



## עקרונות להכרה בכפרים הערבים הבדווים בנגב תקציר

### פתח דבר

קיומם של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב הוא עובדה שרבים בוחרים להתעלם ממנה. זהו סיפורה של אחת האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל מבחינה כלכלית, חברתית ופוליטית, סיפור על אזרחים בלתי נראים, המהווים כרבע מאוכלוסיית הנגב ויושבים רק על 3% משטחו, ולמרות זאת המדינה בוחרת להציגם כמי שמשתלטים על אדמות הנגב ומסכנים אינטרסים לאומיים ומנסה לצמצם את נוכחותם במרחב. זהו סיפור שסופר פעמים רבות, אך בעיקר באופן שמצייר את האזרחים הבדווים כפולשים, נוודים, פורעי חוק וחסרי זיקה לקרקע. זוהי אחת הבעיות הכאובות ביותר במדינת ישראל, ובמרכזה אזרחים שנמנעים מהם באופן שיטתי ובמשך שנים רבות שירותים בסיסיים שכל אדם זכאי להם. אלה אזרחים שרגליהם אינן ניצבות על קרקע מוצקה, וסכנה מתמדת של הריסת בתים מרחפת מעל לראשיהם. מדובר באוכלוסייה שחייתה בנגב לפני קום המדינה והתפרנסה בפשטות אך בכבוד מחקלאות, מרעה וגידול מקנה, ושקיימה במשך דורות מערכת קרקעית-קניינית מסורתית ומאורגנת המתפקדת עד היום, מסדירה מכירות והקצאת בעלויות ופותרת סכסוכים. מצבם של האזרחים הבדווים בנגב משקף את המדיניות הנהוגה כלפיהם מאז קום המדינה. תחילתה בהתעלמות מנוכחותם ההיסטורית ובהעברה וריכוז של חלקם לשטח גיאוגרפי מצומצם בצפון מזרח הנגב במטרה לצמצם את שטחי המחיה שלהם ולפנות את השטחים הפוריים ביותר בנגב ליישובים יהודים, והמשכה באי-הכרה בכפריהם ובזכויותיהם בקרקע שהחזיקו ועיבדו במשך שנים רבות. האוכלוסייה הבדווית משלמת את המחיר הכבד של מדיניות זו – מחיר של שלילת זכויות יסוד, הדרה וניכור – והיא ממשיכה לחיות במציאות מפלה ובלתי נסבלת של בעיות חברתיות גוברות והולכות ושל פצע הממאן להגליד ומונע כל התפתחות בריאה של מרחב הנגב ושל תושביו, ערבים ויהודים כאחד.

במסמך זה נסקור את נסיבות היווצרותה של שאלת הכפרים הבלתי מוכרים והפגיעה המתמשכת בזכויות האדם של עשרות אלפי תושביהם. המסמך מתווה את עקרונות המדיניות התכנונית והקרקעית הראויה לפתרון הסוגיה ומבקש לנסח עקרונות מנחים להכרה בכפרים כדי לשים קץ לפגיעה בזכויות תושביהם. עקרונות אלה מהווים בסיס לפתרון ראוי וישים לאחת הסוגיות הכאובות ביותר של הפרה שיטתית ומתמשכת של זכויות אדם בישראל, ואחד הסכסוכים הפתוחים והעיקשים ביותר בין המדינה לאזרחיה.

### הכפרים הבלתי מוכרים בנגב

לפני קום המדינה חיו בנגב כ-70 אלף ערבים בדווים, שישבו בעיקר באזור הצפון-מערבי של הנגב והתפרנסו בעיקר מחקלאות, מרעה וגידול מקנה. היקף האדמות שהבדווים ישבו עליהן ועיבדו אותן עד 1948 מוערך בכ-2-3 מיליון דונם. ב-1948 סולקה מרבית האוכלוסייה הבדווית בנגב או נטשה את האזור במהלך המלחמה. לפי הערכות שונות, לאחר המלחמה נותרו בנגב בין 11 ל-18 אלף בדווים. בעיית הכפרים הבלתי מוכרים נוצרה עם הקמת מדינת ישראל. בתחילת שנות החמישים ריכזה המדינה את הבדווים שנותרו בצפון מזרח הנגב בשטח שבין באר שבע, ערד, דימונה וירוחם, אשר כונה "אזור הסייג". חלק מהבדווים

