

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)
במקום
מخطטון מן אגל חقوق التخطيط
Planners for Planning Rights BIMKOM

المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف بها في النقب
המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב
The Regional Council for the Unrecognized Villages in the Negev-RCUV



האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



مبادئ للاعتراف بالقرى العربية البدوية في النقب

ورقة موقف

حزيران 2011

كتابة: المحامية راوية أبو ربيعة

استشارة في مجال التخطيط: البروفيسور أورين يفتاحيل; نيلي باروخ، مخططة مدن; سعيد

أبو سمور، أخصائي جغرافيا

استشارة قضائية: المحامية دانا ألكسندر؛ المحامي عوني بنا؛ المحامية دبي غيلد حايو

الترجمة للعربية: جلال حسن - تواصل للترجمة والتعريب

جمعية حقوق المواطن في إسرائيل

منذ تأسيسها في العام 1972، تعمل جمعية حقوق المواطن في إسرائيل (ج.م) على حماية وتطوير مجموعة من حقوق الإنسان، في إسرائيل، كما في المناطق التي تقع تحت سيطرتها. وتقوم الجمعية - فيما تقوم- بالدفاع عن حقوق المواطنين البدو في النقب، حيث تنظر إليهم كأحد أكثر الفئات معاناة من انتهاك للحقوق. يشمل النشاط في هذا المضمار تقديم الالتماسات، والمعارضات للخرائط الهيكلية لمنطقة الجنوب، (وهي التي يغيب عنها التعامل اللائق مع حقوق المواطنين البدو)، وإعداد توصيات قضائية، والظهور أمام اللجان والمنتديات الحكومية والجهادية المختلفة، نحو لجنة غولديبرغ لتسوية السكن البدوي في النقب، وتنشط كذلك في المراسلات الجارية، ومتابعة القرارات والخطط التي تضعها الحكومة ومؤسسات التخطيط حول قضايا سكن البدو في النقب.

بمكوم- مخطّطون من أجل حقوق التخطيط

'بمكوم' - مخطّطون من أجل حقوق التخطيط - جمعية أنشأها في عام 1999 خبراء تخطيط ومهندسون معماريون، وضعوا نصب أعينهم توثيق العلاقة بين حقوق الإنسان وأجهزة التخطيط في دولة إسرائيل. الدافع وراء تأسيس 'بمكوم' كان اللقاء اليومي لنشيطيها مع التمييز وانتهاك حقوق الإنسان في جميع أجهزة التخطيط في إسرائيل، كالتمييز ضد البدو في النقب، وعدم منح تراخيص البناء لسكان عدد من الأحياء في القدس الشرقية، وأحياء ومدن التطوير التي تسكنها الطبقات المسحوقة، تلك التي تواجه صعوبات في علاقتها مع سلطات التخطيط، وغير ذلك.

تستخدم جمعية 'بمكوم' أدوات مهنية من خلال طاقم أجريها ومتطوعيها الذي يضم مهنيين في مجالات التخطيط والمجتمع والقانون، وذلك بغرض تدعيم المساواة في الحقوق، والعدل الاجتماعي في مواضيع التخطيط والتطوير وتخصيص الأراضي. تمدّ الجمعية يد العون لمجتمعات محلية تعاني من تدن في المناحي المهنية والاقتصادية أو المدنية، كي تتمكن من استنفاد حقوقها في الحيز التخطيطي. وبغية تحقيق أهدافها تستخدم جمعية 'بمكوم' أدوات تخطيطية وقانونية (من خلال تقديم توصيات مهنية)، وبجته، وتربوية، وجاهيرية.

المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف بها في النقب- العونة

تأسس المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف بها في النقب في العام 1997 كقيادة شعبية منتخبة للجان المحلية في القرى العربية البدوية غير المعترف فيها، وكجسم تمثيلي للسكان. اعترفت لجنة المتابعة العليا للجماهير العربية في إسرائيل بالمجلس الإقليمي كقيادة شرعية للقرى، واعترفت برئيسه عضوا رسميا في اللجنة. وبغية تغيير الواقع الصعب الذي يعاني منه سكان القرى غير المعترف فيها يعمل المجلس على تمثيل السكان أمام صنّاع القرار، ويعمل كذلك في مجال التمكين المجتمعي داخل القرى، ويقود نضالات قضائية وقانونية، ويقدم خرائط هيكلية بديلة، ويُنّج قاعدة معلوماتية بديلة لتقديمها لأذرع السلطة المختلفة، وغير ذلك.



يصدر هذا التقرير بدعم من الاتحاد الأوروبي . المسؤولية المطلقة عن مضامين التقرير تقع على عاتق جمعية حقوق المواطن، والمجلس الإقليمي للقرى غير المعترف فيها في النقب، وعلى "بمكوم" - مخطّطون من أجل حقوق التخطيط. لا يجوز التعامل مع المضامين التي يقدمها التقرير بأنها تمثّل مواقف الاتحاد الأوروبي.

ملخص

افتتاحية

I. القرى غير المعترف فيها في النقب

II. انتهاك الحقوق الأساسية للجمهور العربي البدوي في النقب

1. انتهاك الحق في المساواة
2. انتهاك الحق في الكرامة، وفي المأوى والمسكن الملائم لأسلوب المعيشة والثقافة.
3. عدم الاعتراف بجهاز الملكية البدوي
4. التعامل مع البدو مُناقض للمعايير الدولية

III. محطات مهمة على طريق الاعتراف

1. الاعتراف التدريجي بالقرى البدوية

- أ. النضال من أجل الحق في الصحة والتعليم
- ب. النضال ضد التمييز في التخطيط
- ج. خلاصة تقرير الباحثة تالما دوخين التي تناولت المعارضات للخارطة المتروبولونية
- د. لجنة غولديريغ – هل هي واحدة من لجان كثيرة أم إنها نقطة تحول؟
- أ. جوانب تدفع نحو الحل
- ب. جوانب تؤخر الحل

IV. ضرورة توفير حل بنيوي، وعادل، ومُستدام، ومبادئ للاعتراف بالقرى العربية البدوية في النقب

1. مبادئ قانونية

- أ. الحق في المساواة
- ب. الحق في الكرامة، والحفاظ على أسلوب المعيشة والثقافة
- ج. الحق في المسكن اللائق
- د. إشراك الجمهور البدوي في التخطيط
- هـ. حماية ممتلكات وثقافة البدو والامتناع عن النقل القسري
- و. الاعتراف بجهاز الملكية البدوي

2. الاعتراف بالقرى العربية البدوية بالرجوع إلى مقاييس تخطيطية وموضوعية.

- أ. حجم البلدة أو المجتمع المحلي
- ب. ارتباط السكان بالمكان
- ج. البنية المجتمعية والتماسك الاجتماعي للسكان
- د. الامتداد الجغرافي للبلدة

3. خلق تنويع من نماذج السكن

4. الخارطة التوجيهية البديلة للقرى غير المعترف فيها

V. تلخيص

ملحق

مُلخَص

تستعرض هذه الوثيقة حيثيات ولادة قضية القرى غير المعترف فيها، والانتهاك المتواصل لحقوق الإنسان لعشرات آلاف سكان هذه القرى. ترسم الوثيقة مبادئ لسياسات تخطيطية لائقة ترمي إلى حل القضية، وتصوغ مبادئ توجيهية للاعتراف بالقرى، تلك التي ترمي إلى وضع حد لإحدى أكثر قضايا الانتهاك المنهجي (والمتواصل) لحقوق الإنسان في إسرائيل إيلاماً، وأحد أصعب النزاعات (وأكثرها استدامة) بين الدولة ومواطنيها.

نستعرض في **الفصل الأول** حيثيات ولادة مشكلة القرى غير المعترف فيها، والتي يسكنها حوالي 90 ألف مواطن بدوي. يُجرم هؤلاء المواطنين من الحقوق الأساسية، وتفتقد قراهم للبنى التحتية الأساسية كالماء، والكهرباء، وشبكات الصرف الصحي، وتقدّم لهم خدمات التعليم والصحة والرفاه على نحو منقوص ومعيب، وترفض الدولة الاعتراف بملكيتهم التاريخية على الأراضي.

سنتوقّف في **الفصل الثاني** عند الانتهاك المتواصل لحقوق السكان البدو الأساسية، من خلال التركيز على ثلاثة أبعاد أساسية: انتهاك الحق في المساواة، وانتهاك الحق في الكرامة، وفي المسكن، والبناء الملائم لأسلوب الحياة والثقافة. وعدم الاعتراف بجهاز الملكية البدوي

سيُظهر **الفصل الثالث** التحو الذي يتناقض فيه انتهاك حقوق السكان البدو في النقب مع المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، تلك التي تُكرّس وتثبت حقوق الأقليات بعامة، ولا سيّما حقوق الأقليات الأصلية من بينها.

نستعرض في **الفصل الرابع** الخطّات المهمة في طريق الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها، من خلال الالتفات إلى النضال الجماهيري والقضائي المتواصل للسكان البدو بهدف الاعتراف بحقوقهم المدنية وقراهم. سنتطرّق بإسهابٍ لمرجعيتين أساسيتين لعملية الاعتراف: خلاصة تقرير الباحثة تالما دوخين الذي يناقش المعارضات لخارطة متروبولين (حاضرة) بئر السبع، ولجنة غولديريغ لتسوية السكن البدوي في النقب. سنقوم في هذا الفصل بتحليل هاتين الوثيقتين من خلال التشديد على أبعاد من شأنها دفع حل القضية البدوية قدماً، مقابل أبعاد من شأنها تأخير وتعطيل هذا الحل.

يعرض **الفصل الخامس** والأخير مبادئ الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها، من خلال تسليط الضوء على ضرورة توفير حل بنيوي شامل يحتكم إلى احترام حقوق الإنسان للسكان البدو، وتطبيق التزامات دولة إسرائيل تجاه القانون الدولي، على نحو يمكن من تصحيح العُبن التاريخي. نناشد الدولة أن تتبنى المبادئ التي يقترحها هذا التقرير، وأن تقود تطبيقها على أرض الواقع، وتعزّز سياسة تجميع البدو على بقع جغرافية صغيرة، وأن تمتنع عن تقديم الحلول التي تشمل نقلاً قسرياً للسكان من أماكن إقامتهم. على الخطط والحلول أن تركز إلى مبادئ المساواة، والكرامة، وأسلوب معيشة البدو وثقافتهم، وأن تعتمد الاعتراف بحقهم التاريخي وحقوق ملكيتهم على أراضيهم في النقب، وإشراكهم في عمليات التخطيط. ما نطرحه في هذا الفصل هو أنّ الركيزة التي يجب تبنيها في تقديم الحل هي مبدأ الاعتراف بقرى بدو النقب الـ 35 بدون استثناء، ونطرح ذلك بالرجوع إلى معايير تخطيطية وموضوعية. نعرض على الدولة كذلك أن توفر تنويعاً من أنماط الاستيطان للسكان البدو، ونقدّم النقاط الأساسية لخارطة توجيهية بديلة للقرى غير المعترف فيها، وضعها المجلس الإقليمي

للقرى غير المعترف فيها بالتعاون مع جمعية "مكوم". نشدد في خلاصة التقرير على حقيقة مفادها أنّ التجاهل الحكومي لمبادئ الاعتراف المقترحة هنا سيؤدّ وضعاً لا يطاق من انتهاك لحقوق إحدى أكثر الفئات السكانية استضعافاً في إسرائيل، وسيزيد من حدّة الظلم، وسيكون مصيره الفشل.

افتتاحية

إنّ وجود القرى غير معترف فيها في النقب يشكّل حقيقة لطالما فضّل الكثيرون تجاهلها. إنّها حكاية إحدى المجموعات السكانية الأكثر استضعافاً في إسرائيل في المناحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وهي حكاية مواطنين غير مرتّين، تُعادل نسبتهم ربع نسبة سكان النقب، لكنهم يعيشون على رقعة لا تتعدّى 3% من مساحته. مع ذلك ترتبي الدولة عرض هؤلاء كمّن يستولون على أراضي الدولة، ويهدّدون المصالح القومية، وعليه فهي تُحاول تقليص حضورهم في هذا الحيز. هي حكاية تكثر عرضها، لكنها قُصّت بالأساس على نحوٍ يُصوّر المواطنين البدو كغزاة، ورخّل، ومخالفين للقانون، وكَمّن لا رابط ولا ارتباط لهم بالأرض. وهي من أكثر القضايا إيلاماً في دولة إسرائيل، وفي ضلّبتها مواطنون يُجرمون على نحوٍ منهجي - وعلى مدار السنين - من الخدمات الأساسية التي يستحقّها الناس جميعاً. مواطنون لا يجدون أرضاً صلبةً يقفون عليها، ويُحيق خطر دائم بمساكن قد تُهدم فوق رؤوسهم. يدور الحديث إذاً عن شريحة سكانية عاشت في النقب قبل قيام دولة إسرائيل، واكتسبت قوت يومها بكرامة وطيبة عيش من الزراعة، والمراعي، وتربية المواشي، ومارست جيلاً بعد جيل نظاماً تقليدياً ومنظماً للملكية الأرض، نظاماً ما زال يعمل بحيويّة حتى يومنا هذا، وينظّم شراء وتخصيص الملكية، ويحل النزاعات إن تلك نشبت.

يعكس وضع المواطنين البدو في النقب السياسات التي رسمتها ومارستها دولة إسرائيل تجاههم منذ نشأتها. بدايتها تجاهل حضورهم التاريخي، ونقل وتوطين أجزاء منهم في مناطق جغرافية ضيقة في شمال شرق النقب بهدف تقليص مساحات معيشتهم، وتسخير الأراضي الأكثر خصوبة لصالح الاستيطان اليهودي، واستمرارها في عدم الاعتراف بقراهم وبحقوقهم على الأراضي التي امتلكوها استصلحوها لسنين طويلة. مجرمانهم من الحقوق الأساسية، ونبذهم، وتغريبهم، يدفع السكان البدو في النقب ثمناً باهظاً لهذه السياسات. يواصل هذا الجمهور العيش في واقع من التمييز الخانق، ويعاني من مشاكل اجتماعية آخذة بالتفاقم، ويعاني من جرح يأبي الالتئام، ويحول دون تطوّر النقب وسكّانه العرب واليهود على نحو سليم ومعافى.

