

1. תקציר

עשרות אלפי ערבים-פלשתינאים בדואים, תושביו המקוריים של אזור הנגב, חיים בערי פחונים בלתי רשמיות או "כפרים בלתי מוכרים" בדרומה של ישראל. אפליה במדיניות התכנון והקרקעות הובילה לכך שהבדואים כמעט ואינם יכולים לבנות באופן חוקי ביישוביהם ולדחיקתם מתכניות פיתוח ממלכתיות עבור האזור. ישראל מפנה בדואים בכוח, הורסת את בתיהם ונוקטת נגדם באמצעי ענישה אחרים באופן שאינו מידתי ביחס לפעולות בהן היא נוקטת נגד מבנים בבעלות יהודית שאינם עומדים בדרישות חוק התכנון.

בדו"ח זה בוחן ארגון Human Rights Watch מדיניות מפלה זו ואת השפעתה על חייהם של הבדואים בנגב. הארגון קורא לישראל להקפיד לאלתר את הריסת הבתים בנגב ולהקים מנגנון עצמאי לבחינת היישום המפלה, ולעיתים קרובות אף הבלתי חוקי של הקצאת קרקעות, תכנון והריסת בתים.

93 אחוזים מן הקרקעות בישראל נמצאות בשליטת המדינה ומנהל מקרקעי ישראל, גוף ממשלתי האחראי על הקצאתן וניהולן. למנהל מקרקעי ישראל אין כל מנדט לחלוקה שוויונית והוגנת של קרקעות. מחצית מחברי מועצת מקרקעי ישראל הם אנשי הקרן הקיימת לישראל (קק"ל), שהמנדט שלה מסמיך אותה במפורש לפתח קרקעות לשימושם של יהודים בלבד. אנשי קק"ל מאיישים את כל המושבים בהנהלת מנהלי מקרקעי ישראל שאינם שמורים למשרדי ממשלה ישראלים. על אף שהבדואים היו באופן מסורתי נוודים שנדדו בנגב בחיפוש אחר שטחי מרעה לבעלי החיים שלהם, החלו רובם לאמץ אורח חיים מיושב עוד לפני שנת 1948, והתיישבו בכפרים מוגדרים על-פי מערכת ברורה ומסורתית של בעלות קהילתית ופרטית על קרקעות. כיום מהווים הבדואים 25 אחוזים מאוכלוסיית הנגב הצפוני, אך פחות משני אחוזים משטח הנגב נמצאים בתחום שיפוטם.

התכנון בישראל ריכוזי ביותר ומתכננים ממלכתיים אינם כוללים את האוכלוסייה הערבית-פלשתינאית, ובמיוחד זו הבדואית, בתהליכי קבלת ההחלטות ובפיתוח תכניות המתאר על-פיהן נקבעים יעוד קרקעות, בנייה ופיתוח בישראל. אף-על-פי שהכפרים הבדואיים בנגב היו קיימים בטרם הוכנה תכנית האב הראשונה של ישראל בסוף שנות השישים, לא כללו אותם המתכננים הממלכתיים בתכניות המקוריות ובכך הפכו את היישובים הוותיקים הללו ל"בלתי מוכרים". כתוצאה מכך, על-פי חוק התכנון והבנייה הישראלי, כל המבנים ביישובים אלה הם בלתי חוקיים ורשויות המדינה מסרבות לחברם לרשתות המים והחשמל הארציות או לספק להם כל תשתית אחרת, ולו הבסיסית ביותר, כמו כבישים סלולים. מדיניותה של ישראל יצרה מצב שאינו מותיר לעשרות אלפי בדואים בנגב ברירה אלא לגור בכפרים רעועים ולבנות באופן בלתי חוקי על-מנת לספק את צרכיהם הבסיסיים ביותר למחסה.

