



י"ג ניסן תשפ"ד
21 אפריל 2024

לכבוד עו"ד גלי בהרב מיארה <u>היועצת המשפטית לממשלה</u>	לכבוד אלוף רפי מילוא <u>מפקד פיקוד העורף</u>	לכבוד ח"כ עמיחי שיקלי <u>שר התפוצות</u>	לכבוד ח"כ יואב גלנט <u>שר הביטחון</u>
--	--	---	---

ד ח ו פ ! !

שלום רב,

הנדון: אספקת פתרונות מיגון לתושבי הכפרים הלא מוסדרים בנגב - התראה לפני נקיטה בהליכים

סימוכין: מכתבינו מימים 16.10.23 ו-23.10.23, מענה ממשרד הביטחון מיום 25.2.24

בשם המרכז הרפורמי לדת ומדינה, הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, בשם יוזמות אברהם ובשם המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, הריני לשוב ולפנות אליכם בנושא שבנדון, כדלקמן:

1. עניינה של פנייה זו העדר מיגון ב- 46 כפרים הבדואים הלא מוסדרים בנגב, הכוללים הן את הכפרים הלא מוכרים והן כפרים שהוכרו אך טרם הוסדרו (יחד להלן: "הכפרים הלא מוסדרים") בהם מתגוררים כ-150,000 תושבים, והצורך להסדיר נושא זה באופן מיידי וללא כל שהיות נוספות.

העדר המיגון בכפרים הלא מוסדרים - המצב מאז שבעה באוקטובר

2. במכתבינו שבסימוכין, שנשלחו בעקבות מתקפת הטרור של חמאס בשבעה באוקטובר, אשר גבתה את חייהם של 8 תושבי הכפרים הלא מוכרים (6 מהם ילדים), עמדנו על מצבם של כ-120,000 תושבים בדואים המתגוררים ב-35 כפרים לא מוכרים בנגב, הנעדרים כל הגנה ולו המינימלית ביותר, מפני רקטות המשוגרות מרצועת עזה לכיוון יישוביהם.

3. הבהרנו כי מצב דברים זה של העדר הגנה מוחלט, לצד ירי בלתי פוסק של רקטות מכיוון הרצועה ולצד העובדה שהכפרים הבלתי מוכרים ממוקמים בקרבה יחסית לרצועת עזה ומשכך מטווחים יותר מיישובים המרוחקים יותר מרצועת עזה - מביא לכך שתושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים מופקרים, הלכה למעשה, על ידי המדינה, לגורלם, וזכותם הבסיסית לחיים ולשלמות הגוף וזכותם ליחס שוויוני נפגעת.

4. עמדנו על כך, שנוכח העדר פתרונות מיגון המסופקים להם על ידי המדינה, תושבי הכפרים נאלצים לפעול בדרכים שונות על מנת להגן על עצמם מפני ירי הרקטות. כך למשל, בכתבה שהתפרסמה בנושא



- ביום 16.10.23 בעיתון "הארץ"¹ סיפר תושב ביר הדאג', כפר בדואי מוכר אך לא מוסדר בו התושבים חיים בפחונים, כי בעת אזעקה הנשמעת מהצופרים המותקנים בקיבוצים שבסביבה, הוא ומשפחתו המונה 16 נפשות תופסים מחסה במסתור מתחת לסדק צר שנפער באדמה, שם הם גם מעבירים את לילותיהם, וביישוב הבדואי ר'חמה הסמוך למועצה המקומית ירוחם פוזרו על ידי המועצה המקומית צינורות בטון שנועדו לספק לתושבים הגנה מסוימת מפני ירי הרקטות.
5. בפניותינו ביקשנו, כי תפעלו ללא כל דיחוי למיגון תושבי הכפרים הלא מוכרים מפני רקטות/טילים ובכלל זה תפעלו ליצירת מרחבים מוגנים בכל אחד מהכפרים בכמות מספקת ההולמת את מספר התושבים המתגוררים בו.
6. במהלך החודשים האחרונים נדון נושא חשוב זה של הצורך במיגון הכפרים הלא מוסדרים בנגב אף במספר דיונים בוועדות הכנסת השונות.
7. כך למשל, ביום 6.12.23 התקיים דיון משותף של הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה, הוועדה המיוחדת לחיזוק הנגב והגליל, והוועדה לזכויות הילד, שעניינו המענים לצרכים הדחופים של החברה הבדואית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב נוכח מלחמת חרבות ברזל.
8. לקראת הדיון האמור הכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך שכותרתו "מידע ראשוני על היבטים במוכנות לירי טילים ביישובים הבדואים בנגב", בו צוין כי:
- לכפרים הלא מוכרים לא הוגדרו בפקוד העורף אזורי התרעה ייעודיים;
 - בכפרים הלא מוכרים לא הותקנו מערכות התרעה באמצעות צופרים. צוין כי כחלק מהתמודדות עם העדר האזעקות הועברו לתושבים הנחיות לביצוע התקנה ותפעול של יישומון פיקוד העורף בטלפונים הניידים כמקור לקבלת התרעות, אולם לא ברור אם איכות הקליטה הסלולרית בכפרים הלא מוכרים מספקת כדי לאפשר שירות זה בצורה רציפה ואמינה;
 - בכפרים הלא מוכרים אין מבני קבע ולכן אין לתושבים בביתם מיגון תקני, קרי - מרחב מוגן שהוא אחד מאלה: ממ"ד (מרחב מוגן דירתי), ממ"ק (מרחב מוגן קומתי), ממ"מ (מרחב מוגן מוסדי) ומקלט.
 - לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל פרסם המשרד לשוויון חברתי הודעות בעניין צעדים שהוא נוקט לשיפור המיגון בקרב האוכלוסייה הבדואית, בשיתוף עם פיקוד העורף. נוסף על הטיפול בעניין ההתרעות, הודיע המשרד לשוויון חברתי על הצבת "מיגון פריק" מסוג הֶסְקו בתחומי הפזורה הבדואית. מיגון הסקו מורכב משקי חול גדולים שתוחמים שטח שנועד להכיל עד 100 אנשים. מיגון הסקו נעדר תקרה ולכן אינו מגן מפני פגיעה ישירה;
 - ביום 18.10.23 הודיע המשרד לשוויון חברתי שהוא הניח מיגון הסקו בארבעה אתרים בלבד בפזורת ערוער, שבט אלאטראש ושבט אלקורעאן וכי תוכננה הנחת מיגון כזה בעוד שני אתרים נוספים. על פי המשרד לשוויון חברתי בפזורה יש כ-1,700 מקבצי דיור של בדואים, והבחירה

¹ <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2023-10-15/ty-article/.premium/0000018b-2e64-da5e-abef-af65dc480000?lts=1697368044605>



במיקומים שבהם הוצבו המיגונויות האלו נעשתה על בסיס ריכוזי אוכלוסייה גדולים יחסית כאשר המיקום נבחר בהתבסס על ריכוזי אוכלוסייה גדולים יחסית.

1. ביום 23.11.23 פרסם המשרד לשוויון חברתי הודעה נוספת על הפעילות לצמצום פערי המיגון אשר בוצעה על ידי פיקוד העורף יחד עם נציגי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב במשרד לשוויון חברתי. לפי הודעת המשרד, האגף העביר 32 מיליון ₪ מתקציבי תוכנית החומש לחברה הבדואית (החלטת ממשלה 1297) לצרכי מיגון וחירום כאשר 26 מיליון ₪ מסכום זה הוקצו לטובת רכישה והתקנה של מיגונויות בשטחי רשויות מקומיות, כלומר, לא להקמת מיגון בכפרים הלא מוכרים. 6 מיליון ₪ מהסכום הועברו לפיקוד העורף לצורך התקנת מיגונויות ב-81 תחנות הסעה של תלמידים, וזאת אף שלא ברור עד כמה המיגונויות האמורות יכולות לתת מענה לתלמידים אשר ברוב שעות היום אינם נמצאים בתחנות. צוין, כי על פי המשרד לשוויון חברתי המיגונויות מוצבות בתחנות הסעה "בעיקר כדי לשפר את תחושת השייכות של התושבים - זאת על אף שלא ברור האם בשטחים אלו יש אזעקות באמצעות צופרים, ולא ברור אם לתלמידים יש טלפון נייד שבו מותקן יישומון פיקוד העורף".

2. **מיגונית, הסקו, וכן כל מיגון מאולתר אחר כגון מכולות המוטמנות בחול המדבר ומכוסות בשקי חול או צינורות בטון – אינם מהווים מיגון תקני כמשמעותו בחוק ואין בהם לשמש תחליף למרחב מוגן תקני או לצורך בהקמתו;**

[א] העתק מהמסמך האמור מצ"ב ומסומן א'.

9. במסגרת הדיון המשותף האמור מיום 6.12.23 הובהר כי אף שבתי הספר הפועלים בכפרים הלא מוכרים אינם ממוגנים פיקוד העורף מסרב למגנם. נציגי פיקוד העורף מסרו כי הוצבו 32 מגנני הסקו בכפרים הלא מוכרים וכי צפויים להיות מוצבות בהם עוד 80 מיגונויות.²

10. בסיום הישיבה דרשה הוועדה המשותפת מפיקוד העורף וממשרד הביטחון להעביר את המיגונויות הקיימות בתחנות ההסעה לתוך בתי הספר הלא ממוגנים, וכן ליתן עדיפות להצבת כל 80 המיגונויות שנרכשו עבור האוכלוסייה הבדואית בבתי הספר וכן לרכוש מיגונויות נוספות. הוועדה דרשה ממינהל התכנון במשרד הפנים להציג לה פתרון, בתוך שבועיים, שבו יש הוראת שעה שמאפשרת להקים תשתיות מיגון בהקלות, במקבצים של מבני ציבור ובתי ספר בכפרים הלא מוכרים, כפי שנעשה במקומות אחרים. הוועדה דרשה מפיקוד העורף וממשרד הביטחון להציג (ככל הנדרש בפרום מצומצם לאור שיקולי בטחון) כיצד כיפת ברזל מגנה על מקבצי האוכלוסייה המרכזיים של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. כמו כן הוועדה דרשה מפיקוד העורף להצמיד מנגנוני התרעה על נפילות לכל מקבץ דיור משמעותי כאמור.

להלן קישור לתוצרי הישיבה:

² יצוין, כי על פי הודעת האגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד התפוצות מיום 27.3.24 הושלמה בניית 32 מגננים מסוג הסקו וכן הושלם תכנון לבניית כ-26 מגנני הסקו נוספים:
https://www.gov.il/he/pages/bedouin_shielding_takadam_news



<https://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Children/Pages/CommitteeAgenda.aspx?tab=3&ItemID=2212007>

[ב] העתק ממכתב יושבי ראש הוועדות שקיימו הדיון המשותף המסכם את ההיבטים שעלו בדיון מצ"ב ומסומן ב'.

11. ביום 26.12.23 קיימה ועדת החינוך, התרבות והספורט דיון בנושא פערי מיגון במוסדות חינוך בצל המלחמה. במהלך הדיון, אמר יו"ר הוועדה ח"כ יוסף טייב: "כל התלמידים שווים בכל המגזרים. כולם זכאים לאותו מיגון ולנגישות הנחוצה להם. בסיור בפזורה הבדואית נחשפתי לקטסטרופה – תלמידים לומדים בקרוואנים, ללא שום מיגון. התופעה הזאת חוזרת על עצמה גם במוסדות המוכר שאינו רשמי. לא מעניין אותי אם הילד בדואי, חרדי, או חילוני – הוא צריך לקבל מיגון מלא במוסד החינוכי בו הוא לומד. שהאוצר יכניס יד עמוק לכיס ויתקצב את נושא המיגון". נציג משרד החינוך שנכח בוועדה, מר פארס טוויל, ציין ביחס למיגון מוסדות החינוך בכפרים הלא מוכרים בנגב כי: "שלושה גורמים צריכים לתת מענה בנקודות השירות – הרשות לפיתוח הבדואים, משרד החינוך ופיקוד העורף. יש פילוח אבל אין תקצוב של זה". יו"ר הוועדה קבע בסיכום הדיון: "אנחנו צריכים להתעורר ויפה שעה אחת קודם. עד כה לא קיבלתי תשובה מי אחראי למיגון במוסדות חינוך – האם זהו פיקוד העורף או משרד החינוך. ההתרשמות שלי שיש ביניכם חילוקי דעות". הוועדה ביקשה לקבל תשובה ממשרד החינוך בתוך שבועיים ימים בעניין זה.

