

העותרים: 1. המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים (קרן אלסיראג' בע"מ), חל"צ 513813584

2. ועדת ההיגוי העליונה לערבי הנגב ("סנד" קרן לתמיכה וסיוע לחברה הערבית
הבדואית) ע"ר 580796126

3. עמותת במקום – תכנון וזכויות אדם, ע"ר 580342087

4. איתך معك – משפטניות למען צדק חברתי, ע"ר 580375582

5. עמותת קשת - קהילה | תרבות | סביבה, ע"ר 580350379

6. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עוה"ד עביר ג'ובראן (מ"ר 44346) ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר
ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או טל חסין ו/או ניצן אילני ו/או הגר
שחטר ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נ ג ד -

המשיבים: 1. ועדת השרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב

2. ממשלת ישראל

3. מועצת מקרקעי ישראל

באמצעות ב"כ ממחלקת הבג"צים
פרקליטות המדינה, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי ולקיום דיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:

1. מדוע לא תבוטל החלטת המשיבה 1 מיום 25.5.2025, בדו/9 – "מדיניות להסדרת התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב בשטחי תביעות הבעלות ביישובי הקבע", אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 3101 (בדו/9) ביום 5.6.2025.

2. מדוע המשיבה 1 לא תפרסם לציבור מבעוד מועד את סדר יומה, את הצעות ההחלטה שהיא עומדת לדון בהן ואת טעמיהן, תעמיד פרק זמן סביר לקבלת הערות מן הציבור, ותשקול את הערות הציבור טרם קבלת החלטותיה.

העתירה בקליפת אגוז והצורך בקיום דיון דחוף

1. עניינה של עתירה זו בהתנהלות ועדת השרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב (להלן: **ועדת השרים לענייני החברה הבדואית בנגב** או **הוועדה**), שלה הואצלו סמכויות נרחבות לקבלת החלטות מהותיות הנוגעות לחברה הבדואית, לרבות קביעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואית, מתן פתרונות חברתיים ותכנוניים וקידום הפיתוח הכלכלי של החברה הבדואית בכללותה. בהיעדר התנגדות מצד השרים, החלטות הוועדה מקבלות תוקף של החלטות ממשלה, ולפיכך יש להן השפעה ישירה ועמוקה על זכויות האדם של האוכלוסייה הבדואית בנגב, הן במישור הפרט והן במישור היישובי והמוניציפלי.
2. חרף עוצמת ההשפעה של החלטותיה, ועדת השרים אינה מקיימת הליך סדור של שיתוף ציבור, אינה מפרסמת סדר יום מראש, ואף אינה חושפת את המלצות הצוותים המכניים, שאותן היא נוהגת לאמץ. בכך נמנעת למעשה כל אפשרות מצד הציבור, ראשי הרשויות המקומיות או ארגוני חברה אזרחית להביע את עמדותיהם בזמן אמת, להוסיף לתשתית העובדתית ולהשפיע על ההחלטות טרם קבלתן.
3. העתירה מתמקדת בהחלטה מרחיקת לכת של הוועדה להסדרת תביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית בנגב (להלן: **התוכנית**, או **ההחלטה**, או **המתווה החדש**), שאושרה במחטף וללא כל פרסום מקדים לציבור, למנהיגי החברה וראשי הרשויות הבדואיות או לארגוני החברה האזרחית – באופן הסותר את כללי המינהל התקין ושקיפות שלטונית בסיסית. התוכנית, שגובשה על ידי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב הפועלת תחת משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות יחד עם משרדי ממשלה נוספים, הוסתרה מהציבור במשך חודשים רבים ופורסמה רק כשבוע לאחר אישורה.
4. התוכנית תחול בשלב ראשון על חמישה יישובים, וכוללת צעדים חד צדדיים דרסטיים – בהם מנגנון "הסדרה מרצון" הכופה הסדרת תביעות בעלות בקרקעות תוך פרקי זמן קצרים, הפחתה הדרגתית בתמורות למי שלא ימהר להסכים, עד כדי אפשרות להפקעת הקרקע, ביטול תוכניות החלות במקום, ואף שינוי גבולות מוניציפליים (קווים כחולים) של יישובים בדואים כאמצעי לחץ וענישה קולקטיבית על סירובם האפשרי של אנשים פרטיים לשתף פעולה. צעדים אלה פוגעים בזכויות הקניין ובזיקה ההיסטורית והמסורתית של הקהילה לקרקע, בזכות הגישה לערכאות, בזכות לשוויון, בזכות לתרבות של הקהילה הבדואית, ועלולים להוביל להפקעת הקרקעות לטובת המדינה והעברתן לגורמים חיצוניים – באופן שיקשה על עתיד הפיתוח והצמיחה של היישובים הבדואים, הסובלים כבר כיום ממחסור חמור במשאבים ותשתיות.
5. על רקע פגיעותיה המיידיות של התוכנית בית המשפט הנכבד יתבקש לקבוע את העתירה לשמיעה בהקדם.

העובדות הצריכות לעניין

רקע היסטורי – ניסיונות הסדרת זכויות הבעלות על הקרקע

6. האוכלוסייה הבדואית בנגב היא אוכלוסייה ילידית, השוכנת במדבר הנגב מזה מאות שנים. בשנת 2023 התגוררו בנגב כ-300,000 בדואים, מתוכם בין 71%-ל-77% ביישובים מוכרים, והיתר (בין 23%-ל-29%) בכפרים שאינם מוכרים הנמצאים מחוץ לגבולותיהן של מועצות מקומיות או מועצות אזוריות רשמיות. מתוך תושביהם של היישובים המוכרים, כ-22% מהם חיים באופן לא מוסדר בתוך תחומי השיפוט של אותם יישובים וכמעט שאין שוני ביניהם לבין תושבי היישובים הלא מוכרים. כלל היישובים הבדואיים מסווגים באשכולות הנמוכים ביותר במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (רוני בלנק, "ריכוז נתונים על פעילות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביוני 2024).

7. מאז 1948 מדינת ישראל מתעלמת מהקיום ההיסטורי של הבדואים ומקשרם לאדמתם. הליכי התכנון, תכניות המתאר ואפילו התוכניות המקומיות עבור היישובים הבדואיים אינם מתחשבים בזכויות הקניין ובמערכת הקניינית המסורתית שהייתה נהוגה במשך מאות שנים ועדיין רלוונטית ותקפה. התעלמות זו מסבירה, בין היתר, מדוע המדינה לא הצליחה עד כה להגיע להסכמות עם האוכלוסייה הבדואית.

8. בשנות ה-70 החלה המדינה בהליך הסדרת הבעלות על הקרקע באזור הנגב לפי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשנ"ט-1969, אך תהליך זה טרם הושלם ולא כל התושבים והשבטים הבדואים הגישו במסגרתו תביעות בעלות. כך, למשל, בנוגע לשבטים ממטה עזאזמה, הגדול מבין המטות שנותרו בתחום מדינת ישראל, אשר שכן מדרום לבאר שבע, עד הר הנגב ודרומה ממנו ועד גבול מצרים לכיוון מזרח. המדינה דרשה מן הבדואים, אשר הגישו תביעות להכרה בבעלותם על קרקעותיהם, להוכיח בעלות באמצעות אמצעים משפטיים שלא עמדו לרשותם, תוך התעלמות מהמערכת הקניינית הבדואית שהיתה מבוססת על מנהגים לא כתובים. כך, למשל, נדרשו להוכיח כי הקרקע עובדה כבר במאה ה-19. במקביל, המדינה הגישה תביעות נגדיות, שבהן ערערה על טענות הבעלות של הבדואים. בעקבות כך ידה של המדינה הייתה תמיד על העליונה (ראו: דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, עמ' 17-18, ינואר 2009 (להלן: דו"ח ועדת גולדברג)).

