



5 במאי 2013

לכבוד

השרים חברי ועדת השרים לחקיקה

לכבוד

הגב' ציפי לבני

שרת המשפטים ויו"ר ועדת השרים לחקיקה

דחוף – לקראת לועדת שרים לחקיקה

שלום רב,

הנדון: הצ"ח להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013

לקראת הדיון מחר, יום שני 6.5.13, בוועדת השרים לחקיקה בהצ"ח שבנדון, להלן עמדתנו בקשר עם תכניות הממשלה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, עוסקות בנושא של זכויות הבדואים בנגב בכל תחומי החיים כבר שנים ארוכות, ובמהלך חמש השנים האחרונות באופן ספציפי בדו"ח של השופט גולדברג ובמתווה היישום שהוכן ע"י צוות בראשות מר אהוד פראוור. במהלך התקופה האמורה, היינו בקשר רציף מחד עם הקהילה הבדואית בנגב, ומנגד עם כל הגורמים הפוליטיים והמקצועיים העוסקים בגיבוש ויישום תכנית הממשלה. לארגונים שלנו, העוסקים בהיבטים המשפטיים והתכנוניים של התכנית, עמדה ביקורתית, מקצועית ויסודית, בקשר עם התכנית, שאותה נבקש להציג לסיעות הכנסת טרם יקבלו החלטות הרות גורל בנושא זה.

מבוא

בימים אלה צפויה להגיע לדיון בכנסת הצ"ח להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013 שעניינה בראש ובראשונה, הסדרת הבעלויות על הקרקעות של הבדואים בנגב, ויש לה השלכות גם על אפשרויות ההכרה והתכנון של הכפרים הלא מוכרים בנגב. כאמור, אנו מבקשים להציג לך עמדתנו בקשר עם הצ"ח זו.

עוד נבקש במכתבנו זה, ליתן תמונה רחבה יותר על המצב העובדתי והמשפטי של הבדואים בנגב, ועל "מתווה פראוור" (כולל התיקונים שהוכנסו בו בעקבות עבודתו של השר (בדימוס) ד"ר בנימין בגין) להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ולא רק לעסוק בפרטי הצ"ח שבנדון. זאת, משום שלטעמנו, לא ניתן לדון בחלק מהנושא מבלי להכיר את התמונה המלאה והסוגיות השונות שעומדות כעת על הפרק.

אנו מקוים לאפשר לך לראות את התמונה המלאה מנקודת מבט שונה במקצת, טרם קבלת החלטות ע"י הממשלה והכנסת בעניין הבדואים בנגב. החלטות אלה יש בהן, כאמור, כדי להשפיע על הבדואים ועל יחסיהם עם מדינת ישראל באופן דרמטי ולטווח ארוך מאד.

רקע היסטורי: הערבים הבדואים בנגב

מחצית מהאוכלוסייה הערבית בנגב, כ-90,000 בני אדם, מתגוררת בקרוב ל 46 כפרים בדואים, שמדינת ישראל מסרבת להכיר ברובם (כ-35 כפרים) ולהסדירם תכנונית ו/או מוניציפאלית. רובם המכריע של כפרים אלו היה קיים לפני הקמת מדינת ישראל, וחלקם נוצר בשנות החמישים, שעה שזרועות המדינה העבירו אוכלוסייה בדואית מטריטוריות שהיו מסורתית בבעלותם ו/או בהחזקתם, לשטח מצומצם יותר בצפון מזרח הנגב המכונה אזור הסייג. בניגוד לשיח הרווח בקרב הציבור הישראלי, הבדואים אינם פולשים, והם תושבי המקוריים של הנגב, להם זכויות קניין באדמות שאותן עיבדו ושהן החזיקו. יש בהם אנשים שממשיכים להתגורר על אדמותיהם, שם התגוררו זמן רב לפני הקמת המדינה, וכן עקורי פנים, שהועברו לאזור הסייג מאדמותיהם ההיסטוריות ע"י המדינה, כאמור. יודגש בהקשר זה, כי השלטון העותמאני וגם הבריטי בישראל, הכיר בזכויותיהם הקנייניות של הבדואים ובשיטת הקניין המסורתית שלהם. בהתאם לכך ועל בסיס שיטת קניין זו, בוצעו עסקאות מקרקעין, וישובים יהודיים בנגב, כמו העיר באר שבע, הוקמו על קרקעות שנקנו מהבדואים בעסקאות קניין רשמיות.

