



## לא על המפה הפרת זכויות לקרקע ולדיור בכפרים בדואיים בלתי מוכרים בישראל

|         |                                                              |
|---------|--------------------------------------------------------------|
| 1.....  | 1. תקציר.....                                                |
| 4.....  | המלצות עיקריות.....                                          |
| 5.....  | 2. הערות לגבי מתודולוגיה והיקף.....                          |
| 7.....  | 3. רקע.....                                                  |
| 9.....  | הבסיס המשפטי להפקעת האדמות.....                              |
| 10..... | העיירות שתוכננו על-הממשלה.....                               |
| 12..... | הקרב על הבעלות על קרקעות.....                                |
| 13..... | כפרים בלתי מוכרים.....                                       |
| 15..... | פיתוח הנגב.....                                              |
| 16..... | האם ניתן למצוא פתרון?.....                                   |
| 19..... | 4. אפליה בהקצאת קרקעות ובגישה אליהן.....                     |
| 19..... | בעלות על קרקע וחלוקת קרקעות בישראל.....                      |
| 21..... | אפליה בחלוקת תחומי השיפוט על הקרקע.....                      |
| 23..... | חוות פרטיות.....                                             |
| 28..... | ועדות קבלה.....                                              |
| 30..... | 5. אפליה בתכנון.....                                         |
| 31..... | צרכי הבדואים נותרים ללא מענה.....                            |
| 33..... | המנעות משיתופם של הבדואים בתכנון ומהיועצות בהם.....          |
| 34..... | היעדר ייצוג מקומי.....                                       |
| 36..... | היעדר קריטריונים להכרה ביישובים.....                         |
| 37..... | חקיקה רטרואקטיבית ושינוי ייעודי קרקע.....                    |
| 39..... | 6. הריסת בתים.....                                           |
| 39..... | א-טוואייל אבו ג'רוואל – החרבה חוזרת ונשנית של כפר בדואי..... |
| 40..... | הסמכות החוקית להריסת בתים.....                               |
| 41..... | הגברת ההריסה.....                                            |
| 45..... | עילות ההריסה.....                                            |
| 46..... | דרך ביצועה של ההריסה.....                                    |
| 46..... | התראות.....                                                  |

|                 |                                                                |
|-----------------|----------------------------------------------------------------|
| 51.....         | צווים והריסה                                                   |
| 51.....         | צווי הריסה מנהליים                                             |
| 52 .....        | צווי הריסה שיפוטיים                                            |
| 56 .....        | ביצוע ההריסה ללא הודעה מראש                                    |
| 57.....         | הרס רכוש                                                       |
| 58 .....        | הריסה המלווה באלימות משטרתית/התנגשויות                         |
| 59 .....        | הריסה עצמית                                                    |
| 62 .....        | השפעת הריסת הבתים                                              |
| <b>65 .....</b> | <b>7. היעדר פיצוי או חלופות ראויות</b>                         |
| 66 .....        | השוואת סכומי פיצוי                                             |
| 66 .....        | יישובים מוכרים                                                 |
| <b>72 .....</b> | <b>8. חובותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי ומנהג השוואתי</b> |
| 72 .....        | האיסור על אפליה                                                |
| 73 .....        | הזכות לדיור הולם, לפרטיות ולבחירת מקום המגורים                 |
| 74 .....        | חזקה מוגנת בקרקע                                               |
| 74 .....        | הזכות לקרקע                                                    |
| 75.....         | פינוי בכוח                                                     |
| 76 .....        | זכויות קרקע של ילידים                                          |
| 77.....         | דרכי פעולה בהן נקטו ממשלות אחרות בתקופה האחרונה                |
| 77.....         | ניו זילנד                                                      |
| 77.....         | קנדה                                                           |
| 77.....         | אוסטרליה                                                       |
| 78 .....        | הקמת מנגנון לתביעות בעלות על קרקעות בישראל                     |
| <b>80 .....</b> | <b>9. המלצות מפורטות</b>                                       |
| <b>83 .....</b> | <b>תודות</b>                                                   |
| <b>84 .....</b> | <b>נספח א': התייחסות גופים מיוחדים לבעיית הבדואים</b>          |
| <b>86 .....</b> | <b>נספח ב': נתונים על הריסת בתים</b>                           |
| <b>88 .....</b> | <b>נספח ג': דוגמה של צו</b>                                    |
| <b>90 .....</b> | <b>נספח ד': דוגמה של צו הריסה מנהלי</b>                        |
| <b>92 .....</b> | <b>נספח ה': דוגמה של צו הריסה שיפוטי</b>                       |

## 1. תקציר

עשרות אלפי ערבים-פלשתינאים בדואים, תושבי 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 מסמך 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".<sup>1</sup>

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 קקטוסים 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 להסתיים במאסר או בהשתתפות קנסות כבדים על בעלי הבתים. בדואים מסוימים הרסו את בתיהם בעצמם בניסיון להימנע מאישומים כאלה ולהציל את מה שניתן מהבתים.

<sup>1</sup> "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-טוואיל 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 ליישובים 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 הנוותרים.

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, זיהוי 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 לדיוור, 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 הדיוור של האזרחים הבדואים תוך היוועצות בקהילות ולהכין תכנית מתאר ארצית ותכניות מחוזיות ומקומיות תואמות על-מנת לתת מענה לצרכי הדיוור 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 לדיוור 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.

## 2. הערות לגבי מתודולוגיה והיקף

דו"ח זה מבוסס על עבודת שטח שנעשתה על-ידי ארגון Human Rights Watch במהלך החודשים מארס, אפריל ודצמבר 2006 ב-13 כפרים בדואיים בלתי מוכרים ובשלושה יישובים שתוכננו על-ידי הממשלה בנגב. ככל שהדבר התאפשר ראיין ארגון Human Rights Watch בדואים בבתיהם, זאת על-מנת לקבל תחושה של החיים בכפרים הבלתי מוכרים ועל-מנת לחזות באופן ישיר בתוצאות של הריסת הבתים. כיוון שהכפרים הבלתי מוכרים כלל אינם מופיעים במפות של ישראל, אין שלטי דרך המציינים את מיקומם והם אינם מחוברים לתשתית הכבישים הסלולים, מציאתם וההגעה אליהם היוו חלק מן האתגר שעמד בפני החוקרים.

ארגון Human Rights Watch ליווה רועים בדואים בשטחי המרעה שלהם על-מנת להבין טוב יותר את השפעתן של ההגבלות שישראל מטילה על רועים ומגדלי צאן. רוב הבדואים שרואינו הסכימו לחשיפת זהותם, אולם חלקם ביקשו להשאיר חסויה.

לבסוף, ארגון Human Rights Watch ראיין פעילים, ארגונים קהילתיים, ארגונים לא-ממשלתיים, אקדמאים ועורכי דין בישראל. ארגון Human Rights Watch אסף מידע גם מן הרשויות הישראליות לגבי מדיניות כלפי הכפרים הבלתי מוכרים.

ארגון Human Rights Watch שיגר מכתב מפורט ובו ממצאים ראשוניים ורשימת שאלות לממשלת ישראל ב-14 במאי 2007. משרד המשפטים שלח תשובה מפורטת ב-23 ביולי 2007. ארגון Human Rights Watch מברך על מאמציה של הממשלה לספק פתרונות דיור נוספים לבדואים ומעריך את תשובתו המפורטת של המשרד אשר כללה מידע ונתונים שלא ניתן היה לקבל ממקורות אחרים. יחד עם זאת, הממשלה לא התייחסה לקיומה של אפליה מוסדית כלפי הבדואים בכל הנוגע להליכי תכנון, בחירה של קהילות מגורים, גישה לאדמות ואכיפה של תקנות בנייה. כמו כן, לא סיפקה הממשלה תשובות לרבות משאלותינו בנוגע לצעדים בהם נוקטת ישראל על-מנת לתקן הפלייה זו. תשובות הממשלה ומידע רלוונטי שסופק על ידה כלולים בגוף הדו"ח.

ארגון Human Rights Watch נהנה מגישה גם לעתירות לבית המשפט בנוגע לנושאים כגון הפלייה בתכנון ובגישה לאדמות. כל המידע בדו"ח זה מעודכן עד דצמבר 2007.

דו"ח זה מתמקד במדיניות המפלה בכל הנוגע לתכנון ולאדמות בנגב, במדיניות הענישה הבלתי מידתית המופנית כלפי הבדואים אשר כוללת הריסה ופינוי ובהשלכותיהן על האוכלוסייה הבדואית בישראל. דו"ח זה אינו מתייחס להיבטים בעייתיים אחרים של מדיניות ישראל כלפי הבדואים בנגב בהם נתקל ארגון Human Rights Watch, כולל אי אספקת שירותים ממשלתיים ותשתיות לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים וכן הגבלת האדמות אליהן ניתנת לבדואים גישה והרישיונות הניתנים לחקלאים ומגדלי צאן בדואים. בדו"ח משנת 2001, *Second Class, Discrimination against Palestinian Arab Children in Israel's Schools*, (סוג ב') – אפליה כלפי ילדים ערבים פלשתינאים

בבתי הספר בישראל) בחן ארגון Human Rights Watch את ההבחנות המפלגות בין מערכת החינוך היהודית לערבית בישראל ובכלל זה מערכת החינוך הבדואית הסובלת ממחסור חמור במשאבים.<sup>2</sup>

**הערה לגבי מונחים:** ערבים פלשתינאים בדואים רואים עצמם כחלק מהמיעוט הגדול יותר הערבי פלשתינאי בישראל. ישנם בדואים המעדיפים את התווית פלשתינאי או ערבי פלשתינאי על פני בדואי. זאת על-מנת להיאבק במה שהם תופשים כמדיניות מכוונת של ישראל שנועדה לפלג את המיעוט הערבי פלשתינאי. בעוד שערבים פלשתינאים בדואים חולקים מאפיינים רבים עם הקהילה הערבית פלשתינאית בישראל, לבדואים מורשת ייחודית של אורח חיים נוודי או נוודי למחצה בחלקים נרחבים של המזרח התיכון המודרני. ישנם היסטוריונים הטוענים כי ניתן לזהות נוכחות בדואית בנגב כבר לפני 7,000 שנים, כאשר הם נדדו בין הנגב ובין סיני.<sup>3</sup> בדו"ח זה השתמשנו במונח הקצר "בדואים" בהתייחס לאוכלוסייה הערבית פלשתינאית בדואית בנגב.

ארגונים רבים הפועלים למען הבדואים מעדיפים להשתמש בתעתיק של המילה הערבית "נקב" בהתייחסם לאזור הנגב בישראל. בדו"ח זה השתמשנו במונח המוכר יותר "נגב", למעט בציטוט דבריהם של יחידים וארגונים.

לכל אורך הדו"ח ישנה התייחסות ליישובים שתוכננו על-ידי הממשלה וכן לכפרים שאינם מוכרים ולכאלה שקיבלו הכרה לאחרונה. שבע העיירות שתוכננו על-ידי הממשלה הם: חורה, לקיה, רהט, שגב שלום ותל-שבע (נבנו לאחר 1968) וערעה בנגב וכסיפה (לאחר 1980).

שישה כפרים שהיו בלתי מוכרים בעבר קיבלו לאחרונה הכרה, אולם זו תקפה רק לגבי חלק מן האדמות בהן השתמשו תושביהם. משמעות הדבר היא שבתים שנמצאים מחוץ לגבולות המוכרים החדשים של הכפר עדיין נהרסים. ששת הכפרים הללו הם: אבו קורינאת, ביר הדאג', קסר א-סר, דריג'את, אום בטין ואל סיד. שלושה כפרים/עיירות מוכרים הם חדשים: כפר שטרם קיבל שם של שבט התראבין, סמוך לרהט (מאוכלס חלקית), מולדה (בשלבי תכנון, טרם אוכלס) ומרית (קיים על הנייר בלבד). מבין תשעת הכפרים הללו, רק עבור אחד קיימים תכנית מפורטת ורישיונות בנייה. בשלושה קיימות תכניות מפורטות אולם אין רישיונות בנייה. שלושה כפרים/עיירות נוספים מתוכננים ועודם ממתנינים לאישור חוקי: עבודת/עבדה, אבו תלול ואל-פורעה/אל-פורה.

כיום ישנם 39 כפרים בלתי מוכרים. חלקם עתיקים, אך שני שלישים מהם הוקמו לאחר 1948 באתרים אליהם כפה הצבא על האוכלוסייה הבדואית לעבור ממקומות אחרים בנגב. באותה תקופה אולצו הבדואים הללו לנטוש את כפריהם העתיקים וכיום, בחלק מן האתרים בהם היו הכפרים המקוריים, ממוקמים הערים והיישובים החקלאיים היהודיים של הנגב.

---

<sup>2</sup> Human Rights Watch, *Second Class, Discrimination against Palestinian Arab Children in Israel's Schools* (New York: Human Rights Watch, 2001), <http://www.hrw.org/reports/2001/israel2>

<sup>3</sup> ראן לדוגמא: Martin Ira Glassner, "The Bedouin of Southern Sinai under Israeli Administration," *Geographical Review*, Vol 64 (1): 31-60 (January 1974), Clinton Bailey, "Dating the Arrival of the Bedouin Tribes in Sinai and the Negev," *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, Vol 28(1): 20-49



### 3. רקע

צריך לעשות את הבדואים לפועלים עירוניים – בתעשייה, בשירותים, בבנייה ובחקלאות. 88 אחוזים מתושבי מדינת ישראל אינם חקלאים. יהיו הבדואים חלק מהם. אומנם זה מעבר חריף. פירושו שהבדואי לא יחיה על אדמתו ועם עדרי אלא יהיה לעירוני הבא הביתה אחה"צ ונועל נעלי בית. ילדיו יורגלו לאב הלובר מכלסיים, בלי שברייה, ואינו פולה כנים בציבור. הם ילכו לביה"ס מסורקים עם שביל. זו תהיה מהפכה, אך אפשר לסדר את זה במשך שני דורות. לא בכפייה אבל בהכוונה מצד הממשלה. מציאות זו ששמה בדואית – תיעלם.

- משה דיין, שר החקלאות דאז, הארץ, יולי 1963.<sup>4</sup>

בנגב אנו ניצבים בפני בעיה קשה מאוד: כ-900 אלף דונם של קרקעות מדינה לא מצויים בידי האוכלוסייה הבדווית. אני, כתושב הנגב, רואה את הבעיה הזו יום יום. זו בעצם תופעה דמוגרפית... מסיבות של חולשה, אולי גם חוסר ערנות מספקת לנושא, אנו, כמדינה, לא עושים דבר כנגד התופעה הזו... הבדווים תופסים שטחים חדשים, מכרסמים ברזרבה הקרקעית של המדינה ואיש אינו עושה דבר משמעותי בעניין זה.

אריאל שרון, דצמבר 2000.<sup>5</sup>

הבדואים הם האוכלוסייה המקורית של אזור הנגב בדרומה של ישראל.<sup>6</sup> אלה מביניהם שנותרו בנגב לאחר מלחמת 1948 הפכו לאזרחי המדינה.<sup>7</sup> אף על-פי שבאופן מסורתי היו הבדואים נוודים שנדדו בנגב בחפשו אחר שטחי מרעה לבעלי החיים שגידלו, החלו רובם לאמץ אורח חיים מיושב עוד לפני שנת 1948, והתיישבו בכפרים מוגדרים על-פי מערכת ברורה ומסורתית של בעלות קהילתית ופרטית על קרקעות.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> צוטט בעיתון הארץ (תל אביב), 31 ביולי 1963.

<sup>5</sup> אריאל שרון, "קרקע כמכשיר כלכלי להקמת תשתיות ולצמצום משמעותי בפערים חברתיים", קרקע, ביטאון המכון לחקר מדינות קרקעית ושימושי קרקע, מס' 50, נובמבר-דצמבר, ע"פ 14-15, צוטט בת'אבת אבו ראס, "מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבדואים בנגב", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 24, אפריל 2006.

<sup>6</sup> מקורות ישראלים ובינלאומיים מאשרים כי היישוב היהודי בנגב החל בשנים שלפני מלחמת 1948 וכי הבדואים היו תושביו היחידים של אזור זה במרבית התקופה שקדמה ל-1948. ראו למשל Ruth Kark, "Jewish Frontier Settlement in The Negev, 1880-1948: Perception and Realisation." *Middle Eastern Studies* 17 (1981), pp. 334-56. בנוסף, אקדמאים וארגונים ישראלים ובינלאומיים אישרו את מעמדם הילידי של הבדואים. ראו למשל עבודתו של ארגון Refugees International על הבדואים: <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/909> (כניסה לאתר ב-7 בדצמבר 2007) וכן עבודתם של האקדמאים הישראלים סנדי קדר, אורן יפתחאל ורות קרק.

<sup>7</sup> הנגב מהווה 60% משטחה של ישראל. ישנם גם כמה עשרות אלפי בדואים החיים בצפונה של ישראל, בגליל, שמוצאם בשבטים בדואים סורים. רוב הבדואים בנגב הם קרוביהם של שבטים בדואים בסיני ובחצי האי ערב.

<sup>8</sup> ראו למשל ראזי פאלח, "Israel State Policy Towards Bedouin" ("מדיניותה של ישראל כלפי בדואים"), עמ' 36 (הערות שוליים 10). על-פי פלאח במפקד האוכלוסין שנערך בפלשתיין בשנת 1931 נרשמו כ-89.3 אחוזים מהבדואים תושבי הנגב כמי שמתפרנסים מחקלאות, ורק 10.7 כמתפרנסים אך ורק מגידול צאן.

במהלך מלחמת 1948, שפרצה לאחר סיום המנדט הבריטי והכרזת העצמאות של ישראל, ומיד אחרי המלחמה, גורשו מרבית תושבי הנגב הבדואים או ברחו לירדן, לגדה המערבית ולרצועת עזה. רק כ- 11,000 מתוך 65,000-95,000 הבדואים שחיו בנגב לפני 1948 נותרו בו. בקרב אוכלוסיית הנגב היום מיוצגים רק 19 מבין 95 השבטים הבדואים המקוריים של הנגב.<sup>9</sup> באותה עת דנו פקידים ישראלים בשאלה האם יש לפנות את הבדואים לחלוטין מן הנגב (עמדה שבה תמכו יוסף ויץ, מנהל מחלקת הקרקעות של הקרן הקיימת לישראל ושר החוץ משה שרת) או להתיר לאלה מביניהם הנאמנים למדינה להישאר בנגב תוך ריכוזם לאזור מצומצם מזרחית לבאר שבע (עמדה בה תמך יגאל אלון – אלוף פיקוד דרום והמושל הצבאי של הנגב).<sup>10</sup> תכניתו של אלון הבהירה מהי מטרת העברתם של הבדואים לאזור מוגבל זה: הבטחת שטחים הולמים להתיישבות של יהודים ולהקמת מחנות של צה"ל והרחקת הבדואים מצירי התנועה המרכזיים בנגב.<sup>11</sup>

גישתו של אלון היא זו שהתקבלה ובמשך ארבע השנים שלאחר מכן, העבירה ישראל 11 מתוך 19 השבטים הנותרים מן האזור שבין באר שבע לגבול עזה-ישראל לאזור מצומצם המכונה "אזור הסייג" (שמונת השבטים הנותרים כבר ישבו בתוך אזור הסייג).<sup>12</sup> רשויות הצבא הודיעו לבדואים שהמעבר זמני והם יורשו לשוב לאדמות אבותיהם בתוך פרקי זמן שבין שבועיים לשישה חודשים.<sup>13</sup> עד היום לא הורשה איש לשוב. כמה בדואים הציגו בפני ארגון Human Rights Watch העתקים של הצו הצבאי המקורי שהורה על העברתם הזמנית לכאורה. חלק ניכר מן האדמות שהוחרמו, לכאורה לצרכים צבאיים, משמשות כיום חקלאים יהודים. בדואים רבים יודעים לומר בדיוק אילו מושבים וקיבוצים הוקמו על אדמות אבותיהם.<sup>14</sup> במהלך השנים, הקימו רבים מן העקורים הבדואים יישובי קבע באתרים שאליהם העביר אותם הצבא. שמונת השבטים הנותרים, שלא הועברו כיוון שחיו מלכתחילה בתוך אזור הסייג, הוסיפו לגור בכפריהם המקוריים.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Jeni Dixon and Leena Dallasheh, "Ethnic Cleansing in the Negev," July 31, 2005, <http://www.alternativenews.org/aic-publications/other-publications/ethnic-cleansing-in-the-negev-20050801.htm> (כניסה לאתר ב-15 ביוני 2007)

<sup>10</sup> Benny Morris, *Israel's Border Wars, 1949-1956: Arab Infiltration, Israeli Retaliation, and the Countdown to the Suez War* (Oxford: Clarendon Press, 1997)

<sup>11</sup> שלמה סבירסקי ויעל חסון, "אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב" (תל-אביב, מרכז אדווה, פברואר 2006), <http://www.adva.org/UserFiles/File/bedouimreport.pdf>, עמ' 8 (כניסה לאתר ב-1 במרס 2008).

<sup>12</sup> על-פי נתונים של משרד החקלאות הישראלי, שטחו של אזור הסייג הוא 1.2 מיליון דונם והוא נמצא רובו ככולו מזרחית ודרום מזרחית לבאר שבע. ראו סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים", עמ' 6.

<sup>13</sup> ראינונת שערך ארגון Human Rights Watch עם נורי אל-עוקבי, באר שבע, 3 באפריל 2006; סלים אבו אלקיאן, אום אל-חיראן, 29 במרס 2006, לבד אבו עפאש, ואדי א-נעם, 9 באפריל 2006.

<sup>14</sup> ראינונת שערך ארגון Human Rights Watch עם סלים אבו אלקיאן, אום אל-חיראן, 29 במרס 2006 וסולימאן אבו עביד, לקיה, 6 באפריל 2006. היסטוריונים ישראלים טוענים כי כ-50 יישובים יהודיים נבנו באזור זה בראשית שנות ה-50. ראו סבירסקי וחסון "אזרחים שקופים", עמ' 7.

<sup>15</sup> על-פי נתוני משרד החקלאות הישראלי, ב-1955, כשליש מתושבי אזור הסייג היו תושביו המקוריים של האזור ושני שלישי היו כאלה שנעקרו מאדמות באזור הנגב המערבי. שם, עמ' 8.

## הבסיס המשפטי להפקעת האדמות

במהלך תקופת הממשל הצבאי הישראלי על האוכלוסייה הערבית-פלשתינאית, בין השנים 1949 ו-1966, חוקקה ישראל חוקים שאפשרו למדינה להפקיע אדמות שהיו בעבר בבעלותם או בשימושם של בדואים (ושל שאר הקהילה הערבית-פלשתינאית) ולרשום אותן על שם המדינה:<sup>16</sup>

**חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים) תשי"ג-1953** התיר למדינה לרשום קרקע שהופקעה על שמה, בתנאים מסוימים. אחד התנאים היה שהקרקע לא נמצאה בחזקת בעליה ב-1 באפריל 1952. עד אותו תאריך, כבר הושלמה העברתם ה"זמנית" של הבדואים תושבי הנגב לאזור הסייג וכך נרשם על-שם המדינה חלק ניכר מן האדמות הבדואיות שמחוץ לאזור זה, ללא ידיעת בעליהן הבדואים.<sup>17</sup>

**חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965** שנסקר בהרחבה בפרק 5, יצר היררכיה בין הגופים המתכננים שהכינו תכניות אב ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. תכניות האב הראשונות של ישראל, בשנות השישים, כללו שטחים בנויים קיימים ועתידיים בכל חלקי הארץ. הרשויות לא התייחסו לקיומם של הכפרים הבדואיים המאוכלסים ובתכניות האב המקוריות סימנו את הקרקעות הללו כשטחים חקלאיים. כתוצאה, אף-על-פי ששישה מן הכפרים זכו לימים בהכרה (ראו להלן), מרביתם עדיין חסרים תכניות מתאר מפורטות ולכן אינם מקבלים רישיונות בנייה. בנוסף, אף אחד מן הכפרים שטרם הוכרו (39 בסך הכול) אינו יכול להגיש בקשה ולקבל רישיונות בנייה וכל המבנים בכפרים הללו, כולל אלה שהוקמו לפני חקיקת החוק ב-1965, נחשבים בעיני המדינה לבלתי חוקיים. חוק התכנון והבנייה קובע עוד כי אין לחבר מבנים בלתי מורשים לתשתיות כגון מים, חשמל או טלפון. כך, נותרים הבתים בכפרים הבלתי מוכרים ללא שירותים ממלכתיים בסיסיים אלה. לבסוף, החוק מאפשר גם הפקעת אדמות לצרכים ציבוריים ובכך סולל את הדרך להפקעות נוספות של קרקעות בדואיות בנגב, כולל קרקעות בהן השתמשה המדינה לצורך בניית העיירות הבדואיות המתוכננות הראשונות וכן קרקעות אשר שימשו לימים לבניית ערים יהודיות ומיזמים ממלכתיים אחרים.

עם תום הממשל הצבאי בנגב ובתקופה בה החלה הממשלה לרכז בדואים ביישובים חדשים שהוקמו, המשיכה ישראל לרשום קרקעות בדואיות על שם המדינה בעזרת שני חוקים נוספים:

**פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969** התירה למדינה להפקיע אדמות שהוגדרו במסגרת חוק הקרקעות העותומאני (זהו החוק שנהג כאשר פלשתינה היתה תחת שלטון עותומאני. חלקים מחוק זה שולבו הן במערכת החוקית של המנדט הבריטי והן בזו הישראלית) כ"קרקעות מתות" (מוואת) שהבדואים לא "החיו" (כלומר עיבדו) ולא רשמו באופן רשמי במהלך תקופות הרישום של השלטון העותומאני והבריטי. רוב תושבי הנגב הבדואים לא רשמו את הקרקעות בהן ישבו ואותן עיבדו במהלך התקופות הללו וזאת מכמה סיבות, ובהן:

<sup>16</sup> גרסאות מלאות של החוקים הללו ניתן למצוא בספר החוקים, חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים) תשי"ג-1953, ספר החוקים 122, עמ' 8; חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, ספר החוקים 467, עמ' 307; פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969, ספר החוקים, 13 עמ' 293; חוק רכישת מקרקעין בנגב - הסכם השלום עם מצרים, התש"מ-1980, ספר החוקים 979.

<sup>17</sup> בחסות חוק זה הופקעו 137,400 דונם של קרקעות בנגב.

- הבדואים השתמשו בשיטת בעלות מסורתית ולא ראו כל צורך ברישום רשמי;
- באופן מסורתי, לא נהגו בדואים לשתף פעולה עם רשויות השלטון (שאילו בדואי);
- הבדואים לא ידעו על תהליך הרישום;
- הבדואים חששו שבעקבות רישום אדמותיהם יחזיקו הרשויות ברשומות שימשו בעתיד לצרכי מיסוי וגיוס לצבא;
- לבדואים לא היה די זמן ללמוד מהן הדרישות שהוצבו בעת תהליך הרישום הבריטי שארך חודשיים בלבד, ולמלא אותן.<sup>18</sup> היתה זו ההזדמנות האחרונה בה יכלו הבדואים לרשום את אדמתם באופן רשמי ואלה הם הרישומים בהם משתמשות הרשויות הישראליות מאז 1948.

