמוכה נועימה; וגם ייעודי הקרקע העיקריים בתכנית (כגון אזור מגורים א' כפרי חקלאי) אינם מתיישבים עם אופי הבינוי והתכנון בנועימה.
12. סעיף 15(1) לחוק הירדני קובע כי "תכניות התכנון האזוריות... יהוו את הבסיס עליו יושתתו התכניות המתאריות המקומיות". סעיף קטן (א) מוסיף וקובע כי בין נושאי החובה של תכנית אזורית גם "מיקום הערים והכפרים החדשים".
13. סעיף 16 לחוק הירדני קובע חובה פוזיטיבית בדבר הכנת תכניות אזוריות: "על המנהל [מנהל לשכת התכנון], לאחר הוצאת הצו הקובע כי אזור מסוים הוא מרחב תכנון אזורי ולאחר התייעצות עם ועדות התכנון המחוזיות והמקומיות ותוך תקופה שאינה עולה על שנתיים מתאריך הצו האמור, להגיש לוועדת התכנון המחוזית הנוגעת בדבר, את תכניות התכנון האזוריות". סעיף 15(1) לחוק הירדני קובע כי לשכת התכנון המרכזית היא זאת שעליה מוטלת הכנת התכניות האזוריות, חובה המודגשת גם בסעיף 7(ב) לחוק הירדני.
14. כידוע, החוק הירדני מאופיין בזליגה בין מדרגי התכנון השונים (התכניות האזוריות, המתאריות והמפורטות), כאשר חלק מהנושאים המהווים עניין לתכנית במדרג מסוים (למשל, תכנית מפורטת) מופיעים בחוק הירדני גם כעניין לתכנית במדרג אחר. כך, למרות שקווי בניין הם נושא מובהק לתכנון מפורט, סעיף 15(1)ה) מזכיר אותו גם כאחד העניינים לתכנית אזורית.
15. ואולם, ההוראה המופיעה בסעיף 15(1)א) לחוק הירדני בדבר קביעת מיקום הערים והכפרים החדשים במסגרת תכנית אזורית היא הוראה שיוחדה רק למדרג הגבוה ביותר של תכניות

¹ פרוטוקול ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לנושא איו"ש, 27.4.2014, עמ' 7, 13, 19, 36, 38, 39.

אזוריות: סעיפים 19 ו-23 לחוק הירדני, הדנים בהתאמה בתכניות מתאריות ובתכניות מפורטות, לא מזכירים נושא זה ואף אינם מאפשרים, במסגרת תכנית מתארית או מפורטת, לקבוע את מיקומו של יישוב חדש – מאחר שכאמור החוק הירדני קובע שנושא זה חייב להיות מוסדר בתכנית אזורית.

16. כאמור, החוק הירדני קובע חובה פוזיטיבית בדבר הכנת תכניות אזוריות למרחבי התכנון האזוריים השונים. כידוע, החוק הירדני נכנס לתוקף ב-25.9.1966, פחות מתשעה חודשים לפני כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל. בתקופה זאת לא הוכרזו למיטב ידיעת המתנגדת מרחבי תכנון אזוריים. אולם סעיף 13(3)(1) לחוק הירדני קובע כי "החל מתחילת תוקפו של חוק זה ייחשב כל מרחב תכנון הכלול בתוספת לחוק זה, או שהוכרז עליו קודם לכן בעיתון הרשמי ואינו כלול בתוספת האמורה, כמרחב תכנון שהכריז עליו השר בצו בהתאם לסעיף זה". בתוספת לחוק מוזכרים מרחבי התכנון הגליליים שהוכרזו בתקופת המנדט הבריטי, ובהם מרחב התכנון הגלילי של מחוז ירושלים המנדטורי, אשר בתחומו נמצא גם שטח התכנית שבנדון.

17. בנסיבות אלו, ומאחר שבמועד כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל טרם חלפו שנתיים ממועד כניסתו לתוקף של החוק הירדני, החובה בדבר הכנת תכנית אזורית למרחב התכנון הגלילי של מחוז ירושלים מוטלת בדין על לשכת התכנון המרכזית במינהל האזרחי. העובדה שעד כה לא נערכה תכנית כזאת מהווה הפרה של הדין, אולם אין בכך כדי לבטל רטרואקטיבית את תוקפן של תכניות מתאר מקומיות שהוכנו ליישובים חדשים שלא סומנו בתכנית RJ/5 התקפה, הכוללת מאפיינים אזוריים מובהקים, למרות היותה תכנית מתאר מקומית שהוחלה על שטח גדול. לא כך הם פני הדברים בעת הנוכחית: משהועלתה הטענה בפני רשויות התכנון במינהל האזרחי בדבר החובה החוקית בדבר עיגונו של יישוב חדש בתכנית אזורית, מחובתם לפעול לפי הדין. לפיכך קיימת מניעה חוקית לאישור התכנית שבנדון, שמבקשת להקים יישוב חדש בלי שזה יוסדר תחילה בתכנית אזורית.

18. אף לגופם של דברים נדרשת הסדרה ראשית בתכנית אזורית, המאפשרת לבחון את הקשרים בין יישובים שונים ואת פריסתם במרחב בראייה רחבה וכוללנית, שאינה אפשרית בתכנית מתאר מקומית מפורטת, כדוגמת התכנית שבנדון. אף מסיבה זאת, יש לדחות את התכנית שבנדון כל עוד לא תאושר תכנית אזורית שתאפשר את הקמת היישוב החדש באיתור המוצע.

19. בשולי הדברים ולמען הסר ספק, גם אם תתקבל העמדה שלפיה אין מדובר ביישוב חדש אלא בשכונה חדשה של נועימה או של יישוב קיים אחר, עדיין תידרש הסדרה תכנונית של השכונה החדשה במסגרת תכנית אזורית, מאחר שסעיף 15(1)(ב) לחוק הירדני קובע כי גם "הרחבת או הגבלת הצמיחה של הערים והכפרים הקיימים" הם נושא שיש להסדירו בתכנית אזורית, ורק בתכנית במדרג זה.

ג. התכנית אינה עומדת בפני עצמה ונגזרת מתכנית גדולה יותר

20. התכנית היא חלק ממצרף גדול יותר של 6 תכניות מפורטות שהופקדו לאחרונה (תכניות 1417/1, 1417/2, 1417/3, 1418, 1418/1, 1419), אשר במקובץ מתיימרות לייצר תשתית תכנונית להקמתה של עיירה בדוית חדשה.

21. פיצול שטח התכנית "הגדולה" ל-6 תכניות מפורטות קטנות בשטחן יוצר ערפול תכנוני, מקשה על ראיית התמונה בכללותה ואף אינו עולה בקנה אחד עם דרישות החוק הירדני לתכנון מתארי

של יישוב גדול קודם להפקדתן של תכניות מפורטות לחלקיו השונים (ר' סעיף 23(1) לחוק הירדני).

22. אמנם סעיף 23(2) לחוק הירדני מאפשר, ביישובים קטנים, הכנת תכנית מתאר מפורטת המשלבת את שני ההיבטים: המתארי והמפורט. דומה כי עצם הפקדתן של 6 תכניות מפורטות לשטח שמיועד לעיירה הבדווית מצביע על כך, שגם להשקפתה של לשכת התכנון המרכזית, אין מדובר ביישוב קטן, שבו ניתן להכין באבחה אחת תכנית שהיא גם מתארית וגם מפורטת, אלא שלפניו המקרה שבו דן סעיף 23(1) לחוק הירדני, שמתייחס ליישובים גדולים יותר, אשר מפאת מורכבותם, מחייבים את פיצול המהלך התכנוני לשני שלבים: מתארי תחילה ולאחר מכן תכנון מפורט לחלקים (השכונות) השונים של תכנית המתאר. באופן זה ניתן גם לבחון בצורה מקיפה ונכונה היבטים תכנוניים קריטיים, כמו למשל הקצאה למבני ציבור ושימושי קרקע אחרים. פיצול השטח ל-6 תכניות מפורטות יוביל גם לריבוי התנגדויות, שהיה נמנע לו היו ננקטים הצעדים הנדרשים לפי החוק הירדני והיתה מופקדת תחילה תכנית מתארית לשטח כולו.

23. בתשובה לשאלה שהעלינו בפגישה עם סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית, שנערכה כאמור ביום 26.11.2014, בנושא זה, נענינו כי ההחלטה לפצל את שטח התכנית "הגדולה" בין 6 תכניות מפורטות קטנות יותר נבעה בעיקרה מנסיבות היסטוריות – מהעובדה שתחילה הוחלט על תכנון של שטח קטן יותר, ורק בהמשך ובהדרגה הוחלט להרחיב את שטח התכנון. בכל הכבוד, נסיבות היסטוריות כגון אלו אין בכוחן לייתר או לגבור על הוראות הדין ועל ההיגיון התכנוני, המחייב תכנון מתארי כולל ליישוב בסדר גודל שכזה, וזאת לפני הכנת תכניות מפורטות לשכונות השונות המרכיבות אותו.

24. לפיכך, גם בהתאם להוראות הדין וגם מסיבה מהותית תכנונית, הפיצול המתבטא בהפקדתן של 6 תכניות מפורטות שונות הינו מהלך פסול.

ד. התכנית מציעה להגלות בכפייה תושבי כפרים בדווים לא מוכרים

25. כאמור, מדברי מתאם הפעולות בשטחים בדיון בוועדת המשנה לנושא איו"ש של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ב-27.4.2014 עולה שתכנית 1418 נועדה לאפשר את העברתם של תושבי כפרים בדווים לא מוכרים באזורים שונים בשטח C (בקעת ייט"ב, ציר רימונים, ציר אלון, הקטע המזרחי של כביש 1), תוך הריסת מקבצי המגורים הקיימים וריכוז התושבים באיתור המוצע.

26. למרות שהדברים לא נאמרו במפורש בדיון בכנסת, משמעותם היא העברה בכפייה של אלפי התושבים הבדווים הללו, אשר לדבריהם אינם מעוניינים לעבור לאיתור של תכנית 1418 ואף גורם רשמי לא פנה אליהם בניסיון לקדם הידברות באשר להסדרת יישוב קבע עבורם. יתר על כן: מהדיון בכנסת עולה כי אחת המטרות הראשיות של הגליית חלק מתושבי הכפרים הבדווים הבלתי מוכרים הללו היא פינוי השטח לצורך התיישבות יהודית. ההחלטה להרוס את הכפרים הבדווים הלא מוכרים לא נובעת אפוא משום שלדעת רשויות התכנון, השטחים שבהם הם שוכנים אינם מתאימים למגורים ולפיתוח; אדרבא, המינהל האזרחי מעוניין לפנות את חלקם מהשטח שבו הם שוכנים זה שנים דווקא משום שהוא סבור ששטח זה מתאים מאוד לפיתוח התיישבות, אלא שהוא מעוניין לייעד אותו דווקא להתנחלות ישראלית, ולא להתיישבות בדווית קיימת.

27. עמדה זאת המגולמת בתכנית שבנדון סותרת מושכלות יסוד בתכנון ובנייה. כידוע, סוגיית הבעלות על הקרקע או זהותם האתנית והלאומית של התושבים אינן שיקול תכנוני רלוונטי, למעט לעניין התכנים המפורטים של התכנון (סוג מבני הציבור והיקף ההקצאות לשטח למבני ציבור, שטחי התעסוקה וסוגיה וכו'), שצריכים להיות מותאמים לאוכלוסיית היעד של התכנית. במלים אחרות, כאשר מוסדות התכנון מצאו כי איתור מסוים מתאים להתיישבות, הם אינם רשאים לקבוע כי רק סוג מסוים של אוכלוסייה יהיה מורשה להתגורר בו, משום שקביעה שכזאת משקפת אפליה גזענית פסולה. כך, כאשר מופקדת תכנית מפורטת חדשה להקמת שכונת מגורים חדשה בעיר חיפה או בכל מקום אחר בישראל, מוסד התכנון שמוסמך לפי כל דין להפקידה ולאשרה אינו רשאי לקבוע בהוראותיה או בכל מסמך ממסמכיה כי רק יהודים יורשו להתגורר בתחומה.

28. כידוע, הגדה המערבית כולה, לרבות שטח התכנית שבנדון, נמצאת תחת תפיסה לוחמתית ישראלית ולכן חלות עליה הוראות המשפט הבינלאומי, שבראשן התקנות בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה, הנספחות להסכם האג הרביעי מ-1907 (להלן: "**תקנות האג**") והוראות אמנת ז'נבה בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה, 1949, המשקפות כולן משפט בינלאומי מנהגי. נוסף על אלו, קיימות הוראות מסוימות בפרוטוקול המשלים הראשון לאמנת ז'נבה משנת 1977, אשר אף הן מקובלות כמשקפות משפט מנהגי ועל כן מחייבות (ר' למשל בג"ץ 393/82 **ג'מעית אסכאן נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון**, פ"ד לז(4) 785, 798 (1983), להלן: "**בג"ץ אסכאן**").

29. המפקד הצבאי, הוא הריבון דה-פקטו בשטח הנתון תחת תפיסה לוחמתית, יונק את סמכויותיו מהמשפט הבינלאומי. תקנה 43 לתקנות האג מחייבת את המפקד הצבאי "להבטיח את הסדר והביטחון הציבוריים, עד כמה שהדבר אפשרי, מתוך כיבוד החוקים הנהוגים במקום, אלא אם נבצר ממנו הדבר לחלוטין". חובת הכוח הכובש להבטיח את הסדר הציבורי והחיים התקינים של התושבים המוגנים חלה גם על נסיבות "אזרחיות" רב-גוניות, כגון נסיבות כלכליות, חברתיות, חינוכיות, סוציאליות, תברואתיות, בריאותיות, תחבורתיות וכיוצא באלה עניינים, שחיי אדם בחברה המודרנית קשורים עמהם" (בג"ץ **אסכאן**, בעמ' 798).