עם קום המדינה, התעלמה המדינה מקיומם של הישובים הבדואים במסגרת חוקי התכנון ותכניות המתאר שהוכנו מכוחם, וכן התעלמה מזכויות הקניין שלהם וממערכת הקניין המסורתית שהייתה נהוגה מאות בשנים. על אף שהמדינה החלה בשנות ה-70 בהליך הסדרת הבעלויות, התהליך הזה מעולם לא הושלם על ידה (אגב, בהצ"ח שבנדון, רישומי תביעות שבוצעו במסגרת הליך זה ישמשו בסיס להצ"ח כולה). מאוחר יותר, כאשר החלו בדואים לתבוע בעלות על הקרקעות שבעלותם, חייבה אותם המדינה להוכיח בעלות על הקרקע באמצעות כלים שלא היה בידם להמציא (למשל – צורך להוכיח שהקרקע עובדה על ידם מאד מחצית המאה ה-19 וכיוצ"ב). הקונסטרוקציה המשפטית שנוצרה, ואי ההכרה בשיטת הקניין המסורתית, לצד תביעות נוגדות של המדינה על הבעלות על הקרקע, הביאה לידי כך שמי שהגיש תביעה – הפסיד בה.

חשוב לציין, שאי ההכרה של המדינה בכפרים הבדואים הופכת את החיים בכפרים אלו לבלתי נסבלים, הן מבחינת מניעת שירותים חיוניים לרבות חיבור לרשתות החשמל והמים, שירותי בריאות, חינוך ורווחה. והן מבחינת מדיניות הריסות הבתים, אשר מרחפת מעל לראשם של תושבי הכפרים הלא מוכרים.

ההימנעות מההכרה של המדינה בכפרים הבדואים, מהווה הפרה של זכויות אדם בסיסיות ובהן הזכות לכבוד, הזכות לקניין, הזכות לדירה, הזכות לחינוך, לבריאות והזכות לממש זכויות אלה. בנוסף, העדר ההכרה פוגעת בזכות לשמירה על הצביון התרבותי.

מתווה פראוור – מה הוא קובע?

מתווה היישום של דו"ח גולדברג, שהוכן ע"י צוות בראשות מר אהוד פראוור, ותוקן לאחר מכן ע"י צוות בראשות השר (בדימוס) בגין, (להלן – "מתווה פראוור") כולל שני מסלולים מרכזיים המתקיימים במקביל: (1) המסלול התכנוני המוסדר באמצעות תמ"מ/23/14/4; (2) המסלול הקרקעי. אנו סבורים, כי בשני המסלולים הללו, מוצעות הצעות בעייתיות, שיש להן השלכות קשות על הקהילה הבדואית בנגב, ואשר שיש בהן משום הפרה בוטה של זכויות האדם והאזרח שלהם, כפי שנפרט להלן בהרחבה.

יש לציין, שבמתווה פראוור הוכנסו, בעקבות עבודת השר (בדימוס) בגין, שינויים שונים אשר מהווים חזרה לרוח דו"ח גולדברג, אך אנו סבורים שמדובר בשינויים מינוריים שהם במידה רבה שינויים רטוריים (כגון השימוש במושג "כפרים לא מוכרים" ולא במושג "פזורה" וכן על "הכרה ככל שניתן" בכפרים); כמו כן שינויים קלים בהסדר המוצע (גובה הפיצוי, פיצוי על סוגי קרקעות שלא נכללו קודם וכיוצ"ב), **אבל** אינם משנים באופן מהותי את ההסדרים המוצעים ואת העקרונות שבבסיסם, ולפיכך אין במתווה המתוקן בשורה של ממש.

להלן הסבר על כל אחד מהמסלולים והתייחסותנו לגביו -

(1) המסלול הקרקעי – מטרתו של מסלול זה הוא להסדיר את הבעלויות על הקרקע של הבדואים בנגב. יישום המסלול הזה, נעשה באמצעות הצ"ח שבנדון. באופן כללי – הצ"ח מציעה הסדר של רישום תביעות בתוך זמן מוגדר; הכרה לפני משורת הדין בתביעה על אחוז מהקרקע בלבד; ופיצוי בקרקע או בכסף תמורת הקרקע שהוכרה בהסדר. יודגש, שהסדר הבעלות משפיע באופן ישיר גם על הסדרי ההכרה והתכנון של הכפרים, באשר עוסק בהקצאה של קרקעות - כמה קרקעות, איפה הן ממוקמות, איזה סוג של קרקעות וכו'.