להלן קישור להודעת הוועדה שפורסמה ביחס לדיון:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Education/Pages/CommitteeDecisions.aspx?ItemID=2212161>

12. בישיבה שהתקיימה בוועדה המיוחדת לזכויות הילד ביום 1.1.24 בנושא פערי מיגון במוסדות חינוך לגיל הרך, העלה ח"כ עטאונה את סוגיית העדר המיגון בכפרים הלא מוכרים. בתגובה הצהיר נציג מינהל התכנון של משרד הפנים שנכח בדיון כי המינהל מקדם תכנית להצבת מיגון במגזר הבדואי וכי נבחנת אפשרות להחיל את תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023, המאפשרות לקבל פטור מהיתר להקמת ממ"ד בבתי פרטיים, גם על מבני ציבור ומרכזי שירות של הבדואים בנגב. הוועדה הבהירה בסיום הישיבה כי הזכות למיגון היא חלק בלתי נפרד מהזכות לחיים ולחינוך.

13. בהמשך לדיונים האמורים, ביום 21.1.24 אף קיימו הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה והוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל, סיור משותף בכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב.

14. ביום 25.2.24 התקבל אצלנו מענה מטעם משרד הביטחון לפניותינו שבסימוכין. במענה נכתב כי האחריות להקמת מיגון תקני ולתחזוקתו מוטלת על הפרט, ועל הרשות המקומית מוטלת החובה להבטיח כי הפרט מקיים חובותיו אלה וכן לדאוג להקמת מיגון במרחבים הציבוריים בתחומה – הן מקלטים והן מחסה ציבורי שהובהר כי אינו מהווה מקלט תקני. כן נכתב כי פיקוד העורף הוא הגוף המארגן ומנהל את ההתגוננות האזרחית במדינה וזאת תוך שקילת, בין היתר, המשאבים העומדים



לרשותו, פערי מיגון ביישובים המאוימים, הערכת מצב ביטחונית המתעדכנת לרבות הערכת טיב ורמת האיום הנשקפים לכל אזור.

15. כן צוין במענה כי בשנים האחרונות פעל פיקוד העורף להכנסת תושבי הפזורה לפוליוני ההתרעה המופיעים במערכות ואף נוספה האפשרות לקבל התרעה גם בשטח פתוח ביישומון של פיקוד העורף וכן בפלטפורמות נוספות. עוד צוין כי ממועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל הוצבו אמצעי המיגון הבאים:

א. 17 מיגוניות ברחבי הפזורה;

ב. מענה מיגוני ייחודי – ממ"מ בסמוך למרפאה, מיגוניות בסמוך לתחנת כב"ה ומיגוניות עבור משפחות חטופים;

ג. 32 מיגוני הסקו;

16. עוד צוין במענה כי בכוונת פיקוד העורף בשיתוף פעולה עם המשרד לשוויון חברתי להמשיך ולהציב אמצעי מיגון ברחבי הנגב "בהתאם לסדרי עדיפות מקצועיים ומבצעיים שייקבעו על ידי פיקוד העורף".

[ג] העתק מהמענה האמור מצ"ב ומסומן ג'.

17. מהאמור עולה תמונת מצב עגומה וחד משמעית כי אין די באמצעי המיגון שהוצבו בכפרים הלא מוסדרים כדי לספק מיגון ראוי לאוכלוסייה המתגוררת בהם המונה, כאמור לעיל, כ-150,000 תושבים המתגוררים ברובם במבנים ארעיים לרבות פחונים וצריפים. מדובר על העדר מספיק של אמצעי מיגון וכן על אמצעי מיגון שהם כשלעצמם אינם מספקים מיגון הולם וראוי כמו ליותר תושבי המדינה.

18. מבחינה כמותית, מדובר על כ-150,000 תושבים המתגוררים ב-45 כפרים. הצבה של כמה עשרות אמצעי מיגון אין די בה, שכן הכמות הנדרשת היא לפחות כמה אלפים. יצוין כי מלבד אמצעי המיגון האמורים שהוצבו על ידי המדינה, הוצבו אמצעי מיגון נוספים על ידי ארגוני חברה אזרחית אולם גם בהן אין די. לפי כתבה בעתון דבר מיום 15.4.24 בכפרים הלא מוכרים מוצבות 76 מיגוניות (בכללן 32 מסוג הסקו) שאמורות לספק מיגון לכ-100 אלף תושבים, ועל כן **הסיכון של תושבי הכפרים להיפגע מטיל גדול פי 2,200 מהסיכוי של תושבים אחרים במדינה:**

https://www.davar1.co.il/504052/?utm_source=facebook_davarpage&utm_medium=social&fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR3b-2WH1HWXY3_QvVxhbj2Ot3cXVs0IEVwYDJdQr2FzD-kRQizFffesj2c_aem_AYgNt9LanSf22gmR4JpjwWS-2Chi8z9m1i3Syt8GpdxZaE3DQf69dm0LtPQreYINnOf11JtvwMBeTs737Hq-UskR

לפי סקר שערך הפורום לדו-קיום בנגב בינואר 2024, 92% מתושבי הכפרים הלא-מוכרים ציינו שאין להם נגישות למרחב מוגן כלשהו.

19. מבחינה איכותית, יש לתהות האם המיגוניות - שאינן אמצעי מיגון תקני כמשמעותו בחוק - מספקות הגנה ראויה.



20. באשר למיגוננות ההסקו, המדובר בשקי חול נטולי גג³ שודאי אינם מספקים הגנה ראויה. על פי אחת החברות המשווקת מיגוננות מסוג הסקו, הפיתוח נועד "בעיקר לבקרת שיטפונות וביצורים צבאיים. הוא עשוי מרשת תיל מתקפל ותוחם בד כבד, ומשמש כסוללה זמנית עד חצי קבועה או קיר פיצוץ נגד אש מנשק קל וחומר נפץ". כך נראית מיגוננת הסקו :

³ <https://www.mekomit.co.il/%D7%A9%D7%A7%D7%99-%D7%97%D7%95%D7%9C-%D7%91%D7%9C%D7%99-%D7%92%D7%92-%D7%9B%D7%9A-%D7%9E%D7%9E%D7%92%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%9B%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%91%D7%9C%D7%AA>



21. מאז תחילת המלחמה לפני למעלה מחצי שנה תושבי הכפרים הלא מוסדרים בנגב חשופים אפוא לסכנת חיים יומיומית מפגיעות ישירות של רקטות וטילים, מבלי יכולת להתגונן באמצעות שימוש במיגון תקני וראוי כאשר לרוב הם נעדרים מיגון מכל סוג שהוא ובהתאם, ככל שהמלחמה נמשכת מספר הפגיעות בנפש והפצועים מקרב תושבי הכפרים הלא מוסדרים עקב פגיעות רקטות/טילים ואף כטב"מים רק הולך ומאמיר. על פי פרסומים בתקשורת מתחילת הלחימה נהרגו מפגיעות רקטות שבעה תושבי כפרים בדואים, שבכולם אין מרחבים מוגנים.⁴

22. על חומרת המצב תעיד הפגיעה הקשה שארעה במהלך המתקפה האיראנית על שטח ישראל ביום 14.4.24, כאשר תושבת הכפר הלא מוכר אל פורעה - אמינה אל-חסוני בת ה-7, נפגעה מפגיעת שברי טיל, בנוסף ל-8 תושבים נוספים שנפגעו. גם היום אמינה עדיין מאושפזת עם פגיעת ראש קשה. בקרבת ביתה של אמינה בכפר אל פורעה אין מרחבים מוגנים, וביתה של משפחת אל-חסוני בנוי אמנם מבטון אך גגו עשוי מפח. משכך, נאלצת משפחתה של אמינה להעביר את לילותיה מתחת לגשר סמוך לדימונה. אביה של אמינה סיפר כי: "ברגע שהתחילו הטילים, התחלתי לקחת את כל הילדים למכונית, את אמינה עדיין לא הספקתי לקחת לאוטו. היא עמדה ליד דלת היציאה מהבית ואז פגע בה הרסיס".⁵ רבים מהתושבים הסתתרו מתחת לגשרים או במעברי מים:

⁴ <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2024-04-18/ty-article/.premium/0000018e-ec52-d95b-afbe-fe572ea50000>

⁵ שם



הפגיעה הקשה בזכויות תושבי הכפרים הלא מוסדרים

23. מצב דברים זה יש בו פגיעה חמורה ומתמשכת בזכותם של תושבי הכפרים הבדואים הלא מוסדרים לחיים ולשלמות הגוף - זכות יסוד חוקתית המעוגנת הן בסעיף לחוק 5 יסוד : כבוד האדם וחירותו לפיו : " כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו" והן בסעיף 1 לחוק היסוד העומד על ערך קדושת החיים : "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין".

24. בית המשפט העליון קבע כי הזכות לחיים והזכות לשלמות הגוף הן "זכויות יסוד הראויות לעוצמת הגנה גבוהה" ואף קבע כי :

"חוק היסוד אינו מסתפק באיסור על פגיעה בהן (ראה סעיף 2 לחוק), אלא קובע גם את הזכות ל"הגנה" עליהן (ראה סעיף 4 לחוק). לכאורה, "השימוש בלשון 'הגנה' טומן בחובו משמעות אופרטיבית-אקטיבית, שהיא מעבר להכרה גרידא בקיומן ובמעמדן של זכויות היסוד" ... מכאן, ייתכן שבמקום שבו זכויות יסוד לחיים ולשלמות הגוף עלולות להיפגע, ובהיעדר דבר חקיקה מיוחד הקובע תרופה בגין פגיעה זו קמה עילת תביעה חוקתית למנוע את הפגיעה" (ע"א 9185/03 אסתר טננבוים נ' הוצאת עיתון הארץ בע"מ, נח(1) 377, 365-366 (2003)).

25. המדובר אף בפגיעה חמורה בזכותם של תושבי הכפרים הלא מוסדרים לכבוד ולשווייון שכן בעוד תושבי יישובים אחרים הנמצאים בקרבת הכפרים הלא מוכרים ממוגנים באמצעים שונים מפני פגיעת רקטות, תושבי הכפרים הלא מוכרים, הנמצאים אף הם בטווח ירי הרקטות, מופקרים, הלכה למעשה, לגורלם. כך צוין בהקשר זה :



"במשפט בישראל הולכת ומשתרשת התפיסה כי כבודו של אדם כזכות חוקתית אוצר בתוכו גם זכות למינימום של קיום אנושי ובכלל זה קורת גג, מזון בסיסי, וטיפול רפואי אלמנטרי, וכי על המדינה חובה לדאוג לכך שרמת חייו של אדם לא תרד מתחת לסף הנדרש לחיים בכבוד" (עע"מ 3829/04 טויטו נ' עירית ירושלים, פ"ד נט(4) 779, 769).