I. القرى غير المعترف فيها في النقب

قبل قيام دولة إسرائيل عاش في النقب ما يربو على 70 ألف عربي بدوي، تجمّع معظمهم في المنطقة الشمالية الغربية من النقب، واعتاشوا في الأساس على الزراعة، والمراعي، وتربية المواشي والأبقار.¹ وتقدر مساحات الأراضي التي كان البدو يعيشون عليها ويستصلحونها حتى العام 1948 بـ 2-3 ملايين دونم.² في العام 46 طرد معظم السكان (وبعضهم غادر) خلال الحرب، وبحسب تقديرات مختلفة فإنّ عدد البدو الذين بقوا في النقب بعد الحرب تراوح بين 11 و 18 ألف نسمة.³

وُلدت مشكلة القرى غير المعترف فيها مع ولادة دولة إسرائيل، إذا قامت هذه الأخيرة في مطلع الخمسينيات بتجميع من تبقى من البدو شمالي شرق النقب في المنطقة الواقعة بين بئر السبع، وعراد، ودمونا، ويروحام، وهي المنطقة المعروفة باسم "منطقة السياج". عاش بعض البدو في القرى التي كانت قائمة في المنطقة حتى قبل قيام دولة إسرائيل، وقام الحكم العسكري بنقل بعضهم من مكان سكناهم السابق خارج تلك المنطقة.⁴ اقتلعت قبائل بأكملها (نحو العزازمة والعقبي) من أراضيها بذريعة الاحتياجات الأمنية.⁵ في أكثر من حالة جرى التحايل على القبائل وإخبارها بأن انتقالها سيكون مؤقتاً، ولن يزيد عن ستة أشهر، لكن ما حصل على أرض الواقع هو أن هذه القبائل غادرت أراضيها ولم يسمح لها بالعودة إليها بتاتا.⁶

¹ أفيوعام مثير، التوتّر بين بدو النقب والدولة: السياسات والواقع. القدس: معهد فلورسهايمر لأبحاث السياسات، ص 7، 20-23، 43-40 (1999).

² حنانيا بورات، "إجراءات دولة إسرائيل، وبدائل اليسار لحل مسألة البدو في النقب، 1953-1960"، عيونييم بتكومات إسرائيل 10، ص 420-421 (2000).

³ المصدر السابق، ص 400.

⁴ حول مسألة ولادة ضائقة القرى غير المعترف فيها، ومشكلة سكانها، انظروا تقرير اللجنة لاقتراح سياسة لتسوية سكنى البدو في النقب برئاسة القاضي (المتقاعد) إليعيزر غولديبرغ (من الآن فصاعداً: "لجنة غولديبرغ")، على الرابط الإلكتروني التالي: http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/odot/doch_goldberg/Doch_Vaada_Shofet_Goldberg.pdf

انظروا كذلك: شلومو سفيرسكي وياغيل حستون، مواطنون غير مرثيين: سياسة الحكومة تجاه المواطنين البدو في النقب. مركز أدفا، معلومات حول المساواة، العدد 14 (2005). موجز التقرير بالعربية على الرابط الإلكتروني: http://www.adva.org/uploaded/bedouim_arabic_summary.pdf

وكذلك: لوسي مثير، ليسوا على الخارطة، انتهاك الحقوق في الأرض والمسكن في القرى غير المعترف فيها في إسرائيل. Human Rights Watch، على الرابط الإلكتروني: <http://www.hrw.org/he/node/88492/section/7>

⁵ بانا شغري بدارنة، حقوق الجمهور العربي في النقب - ورقة مواقف، مقدّمة للجنة الحكومية لتسوية السكن البدوي في النقب. جمعية حقوق المواطن، ص 2، 13 (2008).

⁶ حايا نُوح، القرى الموجودة وغير الموجودة - القرى البدوية غير المعترف فيها في النقب، ص 30 (2009)

مع إجلاء البدو عن أراضيهم الأصلية، جرى الإعلان عنها كمناطق عسكرية مغلقة، ومُنِع البدو من الدخول إليها.⁷ وكغيرهم من السكان العرب، عاش البدو تحت الحكم العسكري حتى العام 1966. لم يسمح إبدأً للسكان بالعودة إلى الأراضي التابعة لهم، ولم يمنحوا حقوق ملكية على الأراضي البديلة التي حُوِّلت إليهم، وعليه فهم يندرجون تحت تصنيف المهجرين الداخليين لستين عاما خلت. ولم تعترف إسرائيل بحقوق الملكية حتى للسكان الذين عاشوا في منطقة السياج قبل قيام دولة إسرائيل، ويقوا في أراضيهم بعدها.

شكّل إجلاء الجمهور البدوي وتجميعه القسري جزءاً من سياسة متممّة ابتغت تقليص المساحات المعيشية للسكان العرب في النقب، وإجبارهم على الخوض في غمار عملية تمدين اقترنت بالتنازل عن أسلوب حياتهم، وثقافتهم، واقتصادهم التقليدي الذي اعتمد على الزراعة وتربية المواشي والأبقار. كل ذلك بغرض تفرغ مساحات واسعة في النقب، وتحويلها إلى استخدام اليهود، بما في ذلك لصالح البلدات اليهودية التي تسيطر مجالسها الإقليمية على الغالبية العظمى من فائض الأراضي في النقب. على هذا النحو جرى إفراغ حوالي 95% من مساحة النقب (المنطقة التي تقع خارج السياج) من السكان العرب.

وُضعت الأراضي في هذه المناطق تحت تصرف الكيبوتسات والقرى التعاونية (الموشافيم) المقامة حديثاً بغية استصلاحها وزراعتها.⁸ يعيش البدو حالياً على حوالي 300-350 ألفاً من الدونمات، وتعادل 3% فقط من مساحة النقب التي تصل إلى قرابة 13 مليوناً من الدونمات.⁹

في هذه الأيام يعيش ما يقدر بنصف السكان البدو في البلدات السبع التي أقيمت بعد انتهاء الحكم العسكري، ويسكن حوالي 90 ألفاً منهم (وهم النصف الآخر) في 45 قرية وبلدة غير مدنية. عشر من هذه القرى تخوض في هذه الأثناء في عملية الاعتراف والتسويات التخطيطية،¹⁰ ولم تحظى بعدُ 35 قرية بالاعتراف من قبل دولة إسرائيل، ولم يجر تسوية شؤونها التنظيمية أو المحلية. كما ذكر آنفاً فقد أُقيم بعض هذه القرى قبل قيام إسرائيل، وتكوّن بعضها من جراء عمليات الإجلاء التي نفذتها السلطات. وتجاهلت الخرائط الهيكلية الرئيسية التي وضعت للنقب الشمالي بحسب قانون التخطيط والبناء (سُنّ في العام 1965)، تجاهلت وجود القرى البدوية في النقب، وضربت بعرض الحائط حقوق السكان على الأرض، وأشير إلى أراضيهم في الخرائط بأنها زراعية، أو معدّة لأغراض أخرى نحو الصناعة واستخدامات الجيش والهيكل التحتية وغيرها، الأمر الذي يَمْنَعُ البناء عليها. نتيجة لذلك وقع سكان القرى البدوية في فخ يتواصل حتى أيامنا هذه، فهم لا يستطيعون الحصول على تراخيص للبناء، وتعتبر السلطات المباني التي ولدوا، وترعرعوا، ووسّعوا عائلاتهم فيها غير قانونية، ويتهدهدها خطر الهدم وفرض الغرامات. من الواضح إذاً أن البناء غير القانوني في القرى غير المعترف فيها في النقب

⁷ سفيرسكي وحسّون (انظروا هامش رقم 4) .

⁸ العرب البدو في النقب- تقرير ظل.مقدم للجنة الأمم المتحدة لاقتلاع جميع أنواع التمييز العرقي، منتدى التعايش في النقب (2006) http://www.dukium.org/modules/coppermine/albums/userpics/pdf_files/CERD_HEB_web.pdf

⁹ ثابت أبو راس، نزاع الأراضي في إسرائيل: حالة البدو في النقب". نشرة عدالة الإلكترونية رقم 24 (2006) وعلى الرابط : <http://www.adalah.org/newsletter/heb/apr06/ar2.pdf>

¹⁰ تخوض هذه البلدات غمار مسارات مختلفة من الاعتراف والتسويات التخطيطية في إطار المجلس الإقليمي أبو بسمّة. يشار أن التخطيط والتطوير في معظم البلدات لا يتقدّم على نحو مرضي.

يجري بمقتضيات الواقع الذي خلقتة السياسة التي ترفض الاعتراف بهذه القرى، ولا يجري من منطلق الرغبة في انتهاك قوانين دولة إسرائيل، أو الاستهتار فيها.

بمفهوم معين يمكن اعتبار سكان القرى غير المعترف بها أناساً غير مرئيين¹¹، إذ يحرم هؤلاء من الحقوق الأساسية، وقراهم غير مربوطة بشبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي، وتتوافر لهم خدمات التعليم والصحة والرفاه الاجتماعي على نحو جزئي ومنقوص، كما وترفض دولة إسرائيل الاعتراف بملكيتهم التقليدية على الأرض.

وكما ذكر آنفاً، فقد واصلت الدولة بعد انتهاء الحكم العسكري (في منتصف الستينيات) سياسة التجميع، وتقليص الحيز المعيشي للبدو في النقب. طُبِّق الأمر بواسطة إقامة سبع بلدات للسكان البدو،¹² ولكن دونما الأخذ برأيهم، أو مراعاة أسلوب معيشتهم الزراعي، والبنية الاجتماعية لمجتمعاتهم المحلية. وكما ذكرنا سابقاً، يسكن هذه البلدات حوالي 90 ألف نسمة، أي حوالي نصف مجموع السكان في النقب، وغالبيتهم من مهجري الداخل الذين اقتلعوا من أراضيهم، (حيث لم يدخل البلدات من بقوا يعيشون على أراضيهم). جميع البلدات السبع تحمل طابعا مدنيا وتفتقد للبنى التحتية الزراعية. ولم يعرض المخططون الإسرائيليون على السكان البدو بدائل سكنية ذات طابع زراعي ريفي تتلاءم مع ثقافتهم، على الرغم من وجود هذا النوع من البلدات في إسرائيل.

على الرغم من أنّ عمر البلدات التي أقيمت للبدو قد بلغ عشرين عاما وتّيف، لكنها ما زالت تفتقد لهياكل تحتية حَضْرِيَّة واقتصادية لائقة.¹³ أهملت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة هذه البلدات، فالتحقت بأكثرها فقرا طوال سنوات وجودها.¹⁴ يعاني السكان هناك من الفاقة، والبطالة، ومن تفشّي الجريمة، وحالتهم الصحية متردّية مقارنة بسكان البلدات اليهودية في إسرائيل، ومقارنة بحالة سكان البلدات العربية. تعاني بلدات البدو السبع من اكتظاظ شديد لأن بعضها أقيم على أراض مصادرة يدعي بدو آخرون أنها تعود لهم، الأمر الذي يعيق تطويرها، إذا يرفض البدو السكن على أراض بدو آخريين دون موافقتهم. قلّة هم البدو الذين يعتبرون السكن في هذه البلدات لائقاً، وثمة تقارير عن هجرها والعودة للسكن في القرى غير المعترف فيها.¹⁵ حرمان سكان القرى غير المعترف فيها من الخدمات يشكّل أحد انعكاسات سياسة التجميع والتّمدن، ويشكل - فيما يشكّل - وسيلة عقابٍ وضغط على سكان القرى غير المعترف فيها كي ينتقلوا للعيش في البلدات السبع.

¹¹ سفيرسكي وحستون (هامش رقم 4)، ص 4.

¹² في العام 1969 أقيمت تل السبع، وأقيمت رهط في العام 1971، وشقيب السلام في العام 1979، والكسيفة وعرة النقب في العام 1982، واللقيّة في العام 1985، أما حوره فقد أقيمت في العام 1989.

¹³ سفيرسكي وحستون (هامش رقم 4)، ص 21.

¹⁴ تقع البلدات في أسفل سلّم التدرج الاجتماعي - الاقتصاديّ للسلطات المحلية البلديات في إسرائيل. انظروا الجدول رقم 2 - المجالس المحلية والبلديات بحسب ترتيب تصاعديّ للمؤشّر الاجتماعي - الاقتصاديّ - تدرج وإحالة لعنقود العام 2006، ص 1، موقع دائرة الإحصاء المركزية (10.11.2010). على الرابط الإلكتروني:

http://www.cbs.gov.il/www/publications/local_authorites06/pdf/t02.pdf

¹⁵ لمزيد من التفصيل حول حالة البلدات البدوية انظروا ليسوا على الخارطة (هامش رقم 4)، ص 10-11 و 66-71؛ سفيرسكي وحستون (هامش رقم 4)، ص 21-25.

وما زالت فكرة ضرورة تجميع البدو على أقل مساحات أراضي السياج تُشكّل قاعدة راسخة للسياسات الحكوميّة حتى يومنا هذا. تبغى هذه السياسة تعميق السيطرة السياسيّة على البدو، وتقليص كلفة الهياكل التحتيّة والاجتماعيّة في أماكن التوطن.¹⁶

تواصل دولة إسرائيل إنشاء البلدات اليهودية الريفيّة في النقب، في حين ترفض الاعتراف بقرى البدو وتواصل ممارسة سياسة تمييزيّة تتمثّل في تجميع السكان، وعزلهم عن أسلوب معيشتهم الريفي، وحرمانهم من الحقوق على الأراضي. حالياً ثمة ما يربو على 100 بلدة يهودية في قضاء النقب، ويصل معدل السكان في كل واحدة منها حوالي 300 نسمة.¹⁷ تنضاف إليها عشرات مزارع الأفراد التي أقيمت بدون ترخيص، لكن الدولة تعمل على منح بعضها اعترافاً بأثر رجعي.¹⁸

تُشكّل حالة القرى غير المعترف فيها في النقب مرآة لسياسات حكومات إسرائيل المتعاقبة. تتعامل هذه السياسات مع البدو كغزاة على الرّغم من سكّينهم على أراضيهم التاريخية، وترفض الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها، وتنظيمها تخطيطياً و/أو كسلطة محليّة، كما وترفض الاعتراف بحقوق ملكيّتهم على أراضيهم.

II. انتهاك الحقوق الأساسية للجمهور العربي البدوي في النقب

1. انتهاك الحق في المساواة

¹⁶ أفينوعام معير (هامش رقم 1)، ص 20.

¹⁷ تركز البيانات إلى تحليل لبيانات دائرة الإحصاء المركزيّة ووزارة الداخلية قامت به المخططة نيلي باروخ من جمعية "مكوم"، ونُشرت في تقرير على موقع Ynet، "البدو في النقب؟ لا نعرفهم"، على الرابط الإلكتروني: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3562139,00.html>.

