

בג"ץ 5019/14**בית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק****לבאד אבו עפאש ואח'**

ע"י עו"ד בנא ואח'

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, ירושלים

טל': 02-6521218; פקסי': 02-6521219

העותרים

נ ג ד

**1. מפקד פיקוד העורף****2. שר הביטחון**

ע"י פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

טל': 02-6466157; פקס: 02-6467011

**3. המועצה האזורית נווה מדבר****4. המועצה האזורית אל-קסום**

ע"י עוה"ד חן אביטל ואח'

מרח' הנרייטה סולד 8, באר שבע 84894

טל': 08-6655655; פקסי': 08-6655677

המשיבים**הודעה מעדכנת מטעם המשיבים 1-2**

1. בהתאם להחלטת כב' השופט דנציגר מיום 8.2.15, המשיבים 1-2 (להלן: **המשיבים**) מתכבדים להגיש הודעה מעדכנת מטעמם.
  2. כזכור, העתירה במקור עסקה בשני סעדים הנוגעים למיגון הפזורה הבדואית בנגב: **הסעד האחד**, בקשת העותרים לספק פתרונות מיגון מפני טילים, ובפרט להציב מיגוניות ניידות בהתאם לצרכי התושבים בכל כפר. **הסעד השני**, בקשת העותרים כי "ייקבעו ויפורסמו הנחיות ברורות ושוויוניות, אשר בהתאם להן יינתנו הנחיות לרשויות המקומיות הרלוונטיות, לעניין הקמתם של מרחבים מוגנים ואמצעי הגנה בכפרים".
  3. העתירה הוגשה ביום 16.7.14, בעיצומו של מבצע צוק איתן, ובהתאם להחלטת כב' השופט דנציגר, מועד הדיון נקבע למחרת בשעה 14:00, כאשר תגובת המשיבים לעתירה הוגשה בסמוך למועד הדיון.
  4. ביום 20.7.14 ניתן פסק דין (חלקי) בו דחה בית המשפט הנכבד את הסעד הראשון שהתבקש בעתירה, תוך שקבע כי הגם שעל המדינה מוטלת החובה להגן על חייהם וגופם של תושביה, הרי שחובה זו ניתנת להגשמה "באמצעות מכלול רחב של אמצעים", כאשר ההחלטה על הקצאת האמצעים מצויה "בליבת שיקול זעתן של הרשויות המוסמכות", וכאשר התערבות בית המשפט תהיה "במשורה ובמקרים חריגים שבחריגים". עוד הוסיף בית המשפט הנכבד, כי מידת ההתערבות בהחלטות מבצעיות המתקבלות "תחת אש" תהיה מצומצמת במיוחד.
- אשר לסעד השני שהתבקש - קביעה ופרסום הנחיות להקמת מרחבים מוגנים - בית המשפט הנכבד הורה למדינה להשיב לסעד המבוקש.

5. בהמשך לכך, ביום 18.9.14 התקיימה ישיבה בעניינה של העתירה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), ובהשתתפות נציגי משרד הביטחון, משרד הפנים, משרד המשפטים, פיקוד העורף, משרד החקלאות, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי.

במסגרת הישיבה נסקרה בהרחבה הסוגיה העומדת במוקד העתירה שבכותרת - הכנת המגזר הבדואי לשעת חירום - כאשר הגורמים השונים הציגו את התייחסויותיהם לעניין ואת התשתית העובדתית והמשפטית הרלוונטית לסוגיה.

בתום הישיבה סוכם כי לצורך מתן מענה לסעד השני שהתבקש בעתירה, על הגורמים הרלוונטיים להידרש לעניין ולהציג את כלל האפשרויות הקיימות להיערכות והכנת המגזר הבדואי לשעת חירום, וזאת מעבר לפירוט שהובא במסגרת התגובה המקדמית שהגישו המשיבים, ובשים לב לנקודות שעלו בדיון שהתקיים.

6. בהמשך לכך פעלה מערכת הביטחון, בהובלת פיקוד העורף, לבחינת מעטפת המיגון וההתגוננות של אוכלוסיית הבדואים בנגב. במסגרת העבודה המקיפה שנערכה נפגשו רמ"ח מיגון בפיקוד העורף ומפקד מחוז דרום של פיקוד העורף עם אנשי רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון, אנשי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, ראשי הרשויות המקומיות במגזר הבדואי בנגב וגורמי מקצוע בתחומי המיגון והבינוי.

לאחרונה השלים פיקוד העורף את גיבוש התכנית למיגון האוכלוסייה הבדואית מפני טילים, אשר נועדה להציג המלצות לפתרונות או לאמצעים נוספים לשיפור מידת המיגון של אוכלוסיית הבדואים בנגב. התכנית אושרה על-ידי מפקד פיקוד העורף ועל-ידי ראש מטה שר הביטחון. בהמשך לכך, המלצות פיקוד העורף הועברו למשרד המשפטים, כדי שזה יבחן את עמידת ההמלצות באמות המידה המשפטיות הצריכות לעניין.

7. נעדין כי לאחרונה קיים היועץ המשפטי לממשלה ישיבה בעניין, בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים. לאחר שנדרש לעניין, ולאחר שגורמי המקצוע בפיקוד העורף הציגו את השיקולים והנתונים הרלוונטיים, כפי שיפורטו להלן, **הגיע היועץ המשפטי לממשלה למסקנה כי תכנית פיקוד העורף מצויה בתוך מתחם שיקול הדעת המקצועי הרחב המסור למשיבים בעניינים כגון דא.**

כדי שלא להאריך שלא לצורך, נבקש להפנות את בית המשפט הנכבד לכל האמור בתכנית למיגון האוכלוסייה הבדואית.

צילום התכנית לשיפור מיגון האוכלוסייה הבדואית מצורף ומסומן מש/1.

### התכנית לשיפור מיגון האוכלוסייה הבדואית

8. בפתח הדברים יוזכר, כי כפי שנכתב בתגובה המקדמית מטעם המשיבים, וכפי שיורחב בהמשך, הרי שאוכלוסיית הבדואים שבדרום הארץ מצויה ככלל במרחק של למעלה מ-40 ק"מ מרצועת עזה. משכך, האיום הרקטי מרצועת עזה על אוכלוסייה זו נמוך יחסית מהאיום שאליו חשופים התושבים המתגוררים בסמוך לרצועת עזה. ברי כי לעניין זה השלכה ישירה על מדיניות ההתגוננות והמיגון הלכה למעשה.
9. עוד נציין, כי התכנית שגובשה על-ידי גורמי המקצוע בפיקוד העורף היא תכנית ייחודית, אשר חלקים משמעותיים ממנה נבנו במיוחד לאוכלוסייה הבדואית, וזאת עוד בטרם הוגשה העתירה דנן. ראשיתה של התכנית בזיהוי פערים במוכנותה של אוכלוסייה זו לשעת חירום, והיא מתבססת על מספר יסודות שאליהם נתייחס להלן.
10. **ראשית**, התכנית נועדה לשפר את **מוכנות האוכלוסייה הבדואית להתנהגות נכונה בשעת חירום**, וזאת מתוך הבנה שלדבר חשיבות מכרעת למיגון אפקטיבי בשעת חירום. כך, כפי שאי-ציות להנחיות ולהוראות בשעת חירום עלול להוביל לפגיעות ואף לאבדות בנפש, הרי שהקפדה על ביצוע ההנחיות יכולה להציל חיים - כפי שכבר נוכחנו לא אחת בהסלמות האחרונות.
- משכך הדבר, **גובשה תכנית ייעודית כללית** המתחשבת בצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית, כאשר בחמש **הוכנו תכניות פרטניות לרשויות** במגזר הבדואי, אשר הוצגו בנפרד לכל אחד מראשי הרשויות במגזר. יצוין, כי במסגרת הניסיונות לרתום את הרשויות וראשי המגזר הבדואי להכנת האוכלוסייה לחירום, נציגי פיקוד העורף נפגשו עם ראשי רשויות המגזר; נערך כנס אימאמים ראשון מסוגו בראשות מפקד פיקוד העורף; והתקיים כנס ראשי רשויות המגזר הבדואי בדרום - בהמשך לכנס קציני ביטחון שהתקיים במהלך מבצע צוק איתן - לשם בחינת הפערים הקיימים והדרכים להשלימם.
11. **שנית**, התכנית שגובשה כוללת **הכשרות מקצועיות** לגורמי המקצוע ברשויות המגזר הבדואי. במסגרת הכשרות אלו יועבר מידע מקצועי מקיף ורלוונטי, וכן יינתנו דגשים ייחודיים המתחשבים בצרכים הייחודיים של המגזר.
12. **שלישית**, במסגרת גיבוש התכנית דן נבחנו היכולות הפרטניות של הרשויות השונות, וזאת במטרה להגיע לעמידה בדרישות האימונים שמקיימים פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית (להלן: רח"ל). בהתאם לכך **נבנתה תכנית אימונים מתאימה**, וכן הוחלט כי במסגרת תרגיל שעתיד להתקיים בהמשך השנה הנוכחית ימוקד הקשב באוכלוסייה הבדואית.

