

תוכן עניינים :

1 עמ'	הקדמה.....
2 עמ'	יו"ר הועדה השופט (בדימוס) א גולדברג.....
3 עמ'	התיישבות הבדואים בנגב בתקופה העותמנית.....
4 עמ'	תקופת המנדט הבריטי.....
5 עמ'	התיישבות הבדווים בשנותיה הראשונות של המדינה.....
6 עמ'	המאבק על הקרקע.....
7 עמ'	הסדר קרקעות.....
8 עמ'	תקדים הואשלה.....
9 עמ'	השלכותיו של תקדים הואשלה.....
10 עמ'	ועדות ועוד ועדות.....
11 עמ'	היישובים המוכרים.....
12 עמ'	הכפרים הבלתי מוכרים.....
13 עמ'	מתווה למדיניות מוצעת.....
14 עמ'	ההסדר המוצע – תביעות בעלות.....
15 עמ'	המדיניות המוצעת – התיישבות.....
16 עמ'	תהליכי תכנון מוצעים.....
17 עמ'	היתרי בנייה.....
18 עמ'	אכיפה.....
19 עמ'	הרשות להסדרת התיישבות הבדווים.....
20 עמ'	הערה לסיום.....
21 עמ'	סיכום.....
22 עמ'	הערות שוליים.....
23 עמ'	התייחסות חבר הועדה, מר דוד (דודו) כהן.....
23 עמ'	התייחסות חברת הועדה, גבי בלהה גבעון.....
23 עמ'	התייחסות חבר הועדה, מר פייסל אלהוזייל.....
23 עמ'	התייחסות חבר הועדה, מר שרון גמבשו.....
23 עמ'	התייחסות חבר הועדה, מר יוסי ישי.....
23 עמ'	התייחסות חבר הועדה, מר אחמד אלאסד.....
24 עמ'	נספחים.....

הקדמה

ביום 23.12.2007 מינה שר הבינוי והשיכון מר זאב בויס, ועדה אשר תמליץ לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה (נספח מס' 1).

הוועדה הוקמה בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2491 מיום 28.10.2007 (נספח מס' 2), אשר תיקנה את החלטת הממשלה מס' 1999 מיום 15.7.2007 בה הוחלט להקים רשות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב, את יעודה, תפקידיה והמבנה הארגוני שלה (נספח מס' 3).

כפי שנקבע בהחלטת הממשלה נספח מס' 2 יכהנו בוועדה שמונה חברים בהרכב הבא:

שופט בדימוס של בית המשפט העליון אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון – יו"ר;

שני נציגי ציבור אשר ימונו על ידי שר הבינוי והשיכון;

שני נציגי ציבור מקרב האוכלוסייה הבדווית, אשר ימונו על ידי שר הבינוי והשיכון;

נציג ממשלה אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;

נציג ממשלה אשר ימונה על ידי ראש הממשלה;

נציג ממשלה אשר ימונה על ידי שר האוצר.

בהתאם לכך מנתה הוועדה את החברים הבאים:

השופט בדימוס של בית המשפט העליון אליעזר גולדברג – יו"ר הוועדה;

גב' בלהה גבעון – נציגת ציבור;

עו"ד יורם בר-סלע – נציג ציבור;

מר פייסל אל-הוזייל – נציג ציבור מקרב האוכלוסייה הבדווית;

מר אחמד אל-אסד – נציג ציבור מקרב האוכלוסייה הבדווית;

מר דודו כהן – נציג ממשלה; שמונה על ידי שר הבינוי והשיכון;

מר יוסי ישי – נציג ממשלה; שמונה על ידי ראש הממשלה;

מר שרון גמבשו – נציג ממשלה, שמונה על ידי שר האוצר.

עם מינויה פירסמה הוועדה פנייה לציבור בה ביקשה מכל מי שבידו לתרום לדיוניה, כי יעלה בפניה את עמדתו בכתב.

בעקבות הפירסום הגיעו לוועדה 130 פניות בכתב.

רוב הפונים גם הוזמנו על ידי הוועדה להופיע בפניה. כן הופיעו ביוזמת הוועדה מוזמנים נוספים. בסך הכול הופיעו בפני הוועדה 117 מוזמנים (רשימת המוזמנים לפי סדר הופעתם בנספח מס' 4).

הוועדה קיימה 20 ישיבות וכן ערכה ארבעה סיורים בשטח.

ישיבותיה של הוועדה היו פתוחות לקהל, וציבור אזרחים אכן נכח בכל ישיבותיה.

גבי שרון ניקוליץ מונתה למרכזת הוועדה, ובצאתה לחופשת לידה מילאה תפקיד זה גבי ציפי שקורי עד לסיום עבודת הוועדה. תודת הוועדה לשתיהן על מסירותן לעבודה.

כן נתונה תודתנו והערכתנו לעו"ד חבצלת יהל מנהלת מחלקת מקרקעין בפרקליטות מחוז דרום (אזרחי) אשר סייעה רבות לוועדה ביידע ובמומחיות בענייני עובדה ומשפט.

יו"ר הוועדה – השופט (בדימוס) א' גולדברג

פתח דבר

1. עניינה של הוועדה בנושא לאומי מן המעלה הראשונה. מי שעתיד הנגב יקר לו, אינו יכול להישאר שווה נפש למתרחש בו. המציאות חותרת תחת טובת המדינה וטובת הבדווים, כאחד. גורם הזמן אינו נייטרלי, הוא דוחק ויש לו משמעות קריטית. ככל שחולף הזמן כן קשה הפתרון. פתרון כולל ומהיר שיסדיר את התיישבות הבדווים בנגב הוא, על כן, צו השעה.

על מדוכת נושא זה ישבה הוועדה, כשהיא שמה לנגד עיניה את המטרה להציע לממשלה מדיניות אשר תביא סוף סוף לפריצת דרך בסכסוך שימיו כימי קיומה של המדינה.

2. אין לראות את הנושא בו עסקנו כבעיית הבדווים בנגב, אלא כבעיית הנגב. הגישה של "אנחנו" ו "הם" אינה מקובלת עלינו, היא לא תקדם את הפתרון אלא תרחיקו. גורל הנגב, ובכללו הגשמת תכנית מטרופולין לבאר- שבע, הוא שמונח על כף המאזניים.

ראוי כי המדיניות שתציע הוועדה לממשלה תאזן בין עמדות המדינה ועמדותיהם של הבדווים. מדיניות המתחשבת בתביעות הבדווים וצורכיהם, אך בה במידה אינה מתעלמת מצורכי המדינה, ומשאביה הקרקעיים והכספיים.

ברוח זו גיבשנו את עמדתנו, שתפורט בהמשך, אותה יש לראות כמיקשה אחת, שכל חלקיה שזורים ושלובים זה בזה.

התיישבות הבדווים בנגב בתקופה העותמאנית

3. עד שנת 1896 חיו הבדווים בנגב בחופש כמעט מוחלט. השלטון העותמאני לא היה מעוניין כל עיקר בבדוויי הנגב, ולא התערב בנעשה בנגב. היתה זו כדברי ד"ר יוסף בן-דוד, תקופה של אנרכיה מוחלטת.¹ רק בעקבות מלחמה בין-שבטית, סימן השלטון התורכי בשנת 1896 את הגבולות הבין-שבטיים, אשר נשאו עקרונית עד להקמת המדינה. בכך ביסס השלטון התורכי סדר טריטוריאלי חדש, וכל שבט הורשה להחזיק בשטח בו שלט. השלטון מיסד בדרך זו "הסדרים ומוסכמות שבטיים שאינם מקובלים במדינת חוק. הדבר אמור בעיקר בנושא הבעלות - על - הקרקע שהקוד המעין-משפטי שלו נסמך על כך, שהשלטון התורכי הכיר בטריטוריות השבטיות"². בהסדר האמור לא נתן השלטון העותמאני לבדווים "בעלות" על שטחי הטריטוריה השבטית.

בקיבוע האמור של השבטים החל המעבר משלב הנוודות, לשלב הנוודות למחצה.

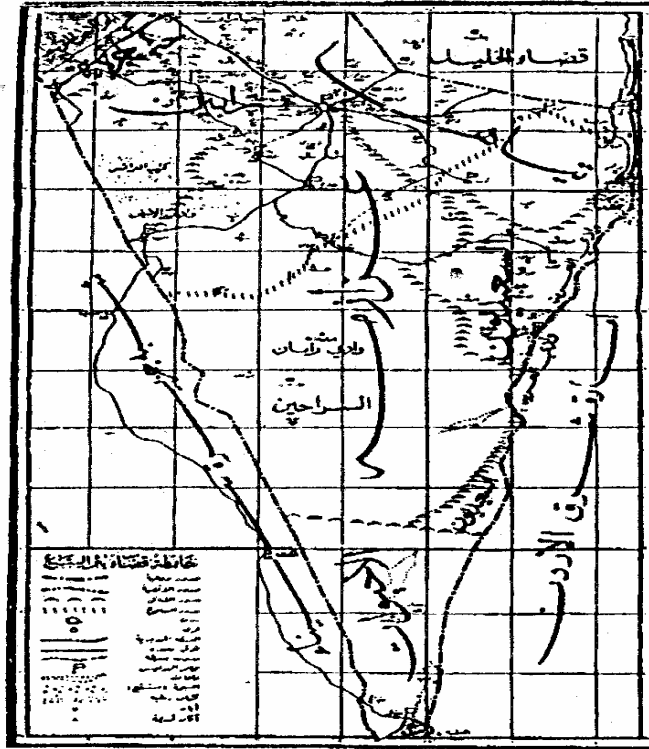
4. נקודת מפנה נוספת באותה תקופה, היא הקמת העיר באר-שבע בתחילת המאה העשרים, אשר מרגע הקמתה "נחרץ גורל הנוודות, ומאז ואילך מתחיל תהליך ההתנחלות וההתיישבות של בדווי הנגב"³

5. עוד יש להזכיר את חוק הקרקעות העותמאני משנת 1858, אשר סווג את קרקעות הנגב, כמו בשאר אזורי הארץ, לחמישה סוגים: קרקעות בבעלות מלאה (מולכ)⁴; קרקעות ממשלה שזכות השימוש בהן ואכילת פירותיהן נתונה למעבד הקרקע (מירי)⁵; קרקעות רשות הרבים (מתרוכה), קרקעות הקדש (וקף או מוקופה), וקרקעות מתות (מואת)⁶, עליהן יורחב הדיבור בהמשך.

תקופת המנדט הבריטי

6. הבריטים אימצו את חוקי הקרקעות העותמאניים בפקודת העברת קרקעות, שהוציאו בשנת 1920. על פקודה זו הוסיפו בשנת 1921, את פקודת הקרקעות (מתות), אשר מטרתה הייתה למנוע את התופעה של פלישה לקרקעות ואי הכרה בתפיסה בלתי מורשית של קרקע.⁷

7. פריסת השבטים הבדואים בנגב לפני שורטטה במפה שעשה החוקר
עארף אלעארף.⁸



מפה מס' 11 - תפריסת השבטים הבדואים בנגב לפני 1948. לפי אלעארף (1941)

לאחר שהבריטים ערכו רישום ראשוני של האדמות בשנת 1934, הם התחילו לגבות מסי קרקעות.

8. כפי שהעיר ד"ר חיים סרברו, מנכ"ל המרכז למיפוי ישראל, בהופיעו בפני הוועדה, ניתן למצוא במפות מנדטוריות מיקומם של שבטים בלי שיצויין בהן גבולותיו של כל שבט, או ציון להמצאותם של כפרים.

9. במפקד הכפרים הבריטי משנת 1943⁹ צויין כי בדווים עיבדו בנפת באר-שבע, כשני מיליון דונם, ויהודים – 65,231 דונם. ד"ר אהרן זוהר בעבודתו¹⁰, מציין כי סקר של ממשלת המנדט מדצמבר 1945 וינואר 1946, אשר הוגש לוועדת החקירה האנגלו-אמריקאית, נוקב אף הוא בשטח של כשני מיליון דונם שעובד על ידי בדווים בנפת באר שבע, ומוסיף¹¹, כי יוסף וייץ חוזר אף הוא על נתון זה, ואילו "שמעוני וטרטקובר מעריכים את השטח המעובד ע"י הבדווים בנגב ב- 60,000 דונם בלבד".¹²

10. נזכור בהקשר זה, כי מאז 1939, לאחר פרסום הספר הלבן של ממשלת בריטניה, נאסרה על היהודים דריסת רגל בנגב.

11. במפקד הראשון שקיימה ממשלת המנדט בשנת 1931 מנו הבדווים בנגב כ- 65,000 נפש. לפי אומדן רשמי מ- 31.12.41 הם מנו במועד זה 66,553 נפש.

12. במפה מנדטורית משנת 1944 על האוכלוסייה בתת-נפה של באר-שבע מוערך מספר הבדווים בעונות מסויימות של השנה, ב- 60,000, תוך ציון כי ישנן הערכות גבוהות הרבה יותר.

אומדנים אחרים על מספר הבדווים בנגב לפני קום המדינה הם: 63,750¹³ 65,000, 55,000¹⁴, 60,000-80,000¹⁵.

13. פרופ' עמנואל מרקס בספרו, מביא את הפירוט הבא ואת האזור בו התרכזו השבטים של כל אחר משמונת המטות¹⁶:

"שבטי הבדווים בנגב לפני 1948 *

מטה	מס' שבטים	נפשות	איזור
תראבין	25	21,000	בקעת באר שבע המערבית
תיאהא	28	18,000	מרכז ומזרח בקעת באר שבע
עזאזמה	12	12,000	מרכז הנגב
חנאג'רה	4	7,000	דרומית לעזה
ג'ובאראת	14	5,000	צפונית לעזה
סעידין	6	1,000	דרומית לים המלח
אחיואת	3	1,000	ליד מפרץ אילת
ג'אהלין	3	750	הרי – חברון
סה"כ	95	65,750	

* כל הנתונים הם הערכות מירביות לפי שמעוני. מפקדים רשמיים של בדויי הנגב נערכו ב- 1931 וב- 1946 בתוצאות חלקיות או בלתי ברורות. H.V.Muhsam **Beduin of the Negev** (jerusalem 1966) עמ' 22, מוסר את מספר בדויי הנגב, לפי מפקד 1946, בין הערכה מירבית של 57,000, מבוססת על בדיקה של צילומי אוויר ובין 95,000 במפקד מאוהל לאוהל. מספרים אלה אינם כוללים את שבטי הג'אהלין".

14. על פי נתונים של ד"ר יוסף בן-דוד¹⁷ מנה מטה תיאהא בשנת 1947 – 27,069 נפש, מטה עזאזמה – 16,505 נפש, ומטה תראבין – 33,064 נפש. ובסך הכל היו בנגב ערב מלחמת העצמאות, 70,000 בדווים.

15. יוער לגבי הנתונים שפורטו עד כה ואלה שייפורטו בהמשך, כי קיים קושי בקביעת נתונים מדוייקים הן לגבי האוכלוסייה הבדווית הן לגבי שטחים בהם החזיקו, ולכל גורם העוסק בתחום הערכות ומספרים משלו.

התיישבות הבדווים בשנותיה הראשונות של המדינה

16. בין אוקטובר לדצמבר 1948 כבש צה"ל את רוב הנגב מידי המצרים. מרבית האוכלוסייה הבדווית עזבה במהלך מלחמת העצמאות את הנגב, ולדעה אחרת גם גורשה מהנגב, ועברה לסיני, דרום ירדן והר חברון. על פי נתונים רשמיים היו בנגב בשנת 1951, 12,740 בדואים במסגרת 17 שבטים, רובם ככולם (11,270 נפש) נמנו עם מטה תיאהא. גם ממטה עזאזמה נותרו 740 נפש וכמספר הזה ממטה תראבין¹⁸.

17. היחס לבדווים שנותרו בתחום המדינה אופיין מאז קום המדינה בשתי מגמות סותרות: "מצד אחד כאוכלוסייה שהפגינה הזדהות ונאמנות למדינה בעיקר על ידי השרות המסיבי בכוחות הביטחון ובצה"ל, ולכן ראוי ונכון לתגמל אותה ולהשקיע בה. מצד שני כחברה נוודית המאיימת על הטריטוריאליות של המדינה החדשה"^{18א}.

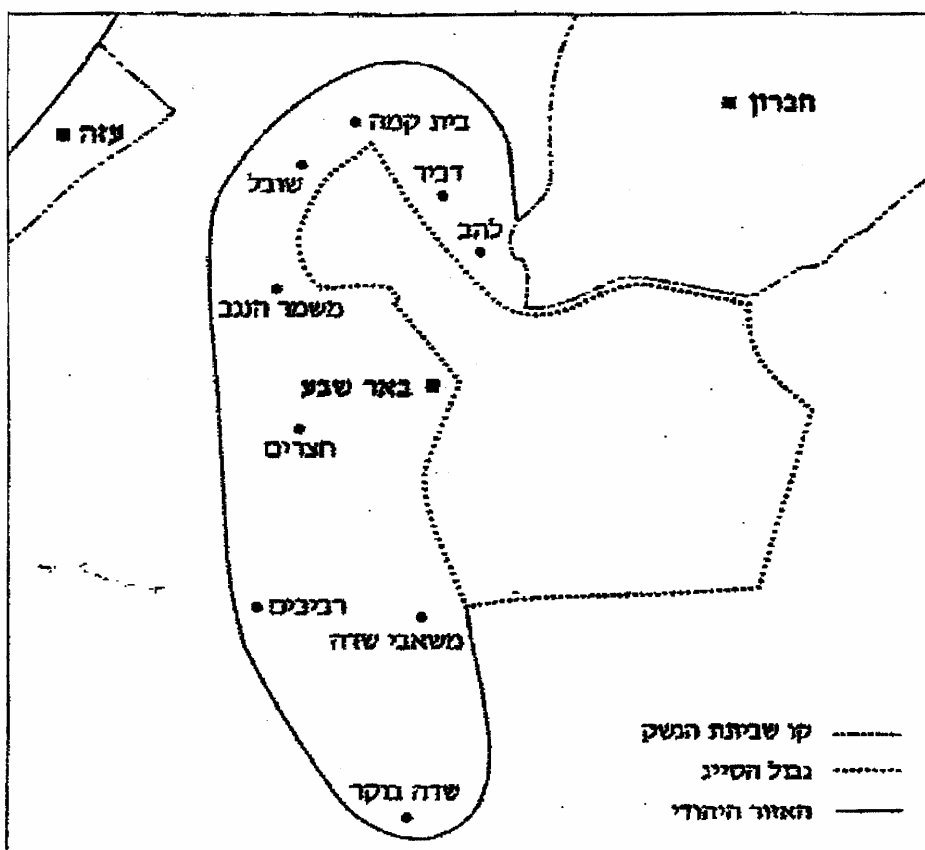
18. הבדווים שנותרו בנגב קובצו כולם בשטח מוגדר שנודע כ"אזור הסייג", והיו תחת ממשל צבאי, שבוטל רק בדצמבר 1966. אזור הסייג אוכלס עוד קודם לכן ברובו על ידי שלושת השבטים הגדולים מקבוצת הטולאם (ממטה תיאהא) ששמרו על שלמותם: אבו רביעה, אבו קרינאת ואבו ג'ועיד, וכן על ידי שבטי אל-אעסם ואל-אסד, וחלקים משבטי אבו רקייק והווייל. אל בדווים אלה באזור הסייג נוספו בדווים מאחד-עשר השבטים הנותרים, שהיו מפוזרים קודם מחוץ לאזור הסייג. אלה הועברו לאזור זה ולא הורשו לשוב אל אדמותיהם¹⁹.

ריכוז הבדווים באזור הסייג נעשו בלי שהוקפד על קו-תיחום בין השבטים²⁰.

19. הבדווים שהועברו שלא מרצונם לאזור הסייג, והמכונים "מפוני פנים" נותרו באזור מחוסרי "טריטוריה שבטית", לעומת השבטים שהיו, כאמור, באזור זה עוד קודם לכן. כך נוצרו שני מעמדות: מעמד "בעלי קרקע" ומעמד "מחוסרי קרקע".

20. שמענו מפי מוזמנים שהופיעו בפני הוועדה, כי נאמר למפוני הפנים, לפחות לחלקם, על ידי הגורמים שהעבירו לאזור הסייג, כי מעברם הוא זמני.

21. שטח אזור הסייג כ- 1,100 קמ"ר. הוא משתרע מכביש חברון – באר-שבע מזרחה לאורך הקו הירוק עד סביבות תל-ערד, מכאן יורד גבולו דרומה עד ממשית וחוזר לבאר-שבע דרך תל ירוחם. לשון נוספת משתרעת משובל בכון דרומי-מזרחי ומתחברת לאזור העיקרי ליד כביש חברון – באר-שבע^{21,22}.



בשנת 1954 זכו הבדווים בנגב לאזרחות ישראלית.

לפי פרסום משרד הפנים (רשימת היישובים הערביים בישראל, 1955), מנתה אוכלוסיית הבדווים בנגב, באוקטובר 1955 – 12,540 נפש.

22. לפי מסמך שהגישה האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדווים בישראל, מנתה האוכלוסייה הבדווית בנגב בשנת 1961, 17,756 נפש ובשנת 1983 – 39,641 נפש, לפי התפלגות לשבטים כדלקמן:

שם השבט	מפקד 1961	מפקד 1983
אבו בלאל	310	122
אבו גויעד	1213	1050
אבו סרחאן	154	404
אבו עבדון	218	392
אבו עמאר	*	274
אבו עמרה	93	37
אבו קרינאת	1584	1564
אבו רביעה	2518	1518
אבו רקייק	3063	2938
אלאטרש	*	411
אלאסד	304	501
אלאעסם	1072	2043
אלאפניש	335	290
אלג נאביב	-	146
אליהו ואשלה	*	439
אלהזייל	2430	1833
אלזבארגה	-	282
מסעודין-אלעזאזמה	1657	3614
אלכסאסרה	**	557
אלסייד	*	790
אלעטאונה	464	832
אלעמור	***	432
אלעקבי	504	378
קבועת	***	241
קדיראת אלסאנע	1212	2298
אלקועין	242	623
תרבין אלסאנע	383	535
קסיפה	-	2075
רהט	-	9214
תל-שבע	-	2544
אבו עריר	-	1262

	17756	39641

* נפקד עם אבו רקייק.

** נפקד עם אבו קרינאת

*** נפקד עם אבו רביעה.

**** כמעט שני שלישים מהבדווים נכללו במפקד.

מקור: (1 למ"ס, מפקד אוכלוסין ודיוור 1961, פרסום מס' 50; 2 למ"ס, מפקד אוכלוסין ודיוור 1983, פרסום מס' 6.