מה הקושי לדעתנו בהסדר המוצע:

1. המדובר **בהסכם חד צדדי**, שאינו מקובל על האוכלוסייה הבדואית, שמבקש להכתיב הסדר, על כל הפרוצדורות שלו, התנאים שלו והתמורות שלו, תוך פגיעה בזכויות קנייניות (ולכל הפחות – תוך השפעה ושינוי של זכויות אלה). המשמעות של ההסדר, היא נישול האוכלוסייה הבדואית מ-90% מאדמותיה הנתבעות.

2. החוק **איננו מכיר בזכויות ההיסטוריות של הבדואים על אדמתם בנגב**, ומתעלם לחלוטין מהעובדה כי מרבית הכפרים הבדואים בנגב הם כפרים היסטוריים, שתושביו יושבים על אדמתם מלפני 1948.

3. החוק קובע מנגנון ליישום החוק, שמשמעותו **הרס ופינוי כפרים שלמים ממקומם**, ובסה"כ מחייב פינוי של בין 30,000 איש (כך עפ"י הערכות מטה היישום של פראוור) לבין 40,000 איש (כך עפ"י הערכות האוכלוסייה והארגונים הח"מ).

4. **ההסדר המוצע אינו שוויוני ומפלה**, שכן מדובר בהסדר קרקעי וקנייני המיוחד לאוכלוסייה הבדואית בלבד. הוא מחליף הליכי בירור בעלות משפטיים רגילים, הישימים לכלל האוכלוסייה. יש לציין, שהאופציה של הליכים משפטיים עומדת לבדואים, אלא שברבות השנים אופציה זו הפכה למעשה בלתי ניתנת ליישום, בשל מתווה משפטי שיצרה המדינה שאינו מאפשר הוכחת הבעלות בהתאם לדינים הבדואים המסורתיים, כמתואר לעיל.

5. החוק **מפלה בין הבדואים לבין עצמם ובינם לבין שאר האוכלוסייה**, כאשר הוא מדייר שני שלישים מהבדואים, הטוענים לבעלות על קרקע, מקבלת תמורות בקרקע, ונותן תמורות שיסתכמו בפחות מ-1% מהקרקעות הנתבעות ע"י הבדואים (אשר תובעים בסה"כ 5% משטח קרקעות הנגב).

6. בהסדר המוצע שזורות **סנקציות פוגעניות ובעייתיות ביותר**, שיש בהן כדי לפגוע בזכויות יסוד של הפרטים עליהם חלה הצעת החוק. בין השאר, ההסדר קובע, כי מי שלא מצטרף להסדר בתוך פרקי זמן הקבועים בחוק, התמורה שלו הולכת ופוחתת באופן מדורג עד לאיבוד טוטאלי של זכויותיו הקנייניות; עוד קובע ההסדר שכאשר יש מצב של בעלות משותפת במקרקעין, אי הצטרפות של אחד או חלק מבני המשפחה תפגע בתמורה של מי שכן הצטרף להסדר, וכך הלאה. החוק אף קובע תקופת זמן של חמש שנים בתומה מי שלא ישתף פעולה, האדמה תירשם על שם המדינה.

7. **הצעת החוק איננה כוללת את כל האזורים** שבהם לבדואים תביעות בעלות. למשל, אזורים בנגב המערבי מהם הועברו הבדואים ע"י המדינה, אינם נכללים בהסדר כלל, וניתן תמורתם לקבל רק פיצוי כספי. גם קרקעות מערבית לכביש 40 אינן נכללות בהסדר.

8. בנוסף, ההסדר אינו מכיר בתביעות בעלות לגבי **סוגי קרקעות מסוימים** כמו למשל קרקע המצויה בשיפועים שונים.

(2) המסלול התכנוני – בימים אלה, ולמעשה מזה למעלה מעשר שנים, מקודמת ע"י מוסדות התכנון תמ"מ 23/14/4, היא תכנית המתאר של מטרופולין באר שבע. במסגרת תכנית זו אמורים להיות מוסדרים כל היבטי החיים בנגב – כבישים, בסיסים, תשתיות מכל הסוגים, וכן ישובים, לרבות ההתיישבות הבדואית בנגב. מדובר בתכנית מתאר שאמורה לשמש את הנגב במהלך עשרות השנים הבאות והיא צופה פני עתיד.

