



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד לילית אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מועלם
שגיר ליעבר שלי מרדור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה
אן אפלכאוס, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריא, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמן
ברנד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

15 ביוני, 2025

פערי המיגון ביישובים הערביים: מחדל מתמשך בעיצומה של מלחמה

סקירה מקיפה זו מתארת את המצב החמור של היעדר מיגון מספק ביישובים הערביים בישראל, במיוחד בצפון ובדרום המדינה, לאור האיומים הביטחוניים המתמשכים. המסמך מצביע על פערים משמעותיים במיגון בין יישובים ערביים ליהודיים, תוך הדגשת הפגיעה בזכויות היסוד לחיים ולשוויון של האזרחים הערבים. החוסר במיגון בולט במיוחד בכפרים הבלתי מוכרים בנגב ובמוסדות חינוך ביישובים הערביים, כאשר המדינה טרם יישמה פתרונות מספקים למרות החלטות ותוכניות שונות שהתקבלו לאורך השנים.

עו"ד ליטל פילר¹

האירוע הקטלני שהתרחש בטמרה שבגליל התחתון, שבו נהרגו ארבע נשים מפגיעת טיל ששוגר מאיראן, מעלה שוב לסדר היום את בעיית המיגון ביישובים הערביים, מצב מוכר וידוע – שלא נעשה דבר כדי לשנות אותו. כבר באוקטובר 2024, לאחר ששלושה תושבי טמרה נפגעו מפגיעה ישירה של רקטה ששוגרה מלבנון, התריעו התושבים על העדר מיגון בבתים שנבנו טרם חובת ממ"ד ועל העדר מקלטים ציבוריים זמינים ביישוב – אך מאז דבר לא השתנה.

מאז פורסמה סקירה זו, באוקטובר 2024, מדינת ישראל ממשיכה לנהל מערכה צבאית מתמשכת במספר חזיתות, כאשר בימים האחרונים הפכה החזית המרכזית ללחימה ישירה מול איראן. מאות טילים בליסטיים וכטב"מים שוגרו לעבר מדינת ישראל מאיראן ותימן, וגרמו לפגיעות בנפש ולהרס נרחב. אירועים חמורים אלו מדגישים פעם נוספת את החשיבות הקריטית בקיומם של אמצעי מיגון תקינים – שיכולים להציל חיים.

אלא שגם כעת, כמעט שנתיים לאחר פרוץ המלחמה, היישובים הערביים נותרו ללא מענה. פערי המיגון בין יישובים ערבים ליהודים (שגם בהם קיימים ליקויים) נותרו בעינם, ורבים מתושבי היישובים הערבים חשופים לחלוטין למתקפות וללא הגנה בסיסית.

ההסלמה מול איראן המחיישה כי איום הטילים על מדינת ישראל אינו מוגבל ליישובים בגבול הצפון או הדרום – אלא חל על כלל יישובי המדינה, לרבות אזורים שלא נחשבו בעבר לקווי עימות. לנוכח איום כולל זה, מתחדדת ביתר שאת ההבנה כי מדינת ישראל לא נערכה כראוי להגנתם של מאות אלפי אזרחים, ובפרט אזרחי היישובים הערבים. ברבים מהם מיגון תקני כמעט ואינו קיים, והמשמעות היא הותרת חסרי הגנה בעת חירום.

¹ תודה לד"ר אדם אסעד שהיה שותף לכתיבת השלב הראשון של סקירה זו.

כך למשל, במתקפת הטילים האיראנית שאירעה באפריל 2024, נפצעה אנושות הילדה אמינה אל-חסוני מהכפר הבלתי מוכר אל-פורעה שבנגב, לאחר שרסיס פגע בראשה. שנה לאחר מכן, המדינה טרם נקטה בצעדים או פעולות למיגון היישובים הבדואים בנגב. תושבי אותם יישובים ממשיכים להתמודד עם איום מתמיד, ובעת אזעקות, נאלצים לחפש מיגון תחת גשרים, בתעלות מים ובמבנים נטושים. מדובר בעדות כואבת להיעדר הגנה ממסדית לאוכלוסייה אזרחית שלמה. בינואר האחרון אף דחה בית המשפט העליון את העתירה שקראה לחייב את המדינה לספק מיגון ליישובים אלה. אף שהשופטים הכירו בכך שהמדינה מחויבת להגן על חיי אזרחיה, הם קבעו כי החובה כאמור "תלויה בנסיבות" ומבוססת על שיקולים ביטחוניים, ציבוריים ותקציביים המצויים בליבת שיקול הדעת של הרשויות.²

כפי שנראה להלן, היישובים הערבים בישראל נמצאים במצב של העדר מיגון מספק וסובלים מפערים במיגון לעומת היישובים היהודיים (שבחלקם סובלים גם כן מהיעדר מיגון מספק). כך גם עולה מנתונים שנאספו החל מתחילת מלחמת חרבות ברזל. מצב זה, של העדר מיגון של היישובים הערביים, אינו חדש ועלה כבר במספר דיונים, דו"חות ופסקי דין. אלא שעל אף שמדובר באיום מרכזי על מדינת ישראל, ועל אף מספר החלטות, תוכניות ופעולות שהתקבלו בנושא, הרי שמדינת ישראל טרם השלימה את מיגון היישובים הערביים מפני האיום ופערי המיגון בין האוכלוסיות עומדים בעינם. גם כיום, בעת ירי טילים, אזרחים ערבים רבים נותרים ללא מיגון ובלי שום יכולת להגן על עצמם ועל משפחותיהם. בהיעדר מיגון ביישובים הללו אף לא ניתן לקיים שגרת חירום, דבר הנדרש ככל שהלחימה נמשכת.

תחושת האפליה לאור פערי המיגון מורגשת בקרב הציבור הערבי, כפי שעולה מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בקרב הציבור הערבי בישראל בחודשי המלחמה הראשונים. מהסקר עלה, כי רוב הציבור הערבי (59.5%) סבורים כי מדינת ישראל אינה דואגת למגן את היישובים הערביים כמו את היישובים היהודים. בנוסף נצפתה עלייה בחששות של המרואיינים לביטחון הפיזי שלהם ושל בני משפחותיהם בהשוואה למדידות מהעבר.³

אנו סבורים, כי העדר המיגון כאמור, דן את התושבים ביישובים אלו לחיים בסכנה מתמדת תוך כדי פגיעה קשה בזכויותיהם הבסיסיות לחיים, לשלמות הגוף ולשוויון. אשר על כן, בחלק הראשון של סקירה זו, יפורטו פערי המיגון ביישובים הערבים (תוך התמקדות ביישובים בצפון ובדרום הארץ); בחלק השני, תוצג המסגרת הנורמטיבית להסדרת נושא המיגון בישראל; בחלק השלישי יוצגו פעולות המדינה

² בג"ץ 71000-08-24 פאתום אבו-קוידר ואח' נ' מפקד פיקוד העורף ואח', פסקה 9 (13.1.2025).

³ אדם אסעד וירון קפלן "סקר עמדות החברה הערבית בנושא מלחמת 'חרבות ברזל': כשני שלישים מהאזרחים הערבים חשים חלק ממדינת ישראל ומבעיותיה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.12.2023).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

שננקטו במטרה לצמצם את פערי המיגון; ולבסוף יוצגו הפעולות הנדרשות לצמצום פערי המיגון ביישובים הערבים לרבות פיקוח על ידי הכנסת בוועדות הרלוונטיות.

1. פערי המיגון ביישובים הערביים

על אף שאיום הטילים והרקטות מהווה איום מרכזי על אזרחי ישראל מזה למעלה מ-20 שנים, הרי שמדינת ישראל טרם השלימה את מיגון כלל האוכלוסייה מפני האיום וניתן להצביע על קיומם של פערי מיגון משמעותיים ביישובים הערביים באזורי איום.

מדו"ח מבקר המדינה משנת 2018 אשר התמקד במיגון ומקלוט ברשויות הערביות עלתה תמונה עגומה לפיה: 46% מהתושבים מהחברה הערבית (כ-550,000 תושבים) חיים במגורים ללא מיגון תקני לעומת כ-26% מהאוכלוסייה הכללית. ביישובים הנמצאים בסמוך לגבול: בקרב האוכלוסייה היהודית קרוב ל-100% מהאוכלוסייה המתגוררת ביישובים הנמצאים עד 9 ק"מ מהגבול ממוגנת, לעומת זאת בקרב האוכלוסייה הערבית בטווח זה מעל ל-50% הם חסרי מיגון. במרחק 9 עד 20 ק"מ מהגבול לכ-30% מהאוכלוסייה היהודית ולכ-65% מהאוכלוסייה הערבית אין מיגון.⁴

מבדיקת מבקר המדינה בשנת 2018 עלה, כי מתוך 71 הרשויות המקומיות הערביות שמופו בבדיקה, רק ב-11 היו קיימים 29 מקלטים ציבוריים, ומתוך בשלוש רשויות מקומיות קיים מקלט ציבורי אחד בלבד בכל רשות. ביתר הרשויות לא קיימים מקלטים ציבוריים.⁵ מעבר למיעוט המקלטים הציבוריים, הדו"ח משנת 2018, הצביע על כך שגם המקלטים הציבוריים המועטים הקיימים בתחום הרשויות המקומיות הערביות אינם נגישים לנכים, וחלקם הגדול לא מתאים לשהייה ממושכת בשל היעדר אוורור, מיזוג אוויר, מים זורמים ושירותים.⁶ ברהט (הרשות המקומית הערבית הגדולה ביותר בישראל), המצויה בטווח של כ-30 ק"מ מרצועת עזה ובה מתגוררים כ-80,000 תושבים, אין ולו מקלט ציבורי אחד.⁷ גם ביישובים אחרים המצב בכי רע. בדיר אל-אסד מתגוררים כ-13 אלף תושבים, ולפי הערכת ראש העיר רק לכ-30% מהם יש מקלט בית. בפסוטה מתגוררים 3,500 תושבים, ולפי הערכות רק בכחצית

⁴ מבקר המדינה, מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום (2018) (להלן: "דוח מבקר המדינה 2018")

⁵ שם, עמ' 30.

