

المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف بها في النقب  
המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב  
The Regional Council for the Unrecognized Villages in the Negev-RCUV



28 דצמבר 2008

לכ"ר  
ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט  
שר הפנים, מר מאיר שטרית  
שר הבינוי והשיכון, מר זאב בויים

**הנדון : תגובה לדו"ח הועדה להסדרת התיישבות הבדואים**

שלום רב,

1. אני מתכבד לפנות אליכם בשם המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב (להלן: המועצה). זאת, על מנת להבהיר את עמדתנו בנוגע לדו"ח הועדה להסדרת התיישבות הערבית בנגב, בראשות השופט אליעזר גולדברג (להלן: הועדה) לקראת דיוני הממשלה שיעסקו בדו"ח.

2. יוער, כי התגובה אינה מלאה, ואנו ממשיכים ללמוד את הדו"ח. ויודגש, כי המועצה אינה מדברת בשם בעלי הקרקעות- בכפרים ומחוץ להם- וראוי כי הדיאלוג בענייני הקרקע יתנהל עמם.

**מבוא**

3. המלצות ועדת גולדברג עשויות, אם תתקבלנה, להוות בסיס לשינוי במדיניות הממשלה ביחס לאוכלוסיה הבדואית. הועדה המליצה לאמץ מספר עקרונות חשובים, העשויים ברמת ההצהרה לתרום לשיפור מצבה של הקהילה הערבית בנגב, ביחס למדיניות שנהגה עד כה.

4. ואולם, במעבר מהתווית העקרונית למלאכת היישום כשלה הועדה כשלים חמורים. חמור מכך, היא לא הלכה בעקביות ובאומץ בנתיב שהתוותה היא עצמה. על כן בסיכומו של דבר, מהוות המלצותיה כמכלול אכזבה מרה לקהילה הערבית בנגב, מאחר ואינה עונה לו על מקצת הצרכים של בני הקהילה. הציפייה למפנה של ממש במדיניות הממשלה, המתגשם הלכה למעשה, נכזבה, והנתיב המעשי לפתרון הסכסוך לא נסלל.

5. בהמלצות המעשיות בנוגע לפתרון סוגיית הקרקע, כפי שיובהר, מוצע לשעתק אחדים מהמנגנונים והשיטות שכשלו בעבר. הועדה אף מוסיפה עליהם מנגנוני אפליה חדשים.

6. בהמלצות המעשיות באשר ליישום ההכרה בכפרים, אומץ עיקרון ההכרה כדרך לפתרון הסכסוך, דבר שנודעת לו חשיבות היסטורית. ואולם, בד-בבד חסרה המלצה חד-משמעית באשר לדרך מימוש ההכרה בכפרים ספציפיים. העיקרון הראוי מסויג בסייגים רבים, שחלקם עלולים להביא לעיכוב ניכר של מהלכי ההכרה או אף להכשלתם.

7. אין בדו"ח הועדה המלצות ברורות באשר למימוש הליכי השיתוף בתכנון, ונעדרות בו המלצות קונקרטיות באשר להבטחת שירותים ותשתיות ולהאצת הפיתוח הכלכלי.

8. כבוד השופט גולדברג הבטיח במסיבת העיתונאים בה הוכרז על הגשת הדו"ח לממשלה כי הועדה התוותה "פתרון מקובל וישים". לצערנו, הפתרון המוצע אינו מקובל ואינו ראוי – ולשיטתנו אף אינו ישים.

9. ברצוננו לציין לחיוב את משימת הועדה, שנתבקשה להתמודד עם פתרון סוגיות ההתיישבות והקרקע כמקשה אחת. הועדה השכילה להאזין בקשב רב לציבור הערבי בנגב, על כל גווניו, וכן לכלל הנוגעים בבעיה, ולהעמיק בסוגיה. חברותם של אישים ערבים בוועדה ראויה להערכה (אף שלטעמנו ראוי היה לכלול בה נציג של הכפרים הבלתי מוכרים).

10. מספר קביעות שקבעה הועדה במישור ההצהרתי הן חשובות:

- א. הועדה הכירה בכך שמדיניות הממשלה עד כה שיקפה גישה בלתי ראויה ובלתי מועילה, והצהירה כי ראוי לראות בתושבי הנגב הערבים אזרחים שווים, ולהתחשב בצרכיהם.
- ב. הועדה מכירה באזרחים הערבים כתושבי הנגב, לא כ"פולשים". לדאבונו בנסיבות הקיימות, זהו מפנה שראוי לציין לחיוב.
- ג. הועדה מכירה ב"ניוד כפוי" לאזור "הסייג", שהוחל על האזרחים הערבים בנגב, כאחד ממקורות הסכסוך. ההכרה בכך מסיימת שישים שנות התכחשות לאמת.

11. אחדים מהעקרונות שאימצה הועדה באשר לפתרון הרצוי בנגב הנם חשובים ומועילים:

- א. הועדה מציינת, כי פתרון סוגיית התביעות על הקרקעות היא לב הבעיה בנגב, וכי ללא פתרון סוגיה זו, לא תהיה תקומה לכל מאמצי הפיתוח באזור - ביישובים המוכרים, באלו הנתונים בתהליכי הכרה ובאלו שטרם הוכרו.
- ב. הועדה מכירה בכך שהפתרון העיקרי להסדרת ההתיישבות הוא הכרה בכפרים, ודוק: הכרה ולא "הקמה".
- ג. הועדה מכירה בכך שנחוצה "הלבנה" של מבנים שנבנו ללא היתר, שאחרת מדיניות הממשלה לא תיתן כל מענה לצרכי הבינוי, ולא תיחלץ ממעגל ההרס והקונפליקט.
- ד. ככלל, מתווה התהליך המוצע מקובל וראוי: הפסקה זמנית של הריסות ושל בנייה; בירור שאלת הקרקע; אישור תכנוני זמני (אפור) ולבסוף תכנון מתארי ותוכניות בנייה.
- ה. הועדה מכירה בצורך בהתמודדות מערכתית עם הבעיה, במקום להפעיל מדיניות בערוצים מקבילים, מנותקים ואף סותרים, כפי שהיה נהוג עד כה. היא אף מציעה לבנות מנגנון, שיוביל את מימושו של הפתרון המערכתי.
- ו. הועדה ממליצה לנהוג בסוגיה כבמחלוקת בין הממשלה ובין אזרחיה, ובכך דוחה את התפישה הרואה באזרחים אלה צד בעימות בין אינטרסים לאומיים.

## **העדרם של יסודות חשובים לפתרון**

12. יחד עם זאת, עלינו לציין בצער, כי נעדרים מהעקרונות לפתרון המחלוקת, שמציעה הועדה לאמץ, יסודות חשובים. יסודות אלו הם ליבת המחלוקת, ומכאן – עליהם להימצא גם בליבת הפתרון. יסודות אלו הם שניים:

### **א. העדר הכרה בעוול:**

הועדה מתארת את העובדות ההיסטוריות בנימה זהירה ולקונית. ככלל, היא נמנעת מכל התייחסות להפרה הקשה של זכויות האזרחים הבדואים לאורך ההיסטוריה. בעניינים מכריעים הועדה שותקת כליל, שתיקה שראוי להגדירה רועמת, ולחילופין מתנסחת תוך התעלמות בוטה מהעובדות ההיסטוריות הקשות ומהשלכותיהן על זכויות האזרחים הערבים בנגב וסבלם:

- מצוקתם והפרת זכויותיהם של תושבי הנגב הערבים שפנו מאדמתם במהלך המלחמה בתש"ח ונאסר עליהם לשוב אליה, כמו גם אלו שפנו והורשו לשוב באיחור לאדמות שאינן אדמותיהם.
- סבלם והפרת זכויותיהם של תושבי כפרים שלמים שהועתקו מאדמתם בצו צבאי, ונאסר עליהם לשוב אליה, לעיתים בכחש ובתואנת-שווא של "זמניות".
- הסדרי הקרקע הבלתי ראויים, שהתבססו על מצוקתם הכלכלית של האזרחים הערבים בנגב, וזאת כדי להביאם לידי "פשרות", שכל משמען שלילת זכויותיהם.

בוטה במיוחד התעלמותה של הועדה מהפרת זכויותיהם של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים. הללו אינם נהנים עד היום, לאחר שישים שנות מדינת ישראל, משירותים מוניציפאליים בסיסיים, וממכלול הזכויות הבסיסיות הנגזרות מהם: הזכות לחינוך, הזכות לבריאות, הזכות לשירותי רווחה,

הזכות לסביבה נקייה ובטוחה, הזכות למים, ועוד. ובעיקר, נשללת מהם הזכות לקורת גג- לבית מוכר ומוגן, המצוי בסביבה המתוכננת בהתאם לצרכי התושבים ולמשאלותיהם.

מצבם של תושבים אלו מוגדר בידי הועדה כ"בלתי נסבל", (ס' 108) אך אין התעכבות על פרטיו ועל השלכותיהם. אין גם התעכבות על שורה ארוכה של פסיקות של בית המשפט העליון, שקבעו כי המדינה פגעה בזכויותיהם של תושבים אלו והורו על שינוי המדיניות, כגון בעניין אספקת חשמל למוסדות חינוך וסלילת דרכי הגישה המובילות אליהם.

הודאה באמת והכרה בעוול הנה צעד חיוני בהתקדמות לפתרון סכסוכים: בית הנבחרים האמריקאי התנצל ב- 30 ביולי השנה על הפגיעה ההיסטורית באפרו-אמריקאים. ראש ממשלת אוסטרליה התנצל בפרלמנט ארצו ב- 13 בפברואר השנה על הפרת זכויותיהם של עם הילידים האבוריגיניים. גם הממשלה רשאית ואף חייבת להכיר בעוולות שגרמו קודמותיה, כנקודת מוצא חשובה לדיאלוג של אמת, וליצירת תנאים לפתרון הסכסוך.

## ב. הימנעות מהכרה בזכות הקניינית בקרקע:

הועדה בחרה להכיר ב"זיקה ההיסטורית" של האזרחים הערבים בנגב לאדמותיהם. אמנם, יש בכך פתרון חלקי למכשולים שמעמיד המצב המשפטי הקיים בפני מתן פיצוי לתובעים על זכותם בקרקע. ואולם, אין בכך מענה לסוגיה העקרונית – קיומן של הזכויות.

לאזרחים הערבים בנגב זכות משפטית, מוסרית והיסטורית לאדמותיהם, הנגזרת מהמשפט השבטי ומהמשפט המינהגי, ומזכותם כתושביו הילידים של הנגב מדורי דורות. זכות זו הוכרה וכוּבדה על-ידי ממשלות ששלטו באזור טרם קום המדינה, ואף אחד מהם לא התנכר לזכותם של ערביי הנגב לקרקעותיהם. שלילת זכות זו היא לב הסכסוך – והכרה בה היא לב הפתרון.