13. **רביעית**, הוחלט לערוך שינוי ארגוני בגדוד הבדואי. המדובר בגדוד מילואים המקיים אימונים סדורים בהתאם לתכנית אימונים קבועה (באימון מפקדים, אימון יחידתי ואימון נפתי במתכונת תלת שנתית) אשר ייעודו הוא ליתן מענה לאירועי הרס במגזר. בנוסף, הגדוד מאומן לסיוע אזרחי במצבי החירום השונים ואנשיו עוברים הכשרות ייעודיות בתחומים שונים.

כאמור, לאחרונה הוחלט לבצע שינוי ארגוני בגדוד, בדרך של איחוד יחידות הקישור לרשות המקומית לתוכו (יקל"רים) ומתן אחריות גזרתית לכל אחת מפלוגות הגדוד. השינוי האמור נעשה כדי לתת לפלוגות - אשר באות במגע ישיר ובלתי אמצעי עם תושבי המגזר - את מלוא הכלים למתן מענה שלם בכל תחומי החירום, ובכלל זה המענה בתחומי חילוץ, איתור נפילות, סיוע אזרחי, קישור לרשות, ריכוז תמונת מצב ועוד.

נוסף לכך הוחלט להציב יקצין אוכלוסייה במפקדת הגדוד. הקצין, בעל הכשרה מקצועית ייעודית של פיקוד העורף, ירכז את תמונת המצב העדכנית ויעבירה לגורמים הרלוונטיים. בנוסף לכך נערך הליך לאיתורו של מסביר ייעודי למגזר הבדואי.

14. **חמישית**, הוחלט לכלול את רשויות המגזר הבדואי בפיילוט ראשון מסוגו שביצע פיקוד העורף עם מרכז מיפוי ישראל (מפ"י). במסגרת הניסוי **ניתנה לכלל רשויות המגזר הבדואי וללא עלות מערכת GIS** - מערכת מתקדמת המאפשרת לנתח ולשלוט בזמן אמת בכל פריטי המידע הגיאוגרפי - כאשר הנתונים הרלוונטיים הוזנו למערכת בסיוע חיילי פיקוד העורף.

15. **שישית**, במסגרת התכנית הכוללת הוחלט **להקים ולהכשיר יחידות סיוע עצמי ראשוני (סע"ר)** מקרב האוכלוסייה הבדואית, אשר יוכלו לסייע במתן מענה ראשוני בתחום החילוץ וההצלה במקרה הצורך. הכשרת היחידות מתבצעת על-ידי הגדוד הבדואי.

עוד נציין כי התקיים קורס הסמכה לממוני הג"א במוסדות שברשויות הבדואיות (כאשר במהלך השנה צפוי להתקיים קורס נוסף), וכי פיקוד העורף מסייע בהכנת תיקי החירום למוסדות אלה.

16. **שביעית**, במהלך מבצע צוק איתן נעשו **שיפורים במערך ההתרעה הקיים** - אשר במקרים רבים חסר תשתית בסיסית להתקנת מערכות ההתרעה - וזאת כדי שניתן יהיה לאתר ירי רקטות המכוון לעבר יישובי הפזורה הבדואית באופן טוב יותר. כמו כן, **חולקו כרוזיות** לבתי ספר ולמסגדים בפזורה, ככל שהסכימו לקבלן.

מעבר לכך, גורמי התרעה בפיקוד העורף ערכו סיורים בשטח לשם איתור מקומות להתקנת צופרים, כאשר במהלך השנה הקרובה יבחנו דרכים לצמצום פערי ההתרעה בפזורה הבדואית, ככל שהדבר יתאפשר נוכח העדר תשתיות חשמל בפזורה.

17. **שמינית**, התכנית שגובשה מציעה גם **מיגון פיזי** לתושבי הכפרים הלא מוכרים, אשר במסגרתו **יוקמו מחסני חירום** מרחביים - תוך התחשבות בשיקולים התכנוניים הצריכים לעניין - שיאפשרו להקים מחסות למיגון האוכלוסייה (במידת הצורך ובהתאם להערכת מצב קונקרטי).  
**מחסה על בסיס שקי חול ובשילוב עם גלילי בטון** -

כך, המיגון הפיזי שיינתן יהיה של **מחסה על בסיס שקי חול ובשילוב עם גלילי בטון** - ונעיר כי נעשה שימוש בגלילי בטון כפתרון מיגון גם ביישובי עוטף עזה - כאשר כל מחסן יכול שקי חול ומכולות למילוי שקי חול באופן מזורז שאינו מצריך מיומנות גבוהה. נוסף, כי קיים מצבור צה"לי הכולל פריטי מיגון נוספים, אשר יחולקו במידת הצורך ובהתאם להערכות מצב קונקרטיות של פיקוד העורף.

נציין, כי נוכח היעדר תקציב לשנת 2015 טרם הוקצו לתכנית המיגון הפיזי משאבים, וכן נציין כי מדובר בתכנית רב-שנתית. לאחר שיוגשו לממשלה המלצות ועדת לוקר בעניין תקציב הביטחון, ולאחר שהממשלה הבאה תאשר למשרד הביטחון תכנית תקציבית רב-שנתית (תר"ש), תתקצב תכנית המיגון הפיזי במסגרת התר"ש, בהתחשב בכלל צרכי הביטחון והעורף.

18. **תשיעית**, במידת הצורך, ובהתאם להערכות סיכון קונקרטיות ולכלל השיקולים הענייניים הרלוונטיים, **ניתן יהיה להציב סוללות כיפת ברזל** באופן שבו יגנו גם על יישובי הפזורה הבדואית. זאת, בהתאם לאמור בסעיף 8 לפסק הדין החלקי של בית המשפט הנכבד.

#### **עמדת המשיבים**

19. כפי שעולה מכל האמור לעיל, התכנית שגובשה מיועדת **לשפר את מוכנות האוכלוסייה** הבדואית לשעת חירום (באמצעות תכניות פרטניות, הכשרות מקצועיות ואימונים); התכנית מיועדת **לספק מענה אנושי משופר** לאוכלוסייה בשעת חירום (באמצעות הגדוד הבדואי, יחידות סיוע עצמי ראשוני וממוני הג"א), תוך **שיפור השימוש באמצעים נוספים** בשעת חירום (שיפור במערך ההתרעה, שימוש במערכת GIS והצבת סוללות כיפת ברזל במקרה הצורך); והתכנית אף מציעה **מיגון פיזי** לתושבי הכפרים הלא מוכרים (מחסני חירום להקמת מחסות, תוך שימוש בשקי חול ובגלילי בטון).

הנה כי כן, המשיבים סבורים כי התכנית שגיבש פיקוד העורף (בשיתוף גורמי מקצוע רלוונטיים שונים אחרים) למיגון האוכלוסייה הבדואית מספקת מענה הולם ומביאה בחשבון את מידת הסכנה הנשקפת בשעת חירום באזורים שבהם מתגוררת אוכלוסייה זו בדרום הארץ. משכך הדבר, המשיבים יטענו כי העתירה שלפנינו מיצתה את עצמה, כפי שיפורט להלן.