וכן:

"זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן-אנוש, בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי-נסבל. זוהי התפיסה, לפיה הזכות לקיום בכבוד היא הזכות כי יובטח לאדם אותו מינימום של אמצעים חומריים, שיאפשרו לו להתקיים בחברה בה הוא חי. תפיסה זו מצאה את ביטויה לא אחת בפסיקתו של בית משפט זה, במגוון של הקשרים" (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 482)

26. ברע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים צוין כך בנוגע לזכותם של תושבי הכפרים הלא מוכרים לחיבור לתשתיות המים:

"כבוד האדם הוא מושג מורכב, שמוטמעים בו ערכים שונים ומגוונים - מהם בעלי אופי פיסיו-קיומי, ומהם בעלי אופי נפשי-רוחני. הפגיעה בכבוד האדם עשויה להתבטא בהשפלה נפשית ובביזוי, ועשויה היא להתבטא בשלילת צרכים פיסיים -קיומיים שבלעדיהם אין אדם יכול לקיים חיים בכבוד. טול מאדם את קורת הגג, המזון, המים, והטיפול הרפואי הבסיסי, ונטלת ממנו את יכולתו להתקיים בכבוד, ולהגשים את הווייתו כאדם. חשיבותה המהותית של זכות האדם לקיום מינימלי בכבוד הינה בכך שהצורך ליישמה במצבים קיצוניים עשוי להוביל לכך שעל המדינה תוטל חובה חוקתית להבטיח כי יעמדו לרשות האדם צרכי קיומו הבסיסיים ביותר... בכך, שונה טיבה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד, העשויה להטיל על המדינה חובה פוזיטיבית להבטיח את מימושה של זכות זו, מזכויות חוקתיות אחרות, שאיפיון הוא בקיום איסור על המדינה לפגוע בזכות הפרט לממשן בכוחות עצמו."

27. על הזכות למים נאמר באותו עניין "נגישות למקורות מים לצורך שימוש אנושי בסיסי נופלת בגדר הזכות לקיום מינימלי בכבוד. מים הם מצרך חיוני לאדם, ובלא נגישות בסיסית למצרך זה באיכות סבירה אין האדם יכול להתקיים. לפיכך, יש להשקיף על הזכות למים כחלק מהזכות לקיום אנושי בכבוד, הזוכה להגנה חוקתית מכח הזכות החוקתית לכבוד האדם, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו." הדברים נכונים מקל וחומר ביחס למיגון שמבטיח את הזכות לחיים ולשלמות הגוף.

28. מכאן שתשובת משרד הבטחון - לפיה חובת המיגון מוטלת על הפרטים ולא על המדינה אינה מבוססת. באותו עניין אף נאמר "ככל שהצורך במים בנסיבות מקרה קונקרטי הינו צורך חיוני וקיומי, כך תקבל הזכות למים משקל רב יותר, והערכים הנוגדים ייסוגו מפניה. לעומת זאת, ככל שהזכות למים מתממשת במובנה הבסיסי, כחלק מן הזכות לקיום מינימלי בכבוד, והדרישה העולה היא למימושה בדרך נוחה ונגישה יותר, עשוי להינתן משקל רב יותר לאינטרסים ולערכים הנוגדים, ואלה עשויים



לגבור. " ברי כי בענייננו מדובר על צורך קיומי שצריך לגבור על אינטרסים אחרים ובכלל זה לקבל עדיפות תקציבית.

29. בבג"ץ 7844/08 כהן נ' ממשלת ישראל (להלן: "עניין כהן") צוין כך לגבי חובת המדינה למגן בתי מגורים בשדרות:

"מיגון בתי המגורים בשדרות הוא ענין הנוגע במובהק למדיניות ממשלה, ויש לו משמעות בטחונות, חברתית, כלכלית ותקציבית. הממשלה נושאת באחריות לנושא זה, במסגרת אחריותה להגן על בטחון תושבי מדינת ישראל בכל איזור ובכל גזרה בה הם יושבים. הממשלה אחראית לקביעת עקרונות המדיניות בתחום זה, והיא הנושאת בנטל לביצועה וליישומה של המדיניות, הלכה למעשה. עליה האחריות לקבוע אמות מידה לבצוע המיגון, להסדיר את סדרי הקדימויות לצורך כך, ולדאוג להקצאת המשאבים הנדרשים לכך. עליה לקבוע גם לוח זמנים סביר לבצוע מדיניות המיגון, בשים לב, בראש ובראשונה, לסיכון הנשקף לחיי אדם המתגוררים באיזור החשוף למתקפת טילים, ובהתחשב בכלל הנסיבות הרלבנטיות לענין זה, המצויות בידיעתה המיוחדת של הממשלה... נושא מיגון הבתים בשדרות, אף שהוא ענין של מדיניות המצוי בסמכותה הרחבה של הממשלה, נוגע בזכויות אדם בסיסיות ומהותיות ביותר. נושא זה קשור בזכות לחיות, בזכות לביטחון ולהגנת הפרט, בזכות להגנה על שלמות הגוף, ובזכות לחיים של שגרה באוירה של רגיעה ובטחון. הנגיעה של נושא מיגון הבתים בזכויות אדם מהותיות מקנה לעתירה זו את נפקותה המשפטית- חוקתית, ומצדיק את היזקקות בית משפט זה לעיקריה."

העדר המיגון בכפרים – חוסר סבירות קיצוני

30. מצב דברים בו חרף חלוף פרק זמן של למעלה מחצי שנה מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, מרביתם המכריע של תושבי הכפרים הלא מוסדרים עדיין נעדרים אמצעי מיגון תקני או בכלל, עולה כדי התנהלות הנגועה בחוסר סבירות קיצוני ואף עולה כדי התפרקות מסמכות.

31. ככל שמדובר בסכנה לחיי אדם, ממד הזמן מקבל חשיבות יתירה. כך נאמר בעניין כהן שעסק במיגון בתים בשדרות:

"אין ספק כי מימד משך הזמן לביצוע פעולות המיגון בישובים החשופים לסיכון הבטחוני הממשי ביותר הוא בעל חשיבות קרדינלית. ככלל, החובה המינהלית לפעול במהירות ראויה היא מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין... לוח הזמנים שנקבע לעשייתה של פעולה מינהלית כפוף למבחן הסבירות המינהלית. סבירות פעולה מינהלית משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר... בבחינת סבירות ההחלטה המינהלית בהיבט של לוח הזמנים שנקבע לביצועה, יש לתת את הדעת למהות הסמכות הנוגעת בדבר. המהירות הראויה אינה אלא המהירות הסבירה, והסבירות תלויה בנסיבות של כל מקרה. לוח המועדים לביצוע המיגון בבתי בעלי גגות קלים בשדרות הוא ממהותו של הענין. יש לו משמעות ומשקל מיוחד בשים לב לסיכון המרחף על העיר שדרות, המתממש כמעט מדי יום, וזורע הרס וחורבן רב על סביבותיו. מתקפות הטיילים על



העיר תובעות, לא אחת, חיי אדם, ומביאות לפגיעת תושבים בוגרים וקטינים, וגורמות להרס בתים ותשתיות. הן פוגעות פגיעה קשה בשגרת החיים של התושבים, וגורמות לייאוש כבד מאורח חיים מתמשך, הרווי סיכונים ואי בטחון. נוצר קושי מיוחד בגידול הילדים, הגדלים בתחושת סכנה ואיום מתמיד. מערכות החינוך מתקשות לתפקד באוירה של סיכון מתמיד; התעסוקה נפגעת, הכלכלה נפגעת, ותחושת התיסכול של התושבים הולכת וגוברת בשל העדר פתרון מערכתי למצוקתם. ללוח המועדים שנקבע למיגון, יש משקל מיוחד גם לאור העובדה כי חלף זמן רב עד להיערכות הממשלה לטפל בנושא המיגון, עובדה שהביאה להעצמת סבלם של התושבים, להקצנת תחושת החרדה בקרבם, ולפגיעה עמוקה במרקם החיים בעיר. נוצרו כעס ומרירות על כי נושא המיגון בשדרות לא זכה לקדימות הראויה לו בסדרי עבודתה של הממשלה."

סיכום

32. אנו מצויים בימים קשים של לחימה, המציבים אתגרים מורכבים. ואולם, המחויבות העליונה של המדינה היא להבטיח את בטחון כלל אזרחיה ותושביה. מכאן שיש להסדיר את נושא המיגון של תושבי הכפרים הלא מוסדרים באופן דחוף ומיידי.

33. לאור כל האמור לעיל, ברי כי הפגיעה הקשה בזכויות התושבים, בנסיבות המצב הבטחוני הקשה בו אנו מצויים, מחייבים מתן מענה מיידי של מיגון הולם – הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית.

34. נשוב אפוא ונבקש כי תפעלו באופן מיידי וללא כל דיחוי נוסף כדלקמן:

* יתקיים מיפוי מיידי של צרכי המיגון של כלל הכפרים.

* תוכן תוכנית להצבת אמצעי מיגון ראויים שמעניקים מיגון הולם ובכמות מספקת למגן את כלל התושבים, ויוקצה לה תקציב מספק.

* התכנית תבוצע בלוח זמנים מהיר.

35. נבקש לקבל התייחסותכם המהותית בדחיפות. ככל שלא תתקבל התייחסותכם כאמור בתוך 30 יום ממועד קבלת מכתב זה, לא תיוותר בידינו כל ברירה זולת פנייה לקבלת סעד מבית המשפט.

36. התראה נוספת לא תישלח.

בכבוד רב,

אורי נרוב, עו"ד



העתקים:

עו"ד ענר הלמן, מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה
יובל תורגמן, מנכ"ל, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב
אבי כהן סקלי, מנכ"ל, משרד התפוצות
עו"ד איתי אופיר, יועץ משפטי, משרד הביטחון
ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, משרד התפוצות

12



מידע ראשוני על היבטים במוכנות לירי טילים ביישובים הבדואים בנגב

מסמך זה נכתב לקראת דיון משותף שיקיימו הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפרפריה, בראשות חבר הכנסת אברהם בצלאל, הוועדה המיוחדת לחיזוק הנגב והגליל בראשות חבר הכנסת מיכאל ביטון, והוועדה לזכויות הילד בראשות חבר הכנסת אלי דלל. עניינו של הדיון המענים לצרכים הדחופים של החברה הבדואית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב נוכח מלחמת חרבות ברזל.¹

לצורך כתיבת המסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הביטחון בבקשה לקבל נתונים של פיקוד העורף על מיגון מבני מגורים ביישובי הבדואים ועל פתרונות מיגון בפזורה, על התרעות של פיקוד העורף על ירי טילים ורקטות ביישובים אלו,² על נפילות טילים ועל הנפגעים והנזקים בגין אותן נפילות. משרד הביטחון לא השיב על השאלות האלו בטענה שמדובר במידע מסווג (זאת על אף שלאחרונה המשרד העביר לידינו נתוני מיגון מפורטים של העיר אשקלון, שהוגדרו כבלתי-מסווגים). משום כך עיקר הנתונים במסמך מסתמכים על חומרים גלויים, על תשובות של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב – רשות ממשלתית שנמצאת באחריות המשרד לשוויון חברתי, ועל תשובה של משרד החינוך באשר למיגון במבני חינוך.³

במסמך יוצגו נתונים על התרעות של פיקוד העורף על ירי טילים על יישובי הבדואים והפזורה בנגב, ככל שעלה בידינו להפיקם מיישומן פיקוד העורף. כמו כן יוצג מידע זמין על מיגון מבני מגורים ועל שימוש במיגוניות במרחב הציבורי. עוד יוצג במסמך מידע על צעדים ממשלתיים לצמצום פערי המיגון ופערי ההתרעות ביישובים הבדואים ובפזורה. בסיום המסמך יוצגו נתונים על פערי מיגון בבתי ספר ברשויות הבדואיות.