30. החובה הקבועה בתקנה 43 לתקנות האג "להבטיח את הסדר והביטחון הציבוריים" כפי שפורט לעיל, נפרטת בהוראות השונות של תקנות האג ואמנת ז'נבה, ובמיוחד בתקנה 46 לתקנות האג ובסעיף 27 לאמנת ז'נבה. סעיפים אלה מעגנים את זכויותיהם הבסיסיות של התושבים המוגנים ומטילים על המפקד הצבאי חובה כפולה: החובה להימנע מפעולות הפוגעות בהן והחובה לעשות פעולות הנדרשות כדין על מנת להגן עליהם מפני פגיעה (בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נח(5) [807] 836).

31. העברה כפויה של תושבים מוגנים ממקום מושבם למקום אחר מהווה הפרה של סעיף 49(1) לאמנת ז'נבה הרביעית אשר קובע איסור על כל גירוש או העברה כפויה של תושבים מוגנים, למעט החריג שבסעיף 49(2) לאמנה, שאליו נתייחס בהמשך. על פי הפרשנות הרשמית של האמנה (פיקטה), סעיף 4 לה קובע כי "תושב מוגן" הוא כל אדם שמוצא עצמו תחת שליטתו של הכוח הכובש, ובלבד שאינו אזרח המדינה הכובשת.

32. סעיף 49(1) לאמנת ז'נבה אינו מחייב תושבות קבועה לצורך הגנה מפני גירוש, וככל שנדרשת זיקה למקום לצורך תחולת האיסור הקבועה בו, הרי שזו זיקה של "מגורים" או "בית". יובהר, כי

אופי המגורים של תושב מוגן במקום מסוים בשטח הכבוש אינו מוגדר או מבואר באמנת ז'נבה, אולם סעיף 27 לאמנה קובע כי על הכוח הכובש לכבד את מנהגיהם ואורחותיהם של התושבים המקומיים. לפיכך, יש לפרש את המושג "בית" כפי שהתושבים המוגנים עצמם תופסים אותו.

33. התושבים הבדווים שאותם מתכנן המינהל האזרחי להעביר לאזור הכפר נועימה מתגוררים באוהלים, בפחונים ובמבנים ארעיים. בעיקר, משום שלאורך השנים נמנעה ישראל מלהסדיר את מקום יישובם ואף התעמרה בהם בצעדים שונים שכללו סילוק, החרמות של עדרים, הריסות מבנים, התראות וצווים שהגבילו את תפקודם ופגעו באופן משמעותי ביכולתם לקיים את אורחות חייהם. **זהו ביתם, המקום שאליהם הם משתייכים – הם, משפחתם, והקהילה הסובבת אותם.**

34. לאיסור על העברת תושבים מוגנים בכפייה ישנו חריג אחד, הקבוע בסעיף 49(2) לאמנת ז'נבה, לפיו פינוי של תושבים מוגנים, להבדיל מהעברה כפויה או גירוש, מותר אך ורק לצורך הגנה על שלומם של התושבים מפני קרבות המתקיימים באזורם או לשם פעילות צבאית מבצעית הכרחית המופרעת על ידי נוכחות התושבים, וגם זאת באופן זמני ותוך השבת המועברים למקומם מיד בסיום הקרבות. סעיף זה מאפשר אפוא אך ורק פינוי זמני ובשעת חירום. ברי כי חריג זה לא חל בענייננו.

לעניין זה יפים, בהתאמות הנדרשות, הדברים שקבעה הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב בראשות השופט (בדימוס) גולדברג, שהוקמה לפי החלטת ממשלה ונדרשה לנושא דומה (הכפרים הבדווים הלא מוכרים בנגב): *"הבדווים הם תושבי המדינה ואזרחיה, וככאלה אין הם 'שקופים' וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצורכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם... מתחייב פתרון מערכתי כולל ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון ההתיישבות, התעסוקה והחינוך, כשאלה משולבים בנושא תנאי החיים ביישובים (המוכרים ואלה שיוכרו). אין כל הצדקה לכך כי התייחסות המדינה לתושבים הבדווים ביישובים אלה תהיה שונה מן התייחסות לשאר אזרחי המדינה."*²

35. ברוח דברים אלה המליצה גולדברג בכל הנוגע ליישובים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב כי "עקרונית מוצע להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית".³ ועדת גולדברג קבעה אפוא כי הכלל צריך להיות הסדרה במקום של הכפרים הבדווים הלא מוכרים בנגב, ורק כאשר הדבר אינו אפשרי מסיבות אובייקטיביות, יש לבחון פתרונות אחרים, ובכללם העתקת היישוב הקיים לאיתור אחר.

36. בהתאמות הנדרשות לעניין שלפנינו, הפתרון לכפרים הבדווים הלא מוכרים בשטח C צריך להיות ככלל הסדרה במקום. במקרה שקיימות מגבלות אובייקטיביות, תכנוניות או אחרות, המונעות הסדרה במקום, יש לפי ועדת גולדברג להעתיק את היישוב הקיים לאיתור חלופי כאשר מיקומו המדויק ייקבע "תוך התחשבות מירבית ברצון תושבי הכפר".⁴

37. אף לא אחת מהמלצות אלו מולאו בעניינה של תכנית 1418. במקום לבחון ראשית אפשרות של הסדרה במקום, המינהל האזרחי ומתאם הפעולות בשטחים החליטו מראש, כהנחת מוצא, שיש

² דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב, דצמבר 2008, עמ' 27-28. ההדגשה נוספה.

³ שם, עמ' 32.

⁴ שם, עמ' 33.

להרוס את הכפרים הבדווים הלא מוכרים באיתוריהם הקיימים (בקעת ייט"ב, ציר רימונים, ציר אלון, הקטע המזרחי של כביש 1) ולרכז את כל תושביהם באיתור חדש הסמוך לעיר יריחו. לא הוצג כל רציונל המהווה מניעה אובייקטיבית להסדרה במקום, שהיא, לדעת ועדת גולדברג, הפתרון הרצוי ביותר.

38. אף לגופם של דברים, אין זה סביר לשער שקיימת מניעה מוחלטת להסדרה במקום של כל עשרות הקהילות והכפרים הבדווים הללו. ייתכן שבבחינה פרטנית ימצא שכפר בלתי מוכר מסוים אכן נמצא במיקום שמסיבות אובייקטיביות (למשל, שמורת טבע בעלת חשיבות רבה) אין אפשרות להסדירו במקום. אולם אין זה מתקבל על הדעת שכל עשרות הקהילות והכפרים הבדווים הלא מוכרים, שתכניות 1418 ו-1419 נועדו לאפשר את הריסתם, ממוקמים באיתורים שלא ניתן לבצע בהם הסדרה במקום.

39. בנוסף, לא נעשה כל מהלך של הידברות עם תושבי הכפרים הבלתי מוכרים כדי לברר את רצונותיהם ולא ניתן להם להשמיע את עמדתם באשר למיקום המדויק של יישוב הקבע המיועד להם, במקרה שיימצא בבחינה פרטנית כי קיימת מניעה אובייקטיבית להסדרה במקום. אדרבא, תכניות 1418 ו-1419 משקפות גישה פטרנליסטית של רשויות התכנון, שהחליטו ליזום "מלמעלה" מהלך של תכנון מפורט לצורך העתקת היישובים הבדווים הלא מוכרים ממיקומיהם העכשוויים, בלי לבצע עמם הידברות, בלי לבחון את רצונותיהם ותוך ריכוזם של בני שבטים שונים באיתור אחד, תוך התעלמות מהמתחים הבין-שבטיים הקיימים בין אוכלוסיות בדוויות שונות שצפויים אף להפוך את המהלך המוצע לריכוזן במקום אחד לבלתי ישים מבחינה חברתית.

40. בנוסף, וכאמור בהתנגדויות שהגשנו לתכניות 1417/1, 1417/2 ו-1417/3, לא נעשתה הידברות עם תושבי רשאדיה המתגוררים באזור נועימה בכל הנוגע לכוונה לייצר במרחב המחיה שלהם תכניות המיועדות לבני שבטים בדווים אחרים. אכן, התושבים הבדווים המתגוררים באזור מתנגדים לתכניות שמטרתן להעביר בכפייה למרחב המחיה שלהם אלפי בדווים בני שבטים אחרים, ובאופן זה להשפיע באופן דרמטי על מכלול היבטי חייהם.

41. יש להניח שאילו רצונם של בני הקהילות הבדוויות השונות הנמנות על אוכלוסיית היעד של תכנית 1418 היה מובא בחשבון בצורה נכונה, ובכלל זה הצרכים החברתיים והתרבותיים של כל קהילה, היו נערכות תכניות שונות בתכלית. לפיכך, התכנית שבנדון איננה נשענת על תשתית עובדתית ראויה ועל כן יש לפסול אותה.

42. הלכה פסוקה היא שהחלטתה של רשות מינהלית שהתקבלה ללא בירור של העובדות הנוגעות לעניין, אלא על יסוד תחושה בעלמא, או שבגלל שדעת הרשות היתה נחושה להשיג תוצאה מסוימת ללא תשתית עובדתית ראויה ושלמה, הינה החלטה שרירותית שדינה פסלות (ר' למשל בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר המשפטים, פ"ד לז(3) 29, 48-49 (1982), בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423 (1994)).

ה. התכנית לא מתאימה לאוכלוסייה הבדווית, לאורחות חייה ולתרבותה

43. גם אם ריכוזן של אוכלוסיות בדוויות שונות באיתור המוצע היה נעשה בהסכמה ולא בכפייה, התכנון הפרטני המוצע בתכנית שבנדון פסול משום שאינו מתחשב במאפיינים התרבותיים והתעסוקתיים של אוכלוסיית היעד.

44. בנספח א' להוראות התכנית נטען כי "התכנית מותאמת לאורח חייהם של תושביה בתחום התעסוקה בכך שהיא מעניקה מסגרת להמשך הפעילות החקלאית של גידול הצאן. הוראות התכנית קובעות שניתן להחזיק בעלי חיים בתחום אזור המגורים, בהתאם למסורת הנהוגה. שטחי המרעה, שאינם כלולים בתחום התכנית, נמצאים במרחבים קרובים, הגם שמיקומם משתנה לפי העונות".

45. בכל הכבוד, לטענות אלו אין אחיזה במציאות, ובפועל פריסת ייעודי הקרקע בתחום התכנית, כמו גם הוראותיה, אינן מתאימות לאורח חייה של האוכלוסייה הבדווית.

46. בניגוד לנטען, הוראות התכנית לא קובעות שניתן להחזיק בעלי חיים בתחום אזור המגורים. סעיף 4.1 להוראות התכנית קובע את השימושים המותרים באזור המגורים, והם: "בתי מגורים, מגרשים ומתקני ספורט שכונתיים, מסחר ושירותים, מבני ציבור, מבנים חקלאיים באישור קמ"ט חקלאות וקמ"ט איכה"ס". סעיף 4.7 להוראות התכנית קובע כי בנוסף לשטחי המגורים, ניתן להקים בכל מגרש באזור המגורים מבני עזר ששטחם לא יעלה על 25 מ"ר.

47. כלומר, בכפוף לאישורים של גורמים חוץ-תכנוניים (קמ"ט חקלאות, קמ"ט איכות הסביבה), שאינם מובטח מראש, ניתן יהיה לאשר לכל משפחה (כאמור, בכל מגרש אמורות להיבנות לפי התכנית 2 יחידות דיור) מבנה עזר בשטח של 12.5 מ"ר שיוכל לשמש להחזקת בעלי חיים. אין צורך להיות מומחה לחקלאות כדי להבין, שאין מדובר, ולו לכאורה, בתכנון שנותן מענה לצרכים של אוכלוסיית היעד הבדווית ושל מאפייניה התרבותיים והתעסוקתיים: שטח של 12.5 מ"ר למשק בית יכול לשמש לגידול מספר קטן מאוד של בעלי חיים, ובוודאי אין בו מענה לגידול צאן בהיקפים משמעותיים שיכול להיעשות רק במסגרת תכנית שמתירה הקמת דירים בתכנית גדולה בהרבה מאשר 12.5 מ"ר למשק בית.

48. בנוסף, השטח של מגרשי המגורים (כ-500 מ"ר) קטן מכדי לאפשר את אורח החיים הטיפוסי לאוכלוסייה הבדווית. בפרוטוקול הדיון בוועדת המשנה לתכנון מקומי ורישוי מה-27.11.2012, אז הוחלט להפקיד את תכניות מס' 1417/1, 1417/2, 1417/3, 1418, 1418/1 ו-1419, ציין עורך התכנית, אדר' אדיב עבדאללה דאר עלי, בהקשר של תכנית מס' 1417/2, כי "אורח החיים של האוכלוסייה הקיימת בנוי על עדרי הצאן הצמודים למגורים. אנו ממליצים להקצות לכל משפחה 2 מגרשים, אחד למגורים והשני לעדר". אבל דברים אלה נותרו בגדר המלצה: בתכנית אין כל הוראה המחייבת הקצאת 2 מגרשים לכל משפחה, ולהיפך: חישובי הקיבולת בנספח ב' להוראות התכנית מניחים שבכל מגרש מגורים ייבנו 2 יחידות דיור, כלומר: לא זו בלבד שלא יוקצו לכל משפחה 2 מגרשים, אלא שבפועל יוקצה לכל משפחה רק חצי מגרש. למען ההגינות יצוין כי בפגישתנו עם סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית ביום 26.11.2014 נאמר לנו על ידו כי ייתכן שבפועל יוקצו 2 מגרשים לכל משפחה, אם כי הדבר אינו תלוי בגורמי התכנון.

