



26 במאי 2025

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

דחוף!

שלום רב,

הנדון. זרישה לביטול התוכנית להסדרת תביעות בעלות לבדואים ושינוי הקווים הכחולים

ליישובים הבדואים

הרינו לפנות אליך בדחיפות בשם המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב, ועדת ההיגוי העליונה לערבי הנגב, עמותת במקום – תכנון וזכויות אדם*, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, שתיל, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, סיכוי-אופוק לשוויון ושותפות, איתך معك – משפטניות למען צדק, עמותת קשת והאגודה לזכויות האזרח בבקשה להתערבותך המיידית. נבקשך להתריע בפני הממשלה, כי יש לעצור את יישום התוכנית שאושרה אתמול, 25.5.2025, בוועדת השרים לענייני החברה הבדואית, בראשות ראש הממשלה, אשר עניינה כפיית הליך קולקטיבי ואגרסיבי להסדרת תביעות בעלות של הבדואים בחמישה יישובים מוסדרים, תוך שינוי חד-צדדי של הקווים הכחולים של היישובים. זהו מהלך מפלה אשר פוגע בזכויות הקניין והתרבות של הקהילות הבדואיות בנגב.

מדובר בתוכנית מרחיקת לכת, אשר אושרה במחטף, ללא פרסום מראש לציבור, לראשי הרשויות הבדואיות או לארגוני החברה האזרחית, בניגוד לכללים הבסיסיים של מינהל תקין ושקיפות שלטונית. התוכנית גובשה על ידי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב הפועלת תחת משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות יחד עם משרדי ממשלה נוספים. היא הוסתרה מהציבור במשך חודשים רבים ולמעשה עד לרגעים אלו.

*במקום היא עמותת מקצועית ובלתי תלויה. עיקר מימונה הינו מישויות מדיניות זרות.

יתרה מכך, התוכנית כוללת צעדים חמורים של שינוי גבולות (קווים כחולים) של יישובים בדואים מוכרים כאמצעי לחץ וענישה על אי שיתוף פעולה, תוך פגיעה ישירה באדמות שבבעלות בדואית היסטורית ומסורתית – וזאת לצורך שירות המטרה הסמויה של התוכנית: העברת השליטה באותן אדמות לידי המדינה. משם הדרך תהיה קצרה להעברתם לגופים חיצוניים קיצוניים, דבר אשר יקשה על ההתפתחות של יישובים אלו, הסובלים כבר היום ממחסור במשאבים והזדמנויות. יש בכך משום פגיעה בזכויות הקניין, התרבות, כללי התכנון וההשתתפות בהם, ומעשה הדומה להפקעה בהסוואה, ללא בסיס משפטי ראוי.

רקע

1. כיום מתגוררים בנגב כ-300,000 בדואים, חלקם ביישובים מוכרים וחלקם ביישובים שאינם מוכרים. הבדואים הם התושבים הוותיקים של הנגב, בעלי קשר היסטורי, תרבותי ומשפחתי עמוק לאדמותיהם. לאורך דורות ניהלו חיי קהילה על בסיס חוקים שבטיים פנימיים, כולל כללים מוסדרים ומקובלים לעניין בעלות ושימוש בקרקע.
2. מאז שנת 1948 נקטו ממשלות ישראל במדיניות של עקירה, העברה בכפייה וצמצום גישה של הבדואים לקרקעותיהם ההיסטוריות. ניסיונות המדינה לכפות דפוסי חיים הסותרים את אורחות חייהם של הבדואים נכשלו פעם אחר פעם. הניסיון מלמד כי הדרך היחידה להסדרה ארוכת טווח ובת-קיימא היא דרך הידברות, שיתוף פעולה מלא ובניית אמון הדדי עם נציגי הקהילה.
3. למרבה הצער, המדינה מעולם לא יזמה מחקר סוציולוגי מקיף או תהליך למידה מעמיק של התרבות הבדואית, המבנים השבטיים או יחסי הגומלין החברתיים הייחודיים של הקהילות הבדואיות בנגב. במקום זאת, מתקיים לאורך שנים תהליך מכוון – לעיתים בשיתוף מוסדות המדינה – לפירוק יסודות חיי השבט, הרס מוסדות המסורת, ודה-לגיטימציה של התרבות הבדואית הייחודית, תוך הצגתה כחברה "בלתי מודרנית" שיש "לארגן מחדש".
4. בשנתיים האחרונות החריפה המדינה באופן ניכר את מדיניותה כלפי האוכלוסייה הבדואית בנגב: היא הגבירה את קצב הריסות הבתים, מטילה קנסות על רועי צאן ומקדמת בשיטתיות תוכניות להעברה בכפייה של קהילות בדואיות ליישובים מתוכננים אשר אינם מותאמים לצרכיהן התרבותיים, החברתיים והכלכליים. כעת, תחת מעטה של "הסדרה", מקדמת המדינה תוכנית נוספת שמחריפה את המשבר הקיים ומרחיבה את הפגיעה בזכויותיה של האוכלוסייה הבדואית, תוך התעלמות שיטתית מהקול שלה, מהמסורת שלה ומצרכיה הבסיסיים.