20. המשיבים יטענו כי העתירה מיצתה את עצמה נוכח העובדה שהתכנית שגובשה נטועה במוקד מתחם שיקול הדעת הרחב המסור למשיבים בעניינים כגון דא. כך, ההחלטה כיצד יש להכין את האוכלוסייה הבדואית לשעת חירום - כמו גם ההחלטה כיצד יש להגן על האוכלוסייה הבדואית בשעת חירום - מצויה באחריותם של הגורמים המוסמכים אצל המשיבים, אשר הם המומחים ובעלי הידע המקצועי הנדרש לעניין.

בהתאם לכך, היקף התערבותו של בית המשפט הנכבד במקרים שכאלה יהיה מצומצם למדי, וככלל יתמקד בבחינה האם ההחלטה שהתקבלה חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות.

לעניין זה, יפים דבריו של בית המשפט הנכבד שנקבעו במסגרת פסק דין מהחודשים האחרונים בבג"ץ 1726/13 עיריית מעלה אדומים נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (ניתן ביום 7.10.14) (להלן: עניין מעלה אדומים), שם נקבע כדלקמן:

"שיקול הדעת של המשיבים והיקף ההתערבות בו

12. נדגיש, כי החלטות בעניין אופן ההגנה על היישובים באיר"ש מצויות בלב מתחם שיקול הדעת המסור לגורמי הצבא המוסמכים והמומחים ובגרעין האחריות המונחת לפתחם. יפים לעניין זה דברי בית משפט זה בעניין אחר:

**"... שיקולים אלה הינם שיקולים שבמומחיות צבאית וביטחונית. כגון דא, נתון למפקד הצבאי שיקול דעת רחב. המפקד הצבאי הוא שמופקד על שמירת הביטחון. הוא בעל המומחיות, הידע והאחריות הביטחוניים. לעמדתו בעניין זה מייחס בית המשפט משקל רב. ביסוד גישתנו זו עומדת התפיסה, המאפיינת את פסיקתו של בית משפט זה, לפיה עלינו לתת משקל מיוחד לחוות דעתו הצבאית של הגורם אשר עליו מוטלת האחריות לביטחון..."**  
(בג"ץ 5488/04 מועצה מקומית אלראם נ' ממשלת ישראל, בפסקה 42 (13.12.2006)).

**ההחלטה מושא העתירה דורשת מומחיות ביטחונית. "אנו, שופטי בית המשפט העליון, איננו מומחים לענייני צבא"** (בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 843, 807 (2004) (להלן: עניין בית סוריק)). **המשיבים כן. לכן נהנית חוות דעתם מעדיפות מובהקת וברורה, ועל הטוען בניגוד לה מוטל נטל כבד** (ראו, למשל, בג"ץ 2577/04 טהה אל ח'וואג'ה נ' ראש הממשלה (19.7.2007), בפסקה 38; בג"ץ 9516/10 מועצת הכפר וולג'ה נ' המפקד הצבאי בגדה המערבית (22.8.2011), בפסקה 11). **ניצבת בפנינו עמדת המשיב – על מומחיותו הצבאית והמעמד המרכזי שניתן לה בפסיקת בית משפט זה – שלפיה ההחלטה אינה פוגעת בביטחון תושבי העיר, ומנגד עמדת העותרת הסותרת. זו האחרונה לא הוכחה בפנינו, בוודאי שהעותרת לא עמדה בנטל המוגבר לשכנענו.**

13. אך מובן הוא, כי מומחיות המשיבים בתחום הביטחוני אינה מקנה להם חסינות מביקורת שיפוטית. מידת ההתערבות על ידי בית משפט זה אף תלויה בקו התקיפה של ההחלטה. נראה כי מרחב ההתערבות קיים אך מצטמצם כאשר קו זה נסוב סביב חלוקת משאבים. הרי מטבע הדברים במצב זה, שיש טעם בדרישה לספק תקציב נוסף להתמודד עם צורך נוסף, אך מגבלות התקציב עומדות על שלהן. המשוכה עולה כאשר עסקינן בהחלטה המתקבלת על ידי הרשות המנהלית המוסמכת, אשר בידיה מכלול הנתונים המקצועיים הרלוונטיים, ועוד יותר בהינתן מהות ההחלטה בענייננו (השוו: עניין אשכול, בפסקה 15). **ככלל, ובוודאי במחלוקת מעין זו, תפקידו של בית משפט זה מתמקד בבחינה האם חורגת ההחלטה באופן קיצוני ממתחם הסבירות** (ראו, למשל, עניין בית סוריק, בעמ' 842-843).

21. לגופם של דברים, המשיבים יטענו כי **התכנית שגובשה אינה מגלה כל עילה להתערבות של בית המשפט הנכבד**. מדובר בתכנית יסודית ומקיפה ביותר, אשר גובשה בשיתוף גורמי מקצוע רלוונטיים, וזאת תוך בחינת אמצעי המיגון הקיימים במגזר הבדואי ותוך בחינת הדרכים האפשריות למתן מענה לפערי המיגון הקיימים במגזר הבדואי, בשים לב למאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה ולאזור בו היא מתגוררת.
22. המשיבים יטענו כי בבסיס התכנית שגובשה מצויים שיקולים ענייניים ומקצועיים. כך, **במסגרת גיבוש התכנית נשקלו ואוזנו כראוי השיקולים הרלוונטיים** לעניין, וביניהם גם חובתה הכללית של המדינה להגן על אזרחיה.
- להלן נידרש, בקצרה ובתמצית, למספר שיקולים מרכזיים שהובאו בחשבון במסגרת גיבוש התכנית דנן. המשיבים סבורים כי שיקולים אלה מלמדים כי לא נפל כל פגם בתכנית שגובשה, ולפיכך גם הסעד השני המבוקש בעתירה - בדומה לסעד הראשון - אינו מגלה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד.
23. **שיקול אחד** הרלוונטי לעניין טמון בכך שהסיכון שאליו חשופים תושבי הפזורה הבדואית - אשר ככלל מתגוררים במרחק של למעלה מ-40 ק"מ מרצועת עזה - נמוך באופן משמעותי ביחס לסיכון שאליו חשופים ישובים הסמוכים לרצועה. ברי כי למידת הסיכון השלכה ישירה ומשמעותית בכל הנוגע להערכות להתגוננות ומיגון האוכלוסייה.
- כך, לעבר היישובים המצויים בטווח של עד 40 ק"מ מרצועת עזה שוגרו כ-94% מהרקטות ששוגרו לשטח ישראל במבצע צוק איתן, והם ספגו כ-97% מהנפילות שהיו בשטח ישראל. מעבר לכך, ביישובים אלה זמן ההתרעה קצר ביותר ונע בין 15 שניות לדקה בלבד לצורך הגעה למרחב מוגן.
24. נזכיר בהקשר לכך, כי למרבה הצער, במהלך מבצע צוק איתן ירי הרקטות מרצועת עזה גרם לפציעתן של שתי נערות בדואיות ולמותו של מר עודה אל וואדגי המנוח (שאחדים מבני משפחתו נפצעו). עם זאת, ומבלי לחקל ראש חלילה בפגיעות הקשות האמורות, הנתונים שבידי פיקוד העורף מלמדים כי רק 3.6% מכלל הרקטות שנפלו ברחבי הארץ במהלך מבצע צוק איתן נפלו בשטחים שבהם מתגוררים תושבי הפזורה הבדואית (כפי שהם מופיעים במפות פיקוד העורף). יש להוסיף כי הנתון שלעיל מתייחס לנפילות בשטחים פרושים ונרחבים ביותר, אשר רובם נמצאים מעבר לטווח 40 הק"מ, כאמור.
- הנה כי כן, ברי כי מידת הסכנה הצפויה מירי טילים מרצועת עזה היא שיקול רלוונטי ביותר ובעל משקל נכבד לשם גיבוש התכנית של פיקוד העורף למיגון האוכלוסייה הבדואית.
25. **שיקול שני** הרלוונטי לעניין מלמד כי בדומה לתושבי הפזורה הבדואית, הרי שגם תושבי שכונות ומבנים רבים אחרים בארץ - שנבנו בטרם שהוטלה בחוק חובה לבניית מיגון אישי, או שנבנו באופן בלתי חוקי וללא מרחבים מוגנים - נמצאים בפער מיגוני ומונחים בשעת חירום לנהוג בהתאם להוראות פיקוד העורף.