49. זאת ועוד: גם אם היו מוקצים לכל משפחה 2 מגרשים, עדיין הוראות התכנית היו מונעות הקמת דירי צאן בשטח הנדרש. כאמור, התכנית מאפשרת רק 25 מ"ר של מבני עזר בכל מגרש. התכנית מתירה אמנם לבנות בכל מגרש מבנה מגורים בן 2 קומות בתכנית של 175 מ"ר, אולם הוראות הבינוי הכלולות בה – למשל הדרישה לבנייה שאינה קלה ולחיפוי אבן של לפחות 80% מהחזיתות (סעיף 4.7.4 להוראות התכנית) – מייצרות מצב שבו הבינוי המותר אינו מתאים להחזקת צאן ומסיבות כלכליות, אינו אפשרי לתכליות אלו.

50. גם הפריסה המרחבית של מגרשי המגורים ושאר ייעודי הקרקע, כפי שהיא מסומנת בתשרי התכנית, אינה מאפשרת החזקת צאן בהיקף משמעותי, אם בכלל. התפיסה המרחבית שבבסיס התכנית היא של יישוב פרברי, הכולל רשת של דרכים שמגרשי המגורים פרוסים משני צדיהן, עם כמה מוקדים של מבני ציבור ושטחי מסחר מעטים בשולי התכנית. התכנית שבנדון מתאימה

בעיקרון ליישוב קהילתי, שתושביו אינם מתפרנסים מחקלאות ובוודאי שלא מרעיית צאן – אך אינה מתאימה כלל ועיקר לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדווית, לא בהיבט התעסוקתי וגם לא בהיבט התרבותי, בהינתן שבחברה הבדווית נהוגה הקפדה על פרטיות המשפחה ועל הפרדה מרחבית בין משפחות המשתייכות לחמולות שונות.

51. כאמור, בדברי ההסבר לתכנית (נספח א' להוראותיה) נכתב בין היתר כי "שטחי המרעה, שאינם כלולים בתחום התכנית, נמצאים במרחבים קרובים, הגם שמיקומם משתנה לפי העונות". בפנייתנו בכתב מיום 11.9.2014 ללשכת התכנון המרכזית ביקשנו לדעת היכן נמצאים שטחי המרעה האמורים.

52. בפגישתנו עם סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית ביום 26.11.2014 וכמענה לשאלה זאת נאמר לנו שכלל לא נאסף מידע על מצאי שטחי המרעה הקיימים/הניתנים למימוש בסמוך לתכנית. סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית הודה בהגינותו כי מבחינת גורמי התכנון, התושבים הבדווים שהם אוכלוסיית היעד של תכנית 1418 יכולים להמשיך לרעות את עדרי הצאן שלהם במיקומם הנוכחי, במרחק עשרות ק"מ משטח התכנית, מאחר שממילא לפי החוק הירדני, מרעה אינו מסוג הפעילויות הדורשות היתרי בנייה.

53. כלומר, בניגוד לנטען בדברי ההסבר לתכנית, בפועל אין פתרון לשטחי המרעה הנדרשים, בפרט לנוכח מספר התושבים הגדול המתוכנן (קיבולת נומינלית של 3,500 תושבים בתחום תכנית 1418 לבדה), ולאמיתו של דבר סוגיה זאת כלל לא נבחנה בבחינה תכנונית כנדרש. בכל הכבוד, הפתרון שעליו הצביע סגן מנהלת לשכת התכנון – שימוש באזורי המרעה המשמשים את התושבים הבדווים בקרבת מקום מושבם הנוכחי – אינו פתרון כלל ועיקר. יישומו ידרוש מהבדווים להחזיק את עדריהם ולרעות אותם במרחק של עשרות ק"מ מבתיהם המתוכננים לפי תכנית 1418, ולאמיתו של דבר יש להטיל ספק גם בהיתכנותו של פתרון זה, לאור הכוונה שהוצגה על ידי מתאם פעולות הממשלה בשטחים בדיון בכנסת, שהוזכר לעיל, לאפשר הרחבה של ההתנחלויות הישראליות על חלק מהשטחים המשמשים כיום את הקהילות הבדוויות המיועדות לפינוי אל היישוב שייבנה בתחום תכנית 1418.

54. לפיכך ובניגוד למצג השווא המוצג בתכנית, היא אינה מאפשרת את המשך הפעילות החקלאית האופיינית לאוכלוסייה הבדווית של הגדה המערבית ואינה מותאמת לאורחות חיייה ולתרבותה. בבסיסה מהלך המשקף ניסיון לכפות על האוכלוסייה הבדווית שינוי רדיקלי באורחות חיייה, וזאת בלי תיאום עמה ובניגוד לרצונה.

1. התכנית מתעלמת מהמאפיינים התרבותיים והחברתיים של

הקהילה הבדווית

55. תכנון ראוי מביא בחשבון את מאפייני אוכלוסיית היעד, את תרבותה ואת צרכיה, תוך תרגום צרכים אלה לשפת המעשה המרחבית. תפיסה זאת מעוגנת באמנת איגוד המתכננים בישראל, הקובעת בין היתר כי "התכנון הוא מעשה כוללני, השואף להשיג יעדים משותפים של החברה והקהילה. המתכננים מחויבים לזיהוי הערכים, לניסוח היעדים הנובעים מהם ולפיתוח כלים להגשמתם. במיוחד מחויבים המתכננים להוגנות בחלוקת העלויות והתועלות, תוך כיבוד הצרכים והמאווים של קבוצות גיל, מגדר, הכנסה, השכלה, דת, לאום, תרבות, מוצא ומנהג" (ההדגשות

נוספו). דברים אלה נכונים תמיד, על אחת כמה וכמה כשמדובר באוכלוסייה בעלת מאפיינים ייחודיים כמו הקהילה הבדווית.

56. הצעד הראשון בתכנון ההולם את הצרכים של קהילה בדווית הוא ההכרה בכך שמדובר בסוג התיישבות ייחודי, בעל מאפיינים תרבותיים ומרחביים מובהקים. כמו בצורות התיישבות אחרות – למשל הקיבוץ, היישוב הקהילתי, מושב העובדים והעיר – גם ביישובים הבדווים עקרונות ההתארגנות החברתית, הערכים המרכזיים וההסכמות החברתיות מעצבים את המרחב הפיזי ומתווים את פריסת שימושי הקרקע בו. תכנון ראוי חייב להתחשב בהגייון הפנימי של היישוב הבדווי ולבסס עליו את התכנית הסטטוטורית.

עקרונות תכנון

57. לאחר ההכרה בכך שההתיישבות הבדווית היא סוג ייחודי של התיישבות, יש צורך להתייחס לעקרונות תכנון ייחודיים המתאימים לה. בהזדמנויות שונות העברנו ללשכת התכנון המרכזית מסמכים המנסחים את עקרונות התכנון התואמים את צרכי הקהילה הבדווית, שעיקריהם יפורטו כאן בקצרה.

58. הפריסה במרחב ביישובים הבדווים מבוססת על ההתארגנות החברתית שבבסיסה היחידה המשפחתית על רמותיה השונות. בחברה היהודית, התא המשפחתי הוא המשפחה הגרעינית, והיא מהווה את יחידת הבסיס לתכנון. לא כך הם פני הדברים בחברה הבדווית: אמנם גם בה יש משפחות גרעיניות, אבל יחידת הבסיס לתכנון היא המשפחה המורחבת, הכוללת את אבי המשפחה, אשתו, בניו הלא נשואים, בניו הנשואים על נשותיהם וילדיהם, בנותיו שטרם נישאו ולעתים גם קרובי משפחה נוספים. בכל מקבץ מגורים חיות כמה משפחות מורחבות, המשתייכות לאותו בית אב ("קום"). המרחב של המשפחה המורחבת הוא מרחב ציבורי ופרטי בעת ובעונה אחת: ציבורי עבור המשפחות הגרעיניות המשתייכות לאותה משפחה מורחבת, ופרטי עבור כל מי שאינו שייך למשפחות אלו.

59. עיקרון יסוד בחברה הבדווית הוא ההקפדה על צנעת האשה. עיקרון זה משתקף בפריסה המרחבית של הכפר, בזיקה הדוקה לחלוקה המשפחתית. כך, ביישובים בדווים יש דרכים ציבוריות המפרידות בין המתחמים של בתי האב השונים, שהשימוש בהן חופשי לכל. בה בעת, דרכים פנימיות בתוך מתחם המגורים של ה"קום" משמשות רק את המשפחה המורחבת ואת אורחיה, מתוך תפיסה שלפיה מעבר לא מבוקר של זרים במתחם זה עלול לפגוע בצנעת הנשים.

60. הפרטיות תופסת אפוא מקום מרכזי במרקם החיים החברתיים ביישוב הבדווי ומהווה מרכיב חשוב המאפשר יחסי שכנות טובה בין המשפחות המורחבות המרכיבות אותו. הפרטיות נשמרת כאמור על ידי מערכת הדרכים וגם על ידי שטחים פתוחים המפרידים בין אזורי המגורים של המשפחות המורחבות, ובמידה פחותה גם בין בתי המגורים של המשפחות הגרעיניות.

61. התכנית שבנדון מתעלמת ממאפיינים חברתיים ותרבותיים אלה ומנסה לכפות על התושבים הבדווים דגם זר של יישוב קהילתי. יוזמי התכנית ועורכיה לא בדקו את ההשתייכות המשפחתית של אוכלוסיית היעד, את מערכות היחסים הפנימיות ואת הצרכים הנוגעים להפרדה בין היחידות המשפחתיות השונות. התכנית מציעה אמנם שטחים פתוחים שיוצרים אמנם הפרדה מרחבית

חלקית בין השכונות השונות המסומנות בה, אך המניע העיקרי לקביעת שטחים אלה הוא הטופוגרפיה, ולא ההיבטים החברתיים. כך שלמעשה לא מדובר כלל בשטחים פתוחים אלא רק בשטחים שלא ניתן לבנות עליהם. גם מערכת הדרכים הענפה, הכוללת כבישים רחבים (13 עד 16 מ') מתעלמת מההיררכיה של הדרכים המאפיינת את מרחב המגורים הבדווי ומתפקיד החברתי החשוב שהן ממלאות ביצירת הפרדה מרחבית בין יחידות מגורים משפחתיות שונות.

62. גם בכל הנוגע לצפיפות, התכנית מתעלמת ממאפייני היסוד של עקרונות ההתארגנות של החברה הבדווית במרחב. כאמור, יחידת ההתארגנות החברתית הבסיסית אצל הבדווים אינה המשפחה הגרעינית, אלא המשפחה המורחבת. בראייה הבדווית, יש להגדיר את מתחם המגורים של המשפחה המורחבת לא לפי גודלה וצרכיה בהווה, אלא לפי צרכיה הצפויים בעתיד. כלומר, אם במשפחה מורחבת פלונית יש כיום 50 בני אדם, אך בעתיד הלא-רחוק מספרם צפוי לגדול משמעותי לאחר שבניו של אבי המשפחה יינשאו ויביאו צאצאים לאוויר העולם, אזי התכנון ההולם חייב לשקלל את הצרכים של האוכלוסייה העתידית. לכן יש לחלק את השטח למרחבי מגורים משפחתיים שמגרשים רבים בהם יישארו פנויים ולא יפותחו בעתיד הקרוב, אלא ישמשו עתודות קרקע עבור בני המשפחה המורחבת. כפועל יוצא ממבנה חברתי זה, הצפיפות במרחב המגורים עשויה להיות נמוכה מאוד בהווה, אך תגדל בעתיד, כאשר המרחב של ה"קום" יתמלא בהדרגה בבנייה ויצטופף.

63. התכנית שבנדון לא עושה זאת. במקום להגדיר מרחבים גדולים המתאימים למשפחה המורחבת בהווה ובעתיד, היא מחלקת את השטח למגרשי בנייה קטנים של כחצי דונם, וגם בהם קובעת הוראות לבניית 2 יחידות דיור, במתכונת פרוורית של יישוב קהילתי, שעקרונות ההתארגנות החברתית שלו שונים מהותית מאלו של החברה הבדווית.

64. עיקרון מרכזי בארגון הפריסה המרחבית של הקהילה הבדווית המסורתית הוא עירוב שימושים במתחם המגורים. מקור הפרנסה העיקרי של האוכלוסייה הבדווית הוא רעיית צאן, התופסת גם מקום חשוב בתרבות המקומית. בתרגום לשפה התכנונית, מאפיין זה דורש מתן אפשרות אמיתית להקמת דירי צאן בתכנית גדולה בסמוך ואף בצמוד למגרשי המגורים.

65. אמנם במוצהר, התכנית שבנדון "מעניקה מסגרת להמשך הפעילות החקלאית של גידול הצאן. הוראות [ה]תכנית קובעות שניתן להחזיק בעלי חיים בתחום אזור המגורים, בהתאם למסורת הנהוגה" (נספח א' להוראות התכנית). אולם בפועל, הוראות התכנית והחלוקה למגרשי מגורים ששטח כל אחד מהם כחצי דונם בלבד מייצרים כאמור מניעה כמעט מוחלטת למימוש הצהרות אלו.

66. כאמור, התכנית קובעת שבכל מגרש בייעוד "אזור מגורים א' כפרי חקלאי", ששטחו כחצי דונם, יוקמו 2 יחידות דיור, בשטח בנוי כולל של כ-350 מ"ר (175 מ"ר לקומה). בנוסף מתירה התכנית הקמת מבני עזר בשטח מירבי כולל של 25 מ"ר בכל מגרש מגורים (ר' טבלת הוראות הבינוי שבסוף פרק 4 להוראות התכנית). בהנחה שהתכנית אינה מתכוונת לכך שהצאן יוחזק בתוך מבני המגורים עצמם, מה שאינו אפשרי מבחינה מעשית, בריאותית וסביבתית, התוצאה היא שהשטח המקסימלי לדירי צאן שניתן להקים לפי הוראות התכנית שבנדון בכל מגרש מגורים הוא 25 מ"ר בלבד – וזאת עבור 2 משפחות. זאת בשעה שמה שנדרש כדי לענות על הצרכים של

אוכלוסיית היעד של התכנית הוא יצירת תשתית תכנונית שתאפשר הקמת דירים בשטח של מאות מ"ר לכל משפחה גרעינית.