התוכנית בקליפת אגוז מהמעט שפורסם עד כה

5. כאמור לעיל, ובהתאם להודעה "חגיגית" לעיתונות מטעם משרד התפוצות והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, ביום 25.5.2025 אישרה ועדת השרים לענייני החברה הבדואית תוכנית חסרת תקדים ובעלת השלכות רוחביות על הקהילות, שעניינה הסדרת תביעות הבעלות וההתיישבות הבדואית בנגב. התוכנית נועדה, לכאורה, להתמודד עם סוגיית תביעות הבעלות הלא מוסדרות, אשר לטענת המדינה מהווה חסם עיקרי לפיתוח יישובים בדואיים מוסדרים ולקליטת תושבי הכפרים הבלתי מוכרים לתוכם.
6. לפי הדיווחים, התוכנית כוללת מנגנון של "פשרה מרצון" שבמסגרתו יוכלו תובעי בעלות לקבל פיצוי כספי והכרה חלקית, אך לא הכרה בזכות קניינית. בנוסף קובעת התוכנית לוחות זמנים

נוקשים, ומתנה את מיצוי ההליך בהסכמה גורפת מצד כלל התובעים, כך שסירוב או כישלון להגיע להסכמה יביא לגריעת התביעה, ואף עלול להוביל להפקעת הקרקע לטובת המדינה. בשלב ראשון צפויה התוכנית להתמקד בחמישה יישובים: כסייפה, סעווה, מרעית, אבו תלול ולקייח.

7. על פניה מוצגת המטרה כהסרת חסמים לצורך תכנון יישובים בני קיימא, אך בפועל מדובר במהלך שיש בו כדי לפגוע קשות בזכויות קניין מסורתיות של הקהילות הבדואיות, וברצף הבנייה והתכנון בתוך היישוב.

8. נביא להלן את הפגמים המהותיים שנפלו בהליך אישור התוכנית תוך חתירה תחת עקרונות יסוד של המשפט המנהלי, לרבות עקרונות השוויון, ההגיונות, ההליך ההוגן וחובת ההיוועצות.

אישור התוכנית בסתר – ללא פרסום וללא שיתוף הציבור

9. ועדת השרים לענייני החברה הבדואית והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הפועלת תחת משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, קידמו את אישור התוכנית בלי ליידע את הציבור מראש, בלי לפרסם את נוסח הטיוטה, מבלי להודיע על מועד הדיון, בלי לשתף את הציבור ובלי להיוועץ עם ראשי הרשויות הבדואיות בנגב שהתוכנית חלה עליהם. התנהלות זו עומדת בניגוד לעקרונות של מינהל תקין, פוגעת בשקיפות ובזכות הציבור לדעת, ומהווה פגם מהותי בהליך אישור תוכנית בעלת השלכות כה משמעותיות על עשרות אלפי תושבים.