פקודת הסדר הזכויות במקרקעין היוותה את הבסיס החוקי ליישוב מחלוקות הנוגעות לבעלות על קרקעות, כפי שיפורט להלן (ראו פרק זה תחת "הקרב על הבעלות על קרקעות").

לאחר חתימת הסכם השלום עם מצריים בשנת 1979, במסגרתו הסכימה ישראל להחזיר את חצי האי סיני למצריים ולפנות את שדה התעופה הצבאי שהקימה בו, חוקקה הכנסת את **חוק רכישת מקרקעין בנגב - הסכם השלום עם מצרים, התש"מ-1980**. חוק זה העניק לממשלה סמכות להפקיע קרקעות בנגב, ללא זכות ערעור, לצורך הקמתו מחדש של בסיס חיל האוויר. החוק קבע כי הקרקעות יירשמו על שם המדינה וכי בעליהן או דייריהן הנוכחיים יתפנו בתוך שלושה חודשים. במידה ולא יתפנו מרצון, הסמיך החוק את הממשלה לפנותם בכוח.

במסגרת חוק רכישת המקרקעין בנגב, הפקיעה המדינה 65,000 דונם ופינתה כ-5,000 בדואים מאדמותיהם.<sup>19</sup> קרקעות אלה שימשו להקמת שדה התעופה הצבאי נבטים וכן להקמתם של העיירות המתוכננות כסיפה וערערה בנגב, אליהן ציפתה הממשלה כי הבדואים אותם פינתה מאדמותיהם יעברו. החוק הסדיר נוסחה לתשלום פיצויים גבוהים יותר מאלה ששולמו לבדואים בשנות השבעים, אך עדיין נדיבים פחות מאלה ששילמה הממשלה למתנחלים היהודים בסיני שעברו לישראל.

בשנת 2006, 26 שנים לאחר מכן, איימה הממשלה בפינוי מסיבי של הכפר הבלתי מוכר א-סרה, שבסמוך אליו הוקם שדה התעופה הצבאי נבטים, בטענה שתושביו חיים על קרקעות שהופקעו באופן רשמי על-ידי המדינה במסגרת חוק רכישת מקרקעין בנגב. היתה זו הפעם הראשונה בה הודיעה הממשלה לתושבים כי הם חיים על אדמות שהופקעו או כי עליהם לעזוב.

## העיירות שתוכננו על-הממשלה

בין השנים 1968 ו-1990 הקימה ישראל שבע עיירות עבור הקהילה הבדואית, ללא כל התייעצות עמה ועודדה בדואים לעבור להתגורר בהן.<sup>20</sup> מרבית הבדואים טוענים בתוקף כי הממשלה הקימה

<sup>18</sup> בן דוד, י. מריבה בנגב: בדווים, יהודים, אדמות, (רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1996). במסגרת חוק זה, השתלטה המדינה על כ-12 מיליון דונם, רובם באזור הנגב.

<sup>19</sup> Centre on Housing Rights and Evictions and BADIL Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, "Ruling Palestine, A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure of Land and Housing in Palestine," May 2005, pp. 53-54.

<sup>20</sup> תל שבע הוקמה ב-1969, רהט ב-1971, שגב שלום ב-1979, כסיפה וערערה בנגב ב-1982, לקיה ב-1985 וחורה ב-1989. ראו סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים", עמ' 14. הממשלה הישראלית מתייחסת אל רהט כאל עיר בדואית ואל

עיירות אלה על-מנת לרכז בחלק קטן מאוד של אדמות אזור הסייג ולנסות לשים קץ לתביעות של בדואים לבעלות על קרקעות בחלקים אחרים של הנגב.<sup>21</sup> רבים מן הבדואים שעברו לעיירות שתוכננו

על-ידי הממשלה החל בשנות השבעים ואילך – כ-85,000 מ-170,000 הנפשות שמונה כיום האוכלוסייה הבדואית, ניאותו לעבור מתוך תקווה לחיים טובים יותר ולשירותים ממשלתיים.<sup>22</sup> נוסף על כך, בקרב הבדואים שאכן עברו להתגורר בעיירות אלה, יש ייצוג יתר של בדואים שלא היו בעלי קרקעות ולא היו להם תביעות לבעלות כזו ולכן לא היה להם צורך להישאר באדמותיהם.

הממשלה הזניחה את היישובים הללו ואינה משקיעה בהם. תושבי העיירות הבדואיות סובלים מחוסר ביטחון תזונתי, עוני, אבטלה, פשע, רמת השכלה נמוכה ובריאות לקויה במידה רבה הרבה יותר מתושבי יישובים יהודיים בישראל. כמו כן, סובלות עיירות אלה מצפיפות אוכלוסין. הן נבנו, לפחות באופן חלקי, על אדמות מופקעות שבדואים אחרים טוענים לבעלות עליהן, מצב המוביל לעימות בתוך הקהילה (נושא זה נידון בהרחבה בפרק 7 להלן). מעטים מאוד מן הבדואים רואים בעיירות הללו אפשרות דיור סבירה וישנם דיווחים על עזיבתן ושיבה לכפרים הבלתי מוכרים.

ח'יר אל-באז, עובד רווחה בדואי סיפר לארגון Human Rights Watch:

ההנחה היתה שאם אתה עובר לאחת משבע העיירות, מצבך יהיה נהדר. החיים יהיו טובים הרבה יותר ובריאותך הנפשית תשתפר. אבל בפועל, קרה ההיפך. אני חושב שהילדים בכפרים הבלתי מוכרים בריאים יותר. למה לעבור ליישובים האלה כאשר ידוע שאין תכניות ראויות, שאין השקעה אמיתית או מעורבות קהילתית? אני חי בתל שבע מאז שנות השבעים ומעולם לא הרגשתי בבית שם. שבע העיירות הן כמו שבעה מלונות זולים. אם רוצים לשווק מוצר צריך להפוך אותו לאטרקטיבי, אבל העיירות האלה לא אטרקטיביות – הן ערים גדולות בלי תשתית חברתית וחינוכית אמיתית.<sup>23</sup>

[ראו פרק 7 לפרטים נוספים על התנאים בשבעת היישובים]

תשעה כפרים ועיירות בדואיים הוקמו או הוכרו בשנים האחרונות על-ידי הממשלה ומוסדות התכנון (ראו פרק 2 לעיל). שישה מן הכפרים המוכרים הללו שוכנים באתרים בהם היו כפרים בלתי מוכרים, אולם השטח שהוכר מצומצם יותר משטחם. כל הבתים שמחוץ לגבולות החדשים נמצאים בסכנת

---

ששת היישובים האחרים כעיירות פרברים בדואיות. מכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch, 23 ביולי 2007. שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

<sup>21</sup> הקמת שבעת היישובים היתה אחת מן ההמלצות של ועדה בין משרדית שהקימה הממשלה ב-1962 על-מנת "לבדוק הצעות לאיתור מקומות בנייה למגורים בנגב, לרבות בתי מגורים לאוכלוסייה הבדווית". ב-1965 המליצה הוועדה על הקמת שבעה יישובי קבע באזור מצומצם ביותר, 7,600 דונם בנגב. ראו סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים", עמ' 13.

<sup>22</sup> מספרי האוכלוסייה המובאים כאן לקוחים מסבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים", עמ' 33. רבים סבורים שמספר הבדואים אשר חיים בפועל ביישובי הקבע נמוך מ-85,000, אולם רבים נרשמים כתושבי היישובים הללו על-מנת לקבל כתובת דואר רשמית ולהקל על קבלת הטבות. בנוסף, ישנם בדואים שגרו בעבר ביישובי הקבע ובפועל עברו (או שבו אל) הכפרים הבלתי מוכרים מבלי לשנות את כתובתם הרשומה. במכתבו לארגון Human Rights Watch מ-23 ביולי 2007, טען משרד המשפטים הישראלי כי 170,000 בדואים מתגוררים בנגב וכי "רובם מתגוררים במרכזים עירוניים ובפרברים". במכתב מצוין כי כ-70,000 בדואים מתגוררים מחוץ ליישובי הקבע, כך שעל-פי גרסת הממשלה, מספר התושבים ביישובי הקבע הוא כ-100,000.

<sup>23</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ח'יר אל-באז בבאר שבע, 4 באפריל 2006.

הריסה. הבדואים חוששים שהכפרים החדשים יסבלו מהזנחה והיעדר פיתוח בדומה לשבע העיירות שתוכננו על-ידי הממשלה. בביקור שערך ארגון Human Rights Watch קשה היה להבחין בהבדלים בין כפרים שעודם בלתי מוכרים ובין אלה שהוכרו לאחרונה, זאת על אף שהתהליך החל לפני שבע שנים, לאחר קבלת החלטת הממשלה בעניין.<sup>24</sup> מרבית הכפרים, הן אלה שהוכרו בעבר והן אלה שזכו להכרה לאחרונה, חסרים תכניות מתאר מפורטות ומאפשרות אשר יאפשרו לתושבים לקבל רישיונות בנייה ולבנות באופן חוקי. כפי שצוין לעיל, אחד הכפרים קיים על הנייר בלבד.<sup>25</sup>

## הקרב על הבעלות על קרקעות

ב-1969, במסגרת פקודת הסדר הזכויות במקרקעין, ייסדה ישראל מנגנון במסגרתו יוכלו אזרחים להגיש תביעות לבעלות על קרקעות אצל פקיד הסדר המקרקעין במשרד המשפטים.<sup>26</sup> אנשי האגף מיפו את כל התביעות על-מנת להציג את הגבולות המדויקים של החלקות שנתבעו. בדואים רבים הראו לארגון Human Rights Watch את תיקי התביעה שלהם. במהלך שנות השבעים הגישו בדואים 3,220 תביעות בנוגע לשטח כולל של 991,000 דונם.<sup>27</sup> הממשלה מצידה, הגישה תביעות נוגדות ומכיוון שהבדואים אינם מחזיקים ברישומי טאבו, ניצחה המדינה בכל המשפטים שנערכו והקרקעות נרשמו על שמה.<sup>28</sup>

ב-1975, זנחה הממשלה את תביעות הבעלות הנוגדות לטובת גישה אחרת ומקיפה. פליאה אלבק, אז ראש המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, עמדה בראש ועדה שהציעה להקפיא את הליך "הסדר המקרקעין" השנוי במחלוקת, זאת על-סמך ההנחה שהמדינה רואה בכל אדמות הנגב אדמות מוואת (אדמות "מתות") שהן לפיכך רכוש המדינה. כלומר, אף בדואי לא יוכל לעולם לזכות בהליך להסדרת בעלות. תחת זאת, הציעה הוועדה בראשותה של אלבק גישה משולשת שכללה אי הכרה בתביעות בעלות של בדואים והצעה של פיצויים המותנים במעבר לאחת מן העיירות שהוקמו על-ידי הממשלה.<sup>29</sup> ועדת אלבק הציעה נוסחת פיצויים על-פיה תובעים שיסכימו לתנאים אלה יקבלו פיצוי

<sup>24</sup> ראו לדוגמה החלטת קבינט מס' 2562, נובמבר 2000. הפעם הראשונה בה הכירו מוסדות התכנון באופן רשמי בכפר קיים היתה כאשר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז דרום הכירה בכפר דראג' כיישוב עצמאי, זאת למרות החלטת ממשלה קודמת להכלילו בשטח היישוב מרעית. וועדת התכנון החליטה להכיר בכפר בינואר 2004. ראו "לראשונה בתולדות המדינה רשויות התכנון מכירות ביישוב בלתי מוכר בנגב", הודעה לעיתונות מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל, 1 בפברואר 2004, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=793>, (כניסה אחרונה 20 בפברואר 2008).

<sup>25</sup> מבין התשעה, רק באחד קיימים תכנית מפורטת ורישיונות בנייה, בשלושה קיימות תכניות מפורטות אך אין רישיונות. שאר היישובים נמצאים בשלבים שונים של תכנון. על-פי מכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch מיום 23 ביולי 2007, רק אחד מתשעת היישובים מאוכלס (זה המיועד עבור התראבין) ושניים אחרים נמצאים בבנייה (אבו קורינאת וביר הדאג') שאר היישובים מצויים ב"הליכי תכנון".

<sup>26</sup> הליך זה יוסד במסגרת פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969.

<sup>27</sup> פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, "הערבים-הבדואים בנגב", דו"ח צללים שהוגש לוועדת האו"ם לביעור כל סוגי האפליה הגזעית, מאי 2006. [http://www.dukium.org/modules/coppermine/albums/userpics/pdf\\_files/CERD\\_HEB\\_web.pdf](http://www.dukium.org/modules/coppermine/albums/userpics/pdf_files/CERD_HEB_web.pdf) (כניסה אחרונה, 20 בפברואר 2008).

<sup>28</sup> בשנת 1858 יישמה האימפריה העות'מאנית לראשונה מערכת בעלות פרטית. המערכת עוגנה בחוק המקרקעין העות'מאני משנת 1858 אשר מכוחו יוסד הטאבו – מרשם הקרקעות – בו יכלו בעלי קרקעות שמילאו אחר דרישות החוק לרשום את קרקעותיהם ולקבל שטר בעלות (המכונה גם טאבו). כפי שמוסבר בגוף הדו"ח, לעיתים קרובות נמנעו הבדואים מרישום רשמי של קרקעותיהם בשל חשדנות כלפי רשויות השלטון, שימוש בשיטת בעלות מסורתית בלתי רשמית ו/או בשל חשש מפני מיסוי או גיוס.

<sup>29</sup> סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים", עמ' 17.

כספי בשיעור של 65 אחוזים מערך הקרקעות אותן תבעו (כפי שייקבע על-ידי המערך הממשלתי). במקרה של תביעה של למעלה מ-400 דונם, 20 אחוז מן הפיצוי יינתן בקרקע ועבור 80 האחוז הנותרים יינתן פיצוי כספי בשיעור של 30 אחוזים מערך הקרקעות.<sup>30</sup> אף שסכומי הפיצויים גדלו עם השנים, התנאים והנוסחה הבסיסית נותרו כשהיו. כיום, הממשלה מציעה לבדואים בין 1,100 ל-3,000 ש"ח לדונם. רוב הבדואים דחו הצעה זו הן בשל התנאים הנלווים לקבלת הפיצויים והן כיוון שגרסו כי סכום הפיצויים נמוך עד כדי ביזיון, במיוחד בהשוואה לפיצוי שניתן למתנחלים שפוננו מסיני ומרצועת עזה ואף לאלה שפוננו בשל מיזמי תשתיות גדולים (נושא זה נידון בהרחבה בפרק 7: היעדר פיצוי או חלופות מספקות). כתוצאה מכך תלויות ועומדות כיום כ-3,000 תביעות בדואיות לבעלות על קרקעות. תביעות אלה נוגעות לכ-650,000 דונם מאדמות הנגב.<sup>31</sup>

באפריל 2003, לאחר הפסקה בת כשלושים שנים, החליטה הממשלה לחדש את הגשת התביעות הנוגדות בטענה כי הבדואים אינם מעוניינים בפשרה ה"נדיבה" שהוצעה להם בעבר.<sup>32</sup> נכון ליוני 2006, הגישה הממשלה 170 תביעות-נוגדות הנוגעות לכ-110,000 דונם; בכל אחד מן המקרים שהגיעו להכרעה משפטית – הורה בית המשפט לרשום את הקרקע כקרקע מדינה.<sup>33</sup>

## כפרים בלתי מוכרים

לבדואים המתגוררים ב-39 הכפרים הבלתי מוכרים אין כיום למעשה חזקה מוגנת באדמותיהם ובתייהם חשופים לסכנת הריסה מתמדת.<sup>34</sup> על-פי נתוני הממשלה, ישנם כיום 45,000 מבנים בלתי חוקיים בנגב. נכון להיום לא הוצאו צווי הריסה נגד כל המבנים, אך כולם מועמדים להריסה.<sup>35</sup> הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים, ששני שליש מהם הוקמו לאחר שהצבא הישראלי כפה על הבדואים לעזוב את כפריהם העתיקים ולעבור לאזור הסייג לאחר 1948, ממוקמים בכמה מן האזורים המזוהמים והמסוכנים ביותר בישראל. בדואים חיים סמוך למזבלה המשרתת את דימונה, בצלו של כלא באר שבע, תחת שאון המטוסים הצבאיים הממריאים משדה התעופה הצבאי נבטים, בין עמודי החשמל העצומים של תחנת הכוח הדרומית ובין האדים הרעילים של המפעלים הכימיים

<sup>30</sup> שם, עמ' 17-18.

<sup>31</sup> שם, עמ' 16.

<sup>32</sup> באפריל 2003, הורתה ועדת השרים המיוחדת למגור הלא-יהודי למנהל מקרקעי ישראל להגיש תביעות-שכנגד לבעלות על קרקעות לגביהן הגישו בדואים תביעות. ראו פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, הערבים-הבדואים בנגב, עמ' 13.

<sup>33</sup> פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, "הערבים-הבדואים בנגב", עמ' 8.

<sup>34</sup> תחילה עמד מספרם של הכפרים הבלתי מוכרים על 45, כך דיווחה בשנת 1997 המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב, בעקבות מיפוי הכפרים הללו על-ידי ד"ר עאמר אל-הוזייל אשר גם הכין עבורם תוכניות אב חלופיות. לאחר ששישה מן הכפרים הללו זכו בהכרה ושלושה יישובים נוספים הוקמו, נותרו 39 כפרים ללא הכרה. המונח "כפרים בלתי מוכרים" שאומץ תחילה על-ידי ארגונים כמו איגוד הארבעים ושתיל נכנס בהדרגה לשימוש גם בשיח הרשמי. למרות זאת, גופים ממשלתיים רבים עדיין מתייחסים לבדואים כמתגוררים ב"פזורה הבדואית". ראו לדוגמא מסמך פרסום של מנהל מקרקעי ישראל, "הבדואים בנגב", אשר קובע כי: "למעלה מ-60% מהבדואים בנגב מתגוררים בשבעה יישובי קבע בעוד היתר מתגוררים במבנים שנבנו בניגוד לחוק, והמשתרעים על שטח של מאות אלפי דונם ('הפזורה')."

[http://www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/Beduin\\_information%20hebrew.pdf](http://www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/Beduin_information%20hebrew.pdf) (כניסה לאתר ב-21 בפברואר 2008).

<sup>35</sup> אורי טל, "תוכניות מתאר ליישובי הבדואים בנגב", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 3 בדצמבר 2006, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/mo1668.doc> (כניסה לאתר ב-21 בפברואר 2008); מכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch 23 ביולי 2007.



ואתר הפסולת הרעילה ברמת חובב. כל המתקנים הללו נבנו זמן רב לאחר שהבדואים התיישבו באזורים אלה.

הכפר הבלתי מוכר ואדי א-נעם הוקם על-ידי בדואים ב-1956, לאחר שהצבא הישראלי נישל אותם מאדמות אבותיהם. בשנות השבעים, הקימה ישראל את תחנת הכוח המרכזית של אזור הדרום בתוך הכפר. בעוד שבבתי הבדואים אין מים זורמים או חשמל, מספקים קווי מתח גבוה שעוברים ישירות מעליהם חשמל ליישובים אחרים באזור. באמצע שנות השבעים, הקימה ישראל את אתר רמת חובב בו מרוכזים 50% מן המפעלים הכימיים בישראל ואתר הפסולת הרעילה היחיד במדינה. אדים רעילים מתפשטים לכל מקום באזור. ב-2004, באיחור רב, פרסם משרד הבריאות מחקר שחשף כי שיעורי הסרטן ומספר האשפוזים בשל בעיות נשימה בקרבת רמת חובב גבוהים מן הרגיל. למרות זאת, חזרו הרשויות ודחו את בקשותיהם של הבדואים תושבי ואדי א-נעם להקים כפר חקלאי חדש באזור אחר שאינו רעיל. החלופה היחידה שהציעה המדינה היא שכונה, שטרם הוקמה, ביישוב המוזנח בלאו הכי שגב שלום. יישוב זה נמצא גם הוא בטווח סכנה מרמת חובב – כך על-פי משרד הבריאות. כיום, עומדים ותלויים צווי הריסה נגד בתיהן של מאות משפחות מוואדי א-נעם, שלרשותן לא עומדות חלופות כלשהן.



בתים בכפר הבלתי מוכר ואדי א-נעם תחת עמודי וחוטי חשמל. ברקע מפעלי רמת חובב. צילום: לואיס מאיר, 2006.

כפרים בדואיים מסוג זה הם למעשה שכונות פחונים שנבנו על שטחים שוממים, ללא השקיה, דרכי גישה או תשתיות בסיסיות. ההבדלים בינם לבין הערים היהודיות הסמוכות בולטים מאוד. חוקרי



ארגון Human Rights Watch נאלצו לדשדש בבוץ בגובה הקרסול על-מנת להגיע לבקתות עלובות בכפר הבדואי הבלתי מוכר תראבין א-סאנע, שנבנה בשנות החמישים בידי בני שבט התראבין ושוכן כיום לצד הווילות והשדרות של אחד היישובים העשירים ביותר בישראל – עומר. בשנת 2000 הורחב שטח השיפוט של עומר והוא כולל היום גם את שטחו של תראבין א-סאנע. ואולם, במקום לשלב את בני התראבין בקהילה האקסקלוסיבית של היישוב, מנסה המועצה המקומית של עומר באורח פעיל לפנותם על-מנת לפתח ולשווק חלקות דיור יוקרתיות. תושבת עומר הציגה בפני ארגון Human Rights Watch חוברת צבעונית שחולקה על-ידי המועצה המקומית ב-1998 ובה מוצגות תכניותיה העתידיות. "המפה הודפסה על גבי צילום אווירי של עומר. על האזור שבו נמצא כפר התראבין צוינו שמות של רחובות חדשים, גני ילדים וגינות ציבוריות," היא אמרה, "זה היה ממש מדהים. לא הבנתי את המפה. זה היה כאילו התראבין לא היו קיימים אפילו שראו את הבקתות שלהם בצילום".<sup>36</sup>

אחד מתושבי כפר תראבין אמר לארגון Human Rights Watch:

תראי איך אנחנו חיים. אנחנו חיים כמו חיות בבוץ. ואז אנחנו עוברים את השער ההוא לעומר ורואים איזה יופי חיים שם. הילדים שלנו צריכים לקום ב-6:15 להסעות לבית הספר באחד מהיישובים המוכרים. הילדים של השכנים בעומר יוצאים מהבית ב-7:50 כדי להגיע לבית הספר המקומי ב-8:00 בבוקר. אבל הם עדיין רוצים להיפטר מאיתנו. למה אנחנו לא יכולים להיות תושבים של עומר? אני אזרח ישראלי. חייתי בכפר הזה כל החיים שלי. זה הבית שלי. למה אני לא יכול להמשיך לגור פה?<sup>37</sup>

## פיתוח הנגב

בנובמבר 2005, הכריזה הממשלה על תכנית הנגב 2015. מטרתה של תכנית זו, לה הוקצבו 3.6 מיליארד דולרים, היא לפתח את הנגב ולהגן עליו, על-ידי משיכת 200,000 דיירים חדשים לאזור. התכנית מתארת את הדיירים האידיאליים בתור "אוכלוסייה חזקה" כולל "משפחות בעלות הכנסה גבוהה" העובדות במרכז הארץ וימשיכו לנסוע למקום עבודתם הקודמת בעודם חיים בנגב. למען מטרה זו התכנית מציעה לפתח "תשתית מפותחת לתחבורה והצעות דיור, חינוך, וקהילה מפתות" כולל 10,000 "יחידות דיור אקסקלוסיביות" סמוך לאתרי נוף מרהיבים ועל גבי מגרשים של 2,000 מטר מרובע, בניגוד להגבלה הקיימת של מינהל מקרקעי ישראל ל-500 מטר רבוע. אין ספק שקווי המתאר הללו של התכנית מכוונים לאוכלוסייה היהודית. בעוד התכנית אכן כוללת כמה הצעות (נחוצות) לשדרוג תשתיות ומתקנים חינוכיים בכפרים הבדואיים שתוכננו על-ידי הממשלה, שיפורים אלו יעלו את הסטנדרטים בקהילות הבדואיות לרמה בסיסית, אך לא יביעו לשוויון עם הקהילות היהודיות. בנוסף, הכפרים הלא מוכרים ותושביהם כלל אינם מוזכרים בתכנית.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם חיה נח, 4 באפריל 2006.

<sup>37</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טלאל (שם המשפחה שמור), תראבין א-סאנע, 6 באפריל 2006.

<sup>38</sup> שלמה סבירסקי, תכניות לפיתוח הנגב: מבט ביקורתי (אדווה: תל-אביב, ינואר 2007)

<http://www.adva.org/UserFiles/File/AdvaNegevJanuary2007.pdf> (accessed November 16, 2007)

כמה מן המועצות האזוריות בנגב והקרן הקיימת לישראל מקדמות תכניות למשיכת תושבים יהודים חדשים לנגב (פירוט מבנה השלטון המקומי יוסבר להלן בפרק הבא). המועצה האזורית בני שמעון במערב הנגב מצהירה: "אחת ממטרותיה העיקריות של המועצה האזורית בני שמעון היא גידול האוכלוסייה היהודית בנגב. חזונו הוא להכפיל את אוכלוסיית בני שמעון בתוך עשר שנים".<sup>39</sup> הקרן הקיימת לישראל תומכת בשאיפותיה של מועצת בני שמעון במסגרת תכנית הנגב (Blueprint Negev) שהושקה בשנת 2006. על-פי קק"ל "במהלך חמש השנים הבאות, מטרטנו היא להביא 250,000 תושבים חדשים לנגב. שבעה מתוך עשרים וחמישה היישובים המוצעים כבר קמו. יישובים קיימים מחוזקים באמצעות הזדמנויות כלכליות ושיפור באיכות החיים".<sup>40</sup>

## האם ניתן למצוא פתרון?

במהלך דיון בן שלושה חלקים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שנערך בשלהי 2006 ובראשית 2007, הודיע שר הבינוי והשיכון מאיר שטרית כי הוא מקים יחידה במשרדו וכי יקיים התייעצויות נרחבות עם ראשי הקהילות במאמץ להגיע לפתרון סוגיות הנוגעות לקרקעות ולדיוור. בה בעת הזהיר שטרית כי ההסכם ייכפה בכוח על בדואים שיסרבו לקבלו.<sup>41</sup>

ב-15 ביולי 2007, החליטה הממשלה להקים במשרד הבינוי והשיכון את היחידה שהוזכרה לעיל. ככל הנראה מדובר בגוף שיופקד על התיאום והפיקוח בכל הנושאים הקשורים לבדואים, החל בפעולות אכיפה כנגד בנייה בלתי חוקית, עובר לתביעות נוגדות וכלה בהסדרת מגורים קבועים ביישובים שתוכננו על-ידי הממשלה ובכפרים שהוכרו לאחרונה.<sup>42</sup> בעבר כבר הקימה הממשלה יחידות שונות, ועדות בין-משרדיות וגופים אחרים לטיפול באוכלוסייה הבדואית, ואף הכריזה על תכניות והבטיחה הבטחות שמעולם לא מומשו. לפיכך מתייחסים הבדואים, באופן טבעי, בחשדנות לכל יוזמה רשמית. ב-18 ביולי הציע מר שטרית כי היועץ המשפטי לממשלה יקפיד את צווי ההריסה לתקופה של עד שנה, שבמהלכה יימנעו הבדואים מבניית מבנים חדשים. במכתבו מה-23 ביולי, מסר משרד המשפטים לארגון Human Rights Watch כי "פנייה זו נמצאת עדיין בבדיקה במשרד המשפטים". ואולם, באוקטובר 2007 הודיע היועץ המשפטי לאגודה לזכויות האזרח בישראל כי דחה את הבקשה להקפיד את הצווים.<sup>43</sup> בינתיים המשיכו הרשויות לבצע הריסה נרחבת של בתים: ב-19 ביולי נהרסו 21 בתים בא-טוואייל אבו ג'רוואל, שניים בח'ירבת אל-וואטן ואחד בוואדי א-נעם. ב-12 בדצמבר הורסו הרשויות 27 בתים ביום אחד: 20 בא-טוואייל אבו ג'רוואל, שניים בא-ל-מדבחה, ובית אחד בכל אחד מן היישובים הבאים: ביר אל-חמאם, אבו טלול, א-סרה, תל ערד ובית א-סיראיה.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> אתר האינטרנט של המועצה האזורית בני שמעון (באנגלית)

<sup>40</sup> [http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=2372&doc\\_id=12331](http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=2372&doc_id=12331) כניסה לאתר ב-23 במאי 2007.

