

העותרים:

1. פאתוס אבו קוידר, ת"ז 23491459
2. פאטמה אבו קוידר, ת"ז 033466459
3. אמירה אבו הדובה, ת"ז 039184676
4. נורה זאנון, ת"ז 300629045
5. הלייל אבו גלידן, ת"ז 35644566
6. סלימאן אלהוואשלה, ת"ז 040110850
7. מעיגל אלהוואשלה, ת"ז 056312333
8. קרן אלסיראג' בע"מ (המועצה לכפרים הלא מוכרים), חל"צ 513813584
9. יוזמות אברהם, ע.ר. 580165256
10. במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, ע.ר. 580342087
11. פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, ע.ר. 580327005
12. רופאים לזכויות אדם, ע.ר. 580142214
13. איתך מעכי – משפטניות למען צדק חברתי, ע.ר. 580375582
14. המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, ע.ר. 580282853
15. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע.ר. 580011567

כולם באמצעות ב"כ עוה"ד אורי נרוב ו/או ריקי שפירא רוזנברג
ו/או תמר הלוי ו/או שירה אבידוב ו/או נועם פרייס ו/או ניקול
מאור ו/או נעמי קסל ו/או רחל פיש

**מהמרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה הרפורמית – יהדות
מתקדמת בישראל**

מרחוב דוד המלך 13, ירושלים ת.ד. 31936 ;

טל': 6203323 – 02 ; פקס: 6256260 – 02 ; נייד: 054-4305951 ;
דוא"ל: ori@irac.org

ו/או עביר ג'ובראן ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-
מור ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או משכית בנדל ו/או טל
חסין ו/או ניצן אילני ו/או רוני פלי ו/או הגר שחטר ו/או רעות
שאער

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

מרחוב בן אב"י איתמר 9, תל אביב-יפו 6473629
נייד: 050-2205526 ; פקס: 02-6521219
דוא"ל: Abir@acri.org.il

ו/או חנאן אלסאנע ו/או הילה שרון ו/או שירין אבו עמר אלקרנאוי

מאיתך מעכי - משפטניות למען צדק חברתי

מרחוב הדסה 53, באר שבע 8420814
נייד: 054-4769765 ; פקס: 08-6652658
דוא"ל: hila@itach.org.il

המשיבים:

1. מפקד פיקוד העורף
2. שר הביטחון
3. השר לתפוצות ולמאבק באנטישמיות
4. הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב
5. שר הפנים
6. שר החינוך

כולם ע"י פרקליטות המדינה
רח' סלאח א-דין 29
ירושלים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים ומורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא ימוגנו באופן ראוי והולם וללא כל דיחוי נוסף, כ- 85,000 תושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים בנגב ובכלל זה הכפרים הנמצאים בהליכי הסדרה (יחד להלן: "הכפרים") מפני ירי רקטות, טילים וכטב"מים, ומדוע לא יינקטו הצעדים הבאים:

- א. מדוע לא יוצבו פתרונות מיגון ברחבי הכפרים, בהתאם לשיקול דעת פיקוד העורף ובהתבסס על נתונים הנמצאים בידי הרשויות אודות ריכוזי אוכלוסיית הכפרים;
- ב. מדוע לא יוצבו פתרונות מיגון בכפרים, לרבות בדרך של מיגון מרכזי השירות, מבני הציבור, מוסדות החינוך והמרפאות;
- ג. מדוע לא יפורסמו הנחיות ברורות בשפה הערבית אודות שימוש במיגון הקיים בכפרים ומיקומו וכן יערכו הדרכות בנושא לתושבי הכפרים;
- ד. מדוע לא יוצבו מערכות הגנה אוויריות, לרבות כיפת ברזל, בכפרים או באזורים סמוכים להם באופן שיספק לכפרים הגנה;
- ה. מדוע לא יותקנו מערכות אזעקה בכפרים או בסמוך להם על מנת להתריע מפני מתקפה אווירית;
- ו. מדוע לא ייקבע מי הגוף האחראי על מיגון הכפרים לו יוקצו תקציבים ראויים וככל שנדרש יואצלו סמכויות מתאימות;
- ז. מדוע לא יתקין המשיב 5 הוראת שעה שתאפשר הצבת אמצעי מיגון לרבות מיגוניות בשטחי הכפרים.

בקשה לקיים דיון דחוף בעתירה

מאז 7.10.2023 מדינת ישראל נמצאת במצב מלחמה במסגרתו משוגרים טילים, כטב"מים ורקטות הן מרצועת עזה והן ממקומות אחרים כגון איראן, תימן ולבנון, לעבר יישובים במדינת ישראל.

רוב רובם של תושבי הכפרים אינם יכולים להתגונן מפני מתקפות אלה בשל היעדר אמצעי מיגון כלשהם לרבות אמצעי מיגון תקני, ראוי, אפקטיבי וזמין בקרבת מקומות מגוריהם. זאת בנוסף להעדר מערכות אזעקה ברוב אזורי הכפרים.

נושא העדר המיגון של תושבי הכפרים הגיע בעבר לפתחו של בית המשפט הנכבד במסגרת בג"ץ 5019/14 **אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף** (להלן: "**העתירה הראשונה**" או "**עניין אבו עפאש**"), במהלך מבצע "צוק איתן". הליך זה התנהל בין השנים 2014 ועד 2017, ובעקבותיו הציג פיקוד העורף תכנית לשיפור מיגון האוכלוסייה הבדואית, במסגרתה ננקטו צעדים חשובים למיגון האוכלוסייה.

אולם, באשר לפריסת מיגוניות, קבע בית המשפט כי "משיכת השמיכה לאזור אחד תביא לחשיפתו של אזור אחר" ונמנע מלהתערב בשיקולים ובהערכות רמות הסיכון של הרשויות המוסמכות. זאת תוך שבית המשפט ציין כי: "**אנו מצויים – תודה לאל – בתקופה של רגיעה ביטחונית יחסית, וחזקה על הגורמים המקצועיים בפיקוד העורף שיעדכנו בעתיד את פתרונות המיגון בפזורה, איזור מוחלט, ככל שתשתנה הערכת האיום; ולנגד עיניהם יהא השוויון**".

דא עקא, המשיבים לא קידמו פתרונות למיגון הכפרים במשך כל השנים מאז מתן פסק הדין, ומאז מתקפת חמאס הרצחנית מיום 7.10.2023 ופרוץ מלחמת חרבות ברזל לפני למעלה מעשרה חודשים, פתרונות המיגון לא עודכנו כמעט כלל, ותושבי הכפרים מופקרים, הלכה למעשה, לגורלם. ודוק, אין מדובר בסכנה תיאורטית - מפרוץ המלחמה **חמישה ילדים מקרב תושבי הכפרים נהרגו וילדה אחת נפצעה קשה** ורק לאחר אשפוז ממושך שוחררה לאחרונה לביתה, וזאת כתוצאה מהעדר מיגון ראוי ומספק מפני ירי טילים ורקטות לתושבים אשר רוב רובם מתגוררים במבנים ארעיים כגון צריפים ופחונים.

על אף שהתקיימו מספר ישיבות בוועדות הכנסת השונות במסגרתן נקראו המשיבים לבצע פעולות כדי להגן על תושבי הכפרים, וחרף פניות חוזרות ונשנות של העותרים למשיבים הנושאים באחריות למיגון העורף ובכלל זאת תושבי הכפרים, לא חל שינוי ממשי ברמת המיגון של תושבי הכפרים והסכנה הממשית לחייהם נותרה בעינה.

כך, מפרוץ המלחמה הוצבו אמנם אמצעי מיגון בשטחי הכפרים, אולם בכמות מעטה ביותר המותירה, אף בחלוף למעלה מעשרה חודשים ממועד פרוץ המלחמה, את רוב רובם של תושבי הכפרים ללא כל אמצעי מיגון זמינים מפני מתקפות רקטות וטילים. זאת ועוד, אף אמצעי המיגון שנוספו אינם תקינים וכוללים מיגון מסוג "הסקו" - מתחם הבנוי משקי חול ללא תקרה שלפי פיקוד העורף אֵינֶה יכול להגן על התושבים מפגיעה ישירה, ושעד כה אף לא הוסבר לתושבים כיצד ניתן להתגונן באמצעותו.

כך, למיטב ידיעת העותרים, עד כה הוצבו בכפרים אמצעי מיגון כדלהלן:

- על ידי המדינה הוצבו 17 גלילי בטון (על פי תצהיר הגב' נאווה שיר המצורף לעתירה זו), 80 מיגוניות, 32 מגנני הסקו ומרחב מוגן מוסדי 1 (על פי מענה המשיב 1 לעותר 12 מיום 25.4.2024 ועל פי נתונים שמסר נציג המשיב 1 בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 25.6.2024).
- על ידי ארגוני חברה אזרחית וביוזמות פרטיות הוצבו 78 גלילי בטון ו-47 אמצעי התגוננות מסוגים שונים (על פי תצהיר הגב' נאווה שיר המצורף לעתירה זו).

כמו כן, למיטב ידיעת העותרים, מרבית מוסדות החינוך והמרפאות בכפרים אינם ממוגנים באופן ראוי או בכלל, ברוב הכפרים אין מערכות אזהרה שיכולות להתריע מפני מתקפת רקטות/טילים, ולא ברור אם מערכת כיפת ברזל אכן מגנה על הכפרים.

ודוק, תמונת המצב העובדתית העולה מנתונים אלה מעידה באופן חד משמעי וברור כי אמצעי המיגון שהוצבו עד כה בכפרים, אינם מספקים מענה ראוי והולם לאוכלוסיית הכפרים.

על פי סקר שבוצע בין ה-15.11.2023-6 על ידי "מרכז נגביה – מרכז הידע והמחקר של האוכלוסייה הבדואית בנגב", השייך לפורום דו קיום בנגב, "92% מתושבי הכפרים הבלתי מוכרים דיווחו שאין ביכולתם להגיע למרחב מוגן במהלך ירי טילים". רק 2.4% מתושבי הכפרים הלא מוכרים השיבו במסגרת הסקר כי יש להם גישה למקלט ציבורי, 4% השיבו כי הם מתפנים לגילוי בטון שהונחו בכמה מאזורי הכפרים ועוד 1.6% למיגון מסוג הסקו. יתר התושבים השיבו כי אין להם נגישות למרחבים מוגנים כלל (מנאל חריב יוליה שבצ'נקו ודורון ברויטמן, "ממצאי סקר מיגון, מוגנות ותחושות ביטחון בקרב החברה הבדואית בנגב בצל המלחמה בין ישראל לחמאס" נגביה – מרכז הידע והמחקר של האוכלוסייה הבדואית בנגב, (מרץ, 2024)).

ממצאי מחקר מרכז נגביה - מרכז הידע והמחקר של האוכלוסייה הבדואית בנגב מצורף ומסומן ע/1.

מצב דברים זה עולה כדי פגיעה קשה בזכות להגנה על החיים ועל שלמות הגוף של תושבי הכפרים ובכללם העותרים, אשר חרף סכנת החיים הממשית בה הם נתונים מירי רקטות, טילים וכטב"מים לעבר יישוביהם, המשיבים נמנעים מלהגן עליהם באופן ראוי והולם. כמו כן, המדובר במצב דברים העולה כדי הפליה פסולה של העותרים ורוב רובם של עשרות אלפי תושבי הכפרים הנעדרים אמצעי מיגון הולמים ומספקים בשעה שלתושבי יישובים יהודים סמוכים להם מספקים המשיבים פתרונות מיגון ראויים והולמים.

בנסיבות קשות אלה, ונוכח המשך מצב המלחמה והאפשרות הממשית להסלמת המצב הביטחוני והתגברות מתקפות רקטות, טילים וכטב"מים על ישראל, וכדי למזער את האפשרות לפגיעות נוספות בחיי אדם, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע מועד דחוף לדין בעתירה.

הצדדים לעתירה

1. **העותרת 1, פאתום אבו קוידר**, תושבת הכפר הלא מוכר אל-זרנוק, שבו מתגוררים כ-7,000 תושבים. העותרת אם לתשעה ילדים וסבתא לעשרים נכדים הגרים בסמיכות זה לזה. בכפר אל-זרנוק אין מיגון תקני. בשני בתי הספר הפועלים בו אין מקלטים. אזעקות נשמעות לסירוגין, באמצעות מערכות הכריזה בבתי הספר. ברחבי הכפר פוזרו מספר מיגוניות מסוג גילי בטון, שמספיקות לעשרות בודדות מבין אלפי התושבים.
2. **העותרת 2, פאטמה אבו קוידר**, תושבת הכפר הלא מוכר אל-זרנוק. העותרת נשואה ואם לארבעה ילדים, מורה בכיתת גן בבית ספר בכפר.
3. **העותרת 3, אמירה אבו הדובה**, תושבת הכפר אבו-תלול המוכר. נשואה ואם לארבעה ילדים ועובדת כגננת בכפר הלא מוכר ביר משאש.
4. **העותרת 4, נורה זאנון**, נשואה ואם לשתי בנות, עובדת בתחום התיירות וסטודנטית לתואר ראשון, תושבת הכפר רח'מה שנמצא בהליכי הסדרה. בכפר מתגוררים כ-3,000 איש. לרשותם עומד מקלט אחד בבית הספר. בכפר לא פועלות אזעקות, ותושביו מסתמכים על האזעקות הנשמעות מהיישובים באזור, כגון קיבוץ רוחמה.
5. **העותר 5, הלייל אבו גלידן**, תושב הכפר הלא מוכר רמת ציפורים בהר הנגב, ויו"ר ועד הכפר.
6. **העותר 6, סלימאן אלהוואשלה**, תושב החלק הלא מוכר של הכפר אבו קרינאת בו אין מקלטים בכלל. יצוין, כי בקצה החלק הלא מוכר של הכפר נמצא בית הספר היסודי אבו קרינאת בו הוצב

מקלט לתלמידים ביוזמה אזרחית שאין בו כדי לספק הגנה לציבור שלא נמנה עם תלמידי בית הספר.

7. **העותר 7, מעיגל אלהואשלה**, תושב הכפר הלא מוכר אלעירה הממוקם ליד שדה התעופה נבטים ושבז מתגוררים כ-3,500 תושבים. 3 צינורות בטון בלבד הונחו בכפר ביוזמה אזרחית - כמות שבוודאי אין בה להגן על כלל התושבים. 3 משפחות מקרב תושבי הכפר רכשו באופן פרטי חדר מיגון. מפרוץ המלחמה נפלו בכפר מספר טילים.

8. **העותרת 8, עמותת קרן אלסיראג' (המועצה לכפרים הלא מוכרים)**, הינה גוף קהילתי אשר הוקם בשנת 1997 ומייצג את תושבי 35 הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים באזור הנגב. המועצה פועלת מול רשויות המדינה לאספקת והנגשת שירותים שונים, ובכלל זה מיגון הכפרים מפני ירי רקטות וטילים.

9. **העותרת 9, יוזמות אברהם**, היא ארגון יהודי-ערבי לשינוי חברתי ולקידום שילוב ושוויון בין יהודים וערבים בישראל, למען חברה משגשגת, בטוחה וצודקת.

10. **העותרת 10, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון**. עמותת במקום הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. העמותה פועלת בכלים מחקרניים ומקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי בתחומי התכנון, הפיתוח והקצאת משאבי קרקע, ומסייעת לקהילות המצויות בנחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית בכל הנוגע למימוש זכויותיהן בשדה התכנון. מאז שנת 2015, העמותה הוכרה כגוף ציבורי המקצועי לפי ס' 100(3) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

11. **העותרת 11, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי**, הוקם בשנת 1997 על ידי תושבים ערבים ויהודים בנגב, כדי ליצור מסגרת לשיתוף פעולה ערבי-יהודי וחברה משותפת שבה יתקיים שוויון זכויות מלא בין ערבים ויהודים, וצדק חברתי וצדק חלוקתי לכל אוכלוסיות הנגב. אחת הסוגיות המרכזיות שעומדת לנגד הארגון היא המאבק למען הכרה בכפרים הבדואים הבלתי-מוכרים בנגב.

12. **העותרת 12, רופאים לזכויות אדם**, הינה עמותה שפועלת לקידום נושאי בריאות מול רשויות המדינה, וליישום הזכות לבריאות באופן שוויוני כלפי כלל האוכלוסיות והפרטים תחת שליטת המדינה. בין היתר עוסקת העמותה בזכות לבריאות של הבדואים בנגב ובכללם תושבי הכפרים הלא מוכרים.

13. **העותרת 13, איתך מעכי - משפטינויות למען צדק חברתי**, פועלת משנת 2001 להשמעת קולן ולקידום זכויותיהן של נשים בישראל, בדגש על נשים מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. העמותה פועלת בשלושה ערוצים עיקריים: קידום מדיניות, סנגור משפטי והכשרת מנהיגות נשים מקומית. משנת 2006 מפעילה העמותה מרכז לזכויות נשים בדואיות, שמטרתו קידום מעמדם והשמעת עמדותיהן של נשים בדואיות תושבות הנגב, ובהן תושבות הכפרים הלא מוכרים.