9. לא נמנה את כל הוועדות שהוקמו והציעו בעבר פתרונות בנושא הסדרת הבעלות על קרקעות הבדואים בנגב, אך כולן הדגישו את חשיבות הסדרת ההתיישבות הבדואית ותביעות הבעלות לטובת עתיד הנגב ותושביו.

10. דו"ח ועדת גולדברג מחודש ינואר 2009 קבע, כי ישנה בעיה יסודית בהסדרת זכויות הבעלות על האדמות בנגב, בעיקר ביחס להתיישבות הבדואית, שנכפתה עליה מציאות של חוסר הכרה מטעם המדינה באדמות שברשותה, וכתוצאה מכך נוצרה מתיחות בין המדינה לבין האוכלוסייה הבדואית.

11. הדו"ח הצביע על כך שללא הסדרה של סוגיית הבעלות על האדמות, המדינה לא תוכל לשקם את האמון בין האוכלוסייה הבדואית לבין המוסדות הממשלתיים. הדו"ח מצא, כי מדובר בבעיה שמזינה את המחלוקות, החיכוכים והמרדפים המשפטיים שהתנהלו לאורך שנים רבות.

12. הדו"ח התייחס לבעיית הסדרת הבעלות לא רק בכפרים הלא מוכרים, אלא גם בכפרים והיישובים המוכרים על ידי המדינה. הדו"ח התייחס למצב אותו יצרה המדינה, אשר הקימה ישובים וקבעה את הגבולות שלהם בלי לפתור את בעיית הבעלות על הקרקע בתוך השטח של אותם יישובים ובלי לשתף את הציבור הבדואי. התוצאה הינה כישלון של אותם יישובים, והמשך הסכסוך בין המדינה לבדואים בסוגיית הקרקע גם ביישובים המוכרים :

"בין השנים 1996/1969 הוקמו שבעה יישובי קבע. היישוב תל-שבע הוקם ב-1968. לאחר שלוש שנים (1971) הוקמה רהט, וכעבור 25 שנים (1996) הוקמה קבוצת יישובים נוספים: חורה, כסיפה, לקיה, ערוער [ערערה] בנגב ושגב שלום. רהט הוכרזה כעיר וייתרת היישובים במעמד של מועצות מקומיות. תהליך 'העירור הגורף' עליו הוחלט **בלי לשתף את הבדואים ובלי שתהיה להם מעורבות – נכשל**. הסיבה העיקרית, אם כי לא היחידה, לכך נעוצה בתביעות בעלות על קרקעות המצויות בתחומם של היישובים (דוגמאות בולטות לכך, כסיפה ולקיה). **קביעת גבולותיהם של היישובים ('הקו הכחול') נעשתה בלי שהמאבק על הקרקע בא על פתרונו. בנוסף למסורת הבדווית לפיה לא ישב בדווי על קרקע הנתבעת על ידי בדווי אחר, בלי הסכמתו של זה, נמנעו בדוויים תובעי קרקע לעבור ליישובי קבע, מתוך חשש כי מעברם יתפרש כוויתור מצדם של תביעות בעלות על קרקע שבתחום היישוב.**" (דו"ח ועדת גולדברג, עמ' 23, ההדגשות הוספו).

13. ועדת גולדברג הכירה בכך שהבעיה נובעת מהתנגשות בין שתי מערכות משפט, מערכת הישראלית ודיני הקניין הפנימיים של התושבים הבדואים המכובדים מזה דורות ובהתאם להם חיים הבדואים עד היום. בשל כך המליצה הוועדה על הסדרת תביעות הבעלות של הבדואים בנגב באמצעות מנגנון פשרה, במסגרתו יינתן פיצוי – כספי או בקרקע – למי שיגיש תביעה שנבדקה ונמצאה ראויה, גם אם אין ביכולתו להוכיח בעלות מלאה לפי הדין. הוועדה הכירה בכך שמקורות הזכויות הן היסטוריות ומבוססות על שימושים ארוכי טווח עוד מלפני קום המדינה, אך ציינה כי בשל היעדר רישום מוסדר במרשם המקרקעין, אין הכרה משפטית מלאה בזכויות אלה. לכן הומלץ לייצר פתרון מאוזן שיכיר בזכויות חלקיות או בזכויות שימוש, לצד תכנון מחדש של ההתיישבות תוך שיתוף פעולה של התושבים הבדואים ושיקום מערכת היחסים שלהם והאמון שלהם במדינה.

14. הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013 נוסחה בהתאם למתווה הצוות בראשות אהוד פראוור (להלן: **מתווה פראוור**), שאושר על ידי הממשלה בשנת 2011. מדובר בתכנית ממשלתית שגובשה בעקבות המלצות ועדת גולדברג, במטרה להסדיר את סוגיית ההתיישבות הבדואית בנגב. המתווה נועד להציע פתרון כולל לסוגיית הקרקעות, המעמד המשפטי של יישובים בדואים, ושילוב האוכלוסייה הבדואית בחברה ובכלכלה הישראלית.

15. המסלול הקרקעי במתווה פראוור נועד להסדיר את תביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית בנגב, אך עורר ביקורת נרחבת על כך שהוא מהווה הסדר חד-צדדי הפוגע בזכויות הקניין שלה, קבע הכרה רק באחוז קטן מהקרקע הנתבעת, והוביל בפועל לנישול כ-90% מבעלי האדמות. הוא התעלם מההיסטוריה של ההתיישבות הבדואית מלפני 1948, הדיר חלקים נרחבים מהאוכלוסייה, והחליף הליך משפטי רגיל בהסדר מיוחד ומפלה עבור האוכלוסייה הבדואית בלבד, שאינו מאפשר בירור בעלות לפי הדין המסורתי.

16. הליך שיתוף הציבור שנעשה במסגרת גיבוש ההסדר נחשב שטחי וחסר מהות, ולא כלל דיאלוג אמיתי עם הקהילה הבדואית. בנוסף, בהסדר הוגדרו סנקציות פוגעניות שהעלו חשש לפגיעה בזכויות אדם: מי שלא הצטרף להסדר בפרקי הזמן שנקבעו, צפוי היה לראות את זכויותיו פוחתות באופן מדורג – עד לאובדן מוחלט. במקרים של בעלות משותפת, היעדר הסכמה מצד אחד מבני המשפחה היה פוגע גם בזכויותיהם של האחרים. לאחר חמש שנים ללא הגעה לפשרה עם המדינה, הקרקע הייתה אמורה להירשם על שם המדינה.