⁶ שם, עמ' 31-38.

⁷ שם, עמ' 29. וכן דבריו של ראש עיריית רהט בוועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 16.10.2023. הנתונים לגבי מספר המקלטים באופקים נלקחו מאתר העירייה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מהבתים יש מרחבים מוגנים, וההגעה אל ששת המקלטים הציבוריים שבעיר קשה ואינה מאפשרת לתושבים הגעה מיידית.⁸

פערי המיגון קיימים גם במוסדות החינוך ברשויות הערביות. לפי דו"ח מבקר המדינה כשליש מהתלמידים ביישובים הערבים (כ-130,000 תלמידים) לומדים במוסדות שאין בהם מיגון מספיק (בכ-500 מוסדות חינוך ב-44 רשויות מקומיות אין מיגון כלל או שהמיגון הקיים לא יכול להכיל את כל הלומדים בהם).⁹ מנתונים שפורסמו על ידי משרד החינוך לאחר פרוץ המלחמה הנוכחית עולה, כי בכ-29% מבתי הספר בפיקוח ממלכתי ערבי אין כלל מיגון או שהמיגון בהם הוא נמוך. זאת בעוד הנתון המקביל בבתי ספר ממלכתיים עבריים וממלכתיים דתיים הינו 13% ו-12% בהתאמה.¹⁰

מיגון ביישובי קו העימות בצפון ובדרום

בקרב תושבי דרום הארץ, קבוצת האוכלוסייה הסובלת מהיעדר מיגון באופן חמור במיוחד הם תושבי היישובים הבדואים בנגב (הן אלו המתגוררים בכפרים מוכרים והן אלו המתגוררים בכפרים הלא מוכרים). ריכוזי האוכלוסייה הבדואית בנגב המונה כ-300 אלף איש, נמצאים בטווח הטילים מרצועת עזה, וחלקם של היישובים אף ממוקמים בסמוך למתקנים צבאיים רגישים המהווים מטרות תקיפה אסטרטגיות. אלא שעל אף האמור, לרבים מהתושבים הבדואים בנגב אין מיגון תקני. העדר המיגון בולט גם במוסדות החינוך שברשויות הערביות בנגב. מדו"ח מבקר המדינה משנת 2018 עולה, כי בבתי הספר שבהם התלמידים לומדים במבנים יבילים אין אמצעי מיגון ובבתי ספר אחרים אמנם יש מקלטים אולם שטחם הכולל מצומצם ואין בהם כדי לספק מיגון לכלל תלמידי בתי הספר. כמו כן, במרבית בתי הספר חסר ציוד לשעת חירום בהתאם לנדרש.¹¹ מנתונים שפורסמו בחודש נובמבר 2023 עולה, כי בכ-21% מבתי הספר במגזר הבדואי בנגב אין כלל מיגון. וכי במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר במחצית מבתי הספר (48%) אין כלל מיגון.¹²

כפי שצוין לעיל, ברהט (הרשות המקומית הערבית הגדולה ביותר בישראל), המצויה בטווח של כ-30 ק"מ מרצועת עזה ובה מתגוררים כ-80,000 תושבים,

⁸ הנתונים מתוך מאמר מערכת שפורסם בעיתון הארץ. ראו: "מי יגן על התושבים הערבים?" **הארץ** (19.12.2023).

⁹ **דוח מבקר המדינה 2018**, לעיל ה"ש 3, עמ' 16. נתונים אלו דומים לנתונים שבידי הרשויות המקומיות שנבדקו על ידי מבקר המדינה באותו דו"ח.

¹⁰ אסף וינגר, פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת "חרבות ברזל" 11 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30.11.2023) (להלן: "פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת 'חרבות ברזל'").

¹¹ **דוח מבקר המדינה 2018**, לעיל ה"ש 3, עמ' 48, 73.

¹² **פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת 'חרבות ברזל'**, לעיל ה"ש 9; וכן שירה קדרי-עובדיה "שיעור מוסדות החינוך עם מיגון בקרב הבדואים נמוך משמעותית ביחס לשאר הארץ" **הארץ** (13.11.2023).

אין ולו מקלט ציבורי אחד (לצורך ההשוואה באופקים שמספר תושביה עומד על 40,000 איש והיא מרוחקת כ-30 ק"מ מרצועת עזה ישנם כמה עשרות של מקלטים ציבוריים).¹³ בנוסף, ברבים מהבתים בעיר אין ממ"דים שכן אלו נבנו לפני שנת 1992. לפי הערכות העירייה, לכ-25,000 מתושבי העיר אין מיגון.¹⁴ פערי המיגון ברהט קיימים גם ביחס למוסדות החינוך.

היעדר המיגון בולט באופן חריף בכפרים הלא מוכרים, שם על פי הערכות שונות, לכ-120,000 תושבים שמתגוררים ב-35 יישובים לא-מוכרים אין כלל מיגון והגנה מפני ירי טילים. בשל כך שיישובים אלו אינם מוכרים, הבנייה המאפיינת את היישובים, היא בנייה קלה (ללא ממ"דים), ולכן גם האפשרות להסתתר בבית אינה מספקת הגנה לתושבים אלו. חוסר המיגון אף בולט במוסדות החינוך במועצות האזוריות הבדואיות בנגב, שם עשרות אלפי תלמידים לומדים במוסדות ללא מיגון, וגם במוסדות בהם ישנו מרחב מוגן הוא אינו עומד בתקן של פיקוד העורף. מרחבים מוגנים לא קיימים גם במרחבים הציבוריים. כך למשל בכפר אל-זרנוג, המונה כ-6,200 תושבים, אין ולו מרחב מוגן אחד - לא בבתי הספר, לא במרפאות ולא בבתים שגגותיהם בנויים מפח או מגבס. המבנה היחיד בכפר שתקרתו עשויה מבטון הוא המסגד.¹⁵

ואכן מתחילת הלחימה באוקטובר 2023, תושבים ובתים רבים בכפרים הלא מוכרים נפגעו מירי הטילים מרצועת עזה. כבר ביומה הראשון של המלחמה (7.10.2023) נהרגו 20 אזרחים בדואים. 17 מתוכם תושבי הכפרים הלא מוכרים, כולם מירי טילים – מתוכם, שישה ילדים. שלושת האזרחים הנוספים הם תושבי העיר רהט וגם הם נהרגו מירי רקטי. נוסף על ההרוגים ישנם עוד עשרות פצועים. דוגמה נוספת למצבם הפגיע של הכפרים הלא מוכרים ניתן לראות בפגיעתה הקשה של אמינה אל-חסוני בת השבע, הפצועה היחידה במתקפת הטילים האיראנית לעבר העורף של מדינת ישראל. אמינה נפצעה בראשה לאחר שרסיס פגע בביתה בכפר הלא מוכר אל-פורעה, הסמוך לערד. בית המשפחה בנוי מפחון ובכפר אין מרחב מוגן. בלילה שבין ה-13 ל-14 באפריל 2024 (ליל הכטב"מים מאיראן) התעוררה המשפחה מקול אזעקה עמומה (שנשמעה בערד מאחר ובכפר אין צופר). בני המשפחה יצאו מהבית לשטח פתוח בכדי לנסות להגן על עצמם וכשחזרו לביתם נפגעה אמינה

¹³ דוח מבקר המדינה 2018, לעיל ה"ש 3, עמ' 29. וכן דבריו של ראש עיריית רהט בוועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 16.10.2023. הנתונים לגבי מספר המקלטים באופקים נלקחו מאתר העירייה.

¹⁴ טלי חירותי סובר "ראש העיר לגלנט: 25 אלף תושבים אינם ממוגנים. ספקו לנו 50 מיגוניות" **דה מרקר** (18.5.2023).