14. **העותר 14, המרכז הרפורמי לדת ומדינה** הוא הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל. העותר פועל מזה למעלה מ-30 שנה לקידום חופש הדת והמצפון בישראל ולמען צדק חברתי, שוויון ערך האדם וסובלנות דתית. במסגרת זו פועל העותר לביעור נגע הגזענות בחברה הישראלית, למאבק באפליה כלפי הציבור הערבי והבדואי ולקידום שוויון זכויות עבור ציבור זה. המרכז הרפורמי פועל ברוח עקרונות היסוד של היהדות

- הרפורמית – "חביב אדם שנברא בצלם" (משנה, אבות ג', מ"ד), כבוד לכל אדם באשר הוא אדם ושוויון בין בני האדם.
15. **העותרת 15, האגודה לזכויות האזרח בישראל**, הינה עמותה הפועלת למען קידום זכויות האדם בישראל, ובכלל זה קידום זכויות האדם של התושבים הבדואים בנגב.
16. **המשיב 1, מפקד פיקוד העורף**, עומד בראש שירות ההתגוננות האזרחית (הג"א), לפי סעיף 2 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן: "**חוק ההתגוננות האזרחית**" או "**החוק**"). פיקוד העורף, שמשנת 1992 סמכויות הג"א הועברו אליו, אמון על תחומי ההתגוננות האזרחית בשגרה ובחירום. ייעודו הוא לחזק את החוסן הלאומי ולהציל חיים על-ידי הכנת העורף האזרחי לאפשרות של עימות ותמיכה בעורף האזרחי באירועי תקיפת העורף. מטרת פיקוד העורף היא להציל חיים, לצמצם הפגיעה בנפש ובתשתיות, לסייע עם ארגוני החירום, הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה וגופים ציבוריים בעורף האזרחי, לקיום יכולת העמידה של מדינת ישראל ושירותיה החיוניים.
17. **המשיב 2, שר הביטחון**, הינו השר הממונה מטעם הממשלה על צה"ל. השר מחזיק מטעם הממשלה ב"אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה, ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע)", וזאת לפי החלטה מספר 1577 של הממשלה ה-31 מיום 15.4.2007; אחראי על רשות החירום הלאומית, תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום, ועל סמכויות אחרות שהיו נתונות בעבר בידי השר להגנת העורף, וזאת לפי החלטה מספר 1661 של הממשלה ה-33 מיום 1.6.2014. לפי סעיף 3(א) לחוק ההתגוננות האזרחית, שר הביטחון הוא זה שממנה את מפקד פיקוד העורף.
18. **המשיב 3, שר התפוצות והמאבק באנטישמיות** מופקד על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, המשיבה 4.
19. **המשיבה 4, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב** הוקמה בשנת 2007 בעקבות החלטה משנת 1999 של הממשלה ה-31 להסדרת ההתיישבות הבדואית וקידום ופיתוח תשתיות עבודה. מאז תחילת המלחמה עובדת הרשות יחד עם פיקוד העורף בנושא מיגון הכפרים.
20. **המשיב 5, שר הפנים**, אחראי על מתן היתרים והתקנת תקנות שיאפשרו הצבת אמצעי מיגון בכפרים.
21. **המשיב 6, שר החינוך**, הוא השר האחראי על הנחיית כלל הגורמים במשרד החינוך והמפקח עליהם לצורך ביצוע תפקידיהם, ובכלל זה חלוקת תקציבים לרשויות המקומיות לביצוע חוקי החינוך במדינה, ובכלל זה חוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

הרקע העובדתי

א. הכפרים הבדואים בנגב:

22. בצפון הנגב קיימים 59 כפרים בדואים, מתוכם 34 כפרים לא מוכרים, 13 מוכרים ו-6 נמצאים בהליכי הסדרה. הכפרים הבלתי מוכרים נמצאים הן בשטחים גליליים, שטחים שאינם בתחום השיפוט של רשות מקומית כלשהי, והן בשטחים מוניציפאליים של רשויות שונות: עיריית רהט, עיריית באר שבע, עיריית ערד, עיריית ירוחם, המועצה המקומית עומר, המועצה האזורית בני שמעון, המועצה האזורית רמת הנגב.
- טבלה הכוללת את רשימת הכפרים הלא מוכרים והכפרים הנמצאים בהליכי הסדרה מצורפת ומסומנת ע/2.

העתק מפה שהכין ארגון "במקום" המראה את מיקום הכפרים הלא מוכרים, אוכלוסייתם ותחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, מצורף ומסומן ע/3.

23. כיום מתגוררים בכפרים הלא מוכרים ואלה שבהליכי הסדרה כ- 85,000 תושבים בדואים, שהם תושבי המדינה ואזרחיה. הם חיים בעשרות אלפי בתים ופחונים, שהוקמו לאורך עשרות שנים. חלקם מתגוררים על אדמותיהם ההיסטוריות וחלקם האחר מתגוררים באזורים שהמדינה העבירה אותם אליהם בתקופת הממשל הצבאי, קרוב לאזור הסייג.

24. הואיל והמדינה אינה מכירה בכפרים, אין להם תכניות מתאר מאושרות ותושביהם אינם יכולים לקבל היתרי בנייה. הכפרים שנמצאים בהליכי הסדרה אף הם אינם יכולים עדיין לקבל היתרי בנייה, ומצבם מבחינה תכנונית והיכולת להציב מיגון באופן פרטני אינו שונה בהרבה מהכפרים הלא מוכרים.

25. בשנת 1992 לאחר מלחמת המפרץ הראשונה, תוקנו תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבנית מקלטים), תש"ן-1990, מכוחו של חוק ההתגוננות האזרחית, והוסדרה התקנת מרחבים מוגנים תקינים פרטיים וציבוריים (ק"ת תשנ"ב מס' 5425 מיום 3.3.1992, עמ' 832 – תק' תשנ"ב-1992). אולם התקנות לא סיפקו מענה בתחום המיגון עבור תושבי הכפרים, שכן הן מחייבות תכנון מפורט והיתרי בניה כדין. לאחר ה-7.10.2023 הותקנו תקנות המאפשרות הקלות בהקמת/הצבת המרחבים המוגנים כדי להתמודד עם פערי המיגון באוכלוסייה, אך גם אלה אינן רלוונטיות עבור תושבי הכפרים היות ואין בכפרים האלה תכנון (מתארי או מפורט) המאפשר הוצאת היתרי בניה והכפרים לא שייכים למועצה מקומית.

26. כאמור ברוב הכפרים עדיין אין תשתיות מיגון, אין מיגון תקני ואין מערכות המתריעות אודות שיגורי טילים, זאת למרות שהכפרים נמצאים בטווח הירי מרצועת עזה וזמן הכניסה למרחב מוגן ממועד הפעלת אזעקה נע בכפרים השונים בין חצי דקה לדקה וחצי. מציאות זו שונה באופן משמעותי משאר הישובים בנגב הנמצאים קרוב לגבול עם רצועת עזה - בהם הותקנו מערכות צופרים להתרעה מפני שיגורים, הוסדרו כמצוין לעיל אפשרויות להקמת מרחבים מוגנים תקינים ביתיים: ממ"ד ו/או מקלט לצד מקלטים ומרחבים מוגנים ציבוריים תקינים בהם ניתן למצוא מחסה בעת מתקפה, והוצבו מערכות הגנה אוויריות ליירוט רקטות וטילים וכן סוללות "כיפת ברזל".

העתק ממפה שהכין ארגון "במקום" המראה את טווח הזמן לכניסה למרחב מוגן בכפרים הבדואים בנגב, לרבות הכפרים הלא מוכרים, ממועד הפעלת אזעקה, מצורף ומסומן ע/4.

27. לאור חובת המדינה לספק לכלל אזרחיה באשר הם שירותים ממלכתיים בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, הדת וביטחון הפנים, ולאור פסיקת בית המשפט בסוגיה זו בקשר לכפרים הבדואים בנגב, נדרשו גופי התכנון לתת מענה לסוגיית הקמת מבנים ותשתיות למתן שירותים אלה בכפרים. בהמשך לכך תוקנה בשנת 2004 תכנית המיתאר המחוזית של מחוז דרום (תיקון 40/1 ותיקון 40/2 לתמ"מ 4/14) באופן המאפשר לצורך מתן שירותים אלה, הקמת מבנים יבילים ארעיים ב-17 נקודות יישוב שהוגדרו מראש, רק מקצתן ברחבי הכפרים הלא מוכרים, במקומות שאינם מוגדרים בתכנית המיתאר המחוזית כמיועדים ליישובי קבע. תיקון זה מהווה את הבסיס החוקי-תכנוני להקמת מבנים לאספקת תשתיות ושירותים ממלכתיים עבור תושבי הכפרים שאינם מיועדים ליישובי קבע. (ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מנגנונים למתן שירותים ולהקמת תשתיות לתושבי הפזורה הבדואית בנגב**, שירי ספקטור בן ארי, 13

בפברואר 2021). מכוח תיקון זה, הוקמו בכפרים לאורך השנים מספר "מרכזי שירותים חיוניים" (להלן: "מרכזי שירותים").

ב. בג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף

28. ביום 16.7.2014 ועל רקע מבצע "צוק איתן" הגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה דחופה לבית משפט נכבד זה כנגד מפקד פיקוד העורף ואחרים, בג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' **מפקד פיקוד העורף**, בדרישה לספק אמצעי מיגון, לרבות "מיגוניות ניידות", מפני ירי טילים וירי של נשק תלול מסלול לתושבי הכפרים הבדואים בנגב, הכפרים הבלתי מוכרים והכפרים המוכרים המאוגדים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר; ולקבוע הנחיות שוויוניות לרשויות המקומיות הרלוונטיות ולוחות זמנים להקמת מרחבים מוגנים ולמציאת פתרונות מיגון באותם כפרים, בין היתר לאור העובדה כי בישובים היהודים הסמוכים אליהם והמצויים באותה רמת סיכון הונחו במהלך המבצע עשרות מיגוניות. העתירה הוגשה בשם תושבים ממספר כפרים ובנוסף לעותרת 15 אף בשם הארגונים: רופאים לזכויות אדם, במקום, פורום דו קיום בנגב, והמועצה לכפרים הלא מוכרים (העותרים מס' 10, 11 ו-8 בעתירה זו).

29. במסגרת תגובתם המקדמית לעתירה הראשונה, טענו המשיבים, כי לא קיים מקור חוקי המטיל על המדינה את החובה למגן את הכפרים, שכן חוק ההתגוננות האזרחית מטיל חובות התגוננות נרחבות על בעלי נכסים, דיירים ורשויות מקומיות אך לא על המדינה. כמו כן, נטען כי הוחלט שלא להקצות מיגוניות לכפרים בשל הערכות סיכון מגובות בנתונים אמפיריים כי אינם מהווים יעד לתקיפה.

30. פסק הדין החלקי שניתן בעתירה הראשונה ביום 20.7.2014, קבע באופן חד משמעי כי "על המדינה מוטלת חובה עליונה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של כלל אזרחיה ותושביה [...] חובה זו חלה גם – וניתן לסבור כי אף בעיקר – בעיתות מלחמה וחירום. חובה זו חלה ביחס לכל אדם, בין אם ישיבתו באזור בו נשקפת סכנה לחיו היא "מוכרת" ובין אם לאו". עם זאת, נקבע כי אין עילה להתערב בשיקול דעתם של המשיבים לפריסת והקצאת מיגוניות בשל מדיניות בית המשפט שלא להתערב בהחלטות מסוג זה אלא במקרים חריגים ביותר. באשר לסעד המבוקש למתן הנחיות שוויוניות למיגוןם של הכפרים, סבר בית המשפט כי יש מקום להמשיך לברר את טענות העותרים לעניין מצב תשתיות המיגון בכפרים והורה לפיכך למשיבים להגיש תגובתם לעניין זה.

31. בסוף דצמבר 2014 הודיעה המדינה כי נערכת עבודת מטה מקיפה בנושא. במרץ 2015 הציגה המדינה "תוכנית למיגון האוכלוסייה הבדואית מפני טילים" שבבסיסה שלושה שיקולים מרכזיים: רמת הסיכון בכפרים הבדואים, החוסרים במיגון והשיקול התקציבי. עיקרי התוכנית: הכנת תוכניות פרטניות לרשויות, הכשרות מקצועיות לגורמים ברשויות הבדואיות, תוכנית אימונים מתאימה בפיקוד העורף וברשות החירום הלאומית, שינוי ארגוני בגדוד הבדואי, הכנסת מערכת GIS המסייעת באיתור נפילות טילים לכפרים המוכרים, הכשרה והקמה של יחידות סיוע עצמי (סע"ר), שיפורים במערך ההתרעה והקמת מחסני חירום מרחביים על בסיס שקי חול ובשילוב עם גלילי בטון. נוסף על כך, נאמר בהודעת המדינה, אפשר יהיה להציב סוללות כיפת ברזל בהתאם לשיקולים עניינים.

32. בדיון שנערך בעתירה ביום 6.7.2015 הסכימה המדינה לראשונה לשקול את הצעת בית המשפט להציב מיגוניות במרחבים הציבוריים בכפרים הבדואים שבנגב. השופטים הורו למדינה להגיב

להצעה זו תוך 60 יום. המדינה הגישה את תגובתה בדצמבר 2015. אולם, התשובה לא הייתה מספקת: היא לא כללה התייחסות לבקשה לקבוע נוהל קבוע ושוויוני לעניין הקמתם של מרחבים מוגנים בכפרים, לטענת האפליה באספקת אמצעי מיגון, לא היה בה היענות להצעת בית המשפט לא בשעת שגרה ולא בשעת חירום, ולמעשה לא היה בה כל תוספת או חידוש משמעותי מעבר לתגובתה הראשונה של המדינה מיד לאחר הגשת העתירה.

33. ביום 26.3.2017 נדחתה העתירה על רקע תקופה של רגיעה ביטחונית יחסית. השופטים הסתפקו בתוכנית שהציג פיקוד העורף, הכוללת בין היתר הכשרות להעלאת המודעות וחלוקת פליירים, ושדרוג מערכת ההתרעה. כמו כן הודיע פיקוד העורף, כי "במידת הצורך תישקל אפשרות הצבתה של מערכת 'כיפת ברזל' באופן שיגן גם על ישובי הפזורה." באשר לפריסת והקצאת המיגונים, קבע בית המשפט כי "משיכת השמיכה לאזור אחד תביא לחשיפתו של אזור אחר", ולכן החליט שלא להתערב בשיקולים ובהערכות רמות הסיכון של הרשויות המוסמכות. יחד עם זאת, ציין בית המשפט: "כן נזכור, כי אנו מצויים – תודה לאל – בתקופה של רגיעה ביטחונית יחסית, וחזקה על הגורמים המקצועיים בפיקוד העורף שיעדכנו בעתיד את פתרונות המיגון בפזורה, איזור מוחלש, ככל שתשתנה הערכת האיום; ולנגד עיניהם יהא השוויון". (בג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (פורסם בנבו, 26.3.2017)).
34. אין ספק שנוכח הנסיבות היום הערכת האיום השתנתה ומחייבת היערכות מחודשת ושונה בהגנה על הכפרים הבדואים.

ג. תמונת המצב העכשווית: פגיעה קשה בחיי תושבי הכפרים בצל המלחמה נוכח

העדר אמצעי מיגון

35. לאורך השנים, המלחמות והמבצעים הצבאיים שנערכו ביחס לרצועת עזה, גרמו לפציעות ואבדות בגוף בקרב תושבי הכפרים וזאת על רקע העדר מיגון ראוי מפני מתקפות רקטות/טילים. מצב דברים זה של העדר מיגון תקני ראוי, הולם, ובכמות מספקת בכפרים - נמשך כל העת ועומד בעינו.
36. כפי שעולה ממדיניות "הכי מוגן שיש" של פיקוד העורף וכמפורט באתר פיקוד העורף, סדר העדיפויות לבחירת מרחב מוגן, הינו כדלהלן:
- א. **ממ"ד (מרחב מוגן דירתי) או ממ"ק (מרחב מוגן קומתי)** - הם הבחירה המועדפת.
 - ב. **מקלט בבניין משותף** - בתנאי שניתן להגיע אליו בזמן ההתגוננות העומד לרשותנו, או ללא תלות אם ניתן להגיע אליו דרך חדר מדרגות פנימי.
 - ג. **מקלט ציבורי** - בתנאי שניתן להגיע אליו בזמן ההתגוננות העומד לרשותנו.
 - ד. **חדר מדרגות פנימי** - ללא קירות חיצוניים, חלונות ופתחים: בבניין מעל שלוש קומות במבנה ללא ממ"ד, ממ"ק או מקלט - יש לשהות בגרם מדרגות שיש מעליו שתי קומות לפחות, ואין לשהות בקומת הקרקע. בבניין מעל 3 קומות, כל קומות חדר המדרגות מוגנות פרט לקומת הקרקע ושתי הקומות העליונות. בבניין בן שלוש קומות במבנה ללא ממ"ד, ממ"ק או מקלט - יש לשהות בגרם המדרגות של הקומה האמצעית. בבניין בן שלוש קומות, קומת חדר המדרגות המוגנת ביותר היא הקומה האמצעית (קומה שנייה).
 - ה. **חדר פנימי מוגן** - אם אין ממ"ד, ממ"ק, מקלט או חדר מדרגות פנימי, יש לבחור כמרחב מוגן בחדר פנימי מוגן עם כמה שפחות קירות חיצוניים, חלונות ופתחים. אין לבחור

במטבח, מקלחת או שירותים ויש להתרחק מקרמיקה, חרסיות וזכוכיות שיכולות להתנפץ. בעת קבלת התרעה, יש לשבת צמוד לקיר פנימי, מתחת לקו חלונות ולא מול הדלת."

37. באתר פיקוד העורף מודגש בנוסף כי:

"אם מתקבלת התרעה בעת שהייה במבנה בבנייה קלה, קרוואן ומבנה מגבס או מעץ - יש לצאת מהמבנה ולהיכנס למרחב מוגן בזמן ההתגוננות העומד לרשותנו. אם לא ניתן להיכנס למרחב מוגן בזמן ההתגוננות, יש לצאת מהמבנה, לשכב על הקרקע ולהגן על הראש באמצעות הידיים."

38. וכן מצוין: "זכרו: המרחב המוגן שנבחר בהתאם להנחיות אלו, מקטין משמעותית את הסיכוי להיפגע מרקטות ומרסיסים ובכוחו להציל חיים."

39. להנחיות אלו אין כל תוקף עבור רובם המכריע של תושבי הכפרים וכל שנותר להם לעשות בעת מתקפת רקטות/טילים הוא לבחור באפשרות האחרונה ברשימה, קרי האפשרות הכי פחות מועדפת - לשכב על הקרקע ולהגן על הראש באמצעות הידיים.

40. נוכח מציאות מסכנת חיים זו, בעת מתקפת רקטות/טילים נאלצים תושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים למצוא פתרונות הגנה מאולתרים שמידת יעילותם מוטלת בספק וחלקם מסוכנים כשלעצמם.