<sup>41</sup> אתר האינטרנט של הקרן הקיימת לישראל (באנגלית),

<sup>42</sup> <http://www.jnf.org/site/PageServer?pagename=negevindex> (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

<sup>43</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 16 בינואר 2007, שעסקה בתכנון ובנייה ביישובים הבדואים בנגב. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2007-01-07.html> (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

<sup>44</sup> מידע זה לקוח ממכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch 23 ביולי 2007.

<sup>45</sup> המכתב שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

<sup>46</sup> עדכון בדואר אלקטרוני מטעם המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב, 12 בדצמבר 2007. העדכון שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

בתוך הקהילה הבדואית עצמה קיימות גישות שונות לסוגיה. חלק מהבדואים עומדים על כך שהממשלה תנתק את עניין הבעלות על הקרקעות מסוגית היצירה של אפשרויות דיור ומגורים ראויים לקהילה הבדואית העכשווית. אלה מסרו לארגון Human Rights Watch שהממשלה מתנה כל יוזמה חיובית, החל בדחיית הריסה עובר למתן פיצויים מוגבלים וכלה במתן חלקה ביישוב מוכר בויתור של המוטבים הבדואים על כל תביעות הקרקע שלהם. אחרים טוענים שסוגית הקרקעות היא לב לבה של הבעיה וכי ללא ניסיון כן לפתור באורח צודק והוגן את סוגיות החזקה, הבעלות והשימוש בקרקעות לא ניתן יהיה להגיע לפתרון אמיתי.

אף שבדואים ניסו במהלך השנים לרשום קרקעות על שמם, ואף עתרו לשם כך לבג"ץ, לא הצליח בכך אף בדואי מעולם. זאת בשל היעדר מסמכי הטאבו הנחוצים, על-פי החוק הישראלי, על-מנת להוכיח בעלות. בדואים רבים מחזיקים במסמכים אחרים אשר מוכחים חזקה ארוכת שנים בקרקע. לדוגמא, חלק מן התושבים הציגו בפני ארגון Human Rights Watch קבלות על תשלום מיסים לרשויות העותומאניות והבריטיות, מסמכים של בתי דין שבטיים וכן חוזי מכירה עם בדואים אחרים שנשאו חותמות רשמיות של הרשויות העותומאניות והבריטיות. כשלון המסלול המשפטי בפתרון בעיית זכויות הבדואים על הקרקעות הובילה למחשבה כי נחוצה גישה אחרת. ד"ר ת'אבת אבו ראס, אקדמאי ערבי-פלשתינאי טוען למשל ש"הפתרון לבעיית הקרקע חייב להיות בתחום המוסר, ולא בשדה המשפטי".<sup>45</sup>

במשך השנים הקימו הבדואים הנהגה עצמאית ובשנת 1997 הקימו נציגים מן הכפרים הבלתי מוכרים השונים את המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב. מטרתה המרכזית של המועצה היא להשיג הכרה בכל הכפרים הבלתי מוכרים. ב-1997 הכינה המועצה תכנית אב משלה, "תכנית ערביי הנגב לשנת 2020", והגישה אותה למוסדות התכנון ולמשרד הפנים. המועצה לא הצליחה אמנם להשיג הכרה בתכניתה, אך המשיכה במאמציה להגברת המודעות למצוקתם של הבדואים והוסיפה לפעול לשינוי באמצעות פנייה לערכאות, הסברה באמצעי התקשורת, הפגנות, עבודת לובי בממשלה ובמוסדות התכנון והתערבות אצל גופי או"ם שונים. לאחרונה, ב-16 ביולי 2007, הקימה המועצה מחנה מחאה ושיכנה ליד הכנסת נפגעי הריסת בתים בנגב, כמחאה על הריסת הבתים המתמשכת.

ארגונים מקומיים ובינלאומיים נוספים וכן האו"ם מתחו ביקורת על מדיניותה של ישראל בנגב והמליצו על דרכים שונות בהן תוכל הממשלה לפתור את הסוגיה באופן הוגן. בחודש מאי 2003 חזרה ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות על הצעת המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב, וקראה לממשלת ישראל להכיר בכל הכפרים הבדואיים הקיימים. כמו כן קראה הוועדה לישראל להנהיג מנגנון פיצויים ראוי עבור בדואים המסכימים להתיישב בערים.<sup>46</sup> בחודש מארס 2007 המליצה ועדת האו"ם לביעור כל הצורות של אפליה גזעית לישראל למצוא חלופות

<sup>45</sup> אבו ראס, "מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבדואים בנגב", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 24, אפריל 2006.

<sup>46</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights : Israel, E/C.12/1/Add.90, May 23, 2003, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/b313a3503107f1e6c1256d33002cea38?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/b313a3503107f1e6c1256d33002cea38?Opendocument) (כניסה לאתר ב-21 במאי 2007).

לעקירת תושבי הכפרים הבלתי מוכרים ולהעברתם ליישובים שתוכננו על-ידי הממשלה, במיוחד באמצעות הכרה בכפרים הללו.<sup>47</sup>

באותה עת, לא עשו בעלות בריתה של ישראל והגופים התורמים לה כמעט דבר על-מנת לתת פומבי להפרת זכויות הדיור של הבדואים בידי ישראל וכדי לדחוק בה לצמצמן. זמן קצר לפני פינוי המתנחלים ובסיסי הצבא מרצועת עזה באוגוסט 2005, הגישה ישראל בקשה לסיוע בסך של 2.2 מיליארד דולרים מארצות הברית. חלק מן הסכום אמור היה לשמש לצורך פיתוח הנגב והגליל.<sup>48</sup> באותה עת קראו קבוצות לובי מקומיות לארצות הברית להתנות כל סיוע הניתן לישראל והמיועד לפיתוח הנגב בהבטחה ישראלית להימנע מאפליה. בקשת הסיוע הוקפאה מאוחר יותר.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, "Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Israel," CERD/C/ISR/CO/13, June 14, 2007.

<sup>48</sup> David R. Sands, "Israel seeks U.S. funding for pullout" *The Washington Times*, July 12, 2005.

<sup>49</sup> ראו למשל "Development of the Negev and Galilee for Jews Only? A Proposal for equal development for Jews and Arabs in the Negev and Galilee" ("פיתוח הנגב והגליל ליהודים בלבד? הצעה לפיתוח שוויוני ליהודים וערבים בנגב ובגליל"), נייר עמדה של עמותת סיכוי (באנגלית), יולי 2005, <http://www.orwatch.org/maakav-en/Negev%20Galilee%2023.08.pdf> (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

## 4. אפליה בהקצאת קרקעות ובגישה אליהן

### בעלות על קרקע וחלוקת קרקעות בישראל

בשונה מרוב המדינות המתועשות, בהן קיימות קרקעות רבות בבעלות פרטית וישנו שוק נדל"ן חופשי, בישראל שולטת המדינה ב-93 אחוזים מן הקרקע.<sup>50</sup> קרקע זו נמצאת בבעלות ישירה של המדינה או בבעלות של גופים מעין-ממשלתיים אותם הסמיכה המדינה לפתח אותה, כגון רשות הפיתוח<sup>51</sup> וקרן קיימת לישראל (קק"ל).<sup>52</sup> כל הקרקעות הללו מנוהלות בידי מנהל מקרקעי ישראל, שהוא גוף ממשלתי.<sup>53</sup> עובדה זו מעניקה לממשלה תפקיד מכריע באורח יוצא דופן בהקצאת קרקעות, בתכנון השימוש בקרקע ובפיתוח.

על-פי חוק יסוד ("מקרקעי ישראל") לא ניתן למכור קרקעות מדינה. על-פי רוב, מחכיר מנהל מקרקעי ישראל קרקעות לפרטים ולמוסדות לתקופה של 49 עד 98 שנה.<sup>54</sup>

לקרן קיימת לישראל (קק"ל) יש מנדט מפורט המסמך אותה לפתח קרקע לשימוש יהודים בלבד ולהחכיר רק להם קרקעות. לפיכך, 13 האחוזים מאדמות ישראל הנמצאים בבעלות קק"ל הם, מעצם הגדרתם, מחוץ לתחום עבור ערבים-פלשתינאים ישראלים,<sup>55</sup> וכאשר מנהל מקרקעי ישראל מפרסם מכרזים על אדמות בבעלות קק"ל, הוא משווק אותן ליהודים בלבד – אזרחים ישראלים או יהודים

---

<sup>50</sup> על-פי "חוק יסוד: מקרקעי ישראל תש"ך - 1960", קרקעות הנשלטות על-ידי המדינה, רשות הפיתוח או קרן קיימת לישראל נחשבות ל"מקרקעי ישראל". את קרקעות המדינה ניתן לחלק לאלה השייכות למדינה באופן ישיר – 71 אחוזים (15.3 מיליון דונם); אלה השייכות לרשות הפיתוח – 16 אחוזים (2.5 מיליון דונם); ואלה השייכות לקרן הקיימת לישראל – 17 אחוזים (2.6 מיליון דונם). עדאלה, "זכויות קרקע והילידים הפלסטינים אזרחי מדינת ישראל: מקרים חדשים בנושא של משפט, קרקע ותכנון". הוגש לקבוצת העבודה של האו"ם בנושא אוכלוסיות ילידיות, 26 באפריל 2004, עמ' 2. <http://www.adalah.org/eng/intlo4/unIndigpop.pdf> (כניסה לאתר 16 בנובמבר, 2007).

<sup>51</sup> רשות הפיתוח היא סוכנות ממשלתית שנוסדה בשנת 1952 (מכוח "חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י - 1950" על-מנת לנהל את אדמות הפליטים הפלשתינאים ולהופכן זמינות למדינה לפיתוח יישובים חדשים).

<sup>52</sup> קרן קיימת לישראל נוסדה בשנת 1901 במטרה לרכוש קרקע בישראל עבור התיישבות יהודית. קק"ל נהנית בחוק הישראלי ממעמד מיוחד המעניק לה זכויות יתר של רשות ציבורית. בכתב האמנה בין ממשלת ישראל לקק"ל משנת 1961 ובסעיפי התקנון של קק"ל נקבע כי מנהל מקרקעי ישראל ינהל את כל הקרקעות שבבעלות קק"ל וכי יעדיה של קק"ל עודם רכישת נכסים בישראל "לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים". קרן קיימת לישראל מפרשת את כתב האמנה כאוסר על הקצאת קרקעותיה ל"לא-יהודים". המידע לקוח מהצהרה שהגישו ארגון עדאלה והקואליציה הבינלאומית הביטאט למועצת זכויות האדם של האו"ם במושב ה-62, ב-13 במאוס עד ה-21 באפריל 2006, פריט 6 של סדר היום הזמני. <http://www.adalah.org/eng/intlo6/un-i6-jnf.pdf> (כניסה לאתר ב-20 בנובמבר 2007).

<sup>53</sup> מנהל מקרקעי ישראל הוקם מכוח "חוק יסוד: מקרקעי ישראל תש"ך - 1960", והוא סוכנות המנהלת 93 אחוזים מ-19.5 מיליון הדונם של ישראל. ראו אתר מנהל מקרקעי ישראל: [http://www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f\\_general.html](http://www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f_general.html) (כניסה לאתר ב-21 במאי 2007) המנהל פועל תחת סמכותו של משרד ממשלתי, אף כי זהות המשרד השתנתה במהלך הזמן. נכון ל-7 במאי 2006, פועל מנהל מקרקעי ישראל תחת משרד הבינוי והשיכון (פרוטוקול ישיבת הקבינט, 7 במאי 2006, שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch). קודם לכן פעל המנהל תחת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

<sup>54</sup> "חוק יסוד: מקרקעי ישראל תש"ך - 1960". ראו גם אתר מנהל מקרקעי ישראל.

<sup>55</sup> על-פי נתוני קק"ל, היא מחזיקה בבעלותה 13 אחוזים מקרקעות ישראל, כמחציתן מיושבות. קק"ל טוענת כי- 70% מהאוכלוסייה הישראלית חיים על קרקע שבבעלותה. ראו סטיוארט עין וג'ושוע מיטניק, "Land Sales To Arabs Could Force JNF Changes" (מכירת קרקעות לערבים עלולה לכפות על קק"ל שינויים", The Jewish Week, 4 בפברואר 2005. [http://articles.findarticles.com/p/articles/mi\\_hb5092/is\\_200502/ai\\_n18522798](http://articles.findarticles.com/p/articles/mi_hb5092/is_200502/ai_n18522798) (כניסה לאתר ב-20 בנובמבר 2007).

מהגולה.<sup>56</sup> הסדר זה הופך את המדינה לשותפה ישירה באפליה גלויה של אזרחים ערבים בהקצאת קרקעות ובשימוש בהן, וארגונים ישראלים לא ממשלתיים מערערים בימים אלה על התנהלות זו בבג"ץ.<sup>57</sup> מועצת מקרקעי ישראל כוללת 22 חברים – 12 נציגים של משרדי ממשלה ו-10 נציגים של קק"ל, הרכב המעניק לקק"ל השפעה עצומה בכל הנוגע למדיניות המקרקעין הישראלית ככלל ולהקצאה הכוללת של אדמות המדינה.<sup>58</sup>

על אף האיסור על מכירת אדמות מדינה, מתיר החוק להעביר קרקעות הנמצאות בבעלות ישירה של המדינה לקק"ל.<sup>59</sup> קק"ל רכשה כ-78 אחוזים מהחזקותיה בקרקע מן המדינה, בין השנים 1949 ו-1953,<sup>60</sup> חלק ניכר מקרקעות אלה היו אדמותיהם של פליטים פלשתינאים ממלחמת 1948, שהמדינה החרימה כ"נכסי נפקדים".<sup>61</sup>

בעוד החוק מאפשר לאזרחים ערבים לחכור קרקע בבעלות ישירה של המדינה שלא הועברה לקק"ל, בפועל מגבילים מכשולים רבים את גישתם של אזרחים ערבים לקרקע, כפי שיתואר להלן. על-פי עדאלה, ארגון לזכויות אדם המייצג את המיעוט הערבי בישראל, אזרחים ערבים אינם יכולים לחכור כ-80 אחוזים מהקרקעות שבשליטת המדינה.<sup>62</sup>

חסימת הגישה של בדואים לקרקע מתרחשת בהקשר רחב יותר המשפיע על כלל האוכלוסייה הערבית-פלשתינאית. לא זו בלבד שהמדינה החרימה קרקעות שהיו בבעלות ערבית-פלשתינאית לפני

---

<sup>56</sup> אף שבג"ץ פסק בחודש מארס 2000, בעתירת קעדאן, כי "המדינה לא היתה רשאית על-פי דין להקצות מקרקעי המדינה לסוכנות היהודית לצורך הקמת היישוב הקהילתי קציר על בסיס של הפליה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים, "החלטתה זו לא יושמה בפועל. משפחת קעדאן עדיין אינה חיה ביישוב קציר, שעמד במוקד העתירה, והמדינה ומנהל מקרקעי ישראל מצאו דרכים לעקוף את החלטת בג"ץ. בחודש יולי 2007 אישרה הכנסת, בקריאה ראשונה, הצעת חוק הקובעת כי את הקרקעות שבעלות קרן קיימת לישראל ניתן להקצות ליהודים בלבד. הצעת החוק עברה ברוב של 64 חברי כנסת לעומת 16. על ההצעה לעבור שתי קריאות נוספות בטרם תתקבל כחוק.

<sup>57</sup> הארגון לזכויות האדם עדאלה ערער על מדיניות זו בעתירה שהגיש לבג"ץ בחודש אוקטובר 2004. ראו בג"ץ 9205/04, עדאלה ואח' נגד מנהלי מקרקעי ישראל ואח' (תלוי ועומד בבית המשפט). על-פי דיווחים בתקשורת, אמר היועץ המשפטי לממשלה בתגובה על העתירה כי מנהל מקרקעי ישראל אינו יכול להפלות נגד אזרחים פלשתינאים בשיווק והקצאת קרקעות, כולל אלה של קרן קיימת לישראל, אולם בג"ץ טרם פסק בעניין. ראו יובל יועז ועמירם ברקת, "היועץ המשפטי מזוז החליט: קרקעות קק"ל ישווקו גם לערבים", הארץ, 27 בינואר 2005. האגודה לזכויות האזרח בישראל והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי הגישו גם הם עתירה לבג"ץ בחודש אוקטובר 2004, בה ערערו על מדיניותו המפלה של מנהל מקרקעי ישראל. ראו בג"ץ 9020/04, "המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ואח' נגד מנהל מקרקעי ישראל ואח' (תלוי ועומד בבית המשפט). כל המידע שבהערת שוליים זו לקוח מההצהרה שהגישו עדאלה והקואליציה הבינלאומית הביטאט למועצת זכויות האדם של האו"ם.

<sup>58</sup> ראו אתר מנהל מקרקעי ישראל, [http://www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f\\_general.html](http://www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f_general.html).

<sup>59</sup> הצהרת עדאלה והקואליציה הבינלאומית הביטאט למועצת זכויות האדם של האו"ם.

<sup>60</sup> שם. ראו גם ארנון גולן, "תפיסת קרקע ערבית על- ידי ישובים יהודיים במלחמת העצמאות", קתדרה, חוברת מס' 63 (1992). עמ' 54-122; יפעת הולצמן-גזית, "שימוש במשפט כסמל סטטוס: חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד-1953, ומאבק הקק"ל לביסוס מעמדה במדינה", עיוני משפט, כ"ו, עמ' 44-601, יולי 2002.

<sup>61</sup> "חוק נכסי נפקדים, התש"ל-1950" הישראלי התיר למדינה להחרים את אדמותיהם ובתייהם של פליטים פלשתינאים או של עקורים פנימיים שאינם נוכחים ברכושם החל מ-29 בנובמבר 1947. קיימות הערכות שונות לגבי ממדי הקרקעות שהוחרמו על-פי חוק זה. אחת ההערכות היא כי בשנת 1954, למעלה משליש מהאוכלוסייה היהודית בישראל חיה בנכסי נפקדים וכמעט שליש מהעולים החדשים (250,000 נפש) התיישבו באזורים עירוניים שננטשו על-ידי ערבים. 350 מ-370 ישובים יהודיים חדשים שהוקמו בין השנים 1948 ו-1953 הוקמו על נכסי נפקדים (דון פרץ, ישראל והערבים הפלשתינאים, וושינגטון: Middle East Institute, 1958).

<sup>62</sup> הצהרת עדאלה והקואליציה הבינלאומית הביטאט למועצת זכויות האדם של האו"ם.

1948, היא אף מנעה מאזרחים ערבים להקים יישובים חדשים; כמו כן לא אפשרה המדינה התרחבות הולמת של יישובים ערביים קיימים. מאז 1948 אישרה המדינה את הקמתם של כ-1,000 יישובים יהודיים, אולם לא הוקם אף יישוב ערבי, למעט שבע העיירות שתוכננו על-ידי הממשלה ותשעה כפרים חדשים, או כאלה שהוכרו לאחרונה, המרכזים את הבדואים באזורים מוגבלים בנגב, ומספר יישובים דומים בגליל.<sup>63</sup> בקשות הרחבה של רשויות מקומיות ערביות מאושרות על-ידי המדינה רק במקרים נדירים.<sup>64</sup> בעוד אזרחיה הערבים של ישראל מהווים כ-20 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, נמצאות רק 2.5 אחוזים מקרקעות המדינה תחת שיפוטן של רשויות מקומיות ערביות.<sup>65</sup> במחוז הנגב הצפוני נמצא 1.9% מהקרקע תחת שיפוטן של הרשויות המקומיות הבדואיות, בעוד האזרחים הבדואים מהווים 25.2% מהאוכלוסייה באזור זה.<sup>66</sup>

### אפליה בחלוקת תחומי השיפוט על הקרקע

בישראל קיימים שלושה סוגים של מימשל מקומי או רשויות מקומיות: עיריות (המושלות בערים), מועצות מקומיות (המושלות ביישובים ספציפיים שבהם למעלה מ-2,000 תושבים), ומועצות אזרחיות (המושלות במספר יישובים שבהם פחות מ-2,000 תושבים וככלל, גם על השטח שבין היישובים).

בישראל קיימות כיום 53 מועצות אזרחיות, שתחום השיפוט שלהן חל על למעלה מ-90 אחוזים משטח המדינה, אולם רק על 10 אחוזים מאוכלוסייתה. חמישים מהמועצות המקומיות מורכבות מיישובים יהודיים וחולשות על שטחי קרקע עצומים. ישנן רק שלוש מועצות אזרחיות ערביות, ואלה, בניגוד למקבילותיהן היהודיות, אינן נהנות מרצף טריטוריאלי:<sup>67</sup> הן שולטות רק בקרקע שבתוך תחומי הכפר של היישובים שבתחום שיפוטן של המועצה, בעוד כל שטחי הקרקע שבין הכפרים שייכים למועצה אזרחית יהודית שכנה.<sup>68</sup> המועצה האזורית אבו בסמה בנגב למשל, הכוללת את היישובים הבדואיים שהוקמו או הוכרו לאחרונה, שולטת על 49,000 דונם בלבד.<sup>69</sup> המועצה האזורית בני שמעון בנגב חולשת על כחצי מיליון דונם, והמועצה האזורית רמת חובב על 4.3 מיליון דונם.<sup>70</sup>

<sup>63</sup> שמואל גרואג ושולי הרטמן, "Planning Rights in Arab Communities in Israel: An Overview", <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/PLANNING%20RIGHTS.pdf> (כניסה לאתר ב-21 במאי 2007).

<sup>64</sup> שם.

<sup>65</sup> אבו ראס, "מחלוקות קרקע בישראל", גיליון עדאלה האלקטרוני.

<sup>66</sup> 1. פלג, "Jewish-Palestinian Relations in Israel: From Hegemony to Equality?: Palestinian-Israeli Relations", *International Journal of Politics*, (Culture, and Society, vol. 17, no. 3, 2004, pp. 415-437).

<sup>67</sup> שתיים מהמועצות האזוריות הערביות ממוקמות במחוז הצפוני – בוסתן אל-מרג' ואל-בטוף – ואחת ממוקמת במחוז הדרומי – המועצה האזורית אבו בסמה, שהוקמה לאחרונה, ושולטת בשטח המוניציפאלי של הכפרים הבדואיים שהוכרו לאחרונה.

<sup>68</sup> גרואג והרטמן, "Planning Rights in Arab Communities in Israel: An Overview".

<sup>69</sup> שטח אבו בסמה לקוח מתוך "נתונים מובחרים על הנגב" באתר הרשות לפיתוח הנגב, <http://www.negev.co.il> (כניסה לאתר ב-18 בספטמבר 2007).

<sup>70</sup> הנתונים לקוחים מאתרי המועצות המקומיות בני שמעון ורמת הנגב. <http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=1193> ו-<http://ramat-negev.org.il> (כניסה לאתרים ב-18 ביוני 2007).



התרשים הבא, שהוכן על-ידי במקום, ארגון ישראלי לא ממשלתי הפועל לקידום שוויון בתכנון, מראה את ההבדל הבולט בין שטחי השיפוט של הרשויות היהודיות והבדואיות בנגב.

| מועצות מקומיות |           |                     | מועצות אזוריות |           |                          |
|----------------|-----------|---------------------|----------------|-----------|--------------------------|
| מספר תושבים    | שטח שיפוט | שם                  | מספר תושבים    | שטח שיפוט | שם                       |
| 183,200        | 54,585    | באר שבע             | 8,400          | 761,400   | אשכול                    |
| 23,700         | 8,545     | אופקים              | 8,700          | 480,100   | מרחבים                   |
| 43,600         | 85,103    | אילת                | 5,400          | 200,000   | שדות-נגב<br>(עזתה)       |
| 34,000         | 30,593    | דימונה              | 6,300          | 500,000   | לכיש                     |
| 8,100          | 7,425     | חורה                | 4,800          | 180,000   | שער הנגב                 |
| 8,800          | 34,098    | ירוחם               | 5,900          | 450,000   | בני שמעון                |
| 8,500          | 14,710    | כסיפה               | 3,530          | 4,432,000 | רמת נגב                  |
| 6,500          | 2,525     | לקיה                | 2,300          | 1,675,000 | תמר                      |
| 5,100          | 5,700     | להבים               | 2,900          | 2,200,000 | חבל אילות                |
| 6,300          | 17,000    | מיתר                | 2,200          | 1,400,000 | ערבה תיכונה              |
| 4,800          | 86,000    | מצפה רמון           | כ-30,000       | כ-34,000  | אבו בסמה                 |
| 22,800         | 5,695     | נתיבות              | כ-50,000       | כ-960,000 | שטח גלילי<br>(ללא שיפוט) |
| 5,900          | 12,772    | עומר                |                |           |                          |
| 24,300         | 75,934    | ערד                 |                |           |                          |
| 11,000         | 14,500    | ערערה בנגב          |                |           |                          |
| 35,500         | 8,850     | רהט (לפני<br>הרחבה) |                |           |                          |
| 5,500          | 4,010     | שגב שלום            |                |           |                          |
| 11,800         | 4,762     | תל שבע              |                |           |                          |
| 19,900         | 4,302     | שדרות               |                |           |                          |
| 48,400         | 8,440     | קרית גת             |                |           |                          |

מקור: שנתון סטטיסטי לנגב, 2003

ישובים יהודיים רבים בנגב נמצאים בתהליך של הרחבה, וישובים חדשים מוקמים. דוברת המועצה האזורית בני שמעון שבצפון הנגב אמרה לארגון Human Rights Watch כי רבים מהקיבוצים והמושבים במועצה מפתחים שכונות חדשות וכל אחד מהם מתכנן לבנות למעלה ממאה בתים חדשים.<sup>71</sup> מנגד לא הקצו גורמי התכנון קרקע מספקת עבור צורכי המגורים, התשתית והפרנסה של שבע עיירות בדואיות בנגב שתוכננו על-ידי הממשלה או של הכפרים שהוכרו לאחרונה.