חשוב לציין: הצהרת האו"ם בדבר זכויות העמים הילידים, שנתקבלה ב-13 בספטמבר 2007, קובעת כי "לעמים ילידים הזכות להיות בעלים, להחזיק, להשתמש ולשלוט על הקרקע, הטריטוריה והמשאבים אותם הם מחזיקים בכוח הבעלות המסורתית [...] וזכות להשבה של קרקעות ומשאבים שנגזלו מהם [...]". (סעיף 26). זאת ועוד, "עמים ילידים לא יפוננו בכוח מאדמתם או מאזורי מחייתם. לא יהיה יישוב מחדש ללא הסכמה חופשית, מוקדמת ומודעת של העמים הילידים, וללא פיצויים הוגנים ומלאים". (סעיף 10). לבסוף, ההצהרה קובעת את חובתן של המדינות להעניק "הכרה והגנה חוקית" לקרקע לטריטוריה ולמשאבים של עמים אלו, וזאת מתוך כבוד "למנהגים, למסורות ולשיטות בעלות הקרקע של העמים הילידים". (סעיף 3).

ההיתלות בפסק דין "אל-הוואשלה" כאילו הוא אורים ותומים מציבה מכשול גבוה בפני פתרון ראוי של בעיית הקרקעות - מכשול שראוי להסירו. פסק הדין בעניין אל-הוואשלה מתייחס למקרה בודד, שאינו מייצג בהכרח את הכלל. גם הטענה שבשלה נדחתה תביעת אל-הוואשלה אינה חלה על רבות מתביעות הקרקע של האזרחים הערבים בנגב.

יודגש: השימוש בכלים משפטיים מפלים לנישול האזרחים הערבים בנגב מקרקעותיהם מחריף את העוול ומכשיל כל פתרון למחלוקת. אנו קוראים לממשלה להכיר בזכויות האזרחים הערבים בנגב על אדמתם.

## התייחסות לפרטי הדו"ח

### 13. הפתרון המוצע בסוגיית הזכות לקרקע:

#### א. תביעה מוכחת- מחייבת הוכחה של חזקה ועיבוד:

בהסדר המוצע, תביעה תיחשב מוכחת רק אם התובע הוכיח כי החזיק בקרקע ועיבדה בשנים שלפני הקמת המדינה. הדרישה להוכיח הן חזקה והן עיבוד סימולטנית היא מרחיקת לכת. זאת, בהתחשב בכך שמדובר בהתרחשות שזמנה יותר משישים שנה, ומטבע הדברים רבים מהעדים נפטרו, והראיות נשחקו לא אחת.

הועדה מציבה רף הוכחה גבוה מאד בפני התובעים ללא כל הצדקה: שישים שנה נשללו זכויותיהם שליליה טוטאלית, וההוכחות שבידיהם הוצגו כחסרות כל תוקף משפטי או משקל, ומכאן הופקעה מידם גם זכותם לאחיזה בקרקע ולעיבודה. בעקבות המלצת הועדה, אם תתממש, יתהווה מצב של פגיעה כפולה: הן בשלילת הזכויות ובמניעת השימוש והן בהעמסת קשיים בלתי סבירים על הוכחת הזכויות (או "הזיקות") שעה שהן נבחנות סוף-סוף.

המדינה ניווטה את הטיפול בתביעות באורח נפתל, לפי נוחותה ובהתאם לאינטרסים שלה: ברצותה, בחרה להתיר לתובעים להגיש תביעות בעלות לשם הסדרתן, וברצותה, הקפידה את בירור התביעות משך 33 שנים, ומנעה מהתובעים את פתרון המחלוקת ואת ההנאה מן הקרקעות ומפירותיהן. זאת ועוד, ברצותה בחרה בחלק מהתיקים להגיש "תביעות נוגדות" שכל תכליתן לאיין את זכותם של הבעלים בקרקע או לכפות עליהם "פשרה" כביכול, המתבססת על התכחשות לזכותם (או "זיקתם") לקרקע.

כעת, לאחר שישים שנה של התכחשות לזכויותיהם, מוטלת עליהם לפתע החובה לבוא ולהציג ראיות מורכבות באשר לזיקתם ההיסטורית לקרקע. ולא למותר להעיר, כי חובה זו מוטלת עליהם אך ורק על-מנת לזכות בפיצוי חלקי ומזערי על הזכויות שנשללו.

לטעמנו, אין הצדקה להעמיס על התובעים חובות הוכחה הן להחזקה והן לעיבוד, ודי בהוכחת אחד מהשניים. זאת ועוד, אין כל הצדקה להחיל את הפתרון המוצע רק על קרקע ששימשה לעיבוד חקלאי, שכן ברבות מהקרקעות שהיו בידי ערביי הנגב נעשה שימוש לגיטימי אחר, כגון למגורים ולשימושים אחרים, כגון החזקה צאן.

יודגש: כעיקרון, מטעמים של עשיית צדק עם מי שנעשה לו עוול משך 60 שנה, ולנוכח שחיקת הראיות והתמעטות העדים, יש לצמצם את חובת ההוכחה ולא להרחיבה.

זאת ועוד, לנוכח חלוף הזמן ומצב הראיות, חטאה הועדה כאשר לא נקבה במפורש פרק זמן מזערי שיש להוכיח כי נתקיימו בו החזקה או עיבוד, בהותירה את ההכרעה למחוקק. כך פתחה פתח לקיפוח נוסף של זכויות התובעים.

הועדה ממשיכה קו מדיניות המתכחש לזכויות הקניין הפרטי, וזאת חרף הודאתה בקיומה של זיקה היסטורית לקרקע. הועדה הכריעה כך אף שאלו זכויות קרקעיות מוכרות ומוסדרות, המעוגנות במשפט המנהגי, ואשר מתאפיינות בכלל הסממנים של זכות כגון מקור הרכישה של זכות (קנייה, ירושה או החזקה משך שנים) קביעת גבולות הקרקע (כולל הצבעה על השכנים במידה שישנם, מיקום הקרקע) ועוד.

ראוי להעיר בשולי הדברים: עיון במפת התביעות שהוגשו מעלה כי התובעים תבעו, ככלל, שטחים שזוהו בבירור כשלהם. רק תביעות ספורות היו סותרות, כלומר רק במקרים מעטים תבע אדם קרקע שנתבעה גם בידי זולתו. זאת, חרף העדר תיאום בין התובעים. זו עדות מוצקה למהימנותן של התביעות.

### **ב. שלילת הזכויות לקרקע מרעה באופן גורף:**

הועדה מוציאה מכלל הקרקעות שבהסדר המוצע את אדמות המרעה. ואולם, כפי שמעיר חבר הועדה, לשעבר מנהל מחוז הדרום, מר דוד כהן, בהסתייגותו לדו"ח, אדמות המרעה, בהן התבצעה החזקת קבע לצרכי רעייה והוקמו מאהלים או משכנות רועים, מהוות שיעור ניכר מהקרקע הנתבעת, בהיקף של עשרות אחוזים. שלילת הזכות בהן באופן גורף אין לה כל הצדקה עניינית. חשוב להדגיש את קביעתו של מר כהן, כי המלצה זו "יכולה לפגוע אנושות בסיכויי מימוש ההסדר".

זאת ועוד, הועדה קובעת באורח גורף כי "על אדמות אלה רק ניתנה לשבט רשות לרעות בהן", דהיינו כביכול השבט עשוי להיות בגדר בר-רשות בלבד. ואולם, קביעה זו אינה נכונה עובדתית: ישנן קרקעות מרעה בהן התקיימה בשנים האמורות חזקה (משאע) של משפחות בקרקעות שבטיות משותפות, שהנה החזקה בזכות קניין קולקטיבית מתוקף המשפט השבטי, ולא רק רשות שימוש. על כן אין טעם והצדקה להוציא את אדמות המרעה מראש ובאופן גורף מגדר ההסדר המוצע.

פרופ' אבינעם מאיר חשף כי חוקי הקרקע העות'מאניים ובעיקר הסיווג "מוואת" הותאמו למצב הקרקעי-חקלאי בצפון ארץ ישראל ובסוריה, אך לא תאמו כלל לאורח החיים בנגב. הממשלה הבריטית, שהכירה בכך, הודיעה לפרלמנט בלונדון כי באזור באר שבע יחול החוק הקרקעי המסורתי. (ר' א. מאיר, "בחניה אלטרנטיבית של הסכסוך הקרקעי בין המדינה לבדווים: היבטים גאו-משפטיים". קרקע, 2007).

זאת ועוד, ידוע כי ברבות מקרקעות הנגב היה נהוג הלכה למעשה שימוש לסירוגין: בשנים גשומות נזרעו, ואילו בשנים שחונות הסתפקו בעליהן במרעה על הקרקע. בחלק מהמקרים, השימוש לסירוגין נועד לסייע להתאוששות הקרקע. על-כן אין עיבוד הקרקע ברציפות יכול לשמש קריטריון לבחינת התביעה. לבסוף, ברבים מהמקרים, שימשו אדמות למגוון שימושי המשפחה (מגורים, מלאכה, עסקים, מקום מפגש ועוד) ואולם הן הוגדרו כאדמת מרעה.

הוצאת אדמות המרעה באופן גורף מהפתרון המוצע תגרום לכך, שהבעלות על מאות אלפי דונמים של קרקעות תישלל מבעליהן ללא כל הצדקה, תוך פגיעה קשה בזכות הקניין. המלצה זו של הועדה מובילה להחרפת הקונפליקט ולהעמקתו. ראוי לכלול בפתרון המוצע אדמות שהיו בחזקת המשתמש, בלי קשר לאופי השימוש-לעיבוד, מרעה או אחר.

יודגש: התביעות כווננו לשטחים שהם בבעלותם האזרחים הערבים, ללא זיקה לשימוש שנעשה בהם. לא נתבעו אדמות מרעה שאינן בבעלות, גם אם התבצע בהם מרעה הלכה למעשה. נקודת המוצא של התביעות הוא קיום הבעלות ההיסטורית ולא השימוש. בפני פקיד ההסדר הוצגו בעת הגשתן ראיות מוצקות, כגון שטר (סנד), חוזה רכישה, צו ירושה או עדויות של שכנים שהוכיחו כי מדובר בקרקע המצויה בבעלות התובע, בלי קשר לשימוש שנעשה בה.

### **ג. אפליה פסולה נגד תובעים שתביעתם מוכחת על פי קריטריון מרחבי לא מנומק:**

ההסדר שמציעה הועדה קובע אפליה בפיצוי על תביעה מוכחת בין תובעי בעלות באזור שתחמה בנגב הצפוני לבין תובעים באזורים אחרים, ובפרט הנגב המערבי. התובעים באזורים האחרים לא יהיו זכאים להסדר התביעה בקרקע המקורית, כי אם רק בקרקע אחרת, המצויה באזור התחום. (ס' 87). המלצה זו שוללת את זכותם לפיצוי בקרקע של רבים מהתובעים.