יודגש כי לא מדובר במידע ממצה, הן לאור לוח הזמנים שבו נכתב המסמך והן ועל רקע אי-העברת תשובת משרד הביטחון.

¹ כותרת הדיון: מענים לצרכים דחופים של החברה הבדואית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב נוכח מלחמת חרבות ברזל, בתחומים: 1. מיגון; 2. ליווי משפחות נרצחים וחטופים; 3. חיזוק החוסן הנפשי. הדיון יתקיים ב-6 בדצמבר 2023.
² ירי טילים ורקטות נקרא בעגה המקצועית ירי תלול-מסלול. לצורך הקיצור נכנה אותו בהמשך ירי טילים.
³ המסמך מסתמך גם על תשובת משרד הפנים על שאלה בדבר מעורבותו בהקמת מערכות התרעה ביישובים הבדואים, ועל מידע ממקורות זמינים.

ב-7 באוקטובר 2023 החלה מלחמת חרבות ברזל, בעקבות מתקפה של כוחות מרצועת עזה. המתקפה כוונה במידה רבה לאזור עוטף עזה, אך גם לאזור לכיש, הנגב ואזורים נוספים בארץ. הנתונים והמידע במסמך זה מתמקדים בתקופה מאז החלה המתקפה.

להלן עיקרי המסמך:

התרעות על ירי טילים -

לא ברור האם כל יישובי החברה הבדואית "מכוסים" על ידי אזורי התרעה של פיקוד העורף, ובפרט בשטחי הפזורה.

באזורים שיש בהם התרעות של פיקוד העורף לא בהכרח נשמעות אזעקות. משום כך פיקוד העורף ממליץ לתושבי האזורים האלו להשתמש ביישומון פיקוד העורף כמקור לקבלת ההתרעות.

מיגון -

אשר **למיגון מבני מגורים**, לפי המשרד לשוויון חברתי מצב המיגון ביישובים הבדואים המוכרים לא פחות טוב מזה שביישובים יהודיים. עם זאת, משרד הביטחון לא העביר נתונים על כך למרכז המחקר והמידע של הכנסת, ולכן אין באפשרותנו לאמת את הטענה הזו. בדוח מבקר המדינה משנת 2018 דווח על פערי מיגון ביישובים הבדואים המוכרים. כמו כן, לנוכח טבעה של הבנייה בפזורה, בתי המגורים אינם ממוגנים. פסיקה של בג"ץ משנת 2017 לא חייבה את המדינה להתקין מיגון ביישובי הבדואים.

המשרד לשוויון חברתי יחד עם פיקוד העורף פועל להוספת מיגוניות לתושבים הבדואים. קול קורא שפורסם ב-4 בדצמבר 2023 נועד לתקצב מיגוניות ביישובים הבדואים **המוכרים**. באשר לפזורה, המשרד החל בהצבת מיגוניות מסוג הֶסְקו (שְקִי חול גדולים שתוחמים שטח שאליו התושבים יכולים להתמגן בשעת התרעה על ירי טילים).

כמו כן המשרד פועל להצבת מיגוניות בתחנות הסעה של תלמידים, בעיקר כדי לשפר את תחושת השייכות של התושבים – זאת על אף שלא ברור האם בשטחים אלו יש אזעקות באמצעות צופרים, ולא ברור אם לתלמידים יש טלפון נייד שבו מותקן יישומון פיקוד העורף.

ב-21% **מבתי הספר** של החברה הבדואית בנגב אין כלל מיגון. לצורך השוואה נציין שהנתון המקביל ברמה הארצית הוא 15%. לכמחצית מבתי הספר במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר אין כל מיגון.

גודל האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בנגב אינו ידוע במדויק, אך לפי אומדנים שונים מספרם הוא כ-300 אלף.⁴

לפי אומדן של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-77% מהבדואים בנגב מתגוררים ביישובים מוכרים הכוללים את העיר רהט, שש מועצות מקומיות (לקיה, ערעה בנגב, שגב שלום, תל שבע, כסיפה וחורה),⁵ והמועצות האזוריות – אל קסום ונווה מדבר;⁶ כ-23% מהבדואים בנגב חיים בשבטים באזורים שלא הוכרו כיישובים – אותם נהוג לכנות אותם הפזורה הבדואית.⁷

לפי אומדן אחר, של רשות האוכלוסין וההגירה, כ-71% מבני החברה הבדואית מתגוררים ביישובים מוכרים והשאר חיים בפזורה.⁸

המדד החברתי-כלכלי של כל הרשויות המקומיות הבדואיות הוא 1, ומדד הפריפריאליות שלהן הוא 2-3 (מלבד רהט, שמדד הפריפריאליות שלה הוא 4).⁹

1. אזורי התרעה, התרעות ואזעקות ביישובי הבדואים בנגב

בפרק זה יוצגו נתוני פיקוד העורף על התרעות על ירי טילים מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל. בטרם יוצגו הנתונים יובהר, כי הם כוללים את הרשויות המקומיות הבדואיות שעליהן יש נתונים באתר "התרעות" של פיקוד העורף. מהאתר אפשר לדלות נתונים על מספר ההתרעות באזורי התרעה שונים, בטווח תאריכים נבחר (ייתכן שהתרעה אחת כוללת ירי של כמה טילים). לצורך הכנת המסמך ביקשנו לדלות מהאתר את נתוני ההתרעות באזורי המגורים של החברה הבדואית. נקדים ונציין שיש קושי לאתר את כלל ההתרעות הרלוונטיות לאיזורי ההתיישבות של הבדואים – הן ביישובים המוכרים והן בפזורה, כמפורט להלן.

אזורי התרעה של היישובים המוכרים – לעיר רהט ולשש המועצות המקומיות הבדואיות (לקיה, ערעה בנגב, שגב שלום, תל שבע, כסיפה וחורה) יש אזורי התרעה מוגדרים ביישומון פיקוד העורף; **באשר למועצות האזוריות התמונה לא אחידה:** כל ארבעת יישובי המועצה האזורית נווה מדבר מוגדרים כאזורי התרעה של פיקוד העורף (אבו תלול, אבו קרינאת, ביר הדאג' וקסר א-סיר). במועצה האזורית אל קסום יש שבעה יישובים – לארבעה מהם מצאנו ביישומון של פיקוד העורף אזור התרעה [תראבין, אום בטין, אל סייד וסעווה (אזור ההתרעה נקרא סעייה-מולדה)]; לשלושת היישובים הנוספים שבמועצה האזורית אל קסום - דריג'את, כוחלה,

⁴ אורינה אלמסי, [נתונים על אוכלוסיית הבדואים בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 ביולי 2023.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ היישובים 2021](#).

⁶ במועצה האזורית אל קסום יש שבעה יישובים: אום בטין, אל סייד, דריג'את, כוחלה, מכחול, סעווה, תראבין א-צאנע (נקראת גם תראבין). במועצה האזורית נווה מדבר יש ארבעה יישובים: אבו קרינאת, אבו תלול, ביר הדאג', קצר א-סיר. שם.

⁷ השבטים הם (לפי סדר הא"ב): אבו ג'ווייעד, אבו סריחאן, אבו עבדון, אבו עמאר, אבו קורינאת, אבו רבייעה, אבו רוקייק, אטרש, אעצם, אפיניש, ג'נאביב, הוואשלה, הוזייל, זבארגה, מסעודין אל עזאזמה, נצאצרה, סייד, עוקבי, עטאוונה, קבוע, קודיראת א-צאנע, קוואעין, תראבין א-צאנע (מדובר בשבט, ובנוסף יש גם יישוב מוכר באותו שם). אורינה אלמסי, [נתונים על אוכלוסיית הבדואים בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 ביולי 2023.

⁸ שם.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ הרשויות המקומיות 2021](#).

ומכחול – לא מצאנו ביישומון של פיקוד העורף אזור התרעה הכולל את שמם, ואף אין אזור התרעה כללי למועצה האיזורית אל-קסום.¹⁰ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2021 גרו בשלושת היישובים האלו כ-2,900 תושבים.¹¹

בטבלה 1 יוצגו נתוני ההתרעות שהיו בין ה-7 באוקטובר ל-5 בדצמבר 2023, באזורים שהוגדרו כאזורי התרעה במערכת של פיקוד העורף, וכן זמני ההתרעה שנקבעו לכל אחד מהם. אזורי ההתרעה מסודרים לפי מספר ההתרעות, בסדר יורד.

התרעות של פיקוד העורף וזמני ההתרעה ברשויות מקומיות בדואיות בנגב

7 באוקטובר עד 5 בדצמבר 2023¹²

אזור התרעה	סוג הרשות	מספר התרעות	זמן התרעה
אבו תלול	יישוב במועצה אזורית נווה מדבר	29	דקה וחצי
סעווה ¹³	יישוב במועצה אזורית אל קסום	22	דקה וחצי
לקיה	מועצה מקומית	21	דקה
ערעה בנגב	מועצה מקומית	18	דקה וחצי
שגב שלום	מועצה מקומית	18	דקה וחצי
תל שבע	מועצה מקומית	18	דקה וחצי
כסיפה	מועצה מקומית	17	דקה וחצי
תארבין	יישוב במועצה אזורית אל קסום	12	45 שניות
אום בטין	יישוב במועצה אזורית אל קסום	12	דקה וחצי
אל סייד	יישוב במועצה אזורית אל קסום	9	דקה וחצי
רהט	עירייה	7	45 שניות
חורה	מועצה מקומית	3	דקה וחצי
אבו קרינאת	יישוב במועצה אזורית נווה מדבר	6	דקה וחצי
קצר-א-סיר	יישוב במועצה אזורית נווה מדבר	5	דקה וחצי
סך הכול		197	

לפי הנתונים האלו, בין 7 באוקטובר למועד הבדיקה באתר פיקוד העורף (5 בדצמבר) היו ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב 197 התרעות על ירי טילים. היישובים הבולטים ביותר במספר ההתרעות הם אבו תלול (29 התרעות), סעווה (22 התרעות), לקיה (21 התרעות), ערעה בנגב, שגב שלום ותל שבע (18 התרעות בכל אחת מהן).

אזורי התרעה המקושרים ליישובים הבדואים בפזורה – ליישובים הלא-מוכרים לא הוגדרו בפיקוד העורף אזורי התרעה ייעודיים. ייתכן שחלקם מצויים בסמיכות לאזורי התרעה שאינם ייעודיים להם, בין אם

¹⁰ הבדיקה נערכה באתר פיקוד העורף, [התרעות](#), 5 בדצמבר 2023.

¹¹ בשנת 2021 מספר התושבים ביישובים האלו היה: דריג'את – 1,308; כחלה- 455; מכחול – 1,126. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ היישובים 2021](#).

¹² באזור התרעה ביר הדאג' לא היו התרעות. הנתונים נדלו מאתר פיקוד העורף, [התרעות](#), 5 בדצמבר 2023.

¹³ באפליקציית פיקוד העורף אזור ההתרעה נקרא סעייה-מולדה.

אזורי התרעה של יישובים בדואים ובין אם אזורי התרעה של יישובים או אזורים אחרים (למבט על מיקומיהם – ראו מפת אזורי ההתיישבות של הבדואים בנספח). למשל, חלק מבני החברה הבדואית מתגוררים בצורה בלתי מוסדרת בסמוך לרשויות מקומיות יהודיות בדרום הארץ (למשל באר שבע, ערד, ירוחם, עומר, המועצה האזורית בני שמעון והמועצה האזורית רמת נגב) וייתכן שההתרעות של הרשויות האלו רלוונטיות עבורם. מהמידע שפורסם באתר פיקוד העורף אין לנו דרך לדעת האם אזורי התרעה אלה "מכסים" את כלל תושבי הפזורה, שהיקפה 69-86 אלף תושבים לפי אומדנים שונים.¹⁴

במסגרת כתיבת המסמך הפנינו למשרד הביטחון ולמשרד לשוויון חברתי שאלה על אזורי התרעה שמיועדים לתושבי הפזורה, אולם שאלתנו לא נענתה.