התגוררו בכפרים שהיו קיימים באזור זה עוד לפני קום המדינה, ואת חלקם העביר הממשל הצבאי ממקום מושבם הקודם, שמחוץ לאותו אזור. שבטים שלמים, דוגמת מטה אלעזמה ושבט אלעוקבי, הועברו מאדמותיהם בתואנה של צרכי ביטחון. לא פעם נאמר לשבטים כי המעבר זמני בלבד, למשך שישה חודשים, אך המציאות לימדה כי שבטים שעזבו את מקומם לא הורשו מעולם לחזור אליהם. עם פינויים של הבדווים מאדמותיהם המקוריות, הוכרזו אדמות אלה כשטחים צבאיים סגורים ונאסר על בדווים להיכנס אליהם. הבדווים, כמו יתר האוכלוסייה הערבית בישראל, היו נתונים לממשל צבאי עד שנת 1966. התושבים לא הורשו אם כן לחזור לאדמות שהחזיקו בהן ולא ניתנו להם זכויות קניין באדמות החלופיות שהועברו אליהן, כך שלמעשה הם עקורי פנים כבר כשישים שנה. גם מי שהתגורר באזור הסייג עוד לפני קום המדינה והמשיך להתגורר על אדמתו אחריה לא זכה להכרה של המדינה בזכויותיו בקרקע. פינויה וריכוזה הכפוי של האוכלוסייה הבדווית היו חלק ממדיניות מכוונת שנועדה להגביל את אזורי המחיה של האוכלוסייה הערבית בנגב, ולא לפי את התושבים לעבור תהליך עיור הכרוך בויתור על אורחות חייהם, על תרבותם ועל כלכלתם המסורתית, שהתבססה על גידול מקנה וחקלאות. זאת כדי לפנות שטחים נרחבים בנגב ולהעבירם לשימוש היהודים, בין היתר לטובת יישובים יהודים, שהמועצות האזוריות שלהם שולטות למעשה ברוב המכריע של עתודות הקרקע בנגב. כך רוקנו כ-95% אחוזים משטח הנגב – השטח שמחוץ לאזור הסייג – מתושבים ערבים. האדמות שבאזורים אלה נמסרו לעיבודם של מושבים וקיבוצים חדשים. הבדווים יושבים כיום על 300-350 אלף דונם, המהווים 3% בלבד משטחו של הנגב המשתרע על כ-13 מיליון דונם.

כמחצית מהבדווים בנגב מתגוררים כיום בשבע העיירות הבדוויות שהוקמו לאחר הממשל הצבאי. כ-90 אלף אזרחים – המחצית השנייה – מתגוררים ב-45 כפרים ויישובים לא עירוניים. עשרה מתוכם נמצאים בהליך של הכרה והסדרה תכנונית, ויתר 35 הכפרים טרם זכו להכרה מצד המדינה ואינם מוסדרים תכנונית או מוניציפלית. חלק מכפרים אלה היו קיימים עוד לפני הקמת המדינה, וחלקם נוצרו בעקבות ההעברה והפינוי שביצעה המדינה. תוכניות האב לנגב הצפוני, שהוכנו לפי חוק התכנון והבנייה שנחקק בשנת 1965, התעלמו מקיומם של הכפרים הבדווים בנגב ומזכויות תושביהם על הקרקע, ואדמותיהם סומנו בתוכניות כאדמות חקלאיות או שניתנו להן ייעודים אחרים כמו תעשייה, צבא, תשתיות וכו', כך שהבנייה בהן אסורה. כתוצאה מכך הוכנסו תושבי הכפרים הבדווים למלכוד בלתי אפשרי שנמשך עד עצם היום הזה: הם אינם יכולים לקבל רישיונות בנייה, והמבנים בכפרים שבהם נולדו, גדלו והרחיבו את משפחותיהם נחשבים בעיני המדינה לבלתי חוקיים ונתונים לסכנת הריסות וקנסות. ברור אפוא שהבנייה ללא היתר בכפרים הבלתי מוכרים בנגב נעשית מתוך כורח המציאות שיצרה המדיניות המסרבת להכיר בהם, ולא מתוך כוונה או רצון להפר את חוקי המדינה או לזלזל בהם.