17. במהות, מתווה היישום שכללה הצעת החוק משנת 2013 היה מנוגד להמלצות ועדת גולדברג, אף שהוגדר כמתווה ליישומן, וסתר את העיקרון המרכזי עליו המליצה ועדת גולדברג – הכרה בכפרים ככל שניתן והסדרת נושא הבעלות תוך שיתוף ציבור, הכרה ופשרה.

18. תוכנית פראוור לא יושמה בפועל, והיא בוטלה בעקבות התנגדות ציבורית ופוליטית נרחבת שהגיעה מכל קצוות הקשת הפוליטית.

ועדת שרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב

19. ועדת השרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 356 מיום 19.3.2023. מטרתה: "התוויית המדיניות הכוללת לנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לרבות הפיתוח הכלכלי חברתי של האוכלוסייה. הוועדה תדון בכלל הסוגיות והנושאים הקשורים להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לרבות פוליגמיה, ובכלל זה בקידום פתרונות תכנוניים, בפיתוח כלכלי חברתי, בתיאום והכרעה בין הגופים הרלוונטיים, בקביעת לוחות זמנים ובהסרת חסמים" (מתוך אתר הממשלה).

20. בראש הוועדה עומד ראש הממשלה, וחברים שרים רבים: שר התפוצות והמאבק באנטישמיות (ממלא מקום) כיוון שמשדרו הינו האחראי התורן על הרשות לפיתוח והסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, שר האוצר, השר לביטחון לאומי, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, שר הבינוי והשיכון, שר הכלכלה והתעשייה, שרת המודיעין (המשרד בוטל לימים, והשרה מונתה לשרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה), שר הפנים, שר הרווחה והביטחון החברתי, שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, שר החינוך, השרה להגנת הסביבה, שר העבודה, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות, שר האנרגיה והתשתיות והשרה לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה.

21. בנוסף לחברי הוועדה מוזמנים קבועים להשתתף בדיוניה: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנהל האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הבדואית בנגב ומנהל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.

22. לוועדה הוקנו סמכויות רחבות היקף לגיבוש ולהובלה של מדיניות ממשלתית בסוגיות הרוח גורל ובראשן סוגיית הבעלות וההתיישבות הבדואית בנגב. החלטותיה של ועדה זו משליכות באופן ישיר על זכויותיהם של 300,000 אזרחי ואזרחיות מדינת ישראל ובהן הזכות לקניין, הזכות לשוויון, זכות הגישה לערכאות, הזכות לתרבות, והזכות לחיים קהילתיים במרחב המוכר להם.

23. החלטת הוועדה מקבלת תוקף של החלטת ממשלה, אם כעבור שבועיים מיום הפצתה לשרים לא בחר אף שר להגיש עליה ערר. אף על פי שעל החלטות הוועדה חלות חובות של מינהל תקין, של שקיפות ושל היועצות, הוועדה פועלת במחשכים. היא אינה מפרסמת את סדר היום שלה מראש, אינה מאפשרת עיון בנוסח הצעות החלטותיה בטרם הדיון, ואינה מפרסמת את המלצות הגורמים המקצועיים שהובילו את גיבוש המדיניות. הוועדה מונעת מהציבור בכלל, ומהציבור הבדואי בפרט, להשתתף ולהביע עמדה בפניה. מאן דהוא מחוץ לוועדה ולמשרדי הממשלה המשתתפים אינו יכול לשלוח הערות, טענות, נתונים או ניירות עמדה ביחס להמלצה או להחלטה מתגבשת.

קבלת ההחלטה מושא עתירה זו ומיצוי הליכים

24. ביום 23.5.2025 פורסמה באתר "מעריב" כתבה על תוכנית ממשלתית חדשה להסדרת תביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית בחמישה יישובים בנגב, אשר צפויה לעלות לאישור ועדת השרים לענייני החברה הבדואית בנגב ב-25.5.2025 (קלמן ליבסקינד, "הממשלה תאשר ביום ראשון תוכנית לפיתוח היישובים הבדואים", **אתר מעריב**, 23.5.2025).

25. בעקבות הפרסום, ביום 24.5.2025 פנה "פורום ראשי רשויות בדוויות בנגב" במכתב בהול לשר התפוצות, ח"כ עמיחי שיקלי, שמכהן בפועל כיו"ר הוועדה, בדרישה לעצור את קידום התוכנית. במכתב הביעו ראשי הרשויות הבדואיות את תדהמתם מקידום תוכנית זו ללא היועצות איתם או שיתופם וביקשו להיפגש עם השר בדחיפות לשם בירור הדברים והגעה להבנות. בין היתר כתבו:

"קראנו בתדהמה על מהלך זה, אשר יש לו השלכות מרחיקות לכת על עתיד הקיום, המגורים והזכויות של תושבי יישובינו. למרבה הצער והפליאה, מהלך מסוג זה – הנוגע לשורש הקונפליקט בין המדינה לאזרחיה הבדואים – מקודם ללא כל שיתוף או היועצות עם הנהגת הציבור הבדואי וראשי הרשויות המוניציפליות החוקיות והנבחרות.

אנו רואים בכך פגיעה חמורה בעקרונות הממשל התקין, בהגינות המינהלית ובכבוד הבסיסי שיש לנהוג כלפי אזרחים שווי זכויות במדינת ישראל".

העתק מכתב פורום ראשי הרשויות הבדוויות בנגב מיום 24.5.2025 מצורף ומסומן ע/1.

26. האגודה לזכויות האזרח בישראל פנתה ביום 25.5.2025 למזכירות הממשלה, בבקשה לדעת מדוע לא פורסם סדר היום של הוועדה לענייני החברה הבדואית או נוסח התוכנית, ונענתה כי בהתאם

לנוהל הפנימי ההחלטה הכתובה תישלח לשרים רק לאחר אישורה, ביום רביעי, 28.5.2025, ותפורסם לציבור שבוע לאחר מכן – עובדה המסכלת לחלוטין כל אפשרות להגיש הערות, הסתייגויות או חוות דעת. עוד נמסר, כי כיוון שמדובר בישיבה ללא ציבור, ושאינן לציבור כל יכולת להשפיע עליה, אין כל חובה לפרסם את סדר היום של הוועדה או נוסח התוכנית שמועלה לדיון.

27. ביום 26.5.2025, לאחר אישור התוכנית (שפורסם בהודעה לעיתונות של משרד התפוצות) פנו העותרים – ארגוני החברה הבדואית, ארגוני זכויות אדם וארגונים לשינוי חברתי, הפועלים להגנה על זכויות האדם, ובתוך כך על זכויות האדם של תושבות ותושבי הנגב הבדואים – אל היועצת המשפטית לממשלה. במכתבם דרשו "לעצור את יישום ההחלטה ולבחון מחדש את התוכנית ואת הליך גיבושה". בפנייה הודגש, כי התוכנית מרחיקת הלכת, אשר אושרה במחטף תוך הסתרתה עד הרגע האחרון, לא פורסמה מראש תוך הימנעות משיתוף הציבור, ראשי הרשויות הבדואיות וארגוני החברה האזרחית, וזאת בניגוד לכללים הבסיסיים של מינהל תקין ושקיפות שלטונית ותוך פגיעה בזכותו של הציבור לדעת. בנוסף, ביקשו העותרים "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".

העתק פניית העותרים מיום 26.5.2025 מצורף ומסומן ע/2.