האם נשמעות אזעקות ביישובי הבדואים בנגב?

ככלל תושבי ישראל מקבלים את ההתרעות על ירי טילים במגוון דרכים ובהן מערכות צופרים, יישומון פיקוד העורף שאפשר להתקין על טלפונים ניידים, אתר פיקוד העורף ואמצעי תקשורת (טלוויזיה, רדיו).

בדוח של מבקר המדינה משנת 2021 נכתב כי במועד שבו נערכה ביקורת בפזורה הבדואית (מאי 2020) לא הותקנו ביישובי הפזורה מערכות התרעה באמצעות צופרים, זאת לנוכח מחסור בחיבור מסודר לתשתיות חשמל ומבני ציבור ראויים ויציבים. המבקר גם הזכיר את תשובת פיקוד העורף כי "קיים קושי בהשקעה של משאבים ציבוריים בהתיישבות שאינה מוסדרת כדן. לכן, נדרשת לטעמנו הסדרה מדינתית רחבה של ההתיישבות הבלתי מוכרת, לרבות בהיבטי התכנון והבנייה, אשר תכלול בין היתר גם תוכנית, עם תקציב בצידה, להסדרת פערי ההתרעה".¹⁵

עוד צוין בדוח המבקר משנת 2021, כי במרבית יישובי הפזורה סירבו האחראים על מסגדים להתקין כרוזיות. מבקר המדינה המליץ שפיקוד העורף יבחן הצבת כרוזיות במבני הציבור הקיימים, לא רק ביישובים המוכרים אלא גם ביישובי הפזורה (גני ילדים ובתי ספר) ובמשרדי הרשויות המקומיות המוכרות, ובמידת הצורך יפעל פיקוד העורף להעלאת הנושא מול משרד הפנים כדי שיסייע בנושא מול הרשויות המקומיות הבדואיות. מינהל החירום של משרד הפנים מסר למבקר כי המינהל יסייע בכך "לאחר שתצא דרישה של פיקוד העורף".¹⁶ לפי תשובת מינהל החירום של משרד הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכון לדצמבר 2023 פיקוד העורף לא פנה למשרד הפנים בבקשה כזו, ומנהל החירום אינו מעורב בהקמת מערכות התרעה.¹⁷

¹⁴ אוריאה אלמסי, נתונים על אוכלוסיית הבדואים בנגב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 ביולי 2023.

¹⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 72א – חלק ראשון, התשפ"א-2021, נושאים מערכתיים, היבטי משילות בנגב, 4 באוגוסט 2021.

¹⁶ שם.

¹⁷ תשובת מינהל החירום של משרד הפנים הועברה על ידי יצחק רפפורט, אגף בכיר לתכנון ומדיניות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בדצמבר 2023.

בהערות ראש הממשלה לדוח זה של מבקר המדינה נכתב שלאחר מבצע צוק איתן הותקנו כרוזיות באופן חד-פעמי במבני ציבור ביישובים מוכרים, בהתאם לנסיבות של אותו מבצע ובמצב שבו לא היה מענה חלופי, אך חלק מהכרוזיות נגנבו.¹⁸

נראה כי גם כיום עדיין לא נשמעות אזעקות בכל אזורי המגורים של הבדואים בנגב. ב-18 באוקטובר 2023 פרסם המשרד לשוויון חברתי כי אנשיו ביחד עם צוותי פיקוד העורף יצאו לסיור בשטח, בעקבות דיווחים על כך שיש אזורים שבהם צופרי האזעקות אינם נשמעים. כחלק מההתמודדות עם היעדר האזעקות הועברו הנחיות לתושבי האזורים הלא-מוסדרים לביצוע התקנה ותפעול היישומון של פיקוד העורף בטלפונים הניידים של התושבים, כמקור נוסף לקבלת התרעות.¹⁹ מצב זה דומה למצב שתואר בדוח מבקר המדינה משנת 2021, כי האמצעי המרכזי לקבלת התרעות בפזורה הוא היישומון של פיקוד העורף לטלפונים הניידים. בהקשר זה עולה שאלה האם איכות הקליטה הסלולרית באזורים שבהם מתגוררים התושבים הבדואים - בפזורה וביישובים המוכרים - מספקת כדי לאפשר שירות זה בצורה רציפה ואמינה.

לפי הודעת המשרד לשוויון חברתי מה-18 באוקטובר 2023, כלל אזורי הפזורה שאינם נמצאים ביישובי מגורים הוכנסו להגדרה של "אזור מיושב" ולא "שטח פתוח".²⁰ כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת הפנה למשרד הביטחון ולמשרד לשוויון חברתי שאלה על הדרך שבה מוגדרים כיום אותם אזורים מיושבים ביישומון פיקוד העורף, אך עד סיום הכנת המסמך לא נמסרה תשובת המשרדים על שאלה זו.

זמני התרעה: יישובי הבדואים בנגב ונקודות ההתיישבות הלא-מוסדרות נמצאים במרחקים שונים מרצועת עזה, ולפיכך זמני ההתרעה שנקבעו להם שונים (ראו מפה בנספח). כפי שרואים בטבלה 1 זמן ההתרעה באזורי ההתרעה המערביים ביותר הוא 45 שניות, זמן ההתרעה ביישובים המזרחיים ביותר הוא דקה וחצי. גם זמני ההתרעה של אזורים התרעה שלא קשורים ליישובים מוכרים נעים בין 45 שניות לדקה וחצי.

מה היה היקף הפגיעה ביישובים הבדואים המוכרים והלא מוכרים בנגב?

לפי מידע מאתר לא רשמי של פורום נפגעים אזרחי החברה הבדואית בנגב, מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל נהרגו מירי טילים שמונה מבני החברה הבדואית - שבעה מהם התגוררו בפזורה.²¹

לא מצאנו נתונים ממשלתיים רשמיים על הנפגעים (הרוגים ופצועים) בני החברה הבדואית במלחמה חרבות ברזל ובפרט על הנפגעים מירי טילים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הביטחון

¹⁸ משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 72א](#), אוגוסט 2021.

¹⁹ אתר המשרד לשוויון חברתי, חדשות, [המשרד לשוויון חברתי בשיתוף פיקוד העורף פועלים להשלמת פערי המיגון בפזורה הבדואית בנגב](#). פרסום: 18 באוקטובר 2023. עדכון: 30 באוקטובר 2023.

²⁰ שם.

²¹ [אתר פורום נפגעים אזרחי החברה הבדואית בנגב](#), כניסה: 4 בדצמבר 2023. הפורום פועל תחת מרכז החוסן לחברה הבדואית והוא פועל בשיתוף פעולה עם גורמים במשרד החינוך, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, עמותת צעד קדימה ובשותפות המשרד לשוויון חברתי. להקמת האתר שותפים בין היתר מרכז חוסן לחברה הבדואית, הג'וינט, ועמותת צעד קדימה לקידום החינוך ברהט.

בבקשה לנתונים על נפילות טילים ביישובים הבדואים ועל נפגעים מהחברה הבדואית באירועים אלו. **המשרד לא העביר את הנתונים בטענה שהם מסווגים.**

ב-18 באוקטובר פורסם באתר המשרד לשוויון חברתי כי מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל נרצחו 19 בני החברה הבדואית ושבעה מהם הוגדרו כנעדרים. בפרסום זה לא נכתב מספרם של הנפגעים מטיילים.²² מהרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (שפועלת תחת המשרד לשוויון חברתי) נמסר שאין לה נתונים על מספר הנרצחים והפצועים הבדואים מאז תחילת המלחמה.²³

בהתייחס **לעיר רהט** - אחמד אל הוזייל, מנהל מחלקת הביטחון והחירום **בעיריית רהט** מסר כי בתקופת המלחמה היו ברהט ארבע נפילות של רקטות – אחת מהן פגעה בבית והשאר נפלו בשטח פתוח; 3-4 אנשים נפצעו באורח קל וכ-60 הוגדרו נפגעי חרדה.²⁴

2. מיגון במבני מגורים ובמרחב הציבורי

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הביטחון בבקשה לנתוני פיקוד העורף על מיגון מבני מגורים ביישובים הבדואים. משרד הביטחון לא העביר את הנתונים בטענה שהם מסווגים. לעניין טענה זו של המשרד, נציין שלאחרונה המשרד כן העביר נתוני מיגון מפורטים בעיר אשקלון לצורך כתיבת מסמך אחר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.²⁵ היות שהנתונים לגבי היישובים הבדואים לא נמסרו, להלן יוצג מידע זמין של פיקוד העורף על מיגון תקני ועל מיגוניות, וכן מידע של המשרד לשוויון חברתי על התקנת מיגוניות במרחב הציבורי ביישובים בדואים.

מהו מיגון תקני?

לפי אתר פיקוד העורף, מרחב מוגן תקני עשוי להיות אחד מאלה: ממ"ד (מרחב מוגן דירתי), ממ"ק (מרחב מוגן קומתי), ממ"מ (מרחב מוגן מוסדי) ומקלט.²⁶ לצד אלה יש אפשרות להתקין שיפורי מיגון.²⁷

²² אתר המשרד לשוויון חברתי, חדשות, [המשרד לשוויון חברתי בשיתוף פיקוד העורף פועלים להשלמת פערי המיגון בפזורה הבדואית בנגב](#). פרסום: 18 באוקטובר 2023. עדכון: 30 באוקטובר 2023.

²³ עותמאן אבו עגאג, מנהל אגף חברה וקהילה ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, דוא"ל, 4 בדצמבר 2023.

²⁴ נוסף על נפגעים אלו, ב-7 באוקטובר נהרגו ארבעה מתושבי רהט באזור עוטף עזה, וארבעה מתושבי העיר נחטפו. אחמד אל הוזייל, מנהל אגף חירום וביטחון בעיריית רהט, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 בנובמבר 2023.

²⁵ נורית יכומביץ-כהן, [מיגון מפני טילים באשקלון - נתונים ויישום החלטות ממשלה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוקטובר 2023.

²⁶ פיקוד העורף, [מרחב מוגן תקני](#), כניסה: 4 בדצמבר 2023.

²⁷ מתקנים מפלדה או מחומרים אחרים שאפשר להתקין בחדר לשם חיזוקו. פתרונות אלו מהירים להתקנה, זולים יחסית ואינם כרוכים בביוקורטיה. הם נמצאו כשירים בבדיקות שערך פיקוד העורף, עומדים בכל הדרישות והתקנים, ומיועדים לאנשים שאין להם מיגון אחר. עם זאת, באתר פיקוד העורף מודגש כי שיפורי המיגון אינם הפתרון הטוב ביותר וכי הם אינם מאושרים בבנייה חדשה או בתוספת בנייה, שבהן אפשר לבנות מיגון תקני על פי התקנות. אתר פיקוד העורף מפנה את הציבור לכמה חברות פרטיות שמספקות את שיפורי המיגון. פיקוד העורף, [חברות מורשות לחיזוק חדר בבית](#), כניסה: 4 בדצמבר 2023.

האם מיגונית הן מיגון תקני?