¹⁸ قانون سلطة تطوير النقب (تعديل رقم 4) - 2010، (الذي صادق عليه الكنيست في تاريخ 12.7.2010)، حوّل سلطة تطوير النقب وضع نظم وقواعد ومعايير للاعتراف بالمزارع والسماح لها باستخدام الأراضي في النقب لأغراض سياحية وزراعية، بما في ذلك تراخيص للبناء المعد لسكن من يتمسكون بهذه المزارع. أما بالنسبة للمزارع القائمة فقد تحدّدت في القانون تعليمات انتقالية تُمكنها من مواصلة بفائها على الأرض والحصول على الاعتراف بأثر رجعي. تعبّر تسوية مكانة المزارع عن السياسة الرسميّة للحكومة، والتي جرى إلقاء الضوء عليها - فيما جرى - من خلال إعلان سكرتير الحكومة من تاريخ 15.7.07 حول تعيين لجنة من وزارات عدة "تعمل على تسوية مكانة مزارع الأفراد القائمة وتوصي أمام الحكومة حول نُظم إقامة المزيد من مزارع الأفراد في الجليل والنقب". يمكن مراجعة صيغة الإعلان على الرابط التالي:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Templates/Spokesman.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b16DD00E0-A664-4B66-9F15-3D3DCDAEEEEAB%7d&NRORIGINALURL=%2fPMO%2fArchive%2fmazkir%2f2007%2f07%2fgovmes150707%2ehtm&NRCACHEHINT=Guest#six>

في منحج القضاء الإسرائيلي، يشكل الحق في المساواة أحد الحقوق المركزيّة.¹⁹ ويلحق الحق في المساواة واجب الدولة الامتناع عن ممارسة التمييز الباطل، بما في ذلك واجب ممارسة التمييز المصحح بغية الوصول إلى المساواة. يسري هذا الواجب على نحو خاص في رصد موارد الأرض (وهي موارد محدودة بطبيعتها)، بما في ذلك توزيع استخدامات موارد الأرض التي تقع ضمن صلاحيات مؤسسات التخطيط.

مقارنة بالجمهور اليهودي، يعاني الجمهور العربي البدوي في النقب من التمييز. وقد جرى توثيق غياب المساواة في الكثير من الدراسات والأبحاث، وصادق عليه في قرارات قضائية وحكومية وفي تقارير مراقب الدولة ووثائق رسمية مختلفة. يتجسد أحد أبرز مجالات التمييز ضدّ الجمهور العربيّ في تخصيص موارد الأرض والتخطيط والإسكان.²⁰ وبينما تقيم الدولة في النقب عشرات البلدات اليهوديّة الريفيّة وعشرات مزارع الأفراد في معظم أرجاء النقب، فما زال السكان البدو يعانون من سياسة التجميع في شمال شرق النقب، ومن عزلهم عن أسلوب معيشتهم الريفي، وحرمانهم من الحقوق في الأرض. يتجسد هذا التمييز - فيما يتجسد - في غياب الاعتراف بالقرى البدوية في النقب، وفي قطع الخدمات الضرورية عن سكانها، كالماء، والكهرباء، والصحة والتعليم.

يجدر في هذا المقام التطرق للجنة أور التي أولت أهمية بالغة لموضوع الأرض، وأوصت الدولة بالعمل على تخصيص الأراضي للجمهور العربي بحسب مبادئ المساواة والعدل التوزيعي. تطرقت لجنة أور كذلك للجوانب الوجدانية التي تُرافق مسألة الأرض والصراع عليها، وحددت ضرورة أن تقوم الدولة بتخصيص الأراضي للجمهور العربي بحسب مبادئ متساوية كسواها من القطاعات الأخرى.²¹ بدورها رسمت لجنة غولدبيرغ بعض الأمور الجوهرية المتعلقة بمكانة الجمهور البدوي في النقب.²² رفضت اللجنة التعامل مع البدو كغزاة، واعترفت بأن الحديث يدور عن مواطنين في الدولة وسكان في النقب،

¹⁹ كُتبت المكانة الدستورية للحق في المساواة في مجموعة من الأحكام القضائية على ضوء سن قانون الأساس: كرامة الإنسان وحريته. يتمثل الاستحقاق العمليّ للحق في المساواة في واجب ضمان المساواة بين بني البشر بدون تمييز على خلفية الدين، والقومية، أو خلفية أخرى. يُخلّ انتهاك مبدأ المساواة بمشاعر الانتماء الاجتماعي للمجموعة المميّز ضدها، هذا التمييز فيه من الإذلال، ويؤثر سلباً على حافز المشاركة في الحياة الاجتماعية والمساهمة فيها. المجتمع الذي يُمارس فيه التمييز ليس بالمجتمع المعاني. راجعوا ملف المحكمة العليا 5394/92 هوفيرنيت ضد " ياد فشميم"، قرار حكم م.ح (3) 353، 362 (1994) ملف العليا 721/94 إعال - الخطوط الجوية الإسرائيلية ضد دانيلوفيتش. قرار حكم م.ح (5) 749، 760 (1994)؛ ملف المحكمة العليا 94/453 لوبي النساء في إسرائيل ضد حكومة إسرائيل، قرار حكم م.ح (5) 521، 526، 501 (1994)؛ ملف العليا 94/4541 ميلر ضد وزير الأمن، قرار حكم م.ط (4) 94، 133 (1995) (فيما يلي: قضية ميلر)؛ ملف المحكمة العليا 99/1113 عدالة ضد وزير الشؤون الدينية، قرار حكم ن.د (2) 164، 186 (2000)؛ ملف المحكمة العليا 02/6427 حركة جودة الحكم في إسرائيل ضد الكنيست، 26-31 (لم ينشر، 11.5.2006)؛ ملف العليا نيفو ضد محكمة العمل القطرية وآخرين، قرار حكم م.د (4) 760، 749.

²⁰ تقرير لجنة أور - لجنة التحقيق الرسمية لاستيضاح الصدمات بين قوات الأمن ومواطنين إسرائيليين في شهر تشرين الأول 2000 (فيما يلي " لجنة أور") (2003)، الفقرات 19، 27، 30، 31-45. <http://breitman.homestead.com/vaadat-or>

²¹ تقرير لجنة أور، الباب السادس، فقرة رقم 13.

²² تقرير لجنة غولدبيرغ، على الرابط http://www.moch.gov.il/odot/rashut_beduim/Pages/goldberg.aspx

لذا لا ينبغي تجاهلهم، وثمة ضرورة للتعامل معهم على قدم المساواة كغيرهم من المواطنين، ومراعاة احتياجاتهم، وإشراكهم في إجراءات تحديد مستقبلهم.²³ وحددت اللجنة كذلك أن السياسات الحكومية المعمول فيها تجاه الجمهور البدوي تُجسّد منهجاً غير لائقٍ وغير مجدٍ.²⁴ لكن الممارسات السلطوية في النقب غالباً ما تتجاهل هذه الأمور التي حددها لجنة غولديبرغ.

أحد التجليات الأكثر وضوحاً لانتهاك الحق في المساواة هو التمييز التخطيطي المعمول فيه تجاه البدو. وقد تميّزت السياسات الحكومية بكل ما يتعلق بالسكن البدوي في النقب - وما زالت - بالتمييز التخطيطي الصارخ والمتحسد في الخرائط الهيكلية التي تُنظّم هذا السكن. وبينما تميّز السياسات تجاه اليهود بتوزيعهم ونشرهم في الحيز الجغرافي للنقب، تميّز تجاه البدو بتركيزهم على أصغر مساحة ممكنة، ومن خلال حرمانهم من حقّ العيش في قراهم قانونياً، وحقّ المحافظة على أسلوب معيشتهم.

وكما ذكر آنفاء، فقد جرى في البداية تجميع السكان البدو في النقب في منطقة جغرافية محدّدة. في ستينيات القرن الماضي أقيمت البلدات السبع في منطقة السياح، وابتغت حكومات إسرائيل تجميع الجمهور البدوي برمته داخلها، من خلال تجاهل القرى البدوية، وإخفائها من الخارطة الهيكلية اللوائية الأولى في النقب، وترسيمها كمجرّد مناطق زراعية. لاحقاً، وبفضل التصميم والنضال العنيد لسكان القرى غير المعترف فيها، أضيفت للبلدات "الشرعية" سبع قرى تقع ضمن المجلس الإقليمي أبو بسمّة، وتخوض مراحل مختلفة من التنظيم والتسوية والاعتراف. يشكّل الإحجام عن الاعتراف بالقرى البدوية التي تقع خارج البلدات السبع محاولة لتحويل الحياة فيها إلى نوع من الجحيم، وذلك من خلال إجراءات فرض وتطبيق قانون التنظيم والبناء على البناء "غير القانوني" من خلال الغرامات وهدم المنازل، والحرمان من الخدمات الضرورية، بما في ذلك الماء والكهرباء والخدمات الصحية والتعليم والرّفاه.

يبين الجدول التالي²⁵ سياسة التخطيط التمييزية في قضاء بئر السبع

الجدول رقم 1: بلدات يهودية وعربية في قضاء بئر السبع

بدو	يهود	
45	112	عدد البلدات الريفية
حوالي 80,000	حوالي 34,500	المجموع الكليّ للسكان في البلدات الريفية
حوالي 300	حوالي 50	عدد السكان في البلدة الأصغر
حوالي 5,000	حوالي 1,300	عدد السكان في البلدة الأكبر
1,740	309	معدل عدد السكان في كل واحدة من البلدات

²³ تقرير لجنة غولديبرغ، البند 71.

²⁴ المصدر السابق.

²⁵ سيزار يهودكين، القرى غير المعترف فيها في النقب: الاعتراف ومساواة الحقوق. ورقة مواقف لجمعية "بمكوم"، ص 4، و ص 8

(2007). على الرابط الإلكتروني: <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=116>

تتسبب هذه السياسة التخطيطية في انتهاك الحقوق الأساسية لسكان القرى غير المعترف فيها وحقوقهم في المساواة في استفاد هذه الحقوق. عندما ينظر سكان هذه القرى كيف تتمتع بلدات يهودية أصغر من قراهم بالخدمات الضرورية التي يجرمون منها، فلا مناص من شعورهم بالمدلة والظلم وبأن قيمتهم تقل عن قيمة هؤلاء، وتتفاقم أحاسيسهم الصعبة بسبب المساس بحقوقهم.

2. انتهاك الحق في الكرامة والمأوى والمسكن الملائم لأسلوب المعيشة والثقافة

يعتبر الحق في الكرامة أحد أهم الحقوق الدستورية، وقد جرى تكريسه وإرساءه في قانون الأساس: كرامة الإنسان وحرثته. تشمل الكرامة الحق في شروط معيشية لائقة، والحق في المحافظة على الطابع الثقافي. للجمهور البدوي في النقب مميزات ثقافية خاصة، وبكونه جزءاً من أقلية عرقية ودينية أصلانية، يتوجب على الدولة ضمان حقه في الحفاظ على ثقافته وأسلوب معيشته. عندما تبتغي سلطات الدولة - ومؤسسات التخطيط في طليعتها - فرض أسلوب معيشة مدني على البدو، فهي تبعث برسالة استهتار تجاه أسلوب حياتهم التقليدي. ومن خلال سياسة عدم الاعتراف بالبلدات الريفية، تمنع دولة إسرائيل البدو من مواصلة ممارسة أسلوب معيشتهم هذا. يتعاضم المساس بالكرامة عندما يُطلب من الجمهور البدوي التنازل مع أسلوب معيشته في الوقت الذي تقام من حوله عشرات مزارع الأفراد والبلدات الريفية والجمهورية المفتوحة للجمهور اليهودي دون سواه. يضاف التمييز المهين إلى مطلب التنازل عن الأسلوب المعيشي، عندما يُعرض أسلوب المعيشة الذي يطلب من البدو التنازل عنه بوفرة وسخاء على الجمهور اليهودي. أحد إسقاطات عدم الاعتراف بالقرى البدوية يتمثل في غياب الخرائط الهيكلية لهذه القرى، وعليه لا يستطيع السكان هناك استصدار تراخيص بناء بحسب قانون التنظيم والبناء، ومن ثم فكل من يبني بيتاً في هذه القرى يعتبر مخالفاً للقانون، على الرغم من أنّ بعض هذه القرى كانت قائمة حتى قبل إقامة دولة إسرائيل. من هنا، وبسبب الحاجة الأساسية لسقف يؤويهم، يجد البدو أنفسهم مجبرين على البناء بدون ترخيص. وبدل الاعتراف بقرى البدو وتسويتها تنظيمياً ومحلياً، وتمكين سكانها من البناء بحسب القانون، تمارس السلطات سياسة هدم البيوت في القرى غير المعترف فيها. في الفترة الواقعة بين 2004-2006 استصدر نحو ألف أمر هدم إداري وقضائي لبنايات في القرى غير المعترف فيها، وجرى تطبيق ثلثها تقريباً.²⁶ في العام 2010 قررت الدولة زيادة هدم المنازل في النقب ثلاث مرات.²⁷

الإحجام عن الاعتراف بالقرى، ومواصلة سياسة هدم المنازل يهدف إلى ممارسة الضغط على السكان العرب البدو في النقب كي يغادروا قراهم التاريخية وينتقلوا للعيش في البلدات الثابتة. وعلى الرغم من هذه الضغوطات القاسية، لم يوافق سوى نصف السكان البدو على الانتقال إلى هذه البلدات، وتواصل البقية العيش في قراهم على الرغم من الظروف القاسية، مما يشير إلى أن سياسة هدم البيوت لا تنتهك حق البدو في الكرامة، وبظروف معيشية لائقة فحسب، بل كذلك إلى عدم جدوى هذه السياسة التي تبتغي ترهيبهم، فتعزز - عوضاً عن ذلك - من غياب الثقة والنفور بين السكان البدو والدولة.