¹⁵ עדן סלומון "כיבינו את האזעקה, ממילא אין לנו לאן לברוח": הבדואים בנגב שוב נותרו בלא מיגון" **הארץ** (15.10.2023).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מרסיס. עוד נציין, כי לאחר פגיעתה הקשה של אמינה הוצא לבית המשפחה צו הריסה.¹⁶

העדר המיגון נובע מכך שהכפרים הלא מוכרים אינם ממוקמים בתחום המוניציפאלי של רשות מקומית או מועצה אזורית, ולכן קיים קושי לדאוג לפתרונות מיגון לתושבים אלו. מדברים של יו"ר המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים עטיה אלעאסם שצוטטו באתר 'המקום הכי חם בגיהנום' עולה כי התנגדות הרשויות להצבת מיגוניות באותם כפרים נובעת מכך שהן "לא רוצות שיהיה בניין שאפשר לשבת בו הרבה זמן ואנשים יתיישבו בו בצורה קבועה".¹⁷

מעבר להיעדרם של אמצעי מיגון, ברבים מהכפרים הלא מוכרים אין אזעקות, ולאורך השנים הועלו טענות לפיהן כיפת ברזל אינה מיירתט טילים שמכוונים לאזורים אלו, בשל כך שהכפרים הלא מוכרים מוגדרים כ-"שטחים פתוחים" (ולא כשטחים מאוכלסים). לכן, בעת ירי טילים, טילים שנורים לאזורים אלו לא מיורטים. **כתוצאה מכך בכפרים הבלתי מוכרים אין כל מעטפת הגנה מפני ירי טילים.** בהינתן מצב זה, ובהיעדר יכולת ממשית להתגונן מפני הירי, בחלק מהכפרים החליטו התושבים לכבות את הצופר המותקן בבתי הספר.¹⁸

גם ביישובים הערבים הסמוכים לגבול הצפון קיימים פערי מיגון משמעותיים

כאמור לעיל, ביום 8.10.2023 הצטרף ארגון הטרור חיזבאללה ללחימה ומאז ירה ארגון הטרור אלפי טילים ורקטות מסוגים שונים לכיוונם של יישובי הצפון (ירי שהתרחב לאחרונה ליישובים רבים נוספים בצפון המדינה ואף במרכז). כן נציין, כי החל מאוקטובר האחרון, נאלצים התושבים בצפון המדינה להתמודד בנוסף לירי הטילים גם עם שיגורים רבים של כטב"מים, שבחלק מהמקרים לא מזוהים על ידי מערכות ההגנה של ישראל וכתוצאה מכך לא מופעלות אזעקות. כך למשל באירוע בחורפיש בו התפוצצו שני כטב"מים שהובילו לפציעתם של 12 בני אדם, מבלי שהופעלה אזעקה.

בדומה ליישובים בדרום, גם היישובים הערבים הממוקמים בגבולה הצפוני של מדינת ישראל סובלים מהעדר מיגון ופערי מיגון. מבקר המדינה עמד על כך בדוח משנת 2018, כי עיקר פערי המיגון במחוז צפון הוא ביישובים הערבים. יישובים אלו הם לא רק בעלי שיעור נמוך של מיגון בבתי המגורים, אלא שברובן של הרשויות הערביות חסרים מקלטים ציבוריים ומיגון במוסדות החינוך. וגם

¹⁶ עדן סלומון "בת 7 מכפר בדואי שאין בו מרחב מוגן נפצעה באורח קשה מפגיעת שבר טיל" **הארץ** (14.4.2024).

¹⁷ יעל געתון "המדינה מונעת הצבת מיגוניות קבע ביישובים בדואים לא מוכרים מחשש שיהפכו לבתים. הפתרון: הצבת גלילים" **המקום הכי חם בגיהנום** (15.10.2023)

¹⁸ שם.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ברשויות בהן קיימים מקלטים ציבוריים הרי שאלו אינם ערוכים לשהייה בעת חירום בשל היעדר אוורור, מיזוג אוויר, מים זורמים ושירותים.¹⁹

הנתונים מלמדים, כי ביישובים הממוקמים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול (עם לבנון וסוריה), כ-15% מכלל התושבים (סך הכול 50,000 יהודים וערבים) אינם ממוגנים כראוי. מתוכם כשליש נמצאים במרחק של 0-4 ק"מ מהגבול והיתר במרחק של 4-9 ק"מ מהגבול. 60% מתוך אותם 50,000 תושבים הם ערבים.²⁰ כשבוחנים את מצב המיגון ביישובים המרוחקים עד 40 ק"מ מגבול הצפון לכשליש מהאוכלוסייה אין מיגון ראוי, כשמתוך אוכלוסייה זו 70% הם אזרחים ערבים.

בעיית המיגון של הערבים אזרחי ישראל בצפון מוכרת לצה"ל, והיא נובעת, בין היתר, מההנחה המיושנת של המדינה לפיה יישובים ערבים לא יפגעו במקרה של התקפת טילים. הנחה זו השתנתה בעיקר לאחר מלחמת לבנון השנייה, אז נהרגו 18 אזרחים ערבים, חלקם מפגיעות ישירות של טילים.²¹

2. המסגרת הנורמטיבית להסדרת תחום המיגון

ירי טילים ורקטות מהווה את אחד האיומים המרכזיים על עורף מדינת ישראל. ולכן, קיומו של מיגון פיזי במידה שתספק את צורכי האוכלוסייה בישראל הוא אפוא תנאי הכרחי בהתמודדות עם האיום. מעבר להגנה על האוכלוסייה, קיומו של מיגון מספק נדרש על מנת לאפשר שגרת חירום ואת האפשרות לספק שירותים חיוניים לתושבי המדינה בעתות מלחמה וחירום.

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951 (להלן: "החוק" או "חוק ההתגוננות") הוא החוק המרכזי בנושא. החוק מגדיר התגוננות אזרחית כ"אמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזו". החוק קובע, בין היתר, הקמת מרחב מוגן בכל בית או בסמוך לו. **מרחב מוגן תקני** הוא אחד מאלו: מרחב מוגן דירתי (ממ"ד), מרחב מוגן קומתי (ממ"ק), מרחב מוגן מוסדי (ממ"מ), מקלט ציבורי (שכונתי) ומקלטים פרטיים בבנייני מגורים משותפים.²²

¹⁹ דוח מבקר המדינה 2018, לעיל ה"ש. **Error! Bookmark not defined.**

²⁰ מבקר המדינה, ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) – ביקורת מעקב (2020).

²¹ "אין אף מקלט ראוי בסכנין: בכשליש מהיישובים בצפון יש בעיית מיגון חריפה; 70% מהם ערבים", יניב קובוביץ, **הארץ**, 27 בנובמבר 2017.

²² פיקוד העורף, **מרחב מוגן תקני**; דוח מבקר המדינה 2018, לעיל ה"ש. **Error! Bookmark not defined.** עמ' 5.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

לצד אלו ניתן להתקין שיפורי מיגון מסוימים כגון מתקנים מפלדה או מחומרים אחרים שאפשר להתקין בחדר לשם חיזוקו.²³

על רקע בעיות בתחזוקה וכשירות של מקלטים ציבוריים ומשותפים רבים, הפתרון העיקרי שאמור לספק פתרון מיגון לאוכלוסייה בישראל הוא דירות עם ממ"ד. כך גם על פי הנחיות פיקוד העורף, ממ"ד מספק את המענה הטוב ביותר נגד איום רקטות וטילים. החל משנת 1992 כל בנייה של דירת מגורים חדשה מחייבת בממ"ד, אך דירות מגורים שנבנו קודם לשנת 1992 נותרו ללא מיגון מספק.

האחריות למיגון באמצעות מקלטים פרטיים מוטלת על הפרט, ועל הרשות המקומית להבטיח את ההתקנה ואת החזקת המקלטים הפרטיים על ידי בעלי הבתים/ בעלי מפעלים בתחומי הרשות, בצורה תקינה. על הרשויות המקומיות מוטלת גם האחריות להתקנת מקלטים ציבוריים ולתחזוקתם.

אמצעי מיגון נוסף בו נעשה שימוש הוא המיגוניות. אלא שלפי אתר פיקוד העורף, מיגונית אינה מהווה מרחב מוגן תיקני כמשמעו בחוק הג"א. המיגונית מיועדת להצבה בעת חירום בשטחים ציבוריים פתוחים בהתאם לצרכים הביטחוניים. היא נועדה לצמצם את הנזק מהדף ורסיסים במרחב הציבורי בלבד, באזורים עם זמן התרעה קצר, עבור שהייה ארעית של עוברי אורח במרחב הציבורי, שאין ביכולתם להגיע למיגון תקני בזמן ההתגוננות העומד לרשותם.²⁴

הסמכות השלטונית – פיקוד העורף והרשויות המקומיות

פיקוד העורף (פקע"ר), שהוקם בשנת 1991, הוא הגוף בעל הסמכויות להכין ולבצע את תוכנית ההתגוננות האזרחית של המדינה.²⁵ גוף זה אמון על הדרישות ההנדסיות שלפיהן יתוכננו וייבנו המקלטים והמרחבים המוגנים השונים. פיקוד העורף אף אחראי לוודא כי הרשות המקומית מממשת את אחריותה לתחזוקתם של המקלטים הציבוריים והפרטיים.²⁶ בהתאם לחוק, ככל שהרשות המקומית לא השתמשה בסמכויותיה בנוגע להתקנתו ולתחזוקתו של מקלט בידי בעלי בתים ובעלי מפעלים, רשאית הרשות המוסמכת (מפקד

²³ פיקוד העורף, [חברות מורשות לחיזוק חדר בבית](#).

²⁴ פיקוד העורף, [מרחב מוגן נייד](#).

²⁵ פקע"ר פועל על פי מספר חוקים ותקנות רלוונטיות. החוק המרכזי הוא חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951. בנוסף לחוק הג"א קיימות עוד מספר תקנות בנושא למשל: תקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), התשט"ז – 1955; תקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד ושילוט במקלטים ובמחסנים ציבוריים), התשמ"א – 1981; תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990 (להלן - תקנות המפרטים) ותקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) (תיקון), התשע"א-2011.