לאפליה זו אין הסבר או נימוק. זאת ועוד, לא ניתן כל הסבר לקו התחום אותה. בין אם הטעם לקיומה של אפליה זו הוא מה שמוגדר באופן תמוה כאינטרס טריטוריאלי או בטחוני, או אינטרסים כלכליים מדינתיים ואחרים, זהו טעם פסול בתכלית.

שליטת הפיצוי בקרקע ממי שגרים מחוץ לתחום המסומן אינה עומדת במבחן החוק הישראלי או הצדק, ואין כל סיבה להשלים עמה. זאת ועוד, אפליה זו פוגעת בעקרון השוויון בין אזרחי המדינה, ומנוגדת לעקרון אחדות הטריטוריה המדינתית (בה מוחל החוק באופן אחיד ובה מתקיים חופש ניידות וקניין בין האזרחים).

זאת ועוד, בהמלצה זו יש משום המשך ישיר למדיניות הפסולה של ריכוז ערביי הנגב ב"אזור הסייג" – מדיניות של העברת אוכלוסיה ושליטת זכויותיה במרחב, שאסורה לפי הדין הבי"ל.

ההמלצה יוצרת מחדש "בדואיסטן" – אזור מחייה שרק בתוכו רשאים בדואים להתגורר. מומלץ לבטלה.

יודגש: בעניין זה לא עמדו לנגד עיניה של הועדה עקרונות של משפט וצדק, כי אם ההגנה על אינטרסים קרקעיים של המדינה, בין אם אלו קיימים וממשיים, ובין אם לאו.

### **ד. אפליה פסולה של מי שנשללה מהם זכותם להגיש תביעות:**

המלצות הועדה פוגעות פגיעה קשה גם בשבטים שמטעמים שונים מנעו מהם השלטונות הגשת תביעות לפקיד ההסדר על קרקעותיהם (ס' 90), להם תותר קבלת תמורה כספית בלבד, שהנה בהגדרתה תמורה מזערית. בכפרים אלו נכללים בני שבט אל-עזזמה, כמו גם בני שבט אל-גינאביב.

יש בכך שעתוק של העוול שנעשה לבני שבטים אלו בעבר, כאשר הוכחשה זכותם ונמנעה מהם כליל האפשרות לתבוע את השייך להם והמגיע להם. כעת, נשללת מהם שנית הזכות ליטול חלק בפתרון המחלוקת במעמד שווה. זאת, בבחינת נישול כפול, והוספת חטא על פשע.

העוול הכפול נעשה לבני שבטים אלה ללא כל הצדקה ובלא כל הסבר. זאת ועוד, לתובעים מוקצבים אך 60 יום להכריע בדבר דרכם, כאילו כל מטרת ההזמנה ל"הסדר" היא להיפטר מהתביעות ולמחוקן.

ראוי להדגיש: אם התביעות של שבטים אלה נטולות בסיס, לכאורה אין סיבה להכיר בהן ולהמציא פיצוי. ואולם הועדה ממליצה מחד גיסא להכיר בהן כמוכחות, ומאידך גיסא להפלות את התובעים, וזאת ללא נימוק. נראה כי גם כאן לא הצדק עמד לנגד עיניה, כי אם האינטרסים הקרקעיים הצרים של המדינה.

לא זאת בלבד אלא, שהועדה מצניעה בהמלצותיה בעניין זה את האמירה, כי תובעים אלו יידרשו בתמורה לפיצוי הכספי המזערי על קרקעותיהם להסתלק כליל מתביעה להתיישבות בקרקעות אלה, ולא זו בלבד, אלא שעליהם להתחייב למעבר ליישוב קבע. חלק מתושבי השבטים הללו הביעו נכונות לכך, בתנאים מסוימים, ואחרים נמנעו מכך. למרבה התמיהה, הועדה מציעה לכפות עליהם "פתרון" הר כגיגית, בלי להתחשב בדעתם ובצרכיהם. הפרה חמורה זו של זכויותיהן מוצעת בלקוניות, בלי לנמק ובלי להסביר.

אנו דורשים כי תביעותיהם של בני שבטים אלה יוגשו ויתבררו במסלולים שמציעה הועדה לבירור התביעות, בוועדות התביעות או לפני בית המשפט, ללא כל אפליה לעומת תושבי אזורים אחרים.

### **ה. פגיעה בזכויות תובעים שתביעתם מוכחת בשל נוכחות מחזיק בקרקע:**

לפי המלצת הועדה, "היתה הקרקע הנתבעת מוחזקת כדין על ידי אחר, תשלם המדינה בתביעה מוכחת לתובע המקורי או ליורשיו, תמורה כספית עבור שיעור הבעלות, כמפורט בהמשך" (ס' 87). מקביעה זו עשוי להתפרש, כי

אם הקרקע מוחזקת בחכירה לתקופה קצובה של שלוש או עשר שנים, יופלה התובע שזיקתו לקרקע הוכחה, ולא תהיה לו זכות לפיצוי בקרקע חלופית.

הועדה אינה מסבירה, מדוע יש להעדיף את החוכר בחכירה זמנית זו או אחרת על התובע המבקש לעצמו את קרקע אבותיו. זאת ועוד, הועדה אינה מנמקת אפליית תובע זה על פני חברו, שאין באדמתו חוכר.

ראשית, ראוי היה לאפשר לתובע פיצוי בקרקעותיו שלו, אותן קרקעות שועדת התביעות הכירה בזיקתו ההיסטורית אליהן, ואין כל הצדקה להפלותו מהטעם שאדמתו נמסרה לשימושו של אחר. שנית, אדרבא, ראוי היה דווקא להעדיף לטובה דווקא את מי שבאדמתו השתקע חוכר וניצלה. שלוש, אם בכלל ראוי להעדיף חוכרים, ראוי לתת העדפה כזו רק למי שחוכר "חכירה לדורות".

כאן גם פועלת הועדה בניגוד לעקרונות הצדק הטבעי, וגם כאן אינה מנמקת. גם כאן, ההמלצה מונעת בידי אינטרסים קרקעיים של המדינה, ולא מטעמי צדק ומשפט.

#### 1. קיפוח בקרקע וקיפוח כלכלי:

הועדה המליצה על מתן שיעור בעלות ושיעור תמורה כספית המשקפים פיצוי מזערי לרוב-רובם של תובעים. לפי הבהרות שנתקבלו מאת המשנה למנכ"ל במשרד החקלאות וחבר הועדה מר יוסי ישי, על-פי הכללים:

א. תובע מקורי התובע בעלות על 20 דונם בלבד או פחות, יהיה זכאי לשיעור המלא של הבעלות בקרקע. תובעים בהיקף כזה הם מיעוט מבוטל בכלל התובעים (8% מהתובעים לפי סי' 104).

ב. רובם המכריע של התובעים יאלצו להשלים עם פיצוי בשיעור דל הרבה יותר: כך, למשל, התובע החיצוני, יתבע שטח שהנו לפי נתוני הועדה כ- 100 דונם.

- תובע זה יאלץ להסכין ולקבל תחילה פיצוי מלא בקרקע בהיקף 20 דונם בלבד.
- בנוסף יקבל תובע זה כפיצוי בקרקע מחצית מיתרת 80 הדונם אותם תבע, שהיא 40 דונם. ואולם, מתוך אותה מחצית, יוותר מיידית על 60% מהקרקע עבור תמורה מופחתת בהמרה כספית, הנסמכת על ערכים הנמוכים בשיעור ניכר מערך הקרקע הנמכרת בשוק החופשי. כך יהיו בידו בסופו של יום 40% מתוך המחצית, שהם 16 דונם נוספים בגדר בעלות.
- מתוך אותם 36 דונם שצבר לבעלותו, יהיה התובע אנוס להפריש 40% לצרכי ציבור. מכאן שבסופו של דבר ימסרו לרשותו רק 21.6% מהקרקע שתבע. בנוסף, יהיה זכאי לתמורה כספית בשיעור מזערי רק על 24% מהקרקע.

ג. ככל ששטח התביעה גדול יותר, כך גדל הפסדו של התובע: לשם הדגמה, תובע שתבע 400 דונם, יהיה אנוס לקבל לרשותו בהסדר המוצע בין 58 ל- 96 דונם, בהתאם למידת ההפרשה הנדרשת לצרכי ציבור. כן ייאלץ להשלים עם המרה של 114 דונם שהם פיצוי כספי מזערי (28.5%).

אף שהקריטריונים לפיצוי בשעת פתרון מחלוקת על קרקע השתנו והגדרתם אינה כשהיתה, ניתן לקבוע, מעבר לדיון מפורט בהבדלים בין מקרים שונים, כי רמת הפיצוי המוצעת דומה למדי לרמת הפיצוי הניתן לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל התקפות כיום (החלטה 1028).

שיעורי פיצוי אלה הנם מקפחים במובהק, ויש בהם ניצול בוטה של מצוקתה הכלכלית של האוכלוסייה ושל חולשתה הפוליטית. די שנעיר, כי כאשר החליטה המדינה לפצות מפונים בפרויקטים שונים של "פינוי-בינוי" וכיוצא באלה, ידעה לפצותם באורח הוגן יותר (שלא לדבר על פיצוי בעקבות הסדר מדיני).

בעניין זה, הועדה אינה מחדשת דבר, ואינה מממשת את ההבטחה להביא לפתרון המחלוקת ולפתוח "דף חדש" במערכת היחסים בין ערביי הנגב למדינה.

עמדתנו הנה, שעל התובע שתביעתו מוכחת לקבל 100% מקרקעותיו שהיו ברשותו לפני קום המדינה לבעלותו. זאת, ללא פגיעה בבעלים קיימים כחוק. ניתן להבין את הצורך בהפרשה לצרכי ציבור, ובלבד שהנה מזערית ומתייחסת לצרכי ציבור ממשיים ומוכחים, ובאופן שמתיר החוק, דהיינו עד 40%. העברת הבעלות אינה פוסלת, כמובן, הגבלות תכנוניות ראויות על הקרקע, כנהוג ביחס לכל אזור, והיא מהלך טבעי ומתבקש.

בהתייחס לתושבים שלא זכו לבעלות חלקית על הקרקע, ראוי שכל זוג תושבים שאין לו תביעות ואין על-שמו מגרש, בני 18 ומעלה יזכה לקבל מגרש מפותח ביישוב חדש. הפיצוי על בית המגורים יבטיח את יכולתה של המשפחה לבנות לעצמה בית בהיקף הבית הישראלי הממוצע, ובהתחשב במספר הנפשות המתגוררות בו.