בעוד הבדואים בנגב סובלים ממחסור חמור בדיור ומצורך עז ביישובים חדשים (או מוכרים), המדינה מספקת אפשרויות כאלה במשורה. בד בבד מוסיפה ישראל לפתח יישובים יהודיים חדשים בנגב, למרות שחלק ממאה היישובים הכפריים היהודיים הקיים באזור זה ריקים למחצה. לכאורה, יכול כל אדם להגיש בקשה להתיישב ביישובים קהילתיים אלה בנגב, אולם בפועל, וועדות קבלה מסננות את המועמדים והם מתקבלים על-פי קריטריונים עמומים של "התאמה", אשר מדירים בדואים. לאחרונה

הגן מנהל מקרקעי ישראל על פועלן של וועדות הקבלה בטענה כי "יש חשיבות ללכידות חברתית ביישובים קטנים".¹

היגיון מפלה זה קיבל ביטוי קיצוני בהקמתן של 59 חוות הבודדים בנגב במהלך עשר השנים האחרונות. המדינה הקצתה שטחים נרחבים ביותר למשפחות יהודיות, העניקה להן חזקה בלעדית בהם וגידרה אותם על חשבונה במאמץ "לשמר אדמות מדינה". לעיתים קרובות מאפשרים משרדי הממשלה ומנהל מקרקעי ישראל ליחידים להקים חוות מסוג זה עוד בטרם הוצאו עבורן אישורי בנייה ועל קרקעות שיועדו לשימושים אחרים. רשויות מקומיות מחברות מאחזים בלתי חוקיים אלה לרשתות המים והחשמל ללא היסוס. בד בבד, אותם פקידים ממש טוענים שאין ביכולתם לחבר את הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים, בהם מתגוררים מאות ולעיתים אלפי תושבים, לשירותים אילו כיוון שהם בנויים באופן בלתי חוקי ואוכלוסייתם מפוזרת מדי. בדואים סיפרו לארגון Human Rights Watch שהמדינה הקצתה את אדמות אבותיהם לחוות בודדים. מוחמד אבו סולב, ששירת בצה"ל, לקח את נציגי ארגון Human Rights Watch לאתר בו נמצא כפר ילדותו. בשנת 1991 פינתה משם המדינה את משפחתו, למטרות צבאיות לכאורה. 16 שנים לאחר מכן אין במקום כל זכר לצבא, אולם אחת מחוות הבודדים, חוות קטוסים פורחת, משגשגת על הקרקע המופקעת בסמוך לכפר ההרוס של חמולת אבו סולב – הכפר כורנוב.

מאז שנות השבעים הרסו הרשויות הישראליות אלפי בתים של בדואים בכפרים הבלתי מוכרים, רבים מהם אוהלים או בקתות. במהלך השנה האחרונה לבדה הרסו פקידי ממשל ישראליים מאות מבנים וחילקו התראות על כוונה להריסת מאות אחרים. גורמים רשמיים בישראל טוענים שהם פועלים לאכיפת חוקי בנייה וייעודי קרקעות ותו לא, אולם המדינה הורסת בתי בדואים בעקביות בעודה מתעלמת מבנייה בלתי חוקית של אזרחים יהודים או מכשירה אותה בדיעבד. על-פי רישומי משרד הפנים נכון לחודש ינואר 2005, כל 242 צווי ההריסה שהיו תלויים ועומדים בדרום ישראל, הוצאו נגד מבנים בדואים. ישראל אינה מאפשרת לבדואים להשיג חזקה מוגנת בקרקעות ומנצלת חוסר ביטחון זה על-מנת להרוס את בתיהם.

אנשי מוסדות התכנון מבצעים הריסה "מנהלית" של בתים ללא כל פיקוח משפטי. גם במקרים בהם נדרשים הגורמים הרשמיים על-פי חוק להשיג צו משפטי לביצוע ההריסה, שופטים מחליטים על הוצאת צווים אלה בדיונים המתקיימים ללא השתתפות בעלי הבתים הבדואים. אלה האחרונים אינם מזוהים כמעט לעולם ואינם מקבלים הודעה על ההליכים. בשנים האחרונות, חדלו הבדואים מניסיונותיהם לערער על צווי הריסת הבתים בבתי המשפט. זאת כיוון שאף שופט ישראלי לא ביטל מעולם צו הריסה בכפרים הבלתי מוכרים. הבדואים ועורכי דינם טוענים כי בפועל לא עומדת להם זכות הערעור: לדבריהם פנייה לבתי המשפט במקרים כאלה היא יקרה וחסרת תוחלת, והשופטים אף עלולים להוסיף סעיפי אישום פליליים בגין בנייה והחזקה של מגורים בלתי חוקיים שעלולים להסתתרים במאסר או בהשתתפות קנסות כבדים על בעלי הבתים. בדואים מסוימים הרסו את בתיהם בעצמם בניסיון להימנע מאישומים כאלה ולהציל את מה שניתן מהבתים.