²⁶ ראו סעיף 12 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

פקע"ר או מי שהוא הסמיך לכך) להורות לה להשתמש בסמכות זו. ובכל שהרשות המקומית לא קיימה את הוראת הרשות המוסכמת, רשאית האחרונה להיכנס בנעלי הרשות ולהשתמש בסמכות, ולחייב את הרשות המקומית לממן את הוצאות העבודה.²⁷

הזכות החוקתית לחיים ולשלמות הגוף וחובת המדינה להגן על שלומם וביטחונם של כלל אזרחיה ותושביה

הזכות לחיים היא אחת מהזכויות החשובות ביותר בין זכויות האדם המוכרות בעולם. בישראל זכתה הזכות לחיים ולשלמות הגוף במעמד בכורה ובהגנה כפולה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיף 2 לחוק היסוד קובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם". וסעיף 4 לחוק היסוד, שכותרתו **הגנה על החיים, הגוף והכבוד** קובע, כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו".

גם במשפט הבינלאומי הזכות לחיים זוכה במעמד בכורה ומעוגנת במספר רב של מגילות בינלאומיות של זכויות, כגון ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948, האמנה האירופאית לזכויות אדם משנת 1950 והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966.²⁸

מהאמור עולה, כי הזכות לחיים מטילה על המדינה חובה חיובית להגן על הזכות לחיים ולשלמות הגוף. נשאלת השאלה האם אותה חובה חיובית המוטלת על המדינה להגן על הזכות לחיים מטילה על המדינה חובה לדאוג למיגון תושביה? במילים אחרות, האם העדר המיגון של היישובים הערבים פוגע פגיעה קשה בזכויותיהם הבסיסיות לחיים, לשלמות הגוף ולשוויון? כפי שנראה להלן, בית המשפט העליון אשר עסק בחובת המדינה למגן את תושביה במספר מקרים נמנע מלקבוע מסמרות בסוגייה.

בפסק הדין שעסק במיגון מוסדות חינוך ב"עוטף עזה",²⁹ בחן בית המשפט את חובתה של המדינה למגן את מוסדות החינוך בעוטף עזה מפני פגיעות של רקטות ה"קסאם" הנורות מרצועת עזה. בפרט נדונה סבירות ההחלטה של המדינה לא למגן את כיתות האם של תלמידי כיתות ד-יב ולהסתפק בשיטת המרחבים המוגנים, שלפיה חלק מהכיתות ימוגנו וחלק אחר לא ימוגן אך הן יהיו סמוכות ל"מרחב מוגן".

²⁷ סעיף 13א(א) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

²⁸ ראו: יניב רוזנאי והלל סומר "אם כל הזכויות: הזכות החוקתית לחיים" **משפט ועסקים** יט 537, 543 (2016).

²⁹ בג"ץ 8397/06 **אדוארדו נ' שר הביטחון**, פ"ד סב(2) (2007) (להלן: "בג"ץ מיגון מוסדות החינוך בעוטף עזה").

בית המשפט העליון קיבל את העתירה וקבע, כי משעה שהמדינה נטלה על עצמה את האחריות למיגון מוסדות החינוך בעוטף עזה, חובתה היא לדאוג למענה ביטחוני סביר לכלל תלמידי בית הספר. נקבע כי שיטת המרחבים המוגנים (המיגון החלקי) אינה נותנת מענה בטחוני הולם. אלא שבית המשפט לא עיגן את פסק דינו בזכות לחיים ובחובתן של רשויות המדינה להגן על הזכות (סעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו). פסק הדין מושתת במלואו על אדני המשפט המנהלי ועל הקביעה לפיה החלטת הממשלה לבחור במיגון המצומצם והזול יותר הייתה בלתי סבירה. בנוסף, בית המשפט עמד על כך, כי פסק דינו מוגבל לנסיבות המקרה דנן, וכי אין בפסיקה כדי לקבוע כי קיימת חובה למגן במיגון מלא את כל הכיתות בכל בית ספר בישראל.³⁰ על אף ההסתייגויות של בית המשפט, נראה כי ההחלטה והטלת החובה על המדינה למגן את מוסדות החינוך ממחישת במלוא העוצמה את החובות העשויות להיות מוטלות על הרשות המבצעת כדי להגן על חיי אדם.

בפסק דין מאוחר יותר שנסוב גם הוא על מיגון מפני טילים התבקש בית המשפט העליון להוציא צו שיחייב את ממשלת ישראל לפעול למיגונם של כ-800 בתים צמודי קרקע בעיר שדרות. מכיוון שלאחר הגשת העתירה התקבלה החלטת ממשלה לבניית ממ"דים בבתיים צמודי קרקע בעיר שדרות, מחק בית המשפט העליון את העתירה. במסגרת פסק דינו עמד בית המשפט העליון על כך שלזכות לחיים יש חשיבות רבה בכל הנוגע במרחב הביקורת השיפוטית. נקבע כי: "חרף כל האמור, נושא מיגון הבתים בשדרות, אף שהוא ענין של מדיניות המצוי בסמכותה הרחבה של הממשלה, נוגע בזכויות אדם בסיסיות ומהותיות ביותר. נושא זה קשור בזכות 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."³¹

שאלת הקשר בין הזכות לחיים לחובת המדינה לפעול על מנת למגן עלתה לדיון פעם נוספת בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשנת 2014, מיד לאחר מבצע צוק איתן, בשמם של מספר תושבי הכפרים הלא מוכרים. העתירה התבססה על שני אדנים: הראשון, הטענה לפיה הפגיעה בזכות לחיים של תושבי הכפרים הערבים הבדווים בנגב ונטען בה כי אי-אספקת אמצעי מיגון לתושבי הכפרים מהווה הפרה חמורה של הזכותם לחיים ולשלמות הגוף של תושבים אלו.³² ואילו השני, על הזכות לשוויון והטענה לפיה העדר אמצעי מיגון יוצר אפליה הן בהשוואה לתושבי היישובים שכוללים תשתית מסודרת של

³⁰ שם, עמ' 577.

³¹ בג"ץ 7844/07 כהן נ' ממשלת ישראל, פס' 23 לפסק דינה של פורקצ'יה (פורסם בנבו, 20.7.2021).

³² סעיף 27 לעתירה בבג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (26.3.2017).

אמצעי מיגון תקינים והן בהשוואה ליישובים בהם לא קיימת תשתית מסודרת אך המדינה ופיקוד העורף מספקים להם אמצעי הגנה חלופיים לרבות מיגוניות ניידות.³³ העתירה אמנם נדחתה, אך ביחס לזכות לחיים, עמד בית המשפט (השופט דנציגר) על כך, כי "אין חולק כי על המדינה מוטלת חובה עליונה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של אזרחיה ותושביה.. חובה זו חלה ביחס לכל אדם, בין אם ישיבתו באזור בו נשקפת סכנה לחיו היא 'מוכרת' ובין אם לאו".³⁴

הפעם האחרונה בה נדון בבית המשפט הקשר בין הזכות לחיים ובין חובת המדינה למגן הייתה במסגרת עתירת תושבי מספר שכונות בדרום תל אביב, שעל רקע החמרת המצב הביטחוני במדינה בעקבות מתקפת חמאס ב-7.10.2023, דרשו כי בית המשפט יורה למדינה להציב באופן מידי מרחבים מוגנים טרומיים במקומות נבחרים ברחבי אותן שכונות. גם עתירה זו נדחתה, אך בית המשפט עמד על כך שהמציאות הנוכחית "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."³⁵ קרי, בית המשפט העליון מכיר בחובתה של המדינה לפעול על מנת למגן את תושביה בכדי להגן על חייהם.

הזכות לשוויון במיגון

כאמור לעיל, העתירה למיגון היישובים הבדואים בנגב, הושתתה על זכות נוספת – הזכות לשוויון במיגון ועל הטענה לפיה העדר אמצעי מיגון יוצר אפליה. כפי שעולה מהסקירה שלעיל, קיימים פערים משמעותיים במיגון בין היישובים הערבים לאוכלוסייה הכללית. היעדר המיגון נובע לא רק מהקשיים הכלכליים של התושבים למימון בניית מרחבים מוגנים, אלא גם כתוצאה מאפליה והזנחה של המדיניות הממשלתית כלפי אוכלוסייה זו.³⁶

במסגרת העתירה נטען, כי בעוד המדינה נמנעת מלספק אמצעי מיגון לתושבי הכפרים ומלהציב בשטחם מיגוניות, היא מספקת אמצעים כאלו לתושבי היישובים היהודים הסמוכים הנמצאים באזור עם רמת סיכון דומה לזה שאליו חשופים תושבי הכפרים. אשר על כן נטען, כי אי-אספקת אמצעי המיגון באופן

³³ סעיף 26 לעתירה בג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (26.3.2017).

³⁴ בג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (26.3.2017), פסקה 5 לפסק דינו של השופט דנציגר.

³⁵ בג"ץ 8592/23 אורית כהן נ' מפקד פיקוד העורף (29.1.2024), פסקה 137 לפסק הדין.

³⁶ ירון הופמן-דישון ומקס גרובמן, מיגון בתנאי שוק: הפקרת המיגון בדירות המגורים בישראל לטובת "השוק הפרטי", 5 (מרכז אדוה, 2023).

