

תקציר הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013
עו"ד ראוי אבורביעה

מבוא – מהותו של מסמך זה

מטרתו של מסמך זה להציג את עיקריה של הצ"ח להסדרת התיישבות בדואים בנגב, תשע"ג-2013 שהממשלה מקדמת בימים אלה, באשר מדובר בהצ"ח נרחבת, המורכבת מפרטים רבים שקשה מאד להתמצא בהם.

יצוין, שאנו סבורים כי מדובר בהצ"ח בלתי חוקתית ובעייתית מסיבות רבות – בהיותה הסדר מקרקעין חד צדדי שיוצא מתוך הנחות יסוד מוטעות; בשל פגיעתה של הצ"ח וההסדרים הכלולים בה בזכויות אדם ובזכויות קניין, לרבות הסדרים שהם בבחינת ענישה קולקטיבית; הצ"ח כרוכה בהרס של בתים וקהילות שלמות ובפגיעה באורחות החיים של הקהילה. אנו סבורים שיש בהצ"ח כדי להעמיק את הקרע ואי האמון בין הקהילה הבדואית למדינה, זאת תחת קידומו של הסדר היסטורי, הוגן וחוקתי שיפתור את ההפליה וההזנחה הקשה ממנה סובלים האזרחים בדואים כבר שנים.

מסמך זה עוזר, באופן תמציתי מאד, לשפוך אור על הפרטים של הצ"ח הממשלתית. המסמך מפרט גם את הנחות היסוד של הצ"ח. יצוין, כי הנחות יסוד אלה אינן מקובלות עלינו אך מובאות כחלק מהתקציר כי הן חיוניות להבנת הצ"ח כולה כפי שהממשלה עיצבה אותה.

הנחות היסוד של החוק (המבטאות את הנחות היסוד של הממשלה)

- הדין הקיים לא מאפשר לקבל את תביעות הבעלות של הבדווים, ולכן יש צורך בהסדר מיוחד לפתרון המצב.
- ההסדר המוצע כולל הענקת תמורה בקרקע ובכסף בשל תביעות הבעלות על קרקע שהוגשו על ידי חלק מהבדווים.
- ההתיישבות הבדווית בנגב היא לא חוקית.
- לא ניתן לפתח את הנגב ללא פתרון סוגיות הבעלות. לרבות בישובי הקבע.
- כריכה והתניית פתרון סוגיית הבעלות עם הסוגיה התכנונית (ס' 146 לדוח גולדברג).
- נדרשת חקיקה מיוחדת שתסדיר את התביעות- קיימים כ- 2,900 תזכירי תביעות רשומים אצל פקיד ההסדר הנוגעים ל 12,000 תובעים).
- החוק נותן תמריצים להצטרפות מוקדמת, התמורות יורדות ככל שמאחרים להצטרף להליך. וכן, החוק מאפשר אכיפה מוגברת= הריסות בתים.

מבנה החוק

החוק בנוי מעשרה פרקים לפי החלוקה הבאה:

- פרק א' – מטרות והגדרות.

- פרק ב' – הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.
- פרק ג' – ועדת תמורה.
- פרק ד' – זכאות לתמורה והגדרת תובע.
- פרק ה' – אישור תביעות.
- פרק ו' – התמורה.
- פרק ז' – זכאותו של תושב שאינו תובע בעלות.
- פרק ח' – סיום הליכי ההסדרה והוראות אחרות.
- פרק ט' – אכיפה ועונשין.
- פרק י' – הוראות שונות.

מרחב ההסדרה: כל שטח מדינת ישראל שמדרום לקו רוחב 610,000 ברשת ישראל החדשה.