לבעלי עסקים ראוי להעניק פיצוי מיוחד, ובמידת הצורך- גם מגרש לצורך המשך הפעילות העסקית. כמו כן ראוי להבטיח להם ליווי מקצועי בהתמודדות עם תהליכי המעבר. למשפחות חקלאיות- יש להבטיח את הזכות להשלים את התחום המעובד באמצעות שטחים שיימסרו ב"חכירה לדורות", לפחות במידה והקרקע בה זכר במסגרת הפתרון המוצע נופלת מן ההקצאה החקלאית המקובלת, והנהוגה למשל במושבים.

יוער כי, כיום, רבות מהמשפחות המקבלות פיצוי עבור הקרקע והמחבורים אינן מסוגלות לבנות לעצמן בית, ונותרות לעיתים מזומנות במבנים זמניים שנים רבות, בתנאים-לא-תנאים, אגב פגיעה קשה בזכויותיהן.

ראוי כי בקביעתם של שיעורי הפיצוי תובא בחשבון מצוקתה הכלכלית של הקהילה הערבית, ויומצאו פתרונות שיאפשרו למשפחות לבנות בית כדיון, שיהווה קורת גג הולמת. זה המעט שיכול להיעשות כפיצוי על עוולות העבר.

## **ז. פגיעה בהליך ההוגן ובזכות הקניין בניהול התביעות:**

הועדה המליצה כי לא ניתן יהיה לפצל את התביעות שהוגשו לפני יותר מ- 33 שנים (ס' 78). ועדת התביעות תכריע "במקרה בו נחלקו הדעות בין מספר יורשים לגבי מתן הודעה על אי-הסכמה להסדר המוצע". עוד נקבע, כי ככל שקיים רוב בין היורשים להסדר, תקדם ועדת התביעות את יישומו. (ס' 96).

המלצה זו פוגעת בזכות לקניין ועלולה לגרום נזק כבד להליכי פתרון המחלוקת. יורשיו של תובע רשאים לפי דיני הירושה לחלק ביניהם את הנכס, גם אם חלוקת הנכס אינה רשומה במרשם המקרקעין, ובלבד שהיא ידועה ומוסכמת (כגון באמצעות הסכם). מרגע שהנכס פוצל בהסכמה, אין כל הצדקה להטיל על היורש את החובה "להגיע להסכמות" עם שאר היורשים באשר לניהול נכסיו – חובה שמשמעה התערבות זולתו בניהול נכסיו, ופגיעה בזכותו לשלוט על קניינו הפרטי ולנהלו כראות עיניו. יודגש: כל יורש הוא אישיות משפטית נפרדת, ויש לכבד את רצונו.

בעניין זה קיימת סכנה לפגיעה כפולה: תחילה המדינה גררה רגליים בדיון, וכך לא נתאפשר לתובעים לחלק את הנכס, שלא הוסדר. כעת היא מונעת פיצול בהסכמה במסגרת מימוש הזכות לקניין.

מבחינה מוסרית ומשפטית, יש בהמלצה זו של הועדה טעם לפגם: המדינה מנעה מהתובע המקורי לממש את זכותו בקרקע בעבר. כעת היא מאלצת את יורשיו להתדיין עמה, כאילו אביהם חי וקיים. מבחינה מעשית, הטלת החובה לפעול יחדיו עלולה להביא לעיכוב רב-שנים של הליכי הפתרון, ולעיתים אף להקפאתם המוחלטת, כגון בשל סכסוכים. יוער כי ההמלצה עלולה להוביל לסכסוכים רבים, ואף לשפיכות דמים, הן בשל רגישותה של שאלת הקרקע והן לנוכח המצוקה הכלכלית שרבות מהמשפחות שרויות בה. מומלץ לבטל את ההמלצה ולאפשר את פיצול התביעות המושג בהסכמה בין היורשים.

## **14. הסדרת ההתיישבות:**

### **א. המלצה על הכרה ביישובים- מותנית ולא מפורטת:**

הועדה קובעת כי "הכרה בכפרים הבלתי מוכרים, בסייגים שיפורטו, ומיסודם, היא שתמנע הנצחת המצב הבלתי נסבל בהם כיום על כל תוצאותיו השליליות". (ס' 108). ההמלצה בדבר ההכרה ביישובים הנה חשובה, ויש בה לכאורה פתח של תקווה לפתרון היסטורי של הסכסוך, בפרט בהתחשב בכך שרוב הכפרים יושבים על קרקעותיהם ההיסטוריות. לכאורה, מצוי בה המענה הממשי היחיד האפשרי לבעיית הכפרים הבלתי מוכרים, בדומה למה שנעשה בצפון הארץ מזה שנים רבות. ואולם, הסייגים המורכבים והעמומים שמציבה הועדה להכרה ביישוב מכשילים את מימוש המלצותיה. וכך קובעת הועדה:

"עקרונית מוצע, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים, אשר קיימת בו מסה מינימאלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפאלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתוכנית מתאר מחוזית". (ס' 110).

### **1) מסה מינימאלית של תושבים:**

כל אותם כפרים, שתושביהם תובעים הכרה, קיימים מזה שנים רבות הלכה למעשה- ברובם המכריע, לפחות מאז קום המדינה. בכלום, מצויים יותר מ- 500 תושבים, וקצב הגידול של האוכלוסייה לפי נתוני הועדה 5.5% לשנה, כלומר האוכלוסייה עשויה להכפיל עצמה בתוך 13 שנה.

בחוק הישראלי לא הוגדרו קריטריונים המגדירים מהו יישוב. (ר' למשל, צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות, תשי"ח-1958). תמ"א 35, תוכנית המתאר המשולבת לבנייה לפיתוח ולשימור אשר קיבלה תוקף בסוף שנת 2005 מגדירה כ"יישוב קיים" כל רשות מקומית או ועד מקומי, אשר על-פי תוכנית תקפה מיועדים להיבנות בהם לפחות 50 יחידות דיור, ואשר אינם מהווים חלק מיישוב אחר.

התוכנית האסטרטגית של המועצה לכפרים הבלתי מוכרים שחבורה בשנת 1997 הלכה בעקבות אמות המידה של משרד הפנים והתוכניות הרשמיות והמליצה להכיר בכפרים בהם קיימות לפחות 50 יחידות דיור, שחיים בהם דרך קבע לפחות 40 בוגרים, ומתקיים בהם ועד מקומי. לפי נתוני המועצה התגוררו בכל אחד מהכפרים הללו באותה עת יותר מ- 400 נפש. (המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים 1999, תוכנית לפיתוח רשות מוניציפאלית לכפרים הערבים הבדואים בנגב- טיוטה לדיון בוועדת ההיגוי).

לפי התנגדות עמותת במקום: מתכננים למען זכויות תכנון לתוכנית המחוזית החלקית תמ"מ 4/14/23, הכפרים הבדואים הקיימים בנגב עומדים בכל הקריטריונים האובייקטיביים המוגדרים בתמ"מ א/31 ואף בתמ"מ א/35, כמו גם בהנחות העבודה של הלמ"ס המתייחסות להגדרת יישוב. זאת, ביחס לקיום מקום המאוכלס בקביעות, גודל אוכלוסייה, מספר מינימאלי של בוגרים ומספר יחידות הדיור. התנאים היחידים בהם אין הם עומדים הם אלו הנובעים מהחלטה שלטונית בדבר הכרה, כגון קיום תוכנית מתאר מחוזית.

הטבלה המצורפת המבוססת על קובץ היישובים של הלמ"ס לשנת 2006 מלמדת כי ב- 74 יישובים שהוקמו בישראל ובשטחים הכבושים פחות מ- 200 תושבים, וב- 21 מהם - אף פחות מ- 100 תושבים (ר' נספח א' מצורף). זאת, בלי להביא בחשבון את "חוות הבדדים" שהוקמו בשנים האחרונות. למיטב ידיעתנו, איש אינו מערער על קיומם של יישובים קטנים אלו. אדרבא, הממשלה מזרימה לחלקם סיוע נדיב, על-מנת להביא להתבססותם. יש לנהוג ביישובים הערבים בנגב לפי אותן אמות מידה.

לנוכח נתונים אלו, הקביעה בדבר "מסה מינימאלית" של תושבים מעוררת תמיהה, כאשר אינה מעוגנת בקריטריון המקובל במערכת התכנונית ואינה מוחלת בהתאם לעקרון השוויון. יודגש: הועדה אינה נוקבת במסה הקריטית, שיש להחילה, או באמות מידה לבחירתה, ואינה מסבירה מדוע יש להחיל על היישובים הערבים בנגב מגבלות שאינן חלות על יישובים אחרים. מומלץ כי כל קריטריון שיינקט יהיה כזה החל כיום על אוכלוסייה יהודית.

## 2) כושר נשיאה מוניציפאלי:

המושג "כושר נשיאה מוניציפאלי" הוא מושג עמום, ולמיטב ידיעתנו אינו מוגדר במסמכים רשמיים. המדינה הקימה יישובים יהודיים רבים, שלא נשאו את עצמם הן מבחינת היצע התעסוקה בהם ובמרחבם, וזאת מתוך מה שהוגדר כ"אינטרס לאומי". למיטב ידיעתנו, אף יישוב יהודי לא סגר את שערי מחמת שאינו נושא את עצמו. כך, למשל, כרמים וחלוקים, שבהם פחות מ- 50 נפש, וספק אם הם ניחנים ב"כושר" הנדון.

היישובים הערבים בנגב נושאים עצמם מזה שנים רבות, חרף התעלמותה של המדינה מהתושבים ומזכויותיהם, וחרף העדר כל השקעה ממשלתית בהם. החלת אמות מידה של "כושר נשיאה" על יישובים אלה כעת היא מפלה ומופרכת, ומניעה זרים, ולטעמנו אין לה מקום. תחת זאת, על המדינה לסייע לתושבי הכפרים לבסס את משקיהם.

מומלץ לבטל את תבחין "כושר הנשיאה". אם ובאשר נדרשות אמות מידה נוספות ומחמירות להכרה, ראוי כי אלן יכללו את זיקת התושבים למקום, קיומו של מבנה קהילתי חברתי מגובש, קיום זהות קהילתית מרחבית מאורגנת ומגובשת, קיום ועד מקומי, וקיום מערכת מרחבית יישובית תפקודית. (התנגדות עמותת במקום לתוכנית מתאר מחוזית חלקית תמ"מ 4/14 שינוי 23. במקום, אוקטובר 2007). גם תוכניות ומסמכי התנגדות שהציגה המועצה במועדים שונים הוצגו תבחנים דומים.

והיה ובכל זאת יוכח, באופן כזה או אחר ומטעם זה או אחר, שכפר מסוים נטול "כושר נשיאה", יש לנהוג בו על-פי ההסדר המוניציפאלי הנהוג ביישובים כפריים קטנים, שכושרם מוגבל, דהיינו לסייע לו במסגרת צירופו למועצה אזורית סטטוטורית. ראוי היה כי הועדה תציע פתרון מעין זה, ואף תתבע להבטיח למועצה זו רציפות מוניציפאלית. אין כל הצדקה להסתייג מהכרה בכפרים אלו בהעדר "כושר נשיאה" מספיק.