שווינוי מהווה פגיעה בזכותם של תושבים אלו לשוויון. וכי העדר אמצעי מיגון יוצר אפליה הן בהשוואה לתושבי היישובים שכוללים תשתית מסודרת של אמצעי מיגון תקינים והן בהשוואה ליישובים בהם לא קיימת תשתית מסודרת אך המדינה ופיקוד העורף מספקים להם אמצעי הגנה חלופיים לרבות מיגוניות ניידות.³⁷

בתגובתה לעתירה, טענה המדינה, כי "בעוד שהמדינה חבה חבות כללית לביטחון תושביה, הרי שלא קיימת חובה ספציפית לפיה המדינה תספק אמצעי מיגון לכלל התושבים. כן טענה המדינה, כי חוק הג"א קובע מפורשות שהחובה לדאוג למיגונם של מבנים פרטיים, מוטלת לפתחם של בעלי המבנים או הדיירים. עם זאת, במסגרת התשובה, הציגה המדינה את הפתרון שלה לבעיית המיגון ביישובים הבלתי מוכרים תחת הכותרת "תוכנית למיגון האוכלוסייה הבדואית מפני טילים". התוכנית כללה, בין היתר, שיפורים במערך ההרתעה בטלפונים הניידים, הכשרות להעלאת המודעות, חלוקת פליירים, והקמת מחסני חירום מרחביים על בסיס שקי חול ובשילוב עם גילי בטון. כמו כן הודיע פיקוד העורף, כי במידת הצורך תישקל אפשרות הצבתה של מערכת כיפת ברזל באופן שיגן גם על יישובי הפזורה, בהתאם לשיקולים ענייניים.

בסופו של יום דחה בית המשפט את העתירה. נקבע כי בשלוש השנים שחלפו מעת הגשת העתירה הושגו הישגים שונים במיגון ההתיישבות הבדואית בנגב בעיקר בתחום שיפור ההתערבה והגברת מודעות התושבים לדרכי התנהלות בזמן חירום. לגופו של עניין, בית המשפט הסתפק בתוכנית שהוצגה על ידי פיקוד העורף. כן נדחתה הטענה כי המיגוניות מוצבות באופן לא שוויוני, ונקבע כי "משיכת השמיכה לאזור אחד תביא לחשיפתו של אזור אחר".³⁸ בית המשפט החליט שלא להתערב בשיקולים ובהערכות רמות הסיכון של הרשויות המוסמכות. יחד עם זאת, ציין בית המשפט כי "אנו מצויים – תודה לאל – בתקופה של רגיעה ביטחונית יחסית, וחזקה על הגורמים המקצועיים שבפיקוד העורף שיעדכנו בעתיד את פתרונות המיגון בפזורה, איזור מוחלש, ככל שתשתנה הערכת האיום; ולנגד עיניהם יהא השוויון".³⁹

לסיכום, בעוד שדובר בהשוואה בין כיתות שונות באותו בית ספר (בבג"ץ מיגון מוסדות החינוך בעוטף עזה) בית המשפט היה נכון להתערב בשיקול דעתה של המדינה ולקבוע כי לא סביר למגן רק חלק מהכיתות אף אם הדבר היה כרוך בעלות תקציבית גבוהה. הוא. בנוסף, כאשר דובר במיגון בתים בשדרות בית המשפט עמד על כך, שכאשר הזכות לחיים מוטלת על המאזניים הוא יהיה נכון להתערב בשיקול הדעת של המדינה. אך משנדרש להורות על מיגונם של

³⁷ סעיף 27 לעתירה בבג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (26.3.2017).

³⁸ בבג"ץ 5019/14 אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (26.3.2017). פסקה __.

³⁹ שם, __.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הכפרים הבדואים באופן דומה למיגונם של היישובים היהודים, בית המשפט נמנע מלהתערב בשיקול הדעת של המדינה ולא היה מוכן להורות על מיגונם של הכפרים הלא מוכרים.

למען שלמות התמונה נציין, כי ביום 29.8.2024, הוגשה עתירה נוספת מטעמם של תושבים מקרב הכפרים הבדואים הלא מוכרים יחד עם מספר ארגוני זכויות אדם בדרישה שהמדינה תספק לתושבי הכפרים פתרונות מיגון מפני ירי רקטות וטילים.⁴⁰ בהחלטה מיום 30.8.2024 נקבע, כי תגובה מקדמית של המדינה לעתירה תוגש עד ליום 6.10.2024. בחודש ינואר 2025 דחה בית המשפט העליון את העתירה. נקבע כי אין חולק כי על מדינה חלה חובה להגן על חייהם ושלמות גופם של תושביה ואזרחיה, וכי חובה זו מועצמת נוכח המלחמה בה מצויה המדינה. אך החובה כאמור תלויה נסיבות והיקפה בכל מקרה ומקרה נגזר ממגוון רחב של שיקולים ובהם שיקולים ביטחוניים, ציבוריים ותקציביים, ומצויה בליבת שיקול דעתן של הרשויות המוסמכות.⁴¹

3. פעולות המדינה לצמצום פערי המיגון

עיסוק הממשלה בנושא מוכנות ומיגון העורף מתמשך, ולאורך השנים התקבלו החלטות שונות בנושא, בתוך ההחלטות ישנן גם מספר החלטות אשר עסקו באופן ספציפי במוכנות ובמיגון היישובים הערביים. להלן נפרט בקצרה.

החלטות ממשלה

החלטת ממשלה מס' 1661,⁴² מיום 1.6.2014, הורתה על גיבושה של תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם. נקבע כי התוכנית תוצג לממשלה עד ליום 1.11.2014. בחודש אוקטובר של אותה שנה החליטה הממשלה לדחות את מועד הצגת תוכנית העבודה עד ליום 1.2.2015.⁴³ אלא שגם במועד המאוחר יותר התוכנית לא הוצגה לממשלה. בחודש אפריל 2016, משנסתיים הליך גיבוש הקווים המנחים לרבות איסוף וסיכום הנתונים בידי פקע"ר, הכינה וועדה בראשות משרד הבינוי והשיכון ורשות החירום הלאומית (רח"ל) את "תוכנית התמגנות אזרחית", שעל פיה הוגשה להצעת מחליטים לממשלה, החלטה שכותרתה "מיגון בתי מגורים". הצעת המחליטים נותנת פתרונות למיגון בתי מגורים, והיא עוסקת גם בתחומי המימון, התכנון והרישוי. בהתאם להצעה, פתרון המיגון המיטבי לדירות מגורים

⁴⁰ בג"ץ 71000-08-24 אבו קייזר ואח' נ' מפקד פיקוד העורף (29.8.2024).

⁴¹ לעיל ה"ש 2.

⁴² החלטת ממשלה מס' 1661 של הממשלה ה-33, העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון (1.6.2014).

⁴³ החלטת ממשלה מס' 2108 של הממשלה ה-33, הסדרת הסמכויות בתחום הכנת העורף למצבי חירום – תיקון החלטת ממשלה (19.10.2014).

להגנה מפני איומים על העורף, על בסיס עמדת פקע"ר בנושא תפיסת המיגון הלאומית, הוא בניית ממ"דים. על פי הצעת ההחלטה, האמצעים לכך הם הענקת תמריצים כספיים על פי תיעודף יישובים הנמצאים בטווח איום. פקע"ר הציע שבמסגרת תכנית המענקים יינתן סיוע לאוכלוסייה המצויה עד 20 ק"מ מהגבול, ואילו תושבים במרחק 20 עד 40 ק"מ מהגבול לא ייכללו בתוכנית המענקים.⁴⁴ הוועדה סיימה את עבודתה במרוצת שנת 2016 והצעת המחליטים הופצה ביולי 2016 למשרדי הממשלה הרלוונטיים לפני העברתה לאישור הממשלה, ואולם תכנית המיגון טרם קודמה מאז.

בחודש ספטמבר 2014 התקבלה **החלטת ממשלה מס' 2025** בנושא תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום. לעניין ההחלטה הוכרזו יישובי הדרום (לרבות הרשויות המקומיות הבדואיות בנפת באר-שבע) כיישובים בעלי עדיפות לאומית. במסגרת ההחלטה הטילה הממשלה על מנכ"ל משרד השיכון וראש רשות החירום הלאומית (רח"ל) לגבש, בתוך 120 יום, תוכנית להסרת חסמים ולקיצור הליכים במטרה להקל על בניית ממ"דים ופתרונות מיגון אחרים בבתי מגורים לכלל הארץ.⁴⁵ אלא שגם במקרה זה, בעקבות פיזור הכנסת ה-19 וההחלטה על הבחירות לכנסת ה-20, נעצרה העבודה על התוכנית. **בהחלטת ממשלה מס' 1086** מפברואר 2016 האריכה הממשלה את המועד לגיבוש התוכנית עד לתחילת אפריל 2016.⁴⁶

בהקשר זה חשוב גם לציין את **החלטת ממשלה מס' 922** שכותרתה "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020". ההחלטה שהתקבלה בחודש דצמבר 2015, הקצתה סכום של 50 מיליון ש"ח שמתפרש על חמש שנים להיערכות לחירום (20 מלש"ח ב-2016 ו-15 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2017-2018). בהתאם להחלטה הסכום הוקצה לטובת שיפור היערכות הרשויות ביישובי התוכנית המורחבת למצבי חירום. בשנת 2018 הוקצו מתוך הסכום 15 מיליון ש"ח ובשנת 2019 לא הוקצה תקציב למטרה זו. **החלטת ממשלה מס' 550** המשיכה באותה דרך והקצתה 4 מיליון ש"ח מדי שנה (וסך כולל של 20 מיליון ש"ח) לצורך שיפור היערכות לחירום ברשויות. גם **החלטת ממשלה מס' 1297** שכותרתה תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 (14.3.2023), הורתה על קידומה של תוכנית להקמת פתרונות מיגון מידיים וארוכי טווח ליישובי החברה הבדואית בנגב.