פרק א' – הגדרות

- **אזור הסדרה מוכרז:** מדובר על אזור שראש הממשלה הכריז לגביו ככזה. ההסדרה תעשה באופן מדורג.
- **אזכור דברי החקיקה השונים:** חוקי המקרקעין, חוקי ההפקעה, חוק התכנון והבנייה, וכן חוק הירושה.
- **חלקה נתבעת:** חטיבת קרקע שלגביה הוגש לפקיד ההסדר תזכיר תביעה אחד או יותר על ידי תובע בעלות מקורי אחד או יותר.
- **יישוב קיים:** היישובים המוכרים, הגדרה זו חשובה כי הימצאותה של קרקע בתוך ישוב או מחוצה לו משפיעה על ערך התמורה.
- **מגרש מגורים ומגרש מגורים מפותח:** הגדרה זו רלוונטית עבור מקבלי התמורות השונות: תובעים מאשרים זכאים (ראו בהמשך), תושבים שאינם תובעי בעלות, ותובעים הזכאים לתמורה מצומצמת (עד 20 דונם) שיבחרו להמיר את תמורתם.
- **קרקע חליפית:** קרקע שנמסרה להחזקתו של תובע בעלות לצורך עיבוד או מגורים בהסכם שנחתם בינו לבין רשות מקרקעי ישראל, בשל פינויה של הקרקע שנתבעה על ידו בתזכיר התביעה לפי פקודת ההסדר תיחשב כקרקע מוחזקת בידי תובע הבעלות.
- **תובע מאשר:** תובע בעלות שהביע הסכמה להסדיר את תביעתו לפי משטר התמורות הקבוע בחוק.

פרק ב' – הרשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב

- החוק מעניק לרשות מעמד מיוחד – גוף שהוא חלק ממשדד ראש הממשלה, בעל מעמד עצמאי בתחום התקציב וניהולו, ייעוץ משפטי וכדומה.
- סמכויותיה: טיפול בהליך הסדרת התיישבות, טיפול ביישובים המיועדים להסדרה מבחינת תשתיות, ליווי הליכי התכנון של היישובים.
- אין בסמכויותיה לגרוע מכל סמכות המוקנית לרשות מרשויות המדינה.

- הרשות מוסמכת לייצג את הממשלה בעסקאות לפי חוק נכסי המדינה למעט עסקאות במקרקעין – הסמכות נותרת בידי רשות מקרקעי ישראל.
- דוח שנתי- מנהל הרשות יגיש לרוה"מ אחת לשנה דו"ח על פעילות הרשות ותכנית עבודה.

פרק ג' – ועדת תמורה

- ועדת תמורה היא גוף מנהלי שנועד להכריע בשאלת התקיימותם של התנאים הטכניים של זכאות לתמורה או לזכויות אחרות לפי החוק וקביעת שיעורן בהתאם.
- רוה"מ יקים את ועדות התמורה. בראש כל ועדה יעמוד משפטן הכשיר לכהן כשופט מחוזי, ויכלול נציגים של גורמי הממשל הרלוונטיים ונציג האוכלוסייה הבדווית. ועדה מייעצת בראשות שופט עליון בדימוס, תסייע לשר המשפטים בבחירת המשפטנים הראויים לכהן כיו"ר ועדות תמורה.
- סמכויות הוועדות: לקבוע מיהם התובעים המאשרים ביחס לחלקה נתבעת ואת חלקם של התובעים ביחס לאותה חלקה נתבעת. לקבוע את שטח החלקה הנתבעת, מיקומה וגבולותיה, לקבוע את השטח המיוחס הכללי בחלקה נתבעת, ואת השטח המיוחס הפרטני לכל תובע מאשר, לקבוע את מאפייני הקרקע הנתבעת, את התמורה המגיעה לתובע מאשר, ואת מיקום הקרקע שתניתן לתובע מאשר כתמורה בקרקע (לפי המלצת הרשות).
- ראש הממשלה רשאי לקבוע לגבי כל ועדת תמורה את האזור או העניינים שבהם היא תעסוק. לוועדה יהיה יועץ.
- החלטותיה יפורסמו לידיעת הציבור.
- תקופת כהונתם של חברי ועדת תמורה תהיה 5 שנים עם אפשרות להאריך ב-5 שנים נוספות, ובהתאם להתפתחויות העתידיות ביישום תהליך ההסדרה.