²⁶ المصدر السابق، ص 15

²⁷ يائير ياغنيه، "هدم المباني غير القانونية في الشتات البدوي سيرتفع ثلاث مرات في العام 2010". هآرتس online 18.2.2010

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1150631.html>

3. عدم الاعتراف بجهاز الملكية البدوي

على عكس الادعاء السائد، فإن البدو ليسوا بالغزاة، بل يعيشون في النقب منذ أزمنة خلت، وقد استخدموا على امتداد السنين جهاز ملكية أراضي تقليدي ومنظم ما زال يعمل بإتقان حتى أيامنا هذه، وتمثل وظيفته في تنظيم عمليات البيع وتخصيص الملكية وفضّ النزاعات. تبلور جهاز الملكية التقليدي في إطار الاستقلال السلطوي والثقافي البدوي الذي مورس حتى مطلع القرن العشرين، وحظي برعاية الحكم العثماني والحكم البريطاني، وبرعاية جزئية من قبل الحكم الإسرائيلي في سنواته الأولى.²⁸ صنّفت الدولة الأراضي التي كانت بحوزة البدو حتى العام 1948 كأراضي "موات" (الأراضي غير المستصلحة، وغير المخصصة وغير المأهولة)، التي يفترض تسجيلها كأراض تابعة للدولة بذرائع عدة، ومن بينها أن هذه الأراضي لم تكن مسجلة في الطابو على اسم البدو.²⁹

أضّر تصنيف الأراضي كـ"موات" يمسّ على نحو فادح بحقوق البدو وبارتباطهم بالأرض. على الرغم من ذلك فإن موقفنا من ذلك هو أن عدم تسجيل الأرض لا يدلّ بالضرورة إلى أن الأرض هي أرض "موات"، وإلى غياب الملكية، فالبدو لم يسجلوا أراضيهم في الطابو لأسباب تاريخية وثقافية، كالاغتراب عن مؤسسات السلطة، وغياب المعرفة، والخوف من التجنيد للجيش، وغير ذلك. لم يعتقد هؤلاء بأن الأرض "ميتة" إذ انها تحوّلت إليهم بالوراثة. بالإضافة إلى ذلك فإن عملية تنظيم الأراضي خلال فترة الانتداب البريطاني التي تسجّل من خلالها الكثير من ملاكي الأراضي شمال البلاد وأواسطها) لم تصل إلى النقب، لذا فلم يكن جهاز التسجيل متاحاً وقتئذٍ للسكان.³⁰

يعود سبب مركزي آخر في عدم تسجيل البدو للأراضي على اسمائهم في وجود جهاز ملكية تقليدي أدار عبر سنين طويلة نظام الأراضي في صفوف البدو. ورّع هذا النظام الأراضي لمساحات بين المجموعات المختلفة في النقب، ووزّعت الأراضي داخل هذه المساحات بين العائلات بحسب الملكية التاريخية، أو بحسب اتفاقية بيع تقليدية ("سند") اعترفت فيها السلطات العثمانية والسلطات البريطانية من بعدها. احترم العثمانيون والبريطانيون جهاز الأراضي البدوي البلدي، وعليه تولّد لدى البدو انطباع بأن تسجيل الأراضي في سجل تديره السلطة ليس ضروريا بغرض الاعتراف بحقوقهم على الأرض والحفاظ عليها. من هنا فإن عدم تسجيل الأراضي في الطابو لا يؤكّد تصنيفها كـ"موات"، ولا ينفي حقّ البدو التاريخي على الأرض التي كانت بحوزتهم واستصلحوها لأجيال عديدة.³¹

لكن دولة إسرائيل تبنت منهجا مغايرا تماما عن ذلك الذي تبناه الانتداب البريطاني والحكم العثماني، واستغلت عدم تسجيل الأراضي بغية نفي ارتباط البدو بأراضيهم، والادعاء بملكيتها لها. معظم هذه الأراضي كانت مسجلة بوثائق داخلية وليس في الطابو البريطاني. تنافس الدولة إذا البدو على ملكية الأرض من خلال تجاهل المطلق لجهاز ملكيتهم التقليدي الذي حظي باحترام السلطات التي سبقتها.

²⁸ أورن يفتاحيل، رأي خبير في مسألة ورثة سليمان العقبي حول ملكية القسيمة المعروفة بـ"عراقيب 1" - قُدّم رأي الخبير هذا في إطار إجراء قانوني ما زال يأخذ مجراه في المحكمة اللوائية في بئر السبع (2010).

²⁹ المصدر السابق. بحسب ادعاء دولة إسرائيل، وبما أن البدو لم يسجلوا الأراضي في العام 1921 بحسب مرسوم الأراضي البريطاني، وبما أنهم (أي البدو) ادعوا بعدم وجود قرى في المنطقة في تلك الفترة، فإن جميع الأراضي هي "موات"، ويجب تسجيلها كأراض تتبع للدولة.

³⁰ أورن يفتاحيل، "نحو الاعتراف بقرى البدو؟ مخطط متروبولين بئر السبع مقابل لجنة غولديبرغ" تخنون ("تخطيط") 6(1)، 165، 172 (2009).

³¹ المصدر السابق، ص 173.

في مقابل الجهاز القانوني الذي تولد نتيجة عدم الاعتراف بالحقوق التاريخية للبدو على الأرض، وبمراعاة علاقات القوة غير المتكافئة بين البدو ودولة إسرائيل، يقف المواطنون البدو أمام وضع أشبه بالمستحيل، إذ لا تعترف السلطات الإسرائيلية بسرمان وصلاحيّة نظام الملكيّة التي عملوا بحسبه على امتداد عقود طويلة كجزء من ثقافتهم وأعرافهم، لا بل إنها تدعي بطلانه. وحتى لو اختار البدو التداول أمام المحاكم، فسيصلون إليها من موقف ضعف، لا بسبب غياب الحق في ادعاءاتهم، بل لأنهم يواجهون جهازا كاملا لا يعترف بأسلوب معيشتهم وثقافتهم وبجهاز ملكيتهم التقليدي. يشكل تجاهل الدولة المتواصل لحقوق البدو التاريخية وعدم الاعتراف بجهاز ملكيتهم مساساً خطيرا بالسكان البدو وبحقّهم في الملكية والمسكن والمحافظة على أسلوب معيشتهم، والذي يرتبط على نحو وثيق بالأرض. يتعارض هذا التجاهل مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما سيفصّل لاحقا.

III. التعامل مع البدو مُناقض للمعايير الدولية

يتعارض انتهاك حقوق البدو في النقب مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، تلك التي أُرست وكرّست (من خلال موثيق عدة) حقوق الأقليات بعامة، وحقوق الأقليات الأصلانية بخاصة. كُرس من خلال مجموعة من الموثيق والمعاهدات (وإسرائيل ملتزمة فيها) الحق في المساواة،³² والحق في الملكية،³³ والحق في المسكن،³⁴ والحق في الحفاظ على الطابع الثقافي.³⁵ نتحدث هنا عن مساس بحقوق أقلية أصلانية: مجموعة سكانية متفردة، ذات مميزات دينية وثقافية خاصة، ترتبط فيما بينها ببيئات اجتماعية تقليدية، ويرتبط أسلوب معيشتها بالمكان والأرض، وتخضع لسلطة حديثة لدولة عصرية تحدّد ثقافتها وممتلكاتها.³⁶ حظيت أقليات أصلانية بحماية خاصة في القانون الدولي لحقوق الإنسان بسبب عُرضتها للتضرر، وكرّست هذه المعايير في الإعلان حول حماية حقوقهم.³⁷ من هنا فحتى لو لم يشكل هذا الإعلان جزءاً من القانون الملزم في دولة إسرائيل، فإنّه يعكس المعايير الدولية حول هذه القضية.

تشمل المعايير التي أُرسيّت في الإعلان واجب عدم إخلاء المجموعات السكانية الأصلانية عنوة من أرضها أو من مناطق معيشتها، وعدم إعادة توطينها بدون موافقتها الحرّة، والمسبقة والواعية، وبالحضوع لتعويضات كاملة ومنصفة.³⁸ بالإضافة إلى ذلك يتوافر للسكان الأصليين الحق في امتلاك الأرض والتمسك بها، واستخدامها، والسيطرة على الأرض، والمساحات، والموارد التي بحوزتها بفعل الملكية التقليدية، ويتوافر لها كذلك الحق في استعادة الأراضي والموارد التي سلبت

³² الحق في المساواة هو احد أكثر المبادئ أساسية ضمن حقوق الإنسان. يُدرج حظر التمييز في الإعلان الدولي لحقوق الإنسان، وفي المعاهدة حول الحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) (1966)، والذي يكرّس في المادة 2.1 الحق في المساواة، وفي المادة 26 واجب المساواة في الحماية التي يوفّرها القانون الدولي.

³³ خصّصت لجنة اقتلاع جميع أشكال التمييز العنصري الملاحظة رقم 23 لحقوق الشعوب الأصلانية، لا سيّما لارتباط هذه الشعوب بالأرض، ولحقوق الملكية.

³⁴ المادة رقم 11 من ميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تُكرّس حق كل إنسان في الحد الأدنى من شروط المعيشة، والتي تشمل الحق في المسكن.

³⁵ المادة رقم 27 من المعاهدة حول الحقوق المدنية والسياسية تُلزم الدول التي تضمّ أقليات عرقية، ودينية، أو لغوية، بأن تمكّن الناس الذين ينتمون لهذه الأقليات من ممارسة ثقافتهم، والتمسك بديانتهم، والمحافظة على شرائعها وفرائضها، واستخدام لغتهم. ودعت معاهدة اقتلاع جميع أنواع التمييز العنصري إلى حماية حق الأقليات المختلفة - والشعوب الأصلانية في طليعتها- في المحافظة على ثقافتها كمجموعة. الملاحظة العامة رقم 23 للجنة تولى أهمية خاصة للمحافظة على ثقافة الشعوب الأصلانية، وتولي أهمية خاصة كذلك لعلاقة هذه الأقليات بالأرض، وللرابط الوثيق بين الأرض وبين المحافظة على ثقافتها وأسلوب معيشتها.

³⁶ *United Nations Declaration on the Right of Indigenous Peoples* - الإعلان الأممي حول حقوق الشعوب الأصلانية. صودق عليه في تاريخ 13.9.07 من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة. (فيما يلي: "الإعلان حول حقوق الشعوب الأصلانية").

³⁷ المصدر السابق

³⁸ المادة العاشرة من الإعلان حول حقوق الشعوب الأصلانية.

منها.³⁹ وتحدد في الإعلان كذلك بأن على الدول الاعتراف بالأراضي والمساحات والموارد التابعة للسكان الأصليين، أو تلك التي بموجبها، ومنحها الحماية القانونية. ينقذ هذا الاعتراف من خلال احترام عادات السكان الأصليين، وتقاليدهم، ومنظومات ملكية الأرض المتبعة لديهم. ويحدد الإعلان كذلك وجوب توفير الدولة للأفراد الذين ينتمون للشعوب الأصلانية آلية ناجعة للحيلولة دون نقلهم القسري الذي قد ينتهك حقوقهم كمجتمع محلي.⁴⁰ ملاحظة اللجنة رقم 23 من العام 1997، (والتي تفسر المعاهدة الدولية لاقتلاع جميع أشكال التمييز)، خصصت برمتها لحقوق الشعوب الأصلانية، وحددت بأن التمييز العنصري ضد الشعوب الأصلانية شائع للغاية، حيث فقد هؤلاء أراضيهم ومواردهم، ويتهدد الخطر ثقافتهم وهويتهم التاريخية.⁴¹

لجان الأمم المتحدة المختلفة التي تفحص مدى تنفيذ لدول المختلفة لواجباتها بحسب معاهدات حقوق الإنسان تُكرّر مرة تلو أخرى تشديدها على انتهاك حقوق السكان البدو في النقب في الحالة الإسرائيلية. يمكن القول أن البدو يتصدّرون لسنين طويلة جميع تقارير الأمم المتحدة التي تعالج انتهاكات حقوق الإنسان في إسرائيل. من وجهة نظر القانون الدولي (والذي تعتبر إسرائيل نفسها ملتزمة به) يدور الحديث عن إحدى الوصمات الأساسية التي تُعيق تعريف إسرائيل كدولة تحترم حقوق الإنسان. وضع المواثيق والمعاهدات لمعايير دولية للدفاع عن حقوق لم يكن محض صدفة، وإسرائيل تلتزم بهذه المعايير بسياساتها وأفعالها.

نعرض فيما يلي مثالين من السنوات الأخيرة:

تشدد استنتاجات لجنة الأمم المتحدة التي تشرف على تنفيذ واجبات الدول تجاه **معاهدة اقتلاع جميع أشكال التمييز العنصري CERD** من تاريخ 3.9.2007 على وجوب احترام دولة إسرائيل وتطبيقها للحقوق في المساواة وفي الثقافة، ولحقوق الملكية للسكان العرب البدو في النقب.⁴² وعيّرت اللجنة عن قلقها إزاء نية نقل سكان من القرى غير المعترف فيها في النقب لبلدات ثابتة، وأوصت الدولة فحص بدائل مختلفة، من خلال منح أفضلية خاصّة للاعتراف بالقرى، وتعزيز جهود التشاور مع سكانها. ودعت اللجنة الدول الاهتمام بالشروط التي توفر للشعوب الأصلانية اقتصادا مستداما، ونمو اجتماعيا يلائم مميزاتهم الثقافية، والامتناع عن وضع سياسات تمسّهم دون التشاور معهم والأخذ بموافقتهم.⁴³

في تاريخ 29.7.10 تطرقت استنتاجات لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (والتي تتابع تطبيق **المعاهدة الدولية لحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)**) هي الأخرى لحقوق ملكية البدو في النقب. وشملت الاستنتاجات النهائية إشارة صريحة وواضحة لقضية البدو في النقب (المادة 24 من الاستنتاجات).⁴⁴ وعيّرت اللجنة عن قلقها على ضوء

³⁹ المواد رقم 1 و 2 و 26 من الإعلان حول حقوق الشعوب الأصلانية.

⁴⁰ المادة رقم 8(ج) من الإعلان حول حقوق الشعوب الأصلانية.

⁴¹ المادة رقم 3 للملاحظة العامة للجنة CERD (General Recommendation No. 23: *Indigenous Peoples*), Dated 18/08/97.

⁴² Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Israel (2007).

⁴³ المصدر السابق، الفقرة 25.

⁴⁴ لمراجعة استنتاجات لجنة الأمم المتحدة، أنظروا: [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/448/06/PDF/G1044806.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/448/06/PDF/G1044806.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/448/06/PDF/G1044806.pdf?OpenElement)

أحداث نقل قسريّ للسكان البدو، وعدم مراعاة الاحتياجات التقليدية والأسلوب المعيشي لهذه الشريحة السكانية عند تخطيط وتطوير النقب. وناشدة اللجنة إسرائيل - فيما ناشدتها- احترام حقوق المواطنين العرب البدو على أرض آبائهم وأجدادهم وضمان حصولهم على خدمات الصحة والتعليم والماء والكهرباء بدون علاقة بمكان سكنهم، وحتى لو كان ذلك في القرى غير المعترف فيها.

IV. محطات مهمة على طريق الاعتراف

1. الاعتراف التدريجي بالقرى البدوية

يدير العرب البدو نضالا جماهيريا عنيدا وطويل ومتواصلًا للاعتراف بحقوقهم المدنية وبقراهم، على الرغم من الممارسات الحكومية التنكيلية وشروط الحياة المدقعة لسكان القرى غير المعترف فيها. أثمر هذا النضال عن تنظيم عشر قرى بدوية قائمة في إطار المجلس الإقليمي أبو بسمه. حصلت هذه القرى على الاعتراف من قبل سلطات الدولة، واستُكملت في بعضها إجراءات التخطيط، لكنها لم تحصل بعد على مياه جارية وكهرباء وخدمات إضافية، وما زال خطر الهدم يهدد عددا من بيوتها. لا تتسع رقعة هذا التقرير لعرض جميع تفاصيل النضال القضائي - الجماهيري المتشعب الذي قاده العرب البدو بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني بغية انتزاع الاعتراف وتحقيق المساواة، وعليه سينصب نقاشنا حول المحطات المركزة على طريق الاعتراف.