⁴⁴ דוח מבקר המדינה 2018, לעיל ה"ש. **Error! Bookmark not defined.**

⁴⁵ החלטת ממשלה מס' 2025 של הממשלה ה-33, תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום (23.9.2014).

⁴⁶ החלטת ממשלה מס' 1087 של הממשלה ה-34, הארכת המועד להגשת תכנית למיגון בתי מגורים (4.2.2016).

אלא שכעת מבקשת המדינה, במסגרת קיצוצי התקציב, לאשר קיצוץ רוחבי של 15% מתקציבי החברה הערבית (קרי התוכניות שבהחלטות ממשלה 549,550 ו-1297) וכן לקצץ את מענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות. קיצוצים אלו, בפרט בשעה שיישובים ערבים רבים עדיין מצויים במצב חירום, משפיעים ישירות על יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות שאינן יכולות לקדם פתרונות שיאפשרו לצמצם את פערי המיגון ביישוביהן. ולכן יפגע בהכרח באפשרות לקדם את מיגונם של היישובים.

בשנת 2020 אושרה **תוכנית "מגן צפון"**, תוכנית רב שנתית שמטרתה לתת מענה מיגוני ביתי לתושבים בהתאם להחלטת הקבינט בנושא. התוכנית הקצתה סכום של 5 מיליארד ש"ח המתפרסים על פני עשור לטובת מיגון הבתים בצפון. לפי התוכנית, בשלב א', ימוגנו בתי מגורים ומוסדות ציבוריים ב-21 יישובים הממוקמים במרחק של עד ק"מ מהגבול. על פי התוכנית, בעלי דירות שאושרו בשלב א, לא יישאו בעלויות המיגון. בהמשך התוכנית עתידה להתרחב ולחול על כל היישובים הממוקמים במרחק של עד תשעה ק"מ מהגבול. בפועל, התוכנית שאושרה בשנת 2020 נמצאת עדיין בשלביה הראשונים וקצב הבנייה איטי מהמתוכנן דבר שמעכב את השלבים הבאים בתוכנית. עד כה נמסרו למעלה מ-150 מ"מ"דים לתושבי הצפון. בנוסף, במרץ האחרון קיבלה הממשלה החלטה שמקצצת באופן דרמטי את תקציב התוכנית באופן שיקשה מאוד על מימושה.

דיונים בכנסת ובוועדותיה

דיונים בנושאי פערי המיגון ביישובים הערביים התקיימו במשך השנים גם בכנסת ובוועדותיה השונות. כך למשל, במהלך הלחימה ב'צוק איתן' התקיים דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שעסק בפערי מיגון לאוכלוסייה עירונית למתגוררים בבניינים ישנים בהתיישבות הבדואים בנגב. במסגרת הדיון העלו חברי וחברות הכנסת את נושא המיגון של הכפרים הלא מוכרים ואת הטענה לפיה כיפת ברזל אינה מופעלת ביישובים אלו מאחר והם מוגדרים כשטחים פתוחים. חברת הכנסת מרב מיכאלי טענה כבר אז כי "באופן שבו האוכלוסייה הבדואית ביישובים הלא מוכרים ובפזורה חשופה לסכנה באמת מאוד מוחשית, שכבר הוכיחה את עצמה לצערי, מדגים בדיוק את האופן המפלה בין חיים לחיים, בין דם לדם, שבו מדינת ישראל מתייחסת לאוכלוסייה הזאת תמיד".⁴⁷

בחודש מאי 2021 במהלך מבצע "שומר חומות", אז נורו לשטחי מדינת ישראל אלפי רקטות, פנו מספר ארגוני חברה אזרחית לשר הביטחון דאז בני גנץ ולאלוף פיקוד העורף בדרישה לקיים בדחיפות הערכת מצב מעודכנת של

⁴⁷ ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-19, פרוטוקול מס' 371, פערי מיגון לאוכלוסייה עירונית למתגוררים בבניינים ישנים ובפזורה הבדואית, 7 (29.7.2014).

הסיכונים הנשקפים לאוכלוסייה הבדואית, ולהורות מיידית על הצבת מיגוניות בכפרים הבלתי מוכרים. כמו כן, הארגונים האזרחיים דרשו כי הכפרים יוגדרו כ"שטחים מאוכלסים" לצורך היירוטים של מערכת כיפת ברזל. תשובת המדינה למכתב הסתמכה על חוק ההתגוננות לפיו האחריות למיגון מקלט פרטי מוטלת בראש ובראשונה על הפרט, ועל הרשות המקומית להבטיח את ההתקנה ואת החזקת המקלטים הפרטיים על ידי בעלי הבתים. נטען כי אין בחוק או במקור נורמטיבי אחר מנגנון באמצעותו פיקוד העורף רשאי להקים מיגון עבור בעל נכס, אלא בהתאם להנחיות הדרג המדיני. לאור האמור, ובהיעדר הנחיה כאמור, קבעה המדינה, כי לא ניתן להעניק מיגון פרטי מטעם המדינה. לעניין המיגוניות נכתב כי מעבר לכך שהן לא מהוות "מקלט" או "מרחב מוגן" כדון, מדובר במשאב מוגבל ופיזורן נעשה על בסיס תיעדוף מקצועי ומבצעי. כחודש לאחר מכן, ביום 9.6.2021 העלה חבר הכנסת סעיד אלחרומי שאילתה דחופה לשר הביטחון דאז בני גנץ, בנושא מיגון האוכלוסייה הבדואית בדרום. במסגרת השאילתה שאל חבר הכנסת אלחרומי מהם הפתרונות שפיקוד העורף מציע למיגון האוכלוסייה והאם הכפרים הלא מוכרים מוגדרים כשטח פתוח במערכת כיפת ברזל.⁴⁸ בתגובה לשאילתה של ח"כ סעיד אלחרומי, הודה השר גנץ כי אכן קיימים פערי מיגון במדינת ישראל. גנץ הודיע, כי הנחה את מנכ"ל משרד הביטחון לרכז עבודת מטה שתסכם את כלל החלטות הממשלה הנדרשות שלא יושמו ותוקצבו על ידי משרד האוצר עד כה ואת ההחלטות שנדרש שיתקבלו בהקשר של זירת העורף, במטרה לתת מענה על כלל הצרכים הרלוונטיים. בהתייחסו לעניין הצבת המיגוניות, הודיע גנץ כי פיקוד העורף החל לפרוס מיגוניות, בעיקר בטווחים של 0-40 קילומטר, גם באזור היישובים הבדואיים שכלולים בתוך הטווח הזה. באשר לשאלה ביחס לכיפת ברזל והגנתה על הכפרים הלא מוכרים, הודיע גנץ, כי זו מכסה כל "מקבץ מבנים רציף" ובכלל זאת גם בכפרים הבלתי מוכרים.⁴⁹ עם סיום המבצע פנה ראש עיריית רהט – אבו-מידעם, למערכת הביטחון בדרישה לספק 60 מיגוניות לתושבי העיר, לתושבים ללא בתים קבועים ולמחוסרי הדיור שבעיר. פנייה דומה נשלחה בחודש מאי האחרון נעשתה לשר הביטחון גלנט. במסגרתה התריע ראש העיר בפניו כי 25,000 מתושבי העיר אינם ממוגנים וביקש שלכל הפחות יוצבו בעיר מיגוניות.

4. פעולות המדינה מפרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר 2023

מאז פרוץ המלחמה קיבלה ממשלת ישראל שורה של החלטות שנוגעות למיגון היישובים ולפינוי האוכלוסייה בשתי החזיתות הן בדרומית והן בצפונית.

⁴⁸ שאילתה דחופה בנושא מיגון האוכלוסייה הבדואית בדרום, הכנסת ה-24.

⁴⁹ הישיבה ה-27 של הכנסת ה-24, דברי הכנסת חוברת י', ישיבה כ"ז (9.6.2021).