פרק ד' – זכאות לתמורה והגדרת תובע

- זכאות מהותית – תובע מאשר, שהביע את הסכמתו להצטרף למשטר התמורה הקבוע בחוק באמצעות הגשת הודעה על אישור התביעה, באופן ובמועדים הקבועים בחוק, וועדת תמורה קובעת שהוא תובע מאשר – יהיה זכאי לקבל מהמדינה תמורה בקרקע או בכסף או שילוב של שניהם.
 - הקריטריונים שקובעים את שיעור התמורה: שאלת ההחזקה בקרקע, מיקומה של הקרקע בתחומי יישוב קיים או מחוצה לו, ושיעור האישור של החלקה הנתבעת.
 - התוצאה – רישום זכות הבעלות בקרקע כקרקע מוסדרת, בשיעור ובאופן שתקבע ועדת התמורה.
 - תובע בעלות מקורי – הקבוצה המקורית של תובעי הבעלות שהגישו תזכירי תביעה לפקיד ההסדר במהלך התקופה הקובעת: מיום 2.5.1971 ועד ליום 24.10.1979. וזאת לגבי קרקע שלא הייתה מוסדרת במועד הגשת התזכיר.
 - 2 חריגים:
1. מי שפקיד ההסדר אישר את קבלת תזכיר התביעה וכלל אותו בקובץ התביעות אף שהקרקע הייתה מוסדרת בעת הגשתו.

2. מי שתביעת הבעלות שלו הוכרה וטופלה על ידי פקיד ההסדר כתזכיר תביעה במהלך התקופה הקובעת, אף שהוגשה לפני התקופה הקובעת.

- **תובע בעלות** – הינו תובע בעלות או חליפיו של תובע בעלות מקורי- מי שהועברו אליו לפי חוק או לפי הסכם זכויותיו של תובע בעלות מקורי. מוצע כי ההגדרה של חליף תכלול יורשים מכוח החוק.

פרק ה' – אישור תביעות

- תוך 60 ימים מההכרזה על אזור הסדרה מוכרז יפרסם פקיד ההסדר **"הודעה על תביעות"**. מסד הנתונים שיפרסם פקיד ההסדר יכלול:
 1. פרטי תובעי הבעלות המקוריים או חליפיהם.
 2. פרטי הקרקע הנתבעת על ידיהם וחלקם היחסי בה.
 3. תשריט שטח ההכרזה ובו סימון החלקות הנתבעות.
 4. ציון מקרים בהם תזכירי התביעה סותרים.
- על כל תובע שנכלל בהודעת התביעות להודיע לפקיד ההסדר תוך 9 חודשים אם הוא מעוניין להסדיר את תביעתו על פי משטר התמורות בחוק או לברר את תביעתו בבית המשפט לפי פקודת ההסדר.
- תובע בעלות שלא הגיש הודעה על אישור תביעה תוך 9 חודשים יוכל להגיש לאחר 9 חודשים ולא יאוחר משנתיים וחצי מיום הפרסום על ההודעה על ידי פקיד ההסדר, אולם זכויותיו נפגעות:
 1. הוא לא יהיה רשאי להגיש הערות על ההודעה על התביעות.
 2. הוא יהיה זכאי לתמורה מופחתת ביחס לתובע שהגיש בזמן.

הערות על ה"הודעה על תביעות" של פקיד ההסדר

- החוק מאפשר מנגנון **השגה על קביעותיו של פקיד ההסדר** בהודעה על תביעות וזאת תוך 9 חודשים מיום פרסום ההודעה - אותה תקופה שעל תובעי הבעלות לבחור ולהודיע באילו מהדרכים ברצונם להסדיר את תביעותיהם.
- השגות אלה מוגבלות רק לטענות לזכות הנובעת מזכותו של תובע בעלות מקורי. גם המדינה רשאית להגיש את השגותיה.
- החוק מסמיך את פקיד ההסדר בהתאם לסמכויותיו לבצע תיקונים ושינויים בהודעה בעקבות ההערות שהוגשו כל עוד אין מחלוקת לגביהם. (למעט מחלוקת שנובעת מטענת המדינה לזכותה השיורית בקרקע מכוח סעיף 22 לפקודת ההסדר). ההודעה המעודכנת על תביעות תפורסם לידיעת הציבור.
- **תובעים שבחרו להסדיר את תביעותיהם לפי פקודת ההסדר (דהיינו – בבית המשפט):** במקרים אלה תועבר הבקשה לבירור התביעה לבית המשפט תוך 120 ימים מהיום האחרון להגשת הודעות.