תושבי הכפרים הבלתי מוכרים הם במידה רבה אזרחים שקופים: זכויות יסוד נמנעות מהם, כפריהם אינם מחוברים לתשתיות של מים, חשמל וביוב, שירותי החינוך הבריאות והרווחה ניתנים להם באופן חלקי ולקוי, והמדינה מסרבת להכיר בבעלותם המסורתית על הקרקע. כאמור, באמצע שנות השישים, עם קץ הממשל הצבאי בנגב, המשיכה המדינה במדיניות הריכוז והצמצום של מרחב המחיה של הבדווים בנגב. הדבר נעשה באמצעות הקמת שבע עיירות לאוכלוסייה הבדווית, אך ללא היוועצות בה או התחשבות באורח חייה החקלאי ובמבנה החברתי של קהילותיה. כאמור, בעיירות אלו מתגוררים כ-90 אלף תושבים המהווים כמחצית מהאוכלוסייה הבדווית, רובם עקורי פנים שפנו מאדמותיהם (אלה שהמשיכו לשבת על אדמתם לא נכנסו לעיירות). כל שבע העיירות הן יישובים בעלי אופי עירוני, ללא תשתית חקלאית. המתכננים הישראליים לא הציעו לבדווים חלופות יישוביות בעלות גוון חקלאי כפרי שיתאימו לתרבותם, אף כי יש יישובים רבים כאלה בישראל ובכלל זה באזור הנגב. אף כי העיירות שהוקמו לבדווים הן בנות עשרים שנה ויותר, הן עדיין חסרות תשתית עירונית וכלכלית ראויה לשמה. הן הוזנחו על ידי הממשלה, ונמנות עם היישובים העניים ביותר בישראל במשך כל שנות קיומן. תושבי העיירות סובלים מעוני, אבטלה ופשע, השכלתם מועטה, ובריאותם לקויה הן ביחס ליישובים היהודים בישראל והן ביחס ליישובים

ערביים אחרים. העיירות גם מאוכלסות בצפיפות רבה, היות שנבנו בחלקן על אדמות מופקעות שבדווים אחרים טוענים לבעלות עליהן, והדבר מעכב את פיתוחן, שכן בדווים מסרבים להתגורר על אדמות של בדווים אחרים ללא הסכמתם. רק בדווים מעטים רואים בעיירות הללו אפשרות דיור סבירה, וישנם דיווחים על עזיבתן ועל שיבה לכפרים הבלתי מוכרים. מניעת השירותים החיוניים מתושבי הכפרים הבלתי מוכרים היא אחד מביטוייה של מדיניות הריכוז והעיור. היא מהווה בין היתר אמצעי ענישה ולחץ על תושבי הכפרים הבלתי מוכרים לעבור לשבע העיירות. התפיסה כי יש לרכז את הבדווים בחלק קטן ככל האפשר מאדמות הסייג עומדת בבסיס המדיניות הממשלתית עד עצם היום הזה. מטרתה של מדיניות זו להעמיק את השליטה הפוליטית בבדווים ולהקטין ככל האפשר את עלותן של התשתיות הפיזיות והחברתיות במקום האכלוס. בעוד מדינת ישראל מסרבת להכיר בכפרים הבדווים וממשיכה להנהיג כלפי תושביהם מדיניות מפלה של ריכוז, ניתוק מאורח החיים הכפרי ושליטת זכויות בקרקע, היא הקימה וממשיכה להקים יישובים יהודים כפריים בנגב. יותר ממאה יישובים יהודים קיימים כיום בנפת באר שבע, ואוכלוסייתם הממוצעת היא 300 נפשות. זאת בנוסף לעשרות חוות בודדים, שהוקמו ללא היתר אך הממשלה פעלה לתת לחלקן הכרה תכנונית בדיעבד.