أ. النضال من أجل الحق في الصحة والتعليم

أحد أخطر إسقاطات غياب الاعتراف بالقرى في النقب يتمثل في المساس بالخدمات الصحية وخدمات التعليم اللائقة. يبقى من نافل القول التحدث والإسهاب حول أهمية تقديم هذه الخدمات، وحول دلالات غيابها أو وجودها الجزئي. قُدِّمت عبر السنين التماسات للمحكمة العليا حول غياب رياض الأطفال والمدارس والعيادات الصحية في مختلف القرى، وحول النواقص والعيوب في الخدمات القائمة (نحو مدارس وعيادات غير موصولة بشبكة الكهرباء، أو غياب طرق الوصول إليها).⁴⁵ على ضوء هذه الالتماسات والضغوط التي مارستها المحكمة أقامت الدولة بنيايات لتقديم الخدمات التعليمية والصحية في عدد من القرى، وبقي الوضع على حاله في بعض القرى الأخرى. في العام 2004 صادق المجلس القطري للتخطيط والبناء على الخارطة الهيكلية اللوائية الجزئية (تمام 40/14/4) والتي مكّنت من إقامة مبانٍ متنقلة بغية توفير خدمات ضرورية للبدو خارج البلدات الثابتة. ومكّنت تعليمات الخارطة من إقامة 16 مركزا مؤقتا لمبانٍ متنقلة في عدد من القرى. يفترض بهذه البنايات أن تعمل لفترة بينية حتى استكمال إجراءات التخطيط والمصادقة على خرائط مفصلة لإقامة بلدات ثابتة للجمهور البدوي، أو إلى حين إقامة وتفعيل بنيايات ثابتة تخدم جمهور الهدف.⁴⁶ في العام 2005 نقلت وزارة التربية والتعليم إلى المجلس الإقليمي "أبو بسمه" مسؤولية توفير خدمات التربية والتعليم لكافة السكان البدو في القرى غير المعترف فيها.

ب. النضال ضد التمييز في التخطيط

⁴⁵ انظروا على سبيل المثال ملف العليا 5221/00 دخل الله أبو جردود ضد المجلس الإقليمي رمات نيعيف (لم ينشر، قدم في تاريخ 2.11.2000)، وملف العليا 4540/00 لباد أبو عفاش ضد وزير الصحة (لم ينشر، قَدِّم في تاريخ 14.5.2006).

⁴⁶ سيزار يهودكين (هامش رقم 27) ص 23.

إحدى المحطات المفصلية الأخرى في النضال من أجل الاعتراف هي النضال ضد السياسة التخطيطية التمييزية التي أشرنا إليها آنفاً. في العام 200 قُدم التماس للمحكمة العليا⁴⁷ ضد المجلس القطري للتخطيط والبناء بسبب عدم ضم القرى غير المعترف فيها في الخارطة الهيكلية اللوائية للواء الجنوب (تمام 14/4)، وعدم توفير حلول توطين للبدو باستثناء البلدات السبع الثابتة. وطالب الالتماس بتعديل الخارطة على نحو يُلزم تخطيط بلدات ريفية للسكان البدو في لواء الجنوب، وأن تشمل هذه الخارطة توجيهات لتخطيط بلدات تُراعي احتياجات ورغبات البدو بمجدها الأقصى. على ضوء هذا الالتماس التزمت مؤسسات التخطيط أمام المحكمة العليا بأنها ستوفر حلولاً لائقة للالتماس في إطار الخارطة الهيكلية لمتروبولين بئر السبع.⁴⁸ والتزمت مؤسسات التخطيط بأن يُدرس شكل الاستيطان الريفي كأحد الحلول التخطيطية للعرب البدو، وأن الأمر سينفذ بالتنسيق معهم، ومن خلال إشراك مندوبيهم، ومراعاة احتياجاتهم. ولما لم تنفذ هذه الالتزامات، وبما أنّ الخارطة تجاهلت - كما في السابق - غالبية القرى غير المعترف فيها، قرّر سكان القرى غير المعترف فيها بالتعاون مع منظمات للتغيير الاجتماعي (بمن فيهم واضعو هذا التقرير) تقديم معارضة مبدئية لخارطة متروبولين بئر السبع. وقد نفذ إجراء إسماع المعارضات أمام الباحثة تالما دوخين التي عُيّنت لهذا الغرض من قبل المجلس القطري للتخطيط والبناء (فيما يلي " الباحثة")

2. خلاصة تقرير الباحثة تالما دوخين التي تناولت المعارضات للخارطة المتروبولونية

وضعت الباحثة توصياتها في تقرير نشر في حزيران 2010، وشمل التقرير بعض النقاط التي شكّلت تحولا إيجابيا في تعامل مؤسسات التخطيط مع القرى البدوية غير المعترف فيها في النقب. وبحسب المبادئ التوجيهية للتقرير ينفرد السكان في هذه القرى بمميزات مجتمعية خاصة، ويرتبطون بالحيز الذي يعيشون فيه، من هنا فعلى جميع الحلول التي تعرض عليهم أن تراعي هذا الأمر كي تصبح قابلة للتطبيق العملي. تمضي الباحثة خطوة أخرى إلى الأمام بكل ما يتعلق بمفهوم تنويع البلدات التي ينبغي عرضها على السكان البدو، وتعتزف بضرورة الاعتراف بنوع السكن القائم (أي السكن الريفي) في كل واحد من الحلول التخطيطية المستقبلية المعدة للقرى. يعترف الخطاب التخطيطي والتطبيقي الذي تتبناه الباحثة بالقرى القائمة وبيئتي تنظيم أمورهما. مع ذلك تطرح الحلول العينية المقترحة لكل واحد من القرى عددا من المشاكل الجوهرية التي تُفضي إلى عدم إمكانية تطبيق الكثير من التوصيات بصيغتها القائمة.⁴⁹ تعكس التوصيات تسويات تخطيطية لقرى إضافية غير تلك التي اعترف فيها، وذلك من خلال تعريف جديد لغايات الأرض تحت مسمى "منطقة ريفية زراعية مُدمجة" يمكن في نطاقه (أي التعريف) فحص إمكانية الاعتراف بقرى قائمة أو إقامة بلدات جديدة. لكنّ إحدى أكثر الإشكاليات مركزية في التوصيات تستوجب نقل قسم من السكان من مكان إقامتهم، وتبقي عددا من القرى بدون حلول تخطيطية كما يظهر الجدول التالي:⁵⁰

⁴⁷ ملف العليا 1991/00 إسحاق أبو حماد ضد المجلس القطري للتخطيط والبناء (لم ينشر بعد، قدم في تاريخ 26.7.07).

⁴⁸ الخارطة الهيكلية اللوائية الجزئية لمتروبولين بئر السبع (ت.م.أ.م. 4/14/23).

⁴⁹ يتركز إلى تحليل أجرته مخططة المدن نيلي باروخ من جمعية "بمكوم" - مخططون من أجل حقوق التخطيط (2010).

⁵⁰ أعد هذا التلخيص من قبل البروفيسور أورن يفتاحيل ومخططة المدن نيلي باروخ من جمعية "بمكوم" - مخططون من أجل حقوق التخطيط.

جدول رقم 2: حلول مقترحة بحسب تقرير تالما دوخين

العدد التقديري للسكان 2010	المكانة في الخارطة المتروبولونية	اسم القرية
19,050	احتمال معقول بالاعتراف فيها في موقعها القائم	<input type="checkbox"/> العرا <input type="checkbox"/> الحمرة <input type="checkbox"/> بيز الحمام <input type="checkbox"/> بيز المشاش <input type="checkbox"/> الزرنوق <input type="checkbox"/> الزعرورة <input type="checkbox"/> رخمه <input type="checkbox"/> ام مثنان <input type="checkbox"/> ضحيه <input type="checkbox"/> ام نميله <input type="checkbox"/> خربة زباله
13,950	اعتراف من خلال نقل كل القرية كمجتمع محلي واحد إلى منطقة ريفية- زراعية	<input type="checkbox"/> السرة <input type="checkbox"/> المزرعة <input type="checkbox"/> قطامات <input type="checkbox"/> غزة <input type="checkbox"/> المذبح <input type="checkbox"/> وادي المشاش <input type="checkbox"/> وادي النعم <input type="checkbox"/> الصرة <input type="checkbox"/> سعوة
9,600	نقل جزء من القرية إلى منطقة ريفية- زراعية، وإبقاء الجزء الآخر في موقعه	<input type="checkbox"/> باط الصرايعة <input type="checkbox"/> ام زتام <input type="checkbox"/> الباط <input type="checkbox"/> تل الملح <input type="checkbox"/> خربة الوطن <input type="checkbox"/> خشم زنة
7,500	إزالة القرية ودخول السكان إلى البلدات البدوية	<input type="checkbox"/> المساعدة <input type="checkbox"/> المكيمن <input type="checkbox"/> عوجان <input type="checkbox"/> طويل أبو جحول <input type="checkbox"/> كرنب <input type="checkbox"/> البحيرة <input type="checkbox"/> عتير/ أم الحيران <input type="checkbox"/> تل عراد
3,200	بدون حل	<input type="checkbox"/> العراقيب / كركور

اسم القرية	المكانة في الخارطة المتربولونية	العدد التقديري للسكان 2010
<input type="checkbox"/> القرين (العقي)		
<input type="checkbox"/> صووين		

في تاريخ 20.7.2010 تبنت اللجنة الفرعية للقضايا التخطيطية المبدئية توصيات الباحثة بشكل جزئي⁵¹ من خلال ترسيم المساحات التي أشارت إليها الباحثة كـ "منطقة ريفية زراعية مدمجة". ستقدم في جزء من هذه المناطق حلول تخطيطية بواسطة تخطيط مفصل، لكن هذه اللجنة الفرعية لم تتبنى ما تناوله التقرير حول التطرق المفصل للمجموعات السكانية، وعليه يشكل التبنّي الجزئي تراجعاً عن توصيات الباحثة التي تقود خطاباً تخطيطياً وحلولاً عملية تعترف بالقرى، وتبغى تنظيم أمورهما بالخضوع للتحفظات التي ذكرت أعلاه.

ثمة أهمية بالغة للالتزامات التي قطعتها مؤسسات التخطيط على نفسها أمام المحكمة العليا حول ضم السكان الريفي إلى الخارطة وإشراك السكان، وكذلك حول المبادئ العامة في تقرير الباحثة، وعليه ينبغي تنفيذها على أرض الواقع. مخططات التجميع ونقل البدو لم تُمنى في الماضي بالفشل فحسب، لكنها افتقدت كذلك للمعقولية، واتسمت بالتمييز وبانتهاك لحقوق الإنسان. تتعارض الخطط التي تبغى إجلاء سكان من مواطني الدولة من أماكن سكنهم وهدم منازلهم وقراهم، تتعارض مع مبادئ العدل والأخلاق، وحقوق الإنسان المكرسة في القانون الدولي. وحري بالمخططات القابلة للتطبيق أن تحترم احتياجات السكان العرب البدو وحقوقهم في المحافظة على أسلوب معيشتهم، وذلك من خلال الاعتراف بالقرى البدوية في أماكن تواجدها. يشار هنا أن النضال التخطيطي - القضائي سيتواصل طالما تواصل التراجع عن التزامات مؤسسات التخطيط أمام المحكمة العليا.

2. لجنة غولديبرغ - هل هي واحدة من لجان كثيرة أم إنها نقطة تحول؟

كثيرة هي اللجان التي عرضت في السابق حلولاً على السكان البدو في النقب، ولن نقوم بتعدادها، لكن سيل اللجان والمقترحات لم يدفع نحو تغيير حقيقي في السياسات المعمول فيها تجاه البدو في النقب.⁵² بدورها شكّلت لجنة غولديبرغ نقطة تحول في تعامل مؤسسات الدولة مع السكان البدو، ومن شأن توصياتها أن تشكل قاعدة للتغيير في سياسة الحكومة تجاههم، إذا ما وجدت لجنة التطبيق ما يكفي من الحكمة كي تتقدم خطوة أخرى عن المبادئ التي رسمتها اللجنة.

أ. جوانب تدفع نحو الحل

صاغت لجنة غولديبرغ (على المستوى التصريحي) عدداً من المقولات الجوهرية

⁵¹ بروتوكول اللجنة الفرعية لقضايا التخطيط المبدئية رقم 434 من تاريخ 20.7.2010، ص 25.

⁵² لاستعراض البدائل التي عرضت لحل مشكلة القرى غير المعترف فيها في النقب، أنظروا سيزار يهودكين (هامش رقم 27) ص 32-41.

- اعترفت اللجنة بأن سياسة الدولة تجاه البدو في النقب عكست توجهها غير لائق وغير مجد، وصرّحت بضرورة التعامل مع سكان النقب العرب كمواطنين متساوين، وضرورة مراعاة احتياجاتهم، وإشراكهم في إجراءات تحديد مستقبلهم.⁵³
 - تعترف اللجنة بالمواطنين العرب كسكان النقب ولا تنظر إليهم كغزاة.⁵⁴ يشكل هذا الإعلان نقطة تحول إيجابية، وتعارض مع الخطاب السائد في صفوف المؤسسة الحاكمة والجمهور الإسرائيلي تجاه البدو.
 - تعترف اللجنة بأن النقل القسري للمواطنين العرب في النقب إلى منطقة السياج شكّل أحد مصادر النزاع.⁵⁵ على هذا النحو تعترف اللجنة فعلياً بالسكان الذين نقلوا من أراضيهم التاريخية لمنطقة السياج كمهجرين داخليين.
- على مستوى المبادئ التي تبنتها اللجنة بخصوص الحل المتوخى في النقب فثمة أهمية للإشارة إلى المبادئ التالية:**

- اعترفت اللجنة بأن الحل الأساسي لتنظيم السكن هو الاعتراف بالقرى.⁵⁶ يدور الحديث إذا عن مبدأ مركزي يعترف بالوجود المادي والحيزي للسكان العرب البدو في النقب. وحددت اللجنة أن " الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها- بالتحفظات التي ستُفصّل لاحقاً- ومأسستها، هو الذي سيحول دون تأييد الوضع الذي لا يطاق واستحقاقاته السلبية." ⁵⁷ التوصية بالاعتراف بالقرى مهمة للغاية، وتفتح كوة لحل تاريخي للنزاع.
- تعترف اللجنة بأن مسألة دعاوى الملكية على الأراضي تشكل جوهر لبّ المشكلة في النقب، وإذا لم تُحلّ فلا فائدة تُرجى من كل محاولات التطوير في المنطقة (في القرى المعترف فيها، وفي تلك التي تخضع لمسار الاعتراف، وفي تلك التي لم تحظى بعد بالاعتراف).⁵⁸
- تعترف اللجنة بضرورة " تبييض " المباني التي أقيمت بدون ترخيص، وأن الحكومة لن تقدم حلولاً أخرى لاحتياجات البناء، ولن يتخلص سكان القرى من دائرة الهدم والصراع.⁵⁹
- تعترف اللجنة بضرورة التعامل مع المشكلة على نحو بنيوي، بدل تطبيق السياسات في قنوات موازية، ومعزولة، وحتى متناقضة، كما جرى العمل حتى الآن. تقترح اللجنة كذلك بناء جهاز يقود تحقيق هذا الحل البنيوي.⁶⁰
- توصي اللجنة بالتعامل مع القضية كخلاف بين الدولة ومواطنيها، وعليه ترفض المفهوم الذي يتعامل مع هؤلاء المواطنين كجزء من مواجهة بين مصالح قومية.⁶¹

⁵³ لجنة غولديبرغ، هامش رقم 22، المادة 71.