• קביעת תובעי בעלות ותובעים מאשרים:

- הסמכות לקבוע מי הם התובעים המאשרים באזור הסדרה מוכרז ואת חלקו של כל אחד היא של ועדת התמורה, לאחר שפקיד ההסדר העביר לה את ההודעה המעודכנת על תביעות ביחס לאותו אזור. כאשר קיימת מחלוקת שפקיד ההסדר לא הכריע בה, ועדת התמורה תכריע, ובמקרים מורכבים תועבר ההכרעה לבית המשפט. יודגש, כי בקביעת מיהו תובע בעלות אין ועדת תמורה קובעת דבר ביחס לזכויות בקרקע, אלא אך ביחס לעדיפות שבין תובעי בעלות שונים. אין בהעברת הכרעה בהערות לבית המשפט בכדי לעכב קבלת החלטות של ועדת תמורה ביחס לחלקים אחרים של אותה חלקה נתבעת.
- מי שנפגע מההחלטה רשאי להגיש עתירה מנהלית. העתירה לא תעכב את הליכי ההסדרה.
- **שטח מיוחס:** ועדת תמורה תקבע לגבי חלקה נתבעת, את השטח המיוחס בכל חלקה נתבעת. מדובר בתיחום וסימון בתשריט של אותו חלק מהחלקה הנתבעת שלגביו הוגשו הודעות על אישור התביעה בכדי ליצור הבחנה בין החלק שלגביו מתנהל הליך ההסדרה לפי החוק המוצע, לבין יתרת שטח החלקה הנתבעת. לאחר שנקבע השטח המיוחס לא יוכל עוד כל אדם שאינו תובע מאשר לטעון לזכות בקרקע שהיא חלק מאותו השטח המיוחס שסומן. קביעת הוועדה תהיה תקפה גם בהליכים שיתנהלו בביהמ"ש לפי פקודת ההסדר על ידי תובעי בעלות שלא אישרו את תביעתם, והדיון במסגרת הליכים אלה יוגבל ליתרת השטח המיוחס.
- תינתן **זכות טיעון** לכל תובעי הבעלות ביחס לאותה חלקה נתבעת, הן לאלה שהגישו הודעות על אישור תביעה והן אלה שלא עשו כן.

פרק ו' – התמורה

- ועדת התמורות תקבע את אישור החלקה הנתבעת: סך שטח כל חלקיהם של תובעים מאשרים בחלקה הנתבעת אשר הגישו הודעה על אישור התביעה עד למועד הקבוע.
- אחד הקריטריונים לקבלת תמורות מרביות בעבור חלקה נתבעת היא שעד למועד הקובע לאישור הוגשו כתבי אישור תביעה לגבי מחצית לפחות מהחלקה הנתבעת. במקרים בהם שיעור אישור החלקה קטן ממחצית – יהיו זכאים התובעים לתמורה משנית מופחתת.
- קביעת התמורה תלויה במאפייני הקרקע הנתבעת ל פי הפרמטרים הבאים:
 1. שאלת החזקה בקרקע: החזקה על ידי עיבוד או מגורים בסמוך למועד הגשת תזכיר התביעה. שאלת החזקה תיבחן על ידי תצלומי אוויר שבוצעו על ידי המדינה בצירוף חוות דעת של היועץ לוועדה.
 2. תנאי נוסף הינו תנאי שלילי של העדר החזקה מטעם המדינה (קק"ל, רשות הפיתוח) הן בתקופת הגשת התביעה והן במהלך שלוש השנים שקדמו לתחילתו של חוק זה.
 3. שיפוע הקרקע: משפיע על שווי הקרקע שלפיו תינתן תמורה כספית. ייקבע על ידי ועדת התמורה על פי חו"ד של מודד.
 4. הימצאותה של הקרקע בתחומי יישוב קיים, לרבות האם מדובר בקרקע לבנייה.