## 3) "התאמה לתוכנית מתאר":

התנאי המגביל את ההכרה ביישוב בכך שלא תעמוד בסתירה לתוכנית מתאר מחוזית הוא בלתי נסבל:

במצאות תכנונית התקינה, יישוב קיים זוכה לעדיפות ברורה על פני כל גורם אחר, ואין יישובים מוסרים מן המפה אך ורק בשל תוכנית להקמתו של כביש מתוכנן, של קו תשתית וכיו"ב. כאן ממליצה הועדה לקיים כלל הפוך (!) שמשמעו הענקת מעמד מועדף לכל ישות שזכתה לסימון במפת התכנון, על פני הכפרים הבלתי מוכרים.

משמעות הדבר, שכל ישות תכנונית שסומנה בתוכנית המתאר - הגם שאינה נמצאת ברגע זה בביצוע וכל עניינה נוגע לעתיד-זוכה בעדיפות מוחלטת על-פני הכרה ביישוב קיים. כל סימון זוכה לעדיפות זו: תוואי כביש מתוכנן או מערך תשתיות גז, שטח אש או שמורת טבע, או כל ייעוד קרקע אחר שנקבע להווה או לצרכי העתיד הרחוק.

המלצה זו מעוררת ספק, אם "יד ימין" של הועדה יודעת מה המליצה "יד שמאל". וכיצד יכולה הועדה להכפיף את ההמלצה להכיר בכפרים לעמידה בתוכנית שכל יעדה מניעת ההכרה?

זהו המשך ישיר למדיניות הקיימת, שבה הכרה בכפרים אלו מצויה בתחתית סולם העדיפויות, וכך גם זכויות תושביהם. משמעות המלצה זו הינה, כי להקמת הכפרים החדשים עבור תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, יוותרו רק שטחים שאינם דרושים לכל צורך שהוא. הווה אומר, השיריים בלבד.

לא הובהר, מדוע מוצעת מגבלה תכנונית חריגה ומרחיקת לכת זו, שאין לה אח ורע בתוכניות אחרות.

בעוד במישור העקרוני המליצה הועדה להכיר בכפרים והציגה זאת כנתיב העיקרי לפתרון בעייתם, הרי שבתרגום המלצה זו לשפת המעשה נקבע כלל הפוך: הכפרים יוכרו רק בהעדר ברירה אחרת!

ראוי לציין במאמר מוסגר, כי הועדה אינה מבהירה, אם התביעה בדבר התאמה ל"תוכנית מתאר מחוזית" כוללת את תוכנית מטרופולין באר שבע החדשה (תמ"מ 4/14/23), שטרם אושרה. אם תוכנית המטרופולין נכללת בה, הרי שמשמעות ההגבלה מרחיקת לכת במיוחד (ר' למטה).

לסיכום, מומלץ לקבוע, כי מרגע שהוחלט על הכרה בכפר, יזכה קיומו למעמד מועדף על פני מימוש כל תוכנית שהיא, ובפרט תוכניות שטרם אושרו, כגון תוכנית המתאר המחוזית החלקית תמ"מ 4/14/23.

#### 4) "כל טעם סביר אחר":

הועדה קובעת, כי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים תהיה רשאית לקבוע כי "לא ניתן להשאיר כפר במקומו", מהטעמים שזכרו וכן "מכל טעם סביר אחר". (ס' 112). נוסח זה מותח עוד יותר את טווח הטעמים שבשלהם ניתן להורות לתושביו של כפר לפנותו.

לסיכום, הועדה מעניקה לרשות שלל כלים ותירוצים שיאפשרו לה להביא לסיכול הקמתם של יישובים נוספים, ומכאן שהיא חומקת בשיטתיות מנטילת אחריות למימוש המלצתה הראשונית הרואה בהכרה בכפרים נתיב מרכזי לפתרון בעייתם.

במקום לקבוע המלצה ברורה לגבי הכרה ביישובים, הותירה הועדה את ההכרעה בידי אותם גורמים מנהליים, שעייכבו את ההתקדמות בפתרון הבעיה שנים כה רבות. אותם גורמים שהועדה עצמה מציינת כי דחפו להתרחבות הבעיה והובילו "בתבונתם" למצב "בלתי נסבל" של אין-מוצא תכנוני, שהשלכותיו על זכויות האזרחים כמו גם על שלטון החוק מרחיקות לכת בחומרתן.

זאת ועוד, הועדה מעניקה לרשויות ממונות, שאינן מייצגות, סמכות עליונה להכריע בגורלם של יישובים לשבט או לחסד, לקיום או להכחדה. ראוי לבטל את ההגדרה בדבר "טעם סביר אחר".

#### ב. נוהל העברת כפרים ממקומם - פסול וגם לקוי:

הועדה מציעה כללים באשר להעברת יישובים ממקומם, כללים שאינם קיימים ביחס ליישובים יהודיים. אנו סבורים כי העיקרון הראוי שחובה להחילו הוא, שיש להכיר בכל היישובים. (ס' 111 ו-112). כללים אלו יחולו בין אם תושבי הכפר מבקשים להעתיקו ממקומו, ובין אם כך החליטה הרשות משיקוליה. הם חלים גם על מקבץ מגורים שאינו בגדר "כפר".

יודגש: כעיקרון, אנו דוחים מכל וכל את ההמלצה בדבר העברת יישובים. ראוי לציין את קביעת הועדה שערביי הנגב אינם פולשים: כל כפר מכפריהם נמצא ממקומו לפני שקמה המדינה, ולחילופין מיקומו נקבע בהוראת הממשל הצבאי. על המדינה מוטלת החובה להכיר בכפרים במיקומם הנוכחי ולהבטיח שירותים הולמים לתושביהם, מבלי להסתתר מאחורי נימוקים תכנוניים חסרי תוקף.

עיקרון זה הינו כללי, ויש להחילו, למעט במקרה, בו מתקיימות נסיבות חריגות ויוצאות דופן, שבשלהן כרוכה ההעברה בשיפור גדול בתנאי החיים של התושבים. (כגון: הרחקת כפר מטווח הזיהום של חומרים מסוכנים באתר תעשייתי מזהם). גם כאשר מתקיימות נסיבות כאלה, תותנה החלטתה בדבר המעבר בהסכמה ברורה ומפורשת של רוב מיוחד, המונה לפחות 75% מכלל התושבים.

זאת ועוד, הנוהל המוצע באשר להעברת יישובים אינו סביר ואף פסול, וזאת מחמת הטעמים הבאים:

a. זמן קצוב להכרעה: התושבים נדרשים להגיע תוך ששה חודשים על הכרעת רוב בדבר פינוי היישוב. הועדה קוצבת תקופת זמן מינימאלית להשגת הכרעה קריטית בקרב יישוב באשר לעתידו. אין למיטב ידיעתנו דרישה מקבילה המוצגת לתושבים באף מנגנון תכנוני או התיישבותי אחר. בעייתיותה של דרישה זו בולטת במיוחד מאחר וידוע, כי בחלק מהכפרים לא נבחר ועד

פעיל ומייצג, וקיימות מחלוקות כבדות בשאלת אופי הייצוג. זאת ועוד, באחדים מהכפרים אפילו שאלת גבולותיו של הכפר לא הוכרעה, וממילא לא ידוע אילו תושבים נכללים בו וזכאים להשתתף בהכרעה באשר לעתידו. בנסיבות האמורות, כפיית הכרעה חפוזה עלולה להוביל להחמרת העימותים הפנימיים, ולהידרדרותם עד לכדי משבר, כך, באופן פרדוקסאלי, תוביל הכפייה להתרחקות מהכרעה ולא להתגבשותה.

b. הצגת מקומות חלופיים: הועדה מטילה על התושבים את החובה להציע בתוך תקופה קצרה זו "מקומות חלופיים" עבור כפרם. זאת, אף שהמידע באשר לאפשרויות ההתיישבות מצוי בידי הממשלה ומוסדות התכנון שלה, והיא זו שמוסמכת להציע ואף מציעה דרך שגרה מיקומים להתיישבות בכל הקשר אחר. סבירותה של תביעה זו מוטלת בספק, וכך גם ישימותה. לצערנו עלינו להעיר, כי ניסיונו הארוך של ועד הכפר ואדי אל-נעם מלמד כי ממילא ידחו השלטונות את הצעות התושבים ויציגו הצעות משלהם, ולא זאת בלבד אלא הם אף עלולים לחתור לביצוע העברה כפויה.

c. הודעה על העדפות תכנוניות: על התושבים להודיע בתוך טווח הזמן הקצוב על צורת ההתיישבות המועדפת בעיניהם. הכרעה זו מחייבת למידה מורכבת של ההגדרות התכנוניות והכרעה מושכלת בין החלופות, שכל אחת מהן משקפת אינטרסים שונים וצרכים שונים. הדרישה כי התושבים יכריעו בעניין זה בתוך התקופה הקצובה אינה סבירה, והלכה למעשה היא תמנע כל מעורבות של התושבים בעיצוב גורלו של יישובם.

d. הגבלת "תחום המושב": התושבים נדרשים להגביל את מקומות היישוב לאזור המסומן בנגב המזרחי- הקמת יישובים ערבים באזורים אחרים נאסרת במשתמע. זאת אף שיישובים יהודיים רבים הוקמו בנגב המערבי ולא מעטים- בנגב הדרומי. זהו המשך להנחיות המגלמות הגבלה על מרחב ההתיישבות של ערביי הנגב, המהווה אפליה בוטה המכוונת לשלילת זכויותיו של מיעוט לאומי. למותר לציין, שגם אפליה זו אינה מנומקת ואינה מוסברת.

אנו סבורים כי יש להתיר לתושבים להתארגן באופן המאפשר ייצוג דמוקרטי, באופן שיוצג בהמשך, ולקבל את הכרעתם בתוך שנה, ובמידת הצורך- תוארך התקופה לשנתיים. על המדינה להציג בפני התושבים במהלך תקופה זו מידע מלא ומפורט אודות המיקומים החלופיים וצורות ההתיישבות האפשריות, ולהבטיח להם הזדמנות הוגנת לקיום דיון פנימי שיאפשר לברר את החלופות ולגבש עמדה מושכלת.

מוצע כי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים תפעל כגורם מלווה, שיסייע לתושבים בגיבוש העדפותיהם ובניהול המשא והמתן, וזאת לנוכח ניסיונה בתחום זה.

אנו דוחים את הגבלת "תחום המושב" של התושבים מכל וכל. למותר להוסיף, כי אנו פוסלים את ההצעה להחיל על כפרים צווי פינוי. אנו תובעים, כי העברת כפרים תבוצע, אם בכלל, על יסוד הגעה להסכמה עם התושבים, ולא באמצעי כפייה.