לעניין הגבול הדרומי, המשרד לשוויון חברתי פרסם מספר הודעות בדבר הפעולות והצעדים בהם נוקט המשרד לשיפור המיגון בקרב האוכלוסייה הבדואית. ביום 18.10.2023 פורסמה הודעה באתר המשרד לשוויון חברתי, לפיה המשרד בשיתוף עם פיקוד העורף "פועלים להשלמת פערי המיגון בפזורה הבדואית בנגב." בהודעה נכתב כי צוות מטעם המשרד ופיקוד העורף סייר באזור לשם מיפוי הצרכים בשטח והנחה את תושבי הכפרים הלא-מוכרים בהתקנתו ותפעולו של יישומון פיקוד העורף. כן נכתב כי כלל האזורים של הכפרים הלא מוכרים הוגדרו מחדש במערכת כיפת ברזל כ"איזור מיושב" במקום "שטח פתוח", וכי ב"ימים אלו מבצע פיקוד העורף בשיתוף המשרד לשוויון חברתי הנחת מיגון פריק מסוג "הסקו" בתחומי הפזורה הבדואית".⁵⁰ מיגון הסקו מורכב משקי חול גדולים שתוחמים שטח, שבתוכו יכולים להתמגן עד 100 אנשים. בתשובה לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע ליעילותו ובטיחותו של מיגון הסקו, ענה המשרד לשוויון חברתי, כי יש לו יכולת הגנה גבוהה מאוד וכי הוא בטוח יותר ממבנה בטון סגור, ואינו מושפע מהדף במקרים של פגיעות בסמיכות. עם זאת, ציין המשרד לשוויון חברתי, כי מאחר ולמיגון הסקו אין תקרה הוא אינו מגן מפגיעה ישירה (אולם נכתב כי גם מיגונית בטון אינה מגנה במקרים של פגיעה ישירה).⁵¹ ביום ה-30.10.2023 עדכן המשרד לשוויון חברתי, כי עד למועד העדכון הוצבו בארבעה אתרים בנגב מיגוניות מסוג הסקו (פזורת ערוער, שבט אלאטראש ושבט אלקורעאן) וכי מתוכננת הנחת מיגון כזה בשני אתרים נוספים.⁵²

ביום 20.11.2023, ועדת הכספים של הכנסת, בראשות ח"כ משה גפני, אישרה הקצאה של 50 מיליון ש"ח להוצאות חירום והצבת מיגוניות ברשויות הערביות-בדואיות בנגב. מתוכם 15 מיליון שקלים אושרו כמזומן ו-35 מיליון ש"ח כהרשאה להתחייב.

ביום 26.11.2023 ועדת החינוך, התרבות והספורט, בראשות חבר הכנסת יוסף טייב, יצאה לסיור בנגב במטרה לבחון את מיגון מוסדות חינוך בכפרי הבדואים. הוועדה סיירה בכפרים: אלפורעה, סעווה וחירבת אל-וטן. מהסיור עלה, כי מעבר לבעיית המיגון החמורה שישנה ביישובים אלו, ישנם אתגרים מרובים של מוסדות החינוך: בעיות באיכות מבני בתי הספר, ריבוי מבנים יבילים, לקויות בחיבור לרשת החשמל והמים, מחסור במבנים בחינוך בכל השלבים הן בחינוך הפורמלי והן בחינוך הבלתי פורמלי.

⁵⁰ המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב "המשרד לשוויון חברתי בשיתוף פיקוד העורף פועלים להשלמת פערי המיגון בפזורה הבדואית בנגב" (תאריך פרסום: 18.10.2023, תאריך עדכון: 30.10.2023).

⁵¹ ממ"מ, עמ' 9.

⁵² אתר המשרד לשוויון חברתי

ב-6.12.2023 הוועדה לצמצום פערים חברתיים בפריפריה, הוועדה המיוחדת לחיזוק הנגב והגליל והוועדה המיוחדת לזכויות הילד בכנסת קיימו דיון משותף בנושא צרכי החברה הבדואית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב נוכח מלחמת חרבות ברזל. הדיון התקיים בעקבות שורה של פניות מחברי הכנסת הערביים, ראשי רשויות מקומיות ערביות בנגב וארגונים חברתיים.⁵³ במהלך הדיון הוצג מצבם החמור של הכפרים הבלתי חוקיים בהיבטי המיגון במסגרת מסמך שכותרתו "מידע ראשוני על היבטים במוכנות לירי טילים ביישובים הבדואים בנגב".⁵⁴ יו"ר הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל, חה"כ מיכאל ביטון, סיכם את הדיון בדרישה מפיקוד העורף ומשרד הביטחון לבצע חשיבה מחדש לגבי אופן הצבת המיגוניות במרחב הנגב והורה לבחון האם ניתן להעביר את המיגוניות מתחנות ההסעה אל בתי הספר הלא ממוגנים. כמו כן קראו יושבי ראש שלוש הוועדות, להעביר הוראת שעה המאפשרת מתן הקלות בהקמת תשתיות מיגון למבני ציבור בכפרים הבלתי מוכרים, כפי שנעשה במקומות אחרים. בנוסף ביקשו חברי הכנסת לקבל סקירה אודות ההגנה של מערכת כיפת ברזל על מקבצי האוכלוסייה המרכזיים של האוכלוסייה הבדואית ועל פריסת מנגנוני התרעה על נפילות. עוד דרשו כי מרכזי החוסן באוכלוסייה הבדואיות יתוקצבו בתקציב מוגדל. נקבע, כי דיון נוסף בנושא בו יוצגו ההתקדמויות יתקיים במועד קרוב. אלא שהדיון הנוסף בסוגיה, שנקבע ליום 6.3.2024 בוטל, ומאז לא נקבע דיון נוסף ולא נעשה מעקב אחר יישום הדרישות שהציגו יו"ר הוועדות.

ביום 21.1.2024 סיירו יושבי הראש של שלוש הוועדות (חברי הכנסת אלי דלל, מיכאל ביטון ואברהם בצלאל) במספר יישובים בדואים בנגב. בסיום הסיור קראו, היו"רים המשותפים לממשלה לדאוג לתקצב את מיגון היישובים הבדואים בתקציב 2024. אלא שבמסגרת התקציב לא רק שלא הוקצבו כספים למיגון, אלא שגם החלטות החומש בנושא קוצצו.

בדיון שנערך בוועדת הפנים והגנת הסביבה לרגל ציון "יום הנגב" בכנסת ביום 25.6.2024 בנושא "היעדר תכנון בכפרים, אתגרים והשלכות", התייחס שוב

⁵³ ראו למשל מכתבו של מודר יונס יו"ר ועד הרשויות הערביות לפיקוד העורף הדורש להציב מיגוניות בשטחי הפזורה הבדואי; וכן פנייתה של ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי לשר החינוך בנושא אספקה מיידית של אמצעי קצה ללמידה מרחוק לתלמידים ולבתי ספר בחברה הערבית (3.11.2023); גם האגודה לזכויות האזרח פנתה במספר מכתבים לשר הביטחון, שר הפנים ופיקוד העורף, ראו למשל מכתב האגודה לזכויות האזרח מיום 13.10.2023 שכותרתו "הצבת מערכות אזעקה ואזהרה והצבת מיגוניות בכפרים הלא מוכרים בנגב" וכן מכתב מחודש נובמבר 2023, במסגרתו דרשה האגודה הצבתן של מיגוניות וקידום פתרונות מיגון ביישובים הערביים בצפון; פורום דו-קיום בנגב פרסם ב-15.11.2023 נייר עמדה שעוסק בהיעדר מיגון נגד טילים ורקטות בכפרים הבלתי מוכרים בנגב במסגרתו נטען, כי תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב חשופים באופן יומיומי לפגיעות ישירות. לנוכח האמור, נדרש כי משרד הביטחון יורה בדחיפות על פרישתו המיידית של מערך צופרים ומיגון לקהילות הבדואיות בכפרים הלא מוכרים.

⁵⁴ מסמך מעודכן פורסם ביום 6.3.2024.

נציג פיקוד העורף לצעדים שננקטו על ידי פיקוד העורף למיגון הכפרים. הוא ציין את הצבתן של 32 מיגוניות מסוג הסקו וטען כי בחודש יולי יוצבו עוד כ-30 מיגוניות מסוג זה. כן ציין כי, בשיתוף עם המשרד לשוויון חברתי, הוצבו 80 מיגוניות בתחנות הסעה וכי בקרוב יוצבו 50 מיגוניות נוספות בסמוך למרכזים הקהילתיים. באשר לדרישת הוועדה המשותפת להצבת מיגוניות בסמוך למוסדות הלימוד, חזר פיקוד העורף על העמדה לפיה הדבר לא נעשה מאחר ולא מדובר במרחב מוגן תקני ולכן לא ניתן להציבו בבתי הספר.

לעניין הגבול הצפוני, ב-18 באוקטובר 2023 התקבלה החלטת ממשלה 975 בנושא תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (5-0 מהגבול) וקליטתה.⁵⁵ בין היישובים הערבים שהוחלט לפנותם ניתן למנות את הכפר העלווי רג'ר, והיישוב הערבי ערב אל-עראמשה. בנוסף כללה החלטת הממשלה רשימת יישובים שהוגדרו כמועמדים לפינוי בהתאם להחלטת שר הביטחון, בין יישובים אלו נכללים היישוב הדרוזי חורפיש, המועצה המקומית פסוטה והיישוב הצ'רקסי ריחאניה.⁵⁶ מבדיקה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה, כי שיעור ההתפנות של האוכלוסייה ביישובים הערבים נמוך יותר באופן משמעותי מזה של היישובים היהודים. כך למשל, במועצה המקומית עג'ר שיעור ההתפנות עומד על 64% בלבד.⁵⁷

ביום 12.10.2023 אישרה ועדת התמיכות של משרד הבינוי והשיכון החלטה בדבר מתן סיוע כספי לרשויות מקומיות בצפון הארץ (מקו טבריה- חיפה וצפונה) לצורך השמשת מקלטים בבנייני מגורים. בהחלטה צוין, כי התמיכה שאושרה אינה רלוונטית ליישובים הערבים (מלבד מספר יישובים טמרה, שפרעם, חורפיש ופקיעין). זאת מכיוון שהבנייה הישנה ביישובים הערבים נעשתה ללא מקלט והבנייה החדשה כוללת ממ"דים. ביום 18.10.2023 קיבלה ועדת התמיכות של משרד הבינוי והשיכון החלטה נוספת במסגרתה הרחיבה את התמיכה לרשויות נוספות. בנוסף החליטה הוועדה על אישור עקרוני למתן תמיכה גם לרשויות הערביות שפורטו בהחלטה עבור השמשת מקלטים ציבוריים, אך כפי שנכתב בהחלטה לא מדובר במקלטים בבתי ספר ובמבני

⁵⁵ החלטה מס' 975 של הממשלה ה-37 "תכנית פעולה לאומית לפינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (5-0 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת חברות ברזל" (18.10.2023).