23. לא למותר להוסיף כבר כאן, כי לפי נתוני משרד הפנים מנתה אוכלוסיית הבדווים בנגב ביום 30.11.2007, 172,169 נפש. דהיינו, כי במשך 52 שנים גדלה האוכלוסייה הבדווית ב- 159,630 נפש. נתונים אלה ואחרים אותם קיבלנו, מצביעים כי שיעור הילודה אצל הבדווים בנגב מגיע כדי 5.5 אחוז בערך לשנה. משמעות נתון זה הוא הכפלת האוכלוסייה כל 13 שנה. אם תמשך מגמה זו גם

בעתיד כי אז תמנה האוכלוסייה הבדווית בנגב בשנת 2020 כ- 360,000 נפש. אם כי ישנה גם דעה כי הריבוי הטבעי נמצא בירידה ואף יוסיף לרדת^{22א}.

24. הריבוי הטבעי הגבוה יצר בקרב האוכלוסייה הבדווית בנגב, פירמידת גילים מעוותת, כאשר 60.5% מכלל האוכלוסייה הם ילדים ונוער:

23% עד גיל 5
24% גילים 6-12
11% גילים 13-17
8% גילים 18-21
24% גילים 22-40
8% גילים 41-60
2% גיל +60

אחת הסיבות לשיעור הילודה הגבוה היא תופעת הביגמיה הנפוצה בקרב הבדווים בנגב, על אף היותה עבירה פלילית (תוך התעלמות מצד השלטונות).

25. כפי שכתבה גילה שטופל במאמרה "מדיניותה הדמוגרפית של ישראל בתחום הילודה וזכויות נשים ומיעוטים", "קיימת הסכמה בין-לאומית כי הדרך הטובה ביותר להביא לידי צמצום הילודה בקרב אוכלוסיות שבהן שיעור הילודה גבוה מדי היא על-ידי מתן חינוך נאות לנשים ומתן אפשרויות לעבודה מספקת מחוץ לבית שיחזקו את מעמדן החברתי"^{22ב}.

המאבק על הקרקע

26. בעוד שהבדווים אינם חדלים מלטעון על זכות הבעלות שיש להם על קרקעות בנגב, מסרבת המדינה להכיר בתביעות הבעלות, כיוון שאינן מגובות בהוכחות מספקות וכן כי מדובר בקרקעות שעל פי סיווגן ומהותן לא ניתן לרכוש בהן בעלות. המאבק רב השנים על הבעלות על קרקעות הנגב והזכויות בהן מעיב על היחסים שבין הבדווים למדינה, בייחוד כשהוא מצטרף לשורת מצוקות נוספות שלהם. לדעת הוועדה, לא ניתן עוד לעקוף סוגייה זו ולהשאירה בלי פתרון. כל עוד זו לא מוצאת את פתרונה לא ניתן לשקם את אמון הבדווים במדינה, שנפגע קשות. פתרון סוגייה זו הוא המפתח לפתרון מוקד סכסוך נוסף הנוגע להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב. כן, לא ניתן להתעלם מכך, כי הסכסוך על הקרקע הוא הגורם הדומיננטי המכשיל את ההתקדמות לקראת התיישבות מסודרת.

27. לטענת הבדווים הכיר השלטון התורכי ואחריו הבריטי, בזכויות הבעלות על הקרקע עליה הם יושבים דורות רבים. הכרה שהתבטאה, בין היתר, במסי קרקע שגבה מהם. לא זו בלבד, אלא שהבדווים גם מכרו קרקעות בתקופת המנדט לתנועה הציונית, ומכירות אלה הוכרו ונרשמו בספרי המקרקעין (הטאבו). ואילו

הסברו של ד"ר יוסף בן-דוד לעובדה האחרונה היא, כי השלטונות העותומאניים והבריטים ראו אך ברכה בהעברת אדמות מידי הבדווים למבקשי הרישום, בשל הסיכוי לשימוש אינטנסיבי שייעשה באדמות, בלי להתחשב בבעלי הזכות על הקרקע.²³

28. לכך שהקרקע לא רשומה על שם הבדווי הטוען לזכות הבעלות בה, נותנים הבדווים סיבות היסטוריות ותרבותיות ובכללן ניכורם ממוסדות מדינתיים, הרצון להתחמק מגיוס לצבא, נגישות נמוכה למנגנון הרישום עקב פיזור האוכלוסייה, רמת השכלה נמוכה, ואי ידיעת החוק בדבר חשיבות הרישום. ועל כל זאת הרישום לא היה חיוני, נוכח קיומה של מערכת קניין מסורתית מתפקדת, שהסדירה משך שנים רבות את משטר המקרקעין בקרב הבדווים, משטר פנימי המכיר בחזקה היסטורית ובהסכמי מכירה מסורתיים.

29. העובדה שאינה שנויה במחלוקת היא, כי רק למיעוט קטן מבין הבדווים הטוענים לבעלות על קרקע, ישנם מסמכים המעידים על כך (דוגמא שהובאה על ידי ד"ר יוסף בן דוד בהופיעו בפני הוועדה, הייתה של שבט אבו – כאף). לרוב רובם של הבדווים אין מסמכים, וטענתם סומכת על הקוד השבטי, וכן (על פי הנטען) על החזקות הקרקע ועיבודה משך עשרות ואף מאות שנים. מנגד, סירובה של המדינה להכיר בתביעות הבדווים בהעדר מסמכים המעידים על בעלות, נסמך על טענות משפטיות של חוק ופסיקה.

30. את הבדווים הטוענים לבעלות על קרקע ניתן לחלק לשלוש קבוצות: התובעים בעלות על קרקע המוחזקת על ידם (רובם יושבים באיזור הסייג עוד לפני קום המדינה). קבוצה זו מחזיקה כ- 387,000 דונם; קבוצה שנייה היא זו של התובעים בעלות על קרקע שהחזיקו בעבר ואינם מחזיקים בה כיום (רובם מפוני פנים); קבוצה שלישית היא של התובעים בעלות על קרקע תפוסה בידי אחרים.

הסדר קרקעות

31. העימות החזיתי על קרקעות הנגב בא לידי ביטוי משהוכרז ב- 2.5.1971 על הליך הסדר קרקעות בנגב הצפוני, על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשנ"ט – 1969, הסדר שבסופו נרשמת בספר המקרקעין כל חלקת קרקע על שם בעליה.

32. הכרזה זו, הנוגעת לנגב הצפוני, לא היתה ההכרזה הראשונה לגבי אזור הנגב. קדמו לה הכרזות על הליכי הסדר באזורים אחרים בנגב, ביניהם בהר הנגב, בהן לא הגישו הבדווים תביעות (בלשון הפקודה: "תזכירי תביעות"), וכל הקרקעות שבהסדרים אלה, בשטח כולל של כ- 220,000 דונם, נרשמו על שם המדינה בלי כל התנגדות.

33. בעקבות הכרזת הליך ההסדר על הנגב הצפוני, הוגשו על ידי הבדווים, בהתאם לפרוצדורה הקבועה בפקודה הנ"ל, עד ליום 24.10.1979, 3220 תביעות, הנוגעות ל- 776,856 דונם.

34. מתוך השטח הנתבע הוסדרו במרוצת השנים על פי נתוניו של פקיד ההסדר מר רמי דמארי, כ- 205,670 דונם (כ- 18%) אל מול 380 תביעות (כ- 12%): כ-

150,000 דונם בהסדרי פשרה וכ- 50,000 דונם בפסקי-דין שניתנו בהעדר הופעה מטעם התובעים או שהתובעים חזרו בהם מתביעותיהם לאחר שהמדינה הגישה לפקיד ההסדר תביעות נוגדות. נותרו להסדר לפי חישוב זה כ- 571,186 דונם אל מול 2,840 תביעות.

35. על פי הנתונים האחרונים שנמסרו לוועדה על ידי מינהלת הבדווים נותרו ביולי 2008, 2749 תביעות, ששטחן הכולל הוא כ- 592,000 דונם. זאת בפילוח התביעות שבטבלה הבאה:

מתוכם-תביעות בישובים		התחום	תביעות כללי		מרווח
השטח בדונם	מספר תביעות		מספר תביעות	השטח בדונם	
697	66	0-20	219	2,390	D=20
1,487	49	21-40	293	9,197	
2,202	44	41-60	281	14,179	
3,761	53	61-80	265	18,667	
4,294	48	81-100	237	21,482	
11,744	260		1295	65,915	
					סה"כ
6,490	53	101-150	418	50,824	D=50
6,360	37	151-200	256	44,411	
7,071	32	201-250	197	43,923	
5,514	20	251-300	124	34,067	
3:206	10	301-350	83	26,904	
3,031	8	351-400	52	19,465	
3,334	8	401-450	51	21,609	
2,900	6	451-500	44	21,093	
2,088	4	501-550	28	14,634	
2,267	4	551-600	22	12,735	
603	1	601-650	16	9,983	
658	1	651-700	16	10,668	
1,410	2	701-750	9	6,490	
1,513	2	751-800	8	6,166	
2,479	3	801-850	13	10,707	
0	0	851-900	12	10,497	
926	1	901-950	9	8,325	
969	1	951-1000	5	4,862	
50,830	193		1,363	357,363	סה"כ
1,035	1	1001-1100	20	20,860	D=100
0	0	1101-1200	15	17,269	
0	0	1201-1300	5	6,389	
0	0	1301-1400	8	10,825	
0	0	1401-1500	5	7,185	
0	0	1501-1600	5	7,793	
0	0	1601-1700	1	1,648	
3,472	2	1701-1800	6	10,516	
0	0	1801-1900	2	3,726	
0	0	1901-2000	3	5,849	
4,507	3		70	92,060	

מתוכם-תביעות בישוים		תביעות כללי			מרווח
השטח בדונם	מספר תביעות	התחום	מספר התביעות	השטח בדונם	
0	0	2001-2500	9	19,903	D=500
0	0	2501-3000	2	5,685	
0	0	3001-3500	4	13,426	
0	0	3501-4000	1	3,750	
0	0	4001-4500	1	4,134	
0	0	4501-6000	0	0	
0	0	6001-6500	2	12,192	
0	0	6501-7500	0	0	
0	0	7501-8000	1	7,911	
0	0		20	67,001	
					סה"כ
0	0	8001-10000	1	9,672	D=2000
67,081	456		2,749	592,011	סה"כ כללי

הערות: הנתונים דלעיל הם בתחום דיוק של 10% + -
 ב"ישוים" נכללים – ישוים קיימים, מתוכננים והרחבות.

36. התפלגות נוספת של 3220 התביעות המקוריות לפי שבטים ולפי השימוש בקרקע הנתבעת (פלחה, מרעה) מופיעה בעבודתו של די"ר אהרון זהר²⁴, המבוססת על נתוני הלשכה להסדר מקרקעין במשרד המשפטים שעובדו על ידי י" גיאן ממינהל מקרקעי ישראל בבאר – שבע, מיום 4.11.79 (פילוח זה מצוי בדוח האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל)²⁵

מטה	שבת	מספר התביעות	שטח התביעות			מחוז מכלל התביעות
			פלחה	מרעה	סה"כ	
אל תיאחא	אל - הווייל	180	39,774	5,156	44,930	5.8
	אל- אסד	90	13,450	5,668	19,118	2.5
	אבו עבדון	37	8,182	1,691	9,873	1.3
	אל קוועין	12	2,789	21	2,810	0.4
	אל אעצם	191	27,237	17,964	45,201	5.8
	אבו - עמאר	31	2,869	485	3,354	0.4

17.1	132,990	48,986	84,004	736	אבו רקייק	
5.0	39,178	6,163	33,015	200	אל צאנע	
18.2	141,619	61,265	80,354	573	אבו רביעה	
10.4	80,470	47,341	33,129	205	אבו קרינאת	
10.2	79,119	44,886	34,233	287	אבו גיוויעד	
0.8	6,561	1,657	4,904	52	אל נצאצרה	
0.8	5,829	1,858	3,971	31	אל זבארקה	
1.7	13,043	1,198	11,845	76	אל אפיניש	
2.0	15,361	1,689	13,672	92	אל עטאונה	
2.0	15,398	1,764	13,634	118	אל עוקבי	
11.2	87,150	49,625	37,525	144	אל עזאמה	אל עזאמה
1.3	10,025	720	9,305	47	אבו סירחאן	אל תראבין
0.6	4,770	43	4,727	48	אבו עמרה	
1.0	7,550	253	7,297	40	אבו סהיבאן	
0.6	4,730	643	4,087	14	אבו בלאל	
0.9	6,757	321	6,436	16	אחרים	
100	776,856	300,047	476,809	3220	סך הכל	

37. יש להוסיף, כי מתוך כ- 592,000 הדונם שנתרו, כאמור, לפי מינהלת הבדווים, להסדרה, מחזיקים הבדווים בכ- 386,000 דונם, מתוכם כ- 61,000 דונם בתוך תחום תוכניות מתאר. על פי עמדתה של מינהלת הבדווים, "פריסת המגורים של ריכוזי הפזורה מחוץ ליישובים הקיימים והמתוכננים באדמות המדינה מוערכת בכ- 130,000 דונם.²⁵"

תקדים הואשלה

38. טענות הבדווים לבעלות על הקרקע שהועלו על ידם במסגרת הליך הסדר הקרקעות, הגיעו למבחן משפטי בבית המשפט העליון בע"א 218/74²⁶.

המעוררים בני שבט הואשלה היו בין מגישי התביעות בהליך הסדר הקרקעות. את תביעתם לבעלות על מספר חלקות באזור קאסר א-סיר ליד דימונה, ביססו על זכות בלתי רשומה שעברה אליהם מדורי דורות, מכוח חזקה ועיבוד. בית המשפט המחוזי דחה את התביעה ועל כך ערערו לבית המשפט העליון.

המעוררים תבעו את האדמות בטענה כי מדובר באדמות אשר מבראשית ראוויות היו לעיבוד ולא היו מסוג מואת. טענת המדינה לעומת זאת היתה כי האדמות הן מסוג מואת.

39. בפסק הדין שניתן מפי השופט אברהם חלימה ז"ל, צויין כי יש להכריע במחלוקת על פי שלוש הוראות חוק: סעיפים 6 ו- 103 של החוק הקרקעות העותמאני, ופקודת הקרקעות (מתות), 1921.

על פי ההגדרה שבסעיף 6 החוק העותמאני:

"קרקע שאינה בחזקתו של מישהו ולא הוקצתה לציבור, הנמצאת במרחק כזה מכפר או עיר עד שאין שומעים ממנה קול רם של אדם הנמצא בקצה היישוב; כלומר קרקע שוממה הרחוקה מיל וחצי או מהלך חצי שעה ממקומות ישוב".

סעיף 103 לחוק הנ"ל (לפני היכנס הפקודה המנדטורית לתוקף) קבע:

"מקומות שוממים, שלא היו בחזקתו של שום אדם לפי שטר טאבו ולא הוקצו מזמן קדום לתושבי כפרים או ערים: ונמצאים אותם מקומות שוממים במרחק כזה מעיר או מכפר, שאין קולו הרם של אדם העומד בקצה היישוב נשמע בהם, כגון הרי טרשים (טאשליק), שדות פרא (אוטלאק) וחורשות אלונים (פראנלוק) – הן קרקעות מוואת: הנצרך יכול לפתחן לאדמת זריעה. ברשיון הפקיד, ללא תמורה – בתנאי שזכות הבעלות (הרקבה) תישאר למדינה, וכל הדינים החלים על קרקעות מעובדות יחולו גם על קרקעות ממין זה. אך אם קיבל מישהו, ברשיון הפקיד, מקום לשם פיתוחו באופן הנזכר והניחו ללא פיתוח במשך שלוש שנים, ללא הצדקה אמתית, ימסרו את המקום לאחר. אדם שפיתח והפך קרקעות כאלה לאדמה מעובדת, בלא נטילת רשות, יגבו ממנו את שווי הטאבו ויתנו לו שטר טאבו בזמן שיעבירו לו את הקרקע" (ספרו של ד"ר א' בן-שמש חוק הקרקעות במדינת ישראל (מסדה, תשי"ג) 147.

בית המשפט מציון, כי המחוקק העותמאני היה סבור, כי מן הראוי שקרקעות מסוג מואת תימסרנה לעיבוד ולפיתוח, אך הוא קבע לכך סייג מפורש שפיתוח כזה ייעשה לאחר נטילת רשות מאת השלטונות.

פקודת הקרקעות, (מתות) המנדטורית משנת 1921 הדגישה את הצורך ברשיון מראש מאת השלטונות, וקבעה:

"המגדר או המעבד קרקע שוממה, בלא הסכמתו של מנהל מחלקת הקרקעות: לא יהא זכאי לקבל שטר קושאן על אותה קרקע. ולא עוד אלא שיהא צפוי להיות מובא במשפט על הסגת גבול. כל אדם שיעבד קרקע כזו בלי רשיון. חייב להודיע על כך במשך חדשיים לפקיד ספרי האחווה ולבקש תעודת רשום".

עינינו הרואות, אומר בית המשפט, כי "קבלת הסכמת השלטונות מראש הינה תנאי שבלעדיו עלול המחזיק להתחייב בעבורה על הסגת גבול; ואם בוצעה ההחיאה לפני חקיקתה של הפקודה, מחובתו של המחזיק להודיע על כך לשלטונות תוך חודשיים מיום פרסומה... החובה לקבל מראש רשות מאת השלטונות להחייאת קרקע מסוג "מואת" עוברת כחוט השני בכל ההלכות הנוגעות לנושא זה".

40. בסיכום קובע בית המשפט, כי לא יכול להיות ספק, שהמדינה אכן יצאה ידי חובתה בהוכחה שמדובר בקרקעות מסוג מואת. הן מבחינת המרחק ממקום יישוב – כנקבע בחוק, שכן הוכח, כי נקודת היישוב הקרובה ביותר לחלקות הנדונות היא דימונה, הרחוקה למעלה

מ- 30 ק"מ מהחלקות, וכן הוכח הימצאותן במקום שומם מקדמת דנא, שלא הוחזקו כאדמות מירי על – ידי מישהו וגם לא הוקצו לציבור כאדמת מתרוכה.

עוד מציין פסק – הדין כי :

"מצבו של הנגב בשנת 1870 נחקר על-ידי המלומד פלמר (מוצג ת/21), שעשה מסע באזור ועמד מקרוב על מצבו של הנגב. הוא מצא שממה, חורבות עתיקות ובדווים נוודים, אשר לא עיבדו במיוחד את האדמה, לא חרשו אותה ובכלל לא עסקו בחקלאות. גם כשירדו גשמים והייתה צמחייה טבעית, השתמשו במים להשקאת העדרים אך לא לצורך עיבוד חקלאי".

41. כן לא הוכח כי המערערים או קודמיהם ביקשו או קיבלו אישורים להחזיק באדמות, כשם שלא ניצלו את ההזדמנות שניתנה בפקודת הקרקעות (מתות) מ- 1921, ולא מסרו בתקופה הקבועה בפקודה הודעה לשלטונות על החזקתם בקרקע.

בשורה אחרונה ובטרם שדחה את הערעור, התייחס בית המשפט לטענת המערערים כי יש לזכותם ביחס מיוחד בשל אופיין המיוחד של קרקעות הנגב, ואמר: "אם לא מצא המחוקק העותמאני לנכון (ובאותו דרך פעלו שלטונות המנדט כאשר חקקו את הפקודה מ- 1921) לייחד במסגרת החוק דין מיוחד לקרקעות הנגב, אשר כדוגמתן היו שטחים רבים ונרחבים במדינה העותמאנית, אין זה מתפקידו של בית המשפט להעניק הקלות ... שאינן עומדות בפני הוראותיו המפורשות של המחוקק".

42. בהקשר לקרקע מואת יש להזכיר ולהדגיש את הוראת סעיף 155 לחוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969 הקובע, כי :

"מקרקעין שערב תחילתו של חוק זה נמנו עם הסוג "מואת" יירשמו על שם המדינה; אולם אם קיבל אדם שטר קניין של מקרקעין כאלה על פי סעיף 103 לחוק הקרקעות העותמאני משנת 1274 לחגירה או על פי פקודת העברת קרקעות, זכאי הוא, או חליפו, לרישום המקרקעין על שמו".

וסעיף 156 מוסיף, כי :

"אין בהוראות סעיפים 154, 153 או 155 כדי לגרוע מזכויות שהיו קיימות ערב תחילתו של חוק זה במקרקעין האמורים בהם".

השלכותיו של תקדים הואשלה

43. יש יסוד מוצק לסברה כי נוכח תקדים הואשלה, יהיה גורלן של תביעות הבדווים התלויות ועומדות בהליך הסדר הקרקעות, כגורל תביעתם של בני הואשלה, למעט תביעות הנסמכות על מסמכי בעלות (שהן, כאמור, מיעוט שבמיעוט).

44. מאז שהחל הליך הסדר הקרקעות, ניתנו בבית המשפט המחוזי בבאר-שבע 80 פסקי-דין בהיקף של 50,050 דונם, בתביעות שהעביר עד כה פקיד ההסדר לבית המשפט (223 תיקים). 13 פסקי-דין מתוכם ניתנו במסגרת פשרה שהושגה עם התובעים, ו- 67 פסקי-דין דחו את התביעות, אם בשל העדר התייצבות התובע למשפט ואם בשל זניחת התביעה על ידי התובע, והקרקעות נרשמו על שם המדינה. אף לא פסק-דין אחד מבין פסקי-הדין שניתנו עד היום, קיבל את טענת התובע הבדווי בדבר בעלותו על הקרקע הנתבעת על ידו. תקדים הואשלה מאיין

"למעשה אפשרות של הכרה בבעלות בדווית בקרקעותיהן (צ"ל: בקרקעותיהם) ההיסטוריות"²⁷.

45. ניתן לומר, כי ככל שמדובר במחלוקת המשפטית על הבעלות, תהא ידם של הבדווים גם בעתיד על התחנתונה, נוכח טענת המדינה כי מרביתן של הקרקעות בנגב הוא מסוג מואת, ויש לרשמן על שם המדינה. כדי להמחיש זאת אף הגישה המדינה תביעות נוגדות, ככל הנראה כדי לשדר מסר לבדווים על הצפוי לתביעתם אם לא יגיעו לידי פשרה.

על הקושי ההוכחתי העומד בפני הבדווים בתביעות הבעלות מלמד גם פסק-הדין של בית המשפט העליון בע"א 518/61²⁸.