28. ביום 28.5.2025 התקבלה תשובה מראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה, ולפיה הפנייה הועברה לטיפול של עו"ד כרמית יוליס – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי).

העתק אישור לשכת היועצת המשפטית לממשלה על קבלת פניית העותרים מיום 28.5.2025 מצורף ומסומן ע/3.

29. מענה לגוף העניין לא התקבל.

30. ההחלטה של ועדת השרים פורסמה רק כשבוע אחרי אישור התוכנית בוועדה תחת הכותרת **בדו/9** – "מדיניות להסדרת התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב בשטחי תביעות הבעלות ביישובי הקבע". התוכנית צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה, וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 3101 (בדו/9) ביום 5.6.2025.

העתק החלטת הממשלה מס' 3101 מיום 5.6.2025, "מדיניות להסדרת התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב בשטחי תביעות הבעלות ביישובי הקבע", מצורף ומסומן ע/4.

מתווה ההחלטה – אותה גברת בשינוי אדרת

31. למעלה מעשר שנים לאחר כישלון מתווה פראוור, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב – הפועלת כיום תחת משרד התפוצות – גיבשה מתווה חדש כביכול, הדומה במהותו למתווה הקודם. הפעם, הרשות והמשרד קידמו את התוכנית בשקט, ללא שיתוף הציבור בכלל, החברה הבדואית בפרט, ראשי הרשויות שבתחומן תחול התוכנית, או ארגוני החברה האזרחית בנגב. זאת אף על פי שמדובר בתוכנית בעלת השלכות ישירות ומשמעותיות על חייהם ועל זכותם לקניין של התושבים הבדואים, ויש לה השפעה על תחומי השיפוט של יישובים קיימים ומוכרים.

32. בשונה ממתווה פראוור, שניסה להחיל הסדרה כוללת על כלל התביעות בנגב, המתווה החדש אומץ כ"פיילוט" שיחול, בשלב ראשון, על חמישה יישובים: כסייפה, מרעית, סעווה (מולדה), אבו תלול ולקיה.

33. הוועדה הנחתה את שר הבינוי והשיכון, בתפקידו כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, להביא בתוך 30 יום הצעת החלטה למועצה, בתיאום עם רשות הבדואים, רשות מקרקעי ישראל, משרד המשפטים ובאישור משרד האוצר. ההצעה תכלול תיקון לקובץ החלטות המועצה (פרק משנה 6.5 סימן א') שיגדיר פיילוט למתווה תמורות לפשרות עם תובעי בעלות בקרקע באותם חמישה יישובים. הפיילוט יוגבל בהיקף הדונמים הכולל המוקצה לתמורות, תוך מתן עדיפות להסדרי פשרה בקרקע על שטחים המיועדים להתיישבות תושבים אחרים, מלבד תובעי הבעלות.

34. בהתאם למתווה, יוענקו תמורות לתובעי בעלות למשך 6 חודשים ממועד פרסום קול קורא – תקופה שבסיומה תינתן תקופת הארכה של 4 חודשים, בתנאים פחות מיטיבים. מי שלא ייענה להצעה בזמן, צפוי לעמוד בפני סנקציות, כגון אכיפה מינהלית, תביעות נגדיות מצד המדינה ואף הליכי הפקעה. בתוך שנה תתקיים בחינה מחודשת לצורך הרחבת הפיילוט ליישובים נוספים.

35. עוד על פי התוכנית, קול הקורא יפורסם בתוך 14 ימים מאישור ההחלטה במועצת מקרקעי ישראל, ותוך חצי שנה תיבחן היענות הציבור לו. במהלך השנים 2026–2028 תגבש רשות הבדואים תוכנית מתאר מפורטת ומעודכנת ליישובים שבפיילוט, בהתאם להיתכנות למימוש התכנונית הקיימות ויכולת הפיתוח של אותו יישוב. לצורך כך הוקצה תקציב ייעודי של עד 5 מיליון ש"ח בשנה.

36. כמו כן, ייבחנו צעדים משלימים, ובהם הליכי הפקעה ואכיפה, הגשת התאמות של גבולות שיפוט ופתרונות תשתית זמניים למעבר מהיר של תושבים לאזורים שתושג לגביהם הסכמה להסדרת ההתיישבות בהם. ככל שידרשו תיקוני חקיקה, יופצו תזכירי חוק בתוך 90 ימים מתום הליך הקול הקורא.

37. המתווה החדש נמנע במכוון מלפרט את תוכנו המלא או להציג את השלכותיו באופן גלוי. הוא מוצג כמתווה עקרוני וכללי, אך עקרונותיו ותנאיו דומים מאוד למתווה פראוור, אך בפרק זמן מצומצם ביותר ותוך שימוש בשפה מרוככת. כאשר האוכלוסייה הבדואית תעמוד על משמעותו המעשית של המתווה – לרבות הפגיעה הקשה בזכות הקניין ובשטחי היישובים הקיימים – יהיה מאוחר מדי להגיב, לערער או לפעול נגדו במישור הציבורי והמשפטי.

הטיעון המשפטי

38. ועדת השרים לענייני החברה הבדואית בנגב, המוסמכת לקבל החלטות מרחיקות לכת הנוגעות לזכויות היסוד והעתיד של החברה הבדואית, פועלת ללא מנגנון של שיתוף ציבור או שקיפות. הוועדה אינה מפרסמת את סדר יומה, את ההצעות המובאות בפניה או את חוות הדעת הנלוות, ואינה מאפשרת לציבור הרלוונטי – לרבות ראשי הרשויות הבדואיות ונבחרי בכנסת, בעלי תביעות הבעלות וארגוני החברה האזרחית – להגיש ניירות עמדה או להעיר הערות בטרם תתקבלנה החלטותיה.

39. כך התקבלה גם החלטה מושא עתירה זו – החלטה בעלת השלכות גורליות על הסדרת הבעלות בקרקע של התושבים הבדואים בנגב, בלי שהציבור המושפע ידע על כך דבר, ובלי שניתנה לו כל אפשרות להביע את עמדתו, להציג מידע רלוונטי או להעלות הסתייגויות. יתרה מכך, גם לאחר קבלת ההחלטה נשללת מהציבור אפשרות הביקורת בדיעבד, שכן הוועדה אינה מפרסמת את שיקוליה ואת חוות הדעת שהוצגו בפניה. החלטותיה הן מעשה מוגמר ורפורמה שאין להשיב ממנה. בכך היא כובלת את הציבור ואת הגופים המופקדים על יישום ההחלטה, ומקבעת מציאות של הפקעה והסדרה כפויה בפרקי זמן קצרים ביותר – ללא שקיפות, ללא בקרה וללא אפשרות השפעה המתחייבת במשטר דמוקרטי – ותוך פגיעה בזכויות אדם, לרבות הזכות לקניין, הזכות לשוויון, זכות הגישה לערכאות ולתרבות.