- תובעי בעלות שאישרו את תביעתם בין חודשיים ועד ל-21 חודשים לאחר המועד הקובע לאישור – יהיו זכאים לתמורה משנית, שהיא תמורה מופחתת.
- תובעי בעלות שאישרו את תביעתם לאחר תום 21 חודשים מהמועד הקובע לאישור – לא יהיו זכאים עוד לתמורה לפי חוק זה. אולם אין בכך בכדי למנוע מהם לברר את תביעתם לפי פקודת ההסדר. (בשינויים הצפויים בשטח).
- **קרקע שהופקעה לפני תחילת החוק** שהיא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות: אם כל הקרקע מוחזקת או חלקה יחולו עליה שיעורי התמורה הרגילים שבסעיף 47 לחוק. על קרקע מופקעת לא מוחזקת תחול תמורה כספית בלבד.

• שיעורי התמורה (ס' 47):

- **שיעור התמורה לתובע מאשר כאשר שיעור האישור של החלקה הנתבעת הוא 50% ומעלה:** אם הקרקע מוחזקת על ידי תובע הבעלות הוא יהיה זכאי לתמורה כדלקמן –
 - א. תמורה בקרקע ששטחה 50% מהשטח המאושר ;
 - ב. ובנוסף, תמורה כספית בסך שווי הקרקע של יתרת השטח (מחצית השטח בכללותו) לפי החישוב הבא:

סוג הקרקע	ערך דונם בש"ח
קרקע מישורית ששיפועה מתון מ 6%	5,000
קרקע שאינה מישורית ששיפועה בין 6% ל 13%	4,000
קרקע שאינה מישורית ששיפועה 13% ומעלה	2,000
קרקע בתחומי ישוב קיים	10,000

רצינות: ערך הדונם גבוה יותר כשהשיפוע נמוך יותר כי היא נוחה יותר לעיבוד ולשימושים אחרים, ולגבי קרקע בתוך יישוב קיים האינטרס בפינוי קרקע בתוך יישוב קיים לצורכי התיישבות.

- **הזכאות לתמורה ותנאים לקבלתה:**
- התנאים שעל תובע מאשר לקיים בטרם יקבל תמורה (לרבות תמורה משנית) או זכות אחרת (הקצאת מגרש מגורים או סיוע כספי):
 1. פינוי השטח המיוחס הפרטני או הקרקע החליפית.
 2. אם הוא מתגורר במקום שלא מיועד למגורים לפי תוכנית- עליו להעתיק את מקום מגוריו למקום המיועד למגורים.
 3. הסרת כל מבנה או חפץ מהקרקע אם הוא זכאי לתמורה בקרקע.
 4. חתימה על הסכמה בכתב כי התמורה שיקבל מהווה מיצוי תביעות הבעלות שלו. ובכלל זה מסירת חזקה לאחר.
- **העתקת מגורים לקרקע שיעודה מגורים הוא תנאי הכרחי לקבלת תמורות לפי החוק.** היכן תינתן הקרקע? הצ"ח אינה קובעת היכן באופן ספציפי תינתן הקרקע למי שבוחר להיכנס להסדר, אלא באופן כללי בלבד שהקרקע תינתן באזור הסייג (תוספת רביעית לחוק). כן קובעת הצ"ח שורה של תנאים נוספים לקרקע שתנתן:

- ייעודה לפי תוכנית המתאר המחוזית החלה על השטח תמ"מ 23/14/4.
- שטח שייעודו הוא נוף כפרי חקלאי משולב.
- שטח שייעודו הוא נוף מדבר.
- ובלבד שאינה מיועדת לשמורת טבע, גן לאומי או יער.
- היא קרקע לשימוש חקלאי המצויה בתחום ישוב קיים.
- תתאפשר לתובעים מאשרים הזכאים לתמורה קרקעית להמירה לתמורה כספית, הדבר יוסדר בתקנות שיקבעו על ידי ראש הממשלה.

פרק ז' – זכאותו של תושב שאינו תובע בעלות – מאפשר סיוע כספי לצורך העתקת מגורים וזאת בהתאם למדיניות של מועצת מקרקעי ישראל.

פרק ט' – אכיפה ועונשין – החוק מאפשר לרשות מקרקעי ישראל לממש צווי פינוי וסילוק יד.