**מצבם של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב משקף את מדיניות הממשלות לדורותיהן – מדיניות המתייחסת לבדווים כאל פולשים גם כאשר הם יושבים על אדמותיהם ההיסטוריות, ומסרבת להכיר בכפרים הבלתי מוכרים ולהסדירם תכנונית ו/או מוניציפלית ולהכיר בזכויותיהם הקנייניות על אדמותיהם.**

**הפרק הראשון הכפרים הבלתי מוכרים בנגב** הובא במלואו נוכח חשיבות נסיבות היווצרותה של שאלת הכפרים הבלתי מוכרים.

**בפרק השני** נעמוד על הפגיעה המתמשכת בזכויות היסוד של האוכלוסייה הבדואית, תוך התמקדות בשלושה היבטים מרכזיים: **הפגיעה בזכות לשוויון** שאחד מביטוייה המובהקים היא ההפליה התכנונית הנהוגה כלפי הבדווים, שבאה לידי ביטוי בתוכניות המתאר המסדירות התיישבות זו. בעוד שהמדיניות הנהוגה ביחס לאוכלוסייה היהודית בנגב היא מדיניות של פיזור אוכלוסין, המדיניות ביחס לבדווים היא של ריכוז בשטח מצומצם עד כמה שניתן, תוך שליטת זכותם להתגורר בכפריהם כחוק ולשמור על אורח חייהם. **הפגיעה בזכות לכבוד לקורת גג ולדיור המותאם לאורחות החיים והתרבות** שמתבטאת בניסיונות רשיות המדינה, ובראשן מוסדות התכנון, לאכוף על הבדווים אורח חיים עירוני, באמצעות מדיניות האי-הכרה ביישובים הכפריים, ומדיניות הריסת הבתים שנועדה לשמש אמצעי לחץ על האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב לעזוב את כפריהם ההיסטוריים ולעבור ליישובי הקבע. **והאי-הכרה במערכת הקניינית הבדווית** שמתעלמת מנוכחותם ההיסטורית של הבדווים בנגב מדורי דורות, ומקיימה במשך שנים רבות של מערכת קרקעית-קניינית מסורתית מאורגנת המתפקדת עד היום, ותפקידה להסדיר מכירות והקצאת בעלויות ולפתור סכסוכים.

**בפרק השלישי** נעמוד על האופן שבו הפגיעה בזכויותיה של האוכלוסייה הבדואית בנגב מנוגדת לנורמות הבינלאומיות של זכויות האדם, המעגנות את זכויותיהם של מיעוטים בכלל ואת זכויותיהם של מיעוטים ילידיים בפרט. לאורך השנים הבדווים בנגב מככבים כמעט בכל דו"ח של ועדת או"ם העוסקת בהפרת זכויות אדם בישראל. מנקודת המבט של המשפט הבינלאומי, שמדינת ישראל רואה את עצמה מחויבת אליו, מדובר באחד הכתמים המשמעותיים ביותר המעיבים על הגדרתה כמדינה המכבדת זכויות אדם. לא במקרה קבעו האמנות וההכרזות סטנדרטים בינלאומיים להגנה על זכויות האדם, ומדינת ישראל מחויבת לסטנדרטים אלה במדיניותה ובמעשיה.

**בפרק הרביעי** נסקור את התחנות החשובות בדרך להכרה בכפרים הבלתי מוכרים, תוך התייחסות למאבק הציבורי והמשפטי המתמשך של האוכלוסייה הבדווית להכרה בזכויותיה האזרחיות ובכפריה. נתייחס

