



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הסדרת התיישבות הבדואים בנגב

ב' כסלו תשע"ד
5 בנובמבר 2013

כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי
אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240/1
פקס: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013. במסמך יובא תחילה מידע בדבר האוכלוסיה הבדואית בנגב. בהמשך יוצגו רקע היסטורי להתיישבות הבדואים בנגב ועיקרי המחלוקת בדבר הבעלות על קרקעות בנגב. כן תוצג תמצית מסקנותיהן והמלצותיהן של שלוש הועדות אשר עסקו בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב מאז שנת 2007: דוח ועדת גולדברג, דוח צוות היישום לדוח גולדברג בראשות אהוד פראוור, וסיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק ("דוח בגין"). לבסוף יובאו עמדותיהם של כמה מארגוני החברה האזרחית בעניין הצעת החוק. מסמך זה לא סוקר את פרטי ההסדר המפורטים בהצעת החוק, וכן לא נוגע בסוגיות התכנוניות הנובעות ממנו.

2. אוכלוסיית הבדואים בנגב- רקע

אוכלוסיית הבדואים בנגב מונה כ-206 אלף תושבים¹ (מתוכה כ-120,000 מתחת לגיל 18)². על-פי נתוני הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, נכון לאוקטובר 2012, כ-63% מהאוכלוסיה (כ-130,000 נפש) התגוררה ביישובי קבע מוסדרים. כ-3.5% (כ-7,300 אנשים) חיו בתחומי היישובים החדשים הנמצאים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום (לשעבר מועצה אזורית אבו-בסמה), וקבוצה של תושבי פזורה החיים מחוץ ליישובים מוסדרים ("כפרים בלתי-מוכרים") מונה כ-70,000 נפש ומהווה כשליש מהאוכלוסייה. קצב גידול האוכלוסיה בממוצע רב-שנתי מסתכם ב-4.57% ונמצא במגמת ירידה. על-פי הערכות הרשות, בקצב גידול של 4% לשנה, תמנה בשנת 2035 האוכלוסיה הבדואית כ-508 אלף איש.³ על-פי נתוני ועדת גולדברג, בשנת 2007 היו מצויים בנגב כ-50 אלף מבנים בלתי חוקיים, אליהם מתווספים בכל שנה בין 1500-2000 מבנים.⁴

יישובי הקבע: בשנים 1969–1996 הקימה המדינה שבעה יישובי קבע לאוכלוסייה הבדואית בנגב (תל-שבע, רהט, חורה, כסייפה, לקיה, ערעה בנגב ושגב-שלום). רהט קיבלה מעמד של עיר ב-1994, ושאר היישובים הוגדרו מועצות מקומיות. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כל יישובי האוכלוסייה הבדואית בנגב מדורגים באשכול 1-2 מתוך 10 במדד החברתי-כלכלי.⁵

היישובים שהוקמו במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה: המועצה האזורית אבו-בסמה שהוקמה בשנת 2004 ואיגדה 11 יישובים שהוכרו על-ידי המדינה, פורקה בנובמבר 2012, ובמקומה הוקמו שתי מועצות אזוריות נפרדות: אל-קסום ונווה מדבר. כאמור, על-פי נתוני משרד הפנים, כ-7,300 בדואים מתגוררים ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, אולם גם יישובים אלה אינם מפותחים ומוסדרים (למעט היישוב תראבין אשר הוקם כיישוב חדש).⁶

¹ הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, דואר אלקטרוני, 29 באוקטובר 2013.

² "דוח בגין": הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ותיקון תזכיר החוק, 23 בינואר 2013.

³ הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, דואר אלקטרוני, 29 באוקטובר 2013.

⁴ דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל, 2008](#).

⁶ הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, דואר אלקטרוני, 29 באוקטובר 2013.



לדוגמא, במועצה האזורית נווה מדבר קיימים ארבעה יישובים: אבו-תלול, אבו-קרינאת, קאסר א-סר וביר הדאג'. על-פי נתוני המועצה האזורית, ביישובי המועצה קיימים שירותי חינוך הכוללים גנים, משפחתונים, בתי ספר יסודיים ותיכונים, אשר חלקם משוכנים במבנים יבילים וחלקם במבנה קבע. כל בתי הספר במבני קבע מחוברים לחשמל, לעומת זאת בתי הספר במבנים היבילים לא מחוברים לחשמל ופועלים באמצעות גנרטור (למעט ביישוב אבו-תלול). בנוסף, רק חלק מגני הילדים מחוברים לחשמל. ביישובי המועצה לא קיימת מערכת ביוב ראשית, ובבתי הספר קיימת מערכת מקומית המפונה במיכליות. יש לציין כי מוסדות החינוך מחוברים למים. ביישובים קיימים כבישי גישה עד למרכז השירותים היישובי (למעט ביישוב אבו-תלול), אולם שאר הדרכים ביישובים הן דרכי עפר. פינני אשפה מתקיים על-ידי הצבת פחים במקומות מרכזיים, אולם לא כל בתי האב ביישובים מקבלים שירותי פינני פסולת. עוד יצויין כי בכל היישובים ניתנים שירותי רווחה וקיימות מרפאות קופת חולים.⁷

נכון להיום, מאז הקמתה של המועצה האזורית אבו-בסמה בשנת 2004, וההכרה ביישובים שבתחומה, ניתנו 121 היתרי בניה למגורים: 3 היתרי בניה ביישוב אבו-קרינאת⁸ שבמועצה אזורית נווה מדבר, ו-118 ביישוב תראבין אסנע⁹, שכאמור הינו יישוב חדש שהוקם, בניגוד לשאר היישובים אשר קיבלו הכרה במיקומם המקורי.

הפזורה הבדואית: יישובי הפזורה הבדואית (הכפרים הלא-מוכרים), ממוקמים ברובם בצפון-מזרח הנגב. הבנייה בהם אינה חוקית, הם אינם מחוברים לתשתיות החשמל, המים והביוב, והשירותים הציבוריים בשטחם דלים ביותר.¹⁰ דוח ועדת גולדברג בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב מתאר את התשתית הפיזית ביישובי הפזורה: "בהיותם בלתי מוכרים, אין הכפרים מקבלים תקציבים מוניציפליים, אין בהם מערכת שלטון מקומי, ואין התושבים משלמים מסים וארנונה. בהיעדר תוכנית מיתאר אסורה בהם כל בנייה, לא ניתן לקבל היתרי בנייה, וכל בנייה היא בלתי חוקית. האוכלוסייה בכפרים אלה אינה מקבלת שירותים ממשלתיים מסודרים, ואין בהם מרבית התשתיות הבסיסיות (מים, חשמל, ביוב, דרכים וכיוצא באלה). מצב המים עגום (איכותם ירודה, רק חלק מהתושבים מחוברים בחיבורי מים פרטיים אל צינור ראשי שבאם הדרך, והאחרים מביאים מים ממרחק במכלים)... עד שנת 1995 לא היתה בכפרים הבלתי מוכרים ולו מרפאה אחת. לאחר עתירות לבג"ץ קיימות מרפאות רק באחד-עשר כפרים ובשמונה כפרים בלבד קיימות תחנות לבריאות המשפחה".¹¹ ועוד, בדוח משרד הבריאות בדבר מצב הבריאות של תינוקות וילדים בדואים עד גיל 6 נאמר כי "התברואה הסביבתית ירודה, ללא סילוק שפכים מרכזי, ללא בורות ספיגה וללא פינני אשפה סדיר. אין דרכים סלולות ואין חיבורים לרשת טלפונים קוויים".¹²

⁷ לירית סרפוס, ראש אגף בכיר במטה היישום להתיישבות ופיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, דואר אלקטרוני, 29 באוקטובר 2013.