41. המלחמה שהחלה ביום 7.10.2023 ונמשכת עד כה, אשר בה נורו לעבר יישובים בישראל רקטות וטילים בהיקף ובעוצמה שלא היו כדוגמתם, גבתה מחירים כבדים מתושבי הכפרים בשל העדר מיגון. על פי נתונים שמפרסם דובר צה"ל, ביומה הראשון של המתקפה נמנו למעלה מ-9,500 שיגורים מזירות שונות לעבר ישראל (טל לב רם, חודש למלחמה 9,500 רקטות ששוגרו לישראל, כמה נחתו בשטח הרצועה? מעריב, 9.11.2023). עד ליום 18.6.2024 נמנו למעלה מ-9,300 שיגורים מרצועת עזה לבדה לעבר ישראל. (INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי "ישראל במלחמה - נתונים מתעדכנים בזמן אמת").

42. כתוצאה מירי זה, ובהעדר מיגון, מתוך ארבעה עשר אזרחים ישראלים שנהרגו ביומה הראשון של המלחמה, ששה היו תושבי הכפר הלא מוכר אל-באט, אמא ובת: פאיזה אבו סבייח, בת 57 ומאי זוהיר אבו סבייח בת 13 וארבעה ילדים בני משפחה אחת: מאלכ אבראהים אלגורעאן בן 16, מוחמד זיב אלגורעאן בן 16, ג'וואד אבראהים אלגורעאן בן 11, אמין עאקל אלגורעאן בן 11.

43. ההתנהלות המחדלית המתמשכת מצד המשיבים של הימנעות ממיגון ראוי של הכפרים הובילה אפוא לתוצאות הרוות אסון, שאף התבטאו בפציעתה הקשה של הילדה אמינה אל חסוני תושבת הכפר אל-פורעה ובפציעתם של תושבי כפרים נוספים כתוצאה מהתקיפה האווירית האיראנית שאירעה בחודש אפריל 2024.

44. התושבים הנואשים נאלצים לאלתר פתרונות בשטח, חלקם בורחים מהכפר בשעת מתקפה לאזור ותופסים מחסה מתחת לגשרים. בהעדר מקום לברוח אליו חופרים התושבים שוחות באדמה בתקווה שהטיל או רסיסיו לא יפגעו בהם. למצב דברים זה יש השלכות הרוות גורל על מצבם הנפשי של תושבי הכפרים, במיוחד הילדים, שחווים טראומות מתמשכות בצורה מוגברת לאור העדר תחושת ביטחון הן על רקע המלחמה והן בשל העדר מרחב מוגן.

45. כך מתארת את מציאות חייה בצל המלחמה וירי הטילים העותרת 1, פאתום אבו קוידר, אם לתשעה ילדים וסבתא לעשרים נכדים מהכפר הלא מוכר אל-זרנוק, עובדת במפעל וחברה בתנועת "אל נשמיאת" – מנהיגות נשים בכפרים הלא מוכרים" הפועלת משנת 2013 לקידום מעמדן של נשים בדואיות:

"באלזרנוק אין מקלטים או מרחבים מוגנים ציבוריים. במשפחה שלי, לאף אחד אין מיגון. כשיש מתקפת טילים, אנחנו יוצאים החוצה ובורחים, כי אין איפה להסתתר. זה זמן שלא חושבים פעמיים, פשוט בורחים. ב-7 באוקטובר הפעילו בכפר אזעקות דרך הכריזה של בית הספר. אחר כך הפסיקו את האזעקות, ולא קיבלנו התראות על ירי טילים.

...

רק בליל המתקפה האיראנית הצלחנו לשמוע את האזעקות מהמושב נבטים, כי זה היה באמצע הלילה. אני כל הזמן עוקבת אחרי החדשות כדי לא להיות מופתעת. לחיות בכפר בלי מיגון זה מאוד מפחיד. נפלו לידנו טילים.

...

הגברים אצלו יותר ניידים, יותר יוצאים מהכפר, ומי שנשארות בכפר הן הנשים עם הילדים. מהסיבה הזו, נשים יותר חשופות למחסור במיגון והן אלו שנאלצות להתמודד עם המצב שנוצר. הסכנה והנטל עליהן. כאמא וכסבתא אני מזדהה עם דאגתן ומצוקתן של כל האימהות והסבתות בכפר. וכאישה מבוגרת שלא יכולה לנוע במהירות רבה, אני זקוקה למרחב מוגן במרחק נגיש."

תצהירה של העותרת 1 מצורף לעתירה זו ומסומן ת/1.

46. העותרת 4, נורה זאנון, נשואה ואם לשתי בנות, עובדת בתחום התיירות וסטודנטית לתואר ראשון, ומתגוררת בכפר הבדואי שקיבל סמל יישוב לאחרונה אך טרם הוכר, רח'מה, וחברה בתנועת אל נשמיאת, מתארת גם היא את המציאות הקשה של חיים ללא מיגון בצל איום הטילים:

"לי ולשכנים שלי אין מיגון בכלל. הטילים היו סיוט שאי אפשר לתאר. ביום הראשון של המלחמה ברחנו לשטח הפתוח, בלי לקחת איתנו כלום. נשארו שם, באמצע שום מקום. אחר-כך, במשך חודש, היינו בורחים לשטח הפתוח כל לילה, ובמהלך היום חוזרים לבתים. גם כשהיינו בבית, האוטו היה מצויד – במים, אוהלים, ארוחת בוקר, ארוחת ערב, וחונה בכיוון היציאה מהכפר. אם היינו שומעים אזעקה מדימונה או מבאר שבע, היינו נכנסים לאוטו ובורחים.

יש אנשים שהיו שאננים, ולא ברחו כששמעו את האזעקות מרחוק, אלא חיכו עד שראו את הטילים מעל הכפר. הם נקלעו למצבים לא נעימים: רכב שמתחפר בחול בזמן לא מתאים, ילדים בוכים מהלחץ, הגעה לגשרים כדי לתפוס מחסה כשכבר אין מקום. היה קשה לראות את המצוקה שלהם.

בעצם, פנינו את עצמנו. ברחנו לכיוון הכור, במחשבה שעל הכור יגנו. כיפת ברזל לא פועלת בכל מקום באזור שלנו. מול הבית של ההורים שלי נפל טיל, ולא יורט. אחות של בעלי גרה יותר קרוב לבסיס צבאי, ושם כן יירטו טילים. מאז שנפל הטיל מול הבית של ההורים שלי, אני מפחדת להשאיר את הילדה הקטנה שלי שם.

ברחתי לשטח עם תינוקות בת פחות משנה. באחד הלילות עלה לה החום. נתתי לה תרופה, שלא עזרה להוריד את החום. הייתי מוכרחה לחזור איתה לכפר, ומאוד חששתי. מאותו לילה, נשאיתי בבית. כן טילים, לא טילים, אין ברירה.

יש תושבים מהכפר שלי שהלכו להתחבא במערות. השאירו את שמורות הטבע פתוחות, כי הבינו שאין לבדואים איפה להתחבא, זה המקלט היחיד שלנו. מאחד המקומות, אמרו שרשות הטבע והגנים סילקה את מי שנכנס.

...

אנחנו חיים בפחד גדול מהפעם הבאה שיירו עלינו טילים. הייתי שמחה למיגון כמו ששמו ליד בתי הספר – מבנה סגור עם דלת. יש תושבים שניסו לקנות מיגון כזה מכספם הפרטי, בסכום של 30-40 אלף שקל, אבל אמרו להם שההזמנות הן רק למדינה, לא נתנו להם אפשרות לקנות."

תצהירה של העותרת 4 מצורף לעתירה זו ומסומן ת/2.

47. העותרת 3 אמירה אבו הדובה, נשואה ואם לארבעה ילדים, עובדת כגנת בכפר הבדואי הלא מוכר ביר משאש, מתגוררת בכפר הבדואי אבו-תלול, וחברה בתנועת "אל נשמיאת", מתארת גם היא מציאות קשה של חיים בצל סכנת חיים מתמשכת נוכח העדר מיגון מירי רקטות/טילים:

"באזור שבו אני גרה אין מיגון בבתים או קרוב לבתים. יש לנו בית ספר אחד באזור שלנו בכפר, ובו יש מקלט, אבל הוא רחוק מרוב המשפחות. לוקח בין 10 ל-30 דקות להגיע אליו.

...

נפל טיל בכפר הצמוד אלינו, והיו הרבה טילים שראינו מעלינו. הילדים מאוד נלחצו מהמצב הזה. בביר משאש, שבו אני עובדת, נפל טיל על בית של משפחה והרס לה את הבית. באזעקות, בגלל שאין לנו ממ"ד, הייתי יושבת עם הילדים בפרוזדור, שהוא החדר הכי מוגן אצלנו. יושבים ומחכים למה שיקרה. זה קשה מאוד.

...

אני רואה את ההשפעה של המצב על ילדים. הרבה מהם סובלים מחרדות. בגן שבו אני עובדת, אני שומעת את הילדים מדברים על טילים ועל מלחמה. כשנכנסת מישהי שהם לא מכירים, הם חוששים. אם הם שומעים רעש חזק, כולם עומדים על הרגליים. הם לא כמו בשנים עברו. אנחנו עכשיו בסיכון השנה ועושים מסיבת סיום, אבל קשה להרגיש שהשנה הזאת יש מה לחגוג בה.

צריך שלכל המשפחות בכפר יהיה מיגון. זה חשוב פיזית וחשוב נפשית, כי מיגון נותן תחושת ביטחון ואמון. צריך גם שיפעילו את "כיפת ברזל" מעלינו. אנחנו נקראים "שטח פתוח", אבל בשטח הפתוח בדרום יש אנשים. אנחנו חלק מהמדינה. וגם המדינה צריכה את הנשים והאנשים שלה חזקים."

תצהירה של העותרת 3 מצורף לעתירה זו ומסומן ת/3.

48. כתוצאה ממאות טילים וכטב"מים ששוגרו ביום 14.4.2024 מאיראן לכיוון מדינת ישראל, אמינה אל-חסוני בת ה-7, תושבת הכפר הבדואי אל-פורעה שנמצא בהליכי הסדרה, נפגעה קשה מפגיעת שברי טיל, בנוסף ל-8 תושבים נוספים מהכפר שנפגעו, ואושפזה בבית החולים עם פגיעת ראש קשה. זמן רב היתה אמינה מורדמת ומונשמת ורק ביום 30.7.2024 לאחר חודשי אשפוז ארוכים, הועברה למסגרת שיקומית להמשך טיפול ורק לאחרונה שוחררה מבית החולים.

49. בקרבת ביתה של אמינה בכפר אל-פורעה לא היו מרחבים מוגנים, וביתה של משפחת אל-חסוני בנוי אמנם מבטון אך גגו עשוי פח. משכך, נאלצו אמינה ובני משפחתה להעביר את לילותיהם מתחת לגשר סמוך לדימונה. אביה של אמינה סיפר לעיתון הארץ 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."

50. משפחת אל-חסוני אינה המשפחה היחידה שניסתה להגיע לאזור הגשרים כדי להתחבא. רבים מהתושבים הסתתרו בליל התקיפה האיראנית מתחת לגשרים או במעברי מים.

51. כך מתארות תושבות הכפרים הלא מוכרים את תחושות האימה וחוסר האונים שליוו אותן ואת משפחותיהן באותו הלילה:

א. העותרת 4, נורה זאנון, תושבת הכפר הבדואי רח'מה שנמצא בהליכי הסדרה:

"הטילים מאיראן – זה היה משהו אחר לגמרי. מספר עצום של טילים. ברחנו בלילה, אולי שעה לפני שהתחילה המתקפה, והתחבאנו מתחת לגשר גדול. מסביב היו מטוסים ששמרו על הכור, אז זה נתן איזו תחושה של הגנה. ראינו את הטילים מעל הראש שלנו, וזה היה מפחיד מאוד. הרגשה שאין באמת לאן לברוח.

[...]

יש תושבים שניסו לברוח לכיוון ירוחם וגילו שהדרך חסומה אחרים ניסו להגיע למרחבים מוגנים בבאר שבע וגילו שהם סגורים. יש תושבים שנוסעים לכיוון המפעלים הכימיים, במחשבה שעל המפעלים בטח מגינים, אבל זה יכול להיות מסוכן. מאוד חשוב שלפחות כיפת ברזל תפעל ביישובים הבדואיים כמו שצריך. קודם כל, שנדע שמיידיים את הטילים."

ב. העותרת 1, פאתום אבו קוידר, תושבת הכפר הבדואי הלא מוכר אל-זרנוק:

"ליל המתקפה האיראנית – שבו ירו על האזור שלנו מספר גדול של טילים וכל השמיים היו מוארים – היה מפחיד במיוחד. הנכדים הקטנים מיררו בבכי ונצמדו אליי, ממש תפסו אותי. הדאגה להם הוציאה אותי מדעתי. אנחנו לא יכולים להשאיר מאחורינו את הלילה ההוא, כי אנחנו עדיין באותו מצב – בלי מיגון. שום דבר לא מבטיח לנו שלא נחוה עוד לילה כזה. אם שוב תהיה מתקפת טילים נרחבת, מה יקרה לנו? נצא מזה בשלום? ניפגע? הפחד הגדול הוא מהצטרפות מדינות נוספות למלחמה. אני מאוד מקווה שיעשו כבר שלום. אבל כל זמן שיש סכנה, אני רוצה שיגנו עלינו כמו שמגינים על כל התושבים בישראל. אני לא יכולה לממן לילדים שלי שכירות בבאר שבע או בשגב שלום, בשביל שהם יהיו מוגנים מפני ירי טילים."

ג. העותרת 2, פאטמה אבו קוידר, תושבת הכפר הבדואי הלא מוכר אל-זרנוק:

"מרגע שהתחילו הידיעות על המתקפה האיראנית הצפויה, התקשרתי לכל גורם שאני מכירה כדי לנסות להשיג אמצעי מיגון. שמו פה צינורות פתוחים. זה פחד אלוהים להיכנס לתוכם כשטילים ממלאים את השמיים ורסיסים נופלים. אנחנו רוצות משהו שייתן לנו ביטחון, לא צינורות" ובהמשך: "במקביל, התחילו להגיע אליי טלפונים מעשרות נשים: 'אני מפחדת על הילדים, לאן לקחת אותם? איפה להתחבא?'. איך אני יכולה לקחת על עצמי את האחריות על החיים שלהן? זו תחושה נוראית."

תצהירה של העותרת 2 מצורף לעתירה זו ומסומן ת/4.

ד. כך גם מתאר עודה אל זיאדאת מהכפר הלא מוכר רמת ציפורים את המצב במלחמה:

"מאז 7 באוקטובר 2023 נפלו מספרים טילים בכפר, ונפלו רסיסים מיירוטים של כיפת ברזל בתוך הכפר. למזלנו לא היו נפגעים.

בכפר עצמו אין מיגון נגד ירי של רקטות או טילים מכל סוג, לרבות ממ"דים או איזור בטוח שיכול להגן עלי ועל יתר התושבים מפני טילים או רסיסים. הבית שלי כמו כל הבתים בכפר, הוא צריך שאינו מהווה מקום בטוח בהתאם להנחיות פיקוד העורף.

כשהיו מתקפות טילים, אני ורוב המשפחות בכפר יצאנו ממנו והגענו לאיזור מכתש רמון, והתחבאנו מתחת לגשרים שם. מאז תחילת המלחמה, אני ותושבי הכפר עברנו לאותו איזור כעשר פעמים, והיינו כל פעם נשארם שם כמה ימים בתנאי שטח מאוד קשים, ללא גישה לאוכל ולמים. חלק מהמשפחות ישנו באוהלים של טיולים וחלק מתחת לכיפת השמיים.

חשוב לי לציין כי הדרך למכתש הייתה רצופה בסיכונים, לא פעם ראינו טילים שנופלים בדרך.

לא לכל המשפחות בכפר יש מכוניות. חלק מתושבי הכפר, לרבות נשים בהיריון, תינוקות וזקנים נאלצו לנדוד לאזור המכתש על חמורים או ברגל כשטילים נופלים לידם."

תצהירו של עודה אל זיאדאת מצורף לעתירה זו ומסומן ת/5.

ד. ניסיונות לקידום נושא מיגון הכפרים בוועדות הכנסת ובאמצעות יוזמות פרטניות

ד.1. הדיונים בוועדות הכנסת מאז תחילת המלחמה:

52. לאור חשיבות נושא המיגון בתקופת המלחמה והתוצאות הטראגיות של מתקפות הטילים בכפרים הבדואים, נערכו בוועדות הכנסת מספר דיונים בנושא העדר מיגון ראוי של תושבי הכפרים.

ד.1.1. הדיון בוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה מיום 6.12.2023:

53. כך, ביום 6.12.2023 התקיים דיון משותף של הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה, הוועדה המיוחדת לחיזוק הנגב והגליל והוועדה לזכויות הילד, שכותרתו: "מענים לצרכים דחופים של החברה הבדואית בכפרים הלא מוכרים בנגב נוכח מלחמת חרבות הברזל".

54. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פרסם ביום 5.12.2023, לקראת הדיון, מסמך/דו"ח שכותרתו "מידע ראשוני על היבטים במוכנות לירי טילים ביישובים הבדואים בנגב", וביום 6.3.2024 פרסם מסמך/דו"ח מעודכן בנושא.

להלן סיכום המידע העולה מניירות העמדה לעיל:

א. לכפרים הלא מוכרים לא הוגדרו בפיקוד העורף אזורי התרעה ייעודיים.

ב. בכפרים הלא מוכרים לא הותקנו מערכות התרעה באמצעות צופרים. על פי פרסום המשרד לשוויון חברתי (שהיה אחראי באותה עת על הרשות לפיתוח הבדואים בנגב), כדי להתמודד עם העדר התרעות לתושבי הכפרים הלא מוכרים הם הונחו: "להתקין ולתפעל את היישומון של פיקוד העורף בטלפונים הניידים של התושבים כמקור נוסף לקבלת התרעות". דא עקא, בד בבד צוין כי "עולה השאלה אם איכות הקליטה הסלולרית באזורים שבהם מתגוררים התושבים הבדואים, הן בפזורה והן ביישובים המוכרים, מספקת לאפשר שירות זה בצורה רציפה ואמינה."

ג. 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.

ד. ביום 18.10.2023 הודיע המשרד לשוויון חברתי שהוא הניח "מיגון פריק" מסוג הסקו בארבעה אתרים בלבד בפזורת ערוער, שבט אל-אטראש ושבט אל-קורעאן וכי תוכננה הנחת מיגון כזה בעוד שני אתרים נוספים. המדובר במיגון המורכב משקי חול גדולים שתוחמים שטח שנועד להכיל עד 100 אנשים ושאינו מקורה (אשר כלל לא ברורה מידת ההגנה שהוא מספק).