לפי אתר פיקוד העורף, מיגונית היא מבנה יביל המשמש למיגון אוכלוסייה. המיגונית עשויה מבטון מזויין או מחומר בעל תכונות דומות, עשוי מקשה אחת. **המיגונית אינה מרחב מוגן תקני כמשמעותו בחוק**, ולכן היא לא משמשת תחליף למרחב מוגן תקני או לצורך בהקמתו. המיגונית מיועדת להצבה בעת חירום בשטחים ציבוריים פתוחים בהתאם לצרכים הביטחוניים. היא נועדה לצמצם את הנזק מהדף ורסיסים במרחב הציבורי בלבד באזורים עם זמן התרעה קצר, עבור שהייה ארעית של עוברי אורח במרחב הציבורי, שאין ביכולתם להגיע למיגון תקני בזמן ההתגוננות העומד לרשותם.²⁸

לפי תשובת המשרד לשיוויון חברתי על פנייתנו, מצב המיגון של בתי מגורים ביישובים הבדואים דומה לזה שבכלל הארץ ואפילו טוב ממנו, היות שמדובר ביישובים חדשים יחסית. בניגוד לכך, בפזורה הבדואית אין מבני קבע ולכן אין לתושבים בביתם מיגון תקני.²⁹ עם זאת, כאמור, לא הועברו אלינו נתוני מיגון ביישובים הבדואים (או בכלל היישובים בישראל) שיאפשרו לאמת אמירה זו.

היעדר המיגון בפזורה מוכר לרשויות מזה שנים רבות.

כדוגמה נביא את האמור בדוח של מבקר המדינה משנת 2018, שבו הוצגו ממצאי ביקורת שנערכה במדגם של רשויות מקומיות לא יהודיות (כך הוגדרו הרשויות בדוח המבקר), ובהן גם רשויות מקומיות בדואיות. במועד הכנת הדוח היו פערי מיגון ניכרים והזנחה בתחום המיגון ביישובים שבהם נערכה הביקורת. בין היתר נמצא שבמועצה האזורית נווה מדבר לא היו מקלטים פרטיים ומקלטים ציבוריים. בכמה רשויות מקומיות היו מקלטים בחלק מהבתים, אך למועצה המקומית לא היה מיפוי שלהם (במועצה המקומית שגב שלום ובמועצה האזורית אל-קסום).³⁰

פערי המיגון האלו היו מוכרים לרשויות גם לפני דוח המבקר. בשנת 2014, בעת מבצע צוק, איתן הוגשה עתירה לבג"ץ בעניין מיגון היישובים הבדואים בנגב. העותרים היו קבוצת אזרחים המתגוררים בכפרים הבדואים (מוכרים ולא מוכרים) וכמה ארגונים. בעתירה נטען כי הכפרים אינם כוללים כל תשתיות מיגון וכי לא הוצבו בהם כל אמצעי מיגון ניידיים – לא במבצע צוק איתן ולא בסבבי לחימה קודמים, זאת על אף שהם נמצאים בטווח הירי של טילים. העותרים ביקשו שיוספק להם מיגון והעתירה התנהלה עד שנת 2017; בשנה זו ניתן פסק דין, ובו נקבע ש"העתירה מיצתה את עצמה", היות שפיקוד העורף ערך פעולות הסברה להעלאת המודעות של תושבי היישובים לכללי המיגון, ונערכו שיפורים במערכת ההתרעה. המדינה לא חויבה להציב מיגונית ביישובים הבדואים ובפסק הדין צוין כי הוא נכתב בתקופה של רגיעה ביטחונית

²⁸ פיקוד העורף, [מרחב מוגן ניידי](#), כניסה: 3 בדצמבר 2023.

²⁹ ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, המשרד לשוויון חברתי, שיחה, 27 בנובמבר 2023, דוא"ל, 30 בנובמבר 2023.

³⁰ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018, [מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום](#), 9 ביולי 2018.

יחסית וחזקה על הגורמים המקצועיים בפיקוד העורף שיעדכנו בעתיד את פתרונות המיגון בפזורה, ככל שתשתנה הערכת האיום.³¹

לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל פרסם המשרד לשוויון חברתי הודעות בעניין צעדים שהוא נוקט לשיפור המיגון בקרב האוכלוסייה הבדואית, בשיתוף עם פיקוד העורף. נוסף על הטיפול בעניין ההתרעות (שהוזכר בפרק 1) הודיע המשרד לשוויון חברתי על הצבת "מיגון פריק" מסוג הֶסְקו בתחומי הפזורה הבדואית. מיגון הֶסְקו מורכב משקי חול גדולים שתוחמים שטח, שבתוכו יכולים להתמגן עד 100 אנשים. להלן צילום של מיגון הֶסְקו, מתוך אתר המשרד לשוויון חברתי:³²



מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לשוויון חברתי בשאלה על התכונות של מיגון הֶסְקו, יעילותו ובטיחותו. לפי תשובת המשרד, מיגוניות הֶסְקו נבנות על ידי צוות הנדסי של מחלקת המיגון בפיקוד העורף, ויש לו יכולת הגנה גבוהה מאוד; הוא בטוח יותר ממבנה בטון סגור, ואינו מושפע מהדף במקרים של פגיעות בסמוך. מנגד, צוין בתשובת המשרד כי למיגון הֶסְקו אין תקרה ולכן הוא אינו מגן בפני פגיעה ישירה, אך בדומה לכך גם מיגוניות סגורה אינה עמידה בפני פגיעה כזו. למשרד לשוויון חברתי לא ידוע האם הוצבו מיגוניות הֶסְקו גם באזורים אחרים בארץ.³³

ב-18 באוקטובר הודיע המשרד לשוויון חברתי שהוא הניח מיגון הֶסְקו בארבעה אתרים בפזורת ערוער, שבט אלאטראש ושבט אלקורעאן וכי תוכננה הנחת מיגון כזה בעוד שני אתרים נוספים.³⁴ אשר למיקום המיגוניות,

³¹ בג"ץ 5019/14, לבאד אבו עפאש ואח' נ. מפקד פיקוד העורף, 16 ביולי 2014, [נוסח העתירה באתר האגודה לזכויות האזרח. פסק דין: 26 במרץ 2017.](#)

³² אתר המשרד לשוויון חברתי, חדשות, [המשרד לשוויון חברתי בשיתוף פיקוד העורף פועלים להשלמת פערי המיגון בפזורה הבדואית בנגב.](#) פרסום: 18 באוקטובר 2023. עדכון: 30 באוקטובר 2023.

³³ ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, המשרד לשוויון חברתי, שיחה, 27 בנובמבר 2023, דוא"ל, 30 בנובמבר 2023.

³⁴ אתר המשרד לשוויון חברתי, חדשות, [המשרד לשוויון חברתי בשיתוף פיקוד העורף פועלים להשלמת פערי המיגון בפזורה הבדואית בנגב.](#) פרסום: 18 באוקטובר 2023. עדכון: 30 באוקטובר 2023.

בתשובת המשרד לשוויון חברתי על פנייתנו נמסר שבפזורה יש כ-1,700 מקבצי דיור של בדואים, והבחירה במיקומים שבהם הוצבו המיגוניות האלו נעשתה על בסיס ריכוזי אוכלוסייה גדולים יחסית.³⁵

נוסף על כך, ב-23 בנובמבר פרסם המשרד לשוויון חברתי הודעה נוספת על הפעילות לצמצום פערי המיגון אשר בוצעה על ידי פיקוד העורף יחד עם נציגי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב במשרד לשוויון חברתי. לפי הודעת המשרד, **האגף העביר 32 מיליון ש"ח מתקציבי תוכנית החומש לחברה הבדואית** (החלטת ממשלה 1297)³⁶ לצרכי מיגון וחירום. סכום זה הוקצה כדלקמן:³⁷

- **26 מיליון ש"ח** – הועברו למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי על מנת ליצור קול קורא מהיר למימון **רכישה והתקנה של מיגוניות בשטחי רשויות מקומיות**; מדובר במבנים טרומיים שיש להם תקרה, רצפה ודלת הדף ועליהן לעמוד בדרישות בינוי שמפורטות בקול קורא.³⁸ הקול קורא פורסם באתר המשרד ב-4 בדצמבר 2023; המועד האחרון להגשת בקשה לתמיכה במסגרת הקול קורא הוא 14 בדצמבר 2023.³⁹ הקול קורא נועד לתמיכה ברשויות האלו: רהט, חורה, כסייפה, לקיה, ערערה בנגב, שגב שלום, תל שבע, אל קסום ונווה מדבר, **ומכאן שאינו מיועד להקמת מיגון בפזורה**. כל רשות יכולה לבקש בין 2.88 מיליון ש"ח ל-4 מיליון ש"ח. כספי התמיכה יכולים לשמש לרכישה, שינוע והצבה של **מיגוניות ושל ציוד לחירום** (למשל גנרטור, תאורת חירום ואמצעים לחמ"לים יישוביים). בקול קורא הודגש כי **לא תאושר רכישת נשק בכספי התמיכה**.⁴⁰ כספי התמיכה יכולים לשמש גם למימון הפעילות של מנהל לפרוייקט המיגון ברשות המקומית. לא יאושר תקציב לתפעול ותחזוקה של המיגוניות,⁴¹ כלומר, נראה שבפועל **תחזוקת המיגוניות תהיה באחריות הרשות המקומית**. משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי רשאי לפקח על התקנת המיגוניות ולבקר אותה.⁴²

- **6 מיליון ש"ח** – הועברו לפיקוד העורף לצורך התקנת מיגוניות ב-81 תחנות הסעה של תלמידים (המשרתות כ-21,000 תלמידים שמשותפים בהסעות) ועבור מענה **לפזורה** (שלא מקבלת מענה במסגרת הקול קורא של המשרד לשוויון חברתי). לפי תשובת המשרד לשוויון חברתי על פנייתנו, השבוע

³⁵ ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, המשרד לשוויון חברתי, שיחה, 27 בנובמבר 2023, דוא"ל, 30 בנובמבר 2023.

³⁶ החלטת ממשלה 1297 של הממשלה ה-36, [תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה](#), 14 במרץ 2022.

³⁷ המשרד לשוויון חברתי, אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, חדשות, [האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב העביר 32 מיליון ש"ח מתקציב החומש למיגון התושבים הבדואים בנגב](#). פרסום: 23 בנובמבר 2023. עדכון: 25 בנובמבר 2023.

³⁸ ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, המשרד לשוויון חברתי, שיחה, 27 בנובמבר 2023, דוא"ל, 30 בנובמבר 2023.

³⁹ משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, [קולות קוראים](#), כניסה: 29 בנובמבר 2023.

⁴⁰ מחיר המיגוניות מפורט בקול קורא, החל מ-38 אלף ש"ח לרכישת מיגונית שגודלה 3-5 מ"ר עד 82 אלף ש"ח לרכישת מיגונית שגודלה 15-20 מ"ר. משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, [מבחן תמיכה מס' 15/2023 לתמיכה ברשויות הבדואיות בנגב למיגון וציוד חירום](#).

⁴¹ ש.ם.

⁴² ש.ם.

פיקוד העורף הציב חמש מיגוניות בתחנות הסעה, ובשבועות הקרובים מתוכננת הצבה של 5-10 מיגוניות בשבוע, בהתאם לקצב שבו יצרן המיגוניות יספק אותן לפיקוד העורף.

בהקשר להחלטה להציב את המיגוניות בתחנות הסעה, יש לשאול עד כמה המיגוניות יכולות לתת מענה לתלמידים, אשר ברוב שעות היום אינם נמצאים בתחנות. עוד יש לשאול האם נשמעות אזעקות בתחנות האיסוף של התלמידים (שלא בהכרח מחזיקים בטלפון נייד שמותקנת בו אפליקציית פיקוד העורף, וכאמור לא בהכרח יודעים באיזה איזור התרעה הם נמצאים). בהקשר זה נציין כי לפי תשובת המשרד לשוויון חברתי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המיגוניות מוצבות בתחנות ההסעה בעיקר כדי לשפר את תחושת השייכות של האוכלוסייה הבדואית.**⁴³

כאמור, תקציב המיגון הוקצה מכספי תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, תקציב שבמקורו לא נועד למיגון, אלא לקידום תחומים אחרים, לא מלחמתיים.⁴⁴

מהמשרד לשוויון חברתי נמסר גם על מענה נוסף למיגון ביישובי הבדואים – הצבת **פעמוניות**. פעמוניות הן מבנים יבילים שיכולים לשמש למיגון של עד חמישה אנשים. לא הובהר כמה פעמוניות הוצבו והיכן.

