

עקרונות להכרה בכפרים הערבים הבדוויים בנגב

נייר עמדה

מאי 2011

כתיבה: עו"ד ראויה אבורביעה

ייעוץ תכנוני: פרופ' אורן יפתחאל; נילי ברוך, מתכנתת ערים; סעיד אבו סמור גיאוגרף

ייעוץ משפטי: עו"ד דנה אלכסנדר; עו"ד עאוני בנא; עו"ד דבי גילד-חיו

עריכה לשונית: יסמין הלוי

האגודה לזכויות האזרח בישראל

מאז הקמתה בשנת 1972 פועלת **האגודה לזכויות האזרח בישראל** (ע"ר) להגנה על מגוון זכויות האדם ולקידומן, בישראל ובשטחים שבשליטתה. בכלל זה פועלת האגודה להגנה על זכויות האזרחים הבדוים בנגב, שהם בעיניה אחת מקבוצות האוכלוסייה הסובלות מהפגיעה הקשה ביותר בזכויותיהן. פעילות זו כוללת בין היתר הגשה של עתירות, הגשת התנגדויות לתוכניות מתאר לאזור הדרום שחסרה בהן התייחסות ראויה לזכויות האזרחים הבדוים, הכנת חוות דעת משפטיות והופעה בפני ועדות ופורומים ממשלתיים וציבוריים שונים – כמו למשל ועדת גולדברג להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב – התכתבות שוטפת, ומעקב אחר החלטות ותוכניות של הממשלה ומוסדות התכנון בנוגע לסוגיית ההתיישבות הבדווית בנגב.

במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

עמותת **במקום** הוקמה במאי 1999 על ידי מתכננים ואדריכלים, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון בישראל ובין זכויות האדם. המניע להקמת **במקום** היה המפגש היומיומי של פעילה עם אפליה והפרת זכויות אדם בכל מערכות התכנון בישראל: אפליה בתכנון כלפי בדוים בנגב, אי-מתן היתרי בנייה לתושבי שכונות במזרח ירושלים, שכונות וערי פיתוח במעמד חברתי-כלכלי מוחלש הנתקלות בקשיים במגעייהן עם רשויות התכנון, ועוד.

במקום פועלת בכלים מקצועיים, באמצעות צוות של שכירים ומתנדבים, ובהם אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט, לקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בנושאי תכנון ופיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן במרחב התכנון. להשגת מטרותיה פועלת עמותת **במקום** בכלים תכנוניים, משפטיים (באמצעות חוות דעת מקצועיות), מחקריים, חינוכיים וציבוריים.

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב - אל עונה

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב הוקמה בשנת 1997, כהנהגה עממית נבחרת של הוועדים המקומיים בכפרים הבדוים הלא-מוכרים וכנציגות לתושביהם. ועדת המעקב העליונה של האזרחים הערבים בישראל הכירה במועצה האזורית כהנהגה לגיטימית של הכפרים, וביו"ר המועצה האזורית כחבר רשמי בה. כדי לשנות את המציאות הקשה שתושבי הכפרים הבלתי מוכרים סובלים ממנה פועלת המועצה לייצוג הקהילה מול מקבלי החלטות שונים ולהעצמה קהילתית בכפרים עצמם, מנהלת מאבקים משפטיים, מגישה תוכניות מתאר אלטרנטיביות, מייצרת תשתית מידע למערכות השלטון ועוד.



פרסום זה הופק בסיוע האיחוד האירופי. האחריות הבלעדית לתכנון של פרסום זה נתונה בידי האגודה לזכויות האזרח, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון. אין להתייחס לתכנים המובאים כאן בשום אופן כמשקפים את עמדות האיחוד האירופי.

תוכן העניינים

תקציר	פתח דבר
I.	הכפרים הבלתי מוכרים בנגב
II.	הפגיעה בזכויות היסוד של האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב
	1. הפגיעה בזכות לשוויון
	2. הפגיעה בזכות לכבוד, לקורת גג ולדיור המותאם לאורחות החיים והתרבות
	3. האי-הכרה במערכת הקניינית הבדווית
III.	היחס לבדווים מנוגד לנורמות הבינלאומיות
IV.	תחנות חשובות בדרך להכרה
	1. הכרה הדרגתית בכפרים הבדווים
	א. המאבק על הזכות לבריאות ולחינוך
	ב. המאבק בתכנון המפלה
	2. עיקרי דו"ח החוקרת תלמה דוכן, הדנה בהתנגדויות לתוכנית המטרופולינית
	3. ועדת גולדברג – עוד ועדה מני רבות או נקודת מפנה?
	א. היבטים מקדמי פתרון
	ב. היבטים מעכבי פתרון
V.	הצורך בפתרון מערכת, צודק ובר-קיימא ועקרונות להכרה בכפרים הערבים הבדווים בנגב
	1. עקרונות משפטיים
	א. הזכות לשוויון
	ב. הזכות לכבוד ולשמירה על אורחות החיים והתרבות
	ג. הזכות לדיור הולם
	ד. שיתוף הציבור הבדואי בתכנון
	ה. הגנה על קניינים ותרבותם של הבדווים והימנעות מהעברה כפויה
	ו. הכרה במערכת הקניינית הבדווית
	2. הכרה בכפרים הערבים הבדווים בנגב על סמך אמות מידה תכנוניות ואובייקטיביות
	א. גודל היישוב או הקהילה
	ב. זיקת התושבים למקום
	ג. מבנה קהילתי ולכידות חברתית של התושבים
	ד. הפרישה הפיזית של היישוב
	3. יצירת מגוון דגמי התיישבות
	4. תוכנית האב החלופית לכפרים הלא-מוכרים
VI.	סיכום
	נספח

תקציר

במסמך זה נסקור את נסיבות היווצרותה של בעית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב 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.

בפרק הראשון של מסמך זה נסקור את נסיבות היווצרותה של בעית הכפרים הבלתי מוכרים, שחיים בהם כ-90 אלף אזרחים בדווים. מאזרחים אלה נמנעות זכויות יסוד, כפריהם אינם מחוברים לתשתיות של מים, חשמל וביוב, שירותי החינוך הבריאות והרווחה ניתנים להם באופן חלקי ולקוי, והמדינה מסרבת להכיר בבעלותם המסורתית על הקרקע.

בפרק השני נעמוד על הפגיעה המתמשכת בזכויות היסוד של האוכלוסייה הבדווית, תוך התמקדות בשלושה היבטים מרכזיים: הפגיעה בזכות לשוויון, הפגיעה בזכות לכבוד, לקורת גג ולדיוור המותאם לאורחות החיים והתרבות, ואי-ההכרה במערכת הקניינית הבדווית.

בפרק השלישי נעמוד על האופן שבו הפגיעה בזכויותיה של האוכלוסייה הבדווית בנגב מנוגדת לנורמות הבינלאומיות של זכויות האדם, המעגנות את זכויותיהם של מיעוטים בכלל ואת זכויותיהם של מיעוטים ילידיים בפרט.

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, הדרן 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.

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 לאורחות 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 שטרם זכו להכרה, 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. בסיכומו של המסמך אנו מדגישים כי כל תוכנית ממשלתית שתעלה מעקרונות ההכרה המוצעים כאן תנציח מצב בלתי נסבל ומתמשך של

פגיעה בזכויותיה של אחת האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל, תחמיר את העוול, וסופה שתיכשל.

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, ובמרכזן 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 שחיותה 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.

I. 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.¹ היקף האדמות שהבדווים ישבו עליהן ועיבדו אותן עד 1948 מוערך בכ-2-3 מיליון דונם.² 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.³

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.⁴ שבטים שלמים, דוגמת מטה אלעזומה ושבט אלעוקבי, הועברו מאדמותיהם בתואנה של צרכי ביטחון.⁵ לא פעם נאמר לשבטים כי המעבר זמני בלבד, למשך שישה חודשים, אך המציאות לימדה כי שבטים שעזבו את מקומם לא הורשו מעולם לחזור אליהם.⁶

עם פינויים של הבדווים מאדמותיהם המקוריות, הוכרזו אדמות אלה כשטחים צבאיים סגורים ונאסר על בדווים להיכנס אליהם.⁷ 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

¹ אבינועם מאיר, **המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 7, 20-23, 43-40 (1999).

² חנינא פורת, "מהלכי מדינת ישראל וחלופות השמאל לפתרון שאלת הבדווים בנגב, 1953-1960". **עיונים בתקומת ישראל** 10, עמ' 421-420 (2000).

³ שם, עמ' 400.

⁴ לעניין היווצרות מצוקת הכפרים הבלתי מוכרים ובעיית תושביהם ראו דו"ח **הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג** (להלן "ועדת גולדברג"), בקישור http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/odot/doch_goldberg/Doch_Vaada_Shofet_Goldberg.pdf

ראו גם שלמה סבירסקי ויעל חסון, **אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב**. מרכז אדוה, מידע על שוויון, גיליון מס' 14 (2005). בקישור: <http://www.adva.org/uploaded/bedouimreport.pdf>

לוסי מאיר, **לא על המפה, הפרת זכויות לקרקע ולדיור בכפרים בדווים בלתי מוכרים בישראל**. Human Rights Watch, בקישור: <http://www.hrw.org/he/node/88492/section/7>

⁵ באנה שוגרי בדארנה, **זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב – נייר עמדה**, מוגש לוועדה הממשלתית להסדרת התיישבות הבדווית בנגב. האגודה לזכויות האזרח, עמ' 2, 13 (2008).

⁶ חיה נח, **הכפרים שישנם ואינם – הכפרים הבדווים הלא-מוכרים בנגב**, עמ' 30 (2009).

⁷ סבירסקי וחסון (ר' ה"ש 4).

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.⁸ הבדווים יושבים כיום על 300-350 אלף דונם, המהווים 3% בלבד משטחו של הנגב המשתרע על כ-13 מיליון דונם.⁹

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,¹⁰ ויתר 35 הכפרים טרם זכו להכרה מצד המדינה ואינם מוסדרים תכנונית או מוניציפלית. כאמור, 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 שקופים¹¹: 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,¹² אך ללא היועצות 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 שפוננו מאדמותיהם (אלה שהמשיכו לשבת על אדמתם לא נכנסו לעיירות). כל שבע העיירות הן יישובים בעלי אופי עירוני, ללא תשתית חקלאית. המתכננים

⁸ הערבים הבדווים בנגב – דו"ח צללים. מוגש לוועדת האו"ם לביעור כל סוגי האפליה הגזעית, פורום דו קיום בנגב (2006)

http://www.dukium.org/modules/coppermine/albums/userpics/pdf_files/CERD_HEB_web.pdf

⁹ תאבת אבו ראס, "מחלוקת קרקע בישראל: המקרה של הבדווים בנגב". מתוך גיליון עדאלה האלקטרוני מס' 24 (2006), ובקישור: <http://www.adalah.org/newsletter/heb/apr06/ar2.pdf>

¹⁰ יישובים אלה נמצאים בהליכים שונים של הכרה והסדרה תכנונית והם מאוגדים במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה. יש לציין כי התכנון והפיתוח ברוב היישובים איננו מתקדם דיו.

¹¹ סבירסקי וחסון (ה"ש 4), עמ' 4.

¹² תל שבע הוקמה ב-1969, רהט ב-1971, שגב שלום ב-1979, כסיפה וערערה בנגב ב-1982, לקייה ב-1985 וחורה ב-1989.

הישראלים לא הציעו לבדווים חלופות יישוביות בעלות גוון חקלאי כפרי שיתאימו לתרבותם, אף כי יש יישובים רבים כאלה בישראל.