קרי, פירוש הדבר הוא שכ-27% מתושבי המדינה - וביניהם לא מעט תושבים הנמצאים תחת איום ממשי, בצפונה ובדרומה של הארץ - נמצאים אף הם במצב שבו אין באפשרותם להגיע למרחב מוגן במסגרת זמן ההתרעה. לפיכך, גם תושבים אלה נדרשים לציית להנחיות פיקוד העורף מבלי שיש ביכולתם לשחות במרחב מוגן, ממש כמו תושבי הפזורה הבדואית.

26. נשוב ונדגיש, כפי שצוין בדיון בעל-פה בפני בית המשפט הנכבד, כי ציות להנחיות פיקוד העורף מפחית בצורה משמעותית ביותר את הסיכון להיפגע בשעת חירום. לפיכך, הנחיות פיקוד העורף אינן אך אמצעי 'הסברה', ותרומתן להגנה אפקטיבית על חיי האזרחים אינה זניחה ביחס לאמצעי מיגון פיזיים. מדובר בהנחיות מצילות חיים, פשוטו כמשמעו.

נדגיש, כי עמדתם החד-משמעית של גורמי המקצוע בפיקוד העורף - הם הגורמים בעלי המומחיות והידע בעניין - היא כי היערכות נכונה והתנהגות מתאימה בזמן חירום הן אמצעי מוביל להצלת חיי אדם. בהקשר זה, לא למותר להזכיר כי בעוד שהעותרים ביקשו בעתירתם פרישה רחבה של מיגוניות ברחבי הפזורה הבדואית, הרי שעמדתם של גורמי המקצוע בפיקוד העורף היא כי מדובר באמצעי מיגון שאינו מהווה תחליף מספק למיגון ונקני אלא מיועד בעיקר לשהייה ארעית של עוברי אורח באזורים אשר זוהתה בהם סכנה ברמת הסתברות גבוהה ביותר.

27. בהמשך לאמור לעיל, נבקש להזכיר כי בית המשפט הנכבד קבע בפסק הדין החלקי כי לא מצא ממש בטענות העותרים בעניין הפגיעה בשוויון, וכי נחה דעתו כי שיקולים ענייניים בלבד עמדו בבסיס החלטות המשיבים בעניין הצבתן של מיגוניות באזורים מאוימים, ולא ברחבי הפזורה הבדואית, כפי שביקשו העותרים בעתירה.

בהתאם לכך, המשיבים סבורים כי דברים אלה של בית המשפט הנכבד יפים גם לעניין התכנית דגן שגובשה על-ידי פיקוד העורף, אשר מביאה בחשבון את מאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית מחד גיסא, ומאידך גיסא מתחשבת בנתונים האובייקטיביים הרלוונטיים (למשל, רמת האיום ופערי המיגון).

גם לעניין זה יפים דבריו של בית המשפט הנכבד בעניין מעלה אדומים, כדלקמן:

9" ... לאחר שנשקלו הקריטריונים המקצועיים הללו, הוחלט על ביטול התקנים בעמדה ובעמדות נוספות. הקיצוץ בעמדות אלה דווקא נקבע משהתברר כי זוהי הפגיעה הביטחונית המינימאלית בנסיבות העניין ובמגבלות הקיימות. לנוכח אופן קבלת ההחלטה, **לא ניתן גם לקבל את טענת העותרת שלפיה ההחלטה התקבלה בשירותיות. כך גם אין מקום לטענת ההפליה בין העמדה לבין עמדה סמוכה או בין תושבי העיר לתושבי ערים אחרות, שכן יש להניח, וכך עולה מהחומר שהוגש, כי לעמדות ולערים שונות יש מאפיינים שונים, שאף עשויים להשתנות מעת לעת. מעוד השיקולים הוא מסועף ומורכב, ועל האיזון התמיד ביניהם אמון המשיב. מה גם שעל פי הצהרת המשיבים, מצבה של העיר מבחינה ביטחונית טוב יותר ממצבם של יישובים אחרים באזור.**"



28. שיקול שלישי הרלוונטי לענייננו הוא השיקול התקציבי הכרוך בהקצאת אמצעי המיגון לאוכלוסייה. כידוע, בית המשפט הנכבד שב וקבע בעבר כי התחשבות בשיקולים תקציביים היא לגיטימית ואף מתחייבת במקרים רבים. זאת נוכח כך שמטבע הדברים המשאבים שבידי המדינה הם לעולם מוגבלים, ומשום שהמדינה מחויבת להקצותם בהתאם לשיקולים רלוונטיים ובאופן שוויוני ככל הניתן.

גם כאן נבקש להפנות לפסק הדין בעניין מעלה אדומים, כדלקמן:

11. בל נשכח, כי בחלטות מעין אלה השיקול התקציבי הוא שיקול רלוונטי ולגיטימי (ראו, למשל, בג"ץ 8013/10 המועצה האזורית אשכול ו-32 נוספים נ' ראש הממשלה, בפסקה 12 (8.8.2011) (להלן: עניין אשכול)). למעשה אין בלתו, הגם שרחוק הוא מלהיות שיקול יחיד. נמחיש את הנקודה תוך הפנייה לכך שהתופעה הבסיסית בלימודי הכלכלה הקלאסיים היא תופעת המחסור. הרצונות והצרכים עולים על המשאבים המאפשרים את מימושם. נסיבותינו אינן שונות. אכן, "ברי כי בעולם אידיאלי ללא מגבלת משאבים, ייתכן והיו נפרטים כוחות רבים יותר מאלו העומדים לרשות המפקד הצבאי..." (סעיף 84 לתשובה לעתירה). ואוסיף כי פשיטא, לצערנו, שאין זה עולם אידיאלי בהתחשב בצורך הביטחוני. ברם מעבר לכך – איננו חיים בעולם של "צ'ק פתוח". השמיכה קצרה מדי, ומחייבת את המשיב לקבל את החלטותיו תוך איזון בין השיקולים הביטחוניים לבין המגבלות התקציביות הנתונות (ראו: בג"ץ 8397/06 ווסר אדוארדו נ' שר הביטחון (29.5.2007), בפסקה (13).

29. הנה כי כן, מששקלו גורמי המקצוע בפיקוד העורף את מאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית ואת הנתונים הרלוונטיים למיגון האוכלוסייה הבדואית בחירום (ובכלל זה, כפי שפורט לעיל, רמת האיום הנמוכה באופן יחסי ופערי המיגון הקיימים במקומות רבים אחרים בארץ, אשר חלקם מאוימים יותר), ולאחר שהתחשבו באילוצים התקציביים הקיימים, גובשה התכנית דגן.

כך, הגורמים המקצועיים בנו תכנית כוללת למיגון האוכלוסייה הבדואית, בין היתר, בדרך של יצירת מערך מוכנות ואימונים פרטני לרשויות, קיום הכשרות מקצועיות, שיפור מערך ההתרעה, הקצאת מערכת GIS ללא עלות לרשויות, ואפיון מערך להגנה פיסית, הכולל מחסני חירום, שקי חול וגלילי בטון.

משכך הדבר, המשיבים יטענו לא נפל כל פגם באופן שבו בחרו הגורמים המוסמכים להקצות את המשאבים שנועדו ליתן פתרונות לסוגיה דגן, וזאת בהתאם לשיקול דעתם המקצועי ולמומחיותם.

30. לאור השיקולים שפורטו לעיל - ובשים לב לתכנית דגן, שעיקריה הובאו לעיל - המשיבים יטענו כי התכנית דגן אינה מגלה כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין. שכן, בבסיס התכנית מצויים שיקולים ענייניים ומקצועיים גרידא, ומאחר שבמסגרת גיבוש התכנית נשקלו ואוזנו כראוי כל השיקולים הרלוונטיים לעניין.

31. מעבר לאמור לעיל, נבקש להזגיש כי מטבע הדברים פיקוד העורף שב ובוחן באופן תמידי את הערכותיו, ובתוך כך נבחנת גם הערכת הסיכון הנשקף לאוכלוסייה בפזורה הבדואית בשעת חירום.