בתכנית פראוור, הונחה התשתית לביצוע תכנון הישובים הבדואים אשר תתבצע במסגרת תכנית מטרופולין ב"ש. התכנית של פראוור קובעת את עקרונות היסוד לפיהם אמור להיעשות התכנון של הישובים הבדואים: בין השאר, נקבעה העדפה להעברת אוכלוסיה מהכפרים הלא מוכרים לעיירות הקיימות, או ל-11 הכפרים שהוכרו ע"י הממשלה שאוגדו במסגרת מועצת אבו-בסמה (שפוצלה לאחרונה); לאחר מכן, מתן עדיפות להכרה בישובים צמודי דופן לעיירות הקיימות וצירופם לעיירות אלה; והקמה של יישובים בדואים חדשים רק במקרה שאין אפשרות אחרת.

בנוסף, נקבע שהסדרה של ישוב תיעשה רק אם היישוב עומד בקריטריונים שנקבעו בתכנית שעניינם צפיפות, רציפות השטח הבנוי והימנעות מהשארית שטחים לא מפותחים, הוצאת קרקע חקלאית אל מחוץ לכפר, גודל קריטי, כושר נשיאה מוניציפאלי; ועוד.

בהתאם לעקרונות האמורים, ובכפוף לתכנית המתאר, יושב בימים אלה צוות תכנון במשרד ראש הממשלה (להבדיל ממוסדות התכנון הרגילים) ומכין את התכנון עבור היישובים הבדואים.

הקושי לדעתנו במתווה התכנון המוצע:

1. בראש ובראשונה, מדובר **במתווה תכנוני מפלה** - לא רק שנקבעו עקרונות תכנון ייחודיים לישובים הבדואים בנגב, שאינם חלק אינטגרלי מחוקי התכנון הרגילים בישראל, אלא שעקרונות התכנון שנקבעו מפלים את האוכלוסייה הבדואית בנגב ביחס לאוכלוסייה היהודית אשר יישוביה הכפריים (כ-115 יישובים יהודיים בנגב ו-60 חוות בודדים) אינם עומדים באותם הקריטריונים והסטנדרטים הנדרשים מהיישובים הבדואים.

מהקריטריונים התכנוניים, כמו גם מהסדרי הבעלות על הקרקע המוצעים בהצעת החוק, עולה שהתכנית אינה מבוססת על כוונה להכיר במקומם בכפרים הלא מוכרים הקיימים מלפני קום המדינה, או בסמוך לאחר הקמתה, אלא בחלק קטן ממקבצי המגורים שבכפרים, אם בכלל.

2. המדובר **בתכנית שמטרתה המרכזית היא להביא לריכוז קבוצות אוכלוסייה שונות לתוך מתחם שנקבע מראש** ("שטח החיפוש" בתכנית המתאר הוא ייעוד הקרקע "נוף כפרי חקלאי משולב"), ומונעת הקמת ישובים בדואים באזורים שמחוץ לשטח המוגדר. דבר המחזק את החשש לאפליה על בסיס אתני.
3. בנוסף, **התכנית מחייבת פינוי מסיבי של אוכלוסייה** (בין 30-40 אלף איש), אל תוך שטח החיפוש אבל גם בתוכו.
4. כן מחייבת התכנית **הריסת כפרים שלמים**, הרס של מרקם החיים הכפרי, החברתי-התרבותי, והכלכלי, על פני ההכרה בהם.

הקישור בין שני המסלולים – פוגע בקידום הסדר:

מתווה פראוור קושר בין שני המסלולים הללו בטענה שללא הסדרת הבעלויות על הקרקע לא ניתן להסדיר את התכנון. אנו סבורים שזה לא הכרחי, ולראיה - המדינה בעבר כבר הכירה בכפרים בלתי מוכרים מבלי שהוסדר נושא הבעלות על הקרקע, ואף התחילה לבצע הליכי תכנון שלוקחים בחשבון את הפריסה ההתיישבותית הקיימת המבוססת על שטחי הבעלויות על הקרקע, אבל לא מחייבים הסדרה שלהם. אך מעבר לזה – אנו טוענים שהדבר פוגע באפשרות להתקדם לעבר הסדר מוסכם על ידי הצדדים, וישים עבור הבדואים והמדינה כאחד.