67. כלומר, התשתית התכנונית המותווית בתכנית שבנדון כלל אינה עונה על הצורך החברתי והתעסוקתי במתן אפשרות להקמת דירי צאן בצמוד ובסמוך למבני המגורים ובשטח משמעותי, שיאפשר החזקת מספר רב של בעלי חיים. כדי לענות על הצורך הנובע מגידול הצאן, יש להקצות מגרשי מגורים הגדולים בהרבה מהמוצע בתכנית שבנדון; שטח מגרשי המגורים בתכנון נכון צריך להיות כמה דונמים לכל משפחה, כאשר בחלקו החזיתי של המגרש, הגובל בדרך הסמוכה, יבנה בית המגורים, ואילו בחלקו האחורי והגדול יותר יהיה די מקום להקמת דירי צאן בתכנית של מאות מ"ר, ולא של 25 מ"ר בלבד, כפי שהתכנית שבנדון קובעת.

68. **בנסיבות אלו, האמירה המופיעה בדברי ההסבר לתכנית (נספח א' להוראותיה), כאילו היא קובעת "שניתן להחזיק בעלי חיים בתחום אזור המגורים, בהתאם למסורת הנהוגה", מנותקת לחלוטין מהמציאות התכנונית שהתכנית שבנדון מתווה.** התוצאה היא שהתכנית מתעלמת מהפרנסה שעליה מבוסס הקיום היומיומי של אוכלוסיית היעד שלה.

69. החברה הבדווית עוברת תהליכי שינוי הדרגתי המתבטאים בין היתר במקורות הפרנסה. כבר כיום, בנוסף לפעילות חקלאית מסורתית של רעיית עדרים, חלק מבני השבט עובדים בעבודות שונות מעבר לענף הרעייה. התכנון הראוי צריך לאפשר פיתוח של מקורות תעסוקה חדשים, במקביל ליצירת התשתית התכנונית שתאפשר את קיום ענף הפרנסה המסורתי של גידול הצאן.

70. בשל ההגבלות שמטילה מדיניות התכנון על כפרי הקהילות הבדוויות יש בהם מחסור מתמשך באספקת שירותים ציבוריים, הנובע בין היתר מהעדר ההכרה ביישובים והאיום בהריסות וכן ממחסור בקרקע לצורכי ציבור. הקצאה נאותה של קרקע לצורכי ציבור ואספקה של שירותים ציבוריים כנדרש הן תנאי מרכזי לשיפור תנאי החיים של התושבים. עירוב של שימושים ציבוריים עם שימושים מסחריים עשוי להגביר את הנגישות של קבוצות אוכלוסייה, ובייחוד נשים, לשירותים ציבוריים ולמקורות תעסוקה.

71. יש למקם את הפונקציות הציבוריות (מסגד, מרפאה, גן ילדים, בית ספר) בשטחים ציבוריים אשר יהיו נגישים לכל המשפחות ומוקמו בין מתחמי המגורים. בה בעת, יש לשמור על הפרדה של מבני הציבור ממתחמי המגורים, ולייצר דרכי גישה ציבוריות שיובילו למבני הציבור שלא דרך מתחמי המגורים.

72. בניגוד לעקרונות אלה, התכנית שבנדון פורסת את המגרשים המיועדים למבני ציבור באופן שרירותי למדי, חלקם בסמיכות גבוהה מדי לאזורי המגורים כך שאין כלל הפרדה בין מרחבים פרטיים או סמי פרטיים של הקילה לבין המרחבים הציבוריים. כך למשל מגרש מספר 1104 המיועד למבני ציבור נמצא בצמידות מלאה 28 מגרשים המיועדים למגורים.

ז. היקף השטחים הציבוריים ופריסתם לא עונים על הצרכים

73. למרות שהתכנית מכונה "שכונת אבו א-חזימאן", בתשריט שלה מחולק שטח התכנית ל-3 שכונות נפרדות (שכונות מס' 1, 3 ו-6) – הוכחה נוספת לכך שאין מדובר כלל ועיקר ב"שכונה", אלא ביישוב חדש המחולק לכמה שכונות. בפועל מספור השכונות בתשריט התכנית מצביע על

- הקשר ההדוק בינה לבין תכנית 1419 שהופקדה באותו מועד, אשר במוצהר מיועדת לשכונת "רמת א-נועימה", אך שטחה מחולק ל-4 שכונות שונות, שממוספרות בה כשכונות מס' 2, 4, 5 ו-7, באופן המשלים את התכנית שבנדון, שבה כאמור יש 3 שכונות הממוספרות כשכונות מס' 1, 3 ו-6. במקובץ תכניות 1418 ו-1419 ייצרו אפוא ישוב חדש המחולק ל-7 שכונות.
74. במסמכי התכנית אין הסבר לחלוקה המוצעת ל-3 שכונות, אולם בדיון בוועדת המשנה לתכנון מקומי ורישוי ב-27.11.2012, שבו הוחלט להפקיד את התכנית, הסביר עורך התכנית, אדר' אדיב עבדאללה דאר עלי, ש"התכנית מחולקת בן [צ"ל בין] 3 אונות עיקריות שמפרידות [צ"ל מפרידים] ביניהן ואדיות. התכנון מדגיש את הייחודיות של כל קהילה... כל שכונה מקבלת את השטחים לצורכי ציבור ולתשתיות. השקענו מחשבה ותכנון באיתור שטחי הציבור במיוחד למוסדות החינוך". מדברים אלה עולה להבנתנו שכל אחת מ-3 השכונות המרכיבות את התכנית מיועדת לאוכלוסייה בדוית שונה, המשתייכת לשבט או לקבוצה אחרים. בפגישה עמו ביום 26.11.2014, סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית אישר כי אכן כל אחת מהשכונות המסומנות בתכניות 1418 ו-1419 מיועדת לקבוצה (שבט, קהילה) בדוית שונה.
75. תכנון זה מתעלם מאחד המאפיינים הבולטים של החברה הבדוית: שמירה על הזהות השבטית הייחודית של כל קבוצה המתבטאת גם בהפרדה מרחבית בין הקבוצות השונות ובהימנעות ממגורים של בני שבט אחד בסמוך או בצמוד למגורי בני שבט אחר. גם בהיבט זה, התכנית מהווה ניסיון לכפות על האוכלוסייה הבדוית אורח חיים הנוגד את תרבותה.
76. כאמור בדברי עורך התכנית, "כל שכונה מקבלת את השטחים לצורכי ציבור ולתשתיות", בדגש על מוסדות חינוך. אולם בדיקה של מסמכי התכנית מעלה שהיקף הקצאות הקרקע למבני ציבור שונה מאוד בין 3 השכונות המתוכננות, כפי שיפורט להלן.
77. **בשכונה 1** מסומנים 142 מגרשי מגורים שבכל אחד מהם אמורות להיבנות 2 יחידות דיור, ובסך הכל מגרשים ל-284 יחידות דיור. בשכונה מסומנים 2 מגרשים שייעודם מבני ציבור – מגרש מס' 1101 ששטחו 6.916 דונם ומגרש מס' 1102 ששטחו 2.324 דונם. כלומר, הקצאת הקרקע הכוללת למבני ציבור בשכונה 1 היא 9.24 דונם, המשקפים הקצאה של כ-32.5 מ"ר קרקע למבני ציבור לכל יחידת דיור.
78. **בשכונה 3** מסומנים 65 מגרשי מגורים שבהם אמורות להיבנות 130 יחידות דיור. בשכונה מסומן מגרש אחד המיועד למבני ציבור – מגרש מס' 1104 ששטחו 16.094 דונם. הקצאת הקרקע למבני ציבור בשכונה 3 נאמדת אפוא בכ-123.8 מ"ר לכל יחידת דיור, כמעט פי ארבעה מהקצאת השטחים (בחישוב ליחידת דיור) בשכונה 1.
79. **בשכונה 6** מסומנים 106 מגרשי מגורים שבהם אמורות להיבנות 212 יחידות דיור. בשכונה מסומן מגרש אחד בייעוד למבני ציבור – מגרש מס' 1103 ששטחו 1.231 דונם. הקצאת הקרקע למבני ציבור בשכונה 6 היא כ-5.8 מ"ר בלבד לכל יחידת דיור – חמישית מההקצאה ליחידת דיור בשכונה 1 ופחות מחמישה אחוזים מההקצאה ליחידת דיור בשכונה 3. לפיכך, הפריסה המרחבית של המגרשים המיועדים למבני ציבור בתכנית שבנדון מייצרת פערים ואי שוויון בולטים בין השכונות השונות המרכיבות אותה. כלומר, בניגוד לדבריו של עורך התכנית, חלק מהשכונות השונות המסומנות בתשריט התכנית כלל אינן מקבלות "את השטחים לצורכי ציבור ולתשתיות" הנדרשים כדי לתת מענה למספר תושביהן המתוכנן.
80. בנספח ב' להוראות התכנית נכתב בטעות כי בתכנית יש 317 מגרשי בנייה למגורים המאפשרים בניית 634 יחידות דיור. מסמכי התכנית מראים 313 מגרשי בנייה למגורים שבהם ניתן לבנות לפי הוראותיה 626 יחידות דיור. בנספח נטען עוד כי הקיבולת שלה היא כאמור כ-3,500

תושבים. לפי מספר יחידות הדיור המתוכנן (626), מדובר בגודל משק בית ממוצע של 5.6 נפשות. הנחת יסוד זאת שגויה, ובפועל גודל משק בית ממוצע באוכלוסיית היעד הבדווית של התכנית הוא כ-7 נפשות. כך, במפקד האוכלוסין שערכה הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה ב-2007 נמצא שבכפר הבדווי א-זובידאת שבבקעת הירדן חיו 1,357 בני אדם ב-190 משקי בית. גודל משק בית ממוצע עמד אפוא על כ-7.1 נפשות. באותה שנה נמנו על אנשי שבט הג'האלין שחיו באזור ירושלים 650 בני אדם שהשתייכו ל-91 משקי בית. גודל משק בית ממוצע בשבט הג'האלין היה 7.1 בני אדם.

81. תמונה דומה עולה מנתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה באזורים אחרים בגדה המערבית שבהם יש יישובים בדוויים. כך, במפקד האוכלוסין של 2007 נמנו ביישוב הבדווי הלא-מוכר אום אל חיר שבדרום הר חברון 503 תושבים ו-67 משקי בית. גודל משק בית ממוצע עמד על 7.5 נפשות. בכפר הבדווי הגדול א-רמאדין, אף הוא בדרום הר חברון, חיו באותה שנה 3,198 תושבים ב-475 משקי בית. גודל משק בית ממוצע עמד על כ-6.7 נפשות.

82. לאור האמור לעיל, לצורך החישובים הפרוגרמטיים הנחת המוצא צריכה להיות משק בית ממוצע של 7 נפשות ולא של 5.6 בני אדם בלבד, כפי שנעשה בתכנית שבנדון.

83. כידוע, הקצאת שטחים לצורכי ציבור נעשית בישראל לפי תדריך בין-משרדי שאושר בהחלטת ממשלה.⁵ גם בשטחי הגדה המערבית שנתונים תחת אחריות תכנונית של המינהל האזרחי, התדריך הבין-משרדי הוא הבסיס להכנת פרוגרמות.⁶

84. לפי התדריך הבין-משרדי, בעת תכנון של יישוב חדש עבור אוכלוסייה בדווית, יש להניח גודל שנתון של 3.2 אחוזים.⁷ התכנית שבנדון כוללת כאמור 313 מגרשי מגורים שבהם אמורים להיבנות 626 יחידות דיור. לפי גודל משקל בית ממוצע של 7 נפשות, במימוש מלא יתגוררו בתחום התכנית 4,382 בני אדם. גודל שנתון יהיה כ-140 ילדים.

85. לפי התדריך הבין-משרדי, לצורך החישובים הפרוגרמטיים והקצאת המקרקעין למוסדות חינוך יש להניח 30 תלמידים בכיתה.⁸ לפיכך ב-3 שכונות המגורים המסומנות בתכנית 1418 יידרשו 5 כיתות אם לשנתון. לפי התדריך הבין-משרדי, הקצאת הקרקע המינימלית בבית ספר יסודי צריכה להיות 500 מ"ר לכיתה ובבית ספר תיכון – 750 מ"ר לכיתה, והקצאת השטח המינימלית לבית ספר יסודי תהיה 6 דונם.⁹

86. בתכנית שבנדון, השטח הכולל בייעוד מבני ציבור הוא 26.6 דונם. מבין 4 המגרשים המסומנים בייעוד זה בתכנית, רק שניים הם בשטח של 6 דונם או יותר: מגרש מס' 1101 בשכונה 1 ששטחו 6.916 דונם ומגרש מס' 1104 בשכונה 3 ששטחו 16.094 דונם. לפי 5 כיתות לשנתון, תידרש בניית 500 יסודיים שבהם 40 כיתות. שטח הקרקע הנדרש לפי התדריך הבין-משרדי לצורך זה בלבד הוא 20 דונם (לפי 500 מ"ר לכיתה).

⁵ משרד החינוך התרבות והספורט – המינהל לפיתוח, משרד הפנים – מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון – אגף פרוגרמות, משרד האוצר – אגף תקציבים, תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, תל אביב, המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, 2005.

⁶ המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון – לשכת התכנון המרכזית, אוגדן הנחיות למתכנן, מהדורה שלישית, 2004, עמ' 10.

⁷ התדריך הבין-משרדי, עמ' 41.

⁸ שם, עמ' 60.

⁹ שם, עמ' 61.

87. כאמור רק 2 מהמגרשים בייעוד מבני ציבור מתאימים לבניית בתי ספר, מאחר ששטחם של 2 המגרשים הנוספים קטן משמעותית מהמינימום הנדרש של 6 דונם. לפיכך, בפועל יש בתכנית רק 23.01 דונם במגרשים למבני ציבור ששטחם מאפשר הקמת בתי ספר יסודיים. לכאורה, שטחם של 2 המגרשים הללו עולה על הנדרש לפי התדריך הבין-משרדי (20 דונם ל-40 כיתות).