אף כי העיירות שהוקמו לבדווים הן בנות עשרים שנה ויותר, הן עדיין חסרות תשתית עירונית וכלכלית ראויה לשמה.¹³ הן הוזנחו על ידי הממשלה, ונמנות עם היישובים העניים ביותר בישראל במשך כל שנות קיומן.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ זאת בנוסף לעשרות חוות בודדים, שהוקמו ללא היתר אך הממשלה פעלה לתת לחלקן הכרה תכנונית בדיעבד.¹⁸

¹³ סבירסקי וחסון (ה"ש 4), עמ' 21.

¹⁴ העיירות נמצאות בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות והעיירות בישראל. ראו לוח 2 – המועצות המקומיות והעיירות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי – דירוג ושיור לאשכול לשנת 2006, עמ' 1, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (10 בנובמבר 2010). בקישור: http://www.cbs.gov.il/www/publications/local_authorites06/pdf/t02.pdf

¹⁵ לפירוט נוסף על מצבן של העיירות הבדוויות ראו **לא על המפה** (ה"ש 4), עמ' 10-11 ו-66-71; סבירסקי וחסון (ה"ש 4), עמ' 21-25.

¹⁶ אבינועם מאיר (ה"ש 1), עמ' 20.

¹⁷ הנתונים מבוססים על ניתוח נתוני הלמ"ס ומשרד הפנים שערכה המתכננת נילי ברוך מעמותת במקום, והתפרסמו בכתבה שהתפרסמה בווינט, "בדווים בנגב? לא מכירים". בקישור: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3562139,00.html>

¹⁸ חוק הרשות לפיתוח הנגב (תיקון מס' 4) התש"ע-2010, אשר נתקבל בכנסת ביום 12.07.2010, הסמיך את הרשות לפיתוח הנגב לקבוע כללים ואמות מידה להכרה בחוות ולהתיר להן להשתמש באדמות הנגב למטרות חקלאיות ותיירותיות, כולל רישוי הבינוי למגורי המחזיקים בחוות. אשר לחוות הקיימות, נקבעו בחוק הוראות מעבר שיאפשרו את המשך ישיבתן על הקרקע ואת ההכרה בהן בדיעבד. הסדרת מעמדן של החוות מבטאת את המדיניות הרשמית של הממשלה, שעליה ניתן ללמוד בין היתר מהודעת מזכיר הממשלה מיום 15.7.07 לעניין מינוי ועדה בין-משרדית "אשר תפעל להסדרת מעמדן של חוות היחידים הקיימות ותמליץ בפני הממשלה על נוהל להקמת חוות יחידים נוספות בנגב והגליל." ניתן לעיין בנוסח ההודעה בקישור: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Templates/Spokesman.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b16DD00E0-A664-4B66-9F15-3D3DCDAEEEAB%7d&NRORIGINALURL=%2fPMO%2fArchive%2fmazkir%2f2007%2f07%2fgovmes150707%2ehtm&NRCACHEHINT=Guest#six>

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.

II. הפגיעה בזכויות היסוד של האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב

1. הפגיעה בזכות לשוויון

הזכות לשוויון היא זכות יסוד מרכזית בשיטת המשפט הישראלית.¹⁹ יחד עם הזכות לשוויון חלה על המדינה חובה להימנע מאפליה פסולה, לרבות החובה לנהוג בהעדפה מתקנת כדי להגיע לתוצאות שוויוניות. חובה זו תקפה ביתר שאת בהקצאת משאבי קרקע, המוגבלים מעצם טיבם, ובכלל זה חלוקת השימוש במשאבי הקרקע שבסמכות מוסדות התכנון.

האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב מופלית לרעה ביחס לאוכלוסייה היהודית. חוסר שוויון זה תועד במחקרים שונים ואושר בפסקי דין, החלטות ממשלה, דו"חות מבקר המדינה ומסמכים רשמיים אחרים. אחד התחומים הבולטים ביותר של הפליית האוכלוסייה הערבית הוא בהקצאת משאבי קרקע, תכנון ודיור.²⁰ בעוד המדינה מקימה בנגב עשרות יישובים יהודים כפריים ועשרות חוות בודדים ברוב חלקי הנגב, האוכלוסייה הבדווית עדיין נתונה למדיניות של ריכוז בצפון מזרח הנגב, ניתוק מאורח החיים הכפרי ושליטת זכויות בקרקע. הפליה זו מתבטאת בין היתר בהיעדר ההכרה בכפרים הבדווים בנגב ובמניעת שירותים חיוניים מתושביהם: מים, חשמל, חינוך ובריאות. בהקשר זה חשוב לציין את ועדת אור, אשר ייחסה חשיבות רבה לנושא הקרקע והמליצה למדינה לפעול להקצאת קרקעות לאוכלוסייה הערבית על פי עקרונות של שוויון וצדק חלוקתי. ועדת אור אף התייחסה למטען הרגשי הנלווה לסוגיית הקרקע ולמאבק על הקרקע, וקבעה שחובה על המדינה להקצות לציבור הערבי קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים.²¹ גם ועדת גולדברג קבעה כמה קביעות מהותיות ביחס למעמדה של האוכלוסייה הבדווית בנגב.²² ועדת גולדברג דוחה את ההתייחסות אל הבדווים כאל פולשים ומכירה בכך שמדובר בתושבי הנגב

¹⁹ בשורה ארוכה של פסקי דין עוגן המעמד החוקתי של הזכות לשוויון בעקבות חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. המשמעות המעשית של הזכות לשוויון היא שיש להבטיח שוויון בין בני האדם ללא הפליה על בסיס דת, לאום או בסיס אחר. פגיעה בעקרון השוויון פוגמת בתחושת השייכות החברתית של הקבוצה המופלית, היא משפילה ופוגמת במוטיבציה להשתתף בחיי החברה ולתרום לה. חברה שנהוגה בה אפליה אינה חברה בריאה.

ר' בג"ץ 5394/92 הופרט נ' "יד ושם", פ"ד מח(3) 362, 353 (1994) בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 760, 749 (1994); בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501, 521, 526 (1994); בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 133, 94 (1995) (להלן: פרשת מילר); בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 186, 164 (2000); בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, 31-26 (לא פורסם, 11.5.2006); בג"ץ 104/87 נבו נ' ביה"ד הארצי לעבודה ואח', פ"ד מד(4) 760, 749.

²⁰ דו"ח ועדת אור – ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (להלן "ועדת אור") (2003), פסקאות 19, 27, 30, 31-45.

<http://breitman.homestead.com/vaadat-or>

²¹ דו"ח ועדת אור, שער שישי, פסקה 13.

²² דו"ח ועדת גולדברג, בקישור http://www.moch.gov.il/odot/rashut_beduum/Pages/goldberg.aspx

ובאזרחי המדינה, ובתור שכאלה אל להם להיות שקופים ויש לנהוג בהם כאזרחים שווים, להתחשב בצורכיהם ולשתפם בתהליכים לקביעת עתידם.²³ עוד קובעת הוועדה כי מדיניות הממשלה שהיתה נהוגה עד כה ביחס לאוכלוסייה הבדווית שיקפה גישה בלתי ראויה ובלתי מועילה.²⁴ ואולם המדיניות בנגב מתעלמת ברוב המקרים מקביעות אלו.

אחד הביטויים המובהקים ביותר לפגיעה בזכות לשוויון היא ההפליה התכנונית הנהוגה כלפי הבדווים. מדיניות הממשלה בכל הנוגע להתיישבות הבדווים התאפיינה תמיד ועודנה מתאפיינת בהפליה תכנונית בוטה, 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 שלילת זכותם להתגורר בכפריהם כחוק ולשמור על אורח חייהם.

כאמור, בתחילה רוכזה האוכלוסייה הבדווית בנגב לאזור גיאוגרפי מצומצם. בשנות השישים הוקמו באזור הסייג שבע העיירות שבהן שאפו ממשלות ישראל לרכז את האוכלוסייה הבדווית כולה, תוך התעלמות מהכפרים הבדווים, העלמתם מתוכנית המתאר המחוזית הראשונה לנגב, וסימונם כאזורים חקלאיים.

בהמשך, בזכות מאבק עיקש של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, התווספו ליישובים הלגיטימיים עשרה יישובים המאוגדים תחת המועצה האזורית אבו בסמה ונמצאים בשלבים שונים של תכנון, הסדרה והכרה.

ההימנעות מהכרה בכפרים הבדווים שמחוץ לעיירות המתוכננות מלווה בניסיון להפוך את החיים בכפרים הלא-מוכרים לבלתי נסבלים, באמצעות הליכי אכיפה לפי חוקי התכנון והבנייה בגין בנייה "בלתי חוקית": קנסות והריסות בתים ומניעת שירותים חיוניים, לרבות חיבור לרשתות מים וחשמל, שירותי בריאות, חינוך ורווחה.

הטבלה הבאה²⁵ ממחישה את המדיניות התכנונית המפלה בנפת באר שבע.

טבלה מס' 1: יישובים יהודים וערביים בנפת באר שבע

מספר יישובים כפריים	יהודים	בדווים
סה"כ מספר התושבים ביישובים הכפריים	כ-34,500	כ-80,000
מספר תושבים ביישוב הקטן ביותר	כ-50	כ-300
מספר תושבים ביישוב הגדול ביותר	כ-1,300	כ-5,000
מספר תושבים ממוצע בכל יישוב	309	1,740

מדיניות תכנונית זו מביאה לפגיעה בזכויות יסוד של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים ובזכותם לשוויון במימוש זכויות אלו. כאשר תושבי הכפרים רואים שיישובים יהודים קטנים משלהם נהנים

²³ דו"ח ועדת גולדברג, סעיף 71.

²⁴ שם.

²⁵ סזאר יהודקין, הכפרים הלא מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות. נייר עמדה ונייר רקע של עמותת במקום, עמ' 4, 8 (2007), בקישור: <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=116>

משירותים חיוניים שנמנעים מהם, מובן שתחושת ההשפלה, ההפקרה, הקיפוח ופחיתות הערך שלהם בלתי נמנעת, ורק מעצימה את תחושותיהם הקשות ממילא בשל הפגיעה בזכויותיהם.

2. הפגיעה בזכות לכבוד, לקורת גג ולדיוור המותאם לאורחות החיים והתרבות

הזכות לכבוד היא אחת הזכויות החוקתיות החשובות ביותר, והיא מעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הכבוד כולל את הזכות לתנאי מחיה נאותים ואת הזכות לשמירה על צביון תרבותי.

לאוכלוסייה הערבית הברדווית בנגב מאפיינים תרבותיים ייחודיים. בשל היותה חלק ממיעוט אתני ודתי ילידי, מוטלת על המדינה החובה להבטיח את זכותה לשמור על תרבותה ואורחות חייה. כאשר רשויות המדינה, ובראשן מוסדות התכנון, מבקשות לאכוף על הברדווים אורח חיים עירוני, הן משדרות מסר המזלזל באורח החיים המסורתי שלהם. באמצעות מדיניות האי-הכרה ביישובים הכפריים, המדינה מונעת מהברדווים להמשיך לקיימו בפועל. הפגיעה בכבוד מתעצמת נוכח העובדה שהקהילה הברדווית נדרשת לוותר על אורח חייה בשעה שמוקמות סביבה עשרות חוות בודדים ויישובים כפריים וקהילתיים הפתוחים כמעט בלעדית ליהודים. לדרישה לוותר על אורח החיים מתווספת ההשפלה שבהפליה, כאשר אותו אורח חיים כפרי שהברדווים נדרשים לוותר עליו מוצע בשפע לאוכלוסייה היהודית.