<sup>71</sup> הודעת דואר אלקטרוני מאת אושרה סגל, דוברת המועצה האזורית בני שמעון, לארגון Human Rights Watch 21 במארס 2007.

נילי ברוך, מתכננת ערים העובדת עם ארגון במקום, מדגישה את מצוקתה של שגב שלום, אחת משבע העיירות הבדואיות:

ביישוב שגב שלום אין כלל שטחי תעשייה מפותחים, על אף שבתכנית המתאר ליישוב מיועדים כ-100 דונם לתעשייה מקומית. רוב תחום השיפוט מיועד למגורים, אף-על-פי-כן קיים כיום מחסור בקרקע לבנייה; [...] מחסור בקרקע לבנייה ולמגורים מאפיין את רובם של היישובים הבדואים.<sup>72</sup> במקום להקצות ליישובים אלה קרקע נוספת, להכיר בכפרים הלא מוכרים או להקצות לבדואים קרקע להקמת יישובים חקלאיים חדשים, פועלת הממשלה על-מנת לדחוק בבדואים לעבור להתגורר בעיירות כושלות אלה הסובלות מצפיפות יתר.

שר הפנים רוני בר-און אמר לחברי כנסת בחודש דצמבר 2006: "אנחנו לא ניתן ולא נספק את כל מאווייו של המגזר בעניין הבנייה הכפרית... יש בעיית קרקע ואי אפשר שכל אחד יבנה לו הכל בנייה צמודת קרקע."<sup>73</sup> למעשה, המועצה האזורית החולשת על שטח הקרקע הגדול ביותר בישראל ושהיקף אוכלוסייתה הוא הקטן ביותר ביחס לשטח שוכנת בנגב. מועצה אזורית רמת הנגב חולשת על שטח של 4.3 מיליון דונם, ואוכלוסייתה מונה רק 3,700 תושבים בעשרה יישובים חקלאיים, שבאחד מהם רק תשע משפחות.<sup>74</sup> מועצה אזורית זו, הפועלת על-מנת למשוך אליה תושבים חדשים, שכרה חברת פרסום ופתחה במסע יחסי ציבור. זאת ועוד, מנהל מקרקעי ישראל הקצה שטחי קרקע נרחבים במועצה האזורית רמת הנגב למשפחות בודדות לצורך הקמת חוות פרטיות (ראו להלן).<sup>75</sup>

המועצה האזורית רמת הנגב התעלמה מהבדואים החיים כיום בתוך תחום שיפוט ולא הציעה להכיר בכפריהם או להעניק להם מקום כלשהו בקרב יישובי המועצה, שכולם יהודיים.<sup>76</sup>

## חוות פרטיות

נכון להיום קיימות בנגב 59 חוות פרטיות, החולשות על קרקע ששטחה עולה על 81,000 דונם. שטח זה גדול משטח הקרקע הכולל שהקצתה המדינה לשבע העיירות הבדואיות, בהן חיים כ-85,000 בני אדם.<sup>77</sup> רעיון הקמתן של חוות הבודדים הועלה לראשונה בשנת 1997 על-ידי הסיירת הירוקה, ואומץ על-ידי שר התשתיות הלאומיות דאז, אריאל שרון, ושר החקלאות דאז רפאל איתן, כאמצעי ל"שימור

<sup>72</sup> נילי ברוך, "היבטים של אי שוויון מרחבי בהקצאת משאבים מוניציפאליים", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 8, דצמבר 2004.

<sup>73</sup> פרוטוקול מה-4 בדצמבר 2006 של ישיבת ועדת הפנים והסביבה של הכנסת בנושא "תכנית מתאר ביישובי הבדואים בנגב והריסת בתים" (שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch) <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2006-12-04.html> (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

<sup>74</sup> המידע לקוח מאתר המועצה האזורית רמת הנגב, <http://www.ramat-negev.org.il> (כניסה לאתר ב-21 למאי 2007).

<sup>75</sup> חוות אלה זכו לכינוי "חוות בודדים".

<sup>76</sup> לכל היישובים החקלאיים יש מדיניות קבלה מחמירה והסוכנות היהודית מעורבת בבחינת בקשות הקבלה לחלק מהם. ראו להלן פרק בנושא ועדות הקבלה.

<sup>77</sup> 59 החוות הפרטיות הוקמו בין שנת 1997 לחודש פברואר 2003. ראו הנא חמדאן, "על ההיבטים התכנוניים והבלתי חוקיים של תכנית 'דרך היין' המכשירה הקמתן של 30 'התיישבויות בודדים' גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 10, פברואר 2005. במכתב לארגון Human Rights Watch מתאריך 23 ביולי 2007, אמר שר הפנים כי ישנן "כ-60 חוות פרטיות".

קרקעות מדינה".<sup>78</sup> בעיתון הארץ צוטט עוזי קרן, אז יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות, כמי שאמר על חוות הבודדים, "מדובר בקבוצה איכותית של אנשים שכל אחד מהם אמור לטפל בשטחי קרקע גדולים ולתפקד כ"שוטר" מטעם המדינה השומר על שטחים אלה.<sup>79</sup>

סוכנויות המדינה בנו רבים מן היישובים הללו ללא מסמכי יעוד הקרקעות או התכנון הנחוצים לצורך קבלת היתרים; לפיכך החוות אינן חוקיות. מנהל מקרקעי ישראל אינו מפרסם מכרזים פומביים לחוות ואינו מקצה את שטחי הקרקע הגדולים באורח שקוף, המבוסס על קריטריונים ברורים. סוכנויות הממשלה הקצו תקציבים ציבוריים להקמת החוות וחיברו אותן לתשתיות ושירותים, אפילו שאלה נבנו באורח בלתי חוקי ואינן סמוכות ליישובים אחרים. התנהלות זאת עומדת בניגוד מוחלט לטענת המדינה כי אינה יכולה לספק שירותים לבדואים הגרים בבתי בלתי חוקיים ובאתרים מפוזרים. על-פי מנהל מקרקעי ישראל, "מדינת ישראל מעניקה לאזרחיה שירותים ציבוריים ברמה הגבוהה ביותר בתחומי התברואה, הבריאות, החינוך והשירותים המוניציפאליים. שירותים אלה ניתנים לאזרחים אך ורק במסגרת יישובי קבע – התפרסות הבדואים בפזורה, על-פני שטח כה נרחב, מונעת מהמדינה לספק להם שירותים ציבוריים אלה".<sup>80</sup>

מכתב שנשלח לארגון Human Rights Watch ב-23 בפברואר 2007, אישר משרד הפנים כי רבות מכ-60 החוות הפרטיות בנגב לא נבנו בהתאם להליכי התכנון הראויים, אולם קבע כי הדבר נבע משיקולים סביבתיים:

מעמדן של כ-25 חוות מוסדר כראוי, בנוגע ל-20 חוות נוספות, ננקטו עד היום אמצעים מקיפים, על-ידי רשויות התכנון ובאמצעות הליכי הסדרה. עם זאת, הליכי הסדרת מעמדן של 15 חוות נוספות הממוקמות באזורים שלאכלוסם נודעת חשיבות רבה, מתנהלים זה מספר שנים, וטרם הושלמו נכון לעכשיו.<sup>81</sup>

מתכננים מטעם המדינה מתחו ביקורת על מדיניות הקמת חוות הבודדים,<sup>82</sup> אולם בחודש ספטמבר 2005 אישרו גורמי תכנון את תוכנית "דרך היין", התוכנית המקיפה ביותר עד היום לחוות פרטיות.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> חמדאן, "על ההיבטים התכנוניים והבלתי חוקיים של תכנית 'דרך היין' המכשירה הקמתן של 30 'התיישבויות בודדים'", גיליון עדאלה האלקטרוני. "הסיירת הירוקה" הוקמה בשנת 1977 בידי שר החקלאות דאז, אריאל שרון, ופועלת כזרוע אכיפה של משרד החקלאות ושל מנהל מקרקעי ישראל. הסיירת הירוקה זוכה לגינוי חריף בקהילה הבדואית, שם רואים בה "חיידה כמו-צבאית לענייני סביבה". שיטות הפעולה של הסיירת הירוקה כוללות פירוק מאהלים בדואיים, החרמת מקנה והשמדת יבולים שנשתלו ללא היתר הולם, הכול בשם ההגנה על שטחיה הירוקים של ישראל ועל קרקע חקלאית. מבקר המדינה ביקר תוכניות אלה בחריפות בשל הניסיון לעקוף הליכי תכנון תקינים ולפתח את הקרקע על-מנת ליישב את החוות אך ורק ביהודים. שם, ציטוט מהדו"ח השנתי של מבקר המדינה לשנת 2000, עמ' 602.

<sup>79</sup> צפירי רינת, "שרון מקדם הקמת 30 יישובים בנגב ובגליל", הארץ, 20 ביולי 2003.

<sup>80</sup> חוברת של מנהל מקרקעי ישראל, "הבדואים בנגב", הזמינה באתר מנהל מקרקעי ישראל. [http://www.mmi.gov.il/ChadashBatar/show\\_h.asp?key=2](http://www.mmi.gov.il/ChadashBatar/show_h.asp?key=2) (כניסה לאתר ב-19 לפברואר 2008).

<sup>81</sup> מכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch 23 ביולי 2007.

<sup>82</sup> מתכננים שלקחו חלק בהכנת תוכנית המתאר הארצית (תמ"א 35) הגישו בחודש יולי 1999 חוות דעת מומחה לוועדה הארצית לתכנון ובנייה, בה הצהירו כי "צוות תמ"א 35 רואה סכנה רבה במדיניות של התיישבות בודדים כאמצעי לפיזור אוכלוסייה ויתפוסת קרקע שאינם מבוקרים תכנונית". התוכנית אף עומדת בניגוד לעקרונות עליה הוצהר בתוכנית מתאר אחרת, כולל תוכנית המתאר ישראל 2020, שאושרה על-ידי הממשלה בשנת 1996, ותוכנית המתאר הארצית שאושרה לאחרונה תמ"א 35, המדגישה בבירור את הצורך בציפוף עירוני ובשימור השטחים הפתוחים כערכי תכנון עליונים. ראו "עתירה לבג"ץ: לבטל את תוכנית 'דרך היין' להקמת התיישבויות בודדים בנגב, בהיותה מנוגדת לדיני התכנון והבנייה", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 24, אפריל 2006.

התוכנית, שהוגשה על-ידי מנהל מקרקעי ישראל לבקשת ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל, מאשרת את הקמתן של 30 חוות פרטיות, ש-20 מהן כבר הוקמו בפועל, בתוך שטח השיפוט של המועצה האזורית רמת הנגב. בעוד גורמים רשמיים שיווקו את מאפייניה התיירותיים של התוכנית, הייתה מטרתם העיקרית להקנות בדיעבד מעמד חוקי לחוות פרטיות קיימות שנבנו באורח בלתי חוקי, ולהקים חוות חדשות.<sup>84</sup>

התוכנית דומה במידה ניכרת לתוכנית מוקדמת יותר להקמת חוות פרטיות בנגב אותה קידמו מנהל מקרקעי ישראל וגורמים רשמיים ברמת הנגב כאמצעי לסייע ל"מניעת השתלטות הבדואים על אדמות הנגב" ולחיזוק האוכלוסייה היהודית באזור.<sup>85</sup> האגודה הישראלית להגנת הסביבה (אדם טבע ודין) עתרה לבג"ץ במחאה על התוכנית הקודמת, ובג"ץ ביטל אותה בשנת 2001.

עדאלה והפורום לדו-קיום בנגב לשוויון אזרחי (ארגון יהודי-בדואי משותף המוכר בכינוי "דו-קיום") עתרו לבג"ץ בבקשה שיפסול את תוכנית דרך היין, בטענה ש"המטרה האחת והיחידה מאחורי הקמת התיישבויות הבודדים היתה... תפיסת חזקה ממשית בקרקע על-מנת למנוע פיתוח האוכלוסייה הערבית בה."<sup>86</sup> כחלק מהתיעוד התומך בטענה בדבר יחס מפלה, הגיש ארגון עדאלה טיוטה של דו"ח שהכין משרד ראש הממשלה עבור ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל, שכותרתו "התיישבות יחידים - מחוז צפון ומחוז דרום", ובו נאמר, "הסיבות לזיון [התיישבויות הבודדים הן] שמירה על קרקעות מדינה [...] פתרונות לנושאים דמוגרפיים".<sup>87</sup>

פרופ' אורן יפתחאל, לשעבר ראש המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן גוריון וחוקר מוביל בתחומו, טען בחוות דעת מומחה התומכת בעתירת עדאלה כי תוכנית דרך היין סותרת עקרונות תכנוניים מקומיים ואוניברסאליים ומפירה את עקרונות השוויון והצדק החלוקתי וכי היא תוביל להחרפת הקיפוח של הבדואים בנגב.<sup>88</sup> במאמר נפרד, כתב יפתחאל:

בעיני האוכלוסייה הבדווית, התוכנית משתלבת בגל של תוכניות המבקשות להקים עשרות יישובים יהודיים בנגב, שאחד מיעדיהן המרכזיים הוא הגבלת החזקה הקרקעית של האזרחים הבדווים. לדוגמה, תוכנית הממשלה שאושרה ביולי 2003 להקמת 30 יישובים יהודיים חדשים, מתוכם 14 בנגב, זרועה בביטויים כמו "יצירת חיץ בין יישובים בדווים", "מניעת השתלטות בדווית" או "הבטחת הביטחון של תושבי הנגב" (היהודים).<sup>89</sup>

<sup>83</sup> התוכנית אושרה על-ידי הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) שליד המועצה הארצית לתכנון ובנייה. כך לפי אורן יפתחאל, "לא ראוי ולא צודק - תכנון חוות הבודדים בנגב", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 24, אפריל 2006.

<sup>84</sup> "עתירה לבג"ץ: לבטל את תוכנית "דרך היין" להקמת התיישבויות בודדים בנגב, בהיותה מנוגדת לדיני התכנון והבנייה", גיליון עדאלה האלקטרוני.

<sup>85</sup> יפתחאל, "לא ראוי ולא צודק", גיליון עדאלה האלקטרוני.

<sup>86</sup> "עתירה לבג"ץ: לבטל את תוכנית "דרך היין" להקמת התיישבויות בודדים בנגב, בהיותה מנוגדת לדיני התכנון והבנייה", גיליון עדאלה האלקטרוני. בג"ץ 2817/06 עדאלה ואח' נגד המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח' (תלוי ועומד).

<sup>87</sup> "עתירה לבג"ץ: לבטל את תוכנית "דרך היין" להקמת התיישבויות בודדים בנגב, בהיותה מנוגדת לדיני התכנון והבנייה", גיליון עדאלה האלקטרוני.

<sup>88</sup> שם. אחד העקרונות התכנוניים אליהם התייחס יפתחאל הוא עקרון השמירה המרבית על שטחים פתוחים ויחידות נוף.

<sup>89</sup> יפתחאל, "לא ראוי ולא צודק - תכנון חוות הבודדים בנגב", גיליון עדאלה האלקטרוני.

ב-15.7.2007 אישרה המדינה את כוונתה להמשיך בפיתוח חוות פרטיות כחלק ממדיניות הפיתוח שלה בנגב ובגליל. בהחלטת ממשלה שהתקבלה בתאריך זה, ואשר נועדה בראש ובראשונה להקמת היחידה במשרד השיכון והבינוי לתיאום העניינים הבדואיים שהוזכרה לעיל, הצהירה הממשלה:

הממשלה החליטה, בהמשך להחלטה מתאריך 8.11.2002, שקבעה כי "התיישבויות יחידים" הן אמצעי ליישום מדיניות הממשלה לפתח את הנגב ואת הגליל, ובהמשך להתמודדותה של הממשלה עם הסדרת התיישבות הבדואים בנגב – למנות ועדה בינמשרדית, שבראשה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר יפעל על-מנת להסדיר את מעמדן של חוות היחידים הקיימות, וימליץ לממשלה על נהלים להקמת חוות יחידים נוספות בנגב ובגליל.<sup>90</sup>

האפליה הטבועה בקידום החוות הפרטיות אינה חומקת מעיני הבדואים. "איך אפשר להסביר את זה שהמדינה נותנת לחוואים יהודים פרטיים אלפי דונם של קרקע ותקציבים לגדר ולסגור את השטחים האלה ולהגן עליהם, ולמנוע מאחרים להיכנס?" אמר פעיל בדואי. הוא הוסיף:

איך אפשר להסביר את זה שהרשויות מספקות להם מים וחשמל אפילו שיש לו רק כמה עזים או פרות. בזמן שלנו, התושבים המקוריים של האזור הזה, שגידול ורעייה של עדרי צאן וחקלאות הם עיקר הפרנסה שלנו, אסור להיכנס לאדמות שלנו עצמנו ולהתפרנס.<sup>91</sup>

ארגון Human Rights Watch ראיין מספר בדואים שטענו כי חוות פרטיות הוקמו על אדמות אבותיהם, שעליהן הגישו תביעות בעלות. שיחי' עוודה אבו מועמר אמר לארגון Human Rights Watch:

רשמתי את האדמה של המשפחה שלי בשנת 1972. יש לי את כל המסמכים. המדינה אף פעם לא אמרה לי שהיא מחרימה את הקרקע. מעולם לא קיבלתי שום סוג של הודעה או צו. אבל עכשיו המדינה נתנה חלק מהאדמה שלי למשפחות יהודיות כדי להקים אתרי תיירות. באזור אחד המשפחה נטעה מטע זיתים, וחלקה אחרת משמשת ללינה בסגנון מדברי. הם לא מרשים לנו לקיים את סגנון החיים המסורתי שלנו, לגדל גידולים ולרעות צאן, אבל הם מרשים לאחרים להרוויח כסף מהאדמה שלנו.<sup>92</sup>

מוחמד אבו סולב, ששירת 12 שנה בצבא הישראלי, סיפר לארגון Human Rights Watch על החווה היהודית שהוקמה על אדמות אבותיו:

---

המידע לקוח ממכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch 23 ביולי 2007.

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נורי אל-עוקבי, באר-שבע, 3 באפריל 2006.

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שיחי' עוודה אבו מועמר, סהל אל-באכר, 6 באפריל 2006.

90

91

92

בשנת 1991, המדינה החרימה 10,000 דונם מהקרקע שלנו, וכל הכפר [כורנוב] נהרס. הם טענו שההפקעה הייתה לצרכים צבאיים, והעבירו אותנו [45 משפחות] בכוח לאתרים אחרים. אנחנו רשמנו את התביעות שלנו לאדמות אבותינו בתהליך [תביעת האדמות] של שנת 1972, וערערנו על ההפקעה לבג"ץ, אבל הפסדנו. עכשיו לפחות חלק מהקרקע שלנו, שהופקע כביכול לצרכים צבאיים, נמסר לחוואי יהודי כדי שיקים בו חוות קקטוסים. מעולם לא ראינו את הצבא או כוחות הביטחון משתמשים בקרקע הזאת.<sup>93</sup>

לאחר מכן לקח אבו סולב את נציגי ארגון Human Rights Watch לסיור בכפרו הישן, והצביע על מחוזות ילדותו, כולל אזורים שבהם יצא לפיקניק עם סבו וסבתו, ואתר ביתו הקודם.

אריאל דלומי, פעיל יהודי ב"דו-קיום", הסביר את כעסם של הבדואים על החוות הפרטיות:

אתה יכול לראות את השלטים שלהן לאורך הדרך הראשית, וזה בדרך כלל משפחה אחת שחיה על עשרות דונם. ליד אחד הכפרים הלא מוכרים של עבדה, בסמוך לעיר מצפה רמון, יש כמה חוות של משפחה אחת כל אחת. אחת המשפחות הבדואיות אמרה לי שהם רצו להקים דוכן קטן כדי למקור פיתה ולבנה לתיירים כדי לקבל קצת הכנסות. ביום שהוא התחיל להקים את הדוכן הגיע פקח של הסיירת הירוקה ואמר לו להרוס אותו. הוא מאוד מאוד כועס. הוא אומר "כל החוות הפרטיות האלה, שהוקמו לצורך תיירות, מציבות שלטים שמתיימרים להציע חוויה בדואית "אותנטית". אבל כשאני רוצה לשווק את המסורת שלי, לא מרשים לי".<sup>94</sup>

סלים אבו אלקיאן הוא תושב הכפר הבלתי מוכר אום אל-חיראן, שנגד כל תושביו הוגשו תביעות פינוי והוצאו צווים להריסת בתיים.<sup>95</sup> אל-קיאן הצביע בפני נציגי ארגון Human Rights Watch על ארבע חוות נפרדות שמעמדן החוקי אינו ידוע ואשר צצו סביב הכפר בעשר השנים האחרונות. תושבי הכפר נאבקים לקבל מספיק מי שתייה מצינור המים היחיד העומד לרשותם, במרחק של 4.5 קילומטרים מהכפר. הם מביטים בקנאה בחוות הפרטיות הסמוכות, המחוברות, בניגוד להם, לרשתות המים והחשמל.<sup>96</sup>

איברהים אל-אטרש הוא רועה צאן בדואי העומד בראש קהילה של מגדלי ורועי צאן התובעת שטחי מרעה נוספים והיתרים לגידול המקנה שלהם. בשנים האחרונות נאלץ אל-אטרש להתמודד עם קשיים גוברים והולכים בגישה לשטחי מרעה מספיקים עבור כמה מאות ראשי הצאן שלו. זאת לאחר שהמדינה צמצמה את כמות אדמות המרעה הזמינות. הוא הביע תמיהה על שתי חוות פרטיות שלבעליהן אין כל מקנה:

<sup>93</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מוחמד אבו סולב, חנות מול ביר משאש, 30 במארס 2006.

<sup>94</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם אריאל דלומי, רהט, 29 במארס 2006.

<sup>95</sup> הבסיס החוקי לתביעות הפינוי הוא סעיף 17 לפקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969.

<sup>96</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סלים אבו אלקיאן, אום אל-חיראן, 29 במארס 2006.

יש חווה פרטית ליד האזור [ביתיר] שבו נהגנו לרעת את הצאן שמסובסדת על-ידי הממשלה, ולבעלים שלה יש 5,000 דונם של קרקע, אפילו שכל מה שיש לו זה שלושה כלבים. בשנה שעברה הלכתי לאדמה עם העדרים שלי וניסיתי לתת להם לרעות שם על כל הצמחייה הפראית שבה הוא לא משתמש, אבל הבעלים לא איפשר לי. איזה צורך יש לו בכל הקרקע הזאת? בחווה פרטית סמוכה אחרת יש אלפי דונם של קרקע ואף כבשה או עז.<sup>97</sup>

## ועדות קבלה

ועדות קבלה קובעות מי יוכל להתקבל לכל היישובים בהם קיימים פחות מ-500 משקי בית.<sup>98</sup> בחירת המועמדים מתבססת על קריטריונים מעורפלים הכוללים "התאמה לחיי חברה בקהילה מצומצמת" שעל-מנת לעמוד בו נדרשים המועמדים לספק "חווה דעת מקצועית של מכון אליו יופנו על-ידי ועדת הקבלה, אשר תבחן את התאמתם לחיי חברה בקהילה מצומצמת".<sup>99</sup>

ועדות קבלה מורכבות מנציגי הממשלה והקהילה כמו גם מבעלי תפקידים רשמיים בסוכנות היהודית או בהסתדרות הציונית, והן ידועות לשמצה כאמצעי להדרת ערבים מהחיים ביישובים חקלאיים יהודיים.<sup>100</sup> השטחים שמקצה מנהל מקרקעי ישראל ליישובים והחלקות שהוא מחכיר לכל תושב, בהתבסס על המלצות הוועדה, הן קרקעות בבעלות המדינה.<sup>101</sup> מנהלי מקרקעי ישראל מצדיק מדיניות זו בטענה ש"יש חשיבות לכידות חברתית ביישובים קטנים".<sup>102</sup>

אריאל דלומי תיאר את התנסותו שלו, לאחרונה, עם ועדת קבלה:

בשנה שעברה, קניתי חלקת אדמה במושב לא רחוק מפה. אשתי ואני נאלצנו להתייצב בפני ועדת הקבלה. היתה שם קבוצה של ארבעה גברים ואישה אחת והם התחילו לדבר איתנו ולשאול אותנו איפה גדלנו, מה ההורים שלנו עושים לפרנסתם, איפה שירתנו בצבא ומה אנחנו יכולים לתרום לקהילה. אני לא מאמין שיש דרך כלשהי שבה בדואי יכול לקבל גישה לאחת הקהילות החקלאיות האלה. הכול נתון לשיקול הדעת של ועדות הקבלה האלה. אני לא חושב שהן צריכות אפילו להסביר למה הן דוחות אנשים.<sup>103</sup>

<sup>97</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם איברהים אל-אטרש, אל-אטרש, 27 במארס 2006.

<sup>98</sup> ועדות הקבלה הוקמו מכוח החלטות של מנהלי מקרקעי ישראל והן מנוהלות בהתאם להן. ההחלטה החלה כיום על ועדות הקבלה היא החלטה מס' 1064 של מועצת מקרקעי ישראל מה-27 ביולי 2005, שעדכנה את החלטה 1015 מה-1 באוגוסט 2004.

<sup>99</sup> על-פי סעיף 2 להחלטה מס' 1604 המצוטטת במכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch 23 ביולי 2007.

<sup>100</sup> ראו "Israeli Arab couple petitions High Court after residency denied", הארץ, המהדורה האנגלית, 15 בפברואר 2007. הרכבן של ועדות הקבלה נקבע בהחלטה 1064, ועל-פי מכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch "ועדות הקבלה ביישובים קהילתיים מורכבות מפקיד בכיר בסוכנות היהודית או בהסתדרות הציונית, פקיד בכיר ממשרד הבינוי והשיכון, נציג מהיישוב הקהילתי, נציג המועצה המקומית ונציג של תנועת ההתיישבות הרלוונטית – ביישובים עבריים זה רלוונטי. ביישובים חקלאיים הרכב ועדות הקבלה ייקבע על-ידי המוסדות החברתיים".