¹ "לגור ברקפת המתוחכמת", הארץ (תל אביב), 16 בפברואר 2007.

נראה כי ההפרה השיטתית של זכויות הקרקע והדיור של הבדואים מחריפה. רישומי משרד הפנים מלמדים על עליה של למעלה ממאה אחוזים בהריסה של בתים על-ידי הממשלה, מ-143 ב-2005 ל-367 ב-2006. ב-8 במאי 2007 הרסו הרשויות הישראליות 30 בתים בכפר א-טוואייל אבו ג'רוואל. זהו המספר הגדול ביותר של בתים שנהרסו עד היום בבת אחת והייתה זו הפעם השישית בה הרסו הרשויות בתים בכפר זה בשנה החולפת. בחלק מן הכפרים חילקו הרשויות הישראליות התראות או צווי הריסה לשכונות שלמות או לכפרים שלמים. כך היה במקרה של הכפר א-סרה, הסמוך לשדה התעופה הצבאי נבטים. ב-7 בספטמבר 2006 חילקו פקידים שישה צווי הריסה והתראות הריסה לשאר בתי הכפר. ביולי 2007 חולקו צווי הריסה לכל הבתים לגביהם הוצאו קודם לכן התראות.

גורמים רשמיים בישראל טוענים בתוקף כי הבדואים יכולים לעבור להתגורר בשבע עיירות שהוקמו על-ידי הממשלה. בפועל אין ביישובים הללו דיור חלופי זמין ולא עומדים לרשותם משאבים מספיקים כדי להתמודד עם גל חדש של תושבים. מרבית הבדואים אינם מעוניינים לעבור ליישובים הללו, הסובלים משיעורי עוני ופשע גבוהים ומתשתיות סוציו אקונומיות לקויות ואשר בהם לא יוכלו לשמר את מקור פרנסתם המסורתית – רעיית צאן. חשוב מכל, המדינה מחייבת בדואים שעוברים ליישוב הללו לוותר על תביעותיהם לבעלות על אדמות אבותיהם, מהלך בלתי מתקבל על הדעת עבור בדואים שלהם תביעות שכאלה. אדמות אלה הועברו מאב לבן במשך דורות רבים. בשנים האחרונות העניקו הממשלה ומוסדות התכנון הכרה רשמית לשישה כפרים בדואיים שהיו בעבר בלתי מוכרים והקימו שלושה כפרים/עיירות חדשים. עם זאת, יישובים אלה סובלים מסחבת בירוקרטית, תקציבים דלים וגבולות שאינם כוללים די קרקע חקלאית לפרנסת התושבים או עתודות קרקע אשר יאפשרו לדור הבא להישאר בכפרים. מוסדות התכנון מוסיפים להרוס בתים בדואיים קיימים השוכנים, לרוע מזלם של בעליהם, מחוץ לגבולות הרשמיים (והשרירותיים) החדשים של הכפר. בנוסף, לא הציעה הממשלה פתרונות לעשרות אלפי הבדואים החיים ב-39 הכפרים הבלתי מוכרים הנותרים.

הממשלה מגדירה את פיתוח הנגב כאחת ממטרותיה האסטרטגיות ובחודש נובמבר 2005 הכריזה על תכנית הנגב 2015. מטרתה של תכנית זו, לה הוקצבו 3.6 מיליארד דולר ארה"ב, היא להכפיל כמעט את האוכלוסייה היהודית בנגב בתוך עשר שנים, לפתח עורקי תחבורה ולהקים בסיסי צבא ומפעלי היי-טק ותעשייה. כמו כן כוללת התכנית את הרחבת אפשרויות הדיור, התעסוקה וההשכלה של תושבי הנגב, אך היא מתעלמת כמעט לחלוטין מצרכיהם של 160,000 תושבי הנגב הבדואים. פעילים בדואים מציינים כי בעוד ישראל אימצה דרכי-קיצור על-מנת לענות במהירות על צרכיהם של כמיליון מהגרים חדשים מברית המועצות לשעבר במהלך שנות התשעים, היא מוסיפה לסרב לטפל במצוקת הדיור והקרקעות המתמשכת של אוכלוסיית הנגב המקורית.