אחת ההשלכות של האי-הכרה בכפרים הברדווים היא שאין להם תוכניות מתאר, ולפיכך תושביהם לא יכולים להוציא היתרי בנייה בהתאם לחוק התכנון והבנייה. מכאן שכל בנייה ביישובים הללו נחשבת בלתי חוקית, אף על פי שחלקם היו קיימים עוד לפני קום המדינה. בעקבות זאת, ובשל הצורך הבסיסי בקורת גג, הברדווים נאלצים לבנות ללא היתרים. במקום להכיר ביישובים הברדווים, להסדירם תכנונית ומוניציפלית ולאפשר לתושביהם לבנות בהתאם לחוק, הרשויות נוקטות מדיניות של הריסת בתים בכפרים הלא-מוכרים. בין השנים 2004-2006 הוצאו כאלף צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים למבנים בכפרים הלא-מוכרים, וכשליש מהם מומשו.²⁶ בשנת 2010 החליטה המדינה לשלש את מספר הריסות הבתים בנגב.²⁷

ההימנעות מההכרה בכפרים והמשך מדיניות הריסת הבתים נועדה לשמש אמצעי לחץ על האוכלוסייה הערבית הברדווית בנגב לעזוב את כפריהם ההיסטוריים ולעבור ליישובי הקבע. חרף לחצים קשים אלה, רק כמחצית מהברדווים ניאותו לעבור ליישובי הקבע, והשאר ממשיכים להתגורר בכפריהם למרות התנאים הקשים, ללמדנו כי מדיניות הריסת הבתים לא זו בלבד שהיא פוגעת בזכותם של הברדווים לכבוד ולתנאי מחיה הולמים, היא אף איננה אפקטיבית. כל מטרתה להלך עליהם אימים, והיא אך מגבירה את חוסר האמון והניכור בין האוכלוסייה הברדווית למדינה.

3. האי-הכרה במערכת הקניינית הברדווית

בניגוד לטענה הרווחת, הברדווים אינם פולשים. הם תושבי הנגב מדורי דורות, וקיימו במשך שנים רבות מערכת קרקעית-קניינית מסורתית מאורגנת המתפקדת עד היום, ותפקידה להסדיר מכירות

²⁶ שם, עמ' 15.

²⁷ יניר יגנה, "הריסת המבנים הבלתי חוקיים בפזורה הברדווית תשולש ב-2010". הארץ online, 18.2.2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1150631.html>

והקצאת בעלויות ולפתור סכסוכים. המערכת הקניינית והיישובית המסורתית התגבשה במסגרת של אוטונומיה שלטונית ותרבותית בדויות שהתקיימה עד תחילת המאה העשרים, ואחריה זכתה לחסות השלטון העות'מאני, השלטון הבריטי, ובאופן חלקי אף לחסותו של השלטון הישראלי בשנותיו הראשונות.²⁸ המדינה סיווגה את הקרקעות שהיו בחזקת הבדווים עד שנת 1948 כאדמות "מוואת" (קרקע לא מעובדת, לא מוקצית ולא מיושבת), אשר אמורות להירשם כקרקעות מדינה, בין היתר בטענה שהן לא היו רשומות בטאבו על שם מחזיקיהם הבדווים.²⁹

סיווג הקרקעות כמוואת פגע פגיעה קשה בזכויות הבדווים ובזיקתם לקרקע. עם זאת, עמדתנו היא שאי-רישום הקרקע איננו מעיד בהכרח על כך שהקרקע היא "מוואת" ועל חוסר בעלות; הבדווים לא רשמו את הקרקע בטאבו מסיבות היסטוריות ותרבותיות: ניכור ממוסדות השלטון, אי-ידיעה, חשש מגיוס כפוי לצבא ועוד. במיוחד, הם לא סברו שהקרקע היתה "מתה" כיוון שהיא הועברה להם בירושה. בנוסף, תהליך הסדרת הקרקעות בתקופת המנדט הבריטי, שבאמצעותו נרשמו רבים מהמחזיקים בקרקע בצפון ובמרכז הארץ, לא התבצע בנגב, ולכן מנגנון הרישום היה מרוחק ולא נגיש לתושבים.³⁰

סיבה מרכזית נוספת לכך שהבדווים לא רשמו את הקרקעות על שמם נעוצה בקיומה של מערכת קניין מסורתית, שהסדירה במשך שנים את משטר המקרקעין בקרב הבדווים. מערכת זו חילקה את הקרקעות לטריטוריות בין הקבוצות השונות בנגב. בתוך כל טריטוריה חולקו הקרקעות בין המשפחות, על פי חזקה היסטורית או על פי הסכם מכירה מסורתי ("סנד") שהשלטונות העות'מאניים והבריטיים הכירו בו. העות'מאנים והבריטים כיבדו את המערכת הקרקעית היישובית הבדווית, וכך נוצר אצל הבדווים הרושם שרישום הקרקעות במרשם המנוהל בידי השלטון אינו הכרחי להכרה בזכויותיהם על הקרקע ושמירה עליה. אי-רישום הקרקע בטאבו אינו מאשר אפוא את סיווגה כ"מוואת" ואינו שולל את הזכות ההיסטורית של הבדווים לקרקע שהחזיקו בה ועיבדו אותה במשך דורות.³¹

אולם מדינת ישראל נקטה גישה שונה בתכלית מזו של המנדט הבריטי והשלטון העות'מאני, וניצלה את היעדר רישום הקרקע כדי לשלול את זיקתם של הבדווים לאדמותיהם ולטעון לבעלותה על הקרקע. כמעט כל הקרקע היתה רשומה במסמכים פנימיים, אך לא בטאבו הבריטי. המדינה, אם כן, מתחרה עם הבדווים על הבעלות בקרקע, תוך התעלמות מוחלטת מהמערכת הקניינית המסורתית שלהם, שהשלטונות הקודמים כיבדו אותה.

במנגנון המשפטי שנוצר עקב חוסר ההכרה בזכויות ההיסטוריות של הבדווים בקרקע, ובהתחשב ביחסי הכוחות הבלתי שוויוניים בין הבדווים למדינה, האזרחים הבדווים עומדים בפני מצב בלתי אפשרי: כוחה של המערכת הקניינית שעל פיה פעלו במשך דורות, כחלק מתרבותם ומסורתם, לא זוכה להכרה מצד המערכת הישראלית ומבוטל בהינף יד. גם אם יבחרו הבדווים ללכת להתיינות

²⁸ אורן יפתחאל, **חוות דעת מומחה בעניין יורשי סלימאן אל-עוקבי לבעלות על החלקה הידועה כ"עראקיב 1"** – חוות דעת זו הוגשה במסגרת הליך משפטי התלוי ועומד בביהמ"ש המחוזי בבאר שבע (2010).

²⁹ שם. טענת המדינה היא שהיות שהבדווים לא רשמו את הקרקעות ב-1921 בתגובה לפקודת הקרקעות הבריטית, והיות שלטענתם לא היו באותה תקופה כפרים באזור, כל האדמות הן "מוואת" ולכן צריכות להיות רשומות כאדמות מדינה.

³⁰ אורן יפתחאל, "לקראת הכרה בכפרי הבדווים? תכנון מטרופולין באר שבע מול ועדת גולדברג". **תכנון 6**(1), 165, 172 (2009).

בבית המשפט, הם יגיעו אליו כאשר ידם על התחתונה, לא מפני שאינם צודקים או שאין אמת בטענותיהם, אלא מפני שהם ניצבים בפני מערכת שלמה שאינה מכירה באורחות חייהם, בתרבותם ובמערכת הקניינית המסורתית שלהם.

ההתעלמות הממושכת של המדינה מזכויותיהם ההיסטוריות של הבדווים והאי-הכרה במערכת הקניינית שלהם מהוות פגיעה חמורה באוכלוסייה הבדווית ובזכותה לקניין, לדיוור ולשמירה על אורחות חייה הקשורות קשר הדוק בקרקע, ומנוגדת לנורמות הבינלאומיות של זכויות האדם, כפי שיפורט להלן.

III. היחס לבדווים מנוגד לנורמות הבינלאומיות

הפגיעה בזכויותיהם של הבדווים בנגב מנוגדת לנורמות הבינלאומיות של זכויות אדם, המעגנות באמנות שונות את זכויותיהם של מיעוטים בכלל ואת זכויותיהם של מיעוטים ילידיים בפרט. בשורה של אמנות והצהרות שמדינת ישראל מחויבת להן עוגנו הזכות לשוויון,³² הזכות לקניין,³³ הזכות לדיוור³⁴ והזכות לשמירה על הצביון התרבותי.³⁵ זוהי פגיעה בזכויותיו של מיעוט ילידי: אוכלוסייה מובחנת, בעלת מאפיינים דתיים ותרבותיים ייחודיים, המאוגדת במבנים חברתיים מסורתיים ואורח חיה קשור למקום ולקרקע, וכפופה לשלטון חדש של מדינה מודרנית המאיימת על תרבותה ונכסיה.³⁶ מיעוטים ילידיים זכו להגנה מיוחדת במשפט הבינלאומי של זכויות האדם בשל פגיעותם, ונורמות אלו עוגנו בהכרזה בדבר ההגנה על זכויותיהם.³⁷ לפיכך, גם אם הכרזה זו לא מהווה חלק מהמשפט המחייב במדינת ישראל, היא משקפת את הנורמות הבינלאומיות בסוגיה.

הנורמות כפי שעוגנו בהכרזה כוללות את החובה שלא לפנות אוכלוסייה ילידית בכוח מאדמתה או מאזורי מחייתה ולא ליישבה מחדש ללא הסכמתה החופשית, המוקדמת והמודעת, ובכפוף לפיצויים הוגנים ומלאים.³⁸ כמו כן, לאוכלוסייה הילידית הזכות להיות בעליה של קרקע, להחזיק בה, להשתמש בה ולשלוט בקרקע, בטריטוריה ובמשאבים שבהם היא מחזיקה מכוח הבעלות

³² הזכות לשוויון היא אחד העקרונות הבסיסיים ביותר של זכויות האדם. האיסור על אפליה מופיע בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם ובאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR) (1966), המעגנת בסעיף 2.1 את הזכות לשוויון ובסעיף 26 את חובת השוויון בהגנה שהחוק המדינתי מעניק.

³³ הוועדה לביעור כל צורות ההפליה הגזעית ייחדה את הערה מס' 23 לזכויותיהם של עמים ילידיים, ובמיוחד לזיקה של עמים אלה לקרקע ולזכויות קניין.

³⁴ סעיף 11 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מעגן את זכותו של כל אדם לתנאי מחיה מינימליים הכוללים את הזכות לדיוור.

³⁵ סעיף 27 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות מחייב מדינות שיש בהן מיעוטים אתניים, דתיים או לשוניים לאפשר לבני אדם המשתייכים אל מיעוטים אלה את הזכות לקיים את תרבותם, להחזיק בדתם ולשמור על מצוותיה, ולהשתמש בלשונם. האמנה לביעור כל צורות ההפליה הגזעית הרחיבה את ההגנה על זכותם של מיעוטים שונים, ובראשם מיעוטים ילידיים, לשמירה על תרבותם כקולקטיב. הערה כללית מס' 23 של הוועדה מייחסת חשיבות מיוחדת לשמירה על תרבותם של עמים ילידיים, ומייחסת חשיבות מיוחדת לקשר של מיעוטים אלה לקרקע ולזיקה בין הקרקע ובין זכותם לשמירה על תרבותם ואורח חייהם.

³⁶ *United Nations Declaration on the Right of Indigenous Peoples* – הכרזת האו"ם בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים – אשר התקבלה ביום 13.9.07 על ידי עצרת האו"ם (להלן "ההכרזה בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים").

³⁷ שם.

³⁸ סעיף 10 להכרזה בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים.