⁵⁴ المصدر السابق.

⁵⁵ المصدر السابق

⁵⁶ تقرير غولديبرغ، هامش رقم 22، المادة 108.

⁵⁷ المصدر السابق

⁵⁸ تقرير غولديبرغ، هامش رقم 22، المادة 26.

⁵⁹ المصدر السابق، المادتين 108 و 109.

⁶⁰ المصدر السابق، المادتين 72 و 73.

⁶¹ المصدر السابق، المادة 72.

- تعترف اللجنة بالروابط التاريخية بين البدو وأراضيهم.⁶² يشكل هذا التصريح نقطة تحول جوهرية في التعامل مع الجمهور البدوي، ويتعارض مع المفهوم الرسمي (الذي يعززه مندوبو الدولة من خلال إجراءات قضائية)، الذي يتعامل مع البدو كفاقدين للروابط مع الأرض، وكغزاة لأراضي الدولة.

ب. جوانب تؤخر الحل

• الإحجام عن الاعتراف بحقوق الملكية على الأرض

إلى حوار هذه المبادئ امتنعت لجنة غولدييرغ عن الاعتراف بحقوق ملكية المواطنين البدو على أراضيهم، وارتأت الاعتراف برباطهم التاريخي العام بهذه الأراضي. على الرغم من أن اللجنة مضت قدما عندما اعترفت بالرباط التاريخي (وهو اعتراف يحمل دلالات رمزية بالنسبة للبدو الذين تجاهلت الدولة لعشرات السنين ارتباطهم بالأرض التي تمسكوا فيها واستصلحوها حتى تأسيس دولة إسرائيل)، إلا أن القضية المبدئية المتمثلة في الاعتراف بحقوق الملكية بقيت بدون حل. يملك المواطنون العرب في النقب حقا قانونيا وأخلاقيا وتاريخيا على أراضيهم، ذلك الذي يُشتق من القانون العرفي والقانون القبلي، ومن حق البدو كسكان أصلايين منذ عقود خلت. حظي هذا الحق بالاعتراف والاحترام من قبل الحكومات التي سيطرت على المنطقة قبل مجيء دولة إسرائيل. الاعتراف بحقوق الملكية للبدو على أراضيهم يقع في صلب وجوهر جميع الحلول مهما كان شكلها وفحواها.

• اشتراط الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها بمعايير ضبابية

على الرغم من تصريح اللجنة بضرورة الاعتراف بالقرى قدر المستطاع، إلا أنها تشترط ذلك بأربعة معايير⁶³ لا مثيلات لها عندما يدور الحديث عن البلدات اليهودية في النقب، وفي سواه من المناطق. نعتقد بدورنا بأن ثمة إمكانية للاعتراف بجميع القرى غير المعترف فيها بحسب مقاييس تخطيطية موضوعية، كما سنفصل لاحقا. سنتوقف الآن على نحو مقتضب عند إشكالية وضبابية المعايير المطروحة.

• الحد الأدنى لعدد السكان

لم يضع القانون الإسرائيلي معايير واضحة لتعريف مكان ما كبلدٍ سكني، لا من ناحية الحد الأدنى لعدد السكان، ولا من ناحية أعداد أخرى. إحدى الجهات الرسمية التي تستخدم معايير لتعريف بلدة ما هي دائرة الإحصاء المركزية. وبحسب معاييرها فإن البلدة هي مكان مأهول بالسكان على نحو دائم، ويسكن فيه ما لا يقل عن أربعين شخصا بالغاً، وتُمارس فيه إدارة ذاتية، ولا يقع في منطقة نفوذ سلطة محلية أخرى، وصادقت مؤسسات التخطيط على إقامته.⁶⁴ تعرّف " تاما 35" (الخارطة الهيكلية المدججة للبناء والتطوير والمحافظة على المواقع، والمصادق عليها في العام 2005) " البلدة القائمة" بانها كل سلطة محلية أو لجنة محلية والمعدة (بحسب خارطة سارية المفعول) لبناء 50 وحدة سكنية، ولا تشكل جزءا من

⁶² المصدر السابق، المادة 77.

⁶³ يركز تحليل المعايير إلى رد المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف بها على تقرير لجنة تسوية السكن البدوي في النقب من تاريخ

28.12.2008.

⁶⁴ <http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf>

بلدة أخرى.⁶⁵ جميع القرى غير المعترف فيها (وعددها 35) تستوفي الشروط الثلاثة الأولى لدائرة الإحصاء المركزية، وينبع الشرطان الأخيران من الاعتراف الرسمي بالبلدة، وعليه لا ينبغي استخدامهما كشرط مسبق للاعتراف. تستوفي هذه القرى كذلك معيار 50 وحدة سكنية لـ "تاما 35". من هنا فإن إدراج الحد الأدنى من عدد السكان يشكّل موضع استغراب، لكونه لم يُكرس في المعايير السائدة في جهاز التخطيط ولا يجري تطبيقه بالاستناد إلى مبدأ المساواة. لم تحدد لجنة غولديبرغ الحد الأدنى من عدد السكان، أو مقاييس وضعه، ولم توضح لماذا ينبغي فرض قيود على البلديات العربية في النقب غير تلك التي تُفرض على بلدات أخرى. نوصي إذاً بأن تفرض نفس المعايير التي تسري اليوم على السكان اليهود كذلك.⁶⁶ تُخلّص إذاً إلى استنتاج مفاده أنّ جميع القرى غير المعترف فيها هي بلدات تستحق الاعتراف، إذ يعيش في كل منها ما لا يقل عن 400 نسمة على نحو ثابت، ويصل تعداد السكان في بعضها إلى بضع آلاف.⁶⁷

• قدرة تحمل العبء كسلطة محلية

هذا المصطلح ضبابي للغاية، وبحسب اطلعنا لم تأتي الوثائق الرسمية على تعريفه. البلديات العربية في النقب تقوم بنفسها منذ سنين طويلة على الرغم من تجاهل الدولة لسكانها وحقوقهم، وعلى الرغم من غياب الاستثمارات الحكومية فيها. على الرغم من عدم وضوحه، يسري معيار " قدرة تحمل العبء" على هذه القرى لكنه لا يسري على البلديات الجديدة التي تُقام للجمهور اليهودي. يدور الحديث إذاً عن معاملة تمييزية غير جديرة، لذا فهي تشكل معياراً يجب إلغاؤه. عندما توضع معايير للاعتراف (إذا ما وضعت أصلاً) فحري بما أن تتضمن ارتباط السكان بالأرض، ووجود بنية مجتمعية متماسكة، وهوية مجتمعية - حيزية منظمة ومبلورة، ولجنة محلية، وجهاز انتخابات محلية ذا أداء سليم.⁶⁸ وإذا ما اتضح في نهاية المطاف أن بلدة معينة لا تملك " قدرة تحمل العبء" فيجب عندها التعامل معها بحسب نَظْم الحكم المحلي التي تسري في البلديات الريفية الصغيرة التي تملك قدرات محدودة، أي مساعدتها من خلال إلحاقها بمجلس إقليمي قانوني.⁶⁹

• " الملاءمة للخارطة الهيكلية"

يتّسم هذا الشرط كذلك بعدم الوضوح، إذ أن الخارطة الهيكلية لا تشكّل قدراً خارجياً بل هي صنيعة قرار حكومي. وإذا ما تقررت أن قرية ما تستحق الاعتراف، فعندها ينبغي ملاءمة الخارطة الهيكلية للقرار وليس العكس. إذا ما كان القصد من هذا القرار هو أن الاعتراف سيكون مشروطاً بالملاءمة للخارطة الهيكلية القائمة (والتي ارتكزت - كما هو معروف - على عدم الاعتراف بالقرى، وعدم ترسيمها والإشارة إليها في الخارطة)، فإن هذا الشرط غير معقول. في الواقع التخطيطي

⁶⁵ http://www.mmi.gov.il/IturTabotData/tma/%D7%AA%D7%9E%D7%90%2035/tama_35.pdf

⁶⁶ رد على تقرير اللجنة لتسوية سكن البدو في النقب. ملاحظة رقم 65. ص 8.

⁶⁷ أوصت الخطة الإستراتيجية التي وضعها المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف فيها في العام 1997 الاعتراف بالقرى التي تضم ما لا يقل عن 50 وحدة سكنية، ويقطنها 50 من البالغين على الأقل، ولديها لجنة محلية. وبحسب بيانات المجلس فقد قطن في كل واحدة من القرى ما لا يقل عن 400 نسمة. المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف فيها، خطة لتطوير سلطة محلية للقرى غير المعترف فيها في النقب - مسودة للنقاش في اللجنة التوجيهية (1999).

⁶⁸ المصدر السابق.

⁶⁹ المصدر السابق.

السليم تحظى البلدة بتفضيل واضح على جميع العوامل الأخرى، ولا تجري إزالة بلدات من الخارطة بسبب مخططات شق طريق، أو خطط للبنية التحتية، وما شابه. في هذه الحالة تبغى اللجنة تطبيق قاعدة معكوسة تقضي بتفضيل كل كيان جرى ترسيمه في خارطة التخطيط على القرى غير المعترف فيها. يتبين هذا الأمر بمزيد من الوضوح على ضوء التجاهل التخطيطي المتواصل لوجود القرى البدوية، وسياسة عدم ترسيمها في الخرائط، وخلق مشكلة القرى غير المعترف فيها على نحو فعلي. يدور الحديث إذا عن توصية غير معقولة، تلك التي تشكّل استمرارا مباشرا للسياسة القائمة التي يقبع بحسبها الاعتراف بالقرى البدوية في أسفل سلم الأفضلية، ومعها حقوق السكان كذلك.

تجدر الإشارة أن الخارطة الهيكلية اللوائية لم تكن قد أعدت عند صدور توصيات لجنة غولديبرغ، وعليه فإن هذا الشرط لا يتعدى كونه نظريا فقط. بالإضافة إلى ذلك فقد جرى تعديل هذه الخارطة عشرات المرات، بما في ذلك ضمّ مزارع الأفراد كتعديل للخارطة، وعليه يمكن تعديلها لتضمّ القرى البدوية غير المعترف فيها.

• كل سبب معقول آخر

حددت لجنة غولديبرغ أنّ السلطة لتنظيم سكنى البدو في الجنوب ستكون مخولة لتحديد "عدم إمكانية إبقاء قرية في مكانها" للأسباب المذكورة آنفاً أو "لأي سبب معقول آخر".⁷⁰ توسّع هذه الصيغة نطاق الدوافع التي يمكن بسببها إصدار الأوامر بإخلاء السكان في هذه القرية أو تلك. لقد منحت اللجنة للسلطات أدوات وذرائع تُمكن هذه الأخيرة من إفسال الاعتراف ببلدات إضافية، وعليه فهي تُلحق الضرر بتوصياتها الأولية التي تتعامل مع الاعتراف بالقرى كمسلكٍ مركزي للوصول إلى الحل. ولا يقف الأمر عند هذا الحد، إذ تمنح اللجنة للجهات الإدارية التي أخترت وعرقلت التقدم في حل المشكلة لسنوات عديدة حق التفكير باعتبارات مختلفة، وتمنح سلطات معينة لا تمثل الجمهور صلاحيات عليا للحسم في مصير هذه البلدات أو تلك.⁷¹

• نقل قرى من مواقعها

تضع اللجنة قواعد لنقل البلدات من مواقعها،⁷² تلك التي تغيب تماما عندما يدور الحديث عن البلدات اليهودية. نرفض رفضا قاطعا كل توصية لنقل قرية من مكانها، ونعتقد أن المبدأ اللائق الذي ينبغي تطبيقه هو الاعتراف بجميع البلدات (باستثناء حالات نادرة جدا نحو الإبعاد عن نطاق تلويث المواد الخطرة في موقع صناعي ملوثة كوادي النعم التي وافق أهلها على نقل مكان سكنهم). نذكر في هذا السياق ما حددته اللجنة من أنّ عرب النقب ليسوا غزاة، إذ تتواجد غالبية القرى في مواقعها حتى قبل تأسيس دولة إسرائيل، وأقيم بعضها الآخر بعد نقل السكان من قبل الدولة. من هنا يتوجّب على الدولة الاعتراف بالقرى في مواقعها الحالية، وضمان الخدمات اللائقة لسكانها.

⁷⁰ تقرير غولديبرغ (هامش رقم 22) المادة 112.

⁷¹ رد على تقرير لجنة تسوية وتنظيم سكنى البدو في النقب (هامش رقم 65)، ص 9

⁷² المصدر السابق، هامش رقم 72.

V. ضرورة توفير حل بنيوي عادل ومستدام، ومبادئ توجيهية للاعتراف بالقرى العربية

البدوية في النقب

القضية البدوية ليست قضائية فقط، بل كذلك قضية سياسية، اجتماعية واقتصادية ذات إسقاطات كبيرة على علاقات الأغلبية والأكثرية، وعلى الحيز العام في النقب. تتوافر لسلطات الدولة فرصة تاريخية للدفع نحو حل إحدى أكثر قضايا الإخلال المنهجي بحقوق الإنسان إيلاما، وتصحيح الغبن التاريخي والإهمال المتواصل لإحدى أكثر الشرائح السكانية انسحاقا في إسرائيل.

بغية حل ضائقة سكان القرى غير المعترف فيها، فثمة حاجة لتوفير حل بنيوي شامل تكون مرجعياته احترام حقوق الإنسان للسكان البدو، وتنفيذ تعهدات الدولة تجاه القانون الدولي، على نحو يمكّن من تصحيح الغبن التاريخي. اعترفت الدولة وسلطات التخطيط بضرورة تغيير الممارسات ورسم سياسة جديدة. وكما ذكر آنفاً فقد اعترفت لجنة غولديبرغ بأن الحل الأساسي لتسوية مسألة السكن البدوي في النقب هي الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها،⁷³ وذلك للحيلولة دون تأييد الوضع الذي لا يطاق، والوصول إلى حل تاريخي للمشكلة. يدور الحديث عن مبدأ مركزي يقع في صلب الحلول المقترحة، وينبغي الامتثال له بغية تطبيق الاعتراف. وكما سنفصل لاحقاً، يمكن تطبيق هذا المبدأ على جميع القرى غير المعترف فيها في النقب. يعترف تقرير غولديبرغ كذلك بأن مشكلة الأراضي تقع في لب الصراع وثمة ضرورة لحلها. هذا الاعتراف مهمٌ للغاية، وبغية تحقيقه ميدانياً يتوجب على الدولة الاعتراف بجهاز الملكية البدوي.