10. ביום 23.5.2025 פורסמה באתר "מעריב" כתבה כללית ועמומה, ובה אזכור ראשון לכך שהתוכנית צפויה לעלות לדיון בוועדת השרים ביום ראשון, 25.5.2025. בעקבות הפרסום, פנו ראשי רשויות בדואיות בנגב במכתב בהול לשר התפוצות, ח"כ עמיחי שיקלי, בדרישה להקפיא את קידום התוכנית, וזאת משום שגובשה וקודמה ללא שיתוף פעולה עמם וללא בקשת עמדתם. בפנייתם הדגישו את חומרת הפגיעה בהליך המינהלי התקין, וביקשו לקיים פגישה דחופה עם השר לצורך בירור הדברים והגעה להבנות.

11. הח"מ, עו"ד דבי גילד-חיו מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, פנתה ביום 25.5.2025 למזכירות הממשלה בבקשה לדעת מדוע לא פורסם סדר היום או נוסח התוכנית, ונענתה כי בהתאם לנוהל הפנימי ההחלטה תישלח לשרים רק ביום רביעי 28.5.2025, ותפורסם לציבור שבוע לאחר מכן – דבר המייתר לחלוטין כל אפשרות אמיתית להגיש עמדות, הסתייגויות או חוות דעת ציבורית. עוד נמסר, כי היות שמדובר בישיבה ללא ציבור ושאינן לציבור כל יכולת להשפיע עליה, אין כל חובה לפרסם את סדר היום של הוועדה או נוסח התוכנית שמועלה לדיון.

12. הציבור, אם כן, לא קיבל כל מידע מקדים על עצם קיומה של התוכנית או על מועד העלאתה לדיון. לא נמצאו לה סימוכין בבירורים שנערכו על ידי נציגי הארגונים עם חברי כנסת ובאתר ועדת השרים, ועל כן לא ניתן היה להבין כי מדובר בהצעת החלטה ממשית העומדת לקראת אישור.

13. בפועל הציבור למד על אישורה של התוכנית רק מהודעה שפורסמה על ידי משרד התפוצות מיד לאחר ישיבת הוועדה. נוסח ההודעה עם תיאור תמונת ניצחון, המדבר על רפורמה לטובת הבדואים ותוכנית חסרת תקדים, אינו משקף כלל את מורכבות הסוגיה ואת ההשלכות העמוקות של התוכנית על חייהם של עשרות אלפי אזרחים בדואים בנגב. יתרה מכך, ההצגה החד-צדדית של הדברים וניסיונו של המשרד שאמור לשרת את הבדואים למסגר את התוכנית

כהישג – שעה שלא ניתנה לציבור הבדואי בכלל, לבעלי תביעות בעלות, או לראשי הרשויות הבדואיות בנגב כל אפשרות להתייחס אליה מראש – מעידים על הליך בלתי שקוף, אשר קובע עובדות בשטח ומעמיק עוד יותר את התהום בין הקהילה לבין הרשות להסדרת התיישבות הבדואים והמדינה.

14. ממושכלות היסוד של המשפט המנהלי היא החובה לקבל החלטה מנהלית לאחר שהתקיים הליך ראוי, במסגרתו נאסף המידע הרלוונטי לקבלת ההחלטה. הכלל האמור חל גם על החלטות ממשלה וועדות שרים (ר' בג"ץ 95/7691 **שגיא נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נב(5) 577, 602 (1998); ומן הימים האחרונים ממש: בג"ץ 54231-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (21.5.2025)).

15. לטעמנו, בנושאים המערבים שיקולים מקצועיים מורכבים ונוגעים לזכויות אדם, חלה חובה על הממשלה לשתף את הציבור מבעוד מועד בהצעה להחלטה. חובה זו נובעת מכך שלשרי הממשלה אין מומחיות בנושאים בעלי השלכות משמעותיות או בשמירה על זכויות אדם, ולמען קבלת החלטה מושכלת, מוכרחה הממשלה לאפשר לגופים בעלי מומחיות בתחומים הרלוונטיים להגיש את התייחסותם, ודאי לאלה שעתידיים להיפגע מן ההחלטות. בלי התייחסות כזו, עלולות להתקבל החלטות לא מקצועיות שפוגעות בזכויות אדם.