<sup>101</sup> "לגור ברקפת המתוחכמת", הארץ, 16 בפברואר 2007.

<sup>102</sup> שם.

<sup>103</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם אריאל דלומי, רהט, 29 במארס 2006.



המקרה היחיד עליו ידוע לארגון Human Rights Watch שבו הצליח בדואי להתקבל ליישוב חקלאי יהודי היה בשנת 2007, בהליך של ערעור, לאחר שוועדת הקבלה דחתה תחילה את מועמדותו למגורים בגבעות בר. בשנת 2005 הגישו מספר בדואים מועמדות למגורים בגבעות בר, יישוב חקלאי שהוקם על קרקע שבדואים טוענים לבעלות עליה. אחד המועמדים הבדואים נדחה על-ידי ועדת הקבלה וערער בפני ועדת הערעורים, אשר, בסופו של דבר, הפכה על-פיה את החלטת ועדת הקבלה והמליצה כי המועמד הבדואי יתקבל לגבעות בר.<sup>104</sup> בעת כתיבת שורות אלה, טרם קיבלו המועמדים האחרים מענה.

---

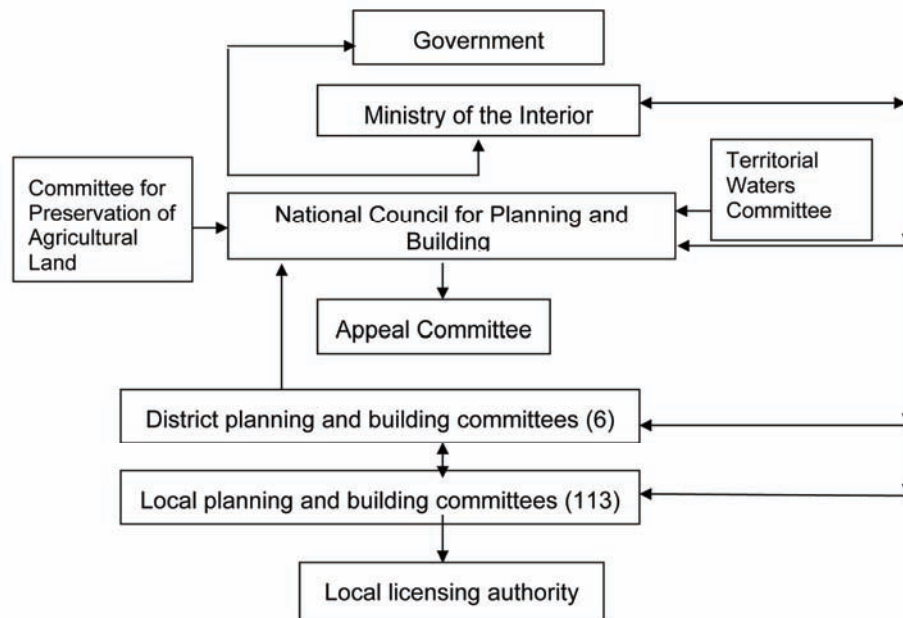
<sup>104</sup> על-פי החלטה 1064, מועמד אשר מועמדותו נדחתה על-ידי ועדת הקבלה יהיה רשאי להגיש ערר לוועדת ערר, שבראשה עומד איש ציבור והרכבה כולל נציגים של רשם האגודות השיתופיות ומינהל מקרקעי ישראל.

## 5. אפליה בתכנון

חוק התכנון והבנייה משנת 1965 ריכז את התכנון בידי משרד הפנים. החוק יצר מבנה תכנון תלת שלבי הכולל דרג ארצי, מחוזי ומקומי, שכל אחד מהם אחראי להכנת תכניות מתאר וליישום תכניות מאושרות בתחום שיפוטו.

הדרג הגבוה ביותר הוא המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (המועצה הארצית), המכילה תכנית מתאר לאומית ומגישה אותה לממשלה. זו מאשרת, דוחה או מתקנת אותה. הציבור רשאי להגיש התנגדויות רשמיות לתכניות המתאר הארציות. תכניות המתאר המאושרות משקפות את צפי ההתפתחות העתידית של המדינה. הן מכתיבות את תכניות המדינה בכל התחומים החל מייעוד קרקעות, עובר לתחבורה, תשתיות חשמל ומים ופיתוח תעשייתי.<sup>105</sup>

תחת המועצה הארצית פועלות ועדות מחוזיות לתכנון ובנייה (וועדות מחוזיות) ובכל אחד מן המחוזות ישנן כמה ועדות תכנון ובנייה מקומיות (וועדות מקומיות). כמה מן הוועדות הללו מייצגות יישוב אחד בלבד ומהוות חלק מן הרשות המקומית הנבחרת. אחרות משרתות כמה יישובים וממונות על-ידי שר הפנים (ראו להלן).<sup>106</sup>



תרשים: המבנה הארגוני של מערכת התכנון בישראל לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965<sup>107</sup>

<sup>105</sup> חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, ספר החוקים 467, עמ' 307.

<sup>106</sup> שם.

<sup>107</sup> Alterman Rachel, (2001). "National-Level Planning in Israel: Walking the Tightrope Between Government Control and Privatisation", in *National-Level Planning in Democratic Countries, an International Comparison of City and Regional Policy-Making*, Edited By Alterman, Rachel, Liverpool, University Press.

## צרכי הבדואים נותרים ללא מענה

תכנית המתאר הארצית הנוכחית של ישראל, המכונה תמ"א 35, אינה נותנת מענה לצרכי האוכלוסייה הבדואית.<sup>108</sup> התכנית מתעלמת מקיומם של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ואלה אף אינם מסומנים על מפותיה. התכנית אינה מזכירה את אוכלוסיית הכפרים הללו ואינה מציעה פתרונות לתנאי החיים המחפירים של עשרות אלפי האזרחים הבדואים המתגוררים בהם. על פי חוקרים במכון אדווה:

התופעה של הדרת הבדואים מתכניות מתאר ממשלתיות אינה חדשה: המדינה, באמצעות גופי התכנון שלה, נהגה כך במשך שנים. בכמה תכניות מתאר מחוזיות חשובות, היישובים הבדואים הלא מוכרים לא סומנו כלל, כאילו הם אינם קיימים, או שאתריהם סומנו כמיועדים לשימושים ציבוריים או אזורי תעשייה. מדובר, בין השאר, בתכנית המתאר המחוזית משנת 1972, בתכנית "קדמת נגב" משנת 1991, בתכנית מטרופולין באר שבע משנת 1995 ובתכנית המחוזית המתוקנת משנת 1998.<sup>109</sup>

במקום לתת מענה לאי-השוויון הקיים, נראה כי תכניות המתאר הישראליות והיישובים היהודיים החדשים המוצעים מנציח אותו. זאת באמצעות קיבוע שליטתה של המדינה בכמה שיותר מקרקעות הבדואים, תוך הגבלת מגוריהם לשטח מצומצם ככל הניתן ושבירת הרצף הטריטוריאלי בין האזורים הבדואיים. ד"ר עאמר אל-הוזייל, מתכנן בעיריית רהט, אחת משבע העיירות שהוקמו על-ידי הממשלה, הדגים עבור ארגון Human Rights Watch, על גבי מפות, כיצד מושגות מטרות אלו במסגרת תכנית מטרופולין באר שבע. לדבריו:

מטרתה הברורה של התכנית היא להרחיב את באר שבע מזרחה – שם ממוקמים 90 אחוזים מן הכפרים הבלתי מוכרים – במקום לכיוון צפון או מערב, שם ישנם שטחים פתוחים יחסית. על-פי התכנית יקומו יישובים חדשים שישראל מכנה "מנתקים ומקיפים". המשולשים השחורים מסמנים היכן מתוכננים או נבנים היישובים היהודיים. ניתן לראות בבירור כיצד הם שוברים את הרצף באזור הבדואי ומונעים הרחבה של היישובים הבדואיים הקיימים. ראו את [היישוב היהודי החדש] גבעות בר – המטרה שלו הוא למנוע מרהט להתרחב דרומה. יש יישוב יהודי מתוכנן בשם עומריה שימוקם בין שני הכפרים הבלתי מוכרים ביר אל-משאש וא-זרנוג וינתק אותם זה מזה. על-מנת לשבור את הרצף הבדואי בין באר שבע לדימונה, הם מתכננים יישוב יהודי חדש אחד באזור של [הכפר הבלתי מוכר] א-סדיר ואחר מעל הכפר [הבלתי מוכר] אום רתאם.<sup>110</sup>

טענותיו של אל-הוזייל אוששו על-ידי פקידים ממשלתיים שונים. ב-21 ביולי 2002 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 2265 על הקמת 14 יישובים חדשים, שישה מהם בנגב. בישיבת הממשלה בה

תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ"א 35.

108

סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים", עמ' 27.

109

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עאמר אל-הוזייל ברהט, 3 באפריל 2006.

110

התקבלה ההחלטה, אמר השר יצחק לוי: "היישובים נועדו לבלום התפשטות של התיישבות ערבית לא חוקית". באותה ישיבה אמר ראש הממשלה דאז, אריאל שרון: "אם אנחנו לא נתיישב על הקרקע מישוהו אחר יעשה זאת".<sup>111</sup> ביולי 2003, החלה הממשלה לקדם תכנית נוספת להקמת 30 יישובים חדשים בגליל ובנגב. בראיון בנוגע לתכנית זו, שנערך ביולי 2003, אמר עוזי קרן, אז יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות כי "הנושא המרכזי בהקמת היישובים האלה הוא סגירת פרצות או מיקום יישובים מבחינה מדינית בנקודות שחשובות למדינה, שיש שם התיישבות יהודית... זה פשוט חיזוק ההתיישבות באזורים שהם דלילי אוכלוסייה יהודית".<sup>112</sup>

אף-על-פי שהממשלה היא זו שיצרה את תשעת היישובים הבדואיים בנגב – אלה שקיבלו הכרה לאחרונה ואלה שהוקמו – נחנקים יישובים אלה, בניגוד למקביליהם היהודיים, מחוסר משאבים ורצון פוליטי. פקיד רשמי שיעץ למועצה האזורית אבו בסמה, בה ממוקמים תשעת היישובים, מסר לארגון Human Rights Watch:

מה נתנו לאבו בסמה? אנשים רוצים חשמל, מים, כבישי אספלט. קלאגי [ראש מועצת אבו בסמה] נכשל בכל הנושאים הללו. רק עכשיו, אחרי שנתיים ושלושה חודשים, הוא התחיל לעשות משהו. הוא סלל כביש ראשי אחד באבו קורינאת. הוא התחיל לבנות בתי ספר בקאסר א-סיר ובאבו קורינאת וכמה בניינים ציבוריים. זה הכול. לא יותר מזה. באף אחד מהכפרים האלה עוד אין מים או חשמל. יש דור חדש של בדואים היום שרואים מה קורה ביישובים היהודיים ועושים את ההשוואה. כשהממשלה רצתה להקים את גבעות בר לקח רק חודשיים להביא מים, חשמל וכבישי אספלט.<sup>113</sup>

ב-18 ביולי 2005 הכריזה ועדת השרים המיוחדת למגזר הלא-יהודי, בראשותו של ראש הממשלה דאז אריאל שרון, על: "תכנית מקיפה לפיתוח המועצה האזורית אבו בסמה". הממשלה הבטיחה להשקיע 470 מיליון שקלים במשך שלוש שנים (2005-2008) לצורך פיתוח החינוך, הבריאות, התעסוקה ושירותי הרווחה וכן לספק שירותים, תשתיות, דיור וקרקעות לחקלאות.<sup>114</sup> ואולם, משרדי הממשלה הקציבו רק חלק קטן מן הסכום המובטח. ב-2005, היתה אבו בסמה אמורה לקבל 30 מיליון שקלים ממנהל מקרקעי ישראל לצורך תכנון ובנייה, 14 מיליון ממשרד התחבורה לצורך סלילת כבישים ו-4.6 מיליון שקלים ממשרד הבריאות לצורך הקמה ואחזקה של מתקני בריאות. בפועל קיבלה המועצה רק 210,000 שקלים לצורך תכנון ובנייה, 56,000 לתברואה ו-318,000

<sup>111</sup> דיאנה בחור, "הממשלה אישרה הקמת 14 יישובים קהילתיים חדשים", YNET 21 ביולי, 2002.

<sup>112</sup> הראיון שודר במקור ברשת ב' ב-20 ביולי 2003, צוטט בהנא חמדאן, "מדיניות ההתיישבות וייחוד המרחב' בנגב", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 11, מארס 2005.

<sup>113</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ת'אבת אבו ראס, באר שבע, 5 באפריל 2006.

<sup>114</sup> "אישור תוכנית מקיפה לפיתוח המועצה האזורית אבו בסמה", הודעה לעיתונות מטעם משרד ראש הממשלה, 18 ביולי 2005, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2005/07/spokmes180705.htm>, (כניסה לאתר ב-24 בפברואר 2008).

לתשתיות מים.<sup>115</sup> בביקור של ארגון Human Rights Watch בחלק מיישובי המועצה האזורית אבו בסמה בחודשים מארס ואפריל 2006, לא ניתן היה להבחין בינם לבין שכניהם הבלתי מוכרים.

פקידי ממשלה מודים כי הכסף לא הועבר. הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, דודו כהן, אמר בדיון של וועדת הכנסת: "המשרדים צריכים להעביר את זה [את הכסף] למועצה. הם לא מעבירים את הכסף אלא מעבירים הרשאות, תב"רים וכן הלאה. כאשר יש קיצוץ במשרד ממשלתי מסוים הוא מקצץ היכן שרוצה. הוא לא שואל אותי ולא שואל את הממשלה. אנחנו עוקבים אחרי זה ומנסים כל פעם להבין לאן נעלם התקציב שיועד למועצה האזורית אבו בסמה".<sup>116</sup>

### **המנעות משיתופם של הבדואים בתכנון ומהיועצות בהם**

התכנון בישראל ריכוזי ביותר ועל-פי חוק, הדרך היחידה בה יכולים פרטים להשתתף בתהליך היא באמצעות הגשת התנגדויות לתכניות ספציפיות. לרוב, השיטה אינה מעודדת השתתפות ואינה מגינה על זכותם של מגורים שונים לייצוג הולם.

בשנת 2000 קבע בג"ץ כי יש להקצות קרקעות ומשאבים אחרים על-פי עקרונות הצדק החלוקתי.<sup>117</sup> בשנת 2004 אימץ איגוד המתכננים בישראל אמנה בה הוצהר כי יש להתייעץ עם קהילות מיעוטים וכי קיימת חובה לפעול לרווחתו ולהעצמתו של כלל הציבור.<sup>118</sup> למרות זאת, מודרים בפועל אזרחי הערבים של ישראל, ובמיוחד הבדואים, באופן עקבי מתהליך התכנון. ראשית, הם כמעט ואינם מיוצגים בוועדות התכנון. שנית, תכניות המתאר מביאות את צרכי אוכלוסייה זו בחשבון רק לעיתים נדירות. מוסדות התכנון הישראליים הכינו תכניות אשר מיועדות לתת מענה לצרכיהן של קהילות מסוימות – לדוגמא, בשנות ה-90 התמודדה התוכנית תמ"א 31 עם הצורך לקלוט מספר רב של מהגרים ממדינות ברית המועצות לשעבר. לעומת זאת, מוסדות התכנון מעולם לא הכינו תכנית אב שמטרתה לתת מענה לצרכי הקהילה הערבית, על-אף שיישובים ערביים מדורגים בראש טבלת יישובי המצוקה, ושוררים בהם מחסור חמור בקרקעות ובדיור, כלכלה כושלת ומחסור במקומות תעסוקה.<sup>119</sup> גם תכניות המתאר המחוזיות לא התייחסו מעולם באופן הולם לצורך העז של הבדואים בנגב בדיור הולם ובאפשרויות מגורים.

<sup>115</sup> ההקצבות המתוכננות מפורטות ב"השלמת תקציב למועצה האזורית אבו בסמה", החלטת ממשלה 3956, 22 ביולי, 2005, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/07/des3956.htm>, (כניסה לאתר ב- 23 במאי 2007). פעילותה הכלכלית של מועצת אבו בסמה, "דוח כספי שנתי מבוקר במועצה אזורית אבו בסמה", המחלקה לביקורת על הרשויות המקומיות במשרד הפנים, 28 בספטמבר 2006, <http://www.moin.gov.il/apps/pubwebsite/MainMenu.nsf>, (כניסה לאתר ב- 25 במאי 2007).

<sup>116</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בעניין תוכניות מתאר ביישובי הבדואים בנגב והריסת בתים מיום 4 בדצמבר 2006, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2006-11-06.html>, (כניסה לאתר ב- 23 במאי 2007).

<sup>117</sup> בג"ץ 244/00, עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פסקה 39. על-פי אחת ההגדרות "צדק חלוקתי עוסק בחלוקה צודקת של משאבים בין חברי הקהילה השונים. חלוקה צודקת בדרך כלל מתחשבת בכמות המשאבים המיועדים לחלוקה, תהליך החלוקה ותבנית החלוקה הנוצרת כתוצאה". [http://www.beyondintractability.org/essay/distributive\\_justice](http://www.beyondintractability.org/essay/distributive_justice) (כניסה לאתר ב- 20 בנובמבר 2007).

<sup>118</sup> איגוד המתכננים בישראל, אמנת המתכננים, 2004.

<sup>119</sup> ראו פרק 7 לפרטים נוספים אודות מצבם החברתי-הכלכלי הירוד של היישובים הבדואים שהוקמו על-ידי הממשלה.

תכנית המתאר המחוזית (תמ"מ 4/14), בנוסחה המקורי, התעלמה לחלוטין מקיומם ומצרכיהם של הבדואים בכפרים הבלתי מוכרים. בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשםם של תושבי הכפרים, המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב וארגון דו-קיום, הכירו מוסדות התכנון בקיומה של אפליה וביוני 2001, במסגרת הסדר בית משפט, הסכימו להיפגש עם העותרים ועם נציגי היישובים על-מנת לדון בדרכים לשילוב צרכי הדיור והמגורים של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בתכנית המתאר.<sup>120</sup>

אריאל דלומי מארגון דו-קיום תיאר עבור ארגון Human Rights Watch את הליך ההתייעצות :

עתרנו לבג"ץ כדי להכליל נציגים בדואים וארגונים לא ממשלתיים רלוונטיים בתכנית המתאר לנגב, תכנית מטרופולין באר שבע. הם הסכימו. על-פי הוראת בית המשפט, צוות העבודה של תכנית מטרופולין באר שבע היה מחויב להתייעץ אתנו. צוות העבודה הזמין אותנו רק פעמיים או שלוש. אני השתתפתי בשתי פגישות. הם פשוט הראו לנו את התכנית. נתנו לנו לדבר זמן קצר, התעלמו מאיתנו והמשיכו. באנה [באנה שגרי-בדארנה, עורכת דין באגודה לזכויות האזרח בישראל] כתבה התנגדות ארוכה ומפורטת לתכנית הקיימת וחלופות מפורטות שנוצרו יחד עם מתכננים והם נתנו לה רק כמה דקות להציג את הדברים, התעלמו ממנה והמשיכו. דעותינו מעולם לא נלקחו בחשבון באמת וכאשר הם טוענים שהם התייעצו עם הבדואים ועם בני בריתם וכללו אותנו בהליך התכנון – זה לא מדויק. זה מעולם לא קרה.<sup>121</sup>

### היעדר ייצוג מקומי

החוק מסמך את שר הפנים לקבוע לאילו יישובים יהיו ועדות מקומיות משל עצמם (ועדות אלה מהוות חלק מהשלטון המקומי הנבחר) ואילו יישובים יצורפו זה לזה כחלק מאזור תכנוני נרחב יותר (שינוהל בידי ועדה מקומית הממונה מטעם משרד הפנים).<sup>122</sup> רק לשישה אחוזים מן היישובים הערביים יש ועדה מקומית נבחרת, זאת בניגוד ל-55 אחוזים מן היישובים היהודיים. על-פי מתכנני הארגון הישראלי במקום – ארגון מתכננים למען זכויות תכנון :

חשיבותה של הוועדה המקומית גלומה, בין השאר, ביכולתה ליזום תכניות ליישוב ולהנפיק היתרי בנייה, סמכות המעניקה לרשות עצמאות תכנונית מסוימת. במצב הקיים, רוב היישובים הערביים, לרבות יישובים גדולים יחסית ואף אלה המוגדרים

<sup>120</sup> דואר אלקטרוני מבאנה שגרי-בדארנה לארגון Human Rights Watch 18 ביוני 2007.

<sup>121</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם אריאל דלומי, רהט, 29 במארס 2006. שגרי-בדארנה היא עורכת דין באגודה לזכויות האזרח בישראל.

<sup>122</sup> באזורים בהם הוועדה המקומית חולשת על שטח של יותר מרשות מקומית אחת, שר הפנים ממנה וועדה מקומית בת שמונה חברים אשר מורכבת מהאחראי על המחוז או נציגו וכן שבעה חברי וועדה שהשר ממנה מתוך רשימת מומלצים של הרשויות המקומיות. אין חובה לקיים ייצוג של כל הרשויות המקומיות. מתוך : הנא חמדאן ויוסף ג'בארין, "הצעה לייצוג נאות של המיעוט הערבי במערכת התכנון הארצית בישראל", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 23, מארס 2006.

כערים, אינם רשאים ואינם יכולים ליזום תכנית או להנפיק היתרי בנייה. יישובים אלה נשענים על החלטותיה של ועדת התכנון, שעל-פי רוב אין הם מיוצגים בה.<sup>123</sup>

אכן, רק שלושה מתוך 32 חברי המועצה הארצית הם ערבים.<sup>124</sup> בכל אחת מן הוועדות המחוזיות – הצפונית והדרומית – רק שניים מתוך שבעה עשר החברים הם ערבים.<sup>125</sup>

קיימת סבירות גבוהה שוועדות מקומיות אשר מהוות חלק מהנהגת הנבחרת של קהילה מסוימת יהיו קשובות יותר למאוי ציבור בוחריהן וייענו בחיוב לצרכיו. כמו כן, וועדה מקומית מספקת כר נרחב יותר לשיתוף הקהילה בתהליך התכנון ומחויבת במתן דין וחשבון לתושבים. המצב הפוך ביישובים שעבורם מונתה וועדה מקומית מטעם משרד הפנים. במקרים אלה ישנה שליטה גדולה יותר של הממשלה על תכנון ופיתוח והשתתפות מינימאלית של האוכלוסייה הרלוונטית ולזו אין כל דרך לחייב את הוועדות במתן דין וחשבון על מעשיהן.

לכל אחד מן הכפרים הבדואיים שהוכרו לאחרונה בנגב ישנו נציג במועצה האזורית אבו בסמה. אולם, תושבי הכפרים לא בחרו בנציגים הללו באופן דמוקרטי והם מונו על-ידי הממשלה.<sup>126</sup> כמו כן, סובלת מועצת אבו בסמה ממחסור באנשי צוות בדואים ובראשה עומד יהודי אשר מונה על-ידי משרד הפנים ומנהל את ענייני המועצה ממשרדו בירושלים. כאשר נשאל שר הפנים בדיון בוועדת הפנים של הכנסת אודות היעדר ייצוג ומעורבות אותנטיים של בדואים באבו בסמה, הוא סירב להשיב ואף אסר על סגנו לעשות כן.<sup>127</sup>

הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, דודו כהן, טען כי התקיימה התייעצות עם הנציגים הבדואים שמונו למועצת האזורית אבו בסמה לגבי הכפרים שהוכרו לאחרונה בנגב, אך הודה בגילוי לב כי הנציגים הללו לא נבחרו על-ידי הקהילה כי אם על ידו, על-ידי מינהלת הבדואים במנהל מקרקעי ישראל או על-ידי המשטרה. כאשר טען אחד מחברי הכנסת כי ארגונים קהילתיים ייטיבו לבחור נציגים מקהילתם השיב כהן: "הם לא מייצגים את התושבים, לצערי... הם [המינהלת והמשטרה] ממליצים מתוך היכרותם את הרכב השבט, הרכב המשפחה, מי הגורמים המשפיעים בתוך האוכלוסייה, והם מכירים את זה היטב".<sup>128</sup>

בכל הנוגע לתכנון ברמה המקומית, נמצאים הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים בתחתית הסולם. כיוון שהכפרים הללו אינם מוכרים באופן רשמי כאזורי מגורים, הם לא נמצאים בשטח השיפוט של אף ועדה מקומית. כתוצאה מכך, אין להם כל דרך להציע תכניות מקומיות עבור יישוביהם או להחליט מה יהיה עתידם. כיוון שהדרך היחידה לבנות באופן חוקי היא הגשה ואישור של תכניות

<sup>123</sup> גרואג והרטמן, "זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל."

<sup>124</sup> חמדאן וג'בארין, "הצעה לייצוג נאות של המיעוט הערבי במערכת התכנון הארצית בישראל."

<sup>125</sup> בוועדת התכנון והבנייה של מחוז הצפון ישנם שני חברים פלשתינאים מתוך שבעה עשר, זאת אף-על-פי שלמעלה ממחצית אוכלוסיית האזור היא פלשתינית. בוועדת התכנון והבנייה של המחוז הדרומי האחראית על הנגב יש רק נציג בדואי אחד: ראש עיריית רהט.

<sup>126</sup> בדצמבר 2003, יצר משרד הפנים את המועצה האזורית אבו בסמה וזו החלה לפעול באופן רשמי ב-3 בפברואר 2004. המשרד הטיל על המועצה האזורית אבו בסמה לנהל את הכפרים הבדואיים שהוכרו לאחרונה.

<sup>127</sup> פרטוקול ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 6 בנובמבר 2006, בנושא תוכניות מיתאר ביישובי הבדואים בנגב והריסת בתים: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2006-11-06.html> (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007)

<sup>128</sup> שם.



מתאר, נמצאים הכפרים הללו במלכוד – ללא תכנית אין אישורים ואין יישוב חוקי. ללא יישוב חוקי אין אפשרות לתכנן ולהנפיק רישיונות בנייה. וועדות התכנון (בהן הכפרים הבלתי מוכרים הבדואיים לעולם אינם מיוצגים) מתייחסות אל הכפרים הבלתי מוכרים רק בבואן לאשר צווי הריסה באלה הנמצאים בתחום שיפוטן.

### **היעדר קריטריונים להכרה ביישובים**

בחוק הישראלי לא נקבעו קריטריונים ברורים המגדירים מתי יש להקים יישוב חדש או מתי יכול יישוב קיים להגיש בקשה למעמד רשמי ולקבלו. נראה כי ותק וגודל אינם משתנים רלוונטיים לצורך העניין. כך, אף-על-פי שהכפרים הבדואיים היו קיימים עוד לפני 1965, עת חוקק חוק התכנון והבנייה, הם לא נכללו בתכניות המתאר המקוריות. כמו כן, בעוד יישובים יהודיים בני משפחה אחת בלבד זוכים להכרה, כפרים בדואיים בהם גרים מאות ואף אלפי תושבים אינם מוכרים.