תמונה של מיגון מסוג "הסקו"

ה. על פי הודעת המשרד לשוויון חברתי בקהילות הבדואיות יש כ-1,700 מקבצי דיור, והבחירה במיקומים שבהם הוצבו מיגוני ההסקו האמורים נעשתה על בסיס ריכוזי אוכלוסייה גדולים יחסית.

ו. ביום 23.11.2023 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 מממשלה 1297) לצרכי מיגון וחירום כאשר 26 מיליון ₪ מסכום זה הוקצו לטובת רכישה והתקנה של מיגוניות בשטחי רשויות מקומיות, כלומר, לא יועדו להקמת מיגון בכפרים הלא מוכרים. 6 מיליון ₪ מהסכום הועברו לפיקוד העורף לצורך התקנת מיגוניות ב-81 תחנות הסעה של תלמידים, וזאת אף שלא ברור עד כמה המיגוניות האמורות יכולות לתת מענה לתלמידים אשר ברוב שעות היום אינם נמצאים בתחנות. צוין, כי על פי המשרד לשוויון חברתי המיגוניות 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".

ז. עוד נמסר על הצבת פעמוניות – מבנים יבילים שיכולים לשמש למיגון של עד 5 אנשים אולם לא הובהר כמה הוצבו והיכן.

ח. **מיגונית, פעמונית, 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 ;**

נייר העמדה שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביום 5.12.2023 שכותרתו "מידע ראשוני על היבטים במוכנות לירי טילים ביישובים הבדואים בנגב" והעדכון לו מיום 6.3.2024 מצורפים ומסומנים בהתאמה ע/5 ו-ע/6.

55. במהלך הדיון המשותף שנערך בוועדות הכנסת האמורות ביום 6.12.2023, עדכן והבהיר פיקוד העורף כדלהלן:
- א. פיקוד העורף מורה על בניית מיגון בכפוף להיתרי הבנייה. הואיל ובכפרים הלא מוכרים לא ניתנים היתרי בניה - אין בניית מיגון.
- ב. פיקוד העורף פעל במהירות להצבת מגנני הסקו בסמיכות למגורי התושבים בכפרים ובתוך חודש **הוצבו 32 מגננים**. מדובר בפתרון מיגון המאפשר מיגון רחב לאוכלוסייה רחבה בפרק זמן קצר.
- ג. תכנית לפריסת 80 מיגוניות בתחנות היסעים של תלמידים כבר מבוצעת לפי קצב הייצור (כ-5 שבוע), **עד כה הונחו 10 מיגוניות** כאלה. בהינתן תקציב נוסף יותקנו מיגוניות נוספות.
- ד. בתי הספר הפועלים בכפרים הלא מוכרים אינם ממוגנים - פיקוד העורף סבור שהדבר מצוי בסמכות משרד החינוך ומסרב למגנס בנימוקים כי המיגוניות אינן מהוות מיגון תקני ומשרד החינוך לא יאפשר לימודים בנסיבות אלו.
56. לעמדת פיקוד העורף האמורה הצטרף ראש אגף בכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית במשרד לשוויון חברתי, מר ליאור כלפה, שציין בדבריו כי בתי הספר הם מרכזי שירות לכל דבר ועניין וכי כשמדובר על שירותי חינוך הכתובת היא משרד החינוך ולא פיקוד העורף.
57. כמו כן הובהר במהלך הדיון על ידי מינהל תכנון במשרד הפנים, כי ישנה נכונות מצד המינהל להכליל את מרכזי השירותים הזמניים שנבנו בכפרים הלא מוכרים מכוח תממ 14/40, לתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר). זאת באמצעות הוראת שעה לפי סעיף 266 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 המתייחס לפטור מהיתר ומתכנית. (תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה), התשפד-2023, מכוח סעיפים 145ג' ו-245 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה) (מס' 2), התשפד-2023, מכוח סעיפים 145ג' ו-245 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה) (מס' 3), התשפד-2024, מכוח סעיפים ג' ו-245 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965).
58. זאת, כאשר הכוונה לאפשר הקלות בקבלת פטור מהיתרי בנייה להוספת מרחבים מוגנים למבני הציבור בכפרים, בדומה להקלות שניתנו לכלל הציבור מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" במטרה לצמצם את פערי המיגון באוכלוסייה. ההקלות שניתנו לכלל הציבור **אינן רלבנטיות כאמור לתושבי הכפרים** בין היתר בשל הדרישה להיתר בניה כדין למבנה הראשי במגרש. ויובהר, ההקלות שניתנו לכלל הציבור לפטור מהיתר ושאינן חלות על הכפרים, כוללות גם הקמת ממ"דים בבתים פרטיים.
59. בסיום הישיבה דרשו הוועדות שקיימו את הדיון המשותף ביום 6.12.2023, כדלהלן:
- א. פיקוד העורף ומשרד הביטחון יעבירו את המיגוניות הקיימות בתחנות ההסעה לתוך בתי הספר הלא ממוגנים. תינתן עדיפות להצבת כל 80 המיגוניות שנרכשו עבור האוכלוסייה הבדואית, בבתי הספר, ולרכישת מיגוניות נוספות.
- ב. מינהל התכנון במשרד הפנים יציג לוועדה פתרון בתוך שבועיים, הכולל הוראת שעה שמאפשרת להקים תשתיות מיגון בהקלות, במקבצים של מבני ציבור ובתי ספר בכפרים הלא מוכרים, כפי שנעשה במקומות אחרים.

ג. פיקוד העורף ומשרד הביטחון יציגו (ככל הנדרש בפורום מצומצם לאור שיקולי בטחון) כיצד כיפת ברזל מגנה על מקבצי האוכלוסייה המרכזיים של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב.
 ד. פיקוד העורף יצמיד מנגנוני התרעה על נפילות לכל מקבץ דיור משמעותי כאמור.
 פרוטוקול הישיבה המשותפת שקיימו הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה, הוועדה המיוחדת לחיזוק הנגב והגליל והוועדה לזכויות הילד ביום 6.12.2023, מצורף ומסומן ע/7.

60. במסגרת החלטות שקיבלו הוועדות בישיבתן המשותפת מיום 6.12.2023, פנו ראשי הוועדות במכתב לשר הביטחון, שר הפנים והשר לשוויון חברתי וקראו להם לפעול כדלהלן:

החלטות הוועדות:

למשרד הביטחון (פיקוד העורף), למשרד הפנים (מינהל התכנון) ולמשרד לשוויון 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 דיור, 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 האזורית.

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.

מכתב יושבי ראש הוועדות המסכם את ההיבטים שעלו בדיון המשותף שהתקיים ביום 6.12.2023, מצורף ומסומן ע/8.

61. במענה למכתב זה של יושבי ראש הוועדות, ביום 28.3.2024 נתקבלה בוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה, תשובת משרד הביטחון, בה צוין כי:

"בעיתות חירום ובהתאם לצרכים הביטחוניים של האוכלוסייה האזרחית, פועל צה"ל כחלק מתפיסתו המרחיבה, לסייע לרשויות המקומיות במאמץ צמצום פערי המיגון בדרכים שונות בין היתר, מציב צה"ל פתרונות מיגון (לרבות מיגוני "הסקו" ומיגוניות) באזורי עימות לצורך חיזוק החוסן האזרחי ולשם הצלת חיים. הצבת מיגוני "הסקו" והמיגוניות מתאפשרת כמענה חלקי, העומד במגבלות דיני התכנון והבנייה."

62. עוד צוין, כפי שכבר נמסר בדיון בכנסת מיום 6.12.2023 כי הוצבו 32 מיגוני "הסקו" בפזורה הבדואית וכי קיימת כוונה להציב מיגוני הסקו נוספים במועד ובהיקף שטרם נקבעו ובהתאם להערכות מצב המשתנות. עוד צוין כי מתחילת המלחמה הציב צה"ל 37 מיגוניות ברחבי

הפזורה, ככל הנראה מדובר על המיגוניות שהוצבו בסמוך לתחנות היסעי התלמידים עליהן דווח בדיון בכנסת. ויודגש, **מדובר במספר מיגונים זעום** אל מול צרכי אוכלוסיית הכפרים, הנאמדים בכ-7,000 מיגוניות על פי חישוב של 12 בני אדם למיגונית. כמו כן, **יעילותן של המיגוניות שהוצבו בסמוך לתחנות ההיסעים מוטלת בספק** כפי שצוין בנייר העמדה מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

63. באשר לדרישת הוועדה להגדלת תקציב רכישת המיגוניות והעדפת הצבתן בתוך בתי הספר ובאזורי המגורים צוין, כי תכלית המיגוניות הינה:

"מתן מחסה זמני בעת אזעקה, עבור עוברי דרך ארעיים במרחב הציבורי הפתוח. המיגוניות אינן מהוות מרחב מוגן תקני, ואינן מספקות הגנה שוות ערך למיגון תקני (מקלטים, מרחבים מוגנים דירתיים, קומתיים או מוסדיים), שהוקמו בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית."

דא עקא, המענה מתעלם מכך שכלל לא קיימים מרחבים מוגנים תקינים או אחרים ברוב רובם של בתי הספר וגני הילדים בכפרים.

64. עוד צוין כי צה"ל פועל לרכוש ולהציב 80 מיגוניות במרחב הציבורי בכפרים בתקצוב המשרד לשוויון חברתי ולפי תעדוף מקצועי ומבצעי, כאשר לא ברור אם שוב מדובר על המיגוניות שיועדו להצבה בתחנות ההיסעים כפי שדווח בישיבת הכנסת, ואשר 37 מהן כבר הוצבו, או על רכש חדש.

65. כן צוין, צה"ל מסייע לאוכלוסייה ומבצע תכניות מיגון בהתאם להוראות הדרג המדיני ובכפוף למתן תקציב ייעודי וכי נכון למועד זה, **לא קיימת החלטת ממשלה** ביחס לכפרים הלא מוכרים.

66. באשר לסוגיית **התקנת הצופרים**, צוין כי הסוגיה תלויה בצרכים המבצעיים ובהתקיימם של שני תנאים בסיסיים – מבנים ראויים ויציבים בעלי היתר בנייה וכן אפשרות להתחבר באופן מסודר לתשתית חשמל, אחרת לא ניתן יהיה להשלים את התהליך. עם זאת צוין - "גם במקומות שבהם לא מותקן צופר, ניתן מענה התרעתי באמצעות יישומן פיקוד העורף (המספק התראה בשטח פתוח)". דא עקא, המענה מתעלם מכך שבמרבית הכפרים אין מבנים בעלי היתר בניה או אפשרות להתחבר באופן מוסדר לתשתית חשמל ומכך שיעילות יישומן פיקוד העורף מוטלת בספק על רקע קשיי קליטה סלולארית בכפרים.

67. **לעניין התקנות מערכות התרעה ניידות** נטען כי הן אינן מהוות פתרון ישים לשטח הכפרים בשל שיקולים מקצועיים ומבצעיים.

תשובת משרד הביטחון מיום 28.3.2024 מצורפת ומסומנת ע/9.

68. במסמך/דו"ח המעודכן שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביום 6.3.2024 צוין, כי על פי תשובת משרד הביטחון מיום 13.2.2024 מתחילת המלחמה הוצבו ביישובים הבדואים כולל הכפרים הלא מוכרים **32 מיגוני הסקו ו-44 מיגוניות**. כמו כן צוין, כי לא הובהר מי הגורם שהציב את המיגוניות הללו ולפיכך אי אפשר לדעת אם יש חפיפה בין הנתונים הללו לנתוני המשרד לשוויון חברתי.

נייר העמדה מיום 6.3.2024 מצורף לעתירה ומסומן ע/6.

2.1.ד. הדיונים בועדות הכנסת בנושא מיגון מוסדות חינוך בכפרים הלא מוכרים

69. ביום 26.12.2023 קיימה ועדת החינוך, התרבות והספורט דיון בנושא פערי מיגון במוסדות חינוך בצל המלחמה. במהלך הדיון, אמר יו"ר הוועדה ח"כ יוסף טייב: "הגעתי למסקנה לאחר

סיור גם בפזורה הבדואית, ששם נחשפתי באמת לקטסטרופה, אין מילה אחרת, של תלמידים שיושבים ללמוד פשוט בקרוואנים, ללא שום מיגון. כשאני אומר ללא שום מיגון, שום מיגון." ובהמשך: "כל התלמידים שווים בכל המגזרים ... כולם זכאים לאותו מיגון ונגישות ... ילד הוא ילד, ולא יתכן שיהיו תלמידים ללא מיגון או נגישות. בלי מיגון אין לימודים ואנחנו ראינו את זה; המדינה צריכה לממן הנגשה של מוסדות החינוך ..."

70. 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 וכי "יש לנו את הפילוח אבל כמובן אין את התקצוב של זה. ודבר שני, צריך להחליט איך עושים את זה."

71. בסיכום הדיון קבע יו"ר הוועדה: "... אנחנו צריכים להתעורר, ויפה שעה אחת קודם. אנחנו נצטרך לשים דד ליין לעבודה. לצערי לא קיבלתי את התשובה לגבי אחריות. על מי האחריות, האם על פיקוד העורף או על משרד החינוך? ... אני כיו"ר ועדה ההתרשמות שלי שיש חילוקי דעות בנושא הזה בין פיקוד העורף למשרד החינוך וצר לי על כך." בהמשך לכך דרשה הוועדה כי בתוך שבועיים יובהר מי אחראי על צרכי המיגון בפזורה הבדואית.

מקטעי הפרוטוקול הרלבנטיים מדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 26.12.2023 מצורפים ומסומנים ע/10.

72. בדיון שהתקיים בוועדה המיוחדת לזכויות הילד ביום 1.1.2024 בנושא פערי מיגון במוסדות חינוך לגיל הרך, הצהיר נציג מינהל התכנון של משרד הפנים שנכח בדיון כי המינהל מקדם תכנית להצבת מיגון במגזר הבדואי וכי נבחנת אפשרות להחיל את תקנות הפטור של מבני חינוך וציבור גם על מבני ציבור ומרכזי שירות של הבדואים בנגב גם מכח צו אולם "כרגע, יש מגבלות על הצו הזה, שמי שיכול להקים זו רק המדינה, רשות מקומית, או רשות שמונתה מכוחה של המדינה". בהקשר זה, חשוב לצין כי רבים ממוסדות החינוך בכפרים אינם ממוקמים במרכזי שירותים ולפיכך החלת התקנות לא תסייע בעניינם.

מקטע הפרוטוקול הרלוונטי מדיון הוועדה המיוחדת לזכויות הילד מיום 1.1.2024 מצורף ומסומן ע/11.

73. בהמשך לדיונים האמורים, ביום 21.1.2024 קיימו הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה והוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל, סיור משותף בכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב. הסיור הוקדש לנושא המיגון החסר ביישובים הבדואיים ולנושא הטיפול הנפשי בילדים ובבני נוער בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

74. בסיום ישיבה שנערכה במהלך הביקור, סוכם לבקשת יושבי הראש של הוועדות כי משרד החינוך ימפה את מוסדות החינוך בנגב שטרם מוגנו ובשיתוף עם פיקוד העורף ומשרד הנגב והגליל, ימוגנו בתי הספר והגנים.

הודעת הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל מצורפת ומסומנת ע/12.

75. בדיון שנערך בוועדת הפנים והגנת הסביבה לרגל ציון "יום הנגב" בכנסת ביום 25.6.2024, בנושא "היעדר תכנון בכפרים, אתגרים והשלכות", התייחס נציג פיקוד העורף שהשתתף בישיבה לצעדים שננקטו על ידי פיקוד העורף למיגון הכפרים וציין שוב הנתון אודות הצבת 32 מיגוניות מסוג הסקו וכי בחודש יולי יוצבו 30 מיגוניות נוספות מסוג זה. כן ציין נציג פיקוד העורף כי 80 מיגוניות כבר הוצבו בתחנות הסעה בשיתוף עם המשרד לשוויון חברתי וכי בקרוב

יוצבו 50 מיגוניות נוספות במרכזים קהילתיים. באשר לדרישת הוועדה המשותפת להצבת מיגוניות בסמוך למוסדות החינוך, חזר הנציג על העמדה העקרונית של פיקוד העורף כי הדבר לא נעשה הואיל ואין מדובר במרחב מוגן תקני.

ישיבת הוועדה שודרה בערוץ הכנסת וניתן לצפות בה בלינק המצורף:

<https://www.knesset.tv/committees/the-internal-affairs-and-environment-committee/video/69212> (התייחסות נציג פיקוד העורף בדקה 25: 46)

2.2. יוזמות מיגון פרטיות של התושבים ועמותות למיגון הכפרים הלא מוכרים

76. במהלך מלחמת חרבות ברזל נקטו תושבי הכפרים הבדואים בנגב וארגוני חברה אזרחית יוזמות שונות כדי לסייע לתושבי הכפרים. כך, בין היתר, הוקם חמ"ל אזרחי במועצה המקומית חורה, חולקו סלי מזון, הוקם מערך למתן טיפולים רגשיים וכן ננקטו צעדים להעמדת פתרונות ולו ראשוניים למיגון הכפרים.

77. כך למשל, ניהל העותר 9 פרויקט למתן מענה בתחום המיגון בתאריכים 10.10.2023-20.11.2023, בשיתוף עם ארגוני חברה אזרחית נוספים ובהם העותר 10 והעותרת 7, עמותת אג'יק והוועד הערבי לחירום – נגב (להלן: "הפרויקט"). במסגרת הפרויקט, הופעלה אפליקציה בשם "מיגון לכל כפר", באמצעותה יכלו התושבים להגיש בקשות להצבת מיגוניות והמידע הועבר באמצעות הארגונים השותפים ליוזמות האזרחיות שפעלו באותה עת בתחום הצבת מיגון בכפרים. המידע אודות הבקשות והאמצעים שהותקנו, הועלה על גבי מפה אינטראקטיבית.