המסורתית, וזכות להשבה של קרקעות ומשאבים שנלקחו ממנה.³⁹ כן נקבע שעל המדינות להכיר בקרקע, בטריטוריה ובמשאבים השייכים לאוכלוסייה הילידית או מוחזקים על ידיה ולתת להם הגנה חוקית. הכרה כזאת תיעשה מתוך כבוד למנהגיה של האוכלוסייה הילידית, למסורותיה ולשיטות בעלות הקרקע הנהוגות בה. ההצהרה אף קובעת כי המדינה מחויבת לספק לאנשים השייכים לעמים ילידיים מנגנון אפקטיבי כדי למנוע כל העברה כפויה העלולה לפגוע בזכויותיהם כקהילה.⁴⁰ הערה כללית מס' 23 משנת 1997 של הוועדה המפרשת את האמנה הבינלאומית לביעור כל צורות ההפליה הוקדשה כולה לזכויות של עמים ילידיים, וקבעה כי אפליה גזעית נגד עמים ילידיים נפוצה במיוחד, כיוון שאלה איבדו את אדמתם ואת משאביהם וסכנה מרחפת על תרבותם ועל זהותם ההיסטורית.⁴¹

ועדות האו"ם השונות הבודקות באיזו מידה מדינות שונות ממלאות את חובתן לפי אמנות זכויות האדם חוזרות ומדגישות את הפרת זכויותיה של האוכלוסייה הבדווית בנגב במקרה הישראלי. אפשר לומר שלאורך 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.

נביא שתי דוגמאות מהשנים האחרונות:

מסקנות ועדת האו"ם המפקחת על מילוי חובות המדינות לפי האמנה לביעור כל צורות האפליה הגזעית (CERD) מיום 9.3.2007 מחזקות את חובתה של מדינת ישראל לכבד ולממש את הזכויות לשוויון ולתרבות ואת זכויות הקניין של האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב.⁴² הוועדה הביעה את דאגתה מהכוונה להעביר תושבים מהכפרים הבלתי מוכרים בנגב ליישובי קבע, והמליצה למדינה לבחון חלופות תוך מתן עדיפות מיוחדת להכרה בכפרים ולהגביר את המאמצים להיוועץ בתושביהם. הוועדה אף קראה למדינות לדאוג לתנאים שיאפשרו לעמים הילדיים כלכלה בת-קיימא והתפתחות חברתית התואמות את מאפייניהם התרבותיים, ולהימנע מקביעת מדיניות הנוגעת להם ללא התייעצות עימם או בלא הסכמתם.⁴³

מסקנותיה של ועדת האו"ם לזכויות האדם, העוקבת אחר יישום האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) מיום 29.07.10, התייחסו אף הן לזכויותיהם הקנייניות של הבדווים

³⁹ עיפים 1, 2 ו-26 להכרזה בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים.

⁴⁰ עיף 8 (ג)2 להכרזה בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים.

⁴¹ עיף 3 להערה כללית 23 של ועדת 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 שם, פסקה 25.

בנגב. המסקנות הסופיות כללו התייחסות מפורשת לסוגיית הבדווים בנגב (סעיף 24 למסקנות).⁴⁴ הוועדה הביעה דאגה עקב אירועים של פינוי כפוי של אוכלוסייה בדווית ושל חוסר ההתחשבות בצרכיה המסורתיים ובאורח חייה של אוכלוסייה זו בתכנון ובפיתוח הנגב. הוועדה קראה לישראל, בין השאר, לכבד את זכותם של האזרחים הערבים הבדווים על אדמות אבותיהם ולהבטיח את גישתם לשירותי בריאות וחינוך, למים ולחשמל, ללא קשר למקום מגוריהם ולרבות בכפרים הלא-מוכרים.

⁴⁴ למסקנות ועדת האו"ם ראו: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/448/06/PDF/G1044806.pdf?OpenElement>

IV. תחנות חשובות בדרך להכרה

א. הכרה הדרגתית בכפרים הבדויים

הערבים הבדויים מנהלים מאבק ציבורי ומשפטי עיקש וארוך להכרה בזכויותיהם האזרחיות ובכפריהם, חרף המדיניות הממשלתית הפוגענית כלפיהם ותנאי המחיה המחפירים של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים. מאבק זה הביא להסדרתם המוניציפלית של עשרה כפרים בדויים קיימים, המאוגדים תחת המועצה האזורית אבו בסמה. כפרים אלה קיבלו הכרה מרשויות המדינה ובחלקם אף הושלמו הליכי התכנון, אך עדיין אין בהם מים זורמים, חשמל ושירותים נוספים, ואיום ההריסה ממשיך לרחף מעל חלק מבתיהם. קצרה היריעה מלפרוש כאן את כל פרטי המאבק המשפטי-ציבורי הענף של הערבים הבדויים ושל ארגוני החברה האזרחית להכרה ושוויון זכויות. נמקד אפוא את הדיון בתחנות המרכזיות בדרך להכרה.

ב. המאבק על הזכות לבריאות ולחינוך

אחת ההשלכות החמורות ביותר של היעדר ההכרה בכפרים בנגב היא הפגיעה במתן שירותי בריאות ושירותי חינוך הולמים. אין צורך להכביר מילים על החשיבות במתן שירותים אלה ועל המשמעות של היעדרם או קיומם החלקי.

במהלך השנים הוגשו לבג"ץ עתירות בעניין היעדרם של גנים, בתי ספר ומרפאות בכפרים שונים, ובעניין ליקויים בשירותים הקיימים (כמו בתי ספר ומרפאות שאינם מחוברים לחשמל או היעדר דרכי גישה).⁴⁵ בעקבות העתירות והלחץ שהפעיל בית המשפט, הקימה המדינה בדרך כלל מבנים לשירותי חינוך ובריאות בחלק מהכפרים הבדויים שעתרו, ואולם בכפרים אחרים המצב נותר כשהיה. בשנת 2004 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה את תוכנית המתאר המחוזית החלקית, תמ"מ 40/14/4, שאפשרה את הצבתם של מבנים יבילים לצורך מתן שירותים חיוניים לבדויים מחוץ ליישובי הקבע. הוראות התוכנית אפשרו להקים 16 מוקדים זמניים של מבנים יבילים בכמה כפרים. מבנים אלה אמורים לפעול לתקופת ביניים, עד להשלמת הליכי התכנון ואישור תוכניות מפורטות להקמת יישובי קבע לאוכלוסיה הבדווית, או עד להקמתם והפעלתם של מבני קבע שמשרתים את אוכלוסיית היעד.⁴⁶ בשנת 2005 העביר משרד החינוך למועצה האזורית אבו בסמה את האחריות לאספקת שירותי חינוך לכלל האוכלוסייה הבדווית בכפרים הבלתי מוכרים.

ג. המאבק בתכנון המפלה

נקודת ציון נוספת במאבק להכרה היא המאבק נגד המדיניות התכנונית המפלה שעמדנו עליה לעיל. בשנת 2000 הוגשה לבג"ץ⁴⁷ עתירה נגד המועצה הארצית לתכנון ובנייה, עתירה שתקפה את תוכנית המתאר המחוזית למחוז דרום (תמ"מ 14/4), והלינה על אי-הכללתם של הכפרים הבדויים בתוכנית המתאר המחוזית ועל אי-מתן פתרונות התיישבות לבדויים מלבד בשבעת יישובי הקבע. בעתירה

⁴⁵ ראו לדוגמה בג"ץ 5221/00 דחללה אבו-גרדוד נ' המועצה האזורית רמת נגב (לא פורסם, ניתן ביום 2.11.2000), ובג"ץ 4540/00 לבאד אבו עפאש נ' שר הבריאות (לא פורסם, ניתן ביום 14.5.2006).

⁴⁶ סזאר יהודקין (ה"ש 27), עמ' 23.

⁴⁷ בג"ץ 1991/00 אסחאק אבו חמאד נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (טרם פורסם, ניתן ביום 26.7.07).

נדרש תיקון של התוכנית כך שתחייב תכנון יישובים כפריים לאוכלוסייה הבדווית במחוז דרום ותכלול הנחיות לתכנון יישובים שתתחשבה באופן מרבי בצורכיהם וברצונותיהם של הבדווים. בעקבות העתירה התחייבו מוסדות התכנון בפני בג"ץ כי יינתן מענה הולם לעתירה במסגרת תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע.⁴⁸ מוסדות התכנון התחייבו שצורת ההתיישבות הכפרית תיבחן כאחד הפתרונות התכנוניים ליישובם של הערבים הבדווים, וכי הדבר ייעשה בתיאום עימם, בשיתוף נציגיהם ותוך התחשבות בצורכיהם. היות שהתחייבויות אלה לא יושמו והתוכנית התעלמה כבעבר ממרבית הכפרים הבלתי מוכרים, החליטו תושבי כפרים בלתי מוכרים יחד עם ארגונים לשינוי חברתי, וביניהם מחברי מסמך זה, להגיש התנגדויות עקרוניות לתוכנית המטרופולינית. תהליך השימוע של ההתנגדויות נערך בפני החוקרת תלמה זוכן, אשר מונתה לצורך כך על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן "החוקרת").

2. עיקרי דו"ח החוקרת תלמה זוכן שדנה בהתנגדויות לתוכנית המטרופולינית

החוקרת כתבה את המלצותיה בדו"ח שפורסם ביוני 2010, וכולל כמה נקודות מפנה חיוביות 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 שייעד 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.⁴⁹ ההמלצות משקפות הסדרה תכנונית של יישובים נוספים מלבד אלה שכבר הוכרו, באמצעות הגדרת ייעוד קרקע חדש בשם "אזור כפרי חקלאי משולב" שבתחומו אפשר יהיה לבחון את האפשרות להכיר בכפרים קיימים או להקים יישובים חדשים, ואולם אחת הבעיות המרכזיות ביותר בהמלצות היא שתחייב מהן העברה של אוכלוסיות ממקום מושבן והותרת כמה כפרים ללא מענה תכנוני, לפי הטבלה הבאה.⁵⁰

⁴⁸ תוכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע, תמ"מ 4/14/23.

⁴⁹ מתבסס על ניתוח שערכה מתכנתת הערים נילי ברוך מעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (2010).

⁵⁰ סיכום זה נערך על ידי פרופ' אורן יפתחאל ומתכנתת הערים נילי ברוך מעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון.

טבלה מס' 2: פתרונות מוצעים על פי דו"ח תלמה זוכן

שם היישוב	סטטוס בתוכנית המטרופולינית	אוכלוסייה משוערת 2010
<ul style="list-style-type: none"> ▪ אלע'ארה ▪ אלחומרה ▪ ביר אלחמאם ▪ ביר אלמשאש ▪ זרנוק ▪ זעורה ▪ רח'מה ▪ אום מת'נאן ▪ דאחיה ▪ אום אלמילה ▪ ח'רבת זבאלה 	אפשרות סבירה להכרה במיקום הנוכחי	19,050
<ul style="list-style-type: none"> ▪ אלסרה ▪ אלמזרעה ▪ קטאמאת ▪ ע'זה ▪ אלמדבח ▪ ואדי אל משאש ▪ ואדי אלנעם ▪ אלסר ▪ סעווה 	הכרה תוך העברה של כל היישוב כקהילה לאזור כפרי-חקלאי	13,950
<ul style="list-style-type: none"> ▪ באט אלסראיעה ▪ אום ראתם ▪ אלבאט ▪ תל אלמלח ▪ ח'רבת אלווטן ▪ ח'שם זאנה 	העברה של חלק מהיישוב לאזור כפרי-חקלאי והשארות החלק האחר על מקומו	9,600
<ul style="list-style-type: none"> ▪ אלמסעדיה ▪ אלמכימן ▪ עווג'אן ▪ טוואיל אבו ג'ראוול ▪ אבו סולב ▪ אלבחירה ▪ עתיר / אום אלחיראן ▪ תל ערד 	מחיקת היישוב וכניסה לעיירות הבדוויות	7,500
<ul style="list-style-type: none"> ▪ אלעראקיב / כרכור ▪ אלגרין (אלעוקבי) ▪ סוואוין 	ללא פתרון	3,200

המלצות החוקרת אומצו בצורה חלקית על ידי ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן ולנת"ע) ביום 20.7.2010,⁵¹ באמצעות סימון השטחים שהחוקרת הצביעה עליהם כ"אזור ינוף כפרי חקלאי משולב". בחלקים מן האזור יינתנו פתרונות תכנוניים באמצעות תכנון מפורט. אולם אותה ועדת משנה לא אימצה את האמור בדו"ח בכל הנוגע לאזכור פרטני של קבוצות אוכלוסייה, ולפיכך האימוץ החלקי מהווה נסיגה מהמלצות החוקרת, המובילה פרקטיקה ושיח תכנוני המכירים בכפרים ומבקשים להסדירם, בכפוף להסתייגויות שפורטו לעיל.