בשולי הדברים נציין שלפי דיווחים בתקשורת, ארגונים חברתיים עוסקים בהכנת **מיגון מאולתר** המבוסס על מכולות שמוטמנות בחול המדבר ומכוסות בשקי חול. סביר להניח שלגורמים המקימים את המתקנים האלו אין מידע בדבר היעילות והבטיחות של המתקנים המאולתרים. בעניין זה נמסר מהמשרד לשוויון חברתי כי "פיקוד העורף ראה פתרונות מיגון אחרים כמו מכולות או צינורות בטון, ולא אישר אותם כתקניים".⁴⁵

3. פערי מיגון בתי ספר ברשויות בדואיות בנגב

בכל מבנה חינוכי חדש שנבנה, בין שמדובר במוסד חינוך חדש ובין שמדובר בהרחבה של מוסד חינוך קיים, נבנים מרחבים מוגנים בהתאם למספר כיתות הלימוד באותו מבנה ועל פי תקני פיקוד העורף.⁴⁶ ואולם, במוסדות חינוך רבים יש פערי מיגון והשטח של המקלטים או המרחבים המוגנים התקניים הקיים בהם קטן מהשטח הנדרש על פי התקן. על פי משרד החינוך פערים אלה הם תולדה של מצב מתמשך והחלטות של המדינה לאורך שנים, וכן לאור תרחיש ייחוס להיערכות למלחמה שתימשך כשלושה שבועות.⁴⁷

⁴³ ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, המשרד לשוויון חברתי, שיחה, 27 בנובמבר 2023, דוא"ל, 30 בנובמבר 2023.

⁴⁴ במקורו התקציב נועד לקידום: פיתוח כלכלי, תעסוקה, צעירים, תעשייה, תיירות, מדע וטכנולוגיה, חקלאות, העצמת רשויות מקומיות, הגנת הסביבה, תחבורה ובטיחות בדרכים, בינוי, תשתיות חשמל מים וביוב, חינוך פורמלי ולא פורמלי, ספורט, ביטחון אישי (שיטור), בריאות ורווחה. בהחלטת הממשלה על תוכנית החומש לא הוקצה תקציב למיגון. החלטת ממשלה ה-1297 של הממשלה ה-36, [תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה](#), 14 במרץ 2022.

⁴⁵ ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, המשרד לשוויון חברתי, שיחה, 27 בנובמבר 2023, דוא"ל, 30 בנובמבר 2023.

⁴⁶ הרחבה ופירוט בנושא מדיניות מיגון מוסדות חינוך, לרבות המפרטים והתקנים הרלוונטיים שקבע פיקוד העורף, מוצגים במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה אשר יתפרסם בימים הקרובים.

⁴⁷ אריה מור, סמנכ"ל ומנהל מינהל ביטחון, חירום וסייבר, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בנובמבר 2023.

משרד החינוך מחשב את שטח המיגון הנדרש בבתי הספר במערכת החינוך לפי מפתח של 0.5 מ"ר לתלמיד. בהמשך לכך, המשרד ערך ניתוח ואומדן של פערי המיגון במוסדות החינוך בו חולקו בתי הספר לחמש קטגוריות לפי רמת המיגון שלהם:

- **ללא מיגון;**
- **מיגון נמוך (מיגון של 1%-50% ביחס לנדרש);**
- **מיגון חלקי (מיגון של 51%-79% ביחס לנדרש);**
- **מיגון מלא (מיגון של 80%-120% ביחס לנדרש);**
- **מיגון פלוס (מיגון של 121% ומעלה ביחס לנדרש).**

בטבלאות שלהלן מוצגים נתוני עיבוד שערכנו ביחס לבתי הספר ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב, לפי שיטת הניתוח של המשרד. בטבלה 2 מוצגת התפלגות המוסדות בכל רשות לפי מצב המיגון שלהם ובטבלה 3 מוצגים אותם נתונים במספרים מוחלטים (מספר בתי הספר בכל קטגוריה).⁴⁸

טבלה 2: התפלגות המוסדות בכל רשות לפי רמת המיגון שלהם⁴⁹

	מיגון פלוס	מיגון מלא	מיגון חלקי	מיגון נמוך	ללא מיגון
אל קסום	19%	19%	10%	5%	48%
נווה מדבר	19%	24%	10%	0%	48%
שגב-שלום	0%	25%	50%	25%	0%
רהט	19%	35%	15%	23%	8%
כסיפה	45%	18%	9%	9%	18%
תל שבע	27%	45%	9%	9%	9%
לקיה	13%	50%	38%	0%	0%
ערערה- בנגב	36%	45%	9%	0%	9%
חורה	36%	50%	7%	7%	0%
סך הכל	24%	32%	13%	9%	21%

⁴⁸ מקור הנתונים: עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת למסד נתונים עדכני שהתקבל ממשרד החינוך וכולל 4,800 בתי ספר (מתוך למעלה מ-5,500 בתי ספר במערכת החינוך), נובמבר 2023.

⁴⁹ ש.ם.

טבלה 3: מספר בתי הספר לפי רמת המיגון שלהם⁵⁰

סך הכל מוסדות ⁵¹	ללא מיגון	מיגון נמוך	מיגון חלקי	מיגון מלא	מיגון פלוס	
21	10	1	2	4	4	אל קסום
21	10		2	5	4	נווה מדבר
4		1	2	1		שגב-שלום
26	2	6	4	9	5	רהט
11	2	1	1	2	5	כסיפה
11	1	1	1	5	3	תל שבע
8			3	4	1	לקיה
11	1		1	5	4	ערערה-בנגב
14		1	1	7	5	חורה
127	26	11	17	42	31	סך הכל

מהנתונים בטבלה 2 עולה כי באחד מכל חמישה בתי הספר במגזר הבדואי בנגב אין כלל מיגון (כ-21%), אולם יש רשויות מקומיות בדואיות שבהן המחסור במיגון הוא גדול במיוחד, כגון המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר שבהן במחצית מבתי הספר (48%) אין כלל מיגון, לעומת רשויות כגון חורה ורהט שבהן שיעור בתי הספר שאין בהם כלל מיגון הוא נמוך במידה ניכרת (0%-8%, בהתאמה).

כאמור ב-21% מבתי הספר של החברה הבדואית בנגב אין כלל מיגון. לצורך השוואה נציין שהנתון המקביל ברמה הארצית הוא 15%.⁵²

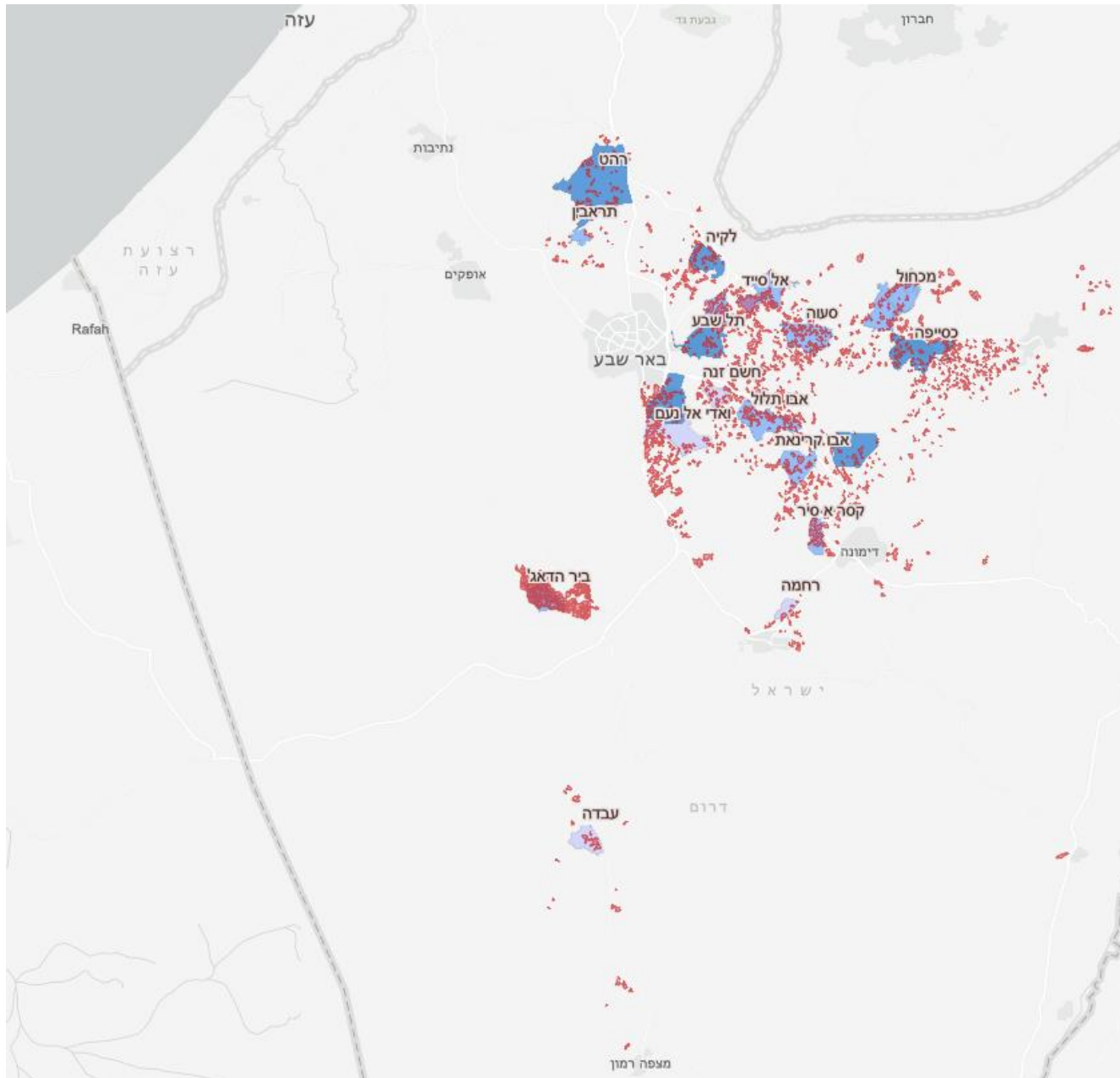
⁵⁰ מקור הנתונים: עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת למסד נתונים עדכני שהתקבל ממשרד החינוך וכולל 4,800 בתי ספר (מתוך למעלה מ-5,500 בתי ספר במערכת החינוך), נובמבר 2023.

⁵¹ לא כל בתי הספר ברשויות אלו נכללים במסד הנתונים הנ"ל. לפי מערכת הנתונים [מבט רחב](#) של משרד החינוך, סך בתי הספר ברשויות הנ"ל עמד בשנת תשפ"ג (2022/23) על 159 בתי ספר.

⁵² מקור הנתונים: עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת למסד נתונים עדכני שהתקבל ממשרד החינוך וכולל 4,800 בתי ספר (מתוך למעלה מ-5,500 בתי ספר במערכת החינוך), נובמבר 2023.

נספח - מפת יישובי הבדואים בנגב⁵³

במפה מוצגים חלק מיישובי הבדואים בנגב. בכחול מסומנים יישובים מוסדרים ובתכלת מסומנים יישובים בתהליך הסדרה. באדום: צבירי התיישבות לא מוסדרים.



⁵³ מקור המפה: מינהלת הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 2023.