להלן קישורית למפה האינטראקטיבית:

<https://experience.arcgis.com/experience/8b073c83dd65443eb5cd44714c149142/>

78. בהתאם לתצהירה של גב' נאוה שיר, רכזת תחום מערכות מידע גיאוגרפיות מארגון "במקום", העותר 10, במהלך תקופת הפרויקט ועד עד ליום 9.11.2023 הוגשו דרך האפליקציה 187 בקשות מטעם תושבים המתגוררים בכפרים הלא מוכרים והונחו 11 מיגוניות בשטחי הכפרים: באט אל-סראיעה, אל-זרנוק, תל-אלמלח, ואדי אל נעם, אבו-קרינאת, ראס אג'ראבה, עווג'אן וביר אל-משאש.

תצהירה של גב' שיר מצורף לעתירה זו ומסומן 6/ת.

79. כמו כן, דווח בתקשורת כי התנועה האסלאמית גייסה כספים להצבה בכפרים הלא מוכרים של 50 מסתורי בטון בצורת גלילים בקוטר של כ-2.5 מטרים שייעודם המקורי הינו ניקוז ביוב ויכולים לאכלס עד 12 בני אדם למסתר.

כתבה בעניין הצבתם של 50 מסתורי בטון בצורת גלילים בכפרים מצורפת ומסומנת ע/13.

80. יוזמה נוספת עליה דווח בתקשורת, שננקטה על ידי ראשת המועצה המקומית ירוחם דאז ומפעל אקרשטיין, הייתה הצבת צינורות בטון בכפר הבדואי רח'מה הסמוך למועצה המקומית ירוחם.

81. כמו כן, דווח בתקשורת על תרומה של מספר מיגוניות מידי חברת ICL וכן על עשרות מיגוניות שנתרמו על ידי הפדרציה היהודית של ניו יורק.

כתבות אודות תרומת מיגוניות מצורפות ומסומנות ע/14.

82. נוכח המשך התנהלותה המחדלית של המדינה בכל הנוגע למיגון הכפרים, תושבי הכפרים פעלו אף להקמת מחסות מאולתרים להגנה מפני ירי רקטות/טילים, חלקם מסוכנים ובלתי ראויים. כך למשל, הוטמנה מכולה בחול באחד מהכפרים כאמצעי מיגון:



83. כך, במהלך מלחמת חרבות ברזל הוצבו בידי תושבי הכפרים או גורמים אזרחיים אחרים למעלה ממאה אמצעי מיגון שנועדו לספק הגנה כלשהי מפני ירי רקטות וטילים בכפרים הלא מוכרים. התושבים אף נעזרו בפתרונות יצירתיים כמו חפירת בורות, וזאת כדי שתהיה להם תחושת ביטחון.

84. חשוב לציין, כי אין ביוזמות האזרחיות כדי לתת מענה ראוי והולם לכלל האוכלוסייה. בלי שהמדינה תיקח אחריות על חייהם של התושבים הבדואים ותעמיד פתרונות מיגון עבורם, חיי התושבים יישארו בסכנה.

ה. סיכום תמונת מצב אודות מצב המיגון בכפרים הלא מוכרים לעומת הצרכים:

85. הנה כי כן, ככל הידוע לעותרים עד מועד הגשת עתירה זו, חלה התקדמות איטית ביותר ולא מספקת במיגון תושבי הכפרים. דרישות הוועדות שהזכרנו לעיל לא יושמו. לא יושבה המחלוקת בעניין האחריות על מיגון מוסדות החינוך בכפרים, והפקרת ביטחונם וחייהם של תושבי הכפרים בניגוד לחובת המדינה עליה עמד בית המשפט הנכבד בפסק הדין שניתן בעתירה הראשונה, ממשיכה לעמוד בעינה.

ה.1. הגדרת הכפרים הלא מוכרים כאיזור התרעה:

86. **איזורי התרעה:** לאחר תחילת המלחמה החל לראשונה פיקוד העורף לפעול להכנסת הכפרים הלא מוכרים לפוליגוני ההתרעה ונוספה האפשרות לקבלת התרעה גם בשטח פתוח ביישומון של פיקוד העורף וכן בפלטפורמות נוספות. במועד הגשת העתירה לא ידוע לעותרים אם כל הכפרים הוכנסו הלכה למעשה לפוליגוני ההתרעה. כאמור לעיל, גם אם אותם איזורים הוגדרו כאיזורי התרעה, עדיין לחלק גדול מתושבי הכפרים הלא מוכרים אין קליטה סילולארית באיזורי המגורים שלהם כך שהם אינם יכולים להתעדכן בזמן אמת מאפליקציית צבע אדום, דבר שהופך את הצורך בצופרים לדבר קריטי כדי להתריע מפני מתקפה.

ה.2. צופרים ומערכות אזעקה

87. **בכפרים הלא מוכרים לא הותקנו צופרים כלל, למעט בחלק קטן מבתי הספר שנמצאים בכמה כפרים לא מוכרים.** הנימוק של פיקוד העורף הינו כי לא ניתן להתקין צופרים אלא בהתקיים שני תנאים מקדמיים: א. קיומם של מבנים ראויים ויציבים בעלי היתר בנייה. ב. אפשרות להתחבר באופן מסודר לתשתית חשמל. עם זאת, ניתן מענה התרעתי באמצעות יישומון פיקוד העורף המספק התראות גם בשטחים פתוחים וכי הועברו לתושבים הנחיות להתקין ולתפעל את היישומון בטלפונים הניידים "כמקור נוסף לקבלת התרעות". יעילות השימוש ביישומון כאמור מוטלת בספק.

88. **גם מערכות התרעה ניידות לא הוצבו בכפרים.** משרד הביטחון נימק זאת במכתבו לוועדה המיוחדת לצמצום הפערים חברתיים בפריפריה מיום 28.3.2024, בכך שמערכות ההתרעה הניידות "אינן מהוות פתרון ישים לשטח הכפרים בשל שיקולים מקצועיים ומבצעיים". מכתב משרד הביטחון מיום 28.3.2024 צורף לעתירה וסומן ע/15.

ה.3. כיפת ברזל:

89. לא ידוע לעותרים אם בוצעו שיפורים בהגנה על תושבי הכפרים באמצעות מערכת כיפת ברזל כאמור בהחלטה שהתקבלה בדיון משותף של וועדות הכנסת שנערך בנושא ביום 6.12.2023. הכפרים הלא מוכרים ספגו לא מעט טילים במלחמה הנוכחית, חלקם נפלו בתוך הכפרים עצמם וגרמו לאבדן חיים.

ה.4. מצב מיגון מוסדות החינוך בכפרים הלא מוכרים:

90. על פי מסמכים שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביום 30.11.2023 וביום 27.6.2024, האחריות להקמת מרחבים מוגנים במוסדות חינוך נחלקת בין פיקוד העורף, משרד החינוך והרשות המקומית. כך, מתוקף הסמכויות המוקנות לו בחוק ההתגוננות האזרחית, קובע פיקוד העורף מפרט למיגון מוסדות חינוך, משרד החינוך אחראי על אישור תכנית הבנייה ועל תקצובה והרשות המקומות אחראית על הבנייה בפועל. מפרט פיקוד העורף נקבע לפי מספר כיתות הלימוד במבנה ועל פי תקני פיקוד העורף והוא חל הן על מוסדות חדשים והן על תוספות בנייה במוסדות קיימים.

91. מפרט פיקוד העורף כולל את שטח המרחב המוגן הנדרש לפי כל מוסד חינוך כלהלן:

א. בגני ילדים – 12 מ"ר נטו לכיתה גן

ב. בכיתות אי"י 15 מ"ר נטו לכיתה לימוד

ג. בכיתות י"א-י"ב 7.5 מ"ר נטו לכיתה לימוד

92. מנתונים שמפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי ברבים ממוסדות החינוך ישנם פערי מיגון ושטח המקלטים או המרחבים המוגנים קטן מהשטח הנדרש לפי התקן. כך, ערב מלחמת חרבות ברזל, היה השיעור הגבוה ביותר של בתי הספר ללא מיגון כלל או עם מיגון נמוך, במועצות האזוריות הבדואיות אל-קסום ונווה מדבר. כך, 11 מתוך 21 בתי הספר באל-קסום אינם ממוגנים או עם מיגון נמוך ו-10 מתוך 21 בתי הספר בנווה מדבר אינם ממוגנים או עם מיגון נמוך. ויודגש, כי מרבית מוסדות החינוך בכפרים הלא מוכרים נמצאים בניהולן של מועצות אלו.

93. השלמת פערי מיגון במוסדות, נעשית על פי משרד החינוך, או בהחלטת ממשלה או **במסגרת פרויקטים לאומיים בתקציב ייעודי, בהובלת פיקוד העורף ובתיאום עם משרד החינוך**. (ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת "חרבות ברזל", אסף ויניגר, 30 בנובמבר 2023 וכן - פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע "מלחמת חרבות ברזל" – נתונים על רשויות מקומיות נבחרות, ניצן פייביש ואסף ויניגר, 27 ביוני 2024). מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מימים 30.11.2023 ו-27.6.2024 מצורפים ומסומנים בהתאמה **ע/16 ו-ע/17**.

מפרט פיקוד העורף למיגון מוסדות חינוך ומוסדות להכשרה גבוהה, נובמבר 2023 מצורף ומסומן **ע/18**.

הוראת קבע מס' 0032 הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים, 7 בפברואר 2017 מצורפת ומסומנת **ע/19**.

94. למיטב ידיעת העותרים, מרבית מוסדות החינוך בכפרים אינם ממוגנים באופן ראוי או אינם ממוגנים כלל.

95. בהתאם לחוזרי משרד החינוך (הוראת קבע מספר 0155 – נוהלי שעת חירום המערכת החינוך, וכן הוראת קבע מספר 0006 נוהלי היערכות לשעת חירום / למצבי חירום בגן הילדים) - למידה פיסית במצב חירום או במצב מיוחד שיוכרז בעורף, תתבצע רק במקום בו יש מענה מקלוט לכלל התלמידים.

מיצוי הליכים

96. ביום 13.5.2021, על רקע מבצע שומר החומות וירי הטילים מרצועת עזה לעבר ישראל שנפלו בין היתר בכפרים אבו תלול וואדי אל-נעם, פנתה גב' ליטל גרוסמן בשם "קואליציית ארגוני בריאות בנגב" לאלוף אורי גורדין, אז מפקד פיקוד העורף, המשיב 1, בבקשה כי ידאג להצבתן של מיגוניות ניידות בכפרים הלא מוכרים בנגב.

97. ביום 16.5.2021 פנתה גם העותרת 15 - האגודה לזכויות האזרח בישראל בשם עמותת במקום העותרת 10, המועצה לכפרים הלא מוכרים העותרת 8, סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי ופורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי העותר 11, אל מפקד פיקוד העורף המשיב 1, שר הביטחון המשיב 2 ומפקד מחוז דרום בפיקוד העורף בבקשה, כי יוצבו מיגוניות או מקלטים בכפרים המוכרים והלא מוכרים בהיקפים המתאימים למספר התושבים בכל כפר, ובבקשה להציב מערכות "כיפת ברזל" ליד הכפרים והגדרתם כיישובים מאוכלסים ולא "שטחים פתוחים". בפנייה הודגש, כי הטילים אשר פגעו בכפרים הלא מוכרים לא יורטו על ידי "כיפת ברזל" היות שהם אינם מופיעים במפות כשטחים מאוכלסים, אלא מוגדרים "שטחים פתוחים" וכי העדר הגנה על תושבי הנגב הבדואים מפני טילים פוגע פגיעה קשה בזכויותיהם הבסיסיות לחיים,

לשלמות הגוף ולשוויון. כן התייחסה הפנייה לשינוי שחל בהערכת האיום ולחובה המוטלת על המשיבים לקיים היערכות מחודשת ושונה להגנה על תושבי הכפרים, בהתאם לפסק הדין שניתן בעתירה הראשונה.

פניית "קואליציית ארגוני בריאות בנגב" מיום 13.5.2021, מצורפת ומסומנת ע/20.

פניית האגודה לזכויות האזרח בישראל מיום 16.5.2021, מצורפת ומסומנת ע/21.

98. בימים 2.6.2021 ו-29.6.2021 נתקבלו תשובת פיקוד העורף ולשכת הרמטכ"ל בהתאמה. במענים צוין כי בהתאם להוראות חוק ההתגוננות, מיגון פרטי הינו באחריות הפרט ומיגון ציבורי באחריות המועצה האזורית ותפקיד פיקוד העורף לשמש כרגולטור מול גופי התכנון והבנייה שהם האחראים על אכיפת הוראות ההתגוננות האזרחית. מענה רמ"ח מיגון פיקוד העורף מיום 2.6.2021 ומענה לשכת הרמטכ"ל מיום 29.6.2021, מצורפים ומסומנים ע/22 וע/23 בהתאמה.

99. על רקע אירועי 7.10.2023 הקשים, המלחמה וירי הטילים מהרצועה לעבר יישובים בישראל, פנתה האגודה לזכויות האזרח ביום 13.10.2023 בפנייה דחופה למפקד פיקוד העורף פיקוד העורף וביקשה כי לאור מצב המלחמה ומצב המיגון הירוד בכפרים והיקף הסכנה הנשקפת לחייהם ולרכושם, ינקטו צעדים משמעותיים ומידיים להגנה על חייהם של התושבים. זאת, באמצעות הצבה והפעלה של אזעקות, הצבת מיגוניות בהיקפים שיתאימו למספר התושבים המתגוררים בכל כפר וכפר, הקמת מרחבים מוגנים בבתי הספר והגנה מוגברת של "כיפת ברזל". צעדים אלה נדרשים, כך צוין, מכוח התחייבות המשיבות במסגרת העתירה הראשונה. כמו כן התייחסה הפנייה למענה פיקוד העורף מיום 2.6.2021 וביקשה להבהיר כי החוק מסמך את שירות ההתגוננות האזרחית לפעול לשם השגת מטרות אלה באמצעים שונים המפורטים בו.

100. כמו כן צוין בפנייה כי באין רשות מקומית או מועצה אזורית ובהעדר פתרונות תכנוניים לכפרים הלא מוכרים, האחריות התכנונית על השטח בו מתגוררים תושבי אותם כפרים היא על משרד הפנים, והחובה למצוא פתרונות למיגון תושבי הכפרים הלא מוכרים מוטלת על כתפי הרשות להתגוננות אזרחית, קרי על פיקוד העורף.

101. בהעדר מענה, שבה האגודה ופנתה למשיבים ביום 23.10.2023. בפנייה, חודדו הסכנות והקשיים בפניהם ניצבים תושבי הכפרים במציאות הנוכחית בהעדר מיגון לרבות העדר גישה לשירותי רפואה וחינוך. ביחס לפרסום המשרד לשוויון חברתי מיום 18.10.2023 בדבר הצבת מיגון מסוג הסקו - ביקשה האגודה לדעת מה יעילותם של מגנני ההסקו ומיגוניות הבטון, איפה ומתי יוצבו, וכי יפורסמו הנחיות ברורות בשפה הערבית שידריכו את התושבים כיצד להתגונן באמצעותם.

פניות האגודה לזכויות האזרח מימים 23.10.2023 ו-18.10.2023 מצורפות ומסומנות ע/24 וע/25 בהתאמה.

102. ביום 16.10.2023 פנו העותר 14 - המרכז הרפורמי לדת ומדינה, העותרת 8 - מועצת הכפרים הבלתי מוכרים בנגב והעותר 9 - יוזמות אברהם, בפנייה דחופה למשיב 2 - שר הביטחון, לשר לשוויון חברתי, למשיב 1 - מפקד פיקוד העורף ולמשיבה 4 - הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. בפנייה, עמדו על מצבם של תושבי הכפרים הנעדרים כל הגנה ולו המינימלית

ביותר, מפני רקטות המשוגרות מרצועת עזה לכיוון יישוביהם. הובהר כי מצב דברים זה של העדר הגנה מוחלט, לצד ירי בלתי פוסק של רקטות מכיוון הרצועה לצד העובדה שהכפרים ממוקמים בקרבה יחסית לרצועת עזה ומשכך מטווחים יותר מיישובים המרוחקים יותר מרצועת עזה - מביא לכך שתושבי הכפרים מופקרים, הלכה למעשה, על ידי המדינה, לגורלם, וזכותם הבסיסית לחיים ולשלמות הגוף וזכותם ליחס שוויוני נפגעת.

103. עוד צוין בפנייה, כי נוכח העדר פתרונות מיגון המסופקים להם על ידי המדינה, תושבי הכפרים נאלצים לפעול באופן עצמאי בדרכים שונות ולא בהכרח יעילות על מנת להגן על עצמם מפני ירי הרקטות. העותרים ביקשו כי יינקטו ללא דיחוי פעולות למיגון תושבי הכפרים מפני רקטות/טילים ובכלל זה ליצירת מרחבים מוגנים בכל אחד מהכפרים בכמות מספקת ההולמת את מספר התושבים המתגוררים בו.

104. משלא התקבל מענה לפנייה, חרף דחיפות הדברים, הימשכות מצב הלחימה ושיגורי הרקטות מרצועת עזה לשטח ישראל לצד העדר המיגון של תושבי הכפרים על כל הסכנות החמורות הכרוכות בכך, ביום 23.10.2023 נשלחה תזכורת לפנייה מיום 16.10.2023.

פנית העותרים 8, 9 ו-14 מימים 16.10.2023 ו-23.10.2023 מצורפות ומסומנות ע/26 וע/27 בהתאמה.

105. ביום 25.2.2024 התקבל מענה מטעם משרד הביטחון לפניית העותרים 8, 9 ו-14 ובו צוין כי על פי חוק ההתגוננות, האחריות להקמת מיגון תקני ולתחזוקתו מוטלת על הפרט, ועל הרשות המקומית מוטלת החובה לדאוג כי הפרט מקיים חובותיו אלה וכן לדאוג להקמת מיגון במרחבים הציבוריים שבתחומה וכי פיקוד העורף הוא הגוף המנהל ומארגן את ההתגוננות האזרחית במדינה ועיסוקו נגזר מאחריותו הכללית ומקביעתו כרגולטור. עם זאת, פורטו צעדים שננקטו במהלך השנים האחרונות לשיפור מרכיבי ההתגוננות האזרחית ביישובי הבדואים, בכללם – קידום מיפוי של מבנים, וכן: **הכנסת תושבי הפזורה לפוליגוני ההתרעה** המופיעים במערכות והוספת האפשרות לקבלת התרעה גם בשטח פתוח ביישומון של פיקוד העורף וכן בפלטפורמות נוספות, **והצבת אמצעי הגנה פיסיים** הכוללים **32 מיגוני הסקו, 17 מיגוניות** ומענה מיגוני ייחודי - ממ"מ בסמוך למרפאה, מיגונית בסמוך לתחנת כב"ה ומיגונית עבור משפחות חטופים.