ועדות ועוד ועדות

46. לא נימנה את כל הוועדות שהציעו בעבר פתרונות ליישוב הבדווים בנגב. ריבוי הוועדות לא הביא לשינוי של ממש בנושא שלשמו הוקמו, הן לא השאירו את רישומיהן וכמעט שלא נשתנה דבר בעיקבותיהן. המאבקים על הקרקע ועל ההתיישבות לא רק שלא נחלשו אלא אף, התעצמו במשך השנים, מטעמים שונים הקשורים גם בתהליך מואץ של תמורה העובר על החברה הבדווית.

(א) בין הוועדות נזכיר את ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא "המגזר הבדואי בנגב", שבראשה עמד ח"כ דאז דוד מנע, שעל הקמתה החליטה הכנסת ביום 18.10.1994²⁹.

בפתח מסקנותיה בנושא "קרקעות בנגב ויישוב הבדואים" כתבה הוועדה (בעמ' 20):

"חלפו כ-20 שנה מאז החליטה ועדת שרים למנות ועדת פשרות שתפקידה להגיע לפשרה עם הבדואים בעלי זכות חזקה, המחזיקים קרקע בנגב. במשך שנים אלה הצליחה הממשלה להגיע להסדר רק עם כמחצית מאוכלוסיית הבדואים בנגב המונה כ- 85,000, היושבים כיום ב- 7 ישובי קבע.

כ- 45 אלף בדואים בנגב חיים עדיין בישובים ספונטניים מחוץ ליישובי הקבע, ומסרבים להגיע לפשרה בנושא הקרקעות...".

"כדי לשבור את הקפאון בתהליך ההתיישבות של הבדווים ולהביא לפריצת דרך בהסדרי הקרקעות דרושה יוזמה של הממשלה בתחומי המדיניות, התכנון והביצוע, דוגמת היוזמה שנקטה על ידי הממשלה במבצע ההתיישבות של כסייפה וערוער".

בדוח (בעמ' 18) מובאת טבלה המלמדת כי בשבעת הישובים המוכרים שהיו בשעתו (רהט, תל-שבע, ערוער בנגב, כסייפה, שגב שלום, לקיה, חורה), נמצאים מאות רבות של מגרשים מפותחים ריקים, ומוסיפה הוועדה (בעמ' 19) כי "הממשלה וגם הבדואים כורכים את המעבר ליישובי קבע בהסדרי קרקע. רוב הבדואים, במיוחד אלה מחזיקים באדמות ממאנים לקבל הפצויים וההטבות במוצעים להם".

47. עוד נזכיר, כי בסוף שנות ה-90 יזם שר המשפטים דאז ח"כ יוסי ביילין עבודה משותפת של המכון הישראלי למחקר כלכלי וחברתי עם חוקרים בדוויים, כדי להציע פתרון לבעיית הבדוויים. התכנית שהוגשה במארכ 1999 נמסרה לממשלה ועמדה לנגד ועדת השרים לענייני הבדוויים שיושב הראש שלה היה חיים אורון וחבריה היו מתן וילנאי ויוסי ביילין. ועדת השרים קיבלה מספר החלטות ברוח התכנית, אך עבודתה נסתיימה בתום כהונתה של אותה ממשלה.

בתכנית הנדונה צויין, כי:

"המדיניות כלפי הבדואים צריכה להתבסס על הצורך בהכרת זכות בני השבטים בנגב להתגורר ביישובים הקיימים תוך פיתוחם של יישובים אלה, ותוך שימור המבנה השבטי, והכלל בתיאום והתייעצות עם בני השבטים הבדואים ומוסדותיהם".

"הבעייתיות נובעת מההתנגשות בין שתי מערכות משפט, בין המשפט הישראלי לבין דיני הקניין הפנימיים של הבדואים כפי שהם כיבדו במשך דורות ולפיהם הם חיים עד היום הזה".

48. לא למותר גם להזכיר את נייר העמדה שהגישה בינואר 2006 המועצה לביטחון לאומי על "הבדואים בנגב, מדיניות, קשיים והמלצות" (את נייר העמדה חיברו אהוד פראוור, אז סגן ראש המועצה, ולירית סרפיס מאגף הפנים במועצה, ואושר ע"י יו"ר המועצה גיורא איילנד).

מסמך זה מציין את ההתפשטות הגיאוגרפית הבלתי נשלטת של הבדוויים בנגב, "באיזור נרחב הכולל את בקעת באר-שבע ובקעת ערד, ולאורך עורקי תנועה ראשיים המובילים לדימונה וערד".

עוד מציין המסמך, כי תביעות בעלות שאינן מוסדרות עשרות שנים, משתקות את הפיתוח של אזורים שלמים, ואת פיתוחם של היישובים הבדוויים היושבים על אדמות תביעה רחבות, לשבע יישובי הקבע עברה רק חלק מהאוכלוסייה הבדווית, ולאחר הקמת העיירה חורה נעצר תהליך המעבר. "תביעות הבעלות הן חסם עקרוני לפיתוח הנגב ולהקמתם של יישובים בדואים נוספים והרחבת הקיימים".

"רצונם ההיסטורי של הבדואים להשתייך למדינה, והאכזבה הקשה מדרך טיפולה בהם, מחריפים תחושות של ניכור והקצנה ומחזקים תהליכי פלשתיניזציה ואיסלמיזציה".

49. גם נזכיר את שטף ועדות השרים והוועדות והצוותים הבין-משרדיים. על הוועדות הראשונות ועל האחרונות פרסם מבקר המדינה ביקורת נוקבת בשנת 2002 בדוח שעניינו "המגזר הבדואי בנגב". וכך כתב³⁰:

"סוגיית הבדואים בנגב נדונה פעמים רבות בממשלה. ממשלת ישראל וועדות שרים מטעמה קיבלו החלטות בדבר הקמת מסגרות ארגוניות, צוותים בין-משרדיים, ועדות מנכ"לים ומינהלת הבדואים. משרד מבקר המדינה סקר החלטות ממשלה, החלטות של ועדות שרים, וניירות עמדה בנושא בחמש השנים האחרונות. הבדיקה הקיפה גם את סדרי הקמתה, סמכותה ותפעולה של מינהלת הבדואים.

1. ועדות השרים: החל מאוגוסט 1996 ועד אוגוסט 2001 מינתה הממשלה שתי ועדות שרים לטיפול במגזר הבדואי: האחת – מונתה באוגוסט 1996, בשם "ועדת שרים לתיאום מדיניות הממשלה במגזר הבדואי" – בראשות שר התשתיות: והשנייה באוגוסט 1999 בשם "ועדת השרים לעניין המגזר הערבי". בראשות שר המדע התרבות והספורט ובמסגרתה "ועדת משנה לענייני הבדואים בנגב" בראשות שר החקלאות, החלטות בענייני הבדואים התקבלו במסגרת ועדות השרים ובמסגרת ועדת המשנה האמורה, התפקידים שהוטלו על הוועדות היו בעיקרם, קביעת מדיניות כוללת לטיפול במגזר הבדואי בנגב, ובכללה בנושאי הסדר הקרקעות, אכלוס הפזורה, הקמת יישובי קבע נוספים לבדואים. פיתוח וטיפול ביישובי הקבע ובתשתיות בהם בפועל, אף אחת מהן לא גיבשה מדיניות כוללת. כמפורט להלן:

באוגוסט 2000, החליטה ועדת השרים על אימוץ תכנית חדשה לטיפול בנושאים רב-תחומיים במגזר הבדואי, כדי "לסגור את הפער הגדול שנוצר בין הבדואים לשאר אזרחי המדינה תוך שילובם של הבדואים בנגב כאזרחים שווי זכויות וחובות במדינה". החלטה זו קיבלה תוקף כהחלטת ממשלה (בנובמבר 2000). דא עקא שהממשלה לא הטילה את גיבוש התכנית על גוף מסוים.

2. הקמת ועדות וצוותים בין – משרדיים: החל ממאי 1996, ולאורך תקופה של כ – 5 שנים, הממשלה וועדות השרים עצמן מינו חמש ועדות או צוותים בין-משרדיים למתן המלצות על טיפול במגזר הבדואי, לצורך גיבוש תכנית למדיניות כוללת, אלא שזו כאמור לא הגיעה לכלל גיבוש, להלן הממצאים:

(א) ועדה שמינתה הממשלה במאי 1996 בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה כדי ש"יתבחן ותמליץ לממשלה על ההיבטים הכלכליים, החברתיים והמשפטיים של אכלוס הבדואים ביישובי הקבע בנגב", לא הגישה המלצות או ניירות עמדה לממשלה או לוועדת השרים, כנדרש.

(ב) צוות בין-משרדי שמינתה הממשלה באפריל 1997, גם הוא לא גיבש "מדיניות כוללת במגרת תכנית פעולה רב-שנתית אשר תכלול את ההיבטים הפיסיים, התכנוניים, החברתיים והכלכליים של ההתיישבות הבדואית בנגב", כפי שהוטל עליו.

(ג) באוקטובר 1997, רק כמחצית השנה לאחר מכן, מינתה הממשלה צוות בין-משרדי חדש, ועליו הוטל להגיש לוועדת השרים מסמך שיגדיר "קווי מדיניות ופעולה" לגבי הטיפול במגזר הבדואי, לפי התוויות שקבעה ועדת השרים, בנובמבר 1997 הגיש הצוות מסמך ובו סיכום דיוניו והצעותיו לקווי מדיניות ופעולה בעניין, נמצא, כי ועדת השרים לא דנה בהמלצות הצוות וממילא לא אישרה אותן.

(ד) כעבור שנתיים, בנובמבר 1999, שוב החליטה הממשלה כי מינהלת הבדואים תגיש "לוועדת השרים מסמך מדיניות לרבות נתוני רקע מפורטים והצעה לדרכי טיפול מומלצות", ואמנם המינהלה הגישה, בדצמבר 1999, תכנית עבודה המבוססת על עקרונות פעולה רב-שנתיים אך ועדת השרים אישרה רק את תכנית העבודה לשנת 2000.

(ה) האחרון בצוותים מונה בדצמבר 2000, שאז החליטה הממשלה להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד התשתיות בשיתוף נציגים של שר הפנים, ממ"י, משרד האוצר ומשרד המשפטים והמינהלה (להלן – הצוות). על הצוות הוטל לגבש המלצה בעניין מבנה, סמכויות וכפיפות הגוף המרכזי שיעסוק בקידום ענייני הבדואים, וכן להכין מסמך מדיניות לגבי דרכי הטיפול המומלצות בנושא המגזר הבדואי.

לפי החלטה זו, הצוות היה אמור להפעיל ארבעה צוותי משנה שיבחנו נושאים שונים בענייני הבדואים, ולהגיש לוועדת השרים המלצות עד 1.3.01, הצוות אכן הקים צוותי משנה כפי שהוחלט, אלא שהמלצות, כאמור, לא הוגשו לוועדה – עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2001. עם זאת, מסר מנכ"ל משרד התשתיות ביולי 2001 למשרד מבקר המדינה, כי חלק מצוותי המשנה הגישו ניירות אעמדה, ובהן המלצות מגובשות, אך אלו טרם אושרו במליאת הצוות. לדברי המנכ"ל, הדבר נובע גם מכך שמאז חילופי השלטון בפברואר 2001, לא הוקמה ועדת שרים לעניין המגזר הבדואי בנגב, ולכן אין לפני מי להביא את מסקנות אותו כצוות. בנובמבר 2001 התכנסה לראשונה ועדת שרים לענייני הנגב והגליל ועל סדר יומה בין השאר עניין הישובים המתוכננים לפזורה הבדואית.

כאמור, למעלה מחצי שנה לאחר המועד להגשת מסקנות הצוות לוועדת השרים, טרם נדונו המלצות צוותי המשנה במליאת הצוות, וממילא גם לא בפורום של ועדת השרים.

עיון וניתוח של פעולות הממשלה, ועדות השרים וועדות המנכ"לים, כאמור לעיל, מעלה שלא גובשה מדיניות כוללת: ובמקום שגובשו מסמכים והמלצות הרי שלא דנו בדם: ואם דנו – לא פעלו לגיבוש תכנית רב-שנתית מפורטת ומתוקצבת לטיפול במגזר הבדואי בנגב.

עיון וניתוח החלטות הממשלה מעלה, שגם לא היה הליך סדור והמשכי של דיון וקבלת החלטות על בסיס החלטות קודמות ועל בסיס מידע קודם. כל ממשלה, ולפעמים אף אותה ממשלה, חזרה והחליטה על הקמת ועדות על ועדות וצוותים לטיפול בנושא זה.

מהאמור לעיל עולה, לכאורה, שהממשלות – על ועדותיהן, אינן פועלות בשיטתיות ובהמשכיות, ופתרון הבעיות הקשות והמרכזיות נדחה מוועדה לוועדה ופעמים ממשלה לממשלה.

50. חשיבות מיוחדת יש לתת "לדו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני" (ועדת פליאה אלבק ז"ל) אשר הגיש באוקטובר 1975 את המלצותיו לממשלה, וזו אישרה את ההמלצות. המלצות אלה שימשו בסיס לכל ההצעות הממשלתיות שבאו אחר כך בנוגע להסדר בעיית הקרקעות.

הוועדה קבעה כי כל הקרקעות באזור הסייג הן מסוג מואת, וכי "אין הבדואים יכולים לרכוש שום זכויות, אפילו מכוח החזקה ועיבוד ממושכים, ולפיכך כל האדמות הן אדמות מדינה", טענה שהתקבלה בתקדים הואשלה.

ואף על פי כן הוסיפה הוועדה דברים שראויים הם שנביאם כלשונם, "שלא יתכן מבחינה אנושית, ויש להניח שגם בית המשפט העליון לא יאשר זאת כאשר יגיע הסדר המקרקעין לדיון בפניו, שהבדואים יפוננו מכל אזור הסייג ללא כל פיצוי במסגרת הסדר המקרקעין למרות שנים רבות מאד של חיים אך ורק לאור הטענה שלא היה במקום יישוב

כפרי או עירוני בנוי בשנת 1858", לפיכך הציעה הוועדה הסדר "לפנים משורת הדין", לפיו תיתן המדינה לבדווים פיצוי "תמורת פינויים מן השטחים שבהם הם מחזיקים או שבהם החזיקו בעבר והם תובעים זכויות עליהם".

מאז 1997 מעדכן מינהל מקרקעי ישראל מעת לעת את פרטי ההסדר שבדו"ח המסכם של הוועדה, כששלושת יסודות ההצעה שרירים וקיימים, דהיינו: אי הכרה בזכויות הבדווים של הקרקע, נכונות להציע לתובעי הקרקע פיצוי "לפנים משורת הדין", והתניית תשלום הפיצוי בפניו הקרקע ומעבר לאחד מהיישובים המוכרים, וכדברי ההצעה: "לא ינתן שום פיצוי אלא למי שמפנה את השטח או פינה אותו בעבר, ואינו מתגורר ואינו מחזיק עוד בשום מקום באזור הסייג פרט לאדמות שהוקצו לו בעירות המיועדות לבדואים או באיתורים שייעדו לעיבוד חקלאי לבדווים".

הוועדה הוסיפה, כי תובע בעלות יהיה קשור להסדר המוצע רק אם הגיע להסכם חתום שיהיה הסכם מחייב בין הצדדים. בהעדר הסכם, לא יהיה התובע מנוע כי תביעתו תתברר על פי הדין.

היישובים המוכרים

51. בין השנים 1969-1996 הוקמו שבעה יישובי קבע, היישוב תל-שבע הוקם ב-1968, לאחר שלוש שנים (1971) הוקמה רהט, וכעבור 25 שנים (1996) הוקמה קבוצת יישובים נוספים: חורה, כסייפה, לקיה, ערוער בנגב, ושגב שלום. רהט הוכרזה כעיר וייתרת היישובים במעמד של מועצות מקומיות. תהליך "העיור הגורף" עליו הוחלט בלי לשתף את הבדווים ובלי שתהיה להם מעורבות – נכשל. הסיבה העיקרית, אם כי לא היחידה, לכך נעוצה בתביעות בעלות על קרקעות המצויות בתחומם של היישובים (דוגמאות בולטות לכך, כסייפה ולקיה). קביעת גבולותיהם של היישובים ("הקו הכחול") נעשתה בלי שהמאבק על הקרקע בא על פתרונו. בנוסף למסורת הבדווית לפיה לא יישב בדווי על קרקע הנתבעת על ידי בדווי אחר, בלי הסכמתו של זה, נמנעו בדווים תובעי קרקע לעבור ליישובי קבע, מתוך חשש כי מעברם ייתפרש כויתור מצדם של תביעות בעלות על קרקע שבתחום היישוב.

52. לפי הנתונים של מינהלת הבדווים שטח התכנית של רהט הוא 16,820 דונם, ושטח תביעות הבעלות של הבדווים בתכנית הוא 3,020 דונם; שטח התכנית של תל-שבע הוא 9,400 דונם ושטח תביעות הבעלות בתכנית הוא 4,040 דונם; שטח התכנית של ערערה בנגב הוא 11,641 דונם ושטח תביעות הבעלות בתכנית הוא 4,400 דונם; שטח התכנית של חורה הוא 7,423 דונם ושטח תביעות הבעלות בתכנית הוא 1,410 דונם; שטח התכנית של לקיה הוא 7,052 דונם ושטח תביעות הבעלות בתכנית הוא 4,800 דונם; שטח התוכנית של שגב שלום הוא 4,010 דונם, כולו ללא תביעות בעלות; שטח התכנית של כסייפה הוא 21,000 דונם ושטח התביעות בתכנית הוא 18,250 דונם.

53. מינהלת הבדווים ציינה כי "שטחי התביעות הינם סך הכל השטחים המוחזקים ושאינם מוחזקים על ידי הבדואים". כן ציינה, כי שטח התכנית לגבי לקיה, תל-שבע וכסייפה "כולל את שטח ההרחבה המתוכננת של היישובים, התוכניות בהליכי תכנון וטרם אושרו". מסיכום האמור לעיל עולה, כי 46.4 אחוזים משטח שבעת היישובים הנ"ל הינם שטח בתביעות בעלות.

54. לעומת הנתונים האמורים מסר לוועדה אלי עצמון, בכיר לשעבר במינהלת הבדווים, את הנתונים הבאים: שטחה של רהט הוא 21,000 דונם מתוכם 7,500 דונם בתביעות בעלות של הבדווים; שטחה של תל-שבע – 10,500 דונם מתוכם 4,000 דונם בתביעות בעלות; שטחה של ערערה בנגב 12,500 דונם מתוכם 7,000 דונם בתביעות בעלות; שטחה של חורה – 7,200 דונם ומתוכם 1,500 דונם בתביעות בעלות; שטחה של לקיה – 5,850 דונם מתוכם

4,000 דונם תביעות בעלות; שטחה של שגב שלום – 5,500 דונם ואין ביישוב תביעות בעלות; שטחה של כסייפה 13,300 דונם מתוכם 10,500 דונם תביעות בעלות.

55. הטבלה הבאה ממחישה את התוצאה לנאמר לעיל לגבי תביעות הבעלות ביישובים המוכרים, ואת היקפם של המגרשים שאינם מאוכלסים.

ישוב	סה"כ מגרשים	מגרשים לא מפותחים	מגרשים מפותחים	מגרשים ששווקו	מגרשים לשיווק
חורה	3252	886	2366	1580	786
כסייפה	2804	1699	1105	939	166
לקייה	2287	948	1339	860	479
ערוער	2039	278	1761	1220	541
רהט	4121	17	4104	3975	129
שגב שלום	1732	250	1482	1037	445
תל שבע	2070	149	1921	1529	392
סה"כ	18,305	4,227	14,078	11,140	2,938

56. חוסר האטרקטיביות של היישובים אף הוא תופס מקום בהסבר לאי הצלחתו של תהליך העיור, אפילו בהעדר בעיית קרקעות. שכן תנאי החיים ביישובים רחוקים מלהיות שיפור של ממש לעומת החיים ביישובים הבלתי מוכרים, במיוחד נוכח פסיקתו של בית המשפט הגבוה לצדק אשר בעטייה מקבלים היישובים הבלתי מוכרים שירותים בסיסיים. אם נוסף על כך היעדרם של מקורות תעסוקה ביישובים אשר תוכננו ונבנו בלי בסיס כלכלי הולם, כי אז יובן מדוע יעדיף הבדווי להישאר על מקומו ביישוב בלתי מוכר, בו הוא משוחרר מחובות בכללם תשלום מסים וארנונות, על המעבר ליישוב מוכר. שמענו, כי נוכח מציאות זו אף קיימת תופעה של "הגירה שלילית", דהיינו יציאה מחודשת מיישובי הקבע ליישובים בלתי מוכרים.

57. עוד בדוח מבקר המדינה³⁰ צויין, כי העיירות המוכרות נותרו במצב של מצוקה והזנחה. שיעור האבטלה בקרב היישובים המוכרים גבוה באופן ניכר משיעור האבטלה הממוצע בארץ; יישובי הבדווים הוקמו ברמת פיתוח מזערית: לא נפרסה בהם מערכת ביוב, הכבישים נסללו במחצית הרחוב המתוכנן, הניקוז היה עלי; גם לא פיתחו שטחים ציבוריים ופתוחים ומוסדות הציבור בהם ספורים. מאז הקמתם לא חל שיפור ממשי ברמת הפיתוח והתשתיות (בע' 96-97).

כן מציין הדו"ח כי היישובים מצויים בתחתית הסולם של המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

58. במאי 1996 החליטה הממשלה על הקמת 5-7 יישובים נוספים עבור הבדווים. בהמשך להחלטת ממשלה החלו תהליכי תכנון והקמה של תשעה יישובים נוספים בנגב: מכחול, ביר הדאג', קצר א-סר, אבו קרינאת, אום בטיין, אל סייד, תראבין א-סאנע, דריג'את ומולדה. כן אושרו היישובים כחלה ואבו-תלול. ביישובים אלה הייתה הכרה חלקית בהמצאותם הבלתי מאושרת של הכפרים על קרקע המדינה (חוץ מהיישוב ביר הדאג' שכולו על אדמת מדינה), ו"הקו הכחול" של היישוב התחשב במצב בשטח. אחד עשר יישובים אלה מצויים במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה שהוקמה בשנת 2004. על פי נתוני מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים, היו רשומים בכל היישובים גם יחד ביום

30.11.2007 – 3,028 תושבים בלבד. יודגש, כי בעת הקמת המועצה נכללו בה כחמישה יישובים וכל היתר נוספו במהלך השנים בזמנים שונים. בנוסף, אושרו להקמה שני יישובים חדשים – עובדת ואל פרעה – שטרם נקבע שיוכם המוניציפלי והם נמצאים בשלבי תכנון שונים. משמע, כי בנוסף לשבעה היישובים הוותיקים, מקודמת הקמתם של שלושה עשר יישובים נוספים.

