



מרץ 2016

הכפרים הערבים הבדואים הלא מוכרים בנגב

רקע היסטורי: הכפרים הבדואים בנגב

כארבעים אחוזים מהאוכלוסייה הערבית בנגב, כ-80,000 בני אדם, מתגוררת ב-35 כפרים ערבים בדואים, שמדינת ישראל מסרבת להכיר בהם ולהסדירם תכנונית ו/או מוניציפאלית. רובם המכריע של כפרים אלו היה קיים מלפני הקמת מדינת ישראל, וחלקם נוצר בשנות החמישים, שעה שזרועות המדינה העבירו אוכלוסייה בדואית מטריטוריות שהיו מסורתית בבעלותם ו/או בהחזקתם, לשטח מצומצם יותר בצפון מזרח הנגב המכונה אזור הסייג. בניגוד לשיח הרווח בקרב הציבור הישראלי, הבדואים אינם פולשים, והם תושביו המקוריים של הנגב, להם זכויות קניין באדמות שאותן עיבדו ושבהן החזיקו. יש בהם אנשים שממשיכים להתגורר על אדמותיהם, שם התגוררו זמן רב לפני הקמת המדינה, וכן עקורי פנים, שהועברו לאזור הסייג מאדמותיהם ההיסטוריות ע"י המדינה, כאמור. יודגש בהקשר זה, כי השלטון העות'מאני וגם הבריטי בישראל, הכיר בזכויותיהם הקנייניות של הבדואים ובשיטת הקניין המסורתית שלהם. בהתאם לכך ועל בסיס שיטת קניין זו, בוצעו עסקאות מקרקעין, וישובים יהודיים בנגב, כמו העיר באר שבע, הוקמו על קרקעות שנקנו מהבדואים בעסקאות קניין רשמיות.

עם קום המדינה, התעלמה המדינה מקיומם של הישובים הערבים הבדואים במסגרת חוקי התכנון ותכניות המתאר שהוכנו מכוחם, וכן התעלמה מזכויות הקניין שלהם וממערכת הקניין המסורתית שהייתה נהוגה מאות בשנים. על אף שהמדינה החלה בשנות ה-70 בהליך הסדרת הבעלויות, תהליך זה מעולם לא הושלם על ידה. מאוחר יותר, כאשר החלו בדואים לתבוע בעלות על הקרקעות שבעלותם, חייבה אותם המדינה להוכיח בעלות על הקרקע באמצעות כלים שלא היה בידם להמציא (למשל – צורך להוכיח שהקרקע עובדה על ידם מאז מחצית המאה ה-19 וכיוצ"ב). הקונסטרוקציה המשפטית שנוצרה, ואי ההכרה בשיטת הקניין המסורתית, לצד תביעות נוגדות של המדינה על הבעלות על הקרקע, הביאה לידי כך שמי שהגיש תביעה – הפסיד בה.

חשוב לציין, שאי ההכרה של המדינה בכפרים הערבים הבדואים הופכת את החיים בכפרים אלו לבלתי נסבלים, הן מבחינת מניעת שירותים חיוניים לרבות חיבור לרשתות החשמל והמים, שירותי בריאות, חינוך ורווחה. והן מבחינת מדיניות הריסות הבתים, אשר מרחפת מעל לראשם של תושבי הכפרים הלא מוכרים. הימנעות המדינה מהכרה בכפרים הבדואים, מהווה הפרה של זכויות אדם בסיסיות בהן הזכות לכבוד, הזכות לקניין, הזכות לדיוור, הזכות לחינוך, לבריאות והזכות לממש זכויות אלה, בנוסף, לפגיעה בזכות לשמירה על הצביון התרבותי.

מדיניות תכנונית מפלה

האוכלוסייה הערבית הבדואית 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 ודיוור. בעוד המדינה מקימה בנגב עשרות יישובים יהודים כפריים ועשרות חוות בודדים ברוב חלקי הנגב,

האוכלוסייה הערבית הבדואית עדיין נתונה למדיניות של ריכוז בצפון מזרח הנגב, ניתוק מאורח החיים הכפרי ושליטת זכויות בקרקע. מדיניות הממשלה בכל הנוגע להתיישבות הבדואים 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 לבדואים היא של ריכוז בשטח מצומצם עד כמה שניתן, תוך שליטת זכותם להתגורר בכפריהם כחוק ולשמור על אורח חייהם.