⁵¹ פרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים מס' 434 מיום 20.7.2010, עמ' 25.

התחייבות מוסדות התכנון בבג"ץ לגבי הכללת התיישבות כפרית בתוכנית ושיתוף התושבים, כמו גם העקרונות הכלליים והמנחים שבדו"ח החוקרת, הם עקרונות חשובים שיש לקיימם הלכה למעשה. תוכניות הריכוז וההעברה של הבדווים לא רק שנכשלו בעבר, אלא שהן בלתי סבירות, מפלות ופוגעות בזכויות האדם שלהם. תוכנית המבקשת לפנות תושבים אזרחי המדינה ממקום מושבם ולהרוס את בתיהם וכפריהם מנוגדת לעקרונות הצדק, המוסר וזכויות האדם המעוגנים במשפט הבינלאומי. כדי שתוכנית תהיה ישימה עליה לכבד את צורכי האוכלוסייה הערבית הבדווית ואת זכותה לשמור על אורח חייה באמצעות הכרה בכפרים הבדווים במקום הימצאם. זה המקום לציין כי המאבק התכנוני-משפטי יימשך ככל שמגמת הנסיגה מהתחייבות מוסדות התכנון לבג"ץ תימשך.

3. ועדת גולדברג – עוד ועדה מני רבות או נקודת מפנה?

רבות הן הוועדות שהציעו בעבר פתרונות לאוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב, ואנו לא נמנה כאן את כולן. ואולם ריבוי הוועדות וההצעות לא הביא לשינוי של ממש במדיניות כלפי הבדווים בנגב.⁵² ועדת גולדברג היתה נקודת מפנה ביחסם של מוסדות המדינה כלפי האוכלוסייה הבדווית והמלצותיה עשויות להוות בסיס לשינוי במדיניות הממשלה ביחס אליה, אם תשכיל ועדת היישום לדו"ח גולדברג ללכת צעד אחד נוסף בעקרונות שהתוותה לה הוועדה.

א. היבטים מקדמי פתרון

במישור ההצהרתי קבעה ועדת גולדברג כמה קביעות מהותיות:

- 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.⁵³
- הוועדה מכירה באזרחים הערבים כתושבי הנגב ולא רואה בהם פולשים.⁵⁴ הצהרה זו מהווה נקודת מפנה חיובית, המנוגדת לשיח הרווח בממסד ובציבור הישראלי ביחס לבדווים.
- הוועדה מכירה בניוד הכפוי של האזרחים הערבים בנגב לאזור הסייג כאחד ממקורות הסכסוך.⁵⁵ 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.⁵⁶ זהו עיקרון מרכזי המכיר בקיומה הפיזי והמרחבי של האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב. הוועדה

⁵² לסקירת החלופות שהוצעו לפתרון בעייתם של הכפרים הלא-מוכרים בנגב ר' סזאר יהודקין (ה"ש 27), עמ' 41-32.

⁵³ דו"ח גולדברג, ה"ש 22, סעיף 71.

⁵⁴ ש.ם.

⁵⁵ ש.ם.

קובעת כי "הכרה בכפרים הבלתי מוכרים, בסייגים שיפורטו, ומיסודם, היא שתמנע הנצחת המצב הבלתי נסבל כיום על כל תוצאותיו השליליות".⁵⁷ ההמלצה בדבר ההכרה ביישובים חשובה, ויש בה פתח לפתרון היסטורי של הסכסוך.

- הוועדה מכירה בכך שסוגיית התביעות על הקרקעות היא לב הבעיה בנגב, ושללא פתרון סוגיה זו אין טעם בכל מאמצי הפיתוח באזור (ביישובים המוכרים, באלה שנמצאים בתהליך של הכרה ובאלה שטרם הוכרו).⁵⁸
- הוועדה מכירה בכך שנחוצה "הלבנה" של מבנים שנבנו ללא היתר, שהממשלה לא תיתן כל מענה אחר לצורכי הבינוי, ותושבי הכפרים לא ייחלצו ממעגל ההרס והקונפליקט.⁵⁹
- הוועדה מכירה בצורך להתמודד עם הבעיה באופן מערכתי, במקום להפעיל מדיניות בערוצים מקבילים, מנותקים ואף סותרים כפי שהיה עד כה. הוועדה אף מציעה לבנות מנגנון שיוביל את מימושו של פתרון מערכתי.⁶⁰
- הוועדה ממליצה לנהוג בסוגיה כבמחלוקת בין הממשלה לאזרחיה, ובכך דוחה את התפיסה הרואה באזרחים אלה צד בעימות בין אינטרסים לאומיים.⁶¹
- הוועדה מכירה בזיקה ההיסטורית של הבדווים לאדמתם.⁶² הצהרה זו מהווה נקודת מפנה קריטית ביחס לאוכלוסייה הבדווית ומנוגדת לתפיסה הרשמית – שנציגי המדינה מקדמים אותה בהליכים משפטיים – הרואה בבדווים חסרי כל זיקה לקרקע ופולשים לאדמות מדינה.

ב. היבטים מעכבי פתרון

● הימנעות מהכרה בזכות הקניינית בקרקע

לצד עקרונות אלה נמנעה ועדת גולדברג מהכרה בזכויותיהם הקנייניות של האזרחים הבדווים על אדמתם ובחרה להכיר בזיקתם ההיסטורית הכללית לאדמות אלו. הוועדה אמנם הלכה כברת דרך כשהכירה בזיקה ההיסטורית – הכרה שיש לה משמעות סימבולית מבחינת הבדווים, שהרשויות התעלמו במשך עשרות שנים מזיקתם לקרקע שהחזיקו ועיבדו עד הקמת המדינה – אולם הסוגיה העקרונית של ההכרה בזכויות הקנייניות בקרקע נותרה ללא מענה. לאזרחים הערבים בנגב יש זכות משפטית, מוסרית והיסטורית לאדמותיהם, הנגזרת מהמשפט המנהגי ומהמשפט השבטי, ומזכותם של הבדווים כתושבים ילידים מדורי דורות. זכות זו הוכרה וכובדה על ידי ממשלות ששלטו באזור לפני מדינת ישראל. הכרה בזכויותיהם הקנייניות של הבדווים על אדמתם עומדת בלבן של כל פתרון.

⁵⁶ דו"ח גולדברג, ה"ש 22, סעיף 108.

⁵⁷ שם.

⁵⁸ דו"ח גולדברג (ה"ש 22), סעיף 26.

⁵⁹ שם, סעיפים 108-109.

⁶⁰ שם, סעיפים 72-73.

⁶¹ שם, סעיף 72.

⁶² שם, סעיף 77.

• **התניית ההכרה בכפרים הבלתי מוכרים בקריטריונים עמומים**

הוועדה אמנם הצהירה כי יש להכיר בכפרים ככל שניתן, אך מתנה זאת בארבעה קריטריונים⁶³ שאין להם מקבילה ביחס ליישובים יהודים, בנגב או בכלל. אנו סבורים כי **אפשר להכיר בכל הכפרים הבלתי מוכרים בנגב על פי אמות מידה תכנוניות אובייקטיביות**, כפי שיפורט בהמשך. נעמוד כאן בקצרה על הבעייתיות וחוסר הבהירות של הקריטריונים שהוצעו.

• **מסה מינימלית של תושבים**

בחוק הישראלי לא נקבעו קריטריונים ברורים להגדרת מקום כיישוב, לא מבחינת גודל מינימלי של אוכלוסייה ולא מבחינת היבטים אחרים. אחד הגורמים הרשמיים המשתמש בקריטריונים להגדרת יישוב הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). לפי הקריטריונים של הלמ"ס, יישוב הוא מקום המאוכלס בקביעות, מתגוררים בו לפחות 40 בוגרים, יש בו מינהל עצמי, הוא לא נמצא בתחום המוניציפלי של יישוב אחר, ומוסדות התכנון אישרו את הקמתו.⁶⁴ תמ"א 35, תוכנית המתאר המשולבת לבנייה ולפיתוח ולשימור אשר קיבלה תוקף בשנת 2005, מגדירה כ"יישוב קיים" כל רשות מקומית או ועד מקומי, אשר על פי תוכנית תקפה מיועדים להיבנות בהם לפחות 50 יחידות דיור ואינם מהווים חלק מיישוב אחר.⁶⁵ כל 35 היישובים הבדויים הבלתי מוכרים עונים על שלושת התנאים הראשונים של הלמ"ס. שני הקריטריונים האחרונים נובעים מעצם ההכרה הרשמית ביישוב, ולכן אין להשתמש בהם כתנאי מקדים להכרה. כל הכפרים הבדויים עונים אף על הקריטריון של 50 יחידות דיור של תמ"א 35. נוכח זאת, הקביעה בדבר "מסה מינימלית" של תושבים מעוררת תהייה, שכן היא איננה מעוגנת בקריטריון המקובל במערכת התכנונית ואינה מוחלת בהתאם לעקרון השוויון. ועדת גולדברג לא נקבה במסה הקריטית שיש להחילה או באמות המידה לבחירתה, ואינה מסבירה מדוע יש להחיל על היישובים הערביים בנגב מגבלות שאינן חלות על יישובים אחרים. מומלץ כי כל קריטריון שיינקט יהיה כזה החל כיום על אוכלוסייה יהודית.⁶⁶ מכאן שכל היישובים הלא-מוכרים הם יישובים הראויים להכרה, שכן בכל אחד מהם חיים בקביעות לפחות 400 בני אדם, ובמקצתם מגיע גודל האוכלוסייה לכמה אלפים.⁶⁷

• **כושר נשיאה מוניציפלי**

המושג "כושר נשיאה מוניציפלי" הוא מושג עמום, ולמיטב ידיעתנו אינו מוגדר במסמכם רשמיים. היישובים הערביים בנגב נושאים את עצמם כבר שנים רבות, חרף התעלמותה של המדינה מתושביהם ומזכויותיהם, וחרף היעדר כל השקעה ממשלתית בהם. אמת המידה של "כושר

⁶³ ניתוח הקריטריונים מתבסס על התגובה לדו"ח הוועדה להסדרת התיישבות הבדויים של המועצה לכפרים הבלתי מוכרים בנגב מיום 28.12.2008.

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

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

⁶⁶ תגובה לדו"ח הוועדה להסדרת התיישבות הבדויים בנגב, ה"ש 65, עמ' 8.

⁶⁷ התוכנית האסטרטגית של המועצה לכפרים הבלתי מוכרים שחבורה בשנת 1997 המליצה להכיר בכפרים שיש בהם לפחות 50 יחידות דיור, שחיים בהם דרך קבע לפחות 40 בוגרים ומתקיים בהם ועד מקומי. לפי נתוני המועצה התגוררו באותה עת יותר מ-400 נפש. המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, **תוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערבים הבדויים בנגב – טיוטה לדיון בועדת ההיגוי (1999)**.