בהתאם לכך, עמדתו המקצועית של פיקוד העורף היא כי התכנית שגובשה ופורטה לעיל נותנת פתרון הולם וראוי ויישומה בשטח יוביל לשיפור משמעותי מבחינת מיגונה של האוכלוסייה הבדואית בשעת חירום. יחד עם זאת, ככל שהערכת האיום הנשקף למגזר הבדואי תשתנה בעתיד, ברי כי הדבר יהיה עשוי להביא גם לשינוי בפתרונות המיגון שיינתנו למגזר זה, וזאת תוך בחינת כלל השיקולים הצריכים לעניין. לפיכך, המשיבים סבורים כי אף בכך שנערכת בחינה עיתית של מידת האיום הנשקפת למגזר, יש כדי ללמד כי בעת הזו - עם אישורה של התכנית דנן, ובשים לב להערכת מידת האיום הנוכחי - העתירה מיצתה את עצמה.

32. נוסף לכל האמור לעיל, **המשיבים יבקשו להפנות את בית המשפט הנכבד לכל האמור בתגובה המקדמית מטעמם**, שכן הדברים יפים גם לעניין הסעד השני המבוקש בעתירה.

כך למשל, במסגרת התגובה המקדמית, המשיבים פירטו בדבר נקודת המוצא הברורה של חוק הג'יא, לפיה **הבעלים או המחזיק של הבית או המפעל הוא הגורם שנושא בעצם החובה להקים מקלטים**, כמו גם בעלות הכספית של מיגון המבנים בישראל.

בהתאם לכך, אף במסגרת התכנית שגובשה ופורטה בהרחבה לעיל אין כדי לשנות את הוראותיו הברורות של חוק הג'יא בסוגיה. לפיכך, התכנית שגובשה מספקת מענה הולם להכנת המגזר הבדואי לשעת חירום, וזאת תוך נקיטת שורת צעדים לטובת העניין ובשים לב לכך שעל המשיבים לא מוטלת כל חובה להקים מקלטים או מרחבים מוגנים על חשבון המדינה.

33. להשלמת הדברים נציין, לעניין יישום סעיף 11 להחלטת הממשלה מסי 1897 מיום 24.7.14, כי מעת קבלת החלטת הממשלה נרכשו 360 מיגוניות, וכן מספר קילומטרים של קירות מגן ומרחבים מוגנים תקניים נוספים.

מכל מקום, כפי שצוין בתגובה המקדמית מטעם המשיבים, מדובר במשאב מוגבל (שעלותו נעה בין 45,000 ש"ח לבין 55,000 ש"ח ליחידה), **כאשר סדר העדיפויות של פיקוד העורף להקצאתו נקבע על בסיס מדיניות מסודות ומכלול שיקולים מובנים-ובעיקר נוכח רמת האיום הנשקפת באזור העימות ובהתחשב באיכות המיגון הקיים**.

משכך הדבר, הרי שבמידת הצורך גם מיגוניות אלה יחולקו בהתאם להערכות מצב עדכניות וקונקרטיות של פיקוד העורף. כזכור, בית המשפט הנכבד קבע כי נחה דעתו כי שיקולים ענייניים בלבד עמדו בבסיס החלטות המשיבים בעניין פרישת המיגוניות.

לפיכך, אותם השיקולים אשר הנחו את המשיבים בחלוקת המיגוניות - כפי שפורטו בתגובה המקדמית - יעמדו בבסיס ההחלטה על חלוקת מיגוניות בעתיד, ככל שיהיה בכך צורך.

לסיכום

34. נוכח כל האמור לעיל, המשיבים סבורים כי התכנית שגיבש פיקוד העורף - אשר הובאה בפני היועץ המשפטי לממשלה, אשר מצא כי היא מצויה בתוך שיקול הדעת הרחב המסור לגורמי המקצוע בעניינים כגון דא - אינה מגלה כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד.

35. המשיבים סבורים כי התכנית מאזנת כראוי בין כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, ואף מביאה בחשבון את המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית ואת חובת המדינה להגן על כלל אזרחיה. משכך הדבר, המשיבים סבורים כי העתירה דנן מיצתה את עצמה.

לסיכום הדברים, נשוב ונפנה לדברי בית המשפט הנכבד בעניין מעלה אדומים, אשר אף הם יפים לענייננו, כדלקמן:

**13. ... ההחלטה נושא העתירה עומדת בכל אמות המידה הרלוונטיות ואינה מגלה פגם. היא התקבלה על ידי הגורמים המבצעיים הבכירים וחמוסמכים, לאחר בחינה יסודית ומעמיקה של כלל השיקולים הרלוונטיים. ... אכן, מדובר בהערכה. גם אם היא סבירה בעת שניתנה, המצב בשטח עשוי להשתנות. עם זאת, ביום מתן ההחלטה הנדונה, בהתחשב בכלי ההערכה המוענקים לגורמי הביטחון ובכלי ההערכה הנתונים לבית משפט בביקורת השיפוטית, עולה כי ההחלטה סבירה בהיותה תוצאתו של איזון בין שיקולים רלוונטיים שונים, שלחם ניתן משקל הולם בנסיבות העניין (ראו: בל"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, בפסקה 42 (9.6.2011)).**

**14. מלאכת התכרעה של הגורם המוסמך - הוא המשיב - אינה קלה. המציאות גובה מחיר חזרשת פיתרון שאינו מושלם והרמטי, גם בשל מגבלות התקציב. על המשיב להתמודד לא רק עם מה שיש, אלא גם עם מה שאין. החלטתו חייבת להתמקד בצרכי העותרת, אך לא רק בהם. שיקולי תקציב אינם ביטוי קסם שבכוחו לדחות כל עתירה. אך הם שיקולים כשירים ולעיתים בעלי משקל רב. ניתן להעלות סוגיות שבחן ההסדר שנקבע על ידי המשיב נופל מחוץ למתחם הסבירות באופן ובמידה שאין להשלים עימם. על פי הנתונים שהוצגו, זה אינו המצב כאן.**

העותרת נדרשה לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולזכותם של תושביה להגנה על חייהם ועל קניינם. ברי כי יש להסכים לעצם הזכויות הנטענות. אולם בסופו של דבר, עניין לנו בדרכי המימוש של הזכויות ואיזון אל מול שיקולי רוחב - ביטחוניים ותקציביים - אחרים (השוו: דברי חברי, השופט א' רובינשטיין בבג"ץ 1040/10 עיריית אשקלון נ' ראש ממשלת ישראל, בפסקה כ"ה (19.10.2010)). בענייננו, וכפי שהוסבר, החלטת המשיבים היא תוצאה של איזון ראוי ומצויה בגדר מתחם הסבירות, ואף לא דבק בה כל פגם אחר המצדיק התערבות.

36. לתמיכה בעובדות המפורטות בתגובת זו מצורף תצהירו של אליים גולן ואד, ראש מחלקת מיגון בפיקוד העורף בצה"ל.

היום, י"ח אדר תשע"ה

09 מרץ 2015

אודי איתן, עו"ד

עוזר ראשי לפרקליט המדינה

אבינעם סגל אלעד, עו"ד

סגן בכיר בפרקליטות המדינה

מש/1

צילום התכנית לשיפור מיגון  
האוכלוסייה הבדואית



-1-

מפקדת לשכת	פיקוד	העורף האלוף
מטכ"לי:		0366-3777
א"י:		606-4003
רלי"ש	-	202488
ב' בשבט		התשע"ה
22 בינואר		2015