⁸ לירית סרפוס, ראש אגף בכיר במטה היישום להתיישבות ופיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, נתוני עזר ליישובי מועצה אזורית נווה מדבר, דואר אלקטרוני, 29 באוקטובר 2013.

⁹ לירית סרפוס, ראש אגף בכיר במטה היישום להתיישבות ופיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, סטטוס יישובי המועצה האזורית אל-קסום-מונציפלי ותכנוני, דואר אלקטרוני, 4 בנובמבר 2013.

¹⁰ מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ילדים באוכלוסייה הבדווית בנגב: מאפיינים, צרכים ודפוסי שימוש בשירותים, נובמבר 2009.

¹¹ דוח ועדת השופט גולדברג בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תמצית הדוח, 11 בדצמבר 2008.

¹² משרד הבריאות, לשכת הבריאות – מחוז דרום והמרכז הלאומי לבקרת מחלות, מצב הבריאות של תינוקות וילדים בדואים עד גיל 6 שנים ביישובי קבע ובכפרים הבלתי מוכרים בנגב, דצמבר 2008, עמ' 12.



בפרק שלהלן יובא רקע היסטורי להתיישבות הבדואים בנגב ויוצגו עיקרי המחלוקת בדבר הבעלות על קרקעות בנגב. על מנת לתאר את מורכבות המחלוקת, המידע שיוצג בסקירה ההיסטורית יבוסס על נתונים מתוך דוח הוועדה לעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב ברשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג (להלן: דוח גולדברג), וכן על 'תכנית האב להכרה בכפרים הבלתי מוכרים', שפורסמה על-ידי הארגונים: "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, ועל נייר עמדה של ארגון 'רגבים'¹³.

3. רקע היסטורי

3.1 תקופת השלטון העות'מאני

בשנת 1858 חוקקה פקודת המקרקעין העות'מאנית, אשר מטרתה היתה לאחד את מערכות חלוקת הקרקע המסורתיות ברחבי האימפריה תחת קוד אחד, זאת לשם שיפור גביית המיסים ועידוד עיבודן של קרקעות לא מניבות. החוק סיווג את הקרקע לחמישה סוגים:

מולכ- קרקעות בבעלות מלאה; **מתרוכה**- קרקעות רשות הרבים, קרקעות **הקדש** (וקף או מוקפה), **מירי**- קרקעות מדינה שזכות השימוש בהן וזכות נטילת רווחים ותוצרת מהן נתונה למעבד הקרקע, וניתן להעביר את הזכויות בקרקע מדור לדור; **מוואת**- קרקעות מתות- אדמה מוזנחת או שוממה, שאין לה בעלים, ונמצאת לפחות שניים וחצי קילומטרים מקצהו של כפר.¹⁴ שני סוגי הקרקעות האחרונים (מירי ומוואת) רלוונטיים במיוחד לעניין הבדואים בנגב ולמחלוקת אל מול מדינת ישראל בדבר הזכויות בקרקע.

עד שנות ה-90 של המאה ה-19 חיו הבדואים בנגב בחופש כמעט מוחלט, כך שהשלטון העות'מאני לא התערב בנעשה בנגב בכלל, ובאוכלוסייה הבדואית בפרט.¹⁵ בשנת 1896, בין השאר בשל מלחמות בין-שבטיות ובעקבות השגת הסכמה בין ראשי המטות הבדואים, סימן השלטון התורכי את הגבולות הבין-שבטיים של שטחי הנגב, בהם הורשה כל שבט להחזיק. על-פי ההסכמה בין ראשי המטות, נקבע כי בני השבטים לא יתיישבו בשטחי המטות האחרים, לא יעבדו אותם ולא יכנסו אליהם ללא הסכמה.¹⁶

על-פי הכתוב בדוח גולדברג, באמצעות חלוקת הקרקע ביסס השלטון התורכי קוד מעין משפטי, לפיו הוכרו הטריטוריות השבטיות. בדוח מודגש כי בהסדר האמור לא נתן השלטון העות'מאני לבדואים בעלות רשמית על שטחי הטריטוריה השבטית.¹⁷ לעומת זאת, ב"תכנית האב להכרה בכפרים הלא מוכרים" שפרסמו ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב מודגש כי בפועל קיבל השלטון העות'מאני את דפוסי הבעלות המסורתיים בקרקע. בתוכנית נכתב: "ברבות השנים התעצמו הזכויות של המחזיקים בקרקעות מירי עד שהפכו בשלהי התקופה העות'מאנית ובזמן התקופה הבריטית כזהים לבעלות מלאה בקרקע, תוך זכות לפיצול, מכירה, בנייה והורשה". דוגמאות שמובאות בדוח לטענה זו הן רכישת הקרקעות על-ידי העות'מאנים לבניית העיר באר שבע משבט המוחמאדין ב-

¹³ מכיוון שלשם הסקירה ההיסטורית השתמשנו במקורות שניוניים (דוחות ממשלתיים ודוחות ארגוני החברה האזרחית), הקפדנו לציין את מקור המידע הן בגוף המסמך והן בהערות השוליים, על מנת להביא את הדברים בשם אומרים.

¹⁴ [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג](#), הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

¹⁵ שם.

¹⁶ [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג](#), הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

¹⁷ שם.



1901, וכן רכישת המקרקעין היהודית של אדמות קיבוץ רוחמה בשנת 1913, מידי שבט העטאונה. שתי רכישות אלו, כך נטען, אושרו ונרשמו על ידי העות'מאנים. כותבי המסמך מדגישים: "אם קרקעות האזור היו 'מתות' כפי שטוענת כיום המדינה, ולכן לא שייכות לאף אדם, לא היה צורך לרכוש אותן. אך העות'מאנים התייחסו אליהן כקניינם של השבטים וכיבדו את תהליכי המסחר בהן". על-פי כותבי תכנית האב, מערכת הקרקעות שהתייצבה בסוף המאה ה-19 היא התשתית למערכת הסדרת הקרקעות הבדואית המסורתית המתפקדת עד היום.¹⁸ כאמור, דוח גולדברג מציין כי השלטון העות'מאני לא הכיר בבעלות הרשמית של הבדואים על שטחי הטריטוריה השבטית.¹⁹

יצירת חלוקת השטחים הבין-שבטית, וכן הקמתה של העיר באר שבע בתחילת המאה ה-20, היוו שלבים מרכזיים במעברה של אוכלוסיית הבדואים בנגב משלב נוודות לשלב נוודות למחצה, אשר כלל התיישבות, עיבוד הקרקע ורעייה.²⁰ מלבד המחלוקת שהוצגה לעיל, על סוג הקרקע שהייתה ברשות השבטים הבדואיים, ועל הזכות הקניינית בה, קיימת מחלוקת בדבר משך קיומה והיקפה של התיישבות הקבע של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

בסקירה ההיסטורית של התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב, אשר הוצגה במסגרת "תכנית האב להכרה בכפרים הלא מוכרים", מוצגות התייחסויות בדבר קיומה של חקלאות בדואית במאה ה-19 בשטחים נרחבים. בדוח נכתב "קיומה של חקלאות בהיקפים גדולים מצריך התיישבות קבע נרחבת. [ומכאן שהטענה] הנשמעת תדיר שלא הייתה התיישבות בדואית בנגב הנה אם כן בעייתית מבחינת גיאוגרפית והיסטורית, ונובעת מהיעדר תיעוד קרטוגרפי עצמי של הבדואים בתקופה זו".²¹ מנגד, בנייר עמדה של תנועת 'רגבים' נטען כי "טענת הכפרים ההיסטוריים", שהוקמו עוד בתקופה העות'מאנית והבריטית אינה נכונה, וכי רוב הכפרים הם תוצר של עשרות השנים האחרונות. לטענת הארגון הדברים מבוססים על ניתוח תצלומי אוויר, החל משנות ה-40 של המאה ה-20.²²