נשיאה", שכאמור לא ברור מה משמעותה, מוחלת על יישובים אלה, אך לא על יישובים חדשים שמוקמים לאוכלוסייה היהודית. זהו יחס מפלה שאין לו מקום, ולפיכך קריטריון שמומלץ לבטל. אם וכאשר נדרשות אמות מידה להכרה, ראוי כי יכללו את זיקת התושבים למקום, ואת קיומם של מבנה קהילתי חברתי מגובש, זהות קהילתית מרחבית מאורגנת ומגובשת, ועד מקומי ומערכת בחירות יישובית מתפקדת.⁶⁸ והיה כי בכל זאת יוכח שכפר מסוים נעדר "כושר נשיאה", יש לנהוג בו על פי ההסדר המוניציפלי הנהוג ביישובים כפריים קטנים שכושרם מוגבל, כלומר לסייע לו במסגרת צירופו למועצה אזורית סטטוטורית.⁶⁹

• **"התאמה לתוכנית מתאר"**

תנאי זה גם הוא אינו ברור, שכן תוכנית מתאר איננה אילוץ חיצוני אלא פרי החלטה שלטונית. אם מוחלט שכפר מסוים ראוי להכרה, יש להתאים את תוכנית המתאר להחלטה ולא להיפך. אם הכוונה בהצבת תנאי זה היא שהכרה בכפר תהיה מותנית בהתאמתה לתכניות המתאר הקיימות (שהתבססו כידוע על אי-הכרה בכפרים ואי-סימונם במפה), הרי שתנאי זה הוא בלתי סביר. במציאות תכנונית תקינה, יישוב זוכה לעדיפות ברורה על פני כל גורם אחר, ואין מסירים יישובים מן המפה אך ורק בשל תוכניות להקמת כביש, קו תשתיות וכיו"ב. כאן מבקשת הוועדה לקיים כלל הפוך שמשמעו נתינת מעמד מועדף לכל ישות שזכתה לסימון במפת התכנון על פני הכפרים הבלתי מוכרים. הדבר מקבל משנה תוקף לאור ההתעלמות התכנונית המתמשכת מקיומם של הכפרים הבדוויים, המדיניות שלא לסמנם בתוכניות ויצירת בעיית הכפרים הבלתי מוכרים הלכה למעשה. זו המלצה בלתי סבירה ומהווה המשך ישיר של המדיניות הקיימת, שלפיה הכרה ביישובים הבדוויים נמצאת בתחתית סדר העדיפויות, וכך גם זכויות תושביהם.

חשוב להזכיר כי תוכנית המתאר המחוזית לא היתה מוכנה בזמן פרסום ועדת גולדברג, ולכן תנאי זה היה תיאורטי בלבד. בנוסף, התוכנית תוקנה עשרות פעמים, כולל כדי לצרף את חוות הבודדים כתיקון לתוכנית. על כן ניתן לתקנה גם לגבי היישובים הבדוויים.

• **כל טעם סביר אחר**

ועדת גולדברג קובעת כי הרשות להסדרת התיישבות הבדוויים תהיה רשאית לקבוע כי "לא ניתן להשאיר כפר במקומו", מהטעמים שזכרו וכן "מכל טעם סביר אחר".⁷⁰ נוסח זה מרחיב את טווח הטעמים שבגינם אפשר להורות לתושביו של כפר לפנותו. הוועדה נותנת לרשות כלים ואמתלות שיאפשרו לה להביא לסיכול ההכרה ביישובים נוספים, ומכאן שהיא פוגעת בהמלצתה הראשונית הרואה בהכרה בכפרים נתיב מרכזי לפתרון. לא זו בלבד, הוועדה מייחסת שיקול דעת רחב לאותם גורמים מינהליים שערכו את ההתקדמות בפתרון הבעיה שנים כה רבות, ומאצילה על רשויות ממונות, שאינן מייצגות את האוכלוסייה, סמכות עליונה להכריע בגורלם של יישובים.⁷¹

⁶⁸ ש.ם.

⁶⁹ ש.ם.

⁷⁰ דו"ח גולדברג (ה"ש 22), סעיף 112.

⁷¹ תגובה לדו"ח הוועדה להסדרת התיישבות הבדוויים בנגב (ה"ש 65), עמ' 9.

• העברת כפרים ממקומם

הוועדה קובעת כללים באשר להעברת יישובים ממקומם,⁷² כללים שאינם קיימים ביחס ליישובים יהודים. אנו דוחים מכול וכול את ההמלצה להעביר כפר ממקומו וסבורים כי העיקרון הראוי שיש להחילו הוא הכרה בכל היישובים (להוציא מקרים חריגים ביותר, כגון הרחקת כפר מטווח הזיהום של חומרים מסוכנים באתר תעשייתי מזהם, כדוגמת ואדי נעם שתושביו הסכימו להעתיק את מקום מגוריהם). יש לציין את קביעת הוועדה כי ערביי הנגב אינם פולשים: רוב הכפרים נמצאים במקומם עוד מלפני קום המדינה, וחלקם האחר קם בעקבות העברת התושבים על ידי המדינה. מכאן שחלה חובה על המדינה להכיר בכפרים במקומם הנוכחי ולהבטיח לתושביהם שירותים הולמים.

⁷² שם, ה"ש 72.

V. הצורך בפתרון מערכתי צודק ובר-קיימא ובעקרונות מנחים להכרה בכפרים הערביים הבדווים בנגב

הסוגיה הבדווית איננה רק סוגיה משפטית תכנונית אלא סוגיה פוליטית, חברתית וכלכלית בעלת השלכות כבדות משקל על יחסי רוב-מיעוט ועל המרחב הציבורי בנגב. בפני רשויות המדינה הזדמנות היסטורית להביא לידי פתרון את אחת הסוגיות הכאובות ביותר של הפרה שיטתית ומתמשכת של זכויות אדם, ולתקן עוול היסטורי והזנחה מתמשכת של אחת האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל.

כדי לפתור את מצוקתם של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים יש צורך בפתרון מערכתי כולל, המבוסס על כיבוד זכויות האדם של האוכלוסייה הבדווית ועל מילוי התחייבויות המדינה לפי המשפט הבינלאומי באופן שיאפשר תיקון של עוול היסטורי. הן הממשלה והן רשויות התכנון הכירו בצורך לשנות כיוון ולהתוות מדיניות חדשה. כאמור, ועדת גולדברג הכירה בכך שהפתרון העיקרי להסדרת ההתיישבות הבדווית הוא הכרה בכפרים הבלתי מוכרים,⁷³ כדי למנוע את הנצחת המצב הבלתי נסבל ולהביא לפתרון היסטורי של הסכסוך. זהו עיקרון מרכזי העומד בלב של כל פתרון, ויש ללכת בעקבותיו כדי לממש את ההכרה. כפי שיפורט בהמשך, ניתן ליישם עיקרון זה ביחס לכל הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. דו"ח גולדברג אף מכיר בכך שבלב הסכסוך עומדת בעיית הקרקעות ויש לפתור אותה. זוהי קביעה חשובה, וכדי לממשה הלכה למעשה צריכה המדינה להכיר במערכת הקניינית הבדווית.

החוקרת תלמה דוכן, שהמועצה הארצית לתכנון ובנייה אימצה את המלצותיה באופן חלקי, מובילה אף היא שיח תכנוני שבמרכזו הכרה בזיקת הבדווים למרחב שבו הם חיים ושאיפה להסדיר ככל האפשר את הכפרים במקום הימצאם.

על המדינה לאמץ כעת את העקרונות הללו ולהוביל את יישומם: לשנות את מדיניות הריכוז כלפי האוכלוסייה הבדווית ולהימנע מכל פתרון שיש בו העברה כפויה של אוכלוסייה ממקום מושבה. על כל תוכנית וכל פתרון להיות מושתתים על עקרונות של שוויון, כבוד לאורחות חייהם ותרבותם של הבדווים, צדק חלוקתי והיסטורי, הכרה בזכותם ההיסטורית והקניינית של הבדווים על אדמתם בנגב, ושיתוף הציבור הבדווי בתכנון כפי שיפורט להלן.

⁷³ שם (ה"ש 58).

1. עקרונות משפטיים

א. הזכות לשוויון

כל פתרון ראוי לסוגיית ההתיישבות של הבדווים בנגב חייב לעמוד בעקרון השוויון. כדי לממש את עקרון השוויון יש להתחשב בהפליה ההיסטורית ובעוול המתמשך שנגרם להם כתוצאה מאי-הכרה בכפריהם ובזכויותיהם הקנייניות. יש להשוות בין מצבם התכנוני של היישובים הבדווים למצבם התכנוני של היישובים היהודים. על כל פתרון התיישבותי לעמוד באמות מידה בסיסיות של שוויון בהקשר של הקצאת קרקעות, גיוון צורות היישוב ואף העדפה מתקנת בהקצאת משאבי קרקע ותכנון. על רשויות התכנון לאפשר לבדווים לקיים את אורח חייהם ולבחור את צורת ההתיישבות המועדפת עליהם: כפרית, חקלאית, עירונית או אחרת, כפי שניתן ליתר קבוצות האוכלוסייה במדינה.

על כל פתרון לעמוד באמות המידה של צדק חלוקתי. בראש ובראשונה יש לאמץ ולקיים את המלצות ועדת אור ביחס להקצאה שוויונית של משאבי קרקע לאוכלוסייה הערבית.⁷⁴ על המדינה לאפשר לאוכלוסייה הבדווית גישה שווה למשאבי קרקע בדומה לאוכלוסייה היהודית בנגב, ובכלל זה לא להגביל את אזורי המחיה שלהם לאזור גיאוגרפי מסוים ולאפשר להם לגור בכל רחבי הנגב ולא רק באזור הסייג.

ב. הזכות לכבוד ולשמירה על אורחות חיים ותרבות

כל פתרון חייב להכיר בתרבותם ובאורח חייהם של הבדווים כאוכלוסייה בעלת מאפיינים תרבותיים ייחודיים וכחלק בלתי נפרד ממיעוט ילידי, אתני ודתי. על המדינה להבטיח שהבדווים יוכלו ליישם את זכותם לנהוג לפי מנהגיהם ותרבותם ולשמרם. על המדינה לספק להם תנאים שיאפשרו פיתוח כלכלי וחברתי העולה בקנה אחד עם מאפייניהם התרבותיים, ובכלל זה לאפשר להם לנהל אורח חיים המותאם להיותם מיעוט ילידי שתרבותו קשורה בטריטוריה מסוימת, בשימוש במשאבי קרקע ובפעילויות מסורתיות הקשורות בקרקע כמו מרעה וחקלאות. על המדינה לכבד את הזיקה הקניינית של הבדווים לקרקע ולהכיר במערכת הקניינית הבדווית כחלק ממאפייניהם התרבותיים הייחודיים.

ג. הזכות לדיור הולם

כל פתרון חייב לכבד את הזכות לדיור הולם, הכוללת קורת גג ותנאי מחיה הולמים. על המדינה להכיר בכפרים הבלתי מוכרים ולאפשר לתושביהם קורת גג בלי שסכנת הריסות הבתים תרחף מעל לראשיהם. על המדינה להשוות בין מצבם של הכפרים הבלתי מוכרים ליישובים היהודים בנגב ולהסדירם תכנונית ומוניציפלית, כדי לאפשר לאוכלוסייה הבדווית נגישות שווה לדיור ולתשתיות ושירותים חיוניים ולהימנע מאפליה על רקע שייכות קבוצתית. הזכות לדיור הולם כוללת את הזכות לדיור תואם תרבות, ומכאן שעל המדינה לאפשר לבדווים מגוון צורות התיישבות התואמות את אורחות חייהם ותרבותם.