تقود الباحثة تالما دوخين (والتي تبنت اللجنة القطرية للتخطيط والبناء توصياتها على نحو جزئي) هي الأخرى خطاباً تخطيطياً يقع في صلبه الاعتراف بالرباط الوثيق بين البدو والحيز الذي يعيشون فيه، والطموح لتنظيم القرى في أماكن تواجدها قد المستطاع.

يتوجب على الدولة أن تتبنى الآن هذه المبادئ وأن تقود تطبيقها، إذ عليها تغيير سياسة التجميع المعتمدة تجاه الجمهور البدوي، والامتناع عن الحلول التي تضم نقلاً قسرياً للسكان من أماكن سكنهم. حري بكل الحلول والخطط أن تركز إلى مبادئ المساواة والكرامة، وإلى ثقافة البدو، والعدل التوزيعي وذلك التاريخي، والاعتراف بحق البدو التاريخي على أراضيهم، وبحق ملكيتهم عليها، وأن تركز كذلك إلى إشراك الجمهور البدوي في التخطيط كما سيفصل فيما يلي:

⁷³ المصدر السابق (هامش رقم 58).

1. مبادئ قانونية

أ. الحق في المساواة

على الحل اللائق لقضية البدو في النقب أن يتساق مع مبدأ المساواة. وبغية تطبيق مبدأ المساواة فثمة ضرورة لأن يؤخذ بالحسبان التمييز التاريخي والغبن المتواصل الذي لحق بالبدو نتيجة عدم الاعتراف بقراهم وبحقوق ملكيتهم. ثمة ضرورة لمساواة الحالة التخطيطية للبلدات البدوية مع الحالة التخطيطية للبلدات اليهودية. وعلى كل حل توطيبي أن يستوفي المعايير الأساسية للمساواة، بكل ما يتعلق بتخصيص الأراضي، وتنوع أشكال السكن، وحتى التفضيل المصحح في تخصيص موارد الأرض والتخطيط. على سلطات التخطيط أن تُمكن البدو من ممارسة أسلوبهم المعيشي، واختيار شكل الاستيطان المفضل لديهم: القروي أم الزراعي أم المدني أو أي شكل آخر، تماما كما يُمنح الأمر لباقي الفئات السكانية في الدولة. ينبغي بجميع الحلول أن تستوفي معايير العدل التوزيعي. بداية يجب تبني توصيات لجنة أور حول الرصد المتساوي لموارد الأرض للسكان العرب.⁷⁴ يجب على الدولة أن توفر للسكان البدو إمكانية متساوية للوصول إلى موارد الأرض على غرار الجمهور اليهودي في النقب، وعدم تقييد سكنهم في منطقة جغرافية محددة، وتمكينهم من السكن في جميع أرجاء النقب، وليس في منطقة السياح فقط.

ب. الحق في الكرامة والحفاظ على أسلوب المعيشة والثقافة

على جميع الحلول المطروحة أن تعترف بثقافة وأسلوب معيشة البدو كسكان يملكون خصائص ثقافية متفردة، وبأنهم جزء لا يتجزأ من أقلية أصلانية وعرقية ودينية. على الدولة أن تكفل قدرة البدو على تطبيق حقهم في ممارسة عاداتهم وثقافتهم والحفاظ عليها، وعليها أن توفر لهم الشروط التي تمكنهم من الخوض في إنماء اقتصادي واجتماعي يتماشى مع خصائصهم الثقافية، بما في ذلك تمكينهم من ممارسة أسلوب معيشتهم الذي يوائم حقيقة كونهم أقلية أصلانية ترتبط ثقافتها برقعة جغرافية محددة، وباستخدام موارد الأرض، وبأنشطة تقليدية ترتبط بالأرض كالمراعي والزراعة. على الدولة احترام ارتباط الملكية للبدو بالأرض، والاعتراف بجهاز الملكية البدوي كجزء من الخصائص الثقافية.

ج. الحق في المسكن اللائق

على كل حل في النقب أن يحترم الحق في المسكن اللائق، والذي يشمل المأوى وشروط الحياة الكريمة. على الدولة الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها، وتمكين سكانها من الحصول على سقف يأويهم بدون أن يتهددتهم خطر هدم المنازل. على الدولة كذلك مساواة أوضاع القرى غير المعترف فيها مع الأوضاع السائدة في القرى اليهودية، وتنظيمها على المستوى التخطيطي وعلى مستوى الحكم المحلي، كي تتوفر إمكانيّة وصول متساوية للمسكن وللبنى التحتية والخدمات الضرورية، والامتناع عن التمييز على خلفية الانتماء الجموعاتي. الحق في المسكن اللائق يشمل الحق في مسكن ملائم ثقافيا، وعليه يجب على الدولة أن توفر للبدو تنويعا من أشكال السكن التي تلائم أساليب معيشتهم وثقافتهم.

⁷⁴ تقرير لجنة أور (هامش رقم 20)، الباب الثالث، الفقرة رقم 13.

د. إشراك الجمهور البدوي في التخطيط

يتمثل مبدءان مركزيان في التخطيط في أنّ عليه العمل من أجل رفاهية الجمهور، وعليه أن يجسّد مبادئ الإنصاف والنزاهة والعدل الاجتماعي. تفرض هذه المبادئ على المخطط واجب الالتفات بعناية فائقة لاحتياجات المجموعات السكانية الضعيفة، تلك التي لا تتوافر لها الكثير من الخيارات الإسكانية. على التخطيط المعقول الذي يلائم مبادئ وأخلاقيات التخطيط (ويبتغي كذلك تحقيق غاياته)، أن يراعي احتياجات ورغبات جمهور الهدف، وأن يفحص كيف يمكن زيادة رفاهيته، وعليه الالتفات بعناية لاحتياجات الشرائح السكانية الضعيفة والمظلومة، والبحث عن سبل توسيع خياراتها وتحسين جودة حياتها.⁷⁵ بغية تصحيح الغبن التخطيطي الذي عانى منه البدو لسنين طويلة ينبغي بسلطات التخطيط أن تُشركهم في وضع حلول تخطيطية لائقة وعملية لتحسين جودة حياتهم، وتعزيز جهود إشراك سكان القرى غير المعترف فيها في تحديد مستقبلهم، وتصميم حل تخطيطي متفق عليه.

هـ. حماية ممتلكات وثقافة البدو والامتناع عن النقل القسري

على كل حل أن يتساق مع مبادئ الدفاع عن ممتلكات وثقافة الأقليات الأصلانية، بما في ذلك النأي عن الحلول التي تضم نقلاً جزئياً أو كاملاً للبدو من أماكن معيشتهم وتوطينهم مجدداً بدون موافقتهم الحرة، والمسبقة، والواعية، بالخضوع لتعويضات مُنصفة وكاملة. على جميع الحلول أن تعترف كذلك بحق البدو كأقلية أصلانية بالملكية على الأرض، والتمسك فيها، واستخدامها، والسيطرة على المساحات والموارد التي تقع تحت حوزتهم بقوة الملكية التقليدية، وأن تشمل (أي الحلول) إعادة الأراضي والموارد التي سلبت منهم. على الموارد والأراضي والمساحات التي تعود للبدو أو تقع بحوزتهم أن تحظى باعتراف وحماية قانونية من قبل الدولة، من خلال احترام عاداتهم وتقاليدهم وطريقة امتلاكهم للأرض. بالإضافة إلى ذلك حري بالدولة أن توفر للبدو آلية ناجعة تحول دون نقلهم القسري الذي من شأنه انتهاك حقوقهم كمجتمع محلي.

و. الاعتراف بجهاز الملكية البدوي

ما زال جهاز الملكية التقليدي للبدو قائماً وساري المفعول، وقد امتلك هؤلاء على الدوام إدراكاً جغرافياً وتملكياً واضحاً، وضم حتى إنشاء دولة إسرائيل تجارة أراضٍ موثقة. يجب الاعتراف بحقوق الملكية التقليدية للعرب البدو على أراضيهم التاريخية دون أن تنافسهم الدولة على الحقوق فيها. الاعتراف بجهاز الأراضي التقليدي يقع في صلب الحلول التي تبتغي تصحيح الغبن التاريخي المتواصل، وضمان حقوق متساوية لجميع المواطنين.

2. الاعتراف بالقرى العربية البدوية في النقب بالرجوع إلى معايير تخطيطية وموضوعية⁷⁶

⁷⁵ من لائحة الالتماس في ملف المحكمة العليا إسحاق أبو حماد ضد المجلس القطري للتخطيط والبناء (هاناش رقم 50)، ص 23-25. يمكن الاطلاع على الالتماس على موقع جمعية حقوق المواطن: www.acri.org.il/story.aspx?d=458

⁷⁶ سيزار يهودكين (هامش رقم 27) ص 7-9. تشكل هذه المبادئ جزءاً من المبادئ التوجيهية لتخطيط البلدات العربية في النقب والاعتراف فيها، وتشكل جزءاً من الخارطة التوجيهية لمجلس القرى غير المعترف فيها في النقب، وجمعية "مكموم" - مخططون من أجل حقوق التخطيط، والتي لم تنشر بعد.

كما ذكر سابقاً، فإن مبدأ الاعتراف بالقرى غير المعترف فيها في مواقعها يشكل جوهر جميع الحلول. في الواقع التخطيطي، والتاريخي والاجتماعي الذي استعرضناه أعلاه فإن المعايير الثلاثة للاعتراف هي حجم القرية أو المجتمع المحلي، وارتباط السكان بالمكان، والبنية المجتمعية، والتماسك الاجتماعي للسكان، وطابع الانتشار الجغرافي للقرية. جميع القرى غير المعترف فيها (وعددها 35) تستوفي هذه المعايير.

أ. حجم البلدة أو المجتمع المحلي

الحكومة هي من تقرر إقامة المدن والقرى، وتفعل لهذا الغرض سلطات التخطيط وجهات التطوير الخاضعة لها. وعليه فليس ثمة معايير واضحة للحد الأدنى حجم السكان الذي يمنح الاعتراف لبلدة ما. وكما ذكرنا آنفاً، تُحدد دائرة الإحصاء المركزية بأن البلدة هي مكان مأهول على نحو دائم، ويسكن فيه ما لا يقل عن 40 فرداً بالغاً، ويملك إدارة ذاتية، ولا يقع داخل منطقة نفوذ بلدة أخرى، وصادقت سلطات التخطيط على إقامته.⁷⁷ من وجهة نظر تخطيطية ثمة تطرق لتعريف البلدة في تعليمات "تاما/ 35" (الخارطة الهيكلية القطرية المدججة للبناء والتطوير) المصادق عليها في نهاية العام 2005، والتي تشكل قاعدة تخطيطية متفق عليها لمواصلة تطوير دولة إسرائيل للسنوات القادمة. تميز "تاما 35" بين ثلاثة أنواع من البلدات: البلدات القائمة، والبلدات الريفية، والبلدات الجديدة. البلدة القائمة هي كل سلطة محلية أو لجنة محلية معدة لبناء 50 وحدة سكنية على الأقل بحسب خارطة سارية المفعول، والتي (أي السلطة أو اللجنة) لا تشكل جزءاً من بلدة أخرى. البلدة الريفية هي تلك التي لم يصل تعداد سكانها أكثر من 2000 نسمة في العام 1995، والتي لم تكن في ذلك الحين جزءاً من بلدة أو سلطة محلية أخرى. البلدة الجديدة هي مكان معد للسكن، والذي لا يشكل جزءاً من بلدة قائمة، بدون معيار مُلزم لعدد السكان.⁷⁸

المفهوم التخطيطي الذي جرى تكريسه في "تاما/ 35" حديث نسبياً. وحددت "تاما/ 31" التي عمل فيها إلى حين المصادقة على "تاما/ 35" تعريفاً أوسع لمصطلح "مركز مديني أو قروي"، وهو المكان المعد لتجمع سكاني، سواء اعترف فيه كموقع بلدة بحسب قوانين السلطة المحلية، أم لم يعترف فيه.⁷⁹ وحددت "تاما/ 31" كذلك إمكانية توسيع بلدة قائمة يصل عدد وحداتها السكنية إلى أقل من 50 بدون علاقة لمكانتها كبلدة معترف فيها.⁸⁰ ما يعنيه الأمر هو أنه، وحتى قبل عامين فقط كان يمكن تعريف بلدة ككل مكان يسكن فيه الناس، حتى لو ضم أقل من 50 وحدة سكنية، وبدون علاقة بين كون المكان بلدة من الناحية التخطيطية، وبين مكانته من ناحية قوانين الحكم المحلي.

تستوفي القرى البدوية غير المعترف فيها في النقب جميع المعايير الموضوعية المحددة في الخرائط الهيكلية القطرية "تاما/ 35" وتلك التي سبقتها ("تاما/ 31")، وتستوفي كذلك فرضيات عمل دائرة الإحصاء المركزية، ألا وهي: مكان مأهول بالسكان على نحو دائم، وعدد السكان، والحد الأدنى للبالغين، ووحدات السكن. أما ما تبقى من شروط (خرائط

⁷⁷ دائرة الإحصاء المركزية، <http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf>

⁷⁸ تاما/ 35، تعليمات الخارطة، ص 4، المادة الخامسة ("تعريفات").

⁷⁹ تاما/ 31، تعليمات الخارطة، المادة 4.1 ("تعريفات").

⁸⁰ تاما/ 31، تعليمات الخارطة، المادة 6.1 ("إقامة مركز مدني/ ريفي جديد")

هيكليّة، واعتراف من قبل السلطات أو التواجد خارج مناطق نفوذ بلدة أخرى) فهي نتاج لقرارات السلطة، وتنبع من الاعتراف الرسمي لسلطات الدولة بالبلدة. ثمة اليوم في النقب 46 قرية بدوية تستوفي هذه المعايير، ويقطن في كل واحدة منها بين 400-4800 نسمة.

ب. ارتباط السكان بالمكان

تتواجد القرى البدوية الـ45 في مواقعها منذ عشرات السنين، وارتباط السكان بمكان إقامتهم ليس في موضع شك. إلى جانب عدم الاعتراف بالقرى البدوية يُطبّق منذ تأسيس دولة إسرائيل إجراء تمييزي يتمثل في إقامة قرى جديدة معدة للسكان اليهود دون سواهم. تحظى البلديات اليهودية بجميع الهياكل التحتية والخدمات اللازمة، والتي لا يحظى فيها السكان البدو الذين يعيشون بجوارهم في القرى غير المعترف فيها.