106. כן צוין כי לאור שיתוף הפעולה של פיקוד העורף עם המשרד לשוויון חברתי, מתוכנן להמשיך ולהציב אמצעי מיגון ברחבי הנגב "בהתאם לסדרי עדיפות מקצועיים ומבצעיים שייקבעו על ידי פיקוד העורף".

מענה משרד הביטחון מיום 25.2.2024 מצורף ומסומן ע/28.

107. ביום 15.11.2023 שלח העותר 11 – פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי למשרד הביטחון נייר עמדה שכותרתו "היעדר מיגון נגד טילים ורקטות בכפרים הבלתי מוכרים בנגב" ובו דרישה לפריסה מיידית של מערך צופרים ומיגון לקהילות הבדואיות בכפרים הבלתי מוכרים, לרבות: - פרישת מיגוני הסקו בגדלים שונים בהתאם למספר הנפשות במשפחות בכל הכפרים הבלתי מוכרים

- מיגון כל בתי הספר והמרפאות במרכזי השירותים בעדיפות ראשונה

- מתן היתר להצבת מיגוניות בטון, גלילי בטון וכיוצ"ב

- מתן הוראה על הגברת הצופרים הממוקמים ביישובים המוכרים הסמוכים לכפרים

- פריסת צופרים המונעים באנרגיה סולארית בכל הכפרים הבלתי מוכרים
 - הנגשה בערבית של פרסומי פיקוד העורף והגופים הממשלתיים המתייחסים להתנהלות
 האזרחים לשעת חירום
 - הבטחת מימוש כלל מרכיבי החירום עליהם הכריז פיקוד העורף במסגרת ההתדיינות בעתירה
 הראשונה, ועוד.

108. ביום 25.4.2024 התקבל מענה מלשכת הרמטכ"ל אליו צורפה התייחסות פיקוד העורף לנייר
 העמדה של העותר 11, ומסמך בו צוין כי ההתייחסות מאושרת על ידי המשיב 1. במענה צוין כי
 הוצבו עד כה 32 מיגוני הסקו, כי ישנה כוונה להציב מיגוני הסקו נוספים במועד והיקף שטרם
 נקבעו, וכי נכון ליום 31.3.24 הוצבו 80 מיגוניות בתחנות הסעה במקומות סמוכים לכפרים.
 באשר לדרישה להצבת מיגון בבתי הספר ובמרפאות במרכזי השירותים, הבהיר המשיב 1 את
 עמדתו העקרונית – כי הנושא אינו מצוי באחריות פיקוד העורף וכי חוק ההתגוננות האזרחית
 אינו מטיל חובה כזו. באשר להצבת מיגוניות בטון מסוגים שונים – נכתב כי נדרשת הסדרה
 תכנונית שאף היא אינה בתחום אחריותו. כן שב המשיב וטען כי ההתרעה הטובה ביותר מפני
 נפילת רקטות וטילים עבור תושבי הכפרים הינה שימוש ביישומון פיקוד העורף, כי מתקיימת
 הסברה והדרכה בשפה הערבית ועוד.

פנית העותר 11 מיום 15.11.2023 והמענה לה מיום 25.4.2024 מצורפים ומסומנים ע/29 וע/30
 בהתאמה.

109. לאור הצהרות פיקוד העורף בדבר הצבת מיגוניות בתחנות הסעת תלמידים, פנתה בחודש ינואר
 2024 העותרת מס' 8 באמצעות עו"ד אסנת בתור לנציג פיקוד העורף, וביקשה לקבל את רשימת
 מיקומי המיגוניות. בהמשך לכך, העביר לידיה נציג פיקוד העורף, רשימה של מיגוניות שהוצבו
 ועתידות להיות מוצבות ומיקומיהן, ממנה עולה כי הוצבו 33 מיגוניות. במהלך החודשים
 ינואר-מאי 2024 שבה עו"ד בתור ופנתה לנציג פיקוד העורף כדי לברר אם הסתיימה פריסת
 המיגוניות בתחנות ההסעה אולם פנייתה נותרו ללא מענה מהותי.

תכתובות עו"ד אסנת בתור עם נציג פיקוד העורף מצורפות ומסומנות ע/31.

רשימת המיגוניות שנתקבלה מפיקוד העורף מצורפת ומסומנת ע/32.

110. ביום 18.4.2024 פנו העותרת 13 – איתך – מעכי ותנועת "אל נשמיאת" מנהיגות נשים בכפרים
 הלא מוכרים", למפקד פיקוד העורף המשיב 1, בדרישה לספק בדחיפות אמצעי מיגון
 אפקטיביים לתושבות ולתושבי הכפרים ובתוך כך: להציב בהם מרחבים מוגנים תקינים
 באיכות ובכמות מספקת, להבטיח לתושביהם הגנה של מערכת "כיפת ברזל", להתקין בהם
 מערכות אזעקה ולהפעיל התראות טלפוניות המותאמות לתשתית בכפרים. במכתב הובהר כי
 מתקפת ליל 13.4.2024 חידדה את העובדה כי שישה חודשים לתוך מלחמת "חרבות ברזל", ואל
 מול איומים חדשים בירי טילים, התושבות והתושבים הבדואים עדיין ניצבים ללא יכולת
 התגוננות ממשית.

111. צוין, על רקע קביעת בית המשפט הנכבד בעתירה הראשונה כי "חזקה על הגורמים המקצועיים
 בפיקוד העורף שיעדכו בעתיד את פתרונות המיגון בפזורה, איזור מוחלש, ככל שתשתנה
 הערכת האיום; ולנגד עיניהם יהא השוויון", כי אין חולק כי הערכת האיום השתנתה בעקבות
 פרוץ מלחמת חרבות ברזל ביחס לירי טילים ורקטות מרצועת עזה, וכי מתקפת ליל 13.4.2024

חשפה את האיום בירי טילים ממדינות נוספות ואת פגיעותם החמורה של הכפרים לירי כזה נוכח העדר מיגון ראוי ומספק.

112. בפנייה הושם דגש על ההשלכות הקשות של המחסור במיגון נגיש על אוכלוסיות פגיעות. כך למשל, צוטטה תושבת הכפר אל-סרה, שסיפרה: "הצטופנו מתחת לגשר הרבה אנשים, כולל ילדים קטנים, נשים הרות וקשישים. אמצע הלילה ואנחנו בחוץ במשך שעות... הכי קשה לראות את הסבל של החולים והנכים. לשכנה שלי יש בת נכה, והורדנו אותה אל מתחת לגשר, אני אפילו לא יודעת איך. שכנה אחרת נעזרת בבלון חמצן. אלה אנשים שחייבים ממ"ד קרוב אליהם, הם לא יכולים להתחיל להסתובב".

מכתב העותרת 13 למשיב 1 מיום 18.4.2024 מצורף ומסומן ע/33.

113. ביום 21.4.2024 פנו המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מועצת הכפרים הבלתי מוכרים ויוזמות אברהם - העותרים 14, 8 ו-9 למשיבים 3-1 ו-7, במכתב התראה לפני נקיטה בהליכים. במכתב, עמדו על כך שאין די באמצעי המיגון המעטים והלא תקינים שהוצבו עד כה בכפרים כדי לספק מיגון הולם וראוי לתושביהם המתגוררים ברובם במבנים ארעיים לרבות פחונים וצריפים.

114. צוין, כי מבחינה כמותית, הואיל ומדובר על עשרות אלפי תושבים, אין כל ספק כי אין באספקת כמה עשרות או מאות בודדות של אמצעי מיגון לכפרים כדי להוות מיגון מספק ראוי והולם, שכן כמות אמצעי המיגון הנדרשת היא לפחות כמה אלפים.

115. כן צוין במכתב כי:

- לפי כתבה בעתון "דבר" מיום 15.4.2024 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**.

- לפי סקר שערך "מרכז נגביה – מרכז הידע והמחקר של האוכלוסייה הבדואית בנגב", השייך לפורום דו קיום בנגב, בינואר 2024, **92% מתושבי הכפרים הלא-מוכרים ציינו שאין להם נגישות למרחב מוגן כלשהו**.

116. עוד צוין, כי מבחינה איכותית, יש לתהות האם המיגוניות לרבות מסוג הסקו - שאינן אמצעי מיגון תקיני כמשמעותו בחוק - מספקות הגנה ראויה.

117. הובהר כי תושבי הכפרים חשופים לסכנת חיים יומיומית מפגיעות ישירות של רקטות וטילים, מבלי יכולת להתגונן באמצעות שימוש במיגון תקיני וראוי כאשר לרוב הם נעדרים מיגון מכל סוג שהוא ובהתאם, ככל שהמלחמה נמשכת מספר הפגיעות בנפש והפצועים מקרב תושבי הכפרים עקב פגיעות רקטות/טילים ואף כטב"מים רק הולך ומאמיר. המדובר בפגיעה חמורה ומתמשכת בזכויות יסוד חוקתיות של תושבי הכפרים הן לחיים ולשלמות הגוף, והן לכבוד ולשוויון שכן בעוד תושבי יישובים אחרים הנמצאים בקרבת הכפרים ממוגנים באמצעים שונים מפני פגיעת רקטות, תושבי הכפרים, הנמצאים אף הם בטווח ירי הרקטות, מופקרים, הלכה למעשה, לגורלם. כן נטען שהתנהלותה המחבלית של המדינה בכל הנוגע למיגון תושבי הכפרים בפרט על רקע המלחמה המתמשכת נגועה בחוסר סבירות קיצוני ואף עולה כדי התפרקות מסמכות.

118. כן ביקשו העותרים במכתבם כי המשיבים 3-1 ו-7 יפעלו באופן מיידי וללא כל דיחוי נוסף: א. לקיים מיפוי מיידי של צרכי המיגון של כלל הכפרים. ב. להכין תוכנית להצבת אמצעי מיגון

- ראויים שמעניקים מיגון הולם ובכמות מספקת למגן את כלל התושבים, ויוקצה לה תקציב מספק. ג. לבצע את התכנית בלוח זמנים מהיר.
119. עד למועד הגשת עתירה זו, לא התקבל כל מענה על הפנייה.
- מכתב העותרים 14, 8 ו-9 מיום 21.4.2024 מצורף ומסומן ע/34.
- כתבה שפורסמה באתר האינטרנט של העתון "דבר" מצורפת ומסומנת ע/35.
- ממצאי מחקר מרכז נגביה צורפו לעתירה וסומנו ע/1.
120. ביום 1.5.2024 פנו עמותת סיכוי וכן העותרים 8 ו-10 ליו"ר ועדה מחוזית דרום במשרד הפנים, מר עודד פלוס, בדרישה לשינוי תחולה והוראות תמ"א 40/ד – תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת להצבת מיגוניות, על מנת לאפשר מענים סטטוטוריים לצרכי היישובים הערביים המוכרים והבלתי מוכרים בנגב בכל הנוגע להקמה והצבה של מיגון.
- פניית עמותת סיכוי והעותרים 8 ו-10 מיום 1.5.2024 מצורפת ומסומנת ע/36.
121. ביום 9.5.2024 פנתה האגודה לזכויות האזרח העותרת 15 למפקד פיקוד העורף, שר הביטחון, שר הפנים ושר החינוך, המשיבים 1, 2, 5 ו-6, בשם ועדת ההיגוי העליונה לערביי הנגב, המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים, פורום דו קיום בנגב וארגון שתיל. במכתב עמדה האגודה בהרחבה על הטענה של פיקוד העורף שאינה רלוונטית לכפרים הלא מוכרים לפיה על הפרט לדאוג למיגון, היות והכפרים הלא מוכרים אינם שייכים למועצה או רשות מקומית שיכולה לדאוג למיגון שלהם. כמו כן, הבתים של התושבים באותם כפרים בנויים מפחונים שאינם יכולים לעמוד בהנחיות המינימאליות של פיקוד העורף ולבסוף, הבתים בכפרים הלא מוכרים נבנו ללא היתר, כך שאינם יכולים ליהנות מההקלות הרגולטוריות, שאושרו לצורך הקמת מרחבים מוגנים פרטיים בהתאם לתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023; תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) (תיקון), התשפ"ד-2023; וחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 149 והוראת שעה), התשפ"ד-2023). דברי חקיקה אלה אינם רלוונטיים אף הם לכפרים הלא מוכרים, היות והתנאי לבניית מרחב מוגן על ידי אזרח הוא שהבית בעל היתר בניה.
122. האגודה ביקשה להציב חדרי מיגון בכלל הכפרים הבלתי מוכרים; כי שר הפנים יתקין תקנות שיאפשרו לתושבים לבנות חדרי מיגון בעצמם; כי בהיעדר רשות מקומית או אזורית, ידאגו שר הפנים ופיקוד העורף למיגון מרכזי השירותים והמרפאות בכפרים הבלתי מוכרים; כי בהיעדר רשות מקומית או אזורית, ידאגו שר החינוך ופיקוד העורף למיגון מוסדות החינוך בכפרים הבלתי מוכרים; כי יפעלו לסיים את הליך מיגון תחנות האוטובוסים בקרבת הכפרים הבלתי מוכרים ויודיעו על לוח הזמנים לסיום הליך זה; וכי ימסרו לוחות הזמנים להצבת מיגון "הסקו" בכפרים הלא מוכרים והיקף פריסתו.
123. ביום 20.5.2024 לשכת שר הפנים המשיב 5 השיבה לפניית האגודה מיום 9.5.2024 כי "הנושא מטופל באחריות משרד הבטחון/ פיקוד העורף."
- פניית האגודה מיום 9.5.2024 ותשובת לשכת שר הפנים מיום 20.5.2024 מצורפות ומסומנות ע/37 ו-ע/38 בהתאמה.
124. ביום 23.6.2024 פנה המרכז הרפורמי לדת ומדינה העותר 14 למשרד הפנים, משרד הביטחון וצה"ל בבקשות לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, במסגרתן התבקש פירוט באשר ליישום

החלטות שהתקבלו בדיון שקיימו וועדות הכנסת ביום 6.12.2023 בנושא מיגון הכפרים, ובאשר למצב המיגון העדכני בכפרים.

125. ביום 16.7.2024 נתקבלה תשובת מינהל התכנון במשרד הפנים, בה צוין כי **המינהל מקדם צו**

מכוח סעיף 266 לחוק התכנון והבנייה, באמצעותו ניתן יהיה להקים מרחבים מוגנים במרכזי השירות הציבוריים בכפרים הבדואים. צוין כי הסעיף האמור: "מעניק סמכות לשר הפנים לקבוע, במקרים חריגים, כי קיים מיזם בעל חשיבות ודחיפות לאומית שלשם הקמתו נדרשים עבודות או שימושים זמנים שאם ביצועם יותנה באישורה של תכנית או קיומו של היתר לא יהיה ניתן לממש את המיזם במועד הדרוש. לפיכך לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, ניתן לקבוע בצו פטור מהיתר או מתכנית לעבודות או לשימושים הנדרשים לביצוע אותו מיזם ובלבד שנתקיימו התנאים המפורטים בסעיף זה." עם זאת צוין, כי לעניין זה היבטים מורכבים משפטיים, סטטוטורית וביצועית והמינהל פועל להסדרתם מול גורמים שונים ובכלל זאת משרד המשפטים, פיקוד העורף, הוועדה המחוזית והרשויות המקומיות והנושא הנושא לצפוי לעלות בזמן הקרוב לאישור המועצה הארצית

126. ביום 26.6.2024 התקבלה הודעה ממשרד הביטחון כי המידע המבוקש אינו מצוי בידיהם וכי הוא עשוי להימצא בידי פיקוד העורף.

127. ביום 28.7.2024 התקבל מענה מצה"ל בדבר צורך בארכה בת 30 יום לשם גיבוש מענה.

בקשות חופש המידע והמענים להן מצורפים ומסומנים **ע/39 וע/40** בהתאמה.

הטיעון המשפטי

128. כפי שפורט בחלק העובדתי לעיל, כ- 85,000 אלף תושבי הכפרים נמצאים במצב של סכנת חיים. בתי המגורים שלהם ומעט התשתיות בתוך הכפרים שלרוב אינם אלא פחונים, צריפים או מבנים קטנים ומתפוררים שחלקם מהווים סכנה לדייריהם אפילו בתנאים רגילים - אינם יכולים לספק הגנה ולו מינימאלית מפני הסכנות הכרוכות בנפילת רקטות/טילים.

129. כפי שיפורט להלן, תושבים אלה זכאים להגנה מפני איום עקבי ומתמשך של ירי טילים/רקטות לעבר יישוביהם, מכוח הזכות החוקתית לחיים ולשלמות הגוף, מכוח הזכות החוקתית לכבוד ולשוויון, ואף מכוח הזכות לבריאות והזכות לחינוך.

130. בהעדר רשות מקומית או מועצה אזורית אליהן משויכים הכפרים, הלא מוכרים ואלה שנמצאים בהליכי הסדרה, החובה לפעול למיגון הכפרים חלה על המשיבים ובתוכם פיקוד העורף שנדרש להפעיל לשם כך את סמכויותיו הקבועות בחוק ההתגוננות האזרחית. הימנעות מקיום החובה כאמור עולה כדי התפרקות מסמכות.

131. הימנעות פיקוד העורף ושאר המשיבים מלפעול למיגון הכפרים באופן בהיקף ובמהירות ראויים ומספקים, עולה כדי התנהלות הנגועה בחוסר סבירות קיצוני. נפרט.

א. הפגיעה בזכות לחיים ולשלמות הגוף

132. הזכות החוקתית לחיים ולשלמות הגוף מעוגנת הן בסעיף 4 לחוק 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"**.