⁷⁴ דוח ועדת אור (ה"ש 20), שער שיש, פסקה 13.

ד. שיתוף הציבור הבדווי בתכנון

שני עקרונות תכנון מרכזיים הם שהתכנון חייב לפעול למען רווחת הציבור, ועליו לשקף עקרונות של הגינות וצדק חברתי. עקרונות אלה מטילים על המתכנן חובה להתייחס באופן מיוחד לצרכים של קבוצות חלשות באוכלוסייה, שאפשרויות הבחירה העומדות בפניהן מוגבלות. תכנון סביר התואם את עקרונות התכנון ואת האתיקה של התכנון המבקש למלא את ייעודו חייב אפוא להביא בחשבון את צרכיה ורצונותיה של אוכלוסיית היעד שלו, לבדוק כיצד אפשר להגדיל את רווחתה, להתייחס באופן מיוחד לצרכיה של אוכלוסייה חלשה ומקופחת, לחפש דרכים להרחיב את אפשרויות הבחירה שלה ולשפר את איכות חייה.⁷⁵ כדי לתקן את ההפליה התכנונית שהבדווים סבלו ממנה לאורך שנים צריכות רשויות התכנון לשתף אותה ביצירת פתרונות תכנוניים נאותים ומעשיים לשיפור איכות חייה ולהגביר את המאמצים לשתף את תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בקביעת עתידם ובעיצוב פתרון תכנוני מוסכם.

ה. הגנה על קניינם ותרבותם של הבדווים והימנעות מהעברה כפויה

על כל פתרון להתיישב עם עקרונות ההגנה על קניינם ותרבותם של מיעוטים ילידיים, ובכלל זה להימנע מפתרונות שיש בהם העברה חלקית או מלאה של הבדווים ממקום מחייתם וליישבם מחדש ללא הסכמתם החופשית, המוקדמת והמודעת, ובכפוף לפיצויים הוגנים ומלאים. כמו כן צריך כל פתרון להכיר בזכותם של הבדווים כמיעוט ילידי להיות בעלי הקרקע, להחזיק בה, להשתמש בה ולשלוט על הטריטוריה ועל המשאבים שבחזקתם מכוח הבעלות המסורתית, ולכלול השבה של קרקעות ומשאבים שנגזלו מהם. הקרקע, הטריטוריה והמשאבים השייכים לבדווים או מוחזקים על ידיהם צריכים לזכות בהכרה ובהגנה חוקית מצד המדינה, מתוך כבוד למנהגייהם, למסורתם ולשיטת בעלותם על הקרקע. כן צריכה המדינה לספק לבדווים מנגנון אפקטיבי שימנע כל העברה כפויה העלולה לפגוע בזכויותיהם כקהילה.

ו. הכרה במערכת הקניינית הבדווית

המערכת הקרקעית המסורתית של הבדווים שרירה וקיימת. לבדווים היתה תמיד תפיסה טריטוריאלית וקניינית ברורה, ועד להקמת מדינת ישראל היה בה סחר קרקעות מתועד. יש להכיר בזכויות הקניין המסורתיות של הערבים הבדווים על אדמותיהם ההיסטוריות, בלי שהמדינה תתחרה איתם על הזכויות בקרקע. ההכרה במערכת הקרקעית המסורתית עומדת בלבו של כל פתרון המבקש לתקן עוול היסטורי ממושך ולהבטיח זכויות שוות לכל אזרחיה.

⁷⁵ מתוך כתב העתירה בבג"ץ איסחאק אבו חמאד נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (ה"ש 50), עמ' 23-25. העתירה נמצאת גם באתר האגודה לזכויות האזרח: www.acri.org.il/story.aspx?d=458

2. הכרה בכפרים הערביים הבדווים בנגב על סמך אמות מידה תכנוניות ואובייקטיביות⁷⁶

כאמור, בבסיס כל פתרון עומד עקרון ההכרה בכפרים הבלתי מוכרים במקום מושבם. במציאות התכנונית, ההיסטורית והחברתית שתיארנו לעיל, אמות המידה הראויות להכרה הן גודל היישוב או הקהילה, זיקת התושבים למקום, המבנה הקהילתי והלכידות החברתית של התושבים ואופי הפרישה הפיזית של היישוב. כל 35 הכפרים הבלתי מוכרים עונים על אמות מידה אלו.

א. גודל היישוב או הקהילה

הממשלה היא זו המחליטה להקים יישובים ומפעילה לצורך כך את רשויות התכנון וגורמי הפיתוח הכפופים לה. כיוון שכך, אין קריטריונים ברורים לקביעת גודל מינימלי של אוכלוסייה המקנה ליישוב הכרה. כאמור, הלמ"ס קובעת כי יישוב הוא מקום המאוכלס בקביעות, מתגוררים בו לפחות 40 בוגרים, יש בו מינהל עצמי, הוא לא נמצא בתחום המוניציפלי של יישוב אחר ומוסדות התכנון אישרו את הקמתו.⁷⁷ מנקודת מבט תכנונית, יש התייחסות לשאלה מהו יישוב בהוראות תמ"א/35, תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, אשר קיבלה תוקף בסוף שנת 2005 ומהווה בסיס תכנוני מושכל ומוסכם להמשך פיתוחה של מדינת ישראל לשנים הבאות. תמ"א/35 מבחינה בין שלושה סוגים של יישובים: יישוב קיים, יישוב כפרי ויישוב חדש. יישוב קיים הוא כל רשות מקומית או ועד מקומי, אשר על פי תוכנית תקפה מיועדים להיבנות בהם לפחות 50 יחידות דיור, ואשר אינם מהווים חלק מיישוב אחר. יישוב כפרי הוא יישוב שמנה פחות מ-2,000 תושבים בשנת 1995 ואשר לא היה באותה עת חלק מיישוב או מרשות מקומית אחרת. יישוב חדש הוא מקום המיועד למגורים ואשר אינו חלק מיישוב קיים, בלי קריטריון גודל מחייב.⁷⁸

התפיסה התכנונית המגולמת בתמ"א/35 היא חדשה יחסית. תמ"א/31, שהיתה בתוקף עד לאישורה של תמ"א/35, קבעה הגדרה רחבה יותר למונח "מרכז עירוני או כפרי". שם נקבע זהו מקום המיועד לריכוז אוכלוסייה, בין אם הוא מוכר כמקום יישוב על פי דיני השלטון המקומי ובין אם לאו.⁷⁹ עוד קבעה תמ"א/31 כי ניתן להרחיב יישוב קיים המונה פחות מ-50 יחידות דיור ללא קשר למעמדו כיישוב מוכר.⁸⁰ כלומר, עד לפני שנתיים בלבד ניתן היה להגדיר כיישוב כל מקום שמתגוררים בו אנשים, גם אם יש בו פחות מ-50 יחידות דיור. זאת ללא קשר בין היות המקום יישוב מבחינה תכנונית לבין מעמדו מבחינת דיני השלטון המקומי.

היישובים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב עומדים בכל הקריטריונים האובייקטיביים שמוגדרים בתוכניות המתאר הארציות תמ"א/35 וזו שקדמה לה, תמ"א/31, ובהנחות העבודה של הלמ"ס: מקום מאוכלס בקביעות, גודל אוכלוסייה, מספר מינימלי של בוגרים ויחידות דיור. שאר התנאים (תוכניות מתאר, הכרה על ידי הרשויות או הימצאות מחוץ לתחום השיפוט של יישוב אחר) הם תוצר

⁷⁶ זארא יהודקין (ה"ש 27), עמ' 7-9. עקרונות אלה הם גם חלק מהעקרונות המנחים לתכנון היישובים הערביים בנגב ולהכרה בהם, שמהווים חלק מתוכנית האב של המועצה לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ושל עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, שטרם פורסמה.

⁷⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf>.

⁷⁸ תמ"א/35, הוראות התוכנית, עמ' 4, סעיף 5 ("הגדרות").

⁷⁹ תמ"א/31, הוראות התוכנית, סעיף 4.1 ("הגדרות").

⁸⁰ תמ"א/31, הוראות התוכנית, סעיף 6.1 ("הקמת מרכז עירוני/כפרי חדש").

של החלטות שלטוניות, והם נובעים מעצם ההכרה הרשמית של רשויות המדינה ביישוב. כיום קיימים בנגב 46 יישובים בדווים שעונים לאותן אמות מידה. בכל אחד מהם מתגוררים בין 400 ל-4,800 בני אדם.

ב. זיקת התושבים למקום

45 היישובים הבדווים יושבים על מקומם זה עשרות שנים, וזיקת תושביהם למקום מושבם אינה מוטלת בספק. לצד חוסר ההכרה בהתיישבות הבדווית מתקיים מאז קום המדינה תהליך מפלה של הקמת יישובים חדשים המיועדים לאוכלוסייה יהודית בלבד. היישובים היהודים זוכים לכל התשתיות והשירותים הנדרשים, בעוד שהאוכלוסייה הבדווית המתגוררת ביישובים לא מוכרים סמוכים אינה נהנית מהם.

ג. מבנה קהילתי ולכידות חברתית של התושבים

היישובים הבדווים הבלתי מוכרים מאופיינים במבנה קהילתי-חברתי מגובש. הם בעלי זהות מקומית ייחודית, ונסמכים בעיקרם על חלוקה משפחתית ולא דווקא על שייכות שבטית. היישובים מאורגנים במערכת קהילתית מרחבית מגובשת שהתפתחה במשך דורות של חיים משותפים במקום. לכל יישוב יש ועד מקומי הדואג לצרכיו לטובת כלל התושבים. קיומו של ועד מקומי מוכיח את הלכידות של האוכלוסייה ואת יכולתה להתארגן למען מטרות משותפות, ועונה על התנאי של מינהל עצמי שבהגדרות הלמ"ס.

ד. הפרישה הפיזית של היישוב

אחת ממטרות התכנון היא ארגון המרחב כדי לאפשר את קיומם של שימושים ותפקודים שונים לטובת כלל הציבור, לצד הסדרת השימושים הפרטיים של אותו מרחב. תכנון השטח הבנוי של יישוב יוצר מערך מסודר של שימושי קרקע שונים הכוללים, ברובד הבסיסי ביותר, אזורי מגורים, מערכת דרכים, מוקדים של מבני ציבור ואזורי תעסוקה ומסחר. **בכפרים הלא-מוכרים פרושים שימושי הקרקע השונים על פי סדר ברור.** אמנם מדובר בכפרים שהתפתחו בעצמם במשך השנים, ללא תכנון ממשלתי מכוון, אבל הם מתפקדים כיישובים במלוא מובן המילה. יש בהם חלוקה ברורה ומוסכמת בין אזורי מגורים, מוקדים ציבוריים לטובת כלל הקהילה כמו מבני ציבור וחנויות, ושטחים חקלאיים המחוברים ביניהם באמצעות רשת דרכים פנימית. כל אלה יוצרים מערכת מרחבית בעלת מבנה תפקודי, בדומה לכל יישוב אחר.

3. יצירת מגוון דגמי התיישבות

בכפוף לאמות מידה אובייקטיביות להכרה בכפרים, יש לבחון לכל כפר את דגם היישוב המתאים לו ביותר מבחינה ארגונית ומוניציפלית. הפתרון המתאים לכל כפר ייקבע לאחר בחינה מפורטת של מאפייניו, על סמך הנתונים המרחביים ופוטנציאל הפיתוח שלו וההעדפה של תושביו.⁸¹ יש לאפשר לאוכלוסייה הערבית הבדווית בחירה בין מגוון יישובים בעלי מאפיינים כפריים, חקלאיים וקהילתיים.

⁸¹ סזאר יהודקין (ה"ש 27), עמ' 9.