88. ואולם, 2 המגרשים הגדולים המיועדים למבני ציבור אינם רגולריים. מגרש מס' 1004, שהוא הגדול מבין המגרשים המיועדים למבני ציבור בתכנית, נקטע על ידי שביל (מגרש מס' 1713) המוביל לשטח המיועד למתקנים הנדסיים (מגרש מס' 1401, ששטחו 1.154 דונם) המהווה מעין מובלעת או חצי-אי בתחום מגרש מס' 1004 שייעודו מבני ציבור. בנוסף, חלקו הצפוני של מגרש מס' 1004 הולך ומצטמצם ברוחבו, עד רוחב של כ-27 מ' מול מגרשי המגורים 349 ו-357, שמייצר מכשול נוסף למימוש מלוא הפוטנציאל התיאורטי לבנייה במגרש זה. באופן דומה ואף קיצוני עוד יותר, בחלקו הדרומי של מגרש מס' 1101, רוחבו לא עולה על כ-14 מ'. לפיכך, צורתם הלא רגולרית של 2 המגרשים הגדולים שייעודם מבני ציבור מצמצמת בפועל את השטח האפקטיבי הניתן לניצול לייעוד זה, במסגרת קווי הבניין המותרים, ומקטינה עוד יותר את מספר הכיתות שניתן להקים בהם.

89. למרות שהתדריך הבין-משרדי לא קובע מכסה של שטח למבני ציבור לנפש, ניתן לגזור מכסה כזאת מהנחיותיו ומהפרוגרמות לדוגמה שנכללו בו. כך, התדריך הבין-משרדי כולל פרוגרמה לדוגמה לצורכי ציבור ביישוב ערבי ותיק צומח שגודל משק בית בו הוא 4 נפשות וגודל השנתון הוא 2.7 אחוזים. בנתונים אלה נדרשים לפי התדריך 129.5 דונם למבני ציבור עבור אוכלוסיית יעד של 13,160 בני אדם, כלומר: 9.8 מ"ר של קרקע למבני ציבור לנפש.¹⁰ ביישוב ערבי ותיק צומח שאוכלוסיית היעד שלו מונה 25,000 בני אדם נדרשת לפי התדריך הבין-משרדי הקצאת שטחים למבני ציבור בהיקף של 257.6 דונם, המשקפים הקצאה של 10.3 מ"ר לנפש.¹¹ לאוכלוסייה חרדית, הדומה יותר במאפייניה הדמוגרפיים (גודל משק בית, גודל השנתון) לאוכלוסייה הברדווית, נדרשת לפי התדריך הבין-משרדי הקצאה של 77.8 דונם למבני ציבור עבור אוכלוסיית יעד של 7,500 תושבים, המשקפת הקצאה של מעל 10.3 מ"ר לנפש.¹²

90. לפיכך הקצאה נאותה של שטחים למבני ציבור צריכה להיות מחושבת לפי כ-10 מ"ר לנפש לאוכלוסיית יעד בדוויית המאופיינת במשקי בית גדולים ובשנתונים גדולים. לפי מדד זה, ולפי אוכלוסיית יעד של 4,382 תושבים כפי שהוצג לעיל, התכנית שבנדון צריכה להקצות, לפי התדריך הבין-משרדי, כ-43.8 דונם למבני ציבור. בפועל ההקצאה היא רק 26.6 דונם – כ-60 אחוזים מההקצאה הנדרשת. בחישוב לנפש, התכנית שבנדון מקצה פחות מ-6.1 מ"ר קרקע למבני ציבור.

91. בפגישה שקיימו עם סגן מנהלת לשכת התכנון המרכזית ביום 26.11.2014 נאמר בתשובה לשאלות ששאלנו בנושא זה כי גורמי התכנון במינהל האזרחי הפצירו בעורך התכנית להקצות שטחים גדולים יותר למבני ציבור, אלא שזה טען כי לפי עקרונות התכנון המקובלים ברשות הפלסטינית אין צורך בשטחים נרחבים בייעוד זה. כך, בעוד שבישראל ולפי התדריך הבין-משרדי נדרשת כאמור הקצאה מינימלית של 6 דונם לבית ספר יסודי, הוצג לנו כי לדברי עורך התכנית, ברשות הפלסטינית מקובלת הקצאה של 3 דונם בלבד.

¹⁰ התדריך הבין-משרדי, עמ' 113-112.

¹¹ שם, עמ' 115-114.

¹² שם, עמ' 105-104.

92. בכל הכבוד, הסבר זה אינו מספק. ועדת המשנה לתכנון ורישוי היא זאת שהחליטה להפקיד את התכנית שבנדון. בסמכותה היה להורות לעורך התכנית (ולא רק להציע לו) להגדיל משמעותית את הקצאת השטחים למבני ציבור, באופן שיספק מענה לפי הקריטריונים והסטנדרטים התכנוניים המקובלים בישראל ואשר אומצו גם על ידי לשכת התכנון המרכזית. העובדה שנטען כי ברשות הפלסטינית נהוג סטנדרט אחר ונמוך יותר אין בה כדי להשליך על הסטנדרט הנכון שיש להחיל על תכניות המקודמות על ידי מוסדות התכנון במינהל האזרחי ו/או המאושרות על ידם.

93. לא זו בלבד שהתכנית שבנדון לא נותנת מענה לצורך של אוכלוסיית היעד בשטחים למבני ציבור, אלא שהיא משקפת מדיניות תכנונית מפלה, בהשוואה להתנחלויות הישראליות שהוקמו באזור. לדוגמה, ב-2012 אושרה ליישוב בית הערבה תכנית מתאר מפורטת שמספרה 602/1. שטח התכנית 627 דונם והיא מאפשרת לבנות 112 יחידות דיור. לפי נתוני הלמ"ס (מפקד האוכלוסין 2008), גודל משק בית ממוצע בבית הערבה הוא 3 נפשות. לפיכך, אוכלוסיית היעד של תכנית 602/1 היא 336 בני אדם - כ-7.7 אחוזים בלבד מאוכלוסיית היעד של התכנית שבנדון. תכנית 602/1 מקצה למבני ציבור 27.14 דונם, יותר מההקצאה הכוללת (26.6 דונם) בתכנית שבנדון המיועדת לאוכלוסייה הגדולה פי 13 ויותר מזאת המיועדת לבית הערבה. כלומר, בבית הערבה הקצאת השטחים למבני ציבור נאמדת ב-80.7 מ"ר לנפש בקירוב, לעומת הקצאה של כ-6.1 מ"ר לנפש בתכנית 1418 שבנדון.

94. באופן דומה, רק לאחרונה אושרה לשכונה חדשה בהתנחלות אלמוג תכנית מתאר מפורטת חדשה שמספרה 604/4. התכנית, ששטחה 146.38 דונם, מאפשרת הקמת 31 יחידות דיור. לפי נתוני הלמ"ס ממפקד האוכלוסין של 2008, גודל משק בית ממוצע באלמוג הוא 2.6 בני אדם. לפיכך אוכלוסיית היעד של תכנית 604/4 היא 81 תושבים, פחות מ-0.2 אחוזים מאוכלוסיית היעד של תכנית 1419 שבנדון. תכנית 604/4 מקצה למבני ציבור 27.310 דונם, יותר מכפי שהתכנית שבנדון מקצה לאוכלוסייה הגדולה פי 54, ובנוסף מקצה לייעוד הקרקע מסחר ומבנים ומוסדות ציבור, אשר 50% מזכויות הבנייה בו הן למבני ציבור, 18.290 דונם. לפיכך, ההקצאה הכוללת למבנים ומוסדות ציבור בתכנית באלמוג היא כ-36.4 דונם, המשקפים הקצאה של כ-449 מ"ר לנפש, לעומת 6.1 מ"ר לנפש בתכנית 1419 שבנדון.

95. עינינו הרואות, בתכניות הנמצאות באותו מרחב גיאוגרפי המיועדות לאוכלוסייה יהודית, המינהל האזרחי אישר הקצאת קרקע יחסית גדולה פי כמה וכמה למבני ציבור, הן במונחים אבסולוטיים והן ביחס להיקף אוכלוסיית היעד.

96. לפיכך, התכנית שבנדון לא מקצה מספיק שטחים למבני ציבור ודומה שכלל לא הותאמה למאפיינים הדמוגרפיים הייחודיים של האוכלוסייה הבדווית, המתאפיינת במספר רב של נפשות למשק בית גדולים ובשנתונים גדולים. התכנית אף משקפת אפליה בוטה ופסולה על רקע אתני-לאומי בין אוכלוסיות שונות (בדווית, יהודית), בלי הצדקה תכנונית או אחרת.

ח. העדר סבירות ומידתיות של התכניות

97. בבואו להפעיל את שיקול הדעת הנתון לו, חובה על המפקד הצבאי להבטיח חיים תקינים של התושבים המוגנים, ובכלל זה להתחשב בנסיבות "אזרחיות" רב גוניות שרלוונטיות לענייננו-כלכליות, חברתיות, חינוכיות, סוציאליות ועוד.

98. שיקול הדעת שהופעל בעריכת התכנית מצביע על חוסר סבירות קיצוני שלה: התכנית אינה מביאה כלל בחשבון שיקולים הנוגעים לטובת האוכלוסייה המוגנת, ובוודאי שאינה נותנת להם

את המשקל הראוי. המינהל האזרחי לא שקל את הפגיעה הקשה והיומיומית בזכויותיהם של התושבים הנמנים על אוכלוסיית היעד של התכניות בכלל, ושל הנשים בפרט, אם יועתקו מביתם הנוכחי ויועברו אל האזור המתוכנן.

99. התכנית אף לוקה בחוסר מידתיות: היא מתיימרת "לתת מענה הולם למגורים של קהילות שונות המפוזרות במרחב", ולהתאים את עצמן "לצורכי הפרט, והקהילה בתחום המגורים, הארגון והתפקוד החברתי" (נספח א' להוראות התכנית). בפועל התכנית מסכלת את האפשרות של אוכלוסיית היעד להמשיך לשמור על צורת המגורים האופיינית לה, על הקשרים החברתיים שלה ועל אפשרויות הפרנסה שלה. מכאן שאין קשר בין האמצעי שנבחר למטרה שהוצהרה.

100. המינהל האזרחי אף לא הראה שבחן חלופות אחרות מעבר לתכניות שערך ועל כן לא הרים את הנטל לבחון אפשרויות למימוש מטרתן שפגיעתן באוכלוסיית היעד פחותה (כגון הסדרה במקום) ולבחור באמצעי בעל הפגיעה הקטנה ביותר מבין קשת האפשרויות. אף בשל כך התכנית אינה מידתית.

ט. בחינת חלופות ולקחי העבר

101. כפי שנכתב לעיל יוזמי התכנית לא נועצו עם התושבים שלהם הם מייעדים את התכנית. אי לכך, ולא בראשונה, החל מהלך נרחב של תכנון מפורט, עבודה עם יועצים, הקצאות קרקע, שינויי תחומי שיפוט וכדומה מבלי הערכה של סיכויי להצליח וללא התאמה לסוג האוכלוסייה המיועדת לתכנית זו.

102. מהלך חסר תקדים זה המבקש להקים עיירה בדווית יש מאין הוא מהלך שאין להקל בו ראש וראוי, כמו בכל מהלך תכנוני, לבחון חלופות תכנון כשלב ראשוני, ובוודאי לפני הכנה של תכנית מפורטת. ההחלטה של לשכת התכנון המרכזית לבחור בחלופה של ריכוז רוב הבדווים המתגוררים במרכז הגדה המערבית במקום אחד כאופציה יחידה היא החלטה פסולה מיסודה. זאת במיוחד מאחר שלא נערכה כל בדיקה או היוועצות עם הקהילות המיועדות לפינוי על חלופות אפשריות אחרות.

103. **בעבר נערכו כמה תכניות ונמצאו פתרונות תכנוניים עבור קהילות בדוויות באזור דרום הר חברון, באזור בית לחם ובאזור ירושלים.** מן הראוי היה שלשכת התכנון המרכזית תערוך מחקר ותבחן את תוצאותיהם של כל אחד מהמהלכים התכנוניים שנעשו באזורים אלה ואת השפעותיהם השונות. נסקור כאן 3 מודלים שונים – תכניות תיחום, תכניות מתאר מיוחדות ותכניות מפורטות, עליהן נרחיב בהמשך סביב התכניות המפורטות שהוכנו לכפר הג'האלין אשר דומות במהותן לתכנית שבנדון.

תכניות תיחום

104. בשנות ה-80 של המאה הקודמת החל בדרום הר חברון מהלך לקיבוע של קהילות בדוויות משני שבטים שונים, ג'האלין וכעאבנה, שמרחב המחיה שלהם היה משני צדי הקו הירוק, ולאחר המלחמה ב-1948 הן נדחקו לתחום הגדה המערבית.