ج. البنية المجتمعيّة والتماسك الاجتماعيّ للسكان

تمتاز القرى البدوية غير المعترف فيها ببنية مجتمعية متماسكة، وتملك هويّة محلية متفردة، وترتكز في الأساس على تقسيم عائلي، وليس على الانتماء القبلي. هذه القرى منظّمة ضمن جهاز مجتمعي حيّزي مبلور، تطوّر عبر أجيال متواصلة من الحياة المشتركة في المكان. تضم كل واحدة من هذه القرى لجنة محليّة تهتم باحتياجات عموم السكان. ويثبت وجود لجنة محلية تماسك السكان وقدرتهم على التنظيم من أجل أهداف مشتركة، ويستجيب لشرط الإدارة الذاتية في تعريفات دائرة الإحصاء المركزيّة.

د. الامتداد الجغرافي للبلدة

يتمثّل أحد أهداف التخطيط في تنظيم الحيّز بغية توفير إمكانية وجود استخدامات مختلفة لصالح عموم الجمهور، إلى جانب الاستخدامات الفردية لهذا الحيّز. تخطيط المساحات المبنية للبلدة يخلق تشكيلة منظّمة لاستخدامات مختلفة للأراضي تشمل - في المستوى الأساسي - مناطق سكن، وشبكة طرق، ومراكز لبنائيات عامّة، ومناطق تشغيل وتجارة. في القرى غير المعترف فيها ثمة توزيع مرتّب وواضح لاستخدامات الأرض المختلفة. وعلى الرغم من أن هذه القرى تطوّرت على نحو مستقل، وبدون تخطيط حكوميّ موحّد، إلا أنّها تعمل كبلدات بكل ما للكلمة من معنى. ثمة تقسيم واضح ومتفق عليه بين مناطق السكن، والمراكز العامّة لصالح عموم المجتمع المحلي، نحو البنائيات العامّة، والخوانيت، ومساحات زراعية ترتبط فيما بينها بواسطة شبكة طرق داخليّة. كل هذه تخلق - مجتمعة - حيزا جغرافيا ذا بنية فاعلة، على غرار البلدات الأخرى.

3. خلق تنويع من نماذج السكن

بالخضوع إلى مقاييس موضوعية للاعتراف بالقرى، ثمة ضرورة لأن يفحص نوع البلدة الملائمة لكل واحدة من القرى من الناحية التنظيمية ومن ناحية السلطة المحلية. الحل الأنسب لكل قرية يتحدد بعد فحص مفصّل ودقيق لخصائصها،

وبالاستناد إلى بيانات جغرافية وقدرتها الكامنة على التطور، ورغبات سكانها.⁸¹ يجب تمكين السكان العرب البدو في النقب اختيار نوع بلدتهم من بين تنوعة من البلدات ذات الخصائص الريفية، والزراعية، والجماعية.

4. الخارطة التوجيهية البديلة للقرى غير المعترف فيها

منذ عامين ينكب المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف وجمعية "بِـمُكوم" على إعداد خارطة توجيهية للقرى غير المعترف فيها في النقب. يجري استكمال الخارطة في هذه الأيام وستنشر قريباً. تجيء هذه الخارطة في ستة فصول، وتضم مئات الصفحات، وتحتوي على بيانات وتحليلات وتقارير خبراء بالإضافة إلى عدد من المقترحات العملية.

تبتغي الخطة عرض مسار متفقٍ عليه للتخطيط والتطوير المهني للقرى البدوية غير المعترف فيها، كبنية تحتية لتطوير مُستدامٍ لمنطقة بئر السبع، وذلك من خلال تطبيق مبادئ المساواة، والاعتراف وحقوق الإنسان. تبتغي الخارطة ضمان مستقبل كريمٍ ومتساوٍ للقرى- وهي التي تشكل اليوم بؤرة فقر وإهمال وغياب للتطوير- ولتسعير ألف سكانها. سيتحقق هذا الهدف بواسطة تطبيق المبدأ المهني الأسمى للتخطيط، ألا وهو رسم المستقبل بالتعاون مع المجتمع المحلي ومن أجله، وتطبيق توصية تقرير غولديبرغ " الاعتراف بالقرى قدر الإمكان".

ستعرض الخارطة التوجيهية تنوعة من السبل المهنية والواقعية (على المستويات اللوائية والمحلية والإدارية) لتطوير حكيم لجميع القرى البدوية التي قام المجلس في العام 1999 بمسحها (وعددتها 45). 35 منها لم تحظى بالاعتراف حتى اليوم، وعليه فهي تشكل لب الخارطة التوجيهية المطروحة. في العام 2030 (وهو عام غاية الخارطة) سيصل تعداد سكان القرى غير المعترف فيها إلى حوالي 209 ألف نسمة من أصل 440 ألف نسمة، يُتوقع أن يشكّلوا عموم السكان البدو الذين سيسكنون منطقة بئر السبع في ذلك العام.

جميع البلدات التي تشملها الخارطة أكبر بكثير من الحد الأدنى العددي للبلدة بحسب معايير جهاز التخطيط الإسرائيلي، وهي تمثل مجتمعات تبلورت على امتداد سنين طويلة من الحياة المشتركة. المعايير التي تعتمدها الخارطة التوجيهية هي تلك المعمول فيها في القطاع الريفي الإسرائيلي، وذلك بغية خلق مسار تطويرٍ لائقٍ لكل واحدة من البلدات. وبحسب هذه المعايير فليس ثمة عائق موضوعي للاعتراف بجميع البلدات في مواقعها الحالية (باستثناء بعض الحالات الشاذة لقرى يفضل أهلها نقلها بسبب ظروف اضطرارية خارجية)، مما سيمكنها من الحصول على البنى التحتية والخدمات، أسوة بباقي سكان الدولة.

ثمة أفضلية للاعتراف بالقرى في موقعها الحالي على مخططات حكومية في الماضي والحاضر، والتي تركز إلى نقل عشرات الآلاف من الناس، وذلك لأن هذا الاعتراف يركز إلى الرابط التاريخي المتين بين سكان القرى وأراضيهم، وعليه فهو يضمن ديمومة القرى وتطويرها الحكيم. بالإضافة إلى ذلك، ستوفّر الخارطة التوجيهية البديلة موارد كثيرة ستُصرف على تغيير الجغرافيا الإقليمية، وعلى وسائل الفرض والتطبيق؛ وستمنع تعميق الصراع بين الدولة والعرب البدو؛ وستعود

⁸¹ سيزار يهودكين (هامش 27)، ص 9.

بالفائدة على السكان اليهود في النقب كذلك من حيث تنظيمها للحيز؛ وستطبق - كما ذكر آنفاً- تقرير لجنة
غولديبرغ على النحو الأفضل للجميع.

VI. تلخيص

يعاني المواطنون العرب البدو في النقب من تمييز صارخ، ويتحملون تبعاته منذ 63 عاما وتوقف. إنه واقع معيشي لا يطاق، حيث يعاني المواطنون من تمييز واضح وفاضح مقارنة بالسكان اليهود، إذ يتعرض هؤلاء للتمييز في تخصيص موارد الأرض، وفي التخطيط والإسكان، ويعانون من عدم الاعتراف بقراهم، ومن حرمان السكان من الخدمات الحيوية، ومن عدم الاعتراف بجهاز الملكية التقليدي. تتوافر الآن فرصة تاريخية لسلطات الدولة ولطاقم تطبيق تقرير غولديبرغ لتسوية سكن البدو في النقب، وحل إحدى أكثر قضايا الإخلال المنهجي المتواصل لحقوق الإنسان إيلاما، وتصحيح غبن تاريخي وإهمال متواصل لإحدى أكثر الفئات السكانية سحقا وتهميشاً في إسرائيل.

إذا ما رغبت الدولة في وضع حد للنزاع المتواصل بينها وبين البدو في النقب، وحل ضائقة سكان القرى غير المعترف فيها على أساس المساواة المدنية، فعليها أن تتبنى حلاً بنويًا شاملاً يركز على احترام حقوق الإنسان للسكان البدو، والاعتراف بجميع القرى غير المعترف فيها في النقب (وعددها 35) في مواقعها الحالية، بالاعتماد على المعايير التخطيطية والموضوعية التي فصلت أعلاه، والاعتراف بجهاز الملكية البدوي التقليدي، والارتكاز إلى الخارطة التوجيهية البديلة للقرى غير المعترف فيها. هذان الشرطان مركزيان لأي حل يرمي إلى وضع حد للنزاع.

على سلطات الدولة أن تتعامل بشفافية، وأن تُشرك الجمهور البدوي في الحلول المطروحة عليه، وأن تمتنع عن حلول ذات تكرس تشريعي أحادي الجانب، ومضّر، وأن تنأى عن الحلول التي تستوجب نقلاً قسرياً للسكان من مواقع تواجدهم. إن أيّ حل لا يستوفي المبادئ التي فصلها هذا التقرير سيكون مصيره الرفض.

ملحق رقم 1

القرى غير المعترف فيها: خصائص مركزية 82

ملاحظات	توفير الخدمات	وجود القرية في مناطق بحث	مناطق	منطقة النفوذ	نوع البلدة	عدد السكان (تقدير)	اسم القرية	
	لا	نعم	رهط	المجلس الإقليمي بني شمعون	مهجرون داخليون	700	ضحية	1
ستشكل جزءا من رهط مستقبلا	لا	نعم	رهط	المجلس الإقليمي بني شمعون	قرية تاريخية (سكان أصليون)	800	خرية زباله	2
	لا	لا	رهط	المجلس الإقليمي بني شمعون	مهجرون داخليون / تاريخي	2300	كركور/ العراقب	3
	رطت بشبكة الكهرباء	نعم	رهط	المجلس الإقليمي بني شمعون	تاريخي (سكان أصليون)	1700	ام الميلة	4
	لا	لا	اللقية	بئر السبع/ المجلس الإقليمي بني شمعون	تاريخي (سكان أصليون)	2300	عوجان	5
	لا	لا	اللقية	عومر / المجلس الإقليمي بني شمعون	تاريخي (سكان أصليون)	1100	المكيمن	6
اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف	لا	لا		عومر	مهجرون داخليون	1300	عمرة	7
	لا	لا	منطقة تل الملح	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	700	باط الصراية	8
	لا	نعم	حورة	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	800	سعوة	9
	مدرسة ابتدائية	نعم	بكعات بئر السبع	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	2500	خرية الوطن	10
	لا	لا	حورة	ميتار / لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	مهجرون داخليون	900	عتير/ ام الحيران	11
اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف	مدرستان ابتدائيتان + عيادة صندوق	نعم	بكعات بئر السبع	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	3600	وادي غوين/ تلاع رشيد	12

82 أخذ هذا الملحق من ورقة مبادئ قُدمت للجنة لعرض سياسات لتنظيم السكن البدوي في النقب من قبل مجلس القرى غير المعترف فيها

	المرضى							
13	لا	لا	بكعات بئر السبع	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	2000	الغزة	
14	مدرسة + عيادة صندوق المرضى اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف	نعم	حورة	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي/ مهجرين داخلين	4000	القرين السيد	
15	مدرسة + عيادة صندوق المرضى اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف	نعم	بكعات بئر السبع	مجلس أبو بسمه	تاريخي (سكان أصليون)	3800	أم بطين	
16	لا	نعم	بكعات عراد	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	1100	الباط	
17	لا	نعم	بكعات عراد	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	900	الحمرة	
18	لا	لا	منطقة تل الملح	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	850	تل الملح	
19	لا	لا	الكسيفة	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	2000	البحيرة	
20	لا	لا	شرقي شارع السلام	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	1350	قطمات \ المطهر	
21	لا	لا	عراد	عراد/ لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	550	غزة	
22	مدرسة ابتدائية	لا	بكعات عراد	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	مهجرين داخلين	1200	تل عراد	
23	مدرسة ابتدائية نامية	نعم	بكعات عراد	مجلس أبو بسمه	تاريخي (سكان أصليون)	800	كحلة	
24	مدرسة ابتدائية نامية + عيادة صندوق المرضى اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف	نعم		مجلس أبو بسمه	تاريخي (سكان أصليون)	1100	درجات	
25	لا	لا	منطقة تل الملح	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	1200	الصرة	أوامر هدم لجميع منازل القرية
26	لا	لا	عراد	عراد/ لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	2900	الزعرورة	
27	مدرسة ابتدائية اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف	نعم	عراد	عراد	تاريخي (سكان أصليون)	4500	الفرعة	

الاعتراف								
	لا	نعم (جزئيا)	بكات بير السبع	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي / المجلس الإقليمي بني شمعون	تاريخي (سكان أصليون)	2500	بير الحمام	28
مدرسة ابتدائية + مدرسة إعدادية		نعم (جزئيا)	بكات بير السبع	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي		1600	الزرنوق	29
لا	لا	نعم (جزئيا)	منطقة تل الملح	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	1100	بير المشاش	30
لا	لا	نعم	جنوبي شارع بئر السبع ديمونا	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	700	صوين	31
لا	لا	نعم	جنوبي شارع بئر السبع ديمونا	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	1200	المذبح	32
لا	لا	نعم	جنوبي شارع بئر السبع ديمونا	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	2300	حشم زنة	33
مدرستين ابتدائيتين + عيادة صندوق المرضى	اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف	نعم	جنوبي شارع بئر السبع ديمونا	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	4200	الشهبي / أبو تلول	34
لا	لا	لا	رمات حوفاف	المجلس الإقليمي رمات هنيغيف	مهجرين داخلين	1100	وادي المشاش	35
لا	لا	لا	بئر السبع	بئر السبع/ لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	مهجرين داخلين	2200	السر	36
مدرسة ابتدائية		لا	رمات حوفاف	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	مهجرين داخلين	5000	وادي النعم	37
لا	لا	نعم (جزئيا)	عرعة النقب	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	580	المزرعة/ الشها	38
لا	لا	لا	عرعة النقب	لا تتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	تاريخي (سكان أصليون)	950	ام رتام	39
لا	لا	لا	يروحام	يروحام/ المجلس الإقليمي رمات هنيغيف	مهجرين داخلين	1200	رخمة	40

41	قصر السر	3000	تاريخي (سكان أصليون)	مجلس أبو بسمة	جنوبي شارع بئر السبع ديمونا	نعم	مدرسة +عبادة صحية	اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف
42	إم متنان	4100	تاريخي (سكان أصليون)	لا يتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي / مجلس أبو بسمة	جنوبي شارع بئر السبع ديمونا	نعم	مدرسة +عبادة صحية	اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف
43	عبدا	1200	تاريخي (سكان أصليون)	المجلس الإقليمي رمات حوفاف	جبل النقب	ليس في نطاق الخطة	مدرسة نامية (البستان والصف الأول)	
44	بير هداج	5000	تاريخي (حالة خاصة)	المجلس الإقليمي رمات حوفاف/ مجلس أبو بسمة	حلوتسا	نعم	مدرسة ابتدائية + عبادة صحية	اعترف فيها/ أقيمت/ في مسار الاعتراف
45	الصدر	550	مهاجرين داخلين (حالة خاصة)	لا يتبع لسلطة محلية أو مجلس إقليمي	منطقة تل الملح	لا	لا	