3.2 תקופת המנדט הבריטי

בשנת 1920 אימצו הבריטים את חוקי הקרקעות העות'מאניים במסגרת פקודת העברת קרקעות. ב-1921 אומצה פקודת הקרקעות המתות (מוואת), אשר על-פי דוח גולדברג "מטרתה הייתה למנוע את התופעה של פלישה לקרקעות ואי-הכרה בתפיסה בלתי מורשית של הקרקע". הפקודה הבריטית אסרה על החייאה של קרקע מוואת ללא אישור השלטונות. על-פי הפקודה כל מי שהחיה קרקע מוואת בעבר מחוייב להודיע על כך בתוך חודשיים לנציג השלטון ולבקש תעודת רישום.²³ על-פי כותבי תכנית האב לכפרים הבלתי מוכרים, רובם המוחלט של הבדואים לא רשמו את קרקעותיהם מתוך מגוון סיבות. לתפיסתם, הסיבה המרכזית לאי-הרישום היא שלשיטתם של הבדואים באותה התקופה, הקרקעות לא

¹⁸ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תכנית-אב להכרה בכפרים הלא מוכרים בנגב](#), 2012.

¹⁹ [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

²⁰ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תכנית-אב להכרה בכפרים הלא מוכרים בנגב](#), 2012. שם.

²² תנועת "רגבים", נייר עמדה – [ניפוץ המיתוס הבדואי: ילידים, היסטוריים, מעטים, מקופחים, ודורשים מעט](#), אוגוסט 2013, התקבל בדואר אלקטרוני, 29 באוקטובר 2013.

²³ "המגדר או המעבד קרקע שוממה, בלא הסכמתו של מנהל מחלקת הקרקעות: לא יהא זכאי לקבל שטר קושאן על אותה קרקע. ולא עוד אלא שיהא צפוי להיות מובא במשפט על הסגת גבול. כל אדם שיעבד קרקע כזו בלי רשיון חייב להודיע על כך במשך חודשיים לפקיד ספרי האחוזה ולבקש תעודת רישום". מתוך: [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.



היו קרקעות מוואת (שוממות ולא מוחזקות), ולכן לא היה צורך לדווח על החזקתן ועיבודן במסגרת פקודת הקרקעות (מתות). בנוסף, נטען, כי הבריטים, בדומה לעות'מאנים, כיבדו את ההסכמות הבדואיות המסורתיות בנושא מקרקעין, והכרה זו התירה להם למעשה להמשיך ולפעול על-פי אותם הכללים והעקרונות. סיבות נוספות שהוזכרו להימנעות האוכלוסיה הבדואית מרישום הקרקע כוללות: חשש מהטלת מיסים וגיוס לצבא, חוסר ידיעה, ועוד.²⁴

במפקד הכפרים הבריטי משנת 1943 צויין כי בדואים עיבדו בנפת באר שבע כשני מיליון דונם, ויהודים עיבדו באותה תקופה 65,231 דונם. בדוח גולדברג מוזכרים מחקרים אשר מציגים נתונים דומים, וכן מחקר המעריך את השטח המעובד על-ידי הבדואים בנגב ב-60,000 דונם בלבד. בהקשר זה מודגש בדוח גולדברג כי מאז 1939, בעקבות פרסום הספר הלבן של הממשלה הבריטית, נאסרה על היהודים דריסת רגל בנגב. מספר התושבים הבדואים בנגב לפני קום המדינה גם הוא שנוי במחלוקת, ובדוח גולדברג מובאים אומדנים הנעים בין 55,000 ל-80,000 איש.²⁵

3.3 שנותיה הראשונות של מדינת ישראל

בין אוקטובר לדצמבר 1948 כבש צה"ל את רוב שטח הנגב מידי מצריים. מרבית האוכלוסיה הבדואית אשר חיה בנגב לפני קום המדינה עזבה או גורשה, על-פי גורמים שונים, את האזור במהלך המלחמה, ועברה לסיני, דרום ירדן והר חברון.

על-פי נתונים רשמיים שהובאו בדוח גולדברג, בשנת 1951 חיו בנגב 12,740 בדואים במסגרת 17 שבטים. האוכלוסייה הבדואית שנותרה בנגב קובצה על-ידי המדינה בשטח הידוע בתור "אזור הסייג"²⁶ (שטח המשולש שבין דימונה, ערד ובאר שבע). האוכלוסייה הבדואית בנגב חיה תחת משטר צבאי עד דצמבר 1966.

חשוב לציין כי באזור הסייג חיו עוד לפני קום המדינה שלושה שבטים גדולים ששמרו על שלמותם: אבו-רביעה, אבו קרינאת ואבו ג'ועיד, וכן שבטי אל-עאסם ואל אסד, וחלקים מהשבטים אבו-רקייק והווייל. ומכאן שבנוסף אליהם, נוספו לאזור הסייג בדואים מהשבטים הנותרים, אשר חיו לפני כן מחוץ לאזור הסייג, ואחרי המלחמה לא הורשו לשוב לאדמותיהם. מצב זה יצר שני מעמדות בקרב הבדואים באזור הסייג: מעמד "בעלי הקרקע" (אשר חיו באזור לפני קום המדינה בטריטוריה שבטית מוגדרת), ומעמד "מחוסרי הקרקע" (אוכלוסיה שגם מכונה "מפוני פנים").²⁷

על-פי "תכנית האב לכפרים הבלתי מוכרים", "היישובים ההיסטוריים" (כלומר, היישובים שהיו במקום לפני קום המדינה) המשיכו להתפתח על-פי דפוסי חלוקת הקרקע המסורתיים בין המשפחות, ומקביל התפתחו "יישובי העקורים" במתכונת דומה, על אף העובדה שישבו על קרקעות המדינה, ולא במיקומם המקורי. עוד מצוין בתכנית האב כי הקרקעות עליהן נותרו היישובים הבדואים במקומם המקורי, לא

²⁴ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תכנית-אב להכרה בכפרים הלא מוכרים בנגב](#), 2012.

²⁵ [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

²⁶ "שטח אזור הסייג - 1,100 קמ"ר. הוא משתרע מכביש חברון-באר שבע מזרחה לאורך הקו הירוק עד סביבות תל ערד, מכאן יורד גבולו דרומה עד ממשית וחוזר לבאר שבע דרך תל-ירוחם. לשון נוספת משתרעת משובל בכיוון דרומי-מזרחי ומתחברת לאזור העיקרי ליד כביש חברון-באר שבע". מתוך: [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

²⁷ שם.



הופקעו, אולם נרשמו על שם המדינה ברישום "ראשוני". רישומן הסופי של הקרקעות יוכל להיעשות רק לאחר שיושלם הסדר המקרקעין בנגב (אשר יתואר להלן).²⁸

4. מחלוקת הקרקעות

ב-2 במאי 1971 הכריזה המדינה על הליך הסדר קרקעות בנגב הצפוני, על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969. בסופו של ההסדר אמורה להירשם כל חלקת קרקע על שם בעליה בספר המקרקעין.

בעקבות הכרזת הליך ההסדר על הנגב הצפוני, הוגשו על-ידי הבדואים 3,330 תביעות הנוגעות ל-776,856 דונם, עד ליום 24 באוקטובר 1979. על פי נתונים המוצגים בדוח גולדברג, מתוך השטח הנתבע הוסדרו עד היום 18% מהשטח (כ-205,670 דונם) ו-12% מהתביעות (380 תביעות).²⁹ ניתן לחלק את הטוענים לבעלות על קרקע לשלוש קבוצות:³⁰

1. בדואים התובעים בעלות הקרקע המוחזקת על-ידם. רוב בני הקבוצה הזו ישבו באזור הסיני טרם קום המדינה. קבוצה זו מחזיקה בכ-387,000 דונם.
2. בדואים התובעים בעלות על קרקע שהחזיקו בעבר ואינם מחזיקים בה היום. רוב בני הקבוצה הזו הם "מפוני פנים".
3. התובעים בעלות על קרקע התפוסה בידי אחרים.