פגיעת המתווה החדש בזכויות אדם

40. המתווה החדש מבקש להסדיר את תביעות הבעלות של האזרחים הבדואים בחמישה יישובים בשלב ראשון, באמצעות מנגנון "פשרות" – כלומר, הסכמות פרטניות בתמורה למענקים, תוך דרישה לויתור מוחלט על זכויותיהם הקנייניות המקוריות. המתווה מוגבל לתקופה של שישה חודשים בלבד מיום פרסום הקול הקורא, ולאחריה יחול מתווה פוחת לתקופה נוספת של ארבעה חודשים. אם לא תושג הסכמה בפרק זמן זה, הקרקע עלולה להיות מופקעת לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי הציבור), 1943, ואף ייתכן שיוסרו שטחים אלו מתחומי השיפוט ומתוכניות המתאר של אותם יישובים, כך שלא ניתן יהיה להשתמש בהם למגורים, לפיתוח או לבנייה בעתיד.

41. בכך נוצרת ברירה כוזבת: בעלי הקרקע נדרשים להחליט תחת לחץ זמן ואיום ממשי, ללא התחשבות במערכת דיני הקרקע והזיקה התרבותית שלהם. סירוב להסכמה יוביל לאובדן הקרקע ללא פיצוי הולם וללא אפשרות אמיתית לערעור. המתווה שולל מהתושבים את האפשרות לממש את זכות הגישה לערכאות, על מנת לברר בהן את תביעות הבעלות שלהם, כופה ויתור על זכויות קניין ואינו מותיר מקום להסכמה חופשית.

42. הזכות לקניין היא זכות יסוד המעוגנת בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". כל פגיעה בזכות זו מחייבת עמידה בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק היסוד – כלומר, שהפגיעה תיעשה בחוק או מכוח הסמכה מפורשת בחוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 306 (1995)).

43. ועדת גולדברג המליצה להסדיר את תביעות הבעלות של הבדואים בנגב באמצעות מנגנון פשרה, כך שגם מי שהגיש תביעה שנבחנה ונמצאה מוצדקת, אך לא הצליח להוכיח בעלות מלאה לפי דרישות הדין הישראלי, המדינה תכיר בזכותו לקניין והוא יוכל לקבל פיצוי כספי או קרקע חלופית.

44. הסירוב להכיר בזכויות קנייניות של בדואים בקרקעות שיש עליהן תביעות בעלות, והכרעה בסוגיה זו בהליך מינהלי מזורז מוגבל בזמן וכפוי, שבסופו של דבר מוביל להפקעת הקרקע, פוגעים בזכות לקניין ומחריפים את חוסר השוויון וההדרה של האוכלוסיה הבדואית – אוכלוסייה מוחלשת שיש לה יכולת מוגבלת להגן על זכויותיה הקנייניות (ראו גם: רונית לוי-שנור, **תכנית ההתנתקות בנגב, הצעת החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב**, 17-18, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013).

45. המתווה החדש כופה על הקהילה הבדואית מנגנון ייחודי שאין לו אח ורע בישראל: תביעות הבעלות של האזרחים הבדואים על אדמותיהם ההיסטוריות מותנות בלוחות זמנים נוקשים, בתנאים דרקוניים ובהפחתה הדרגתית של התמורות, כאשר בתום פרק הזמן הקצר שנקבע – הקרקע עלולה להיות מופקעת ולעבור לרשות המדינה, ללא כל הכרה בזכות המקורית של התובעים, ואף להיגרע מתחום השיפוט של היישוב שבו היא נמצאת, תוך ביטול היעוד שלה לפי תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות תקפות. מדובר במנגנון חריג במהותו, שאינו מוכר בדין הישראלי ביחס לאף קבוצת אוכלוסייה אחרת או יישוב אחר, ואשר מעביר מסר, שלפיו תביעות הבעלות הבדואיות הן "בעיה" שיש לסלקה במהירות, תוך שלילת האפשרות להליך ממצה, שקוף והוגן לבירור זכויותיהם.

46. ועוד – המתווה המוצע פוגע בזכותם של התושבים הבדואים לגישה לערכאות לצורך בירור תביעות הבעלות שלהם שם. הליך זה מוחלף במתווה מינהלי תחום בזמן – ועונשי – שכל מטרתו היא להביא את תובעי הבעלות להסכים לפשרה. אין צורך להכביר מילים אודות מעמדה של זכות הגישה לערכאות, אשר הוכרה בפסיקת בית המשפט הנכבד כזכות ה"נעלה היא על זכות יסוד", וכי לא רק "שקיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד. זכות הגישה לבית המשפט הינה צינור החיים של בית המשפט. התשתית לקיומם של הרשות השופטת ושל שלטון החוק." (ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, פסקה 31 לפסק דינו של השופט חשין (1997); ראו גם: ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נז(5) 433, פסקה 1 לפסק דינו של הנשיא ברק (2003)).

47. לעומת דרך ההתנהלות המתוארת שכופה המתווה, זכות הקניין של יהודים בישראל זוכה להכרה מלאה גם כאשר מדובר בתביעות ישנות במיוחד. כך למשל, תביעות להשבת נכסי יהודים במזרח ירושלים שנעזבו לפני קום המדינה – ושבחם גרים כיום פלסטינים שאיבדו את בתיהם בשטח ישראל – מוכרות על ידי המדינה ומועברות ליורשים או לנאמנים שלהם, או לעמותות בעלות אינטרסים צרים הפועלות מטעמים כביכול, ללא הגבלת זמן, ללא מנגנוני פשרה כפויים, ללא הפחתה הדרגתית של התמורות או איום בהפקעה מיידית (ראו, למשל: רע"א 8858/20 שויקי נ' רלב"ג (16.6.2025)). בפועל נוצר משטר קנייני דו-מסלולי: מסלול אחד ליהודים, שבו הזכות נשמרת ומקודשת לאורך זמן, ומסלול אחר לבדואים, שבו הזכות נשללת אלא אם יסכימו לתכתיבי המדינה בפרקי זמן קצובים ובלתי סבירים

48. השוויון בנוגע למקרקעין נפגע גם בהיבטי שיתוף הציבור (שעל החובה להקפיד עליהם נעמוד בפרק הבא). במהלך השנים פעלו שורה ארוכה של ועדות שדנו בעתיד הקרקעות בישראל, בין היתר: ועדת רונן – הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (1996); ועדת מילגרום לבחינת ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית (2000); ועדת ניסים – הוועדה המיוחדת להכנת הוראות מעבר לעניין החלטות 717, 727 ו-737 של מינהל מקרקעי ישראל (2002); ועדת גדיש – הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (2005); ועדת הבר בנושא הזכויות בנחלות וביישובים חקלאיים (2015); ועדת בן אליהו – צוות בינמשרדי לבחינת ייעול השימוש בקרקע חקלאית במקרקעי ישראל (2018); ועדת שמרון – הצוות לבחינת ההסדרים הקבועים בסימן ה' לפרק 8.4

בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (2020). כל הוועדות הללו פעלו בשיתוף הציבור וכללו בתהליך העבודה שלהן היוועצות עם נציגי החקלאים, נציגי המועצות האזוריות, התנועה הקיבוצית, התאחדות החקלאים וחקלאים פרטניים. חלק מהוועדות אף שמעו עמדות של נציגים פרלמנטריים והסתייעו ביועצים משפטיים.