105. עם כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל ב-1967 היא המשיכה למלא את האחריות, שהתחילה בתקופה הירדנית, לדאגה למקורות המים של הבדווים באיזור. במקום מילוי בורות המים על ידי מיכליות, כפי שנעשה בתקופה הירדנית, נמשך קו מים מיטא ונוצרו מספר מרכזי השקיה. מרכזים אלה הפכו מאוחר יותר, באופן ספונטאני, לאזורי הקיבוע של הבדווים.
106. שלושת המתחמים שהוקמו היו עבור כל אחד מהשבטים המתגוררים באזור: כעאבנה זווידין (אום אל דארג'), צרעיה (אום אל חיר) וכעאבנה פריג'את (חמיידה). במאמר מוסגר נאמר כי חוסר ההבנה של השלטונות בא לידי ביטוי בכינוי כל שלושת המתחמים ככעאבנה (צפון, מרכז ודרום), בעוד המתחם המכונה כעאבנה מרכז אינו כעאבנה כלל, אלא שייך לבני הצרעיה השייכים לשבט הג'האלין.
107. כך נוצרו מרכזי התיישבות בדווית קבועים סביב המקומות שבהם סופקו להם מים, וכך נוצרה הגדרה סמי תכנונית עבור התושבים. הגדרה זו היתה קביעת מעין תיחומים סביב השטח הבנוי הקיים, בהם לא נאכפו דיני התכנון והבנייה והם היוו מעין הסכמה של השלטונות להתפתחות בתוך מרחב מוגדר ומצומצם יחסית. התיחומים משנות ה-80 של המאה הקודמת היו מצומצמים יחסית ורובם יצרו, יחד עם הגנה מפני הריסות, שינויים בהתנהלות במרחב אשר לא ניתן לומר שהיטיבו עם התושבים באופן מוחלט. יחד עם זאת, בהשוואה לקהילות בדוויות אחרות (ואפילו מאותם השבטים), מצבן של קהילות אלה טוב באופן יחסי. שטח התיחום שנעשה עבור בני כעאבנה זווידין, המונים כ-1,007¹³ תושבים, הוא כ-579 דונם; עבור אום אל חיר, שם מתגוררים כ-639 תושבים, הוגדר שטח התיחום של כ-377 דונם; ואילו עבור חמיידה נג'אדה, המונה כ-512 תושבים, נקבע שטח תיחום של כ-302 דונם.
108. למרות שמאז נקבעו התיחומים הללו עברו עשרות שנים והאוכלוסייה גדלה מאוד, לא נעשה כל עדין בגבולותיהם. כתוצאה מכך, שטח התיחום לא מספק מבחינת הצרכים של התושבים, כך שלאורך השנים התרחב שטח הפיתוח ומספר משפחות בנו את בתיהם מחוץ לגבולות התיחום. המדיניות של המינהל האזרחי מאז הסכם הביניים שואפת לצמצם ככל שניתן את שטח הפיתוח הפלסטיני בשטח C. כך שכיום המהלך תכנוני של הרחבת התיחומים הקיימים והפיכתם לתכניות סטטוטוריות, נעשה תוך כדי יצירת התנאי של העברת קהילות בדוויות אחרות, שאינן מוכרות, הנמצאות מחוץ למרחב זה. כך, בהליכים משפטיים שונים של תושבי הכפרים דקייקה וחשם אל כארם המדינה טוענת כי אין להכיר בקהילות אלה וכי הן צריכות למצוא את פתרון בתחום התכנוני של חמיידה-נג'אדה. מהלך זה שואף לכך שכל המרווחים הפתוחים כיום ומתפקדים כאזורי חיץ בין המשפחות ביישוב חמיידה-נג'אדה יתמלאו במגרשים קטנים וצמודים בהם יפוזרו תושבי חשם אל כארם ותושבי דקייקה, אשר במקובץ מספרם עולה על מספר התושבים החיים כיום בחמיידה-נג'אדה.
109. התיחום האחרון שנעשה בדרום הר חברון זה היה התיחום שנעשה בשנת 2008 עבור בני שבט הדאלין, השייך לג'האלין. במקרה זה הוגדר שטח תיחום של מעל 2,000 דונם עבור כ-1,200 תושבים. יחד עם זאת, מספר משפחות נותרו מחוץ לתיחום, במרחק של כמה עשרות

¹³ כל נתוני האוכלוסייה בפרק זה הם על פי הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה (PCBS), הערכה לשנת 2014, אמצע שנה.

- מטרים בלבד מגבולותיו, והן עדיין סובלות מאיומי פינוי ומהריסות, כמו גם מחוסר יכולת להתפתח ולהתחבר לתשתיות. ראוי לציין כי במקרה של הדאלין, גבולות התיחום סומנו בשטח והאכיפה שנעשת מחוץ להם כוללת הריסה של בורות מים, חלקם בורות עתיקים.
110. כמובן, התיחום אינו הליך סטטוטורי וכל תכליתו היא לסמן את גבול הפיתוח המותר. אך במקרים האלה, בתיחומים המקוריים משנות ה-80 של המאה הקודמת ובהליך התיחום של הדאלין מהעשור הקודם, נוצרה סיטואציה מרחבית שאפשרה גמישות מסוימת עבור התושבים הבדוים, אשר רובם שמרו על אורח החיים המתבסס על גידול הצאן.
111. היתרונות הטמונים בגמישות זו באים לידי ביטוי בכך שהבנייה בשטח התיחומים נעשת על פי עקרונות מסוימים המאפשרים את קיום אורח החיים הבדווי. למשל, באום אל ח'יר ניתן לראות את תבנית הבנייה המורכבת ממתחמים של משפחות מורחבות, שהוקמו במרחק של עשרות עד מאות מטרים אחד מהשני. מרחקים אלה נוצרו כתוצאה מכמה משתנים, ובהם הקרבה המשפחתית, הטופוגרפיה, תשתיות ודרכי גישה ועוד. שטח המתחמים גם הוא אינו קבוע והוא נע בין דונמים ספורים לשטח של עשרות דונם למתחם בודד. גם היבט זה נקבע לפי כמה משתנים, ובהם גודלה של המשפחה המורחבת, מספר הבנים, מספר ראשי הצאן שהיא מגדלת ועוד.

תכניות מתאר מיוחדות

112. מסוף שנות ה-80 ועד אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת הכינה לשכת התכנון המרכזית מאות תכניות מתאר מיוחדות לכפרים פלסטיניים בגדה המערבית, ובהם גם ליישובים בדוויים. השוני המהותי בין תכניות המתאר המיוחדות לבין המהלך של התיחומים הוא שתכניות אלו הן מסמך סטטוטורי בעל תוקף מחייב. בדומה לתיחומים, גם בתכניות המתאר המיוחדות סומנו גבולות, אך בניגוד לתיחומים וכדי לעמוד לכאורה בדרישות החוק הירדני כי תכנית תקבע את השימושים וייעודי הקרקע המותרים, תכניות המתאר המיוחדות כוללות ייעודי קרקע והוראות בינוי. ואולם, לא היה מדובר בתכנון של ממש אלא בקביעה של מספר מצומצם (אחד עד שלושה) ייעודי קרקע למגורים (שבהם מותרים גם שימושים אחרים, כמו מבני ציבור ועוד), אשר ההבדלים ביניהם מתבטאים רק בצפיפות. כאמור, כמה מתכניות המתאר המיוחדות הוחלו על יישובים בדוויים כמו ערב אל פריג'את ורמאדין:
113. תכנית מתאר מיוחדת מס' 1744 לכפר רמאדין שבדרום הר חברון פורסמה למתן תוקף ב-10.5.1995. שטח התכנית, הבנויה מחמישה פוליגונים נפרדים, הוא 853 דונם. תושבי הכפר רמאדין הם פליטים שנאלצו לעזוב את אדמותיהם ליד באר שבע לאחר המלחמה ב-1948. הכפר מורכב מכמה משפחות אב המונות יחדיו כ-4,066 תושבים. על פי המינהל האזרחי, קיבולת התכנית היא 10,746 תושבים, בשל העובדה כי הצפיפות הקבועה בה היא גבוהה ביותר (כ-12.5 תושבים לדונם).

114. תכניות המתאר המיוחדות לא כוללות שטחים פתוחים, דרכים המחברות בין הפוליוגונים, שטחי חקלאות ושימושים נוספים, אלא רק את אזורי המגורים (כולל שימושים נלווים כמו מבני ציבור, שלא מקבלים ביטוי בתשריט, אך מותרים במגרשי המגורים) של הכפר. האופן שבו נקבע שטח התכנית, בהתאמה לבנייה שהיתה קיימת במקום שנים רבות לפני הכנתה, יצר מצב בו נוצרו כמה מוקדים של שטחים בנויים הרחוקים באופן יחסי זה מזה וביניהם יש שטחים פתוחים (שאינם נכללים בתחום התכנית) המשמשים כחיץ בין השטחים הבנויים של כל אחת מהמשפחות.

115. כיום, לאחר שחלק גדול משטח הכפר רמאדין נקבע בהסכם הביניים כשטח B, בו אין למינהל האזרחי סמכויות תכנון ואכיפה, כשליש מהשטח הבנוי של רמאדין (ובו למעלה מ-200 מבנים) נמצא מחוץ לגבולות התכנית. למרות שמספר התושבים ברמאדין הוא רק 40% מקיבולת התכנית על פי המינהל האזרחי, רואים בבירור ששטחה אינו מספיק. שטח הכפר הכולל את השטח הבנוי ואת השטחים הפתוחים בין אזורי המגורים הוא כ-4,500 דונם. גם אם נתייחס באופן מחמיר לשטח כפי שהוא נקבע בתכנית המתאר המיוחדת, ניתן לומר כי שטח הכפר, הכולל את השטח הבנוי ואת השטחים הפתוחים בין חמשת הפוליוגונים של תכנית מתאר מיוחדת מס' 1744, הוא כ-3,400 דונם.

116. הפיכתן של תכניות התיחום לתכניות מתאר מיוחדות, כפי שנעשה ברמאדין, בא בכונה לצמצם את שטח הפיתוח של הכפר, בניגוד לנטייה הטבעית של תבנית הבנייה של יישוב בדווי. אף על פי כן, המהלך שימר תבנית מסוימת של התפתחות טבעית של כפר בדווי. ברמאדין, התכנית מיקמה 5 פוליוגונים במרחקים של מאות מטרים בין אחד לשני וקבעה שלמרות שמדובר בכפר אחד, יישמרו המרווחים הבלתי מבונים המפרידים בין משפחות האב השונות השייכות לאותו שבט.

תכניות מפורטות

117. המנהל האזרחי הכין מספר מצומצם ביותר של תכניות מפורטות לפלסטיניים ביניהן, בשנות ה-80 של המאה הקודמת, תכניות לכפרים פסאיל (תכנית מספר 1290), ורשאיידיה באיזור בית לחם (תכנית מספר 1635). תכניות אלה הוכנו על ידי מתכננים חיצוניים ולא על ידי המתכננים של המנהל האזרחי.

118. רוב התכניות המפורטות שהוכנו על ידי מתכננים של המנהל האזרחי עבור פלסטיניים היו התכניות להעברה של בני שבט הג'אהלין שהכנתם החלה בסמוך לתכנון השכונות החדשות של מעלה אדומים באמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת. כיום ישנן כ-3 תכניות מפורטות תקפות (ג'אהלין מרכז, מזרח וצפון) עבור חלקים של הכפר אל ג'באל שנוסד עבור בני שבט הג'אהלין אשר הועברו באופן מאולץ למקום וכן תכנית נוספת, הנקראת ג'אהלין מערב הנמצאת בסמוך לכפר. כמו כן ישנה תכנית הרחבה, ג'אהלין דרום, שטרם אושרה והיא תוכננה בקרבה גדולה מאד לאתר הפסולת הפעיל הנמצא באיזור.

119. נתמקד בתכנית מתאר מפורטת מספר 1627/2/03 עבור ג'אהלין מרכז שקיבלה תוקף ב-03.09.2003 והחליפה תכנית קודמת לג'אהלין, מספר 1627/1/99. שטח התכנית הוא 240 דונם ועל פי נתוני המנהל האזרחי הקיבולת שלה היא 2,000 תושבים.

120. מעל למחצית משטח התכנית, כ-133 דונם, מיועדים לכ-250 מגרשי מגורים בשטח ממוצע של חצי דונם כל אחד. כמו כן התכנית מקצה שני מגרשים למבני ציבור בשטח כולל של 17 דונם. מעבר לכך ישנה נערכת דרכים מעגלית ומעט שטחים פתוחים

121. ב-2013, בעקבות הרעיון להקים את העיירה נועיימה, פורסם על ידי במקום UNRWA דו"ח שנקרא: Al Jabal: A Study On The Transfer Of Bedouin Palestine Refugees המהדורה העברית של דו"ח זה תצורף בשלב מאוחר יותר להתנגדות. דו"ח זה נכתב בשל העובדה שהמנהל האזרחי רואה במיזם של הקמת הכפר אל ג'באל הצלחה ומנסה, כעת, לחזור על ההצלחה הזו על ידי הקמת העיירה נועיימה. בעוד הכפר אל ג'באל תוכנן לכ-150 משפחות, העיירה נועיימה, שתכנית זו היא חלק ממנה, מתוכננת לכ-2,000 משפחות כך שקנה המידה במקרה דנן הוא רחב באופן משמעותי וההשלכות שלו עשויות להיות חמורות בהרבה מהתמונה שניציג כאן.

הקמת אל ג'באל

122. בשנת 1997 משפחות מבני סלמאת-ג'אהלין, אולצו לעזוב את המקבצים המשפחתיים המבודדים שלהם אל תוך ריכוז התיישבותי אחד, סמי עירוני, בקרבת האתר לפינוי פסולת, בסמוך לאל-עזריה. המרחבים הכפריים שמהם פונו הבדווים נהפכו עד מהרה לשכונות עירוניות חדשות של ההתנחלות מעלה אדומים, והקמתן היתה הסיבה לפינוי. ריכוז של 150 משפחות אל תוך אתר צפוף אחד בשולי העיר כפתה על הבדווים שינוי של כלכלתם המסורתית ושל המרקם החברתי שלהם.

123. המעבר של 150 משפחות הסלמאת-ג'אהלין התרחש בשלושה גלים בין השנים 1997 - 2007. לפני ההעברה הכפויה, הגבעה בשטח C המכונה רע'בנה הייתה מקום מושבה של אחת הקבוצות המשפחתיות של הסלמאת, המונה כ-12 בתי אב. ב-1994, הרשויות הישראליות הודיעו לתושבי המקבצים המשפחתיים הפזורים בשולי ההתנחלות מעלה אדומים, כי הם יועברו לאתר המרכזי של רע'בנה. הבדווים התנגדו להצעה ממספר טעמים, ריכוז הקבוצות המשפחתיות המפוזרות באתר אחד יהרוס הן את מקור מחייתם המסורתית והן את המרקם החברתי של היחידות המשפחתיות שלהם. הפגיעה הצפויה עשויה להתעצם משום שהאתר הנבחר נמצא בקרבה יתירה לאתר הפסולת הענק המציב סיכונים בריאותיים משמעותיים, וכן כי האדמה שנבחרה על-ידי המנהל האזרחי עבור הכפר העתידי שייכת לאבו דיס.