נכון לינואר 2013 רשומים כ-2900 תזכירי התביעות, בשטח כולל של 589,000 דונם, הנוגעים לכ-12,000 תובעים. מתוך כלל התביעות, כ-1700 תביעות (347,000 דונם) הן על-ידי תובעים המחזיקים בקרקע, וכ-1,200 תביעות (242,000 דונם) על קרקעות שאינן מוחזקות על-ידי התובעים.³¹

כאמור, אל מול טענת הבדואים לבעלות על קרקעות בנגב, מדינת ישראל אינה מכירה בתביעות הבעלות. עמדת המדינה מבוססת על כך שהתביעות, המבוססות על הקוד השבטי הפנימי של האוכלוסיה הבדואית, אינן מגובות בהוכחות מספקות מחד (בין השאר - רישום בספרי המקרקעין - טאבו), ומאידך על כך שמדובר בקרקעות שעל פי סיווגן לא ניתן לרכוש בהן בעלות (קרקעות מוואת).³²

עמדת המדינה נסמכה בין השאר על מסקנות "צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין - אזור הסייג והנגב הצפוני", בראשות עו"ד פליאה אלבק, אשר הגיש את המלצותיו לממשלה באוקטובר 1975. דוח וועדת אלבק היווה בסיס לכל ההצעות הממשלתיות בנושא הסדר הקרקעות. וועדת אלבק קבעה כי יש לראות בכל הקרקעות באזור הסייג קרקעות מסוג מוואת, ומכאן שהבדואים לא יכולים לרכוש זכויות בקרקע זו, אפילו לא מכוח החזקה ועיבוד הממושכים. לפיכך סיכמה הוועדה כי כל האדמות הינן אדמות מדינה.

²⁸ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תכנית-אב להכרה בכפרים הלא מוכרים בנגב](#), 2012.

²⁹ [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג](#), הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

³⁰ שם.

³¹ ["דוח בנגין": הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ותיקון תזכיר החוק](#), 23 בינואר 2013.

³² על-פי סעיף 155 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969: "מקרקעין שערב תחילתו של חוק זה נמנו עם הסוג "מוואת" יירשמו על שם המדינה; אולם אם קיבל אדם שטח קניין של מקרקעין כאלה על פי סעיף 103 לחוק הקרקעות העות'מאני משנת 1274 לחגירה או על פי פקודת העברת קרקעות, זכאי הוא, או חליפו, לרישום המקרקעין על שמו".



על אף הדברים האמורים לעיל, מביא דוח גולדברג ציטוט מדברי הוועדה, לפיו: "לא יתכן מבחינה אנושית, ויש להניח שגם בית המשפט העליון לא יאשר זאת כאשר יגיע הסדר המקרקעין לדיון בפניו, שהבדואים יפנו מכל אזור הסייג ללא כל פיצוי במסגרת הסדר המקרקעין למרות שנים רבות של חיים, אך ורק לאור הטענה שלא היה במקום יישוב כפרי או עירוני בנוי בשנת 1858". וועדת אלבק הציעה כי יש להציע הסדר "לפנים משורת הדין", לפיו תפצה המדינה את האוכלוסיה הבדואית תמורת פינויים מהשטחים בהם הם מחזיקים או שטחים שהחזיקו בעבר, והם תובעים זכויות עליהם.³³

טענת האוכלוסיה הבדואית לבעלות על הקרקע עמדה גם למבחן בית המשפט העליון (בע"א 218/74): בני שבט הוואשלה הגישו תביעה לבית המשפט המחוזי לבעלות על מספר חלקות באזור קאסר א-סיר, ליד דימונה, במסגרת הליך הסדר הקרקעות. תביעתם הייתה מבוססת על הטענה כי יש בידם זכות בלתי רשומה, אשר עברה מדור לדור, וזאת מכוח החזקה ועיבוד הקרקע. תביעתם נדחתה על-ידי בית המשפט המחוזי, והם ערערו לבית המשפט העליון. במסגרת הערעור טענו התובעים כי האדמות היו מלכתחילה ראויות לעיבוד, ואין להגדיר אותן כאדמות מסוג מוואת ('אדמות מתות'), כפי שמגדירה אותן המדינה.

בית המשפט העליון קבע כי המדינה יצאה ידי חובתה בהוכחה שמדובר בקרקעות מסוג מוואת, וזאת מכמה סיבות: האחת, הוכח כי נקודת היישוב הקרובה ביותר לקרקעות שנידונו בתביעה היא דימונה, שמרחקה יותר מ-30 ק"מ מהחלקות. בנוסף, הוכח כי החלקות הנידונות נמצאו במקום שומם מקדמת דנא. יתר על כן, קיבל בית המשפט את הטענה כי לא הוכח כי המערערים (או קודמיהם) ביקשו או קיבלו אישור להחזיק באדמות, וכי המערערים לא ניצלו את ההזדמנות שניתנה להם בפקודת הקרקעות (מתות) מ-1921 להודיע לשלטונות על החזקתם בקרקע.

על-פי הכתוב בדוח גולדברג: "יש יסוד מוצק לסברה כי נוכח תקדים הואשלה, יהיה גורלן של תביעות הבדואים התלויות ועומדות בהליך הסדר הקרקעות, כגורל תביעתם של בני הואשלה, למעט תביעות הנסמכות על מסמכי בעלות (שהן, כאמור, מיעוט שבמיעוט)". מאז שהחל הליך הסדר הקרקעות, ניתנו בבית המשפט המחוזי בבאר שבע 80 פסקי דין בדבר תביעות הבדואים, אולם אף לא פסק דין אחד מבין אלו שהתקבלו עד היום, קיבל את טענת הבעלות על הקרקע של התובע הבדואי. על-פי הכתוב בדוח גולדברג, "תקדים הוואשלה מאיין למעשה אפשרות של הכרה בבעלות בדואית בקרקעותיהם ההיסטוריות".³⁴

על-פי דוח ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, מאז שנת 2005 ועד 2010 הגישה המדינה כ-500 "תביעות נוגדות", אל מול תביעות קרקע של בני האוכלוסיה הבדואית. כלומר, המדינה, בהסתמך על 'הלכת הוואשלה', הגישה תביעה נגדית על קרקע שנתבעת על ידי בדואים, וטענה לבעלות המדינה על אותה קרקע. כ-200 מתוך התביעות הגיעו לבירור בבתי המשפט, ובכולן זכתה המדינה על-פי אותה ההלכה.³⁵

³³ דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

³⁴ דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

³⁵ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, תכנית-אב להכרה בכפרים הלא מוכרים בנגב, 2012.



5. זוחות הוועדות בדבר הסדרת התיישבות הבדואים בנגב

להלן תוצג תמצית מסקנותיהן והמלצותיהן של שלוש הוועדות אשר עסקו בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב מאז שנת 2007: דוח ועדת גולדברג, דוח צוות היישום לדוח גולדברג בראשות אהוד פראוור, וסיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק ("דוח בגין"). במסמך לא יפורטו פרטי הסדרי הקרקע והתמורות בגין תביעות הבעלות, אלא יוצגו כאמור, עיקרי ההסדר שהציעו הוועדות השונות.