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. גם ועדת גולדברג קבעה כמה קביעות מהותיות ביחס למעמדה של האוכלוסייה הבדואית בנגב. ועדת גולדברג דוחה את ההתייחסות אל הבדואים כאל פולשים ומכירה בכך שמדובר בתושבי הנגב ובאזרחי המדינה, ובתור שכאלה אל להם להיות שקופים ויש לנהוג בהם כאזרחים שווים, להתחשב בצורכיהם ולשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. עוד קובעת הוועדה כי מדיניות הממשלה שהייתה נהוגה עד כה ביחס לאוכלוסייה הבדואית שיקפה גישה בלתי ראויה ובלתי מועילה. ואולם המדיניות הנהוגה כלפי האזרחים הבדואים בנגב מתעלמת ברוב המקרים מקביעות אלו.

ההימנעות מהכרה בכפרים הבדואים שמחוץ לעיירות הוותיקות 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 הבאה¹ ממחישה את המדיניות התכנונית המפלה בנפת באר שבע:

טבלה מס' 1: יישובים יהודים וערביים בנפת באר שבע

בדואים	יהודים	
46	112	מספר יישובים כפריים (כולל 35 בלתי מוכרים)
100,000	כ-34,500	סה"כ מספר התושבים ביישובים הכפריים
כ-500	כ-50	מספר תושבים ביישוב הקטן ביותר
כ-10,000	כ-1,300	מספר תושבים ביישוב הגדול ביותר
2,170	309	מספר תושבים ממוצע בכל יישוב

מדיניות מפלה זאת נמשכת אף בימים אלה כאשר הממשלה מקדמת שורה של תכניות חדשות להקמת יישובים בנגב. כך בנובמבר 2015 אושרה על ידי הממשלה תוכנית להקמת חמישה יישובים חדשים אשר תפגע באופן ישיר בשני כפרים ערבים בדואים קיימים: בכפר הלא מוכר **קאטאמאת**, ובכפר **ביר הדאג'** לו קיימת תכנית מתאר מקומית מאושרת. זאת בנוסף לאישור תוכנית משנת 2014 להקמת חמישה יישובים חדשים נוספים לאורך כביש 25, ותוכנית נוספת משנת 2011 להקמת 7 יישובים כפריים חדשים במבואות ערד המיועדים לאוכלוסייה היהודית. כאשר אחד מהם מיועד לאוכלוסייה הבדואית, ככל הנראה מתוך כוונה לפנות את התושבים הבדואים הנמצאים בשטח התכנית ולרכזם ביישוב החדש. התכנית מתעלמת לחלוטין מקיומם של כפרים בדואים בשטח התכנית: מדובר בכפרים **עתי/אום אלחיראן**, **תל ערד**, **אלחומרה**, **סעווה**, ו**אלבאט** המונים כ-8,000 איש. לצורך מימוש תכנית מבואות ערד שניים מתוך הכפרים הבדואים הלא מוכרים, ידרשו להתפנות מכפריהם.

¹ 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>

מדיניות תכנונית מפלה זו מביאה לפגיעה בזכויות יסוד של תושבי הכפרים הלא מוכרים ובזכותם לשוויון במימוש זכויות אלו. כאשר תושבי הכפרים רואים שיישובים יהודים קטנים משלהם נהנים משירותים חיוניים שנמנעים מהם, מובן שתחושת ההשפלה, ההפקרה, הקיפוח ופחיתות הערך שלהם בלתי נמנעת, ורק מעצימה את תחושותיהם הקשות ממילא בשל הפגיעה בזכויותיהם.

מה ניתן לעשות בכדי לקדם פתרון צודק, מערכתי ובר קיימא?