#### **ג. העברת יישובים – הגבלתה ל"מרחבי חיפוש" בלבד:**

הועדה ממליצה כי הרשות תאתר מקום להתיישבות חדשה "במרחב החיפוש של נוף כפרי חקלאי משולב בתכנית המטרופוליטן". לכאורה, יש בכך משום פתרון לשאלת מיקומם של יישובים חדשים. למעשה, המלצה זו יוצרת מחסום בפני הקמתם של יישובים חדשים.

ביום 5/5/98 אומצו עקרונותיה של תוכנית האב למחוז הדרום על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה. מסמך העקרונות הובטח כי ייקבעו קריטריונים פוזיטיביים להכרה ביישובים הבדואים, ויאותרו בתשריט אזורים ל"הקמת יישובים וחקלאות". בשנת 1998 אושרה תוכנית המתאר המחוזית, תמ"מ 4/14.

במרץ 2000 הגישו המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים והפורום לדו-קיום בנגב עתירה לתיקון תוכנית המתאר המחוזית, באמצעות האגודה לזכויות האזרח. בעתירה תבעו כי התוכנית "תחייב תכנון יישובים כפריים עבור האוכלוסייה הערבית הבדואית במחוז הדרום, ותכלול הנחיות לתכנון היישובים, שתתחשבה באופן מרבי, מבחינת מספרם ומיקומם של היישובים, בצרכי ובמאויי האוכלוסייה הערבית הבדואית". (בג"צ 1991/00 אבו חמאד ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח').

ביום 29/11/00 הוצא צו על תנאי המורה למוסדות התכנון לתקן את התוכנית, כך שתחייב הקמת יישובים כפריים עבור האוכלוסייה האמורה, ותכלול הנחיות לתכנון היישובים, שתתחשבה באופן מרבי, מבחינת מספרם ומיקומם של היישובים, בצרכיה האוכלוסייה ומאוייה.

בשלב ראשון, התחייבו מוסדות התכנון לעסוק בגיבוש הצעות לפתרון בעיית התיישבות הבדואית כ"עניין עיקרי". הם אף התחייבו כי צורת ההתיישבות הכפרית תיבחן כאחת החלופות ליישוב הערבים בנגב. ואולם, מאוחר יותר סרב צוות התכנון לבחון באופן פרטני אפשרויות להסדרת התיישבות בכפרים הבלתי מוכרים.

יודגש: עורכי תוכנית המתאר המחוזית לא בחנו אפשרויות להכיר ולהסדיר את הכפרים הבדואים הקיימים במיקומם הנוכחי. כתוצאה מכך, תוכנית המתאר המחוזית החלקית תמ"מ 4/14/23 אינה נותנת מענה תכנוני הולם לתושבי הכפרים. היא אינה מסמנת את הכפרים הקיימים על המפה, ומתעלמת מקיומם ומזכויות תושביהם. זאת ועוד, אין בה הוראות ברורות או קריטריונים תכנוניים לפתרון מצוקתם התכנונית של כלל התושבים בכפרים הבלתי מוכרים.

תוכנית מחוזית זו מתעלמת ממצוקתם של תושבי האזור אליו היא מתייחסת. היא אינה מציעה כל פתרון לתנאי חייהם המחפירים. ונמנעת כליל מלבחון הצעות להסדרת מעמדם התכנוני של כפריהם. חמור מכך, התוכנית ממשיכה לסמן את האזורים בהם ממוקמים הכפרים בהתאם ליעודי קרקע שונים, אשר אינם נותנים מענה סביר לתושבי הכפרים. התוכנית, שהתיימרה לתת מענה תכנוני מקיף לבעייתם של כפרים אלה, לוקה אם כן בחוסר סבירות קיצוני.

במקום להציע מיקומים להתיישבות בחר צוות התכנון של התוכנית המטרופולינית להציע מנגנון לאישור תכניות, בסמכות הועדה המחוזית, להקמת יישובים חדשים במרחב מוגדר (נוף כפרי חקלאי משולב). דהיינו, התוכנית אינה יוזמת את הקמת היישובים כי אם מותירה אותם ליוזמות "מלמטה".

התוכנית מתירה להקים במרחב החיפוש יישובים כפריים או פרבריים. ואולם, רק 13 מהכפרים הערבים בנגב מצויים בתחום אזור הנוף האמור או בשוליו. 23 כפרים אחרים אינם נכללים בו. הללו נותרים ללא מענה תכנוני כלשהו. לחילופין, הם עלולים "להיאנס" ולהידחק לתחום המסומן בניגוד לרצונם, ובלא שיוקצו להם כל עתודות קרקע.

תוכנית המתאר המחוזית החלקית תמ"מ 4/14/23 מציינת את קיומם של מרחבי החיפוש, ואולם היא מעירה במובלע כי שטחים אלו אינם מיועדים רק ליישובים ערבים, וייתכן כי יוקמו בהם יישובים יהודים. זאת, אף שקיימות במחוז תוכניות מאושרות להקמה של יישובים יהודים רבים.

גם אם יוקמו במרחבי החיפוש יישובים ערבים בלבד, הרי ייתן מענה רק לחלק קטן מן האוכלוסייה. "מרחבי החיפוש" נושאים הגדרה שירית, דהיינו, שטח שאינו מתוכנן. באמצעות טכנולוגיות מחשוב מתקדמות מצאה עמותת במקום כי שטחם הכולל של אזורי החיפוש הוא כ- 75,000 דונם. אלו אמורים לתת מענה לכל הכפרים הערבים בנגב בהינתן המגבלה שקבעה הועדה בדבר "התאמה לתוכנית מתאר". ממצאים דומים העלתה בדיקתו של ד"ר יוסף ג'בארין מהטכניון. כבר עכשיו קיימים בשטח שלושה כפרים, ומחוץ להם נותרו פנויים אך כ- 15,000 דונם. שטח זה לא ייתן מענה לרבבות תושבים בכפרים הבלתי מוכרים, אם יתחוללו חילופי קרקעות ויועברו ממקומם יישובים.

תמ"מ 4/14/23 קובעת כי היישובים החדשים יוקמו במרקם "נוף כפרי חקלאי משולב". כ- 161,000 דונם עומדים מוגדרים כמשתייכים לאזור נוף זה. ואולם, 51,000 דונם מתוכם הם שטחים שאינם איכותיים ואינם מתאימים להקמת יישוב, בשל הגודל (שטח קטן מ- 5,000 דונם), או התנאים (השטח חצוי בידי רצועות תשתית ודרכים, או שהוקם בו כפר בדואי שהוכר).

דו"ח הועדה אינו מבהיר אם המלצתה היא לאתר שטח ליישובים ב"מרחבי החיפוש" לפי התוכנית המחוזית החלקית או למרקם "נוף כפרי חקלאי משולב". כך או כך, אין בשטח זה פתרון הולם להקמת יישובים חדשים.

זאת ועוד, על חלק גדול מהקרקע באזור האמור קיימים זה מכבר כפרים בלתי מוכרים, ותושביהם מתגוררים באדמותיהם מדורי דורות. בהעדר פתרון המבהיר את זכות הקניין באדמות אלה, תמנע הקמה של כפרים חדשים בשטחם.

לפי התנגדות עמותת במקום: מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) לתוכנית המתאר המחוזית, במקרה הטוב תעניק תוכנית זו מענה מסוים ולא שלם לאוכלוסייה המתגוררת בשמונה כפרים המצויים באזור, בהם מתגוררים כ- 7650 תושבים (כעשירית מתושבי הכפרים שנוותרו ללא הכרה). הכפרים הם: דחייה, ח'רבת זבאלה, אם נמילה, סעווה, חרבת אל-ווטן, אל-חומרה, אל-זערורה, סוין. התנגדויות שהגישו המועצה ועמותת עדאלה העלו תמונת מצב דומה.

לפי הערכת במקום, חמישה כפרים נוספים יוכלו למצוא מענה חלקי בתחום אזור הנוף האמור, וזאת אך ורק בשני תנאים: א. התושבים יגלו נכונות להעתיק את מקום מגוריהם לתחום זה. ב. מערכות התכנון יגלו גמישות בעת עריכת התוכניות עבורם. במקרה כזה ניתן יהיה למצוא פתרון תכנוני דחוק רק לכ- 10,000 תושבים נוספים מאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים.

אנו סבורים כי לא ניתן עוד להתנות את ההכרה ביישובים הערבים בנגב בהתאמה לתוכניות מתאר, אשר אינן מכירות בהם ואינן מתעלמות מצרכיהם. מדיניות התכנון המגביל שנהגה עד כה היא שמנעה את פתרון בעיית הכפרים הבלתי מוכרים, ועל כן יש לשנותה.

הועדה שגתה כאשר לא בחנה מחדש את תוכנית המתאר המחוזית החלקית ולא המליצה לשנותה, לפחות בכל הנוגע להכרה בכפרים הבלתי מוכרים. זאת ועוד, הועדה שגתה כאשר לא ציינה רשימת כפרים המיועדים להכרה מיידית: הותרת החלטות המרכזיות בידי מערכות התכנון מבטיחה, כי הליכי קבלת החלטות יימשכו שנים רבות, ועלולה לייתר את המלצות הועדה לחלוטין. בפרט, הותרת ההכרעה באשר לעיצוב המדיניות בידי בעלי התפקידים שעיצבו את תמ"מ 4/14/23 אינה מבטיחה שינוי, כי אם המשך הקיפאון.

לאור זאת, אנו מבקשים להרחיב את השטח בו תותר הקמה של כפרים חדשים, ולהכיל בו את תחומיהם של כל 36 הכפרים שטרם הוכרו. זאת, באמצעות שינוי תוכנית המתאר המחוזית החלקית והרחבת תחום "אזור נוף כפרי חקלאי משולב", ולחילופין על-ידי כך שתותר הכרה בכפרים הקיימים בכל ייעודי הקרקע.

בהעדר המלצה ברורה של הועדה בעניין חיוני זה, יוגבל השטח המוקצה לפתרונות יישוביים חדשים, ומכאן סביר שפתרונות אלו יתעכבו ואולי כלל לא יגיעו לידי מימוש.

לאור האמור, ברור כי הועדה שגתה בהתעלמה מהמהלך התכנוני המפלה המקופל בתמ"מ 4/14/23. לא רק שהועדה לא המליצה להביא לשינויה, היא הציעה להכפיף את הליכי ההכרה בכפרים לאילוצים התכנוניים הקבועים בה. אנו מבקשים שהתוכנית תשונה.

#### **ד. ההמלצה על התחשבות ברצון תושבי הכפר - אינה מחייבת:**

המלצות הועדה קובעות כי איתור המיקום להתיישבות החדשה ייעשה "תוך התחשבות ברצון תושבי הכפר הן לגבי המיקום והן לגבי אופי היישוב החדש". כמו כן מומלץ כי טרם שייקבע המיקום, יתאפשר לכפר "להשמיע את טענותיו לגבי המיקום [...] אופיו של היישוב ותוכנית המתאר שלו". המלצה כללית זו נאה, אך למרבה הצער אינה מחייבת איש.