5.1 דוח גולדברג - הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב³⁶

ב-15 ביולי 2007, במסגרת ההחלטה בנושא הקמת רשות ביצועית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, הטילה הממשלה על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה ציבורית, בראשות שופט בית משפט עליון בדימוס, אשר "תגיש לשר את המלצותיה לשם גיבוש הצעת חוק בעניין הסדרת התיישבות המגזר הבדואי בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית, ולוח זמנים לביצוע ההסדרים".³⁷ בהחלטת ממשלה נוספת בנושא מיום ה-28 באוקטובר 2007 נמסר כי בראש הוועדה יעמוד השופט בדימוס אליעזר גולדברג, וכי הוועדה תחל את עבודתה בראשית ינואר 2008.³⁸

במסגרת עבודתה קיימה הוועדה למעלה מ-20 ישיבות פומביות, וקיימה כמה סיורים בשטח התיישבות האוכלוסיה הבדואית בנגב. בפני הוועדה הופיעו 120 אישי ציבור, נציגי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב, נציגי עמותות, נציגי ממשלה, וחוקרים מהאקדמיה.³⁹

דוח הוועדה כלל סקירה היסטורית בדבר התיישבות הבדואים בנגב בתקופה שלפני קום מדינת ישראל (בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט הבריטי), וכן בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל. בנוסף נידונה בהרחבה סוגיית הבעלות על הקרקע, והמחלוקת ההיסטורית והמשפטית בין האוכלוסיה הבדואית, התובעת הכרה בבעלותה על חלקים מקרקעות הנגב, לבין מדינת ישראל, הטוענת כי אין בסיס משפטי לתביעות אלו, שכן רוב הקרקעות בנגב הן מסוג מוואת, ועל כן יש לרשמן על שם המדינה (ראו התייחסות בפרק שלעיל).

הוועדה הדגישה כי יש להתחשב בצרכיהם של האזרחים הבדואים ולשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. עוד הוסיפה הוועדה כי "אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם [בני האוכלוסיה הבדואית] לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה, ולאחיותו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו כי הם פלשו לאזור הסייג, גם אם ברור כי הם הרחיבו במשך השנים את גבולם באזור שלא כדיון, מעבר לגבולות הקרקע המקוריים". בשל כך קבעה הוועדה כי "מתחייב פתרון מערכתי כולל ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון ההתיישבות, התעסוקה והחינוך, כשאלה משולבים בנושא תנאי החיים ביישובים (המוכרים ואלה שיוכרו)".

³⁶ דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

³⁷ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מספר 1999: הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, 15 ביולי 2007.

³⁸ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מספר 2491: הקמת ועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, 28 באוקטובר 2007.

³⁹ הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תמצית דו"ח, 11 בדצמבר 2008.



להלן יוצגו המסקנות וההמלצות העיקריות של ועדת גולדברג:

1. יצירת מסלול תכנוני קצר ומוגבל בזמן ובמרחב הגאוגרפי, על מנת לאפשר את יישום המלצות הוועדה. בהקשר זה הוועדה מציעה להקים מוסד תכנוני חדש, אשר יפעל לצד הוועדה המחוזית (מחוז דרום), אשר יעסוק רק בנושא התיישבות הבדואים בנגב (מוצע כי הוועדה תיקרא ותל"ב-ועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב). הוועדה המליצה כי המדינה תקבע לה יעד לפיו תמומש המדיניות המוצעת תוך 5-7 שנים, כאשר הדבר תלוי גם בשיתוף פעולה מצד ראשי המגזר הבדואי.
 2. הוועדה מציעה להכיר ככל האפשר בחלק מהיישובים הבלתי מוכרים, אשר נכון למועד כתיבת דוח הוועדה (נובמבר 2007) מנתה אוכלוסייתם, על-פי הערכות משרד הפנים, 62,487 אנשים.
 3. על-פי נתוני הוועדה, בשנת 2007 היו מצויים בנגב כ-50 אלף מבנים בלתי חוקיים, אליהם מתווספים בכל שנה בין 1,500-2,000 מבנים. הוועדה הציעה להגדיר את המבנים הבלתי חוקיים הנמצאים בתחום תכנית מתאר תקפה, ושאינם פוגעים ביישום התכנית או בתשתיות עתידיות, כ"מבנים אפורים". הגדרה זו אמורה להכשיר את המבנים, ולאפשר לחבר אותם בצורה חוקית לתשתיות מוסדרות. במקביל מדגישה הוועדה כי "אין עוד מקום לעצימת עיניים בכל הנוגע לאכיפת החוק".
 4. הוועדה קוראת לקיומה של יד מכוונת ומבצעת אחת, במקום פיצול הסמכויות בין המשרדים כפי שקיים היום. הוועדה אף ממליצה כי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תהיה תאגיד ציבורי העומד ברשות עצמו, ללא שותפות עם גופים ממשלתיים אחרים.
 5. הוועדה הדגישה כי: "מתן זכות בעלות על קרקע על ידי המדינה מתוך התחשבות בזיקה ההיסטורית ולא מתוך זכות שבדין (שאינה קיימת), הוא שעומד גם ביסוד ההסדר המוצע על ידנו לפתרון המאבק על הקרקע". (ההדגשה אינה במקור).
- ב-18 בינואר 2009 הונח דוח ועדת גולדברג על שולחן הממשלה, אשר ציינה בהחלטתה כי: "הממשלה רואה במתווה המוצע על-ידי הוועדה בסיס להסדרת התיישבות הבדואים בנגב". בנוסף, החליטה הממשלה למנות צוות יישום שמטרתו הגשת מתווה מפורט וישים להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תוך יישוב המחלוקות וההסתייגויות אשר עלו על-ידי חברי ועדת גולדברג במסגרת דוח הוועדה. על-פי ההחלטה, בראש הצוות יעמוד ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, אהוד פראור.



5.2 דוח צוות היישום לדוח גולדברג בראשות אהוד פראוור⁴⁰

במסגרת החלטת הממשלה שהוזכרה לעיל, הנחתה ממשלה את הצוות בראשות אהוד פראוור (צוות היישום ויישוב הסתייגויות) כדלהלן:

- צוות היישום ויישוב הסתייגויות יגיש לממשלה מתווה מפורט ובר-יישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הצוות יתבסס בעבודתו על דוח ועדת גולדברג ויידרש, בין היתר, לגבש המלצות לגבי הסתייגויות שהועלו על-ידי חברי הוועדה והמופיעות בדין וחשבון שלה.
- הצוות יגיש לממשלה תכנית ליישום בסוגיות הבאות: מנגנון ההצטרפות לתהליך ההסדר, הקרקע, ההתיישבות, תהליכי התכנון, האכיפה האזרחית וחיוזוק מנגנון הביצוע, לרבות התייחסות לנושאים שיוסדרו בחקיקה.

בדוח צוות היישום צויין כי הצוות מונה לפעול אחרי עבודה מקיפה של ועדת גולדברג, אשר כללה שמיעת עמדותיהם של כלל בעלי העניין. עוד צוין בדוח שמכיוון שעבודת צוות היישום לא התיימרה להחליף את השימוע הציבורי הרחב שנעשה על-ידי ועדת גולדברג, לא היה מקום לקיים שימוע נוסף על-ידי צוות היישום. עוד הוסיפו כי הציבור הבדואי יוכל להעיר את הערותיו במסגרת פרסומה של הצעת החוק להערות הציבור.