להערכת אלי עצמון, כ- 90 אחוז מהקרקעות ביישובי הקבע החדשים הינם בתביעות בעלות של הבדווים³¹.

המועצה האזורית אבו בסמה נותנת שירותי רווחה וחינוך גם ליישובים הבלתי מוכרים.

59. כפי שהסכים גם עמרם קלעגי, יושב הראש הממונה של מועצת אבו בסמה, אין מדובר ב"הצלחה יוצאת דופן" בהקמת היישובים שבמועצה. זאת כיוון ש"מקרקעין זה נושא, אבל אם אני לא משלב תעסוקה, חינוך, ביחד, מוביל אותם ביחד כל הסיפור מתחיל להישאר, לדשדש על המקום", התכנון צריך להעשות "עם האוכלוסייה, לא להכתיב לה"³².

הנה כי כן, גם היישובים שבמועצת אבו בסמה, לא קידמו בצורה משמעותית את הפתרון להתיישבות הבדווים, וגם בהם נעקף המאבק על הקרקע, כשאל כך נוספה התעלמות מאורח החיים של הבדווים, ומצרכיהם הפיזיים והתרבותיים.

60. לא ניתן לסיים את נושא היישובים המוכרים בלי להתייחס להחלטות שקיבלו ממשלות ישראל על תקציבים בלתי מבוטלים למגזר הבדווי מאז מאז 2003:

על פי החלטת ממשלה 881 מיום 25.9.03 (ערב/15) הוקצב סכום של 1.100 מיליארד ₪ במשך 6 שנים, לצורך פיתוח ותשתיות במגזר הבדווי ביישובי הקבע וביישובים החדשים. ב- 22.7.05 החליטה הממשלה בהחלטה 3956 (ערב/40) על תקציב של 0.4 מיליארד ₪ במשך 4 שנים לפיתוח יישובי המועצה האזורית אבו בסמה. כיוון שהתקציבים האמורים לא נוצלו במלואם, החליטה הממשלה ביום 14.9.08 "להאריך את החלטה 881 והחלטה 3956 המיועדות לשיפור תשתיות המגזר הבדואי ביישובים הוותיקים והחדשים, עד סוף שנת 2009". במסגרת התכנית הלאומית לפיתוח הנגב ייעדה הממשלה בשנת 2006 למגזר הבדווי סכום של 6.3 מיליארד ₪ במשך 10 שנים, בנוסף יועד סכום של 2 מיליארד ₪ במשך 10 שנים ליוזמות רוחביות ותשתיות. סך כל התקציבים מכוח החלטות הממשלה מגיע כדי 9.8 מיליארד ₪.

61. על כך שהתקציבים עליהם הוחלט מומשו רק בחלקם, יש להוסיף חסמים מצד המגזר הבדווי עצמו, שגם אותם יש לזכור ולהזכיר, ושאיף הם תרמו את חלקם לכך כי תהליך העיור נעצר. בכלל אלה: התנגדות תובעי הקרקעות בתחום היישובים המוכרים להגיע להסדר, ועמידה נחרצת וחסרת פשרות על כך כי על קרקעות אלה לא יתיישב בדואי אחר; התחדדות הקונפליקטים הפנימיים בין קבוצות הבדווים (פלאחים, בדווים) ובתוך הקבוצות עצמן; מאבקים סמויים לניהול מוניציפלי; ועל כך, יש להוסיף השפעות דתיות, לאומניות, פוליטיות ואחרות.

הכפרים הבלתי מוכרים

62. כבר בשנות ה-50 למאה הקודמת החלו להיווצר ריכוזים ספונטניים של בדווים, שכונו מאוחר יותר ה"פזורה". מאות מבנים, בהם מבני קבע, ריכוזי פחים ואוהלים החלו לקום בלי אישור ובלי תכנון.

כיום מדובר בכ- 46 כפרים בקירוב שהם בלתי מוכרים. רשימת כפרים בלתי מוכרים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, כפי שהוגשה לוועדה על ידי עמותת "במקום" מתכננים למען זכויות תכנון, מפרטת כפרים אלה (נספח מס' 5).

כפי שאין נתון מקובל על הכל לגבי גודל האוכלוסייה הבדווית כולה בנגב, כך אין נתון מוסכם לגבי אוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים.

לפי נתוני משרד הפנים, נכון לנובמבר 2007, גרים בכפרים הבלתי מוכרים 62,487 נפש, תוך הערה כי רישום השבט בתעודת זהות כמקום מגורים בלי ציון יישוב מוכר, מוגדר כמגורים בפזורה. אלי עצמון נוקב במספר 84,641 תושבים בפזורה³³.

63. בהיותם בלתי מוכרים, אין הכפרים מקבלים תקציבים מוניציפליים, אין בהם מערכת שלטון מקומי, ואין התושבים משלמים מסים וארנונה. בהעדר תכנית מתאר אסורה בהם כל בנייה, לא ניתן לקבל היתרי בנייה, וכל בנייה היא בלתי חוקית. האוכלוסייה בכפרים אלה אינה מקבלת שירותים ממשלתיים מסודרים, ואין בהם מרבית התשתיות הבסיסיות (מים, חשמל, ביוב, דרכים וכיוצא באלה). מצב המים עגום ואיכותו ירודה, רק חלק מהתושבים מחוברים בחיבורי מים פרטיים אל צינור ראשי שבאם הדרך, והאחרים מביאים מים ממרחק במכלים. העדר חיבור לרשת החשמל פוגע במיוחד באנשים עם מוגבלויות וחולים כרוניים הנזקקים לציוד רפואי חשמלי או לקרור תרופות. עד שנת 1995 לא היתה בכפרים הבלתי מוכרים ולו מרפאה אחת. לאחר עתירות לבג"ץ קיימות מרפאות רק באחד-עשר כפרים ובשמונה כפרים בלבד קיימות תחנות לבריאות המשפחה.

64. בצר להם פונים תושבי הפזורה מדי פעם לעזרת בית המשפט, כי יתערב בתחומים שונים הנוגעים לחייהם ולרווחתם. משנת 2000 הוגשו מעל 50 עתירות לבג"ץ. כך, לדוגמה, קיימת סידרה של פסקי-דין הנוגעת לנושאי חינוך וסידרה לעניין המים. יש שבית המשפט מוצא פתרון כולל, ויש שהפתרון הוא נקודתי, תוך שבית המשפט מתייחס לקושי שבפניו הוא עומד כשמדובר במתן סעד בנושאים הנוגעים לכפרים שקיומם אינו כחוק.

65. הגיעו הדברים עד כדי כך שפעוטה תושבת הפזורה שחלתה בסרטן נזקקה לזריקות שיש להחזיקן בקירור, ובהעדר חשמל בכפר בו גרה, נמנע ממנה הדבר. לפיכך עתרה לבג"ץ כי יחייב את המשיבים בעתירה לחבר את ביתה לרשת החשמל הארצית, או לספק לה חשמל באופן סדיר. וכך מסיים בית המשפט את פסק דינו, לאחר שמצא כי אין מקום להתערבותו מטעמים שפרט:

"עם זאת, פעוטה זו נאבקת על חייה, ובמצב זה איש אינו רשאי לעמוד מנגד, גם אם חובה שבדין אינה מוטלת עליו. מכאן, ואף שלא ראינו מקום להושיט לעותרים סעד, אנו סבורים כי טוב יעשו המשיבים אם יקיימו מעקב מתמיד, באמצעות שירותי הבריאות והרווחה, אחר צרכיה של הפעוטה במהלך החודשים הקרובים, ויסייעו להוריה, במישרין, או בעקיפין, למלא את כל מחסורה ואת כל הדרוש לה, מתוך תקווה ותפילה שבמהרה תחלים ותשוב לאיתה" ³⁴.

66. באחת העתירות ³⁵ אומר בית-המשפט כי "סוגית הפזורה הבדואית בנגב והיישובים הבלתי חוקיים שבה מהווה בעיה מערכתית מהמעלה הראשונה של המדינה והחברה בישראל..... תושבי הפזורה הבדואית הינם עצם מעצה של החברה הישראלית. המדינה ורשויותיה מופקדות על מציאת הפתרונות הראויים בדרכי כבוד. עם זאת, נקודת המוצא למהלך כולו חייבת להיות בשמירת נורמות היסוד של שמירת החוק ואכיפתו".

67. נורמות היסוד של שמירת החוק התנפצו בפזורה, בעיקר בכל הנוגע לבנייה הבלתי חוקית שהגיעה לממדים עצומים. הבדווים מצדיקים זאת בצורך הבסיסי של האוכלוסייה ההולכת וגדלה לקורת גג. בהעדר חלופה אחרת, ומשלא ניתן לקבל בכפרים הבלתי מוכרים היתרי בנייה, אין להם, לטענתם, מנוס אלא לבנות שלא כחוק. לא למותר לציין, כי גם רשויות המדינה בנו בעבר מוסדות חינוך ומרפאות בפזורה בלי היתרי בנייה, בהעדר חלופה אחרת להענקת שירותים אלה על ידם.

68. בשנת 1945 היו בדרום 290 מבנים בלתי חוקיים (מתוכם 236 אהלים). בשנת 1956 הגיע מספר המבנים הבלתי חוקיים בפזורה ל-955. ועדת החקירה הפרלמנטרית שהוזכרה לעיל, שהתמנתה ב-1994, העריכה את מספר המבנים הבלתי חוקיים בפזורה בכ-12,000.³⁶ המספר טפח בשנת 1998 ל-24,225, ובשנת 2004 ל-42,561. כיום עומד מספר המבנים הבלתי חוקיים על כ-50,000 (!). לדברי אברהם דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים,³⁷ מתווספים מדי שנה כ-1500-2000 מבנים בלתי חוקיים.

69. בשנים 1998-2001 הופסקה כליל, כמדיניות ממשלתית, הריסת המבנים הבלתי חוקיים, ומבצעי הריסות חודשו לאחר מכן טיפין טיפין. ניתן לומר, נוכח המציאות כי אכיפת החוק נכשלה, וכיום אין עוד אפשרות מעשית לממש את כל צווי ההריסה ולהרוס כל בנייה בלתי חוקית. איום ההריסה אינו מרתיע עוד את התושבים מבנייה בלתי חוקית, על אף קיומה של מינהלה לתיאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין (מתפ"א), שהוקמה בהחלטת ממשלה בשנת 2004.

70. ביקורת נוקבת שמענו מפיו של תת-ניצב מנשה ארביב, ראש מינהלת תיאום פעולות אכיפה (מתפ"א), על כך שהחלטת הממשלה לא התקבלה בצורה מקצועית נכונה, ועל כך שהמינהלה נטולת סמכויות ביצוע בשטח. בישיבת פורום בינמשרדית שהתקיימה ב-2.7.07 אמר תנ"ץ ארביב, כי "עמדת מתפ"א היא שללא סמכויות והגדלת כוח האדם, אין למתפ"א אפשרות לממש את יעודה וצריך לפרק את היחידה". לא ניתן, על כן, לראות במתפ"א גוף אכיפתי שיהיה בידו להתמודד ולו עם הבנייה החדשה. פעולתו של גוף זה כיום אינה אפקטיבית, ואין בה להשפיע על תופעת הבנייה הבלתי חוקית ולהוות גורם מרתיע. מכאן גם ההצעה שהגיש תנ"ץ ארביב ליועץ המשפט לממשלה ושאושרה על ידי המפכ"ל, בדבר השינויים הנדרשים במתפ"א ובסמכויותיה, כדי שיהיה בידיה לאכוף את החוק כראוי.

מתווה למדיניות מוצעת

71. הבדווים הינם תושבי המדינה ואזרחיה, וככאלה אין הם "שקופים" וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצורכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. אין להתעלם מניידם הכפוי של חלק מהם לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה, ולאחיותו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו, כי הם פלשו לאזור הסייג, גם אם ברור כי הם הרחיבו במשך השנים את גבולם באזור שלא כדין מעבר לגבולות הקרקע המקוריים. בנסיבות אלה נחוצה יוזמה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר-ביצוע של המאבק של הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות, פתרון שיהיה בו לחדש את אמונם של הבדווים במדינה ובכוונותיה. שכן, שילובם של הבדווים בחברה הישראלית הוא אתגר שעל המדינה להציב לפניו, ויעד שעל הבדווים לשאוף אליו.

72. מתחייב פתרון מערכתי כולל ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון ההתיישבות, התעסוקה והחינוך, כשאלה משולבים בנושא תנאי החיים ביישובים (המוכרים ואלה שיוכרו). אין כל הצדקה לכך כי התייחסות המדינה לתושבים הבדווים ביישובים אלה תהיה שונה מן ההתייחסות לשאר אזרחי המדינה.

73. לשם כך חייבת להיות, יד מכוונת ומבצעת אחת במקום פיצול הסמכויות בין המשרדים כיום. ראייה כוללת, סמכות ואחריות כוללת צריכות להימצא במקום אחד. במיוחד כשהזמן הולך ואוזל במהירות, ועל המדיניות המוצעת להיות מיושמת מהר ככל האפשר. ככל שיחלוף הזמן ילך הפתרון ויתרחק.

74. המדיניות חייבת להיות מוגדרת ועקבית, וכדי שתהיה כך צריכים כל פרטיה למצוא את ביטוייה בחוק בלי מרווח לשיקול דעת, אין מקום לפשרות אינדיווידואליות ולמשא ומתן פרטני (ראו לאחרונה פסק-דין בבג"ץ 2908/05 סלמה אלסנע ואחרים נגד מנהל מקרקעי ישראל ואחרים). מדיניות כזאת משדרת חוסר נחישות וחוסר עקביות.

75. המדיניות המוצעת תפרק את הסבך המשפטי וההיסטורי בכל הנוגע לשאלה מה זכותם של הבדווים על הקרקע. יש בה, לדעתנו, פשרה הוגנת בהתחשב במכלול הנסיבות. אין היא כופה את הפשרה וכל אחד מתובעי הבעלות יהיה רשאי לבחור כי תביעתו תתברר במסלול המשפטי הקיים, אם לדעתו יש בידו להוכיח בעלות על הקרקע הנתבעת. אולם משבחר בדרך זו והיא לא צלחה בידו, כי אז שטט מידו את ההזדמנות לאמץ את ההסדר המוצע, ולא יוכל עוד לבחור בו.

76. לא למותר להוסיף, כי גם בעבר נתנה המדינה לבדווים בנגב זכויות בעלות בקרקע, במסגרת חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים), התשי"ם – 1980 (להלן: חוק השלום). זאת לאחר הסכם השלום עם מצרים שהצריך פינוי מהיר של בדווים מאזור תל מלחתה. חוק השלום קבע במסגרת הפינוי לא רק תמורה כספית למפונים עבור הקרקע בה החזיקו, אלא גם תמורה קרקעית בבעלותם. זאת תוך ציון (בסעיף 1 (ב)) כי אין בהכללת מקרקעין בתוספת שבחוק "משום הודאה או ראייה שהמקרקעין לא היו נכסי המדינה לפני יום תחילתו של חוק זה, או שלמדינה אין, או לא הייתה, זכות או זיקה בהם".

77. מתן זכות בעלות על קרקע על ידי המדינה מתוך התחשבות בזיקה ההיסטורית ולא מתוך זכות שבדין (שאינה קיימת), הוא שעומד גם ביסוד ההסדר המוצע על ידינו לפתרון המאבק על הקרקע.

ההסדר המוצע – תביעות בעלות

78. בכפוף לאמור להלן, יחול ההסדר המוצע על ידי הוועדה (להלן: ההסדר המוצע) על תביעות כפי שהוגשו בשעתו בעקבות הליכי הסדר הקרקעות בנגב הצפוני על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט – 1969 (להלן קרקע נתבעת), ולא ניתן יהיה לפצל את התביעות המקוריות שהוגשו בשעתו.

79. הסכמים שנחתמו בעבר בין המדינה לבין תובעי קרקע לא ייפתחו, ותנאי ההסכמים יחולו במלואם. ההסדר המוצע לא יחול עליהם.

80. על קרקע עליה הוחלה פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943; או שהוחל עליה חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג – 1953 או שהוחל עליה חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים), תשי"ם – 1980, ושלגביהם לא נעשו הסכמים בעבר, ייקבעו כללים בכל הנוגע לאופן החלת ההסדר, ובלבד שהקרקע תמסר לידי המדינה ויתאפשר השימוש בה בהתאם לייעודו.

81. הליכי הסדר הקרקעות בנגב הצפוני על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט – 1969 (להלן: הפקודה) יופסקו בחוק למשך ששה חודשים (להלן: התקופה).

82. בידי מי שהגיש בשעתו תביעת בעלות על פי הפקודה, בעקבות הכרזת הליך הסדר קרקעות בנגב בצפוני, או מי מיורשיו על פי דין (להלן: התובע), להודיע בכתב תוך התקופה

לרשות להסדרת התיישבות הבדווית בנגב (להלן: הרשות), בטופס שתקבע, כי אינו מסכים להסדר המוצע.

83. ההסדר המוצע לא יחול על תובע אשר הודיע כאמור על אי - הסכמתו להסדר המוצע תוך התקופה. התקופה לא תהיה נתונה להארכה, וכך ייאמר בחוק.

84. בתום התקופה יחל יישום ההסדר המוצע, וכן יחודשו ללא דיחוי הליכי הסדר הקרקעות בנגב הצפוני על פי הוראות הפקודה בתביעות שלגביהן ניתנה לרשות הודעה על אי - הסכמה להסדר המוצע. לצורך זה נדרש יהיה להגדיל את תקן השופטים בבית- המשפט המחוזי בבאר-שבע ואת תקן הפרקליטים בפרקליטות מחוז הדרום.

85. ההסדר המוצע יחול על קרקע נתבעת שלגביה קבעה ועדת תביעות (ראו להלן) כי התובע החזיק בה ועיבד אותה בשנים שלפני הקמת המדינה, כשאורך התקופה ייקבע בחוק (להלן: התנאים). זאת בלי להתחשב בסווגה של הקרקע על פי החוק העותמאני.

86. הוכחו התנאים לגבי קרקע נתבעת (להלן: תביעה מוכחת), תרשם הבעלות על חלק מסוים מן הקרקע (להלן: שיעור הבעלות), כמפורט בהמשך, על שמו של תובע הבעלות המקורי או על שם יורשיו לפי צו ירושה, והיתרה (להלן: יתרת הקרקע) תרשם על שם המדינה. לא הוכחו התנאים, או שהתובע לא התייצב לדיון בוועדת תביעות (ראו בהמשך) לאחר שהוזמן על ידה, או שחזר בו מתביעתו – תרשם הקרקע הנתבעת כולה על שם המדינה.

87. הייתה הקרקע הנתבעת מוחזקת כדין על ידי אחר, תשלם המדינה בתביעה מוכחת לתובע המקורי או ליורשיו, תמורה כספית עבור שיעור הבעלות, כמפורט בהמשך. הייתה הקרקע הנתבעת מחוץ לאזור שגבולותיו מפורטים להלן, כי אז ירשם בתביעה מוכחת שיעור הבעלות על קרקע חלופית מאותו סוג הנמצאת בתוך האזור, ולא על הקרקע הנתבעת. גבולותיו של האזור הם: השטח ממזרח לכביש 40 (החל מצפונית לבית קמה, דרומה דרך באר-שבע, צומת הנגב, צומת טללים, משם לאורך כביש 211), בתוספת שטח "משולש רהט" המוגדר על ידי צומת בית קמה דרומה, לאורך כביש 264 עד צומת הנשיא, ומשם מזרחה לאורך כביש 310 עד צומת להבים, וצפונה לאורך כביש 40 עד צומת בית קמה (להלן: האזור).

88. כל תמורה כספית שתשולם עבור המרת שיעור הבעלות או חלק משיעור הבעלות, במקום רישום הבעלות על הקרקע, תהיה פטורה מכל מס.

89. על אף האמור לעיל, יחול ההסדר המוצע גם על תובע נגדו ניתן פסק-דין ללא בירור, בתביעה נגדית שהגישה המדינה, אם הגיש בקשה לכך לרשות בתקופה.

90. כן יחול ההסדר המוצע על קרקעות שהוסדרו על פי הפקודה באזורים אחרים בנגב ונרשמו על שם המדינה, כל אימת שלא הוגשו כלל בשעתו תביעות על ידי תובעי בעלות. התנאים והיסודות של תביעה מוכחת כאמור לעיל יחולו גם על תביעות אלה. אולם בתביעה מוכחת כזאת יקבל התובע המקורי או יורשיו, מהמדינה תמורה כספית בלבד. על תובע בעלות בקרקעות אלה יהיה להגיש לרשות תוך התקופה, בטופס שתקבע, את תביעתו, את הסכמתו להסדר המוצע, ואת הסכמתו לעבור ליישוב קבע.

91. מהתנאים עולה, כי ההסדר המוצע יחול רק על קרקע בה החזיק התובע ועיבד אותה כאמור לעיל, ולא על תביעות בעלות על אדמות מרעה. על אדמות אלה רק ניתנה לשבט רשות לרעות בהן. על אלה ייאמר בחוק כי ההסדר המוצע לא יחול עליהן.

92. לצורך יישום ההסדר המוצע יוקמו מספר ועדות תביעות. כל ועדת תביעות תהיה בראשות שופט בדימוס וחבריה יהיו מנכ"ל הרשות או נציגו, ונציג בדווי שימנה שר הפנים.

93. בסמכותה של ועדת תביעות יהיה לקבוע אם התקיימו התנאים והתביעה מוכחת; לקבוע בתביעה מוכחת את שטח הקרקע של שיעור הבעלות; לקבוע בתביעה מוכחת את שיעור התמורה הכספית שתשלם המדינה במקום רישום שיעור הבעלות, במקרים המפורטים לעיל, בהתאם לשיעורים הכספיים שייקבעו בחוק. ועדת תביעות לא תקבע את יורשיו של תובע מקורי שנפטר לאחר הגשת התביעה, והחלטתה תתייחס לשאלת הוכחתה של תביעה מוכחת לגבי הקרקע הנתבעת בלבד.

94. כן יהיה בסמכות ועדת תביעות לקבוע את הקרקע החלופית בתוך האזור ואת שיעור הבעלות בה, במקרה בו הייתה תביעה מוכחת על קרקע שמחוץ לאזור. ועדת תביעות תהיה מוסמכת לפצל את הכרעתה באופן שתחליט תחילה אם התביעה מוכרת ואת שיעור הבעלות על קרקע חלופית, ואילו קביעת הקרקע החלופית בתחומי יישוב שבאזור, תדחה עד להשלמת התכנון המפורט על היישוב.