ברור שההכרה בכפרים הבדואים בנגב וכן הסדרת נושא הבעלות על הקרקע הן סוגיות דחופות ונחוצות. השאלה היחידה היא – איך הכי טוב ונכון וצודק לעשות זאת, באופן שיגן על זכויותיהם של הבדואים, ויביא לפתרון שוויוני וצודק כפי שנעשה לגבי ההתיישבות של שאר האוכלוסיות בישראל, כולל בנגב. הצבת הצ"ח של הסדרת המקרקעין כתנאי שבלעדיו לא ניתן לפתור את סוגיית ההתיישבות ולהשלים את התכנון של הכפרים – פוגעת באפשרות לקדם את התכנון וההכרה בכפרים ובאפשרות למצוא מסלול מקובל על כל הצדדים לפתרון סוגיית הבעלות תוך הכרה בזיקה של הבדואים לאדמותיהם ההיסטוריות. יתכן ויש כוונה, בעקבות עבודתו של השר בדימוס בגין, לקדם תחילה את הליכי התכנון. אבל בכל מקרה, אין כוונה להשלים אותם ללא שיחוקק החוק דנן. כך או כך, תחילת החקיקה של החוק בעת הזאת, טרם חלה כל התקדמות של ממש בהליכי התכנון – יוצרת פגיעה קשה באמון ותהייה לגבי כוונות הממשלה.

מה כן ניתן לעשות כדי להכיר בכפרים הבדואים בנגב ולהסדיר את סוגיית הבעלות?

במקום הסדר בעייתי, כאמור לעיל, אנו סבורים שיש לעשות מאמץ מיוחד של המדינה להסדיר את הבעלות על הקרקע, תוך הכרה בזיקה ההיסטורית של הבדואים לקרקעותיהם, וזאת בשיתוף ותוך הידברות עם בעלי הקרקעות. אין להכתיב באופן חד צדדי הסדר פוגעני, וזאת בכדי להבטיח הן הגנה על זכויות קניין ושוויון, והן קשר ראוי וצודק בין אזרחי המדינה הערבים בנגב לבין מוסדות השלטון והחברה הישראלית בכלל.

עוד מוצע, להמשיך ולקדם את הליכי התכנון שבמסגרתם מוסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב ונעשית הכרה בכפרים הבלתי מוכרים, זאת תוך שנלקחים בחשבון האופי הכפרי והחקלאי של התיישבות הבדואים, דפוסי ההתיישבות שלהם מבחינת בעלות על הקרקע והמבנים החברתיים משפחתיים וכיוצ"ב. אפשר לראות כדוגמא את תכנית האב שהוכנה ע"י עמותת במקום ביחד עם המועצה לכפרים הבלתי מוכרים, ועמותת סדרה.

קידום התכנון והפיתוח, וניתוקם מסוגיית הבעלות (בניגוד לעמדת הממשלה לפיה לא יושלמו הליכי התכנון מבלי שתושלם הצ"ח שבנדון) – היא הדרך ליצור יחסי אמון עם האוכלוסייה הבדואית, להבטיח זכויותיה הבסיסיות ביותר לחינוך, בריאות ורווחה, ולהביא לפתרון כולל של הסוגייה בסופו של יום.

לסיכום –

אנו קוראים לכם שלא לאשר הצ"ח זו, אשר אינה נחוצה לצורך הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (הליכי התכנון) ורק גורמת לקשיים, חוסר אמון וניכור בין האזרחים הבדואים לשלטון.

תחת זו אנו קוראים לכם לדרוש קידום של התכנון, תוך הכרה בכפרים הבלתי מוכרים והסדרתם ככל ישוב אחר בנגב, וקידום של מתווה מקובל על הצדדים להסדרת הבעלות על הקרקע תוך הכרה בזיקתם ההיסטורית של הבדואים לאדמותיהם.

בכבוד רב ובברכה,

ראויה אבו רביעה, עו"ד	דבי גילד-חיו, עו"ד	נילי ברוך
ראש תחום זכ' הבדואים בנגב	מקדמת מדיניות וחקיקה	מתכנתת ערים
האגודה לזכויות האזרח	האגודה לזכויות האזרח	במקום מתכננים למען זכ תכנון