בתכניות מתאר קיימות ניתן למצוא כמה כללים עקרוניים. לדוגמא, תמ"א 35 קובעת כי יישוב חדש יוקם כאשר "מוסדות התכנון שוכנעו כי יש להקים עיר או כפר חדשים".<sup>129</sup> קריטריון עמום זה מאפשר מרחב תמרון לוועדות התכנון המצויות בסוד העניינים ואינו מותיר סיכוי לקהילות הסובלות מתת ייצוג כמו הבדואים. על-פי מדיניות משרד הפנים, פקדי ממשלה בודקים כפר בלתי מוכר על-מנת לקבוע אם יש להכיר בו. ואולם, משרד הפנים מעולם לא ביצע בחינה מקיפה של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב על-מנת לקבוע אם הם זכאים להכרה, אף-על-פי שתושבי הכפרים עתרו לבג"ץ ב-1991 בדרישה לחייב את המשרד לבצע בדיקה כזו.<sup>130</sup>

מאז שנת 1948 הקימה המדינה למעלה ממאה יישובים יהודיים קטנים בנגב. רבים מהם חולשים על שטחים נרחבים של אדמות חקלאיות. חלקם הוקמו על אתרים בהם שכנו כפרים בדואיים. אתר האינטרנט של המועצה המקומית שער הנגב שבמערב הנגב מתפאר בכך ש"לכל קיבוץ באזור ישנם אזורים חקלאיים מפותחים המשתרעים על אלפי דונמים ובהם גידולי שדה, מטעים, רפתות ולולים".<sup>131</sup> לאחר שישאל פינתה את המתנחלים מרצועת עזה ב-2005, הביעו רבים מתושבי היישובים שפנו את רצונם להקים כקהילה יישובים חקלאיים חדשים שם יוכלו להמשיך לחיות חיי קהילה ולקיים אורח חיים חקלאי כפרי. דרישה זו אינה שונה בהרבה מדרישתם של הבדואים, אלא שבמקרה של המתנחלים, נענתה הממשלה בזריזות. דוגמא אחת היא כפר שומריה במועצה האזורית בני שמעון בנגב. הרשויות הקימו מחדש את שומריה שהיה בעבר קיבוץ, עבור מפוני ההתנחלות עצמונה. הודות לתכנון במסלול מהיר ולתקציבי ממשלה נדיבים שוכנו יותר מ-400 אנשים בבתים זמניים בשומריה תשעה חודשים בלבד לאחר פינוי הרצועה. מבנה הקבע הראשון הושק במקום רק שנה וחצי לאחר הפינוי.<sup>132</sup> הממשלה תכננה, מימנה ופיתחה יישובים דומים מיד לאחר הפינוי.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> "תכנית מתאר מחוזית, שמטרתה הקמת יישוב חדש, תופקד רק לאחר שהוצגה בפני המועצה הארצית המלצתה של הולנת"ע, תמ"א 35, הוראות, נובמבר 2000, עמ' 20.

<sup>130</sup> בג"ץ 1991/00. בהסדר בית משפט, הסכים משרד הפנים לבצע את הבדיקה תחת פיקוחו של בית המשפט.

ההסדר מעולם לא יושם. דואר אלקטרוני מבאנה שגרי-בדארה לארגון Human Rights Watch 18 ביוני 2007.

<sup>131</sup> אתר האינטרנט של המועצה האזורית שער הנגב (באנגלית), <http://www.sng.org.il/english-site/first.htm>, (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

<sup>132</sup> מידע אודות שומריה ניתן למצוא באתר האינטרנט של המועצה האזורית בני שמעון, ראו: <http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=2370>; [http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=2386&doc\\_id=12434](http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=2386&doc_id=12434); [http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=2386&doc\\_id=13308](http://www.bns.org.il/site/he/eCity.asp?pi=2386&doc_id=13308)

## חקיקה רטרואקטיבית ושינוי ייעודי קרקע

אחת הבעיות הניצבות בפני הכפרים הבלתי מוכרים, כפי שהוזכר לעיל, היא העובדה שבתכנית המתאר המקורית של ישראל, סימנה הממשלה את האזורים בהם שכנו הכפרים כאזורים שאינם מיועדים למגורים, לרוב כאזורים חקלאיים. אזורים אחרים בנגב יועדו על-ידי מוסדות התכנון לצרכים צבאיים – וגם בהם נאסרו המגורים. ב-29 במארס 2006, חלפו נציגי ארגון Human Rights Watch על-פני הכפר הבלתי מוכר שבתמונה להלן בדרכם לכפר הבלתי מוכר אום אל-חיראן. סלים אבו אלקיאן סיפר לארגון Human Rights Watch שלמרות שהכפר שוכן באזור זה עשרות שנים, הציב הצבא בשנים האחרונות שלטים המעידים כי המקום הוא שטח אש ואוסרים על הכניסה אליו.<sup>134</sup>



שלט "שטח אש" על רקע כפר בלתי מוכר. תושב כפר בלתי מוכר שכן סיפר כי השלטים הוצבו בשנתיים האחרונות, עשרות שנים לאחר הקמת הכפרים. צילום: לוסי מאיר, 2006.

ד"ר עאמר אל-הוזייל תיאר את השלטים בכניסה לכפרו כחלק מן האסטרטגיה הכוללת של הממשלה לגבי הפקעת אדמותיהם של הבדואים בנגב:

---

(כניסה לאתר ב-25 במארס 2007).

<sup>133</sup> ראו למשל, פרוטוקול ישיבת הקבינט מה-7 במאי 2006 (שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch) בו מתועד אישור תכנית פיתוח תלת שנתית ליישובי חולות חלוצית, בעלות של 159.2 מיליון שקלים בשלב הראשון. בנוסף, הטילה הממשלה על צוות המורכב ממנכ"ל משרדי ממשלה שונים להכין תכנית תלת שנתית להקמת יישובים קהילתיים בחבל לכיש, כולל הרחבת היישובים אמציה, שומריה ושקף שגם בהם יושבו מפוני עזה. בנוסף, החליטה הממשלה להקציב 70 מיליון שקלים למשרד הבינוי והשיכון לצרכי תכנון של יישוב נוסף – יסודות.

<sup>134</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סלים אבו אלקיאן, אום אל-חיראן, 29 במארס 2006.

לממשלה יש אסטרטגיה להכריז פתאום על שטחים בנגב, שבהם בדרך כלל יש כפרים בלתי מוכרים, כשטח צבאי סגור. יש שני אזורים גדולים שהושפעו מכך. אזור אחד בדרום שהוכרז ב-1998 ואחד באזור אום אל-חיראן שהוכרז אחרי 2000. אבל זוהי תחבולה. אחרי שהממשלה מכריזה על האזורים האלה כשטח צבאי סגור ומנסה לפנות את כל מי שגר שם, הם מתכננים להשתמש בשטחים האלה ליישובים יהודיים חדשים. אנחנו יודעים את זה כי קיבלנו מסמכים פנימיים שהודלפו על-ידי גורמים אוהדים בתוך מנהל מקרקעי ישראל שמפרטים את היישובים היהודיים שמתוכננים באזורים האלה. ב-2001 פרסמו מפה ובה מופיעים קווי המתאר של האזורים שהוכרזו שטח צבאי סגור ושמות היישובים היהודיים שמתוכננים באזורים האלה [ראו מפה בתחילת דו"ח זה]. במנהל מקרקעי ישראל היו בהלם כשגילו שאנחנו יודעים על התכניות. השטח הצבאי הסגור הדרומי משתרע על 141,000 דונם, ש-42,000 מהם שייכים לכפרים בדואיים בלתי מוכרים. יש שני כפרים בלתי מוכרים שנמצאים לגמרי בתוך השטח הצבאי – אל-מיזרה וגטמת אל-מת'ר. השטח הצבאי השני ליד אום אל-חיראן משתרע על 50,000 דונם, 18,125 דונם מתוכם שייכים לכפרים בלתי מוכרים.<sup>135</sup>

מצד שני, אזורים שאינם מיועדים למגורים אינם מהווים מכשול בדרכה של הממשלה כאשר זו מבקשת להקים יישובים יהודיים חדשים. באזור חבל לכיש, הסמוך לקריית גת שבנגב, מתכננים גורמים רשמיים לבנות ארבעה או חמישה יישובים חדשים למפוני רצועת עזה. אחד מן היישובים הללו, מרשם, עתיד לקום על קרקעות שסומנו בעבר כאזורים מיוערים או חקלאיים.<sup>136</sup> דוגמא נוספת היא הסכמתם של ראש הממשלה אהוד אולמרט ושר הביטחון עמיר פרץ, בחודש פברואר 2007, לשנות את גבולותיו של שטח אש של צה"ל במזרח לכיש שבנגב לצורך הקמת היישוב גבעות חזן שנועד למפוני התנחלות נווה דקלים שפונתה מרצועת עזה. בהודעה לעיתונות שפרסמה הממשלה אודות ההחלטה אמר אולמרט: "אם יש משהו שבשבילו ראוי לבטל שטח אש, הרי זה יצירת חיים בארץ הזו".<sup>137</sup>

הליך התכנון לוקה בחוסר עקביות. הרשויות נוהגות לאשר באופן רטרואקטיבי בנייה ישראלית יהודית בניגוד לתכנית וללא אישורים מתאימים. דוגמא לכך ניתן לראות בחוות הבדודים שהוזכרו בפרק ארבע, שרבות מהן נבנו ללא ייעוד קרקע מתאים וללא אישורי בנייה אך מקבלות כעת מעמד חוקי באופן רטרואקטיבי.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עאמר אל-הוזייל, רהט, 3 באפריל 2006. ארגון Human Rights Watch לא ראה את מסמכי מנהל מקרקעי ישראל אליהם התייחס ד"ר אל-הוזייל, אך ראה את המפות שהוכנו לאחר מכן ובהן מופיעים השטחים הצבאיים והיישובים היהודיים החדשים המתוכננים באזורים אלה.

<sup>136</sup> מתוך אתר האינטרנט של לכיש, <http://www.lachish.org.il>, (כניסה לאתר ב-12 בפברואר 2007).

<sup>137</sup> "הושג סיכום שיאפשר את הקמת היישוב בגבעות חזן למפוני נווה דקלים", הודעה לעיתונות מטעם הממשלה, 11 בפברואר 2007.

<sup>138</sup> אישור רטרואקטיבי לבנייה יהודית בלתי חוקית מתקיים גם בגדה המערבית. במקרה אחד, זה של ההתנחלות מודיעין עילית בגדה המערבית, שכונה שלמה ובה 1,500 יחידות דיור נבנתה באופן בלתי חוקי שכן הדירות לא נכללו בתכנית המתאר המקורית. בנייה בלתי חוקית זו הולבנה לאחרונה על-ידי וועדת התכנון העליונה של יהודה ושומרון. ראו עקיבא אלדר, "ההלבנה" הגדולה של ההתנחלויות: הוכשרה מתיתיהו מזרח", הארץ, 25 בפברואר 2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=830253&contrassID=1>, (כניסה אחרונה 25 בפברואר 2008).

## 6. הריסת בתים

### א-טוואייל אבו ג'רוואל – החרבה חוזרת ונשנית של כפר בדואי

ב-11 לאוגוסט 2008 נכנסו פקידים ממנהל מקרקעי ישראל לכפר הבדואי הלא מוכר א-טוואייל אבו ג'רוואל הסמוך לצומת גורל בנגב, כשהם מלווים בעשרות שוטרים, בדחפורים ובמשאיות, והרסו 20 מבנים. היתה זו הפעם השמינית שבה הרסו פקיד מנהל מקרקעי ישראל את בתיהם של בני שבט אל-טללקה בכפר א-טוואייל אבו ג'רוואל בשנת 2007.



נשים בא-טוואייל מבשלות בחוץ לאחר שבתיהם של תושבי הכפר נהרסו. צילום: לואי מאיר, 2006.

בשנות החמישים סילקו רשויות הצבא את תושבי א-טוואייל משטח זה, שהוא לטענת בני שבט אל-טללקה אדמות אבותיהם. בשנת 1978 קנו הבדואים ממנהל מקרקעי ישראל אופציות לחלקות קרקע בעיירה לקיה, שתוכננה על-ידי הממשלה, אך חלקות אלה מעולם לא נמסרו לידיהם. תחת זאת, התגוררו בני השבט בבקתות "בלתי חוקיות" בשולי העיירה במשך למעלה מ-20 שנה. לפני מספר שנים, לאחר שנאשו מהאפשרות שיקבלו אי פעם את חלקות האדמה שלהם בלקיה, שבו משפחות רבות לאזור א-טוואייל והחלו לבנות בו.<sup>139</sup> (לדיון במצב בלקיה ראו להלן בפרק 7).

<sup>139</sup> למידע נוסף על בעיית החלקות בעיירות המוכרות ראו פרק 7.



בשנת 2006 ביקרו נציגי ארגון Human Rights Watch בא-טוואייל אבו ג'רוואל ב-6 לדצמבר, אז נהרסו מבנים בכפר, ושוב ב-21 בדצמבר, אז שבו הרשויות וחילקו צווי הריסה לתושבים בכפר. עקיל א-טללקה הראה לנציגי ארגון Human Rights Watch את שרידי מבנה האבן של בית הספר שבו למד בילדותו ואת בית הקברות המשפחתי שבו עומדות מצבות מן המאה התשע-עשרה. אחותו, עליה א-טללקה, בת 37, הראתה לנציגי ארגון Human Rights Watch את האוהלים שבהם נאלצו היא, 15 ילדיה ונכדה בן השנה לישון מאז סבב ההריסה האחרון. "לאן אנחנו אמורים ללכת?" היא שאלה.<sup>140</sup>

### **הסמכות החוקית להריסת בתים**

על-פי סעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל תשכ"ז-1967, רשאים משרדי ההוצאה לפועל לפנות מביתו אדם שלא שילם חוב רק לאחר שהוכח תחילה כי לו ולבני משפחתו הגרים עמו יש מקום מגורים חלופי. במקרה שלאדם זה אין חלופה הולמת, על משרדי ההוצאה להשהות את הפינוי או לספק דיור חלופי.<sup>141</sup> הסמכות להרוס מבני מגורים, לעומת זאת, נתונה בישראל לרשויות התכנון. חוק התכנון והבנייה, המספק את הבסיס המשפטי להריסת בתים, אינו מעניק הגנות בסיסיות כאלה לתושבי מבנים שנבנו ללא רישיון. החוק אינו כולל הוראה כלשהי המחייבת בעלי תפקידים רשמיים להציע לתושבי בית שנהרס מקלט חלופי לפני ההריסה או אחריה. כמו כן אין בחוק הוראה המחייבת את הרשויות להבטיח כי תושביו של מבנה המשמש למגורים לא יוותרו מחוסרי בית ולספק להם דיור זמני בשעת הצורך. לבסוף, החוק איננו מזכה את קרבנות ההריסה בפיצויים על הנזקים שנגרמו להם.

במקרים מסוימים, זקוקים גורמים רשמיים ממערכת התכנון לאישור בית המשפט על-מנת לבצע הריסה, ואילו במקרים אחרים – כלומר כאשר המבנה נמצא עדיין בבנייה או הושלם במהלך 30 הימים האחרונים – רשאויות הרשויות לבצע הריסה ללא ביקורת שיפוטית. אפילו במקרים שבהם נדרשת ביקורת שיפוטית, מגישות הרשויות תביעות משפטיות נגד המבנה, ולא הבעלים, שלעולם אינו מזוהה בשמו ואינו מוזמן לבית המשפט. לפיכך, אין זה סביר אפילו שבעלי המבנה ידעו מתי מתקיים ההליך המשפטי. נוסף לכך, קיימים תמריצים שליליים לפנייה לבית המשפט, שכן זו עשויה לחשוף את הבעלים לקנסות ולהליכים פליליים (ראו להלן).

נראה כי במקרים מסוימים הרשויות מבצעות את צווי ההריסה באורח מיידי, ואילו במקרים אחרים הן נמנעות מיישומם במשך תקופות ארוכות. הרשויות מחליטות לפי שיקול דעתן האם להרוס בכל פעם מבנה אחד, או את כולם בבת אחת, והן רשאיות לבצע את ההריסה בכל מועד שהוא במהלך הימים, השבועות, החודשים והשנים שלאחר פרסומו של צו בית משפט: בצו ההריסה לא מצוין מתי תבוצע ההריסה. הרשויות מבצעות את ההריסה באופן אקראי וללא אזהרה מראש, לרוב בשעות הבוקר המוקדמות, כאשר תושבי הכפר ישנים או לאחר שהגברים תושבי הכפר יצאו לעבודה, כשרק הנשים והילדים נמצאים בבית. בכפרים לא מוכרים, מבצעים נציגי רשויות התכנון לעיתים קרובות את ההריסה תוך הפגנת כוח רב. ממסמכי ראיות שבחן ארגון Human Rights Watch ומתיאורים שמסרו עדים רבים עמם שוחח הארגון עולה כי מאות אנשי כוחות ביטחון חמושים מלווים בהזדמנויות כאלה את נציגי רשויות התכנון.

<sup>140</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עקיל א-טללקה ועלייה א-טללקה, א-טוואייל אבו ג'רוואל, 21 בדצמבר 2006.

<sup>141</sup> סעיפים 38 (א) ו-39 (ב) לחוק ההוצאה לפועל (1967) (המקור העברי שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch).

## הגברת ההריסה

ממדי ההריסה שבוצעה לאחרונה בא-טוואייל אבו ג'רוואל, וההריסה החוזרת ונשנית באותו אתר עצמו הם חריגים. עם זאת, הרשויות הישראליות הורסות את בתיהם של בדואים בנגב מזה שנים; מאז שנות השבעים נהרסו אלפי בתים. לעיתים מזומנות הורסות הרשויות מספר בתים בכפר במהלך כל מבצע ולעיתים הן הורסות בתים במספר כפרים. מהנתונים המוצגים להלן עולה כי בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר צווי ההריסה המבוצעים נגד מבנים בדואים בנגב. אף-על-פי-כן, התקשורת המקומית והבינלאומית אינן מקדישות תשומת לב רבה להריסת הבתים.

כיוון שהממשלה אינה מפרסמת נתונים על הריסת בתים ברחבי ישראל, קשה לאסוף מידע מדויק ומקיף בנוגע למספר ההתראות והצווים השיפוטיים והמנהליים שהוצאו בשנה נתונה, באזור נתון ועל מספר המבנים שנהרסו בפועל. במכתב שנשלח לממשלה בתאריך 11.5.07 ביקש ארגון Human Rights Watch מידע מסוים בנושא הריסת בתים במהלך שלושת השנים האחרונות. בתשובה שנשלחה בתאריך 23.7.07 סיפק משרד המשפטים את המידע הבא:

מספר ההליכים המשפטיים בנושא הפרה של חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965 ומבנים בדואיים בלתי חוקיים הוא כמפורט בטבלה שלהלן:

|                            | 2006 | 2005 | 2004 |             |  |
|----------------------------|------|------|------|-------------|--|
| התראות על הפרת חוקי הבנייה | 793  | 394  | 481  |             |  |
| הריסה עצמית                | 13   | 11   | 10   | הליך מנהלי  |  |
|                            | 55   | 70   | 54   | הליך שיפוטי |  |
|                            | 68   | 81   | 64   | סה"כ        |  |
| הריסה על-ידי הרשויות       | 24   | 6    | 6    | הליך מנהלי  |  |
|                            | 108  | 16   | 162  | הליך שיפוטי |  |
|                            | 132  | 22   | 168  | סה"כ        |  |
| סה"כ מבנים שנהרסו          | 200  | 103  | 232  |             |  |

במכתב תשובה שהתקבל ממשרד המשפטים נאמר: "נכון להיום קיימים 45,000 מבנים בלתי חוקיים בפזורה הבדואית [כפרים בלתי מוכרים] וישנם הליכים משפטיים תלויים ועומדים נגד 2,000 מבנים ו-700 צווי הריסה תקפים – 15 מהם מנהליים".

משרד המשפטים לא סיפק לארגון Human Rights Watch מידע על שעורי הבנייה הבלתי חוקית ומספר המבנים שנהרסו בפועל ביישובים אחרים בישראל. זאת על אף שארגון Human Rights Watch ביקש מידע זה לצורך הערכה השוואתית.

מידע רשמי שקוף והשוואתי הוא חיוני לצורך קיומו של דיון ציבורי ולצורך מתן דין וחשבון, בייחוד על-מנת לקבוע האם רשויות המדינה ביצעו צווי הריסה באורח מפלה או בדרך המפרה את חובותיה של ישראל על-פי אמנות משפט זכויות האדם הבינלאומי.

עם זאת, עלה בידי ארגון Human Rights Watch להשיג נתונים ממשלתיים שונים – שנשלחו בחלקם לעיתונאים או לחברי כנסת בתשובה על שאילתות שהגישו, ואלה חלקו אותם עם ארגון Human Rights Watch. במקרה אחד השיג ארגון לא ממשלתי מאגר מידע פנימי של משרד הפנים, ובו מידע על צווי הריסה שיפוטניים שהיו תלויים ועומדים נגד מבנים בכל רחבי ישראל נכון לינואר 2005. ארגון Human Rights Watch בחן את מאגר המידע של משרד הפנים, שלא פורסם, ומצא כי כל 242 צווי ההריסה שהיו תלויים ועומדים בחודש ינואר 2005 נגד מבנים במחוז הדרומי הוצאו נגד מבנים של תושבים בדואים. זאת על אף שהבדואים מהווים רק 25% מאוכלוסיית הנגב.<sup>142</sup>

ארגונים לא ממשלתיים מנהלים רשימות משלהם של בתים שנהרסו, המבוססות על דיווחי חדשות, ביקורים באתרי ההריסה ודיווחים מיישובים. המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב רשמה 227 בתים שנהרסו בשנת 2007, גידול לעומת 96 שנהרסו בשנת 2006 ו-15 שנהרסו בשנת 2005.<sup>143</sup> האגודה לזכויות האזרח בישראל דיווחה על 224 בתים שנהרסו בשנת 2007.<sup>144</sup>

עטווה אבו פריח, עובד המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב, מאשר את המגמה העולה מנתוני המועצה. לדבריו חל גידול בהריסת הבתים בכל הכפרים: בכפרים שקיבלו הכרה ממשלתית [הכפרים שהוכרו לאחרונה], אנחנו מאמינים שהם הגבירו את הריסת הבתים מחוץ לקו הכחול [תחום היישוב הרשמי] כדי לגרום לאנשים לעבור פנימה. בכפרים הלא מוכרים הם הגבירו את הריסת הבתים כדי לדחוק באנשים לעבור ליישובים מוכרים.<sup>145</sup> שינוי בולט נוסף שחל בשנים האחרונות הוא העובדה שרשויות התכנון החלו להוציא התראות וצווי הריסה המוניים נגד שכונות שלמות ואפילו נגד כפרים שלמים, כשהן סוללות בכך את הדרך למבצעי הריסה המוניים נוספים. באנה שגרי-בדארנה, עורכת דין באגודה לזכויות האזרח, אמרה:

הם הולכים עם מאות שוטרים ו-20 או 40 צווי הריסה ושמים אותם על הבתים בשכונה או בכפר. הצווים האלה [צווי הריסה שיפוטניים] הם בלתי-מוגבלים בזמן, כך שאף פעם לא יודעים אם ומתי ההריסה תתרחש. כרגע לא רואים את הגידול העצום בהריסת הבתים, אבל אם כל הצווים ייושמו תראו גידול עצום בשנים הקרובות.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> עותק של רשימה שהושגה בסיוע הוועד הישראלי נגד הריסות בתים. העותק שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

<sup>143</sup> הנתונים נמסרו ב-3 בינואר 2008 על-ידי יעלה לבנת רענן וסעיד אבו סמור מהמועצה האזורית לכפרים בלתי מוכרים בנגב. הנתונים המלאים מופיעים בטבלה בנספח ב'.

<sup>144</sup> הנתונים נמסרו ב-7 בינואר 2008 על-ידי באנה שגרי-בדארנה מהאגודה לזכויות האזרח בישראל. הנתונים המלאים מופיעים בטבלה בנספח ב'.

<sup>145</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עטווה אבו פריח, באר שבע, 2 במארס 2006.

<sup>146</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם באנה שגרי-בדארנה, ירושלים, 27 בפברואר 2007.



במהלך עריכת המחקר גילה ארגון Human Rights Watch מספר כפרים שקיבלו התראות או צווי הריסה המוניים מסוג זה, ובהם:

(1) הכפר א-סרה הסמוך לבסיס חיל האוויר נבטים. בחודש יוני 2006 חילקו רשויות התכנון שש התראות. ב-7 בספטמבר חילקו הרשויות שישה צווי הריסה שיפוטיים לבתייהם של האנשים שקיבלו קודם לכן התראות, והתראות לכל שאר המבנים בכפר. בחודש יולי 2007 חילקו הרשויות צווי הריסה לכל הבתים שקיבלו קודם לכן התראות. תושבי הכפר מתגוררים על קרקע זו מזה דורות. כפי שהוזכר לעיל בפרק 3, בעוד הרשויות טוענות כי הקרקע הופקעה רשמית בשנת 1980 לצורך בניית בסיס חיל האוויר, טוענים הבדואים תושבי הכפר כי הממשלה מעולם לא יצרה עמם קשר, במהלך 26 השנים האחרונות, על-מנת להודיע להם על ההפקעה. ראש ועד הכפר, ח'ליל אל-עמור, הראה לארגון Human Rights Watch שטר מכר המוכיח כי אבי סבו קנה את חלקת האדמה שלו בשנת 1921 מבדואי אחר.

(2) אום אל-חיראן/עתיר, בסמוך ליער יתיר. בחודש אפריל 2004 הגישה המדינה 27 תביעות לפינוי והרחקה של כ-1,500 תושביהם של שני כפרים צמודים אלה. בחודש ספטמבר 2006 הוציא בית משפט השלום בבאר שבע כ-40 צווי הריסה שיפוטיים נגד כמעט כל בתי אום אל-חיראן, באופן שמשפיע על רוב תושבי הכפר, שאוכלוסייתו מונה על-פי הערכות כ-300 בני אדם. בחודש יוני 2007 הרס מנהל מקרקעי ישראל 25 בתים, אף שפרקליטיהם של תושבי הכפר קיבלו מבית המשפט צווי שהשיהה לגבי חלק מצווי ההריסה, מסיבות פרוצדוראליות.