## תכנית לשיפור מיגון האוכלוסייה הבדואית

### פתח דבר

1. ביום 17.11.2014 ניתנה החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פקע"ר ואח'. בהחלטה הורה בג"ץ למערכת הביטחון, בהובלתו של פיקוד העורף, לגבש המלצות לפתרונות ואו אמצעים נוספים לשיפור מצב המיגון של אוכלוסיית הבדואים בנגב.
2. בפתח הדברים יצוין כי פיקוד העורף עסק בשנים האחרונות בבניית תוכנית תלת שנתית, ייעודית רחבה, מקיפה ודינאמית שנועדה לשפר את מוכנותה של האוכלוסייה הבדואית למצבי החירום השונים ברבדים רבים חשובים, ובניהם היבטי תודעה, מעורבות, אחריות, התרעה, חילוץ, הסברה והדרכה באוכלוסייה הבדואית כפי שיפורט בהמשך.
3. התוכנית, אשר נבחנה ע"י רשות החירום הלאומית (רח"ל), אגף העדות במשרד הפנים ועמותת הקואליציה הישראלית לטראומה מציבה יעדים שאפתניים אשר לצורך הגשמתם, מתקיים שיח ער ושיתוף פעולה משמעותי בין פיקוד העורף לבין הגורמים האמונים על הרבדים השונים בה במשרדי הפנים, הרווחה, החינוך והבריאות באמצעות מחוז הדרום של רח"ל וכן אל מול המנהלת להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב והרשויות המקומיות, כפי שנדגים.
4. בנוסף לאמור, ונוכח החלטת בג"ץ, התקיימה כחודשים האחרונים עבודת מטה בהובלתו של ראש מחלקת המיגון בפיקוד העורף. במסגרת עבודה זו, בחנו מהנדסי פיקוד העורף, בעלי המומחיות הגבוהה ביותר בתחום, את אמצעי המיגון הפיזיים הקיימים במגזר הבדואי ואת המתווים האפקטיביים לטיפול בפערים הקיימים וזאת בשים לב לאופי ההתיישבות הייחודי של אוכלוסייה זו. לצורך עבודת מטה זו, קיים ראש מחלקת מיגון סיורי שטח משותפים עם מהנדסי פיקוד העורף וכן מפגש ייעודי עם מנהלת הבדואים בנגב במסגרתה נתקיימה אף בדיקה להיתכנות הפתרונות שהתגבשו בנושא זה.
5. עבודת מטה זו, בשילוב התוכנית התלת שנית (להלן: התוכנית המשולבת) היא תוצר ההכרה ששיפור מצב ההתגוננות והמיגון של אוכלוסיית הבדואים יתאפשר אך תוך שילובם גם יחד של אלמנטים תודעתיים ופיזיים.
6. לעמדת הפיקוד וכפי שיפורט להלן, הטמעת התנהגות נכונה בזמן חירום, אימון ורתימת האוכלוסייה לשינוי התודעתי המכיר בסכנה ונערך אליה - הם תנאי ראשוני והכרחי למוכנותם ובמיגונם כראוי בזמן אמת. לצד תנאי זה, ובשים לב לאופי ההתיישבות האוכלוסייה ולהערכות האיום הצפוי באזור מגוריהם, מעניק המיגון הפיזי את המענה המשלים בהתאם לצורך ועל פי הערכת הסיכונים בזמן אמת.
7. התוכנית הוצגה למפקד פיקוד העורף במסגרת דיון יעודי שהתקיים בנושא בהשתתפות רמ"ח מיגון של פיקוד העורף ומפקד מחוז הדרום של פיקוד העורף והוא אישורה כלשונה.

-2-

8. בטרם יוצגו תוצרי עבודת המטה נבקש להזכיר כי חובת המיגון מוטלת על פי דין<sup>1</sup> על אזרחי המדינה ונתונה לפיקוח הרשויות המקומיות. העדר קיום חובה זו כאמור בקרב אוכלוסיית הבדואים, מקשה על מתן פתרון מיגוני תקני כפי שניתן לאלו הסרים למרותו של החוק.

#### נתונים:

9. האוכלוסייה הבדואית בדרום מונה כ- 225,000 תושבים, מתוכם כ-130,000 בישוים מוכרים וישוים קבע<sup>2</sup> וכ-90,000 בפזורה:

שם הישוב	כמות האוכלוסייה	מספר המתמגנים תקני	אחוז המיגון התקני
אל קסום	15050	0	0%
נווה מדבר	15300	47	0.31%
לקיה	10432	10200	97.78%
רהט	53000	41137	77.63%
חורה	15000	8081	53.87%
כסייפה	12710	1460	11.49%
שגב שלום	8150	7041	86.39%
תל שבע	18000	7876	43.76%
ערערה בנגב	18000	3559	19.77%
הפזורה	90000	0	0%
סה"כ	225,642	79,401	33.70%

10. על פי חישוב של 6 נפשות למשפחה, מספר בתי האב המתגוררים בישוים הקבע מגיעים לכ-20,000 בתי אב בעוד שבפזורה מתגוררים כ-15,000 בתי אב.

#### תוכנית לשיפור המיגון במגזר הבדואי

##### 11. מיגון תודעתי - אמצעי מוביל להצלת חיים

12. כפי שצוין, למוכנות אוכלוסייה לחירום וחינוך להתנהגות נכונה בשעת חירום השלכה מכרעת על מיגונה בפועל של האוכלוסייה.

13. האוכלוסייה הבדואית מתאפיינת בחלקה הגדול בהיעדר הכרה בקיומה של סכנה ובמיקום תחום החירום בתחתית סדר העדיפויות בשגרה. כתוצאה מכך, ניכר חוסר שיתוף פעולה ואי קיומם של הנחיות והוראות הניתנות על ידי הרשויות הרלוונטיות. כך, במהלך מבצע צוק איתן הפגיעות בנפש ובגוף בקרב המגזר הבדואי נבעו בעיקר מחוסר ציות להנחיות ההתגוננות של פיקוד העורף כדוגמת אי קיום כללי התנהגות בשטח פתוח, ובפערים משמיעת האזעקות במרחב הפזורה בעקבות פערי תשתית.

<sup>1</sup> ע"פ דיני התכנון והבניה וחוק ההתגוננות האזרחית

<sup>2</sup> כיום יש 7 ישובים שסיימו הליך הסדרה ומעמדם זהה לכלל הישובים המוכרים בישראל

-3-

14. נוכח האמור, התוכנית שתוצג לעיל נועדה לחזק את המודעות והמוכנות לחירום ולרתום את הרשויות, את ראשי המגזר (אימאמים, ראשי משפחות מרכזיות וחמולות) והאוכלוסייה להיערכות מלאה ומתאימה לחירום.

#### רקע

15. אחת לשלוש שנים, ע"פ מחזוריות סדורה נערכות ע"י פיקוד העורף ורח"ל ביקורות שמטרתן לבחון את מוכנות הרשות לחירום בשים לב לכל אחד ממרכיבי המוכנות בנפרד (מרכיבים אלו כוללים בין היתר פרמטרים הנוגעים למכלול הטיפול באוכלוסייה, מענה לתרחיש הייחוס הרשותי, מימוש תקציב הג"א, מוכנות בתחום המידע לציבור, קיום אימונים ותרגילים, פעילות מתנדבים ויחידות סע"ר (סיוע עירוני ראשוני)). בנוסף, מקיים פיקוד העורף יחד עם רח"ל תהליך של סיווג הרשויות ומוכנותם לחירום ע"פ שלושה מדרגים: רשות מוכנה, רשות העלולה לגלות סימני קושי בחירום ורשות מתקשה.

16. ביקורות אלו בקרב כל אחת מהרשויות המגזר הבדואי הציפה פערים בחלק ממרכיבי המוכנות ..

17. נוכח האמור ובשל מרכיבי הייחודים של אוכלוסייה זו נבנתה תוכנית ייעודית, המקפלת בתוכה את הצרכים והאמצעים הייחודיים למימושה באופן שלם. כפי שצוין לעיל, התוכנית הוצגה לרח"ל, לקואליציה הישראלית לטראומה ולאגף העדות במשרד הפנים ולאחר שהערותיהם הוטמעו בה, החל מחוז הדרום של פיקוד העורף בבניית תוכנית פרטנית לכל אחת מרשויות המגזר הבדואים, הנגזרת מהתוכנית הכוללת.

#### רתימת הרשויות וראשי המגזר הבדואי לתחום המוכנות לחירום:

18. התוכנית הפרטנית הייחודית לכל רשות, הוצגה בנפרד לכל אחד מראשי רשויות המגזר הבדואיות ע"י מפקד מחוז הדרום של פיקוד העורף במסגרת מפגש ייעודי בנושא וזאת במטרה שהמוכנות לחירום יהווה עיסוק משמעותי ברשויות אלו.

19. בנוסף לחשיבותם של מפגשים אלו בהקשר של רתימת הרשות להכנה לחירום, שימש מפגש זה כר נוח לשיח אודות הפערים העולים מצד הרשויות בהיבטי מוכנות לחירום ולחשיבות שפיקוד העורף רואה בהירתמות ראשי הרשויות ומנהיגי המגזר לצורך הכנת המגזר לעת חירום.