49. גם כיום פועלת "ועדת הקרקעות", שהיא הגוף המרכזי בתהליך הקצאת קרקעות לעיבוד חקלאי ארוך טווח. שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי הסמיך את הוועדה להמליץ לרשות מקרקעי ישראל על הקצאת קרקעות לטווח ארוך בפטור ממכרז, בין היתר עבור יישובים חקלאיים מתוכננים שטרם הוקצתה להם קרקע, לצורך העתקת פעילות חקלאית או החלפת קרקעות חקלאיות. בראשות הוועדה עומדת גבי לורה לוי, מנהלת הרשות לתכנון במשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי. חברים נוספים בה הם נציג רשות מקרקעי ישראל, רותם גבע – מנהל אגף שימושים חקלאיים; נציג הקרן הקיימת לישראל, ינאי שני; נציג רשות הטבע והגנים, ניר אגרנט; וכן נציג נוסף ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי. בנוסף משתתפים בישיבות הוועדה כמשקיפים נציגי הגופים המייצגים את ציבור החקלאים וההתיישבות היהודית: התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, האיחוד החקלאי, התאחדות האיכרים, החטיבה להתיישבות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ותנועת ההתיישבות אמנה. בהתאם לנוהל ועדת הקרקעות מיום 14.9.2023, מרכז הוועדה נדרש לפרסם את סדר היום וכלל חומרי הישיבה, לרבות חוות הדעת שהתקבלו מהגופים הרלוונטיים, לחברי הוועדה ולמשקיפים, לפחות שבעה ימים לפני מועד הישיבה (סעיף 12.2 לנוהל). בכך, המשקיפים מהווים חלק בלתי נפרד מהוועדה ותפקידם חשוב להצגת מידע ולשמירה על האינטרס של החקלאים וההתיישבות אותם הם מייצגים, טרם קבלת ההחלטות על ידי הוועדה.

50. אם כן, בשעה שמדובר במקרקעין ליהודים – הציבור, ודאי זה הרלוונטי, מוזמן לקחת חלק ולהשמיע את דברו בטרם מתקבלות החלטות. לא כך בעניינם של בדואים.

51. מדובר בהפליה בוטה על בסיס אתני, הפוגעת בזכות לשוויון בפני החוק – עקרון חוקתי על-חוקי המעוגן בפסיקת בית המשפט העליון. חובת המדינה להימנע מהפליה תקפה ביתר שאת בעת חלוקת משאבי קרקע והשימוש בהם, שהם מוגבלים מטיבם. חובה זו אף מתגברת כאשר מדובר במשאבים המופנים לתיקון עיוות היסטורי, חברתי וכלכלי כלפי מיעוט דתי, לאומי או אחר (ראו: בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 14 ו-21 לפסק דינו של הנשיא ברק (27.2.2006)).

52. כפי שנפסק, מניעת הפליה על רקע לאומי או אתני היא שיקול תכנוני מהותי, שחובה על מוסדות התכנון לשקול. התכנון הוכר ככלי להשגת יעדים חברתיים ראשונים במעלה, ובכללם טיפול בצרכי קבוצות מוחלשות (ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913 (2002)). חובה זו מתחדדת במיוחד כאשר המדינה עצמה תרמה למצב הקיים, למשל בכך שהקימה יישובים בלי להסדיר את תביעות הבעלות באותם יישובים.

53. הפגיעה בזכות לקניין במקרה זה אינה פורמלית בלבד, אלא נושאת השלכות מרחיקות לכת על המרקם החברתי והתרבותי: שלילת הקרקע משמעה שיבוש אורחות החיים המסורתיים, פגיעה

בזהות ובזכות התרבותית לשמור על הזיקה ההיסטורית למרחב המחיה, ופגיעה באמון הציבור בשלטון ובתפיסת השוויון במדינה דמוקרטית (נעה קרם, "אלעוקבי נגד מדינת ישראל: העלמת המשפט וההיסטוריה הבדואית בקביעת הבעלות על אדמות בנגב", **משפט, חברה ותרבות** | **משפט, מיעוט וסכסוך לאומי**, עמ' 426-428 (2017); אלכסנדר (סנדי) קדר, אחמד אמארה, אורן יפתחאל, "אמת מטרידה – 'הלכת הנגב המת' ונישול הבדואים", **עיוני משפט** מג 731 (2021)).

54. המתווה המוצע מתעלם ממעמדם הייחודי של האזרחים הבדואים כקבוצה בעלת מאפייני **אוכלוסייה ילידית (Indigenous Peoples)** והחובה של המדינה לכבד את התרבות שלהם, לרבות מערכת החוקים הפנימית.

55. להצהרה בדבר זכויות עמים ילידים משנת 2007 (UNDRIP) אין מעמד מחייב בישראל. יחד עם זאת, העדר מעמד משפטי מחייב להצהרה זו אינו שולל את עצם היותם של הבדואים קבוצה ילידית, ואינו גורע מהחובות המוטלות על המדינה מכוח דינים מחייבים אחרים. ישראל היא צד לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966 (ICCPR), שבסעיף 27 לה נקבע: "באותן מדינות שבהן קיימים מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים, לא ישללו מבני אדם המשתייכים למיעוטים אלה את הזכות לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיהם, או להשתמש בלשונם, בצוותא עם החברים האחרים שבקבוצתם". ועדת האו"ם לזכויות אדם – וועדת המומחים לעניינה של אמנה זו – פירשה את הזכות לתרבות בסעיף 27, כזכות המכילה בתוכה גם הזכות לאורח חיים מסוים שקשור לשימוש במשאבי קרקע, פעילות מסורתית והזכות לחיות בשמורות המוגנות בחוק, והיא חלה לא רק על מיעוט אתני אלא גם על קבוצה ילידית (Committee on Civil and Political Rights, General Comment No. 23 on the right of minorities, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), at para. 7).

56. המתווה הנוכחי סותר עקרונות אלו, שכן הוא מתעלם מן **הזכות לקשר תרבותי והיסטורי עמוק לקרקע**, ומעמיד את הבדואים בפני דרישה לוותר על זכותם הקניינית והתרבותית, על כבודם ועל יכולתם להמשיך ולקיים אורח חיים מסורתי המחובר לאדמה, בעבור תמורות מופחתות ובכפוף לאיום בהפקעה וגריעה תכנונית.

57. אם כן, גם אם מדינת ישראל אינה מכירה פורמלית באוכלוסייה הבדואית כקבוצת ילידים, אין בכך כדי לפטור אותה מהכרה בה כמיעוט אתני שלפרטים בה זכות לקיים את תרבותם, כולל גישה למשאבי קרקע ושימור אורח חייהם המסורתי, ומחובותיה כלפיהם – להגן על מורשתם התרבותית הייחודית.

58. לבסוף, ההחלטה מושא העתירה אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק היסוד.

59. ראשית, **תכליתה** אינה ראויה. מדובר בתוכנית שיש לה השפעה דרמטית על חייהם, קניינם, זכותם לשוויון, תרבותם ומסורתם של עשרות אלפי תושבים אזרחי המדינה. הפגיעות הללו לא נבחנו כלל, ודאי לא באופן ראוי. תכלית שאינה נותנת משקל ראוי לזכויות חוקתיות של הנפגעים, אינה יכולה להיחשב לתכלית ראויה (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' הכנסת**, פ"ד נט(2) 481, 570 (2005)).