95. הוגשו בשעתו תביעות סותרות לפקיד ההסדר על ידי בדווים בכל הנוגע לבעלות על אותם מקרקעין, וניתנה הודעה על אי הסכמה להסדר המוצע באחת התביעות, תעביר ועדת התביעות את הסכסוך לבית המשפט המחוזי בבאר-שבע, אשר יכריע בו.

96. כן תחליט ועדת תביעות במקרה בו נחלקו הדעות בין מספר יורשים לגבי מתן הודעה על אי – הסכמה להסדר המוצע. ככל שקיים רוב יורשים להסדר המוצע, תקדם ועדת תביעות את יישום ההסדר המוצע.

97. ועדת תביעות תהיה רשאית לדרוש מתובע כל מידע או מסמך הדרושים לה לצורך בירור התביעה, וכן לבקש מידע, מסמכים וחוות דעת מאת פרטים, גופים ורשויות, אם הדבר דרוש לה לדעתה לבירור התביעה.

98. ועדת תביעות תפעל בדרך הנראית לה מועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה בתביעה, ולא תהיה קשורה בסדרי הדין ובדיני הראיות הנוהגים בבתי המשפט. בכלל זה, תקבע ועדת תביעות את הדרך הראויה והמהירה להזמנת צדדים ועדים.

99. החלטת ועדת התביעות תינתן לא יאוחר מתום 60 ימים מן המועד שבו הומצאו לה כל הראיות הדרושות להנחת דעתה למתן החלטה והושלמה שמיעת טענות הצדדים.

100. ייקבעו כללים אחידים לעבודת ועדות התביעות ולוחות זמנים לפעילותן.

101. הרואה עצמו נפגע על ידי החלטת ועדת תביעות, שאיננה החלטת ביניים בלבד, יהיה רשאי לערער עליה לפני בית המשפט המחוזי בבאר-שבע. בית המשפט יכריע במחלוקת על הסכמה להסדר בתביעות סותרות שהועברה אליו על ידי ועדת תביעות, כאמור, וכן בערעור, הן לפי הדין והן לפי היושר. על החלטת בית המשפט המחוזי ניתן יהיה לערער לבית המשפט העליון בשאלה בעלת חשיבות עקרונית ובית המשפט ידון בערעור בשופט אחד.

102. שיעור הבעלות וחובת ההמרה הכספית ייקבעו תוך הבחנה בין קרקע הנמצאת בתחום יישוב קיים בדווי או מתוכנן ("הקו הכחול") לזו הנמצאת מחוץ ל"קו הכחול". הכל לפי הטבלה הבאה:

שטח תביעה מוכחת בדונמים	שיעור הבעלות באחוזים בתחום יישוב בדווי קיים או מתוכנן	שיעור הבעלות באחוזים בתחום יישוב בדווי קיים או מתוכנן	שיעור באחוזים של תמורה כספית(המרה) מינימלית משיעור הבעלות
בכל התביעות עד 20 דונם ראשונים	100	100	0
על כל דונם נוסף	50	50	60

103. כמו כן ובכפוף לעיל, יהיה התובע המקורי, או יורשיו, זכאים לפי רצונם לקבל מהמדינה תמורה כספית עבור חלקים נוספים משיעור הבעלות מעבר לשיעור ההמרה הכספית המינימלית כאמור לעיל במקום רישום הקרקע על שם. במקרה זה התמורה הכספית תגדל ב- 25% כתמריץ. בכל מקרה, יהיה התובע המקורי, או יורשיו, זכאים לפי רצונם לקבל מהמדינה תמורה כספית עבור כל שיעור הבעלות, במקום רישום הקרקע על שם.

104. אל הטבלה הנ"ל יש להוסיף את הנתונים הבאים:

השטח בדונמים			תביעות – תובעים			שטח תביעה בדונמים מכלל הקרקעות הנתבעות
% מצטבר	%	סה"כ השטח	% מצטבר	%	מס' תביעות	
0.4	0.4	2,390	8	8	219	עד 20
7.4	7	42,043	38	30	839	20-80
27.2	19.8	116,717	71	33	911	81-200
48.2	21	124,359	88	17	456	201-400
100	51.8	306,502	100	12	324	401 ומעלה
	100%	592,011		100%	2,749	סה"כ

105. בתביעה שכולה מחוץ לתחום יישוב בדווי, קיים או מתוכנן, חלק משיעור הבעלות יינתן בתחום היישוב, כדי לקבוע פתרון מגורים לתובע או ליורשיו, כחלק מההסדר המוצע. יובהר, כי רישום שיעור הבעלות על שם התובע או יורשיו, לא ישמש "חיסיון" מפני החלת חוק התכנון והבניה על קרקעות אלה, הן לעניין התכנון והן לעניין הבנייה. מכאן, ששיעור הבעלות בקרקע יהיה "ברוטו" וכפוף להפרשות על פי חוק.

106. התמורה הכספית במקרים מתאימים כמוסבר לעיל, כתחליף לרישום בעלות על פי השיעורים שנקבעו בטבלה לעיל, תקבע אף היא בחוק לפי סיווג הקרקעות שבחוק השלום:

התמורה הכספית לקרקע בתחום שיפוט של יישוב קיים או מתוכנן ("הקו הכחול") תהיה 10,000 ש"ח לדונם.

התמורה הכספית לקרקע שמחוץ לתחום השיפוט של יישוב קיים או מתוכנן, כשהיא עדיין נתבעת ומוחזקת בעת החלטת הממשלה על הקמת הוועדה (28.10.08).

5,000 ₪ לדונם לקרקע משורית עמוקה ;

4,000 ₪ לדונם לקרקע משורית רדודה ;

2,000 ₪ לדונם לקרקע משורית הררית ;

התמורה הכספית לקרקע שמחוץ לתחום השיפוט של יישוב קיים או מתוכנן תהיה :

3,000 ₪ לדונם לקרקע משורית עמוקה ;

2,500 ₪ לדונם לקרקע משורית רדודה ;

2,000 ₪ לדונם לקרקע משורית הררית ;

התמורה כתחליף לרישום בעלות תשולם תוך 60 יום מהחלטתה של ועדת תביעות, בכפוף לאמור להלן.

107. שיעור הבעלות יירשם על שם התובע המקורי או יורשיו, רק לאחר מסירת החזקה למדינה על יתרת הקרקע. במקרים המנויים לעיל בהם תהיה תמורה כספית עבור שיעור הבעלות גם אז תשולם התמורה הכספית לתובע המקורי או ליורשיו רק לאחר מסירת החזקה למדינה על יתרת הקרקע. בכל מקרה יירשם שיעור בעלות על שם התובע המקורי או יורשיו, בכפוף להתאמת השימוש המותר בקרקע על פי כל דין, ובכפוף לחתימה על הסכמה לאפשר שימוש בקרקע לכל ייעוד שייקבע, לרבות התיישבות של בדווים אחרים.

המדיניות המוצעת - התיישבות

108. הכרה בכפרים הבלתי מוכרים, בסייגים שיפורטו, ומיסודם, היא שתמנע הנצחת המצב הבלתי נסבל בהם כיום על כל תוצאותיו השליליות. יש לשלב, ככל האפשר, יישובים אלה במערך היישובי הקיים, בהמשך למדיניות ההכרה שהביאה להקמת יישובי אבו בסמה.

109. לצורך יישום האמור, יש לאמץ הגדרה יישובית חדשה עבור הכפרים הבלתי מוכרים, אשר ייקבע כי הם יוכרו בעתיד. לכפרים אלה ייקבע "קו כחול" זמני, והם יסומנו על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בתכנית המתאר המחוזית החלקית שטרם אושרה, תמ"מ 23/14/4, בסימן מיוחד של "התיישבות במעבר". סימון זה יישאר על כנו עד להכרה סופית וקביעת תחום השיפוט של התיישבות, אשר יביא בחשבון יעד אוכלוסייה לשנת 2020, לפחות. בדרך זו ייווצרו אשכולות יישובים, כשבכל אשכול "יישוב עוגן" שיישרת את התיישבות בכל האשכול ויספק להם שירותים. בתקופת הביניים יסופקו ל"התיישבות במעבר" שירותים כליישוב מוכר, כשכנגד יחויבו התושבים בתשלום ארנונה ושינוי מען. בהתיישבות במעבר לא תותר כל בנייה חדשה, כדי למנוע חסמים נוספים בתכנון מפורט של היישוב.

110. עקרונית מוצע, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית.

111. תוך ששה חודשים יהיה בידי כל אחד מהכפרים הבלתי מוכרים וכן בידי תושבים בדווים הנמצאים מחוץ לכפרים בלתי מוכרים, להודיע לרשות בהודעה מנומקת, חתומה בידי רוב תושביו, כי אין הם מבקשים הכרה במקומו, והם מבקשים לעבור למקום אחר בנגב הצפוני מתוך מספר מקומות חלופיים שיציינו. כן יציינו את

מבוקשם לגבי צורת ההתיישבות החדשה מתוך מגוון האפשרויות הבאות: יישוב פרברי, יישוב כפרי, יישוב פרברי-כפרי משולב, התיישבות עירונית, מתחמים כפריים המשולבים ביישוב עירוני קיים או מתוכנן. הוא הדין לגבי מקבצי מגורים שאינם כפר בלתי מוכר.

112. הודעה כאמור בדבר הקמת התיישבות חדשה ואופיו גם תינתן על ידי כפר שהרשות תודיע לו כי לא ניתן להשאירו במקומו בין משום שאינו עונה למסה המינימלית של תושבים, כפי שנקבעה, ובין משום שהמקום סותר תכנית מתאר מחוזית, ובין מכל טעם סביר אחר, ועל כן עליו לעבור למקום אחר. הודעת הכפר תימסר תוך שישה חודשים מהיום שהרשות תמסור את הודעתה לכפר.

113. במקרים האמורים תאתר הרשות מקום להתיישבות חדשה במרחב החיפוש של נוף כפרי חקלאי משולב בתכנית המטרופולין, תוך התחשבות מירבית ברצון תושבי הכפר הן לגבי המיקום והן לגבי אופי היישוב החדש. בתכנית להתיישבות חדשה יישקל הצורך להקצות אזור לתעשייה ולמרכז מסחרי, בהתאם לאופיו של היישוב.

114. בכל אחד מהמקרים, טרם שתיקבע סופית את מיקומה של ההתיישבות החדשה, תאפשר הרשות לכפר להשמיע את טענותיו לגבי המקום שאיתרה, אופיו של היישוב ותוכנית המתאר שלו.

115. אושרה הקמתה של התיישבות חדשה (ראו להלן) ושוכנע יו"ר הרשות כי ניתן לאכלסו, יעברו תושבי הכפר להתיישבות חדשה. לשם אכיפת ההעברה ופינוי השטח, או חלקו, המוחזק כיום, יוסמך יו"ר הרשות בחוק להוציא צווי פינוי מחטיבת קרקע שגבולותיה יצוינו בצו. הצו ייקבע את מועד הפינוי. ניתן יהיה לערוך בפני וועדה שהרכבה ייקבע בחוק (להלן וועדת ערר) על הוצאת הצו או על מועד הפינוי הקבוע בו, והחלטת וועדת ערר תהיה סופית.

אפשרות הכרה נוספת בכפר בלתי מוכר שהוא "צמוד דופן" ליישוב קיים מוכר, תהיה בהכנסת הכפר הבלתי מוכר ליישוב המוכר על ידי הרחבת שטח השיפוט ("הקו הכחול") של האחרון. הוא הדין לגבי מקבצי מגורים שאינם כפר בלתי מוכר.

116. במהלך דיוניה שמעה הוועדה ממוזמנים מהמגזר הבדווי בנגב שהופיעו בפניה, בקשות לשינוי מקום התיישבות של כפרים בלתי מוכרים מסוימים. המלצנו לעיל על הדרך בה יידונו בקשות אשר כאלה. ואף-על-פי-כן, ונוכח העובדות המיוחדות, מוצאת הוועדה לנכון כי תישקל בחיוב האפשרות להענות לבקשות הנוגעות להקמת התיישבות חדשה באזור דימונה לשבט אבו סולב; להקמת התיישבות חדשה באזור ירוחם (רחמה) לשבט אל עזזמה; להעביר את הבדווים משבט אל עזזמה היושבים בוואדי א-נעים (מדרום לבאר-שבע לאורך כביש 40) בסמיכות לרמת חובב, לאזור היישוב שגב שלום או לביר הדאגי או ירוחם (רחמה): ליישב את הבדווים משבט זיידנה ואחרים היושבים מצפון וממזרח לעיר רהט, בשכונות כפריות – פרבריות ברהט כחלק ממרקם הפיתוח – הבינוי של העיר. מובן, כי יישום המלצותינו מותנה ומשולב בהמלצותינו בנושא תביעות בעלות על קרקעות ככל שישנן לאוכלוסיות הנ"ל.

117. בכפרים הבלתי מוכרים שיוכרו ויישארו במקומם, תהיה המגמה לתת לתושבים שלא זכו בבעלות חלקית על הקרקע (כמוצע לעיל) בכפר מושבם, מעמד של חוכרים על הקרקע בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל בכלל ובנגב בפרט. מעמד דומה יינתן לתושבים בדווים חסרי קרקע שלא יישארו במקומם ויעברו להתיישב במקום אחר, כאמור לעיל.

118. המועברים גם ייזכו בפיצוי בגין מחוברים שיעזבו במקומם הנוכחי, כשגובה הפיצוי מותנה באופי המחברים (מבנה בלוקים למגורים, מבנה פח, מבנה עץ, עצי פרי וכדומה), כפי שייקבע בחוק.

תהליכי תכנון מוצעים

פרק זה הוכן על ידי חבר הוועדה מר דודו (דוד) כהן

119. תהליכי התכנון המסורבלים כפי שהם היום ישימו לאל את ההמלצות האמורות שיש ליישמן בכל המהירות האפשרית. וכבר אמרנו וחזרנו ואמרנו שהזמן דוחק.

120. הקמתם של כ- 10 יישובים בדווים מלמדת כי משך הזמן הממוצע מהחלטת הממשלה על הקמת היישוב ועד לאישורה של תכנית מפורטת להקמת שכונות מגורים ומרכזי שירותים ביישוב, הינו כ- 8 שנים !! ישנן גם החלטות ממשלה שעד היום טרם הבשילו אף לא לאישור יישוב ברמת סמל בתכנית מתאר מחוזית. מאישור תכנית מפורטת ועד לביצוע בפועל של פיתוח השטח, יכול שיעברו מספר שנים נוספות. לסיכום, המעבר מתכנון ליישום בשטח, קרי ביצוע הפיתוח למגרשי מגורים על פי תוכניות מפורטות בתוקף – נמשך שנים רבות.

121. שינוי תכנוני של גבולות יישוב קיים, ללא כל קשר להיקף השינוי, כרוך בפרוצדורה תכנונית ארוכה ומסורבלת: רמת תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכניות מפורטות. תהליכים תכנוניים אלה נמשכים שנים רבות.

122. כל שינוי, הקטן ביותר, בתחום תכנית מתאר מקומית מאושרת או בתחום תכנית מפורטת מאושרת, מחייב תהליך סטטוטורי ארוך, הוזה לחלוטין עם תכנית חדשה. משך הזמן המוצע לטיפול בתכנית זו, לאחר שהוגשה למוסדות התכנון, הינו 18-24 חודש.

123. שיוך שטח חדש למרחב התכנון המקומי של היישוב ולתחום המוניציפלי של היישוב (הרשות המקומית), כרוך בתהליכים בירוקרטיים ארוכים מאוד הנמשכים שנים רבות – הקמת ועדת גבולות, הגשת המלצות, תהליכי התייעצות עם מוסדות התכנון, המלצות מנכ"ל, אישור שר הפנים, הכנת מפות וצווים ופרסום ברשומות.

124. למרות שהחלטות הממשלה ועמדת הוועדות השונות היו כי יש צורך דחוף בהסדר, לא ננקטו בפועל פעולות שיהיה בהן ליישם צורך זה. באיזון שבין עוצמת הבעייה והצורך הדחוף בפתרון צודק זמין וישים, שהונח לפתחה של הוועדה, לבין הצורך בשמירת כללי הפרוצדורה וההיררכיה התכנונית והמוניציפלית, הרי שקיימת עדיפות ברורה ביצירת מסלול תכנוני ומוניציפלי מקוצר ויעיל, המוגבל הן בזמן הן במרחב גיאוגרפי, על חשבון פגיעה מסויימת בפרוצדורה התכנונית והמוניציפלית.

125. במצב דברים זה יש ליצור בחוק מסלול תכנוני קצר ביותר, המוגבל הן בזמן והן במרחב הגיאוגרפי, שיאפשר יישום המלצותיה של הוועדה, בלוח זמנים קצר ביותר. זאת על ידי ביצוע הבחנה בתהליך התיכנוני הנדרש לתכנון ראשון של שטח חדש (יישוב חדש, הרחבה), ובין ביצוע שינויים והתאמות לתכנון קיים ומאושר. במקרה השני, האוריינטציה תהיה ביצועית.

126. יוקם מוסד תכנון חדש, בעל אוריינטציה ביצועית (מנגנון יישום), ליד הוועדה המחוזית דרום, שיוחד לנושא התיישבות הבדווים בנגב, וייקרא ולת"ב (ועדה להסדרת התיישבות הבדווים בנגב).

הוולת"ב תדון רק בשינויים לתכניות תקפות שיוגשו לה על ידי הרשות או בתמיכתה.

תחום הסמכות הגיאוגרפי ("מרחב התכנון") של הוולת"ב יהיה גבולה הצפוני של נפת באר-שבע בלבד עד גבולה הצפוני של המועצה האזורית חבל אילות. משך הזמן לקיומו של הוולת"ב יהיה שבע שנים, כשלמשלה תהיה סמכות להאריך התקופה לשלוש שנים נוספות.

127. חבריה של הוולת"ב יהיו:

- א. הממונה על המחוז ויו"ר הוועדה המחוזית – יו"ר הוולת"ב;
- ב. מתכנת המחוז;
- ג. נציג הרשות שייתמנה על ידי מנכ"ל הרשות;
- ד. נציג הרשויות המקומיות הבדוויות בנפת באר-שבע שיומלץ על ידי ראשי הרשויות וייתמנה על ידי שר הפנים;
- ה. נציג משרד הבינוי והשיכון, שייתמנה על ידי שר הבינוי והשיכון.
- ו. נציג המשרד להגנת הסביבה, שייתמנה על ידי השר להגנת הסביבה.
- ז. נציג משרד הבריאות, שייתמנה על ידי שר הבריאות.

הוולת"ב יהיה רשאי לזמן לדיוניו חברים נוספים של הוועדה המחוזית, בדעה מיעצת בלבד.

לוולת"ב יוקנו כל הסמכויות של הוועדה המחוזית לעניין היישויות התכנוניות שבטיפול של הוולת"ב, ובכלל זה שמיעת התנגדויות והשגות.

128. תקופת ההתנגדויות לתכנית ותקופת ההשגות לתכנון ההנדסי המפורט שהוולת"ב תחליט על קידומם תהא 30 יום (במקום 60 יום).

הוולת"ב תפעל על פי מסלולי הטיפול ליישויות תכנוניות המוגדרות בלוח שלהלן:

129. הוועדה המחוזית, בבואה לדון בתכניות של הרשות או בתכניות שבסמכות הוולת"ב, יוקנו לוועדה המחוזית דרום כל הסמכויות של המועצה הארצית ושל הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ).

130. הוועדה המחוזית תהיה מוסמכת לחרוג בדרך של מתן הקלה, מהוראות ותקנים תכנוניים ככל שלדעת הוועדה מדובר ב"זוטי דברים", באופן שבמתן ההקלה יש כדי לקדם את הסדרת התיישבות הבדווים בנגב.

131. לשכת התכנון במשרד הפנים במחוז הדרום תהווה הגוף המקצועי התומך בעבודת הוולת"ב (בדומה למערכת הייחסיים הקיימת בין לשכת התכנון והוועדה המחוזית). לצורך זה תתוגבר לשכת התכנון בעובדים בכירים נוספים מן המניין. ספק אם התבססות רק על מערך העובדים הקיים, תביא להישג הנדרש.

132. עמדנו לעיל על האפשרות להכרה בכפר בלתי מוכר שהוא "צמוד דופן" ליישוב קיים מוכר, על ידי הכנסתו ליישוב המוכר והרחבת שטח השיפוט של האחרון. לעניין זה נוסף, כי ככל שתאושר תכנית להרחבה על ידי הוועדה המחוזית, ייראו באישור התכנית המלצה לשר הפנים לצירוף השטח למרחב התכנון ולגבול השיפוט של היישוב הקיים. שר הפנים יהיה רשאי לפרסם בצווים ובמפות את השינויים הני"ל במרחבי תכנון ובגבולות שיפוט בלי להקים ועדת חקירה לגבולות כאמור בפקודת העיריות ובפקודות המועצות המקומיות, ובלי תהליכי התייעצות עם מוסדות התכנון כאמור בחוק התכנון והבניה, בהסתמך על החלטת הוועדה המחוזית בלבד, ולאחר שגבולות היישוב נקבעו בתכנית.

133. אשר להקמת יישוב חדש, הרי שבמסגרת החלטת הממשלה על הקמת היישוב החדש ובמסגרת הדיונים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה כמפורט בלוח שלהן, תגובש המלצה לשר הפנים לעניין השיוך המוניציפלי ולעניין מרחב התכנון המקומי. גם בעניין זה יהיה רשאי שר הפנים לפרסם בצווים ובמפות את השינויים במרחבי תכנון ובגבולות שיפוט בלי להקים ועדת חקירה וגבולות, כאמור בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, ובלי תהליכי התייעצות נוספים עם מוסדות התכנון כאמור בחוק התכנון והבניה, ובהסתמך על החלטת הממשלה והמועצה הארצית לתכנון ולבנייה בלבד, ולאחר שגבולות היישוב נקבעו בתכנית.

