



19 במאי, 2011

לכבוד
שרי הממשלה

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: המתווה המוצע להסדרת התיישבות הבדווים בנגב – התייחסות ראשונית

צוות היישום לדו"ח גולדברג, בראשות אהוד פראוור, מונה על-ידי הממשלה בינואר 2009, במטרה לגבש מתווה מפורט **ובר-יישום** להסדרת התיישבות הבדווים בנגב, על בסיס המלצות דו"ח ועדת השופט אליעזר גולדברג. במרץ 2011 הודלפה לתקשורת טיוטת הדו"ח, שנדונה מאוחר יותר בוועדה לענייני ביקורת המדינה.

מטיוטת הדו"ח עולה, כי צוות היישום ממליץ על מתווה של שלבים עוקבים ומשולבים להסדרת התיישבות הבדווים בנגב: הסדר מקרקעין המעוגן בחקיקה; הסדרים תכנוניים חדשים; מסגרת ממשדית ומנהלית חדשה, שתכלול גם מנגנוני אכיפה חדשים ומחוזקים. מהלך זה, המשנה באופן רדיקאלי את מציאות החיים הבדווית בכפרים, נעשה כמעט ללא שיתופם של תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים, דבר שהופך את יישומו לבלתי אפשרי.

עיון בטיוטה מס' 12 של הדו"ח, המצויה בידינו, מעלה שורה ארוכה של כשלים ובעיות בתכנית. אנו מבקשים, להביא בפניכם התייחסות ראשונית ולא ממצה שלנו לטיוטה זו, וזאת בכדי להדגים בפניכם, טרם תאושר התכנית על ידכם בממשלה, שורה של סוגיות ושאלות שונות העולות מן הדו"ח ודורשות בחינה ודיון מעמיקים. כאמור, מדובר בהתייחסות ראשונית בלבד. בכוונתנו להמציא התייחסות מפורטת ומלאה לתכנית היישום בהמשך, לכשתפורסם התכנית המלאה והסופית אשר תובא לאישור הממשלה בעניין זה, וזאת בשיתוף עם המועצה לכפרים הבלתי מוכרים בנגב.

להלן הערותינו הראשוניות לטיוטה מס' 12 של הדו"ח כפי שהתפרסמה:

1. **הסדרי התכנון** – המלצות צוות היישום קובעות מדיניות תכנון השונה לחלוטין מהגישה התכנונית הנהוגה כיום ומזו שהומלצה בדו"ח ועדת גולדברג. בנוסף, המלצות צוות היישום סותרות את ההבנה, שהתגבשה בעשור האחרון במערכות התכנון, לפיה רק התחשבות במערכת החברתית, התרבותית והתפקודית של הקהילה בכפרים, תבטיח את



יישום התכניות. במקום זאת, מציג צוות היישום גישה תכנונית חדשה, המתבססת על נדבך אחד ויחיד – מיקום, ומבקשת לארגן מחדש את המרחב על ידי העברתה של האוכלוסייה וריכוזה.
להלן מס' דוגמאות:

א. שינוי מהותי בשיח וברטוריקה – בעוד שדו"ח גולדברג אימץ את ההגדרה של 'הכפרים הבלתי-מוכרים', חוזר דו"ח צוות היישום לרטוריקה ישנה של 'הפזורה הבדווית', 'התיישבות בלתי-מוסדרת' ו-'קבוצות אוכלוסייה'.

ב. התייחסות נקודתית לעומת התייחסות מרחבית – בעוד שעד היום ניתנו פתרונות תכנוניים לכל כפר וכפר, במתווה דו"ח צוות היישום מוצג *מרחב* שבתחומו יינתנו הפתרונות התכנוניים, ללא כל זיקה והתייחסות לכפרים הקיימים. בנוסף, בראש סדר העדיפויות של הפתרונות שמציע צוות היישום עומדת העברה של האוכלוסייה לעיירות ולישובי אבו-בסמה, בתחומן או בצמידות דופן להן, כאשר ההכרה בכפר קיים נמצאת בעדיפות אחרונה ו"רק במקרים מתאימים", כלשון הדו"ח. זאת, בסתירה מהותית לנאמר בדו"ח גולדברג (ס' 110) על כך שיש "להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי-מוכרים". בנקודה זו, ברצוננו לחזור ולהדגיש כי ההכרה בכפרים הבלתי מוכרים הוא עיקרון מרכזי לכל פתרון צודק ובר מימוש.

ג. תנאים לתכנון הפנים יישובי – צוות היישום קובע, כי כל תכנון פנים-יישובי יבטיח עמידה במספר קריטריונים ובהם: צפיפות, רציפות השטח הבנוי והימנעות מהשארית שטחים לא מפותחים, הוצאת קרקע חקלאית אל מחוץ לכפר, גודל קריטי, כושר נשיאה מוניציפאלי ועוד.

קריטריונים אלה אינם עומדים בעקרונות השוויון והצדק החלוקתי ומעלים חשש כבד לאפליית האוכלוסייה הבדווית במשאבי קרקע, תכנון ופיתוח אל מול המגזר היהודי הכפרי. לו היו מחילים את אותם התנאים על המגזר היהודי, יישובים שלמים (יישובים קהילתיים, מצפים, קיבוצים ומושבים) היו עתידים להיעלם מהמפה היישובית.

ד. עקרונות תכנון קבועים ומוגדרים – עקרונות התכנון המוצגים במתווה משקפים תבנית התיישבותית קבועה ומוגדרת לכל הכפרים הבדווים, תוך התעלמות מקיומו של הכפר הבדווי וממערכות החיים הקהילתיות שבו, על אופיין וצורכיהן הייחודיים. בפועל, הכפרים, כפי שאנו מכירים אותם כיום, עתידים להיעלם מהמרחב. בנוסף, על בסיס עקרונות אלה, גם כאשר יתוכנן כפר במקומו, יהיה צורך בפינוי והעברה של האוכלוסייה.



- ה. התיישבות במעבר – הגדרה זו, שאומצה בדו"ח גולדברג, נועדה לאפשר הספקת שירותים לאוכלוסייה באופן מיידי, בשל הימשכותם של הליכי התכנון. צוות היישום בחר שלא לאמץ עקרון זה, בתואנה כי הוא עשוי להכביד על ההסדרה התכנונית והקרקעית.
2. התניית התכנון בהסדרת הקרקעות - המתווה שמציע צוות היישום קובע, כי הסדרת תביעות הבעלות על הקרקע תהיה תנאי הכרחי לכל פתרון תכנוני אשר יוצע לאוכלוסייה המתגוררת בכפרים. התניה זו היא בעייתית, שכן היא מותירה את האוכלוסייה ללא תשתיות ותנאים בסיסיים שכל אדם זכאי להם. המציאות בשטח מאפשרת להתחיל בהליך תכנוני עבור כלל הכפרים הבלתי-מוכרים, עוד בטרם הוסדר נושא הקרקעות, וזאת בהתאם למבנה היישובי הקיים בשטח.
3. אכיפה – אכיפה היא אחד הכלים המרכזיים לקידום הפתרונות ההתיישבותיים המוצעים בדו"ח היישום, במיוחד בהיעדר הסכמות מצד האוכלוסייה, וכן כאמצעי לשימור קרקעות פנויות. גם בנושא זה ניתן לראות נסיגה מדו"ח גולדברג, שהמליץ כי בתחומי הקווים הכחולים הזמניים יוגדרו "מבנים אפורים", אשר לא ייהרסו עד למציאת פתרון מוסכם. במתווה אשר מציע צוות היישום לא תתקיים כל הקפאה של הריסות הבתים במהלך תקופת ההסדרה.
4. שיתוף ציבור – דו"ח צוות היישום עוסק הן בהתוויה של הסדרים חדשים והן בפרשנות של דו"חות קיימים. אף על פי כן, עבודת צוות היישום נעשתה ללא שיתופה של הקהילה הבדווית בהחלטות הנוגעות לחייהם, על אף שהאחרונה ניסתה פעמים רבות ליזום דו-שיח בנושא. גם כאשר בוחנים את המתווה המוצע, בולט לעין חסרונו של עקרון שיתוף הציבור. חוסר שיתוף הציבור בנושאים כה קריטיים מבחינת האוכלוסייה מהווה פגם מהותי.
5. הסדר מקרקעין בחוק חדש - התוכנית המוצעת מציעה את הסדרת תביעות הבעלות באמצעות הליך חקיקה חד צדדי, דורסני, שאינו מתחשב בזיקתם ההיסטורית של הבדווים לאדמתם. זיקה זו הוכרה בדו"ח גולדברג (סעיף 77) ומנוגדת לעקרונות השוויון והצדק החלוקתי. ההתעלמות מזכויותיהם ההיסטוריות של הבדווים ואי-ההכרה במערכת הקניינית שלהם מהוות פגיעה חמורה באוכלוסייה הבדווית ובזכותה לקניין, לדיוור ולשמירה על אורחות חייה הקשורות קשר הדוק בקרקע. אי הכרה זו אף מנוגדת לנורמות הבינלאומיות של זכויות האדם, ובפרט של זכויותיהם כמיעוט ילידי הזכאי להיות בעליה של קרקע, להחזיק בה ולהשתמש בה מכוח הבעלות המסורתית. על המדינה מוטלת החובה למתן הגנה חוקית למימוש זכויות אלו, תוך כבוד מינהגיה של האוכלוסייה הילידית ומסורתיה.



6. ארגון - התוכנית מציעה להקים רשות להסדרת ההתיישבות הבדווית שתהיה חלק ממשרד רה"מ. הצעה זו מפלה, מעצם כך שאינה רואה בבדווים אזרחים שווי זכויות שיש להעניק להם שירותים באמצעות משרדי הממשלה השונים, בדומה לאוכלוסיות אחרות במדינה. בנוסף, הצעה זו יש בה בכדי להעמיק את הפערים בין המדינה לאזרחיה. מדובר בנסיגה משמעותית מדו"ח גולדברג אשר המליץ לנהוג בסוגיה כבמחלוקת בין הממשלה לאזרחיה (סעיף 72).

לסיכום, ניתן לומר כי המלצות צוות היישום סוטות משמעותית מהגישה התכנונית הנהוגה כיום, ומזו שהומלצה בדו"חות רשמיים קודמים, דהיינו, גישה המשלבת בהליך התכנוני את מאפייני אורח החיים והצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית. הצוות מציג גישה המבקשת להכתיב לבדווים את אופי מרחביהם, ללא שיתוף נאות של תושבי הכפרים, ותוך אפליה חמורה בינם לבין אוכלוסיות אחרות במדינה. ניסיון העבר מלמד אותנו, כי כל ניסיון להתעלם מרצונה וצרכיה של האוכלוסייה הבדווית ולכפות עליה הסדר, נדון לכישלון.

אנו קוראים לחברי הממשלה שלא לאשר את המתווה המוצע על ידי צוות היישום, כפי שהוא בא לידי ביטוי בטיטה, ולפעול לקידום ההכרה בכפרים הבדווים בנגב כיישובים לכל דבר, על סמך אמות מידה תכנוניות ואובייקטיביות, ותוך התייחסות אל התושבים הבדווים כאזרחים שווי זכויות במדינה ושיתופם המלא בהליך.

בכבוד רב,

נילי ברוך, מתכנתת ערים
במקום - מתכננים למען
זכויות תכנון
052-2224320

ראויה אבו רביעה, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

דבי גילד-חיו, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח
052-8282444

העתקים:

עו"ד יהודה וינשטיין - היועמ"ש
מר אייל גבאי - מנכ"ל משרד רה"מ
מר אהוד פראוור - ראש צוות היישום של דו"ח גולדברג, משרד רוה"מ