בהרחבה לשני עוגנים שעומדים בבסיס ההכרה: עיקרי דו"ח החוקרת תלמה דוכן, הן בהתנגדויות לתוכנית המטרופולינית, וועדת גולדברג להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב. בפרק זה ינותחו שני המסמכים תוך הדגשת ההיבטים שיכולים לקדם את פתרון הסוגיה הבדווית לעומת היבטים שיכולים לעכב אותה. ביחס לעיקרי דו"ח החוקרת חשוב לציין, את נקודות המפנה החיוביות בהתייחסות של מוסדות התכנון אל הכפרים הבדווים הלא-מוכרים בנגב. על פי העקרונות המנחים בדו"ח, האוכלוסייה שחיה בכפרים היא בעלת מאפיינים קהילתיים ייחודיים וזיקה למרחב שבו היא חיה, וכל פתרון שיוצע לה חייב להתחשב בכך כדי שאפשר יהיה לממשו בפועל. החוקרת גם הולכת צעד קדימה בכל הנוגע לתפיסת מגוון היישובים שיש להציע לתושבים הבדווים, ומכירה בצורך להכיר בסוג ההתיישבות הקיים – התיישבות כפרית – בכל פתרון תכנוני עתידי שיוצע לכפרים. השיח התכנוני והפרקטיקה של החוקרת מכירים בכפרים ומבקשים להסדירם. עם זאת, בחינת הפתרונות הנקודתיים המוצעים לכל כפר וכפר מעלה כמה בעיות מהותיות, המביאות לכך שרבות מההמלצות אינן ניתנות ליישום במתכונתן הנוכחית. המלצות החוקרת אומצו באופן חלקי על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה ובאופן שלא מקבל את האמור בדו"ח בכל הנוגע לאזכור פרטני של קבוצות אוכלוסייה, דבר המהווה נסיגה מהמלצות החוקרת. ביחס לדו"ח גולדברג חשוב לציין כי הוא היווה נקודת מפנה ביחס של מוסדות המדינה כלפי האוכלוסייה הבדווית והמלצותיו עשויות להוות בסיס לשינוי במדיניות הממשלה ביחס אליה, אם תשכיל ועדת היישובים לדו"ח גולדברג ללכת צעד אחד נוסף בעקרונות שהתוותה לה הוועדה.

- הוועדה הכירה בכך שמדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב שיקפה עד כה גישה בלתי ראויה ובלתי מועילה, והצהירה כי יש לראות בתושבי הנגב הערבים אזרחים שווים, להתחשב בצורכיהם, ולשתפם בתהליכים לקביעת עתידם.
- הוועדה מכירה באזרחים הערבים כתושבי הנגב ולא רואה בהם פולשים. הצהרה זו מהווה נקודת מפנה חיובית, המנוגדת לשיח הרווח במסד ובציבור הישראלי ביחס לבדווים.
- הוועדה מכירה בניוד הכפוי של האזרחים הערבים בנגב לאזור הסייג כאחד ממקורות הסכסוך. בכך הוועדה מכירה למעשה בתושבים שהועברו מאדמותיהם ההיסטוריות לאזור הסייג כעקורי פנים.

**במישור העקרונות שאימצה הוועדה ביחס לפתרון הרצוי בנגב חשוב לציין את העקרונות האלה: הוועדה מכירה בכך שהפתרון העיקרי להסדרת ההתיישבות הוא הכרה בכפרים, והוועדה מכירה בזיקה ההיסטורית של הבדווים לאדמתם.**

**בפרק החמישי והאחרון יוצגו העקרונות להכרה בכפרים הבלתי מוכרים, תוך שימת דגש על הצורך בפתרון מערכתי כולל, המבוסס על כיבוד זכויות האדם של האוכלוסייה הבדווית ועל מילוי התחייבויות המדינה לפי המשפט הבינלאומי, באופן שיאפשר את תיקון העוול ההיסטורי. אנו קוראים למדינה לאמץ את העקרונות המוצעים כאן ולהוביל את יישומם הלכה למעשה: לשנות את מדיניות הריכוז כלפי האוכלוסייה הבדווית ולהימנע מכל פתרון שיש בו העברה כפויה של אוכלוסייה ממקום מושבה. כל תוכנית וכל פתרון צריכים להיות מושתתים על עקרונות השוויון, על כבוד לאזרחות חייהם ותרבותם של הבדווים, על הכרה בזכותם ההיסטורית והקניינית על אדמתם בנגב, ועל שיתוף הציבור הבדווי בתכנון. בפרק זה אנו טוענים כי בבסיס כל פתרון עומד עקרון ההכרה בכל 35 הכפרים הבדווים בנגב, וזאת על סמך אמות מידה תכנוניות ואובייקטיביות. כמו כן אנו מציעים למדינה לאפשר יצירת מגוון דגמי התיישבות לאוכלוסייה הבדווית, ופורשים את עיקריה של תוכנית האב החלופית לכפרים הבלתי מוכרים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בשיתוף עמותת במקום. בסיכומנו של המסמך אנו מדגישים כי כל תוכנית ממשלתית שתתעלם מעקרונות ההכרה המוצעים כאן תנציח מצב בלתי נסבל ומתמשך של פגיעה בזכויותיה של אחת האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל, תחמיר את העוול, וסופה שתיכשל.**