134. מסלול טיפול מוצע בוועדה המחוזית ובוולת"ב מפורט בלוח שלהלן:

מס"ד	סוג הישות התכנונית	תהליך העבודה הנדרש	הערות
1	שינויים בתכנית מפורטת מאושרת בתוקף ללא שינויים בגבולות התכנית	<p>1. לא תדון ותופקד תכנית מפורטת חדשה- ייתן פטור מהצורך בהכנת תכנית מפורטת חדשה.</p> <p>2. יוגש לאישור הוולת"ב תכנון הנדסי מפורט לביצוע, יכול ברמת היתר בנייה, הכולל את השינוי המבוקש ובכלל זה את השינויים הנדרשים בהוראות התכנית התקפה ככל שישנם.</p> <p>3. לאחר דיון עקרוני ראשון בוולת"ב, שיכלול מס' חדש לתכנית, תמסר הודעה אישית לבעלי הקרקע + מגרשים גובלים להגשת השגה / התנגדות תוך 30 יום.</p> <p>4. לאחר אישור הוולת"ב, הוועדה המקומית תיתן היתרי בנייה לביצוע מכח ה"תכנית" החדשה.</p> <p>5. הוועדה המקומית או הרשות, עם סיום עבודות הפיתוח, יגישו מסמכי תכנית (תשריטים+ הוראות) חדשים לאשרור ותיעוד (AS IS) לצורך מעקב ופיתוח עתידי בתחום התכנית מסמכים אלה יפורסמו למתן תוקף כדין</p>	מחייב שינוי בחוק ובתקנות
2	שינויים בתכנית מפורטת הכוללים חדירה לכתם מתארי, והכל במסגרת תוכניות מאושרות	לצורך הוצאת היתר בניה בלוח זמנים קצר התהליך יהיה זהה לחלוטין ליישות תכנונית במס"ד 1	מחייב שינוי בחוק ובתקנות

<p>מחייב שינוי בחוק ובתקנות</p>	<p>1. תוכן תכנית מפורטת בסמכות הוועדה המחוזית. 2. ככל שיידרשו אישורים/הקלות על ידי מועצה ארצית וולקחש"פ הרי שהם יינתנו על ידי הוועדה המחוזית. 3. תקופת הפקדת התכנית תהיה 60 יום. 4. ככל שיידרשו שינויים בתכנית, <u>לאחר אישורה</u>, כחלק מתהליך היישום וההתיישבות, הרי שיחולו על התכנית/השינויים התהליכים הזהים ליישום תכנונית במס"ד 1 עד 2. 5. עם אישורה של התוכנית, התאמה מיידית של מרחב התכנון וגבולות השיפוט ע"י שר הפנים.</p>	<p>כתם מתארי ביעוד למגורים ומוסדות, או כל יעוד אחר, במסגרת תכנית מתאר מאושרת/ בתוקף ללא שינויים בגבולות התכנית</p>	<p>3</p>
	<p>1. קבלת עמדת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים. 2. פטור מהצורך בשינוי תכנית מתאר מחוזית. 3. תוכן תכנית מתאר מקומית עם הוראות מפורטות, בסמכות הוועדה המחוזית. 4. ככל שיידרשו אישורים/הקלות ע"י מועצה ארצית וולקחש"פ הרי שהם יינתנו ע"י הוועדה המחוזית. 5. תקופת הפקדת התכנית תהיה 60 יום. 6. ככל שיידרשו שינויים בתכנית, <u>לאחר אישורה</u>, כחלק מתהליך היישום וההתיישבות, הרי שיחולו על התכנית/ השינויים התהליכים הזהים ליישום תכנונית במס"ד 1 עד 2. 7. עם אישורה של התכנית- התאמה מיידית של מרחב התכנון וגבולות השיפוט ע"י שר הפנים.</p>	<p>תכנית הרחבה, צמודת דופן לישוב קיים</p>	<p>4</p>

<p>מוסד תכנון אחד בלבד, ידון ויכריע בכל הסוגיות התכנוניות הקשורות בישוב.</p> <p>מחייב שינוי בחוק ובתקנות.</p>	<p>חלופה א'</p> <p>1. החלטת ממשלה ואישור המועצה הארצית לתזכיר בלבד להקמת ישוב עפ"י סעיף 13.1 לתמ"א 35 כולל לעניין שיוך מוניציפאלי ומרחב תכנון.</p> <p>2. קידום תכנית המתאר המקומית ללא תכנית מתאר מחוזית, על ידי הועדה המחוזית, כאשר לוועדה המחוזית הוקנו כל הסמכויות של המועצה הארצית והולקח ש"פ. תקופת ההפקדה תהיה 60 יום.</p> <p>3. ככל שידרשו שינויים בתכנית, לאחר אישורה, כחלק מתהליך היישום, הרי שיחולו על התכנית/ השינויים התהליכים הזהים לישות תכנונית במס"ד 1 עד 4.</p> <p>4. עם אישורה של התכנית- התאמה מיידית של מרחב התכנון וגבולות השיפוט ע"י שר הפנים.</p>	<p>יישוב חדש לחלוטין בנפת באר שבע</p>	5
	<p>חלופה ב'</p> <p>1. החלטת ממשלה ואישור המועצה הארצית לתזכיר בלבד להקמת ישוב עפ"י סעיף 13.1 לתמ"א 35 כולל לעניין שיוך מוניציפאלי ומרחב תכנון.</p> <p>2. הכנת תמ"א ברמה מפורטת או תכנית מתאר מחוזית ברמה מפורטת לישוב, שמכוחה ניתן יהא להוציא היתרי בנייה.</p> <p>3. ככל שידרשו שינויים בתכנית, לאחר אישורה, כחלק מתהליך היישום, הרי שיחולו על התכנית/ השינויים התהליכים הזהים לישות תכנונית במס"ד 1 עד 4.</p> <p>4. עם אישורה של התכנית- התאמה מיידית של מרחב התכנון וגבולות השיפוט ע"י שר הפנים.</p>	<p>יישוב חדש לחלוטין בנפת באר שבע (המשך)</p>	5

היתרי בנייה

135. הנתונים בדבר הכמות העצומה של מבנים בלתי חוקיים שנבנו על ידי הבדווים מלמדת, כי אכיפת החוק היא רנדומלית וכמעט ואינה קיימת. לא שמענו, כי במקרים בהם נאכף החוק, היה הדבר תוצאה של מדיניות קבועה כלשהי. אכן, הפער בין החוק הכתוב

לבין מידת הגשמתו במציאות הוא תופעה רבת פנים ומורכבת. אולם בענייננו אין מדובר בפער, כי אם בתהום. ניתן לומר, כי מדיניות אי האכיפה התגבשה כדי דפוס קבוע משך כל השנים. "זהו מצב שבו נוכח הפרות גלויות, חוזרות ונשנות של החוק על ידי הציבור, הרשות המבצעת נוקטת מדיניות ברורה ומוגדרת של אי-אכיפה, אשר הופכת לדרך התנהגות המקובלת עליה ומתגבשת לכדי מנהג. בקרב הציבור נוצרת בהדרגה ציפייה שגם בעתיד תמשיך הרשות לנהוג בדרך זו, וכך יחסי הגומלין בין הפרט לרשות מתבססים על דפוס התנהגות זה ולא על הקבוע בחוק".³⁸

136. על אף שאין אנו מתעלמים מכך שמדובר בהפרת חוק, הרי ככל שמדובר בבנייה בלתי חוקית בתחום תכנית תקפה, ואין באישור הבנייה בדיעבד כדי לפגוע ביישום התכנית המפורטת או בביצוע תשתיות-על ותשתיות המשויכות למגרש – כי אז יוגדרו מבנים אלה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כמבנים "אפורים" שהליך מתן היתר הבנייה לגביהם בדיעבד, יהיה שונה מההליך הרגיל למתן היתר בנייה על פי חוק התכנון והבנייה. מטרת ההיתר תהיה להכשיר את המבנה ה"אפור" וכך גם לאפשר את חיבורו החוקי לתשתיות. הליך זה למתן היתר בדיעבד למבנים "אפורים" והתנאים והדרישות למתן ההיתר, כגון: הצורך בממ"ד, בדיקת יציבות המבנה וכדומה, ייקבעו בחוק או בתקנות.

137. ההמלצה האמורה תחול גם על בנייה בלתי חוקית בכפרים הבלתי מוכרים, והמנגנון המוצע בדבר מתן היתר בדיעבד לגבי מבנים "אפורים" יופעל רק לאחר שייקבע "הקו הכחול" הסופי להתיישבות במעבר, ורק במידה שייקבע כי הכפר הבלתי מוכר יישאר במקומו.

138. מבנים שלא יוגדרו כמבנים "אפורים" של יישוב קיים או התיישבות במעבר, אף שהם בתוך "קו כחול" של יישוב קיים או של התיישבות במעבר, כיוון שהם סותרים תוכנית מפורטת או מסיבות אחרות ראויות, כגון שהמבנה מונע הנחת תשתיות, בנוי על תוואי כביש, וכו' – מבנים אלה יירסו. גם במקרה כזה יוסמך יו"ר הרשות בחוק להוציא צווי פינוי מחטיבת קרקע עליה מצוי המבנה, בכפוף לזכות ערר בפני וועדת ערר, שתוקם כאמור לעיל.

אכיפה

139. שונים הדברים לחלוטין בכל הנוגע לאכיפת החוק בעתיד על מבנים בלתי חוקיים שניבנו לאחר הקמתה של הוועדה. מכאן ואילך חייבת להיות אכיפה נחושה ונמרצת, שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו. בדבריו בוועדה סיפר אלי עצמון כי אליהו נאווי, לשעבר ראש עיריית באר-שבע, תאר את מצב אכיפת החוק בנגב בשנות החמישים של המאה הקודמת באומרו כי עד לגדרה יש אלוהים ויש שלטון, מגדרה עד לבאר-שבע יש אלוהים ואין שלטון, ואילו מדרום לבאר-שבע אין אלוהים ואין שלטון. תיאור זה שהוא נכון גם לשנים שלאחר מכן, חייב להיות נחלת העבר. בדברה בוועדה על אכיפת החוק בנגב אמרה עו"ד יסכה ליבוביץ, פרקליטת מחוז דרום (פלילי), כי קשה "לקבל רעיון שיש פלג אוכלוסייה שכפוף לשיטת משפט אחרת או לכללים אחרים". והוסיף עו"ד איתי בר, פרקליט מחוז דרום (אזרחי) בנושא, כי המגזר הבדווי לא יוכל לכבד את מדינת ישראל, אלא אם כן מדינת ישראל תכבד את עצמה ואת החוקים שלה ותתחיל לבצע "אכיפה". דברים אלה נכוחים. העדר אכיפה פוגע קשות באמון הציבור בשלטון, ומערער את הסדר החברתי.

הרשות להסדרת התיישבות הבדווים

140. הקיפאון השורר שנים רבות בהסדרת הבעלות על המקרקעין והתיישבות הבדווים בנגב, וכן ריבוי הגופים שעסקו בהתיישבות הבדווים בנגב בלי שתהיה יד מכוונת אחת בה מתמקדת הסמכות והאחריות, הינם חלק מהגורמים למצב הבלתי נסבל אליו הגענו,

כמתואר בדוח זה. מטעם זה החליטה הממשלה להקים במשרד הבינוי והשיכון את הרשות שייעדיה ותפקידיה מפורטים בהחלטה (נספח מס' 1). לדעת הוועדה, לא זו בלבד שיהא צורך לערוך רוויזיה בהחלטת הממשלה כדי להתאימה להמלצות שבדוח זה, אלא שחששה של הוועדה הוא, כי במתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה תתקשה הרשות להתמודד עם יישום ההמלצות, כשאין היא לבדה נושאת באחריות הביצוע. מכאן המלצת הוועדה, כי הרשות תהיה תאגיד ציבורי שיוקם בחוק, כדי שיהיה הגוף הרשמי המשרת את התכלית של החוק.

הערה לסיום

141. בסעיף 5 להחלטת הממשלה (נספח מס' 2) נאמר:

"טרם גיבוש הדו"ח תשמע הוועדה את עמדותיהם של היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים, נציג המשרד להגנת הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל ומנהל התכנון במשרד הפנים, בכל הנוגע ליישומן של הצעות שיעלו בוועדה וככל שנציגים מגופים אלה אינם מכהנים כחברים בוועדה".

142. אך מובן כי סעיף זה לא בא להעלות ספק בכך כי חברי הוועדה יעלו בסוף דיוניה של הוועדה, הצעות שייראו בעיניהם ישימות, שאחרת לא היו מעלים אותן. גם ברור הוא כי הגורמים והגופים הנזכרים בסעיף 5 הנ"ל לא אמורים לשמש מעין "ועדת ערר" על ההצעות שיעלו בוועדה, ובוודאי שאין מתפקידם לעלות הצעות שכנגד. כל שנתבקשו הגורמים שבסעיף 5 הוא להביע את דעתם הם אם ההצעות יעמדו במבחן המעשה, כשדעתם הינה בגדר "עצה טובה" בלבד לחברי הוועדה, שעליהם, ורק עליהם, הטילה הממשלה את התפקיד להמליץ לפנייה על המדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב.

143. כך נשקלו על ידי הוועדה התגובות שקיבלה מהגורמים המנויים בסעיף 5 להחלטת הממשלה, אליהם העבירה את ההצעות שעלו בוועדה.

144. הערה נוספת באותו עניין החלטת הממשלה (נספח מס' 2) הייתה, כאמור, להקים ועדה אשר תמליץ לפנייה על מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב, וכך פעלה הוועדה. ההצעות שעלו בוועדה באו, על כן, להתוות מדיניות. ככזאת לא ירדה הוועדה, ולא היה עליה לרדת, עד לפרט האחרון בכל נושא שבהצעה. את הפרטים יהיה צורך למלא בשלב שלאחר אישור המדיניות המוצעת (כפי שאנו מקווים) על ידי הממשלה.

החוק ייקבע את המבנה, התפקיד והסמכויות של הרשות לצורך מילוי תפקידיו⁴⁰ כך תהיה הרשות גוף העומד ברשות עצמו ללא שותפות עם גורמים ממשלתיים אחרים. מעמד זה יחזק את אמון הציבור הבדווי ברשות, אשר נדרשת להצלחתה בקיומו של אמון כזה.

סיכום

145. לא רק הממשלה אלא גם הציבור הבדווי חייב להפנים כי הזמן הולך ואוזל ודחייה נוספת בפתרון התיישבות הבדווים בנגב עלולה להיות בכייה לדורות. במדיניות המוצעת בדו"ח יש, נקודת מפגש הוגנת בין עמדת המדינה ועמדת הבדווים. על המדינה לשים לה יעד לממש את המדיניות המוצעת תוך 5-7 שנים, כשראשי המגזר הבדווי, נכבדיו ומנהיגיו מטים אף הם שכסם לקידומה.

146. יש לראות את ההמלצות כשרשרת שכל חוליותיה אחוזות זו בזו. לא ניתן לפתור את בעיית ההתיישבות בלי פתרון בעיית הקרקעות; לא ניתן לפתור את בעיית הקרקעות בלי לפתור את בעיית ההתיישבות; ולא ניתן לפתור את שתי הבעיות הנ"ל בלי

לפתור את המצוקות של הבדווים בכללן נושא התעסוקה, הרווחה והחינוך (גם אם נעשה רבות ומושקעים תקציבים גדולים בתחום זה) המצוקות זועקות לפתרון כחלק ממכלול הנושאים הדורשים הסדר.

147. נוסף, כי יש להעניק תמריצים למשרתים בצה"ל ובכוחות הביטחון, כדי להגביר את המוטיבציה לשרת, כפי שהייתה בעבר, ולהמחיש הן מצד המדינה והן מצד הבדווים את שותפות הגורל.

148. אין עוד מקום לעצימת עיניים בכל הנוגע לאכיפת החוק. האכיפה חייבת להיעשות בנחישות ובנמרצות, כדי להעביר מסר ברור כי הנגב אינו חצר אחורית של המדינה, וכי חוקיה אינם בגדר המלצה בלבד.

149. ולסיום, הנגב, לדברי דוד בן-גוריון, הוא "אזור התורפה המסוכן של המדינה ותוחלתה הגדולה"⁴⁰. המדיניות שהוצעה באה להתמודד עם המסוכנות ולהגדיל את התוחלת.

הערות שוליים

- (1) יוסף בן-דוד : הבדווים בנגב, 1900-1960, "עידן" חוברת מס' 6 (1958) הוצאת מרכז רחל ונאית בן-צבי ללימודי ירושלים, בעמ' 82.
- (2) שם, בעמ' 84.
- (3) שם, בעמ' 86.
- (4) משה דוכן, דיני קרקעות במדינת ישראל, מהדורה שנייה, (תשי"ג), בעמ' 39.
- (5) שם, בעמ' 41.
- (6) שם, בעמ' 47.
- (7) חיים זנדברג, מקרקעי ישראל ציונות ופוסט-ציונות, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט הבוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים (2007), בעמ' 145-146.
- (8) מתוך דוח האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל, אוגוסט 1990, בעמ' 55.
- (9) VILLAGE STATISTIC BOOK 1943.P.3.
- (10) אהרן זוהר, תוכנית פיתוח לבקעת באר-שבע (1982), בעמ' 8-9.
- (11) בעמ' 8-9, י-9.
- (12) יי וייץ, כוחה של ישראל, תש"ה.
- (13) יוסף בן-דוד, הבדווים בישראל – היבטים חברתיים וקרקעיים, קק"ל – המכון לחקר מדיניות קרקעית ומכון ירושלים לחקר ישראל, בעמ' 117, 119.
- (14) עמנואל מרקס, החברה הבדווית בנגב, רשפים (1974) בעמ' 17.
- (15) ארנון סופר, הבדואים בישראל – היבטים גאוגרפיים ב-2007, אופקים בגאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה, חוברת 68-69 (2007) בעמ' 225.
- (16) לעיל, הערה 14 בעמ' 17.
- (17) לעיל, הערה 1 בעמ' 94, המביא את המקור : בן-דוד י', תשמ"ג, שלבים בהתפתחות היישוב הבדווי הספונטני בנגב, במעבר מנוודות למחצה להתיישבות קבע, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים, עמ' 55.
- (18) לעיל, הערה 1 בעמ' 94.
- (18 א) ארנון מדזיני, מדיניות יישוב הבדואים בישראל : הצלחה או כישלון? אופקים בגאוגרפיה (2007) בעמ' 241.
- (19) לעיל, הערה 14 בעמ' 37.
- (20) לעיל, הערה 1 בעמ' 95.
- (21) לעיל, הערה 14 בעמ' 89.
- (22) האיור מתוך חנינא פורת, קתדרה מס' 126, הבדויים בנגב, עימות ומחלוקות בשאלות הבעלות על הקרקע והקמת יישובי קבע 1960-1973 יד-יצחק בן-צבי (2007) בעמ' 138.
- (22 א) ארנון סופר, ישראל 2007-2020, על דמוגרפיה וצפיפות (2007), בעמ' 76.
- (22 ב) משפט וממשל, כרך יא, חוברת 2 (2008) 498,473.
- (23) לעיל, הערה 13 בעמ' 261.
- (24) לעיל, הערה 10 בעמ' 15 – 15.
- (25) לעיל, הערה 8 בעמ' 19.
- (25 א) מסמך מינהלת הבדואים מיום 19.5.08.
- (26) פסקי-דין לח (3) (1984) 141.
- (27) גילוי דעת : תמיכה בהכרת והסדרת הכפרים הבדויים בנגב, שהוגש לוועדה על ידי קבוצת חוקרים ומרצים.
- (28) פסקי-דין טז (1962) 1717.
- (29) דו"ח ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא "המגזר הבדואי בישראל". (1996)
- (30) דו"ח שנתי 52 ב' (2002) עמ' 100-102.
- (31) ישיבת הוועדה ביום 17.2.08 בעמ' 124.
- (32) ישיבת הוועדה ביום 14.2.08 בעמ' 56/55.
- (33) אלי עצמון, מצגת שהגיש לוועדה.
- (34) בג"ץ 8002/05 אל אטרש נ' שר הבריאות ואח'.
- (35) בג"ץ 2778/05 המועצה האזורית רמת הנגב נ' ראש הממשלה ואח'.
- (36) לעיל, הערה 29 בעמ' 21.
- (37) ישיבת הוועדה ביום 13.4.08 בעמ' 6.
- (38) מיכל טמיר אכיפה סלקטיבית, הוצאת נבו (2008), בעמ' 31.
- (39) יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (1996) כרך א' עמ' 381 ואילך.
- (40) מאמר "משמעות הנגב", 17.1.55.

חבר הוועדה – מר דוד (דודו) כהן

אני מסכים לעמדת יו"ר הוועדה תוך הסתייגויות ותוספות כמפורט להלן:

הסתייגויות

1. **בפסקה 91 – יש למחוק את כל הפסקה** שהרי, לרישא של הפסקה יש ביטוי בפסקה 85 ולגבי המשך הפסקה, החל מהמילים "ולא על תביעות בעלות על אדמות מרעה. על אדמות אלה רק ניתנה לשבט רשות לרעות בהן. על אלה ייאמר בחוק כי ההסדר המוצע לא יחול עליהן" אני מסתייג מקביעה זו, שכן היא יכולה לפגוע אנושות בסיכויי מימוש ההסדר ככל שהיקף אדמת המרעה בתביעות הבעלות הרשומות הינו בהיקף של עשרות אחוזים.
2. **בפסקה 82** - יש לשנות את מנגנון ההודעה מנגטיבי לפוזיטיבי. קרי – מי שהגיש בשעתו תביעת בעלות, עליו להודיע על הסכמתו להסדר המוצע. הסיבה לכך היא תפיסתה והתנהגותה הנורמטיבית של האוכלוסיה הבדואית, שעיקרה – כל עוד הבדואי, תובע הבעלות, לא הודיע על הסכמתו להסדר הרי שהסכסוך נותר על כנו. גם, אם המדינה סבורה שבהיעדר הודעה על אי הצטרפות להסדר המוצע יש לראות כהסכמה להסדר.
3. **בפסקה 90** - בשלב זה, אין להרחיב את הסכסוך הקרקעי. יש לבחון את יישום האמור בפסקה 90, רק לאחר הסדרת מרבית תביעות הבעלות שהוגשו.
4. **בפסקה 140** - על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים להיות גורם ממשלתי ליישום מדיניות הממשלה ולא תאגיד ציבורי, סטטוטורי כמומלץ בדו"ח.
5. **בפסקה 102** - שיעור הבעלות. המדינה מבחינה גם כיום בתביעות שמעל 400 דונם לבין תביעות שפחות מ-400 דונם. לכן, בתביעות שמעל 400 דונם יש להוסיף 20% על התוצאה המתקבלת לאחר חישוב שיעור הבעלות עפ"י הדו"ח ואז לבצע את אחוז ההמרה הכספית כאמור בטבלה.

תוספות

1. יש להוסיף כי העדיפות ביישום ההסדר המוצע היא לגבי קרקע מוחזקת וקרקע בתחומי הישובים, על מנת ל"הפשירה"

לשימושים אחרים, ובכלל זה למתן שיעור בעלות לתביעות שמחוץ לאזור ולמתן פתרונות מגורים בישובי הקבע.