להלן עיקרי מתווה היישום, כפי שהוצג בדוח פראוור:

- הסדרת תביעות הבעלות תיעשה בכפוף לחוק שיובא לאישור הכנסת, ותתבסס על תביעות הבעלות שהוגשו בעקבות החלת הסדר המקרקעין בנגב הצפוני בשנת 1971.
- מוצע כי עבור תביעת בעלות על קרקע מוחזקת שייעודה חקלאי, המוסדרת במלואה, תינתן תמורה בשיעור של 50% מהקרקע הנתבעת.
- עבור תביעת בעלות שאינה מוחזקת תינתן תמורה בכסף, אך בערך כספי כפול. ניתן יהיה להמיר את התמורה הכספית במגרשים שהמדינה תחוייב לפתח עבור תובע הבעלות.
- ההסדר יהיה מוגבל בזמן, וכל שלב בו יהיה קצוב בזמן. ייקבע משטר תמורות פוחת לאלו שלא יעמדו בלוח הזמנים המוצע בתכנית (חמש שנים). עוד מודגש כי ניהול הדיון על פתרונות ההתיישבות עם כל אחד מריכוזי הפזורה יהא תחום בזמן, ובתום התקופה- תתכנן הממשלה את הפתרון על פי הבנתה.
- מתן התמורות המפורטות לעיל מותנה בפינוי הקרקע שאינה כלולה במסגרת התמורות, ולאחר שהתובע אפשר את השימוש בקרקע לכל צורך שהוא, הכולל יישובם של בדואים אחרים.
- המדינה תחל במהלך מרוכז של תכנון מתארי ומפורט אשר יקיף בתקופת זמן קצובה את כלל אוכלוסיית הפזורה הבדואית בנגב, כולל האוכלוסיה שאין לה תביעות בעלות בקרקע.
- ההתיישבות הבדואית המוסדרת תכלול יישובים ממאפיינים שונים, כולל הרחבות צמודות דופן של יישובים קיימים, קליטת תושבים ביישובי המועצה האזורית אבו-בסמה (אשר חולקה לשת

⁴⁰ [המלצות צוות היישום לדוח גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), הוגשו לממשלה ב-31 במאי 2011.



מועצות אזוריות: אל-קסום ונווה מדבר) וביישובים הבדואים הוותיקים, והקמת התיישבות חדשה ככל שיידרש.

- התיישבות הבדואים בנגב תוסדר על-פי קריטריונים תכנוניים ברורים: בתוך תחומי תכניות מאושרות, בהרחבות יישובים מתוכננות או בתחום שטחי החיפוש המוגדרים כנוף כפרי חקלאי משולב בתוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ/4/14/23). היישובים יעמדו בקריטריונים של צפיפות ורציפות המוגדרים בתוכנית המתאר המחוזית, וייבחנו בהתאם לקריטריונים של גודל וכושר נשיאה כלכלי ומוניציפלי. מודגש בדוח כי "לא יתאפשר מיסודם או תכנונם של מקבצי מגורים קטנים ומפוזרים שלא יענו על עקרונות הצפיפות, הרציפות, הגודל, וכושר הנשיאה".
- מערכת האכיפה בתחום חוקי התכנון והבנייה וחוקי המקרקעין תאורגן מחדש על מנת לאפשר לה לפעול באופן יעיל, ולמנוע הקמת בנייה חדשה, מתוך תפיסה כי תהליכי הסדרה מחד והתרחבות של הבנייה הבלתי חוקית מאידך, אינם יכולים לפעול במקביל. עוד צויין כי מדיניות האכיפה לגבי מבנים בלתי חוקיים קיימים תביא בחשבון את תהליך ההסדרה.
- הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תהיה יחידת הביצוע המרכזית בנושא, ותאורגן במתכונת של יחידת סמך. בנוסף, יוקם במשרד ראש הממשלה מטה ביצוע קטן "על מנת להבטיח את הובלת כלל המערכת הלאומית להסדרת התיישבות של הבדואים בנגב".
- יישום דוח גולדברג יהיה מלווה בתכנית לפיתוח תשתיות ושירותים ציבוריים במגזר הבדואי בנגב, שמטרתו יצירת מנופים לפיתוח כלכלי והגברת העצמאות הכלכלית של היישובים הבדואית בנגב.

ביום ה-11 בספטמבר 2011 החליטה הממשלה⁴¹ לאמץ את מתווה היישום, ולהגיש לכנסת הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב הנשענת על מתווה היישום, וזאת בכפוף לעריכת מספר תיקונים במתווה, אשר הוגדרו בסעיף 10 בהחלטת הממשלה ומפורטים להלן:

א. הממשלה מאמצת את האמור בסעיף 87 לדו"ח ועדת גולדברג ומחליטה כי לא תינתנה תמורות בקרקע מחוץ לאזור המוגדר באותו סעיף דלהלן: שטח ממזרח לכביש 40 החל מצפונית לבית קמה, דרומה דרך באר שבע, צומת הנגב, צומת טללים, ומשם לאורך כביש 211 בתוספת שטח משולש רהט המוגדר ע"י צומת קמה דרומה, לאורך כביש 264 עד צומת הנשיא ומשם מזרחה לאורך כביש 310 עד צומת להבים וצפונה לאורך כביש 40 עד צומת בית קמה... למען הסר ספק, לא תינתנה תמורות בקרקע ולא תתוכנן התיישבות מערבה מכביש 40, להוציא את מתחם משולש צפון רהט ומרחב ביר הדאג';

ב. החלטה על הקמת ישוב חדש תובא לאישור הממשלה;

⁴¹ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 3707: דוח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב – המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד, 11 בספטמבר 2011.



ג. תביעות הבעלות-

1. ההסדר המוצע יחול רק על מי שהגיש תזכיר תביעה עד ליום 24.10.1979, ותביעתו לא נדחתה על ידי פקיד הסדר או בית משפט;

2. בהמשך לסעיף 91 לדו"ח גולדברג, ההסדר המוצע יחול על קרקע בה החזיק התובע ועיבד אותה ולא על תביעות בעלות על אדמות מרעה. על אלה ייאמר בחוק, כי ההסדר המוצע לא יחול עליהן;

3. קביעת שטח הקרקע לצורך מתן תמורות בקרקע, תיעשה על פי ראיות לעיבוד או למגורים בסמיכות להגשת תזכיר התביעה המקורי ובלבד שהקרקע לא הייתה מוחזקת באותו מועד ואינה מוחזקת כיום, על ידי המדינה או על ידי אדם אחר על פי הסכם עימה;

ד. להנחות כי סוגיית התמורה בגין תביעות בעלות בקרקע שבתוך תכנית מתאר מקומית בתוקף, של יישוב בדואי בנגב, נכון ליום החלטת הממשלה, תיבחן ותידון במסגרת הליכי החקיקה, ועד למועד אישור טיוטת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה;

ה. בהמשך לאמור בסעיף 80 לדו"ח גולדברג, על פיו יש לקבוע כללים בכל הנוגע לאופן החלת הסדר על קרקעות שהופקעו, טרם הגשת הצעת החוק לכנסת, יובא הנושא לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה. ועדת שרים לענייני חקיקה תהיה רשאית לדון במתן תשלום כספי בגין הפקעה, אך לא תינתנה תמורות בקרקע בגין קרקעות מופקעות, אלא אם הן נמצאות בתחומי יישוב קיים, או ככל שהדבר נדרש להרחבת יישוב קיים, או לצורך הקמת יישוב חדש כאמור לעיל בסעיף 10(ב).

הממשלה גם רשמה לפניה את חוות הדעת המשפטית של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הגב' שרית דנה, לפיה:

"סיכומם של דברים, אין בהחלטת הממשלה ובהצעת החוק שתובא בעקבותיה כדי להכיר בזכויות קנייניות מן הדין אלא דווקא היפוכם של דברים - הסדרה שכל כולה היא לפני משורת הדין ונסמכת על ההנחה של היעדר זכויות קנייניות כאמור... על כן, במתווה המוצע, לכשיעוגן בחקיקה, לא יהיה כדי להשליך על המצב המשפטי ביחס לקרקעות מופקעות אחרות. נוהגי העבר, האינטרס הציבורי המשמעותי והמיוחד במינו המגולם בהצעה כולה, שעיקרו לא רק מענה לסכסוך קנייני, אלא הסדרה כוללת של התיישבות אוכלוסייה בעלת מאפיינים מיוחדים, מצביעים כולם על כך שמדובר בהסדר שלא צפוי להשליך על פסיקת בית המשפט ביחס להפקעות אחרות ובכלל זה הפקעות לפי חוק רכישת מקרקעין (חרי"ם). יצויין, כי דווקא עיגונה בחקיקה של הפרקטיקה הנוהגת בעניין תקל על התמודדות משפטית עם טענות להשלכות אפשריות ביחס להפקעות בחלקים אחרים בארץ".