בשנת 1956 העבירה הממשלה את התושבים מאדמותיהם שבנגב המערבי לאתר זה, הסמוך כיום לקיבוץ שובל. הממשלה הועידה את אדמות אום אל-חיראן להקמתו של יישוב יהודי גדול, חיראן. כך עולה מדו"ח שהגיש מנהל מקרקעי ישראל לראש הממשלה, ובו פורטו יוזמות להקמת 68 יישובים חדשים ברחבי ישראל.<sup>147</sup> מנהל מקרקעי ישראל מעולם לא יידע את תושבי הכפר על תוכניות אלה. במכתב לארגון Human Rights Watch לא ניסה משרד המשפטים להסביר את צורכי הממשלה בקרקע או תוכניות עתידיות לגביה, ואמר רק כי: "המדינה השקיעה קרוב ל-10 מיליון ש"ח בפיתוח 'שכונה 9' בעיר חורה. בשכונה זו קיימות 380 חלקות קרקע זמינות. מנהלת הבדואים הציעה ועודנה מציעה פתרונות דיור קבע במסגרת שכונה זו".

---

<sup>147</sup> "עדאלה הגיש בקשות לביטול הריסת 33 בתים בכפר אום אל-חיראן בנגב, שהמדינה מתכננת להקים על אדמותיו יישוב יהודי", הודעה לעיתונות של ארגון עדאלה, 14 בפברואר 2007, [http://www.adalah.org/heb/pressreleases.php?pr=07\\_02\\_14](http://www.adalah.org/heb/pressreleases.php?pr=07_02_14) (כניסה לאתר ב-22 בפברואר 2008). ב-9 באפריל 2002 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה את הקמת היישוב חיראן והממשלה אישרה את הקמתו בהחלטה מס' 2265 מתאריך 21 ביולי 2002.

(3) הכפר ואדי א-נעם, סמוך לרמת חובב ולתחנת הכוח המרכזית של מחוז הדרום. ואדי א-נעם הוא הכפר הבלתי מוכר הגדול ביותר, בו חיים כ-5,000 תושבים. הממשלה חילקה לשכונות רבות בוואדי א-נעם התראות המוניות וצווי הריסה. התושבים גרים באתר זה מאז שנות החמישים, אז העבירה אותם הממשלה למקום. בשל קרבתם לאתר הארצי לסילוק פסולת רעילה ברמת חובב, מוכנים התושבים לעבור למקום חדש, כל עוד יוכלו לשמר את סגנון חייהם המבוסס על חקלאות ועל רעיית צאן. עד עתה הציעה להם הממשלה רק מגורים בשכונות הסובלות מצפיפות יתר, בעיירות שתוכננו על-ידי הממשלה, שכונה חדשה הצפויה להיבנות קרוב מדי לאדים הרעילים של רמת חובב, או שכונה שאינה קיימת באחד הכפרים שהוכרו לאחרונה.

(4) הכפר א-סיר, סמוך לכלא באר שבע. בחודש מארס 2006 חילקה הממשלה התראות לרוב בתי הכפר א-סיר. גם לתושבי יישוב זה הציעה הממשלה פתרונות בלתי-מספקים כדוגמת אלה שהוצעו לתושבי ואדי א-נעם (ראו לעיל). במכתב לארגון Human Rights Watch מתאריך 23.7.2007 לא הסביר משרד המשפטים את הצורך של המדינה בקרקעות הכפר. ב-1 בנובמבר 2007 הרסו הרשויות חמישה בתים בכפר.

(5) הכפר אל-קרין, מדרום מזרח לחורה. בשנות החמישים העבירה הממשלה את תושבי הכפר לאתר זה. התושבים ביקשו כי אם לא ניתן להימנע מהעברתם לאתר חדש, תעביר המדינה את הקהילה בשלמותה. בקשה זו לא נענתה ובחודש 2007 הצמידו הרשויות צווי הריסה לכל בתי הכפר.

תושבי כפר זה בנו מעון ומרחב קהילתי פתוח על-מנת להקל על הקשיים הנובעים מהעדר שירותים, כתוצאה ממדיניות אי-ההכרה של הממשלה.

(6) הכפר תראבין א-סאנע, סמוך לעומר. המועצה המקומית עומר התרחבה על-פני שטח תראבין, ובמקום להתיר לתושבי תראבין להפוך לתושבי המועצה שהורחבה, היא מנסה כעת לפנותם לאתר חלופי, שבו הקימה הממשלה כפר חדש עבור שבט התראבין. חלק מבני התראבין טוענים כי הממשלה ניהלה משא ומתן על העברתם לכפר חדש עם אנשים משבט התראבין שאינם מייצגים אותם. נוסף לכך, חלק מבני התראבין שעברו לכפר החדש טוענים כי הרשויות לא סיפקו פיצויים הולמים או שירותים חיוניים רבים אשר יאפשרו להם רמת חיים נאותה בכפר החדש, וקוראים לשאר בני התראבין שלא לעבור בתנאים אלה (ראו פרק 7 לפרטים נוספים על הבעיות בכפר תראבין החדש). בחודש מארס 2007 חילקו גורמי תכנון מעומר 75 צווי הריסה שיפוטיים לכל הבתים שנותרו בכפר הבלתי מוכר תראבין.

באף אחד מן האתרים הללו לא סיפקו נציגי הממשלה לתושבים מידע כלשהו על השימוש העתידי בקרקע או על האינטרס הציבורי המחייב פינוי המוני כזה. במכתב שנשלח ב-11 במאי 2007 שאל ארגון Human Rights Watch פקידי ממשלה על הצורך בקרקע. בתשובה מתאריך 23 ביולי 2007 סיפק משרד המשפטים הצדקה רק לאחד מן המקרים שתוארו לעיל, הכפר א-סרה, לגביו נטען במכתב: "יצוין כי הקרקע באזור בסיס חיל האוויר וסביבתו נחוצה להרחבת הבסיס ולצרכים צבאיים

אחרים". נימוק זה כבר הועלה על-ידי הממשלה בעבר, אולם לא קיימות הוכחות רבות לכך שהצורך קיים בפועל. ההפך הוא הנכון, ראש ועד הכפר א-סרה, ח'ליל אל-עמור, ציין: "דיברנו עם המפקד הנוכחי של בסיס חיל האוויר נבטים ועם המפקד הקודם. הם אמרו לנו שהצבא לא צריך את הקרקע הזו".<sup>148</sup>

הגברת פעולות האכיפה משתקפת גם בהצהרות רשמיות. בדיון בנושא הריסת בתים שהתקיים בוועדה של הכנסת בחודש נובמבר 2006, אמר דודו כהן, הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, כי "קיימת החלטת הממשלה (15) שמתירה למשרדי הממשלה להגביר את האכיפה בחוקי התכנון והבנייה ובנוגע למינהל מקרקעי ישראל. בתקופה האחרונה הממשלה השלימה את היערכותה. כל מה שאנו רואים זה תוצאה של השלמת היערכות של המדינה בהתאם להחלטות ליישום או אכיפה של חוקי התכנון והבנייה. אין כאן דבר חדש".<sup>149</sup>

### עילות ההריסה

הרשויות הישראליות מעלות מגוון נימוקים להריסת בתי הבדואים בנגב. נימוקים אלה כוללים: בנייה של בתים בלי שהתקבל האישור ההולם, על קרקע שלא יועדה למגורים, באזור לגביו לא קיימת תוכנית מתאר מאושרת, או שבו הבנייה נוגדת את פרטיה של תוכנית זו. כפי שנדון לעיל, חיים הבדואים בכפרים הבלתי מוכרים באזור דמדומים משפטי שבו אין באפשרותם למעשה לעמוד בתנאים שהוגדרו בחוק התכנון והבנייה ולבנות בתים ומבנים אחרים תוך ציות לחוק.

הנימוק המשפטי להריסת בתים שמציגה המדינה בצווי הריסה שיפוטיים הוא שמירה על "הסדר הציבורי".

תכליתו של צו הריסה... היא שמירת הסדר הציבורי ומניעת מטרד מן הציבור הנוצר מעצם קיומו של מבנה בלתי חוקי. למען טובת הציבור, על בית המשפט לקחת בחשבון כי אי מתן צו הריסה יותיר על כנו את תוצאותיו של המעשה האסור, היינו כי העברייני ייהנה מפרי עבירתו. בנוסף, מניעת הבלאגן אותו גורם המבנה הבלתי חוקי, והדאגה שאי מתן צו הריסה יתפרש, הלכה למעשה, כאישור לאותו מבנה – מקרה אותו עלינו למנוע תחת החוק.<sup>150</sup>

בהמשך הצו נאמר:

---

<sup>148</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ח'ליל אל-עמור, א-סרה, 22 בדצמבר 2006.  
<sup>149</sup> פרוטוקול מס' 49 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 6 בנובמבר 2006, בנושא תוכניות מיתאר ביישובי הבדואים בנגב והריסת בתים <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2006-11-06.html> (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

<sup>150</sup> תיק ב"ש 008759/05, מדינת ישראל נגד פלוניס אלמונים, בית משפט השלום בבאר שבע, 21 בנובמבר 2005. כפי שיוסבר להלן בהמשך פרק זה, מבקרים ארגונים ישראליים לא ממשלתיים את המדינה על טענתה כי אינה יודעת את זהותם של בעלי הבתים אפילו במקרים שבהם הדבר ידוע לה בבירור. טענה זו מאפשרת למדינה להבטיח את הוצאתו של צו הריסה שיפוטי מבלי לזמן את בעליו של הבית לבית המשפט.

לפיכך, כל עוד עומד אותו מבנה ללא אישור, אין חשיבות לזמן הקמתו, ובמקרה כזה של בנייה ללא אישור, כאשר אין הבעלים ידועים, יש להוציא צו הריסה, כפי שעשה המתלונן במקרה זה.<sup>151</sup>

לבסוף, הצו מכיר בעקיפין בכך שלפחות במקרה הנוכחי, תובעים הבדואים בעלות על הקרקע שעליה הם נאשמים כי בנו באורח בלתי חוקי: "המבנה מצוי במקרקעין המצויים בהליכי הסדר לפי פקודת ההסדר, הבעלות בהם טרם הוכרעה".<sup>152</sup>

"תהליך ההתיישבות" מתייחס לתהליך שנקבע ב"פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969", אשר (כפי שהוסבר בפרק 3 לעיל) אפשרה לבדואים בשנות השבעים לרשום את טענותיהם לבעלות על אדמות הנגב. רבים מהבדואים חיים בכפרי אבותיהם, שנוסדו בטרם הוקמה מדינת ישראל בשנת 1948, ורשמו בשנות השבעים את תביעותיהם לבעלות על אדמות אלה. אף-על-פי-כן, סירבו רשויות התכנון בעקשנות להכיר בנוכחותם בשטח במסגרת תוכניות מתאר, והפכו בכך כל בית בכפרים אלה לבלתי חוקי. אותן רשויות עצמן, שסירבו לכלול כפרים אלה בתהליך התכנון (מחדל רשלני חמור), או לספק לתושביהם מגורים חלופיים נאותים כלשהם, תובעות את בעלי הבתים בכפרים בבתי-המשפט, בטענה שעצם נוכחותם היא "מטרד ציבורי" כה חמור, שהפתרון האפשרי היחידי הוא להפוך משפחה שלמה לחסרת בית.

מוחמד אבו סולב הוא אחד מכמה אנשים שראיין ארגון Human Rights Watch ואשר שירתו בצה"ל. "הגברים של אבו סולב שירתו בצבא – הייתי בצבא כמו אבא שלי וכל האחים שלי".<sup>153</sup>

ג'דואא אבו סבית אמר לארגון Human Rights Watch:

אנחנו אזרחים נאמנים מאוד, ונראו איך הם מתייחסים אלינו. הבנים שלנו משרתים בצבא ובמשטרה. הבדואים הם החיילים במדינה ששומרים על הגבולות – בצפון ובדרום – אם לא היו שום חיילים בדואים בצבא אז הגבולות לא היו בטוחים. כשחיילים יהודים מסיימים את שירות החובה שלהם הממשלה מאפשרת להם ללמוד ולקבל משרות טובות. כשהבנים שלנו מסיימים את הצבא הם הורסים את הבתים שלהם.<sup>154</sup>

## **דרך ביצועה של ההריסה**

### **התראות**

על-פי רוב, בשלב הראשון של תהליך ההריסה מפקח שמונה על-ידי רשויות התכנון והבנייה מצמיד התראה למבנה. בהתראה מודיעות הרשויות לבעל הבית (שבשמו אין הן נוקבות לעולם) כי הפר סעיף כלשהו בחוק התכנון והבנייה. בהתראה נאמר כי המבנה נבנה תוך הפרה של החוק וכי על הבעלים

<sup>151</sup> שם.

<sup>152</sup> שם.

<sup>153</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מוחמד אבו סולב, חנות מול ביר משאש, 30 במארס 2006.

<sup>154</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג'ודא אבו סבית, ביר משאש, 30 במארס 2006.

להרוס את המבנה, שנבנה באורח בלתי חוקי. לחלופין, נדרשים הבעלים להופיע בפני רשויות התכנון בתוך 30 יום מרגע פרסום ההתראה, על-מנת לספק תיעוד המוכיח כי המבנה נבנה באורח חוקי. אם אין הבעלים מציית להתראה, רשאות הרשויות לנקוט בצעדים נוספים, כגון הוצאת צו הריסה מנהלי או פנייה לבית המשפט לקבלת צו הריסה שיפוטי (ראו להלן הסבר להבדלים בין שני סוגי הצווים).

כל מועצה לתכנון ובנייה, מקומית, אזורית או ארצית, מוסמכת בחוק לאכוף את כללי התכנון. ארגון Human Rights Watch בחן העתקים של מספר התראות, כולל אחת שפורסמה על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה של עומר (ראו העתק של הצו בנספח ג').<sup>155</sup> בהתראות שבחנו לא טרחו האחראים למלא חלק ניכר מן הטופס או מילאו אותו ברשלנות. בהתראה שפורסמה על-ידי המועצה המקומית עומר למשל, לא מילאו הפקידים אף אחת מן השורות המזהות, כולל שמו של בעל הבית וציון המבנה אליו מתייחסת ההתראה או מיקומו. בחלקו של הטופס המיועד לפירוט עבירות הבנייה שבוצעו, על-פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה – 1965, מסמנים הפקידים לעיתים מזומנות עבירות רבות, כגון בנייה ללא היתר בנייה, בנייה בסטייה מהיתר/תוכנית, שימוש במקרקעין בלא היתר/בסטייה מהיתר/תוכנית. על-פי ההתראות, מורות הרשויות לבעל המבנה, ששמו אינו מצוין, להפסיק את כל העבודות ולהחזיר את המצב לקדמותו ולהופיע בפני המפקח עד התאריך המצוין. בהתראה שפורסמה על-ידי עומר נכתב שמו של המפקח באופן שאינו ניתן לפענוח וגם החתימה המשובטת אינה מאפשרת לקבוע מי חתם על ההתראה.

הכפר תראבין א-סאנע נוסד לראשונה בשנת 1956, לאחר שרשויות הצבא העבירו לאתר זה בכפייה את התושבים הבדואים מכפר אבותיהם. הכפר הוקם לפיכך בטרם הוקמה העיירה הסמוכה עומר בשנת 1975.<sup>156</sup> מהדרישה המצוינת בהתראה כי התושבים "יחזירו את הקרקע למצבה המקורי", משתמע כי יש ביכולתו של הכפר כולו להחזיר את השעון 50 שנה לאחור, לרגע שבו הועברו בני התראבין לאזור על-ידי המדינה והקימו בו את כפרם. דרישה זו מתעלמת לחלוטין מהקשרים הממושכים של הקהילה לקרקע, ומן העובדה שבמשך דורות, עד לרגע שבו ביקשה עומר להתרחב, חיו שם התושבים ללא כל התערבות מצד השלטונות.

בבואם לחלק התראות, מלווים נציגי רשויות התכנון לעיתים מזומנות במספר רב של שוטרים. בדואים רבים סיפרו לארגון Human Rights Watch על שוטרים ופקידי רשות הנכנסים לבתיהם או לשטח הפתוח שבחזית הבתים ועל תגובותיהם הנפחדות של בני משפחותיהם. במקרים רבים שחקר ארגון Human Rights Watch חילקו הרשויות התראות המוניות.

תושבי הכפר א-סיר אמרו כי קיבלו התראות המוניות בחודש מארס 2006. לדברי איבראהים אל-גראדי "ממש כל מבנה פיזי בכפר קיבל התראה". הוא הוסיף: "הם באו מהתחלת הכפר ועד הסוף שלו

<sup>155</sup> לרוב הרשויות המקומיות בממדיה של עומר אין ועדה משל עצמן. על-פי רוב משרתת ועדה מקומית או אזורית מספר יישובים (ראו פרק 5 לפרטים נוספים).

<sup>156</sup> היישוב הוקם בשנת 1975 כמועצה מקומית: [http://www.omer.muni.il/hadover/omer/history2\\_heb.htm](http://www.omer.muni.il/hadover/omer/history2_heb.htm) (כניסה לאתר ב-20 בנובמבר 2007).

– אפילו מכלאות בעלי החיים. לא רק מבנים שנבנו לאחרונה אלא אפילו אלה שנבנו לפני 1948. הם באו ממש לפני הבחירות [במארס 2006] והבטיחו שיחזרו מאוחר יותר עם צווי הריסה".<sup>157</sup>



למעלה, הכפר הבלתי מוכר א-סיר. צילום: לואיס מאיר, 2006.

נאסים ג'ירג'אוווי מהכפר הבלתי מוכר ואדי א-נעם אמר לארגון Human Rights Watch כי בשנת 2005 הגיעו אנשי רשויות התכנון והמשטרה לכפר כדי לחלק התראות למשפחות רבות:

הם באו באפריל וחילקו התראות ליותר מ-70 משפחות. הם באו בבוקר, בסביבות 08:30 או 09:00, בכוח גדול, וחילקו התראות לכל המשפחות בשכונה שלנו – הם תלו אותן על הקירות ועל הכניסות. היו שם שוטרים רגילים, [אנשי] יחידות מיוחדות, משמר הגבול והרבה אחרים. לא היה לנו שום מושג שהם מגיעים עד שראינו את הכוחות הגדולים מתחילים להגיע. הם נכנסו לאזור בצורה תוקפנית בלי רשות או צווים. היו ילדים ונשים מחוץ לבתים, והילדים פחדו מאוד. הם פגעו בפרטיות של הבתים שלנו בצורה תוקפנית מאוד, ואנשים לא היו מוכנים לזה בכלל. חלק מהאנשים נבהלו. יש לי שלושה ילדים, הכי קטן רק בן שלוש. כשהם באו לשים

<sup>157</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם איברההים אל-גראדי, א-סיר, 10 באפריל 2006.



התראה על הבית שלנו הילדים פחדו מאוד. היו שם מאות אנשי משטרה שהקיפו את הבית.<sup>158</sup>

אחד מתושבי תראבין א-סאנע תיאר את היום שבו חילקו הרשויות את ההתראות בכפר :

הכוחות התחילו להתאסף בעומר בשעה 06:00. היו שם מאות אנשי משטרה, יחידות מיוחדות, צבא, ומשמר הגבול. הם הקיפו את כל הכפר, והיו מסוקים מעל הראש וגם ג'יפים, סוסים ותותחי מים. הם סגרו את האזור והתחילו להדביק את ההתראות על בתים. היו להם בערך 70 התראות והם לא נתנו אחת לכל בית. אני חושב שהם התמקדו בבתים של מנהיגים בכפר כדי לנסות להפעיל עליהם לחץ, או אולי הם בחרו את האזורים של הכפר שבהם הם [תושבי עומר] רוצים לפתח חלקות חדשות לדיור.<sup>159</sup>

תושב אחר בתראבין א-סאנע סיפר כיצד השוטרים נכנסו לבתיהם של התושבים במהלך חלוקת ההתראות :

בערך 30 שוטרים מאחת היחידות המיוחדות הקיפו את הבית שלי. הם היו חמושים ומצוידים בגז מדמיע והם היו ממש מפחידים. ואז נכנסו לבית נציג של עומר וכמה שוטרים. חלק צילמו תמונות. הם לא הרשו לאף אחד אחר להיכנס. הם מדדו עם מכשיר לייזר... אני חושב שהם נכנסו באופן בלתי חוקי. הם מעולם לא הראו שום צו שקובע שמותר להם להיכנס ולערוך חיפוש. כשביקשתי לראות צו הם אמרו: "אל תדבר. פשוט תן לנו לעשות את העבודה שלנו".<sup>160</sup>

תושב זה של תראבין א-סאנע סיפר גם כיצד השפיעו הכוחות הגדולים על ילדיו :

התקרית השפיעה מאוד על הילדים. הם צריכים לצאת מהבית בסביבות 06:30 בבוקר כדי לעלות לאוטובוס [לעירייה המוכרת] תל שבע. הם הלכו לשער וחזרו ודיברו על המון שוטרים וסוסים. הם ממש פחדו, והם לא הסכימו לצאת שוב ולעלות לאוטובוס לבית הספר.<sup>161</sup>

במקרים מסוימים סגרו הרשויות את האזור כשבאו לחלק התראות. עורך הדין מוראד א-סאנע מארגון עדאלה ניסה להגיע לתראבין א-סאנע ביום שבו חולקו ההתראות ההמוניות, אולם דרכו נחסמה :

---

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נאסים ג'ירג'אוו, ואדי א-נעם, 9 באפריל 2006.

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם אבו ח'אלד, תראבין א-סאנע, 6 באפריל 2006.

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טלאל (שם המשפחה שמור), 6 באפריל 2006.

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טלאל, 6 באפריל 2006.

158

159

160

161



הגענו לתראבין בשעה 08:30 או 09:00. סיור של המשטרה חסם את הכניסה ולא נתן לאף אחד להיכנס. הם אמרו שיש להם צו ממפקד המשטרה למנוע כניסה, וביקשתי לראות אותו. אמרתי להם שאני חושב שהם משקרים בנושא הצו, ואז הם ממש השתגעו. אמרתי להם "אתם מנצלים את העובדה שהאנשים לא מבקשים לראות את הצווים בגלל שהם לא יודעים את החוק". אמרתי שאנחנו עומדים לעבור דרך החסימה ולהיכנס, אבל הם צרחו עלי ואמרו, "בסדר, אנחנו נתקשר למפקד שיביא את הצו והוא יהיה כאן בעוד 10 דקות, אז תישאר כאן".<sup>162</sup>

כשהגיע מפקד המשטרה הוא הודה בפני א-סאנע שלא היה לו שום צו ובסופו של דבר אמר שא-סאנע יכול להיכנס, בתור עורך-דין, אך מנע כניסתם של נציגי הקהילה והארגונים הלא ממשלתיים שהיו עמו. א-סאנע סירב, המשיך להתווכח, ואיים להתלונן למחלקה לחקירות שוטרים.

הוא פשוט נתן לנו לעמוד שם ולהתווכח ולנהל איתו משא ומתן עד שהוא ידע שהמשטרה סיימה את מה שהייתה צריכה לעשות בכפר ובסוף הוא נתן לנו להיכנס אחרי שכל ההתראות חולקו. לפחות שעה וחצי עברה – זה היה כבר בסביבות 10:00 או 10:30.<sup>163</sup>

חלק מהתושבים סיפרו על ההלם שנגרם להם כשקיבלו את ההתראות, במקרים רבים לאחר שחיו במקומם הנוכחי משך עשרות שנים ללא התערבות כלשהי מצד הממשלה. איבראהים אל-גראדי מא-סיר אמר לארגון Human Rights Watch "המשפחה שלנו חיה פה כבר 50-60 שנה, וזה באמת קשה להתמודד עם ההוראה הפתאומית הזו פשוט לקום ולעזוב. הזיכרון הקולקטיבי של 60 שנה נמצא כאן. אנחנו לא יכולים פשוט לארוז אותו תוך לילה אחד".<sup>164</sup>

אחרים סיפרו לארגון Human Rights Watch כי לאחר שקיבלו התראות פנו לרשויות כדי לברר מדוע פועלים נגד הכפר כולו בבת אחת ומה הם אמורים לעשות לאחר שיפנו מבתיים. איש מהם לא קיבל מידע על השימוש המיועד בקרקע שלהם. על אף שהרשויות אמרו להם לעיתים מזומנות, באופן כללי, כי עליהם לעבור לאחת העיירות שתוכננו על-ידי הממשלה, לא הוצעו להם חלופות דיור מיידיות וממשיות.

ב-7 בספטמבר 2006 חילקו נציגי רשויות התכנון בכפר הבלתי מוכר א-סרה שישה צווי הריסה שיפוטיים והתראות לכל יתר 45 הבתים. כאשר פנו נציגיהם של התושבים, המונים כ-300 בני אדם, לרשויות, הם גילו כי לא מוצעת להם חלופה כלשהי:

הלכנו למשרדים של המפקח על הבנייה במשרד הפנים ושאלנו אותם מה לעשות. הם אמרו שהם לא יודעים, שמופעל עליהם לחץ מהממשלה, שרוצה להעביר בסיסים צבאיים לאזור. הם שלחו אותנו ל"מינהלת הבדואים" [יחידה במנהל מקרקעי ישראל] ואמרו שהיא אחראית למצוא פתרון. כשהגענו למנהלת הבדואים גם להם לא

<sup>162</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מוראד א-סאנע, באר שבע, 6 באפריל 2006.

<sup>163</sup> שם.

<sup>164</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם איבראהים אל-גראדי, א-סיר, 10 באפריל 2006.

היו שום פתרונות. אולי תקבלו שכונה כש[העיריה] רהט תתרחב; אולי אתם יכולים ללכת לעיריה [המתוכננת] מרית, שעוד לא קיימת אפילו. אנחנו אנשים בלתי-נראים בשבילם, אז אולי אנחנו יכולים לגור בבתים בלתי-נראים.<sup>165</sup>

מאז, חולקו לשאר תושבי הכפר, שקיבלו תחילה רק התראות, צווי הריסה שיפוטיים. במכתב מתאריך 23 ביולי 2007 שנשלח ממשד המשפטים לארגון Human Rights Watch 2007 נכתב כי "לתושבים אלה הוצע לעבור לאחד מרובעי העיריה החדשה מחיול [שמה הרשמי של מרית] ו/או לאחת מעיירות הקבע האחרות".

## צווים והריסה

כאשר בעליו של בית אינו מציית להתראה המורה לו להרוס את ביתו, רשאות הרשויות להוציא צו הריסה נגד המבנה. על-פי חוק התכנון והבנייה, קיימות מספר דרכים בהן יכולות הרשויות להכין את התשתית להריסת מבנים המפרים, על-פי הטענה, את תקנות הבנייה.

## צווי הריסה מנהליים

על-פי סעיף 238א', מוסמכות רשויות התכנון לחלק צווי הריסה למבנים הנמצאים בתהליך בנייה או שבנייתם הסתיימה במהלך 30 הימים האחרונים. "צווים מנהליים" אלה אינם מחייבים ביקורת שיפוטית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה שבתחום שיפוט נבנה המבנה רשאית להוציאם. הצווים תקפים למשך 30 יום בלבד מתאריך הוצאתם ומתירים לרשויות להרוס את הבניין מרגע שחלפו 24 שעות מאז הצמידו אליו הפקחים את הצו, אם נבנה ללא היתר, או 72 שעות בכל נסיבות אחרות. נוהל זה כמעט שאינו מותיר לבעלי הבתים שהות להתכונן להריסה הצפויה או לערער על הצו בפני רשויות השיפוט.