60. שנית, אפילו היתה התכלית ראויה, פגיעתה של התכנית אינה מידתית.

61. היא אינה מקיימת את מבחן המידתיות הראשון – מבחן הקשר הרציונלי – משום שהמדינה לא תוכל לאכלס שטחים שתפקיע מהתושבים הבדואים, נוכח הכלל הידוע כי בדואי לא ייכנס לקרקע של בדואי אחר. ועוד – אין קשר בין ההליך התכנוני לבין הממד הקנייני בשטח, כך שגם אם נמצא כי תביעת הבעלות של פלוני אינה מוצדקת ויש לרשום את הקרקע על שם המדינה, אין בכך כדי לבטל את היעוד שלה או לגרוע אותה מתחום השיפוט של אותו יישוב. קרקע מדינה יכולה לשמש עבור מתן פתרונות דיור לתושבים אחרים ביישוב, עבור צורכי ציבור או פיתוח כלכלי של היישוב. מדובר ברבדים שונים לגמרי של משאב הקרקע: בעלות, אופן השימוש בו, והסמכות לנהל אותו ברמה המוניציפאלית, אשר אינם קשורים כלל וכלל אחד בשני. זאת כריכה מלאכותית שאין לה אחיזה בדיני המקרקעין.

62. גם מבחן המידתיות השני – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – אינו מתקיים, שכן ההחלטה פוגעת קשות בזכויות הקניין של התושבים, כאשר קיימת חלופה פוגענית פחות: הסדרה בהסכמה בהתאם לעקרונות עליהם המליצה ועדת גולדברג, תוך הכרה במנגנוני הבעלות הפנימיים של הקהילות ותוך שיתוף מלא של האוכלוסייה הבדואית בנגב ובנחריה.

63. ובאשר למבחן המידתיות השלישי – יחס ראוי בין תועלת לנזק – אף הוא אינו מתקיים. מדובר במתווה עונשי, המעניש כל מי שעומד על זכויותיו הקנייניות. התועלת מהתוכנית במתכונתה הנוכחית אינה שקולה לנזק העצום הצפוי ממנה, הכולל פגיעה קשה בזכויות אדם ופגיעה באמון הציבור.

זכות הציבור לדעת ולהשתתף בקבלת החלטות מינהליות

64. ממושכלות היסוד של המשפט המינהלי: על החלטות מינהליות להתבסס על תשתית עובדתית ראויה (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי א' 447 (2010) (להלן: **ברק-ארז**)); על ההליך המינהלי להיות תקין ולכלול זכות טיעון (שם, בעמ' 265-266); על הרשויות לנהוג בשקיפות ולהיוועץ (שם, בעמ' 292 ו-568); עליהן להפעיל שיקול דעת ענייני (שם, בעמ' 619); וחובתן לפרסם את החלטותיהן (שם, בעמ' 347).

65. כאשר רשות מקבלת החלטה המשפיעה השפעה עמוקה ורחבת היקף על ציבור שלם ובפרט כאשר מדובר בזכויות אדם, כל פגם מינהלי בהקשרים אלה, ובמיוחד כזה הנוגע להעדר שיתוף ציבור או הסתמכות על תשתית חסרה, מהווה פגם מהותי היורד לשורש ההחלטה (שם, בעמ' 48).

66. חובת השקיפות מבטיחה את זכותו של הציבור לדעת, לפקח על פעולות הרשות ותקינות החלטותיה, ולהביע את עמדתו: "להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי נוצק [...] עקרון השקיפות. [...] שקיפות תבטיח פיקוח ובקרה, ורק כך יהא ניתן לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל. (בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נט(3) 817, 833-834 (2004); ראו גם: עע"ם 398/07 **התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות המסים**, פ"ד סג(1) 284, 315 (2008)).

67. המגמה בפסיקה היא הרחבת חובת השיתוף של הציבור בקבלת ההחלטה המינהלית (ראו: **ברק-ארז**, בעמ' 295). 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).

68. ככלל, עקרון הדמוקרטיה המהותית גורס כי סמכותו הלגיטימית של ההליך הדמוקרטי מותנית בשמירה על זכויות היסוד של כלל אזרחי המדינה, ובפרט של מיעוטים. בדמוקרטיה מהותית, שלטון העם אינו מתמצה בהצבעה בבחירות אלא מושתת על שותפות אזרחית פעילה בהליכי קבלת ההחלטות (אביחי דורפמן **דמוקרטיה כשלטון עצמי משותף** 44 (2016)).

69. בפרשת **בלומנטל** עמד בית המשפט על חובת פרסום, מתן זכות שימוע טרם קבלת החלטה וההיוועצות בהליכי הקצאת מקרקעין ציבוריים לגורמים פרטיים, במיוחד כאשר ההחלטה אינה מבוססת על מכרז פומבי. נקבע, כי יש חובה מוגברת לשתף את התושבים במיוחד כשההחלטה בעניין המכרז והקצאת הקרקע עומדת להשפיע "על אורח חייהם ועל איכות חייהם, וכאשר יכול שישנם מעוניינים נוספים שמעוניינים להציע הצעות [...] לצורך הפרויקט המוצע. [...] על ידי מתן זכות טיעון נשמר אמון הציבור בנבחרי; מתאפשרת תשתית עובדתית מלאה בפני הרשות ומובטחת קבלתן של החלטות ראויות." (בג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220, 230 (2000)).

70. החובה לקבל החלטות בהליך ראוי חלה גם על החלטות ממשלה וועדות שרים (ראו: בג"ץ 7691/95 **שגיא נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נב(5) 577, 602 (1998); בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (21.5.2025)). משכך, ובהתאם למגמה שהתגבשה בפסיקה, בנושאים המערבים שיקולים מקצועיים מורכבים ונוגעים לזכויות אדם, חלה חובה על הממשלה כנאמן לציבור, להקפיד על שקיפות, ולשתף את הציבור מבעוד מועד בהצעה להחלטה, ובמיוחד את הציבור שאליו נוגעת ההחלטה. חובה זו נובעת, בין השאר, מכך שלשרי הממשלה אין מומחיות בנושאים בעלי השלכות משמעותיות על זכויות אדם. על הממשלה לאפשר לגופים בעלי מומחיות בתחומים הרלוונטיים להגיש את התייחסותם, ודאי לאלה שעתידיים להיפגע מן ההחלטות. ללא התייחסות כזו, עלולות להתקבל החלטות לא מקצועיות שפוגעות בזכויות אדם.