2. יש להוסיף לעניין שיעור הבעלות כי אין מקום לבצע אבחנה בין תביעת בעלות מוחזקת לזו שאינה מוחזקת על מנת למנוע מצב של "חוטא יוצא נשכר", למנוע פלישה מחודשת לקרקעות שאינן מוחזקות וליצירת מצב שוויוני והוגן ביישום ההסדר המוצע.

3. יש להוסיף, לפסקאות 93+94, כי ועדת התביעות בבואה לקבוע את שיעור הבעלות (נטו) והתמורה הכספית, תשקול בין היתר מנגנון איחוד וחלוקה בתחום "הקו הכחול" לצורך חלוקת הנטל בהקצאות לצורכי ציבור, את מנגנון היטל השבחה לצורך חישוב הפער בין הייעוד המקורי של הקרקע הנתבעת ובין הייעוד החדש שנקבע בתכנית והכל מתוך מטרה שהחלטת ועדת התביעות תהא מערכתית, כוללת וסגורה.

חברת וועדה – הגב' בלה גבעון

הריני מקבלת את עמדת יו"ר הוועדה כפי שהיא כתובה.

חברי הוועדה ישבו ושמעו במשך ימים ושעות, עמדות, גישות, חוות דעות דברי מחקר וידע, קראו חומר רב בנושא ולאחר שמיעת כל הדוברים, נדרשה הוועדה לכל סעיף וסעיף המופיע בחוות הדעת על נוסחיה הקודמים ודנה בהם בכובד ראש.

לעניות דעתי, עמדת היו"ר כפי שהיא כתובה משקפת את עמדתי ויש לגשת ליישום בהקדם האפשרי על מנת לשים קץ למצב הבלתי נסבל הקיים כיום. כל עיכוב, חוסר החלטה ואי עשייה לא רק ינציחו את המצב אלא יביאו להחמרתו, אין ספק שהמבחן יהיה בביצוע.

חבר הוועדה – עו"ד יורם בר סלע

אני מסכים לדעה המובעת ע"י יו"ר הוועדה כניסוחה.

חבר הוועדה – מר פייסל אלהוזייל

העקרונות לביצוע הסדרים עם הבדואים בנגב

1. רקע כללי:

- א. האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה כיום למעלה מ-180.000 נפש מרביתם מתחת לגיל 20 שנה.
- ב. מרבית האוכלוסייה מתגוררת בכפרים לא מוכרים או בהתיישבות לא מוסדרת בתוך תחום היישובים המוכרים.
- ג. מרבית האוכלוסייה מתגוררת במבנים רעועים צריפים מפח ומבנים מבנייה קלה ללא כל תשתית של מים וביוב.
- ד. כנגד מרבית הבנייה מתקיימים הליכים משפטיים לפי חוק התכנון והבנייה.
- ה. מרבית הקרקע בתחום ישובי הקבע הקיימים והחדשים הינה בתביעת בעלות של בדואים אחרים דבר המונע פיתוח ואכלוס מזה שנים רבות.
- ו. לעשרות אלפי זוגות צעירים אין פתרון אכלוס ראוי והם מתגוררים בתנאים מחפירים.
- ז. מרבית האוכלוסייה ובעיקר אוכלוסיית הילדים והנוער חיים מתחת לקו העוני לפי נתוני הלמ"ס ומדיווחי הלשכות הסוציאליות.
- ח. כ-65% מכוח העבודה מובטלים וחיים על תקציבי העברה בלבד.
- ט. ביישובי הקבע אין מקורות תעסוקה עבור האוכלוסייה ובעיקר לאוכלוסיית הנשים אשר יכולה הייתה לרום לכלכלת המשפחה.
- י. מצב התשתיות במרבית היישובים גרוע, אין תחבורה ציבורית.
- יא. למרבית היישובים אין הכנסות עצמיות והרשויות המקומיות מתקשות לתפקד כראוי ולספק שירותים נאותים ובסיסיים לתושביהם.

2. הרקע ההיסטורי:

- א. מרבית האוכלוסייה הם בדואיים מסורתיים אשר חיו חיי נוודות ועברו תהליכי פינוי ומעבר מאדמותיהם לשטחים אחרים בנגב בעקבות החלטות הצבא והמדינה.
- ב. הבדואים אשר נותרו במדינה קשרו את גורלם עימה לאור ההבטחות אשר קיבלו כי לא יפגעו בהם ובזכויותיהם.

- ג. מרבית ענפי הפרנסה מסורתיים חוסלו בשל אי כדאיות כלכלית והעדר שטחים פתוחים.
- ד. המנהיגות המסורתית אשר הנהיגה את האוכלוסייה על בסיס שבטי חמולתי פינתה את מקומה וכיום קיימת התפוררות של המסגרות המסורתיות מה שתורם להתגברות התהליכים השליליים בקרב החברה.
- ה. תהליך העיור המואץ אשר נכפה על האוכלוסייה אינו מתאים לאופייה הדתי מסורתי שבטי.
- ו. המדיניות לאכלוס הבדואים ביישובי קבע, והסדרת הקונפליקט בינם לבין המדינה בעניין הקרקע נכשלה כישלון חרוץ.

3. הציפיות מהוועדה:

- א. החלטתי להצטרף כחבר בוועדה תוך לקיחת סיכון רב אך גם עם תקווה לסיכוי אשר יקדם את האוכלוסייה הבדואית אליה אני משתייך וישים לסבל המתמשך.
- ב. תקופת לימוד הנושא ושמיעת העדויות היתה מרתקת ולמדתי גם אני כי היקף הבעיה הוא גדול יותר ממה שחשבתי וכי עלינו מוטלת חובה להציע הסדר הוגן וישים.
- ג. התעודדתי מדברי יו"ר הוועדה כי יהיו המלצות אשר יסייעו לקדם את הנושא ובעיקר הדגשת את החשיבות בשימותן של ההמלצות.
- ד. לאחר תקופה ארוכה של עבודה וגיבוש ההמלצות אני יותר ממאוכזב מהתוצאה וליבי נחמץ על עוד הזדמנות להסדר היסטורי עם הבדואים אשר מוחמצת בשל קיבעון מחשבתי של פקידי מדינה אשר תרמו תרומה מכרעת ליצירת בלבול רב אצל חברי הוועדה ובסופו של דבר להמלצות גרועות יותר ממה שהיה קודם לכן.
- ה. עשיית מניפולציה בנתונים והצעת הסדר הוגן לכאורה, לצד הגבלת תקופת ההסדר והחמרת הקריטריונים לזכאות לצד העדר המלצות לעניין יישוב עשרות אלפי משפחות בהתיישבות קבע נותנת תחושה כי המדינה עדיין דוגלת בפתרון כפוי ולא מוסכם וכי היא זו שתקבע לבדה את התנאים להסדר בין אם תסכים האוכלוסייה או לא.
- ו. חשתי ממצב זה בדיוק אך האמנתי כי נכונותה של הממשלה להקים רשות ולמנות ועדה נכבדה בראשותך יש בה משום שינוי מחייב ואני מודה כי התאכזבתי פעם נוספת.
- ז. ניסיונותיי להשפיע על עמדת יו"ר הוועדה ועמדת חברים בוועדה אשר כפו את דעתם על יו"ר הוועדה ובסופו של דבר על תוכן הדוח תוך התעלמות מציבור שלם אשר מצפה לשינוי ולבשורה מהוועדה.

4. עיקרי המלצותיי:

לעניין הזכאות בנושא הקרקע

- א. כל תביעה אשר תוגש תיבדק על ידי מומחים ותימצא נכונה על פי הקריטריונים של חזקה ועיבוד ממושכם משנות הארבעים של המאה הקודמת תזכה את התובעים בפיצויים והטבות.
- ב. תובע הוא כל בדואי תושב הנגב, אזרח מדינת ישראל אשר מתגורר בהתיישבות מוסדרת או לא מוסדרת ויש לו תביעות על מקרקעין בנגב.
- ג. הפיצוי הכספי לקרקע יהיה לפי אזורים ולא לפי טבלה מוכתבת על ידי האוצר שאין בינה ובין המציאות כל קשר.
- ד. הפיצוי הקרקעי יועלה ל 50% לקרקע חקלאית לא קשר אם הייתה מעובדת בעבר או לא.
- ה. תביעות מצד המדינה או הפקעות למיניהם לא ימנעו לתובעי קרקע לתבוע ולקבל פיצוי מהמדינה.
- ו. בתביעות קרקע בתחום הישובים תישאר בבעלות התובעים לפחות 50% מהתמורה הקרקעית בתוך תחום היישוב.
- ז. לתובעים תינתן האפשרות להמיר את הפיצוי הכספי במגרשי בנייה ותעשייה במחיר מופחת.
- ח. הליכי התביעות הנוגדות יוקפאו לתקופת ההסדר ויחודשו פרטנית בתום התקופה המוגדרת לעיל.
- ט. קרקעות התמורה אשר ימסרו במסגרת ההסדר ירשמו על שמות התובעים בספר האחוזה טאבו על חשבון המדינה תוך 3 שנים מיום מסירתם.
- י. הפיצויים לפי סעיף זה אשר ישולמו לתובעים יהי פטורים ממיסים כל שהם.

לעניין פינוי פזורות:

- א. כל אזרח מגיל 18 ומעלה אשר הוא או משפחתו לא עברו לישוב קבע בעבר ולא שולמו להם פיצויי העברה יוכר כזכאי לקבלת פיצויים והטבות לפי סעיף זה.
- ב. פיצויים למחוברים ישולמו לפי טבלת שמאות אשר תתעדכן כל שנה.
- ג. כל הבנייה אשר הוקמה לפני פרסום דוח תוכר לצורך מתן פיצוי.
- ד. ההליכים המשפטיים כנגד בנייה זו יוקפאו ולוחות הזמנים לביצוע אכיפה יותאמו ללוחות הזמנים אשר יקבעו לפינוי על ידי הרשות.

- ה. לכל זכאי יוקצה מגרש מפותח באחד מיישובי הקבע ללא תמורה.
- ו. לכל מפונה ובני משפחתו ישולמו הוצאות העברה לפי נפש על פי מפתח שיקבע על ידי השמאי ומנכ"ל הרשות.
- ז. כל משפחה אשר תפונה תזכה לליווי מקצועי עד לקליטתם ביישוב הקבע.
- ח. למפונים יועמד מסלול הלוואות לשיכון בערבות מדינה.
- ט. למשפחות מרובות ילדים יינתן סיוע מיוחד לצורך פיננסיים וקליטתם ביישוב.
- י. בעלי עסקים המנהלים עסק בפזורה יקבלו פיצוי מיוחד ומגרש להקמת העסק ביישוב הקבע בתנאים מיוחדים אשר יקבעו על ידי ועדה מיוחדת ברשות.
- יא. לעסקים קטנים יובטח ליווי וסיוע של המדינה למשך 5 שנים מיום הפינוי.

לעניין הקמת יישובים:

- א. תוקם ועדה מיוחדת במשרד הפנים לעניין קידום וקיצור הליכים להקמת יישובים ושכונות חדשות.
- ב. יוקמו יישובים לקבוצות מאורגנות על פי אופיים ויתוכננו בשיתוף עימם.
- ג. שיפור מצב התשתיות והפיתוח ביישובים הקיימים הוא בעל חשיבות עליונה לבנייה לדור ההמשך ולמפונים.
- ד. הממשלה תתחייב לתוכנית לאומית לשיפור מצב התעסוקה ביישובי הבדואים.

חברי הוועדה – מר שרון גמבשו ומר יוסי ישי

**עמדתנו בעניין דוח הוועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת התיישבות
הבדואים בנגב**

מתוך רצון כן להביא לפתרון הבעיה הלאומית הניצבת לפתחנו אנו מסכימים לדוח הוועדה בכפוף להסתייגויות כמפורט להלן:

1. הרחבת היקף תביעות הבעלות (פסקאות 89 ו-90)

הדוח כולל המלצה להחיל את ההסדר גם על קרקעות אשר הוסדרו בעבר על ידי בתי המשפט ועל קרקעות שהוסדרו ונרשמו על שם המדינה מבלי שהוגשו תביעות בעלות. משמעות הדבר הינה תוספת של כ-270 אלף דונמים לכ-590 אלף הדונמים שנותרו להסדר. אנו מסתייגים מהמלצה זו מאחר וגלומה בה פגיעה בלגיטימיות של הליכי ההסדר שבוצעו בעבר על פי דין. זאת ועוד, אנו סבורים כי הרחבת היקף תביעות הבעלות תביא להגדלת הפערים בין האוכלוסייה הבדואית למדינה ותחמיר את הסכסוך הקרקעי במקרה של כשלון ההסדר.

2. הצטרפות להסדר כברירת מחדל (פסקאות 82 ו-83)

אנו סבורים כי קביעת ההצטרפות להסדר כברירת מחדל תפגע בתוקף ההסכמה של תובעי הבעלות להסדר. לא ניתן יהיה לבחון האם היעדר תגובה מצד תובעי הבעלות דינו כהסכמה שבשתיקה או שמא מדובר בהתעלמות מהצעת המדינה להסדר. לפיכך, מוצע כי ההצטרפות להסדר תיעשה בהסכמה פוזיטיבית ומחייבת מצד תובעי הבעלות.

3. התניית ההסדר בהצטרפות של מרבית תובעי הבעלות

באופן עקרוני נכון היה לקבוע את ההסדר בהסכמה עם נציגות נבחרת על ידי מרבית תובעי הבעלות. מאחר והדבר אינו אפשרי נוכח רצון האוכלוסייה להסדרה פרטנית והיעדר ייצוג הולם אנו סבורים כי לכל הפחות נדרש רוב של תובעי הבעלות שיסכים להסדר בכדי שיהיה ניתן ליישמו. זאת ועוד, הצטרפות של מרבית תובעי הבעלות תבהיר למדינה לפני תחילת יישומו של ההסדר האם רוב האוכלוסייה הבדואית מוכנה לו, תיצור לגיטימציה ציבורית להסדר ותקל על ההתמודדות עם המיעוט הסרבן. היעדר התניה כאמור לעיל עלול להכשיל את ההסדר המוצע ולהפוך אותו לנקודת פתיחה למשא ומתן עתידי בין המדינה לתובעי הבעלות.

4. רישום שיעור הבעלות בקרקע בתחום שטח התביעה המקורית (פסקאות 86, 105 ו-107)

אנו סבורים כי יש לסייג את רישום שיעור הבעלות בקרקע בתחום שטח התביעה המקורית רק למקרים שבהם רישום הבעלות בקרקע לא יפגע במדיניות התכנון, ביכולת פיתוח תשתיות, במציאת פתרונות דיור לאוכלוסייה הבדואית ובהקצאת קרקע לצרכי ציבור. כמוסבר בעמדות מינהל מקרקעי ישראל ומינהל התכנון במשרד הפנים שהוצגו בפנינו, מתן זכות קניינית במנותק מהמצב התכנוני תקשה על יישום מדיניות התכנון ותצריך שימוש בכלי הפקעה שונים שיישומם כרוך בקושי רב. כמו כן, הדבר צפוי להביא להנצחת תופעת הבניה הבלתי חוקית בקרב אוכלוסייה אשר בראייתה לא קיימת הפרדה בין זכויות הקניין לבין זכויות הבניה. בנוסף, מתן קרקע בהיקף נרחב למעטים בתחום יישובים קיימים או מתוכננים צפויה להקשות על מתן פתרונות מגורים לאוכלוסייה הבדואית חסרת הקרקע ולפגוע בפיתוחם התקין של היישובים, ולפיכך אנו סבורים שיש להגביל את היקף השטח שיינתן לתובע בעלות בתחום יישוב קיים או מתוכנן. זאת ועוד, אנו סבורים כי במידה ותידרש הפרשת קרקע לצרכי ציבור הרי שמוטב לעשות זאת מבעוד מועד ולא לאחר רישום הבעלות על שם התובעים תוך שימוש בכלי הפקעה.

5. מתן חלק משיעור הבעלות בתחום יישוב (פסקה 105)

נקבע בדוח כי בתביעה שכולה מחוץ לתחום יישוב יינתן חלק משיעור הבעלות בתחום יישוב לצורך פתרון מגורים לתובע או ליורשיו. אנו סבורים כי העיקרון מוצדק אולם יש לקבוע כי ההקצאות בתחום יישוב יינתנו בהתאם לתקני שטח וכללים שתקבע הממשלה. כמו כן, מאחר והשווי של קרקע בתחום יישוב עולה על שווי קרקע מחוץ לתחום יישוב, יש לקבוע יחס המרה בין קרקעות שיינתנו בתחום היישוב לבין הקרקעות שייגרעו משיעור הבעלות שמחוץ ליישוב על פי השווי היחסי.

6. הסדרת תביעות שבהן נחלקו הדעות בין מספר יורשים (פסקאות 93,96)

בהנחה כי קיים רוב יורשים המעוניין להצטרף להסדר המוצע יש להבהיר כי החלטת ועדת התביעות תחול רק על היורשים שהצטרפו להסדר. אם לא כן, עשויים היורשים הסרבנים ליהנות במישרין או בעקיפין מהחלטה של ועדת התביעות בעניין יתרת היורשים והדבר יהווה תמריץ שלילי להצטרפות להסדר.

7. הכרה ביישובים בלתי מוכרים והקמת יישובים חדשים (פסקאות 116-108)

ככלל, אנו סבורים כי יש לשאוף ככל הניתן למציאת פתרונות התיישבות במסגרת היישובים הקיימים והמתוכננים כיום. כמו כן, אנו סבורים כי אין מקום להמלצות פרטניות בדבר פתרונות התיישבות לאוכלוסיות מסוימות ויש לבחון כל מקרה לגופו במסגרת התבחינים השוויוניים

שיקבעו בהתאם לאמור בדוח. כאמור בסיום הדוח (פסקה 144) המלצות הוועדה נועדו להתוות מדיניות ולא לעסוק בפרטי ההסדר. זאת ועוד, אנו סבורים כי יש להותיר בידי הממשלה לקבוע תבחינים נוספים להכרה ביישובים בלתי מוכרים והקמת יישובים חדשים, לרבות התאמה למדיניות התכנון, מסה מינימאלית של תושבים, כושר נשיאה כלכלי, וישימות ועלות פריסת התשתיות ליישובים.

8 . הכשרה של מבנים בלתי חוקיים (פסקאות 135-138)

אנו סבורים כי אין לקבוע את ההמלצה בדבר אי נקיטת פעולות אכיפה ביחס למבנים בלתי חוקיים בחקיקה. קביעה כזו תוביל לקשיים ברורים באכיפה ביחס למבנים רבים, כמוצג בעמדת היועץ המשפטי לממשלה. במקום זאת, אנו סבורים כי ניתן להסתפק בשינוי המדיניות של גופי האכיפה בהתאם להמלצות הוועדה. עם זאת, יש להדגיש כי בעינינו המלצות הוועדה על הכשרה בדיעבד של מבנים בלתי חוקיים נובעות מאילוצים הקיימים בשטח והינן לפנינו משורת הדין, ואינן נובעות כמוצג בדוח מרשלנות של גופי האכיפה או ממדיניות של אי-אכיפה.

9 . יישום המדיניות המוצעת על ידי הממשלה (פסקאות 84, 140)

אנו סבורים כי יש להימנע מקביעות החורגות מגדר המדיניות וקובעות כיצד על הממשלה להקצות משאבים לצורך יישום המלצות הוועדה. יש להותיר את סוגיית הקצאת המשאבים בידי הממשלה. כמו כן, אנו סבורים כי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב לא תוכל למלא את מקומם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולכן יישום המלצות הדוח יצריך ממילא התגייסות של כלל מנגנוני הממשלה. לפיכך לא ברור מהי התועלת מן ההמלצה כי הרשות תהיה תאגיד ציבורי שיוקם בחוק.

נבקש כי הסתייגותנו המפורטת במסמך זה תצורף לדוח הוועדה.

חבר הוועדה – מר אחמד אלאסד

1. סעיף 83 – ההסדר המוצע לא יחול על תובע אשר הודיע כאמור על אי הסכמתו להסדר המוצע תוך התקופה. התקופה לא תהיה נתונה להארכה במקום "לא תהיה נתונה להארכה" יועבר טיפולו לוועדה אחרת שתבדוק המשך טיפולו.
2. סעיף 26 הסתייגות – אם התובע לא הופיע בפני הוועדה, לא התייצב לדיון בוועדה או שחזר בו מתביעתו תרשם מחצית מהקרקע על שם המדינה ולא כולה.
3. סעיף 86 – לא יחול על תובעי בעלות המחזיק בקרקע ומעבד מהקמת המדינה ועד היום. אם חזר בו – מחצית מהקרקע תרשם על שם המדינה ומחצית השנייה תקבע כתביעה לא מוסדרת.
4. אין חובת המרה לאחר ההסדר במסגרתו התובע מקבל 50%.
5. במסגרת הסדר תביעת הבעלות יקבל התובע מחצית מתביעתו מבלי שיהיה מחויב להמיר 60% מהתמורה שמקבל בכסף, זה לגבי תובעי בעלות המחזיקים ומעבדים את הקרקע ברצף מלפני קום המדינה ועד היום. במקביל תובעי הבעלות אשר לא מחזיקים ולא מעבדים את הקרקע יקבלו פיצוי של 20% מתביעתם. כדי להיכנס להסדר ולקבל תמורה בקרקע יהיה תנאי למי שתובע בעלות של לפחות 50 דונם. כל תובע בעלות עד 50 דונם יהיה זכאי לקבל תמורה כספית בלבד ולא יהיה זכאי לתמורה בקרקע. כל תובע בעלות בתחום הישוב או בתחום הקו הכחול המתוכנן יהיה זכאי ל-50% שמקבל בתמורה בקרקע רשאי לשווק בעצמו או לפתח מגרשים לשיווקם במקום לקבל תמורה מהמדינה.
5. התייחסותו של מר דודו כהן מקובלת עלי.

נספחים

נספח מס' 1**שר הבינוי והשיכון**

י"ד טבת תשס"ח
23 דצמבר 2007
סימוכין: 3010070118989

לכבוד

כבוד השופט אליעזר גולדברג, שופט בית המשפט העליון (בדימוס) – יו"ר

- גב' בלהה גבעון
- עו"ד יורם בר-סלע
- מר מייסל אל – הוזייל
- מר אחמד אל-אסד
- מר דודו כהן
- מר יוסי ישי
- מר שרון גמבשו

שלום רב,

הנדון: כתב מינוי

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2491 מיום ט"ז בחשוון התשס"ח (28/10/07), ובהמשך להחלטת ממשלה 1999 מיום כ"ט תמוז תשס"ז (15/7/07), הריני למנותכם לכהן כחברים בוועדה אשר תמליץ לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה.