133. בשורה של פסקי דין נקבע כי לצד היבטיה ה"שלייליים" של זכות היסוד לחיים ולשלמות הגוף מתקיימים היבטים "חיוביים" המטילים על המדינה חובה פעילה להגן עליה. כך למשל קבע המשנה לנשיא ת' אור:

"... מדובר בזכויות יסוד הראויות לעוצמת הגנה גבוהה – הזכות לחיים והזכות לשלמות הגוף. 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" (ע"א 9185/03 אסתר טננבוים נ' הוצאת עיתון הארץ בע"מ, נח(1) 377, 366-365 (2003) (להלן: "פרשת טננבוים"))

134. בית המשפט אף עמד בפסיקתו על כך שהזכות לחיים, לביטחון ולשלמות הגוף הינן זכויות יסוד הראויות לעוצמת הגנה גבוהה מצד בית המשפט. לעניין זה יפים דברים אלה של השופט פרוקצ'יה בפסק דינה שניתן בעניין עתירה למתן צו שיחייב את ממשלת ישראל למיגון בתייהם של תושבי שדרות שגגותיהם הם "גגות קלים", ואינם מוגנים בצורה מספקת מפני פגיעת טילי קאסם:

"נושא מיגון הבתים... 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 לעיקרה. [...]"

אכן, תחומי פעולתה של הרשות הציבורית, לרבות בעניינים שבמדיניות ממשלה, אינם אטומים לחלוטין מפני בקורת שיפוטית, ובמיוחד כך הוא, כאשר יש למדיניות ולהליכי ביצועה נגיעה ישירה להיבטים של זכויות אדם. במיוחד כך הוא כאשר מדובר בזכות לחיים ולשלמות הגוף. (בג"ץ 7844/07 כהן נ' ממשלת ישראל, פורסם בנבו (14.4.2008), ס' 23) [ההדגשות הוספו]

135. בפרשת טננבוים נקבע בהקשר זה ביחס לעוצמת ההגנה הראויה על הזכות לחיים והזכות לשלמות הגוף: **"הננו סבורים שבגלל עוצמת הזכות, מושא ההגנה, די בכך שקיימת אפשרות סבירה לפגיעה בה כדי שבית-המשפט יפעל להגנה עליה."** (ס' 8 לפסק דינו של המשנה לנשיא ת' אור).

136. במסגרת העתירה הראשונה, שב בית המשפט העליון ועמד על חובת המדינה להגן על אזרחיה, בפרט במצב חירום, והבהיר כי זו משתרעת על כלל האזרחי מדינת ישראל ותושביה, בין אם ישיבתם "מוכרת" ובין אם לא:

"אין חולק כי על המדינה מוטלת חובה עליונה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של אזרחיה ותושביה [...]. חובה זו חלה גם - וניתן לסבור כי אף בעיקר - בעיתות מלחמה וחירום. חובה זו חלה ביחס לכל אדם, בין אם ישיבתו באזור בו נשקפת סכנה לחיו היא "מוכרת" ובין אם לאו."

137. בפסק דין שעסק בדרישת תושבי שכונות בדרום מזרח תל אביב-יפו לספק להם פתרונות מיגון ציבוריים מפני ירי טילים, התייחס בית המשפט לחובה המוגברת החלה על המדינה להגן על חייהם ושלמות גופים של אזרחיה ותושביה בעת מלחמה, בפרט באזורים בהם ישנם פערי מיגון :

"מאז מתקפת החמאס הרצחנית שהחלה ביום 7.10.23 מנהלת מדינת ישראל מערכה קשה בזירות שונות. מערכה זו מלווה בירי רקטי בתדירות משתנה לעבר ישובים רבים במדינה, לרבות יישובי גוש דן, המציב את ביטחונה ושלומה של האוכלוסייה בפני סכנה. **מציאות זו מדגישה את חובתה העליונה של המדינה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של אזרחיה ותושביה, החלה ביתר שאת בעתות מלחמה וחירום. היא מעצימה את הצורך במציאת פתרונות מיגון משמעותיים ואפקטיביים. זאת בפרט באזורים בהם קיימים פערי מיגון, לגביהם מתחזק הצורך לשפר את אמצעי ההתגוננות הנתונים לאזרחים ואת תחושת הביטחון שלהם.** על כך אין כל חולק." (בג"ץ 8592/23 אורית כהן נ' מפקד פיקוד העורף, פורסם בנבו (29.1.2024)) [ההדגשות הוספו].

138. ודוק, כפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי לעיל, תושבי הכפרים נאלצים להתמודד מזה שנים ארוכות עם מציאות יומיומית קשה ומסוכנת של העדר כמעט מוחלט של אמצעי מיגון זמינים ביישוביהם נגד ירי רקטות וטילים מכיוון רצועת עזה. זאת, חרף העובדה שמדובר ביישובים הממוקמים בקרבה יחסית לרצועה ומשכך הם מטווחים יותר מיישובים המרוחקים יותר ממנה.

139. על רקע מצב המלחמה המתמשך החל במדינת ישראל מ 7.10.2023 ועד כה, העדר המיגון של תושבי הכפרים מציב אותם ברמת סיכון ממשית לאור סמיכותם של חלק מהכפרים לבסיסי צבא ומתקנים ביטחוניים, ולאור העדר מקום בטוח מינימאלי בו יכולים התושבים להתגונן.

140. מצב דברים זה, בו המשיבים נמנעים מלהציב מיגון ראוי ומספק לתושבי הכפרים מפני ירי רקטות וטילים **וכל האפיקים** הזמינים עבור שאר אזרחי המדינה להתגוננות פיסית **חסומים בפניהם הלכה למעשה**, ובו מספרי ההרוגים והפצועים מירי רקטות וטילים מקרב תושבי הכפרים גבוהים והסכנה כי הם רק ילכו ויאמירו היא ממשית נוכח מצב המלחמה המתמשך והסיכון שישלים - עולה כדי פגיעה ממשית בזכויות היסוד החוקתיות של תושבי הכפרים לחיים ולשלמות הגוף המחייבת את התערבות בית המשפט על מנת שיורה למשיבים לפעול באופן אקטיבי ומיידי להגנה על חייו תושבי הכפרים.

ב. הפגיעה בזכות לכבוד ולשוויון

141. העדר כמעט מוחלט של אמצעי מיגון לתושבי הכפרים אף עולה כדי פגיעה חמורה בזכות החוקתית לשוויון, שכן בעוד תושבי מדינת ישראל האחרים ובפרט אלו המתגוררים ביישובים הנמצאים בקרבת הכפרים ממוגנים באמצעים שונים מפני פגיעת רקטות וטילים - תושבי הכפרים הנמצאים אף הם בטווח ירי רקטות וטילים מרצועת עזה מופקרים לגורלם ללא מיגון.

142. עקרון השוויון הינו עיקרון יסודי בשיטתנו המשפטית, ועליו כבר נאמר :

"אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות

המאחדים את החברה. היא פוגעת בזכותו העצמית של האדם". (בג"ץ פורז נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד מב(2) 309, 332).

143. הפליה נוצרת כאשר גורמים השווים מבחינה רלוונטית מטופלים באופן שונה (ד"נ 10/69 בורונובסקי נ. הרבנים הראשיים לישראל, פ"ד כה(1) 7, 35),
144. על תפקידן המהותי של רשויות השלטון בהבטחת השוויון עמד בית המשפט העליון פעמים רבות:

"עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים בהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר." (בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, ראו גם בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258).

145. המבחן לבדיקת קיומה או אי קיומה של הפליה הוא אובייקטיבי ולא סובייקטיבי. לצורך קביעת קיומה של הפליה יש לבחון את התוצאה הסופית. אפליה אסורה יכולה להתקיים גם בהעדר כוונה או מניע של הפליה מצד יוצרי הנורמה המפלה (ראו בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(4) 749, 759-760; בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 658-659).

146. במקרה דנן, אין כל ספק כי במסגרת מימוש זכותם לשוויון של תושבי הכפרים, הם זכאים למיגון מפני ירי רקטות וטילים המכוון לעברם, בדיוק כמו כל תושב אחר במדינת ישראל שעל זכותו החוקתית לחיים ולשלמות הגוף מחויבת המדינה לשמור.

147. דא עקא, זכות זו לשוויון של תושבי הכפרים מופרת על ידי המדינה במבחן התוצאה – בעוד ביישובים יהודיים באזור הנגב החשופים לרמת סיכון דומה מוצבים אמצעי מיגון שונים, רוב רובה של אוכלוסיית הכפרים חשופה לפגיעות מירי רקטות/טילים נוכח העדר כמעט מוחלט של אמצעי מיגון ביישוביהם.

148. המדובר בגורמים השווים מבחינה רלוונטית – הן תושבי הכפרים והן תושבי היישובים הסמוכים להם הם אזרחי ישראל המתגוררים בגבולות מדינת ישראל המחויבת להגן עליהם מפני ירי רקטות/טילים המופנים לעברם, להציל את חייהם ולצמצם הפגיעה בהם ובתשתיות במקומות מגוריהם כדי לאפשר שגרת חיים, וזאת, בין היתר, באמצעות הקצאת תקציבים מיוחדים לאספקת אמצעי מיגון ראויים יעילים ומספקים לתושבים, הצבת מערכות אזעקה והגנה באמצעות כיפת ברזל על אותם אזורים.

149. דא עקא, חרף חובתם לפעול באופן שוויוני כלפיהם, תושבי הכפרים מטופלים באופן שונה תוך שהמשיבים נמנעים מלספק להם מערכות צופריות להתרעה מפני טילים ואמצעי מיגון ראויים ובכמות מספקת והכל באופן העולה כדי הפליה פסולה.

150. ההבדל היחיד נוגע למצבם התכנוני של הכפרים לעומת יישובים יהודים הממוקמים בסמיכות ואולם נשוב ונבהיר, כי על פי הפסיקה (פרשת אבו עפאש) שיקולים הנוגעים למצבם התכנוני של הכפרים אינם רלבנטיים כלל ועיקר למימוש זכותם של תושבי הכפרים לחיים ולשלמות הגוף, ובהתאם לזכות לכבוד ולשוויון.

151. יצוין, כי למעלה ממחצית מתושבי הכפרים הן נשים. זכותן לכבוד ולשוויון נפגעת גם משום שההשלכות השליליות של היעדר המיגון עליהן אינן מובאות בחשבון. נשים מהוות את עיקר האוכלוסייה האזרחית בעורף בתקופת מלחמה, והן הנושאות בעיקר הנטל של שמירת שלום הילדים, הגנה עליהם מפני טראומה והמשך קיום חיי שגרה. החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם בנושא "נשים, שלום וביטחון" משנת 2000 (להלן: "**החלטה 1325**") ביטאה הכרה של הקהילה הבינלאומית בכך, וקבעה כי על מדינות להגן על צורכיהן של נשים ונערות באזורי סכסוך, ולהטמיע נקודת מבט מגדרית במערכות האמונות על ניהול מצבי חירום ומשבר, וזאת כחלק מקידום השוויון המהותי של נשים. מחדלם של המשיבים למגן את הכפרים, חרף המחיר הכבד הנגבה מתושבותיהם, עומד בניגוד גמור למחויבותה של ישראל על-פי החלטה 1325.

ג. הזכות לחינוך וגישה לחינוך

152. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, בא להבטיח חינוך חנם לילדים מגיל 3 ועד גיל 18. סעיף 7(א) לחוק קבוע כי "המדינה אחראית למתן חינוך חובה". הזכות לחינוך הוכרה זה מכבר כזכות יסוד בשיטת המשפט בישראל, זכות השזורה כמרכיב מרכזי בתשתית הערכית של השיטה החוקתית בישראל (בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (פורסם בנבו, 6.2.011)) (להלן: "**עניין אבו לבדה**").

153. בשורת פסקי דין עיגן בג"ץ את מעמדה של הזכות לחינוך כזכות חוקתית, וקבע כי חינוך הוא הגורם המשמעותי ביותר בעיצוב דמותו, אישיותו וגורלו של הפרט, החיוני למימוש יכולותיו וכישרונותיו במסגרת האוטונומיה האישית הנתונה לו (בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך** (פורסם בנבו, 31.8.2010) (להלן: "**פרשת טבקה**"); בג"ץ 3752/10 **רובינשטיין נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 17.9.2014); בג"ץ 4805/07 **המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך** (פורסם בנבו, 27.7.2018) (להלן: "**פרשת המרכז לפלורליזם**"); בג"ץ 1554/95 **עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך והספורט** (פורסם בנבו, 11.7.1996)).

154. ייחודה של הזכות לחינוך נעוץ בעובדה שזו זכות חיובית, המטילה חובה על המדינה ועל הרשויות המקומיות, להבטיח חינוך חובה חנם לכלל התלמידים במדינה. כך, כאמור בסעיף 7 לחוק לימוד חובה ובסעיף 3 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 כמו גם בפסיקה (פרשת **המרכז לפלורליזם**, פס' 52 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה; פרשת **טבקה**; ור' גם יורם רבין **הזכות לחינוך**, 137-141 (2002)).

155. עיגונה של הזכות לחינוך כזכות חיובית מצוי גם במסמכים בינלאומיים מכוננים, ובהם ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (סעיף 26 להכרזה) ובאמנות בינלאומיות אחרות, שישאל חתמה עליהן ואשררה אותן. כך, בין היתר, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966, אשר סעיף 13 בה קובע כי חינוך יסודי יהיה חובה וזמין חנם לכל, וכי חינוך על יסודי יהיה נחלת הכלל ונגיש לכל. ור' גם סעיפים 28 ו-29 לאמנת בדבר זכויות הילד, 1989.

156. עקרון השוויון טבוע בזכות לחינוך, והוא מהווה את אחד מיסודותיה. מימוש חיוני למימושה של הזכות לחינוך על שלל היבטיה. בפסקי דין רבים עמד בית המשפט העליון על חשיבותו של השוויון בחינוך בכלל ושוויון ההזדמנויות בחינוך בפרט. (ראו: עניין **אבו לבדה**, פסקה 29 לפסק הדין).

157. דברים אלה מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בחינוך ממלכתי, שבין מטרותיו מונה המחוקק יצירת שוויון הזדמנויות וצדק חברתי (סעיפים 82 ו-92(9) לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953).
158. במקרה של הכפרים, התקשר משרד החינוך, הממונה על ביצוע החוק, בהסכם עם המועצה האזורית בסמה שהתפצלה לשתי מועצות אזוריות - נווה מדבר ואלקסוס, וזאת לצורך מימוש חובתו לקיים הוראות חוק לימוד חובה. עם זאת, האחריות להקצאת תקציבים למיגון בתי ספר בכפרים היא של משרד החינוך והתקנת הוראת שעה שתאפשר המיגון היא בידי שר הפנים.
159. הרצף הלימודי של התלמידים הבדואים תושבי הכפרים נפגע קשות בשנים האחרונות, תוך פגיעה בזכות לחינוך ולגישה לחינוך. כך, משבר הקורונה פגע קשות בתלמידי הכפרים על רקע העדר גישה ללימוד מקוון בשל העדר תשתיות הולמות. כמו כן, בין מרץ 2023 ועד נובמבר 2023, הושבתו מספר פעמים ובמשך תקופות ארוכות מערך ההסעות לתלמידים הלומדים בבתי הספר של המועצה האזורית נווה מדבר, דבר שהביא להפסד ימי לימודים רבים ופגיעה קשה בזכות לחינוך (עת"מ 1418-11-23 אבו קרינאת נ' מדינת ישראל – משרד החינוך).
160. פרוץ מלחמת חרבות ברזל הביא גם הוא לפגיעה בזכות של תלמידי הכפרים לחינוך. כך, בתחילת המלחמה הופסקו הלימודים בכלל מוסדות החינוך במדינה למשך שבועות ארוכים. לאחר מכן, החלה חזרה הדרגתית ללימודים, במהלכה חולקה המדינה לשלושה אזורים: אזורים בהם כלל לא ניתן לקיים לימודים, אזורים בהם ניתן לקיים לימודים בכפוף לקיום "מרחב מוגן תקני", ואזורים בהם החזרה ללימודים מתאפשרת ללא הגבלה. הגדרת האזורים השתנתה בהתאם למצב הביטחוני. בהתאם, חלק מהכפרים הוגדרו כאזורים שלא ניתן לקיים בהם פעילות חינוכית ובחלוף הזמן הוגדרו כאזורים שניתן לקיים בהם לימודים, בכפוף לקיום מרחב מוגן תקני. הואיל וברוב בתי הספר בכפרים הלא מוכרים אין מקלטים - אלפי תלמידים היו מנועים מלחזור לספסל הלימודים. כך, זכותם לחינוך נפגעה. זאת ועוד, מצב הדברים הנוכחי בו חרף המלחמה המתמשכת וחרף האפשרות שהמצב הביטחוני ילך ויסלים, תלמידי הכפרים נשלחים למוסדות חינוך שבחלק גדול מהם אין כל אמצעי מיגון – פוגע אף הוא בזכותם של תלמידי הכפרים לחינוך ולגישה לחינוך.
161. חשוב להדגיש כי שיעורי הנשירה מבתי הספר גבוהים במיוחד בקרב האוכלוסייה הבדואית גם בימי שגרה. על פי מחקר שערך מכון ברוקדייל, שיעור בני הנוער בחינוך הבדואי בנגב אשר עזבו את מערכת החינוך לפני סיום 12 שנות לימוד (19.5% בשנת 2021) גבוה במידה ניכרת משיעור העוזבים בקרב כלל האוכלוסייה (7.9%) ומשיעור העוזבים בקרב קבוצות אוכלוסייה ייחודיות אחרות ובהן: בדואים בצפון (4%); תלמידים בחינוך העברי במחוז דרום (3.7%) ותלמידים בחינוך הערבי (5.3%). בין הגורמים לנשירה אשר פורטו במחקר, נמצא מערך הסעות בלתי מספק. כן צוין כי שיעור העזיבה בקרב התלמידים הבדואים המתגוררים בכפרים הלא מוכרים עומד על 26.6%, והוא גבוה משמעותית משיעור העזיבה בקרב התלמידים הבדואים המתגוררים ביישובים מוכרים שעומד על 15.9%. (רות ברוך קוברסקי ואחרים, "נשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בנגב", מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, דצמבר 2022). (ראו גם: אסף ויינגר, "נתונים על נשירת תלמידים ושיעור למידה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2023). ודוק, על רקע הנתונים דלעיל, ברי כי הפגיעה בזכות לחינוך הנגרמת עקב העדר מיגון בתי הספר בכפרים, היא מעמיקה אף יותר.