20. במסגרת מפגשים אלו, נקבע יעד משותף לרשויות ולפיקוד העורף בדמות מעבר הביקורות שיתקיימו במהלך שנת 2015 בציון 80.

21. בנוסף, התקיים במהלך חודש יוני 2014, כנס אימאמים ראשון מסוגו בראשות מפקד פיקוד העורף ובהשתתפות אגף העדות במשרד הפנים והקואליציה הישראלית לטראומה. מטרתו של הכנס, בו השתתפו למעלה מ-20 אימאמים, ברתימתם והפיכתם של אלו לשגרירי פיקוד העורף בהקשר של העברת הנחיות מצילות חיים במצבי חירום שונים.

22. במסגרת הכנס נשמעו הרצאות בנושא האיום על העורף ותפקיד הרשות בחירום, התנהגות הפרט בחירום והשפעתו על הקהילה, הקשר בין הסברה בחירום להתנהגות נכונה ותפקיד המנהיג הרוחני בחירום.

23. יתרה מכך, במהלך מבצע "צוק איתן" התקיים כנס קב"טים בהשתתפות רח"ל בו נבחנו הפערים והדרכים להשלימם. לאחר כנס זה, ובתוך המבצע, התקיים אף כנס ראשי רשויות המגזר הבדואי בדרום.

-4-

מרכיבי המוכנות לחירום וקידומםמענה לתרחיש הייחוס

24. אחד התהליכים החשובים בהכנה לחירום הוא כתיבת מענה סדור לתרחיש הייחוס הרלוונטי לכל רשות. מיפוי ובחינת המענה הקיים ברשויות השונות לימד על פער משמעותי בתחום זה במגזר הבדואי. נוכח האמור ניתנו סיוע וחניכה צמודים לכתיבת המענה לתרחיש הייחוס בחתך של כלל המכלולים (דהיינו, תחומים מקצועיים למענה בחירום) בכל רשות ורשות. מהלך מקיף זה הובל ע"י רח"ל ובשיתוף עם פיקוד העורף ומשרדי הממשלה השונים בהתאם לצורך.

הכשרות מקצועיות למכלולים ברשות:

25. התוכנית הייעודית כוללת בחובה הכשרות פרטניות למכלולים המקצועיים ברשויות. בהכשרות אלו, ניתנים בנוסף למידע המקצועי המקיף, אף דגשים הייחודיים לצורך טיפול מיטבי של המכלולים השונים בשים לב לצרכיה הייחודיים של אוכלוסייה זו.
26. בשנת 2013 התקיימה השתלמות אחודה למכלולי האוכלוסייה ברשויות המגזר הבדואי השונות. השתלמות זו בה לקחו חלק עובדים סוציאליים ופסיכולוגיים מהרשויות התקיימה בסיוע ובשילוב מחוז הדרום של משרד הרווחה.
27. באותה השנה התקיימה השתלמות לכלל מכלולי המידע לציבור ברשויות המגזר הבדואי בהובלת פיקוד העורף.
28. לקראת סוף שנת 2013 נפתח קורס מומחי התנהגות בחברה הבדואית. הקורס שאורכו 16 מפגשים נבנה יחד עם משרד הרווחה והקואליציה הישראלית לטראומה וניתן לו ליווי אקדמי מטעמו של מומחה לחברה הערבית.
29. לאחר מבצע צוק איתן, התקיימה השתלמות נוספת למכלולי המידע לציבור. השתלמות זו כללה חלק עיוני וחלק מעשי ובמסגרתה אף נבנה נוהל מכלול מידע לציבור לרשות הבדואית, אשר תכניו הותאמו בקפידה לצרכים הייחודיים והמאפיינים הייחודיים של החברה הבדואית.
30. יתרה מכך, אף התקיימה השתלמות אחודה לכלל מכלולי ההנדסה ברשויות המגזר הבדואי בהובלת פיקוד העורף.

אימונים

31. ככלל, כל רשות מקיימת מחזור אימון תלת שנתי בהנחיית פיקוד העורף ובשיתוף רח"ל, זאת בנוסף לקיומן של שתי ביקורות בשנה, כפי שהוסבר לעיל.
32. במסגרת התאמת האימונים לצרכי הרשויות דכאן, נתקיימה בחינה של יכולות כל רשות ורשות בתחומים השונים ויצירת תוכנית אימונים לצורך הצגת גרף שיפור מתמיד עד להגעה לאימון בסף כשירות גבוה, וזאת תוך עמידה במחזוריות האימונים הקבועה.
33. יתרה מכך, כחלק מלקחי "צוק איתן" הוחלט כי המסגרת תרגיל "נקודת מפנה 15" אשר עתיד להתקיים באמצע השנה, ימוקד הקשב באוכלוסיית הבדואים. מהלך זה נועד לשמש מופע נוסף שיחייב את הרשויות ליתן קשב מוגבר לנושא המוכנות למצבי החירום השונים.



-5-

שינוי במבנה הארגוני של הגדוד הבדואי

34. הגדוד הבדואי הוא גדוד מילואים המורכב מאנשי מילואים בני האוכלוסייה הבדואית. גדוד זה הוא גדוד מילואים לכל דבר ועניין ומשכך מקיים אימונים סדורים בהתאם לגאנט אימונים קבוע (באימון מפקדים, אימון יחידתי ואימון נפתי במתכונת תלת שנתית).

35. ייעודו של הגדוד הבדואי הוא במתן מענה לאירועי הרס במגזר. בנוסף, מאומן הגדוד לסיוע אזרחי במצבי החירום השונים ואנשיו עוברים הכשרות ייעודיות בתחומים שונים.

36. לאחרונה הוחלט לבצע שינוי ארגוני בגדוד על דרך של איחוד יחידות היקל"רים (יחידות הקישור לרשות) לתוכו ומתן אחריות גזרתית לכל אחת מפלוגות הגדוד. השינוי האמור נעשה מתוך רצון לתת לפלוגה, הבאה במגע ישיר ובלתי אמצעי אם תושבי המגזר, את מלוא הכלים למתן מענה שלם בכל תחומי החירום, ובכלל זה המענה בתחומי חילוץ, איתור נפילות, סיוע אזרחי, קישור לרשות, ריכוז תמונת מצב ועוד.

37. עוד, במסגרת השינוי הארגוני, אותר קצין אוכלוסיה בדרגת רס"ן (מיל') בן המגזר, המוצב במפקדת הגדוד ותפקידו לרכז תמונת מצב מהגדוד אל מפקדת הנפה, ומשם למחוז. יתרה מכך, מצוי מחוז דרום בתהליך לאיתורו של מסביר ספציפי למגזר הבדואי.

38. במסגרת מבצע צוק איתן, גוייס לראשונה באופן מלא גדוד ההצלה הבדואי והופעל למתן מענה בכל נפילה במרחב המגזר ובמשימות סיוע אזרחי נדרשות (תגבור מוקדים, חלוקת פליירים ועלוני הסברה, השתתפות בהערכות מצב ברשויות ועוד).

יישום פרויקט מפ"י ברשויות המגזר הבדואי (מערכת GIS)

39. מערכת GIS היא מערכת מידע ממוכנת המכילה את נתוני הרשות המקומית ויעילה מאוד לבניית תמונת מצב בשגרה ובחירום. המערכת מקנה שליטה בזמן אמת בכל נתוני השטח והאוכלוסייה ברשות תוך יכולת קשירת מידע חזותי, נ.צ. ודירות מגורים וכל זאת ע"מ לתמוך תהליך קבלת החלטות ולשפר את יכולת השליטה באירועים. מערכת זו מהווה מכפיל כוח משמעותי ברשות המקומית.

40. נוכח עלותה הגבוהה של המערכת והעדר יכולת הרשויות לרכוש אותה, הוחלט לכלול את רשויות המגזר הבדואי בפיילוט ראשון מסוגו שביצע פיקוד העורף עם מפ"י (מרכז מיפוי ישראל). במסגרת זו ניתנה המערכת ללא עלות לכלל הרשויות והנתונים הרלוונטיים לכל רשות הוזנו אל תוך המערכת בסיוע חיילי פיקוד העורף שהוכשרו לעניין זה.