16. כידוע, המגמה בפסיקה היא הרחבת חובת השיתוף של הציבור בקבלת ההחלטה המינהלית (ר' דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי א' 295** (2010) (להלן: **ברק-ארז**)). היתרונות הגלומים בשיתוף הציבור בהחלטות מינהליות העתידות להתקבל לא נובעים אך מהחובה לאסוף תשתית עובדתית לגיבוש ההחלטה. פרופ' ברק-ארז מציינת, כי בין השאר, יש לכך תרומה לרעיון הדמוקרטי של שיתוף הציבור בהליכים של קבלת החלטות משמעותיות ולחיזוק הלגיטימציה של ההחלטה המינהלית (שם, בעמ' 291). החשיבות ביתרונות אלו גוברת מקום שמדובר בהחלטות ממשלה וועדות שרים; הממשלה מייצגת עמדה מסוימת מתוך כלל העמדות הבאות לידי ביטוי בציבור, ודרך מסוימת לגשר על הפער שנוצר תהיה לשתף את הציבור בטיטות של החלטות מבעוד מועד, ולהגדיל את הלגיטימציה הדמוקרטית של החלטות אלו.

17. לא מיותר לציין שעל פי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה ובהתאם לפסיקה בנושא, הצעות חוק ממשלתיות מפורסמות להערות הציבור, ככלל, 21 ימים לפחות מבעוד מועד (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" מספר הנחיה 2.3005 (5.3.2018); בג"ץ 10/1658 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (12.3.2010)). פשיטא שגם החלטות ממשלה וועדות שרים, שעוסקות לעתים לא רחוקות בשאלות הוותיקות, מורכבות ובעלות השלכות משמעותיות על זכויות אדם, מצריכות יחס דומה. למעשה, הדברים יפים ביתר שאת לגבי החלטות ממשלה וועדות שרים, שכן הצעות חוק עתידות לעבור דיונים בוועדות הכנסת והליך ממושך, שבמהלכו הן אמורות להיות חשופות לביקורת תוך השתתפות של כלל חברי הכנסת והגורמים המעוניינים בכך. לגבי החלטות ממשלה וועדות שרים, הכל מתחיל ונגמר בישיבה אחת, ללא התרעה מוקדמת ובלי כלי פיקוח אפקטיבי.

18. בדרך כלל, השיקול המרכזי נגד הטלת חובה כאמור הוא יעילות מנהלית (**ברק-ארז**, בעמ' 299) או דחיפות. אולם, בענייננו, שיקול זה איננו ממין העניין, וזאת, בעיקרו של דבר, משלושה טעמים. ראשית, שיקולי היעילות דווקא תומכים בשיתוף הציבור. שיתוף הציבור יכול למנוע הגשת עתירות, ליטיגציה יקרה וממושכת שתוביל להחזרת העניין לשולחן הממשלה. קבלה של הערות יכולה לחסוך התדיינות משפטיות מורכבות הנושאות עלות נכבדה. שנית, אין עלות

כלכלית ממשית בפרסום הצעת ההחלטה מראש; די בהעלאה מבעוד מועד של הטיוטה לאינטרנט בפעולה פשוטה ביותר. שלישית, גם אם שיתוף הציבור יוביל להתארכות מסוימת של ההליכים, הרי שבעניין בו עסקינן, שהוא החלטה בנושא מורכב וארוך שנים, הנוגע לזכויות אדם, ההתארכות מחזקת את תהליך השקילה המצופה מהממשלה לקיים, בלב פתוח ונפש חפצה, טרם קבלת החלטה שכזו.

התוכנית נועדה להפקיע אדמות וליצור מובלעות בתוך היישובים המוכרים

19. בהתאם לפרסומים, מטרת התוכנית היא להסדיר את סוגיית תביעות הבעלות בנגב. אולם בפועל, המדינה אינה מכירה בזכות הקניין של התובעים, אלא רק כאשר הם מוותרים על תביעותיהם. מדובר במנגנון כוחני שבו "הסדרה" מותנית בויתור מצד הבעלים ההיסטוריים, תוך דרישה להסכמה קולקטיבית של כלל התובעים, דבר שאין לו כל אחיזה במציאות המשפטית או חברתית של הקהילות הבדואיות.