בנוסף, נקבע בהחלטת הממשלה כי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים תערוך תהליך נרחב ככל האפשר של הסברת המתווה לאוכלוסייה הבדואית וקבלת התייחסותה למתווה. השר (לשעבר) בנימין זאב בגין מונה לעמוד בראש הליך בחינת ההתייחסויות.

5.3. דוח בגין- סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק⁴²

במסגרת תהליך בחינת ההתייחסויות שצוין לעיל (להלן: "מהלך ההקשבה", כפי שהוגדר בדוח בגין), נערכו עשרות פגישות עם אזרחים בדואים ויהודים, רובם תושבי הנגב, וביניהן פגישות עם מעל לאלף תושבים בדואים. בעקבות תהליך ההקשבה גובשו המלצות לעריכת שינויים בטיטות החוק, ואלה אומצו על-ידי הממשלה בהחלטתה מיום ה-27 בינואר 2013.⁴³

דוח בגין הגדיר מספר עקרונות:

1. **תכנון ההתיישבות: הסדרה במקום ככל הניתן ובכפוף לשיקולי התכנון**, וזאת בהתבסס על האמור בדוח גולדברג: "עקרונית מוצע, להכיר ככל הניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפאלי, ובתנאי כל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית". על-פי דוח בגין, רוב התושבים המתגוררים כיום במקומות שאינם מוסדרים יוכלו להמשיך להתגורר שם בעתיד ביישובים מוסדרים, אולם לא יהיה מנוס מהצורך בהענקת חלק מבתי המגורים, בדרך כלל מרחקים קצרים של עד מאות מטרים, על מנת ליצור רצף סביר לפריסת תשתיות. התושבים הבדואים שמקום מגוריהם הנוכחי לא יוסדר, יעתיקו את מקום מגוריהם ליישובים אחרים במגוון צורות יישוב. עוד נקבע בדוח כי הסדרת ההתיישבות היא הגורם המוביל את התהליך, ולפיכך יש צורך בהדברות עם התושבים במהלך תכנון ההתיישבות, אשר תהיה מוגבלת בזמן ותעסוק בסוג הפתרון (יישוב חדש, הרחבת יישוב, ועוד) ובאופיו של היישוב (עירוני, כפרי, ועוד). מנגד מודגש בדוח כי הפתרון ההתיישבותי לא ייחתם בטרם יוסדרו תביעות הבעלות על הקרקעות, וכי על מנת לאפשר הסדרה והקמה של יישובים, יש לאפשר גם לבדואים שאינם תובעי בעלות על קרקעות להיקלט במסגרת היישובים.

2. **תביעות הבעלות: תמורה על כל שטח התביעה**. השינוי העיקרי בין דוח בגין לדוח פראוור הוא בכך שעל-פי דוח בגין, **התמורה תינתן על כל שטח התביעה**, ומכאן שתובעי הבעלות יקבלו תמורה או בקרקע או בכסף על כל שטח תביעתם ולא רק על מחציתה, כפי שנקבע בדוח פראוור. התמורה תתחלק כך:

- תמורה בשיעור של 50% בקרקע על השטח שעובד או ששימש למגורים ואינו מוחזק על-ידי המדינה.

⁴² ["דוח בגין": הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק](#), 23 בינואר 2013.

⁴³ נגד החלטה זו הגישה תנועת רגבים בג"צ 1045/13, בטענה שהחלטת הממשלה התקבלה בחוסר סמכות, בידי ממשלת מעבר לאחר שנבחרה כנסת חדשה.



- נוסף, תמורה של 25% בקרקע על יתרת השטח (השטח שלא עובד ולא שימש למגורים או שמוחזק על-ידי מדינה). כלומר, תובע בעלות המחזיק בקרקע התביעה, יקבל תמורה בקרקע גם על חלק מהקרקעות הכלולות בתביעה שאותן לא עיבד. בנוסף, גם בעלי תביעות "לא מוחזקות" (לדוגמה במערב הנגב), יוכלו לקבל תמורה בקרקע ולא רק תמורה כספית על חלק מהאדמות, זאת בניגוד להחלטת הממשלה הקודמת.
 - תמורה כספית על יתרת שטח התביעה, שעבורו לא קיבלו תמורה בקרקע. מטרת התמורה הכספית שתינתן בתוספת לתמורה בקרקע, היא לסייע לתובעי הבעלות במעבר להתיישבות קבע.
 - תובע בעלות שקרקע תביעתו הופקעה יקבל תמורה כספית בלבד. ואולם, על מנת לקדם את תכנית המעבר ליישובי קבע, תובע כזה, שהחזיק ומחזיק בקרקע התביעה על-ידי עיבוד ו/או מגורים, יוכל לקבל תמורה ככל תובע מחזיק אחר.
3. **אכיפה:** בדוח נקבע כי התכנית לא תצלח אם המדינה לא תאכוף את חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבניה, עם זאת מומלץ בדוח כי: "בין השיקולים בקביעת סדר העדיפות למימוש אכיפתם של צווי ההריסה, יינתן משקל לנכונות התושבים להצטרף לתהליך הסדרת ההתיישבות".
4. **מסגרת הסדרת תחומה בזמן:** בהצעת החוק נקבעת מסגרת זמן קצובה לתהליך ההסדרה, כך שתביעה שלא הוסדרה בתוך חמש שנים תירשם על-שם המדינה. על-פי דוח בגין, נקבעה מסגרת הזמן שכן "הזמן דוחק, וללא מסגרת כזו לא תושג תכלית המהלך כולו - הסדרת ההתיישבות בפרק הזמן הקצר שבו הדבר עוד אפשרי".

6. עמדת ארגוני החברה האזרחית בדבר הצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

להלן יובאו תגובות של מספר ארגוני החברה האזרחית להצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב: תנועת רגבים, ארגון "במקום" והאגודה לזכויות האזרח בישראל. חשוב לציין כי ישנם גופים נוספים אשר להם עמדה בנושא הצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, אולם מפאת קוצר היריעה לא נוכל להציגה במסמך זה.

6.1. תנועת רגבים⁴⁴

בנייר עמדה של התנועה⁴⁵ מוגדרות ארבע נקודות, אשר לשיטתם של הכותבים דורשות תיקון בתזכיר החוק. אלה יוצגו להלן:

1. בהחלטת הממשלה המקורית, שהתבססה על מתווה פרזור, נקבע כי תינתן תמורה כספית בלבד (ולא תמורה בקרקע) בגין תביעות בעלות שאינן מוחזקות, בגין אדמות מרעה, ובגין אדמות שהופקעו על-ידי המדינה ואשר אינן בתחומי ישוב מוסדר. לעומת זאת, בתזכיר החוק הנוכחי,

⁴⁴ על-פי אתר האינטרנט של תנועת רגבים, "תנועת רגבים הינה תנועה ציבורית שהוקמה במטרה להוביל לקביעת סדר יום יהודי וציוני למדינת ישראל בהיבטי קרקע וסביבה... התנועה שמה לה למטרה... [לשמור] על אדמות העם היהודי ועל אוצרות הטבע והנוף של ארץ ישראל ולמניעת השתלטותם של גורמים זרים על משאבים אלו.

⁴⁵ תנועת 'רגבים', ארבע נקודות לשיפור בתזכיר החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013, 24 באפריל 2013. נשלח בדואר אלקטרוני ביום 29 באוקטובר 2013.