כיו"ר הוועדה יכהן כבי' השופט אליעזר גולדברג, שופט בית המשפט העליון (בדימוס).

הוועדה תגיש את המלצותיה לגיבוש תכנית רחבה, מקיפה ובת מימוש אשר תקבע את הכללים להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזורית ולוח זמנים לביצוע ההסדרים והכוללת הצעות לחקיקה, ככל שהדבר נדרש.



שר הבינוי והשיכון

הוועדה תסתמך בעבודתה על הודעה שתמסור לה הממשלה לגבי התקציב ומלאי הקרקעות אשר ביכולתה להעמיד לנושא. הודעת הממשלה לגבי מסגרת התקציב ומלאי הקרקעות תיקבע ע"י צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי משרדי האוצר והבינוי והשיכון.

טרם גיבוש הדו"ח תשמע הוועדה את עמדותיהם של היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים, מינהל מקרקעי ישראל ומנהל התכנון במשרד הפנים, בכל הנוגע ליישומן של הצעות שיעלו בוועדה וככל שנציגים מגופים אלה אינם מכהנים כחברים בוועדה.

ההמלצות תוגשנה לשר הבינוי והשיכון, ככל האפשר, תוך 6 חודשים מיום תחילת פעילות הוועדה.

המלצות הוועדה תוגשנה באמצעות שר הבינוי והשיכון לראש הממשלה ולממשלה.

אני מאחל לכם הצלחה רבה במשימה!

בכבוד רב,

זאב בויים

העתק: מר עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה

נספח מס' 2

החלטה מס' 2491 של הממשלה מיום 28.10.2007.

הממשלה ה-31 אהוד אולמרט

נושא ההחלטה: הקמת ועדה לשם הצעות מדיניות להסדרת ההתיישבות
הבדואית בנגב.

מחליטים: לתקן את החלטת הממשלה מס. 1999 מיום 15.7.2007,
כך שבמקום סעיף ג' להחלטה יבוא:

1. להטיל על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה אשר תמליץ לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה.
 2. לקבוע כי בוועדה יכהנו 8 חברים בהרכב הבא:
 - (א) שופט בדימוס של בית המשפט העליון אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון – יו"ר;
 - (ב) נציג ציבור אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;
 - (ג) נציג ציבור אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;
 - (ד) נציג ציבור מקרב האוכלוסייה הבדואית אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;
 - (ה) נציג ציבור מקרב האוכלוסייה הבדואית אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;
 - (ו) נציג ממשלה אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשעכון;
 - (ז) נציג ממשלה אשר ימונה על ידי ראש הממשלה;
 - (ח) נציג ממשלה אשר ימונה על ידי שר האוצר;
3. הוועדה תגיש את המלצותיה לגיבוש תכנית רחבה. מקיפה ובת מימוש אשר תקבע את הכללים להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית ולוח-זמנים לביצוע ההסדרים והכוללת הצעות לחקיקה, ככל שהדבר נדרש.
4. הוועדה תסתמך בעבודתה על הודעה שתמסור לה הממשלה לגבי

- לגבי התקציב ומלאי הקרקעות אשר ביכולתה להעמיד לנשוא.
 הודעת הממשלה לגבי מסגרת התקציב ומלאי הקרקעות תיקבע
 ע"י צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה
 נציגי משרדי האוצר והבינוי
- ובהשתתפות
 והשיכון. הצוות יסיים עבודתו
 עד לתחילת עבודת הוועדה כאמור בסעיף 9 שלהלן.
5. טרם גיבוש הדו"ח תשמע הוועדה את עמדותיהם של היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים, נציג המשרד להגנת הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל ומנהל התכנון במשרד הפנים, בכל הנוגע ליישומן של הצעות שיעלו בוועדה וככל שנציגים מגופים אלה אינם מכהנים כחברים בוועדה.
6. לצורך פעולתה תתבסס הוועדה על התשתית הפיזית של המשרד הבינוי והשיכון. ההוצאות הכרוכות בפעילותה יקבלו מענה במסגרת יישום סעיף 33 להחלטת ממשלה מס' 1999 מיום 15 ביולי 2007.
7. ההמלצות תוגשנה לשר הבינוי והשיכון. ככל האפשר תוך 6 חודשים מיום תחילת פעילות הוועדה.
8. המלצות הוועדה תוגשנה באמצעות שר הבינוי והשיכון לראש הממשלה ולממשלה.
9. הממשלה רושמת לפניה את הודעת שר הבינוי והשיכון כי השופט בדימוס אליעזר גולדברג נאות לעמוד בראשות הוועדה וכי הוועדה תחל את עבודתה בראשית חודש ינואר 2008."

נספח מס' 3

החלטה מס. 1999 של הממשלה מיום 15.07.2007
הממשלה ה- 31 אהוד אולמרט

נושא ההחלטה:
מחליטים:
הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב
א. בהמשך להחלטות הממשלה מס. 881 (ערב15)
מיום 17.9.2003 ומס. 631 מיום 5.11.2006 להקים
במשרד הבינוי והשיכון את הרשות להסדרת
ההתיישבות הבדואית בנגב שיעודה, תפקידיה
והמבנה הארגוני שלה הם כמפורט להלן:

(1) ייעוד הרשות

הסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב, לרבות:

-הסדרת תביעות בעלות על הקרקע;

-הסדרת מגורי קבע, כולל תשתיות ושירותים ציבוריים, הן לגבי
יישובים קיימים והן לגבי יישובים חדשים;

-סיוע בהשתלבות בתעסוקה;

-תיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה.

(2) תפקידי הרשות וסמכויותיה העיקריים

א) ריכוז מידע בעניין המצב הקיים של האוכלוסייה בפזורה
ובישובים הקיימים, כולל תביעות בעלות;

ב) ייזום וביצוע הסדרי קרקע ופינוי מחוברים;

ג) ייזום תכנון סטטוטורי, בתיאום עם מינהל התכנון במשרד
הפנים, של פתרונות התיישבותיים מתאימים, לרבות
פתרונות המתאימים לאפיוני הקבוצה, יחסי גומלין
חברתיים, מיקומים אפשריים וכו';

ד) קידום תכנון ופיתוח תשתיות מקומיות ואזוריות לפתרונות קבע;

ה) ליווי האוכלוסייה בכל שלבי ההתיישבות;

ו) מתן המלצות בעניין סדר עדיפויות לאכיפה;

ז) תיאום וסנכרון בין הרשויות השונות, תוך ליווי, מעקב ובקרה
אחר ביצוע ההחלטות.

ח) אין בתפקידי הרשות כמפורט לעיל, כדי לגרוע מסמכויות
משרדי הממשלה השונים ומסמכויות הרשויות המקומיות
על פי כל דין.

(3) מבנה ארגוני

המבנה הארגוני המוצע של הרשות מיועד לאפשר ביצוע מכלול ייעודי ותפקידיה בעילות כדלהלן :-

(א) הרשות תפעל במסגרת משרד הבינוי והשיכון.

(ב) ליד הרשות תוקם ועדת היגוי בין-משרדית שתפקידה לדון בחסמים להסדרת ההתיישבות ויישום ייעודי הרשות. בראש ועדת ההיגוי יעמוד המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון.

(ג) לרשות תמונה מועצה, אשר תפקידיה להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולייעץ למנכ"ל הרשות בכל הקשור לביצוע מדיניות הרשות.

המועצה תורכב מ 21 חברים, מהם: 14 נציגי ממשלה רלוונטיים (בינוי ושיכון- יו"ר, אוצר, משפטים, חינוך, פנים, תעשייה מסחר ותעסוקה, בריאות, רווחה ושירותים חברתיים, תיירות, פיתוח הנגב והגליל, ביטחון הפנים, חקלאות ופיתוח הכפר, הגנת הסביבה, תחבורה ובטיחות בדרכים) ו 7- נציגי ציבור אשר ימונו על ידי שר הבינוי והשיכון, מתוכם 4 מקרב הבדואים בנגב שאין להם תביעות בעלות על הקרקע.

(ד) האחריות התפעולית של הרשות תהיה בידי מנכ"ל הרשות ומתחתיו יפעלו אגפים שונים שתחומי עיסוקם יהיו, בין היתר, עסקאות קרקע; פרוגרמות והתיישבות; תכנון, פיתוח ובנייה; קהילה; ייעוץ משפטי; כספים ולוגיסטיקה ומחקר, הסברה ותיעוד. (אגף עסקאות קרקע יהיה כפוף סטטוטורית למינהל מקרקעי ישראל).

(ה) בנוסף, ליד מנכ"ל הרשות תפעל וועדת פשרות ותמורות בראשות שופט בדימוס, שתפקידיה להמליץ בדבר הסכמים אשר יובאו בפניה על בסיס אמות המידה שנקבעו בחוק. המלצות הוועדה תוגשנה לאישור מנכ"ל הרשות.

ב. להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להמליץ לממשלה בתוך 30 יום, בתיאום עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציב שירות המדינה על משאבי תקציב וכוח אדם הדרושים לביצוע החלטה זו ועל מקורות מימנם.

ג. להטיל על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה ציבורית, בראשות שופט בית משפט עליון בדימוס, אשר לפחות מחצית מחבריה יהיו נציגי הממשלה הרלוונטיים, ובהם נציגים משרדי ראש הממשלה הבינוי והשיכון, האוצר, החקלאות ופיתוח הכפר, פיתוח הנגב והגליל, הפנים, המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים ומינהל מקרקעי ישראל וכן נציגי ציבור וביניהם נציגי המגזר הבדואי שאין להם תביעות בעלות על קרקע. הוועדה תגיש לשר את המלצותיה לשם גיבוש הצעת חוק בעניין הסדרת התיישבות המגזר הבדואי בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזורית ולוח זמנים לביצוע ההסדרים.

כחברי הוועדה ייבחרו נציגי ציבור שאינם בעלי עניין ואין להם ניגוד אינטרסים. הוועדה תגיש את המלצותיה תוך שלושה חודשים. הוועדה תפעל במסגרת תקציב ומלאי קרקעות אשר תיקבע בתיאום בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון והממונה על התקציבים במשרד האוצר תוך 30 יום.

נספח מס' 4רשימת המופיעים בפני הוועדה

1. ד"ר יוסף בן דוד
2. דודו כהן
3. עו"ד חבצלת יהל
4. אילן ישורון
5. ד"ר חליל אבו רביעה
6. פרופ' איסמעיל אבו סעיד
7. פרופ' גדעון קרסל
8. ח"ר אל-באז
9. פייסל אלהוזייל
10. אחמד אלאסד
11. חסין אל רפאעיה
12. עמרם קלעאגי
13. אחמד אלאסד
14. ג'אבר אבו כף
15. מנצור אבו עג'אג
16. אלי עצמון
17. ד"ר שלמה סבירסקי
18. סא"ל מוחמד אבו סולב
19. אבו עשיבה עיד
20. סלמאן אבו חמיד
21. אופיר שוהם
22. אחמד נצאצרה
23. ד"ר יצחק נבו
24. עקיל טלאקה
25. סיאח אבו מדעיים
26. דוקאן עטאונה
27. עמותת "במקום"
28. עטיה אלעצם
29. ענאד אלעסאם
30. אזולאי פנחס
31. מוסא אבו עסא

32. נאיף אבו ערר
33. ישי שכטר
34. אבו סביח איברהים
35. אלי בן זקן
36. שייחי ג'ומעה אל קשח'ר
37. עומר אבו עסא
38. אמל אלסנאע
39. אחמד נסאסרה
40. ד"ר אילנה בלמיקר
41. איסחאק אבו חאמד
42. שייחי עיאד אבו ראשד
43. מאיר דויטש
44. אל ענאמי סלמאן
45. אריאל מריות
46. פיני בדש
47. עמותת "איתד"
48. דודיק שושני
49. אלי לוי
50. פרופ' רוברט יו לון
51. אורלי אלמי
52. "החברה להגנת הטבע"
53. טלאל אלקירנאוי
54. אבו פריחה עודה
55. יובל קרפלוס
56. שייחי עודה זנון
57. לא שקדיאל "קבוצת מרקס ירוחם"
58. עטאללה אבו עידה
59. מוחמד אלנבארי
60. מאיר סער ושמואל ריפמן
61. ח"כ ד"ר יוסי ביילין
62. עו"ד ניסים קיוויתי
63. ח"כ חיים אורון
64. ח"כ פרופ' אריה אלדד
65. פרופ' אבינועם מאיר
66. עליאן ג'ומעה
67. פרופ' אורן יפתחאל
68. ארגון "Human Rights Watch"

69. ד"ר מוחמד אלנבארי
 70. "בשביל ההבנות"
 71. עו"ד רמי דמארי
 72. "הפורום לדו-קיום"
 73. פרופ' ארנון סופר
 74. יואב מורג
 75. אודי פראוור
 76. אורי פינקרפלד
 77. ד"ר יעלה רענן+ועד מגדלי העדרים
 78. ח"כ צבי הנדל
 79. ד"ר נילי שחורי + עו"ד יהודית קרפ
 80. אבי דותן
 81. תת ניצב מנשה ארביב
 82. אדרי' אבינועם לוי
 83. יעקב טרנר
 84. ד"ר סנדי קידר
 85. אלהוואשלה איברהים
 86. חליל אלכורם
 87. ד"ר זוהר אהרון
 88. סעיד אלחרומי
 89. ד"ר יהודה פז
 90. יונס אלאטרש
 91. "רופאים לזכויות אדם"
 92. משה פאול - מ.א בני שמעון
 93. איברהים אבו עפאש
 94. עו"ד חבצלת יהל
 95. עו"ד שמואל זילברמן -שבט טראבין
 96. מוסא אבו קרינאת
 97. מאיר כהן
 98. עו"ד איתי בר
 99. "האגודה לזכויות האזרח"
 100. עו"ד יסכה ליבוביץ'
 101. ישראל בודיק
 102. "קואליציית הארגונים לקידום הזכות למים"
 103. שמאי אסיף
 104. נורי אלעוקבי
 105. "פורום הכרה"
 106. ד"ר איברהים אלעמור

107. גלעד אלטמן "המכון לאסטרטגיה ציונית"
108. "החברה למתנסים"
109. עמירה חיים
110. "המרכז לפלורליזם יהודי"
111. פרופ' עמנואל מרקס
112. עו"ד סאמי אבו עייש
113. פרופ' משה ארנס
114. עו"ד אחמאד אמרה "אוניברסיטת הארוורד"
115. פרופ' מוטי מירוני
116. עלי אלקורען
117. ד"ר חיים סרברו

נספח מס' 5

הכפרים הבדוים הקיימים*

מיקום / תחום שימוש	מבנה חברתי		מספר תושבים	שמות נוספים	מעמד חברה	שם הכפר ומספר במפה
	משפחות עיקריות	מקור התושבים				
מראיז בני שמעון	הוייל, אבו ואדי, אבו חרמה,	עקורי פנים	700			1 דחיה
מראיז בני שמעון	הוייל, נמר, חמולה, עבד	תושבים מקוריים	800			2 חרבת זבאלה
מראיז בני שמעון	סורי, נמאד, ואג, זיאדנה, נסאירח, אבו חדיב, עבד, תראבין, אבו חזובה, טרשאן, סביתאת	תושבים מקוריים ועקורי פנים	2,300			3 כרכור אל ערקב
מראיז בני שמעון	זיאדנה, זואידה, הוייל	תושבים מקוריים	1,700			4 אום נמילה
מראיז בני שמעון	עבד	תושבים מקוריים	600			5 אל מסאעדיה
מראיז בני שמעון	אסד, מראחלה, נכארי, חצוב, אבו גאבר, טאלנה	תושבים מקוריים	2,100			6 עוגאן
מראיז בני שמעון	אבו טראש, אבו חזובה, אבו חוביה, וגילי, אבו דרוש	תושבים מקוריים	1,100			7 אל מכימן
מראיז בני שמעון	תראבין א-סאנע	עקורי פנים	1,000	עמרה	מוכר	8 תראבין א-סאנע
מראיז בני שמעון	סראיעה	תושבים מקוריים	500			9 באמאל סראיעה
מראיז בני שמעון	טרשאן, סביתאת, גסאסי, אבו סאז	תושבים מקוריים	700			10 סעוח
מראיז בני שמעון	אעסם, נכארי, וגילי, טרשאן, הואשלה	תושבים מקוריים	2,500	אל אמל (אל גזילק)		11 חירבת אל וטן
מראיז בני שמעון	אבו אל גטאן	עקורי פנים	700			12 עזיראום אל חיראן
מראיז בני שמעון	אטרש, הואשלה, סטאידה, עזאמין, זורטאן	תושבים מקוריים	3,200			13 וואדי עוויר, תלסאן רשיד
מראיז בני שמעון	הואשלה, חריואת, בסיתאת, אטרש	תושבים מקוריים	1,900			14 אל עירא
מראיז בני שמעון	אל סיד, אל עבכי, אל נעמי, אל עוגב, אבו סבית	תושבים מקוריים	3,900	אל קרין	מוכר	15 אל סיד
מראיז בני שמעון	אבו כף, אבו עסא, אבו נאדי, אבו חזובה, טרשאן	תושבים מקוריים	3,500	אבו כף	מוכר	16 אום בטין

* לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים מבני יאל עונה, מעודכנים לשנת 2004.

		התושבים				
17	אל באט	תושבים מקוריים	1,100			שטח גלילי
18	אל חומרה	תושבים מקוריים	900			שטח גלילי
19	תל אל מלח	תושבים מקוריים	850			שטח גלילי
20	אל בחירה	תושבים מקוריים	1,800			שטח גלילי
21	קטמאת/אל מסחר	תושבים מקוריים	1,250			שטח גלילי
22	עיה	תושבים מקוריים	550			שטח גלילי
23	תל ערד	תושבים מקוריים	850			שטח גלילי
24	כוחה ²	תושבים מקוריים	500			שטח גלילי
25	דריגאת	תושבים מקוריים	1,050		מוכר	שטח גלילי
26	א-סרה	תושבים מקוריים	450			שטח גלילי
27	א-ערורה	תושבים מקוריים	2,900			שטח גלילי
28	אל פורעה	תושבים מקוריים	3,900	אל גורע, גבוע	בתחליך תכרה	שטח גלילי
29	ביר אל חמאם	תושבים מקוריים	2,100			שטח גלילי
30	א-זרוק	תושבים מקוריים	1,400	אבו קודר, נוה מדבר		שטח גלילי
31	ביר אל משאש	תושבים מקוריים	900			שטח גלילי
32	סויון	תושבים מקוריים	650			שטח גלילי
33	אל מדיבח	תושבים מקוריים	1,300			שטח גלילי

² בשנת 2000 תחולט לחקים חוות חקלאיות באזור הכפר כוחלה במסגרת תיקון לתוכנית המתאר המחוזית (מ"מ/19/4), אבל הכפר עצמו לא הוכר כיישוב. עם הקמתה של המועצה האזורית אבו בסמה תחולט לצדף אליה את חווה החקלאית. את השטח עליו יושב הכפר מוצע לצדף לתחום השיפוט של המועצה המקומית שגב שלום (ראו פרק 2).
¹ את השטח עליו יושב הכפר מוצע לצדף לתחום השיפוט של המועצה האזורית אבו בסמה (ראו פרק 2).

מיקום / תחום שיטות	מבנה חברתי		מספר תושבים	שמות נוספים	מעמד הכרה	שם הכפר ומספר במה	
	משפחות עיקריות	מקור התושבים				שם	מספר
שטח גלילי	עתאמון, אבו גנימה, אבו גוידר, המנדאת, עפאוי, אבו חוסי, אעס	תושבים מקוריים	2,300			חשם זזה	34
שטח גלילי	אבו סבילה, אל עסם, אל פוס, אל חמיד, אבו קטיפאן, אבו הדובה, עמראן, אבו גרביע, רבאיעה, נבאר, חמיד	תושבים מקוריים	4,000	אל אעסם	בתהליך הכרה	א-שה/אבו תלול	35
מואיז רמת נגב	אבו חזאעל, זונן, עואומה, אבו זעבט, אל וליד, סראיתן, אל רחף, אל זוגד	עקורי פנים	900			ואדי אל משאש	36
באר שבע, שטח גלילי	אבו מערוף, אל חרומי, אבו רסיס, אל עמראן, אל רטיל	עקורי פנים	2,100			א-סר	37
שטח גלילי	עואומה, מחמדין, מסעודין, סראחון, עשיאת, סואחנה, פרחון, סביחאת, מרישאת, זרבה, זאדנה, חסנאת, אבו עפאש	עקורי פנים	4,800	אל עואומה		ואדי א-נעם	38
שטח גלילי	אל בדר, אבו דיה, אלאג, אבו עמר, אל זורגאן, אל מחדי	תושבים מקוריים	580			אל מזרעה/ א-שה/א	39
שטח גלילי	אל מחדי, אל גול, אבו סביח	תושבים מקוריים	950			אום רתאם	40
ירוחם, מואיז רמת נגב	אבן עמרן, אל חרינג, קלאב, פריגאת, עורטאן, סנאירח, מחאסנה, טואסין, דלאעה, אבו גרשין, אחמדאת, קשיחיר, עתאגה	עקורי פנים	1,200			רחימה	41
מואיז אבו בסמה	הואשלה, עמראני, אבו סלב	תושבים מקוריים	2,900	אל הואשלה	מוכר	קסר א-סר	42
מואיז אבו בסמה	אבו גרינאת, גנאמי, גול, אבו סביח, אבו ראשד, אבו פריחה, אבו עשיבה	תושבים מקוריים	4,050	אום מתטאן, בית פלט	מוכר	אבו קרינאת	43
מואיז רמת נגב	טאסאן, גאמנין, סעוד, זיאדין, אבו גלידאן, אבו בליה, אל חוינג, אבו דראג, עורטאן, אל גלאדין	תושבים מקוריים	1,200		בתהליך הכרה	עבדה	44
מואיז אבו בסמה	אבו גרדוד, אל עדסין, אבן חמיד, אל עסיאת, גלאדין, עורטאן, שליבי, אל מטלאן, אל זאדין, אל עתאיקה	תושבים מקוריים	4,700		מוכר	ביר חדאג	45
שטח גלילי	אבו גויעד, גנאמי, סראיעה	עקורי פנים	550			א-סדיך	46