124. כיום הבתים באל ג'אבל מחוברים כולם באופן חוקי לאספקת המים והחשמל, אך נמצאים בשלבים שונים של הקמה: למשל ישנן משפחות, אשר נקלטו באל-ג'אבל רק ב-2007, עם הגל השלישי, ולכן בתיהם עדיין נמצאים בשלבי בנייה. הרחובות בכפר – חציים סלולים, וחציים דרכי עפר. שטחים ריקים בכפר משמשים לעתים קרובות כאתרי שריפה לפסולת ביתית; תשתיות

החשמל – גם אם הותקנו באופן חוקי, נעשו ללא תכנון ולעתים באופן מסוכן, כך שלעתים קרובות כבלי החשמל משתפלים מן העמודים עד למפלס הרחוב. אדם זר שיעבור בכפר אל-ג'אבל יראה אל מול עיניו סביבה סמי עירונית עלובה למדי, שבה גודל בתי המגורים, בניין הוועד, והמסגד גדול-המימדים מצביעים על עושרם היחסי של התושבים, בעוד שהיעדר הטיפול בשטחי הציבור הסובבים את היחידות המתוכננות הללו מלמד על מצב של חוסר תפקוד. בראש הכפר עומד בית ספר תיכון חדש שחזותו עומדת בניגוד בולט לחזות בית הספר היסודי הרעוע השוכן במבנים לא תקינים – ללא שמשות בחלון, ללא מערכת ביוב תקינה, וללא ציוד בסיסי.

המשבר החברתי-תרבותי-כלכלי

125. לפני ההעברה הכפויה לאל-ג'אבל, אופין הסוציו-תרבותי של היחידות המשפחתיות הקטנות של הסלאמאת ג'האלין היה של קבוצות רועים בעלי דפוס מגורים עונתי-מחזורי, שאורח חייהן עוצב במידה רבה על-ידי אופני המחיה. בניגוד לפליטים הפלסטינים שהתקבצו בתוך מחנות פליטים צפופים, הפליטים הבדווים הפלסטינים לא התמודדו עם אותם האתגרים החברתיים והכלכליים המרובים שנגזרו מתהליך הקליטה בתוך מחנות פליטים צפופים בעת כניסתם לשטחי הגדה. במקום זאת, הפליטים הבדווים הפלסטינים התפצלו והתיישבו במקבצים משפחתיים קטנים הפזורים ברחבי הגדה המערבית, יחד עם עדריהם, מתוך כוונה לשמר את אורח חייהם הבדוי.

126. החלטות לגבי כלכלת משפחה וניהול המשפחה הבודדת מעולם לא נוהלו, ועדיין אינם מנוהלים באופן ריכוזי בתרבות הבדווית. על כן ניתן לזהות מגוון של מצבים כלכליים אצל הבדווים של אל-ג'אבל אך לא ניתן לאפיין אותם כמקשה אחת. פיצויים ששולמו בעקבות ההעברה הכפויה על ידי המנהל האזרחי והרשות הפלסטינית איפשרו לבדווים האמידים יותר לבנות בתי קבע ללא חשש מאיום הריסה. חלק בחרו להשלים את חבילת הפיצויים בכך שמכרו את עדריהם והשתמשו ברווחים כדי לבנות בתים גדולים יותר, בעוד משפחות עניות יותר השתמשו בפיצויים כדי לשלם את חובותיהם ובנו רק צריפי פח קטנים באל-ג'אבל, בהם הם ממשיכים להתגורר כיום. בלי קשר למיקומם בסולם הכלכלי לפני ההעברה הכפויה, רוב משפחות הסלאמאת שהגיעו ליישוב מכרו את מרבית העדר שלהם או את כולו, מאחר שסברו כי לא ניתן יהיה להתפרנס באורח המסורתי בתוך מרקם ההתיישבות הצפוף של אל-ג'אבל. הגברים חיפשו עבודה בשכר בהתנחלויות היהודיות הסמוכות ובמרכזי הערים הפלסטיניות, ולעתים קרובות מצאו רק עבודה חלקית, אם בכלל. לחיסול ענף העדרים הייתה השפעה קשה על הסביבה הכלכלית והחברתית של הבדווים, והותירה את מרבית המשפחות שהתבססו על "כלכלה כפולה" של גידול עדרים ועבודות מזדמנות, כשהן נשענות על הכנסה מזדמנת בלבד.

127. לפי הצהרותיו, המנהל האזרחי הישראלי רואה בהקמתו של אל-ג'אבל מיזם מוצלח ביותר, בכך שקירב את קהילות הבדווים למקורות תעסוקה ולשירותים מקומיים. במציאות, יכולתם של מרכזי השירות הפלסטינים באל-עזריה ובאבו-דיס להגדיל את אספקת השירותים והתעסוקה כדי לקלוט הגירה של למעלה מאלף פליטים בדווים אינו תואם כיום את התמונה אותה חזו הוגי התכנית.

128. היעדר תעסוקה מתאימה במרכזי הערים הפלסטיניות הוביל את הבדווים הפלסטינים לחפש תעסוקה בהתנחלויות הישראליות השכנות, ובייחוד במעלה אדומים ובאזור התעשייה השכן, מישור אדומים. בעוד שחלק מן הבדווים כבר עבדו בהתנחלויות אלה עוד לפני ההעברה הכפויה, התופעה התגברה לאחר האינתיפאדה השניה והקמת המכשול, כאשר ההזדמנויות לתעסוקה מצד הפלסטינים הצטמצמו. למעלה מ-90 תושבי אל-ג'אבל המועסקים בהתנחלויות אלה עובדים כמעט בלעדית כשומרים או כעובדים יומיים, אך תלותם בפרנסה מטעם ההתנחלויות מייצרת טווח של סיכונים עבור הפלסטינים. הגישה הפלסטינית למקומות עבודה בהתנחלויות נשלטת על ידי משטר ההיתרים אשר נתון לביקורת ובחינה מתמדת ומתעדכן תדיר. על כן, הבטחון התעסוקתי נתון להשפעה של התפתחויות פוליטיות ורבים מתושבי אל-ג'אבל מדווחים כי לעיתים ההיתרים נלקחים מהם באמתלת ה"בטחון".

129. כיום, כמעט 15 שנים לאחר שגל המשפחות הראשון הועבר לאל-ג'אבל, קיימות משפחות אשר מלכתחילה חיסלו את ענף העדרים כדי להסתגל לסביבה העירונית החדשה ואשר כיום חוזרות להתקיים מגידול הצאן; זאת מאחר שאינן מצליחות לעמוד בהוצאות משק הבית והחיים העירוניים, בשל רמות גבוהות של אבטלה. משפחות אחרות נאלצות לצאת מאל-ג'אבל כדי לשקם את העדרים. כאשר העדרים יגדלו, הרועים לשעבר יוכלו להשתלב מחדש בסקטור המסורתי בתוך הכלכלה הפלסטינית הרחבה יותר, שם נהנים מגדלי הצאן מקשרים חזקים עם השוק הכפרי והעירוני בהם הם מוכרים את המוצרים.

130. הן הגברים והן הנשים תורמים תרומה משמעותית לכלכלת הרועים החקלאים בחברה הבדווית. בקהילות המתגוררות עדיין במסגרות של מקבצים משפחתיים במרחב הכפרי, כמו אצל תושבי אל-ג'אבל בתקופה שלפני ההעברה, מרכיבי הייצור של חקלאות המרעה אותו ניהלו הגברים כללו את ניהול העדרים ושמירה על בריאותם, רעייה, גז, ושיווק בהמות ובשר. הנשים עסקו בחליבת העדר, ייצור מוצרי חלב, ובעיקר, הן ששלטו בהפצה של מוצרים אלה, תוך שימור בסיס לקוחות על פני טווח של שנים. אך תושבי אל-ג'אבל אשר המשיכו להחזיק בחלק מן העדר כאשר הועברו ממקומותיהם במרחב הכפרי, ואשר עכשיו מקימים את עדריהם מחדש כדי לשקם את כלכלת גידול הצאן, אינם מנהלים כיום את העדר על פי השיטה המסורתית שהייתה נהוגה בעבר. מספר אסטרטגיות המוכרות בקרב אוכלוסיית הרועים הפלסטינית שאינה בדווית, ושלא אומצו באופן מסורתי על ידי רועים בדווים, מוטמעים כעת דווקא על ידי הבדווים בני הסלאמאט כדי להתאים עד כמה שניתן את כלכלת המרעה החקלאי לתנאי המגורים החדשים שלהם. אסטרטגיות ניהול המחיה שנקטות כיום באל-ג'אבל כוללת את המרכיבים הבאים:

- א. משפחות מתגוררות באופן קבוע באל-ג'אבל עם העדרים שלהן. בין אוקטובר למאי משפחות אלו מוציאות את עדריהן למרעה בארבעה אזורים במרחק הליכה מאל-ג'אבל, ושבים אחר הצהריים. בחודשים האחרים של השנה העדרים מוחזקים בדירים והאוכל עבורם נקנה בשווקים המקומיים.
- ב. משפחות שבנו בתים באל-ג'אבל, לכתחילה, שבות להתגורר דרך קבע באזורים כפריים קרובים למקומות המוצא שלהם במרחב העירוני של מעלה אדומים. זאת כדי לקיים את

מחייבתם ואת המבנה החברתי המסורתי שלהם. משפחות אלה נוסעות מדי יום לאל-ג'אבל כדי לזכות בגישה לשירותי בריאות וחינוך.

ג. משפחות שבהן הגברים עוברים עם העדרים על בסיס עונתי-מחזורי לאזורים בשטח C בצפון הגדה המערבית כדי לגשת אל משאבי טבע. הנשים והילדים נשארים באל-ג'אבל במשך כל שנת הלימודים, ולעתים מבקרים באתרים הצפוניים בזמן החופשות.

ד. משפחות המתגוררות דרך קבע באל-ג'אבל אבל מחזיקות את העדרים שלהם אצל קרובי משפחה בקהילות הבדוויות הסמוכות באזור "בועת" מעלה אדומים – קהילות שמיעדות כיום להעברה כפויה.

131. שתיים מתוך ארבע אסטרטגיות ההסתגלות וההתמודדות שנמנו לעיל מחייבות את מרבית תושבי אל-ג'אבל הממשיכים לעסוק בגידול צאן, לתפקד כתושבים זמניים באל-ג'אבל משום שאינם יכולים, כקבוצה, לקיים את פרסנתם מתוך ישיבה של קבע באזור סמי-עירוני. השיבה אל האזורים הכפריים שמשם הועתקו לכתחילה נוגדת את הכוונות של הרשויות הישראליות אשר מטרתן הייתה לרכז את הקהילות הבדוויות במקום אחד. אותם בדווים אשר עוזבים את אל-ג'אבל וחוזרים לחיי הכפר הפוכים לפיכך לפגיעים יותר לפעולות גירוש והריסה מטעם הרשויות הישראליות. האסטרטגיות בהתהוות של ניהול העדרים מחייבות הן את העדרים והן את משגיחיהם להשתכן מחוץ לאל-ג'אבל על מנת שתתאפשר גישה אל מקורות מים ומרעה מספיקים; אורח חיים זה, על כן, משמר את פגיעותה של הקהילה ונושא בחובו מחירים לוגיסטיים כבדים בכל הקשור לשינוע של העדרים, של רועי הצאן, ושל התוצרת המיועדת לשוק. פרקטיקה זו גם מחייבת את הפיצול והקיטוע של היחידה המשפחתית. ראוי לציון כי כיום, רק עשר משפחות המגדלות צאן למחייתן הינן תושבות קבע באל-ג'אבל. רוב הגברים החיים שם דרך קבע כבר אינם מחזיקים בצאן – חלקים עובדים בהתנחלויות ישראליות שכנות, וחלקם מובטלים. הפרופיל הסוציו-אקונומי הרחב יותר של תושבי אל-ג'אבל הקבועים משקף, אפוא, את חוסר יציבותה של קבוצה מסורתית, המשתדלת, ללא תמיכה כוללת או הדרכה – להיטמע בסביבה זרה ולהתאים את עצמה אליה. לקהילה אין עדיין תשתית כלכלית יציבה, ועבור מרבית התושבים, אשר ויתרו, בליט ברירה, על כלכלת המרעה החקלאי, ישנן, כתוצאה מכך, השלכות חברתיות חמורות.

132. באופן המוכר מדינמיקת החיים במחנות הפליטים, הצפיפות וההרכב החברתי של אוכלוסיית אל-ג'אבל משפיעים הן על הגברים והן על הנשים בכפר. מיזוגן יחד של עשר קהילות שונות לא זו בלבד שהציב אתגר לאופני השימוש במרחב הנהוגים לגבי נשים, הוא אף הגביר את הסיכוי להיווצרות מתחים חברתיים בין תת-קבוצות בתוך הסלאמאת אשר באופן מסורתי היו מתגוררות במרחק ניכר זו מזו כדי לשמור על הרמוניה חברתית וכלכלית. רמות המתיחות החברתית באל-ג'אבל הן גבוהות ומורגשות – כך על פי התושבים ועל פי הארגונים העובדים בכפר. האבטלה, המציאות הקוראת תגר על המנהגים של הפליטים הבדווים הפלסטינים, והתסכולים שמביא העוני מהווים זרזים מרכזיים לחוסר השקט החברתי הגובר.