ד. הזכות לבריאות

162. הזכות לבריאות נגזרת מהזכות החוקתית לכבוד האדם והיבטים שלה הוכרו על ידי בית המשפט העליון כבעלי מעמד חוקתי (ראו: אייל גרוס "בריאות בישראל: בין זכות למצרך", בתוך **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (עורכים יורם רבין ויובל שני, 2004) 437, 451), כד, בבג"ץ 1105/06 **קו לעובד נ' שר הרווחה** (פורסם בנבו, 22.6.2014), פסקה השופטת ברק-ארז:

"מעמדה החוקתי של הזכות לבריאות טרם לובן בפסיקה עד תומו. עם זאת, ניתן לומר כי קבלת שירותי בריאות חיוניים ברמה הבסיסית ביותר הנדרשים להגנת החיים והבריאות, היא נגזרת של הזכות לכבוד האדם, באשר הוא אדם, ושל הזכות החוקתית לחיים ולשלמות הגוף המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיפים 2 ו-4 לחוק)... עוד ניתן לומר כי הפליה בהספקת שירותי בריאות עלולה לעלות לכדי פגיעה חוקתית בזכות לשוויון" (סעיף 56 לפסק הדין).

163. עוד נפסק, כי "יש להתייחס לטעמים המונחים בבסיס הזכויות והאינטרסים השונים המוגנים במסגרתה [במסגרת הזכות לבריאות] בהתאם לחשיבותם החברתית היחסית ובהתחשב בעוצמת זיקתם לזכויות החוקתיות המנויות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (בג"ץ 3071/05 **לוזון נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 28.7.2008) סעיף 10 לפסק הדין של הנשיאה לשעבר ביניש). כך, למשל, כוללת הזכות לבריאות את הזכות להיעדר הפליה בגישה לטיפול רפואי (שם, פסקה 9); אדם שנמנעה ממנו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו נפגע (רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3), 360 פס' 20 (2001)); וכן נפסק כי "ניתן לעגן זכות סוציאלית לאספקת שירותי בריאות בסיסיים בגדר הזכות לשלמות הגוף, הקבועה בסעיף 4 לחוק היסוד" (בג"ץ 494/03 רופאים לזכויות אדם נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 9.12.2004) פסקה 18 לפסק הדין של הנשיא ברק).

164. נגישות לשירותי בריאות כבר הוכרה, לצד הזכות לדיור ולכבוד, כניצבת בליבת הזכות לכבוד (בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3), 464, 483-484 (2005)). על נגישות לשירותי בריאות ועל היקפם חולש אף עקרון השוויון (בג"ץ 8335/09 **קרן דולב לצדק רפואי נ' שר הבריאות** (פורסם בנבו, 16.2.2012) פסקה כ"ב לפסק דינו של השופט רובינשטיין).

165. ודוק, מעט המרפאות הפועלות בכפרים אינן מוגנות. בשל כך, מרפאות אלו נסגרו למשך שבועות ארוכים עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל ותושבי הכפרים נאלצו לנסוע מרחקים גדולים לערים מרכזיות כמו באר שבע כדי לקבל שירותי בריאות וזאת בהעדר שירותי תחבורה ראויה בכפרים וכשלחלק משמעותי מהתושבים אין כלי רכב פרטיים. כך, זכותם של תושבי הכפרים לבריאות נפגעה. זאת ועוד, מצב הדברים הנוכחי בו חרף מלחמת חרבות ברזל המתמשכת וחרף הסיכון להסלמת המצב הביטחוני, המרפאות בכפרים ממשיכות לפעול ללא מיגון תוך סיכון חיי תושבי הכפרים המבקשים לקבל שירותי בריאות – אף בכך יש כדי לפגוע בזכותם של תושבי הכפרים לבריאות.

ה. החובה להפעיל סמכות מינהלית

166. מימוש זכותם של האזרחים הבדואים תושבי הכפרים לחיים ולשוויון תלויה בנכונות הרשויות להפעיל את הסמכויות שיש בידיהם, ובתוך כך לנקוט בכל האמצעים הנדרשים לרבות הקצאת תקציבים לצורך מיגון הכפרים מפני ירי רקטות וטילים.

167. פיקוד העורף הוא הגוף האחראי על תחום ההתגוננות האזרחית במדינת ישראל מתוקף חוק ההתגוננות האזרחית (סעיף 3 לחוק). סעיף 1 לחוק קובע כי התגוננות אזרחית תכלול את "האמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית". הגדרת "התקפה" בסעיף 1 לחוק כוללת גם: "הפצצה אווירית, הפגזה ארטילרית או רקטית וכל סוג אחר של ירי ארוך טווח מצד אויב".

168. ודוק, פיקוד העורף ושירות ההתגוננות האזרחית (להלן: "הג"א") הפועל תחתיו, מחויבים אפוא להגן על אזרחי ישראל, ובכללם על תושבי הכפרים, מפני מתקפות הרקטות והטילים המשוגרות לעבר מדינת ישראל במהלך מלחמת חרבות ברזל. על מנת לארגן ולנהל את ההתגוננות האזרחית במדינה, מוסמך הג"א בסעיף 2 לחוק:

"(א) להכין ולבצע תכניות התגוננות אזרחית, למדינה כולה או לכל שטח משטחיה ;

...

(ד) להתקשר בחוזים, להחזיק במקרקעים ולרכוש מטלטים ;

(ה) לעשות עבודות בקרקע, להתקין מבנים ומיתקנים ולקיימם ;

(ו) להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית ולהפעיל אותם ואת הצידוד שברשותם בעת מצב מיוחד בעורף, בשעת התקפה או בשעת תמרוני הגא ;

(ז) לתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים פרטיים בענייני ההתגוננות האזרחית ;

(ח) לקבוע את אופן מתן ההתרעה לאוכלוסייה האזרחית, ובכלל זה לקבוע אותות אזעקה וארגעה ולהפעילם.

(ט) להדריך את האוכלוסיה בענייני התגוננות אזרחית ולציידה באמצעי התגוננות ;

(י) לעזור לאוכלוסיה שנפגעה ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה לשם מילוי תפקידו, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית"

169. כמו כן, פיקוד העורף, בכובעו כהג"א, רשאי להורות לרשות מקומית "להתקין מקלטים ציבוריים במספר, במקום ובזמן שייקבעו על ידי הרשות המוסמכת ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך" (סעיף 12א לחוק). כך גם רשאי פיקוד העורף, בכובעו כהג"א, להורות לרשות מקומית שתמסור לגבי מקום פלוני הראוי לשמש מחסה ציבורי, הודעה בכתב לבעל המקום ולמחזיק בו, כי בדעתה להועיד אותו מקום למחסה ציבורי ושינויים ותיקונים, ככל שידרשו בו, ייעשו על חשבונה (סעיף 13א לחוק). ככל שהרשות המקומית לא ממלאת את חובתה בזמן שנקבע לה על ידי הג"א, רשאי ראש הג"א לבצע זאת במקום הרשות המקומית והיא תחויב הוצאות. (סעיף 13א(ב) לחוק). כלומר, ככל שהרשות המקומית לא ממלאת את חובתה, אזי על המדינה להיכנס בנעליה ולבצע זאת.

170. כפי שצוין לעיל, הכפרים אינם משויכים מוניציפאלית לרשות מקומית או למועצה אזורית והאפשרות להוסיף מיגון באופן פרטי לבתי תושבי הכפרים אינה קיימת לאור העדר תכונות לכפרים. בנסיבות אלה, האחריות התכנונית על מיגון השטח בו מתגוררים תושבי הכפרים היא של משרד הפנים היות ובידו הסמכות להתקין הוראת שעה שמאפשרת הקמת תשתיות מיגון בהקלות, והחובה למצוא פתרונות למיגון תושבי הכפרים מוטלת על הג"א ופיקוד העורף בשיתוף משרד הפנים, משרד החינוך ורשות הבדואים.
171. דא עקא, ממענים שהתקבלו מפיקוד העורף במסגרת מיצוי ההליכים, עולה כי פיקוד העורף אינו רואה בחוק ההתגוננות האזרחית כמקור חוקי המקנה לו סמכות למיגון הכפרים, ולדידו הרשות המקומית היא האחראית לכך - אף שכזכור הכפרים אינם משויכים לאף רשות מוניציפאלית, בעוד שתפקידו הוא רגולטורי בלבד. לעומת זאת, ממענה שר הפנים לעותרת 15 עולה כי חרף העדר רשות מקומית אליה הם משויכים, הכפרים אינם באחריותו אלא באחריות פיקוד העורף.
172. סמכות מוענקת לרשות מנהלית על מנת שתפעיל אותה וכדי לשרת את תכלית הסמכות. מכאן שחובה על הרשות לשקול במקרה המתאים אם יש צורך להפעיל את הסמכות, ולהפעילה על פי הצורך. (יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך ב' (1996) בע"מ 691).
173. גם הפסיקה עמדה על כך שעל רשות להפעיל את סמכותה ואין היא רשאית להתפרק מסמכות זו:

"רשות שנתונה בידה סמכות לשקול ולהחליט, הופקדה בידה לא רק זכות להפעיל את הסמכות, אלא גם החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר."

(בג"צ 3872/93 **מיטראל בע"מ נ' ראש** הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485,496).

174. להענקת סמכות מינהלית לרשות נלווית אפוא חובה מתמשכת לבחון את הצורך בהפעלתה, וזאת גם כשמדובר בסמכות שבשיקול דעת (בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29). לעניין זה יפים גם דבריו של בית המשפט:

"בנסיבות מסוימות ובהתקיים תנאים מסוימים חייב בעל הסמכות לעשות שימוש בסמכותו, שאחרת יסכל את מטרת החוק. כך הוא בכל מקום שבו מעניק חוק סמכות-שבשיקול-דעת." (בג"ץ 2344/98 **מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר**, פ"ד נד(5) 729, 758).

175. עד כה, אין גוף במדינה שלקח אחריות מלאה על מיגון הכפרים הלא מוכרים. פיקוד העורף מתנער מהסמכות שהוענקה לו לפי חוק ההתגוננות האזרחית להגן על תושבי הכפרים מפני ירי רקטות וטילים וטוען כי היא חלה על הרשות המוניציפאלית אף שהכפרים אינם משויכים לאף רשות מוניציפאלית, לא נוקט בתוכנית ברורה וסדורה למיגון הכפרים. שר הפנים אינו מתקין הוראת שעה שיש בה כדי לאפשר הקמת תשתיות מיגון לאותם כפרים. כך, פיקוד העורף, משרד הפנים, לצד יתר המשיבים מתפרקים מסמכות ומפקירים, הלכה למעשה, את תושבי הכפרים לגורלם.

ו. חוסר סבירות קיצוני

176. כפי שצוין לעיל, במסגרת העתירה הראשונה, התחייבו הרשויות להחיל שיפורים בדרכי פעילותם להבטחת מיגון הכפרים. הצבת מיגוניות, הצבת מערכות אזהרה ואזעקה ופריסת

"כיפת ברזל" באזור הכפרים מהווים חלק אינהרנטי מהתחייבות זו. הימנעות משך שנים מכל אלה, והתנערות מאחריות בשלב זה, בפרט נוכח מצב המלחמה המתמשך, עומדת בניגוד להתחייבות ופוגעת, כאמור, בזכות לשוויון, לחיים ושלמות הגוף של התושבים ועולה כדי התנהלות הנגועה בחוסר סבירות קיצוני.

177. החובה להתנהל בסבירות פירושה גם חובה לפעול בלוח זמנים סביר. בפסק דין שעסק במיגון בתי מגורים בשדרות מפני ירי קסאמים, נקבע בהקשר זה:

"מיגון בתי המגורים בשדרות הוא ענין הנוגע במובהק למדיניות ממשלה, ויש לו משמעות בטחונית, 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..." (בג"ץ 7844/07 כהן נ' ממשלת ישראל, פורסם בנבו (14.4.2008), ס' 19 לפסק הדין של השופטת פרוק'ציה) (להלן: "עניין כהן")

178. עוד נקבע בעניין כהן בהקשר למהירות הראויה בה על הרשות לפעול בכל הנוגע למיגון יישובים וההשלכות החמורות והקשות שיש להימנעות מכך, דברים אלה היפים אף לענייננו:

"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 [...]

לוח המועדים לביצוע המיגון בבתים בעלי גגות קלים בשדרות הוא ממהותו של העניין. [...] **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." (עניין כהן, ס' 29-30 לפסק דינה של השופטת פרוק'ציה)

179. העובדה שחרף ההשלכות הקשות שיש להעדר מיגון ראוי ומספק לתושבי הכפרים, כפי שפורט לעיל בפסק הדין שניתן בעניין כהן, ממשיכים המשיבים לגרור רגליים ולהימנע מהצבת מיגון ראוי ומספק בכפרים, אף בה יש כדי להעיד התנהלות הנגועה בחוסר סבירות קיצוני. יצוין, כי בפסק הדין שניתן במסגרת העתירה הראשונה אמנם נכתב כי :

"חובת המדינה להגן על חיי תושביה ואזרחיה בעיתות חירום ניתנת להגשמה באמצעות מכלול רחב של אמצעים. [...] טבע הדברים הוא כי כמות אמצעי המיגון העומדת לרשות המדינה ברגע מסוים אינה בלתי מוגבלת. ההחלטה כיצד להקצות אמצעים אלו בעיתות חירום מבוססת על שיקולים רבים, ומצויה בליבת שיקול דעתן של הרשויות המוסמכות. כידוע, התערבותו של בית משפט זה בהחלטות מבצעות שכאלה, ובכלל זה בהחלטות בנושאי מיגון אזרחי, תתבצע במשורה ובמקרים חריגים שבחריגים". (פסקה 6 לפסק הדין בעתירה הראשונה).

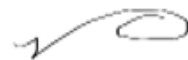
180. כאמור לעיל, פסק הדין בעתירה הראשונה בעניין מיגון הכפרים הבדואים בנגב, ניתן בתקופת רגיעה. פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הימשכותה והאפשרות להסלמה נוספת במצב הביטחוני – בוודאי שיש בהם שינוי נסיבות קריטי המחייב שינוי מותאם במיגון הכפרים.

181. אין כל ספק כי סוגיית המיגון מפני ירי רקטות/טילים אינה ייחודית לאזור הנגב ולתושבי הכפרים שכן האיום בירי רקטות/טילים מופנה כלפי תושבי אזורים נוספים במדינת ישראל. ואולם, מצב הדברים המתמשך של העדר כמעט מוחלט של אמצעי מיגון בכפרים לרבות מערכות אזעקה או התראה, הוא בהחלט ייחודי לכפרים ובוודאי שיש בו כדי להעלות באופן משמעותי את רמת הסיכון לפגיעה בחיי תושבי הכפרים עקב מתקפת רקטות/טילים. מצב דברים חמור זה מחייב את המדינה ורשויותיה לנקוט בפעולות דחופות להגנה על חיי תושבי הכפרים. בפרשת **כהן** נקבע כי כאשר מדובר בסוגיות הנוגעות בזכויות יסוד חוקתיות, במיוחד בזכות לחיים ולשלמות הגוף, ובהחלטות העשויות להשליך על מידת הסיכון הנשקף לחיי אדם, עשוי בית המשפט להתערב בשיקול דעת הרשות בהחלטה החורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות. ודוק, התנהלות המשיבים במקרה דנן הפוגעת בזכות תושבי הכפרים לחיים ולשלמות הגוף ושהסיכון הנשקף ממנה לחיי תושבי הכפרים הוא ממשי וגבוה - עולה בוודאי כדי התנהלות הלוקה בחוסר סבירות קיצוני ומחייבת את התערבות בית המשפט הנכבד.

182. לבסוף נציין כי בפסק הדין שניתן בעתירה הראשונה, הבהיר בית משפט נכבד זה: **"כן נזכור, כי אנו מצויים – תודה לאל – בתקופה של רגיעה ביטחונית יחסית, וחזקה על הגורמים המקצועיים בפיקוד העורף שיעדכנו בעתיד את פתרונות המיגון בפזורה, איזור מוחלט, ככל שתשתנה הערכת האיום; ולנגד עיניהם יהא השוויון."** דא עקא, חרף העלייה הדראסטית שחלה בהערכת האיום על תושבי הכפרים ממועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, וחרף חלוף פרק זמן של למעלה מעשרה חודשים מפרוץ המלחמה – הוראות פסק הדין לא קוימו - פתרונות מיגון ראויים בכמות מספקת לא הועמדו לתושבי הפזורה המשיבים וזכויותיהם לחיים לשלמות הגוף ולשוויון ממשיכות להיפגע כל העת. אף בכך, יש כדי להעיד על חוסר הסבירות בה נגועה התנהלות המשיבים.

סיכום

183. חובתה העליונה של מדינה היא לשמור על חייהם ולהבטיח את שלומם וביטחונם של כלל אזרחיה ותושביה.
184. חובה זו מופרת ברגל גסה על ידי מדינת ישראל ביחס לתושבי הכפרים, אשר מזה שנים ארוכות וביתר שאת ממועד תחילת מלחמת חרבות ברזל, מופקרים לגורלם נוכח מתקפות רקטות וטילים שמפניהן רוב רובם עומדים חסרי אונים לחלוטין. זאת, לאור הימנעותם העקבית והמתמשכת של המשיבים לספק לתושבי הכפרים פתרונות מיגון ראויים ומספקים.
185. כל פניות העותרים למשיבים בנושא לא הביאו לשינוי מהותי בהתנהלותם, והפגיעה הקשה בזכויות יסוד חוקתיות של תושבי הכפרים לחיים לשלמות הגוף לביטחון לכבוד ולשוויון, ממשיכה להתקיים כל העת.
186. לעתירה זו מצורף תצהירו של מר עטיה אלעסם, ראש המועצה לכפרים הלא מוכרים, העותרת מס' 8.
187. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים כמבוקש בראש עתירה זו. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרים ובשכר טרחת עו"ד.



עוד אורי נרוב

מ.ר. 57397

עו"ד חנאן אלסאנע

מ.ר. 92537



עו"ד נועם פרייס

מ.ר. 81784



עו"ד עביר ג'ובראן

מ.ר. 44346