המבוסס על המלצות דוח בגין נקבע כי בגין קרקעות אלו תינתן גם תמורה בקרקע (25% מהתביעה הלא-מוחזקת ומשטחי המרעה, ו-50% מקרקעות מופקעות מוחזקות). לטענת הארגון, התיקון שלעיל יגדיל את היקף התמורות בקרקע ב-60 אלף דונם, וקיימת מחלוקת לגבי זמינותן של קרקעות פנויות בהיקף כזה לשם מתן התמורות. בכל מקרה, נטען כי השינוי יצמצם מאוד את מצאי הקרקעות הזמינות להמשך פיתוח הנגב, הבדואי והיהודי כאחד. בנוסף, טוענים הכותבים כי אין להקיש מזיקתו של אדם המתגורר בקרקע מסויימת שנים רבות וטוען לבעלות עליה, לאדם אשר רעה בה את צאנו. זאת ועוד, נטען כי התיקון המבוקש ביחס לקרקעות שהופקעו (כאמור, תובע שאדמתו הופקעה, אולם המשיד להחזיק בקרקע התביעה על-ידי עיבוד ו/או מגורים, יוכל לקבל תמורה ככל תובע מחזיק אחר) יוצר מצב בו "החוטא יוצא נשכר". כלומר, בדואי אשר ציית לחוק ופינה את הקרקע שהופקעה יקבל פיצוי כספי בלבד, ואילו זה שנמנע מלפנות את הקרקע המופקעת ייחשב כעת כמחזיק בקרקע ויקבל תמורה בקרקע.

תנועת "רגבים" דורשת "לבטל את התיקונים האמורים, לשוב למתכונת המקורית שאישרה הממשלה בשנת 2011 ולקבוע כי בגין תביעות לא מוחזקות ובגין קרקעות שהופקעו ואינן מצויות בתוך יישוב מוסדר תינתן תמורה כספית בלבד".

2. התכנית אינה כוללת מפה המציגה את פריסת ההתיישבות הבדואית במרחב הנגב, לאחר מימוש התכנית. הארגון דורש כי "תוצג מפה שתציג את תמונת המצב בנגב בסיומה של התכנית, בדגש על פריסת ההתיישבות הבדואית, ולוודא כי התכנית אינה להלבין את מרבית הפזורה הבדואית במקומה, אלא להכניסה עד כמה שניתן ליישובים הקיימים. יישובים חדשים יוקמו רק לאחר אכלוס כ-80% מהמגרשים ביישובי אבו-בסמה".
3. על פי תנועת רגבים "בכדי לייצר תמריץ אמיתי להצטרפות להסדר יש לקבוע כי כלל התביעות המצויות מחוץ לאזורי התמורות, אשר ממילא יירשמו על שם המדינה בסיום ההליך, יירשמו על שם המדינה כבר בראשיתו של ההליך...." בנייר העמדה שפרסמה התנועה מוסבר כי "שינוי זה מחייב קביעה כי החוק יוחל על הנגב כולו בבת אחת ולא במספר פעימות...".
4. לתפיסת תנועת רגבים, מימוש התכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב מחייב השקעה במקביל בחיזוק ההתיישבות היהודית במרחב, לרבות יישובים חדשים דוגמת תכנית מבואות ערד, פיתוח וסבסוד מגרים בעירות פיתוח ליוצאי צבא, ועוד.

6.2. הארגונים "במקום"⁴⁶ ו"האגודה לזכויות האזרח"⁴⁷

בנייר עמדה משותף עבור חברי ועדת השרים לענייני חקיקה מפרטים הארגונים את הסתייגויותיהם מהצעת החוק, הן בתחום של הסדרת הבעלויות על הקרקע ("המסלול הקרקעי"), והן בתחום תכנון היישובים ("המסלול התכנוני").

⁴⁶ על-פי אתר עמותת "במקום - מתכננים למען זכויות תכנון", העמותה הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם.

⁴⁷ על-פי אתר האגודה לזכויות האזרח, הארגון פועל להגנה על זכויות האדם ולקידומו, בכל מקום שבו הפגיעה בזכויות נעשית על ידי רשויות המדינה או מטעמן.



להלן עיקרי ההסתייגויות:

- על-פי הארגונים, מדובר בהסכם חד-צדדי, בו המדינה היא זו שמכתיבה את התנאים ואת התמורות, ושאינו מקובל על האוכלוסיה הבדואית. על-פי נייר העמדה, "המשמעות של ההסדרה היא נישול האוכלוסיה הבדואית מ-90% מאדמותיה הנתבעות".
- משמעות יישום החוק היא הרס ופינוי כפרים שלמים ממקומם. על-פי הערכות שמוצגות בנייר העמדה יהיה צורך בפינוי 30-40 אלף איש.
- ההסדר הקרקעי והקנייני הוא ייחודי לאוכלוסיה הבדואית בנגב, ולכן הוא אינו שוויוני ומפלה. הסנקציות המוצעות בחוק, כך נטען, הינן פוגעניות ובעייתיות ופוגעות בזכויות היסוד של התושבים הבדואים.
- הצעת החוק אינה כוללת את כל האזורים בהם יש לבדואים תביעות בעלות, ובנוסף, ההסדר אינו מכיר בתביעות בעלות לגבי סוגי קרקעות מסויימים, לדוגמה קרקעות המצויות בשיפועים גבוהים.
- בפן התכנוני, טוענים הארגונים כי הקריטריונים שנקבעו להקמת יישוב בדואי חדש (צפיפות, רציפות שטח בנוי, הימנעות מהשארית שטחים לא מפותחים, הוצאת קרקע חקלאית אל מחוץ לכפר, גודל קריטי וכושר נשיאה מוניציפלי), אינם חלק אינטגרלי ממערכת התכנון בישראל, ומפלים את האוכלוסיה הבדואית אל מול האוכלוסיה היהודית, אשר חלק ניכר מיישוביה, בעיקר בהתיישבות הכפרית בנגב (כולל 60 חוות בודדים), אינם עומדים באותם עקרונות תכנוניים.
- על-פי הקריטריונים התכנוניים שנקבעו והסדרי הקרקע שהוצעו בהצעת החוק, קובעים הארגונים שהתכנית אינה מבוססת על כוונה להכיר במקומם בכפרים הלא מוכרים, וכי מטרתה המרכזית של התכנית היא להביא לריכוז האוכלוסיה הבדואית במתחם שנקבע מראש ("שטח החיפוש" שהוגדר בתכנית המתאר המחוזית).
- על-פי טענת הארגונים, תחילת חקיקת החוק והסדרת נושא הבעלות על הקרקע טרם החלה כל התקדמות של ממש בנושא התכנון, יוצרת פגיעה קשה באמון ותהיות בדבר מטרות התכנית. על-פי גורמים בעמותת "במקום", אין כיום התאמה בין תהליכי ההסדר הקרקעי המקודמים בחוק, אשר להם הוקצבה תקופה של 5 שנים, לבין תהליכי התכנון אשר עשויים לקחת זמן רב הרבה יותר. דרישת הארגונים היא לנתק את הקשר בין קידום תהליכי התכנון מסוגיית הבעלות. לתפיסתם יש להמשיך ולקדם את הליכי התכנון במסגרתם נעשית הכרה בכפרים הבלתי מוכרים, תוך התחשבות בזיקתם ההיסטורית של הבדואים לקרקע, באופי הכפרי והחקלאי של התיישבות הבדואים, המבנה החברתי-משפחתי, ועוד. תכנית במתווה כזה הוצעה על-ידי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים וארגון "במקום" במסגרת "תכנית האב להכרה בכפרים הלא מוכרים בנגב",⁴⁸

⁴⁸ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תכנית-אב להכרה בכפרים הלא מוכרים בנגב](#), 2012.