במסמך תוכנית המתאר המחוזית החלקית נקבע כי אחד מייעודי התוכנית הינו לאפשר לאוכלוסיה הבדואית מגוון דגמי יישוב, ובכלל זה דגמי יישוב כפריים. ואולם, עד כה, נמנעו מוסדות התכנון בדרך כלל מהצעת דגם כפרי להתיישבות הבדואית. ככלל, החזון התכנוני לאוכלוסייה הערבית בנגב מכון לריכוז האוכלוסייה ביישובים עירוניים.

ראוי כי ייקבעו אמות מידה אובייקטיביות למימוש מהלך ההכרה בכפרים הבלתי מוכרים. לשם כך, יש לבחון עבור כל כפר את דגם היישוב המתאים לו מבחינה ארגונית. הפתרון המתאים לכפר ייקבע לאחר בחינה מפורטת של מאפייניו, בהסתמך על נתוני המרחביים ועל פוטנציאל הפיתוח שלו, ועל יחסי הגומלין בינו לבין כפרים סמוכים שעשויים לתמוך זה בזה מבחינה ארגונית. בחינה זו יכולה להיעשות על-ידי צוותים מקצועיים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, בשיתוף מלא עם תושבי הכפר. דגש מיוחד יושם על היענות להעדפות של תושבי הכפר.

הותרת האחריות התכנונית בידי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים משמעה עקיפה של מוסדות התכנון ושל הליכי התכנון הרגילים, ויצירת נוהל מזורז לפינוי ולהקמת יישובים חדשים. ישנה הצדקה לזירוז הליכי התכנון וההקמה, ואולם צעד זה אסור שיבוא כתחליף להליך המאפשר ניהול מו"מ בין ועד הכפר לבין הרשות שיעדו הגעה לתוכנית מוסכמת. רק אם יתקיים ייצוג הולם ויערך מו"מ על הגעה לתכנון מוסכם, ניתן יהיה להבטיח התחשבות של ממש ברצון התושבים.

מו"מ כזה אינו יכול להתנהל באמצעות "הודעות" הדדיות או "שימוע" חד-פעמי בתום התכנון: הוא מחייב קביעת נוהל למו"מ על כל שלביו, לשם מיצוי היעיל והמהיר, ועל מנת להבטיח כי התכנון יתבצע בהלימה מרבית לצרכי התושבים.

נוהל זה יכלול עקרונות לקיום מו"מ, ויתנהל לפי השלבים הבאים:

- א. קביעת שם היישוב.
- ב. קביעת תיחמו של שטח היישוב ושרטוט ה"קו הכחול".
- ג. ניסוח עקרונות תכנוניים.
- ד. קביעת רשימה ומפרט של מוסדות ושירותים שיוקמו ביישוב.
- ה. עיצוב קוים לתוכנית המפורטת.

יוכן מדריך אשר יפרט את הנוהל, ויבהיר את ההליך ואת ההכרעות התכנוניות הכרוכות בו באופן מלא. המדריך יבטיח כי נציגי התושבים יוכלו להבין את המושגים התכנוניים באופן מלא ולקבל החלטות מושכלות.

המדריך יילמד במסגרת סדנאות מכינות אשר יכשירו את התושבים גם לניהול המו"מ. על מנת להבטיח את אמונם של התושבים, מומלץ כי הסדנאות יזכו לליווי מקצועי של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, בשותפות עם ארגוני זכויות אדם אחרים המתמחים בליווי תהליכי תכנון בהיבט המשפטי והמרחבי.

## ה. המלצה על הקפאת הבנייה לזמן ארוך:

הועדה ממליצה כי לכפרים הבלתי מוכרים המיועדים להכרה ייקבע קו כחול זמני, והם יסומנו בתוכנית המתאר המחוזית החלקית שטרם אושרה בסימן מיוחד של "התיישבות במעבר". הסימון יישאר בתוקף עד להכרה הסופית ולקביעת תחום השיפוט היישובי. הועדה מעריכה כי מהלך זה עלול להימשך שבע שנים. עוד מוצע כי "בהתיישבות במעבר לא תותר כל בנייה חדשה, כדי למנוע חסימים נוספים בתכנון מפורט של היישוב" (ס' 109).

הצעה אחרונה זו אינה סבירה: חרף ההמלצה לזרז את ההליכים, שניתנה בידי הועדה, הליכי ההכרה עשויים להתארך, ולהימשך שנים רבות. מאחר וקצב הריבוי הטבעי גבוה, ומגיע לכדי הכפלת האוכלוסייה מידי 13 שנים, הרי שצרכי הבינוי הם מרובים. רבים מהצעירים המקימים את בתיהם לא יסכימו להתגורר בבית ההורים שנים רבות, בתנאים של צפיפות בלתי סבירה, העדר מרחב מחייה והעדר פרטיות, בשעה שהזוגיות מתהווה והמשפחה גדלה.

חשוב להבהיר את משמעותה המספרית של ההמלצה: אוכלוסיית הכפרים המונה כ- 80,000 תושבים וקצב גידולה 5.5% לשנה. בתום שבע שנים תמנה האוכלוסייה כ- 116,000 תושבים. הועדה גוזרת על תושבי הכפרים שפיתוחם יוקפא גזירה שהציבור לא יעמוד בה: כבר כיום צפיפות המגורים בהם קשה מנשוא.

על כן מומלץ לקבוע כללים שיורו על הקפאת הבנייה למשך שנתיים. בתקופה זו יאוותרו מגרשים בהם תותר בנייה זמנית וקבועה לזוגות צעירים באופן מוסדר. זאת, עד להכרה הסופית ולאישור תוכנית מפורטת.

כמו כן נדרשת הפסקה של הרס הבתים לתקופה מוגדרת. במשך תקופה זו יוצעו לבעלי הבתים המיועדים להריסה חלופות דיוור במגרשים המצויים במסגרת "הקו הכחול", והמיועדים למתחם של משפחתם. ייאסר על הריסת בתים, שלא הוצעה לבעליהם חלופה לבנייה חוקית במתחם "הקו הכחול".

לבסוף, מוצע כי למתעתדים לעבור למגרש ביישוב קבע או ביישוב חדש תובטח תקופת התארגנות בת חמש שנים, במהלכה בתיהם הישנים לא יהרסו. בתקופה זו יוכלו להיערך לביצוע הבנייה ולגייס את המשאבים הנחוצים. הם אף יורשו לבנות בנייה זמנית במגרש המצוי ביישוב החדש, ובלבד שיתחייבו לפנותו בעצמם בתום התקופה.

### 1. העדר המלצה בדבר הליכי הרחבתו של הקו הכחול:

בהתאם להליכי התכנון הקיימים, בכפרים הבלתי מוכרים שנכנסו למסלול ההכרה סומן "קו כחול" זמני המקיף רק חלק קטן משטחו של היישוב. מאוחר יותר חלפה תקופה ארוכה עד לסימונו של ה"קו הכחול" הקבוע. הדבר יצא מצב ביניים מתמשך של "תוהו ובוהו" תכנוני ומשפטי, שבו רוב בתי הכפר נותרו בצילם של צווי הריסה. בקרב התושבים נשתמרה תחושה חזקה של אי-ודאות באשר לגורל בתיהם, הנמשכת שנים רבות ומטילה צל על חייהם.

על מנת לצמצם את אי-הודאות, ובהתאם לכך גם את מימדי העימות בין נציגי המדינה לבני הקהילה, אנו ממליצים כי יימצא מנגנון אשר יאפשר הבהרה מוקדמת רשמית של מגמות התכנון, גם אינן "סופיות" או שטרם אושרו במוסדות התכנון על דרגיהם השונים. כך, יצמצם בשלב מוקדם מספרם של המבנים שבמחלוקת, ויגדל מספרם של המבנים האפורים ש"יולבנו" או יוגדרו כמיועדים ל"הלבנה" בשלב מוקדם.

### 2. העדר המלצה על לוח זמנים להבטחת השירותים:

אחד הליקויים הבולטים בעבודת הועדה הוא ההתעלמות מסוגיית הבטחת השירותים, אשר הנה מרכיב חיוני בהליכי הסדרת ההתיישבות.

במצב התכנוני הקיים, הזמן החולף מהחלטת הממשלה על הקמתו של יישוב ועד לאישור תוכנית מפורטת להקמת שכונת ומרכזי שירותים הינו כשמונה שנים. (ס' 120). מצב זה משמעו, כי היישוב זכה להכרה, אך זו תיאורטית בלבד ואינה מלווה בשיפור ממשי וניכר בחיי התושבים. במילים אחרות: הכרה יש-ומים אין. הצהרות יש-וגני ילדים אין. גם אם הליכים אלו יקוצרו, כמומלץ בדו"ח, הרי שהם עלולים להיות ממושכים למדי, לפחות בכל הנוגע לרבים מהכפרים.

מוצע כי בהמשך להחלטה על ההכרה ייקבע ביחס לכל יישוב לוח זמנים מחייב להשלמה מזוהת של תשתיות ושירותים בסיסיים, אשר לא תותנה בהגעה אל שלב התכנון המפורט. הספקת השירותים תסייע להבטיח, כי התושבים יתנו אמון במהלכי הרשויות, וייתלו חלק פעיל בפעולת צוותי התכנון, בועדים המקומיים ובשאר המסגרות המעצבות את היישוב העתידי.

בפרט אנו ממליצים על הקדמה של הקמת הגנים ובתי הספר, המרפאות ושירותי החינוך הבלתי פורמאליים, שירותי הרווחה ועוד. זאת, גם אם הדבר ידרוש שימוש במבנים שאושרו בהליך חריג.

### ה. העדר המלצה על נתיבים לפיתוח כלכלי:

הועדה מצהירה כי לא ניתן לפתור את בעיות הקרקע וההתיישבות בלי להמציא פתרון למצוקות התושבים בתחומי התעסוקה, הרווחה והחינוך. היא אף קובעת כי "המצוקות זועקות לפתרון כחלק ממכלול הנושאים הדורשים הסדר" (ס' 146). ואולם, בהמלצותיה המפורטות אין לקביעה זו כל תרגום מעשי.