- 1. שוויון לאזרחים הבדואים:** כל פתרון ראוי לסוגיית ההתיישבות של הבדואים 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 הבדואים למצבם התכנוני של היישובים היהודים, דהיינו להכיר בישובים, לתכנן ולפתח אותם. 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 לבדואים לקיים את אורח חייהם ולבחור את צורת ההתיישבות המועדפת עליהם: כפרית, חקלאית, פרברית או אחרת, כפי שניתן ליתר קבוצות האוכלוסייה במדינה.
- 2. הכרה בכפרים הערבים הבדואים בנגב על סמך אמות מידה תכנוניות ואובייקטיביות:** בבסיס כל פתרון עומד עקרון ההכרה בכפרים הלא מוכרים במקום מושבם. במציאות התכנונית, ההיסטורית והחברתית, 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.
- 3. שיתוף הציבור הערבי בדואי 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. כדי לתקן את ההפליה התכנונית שהבדואים סבלו ממנה לאורך שנים צריכות רשויות התכנון לשתף אותה ביצירת פתרונות תכנוניים נאותים ומעשיים לשיפור איכות חייה ולהגביר את המאמצים לשתף את תושבי הכפרים הלא מוכרים בקביעת עתידם ובעיצוב פתרון תכנוני מוסכם.
- 4. הגנה על קניינם ותרבותם של הערבים הבדואים 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 הבדואים ממקום מחייתם וליישבם מחדש ללא הסכמתם החופשית, המוקדמת והמודעת, ובכפוף לפיצויים הוגנים ומלאים.
- 5. הכרה במערכת הקניינית הבדואית:** המערכת הקרקעית המסורתית של הבדואים שרירה וקיימת. לבדואים היתה תמיד תפיסה טריטוריאלית וקניינית ברורה, ועד להקמת מדינת ישראל היה בה סחר קרקעות מתועד. יש להכיר בזכויות הקניין המסורתיות של הבדואים 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.

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

7. **הקפאת הריסות הבתים:** אחת ההשלכות של האי-הכרה בכפרים הערבים הבדואים 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, הבדואים נאלצים לבנות ללא היתרים. במקום להכיר ביישובים הבדואים, להסדירם תכנונית ומוניציפאלית ולאפשר לתושביהם לבנות בהתאם לחוק, הרשויות נוקטות מדיניות של הריסת בתים בכפרים הלא-מוכרים. מדיניות הריסת הבתים לא זו בלבד שהיא פוגעת בזכותם של הבדואים לכבוד ולתנאי מחיה הולמים, היא אף איננה אפקטיבית. כל מטרתה להלך עליהם אימים, והיא אך מגבירה את חוסר האמון והניכור בין האוכלוסייה הבדואית למדינה. ומכאן, שיש להקפא מדיניות זו ולקדם תכנון והכרה בכפרים הערבים הבדואים.

לסיכום

האזרחים הערבים הבדואים בנגב סובלים מהפליה קשה ונושאים בהשלכותיה כבר 63 שנים. זוהי מציאות חיים בלתי נסבלת ובלתי מתקבלת על הדעת, שבה אזרחים ערבים מופלים באופן ברור ומובהק ביחס לאוכלוסייה היהודית באזור ממש: הם חשופים להפליה בהקצאת משאבי קרקע, תכנון ודיר, לאי-הכרה בכפריהם ומניעת שירותים חיוניים מתושביהם, ולאי-הכרה במערכת הקרקעית המסורתית שלהם. אם המדינה מבקשת לשים קץ לסכסוך המתמשך בינה ובין הבדואים 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 הבדואית, ולהכיר הן בכל 35 הכפרים הלא-מוכרים בנגב במקומם הנוכחי על בסיס אמות המידה התכנוניות האובייקטיביות המקובלות והן במערכת הקניינית המסורתית שלה. אלה שני תנאים מרכזיים העומדים בבסיסו של כל פתרון המבקש להביא את הסכסוך לקצו. על רשויות המדינה לנהוג בשקיפות ולשתף את הציבור הבדואי בפתרונות המוצעים לו, ולהימנע מפתרונות שיש בהם עיגון חקיקתי, חד-צדדי ודורסני או מפתרונות שיש בהם העברה כפויה של אוכלוסייה ממקומה.

בכבוד רב ובברכה,

נילי ברוך, מתכנתת ערים
במקום – מתכננים לזכויות תכנון

סנא אבן ברי, עו"ד
ראש תחום זכויות הבדואים בנגב
האגודה לזכויות האזרח