133. מנגנונים מסורתיים ליישוב סכסוכים בין קבוצות משפחתיות שונות בחברה הבדווית עושים שימוש מכוון במרחב ככלי התערבות מרכזי. העתקה פיזית של המשפחה ושל האוהל כדי להתרחק ממצב שעלול להסתיים בהפרת האיזונים הינה פתרון מוכר מאד המיושם תדיר כדרך

מיידית להרגיע מתיחות ולהוביל לפתרון באמצעות הידברות. במציאות של אל-ג'אבל, ברור כי כבר לא ניתן להעתיק את הבית ולהתרחק. התוצאה היא רמת מתיחות גבוהה בכפר, אשר יש לה ביטויים גם בהיבטים מסוימים של התנהגות הדור הצעיר, ובייחוד בקרב גברים צעירים שהוריהם חוזים להם עתיד חברתי וכלכלי קודר.

134. לפיכך ההצעה של ריכוז קהילות בדוויות משלושה שבטים שונים בתוך מרחב אחד, שעדיין לא ברור איך יתנהל ברמה המוניציפאלית, מגלמת הבטחה לחיכוכים מתמידים אשר ילכו ויתגברו כל שהבעיות התעסוקה ושינוי אורח החיים יתנו את אותותיהם. התכניות להקמת נועיימה כפי שהן נרקמו בהעדר התאמה לאורח החיים הבדווי ובהעדר היוועצות עם התושבים קיימים ואלה המיועדים, כך על פי הרשויות הישראליות, להעברה אינן מתוות גורל אחר מהתכניות שהוכנו עבור כפר הג'אהלין, אל ג'באל.

135. ראוי להדגיש כי אין איבה בין השבטים השונים ולעיתים הם בוחרים לייצר מערכות יחסים קרובות אך מצב זה שונה לחלוטין כאשר מהלך זה יעשה בכפייה וללא בחירתם. לא ניתן להציג מצג שווא בו שטח התכניות, העומד על כ- 1,700 דונם יחדיו, הוא רחב דיו ויש בו אפשרויות בו כל קהילה יכולה למצוא את עצמה בתחומו בעוד המרחב המצומצם של המגורים, פריסתו במקרים רבים לאורך דרכים ציבוריות ובצמוד למבני ציבור משותפים, לא מאפשרים קיום עצמאי של הקהילות על פי אורח החיים של תושביו.

ההשפעה על הנשים

136. נשים רבות מקרב שלושת השבטים: הרשאיידה, ג'אהלין וכעאבנה חתומות על התנגדות זו. הסיבה לכך נעוצה, בין היתר, בשל ההשלכות מרחיקות הלכת שעשויות להיות למימוש הרעיון העומד בבסיס תכנית זו וההשפעה הצפויה על חייהן. ההיכרות של רבות מהן על ההשלכה של מעבר לאורח חיים כמו שמציעות התכניות להקמת נועיימה מגיעה מהשינוי שחוו נשים במעבר לאל ג'באל.

137. במשפחות אשר חיסלו את ענף העדרים שלהם לגמרי, או שמסרו את העדרים עם בואם לאל-ג'אבל להשגחה של אחרים מבלי שיראו מהם רווח, הן הגברים והן הנשים במשפחות כגון אלה מתמודדים עם רמות גבוהות של אבטלה בתוך החברה הבדווית "הצפופה" החדשה הזאת. עם אובדן ענף העדרים, המומחיות של הנשים בניהול מערך הייצור של העדרים התייתר באופן מייד, והתפקיד הכלכלי של האשה בתוך המשפחה חדל להיות יצרני בעיקרו והפך בן לילה לצרכני. בגלל התמורה הקיצונית בהגדרות הללו, המעבר לאל-ג'אבל דרש הסתגלות רבה יותר מנשים אשר מילאו בעבר תפקידים מסורתיים במרחב הכפרי. המשפחות שנאלצו לחסל את ענף העדרים במהלך ההעברה הכפויה הפכו בחברה העירונית לתלויות לגמרי בגברים כמפרנסים, והתרומה הכלכלית של הנשים נפסקה לגמרי. אותן נשים אשר נולדו והתחננו בקהילות הכפריות והועברו לאל-ג'אבל, איבדו באחת את תחומי האחריות המרכזיים אשר הגדירו את תפקידם במשפחה. נשים רבות כאלה באל-ג'אבל מדווחות על תחושה של אובדן חיוניות מאז המעבר

הכפוי, ועל כך שהן מנהלות אורח חיים חסר מעש, המלווה בעליה במשקל ובמחלות נלוות כגון סכרת והפרעות בלב.

138. למרות השינוי ביכולתה של האישה לתרום לכלכלת המשפחה, מעמדה בחברה הבדווית של אל-ג'אבל עדיין שמור לה. ברור כי אפשרות השימוש במכשירים ביתיים כגון תנורים, מקררים, ומכונות כביסה הקל מאוד על אורח החיים הפיזי המפריך אותו ניהלו הנשים הבדוויות בקהילות במרחב הכפרי. הנשים אשר כבר אינן נדרשות לחלוב את העדרים, להכין ולשווק מוצרי חלב, לאסוף מים ועצים לבעירה, לכבס בגדים ביד, ולבשל מעל מדורה, מוצאות כי עומד לרשותן הרבה יותר זמן פנוי, מאחר שמטלות אלה כבר לא מכלות כל כך הרבה זמן מסדר יומן.

139. בעוד שבחברות לא-מסורתיות הזמן שמתפנה עשוי להיות מושקע בייצור הכנסה אלטרנטיבית או בפעילויות פנאי, למושגים אלה אין רלבנטיות של ממש עבור נשים בדוויות שהעבירו את רוב ימיהן בעבודות הקשורות למרחב החיים הכפרי. הפתאומיות והאופי הכפוי של השינוי שנבע מכך שהבדווים הוכרחו לעבור תהליכי שינוי חברתיים לא אפשרו לנוממות הנהוגות בקהילות המסורתיות להתאים את עצמן למציאות החברתית, המרחבית, והמסחרית החדשה.

140. כאישה בדווית שמוצאה מקהילה במרחב הכפרי, חופש התנועה נכרך ישירות עם חובותיה כאחראית הייצור במשק הבית והצאן, מאחר שמטלות אלו היו אמורים למלא את סדר יומה, במהלך התקין של הימים. מקומה של המשפחה כחלק ממקבץ משפחתי רחב "קום" זימן ועודד חלוקה של נטל החובות בין חברי הקהילה, אשר התגוררו בשכנות בסביבה הדדית שבה גידול הילדים, מטלות הבית, והפעילות הכלכלית נוהלו בעת ובעונה אחת בתוך הגבולות המרחביים של הקהילה. ללא קיומם של אותם חובות מסורתיים, התנועה מחוץ לבית אינה נדרשת על בסיס קבוע, מאחר שעדיין אין מעמד נורמטיבי במסגרת המנהג השבטי למושג התנועה שלא מתוך חובה. מאז הגיען לאל-ג'אבל, שם המשפחה הגרעינית עברה להתגורר ביחידת מגורים פרטית בנפרד מבני משפחה אחרים מאותו קבוצה משפחתית מורחבת, מטלות היום יום כבר אינן נעשות בצוותא בקהילה ותחושת הקהילה מתמוססת, בהתאם.

141. הגבולות הפיזיים של הנשים שהתיישבו בשכונה הצטמצמו מיד מפני שאפשרויות התנועה שלהן הוגדרו לפני כן בכפוף לביטחון החברתי שהקנתה המשפחה הקרובה. עבור נשים צעירות יותר, ההשלכות של מעבר מן המקבץ המשפחתי אל תוך אתר מיושב בצפיפות עשויות להיות חריפות אף יותר.

142. רמת הישגים אקדמיים של בנות הסלאמאת העולה על זו של הבנים הינה חזיון נפוץ בבית הספר באל-ג'אבל, אולם עם סיום הלימודים הן לבנים והן לבנות מצפים שיעורים גבוהים של אבטלה. מאחר שכיום רק לעשר משפחות ישנה אפשרות לנהל את ענף העדרים מתוך אל-ג'אבל עצמו, למסיימי בית הספר לא נותרים על פי רוב תפקידים מסורתיים שיוכלו למלא במסגרת העסקים המשפחתיים. בעוד שעבור גברים צעירים קיימות הזדמנויות רבות יותר למצוא תעסוקה מזדמנת או תעסוקה בלתי רשמית האפשרויות העומדות בפני נשים הן מצומצמות יותר. מועצת הכפר מעריכה שפחות מעשר מתוך מאתיים נשים באל-ג'אבל בגיל כשיר לעבודה אכן מועסקות בתעסוקה מלאה – רובן משמשות כמורות.

143. למרות שישנם גורמים הומנטייריים וסוכנויות הפיתוח המקדמים מיזמים המבוססים על מלאכות יד מסורתיות כמקור לתעסוקה אלטרנטיבית, מיזמים אלה לא השכילו להתגבר על בעיית השיווק של התוצרים, ועל כן גישה זו אינה יכולה להניב פתרון של ממש. נשים משכילות צעירות מוצאות את עצמן, איפוא, כמעט ללא גישה לתעסוקה, ובנוסף לכך, ישנו מחסור בפעילויות המאפשרות להן להיפגש יחד כקבוצה. הנשים באל-ג'אבל מדברות בחיוב על התכנית של UNRWA ליצירת מקומות עבודה, לא פחות בזכות הרווחים החברתיים מהצטרפות למיזם מאשר בזכות התגמול הכספי המבוקש. הבידוד החברתי אותו חוות נשים צעירות באל-ג'אבל עומד בניגוד בוטה לסביבה החברתית התוססת שאפיינה את חייהם הקודמים במרחב הכפרי-חקלאי. בידוד חברתי זה מחריף עוד בשל העיצוב המרחבי של הכפר אל-ג'אבל, אשר אינו מסייע להגנה על פרטיותה של האישה.

144. בתרבות הבדווית, ככל שמקום מאוכלס בצפיפות גדולה יותר, כך ישנו צורך גדול יותר להגן ולכבד את פרטיותה של האישה. בקהילות מסורתיות צורך זה משתקף ישירות בתכנית המרחבית של המבנים בתוך המקבץ המשפחתי. למשל, בקהילות בדווית במרחב הכפרי, יחידות המגורים אינן ממוקמות באזורים המשמשים כמעברים ציבוריים, ועוברי אורח המבקשים לחלוף על פני בית על פי רוב יחלפו מצידו האחורי של המבנה ולא בקדמתו כדי לכבד את פרטיות האישה, כפי הנהוג. תכנון מערכת הדרכים של אל-ג'אבל משיגה את ההיפך. התכנית יוצרת דרכים מעגליות שנועדו לאפשר גישה לכל מגרשי המגורים כך שנוצרים מרחבים ציבוריים מול כל בית. חוסר האפשרות לכבד את פרטיות האישה תוך שימוש במרחבים הציבוריים באל-ג'אבל מצמצמת את המרחב "הבטוח" של האישה אל תוך המרחב הבנוי המצומצם.

145. המחקר שנעשה באל ג'באל במשך קרוב לשנה שלמה על ידי חוקרים, אנתרופולוגיות, אנשי שטח ומתכננים, מראה באופן מפורש למדי שכאשר מקלפים את קירות הבתים הגדולים שנבנו שם ומתבוננים באופן מעמיק באורח החיים של התושבות והתושבים של "אל מוח'יים", "המחנה", כפי שמכנים אותו תושבי המקום, רואים שבר גדול מאד שרק מתחיל לתת את אותותיו. פגיעה חמורה מאד, שלא קל להבחין בה, נוגעת באורח חייהן של הנשים. למרות הקידמה והנוחות לכאורה שנוצרה עבורן על ידי כך שהן נמצאות במקום מסודר המחובר לתשתיות, ההגבלות על חייהן הלכו וגדלו וגם כלוב מזהב הוא עדיין כלוב.

י. סיכום

146. התכנית שבנדון אינה ראויה ודינה להידחות משום שהיא נועדה לשרת תכלית פסולה: הגליה בכפייה של תושבים בדווים מיישוביהם הבלתי מוכרים הקיימים, תוך ריכוזם ביישוב אחד גדול חדש בניגוד לרצונם, לאורח חייהם ולתרבותם – וכל זאת על מנת לשרת אינטרסים ישראליים ובהם פינוי שטח חלק מהכפרים הבלתי מוכרים הקיימים לטובת פיתוח של התנחלויות ישראליות.

147. חוסר ההיוועצות עם תושבים, אלה הקיימים ואלה המיועדים לאכלס את התכנית, הינה כשל גדול אשר מטיל ספק גדול על אפשרות מימוש התכנית. חלוקת התכנית של נועימה לשש תכניות נפרדות הוא מהלך על גבול הולכת השולל במיוחד עבור התושבים הקיימים במרחב.
148. התכנית שבנדון מתאימה ליישוב קהילתי-פרברי ואינה עונה על הצרכים התעסוקתיים והתרבותיים הייחודיים של אוכלוסיית היעד הבדווית. הכנת תכנית מפורטת באופן שנעשה על ידי לשכת התכנון בדומה לתכנית המפורטת שנעשתה באל ג'באל, היא שגיאה מוחלטת ומן הראוי ללמוד באופן מעמיק את לקחי העבר.
149. הפתרון הראוי עבור הקהילות נשואות תכנית זו הוא מציאת פתרון והסדרה של מקום מחייה הנוכחי שלהם.
150. מכל הסיבות הללו וכפי שפורט לעיל, יש לדחות את התכנית שבנדון.

בכבוד רב,

שרונה אליהו-חי, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

אלון כהן, אדריכל
עמותת במקום

עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, רחוב אבן עזרא 13 ת.ד 7154 ירושלים, טל: 02-5669655,

פקס: 02-5660551; מייל: alon@bimkom.org

האגודה לזכויות האזרח בישראל, רחוב נחלת בנימין 75, ת"א 65154 טל: 03-5608185; פקס: 03-

5608165; מייל: sharona@acri.org.il