ב'



הכנסת

סימוכין : 2023-093758
ירושלים, כ"ג בכסלו תשפ"ד
06 בדצמבר 2023

לכבוד מר בצלאל סמוטריץ' שר האוצר	לכבוד מר עמיחי שיקלי השר לשיוויון חברתי	לכבוד ח"כ משה ארבל שר הפנים	לכבוד ח"כ יואב גלנט שר הביטחון
לכבוד ח"כ אוריאל בוסו שר הבריאות	לכבוד ח"כ יצחק וסרלאוף שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי	לכבוד מר יעקב מרגי שר הרווחה והביטחון החברתי	לכבוד מר יואב קיש שר החינוך

שלום רב,

הנדון : מענים לצרכים דחופים של החברה הבדואית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב נוכח מלחמת חרבות ברזל

ביום כ"ג בכסלו תשפ"ד, 6 בדצמבר 2023, התקיימה ישיבה משותפת של הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה, הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל והוועדה המיוחדת לזכויות הילד בנושא שבנדון שהתמקדה בתחומי מיגון, ליווי משפחות נרצחים וחסופים, חיזוק החוסן הנפשי וביטחון תזונתי. יושבי ראש הוועדות הביעו הוקרתם לאוכלוסייה הבדואית על הערבות ההדדית ומסירות הנפש להצלת חיים.

להלן היבטים שעלו בדיון :

מיגון:

הוועדות שמעו כי ישנם בנגב 35 יישובים בלתי מוכרים בהם מתגוררים 120 אלף תושבים. באזורים אלה יש פערי מיגון כמתואר להלן :
אין מערכות התרעה על שיגור טילים ואין צופרים לשמיעת אזעקות ;
בבתי הספר אין מרחבים מוגנים. תחנות ההיסעים ממוגנות באמצעות מיגוניות שהציב פיקוד העורף.
ריכוז מגורים של אזרחים – הוצבו מיגוניות מסוג הסקו (שקי חול) שהקמתן מהירה, בתיאום עם הנהגת השיחיים. מנכ"לית המועצה לכפרים בלתי מוכרים אמרה שהאוכלוסייה לא מאמינה בפיתרון זה, מכיוון שההסקו ללא גג.

נציג פקע"ר דיווח כי נרכשו 80 מיגוניות (רגילות) וקצב האספקה עומד על 5 מיגוניות בשבוע. ליאור כלפה, ראש אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי לחברה הבדואית במשרד לשיוויון חברתי אמר שהמשרד הסיט 6 מלש"ח מתקציב תכנית החומש לחברה הבדואית, לפיקוד העורף, לטובת מיגון החברה הבדואית.

מרכזי שירות – מינהל התכנון במשרד הפנים דיווח שבכוונתו לכלול את מרכזי השירות בתקנות פטור מהיתר ותכנית, על מנת לאפשר הצבת מיגוניות במרכזי השירות.

החלטות הוועדות:

למשרד הביטחון (פיקוד העורף), למשרד הפנים (מינהל התכנון) ולמשרד לשיוויון חברתי (הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב ולאגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית):

1. הוועדות קוראות למשרדים להציג תכנית מיגון לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, לטווח המידי ולטווח הרחוק, בישיבת המעקב.
2. הוועדות דורשות להציב מערכות התרעה על שיגור טילים בכל מקבץ דוור, ולהציב מערכות ניידות להתרעה, כנדרש.
3. הוועדות קוראות להגדיל את תקציב רכישת המיגוניות לטובת היישובים הבלתי מוכרים בנגב.
4. הוועדות קוראות להעדיף הצבת מיגוניות בתוך בתי הספר ובאזורי המגורים – אזורים בהם הילדים והאזרחים שוהים רוב שעות היממה, על פני הצבתם בתחנות היסעים – בהן הילדים שוהים זמן קצר מדי יום, וזאת בתיאום עם ההנהגה האיזורית.

למשרד הפנים (מינהל התכנון)

5. הוועדות קוראות לקדם את הוראת השעה האמורה.

למשרד האוצר

6. הוועדות דורשות שלא לקצץ את תקציב תכנית החומש לחברה הבדואית.

ליווי משפחות נרצחים וחסופים

הוועדות שמעו כי לכל משפחה בה נרצח ו/או חטוף יש איש קשר מטעם הממשלה. בני משפחת אלזיאדנה, ששחררו מהשבי, התקבלו וטופלו בבית חולים סורוקה. לאחר מכן, שוחררו לביתם.

חיזוק החוסן הנפשי

קיים מרכז חוסן אחד שמשרת את האוכלוסייה הבדואית בנגב בו מועסקים פסיכולוגים מהחברה הבדואית, דוברי ערבית.

קיים מחסור במטפלים בתחום בריאות הנפש במגזר הציבורי ומחסור זה חמור יותר בפריפריה ובחברה הערבית.

יש קושי בגיוס אנשי מקצוע דוברי ערבית.

האוכלוסייה הזקוקה לטיפול מתקשה להגיע למרכז הממוקם בבאר-שבע, על כן יש צורך להנגיש את השירות.

החלטות הוועדות:

למשרד לשיוויון חברתי, למשרד הנגב והגליל והחוסן הלאומי, למשרד הבריאות, למשרד הרווחה והביטחון חברתי ולמשרד החינוך

7. הוועדות קובעות שיש לחזק ולבסס את השירות הפסיכולוגי הציבורי בחברה הבדואית, ולהנגישו לאוכלוסייה בכפרים הלא מוכרים.
8. הוועדות קובעות שיש לתמרץ סטודנטים מהחברה הבדואית ללמוד את מקצועות בריאות הנפש.

למשרד החינוך

9. הוועדות דורשות שתוצג בפניהן תכנית מפורטת בעניין מענים פסיכולוגיים לבני הנוער הבדואים.

ביטחון תזונתי

הוועדות שמעו שעמותת "פתחון לב" מנסה לקדם מיזם לאספקת סלי מזון לאוכלוסייה בדואית במצב כלכלי קשה מול המשרד לשיוויון חברתי, אך בשל חסמים בירוקרטיים הנושא לא מסתייע.

החלטות הוועדות:

למשרד לשיוויון חברתי ולמשרד הרווחה

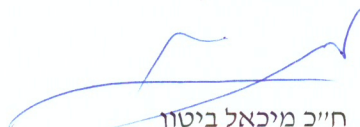
10. הוועדות קוראות למשרדים להסיר חסמים בירוקרטיים ולקדם את המיזם המשותף לבטחון תזונתי בקרב האוכלוסייה הבדואית שיזמה עמותת "פתחון לב".
11. הוועדות תקיימנה ישיבת מעקב בעוד כשבועיים וכן יתואם סיור בישובים הבדואים בנגב.

ב ב ר כ ה,



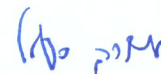
ח"כ אלי דלל
יושב ראש הוועדה המיוחדת
לזכויות הילד

ב ב ר כ ה,



ח"כ מיכאל ביטון
יושב ראש הוועדה המיוחדת
לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל

ב ב ר כ ה,



ח"כ אברהם בצלאל
יושב ראש הוועדה המיוחדת
לצמצום הפערים החברתיים
בפריפריה

ג'



משרד הביטחון

בלמ"ס
רגיל

הקריה, ט"ז אדר א תשפ"ד
תאריך: 25 פברואר 2024
ק: ג-תעוזהשר-250224-001750

לכבוד:
ער"ד אורי נרוב

**הנדון: פניית ער"ד אורי נרוב בשם יוזמות אברהם, המועצה האזורית לכפרים
הבלתי מוכרים בנגב והמרכז הרפורמי לדת ומדינה בנושא מיגון לתושבי
הכפרים הלא מוכרים בנגב**

פנייתכם בנושא שבנדון התקבלה והועברה להתייחסות הגורמים האמונים על הנושא בצה"ל ולהלן התייחסותם:

א. בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, האחריות להקמת מיגון תקני ולתחזוקתו מוטלת על הפרט, ועל הרשות המקומית מוטלת החובה להבטיח כי הפרט מקיים את חובותיו אלה, וכן לדאוג להקמת מיגון במרחבים הציבוריים בתחומה. אחריות זו של הרשות מתייחסת הן למיגון תקני (מקלט) והן למחסה ציבורי (שאינו מהווה מקלט תקני).

ב. פיקוד העורף בכובעו כשירות הג"א, מארגן ומנהל את ההתגוננות האזרחית במדינה. עיסוקו של שירות הג"א בנושא המיגון נגזר מאחריותו הכללית ומקביעתו כרגולטור. פיקוד העורף מקיים את חובתו הכללית, בשים לב למשאבים העומדים לרשותו, פערי המיגון בישובים המאוימים, הערכת המצב הביטחוני המתעדכנת ובכלל זה הערכת טיב ורמת האיום הנשקף לכל אזור ושיקולים מקצועיים נוספים. במובן זה, פעילות פיקוד העורף בנושא המיגון עומדת בתבחינים שזכרו בבג"ץ אבו עפאש (5019/14) **לבאדו אבו עפאש ואח' נ' מפקד פיקוד העורף** (20.07.2014).

ג. לצד זאת, בשנים האחרונות פעל פיקוד העורף לשיפור מרכיבי ההתגוננות האזרחית בישובים הבדואיים במספר דרכים- קידום מיפוי של מבנים, ביצוע אימון של מכלול הנדסה, ביצוע "אימון 360" שמטרתו העלאת המוכנות של האוכלוסייה במרחב להתמודדות עם מצב חירום, הפצת הנחיות וביצוע, הסברה מעמיקה. מעבר לכך, במהלך מבצע "מגן וחץ" בחודש מאי 2023, בהתאם לשיקולים מקצועיים ומבצעיים, הוצבו בעיר רהט מספר מיגוניות.

ד. יתרה מכך, פיקוד העורף פעל להכנסת תושבי הפזורה לפוליגוני ההתרעה המופיעים במערכות בצורה סדורה, ואף נוספה האפשרות לקבל התרעה גם בשטח פתוח ביישומון של פיקוד העורף. כיום, ישנן פלטפורמות רבות לקבלת התרעה, גם בשטח פתוח.



משרד הביטחון
בלמ"ס
רגיל

- ה. בנוסף, מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל" ולאור הערכות המצב המתעדכנות כל העת, בה תאם לנסיבות ולמשאבים המוגבלים הקיימים, הוצבו אמצעי המיגון הבאים-
- 1) 17 מיגוניות ברחבי הפזורה.
 - 2) מענה מיגוני ייחודי- ממ"מ בסמוך למרפאה, מיגונית בסמוך לתחנה כב"ה ומיגונית עבור משפחות חטופים.
 - 3) 32 מגנני 'הסקו'- אמצעי מיגון חלופי מהיר הקמה שמבוסס על מסגרות ושקי יוטה מלאים בחול.
- ו. לאור שיתוף פעולה של פיקוד העורף עם המשרד לשוויון חברתי, מתוכנן להמשיך ולהציב אמצעי מיגון ברחבי הנגב, בהתאם לסדרי עדיפות מקצועיים ומבצעיים שייקבעו על ידי פיקוד העורף. פיקוד העורף מחזק את ידי הרשויות המקומיות לפעול לשיפור מוכנות העורף למערכה, וימשיך להנחות את כלל האוכלוסייה בנוגע לתחום המיגון ובתחומי המוכנות לחירום. יובהר כי על תושבים שאין באפשרותם להגיע למרחב מוגן תקני בעת אזעקה, לפעול בהתאם למד יניות ההתגוננות המפורסמת באתר פקע"ר.
- בתקווה לימים טובים מאלה.

בכבוד רב,

סוטה בכוח-קוגן
ר' תחום תיאום ובקרה
היחידה לתיאום ממשקי ציבור וגורמי ממשל