תוכנית המיגון הרשותית (תמ"ר)

41. תוכנית המיגון הרשותית, הינה תוכנית ארצית בחובלת פיקוד העורף, אשר נועדה לצייר תמונת מצב בדבר מצב המיגון ברשויות השונות.

42. במסגרת התוכנית סייע פיקוד העורף במיפוי תמונת המיגון הקיימת ברשויות השונות תהליך זה נסתיים בשנת 2014.

43. מאז, מבקש פיקוד העורף לרתום את הרשויות לאחזקת מקלטי מוסדות החינוך ע"י הכללתם בתחרות ייעודית של המועצה לישראל יפה בעניין זה.

44. בנוסף לעיל, נדרש ביצוע סקר מבנים למוסדות ציבוריים לאיתור פתרונות מיגון נוספים וליווי הרשות בכתיבת תוכנית מענה לתמ"ר (למשל, מיגון מוסדות ציבור, כגון מרפאות שהוקמו ברשויות ללא מענה מיגוני מתאים).

-6-

הקמת יחידות סעי"ר והכשרת ממוני הג"א במוסדות השונים

45. **במסגרת התוכנית הכוללת, הוחלט על הקמתם והכשרת יחידות סעי"ר (סיוע עצמי ראשוני) אשר יורכבו מתושבי רשויות המגזר הבדואי. כדי להנגיש את המידע ולייעל את ההכשרה, מתבצעת האחרונה ע"י הגדוד הבדואי. עד לכתיבת שורות אלו, הוכשרו יחידות סעי"ר בשתי רשויות ויש כוונה להכשיר יחידות מכלל הרשויות שנותרו במהלך שנת 2015.**
46. **בנוסף, התקיים קורס הסמכה לממוני הג"א במוסדות השונים ברשויות. נוסף על כן מסייע פיקוד העורף בכתיבת תיקי החירום למוסדות אלו ובמהלך שנת 2015 עתיד להתקיים קורס הסמכה נוסף.**

התרעה

47. **מערכות ההתרעה המספקות מידע מקדים אודות ירי רקטי חסרות בפזורה הבדואית וזאת נוכח העדר תשתיות בסיסיות להתקנתם.**
48. **במהלך מבצע צוק איתן הורחבו הפוליגונים הקיימים בשטח כדי שאלו יוכלו לאתר ירי רקטות המכוון לעבר הפזורה ואף חולקו כרוזיות לבתי הספר והמסגדים בפזורה אשר נאותו לקבלם (רוב המסגדים סירבו לקבל כרוזיות).**
49. **יתרה מכך, נתקיימו סיורי שטח של גורמי התרעה בפיקוד העורף לצורך איתור מקומות בהם ניתן להתקין צופרים ובמהלך השנה הקרובה יבחנו דרכים לצמצום פערי ההתרעה בפזורה הבדואית, ככל שהדבר מתאפשר נוכח העדר תשתיות חשמל בפזורה.**

מודעות אוכלוסייה לחרום

50. **בהיבט זה, משקיע פיקוד העורף במאמץ אף בעשייה ישירה מול אוכלוסייה. אחד מתחומי עשייה אלו מתבצע על דרך של הדרכת תלמידי בתי הספר ברשויות אודות קיומה של סכנה והדרכים להתמודד עימה. ההדרכה ניתנת כיום לכל תלמידי כיתות ה' בישראל ובכללם אף ברשויות המגזר הבדואי בסיוע ובשיתוף משרד החינוך.**
51. **בעת האחרונה, בוחן פיקוד העורף, יחד עם הגורמים האמונים על הנושא במשרד החינוך, את שינוי מושאי ההדרכה, כך שזו תועבר לשכבת גיל בוגרת יותר. יתרה מכך, מתקיים תהליך לאיתור מדריך אוכלוסייה לשעת חירום מקרב המגזר.**
52. **יתרה מכך, פיקוד העורף בנה מתווה למסע הסברה, אשר אף יצא לפועל במסגרת מבצע "צוק איתן" והוא כולל הפצתם של כרוזים, פליירים ומגנטים הכוללים מידע מציל חיים בשפה הערבית.**

מיגון פיזי

53. **לצד המענה התודעתי/הסברתי שצוין לעיל, שהוא, כאמור, ונוכח נתוני האוכלוסייה ואופי התיישבותה המענה המרכזי והיעד המוביל לפעילות פקע"ר להיערכות האוכלוסייה בשגרה, יינתן מענה מיגוני בהתאם לסוגי ההתיישבות של האוכלוסייה הבדואית, כמפורט להלן:**
- א. **בישובים המוכרים – פערי המיגון מתייחסים בעיקר למבנים שנבנו לפני שנת 1992 ו/או מבנים שנבנו ללא היתרי בנייה. בישובים אלו, המענה המיגוני המומלץ ע"י פיקוד העורף זהה למענה המוצע לשאר היישובים בישראל בהם קיימים פערי מיגון. משמעות הדברים הינה כי על הפרט מוטלת החובה על הקמתו של מיגון תקני (דירתי או קומתל) בהתאם למפרטי פיקוד העורף.**

-7-

בהיעדר מענה מיגון תקני, מונחית האוכלוסיה לפעול על פי כללי "הכי מוגן שיש" לצאת לחדרי מדרגות או לתפוס מחסה בתוך מבנה קרוב.

ב. בישובים הלא מוכרים<sup>3</sup> – למרות העובדה כי חלק מן המבנים בישובים הללו בנויים כבתי קבע, כל פתרון מיגון הכולל **קיבוע תשתיתי** כמקלט או ממ"ד או יצירת אופציה לקיבוע כאמור, אינם עולם בקנה אחד עם תוכניות ממשלתיות אחרות שנועדו להסדיר את התיישבותם העתידית של בני אוכלוסיה זו.

ג. לפיכך, הפתרון המוצע על ידינו לאוכלוסייה זו כולל הקמתם של מחסני חירום מרחביים בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים שיאפשרו במידת הצורך ועל בסיס הערכת מצב במהלך שעת חירום, הקמה אד הוק של מחסות למיגון האוכלוסייה. המענה המיגוני שינתן הינו מחסות על בסיס שקי חול ובשילוב עם גלילי בטון. יצוין כי כל מחסן יכיל בנוסף לשקי החול אף 2 מכולות למילוי שקי חול לשם זירוז תהליך ההתמגנות<sup>4</sup>.

i. יתרונות – ניתן למילוי במקום, אינו מצריך מיומנות גבוהה לבנייה.

ii. חסרונות – מצריך תחזוקה שוטפת, אינו עמיד לאורך זמן (עד שנה).

iii. מצריך שתי"פ של התושבים

iv. לר"ז ביצוע – שנה.

v. אופציה - שימוש במתקני מילוי חול.

vi. רמת סיכון – מיגון ברמה נמוכה. השקים הופכים לסיכון במקרה של פגיעה סמוכה של אמלי"ח כבד.

54. בנוסף, סוללות כיפת ברזל מהוות מענה הגנתי לאיום ויוצבו בהתאם להערכות הסיכון גם בקרב ישובי הפזורה.

<sup>3</sup> מדובר ב 11 ישובים, כאשר בכל אחד מהם כ 8200 תושבים במוצע

<sup>4</sup> בנוסף לאמור, קיים מצבור צה"לי הכולל אלמנטי מיגון נוספים (קורות T ומיגוניות) המחולק למרחבים הציבוריים ברחבי הדרום בעת הצורך, לאחר הערכת מצב וניתוח איומים. מצבור זה, יעמוד אף הוא לרשות האוכלוסייה הבדואית ככל שהדבר יידרש.

-8-

לסיכום

55. התכנית שפורטה לעיל מורכבת ממענה תודעתי, הסברתי, התרעתי ומיגוני ובהתחשב באופי האוכלוסייה ובאופן התיישבותה – מהווה פתרון מיטבי וקפיצת מדרגה מבחינת מיגונה של אוכלוסייה זו בשעת חירום.

בברכה,

רס"ן,  
רל"ש מפקד / פיקוד העורף  
סהר ליפשיץ