כיום, הכפרים הבלתי מוכרים סובלים ממצוקה כלכלית קשה, המתעצמת בשל המשבר הכלכלי. בטווח הקצר, ניתן להקל על מצוקתם של תושבי הכפרים המצויים בהליכי הכרה. זאת, בין השאר באמצעות נקיטה בצעדים הבאים:

- א. שיפור שירותי החינוך והקמת כל מערכות החינוך ברמה היישובית.
- ב. הענקת שירותי בריאות נגישים בכפרים.
- ג. הבטחת שירותי רווחה בהיקף מוגדל, בהתאם לצרכים.
- ד. הקצאת תמיכות באמצעות המועצה האזורית לפיתוח שירותי חינוך ורווחה.
- ה. הקדמה של פיתוח מערכי השירותים המוניציפאליים והעסקת תושבים במסגרתם.
- ו. פיתוח תוכנית לקידום מקורות תעסוקה ומלחמה באבטלה.
- ז. הכרה בענף המרעה וסיוע להקמת דירים.
- ח. הכרה בענף הגמלים וסיוע בהבטחת שטחי מרעה.
- ט. סיוע כלכלי בפיתוח עסקים קטנים.
- י. הבטחת תחבורה ציבורית נוחה לכל היישובים.

בטווח הארוך, ראוי להבטיח קביעת שטחים לפיתוח תעשייה ומסחר בתוכניות היישוביות, וכן צירוף שטחים מניבי הכנסה או בעלי פוטנציאל להנבת הכנסה לתחום התוכנית היישובית.

כן ראוי לבחון מחדש את הקצאת הקרקע לכפרים המוכרים, במטרתה להשוותה להקצאות המקובלות בהתיישבות החקלאית/כפרית היהודית. כך, למשל, הקצאת הקרקע למגדלים היהודים במושבים מגיעה לכדי 30-70 דונם למשק. ראוי כי המגדלים הערבים יזכו לקבל חלקות שיאפשרו להם להתפרנס בכבוד.

## **15. המערך המוסדי:**

**א. היעדר המלצה בדבר מנגנון להבטחת ייצוג דמוקרטי:**

ידוע, כי בעיה מרכזית בקידום מהלכי התכנון היא העדרו של מנגנון הולם לייצוג בקרב התושבים.

אנו סבורים כי ראוי לקבוע את המנגנון הבא לקביעת הייצוג ולהבטחת שותפות התושבים:

- 1) הרשות תקבע "טיוטת קו כחול" ושם זמני ליישוב על גבי מפה ותיידע את הציבור.
- 2) כל המעוניינים בתושבות והמתגוררים בתחום שסומן יירשמו במועצת אבו בסמה ברשימת מועמדים לתושבות.
- 3) בהמשך יוזמנו הנרשמים להשתתף בהליך בחירות שייערך על-פי דוגמת ההוראות לבחירת ועד מקומי במועצות האזוריות, בשינויים המתחייבים.
- 4) ייקבע נוהל שיחייב את הועדים לכנס אסיפת יישוב מדי תקופה לשם עדכון התושבים במהלכי המו"מ, וכן ליידעם בהתפתחויות בכתב מדי זמן.

**ב. היעדר המלצה על שיתוף התושבים בתכנון:**

הועדה ממליצה, ובצדק, על קיצור תהליכי התכנון באמצעות "מסלול תכנוני ומוניציפאלי מקוצר ויעיל, המוגבל בזמן" (ס' 124). ואולם, ההמלצות בתחום זה מצמצמות למינימום את השתתפותם של התושבים בהליכי התכנון.

השתתפות התושבים בהליכי התכנון חיונית להבטחת השפעתם על התכנון, ומכאן- גם על התאמתו לצרכיהם. היא חיונית להשגת השותפות של ראשי היישובים בפיתוח ההתיישבות ברמה היישובית והמוניציפאלית כאחת.

כיום קיימת נטייה להכתיב לתושבים תוכניות, או להציג בפניהם אך ורק בסוף תהליך התכנון. גישה זו מובילה לאבדן האמון במתכננים ולהימנעות משותפות בהליכי התכנון או במוסדות המועצה האזורית אבו-בסמה. רק שותפות של אמת תאפשר לרכוש מחדש את אמון התושבים.

#### המלצותינו להגברת שיתוף התושבים בהליך התכנוני:

- 1) מינוי נציג היישוב כחבר בועדה להסדרת ההתיישבות (ולת"ב) הדנה בעניינינו. כפי שלא סביר שהחלטות תכנוניות מרכזיות בועדה המקומית נתניה יתקבלו בהעדר כל השתתפות של תושבי העיר, כך ראוי שתתקיים השתתפות תושבים גם בולת"ב.
- 2) קביעת נוהל לייצוג אזרחים ערבים בולת"ב בהתאם למשקלם באוכלוסיית האזור.
- 3) קביעת נהלים להשתתפות נציגי תושבים כמשקיפים בולת"ב.
- 4) תקופת ההתנגדויות לתוכנית ותקופת ההשגות על תכנון הנדסי מפורט לא תקוצר. זאת, על מנת לאפשר לתושבים לממש את זכותם להצגת התנגדויות.

### **סיכום: 16.**

נדע לנו, כי הממשלה עשויה לדון בדו"ח הועדה בתקופה הקרובה. לפיכך אנו מבקשים מראש הממשלה ומהשרים הנכבדים:

א. להקים צוות שיבחן את הסתייגויותינו, וינהל עמנו דיאלוג באשר למימוש עקרונות הדו"ח.

ב. לדחות את הדין באימוץ הדו"ח עד שצוות זה יברר את הסתייגויותינו ויגיש את מסקנותיו.

אנו עומדים על תיקון המלצות בהתאם לצרכי הקהילה הערבית בנגב, לעקרונות של צדק ושוויון, כמו גם לטעמים מעשיים.

אם יתקיים דיאלוג כאמור, נבוא אליו מתוך פתיחות, ובמטרה לקדם מתוך הבנה הדדית לפחות את יישומן של החלטות שיתקבלו מתוך דיאלוג זה.

אם לא ינוהל עמנו דיאלוג באשר להמלצות, ואם לא יערכו בהן שינויים כמתבקש, נראה עצמנו רשאים להמליץ לקהילה הערבית בנגב לבחון לאור זאת את שיתוף הפעולה עם מימוש המלצות.

למותר לציין כי אימוץ הדו"ח בלא דיאלוג עם הקהילה הערבית בנגב פוגע ברוחן של המלצותינו, ומנוגד להמלצות חוזרות ונשנות של בג"צ בדבר שיתוף הציבור בתכנון. חמור מכך: אימוצו החפז בממשלה עלול להוביל להתנגדויות קשות, שיכשילו את קבלתו בקהילה ואף את עצם יישומו. לבסוף, אף אם ייושם, עלול היישום להיות כושל ולהוביל לתוצאות עגומות.

בברכה,

חסין אל-ריפאיעה

יו"ר המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים

## העתקים:

שרת החוץ, ציפי ליבני  
המשנה לראש הממשלה, חיים רמון  
שר הביטחון, אהוד ברק  
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, אליהו ישי  
שר לביטחון פנים, אבי דיכטר  
שר לפיתוח הנגב והגליל, יעקב אדרי  
שר התשתיות, פואד בן אליעזר  
שר האוצר, רוני בר און  
שר המדע, התרבות והספורט, ראלב מגידלה  
שר החקלאות, שלום שמחון  
שרת החינוך, יולי תמיר  
שר המשפטים, דניאל פרידמן  
שר הרווחה, יצחק הרצוג  
סגן שר החוץ, מגלי והבי  
סגן שר הביטחון, מתן וילנאי  
ח"כ טאלב אלסאנע  
ח"כ אחמד טיבי  
ח"כ איברהים צרצור  
ח"כ מוחמד ברכה  
ח"כ דב חנין  
ח"כ חנא סוויד  
ח"כ מיכאל מלכיאור  
ח"כ ג'מאל זחלקה  
ח"כ חיים אורון  
ח"כ אבשלום וילאן  
ח"כ רן כהן  
ח"כ זהבה גלאון  
יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת, ח"כ אופיר פינס-פז  
ח"כ מרינה סולודוקין  
ח"כ נאדיה חילו  
ח"כ חיים אמסלם  
ח"כ דוד אזולאי  
ח"כ יצחק זיו  
ח"כ שרה מרום שלו  
ח"כ יוחנן פלסנר  
השופט (דימ.) אליעזר גולדברג, יו"ר הועדה להסדרת התיישבות הבדואים  
חברי הועדה להסדרת התיישבות הבדואים:  
עו"ד יורם בר-סלע  
בלהה גבעון  
יוסי ישי  
דודו כהן  
שרון גמשו  
פייסל אלהוזייל  
אחמד אלאסד  
אודי ברזור  
מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור  
מנהל מינהל מקרקעי ישראל, מר ירון ביבי  
ראש הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, מר יהודה בכר  
ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, מר אהוד פראוור  
מ"מ מנהל מחוז הדרום, משרד הפנים, מר אבי הלר  
מנהל מחוז הדרום, המשרד לאיכות הסביבה, מר אריק בר-שדה  
רופאת המחוז, משרד הבריאות, ד"ר אילנה בלמיקר  
ראש המועצה האזורית אבו-בסמה, מר עמרם קלעג'י  
ראש עיריית רהט, פאיז אבו סהיבאן  
ראש מועצה מקומית חורה, דר' מוחמד אלנבארי  
ראש מועצה מקומית לקיה, חאלד אלסאנע  
ראש מועצה מקומית שגב שלום, עאמר אבו מעמר  
ראש מועצה מקומית תל שבע, מושא אבו עסא  
ראש מועצה מקומית כסייפה, סאלם אבו רביעה

**נספח א': יישובים ובהם פחות מ- 200 תושבים**

142	משואה
142	מגדלים
147	חמדת
148	כרם בן שמן
148	מבוא מודיעים
149	נאות סמדר
153	ריחן
159	מצפה
160	נווה איתן
160	גדעונה
162	הראל
162	גלגל
163	כיסופים
163	עין תמר
166	גורנות הגליל
166	ארגמן
167	תלם
168	לוטן
169	לפידות
169	מצפה שלם
171	בקעות
172	נגוהות
174	נווה אטי"ב
175	האון
175	מורן
175	ייטי"ב
178	תלמי יוסף
180	ורד יריחו
183	כמהין
185	מתת
186	תלמי אליהו
192	אלמוג
193	כפר חסידים ב'
196	חרשים
197	משמר דוד
200	נווה שלום

מס' תושבים	שם יישוב
52	נירן
53	אשבל
56	מיצר
60	רביד
61	עין חצבה
61	אליפז
65	עין חוד
66	נס עמים
75	כרמים
78	נווה זוהר
80	נטור
81	דייר ראפאת
87	בית הערבה
88	נווה חריף
92	קדמה
92	חולית
93	יד השמונה
93	אל-עזי
93	גבעות בר
96	אדמית
96	צבעון
103	אודם
104	שחרות
104	יפית
106	קלע
112	דקל
114	חנתון
114	מכורה
123	קדרים
123	פרי גן
125	נתיב הגדוד
128	יעף
128	רועי
129	ארסוף
129	נעמי
132	חמרה
137	מרחב עם
139	תלמי יפה

המקור : קובץ יישובים בישראל, למ"ס 2006.