20. גישה זו, המסרבת להכיר בתרבות והמסורת הבדואית בכל הקשור לבעלות על אדמות, ומבוססת על כפייה ולא על שיח, הופכת את מטרת ההסדרה להצדקה להפקעה. בהתאם לתוכנית, ככל שאין הסכמה מצד תובעי הבעלות, אזי הקרקע תופקע מהם במלואה והמדינה אף תעניש את הקהילה כולה על ידי כך שהאדמות ייגרעו בפועל משטח היישוב לטובת צרכים לא ברורים, תוך שינוי של "הקווים הכחולים". כלומר: צמצום מהותי של שטחי התכנון והשיפוט של היישובים, והפיכת היישובים הבדואים למקבץ של שכונות עם מובלעות ריקות ביניהן, מנותקות אחת מהשנייה וחסרות יכולת צמיחה. כך מאושרת התוכנית, תוך פגיעה אנושה בזכות לקניין, בזכות לתרבות, באינטרסים של קהילות שלמות ובהיבטים רחבים של תכנון מרחבי הוגן ושוויוני.

21. לא נופתע אם יתברר בעתיד הקרוב, כי מטרתה האמיתית של התוכנית אינה הסדרת תביעות הבעלות, אלא הפקעת הקרקעות מתובעי הזכויות, שינוי הקווים הכחולים של היישובים, והכנת הקרקע למהלכים אחרים, שעלולים לכלול הקמה של "מאחזים" בתוך או בסמוך ליישובים הבדואיים. זהו תרחיש שמזכיר תהליכים המתרחשים בגדה המערבית. מדובר במהלך שעלול לשרת מגמות התיישבות פוליטיות במסווה של הסדרה מינהלית, תוך מחיקת הזיקה של הקהילה הבדואית לאדמותיה ההיסטוריות. כבר ישנם תקדימים של מהלכים, שבהם ניתנה אפשרות לקבוצות מסוימות בציבור הישראלי להתיישב על קרקעות מדינה ביעוד של מבני ציבור, למשל במסווה של "מעונות סטודנטים".

התוכנית פוגעת בזכות לשוויון

22. התוכנית כופה על הקהילה הבדואית מנגנון ייחודי שאין לו אח ורע במדינה: תביעות הבעלות של הבדואים על אדמותיהם ההיסטוריות כפופות ללוחות זמנים נוקשים ולתנאים דרקוניים, ואם אלה אינם מתקיימים, הקרקעות מופקעות ומועברות לרשות המדינה. מנגד, זכות הקניין של יהודים, לרבות ביחס לנכסים שנעזבו לפני עשרות שנים, מוכרת ונשמרת לאורך זמן, כדוגמת האפשרות לתבוע נכסים במזרח ירושלים גם לאחר חלוף דורות.

23. מדובר באפליה בוטה, היוצרת מערכת משפטית המבחינה בין אזרחים על בסיס אתני, ופוגעת בעקרונות יסוד של שוויון, צדק ושלטון החוק במדינה דמוקרטית.

24. לאור האמור לעיל, ונוכח הפגיעה הקשה בזכויות האדם, והפגמים המנהליים העמוקים שנפלו בהליך אישור התוכנית, אנו קוראים להתערבותך המיידית, ולהתערותך בפני הממשלה כי יש

לעצור את יישום ההחלטה ולבחון מחדש את התוכנית ואת הליך גיבושה – בשקיפות, בהיוועצות אמיתית עם הציבור הבדואי בכלל ועם ראשי רשויות הבדואיות בפרט. בנוסף, נבקש לבחון את נהלי הממשלה אשר מונעים פרסום מראש של סדרי יום או טיוטות של תוכניות, דבר הפוגע בזכות הציבור להשתתפות ולהשפעה על החלטות הנוגעות לחייו.

בכבוד רב,

דבי גילד-חיו, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

עביר ג'ובראן, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

העתקים :
בנימין נתניהו, ראש הממשלה
השר עמיחי שקלי, שר התפוצות והמאבק באנטישמיות
עו"ד גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
יובל תורגימן, מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב