



21 ביוני, 2011

לכבוד  
שרי הממשלה

לכבוד  
מר בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

### הנדון: המתווה המוצע להסדרת התיישבות הבדווים בנגב – התייחסות הארגונים

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.

לאחרונה פורסם הנוסח הסופי של דו"ח צוות היישום, אשר המליץ על מתווה של שלבים עוקבים ומשולבים להסדרת התיישבות הבדווים בנגב: הסדר מקרקעין המעוגן בחקיקה; הסדרים תכנוניים חדשים; מסגרת ממסדית 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 בתכנית מעלה שורה ארוכה של כשלים ובעיות. אנו מבקשים להביא בפניכם התייחסותנו לתכנית, טרם תאושר התכנית על ידכם בממשלה, בכדי להציג בפניכם את הסוגיות והשאלות השונות העולות ממנה ודורשות בחינה ודיון מעמיקים.

להלן הערותינו לדו"ח כפי שהתפרסם:

1. **הסדרי התכנון** – המלצות צוות היישום קובעות מדיניות תכנון **השונה לחלוטין** מהגישה התכנונית הנהוגה כיום ומזו שהומלצה בדו"ח ועדת גולדברג. המלצות צוות היישום סותרות את ההבנה, שהתגבשה בעשור האחרון במערכות התכנון, לפיה רק התחשבות במערכת המרחבית - חברתית, 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:



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

במקום  
مخططون من اجل حقوق التخطيط  
Planners for Planning Rights BIMKOM

- 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, והקמת התיישבות חדשה "ככל שיידרש", כלשון הדו"ח. כאשר ההכרה בכפר קיים אינה נמצאת במסגרת הפתרונות התכנוניים המוצעים בדו"ח היישום. 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. עקרונות תכנון עמומים – צוות היישום קובע, כי כל תכנון פנים-יישובי יבטיח עמידה במספר קריטריונים ובהם: צפיפות, רציפות השטח הבנוי והימנעות מהשארט שטחים לא מפותחים, הוצאת קרקע חקלאית אל מחוץ לכפר, גודל קריטי, כושר נשיאה מוניציפאלי ועוד.
- ד. קריטריונים אלה, ובמיוחד ההתייחסות לעקרונות של גודל קריטי וכושר נשיאה מוניציפאלי, לוקים בעמימות ובחוסר שקיפות חמור 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 (ישובים קהילתיים, מצפים, קיבוצים ומושבים) היו עתידים להיעלם מהמפה היישובית.
- ה. עקרונות תכנון קבועים ומוגדרים – עקרונות התכנון המוצגים במתווה, לפיהם נדרשת עמידה במספר כללים (המוזכרים בפסקה לעיל) 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.
- ו. התיישבות במעבר – הגדרה זו, שאומצה בדו"ח גולדברג, נועדה לאפשר הספקת שירותים לאוכלוסייה באופן מידי, בשל הימשכותם של הליכי התכנון. בניגוד לכך, 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 למעשה אחד מן הכלים המרכזיים לקידום הפתרונות ההתיישבותיים המוצעים בדו"ח היישום, במיוחד בהיעדר הסכמות מצד האוכלוסייה, וכן כאמצעי לשימור קרקעות פנויות. גם בהקשר זה קיימת נסיגה מדו"ח גולדברג, לפיו 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 ואף יש חיזוק של מערך האכיפה.
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. בנוסף, בתחילת הדו"ח נכתב כי לאור הליך שמיעת עמדות הציבור, שנעשה במסגרת עבודתה של ועדת גולדברג, לא היה מקום לשימוע נוסף מצד צוות היישום. בהקשר זה חשוב לנו לציין שני דברים – המלצות צוות היישום סותרות באופן מהותי את המלצות ועדת גולדברג, ורק לאור עובדה זו נכון היה לשמוע שוב את עמדות האוכלוסייה הבדווית לגבי המתווה המתגבש. בנוסף לכך, ההתייחסות להליך שיתוף הציבור כאל "שימוע" מצביעה על תפיסה פגומה ביסודה בנוגע להליך הראוי שיש לקיים עם האוכלוסייה הבדווית, בכל הנגע למציאת הסדר ראוי וישים למצוקתה.
5. **הסדר מקרקעין בחוק חדש** – צוות היישום מציע כי הסדרת תביעות הבעלות תתבצע 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 מנהגיה של האוכלוסייה הילידית ומסורתיה.

6. **ארגון** - התוכנית מציעה, כי בנוסף לרשות להסדרת ההתיישבות הבדווית יוקם במשרד רה"מ מטה ביצוע, שמתפקידו יהיה להוביל את כלל המערכת ליישום הדו"ח. זו דוגמא נוספת לתפיסה של המדינה, לפיה יש להעדיף הקמת גופים מיוחדים להסדרת הכפרים הלא-מוכרים בנגב, על פני טיפול במסגרת המוסדות הקיימים. בנוסף, יוקם מערך של 30 צוותי תכנון, שיופעלו על ידי גוף מרכזי, שלא ברור מיהו ומהו. הן במטה והן בצוותי התכנון אין כל התייחסות לצורך בייצוג של האוכלוסייה הבדווית.

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 בתכנית המוצעת, 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