4. תוכנית האב החלופית לכפרים הלא-מוכרים

בשנתיים האחרונות שוקדות המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים ועמותת במקום, על הכנת תוכנית אב לכפרים הבדוויים הלא-מוכרים בנגב. התוכנית, המושלמת בימים אלה ותפורסם בקרוב, כוללת שישה פרקים ומאות עמודים של רקע, ניתוח, דו"חות מומחים והצעות קונקרטיים.

מטרת תוכנית האב להציג **מתווה לתכנון ופיתוח מקצועי ומוסכם ליישובים הבדוויים הלא-מוכרים**, כתשתית לפיתוח בר-קיימא של אזור באר שבע ותוך מימוש עקרונות השוויון, ההכרה וזכויות האדם. התוכנית מבקשת להבטיח עתיד של כבוד ושוויון לכפרים – המהווים כיום מוקד של עוני, הזנחה ותת-פיתוח – ול-90 אלף תושביהם. מטרה זו תושג באמצעות יישום העיקרון המקצועי העליון של התכנון – עיצוב העתיד יחד עם הקהילה ובשבילה, ויישום המלצת דו"ח גולדברג "להכיר בכפרים ככל שניתן".

תוכנית האב תציג מגוון **דרכים מקצועיות ומציאותיות, ברמה האזורית, המקומית והמנהלית** לפיתוח מושכל של כל 45 הכפרים הבדוויים שזיהתה המועצה ב-1999. 35 מתוכם אינם מוכרים עד היום, והם ליבת התוכנית. בשנת 2030, שנת היעד של התוכנית, תמנה אוכלוסיית היישובים הלא-מוכרים כ-209 אלף איש מתוך אוכלוסייה כוללת של 440 אלף בדוויים הצפויים להתגורר באזור באר שבע.

כל היישובים הכלולים בתוכנית כבר גדולים הרבה יותר מהגודל המינימלי של יישוב לפי הקריטריונים של מערכת התכנון הישראלית, ומייצגים קהילות שהתגבשו יחד במשך שנים ארוכות של חיים משותפים. הקריטריונים המנחים את התוכנית הם קריטריונים תכנוניים הנהוגים במגזר הכפרי הישראלי כדי ליצור מתווה פיתוח הולם לכל יישוב ויישוב, ועל פיהם **אין שום מניעה עניינית להכיר בכל היישובים, במיקומם הנוכחי** (מלבד כמה מקרים יוצאי דופן של כפרים שתושביהם יעדיפו לעבור ממקומם עקב אילוצים חיצוניים) אשר יזכה אותם בתשתיות ובשירותים כמו שאר אזרחי המדינה.

הכרה בכפרים במיקומם הנוכחי **עדיפה על תוכניות ממשלתיות בעבר ובהווה** המבוססות על העברה של עשרות אלפי בני אדם, כיוון שהיא מתבססת על הקשר ההיסטורי החזק של תושבי הכפרים לאדמותיהם ומבטיחה בכך את קיימותם ופיתוחם המושכל של הכפרים. התוכנית גם תחסוך משאבים גדולים הדרושים לשינוי הגיאוגרפיה האזורית ולאמצעי אכיפה; היא תמנע את העמקת הסכסוך בין המדינה לבדוויים; תועיל לאוכלוסייה היהודית בנגב על-ידי הסדרת המרחב; וכאמור תיישם את דו"ח ועדת גולדברג בצורה הנכונה ביותר, עבור כולם.

VI. סיכום

האזרחים הבדווים בנגב סובלים מהפליה קשה ונושאים בהשלכותיה כבר 63 שנים. זוהי מציאות חיים בלתי נסבלת ובלתי מתקבלת על הדעת, שבה אזרחים מופלים באופן ברור ומובהק ביחס לאוכלוסייה היהודית: הם חשופים להפליה בהקצאת משאבי קרקע, תכנון ודיור, לאי-הכרה בכפריהם ומניעת שירותים חיוניים מתושביהם, ולא-הכרה במערכת הקרקעית המסורתית שלהם. לרשויות המדינה, ובהן לצוות יישום דו"ח גולדברג להסדרת התיישבות הבדווים בנגב, ניתנת כעת הזדמנות היסטורית להביא לידי פתרון את אחת הסוגיות הכאובות ביותר של הפרה שיטתית ומתמשכת של זכויות אדם, ולתקן עוול היסטורי והזנחה מתמשכת של אחת האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל.

אם המדינה מבקשת לשים קץ לסכסוך המתמשך בינה ובין הבדווים בנגב ולפתור את מצוקתם של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים על בסיס של שוויון אזרחי, יהיה עליה לאמץ פתרון מערכתי כולל, המבוסס על כיבוד זכויות האדם של האוכלוסייה הבדווית, ולהכיר הן בכל 35 הכפרים הלא-מוכרים בנגב במקומם הנוכחי על בסיס אמות המידה התכנוניות האובייקטיביות שפורטו לעיל והן במערכת הקניינית המסורתית שלה ולהתבסס על תוכנית האב החלופית לכפרים הלא-מוכרים. אלה שני תנאים מרכזיים העומדים בבסיסו של כל פתרון המבקש להביא את הסכסוך לקצו.

על רשויות המדינה לנהוג בשקיפות ולשתף את הציבור הבדווי בפתרונות המוצעים לו, ולהימנע מפתרונות שיש בהם עיגון חקיקתי, חד-צדדי ודורסני או מפתרונות שיש בהם העברה כפויה של אוכלוסייה ממקומה. כל פתרון שלא יעמוד בעקרונות המפורטים במסמך זה דינו להידחות.

נספח 1

הכפרים הלא-מוכרים: מאפיינים עיקריים⁸²

הערות	אספקת שירותים	הימצאות הכפר באזורי חיפוש	אזורים	תחום שיפוט	סוג יישוב	מספר תושבים משוער	שם הכפר	
	לא	כן	רהט	מ"א בני שמעון	עקורי פנים	700	דחייה	1
עתידה להיות חלק מרהט	לא	כן	רהט	מ"א בני שמעון	כפר היסטורי (תושבים מקוריים)	800	ח'רבת זובאלה	2
	לא	לא	רהט	מ"א בני שמעון	עקורי פנים / היסטורי	2300	כרכור / אלעראקיב	3
	חבורה לרשת החשמל	כן	רהט	מ"א בני שמעון	היסטורי (תושבים מקוריים)	1700	אום אלמילה	4
	לא	לא	לקייה	באר שבע / מ"א בני שמעון	היסטורי (תושבים מקוריים)	2300	עוג'אן	5
	לא	לא	לקייה	עומר / מ"א בני שמעון	היסטורי (תושבים מקוריים)	1100	אל-מקימן	6
הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	לא	לא		עומר	עקורי פנים	1300	עמרה	7
	לא	לא	אזור תל אלמלח	שטח גלילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	700	באט אלסראיעה	8
	לא	כן	חורה	שטח גלילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	800	סעה	9
	בי"ס יסודי	כן	בקעת באר שבע	שטח גלילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	2500	ח'רבת אלוטן	10
	לא	לא	חורה	מיתר / שטח גלילי	עקורי פנים	900	עתיר / אום אלחיראן	11
הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	2 בי"ס + יסודי + קופ"ח	כן	בקעת באר שבע	שטח גלילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	3600	ואדי ג'ווין / תלאע רשיד	12
	לא	לא	בקעת באר שבע	שטח גלילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	2000	אלג'רה	13
הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	בי"ס + קופ"ח	כן	חורה	שטח גלילי	היסטורי / עקורי פנים	4000	אלגרין	14
הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	בי"ס + קופ"ח	כן	בקעת באר שבע	מועצת אבו בסמ"ה	היסטורי (תושבים מקוריים)	3800	אום בטין	15
	לא	כן	בקעת ערד	שטח גלילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	1100	אלבאט	16
	לא	כן	בקעת ערד	שטח גלילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	900	אלחומרה	17
	לא	לא	אזור תל	שטח גלילי	היסטורי	850	תל אלמלח	18

⁸² נספח זה לקוח מנייר העקרונות שהוגש לוועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב על ידי המועצה לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, פברואר 2008. מופיע בנייר כנספח 2.

			אלמלח		(תושבים מקוריים)			
19	אלבחירה	2000	שטח גלילי	כסיפה	לא	לא		
20	קטמאת \ אלמטהר	1350	שטח גלילי	מזרחית לכביש השלום	לא	לא		
21	עזה	550	ערד/ שטח גלילי	ערד	לא	לא		
22	תל עראד	1200	שטח גלילי	בקעת ערד	לא	בי"ס יסודי		
23	כוחלה	800	מועצת אבו בסמ"ה	בקעת ערד	כן	בי"ס יסודי צומח		
24	דריג'את	1100	מועצת אבו בסמ"ה		כן	בי"ס יסודי צומח + קופ"ח	הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	
25	אלסרה	1200	שטח גלילי	אזור תל אלמלח	לא	לא	צווי הריסה לכל בתי הכפר	
26	אלזעורה	2900	ערד/ שטח גלילי	ערד	לא	לא		
27	אלפורעה	4500	ערד	ערד	כן	בי"ס יסודי	הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	
28	ביר אלחמאם	2500	שטח גלילי/ מ.א. בני שמעון	בקעת באר שבע	כן (חלקית)	לא		
29	אלזרנוג	1600	שטח גלילי	בקעת באר שבע	כן (חלקית)	בי"ס יסודי + חטיבת בנינים		
30	ביר אלמשאש	1100	שטח גלילי	אזור תל אלמלח	כן (חלקית)	לא		
31	סוויין	700	שטח גלילי	דרומית לכביש ב"ש דימונה	כן	לא		
32	אל-מד'בח	1200	שטח גלילי	דרומית לכביש ב"ש דימונה	כן	לא		
33	ח'אשמ זאנה	2300	שטח גלילי	דרומית לכביש ב"ש דימונה	כן	לא		
34	אלשהבי / אבו תלול	4200	שטח גלילי	דרומית לכביש ב"ש דימונה	כן	2 בי"ס יסודי + קופ"ח	הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	
35	ואדי אלמשאש	1100	מ"א רמת נגב	רמת חובב	לא	לא		
36	אל-סר	2200	בקעת באר שטח גלילי	באר שבע	לא	לא		
37	ואדי אלנעם (רבתי)	5000	שטח גלילי	רמת חובב	לא	בי"ס יסודי		
38	אלמזרעה /	580	שטח גלילי	ערעה	כן	לא		

		(חלקית)	בנגב		(תושבים מקוריים)		אלשהבא	
	לא	לא	ערערה בנגב	שטח גילי	היסטורי (תושבים מקוריים)	950	אום רתאם	39
	לא	לא	ירוחם	ירוחם / מ"א רמת נגב	עקורי פנים	1200	רח'מה	40
הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	בי"ס+ קפ"ח	כן	דרומית לכביש ב"ש דימונה	מועצת אבו בסמ"ה	היסטורי (תושבים מקוריים)	3000	קסר אלסר	41
הוכר / הוקם / בתהליך הכרה	בי"ס + קופ"ח	כן	דרומית לכביש ב"ש דימונה	שטח גילי / מועצת אבו בסמ"ה	היסטורי (תושבים מקוריים)	4100	אום מתנאן	42
	בי"ס צומח א + גן	לא בתחום התוכנית	הר הנגב	מ.א רמת נגב	היסטורי (תושבים מקוריים)	1200	עבדה	43
הוכר/הוקם/ בתהליך הכרה	בי"ס יסודי + קופ"ח	כן	חלוצה	מ.א רמת נגב/ מועצת אבו בסמ"ה	היסטורי (מצב מיוחד)	5000	ביר הדאג'	44
	לא	לא	אזור תל אלמלח	שטח גילי	עקורי פנים (מצב מיוחד)	550	אל-סדיר	45