71. בדרך כלל, השיקול המרכזי נגד הטלת חובה כאמור הוא יעילות מינהלית (**ברק-ארז**, בעמ' 299) או דחיפות. אולם, בענייננו, שיקול זה אינו רלוונטי משלושה טעמים. ראשית, מדובר בנושא שממשלות ישראל עוסקות בו מזה שנים, ואינו מצריך הכרעה בהולה. גם אם שיתוף הציבור יוביל להתארכות מסוימת של ההליכים, הרי שבענייננו בו עסקינן, שהוא החלטה בנושא מורכב וארוך שנים, הנוגע לזכויות אדם, ההתארכות מחזקת את תהליך החשיבה והבחינה המצופה מהממשלה לקיים, בלב פתוח ונפש חפצה, טרם קבלת החלטה שכזו. שיתוף במקרה זה, שעוסקת בקבוצה מודרת שאינה מיוצגת בקואליציה ובממשלה, מחזק, כאמור, את הלגיטימציה הדמוקרטית של ההחלטה. שנית, שיקולי היעילות תומכים בשיתוף הציבור, דווקא משום שמדובר בנושא שהממשלה נכשלה בו עד כה. שיתוף הציבור יכול להחזיר את אמון הציבור הבדואי במדינה, להוביל לפתרונות מוסכמים,

ולחסוך הליכים משפטיים שיובילו להחזרת העניין לשולחן הממשלה. שלישית, אין עלות כלכלית ממשית בפרסום הצעת החלטה מראש; די בהעלאה מבעוד מועד של הטיוטה לאינטרנט בפעולה פשוטה ביותר.

72. בעניין האחרון – של דרך השיתוף וקבלת הערות מן הציבור – נבקש ללמוד מן ההלכה ומן הפרקטיקה הנוגעות לקידום יוזמות חקיקה ממשלתיות.

73. סדר הנחת הצעות חוק ממשלתיות ודיון בהן מוסדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005. שעניינה "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (5.3.2018) (להלן: **ההנחיה**). ההנחיה קובעת, כי "הכנת הצעת חוק ממשלתית היא פעולה מינהלית", המחייבת עמידה בכללי המשפט המינהלי, לרבות: איסוף נתונים, גיבוש תשתית עובדתית ובחינת ההשלכות של ההצעה. "זאת, באמצעות עבודת מטה והפצת תזכיר לכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולציבור ושקילת הערותיהם בלב פתוח ונפש חפצה. הליך מינהלי זה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה ומבטיח הליך קבלת החלטה מושכל" (פסקה 2 להנחיה).

74. בנוסף, הממשלה מחויבת לפעול בהתאם לעקרונות המשפט החוקתי ולבחון אפשרות פגיעת ההצעה ב"זכויות אדם מוגנות שינבעו מהחקיקה החדשה". על פי ההנחיה, יש לשקול דרכי פעולה חלופיות ולאמוד את פגיעתן היחסית (סעיף 3 להנחיה).

75. ההנחיה קובעת עוד, שיש לפרסם את התזכיר לציבור לאחר גיבוש ההצעה הממשלתית באתר אינטרנט ייעודי, כך שיינתן לציבור פרק זמן סביר של 21 יום לפחות להעיר את הערותיו (סעיף 27 להנחיה). בית המשפט הנכבד פסק, כי פרק הזמן צריך להיקבע בהתאם להיקפו, למורכבותו ולחשיבותו הציבורית של תזכיר החוק, וכי סטייה מהותית מכללי המינהל התקין (ובכלל זה היעדר פרסום מוקדם של תזכיר לעיון הציבור, או פרסום לתקופה קצרה שאינה מאפשרת התייחסות עניינית), עשויה להצדיק התערבות שיפוטית. בית המשפט הדגיש, כי כאשר מדובר בהליך מינהלי שנועד לגיבוש עמדה ממשלתית בנוגע ליוזמת חקיקה, יש להבטיח שההליך ייעשה בדרך תקינה, תוך שקיפות, פתיחות ופרק זמן הולם להבעת עמדות הציבור (בג"ץ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל**, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (12.03.2010)).

76. הדברים חלים מקל וחומר אף על ענייננו. לא פעם החלטות ממשלה וועדות שרים אינן נופלות בהשפעתן מחקיקה. הן עוסקות לא אחת בשאלות הרוות גורל, מורכבות ובעלות השלכות משמעותיות על זכויות אדם. ואולם, בעוד תזכירי חקיקה עתידיים להפוך להצעות חוק, שתידונה בכנסת בהליך שבו הן אמורות להיות חשופות לביקורת ולאפשר השתתפות של חברי כנסת והגורמים המעוניינים בכך – לא כך החלטות ממשלה וועדות שרים. אלה מתקבלות, בדרך כלל, בישיבה אחת, לא פעם ללא התרעה מוקדמת, וללא שיתוף של הציבור.

77. סדר היום של ישיבת הממשלה, הנערכת על פי רוב ביום ראשון בבוקר, מתפרסם, בדרך כלל, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה ביום חמישי אחר הצהריים, ולעתים מאוחר יותר. סדר יומה של וועדת השרים לענייני חקיקה, המתכנסת, בדרך כלל, סמוך לאחר ישיבת הממשלה ביום ראשון, מתפרסם ככלל ביום רביעי בערב, ובחודשים האחרונים אף בימי חמישי. האפשרות להגיב לדברים

שעל סדר היום ולנסות להשפיע עליהם, רגע לפני סוף השבוע – אפסי. סדר היום של ישיבות ועדות השרים האחרות ממילא ככלל אינו מתפרסם.

78. העותרים מקבלים כי יש החלטות שיש לקבל במהירות וביעילות. ואולם, החלטות רבות הן מורכבות, הוות גורל ואינן דחופות. החלטות שכאלה ממילא מצריכות איסוף תשתית עובדתית והשלמת ההליך המינהלי טרם קבלתן. ואם יוזמות חקיקה ממשלתיות – שתהפוכנה להצעות חוק ותיזכנה לדיון ציבורי ולליבון יש להקדים ולפרסם להערות הציבור – על אחת כמה וכמה יוזמות החלטה ממשלתיות.

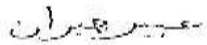
79. כך בכלל, וכך גם בעניינה של ועדת השרים לענייני החברה הבדואית. זו חייבת לפעול בשקיפות מלאה ולשתף את הציבור טרם קבלת החלטותיה. להחלטות אלה, כאמור, השפעות על זכויות הקניין, התרבות והזהות של הקהילה הבדואית – מיעוט מודר באופן היסטורי – ודאי על זכות חברה וחברותיה לשוויון. על הוועדה לפרסם את סדר יומה ואת הצעות ההחלטה שהיא עתידה לדון בהן ואת טעמיהן. עליה להעמיד פרק זמן סביר לקבלת הערות מן הציבור. וכמובן – עליה לשקול את הערות הציבור טרם קבלת החלטותיה. בלעדי כל אלה – אין לגיטימציה דמוקרטית לפועלה של הוועדה.

סיכום

80. ועדת השרים לענייני החברה הבדואית בנגב, שמקבלות החלטות עבור האוכלוסייה המונה מעל 300,000 תושבים, פועלת ללא סדר יום פומבי, ואינה שומעת את הציבור בטרם קבלת החלטותיה. לאחרונה החליטה לאשר מתווה להסדרת תביעות הבעלות בקרקע, הפוגע בזכויות אדם, בלי להיוועץ עם ראשי הרשויות המקומיות והקהילות הבדואיות, בלי לשמוע עמדות מן הציבור, ללא ששקלה עמדות שונות והסתייגויות. בכך חרגה הוועדה מחובותיה לקיים הליך תקיף המבוסס על תשתית עובדתית מלאה, לפעול בשקיפות, ולאפשר לציבור בכלל, ובפרט לציבור שעתיד להיפגע, להישמע.

מכל הטעמים האלה בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפכו מוחלט.

23 ביולי 2025



עביר ג'ובראן, עו"ד
ב"כ העותרים