החוק הבינלאומי מתיר לממשלות להפקיע קרקעות ולפנות תושבים רק "בנסיבות יוצאות דופן". גם בנסיבות יוצאות דופן שכאלה, עקרונות זכויות האדם מחייבים התייעצות עם הקהילות או הפרטים הנפגעים מן המהלך, זיהויו של צורך ציבורי מובהק בפינוי והבטחה כי הפינוי מתבצע על-פי כללי ההליך ההוגן וכי ניתנת לנפגעים אפשרות של ממש לערער עליו. כמו כן, מחויבת הממשלה להעניק פיצוי הולם ולהסדיר חלופות קרקע ודיור מספקות. כמעט באף אחד מן המקרים שנבחנו על-ידי ארגון Human Rights Watch לצורך דו"ח זה לא מילאה המדינה אחר דרישות אלו. תחת זאת, הותירו הרשויות ברוב המקרים את המשפחות לחסדיהם של קרובי משפחה או ארגונים קהילתיים המספקים מחסה זמני. במקרים מסוימים שבו השלטונות להרוס את המבנים החדשים שבנו הבדואים במקום

אלה שנהרסו מיד עם סיום הבנייה. גם במקרים של איומים בהריסה או פינוי המוניים, נמנעו הרשויות מלספק לבדואים מידע אודות השימוש העתידי המתוכנן באדמות כפרם ואף לא ניסו להצדיק את הצורך בפינוי.

המלצות עיקריות

לממשלת ישראל:

- להקים גוף עצמאי כגון ועדה מיוחדת אשר תחקור את אופן היישום של הקצאת קרקעות, תכנון והריסת בתים ביחס לזכויות האוכלוסייה הבדואית. ראוי שעבודת הוועדה תונחה על-ידי הזכות לדיור, כפי שהיא מוגדרת בהתחייבויותיה הבינלאומיות של ישראל בתחום זכויות האדם. על הוועדה לשים דגש מיוחד על כל תוצאה מפלה או שרירותית של המדיניות ושל הנהלים הנוכחיים הפוגעת באוכלוסייה הבדואית.
- לקיים בחינה מקיפה של צרכי הדיור של האזרחים הבדואים תוך היוועצות בקהילות ולהכין תכנית מתאר ארצית ותכניות מחוזיות ומקומיות תואמות על-מנת לתת מענה לצרכי הדיור ולצרכים הקהילתיים של אוכלוסייה זו.
- להשהות את הריסת בתיהם של בדואים ואת פינויים עד לקיום הבחינה המוזכרת לעיל ועד שינקטו אמצעים הולמים על-מנת להבטיח שזכויותיהם והאינטרסים שלהם יכובדו ויוגנו באורח מלא במסגרת כל יישום עתידי של מדיניות התכנון והפיתוח.
- לחוקק חוקים שיבטיחו חזקה מוגנת מיטבית לתושבי הכפרים והקרקעות ולהבטיח שכל פינוי יבוצע באופן שאינו מפלה ובהתאם לנורמות הבינלאומיות של זכויות האדם.

לארצות הברית ולתורמים בינלאומיים אחרים:

- לוודא שכל כספי הסיוע שמוקצים לפיתוח הנגב או משמשים את ישראל לצורך זה לא ישמשו להמשך הריסת הבתים ולהתנות את העברתם בתכנון, הקצאת קרקעות ופיתוח ללא אפליה.

לדווח המיוחד של האו"ם בנושא הזכות לדיור נאות ולדווח המיוחד של האו"ם בנושא מצב זכויות

האדם וחירויות היסוד של עמים ילידים:

- לבקש הזמנה לערוך ביקור בנגב על-מנת לעמוד על הבעיות לעומקן ולהגיש המלצות בנוגע לתביעות בעלות על קרקע מטעם התושבים המקוריים.