⁵⁶ תוכנית פינוי "מרחק בטוח צפון" ליישובים בטווח של 0-5 ק"מ מגבול לבנון (16.10.2023) במסגרתה פונו 29 יישובים המצויים בטווח של 0-2 ק"מ מהגבול, בהיקף כולל של 19,311 תושבים; ולאחר מכן פונו יישובים עד 3 ק"מ מהגבול. החלטה מס' 975 של הממשלה ה-37, תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0-5 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת 'חברות ברזל' (18.10.2023) אישרה בדיעבד את הפינוי מהיישובים בטווח שך 0-2 מהגבול, והסמיכה את שר הביטחון לקבוע את עיתוי הפעלת תוכנית הפינוי לאוכלוסייה הנמצאת בטווח של עד 5 ק"מ מהגבול, בהתאם לצורך עתידי שיעלה. בפועל בוצע עד כה פינוי של יישובים בטווח של 0-3 מהגבול הצפוני.

⁵⁷ מיכל לרר ואורלי אלמגור-לוטון, מידע על מפונים ומתפנים מגבול הצפון במלחמת חברות ברזל – רקע מעודכן לדיון, 6 (מרכז המחקר והמידע, 2023) עדי חשמונאי "המדינה תפנה רבבות אזרחים מיישובים בגבול לבנון, אלפים מסרבים לעזוב" **הארץ** (16.10.2023).

ציבור ביישובים הערבים. בינואר 2024 פורסם, כי לאור הצלחת מבצע המקלטים בצפון במהלכו הושמשו כ-15,000 מקלטים, מורחב המבצע גם לערי הדרום. מבצע זה כולל גם את הרשויות המקומיות הערביות רהט, לקיה ואל קאסום.

במקביל לפעולות שלעיל, המועצה הארצית לתכנון ובנייה החלה לקדם תוכנית מתאר ארצית למיגון (בניית מרחב מוגן דירתי) תמ"א 40/א, שכוללת הקלות למתן היתרים לתוספות ממ"דים במסלול מהיר. התוכנית אושרה על ידי הממשלה וחיקיקתה הושלמה בכנסת במסגרת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 149 והוראת שעה), התשפ"ד-2023. נקבע כי יחול הליך רישוי בדרך מקוצרת על הקמת מרחב מוגן במבנה קיים. וכי לא תידרש הסכמת רשות מקרקעי ישראל להקמת המרחב המוגן, ולא יגבה כל תשלום בשל הקמתו. אלא שהתוכנית מאפשרת את קיומו של ההליך המהיר רק ביחס למבנים בעלי היתרי בנייה, ולכן אינה יכולה לסייע לתושבים בכפרים הבלתי מוכרים. התוכנית והחוק החדש מתעלמים ממצב התכנון, מצוקת הדיור הקשה שהוביל לבנייה בלתי חוקית נרחבת ביישובים הערבים. וכך רבים ממבני המגורים ללא טופס 4. חשוב להדגיש, כי מצב זה נובע מאפליה תכנונית ארוכת שנים ומהעדר תכנון התואם לצרכי האוכלוסייה באופן שמנע קידום פתרונות דיור הולמים. העדרה של התייחסות למצב זה ביישובים הערבים והעדר אפשרות לספק פתרונות חלופיים ליישובים הערביים מונעת מהתושבים הערבים לנצל את הליך הרישוי המקוצר ולמגן את בתיהם.

מוקד החירום של החברה הערבית

הופעל על ידי המשרד לשוויון חברתי ושימש כגורם מקשר לתיאום ולשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ערביות, גופים ממשלתיים (לרבות פיקוד העורף) וארגונים אזרחיים. בחודש מאי 2024, הודיעה השרה לשוויון חברתי, חברת הכנסת מאי גולן, על סגירתו של המוקד. בעקבות ההודעה על סגירת המוקד פנו מספר חברי כנסת בדרישה לקיים דיון בוועדה לביקורת המדינה ולהורות למשרד מבקר המדינה לכתוב חוות דעת בנושא בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה. ביום 4.6.2024 התקיים דיון בוועדה לביקורת המדינה בראשות יושב הראש, חבר הכנסת מיקי לוי. במהלך הדיון עמדו חברי הכנסת הערבים וארגוני חברה אזרחית על חשיבותו וחיוניותו של המוקד וטענו כי סגירתו פוגעת קשות ביכולתה של החברה הערבית להתמודד עם מצבי חירום עתידיים. מנגד, מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי טענה, כי המוקד הוקם ללא יעדים ומנגנוני פיקוח וכי הוא יוצר כפילות במענה, לאור העובדה כי במשרד יש גורם שאמון על החברה הערבית. בסוף הישיבה החליט יו"ר הוועדה לדרוש ממשרד מבקר המדינה חוות דעת מיידית (בתוך שבוע) בעניין פעילות המוקד תחת המשרד



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

לשוויון חברתי.⁵⁸ אלא שעד כה לא הוגשה חוות הדעת. בחודש אוגוסט 2024 דרש ועד הרשויות הערביות לפתוח מיידית את מוקד החירום.⁵⁹

5. מסקנות והמלצות

על אף שמדובר באיום מרכזי על מדינת ישראל, ועל אף מספר החלטות, תוכניות ופעולות שהתקבלו בנושא, הרי שמדינת ישראל טרם השלימה את מיגון היישובים הערביים מפני האיום ועדיין נותרו פערי מיגון משמעותיים ביישובים אלו (הן בצפון והן בדרום) ומרבית היישובים נותרו גם היום ללא מיגון ובלי שום יכולת להגן על עצמם ועל משפחותיהם בעת ירי טילים.

העדר המיגון דן את התושבים ביישובים אלו לחיים בסכנה מתמדת תוך כדי פגיעה קשה בזכויותיהם הבסיסיות לחיים, לשלמות הגוף ולשוויון. בהעדר מיגון ביישובים הללו אף לא ניתן לקיים שגרת חירום, דבר הנדרש ככל שהלחימה נמשכת.

חובתה של המדינה לפעול על מנת לצמצם את פערי המיגון ולהבטיח את ביטחונם ושלומם של כלל תושביה, לרבות תושביה ואזרחיה הערבים. זאת הן בשגרה ובזמני שבעת מלחמה. חובה זו של המדינה מופרת כל עוד לא יצומצמו פערי המיגון ביישובים הערבים. לצורך כך, אנו סוברים כי יש לנקוט בצעדים הבאים:

- ברמה המיידית על המדינה להציב, ללא דיחוי, מיגוניות בקרבת כלל היישובים נעדרי מיגון ולדאוג למגן את מוסדות החינוך והמרפאות שבהם.
- יש להורות על התקנת צופרים שיפעילו אזעקות ביישובים הבלתי מוכרים בנגב, ולוודא כי כיפת ברזל מיירת גם איומים בשטחי הכפרים הבלתי מוכרים.
- בנוסף, ביישובים שבהם קיימים מקלטים או מרחבים מוגנים מסודרים מקלטים ציבוריים, יש לוודא כי באותם מקלטים מתקיימים התנאים הפיזיים הנדרשים לשהייה ממושכת.
- לאור התמשכות המלחמה ובשל החרפת הלחימה בצפון אנו קוראים לקיומו של דיון חירום בנושא פערי המיגון ברשויות המקומיות הערביות, ובפרט הרשויות במחוז צפון ודרום.

⁵⁸ חדשות הכנסת, לאחר הצבעת הוועדה: מבקר המדינה יפתח בבדיקת סגירת המוקד לחברה הערבית בצפון; יו"ר הוועדה מיקי לוי: 45% מהאוכלוסייה שסופגת כעת בצפון הם ערבים – המוקד חיוני עבורם (4.6.2024)

⁵⁹ שחר אילן "ראשי הרשויות הערביות דורשים להפעיל מחדש את מוקד החירום" כלכליסט (7.8.2024).

- אנו קוראים למבקר המדינה לפרסם ללא דיחוי את חוות הדעת בנושא מוקד החירום כפי שנתבקש על ידי ועדת ביקורת המדינה. כן אנו קוראים למשרד מבקר המדינה לשוב ולייחד בחינה לנושא המיגון ברשויות המקומיות הערביות, במטרה לבחון האם וכיצד הופנמו המלצותיו מהדו"חות הקודמים.

בנוסף לאמור לעיל, על המדינה להפסיק את מדיניות ההזנחה רבת השנים אשר מפקירה את התושבים והאזרחים הערבים ואת הרשויות הערביות. לצורך צמצום הפערים נדרש כי גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי יפעלו יחד על מנת לתקן את הליקויים, וליישם את המלצות הוועדה שהוקמה כדי לצמצם את פערי המיגון ולהקל את בניית הממ"דים ופתרונות המיגון האחרים בבתי מגורים.