ארגון Human Rights Watch בחן צווי הריסה מנהליים שחולקו בשלושה כפרים בלתי מוכרים, כולל צו שהוציא משרד הפנים נגד בתים בכפר א-טוואייל אבו ג'רוואל ב-20 בדצמבר 2006 (ראו העתק צו בנספח ד'). הצו נכתב בעברית בלבד, ולא בערבית, ונוסח בלשון שאף אדם ששפת אמו עברית, שבו נועץ ארגון Human Rights Watch, לא מצא כי הוא מובן.<sup>166</sup> הזכות לערעור אמנם מוזכרת בצו, אך נאמר בו במפורש כי "בית המשפט לא יבטל או יעכב צו מנהלי אלא אם כן יוכח שהבנייה שעבורה הוצא הצו בוצעה באורח חוקי".<sup>167</sup> מכיוון שאף בדואי אינו יכול לבנות בית באורח חוקי בכפרים הבלתי מוכרים, מונע הצו למעשה כל אפשרות של פתרון משפטי ומספק תמריץ שלילי רב עוצמה נגד פניית הבדואים לערכאות.

<sup>165</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ח'ליל אל-עמור, א-סרה, 22 בדצמבר 2006.

<sup>166</sup> מיכאל ז'גופסקי, יועץ של ארגון Human Rights Watch, תרגם את הצווים מעברית לאנגלית והעיר על המקור העברי.

<sup>167</sup> צו הריסה מנהלי, נספח ד'.

## צווי הריסה שיפוטיים

במקרה שחלפו 30 יום מרגע השלמת הבנייה, רשאויות רשויות התכנון לפנות לבתי-המשפט על-מנת לאכוף את חוקי הבנייה, אם על-פי סעיף 205 לחוק התכנון והבנייה, שבו לדברי עורכת-הדין באנה שגרי-בדארנה מהאגודה לזכויות האזרח משתמשות הרשויות לצורך זה ברוב חלקי המדינה, ואם על-פי סעיף 212, שבו הן משתמשות, לדברי שגרי-בדארנה, באורח בלעדי כמעט, נגד תושבי הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים. על-פי סעיף 205 רשאויות הרשויות לתבוע את בעלי המבנה ובמקרים מסוימים להחליט להרוס את המבנה הבלתי חוקי. על-פי סעיף 212, המכונה "הריסה ללא הרשעה", טוענות הרשויות כי אינן יכולות לזהות או לאתר את בעל המבנה, ולפיכך הדרך היחידה לאכוף את החוק היא להרוס את המבנה. במכתב מתאריך 11 במאי 2007 שאל ארגון Human Rights Watch את פקידי הממשלה על נוהג זה, אולם בתשובתו, מתאריך 23 ביולי, לא ענה משרד המשפטים על השאלה האם נעשה שימוש בסעיף 212 נגד מבנים שאינם בבעלות בדואים. עם זאת, נכתב בתשובת משרד המשפטים כי "צו הריסה במעמד צד אחד, על-פי סעיף 212 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, מבוצע רק כמפלט אחרון, כאשר לא ניתן להגיש כתב אישום נגד בעלי המבנה באורח רגיל (לפי סעיפים 204 ו-205) או כאשר מוצו כל החלופות האחרות". על טענה זו חולקים ארגונים לא ממשלתיים, כפי שנראה להלן.

בצו הריסה שיפוטי שניתן למבנה בכפר אום מתנאן (ראו נספח ה'), עורך השופט הבחנה בין שני סעיפי החוק:

בעוד סעיף 205 מציג אמצעים נוספים לענישת עבריין הבנייה, נקודת המוצא של סעיף 212 היא כי אין ולא תהיה הרשעה בנושא הקמת המבנה, וכי הריסה ללא הרשעה לא נועדה לשמש צעד ענישה נגד עבריין הבנייה, אלא לסלק מכשול מדרכם של אחרים, לשמור על הסדר הציבורי ולמנוע מטרד לציבור.<sup>168</sup>

על-פי תקנות התכנון והבנייה משנת 1982, שעיסוקן יישום חוק התכנון והבנייה, רשאי בית משפט להוציא צווי הריסה על-פי סעיף 212 אך ורק על בסיס בקשת המתלונן "אם בית המשפט מוצא כי לא ניתן או לא מעשי לזמן לדיון אדם שעשוי להינזק על-ידי הוצאת הצו..."<sup>169</sup>

על-פי סעיף 212, מקבלים נציגי רשויות התכנון צו הריסה שיפוטי על-ידי הגשת תביעה נגד "אדם בלתי-ידוע". תיקים העוסקים במבנים שהוקמו בנגב נדונים על-פי רוב בבית משפט השלום בבאר-שבע. תהליך זה גוזל זמן רב יותר מהוצאת צו הריסה מנהלי ועלותו גבוהה יותר, אולם בית המשפט דורש ראיות מינימאליות בלבד ונציגי הרשויות מסתפקים בטיעון לפיו הקרקע אינה כלולה בתוכנית מתאר מאושרת ואינה מיועדת למגורים, וכי בעליה לא קיבל היתר. תנאים אלה חלים מעצם הגדרתם על כל המבנים בכפרים הבלתי חוקיים. עורכי דין אמרו לארגון Human Rights Watch כי לא ידוע

<sup>168</sup> תיק ב"ש 008759/05, מדינת ישראל נגד פלוני, בית משפט השלום בבאר-שבע, 21 בנובמבר 2005 (שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch).

<sup>169</sup> שם.

להם על מקרה כלשהו שבו נמנע בית המשפט מהוצאת צו הריסה שיפוטי כאשר התבקש לעשות כך על-ידי הרשויות.<sup>170</sup>

לטענת עורכי-דין מארגון עדאלה עשו הרשויות שימוש לרעה בהוראות סעיף 212 על-מנת להבטיח את הוצאתם של צווי הריסה שיפוטניים. בבקשה שהוגשה בחודש ינואר 2007 לבית משפט השלום בבאר שבע טען ארגון עדאלה כי כאשר הרשויות הבטיחו את הוצאת צווי ההריסה השיפוטניים נגד "בעלים בלתי-ידועים" בכפר הבלתי מוכר אום אל-חיראן הייתה זהות כל התושבים ידועה להן היטב. בחודש אפריל 2004 הגישו הרשויות נגד כל תושבי הכפר תביעות פינוי, ובמסגרתן נדרשו לזהות בבירור כל אחד בשמו ובמספר הזהות שלו. עם זאת, בשנה שלאחר-מכן, כאשר רצו רשויות התכנון להוציא צווי הריסה נגד אותם מבנים עצמם, הן טענו כי זהות הבעלים אינה ידוע להן.<sup>171</sup>

צו ההריסה המנהלי מעניק לרשויות התכנון סמכות להרוס את הבית. במסגרת צווי הריסה שיפוטניים אלה אין בעל הבית נהנה כלל מזכויות ההליך ההוגן. בעוד הבדואים רשאים לערער על החלטת בית-המשפט, קיימים תמריצים שליליים רבים נגד נקיטה בצעד כזה: בערערו על צו כזה, יידרש הבדואי, שלא זוהה קודם לכן בשמו, לזהות עצמו בפני בית המשפט. במקרה כזה, רשאיות הרשויות לפתוח נגדו בהליכים פליליים על-פי סעיף 205 לחוק התכנון והבנייה, על עבירה של בנייה בלתי חוקית. אם יורשע, הוא עלול להידרש לשלם קנס ואולי אף יושט עליו עונש מאסר. בדואים רבים חוששים יותר מכל מרישום פלילי, העלול למנוע מהם קבלת משרות בשירות הציבורי, בתחום ההוראה למשל.

כמה וכמה עורכי-דין שייצגו עשרות לקוחות במקרים של הריסת בתים אמרו לארגון Human Rights Watch כי למיטב ידיעתם, לא בוטלה מעולם שום הריסה של בית בכפר בדואי בלתי מוכר, והתרחיש הטוב ביותר לו ניתן לצפות הוא קבלת השהייה. לדברי עורך-הדין שפיק אבו האני:

הריסת הבית היא הליך פלילי – הפרת את החוק בכך שבנית באורח בלתי חוקי, ללא היתר. כאשר משהו מקבל צו הריסה יש לו פרק זמן מוגבל שבמהלכו הוא יכול לערער עליו ולנסות להביא לביטולו בבית המשפט. אבל אז הוא משיך את השם שלו למבנה, וזה הופך מיד לעניין פלילי. סטטיסטית יש לך 100 אחוז סיכויים להפסיד בבית המשפט. כשאנשים באים אלי אני מייצץ להם לא ללכת לבית המשפט ופשוט לתת שיהרסו להם את הבית, בגלל שבאמת ובתמים זה יהיה פחות יקר עבורם בדרך הזו. היה לנו תורם שהיה מוכן לממן את כל ההליכים כולל ערעור לבית המשפט העליון כדי לערער על החוקיות של הריסת בית. אבל אז החלטתי לא להמשיך לפעול על-פי אסטרטגיה זו בגלל שאם אנחנו נפסיד בתיק כזה, מה שיקרה ללא ספק, אז הם יכולים לִשְׁטֹחַ את כל הנגב. זה לא שאין לנו מספיק אומץ כדי לנקוט בצעד הזה, אבל הסיכון נראה כל-כך גדול שזה נראה טיפשי.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם שפיק אבו האני, באר שבע, 29 במארס 2006; באנה שגרי-בדארנה, ירושלים, 27 בפברואר 2007; וסוהאד בשארה, שפעמר, 13 במארס, 2006.

<sup>171</sup> "עדאלה הגיש בקשות לביטול הריסת 33 בתים בכפר אום אל-חיראן בנגב, שהמדינה מתכננת להקים על אדמותיו יישוב יהודי", הודעה לעיתונות של ארגון עדאלה, 14 בפברואר 2007. [http://www.adalah.org/heb/pressreleases.php?pr=07\\_02\\_14](http://www.adalah.org/heb/pressreleases.php?pr=07_02_14) (כניסה לאתר ב-1 במארס 2008).

<sup>172</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שפיק אבו האני, באר-שבע, 29 במארס, 2006.

אבו האני המשיך והסביר עד כמה חשופים הבדואים לפגיעה במסגרת המערכת המשפטית:

למרבה הצער יש עורכי-דין פרטיים חסרי מצפון שינצלו ייאוש של אנשים. הם ייקחו את התיק לבית המשפט ויבטיחו שהם יכולים לעשות משהו בנושא. הם גובים 3,000-5,000 דולר ארה"ב לכל תיק. הם נותנים ייעוץ משפטי בלתי הולם. אחר-כך עורכי-הדין הולכים לבית המשפט ומבקשים דחייה ל-12 חודשים כדי שבעל הבית יוכל לקבל היתר, אבל כמובן שבעל הבית אינו יכול לקבל היתר בגלל שאין שום תוכנית בנייה לאזור. אז אחרי 12 חודשים הרשויות יכולות פשוט לבוא ולהרוס את הבית. עורכי-הדין האלה לא מסבירים את זה לאנשים. מאות אנשים הלכו ככה לבית-המשפט והפסידו.<sup>173</sup>

עורכת-הדין באנה שגרי-בדארנה מאשרת גם היא את חוסר התוחלת שבהגשת ערעור במקרים של הריסת בתים:

אנחנו לא יכולים באמת להשיג שום הישג משפטי בנושא הריסת הבתים, אבל אנחנו יכולים לומר לאנשים מה הזכויות שלהם ולפחות הם לא משלמים כסף על הליך משפטי, אם אנחנו יודעים שאנחנו לא יכולים לנצח. כשהעבודה המשפטית לא יכולה לעזור, אנחנו מנסים לחשוב על תחומי פעולה אחרים, כמו פעילות ציבורית בכנסת, בכלי-התקשורת וכו'. קשה מאוד להיכנס לתקשורת ולדבר על דברים מנקודת המבט של זכויות האדם – בגלל שהתקשורת, כמו רוב הציבור, חושבת שהבדואים הם משיגי גבול, שבונים באורח בלתי חוקי בכוונה. התגובה שלנו היא שהמדינה צריכה לתכנן עבורם, שהיא לא יכולה להפלות בהליכי התכנון והבנייה שלה, ושם זה יקרה, הבדואים לא יאלצו לבנות באורח "בלתי חוקי".<sup>174</sup>

סולימאן אבו עביד גר בשכונה הבלתי מוכרת שבשולי העיירה הבדואית לקיה. משפחת אבו עביד היא אחת ממספר משפחות שקנו מהממשלה אופציות לחלקות קרקע עוד לפני הקמתה של לקיה, אך טרם קיבלו את החלקות שלהם. רבות מהן נאלצו לפיכך לבנות באורח בלתי חוקי בשולי העיירה (ראו פרק 7 להלן). אבו עביד סיפר לארגון Human Rights Watch על צו הריסה שקיבלה אמו בשנת 1986:

היינו באמצע בניית בית בשבילה, והם באו ונתנו את הצו. היא הלכה לבית המשפט וניסתה להסביר את המצב שלה לשופט, אבל הוא פשוט הורה לה לשלם 7,000 ש"ח ולהרוס את הבית בתוך שישה חודשים. היא לא הרסה את הבית ועד היום לא קרה כלום, אבל עלולים לבצע את הצו בכל רגע. בנוסף לכך, בכך שהיא לא ביצעה את ההריסה היא הפרה את גזר הדין של בית המשפט, והיא יכולה להיכלא על אישום פלילי. את הקנס של 7,000 ש"ח היא שילמה.<sup>175</sup>

שם.

<sup>173</sup>

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכת-הדין באנה שגרי-בדארנה, ירושלים, 27 בפברואר 2007.

<sup>174</sup>

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סולימאן אבו עביד, לקיה, 6 באפריל 2006.

<sup>175</sup>

בחודש מארס 2003 הוציא בית המשפט המחוזי בבאר-שבע צו הריסה למסגד בכפר הבלתי מוכר אום אל-חיראן.<sup>176</sup> סלים אבו אלקיאן אמר לארגון Human Rights Watch:

ערערנו על הצו בבית המשפט והיה משפט לפני שנתיים. בית המשפט השאיר אותו בתוקף ואנחנו קיבלנו קנס של 12,000 ש"ח. אחד הזקנים בכפר היה זה שפנה למעשה לבית המשפט, אז ההאשמות הפליליות כוונו נגדו והוא קיבל את הקנס. הוא צריך לשלם את זה בתשלומים של 500 ש"ח לחודש.<sup>177</sup>

לאחר שהן מקבלות צו הריסה שיפוטי מבית-המשפט, נדרשות רשויות התכנון למסור אותו למבנה. על-מנת להוכיח בכל ערעור משפטי עתידי כי אכן מסרו את הצו, הן נוהגות להצמידו למבנה ולצלם אותו. הרשויות אינן מוסרות את הצו לאדם כלשהו, ואינן נדרשות לקבל חתימה המאשרת את קבלתו. תושבי כפרים בדואיים ומספר עורכי-דין סיפרו לארגון Human Rights Watch על מקרים שבהם הוצמדו הצווים לאזורים בבית שקשה לראותם, נפלו, עפו ברוח או נתלשו על-ידי ילדים.<sup>178</sup>

תושב אום אל-חיראן סיפר לארגון Human Rights Watch כי ב-6 בפברואר 2006 מסרו הרשויות צווי הריסה לכפר כולו:

בחור בא למסור את הצווים ונתן את כולם למוחמד איבראהים, אדם בן תשעים שלא יודע קרוא וכתוב. הוא פשוט זרק את כל הצווים על מוחמד בגלל שהבית שלו הוא הבית הראשון בכפר. זו הפעם השנייה שאנחנו מקבלים צווי פינוי והריסה. הפעם הראשונה היתה בחודש יוני 2003.<sup>179</sup>

תושבים רבים שקיבלו צווי הריסה סיפרו על תחושות חוסר התקווה וחוסר הברירה. במילותיו של אחד האנשים:

אין לנו שום תקווה. אנחנו רוצים אפשרות להתפתח ולהתקדם, כמו שאר החברה. אנחנו לא רוצים תמיד למצוא את עצמנו נזרקים אחורה. אני משלם מסים. לא תפסתי לאף אחד את הבית שלו. ירשתי את האדמה הזו מאבא שלי שירש אותה מאבא שלו ומסבא שלו וכן הלאה. יש לנו מסמכים מהתקופה העות'מאנית, כמו מסמכי מס המראים שהם הכירו בכך שזו האדמה שלנו. הרשויות [הישראליות] לא מציעות לנו שום פתרונות.<sup>180</sup>

---

<sup>176</sup> פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, "הערבים-הבדואים בנגב", דו"ח צללים שהוגש לוועדת האו"ם לביעור כל סוגי האפליה הגזעית, עמ' 13.

<sup>177</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סלים אבו אלקיאן, אום אל-חיראן, 29 במארס 2006.

<sup>178</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שרה קישחיר [Kishkher], אום מתאן, 6 באפריל 2006 ועם שפיק אבו האני, באר-שבע, 29 במארס, 2006.

<sup>179</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סלים אבו אליקאן, אום אל-חיראן, 29 במארס 2006.

<sup>180</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עלי אל-ר'נאמי, אום מתאן, 2 באפריל 2006.

## ביצוע ההריסה ללא הודעה מראש

רוב קרבנות הריסת הבתים סיפרו לארגון Human Rights Watch כי לא קיבלו שום התראה ספציפית בימים שקדמו להריסה עצמה. הרשויות מעולם לא ציינו באיזה יום, חודש או אפילו שנה יש בכוונתן ליישם את צווי ההריסה. לא ידוע על אמות מידה כלשהן לפיהן נקבע איזו הריסה תבוצע ראשונה, או כמה זמן צפוי לעבור בין ההודעה על צו הריסה לבין יישומו. בחלק מן המקרים חלפו שנים בין מועדים אלה. אין זה ברור אפילו האם יש בכוונת הרשויות לבצע את צווי ההריסה שהן מוציאות, ופעילים בדואים רבים מאמינים כי צווי ההריסה אינם אלא טקטיקה שמטרתה הפעלת לחץ. אין כל דרך בה יוכלו המשפחות להתכונן כראוי, והן חיות בפחד מתמיד מפני הלא ידוע. הדבר אף מונע ממשפחות להשקיע יותר בבתיהן ולשפרם באופן שיהפוך אותם מעט נוחים יותר או ראויים יותר למגורים.

רשימת משרד הפנים שהגיעה לידי ארגון Human Rights Watch, שבה פורטו צווי ההריסה השיפוטיים התלויים ועומדים נגד מבנים בכל רחבי ישראל נכון לינואר 2005, כוללת צווים שהוצאו כבר בשנת 1994. גורמים רשמיים דירגו את הצווים וסימנו אותם כ'א', 'ב' ו-'ג', באופן המצביע על החשיבות המיוחסת לביצועם. קשה לקבוע בוודאות על מה הסתמך הדירוג, לבד מתאריך הוצאת הצווים.

אנשים רבים אמרו לארגון Human Rights Watch כי ההריסה מבוצעת השכם בבוקר – כאשר הדחפורים מעירים את בני המשפחה – או בסביבות השעה 09:00 או 10:00 בבוקר, לאחר שרוב הגברים והילדים בגיל בית הספר כבר יצאו מהכפר ורק נשים, קשישים וילדים קטנים נשארו. פטימה אל-רינאמי מהכפר אום מתנאן תיארה את היום שבו הרסו את ביתה:

הם באו בעשר בבוקר. הם לא הודיעו לנו יום קודם כדי שנוכל להתכונן. הם באו לבית מאחורה, לא מהחזית. הם הוציאו את הכול – כל הרהיטים והכלים, כל הרכוש שלנו. היו בבית ארבעה חדרים וחדר אמבטיה והבנייה שלו עלתה 70,000 ש"ח. לא יכולנו לעשות כלום, היינו חסרי אונים לגמרי. חלק מהבנים שלי היו שם אבל הם לא התנגדו או מחו כי כולנו ידענו שלא משנה מה נעשה הם יהרסו את הבית בכל מקרה. היינו צריכים גם לשלם על הדחפור שבא ופינה את הבלגאן שהם השאירו מהבית ההרוס. רק זה עלה לנו 700 ש"ח. אחר-כך הבנים שלי בנו לי את הבקתה הזמנית הזו, אבל עכשיו יש צו הריסה גם עליה.<sup>181</sup>

אל-רינאמי תיארה כיצד לא צפתה את ההריסה הראשונה, אבל כעת היא חיה בפחד מפני השנייה:

כשקיבלתי את צו ההריסה הראשון הייתי בטוחה שהם לא יבואו אף פעם. עכשיו אני כבר יודעת. אני יודעת שהם יבואו ויעשו את זה... הם יכולים לבוא מחר, הם יכולים לבוא בכל זמן שהוא. אם הם יהרסו את הבית אין לי לאן ללכת ולא נשאר לי שום כסף. אין לי מושג מה אני אעשה.<sup>182</sup>

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פטימה אל-רינאמי, אום מתנאן, 2 באפריל 2006.

שם.

181

182



שרה קישח'ר, גם היא מאום מתנאן, אמרה כי הרשויות הודיעו מתי יש בכוונתן להרוס את ביתה אך הגיעו בפועל במועד אחר:

לפני שבוע הם באו לחלק צווי הריסה. ואז, שלושה ימים אחר-כך, הם באו ואמרו שהם יבואו בתוך שעתיים לבצע את ההריסה. אבל בסוף הם באו ביום אחר.<sup>183</sup>

באחד המקרים, שבו הרסו הרשויות חנות קטנה על הדרך המובילה לכפר ביר אל-משאש, לא היו התושבים עדים להריסה. "הם עשו את זה כשכולנו עוד ישנו. זה היה מוקדם מאוד, בסביבות 05:00 לפנות בוקר. יותר מאוחר, כשהאנשים התחילו לצאת מהכפר כדי ללכת לעבודה, הם קראו לנו כדי לומר לנו מה קרה. אף אחד לא ראה את זה".<sup>184</sup>

### הרס רכוש

לדברי חלק מהקרבנות הביאו איתם נציגי הרשויות, במקרים מסוימים, פועלים שפינו את החפצים מהבתים לפני הריסתם. אולם, במקרים אחרים נמחצו החפצים במהלך ההריסה. חלק מהקרבנות סיפרו כי הרשויות החרימו את רכושם. שרה קישח'ר אמרה:

הם היו פה ונכנסו פנימה – הם שברו את כל ארונות המטבח והבגדים ולא השאירו לנו כלום. עכשיו אנחנו חיים באוהל בלי שירותים ואין לנו כלום בשביל הילדים. זה נורא לגור בתנאים כאלה. אנחנו לא יכולים אפילו לרחוץ את הילדים כמו שצריך.<sup>185</sup>

בתה, חמדה קישח'ר הוסיפה:

הילדים הקטנים היו כאן איתנו, הגדולים היו בבית ספר, והגברים היו מחוץ לכפר בעבודה – כשהדחפורים והמשטרה הגיעו בשעה 08:30 או 09:00 בבוקר. הם לא נתנו לנו שום זמן להוציא את הדברים שלנו. הם פשוט הרסו את הבתים על הכל. ביקשנו להוריד את דוד המים עם קולט השמש מהגג של הבית, אבל הם לא נתנו לנו, והוא נהרס.<sup>186</sup>

סולימאן אבו עביד מהמועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב אמר: "אנשים משקיעים הכול בבתים שלהם ואחר-כך הם לא יכולים אפילו להרשות לעצמם לקנות חומרים לבנות אוהל, שעולים גם הם כסף. במקרה הזה הרשויות ניפצו הכול".<sup>187</sup>

ב-28 במאי 2002 הרסו הרשויות הישראליות 52 בתים בכפר הבלתי מוכר אל-עראקיב.<sup>188</sup> שיח' א-טורי סיפר לארגון Human Rights Watch על היום שבו הרסו את ביתו:

---

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שרה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

183

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שיח' אבו סבית, ביר משאש, 30 במארס 2006.

184

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שרה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

185

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם חמדה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

186

ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סולימאן אבו עביד, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

187

הם החרימו את כל תכולת הבית – אפילו קפה, התרופות של הילדים וכו'. הם העמיסו הכול על משאיות ולקחו את זה. יש להם משאיות מיוחדות עם מלגזה והם אפילו לקחו את חבילות המספוא – בערך 150 חבילות, שהיו יקרות. ארונות המטבח, ציוד המטבח, בגדים, מים, אוכל – הם שמו הכול על המשאיות האלה ולא החזירו את זה. שק גדול אחד של קמח עולה 200 ש"ח והיו שם שני שקים בתוך מיכל. הם שפכו את הקמח על האדמה ולקחו את המכלים. שאלנו למה הם עושים את זה, והם אמרו שהם רוצים את המכלים.<sup>189</sup>

### הריסה המלווה באלימות משטרתית/התנגשויות

ב-15 בנובמבר 2005 נכנסו נציגי רשויות התכנון ושוטרים רבים לכפר הבלתי מוכר ביר אל-משאש על-מנת לחלק צווי הריסה המוניים. תושבי הכפר ניסו לחסום בגופם את דרכם של השוטרים כדי למנוע מהם למסור את ההתראות ובמקרים מסוימים גם יידו אבנים על הכוחות. המשטרה ירתה באוויר והשתמשה באלות נגד תושבי הכפר, ובסופו של דבר אושפזו 12 תושבים, כולל אישה הרה שהפילה לאחר-מכן את תינוקה. המשטרה עצרה 42 מתושבי הכפר.<sup>190</sup> בחודש דצמבר 2005 הגיש ארגון עדאלה תלונה נגד שוטרים למחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים על שימוש מופרז בכוח ועל פציעתם של 12 מפגינים. עד סוף שנת 2006 לא התקבלה תשובת המחלקה.

סולימאן אבו עביד מהמועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב נכח במקום אותו יום ותיעד את האירועים במצלמתו. אבו עביד אמר לארגון Human Rights Watch:

התושבים ניסו להפריד בגופם בין כוחות המשטרה לבין הבתים שלהם. השוטרים המשיכו להתקדם עד שהגיעו אליהם ואז החלו להכות אותם באלות. בתגובה, אנשים התחילו לזרוק אבנים. השוטרים נכנסו לתוך הבתים ושברו דברים ואפילו הכו את הנשים. אני צילמתי מנקודה בין שני בתים ומצאתי אישה מדממת על הקרקע. ברגע מסוים צילמתי מישהו שהוכה על-ידי המשטרה, ופתאום השוטרים הכו על המצלמה שלי במקל. השוטרים הקיפו אותי והאשימו אותי שמקדם יותר זרקתי אבנים ואז ברחתי מהם, דבר שהיה מגוחך, כי אני צילמתי כל הזמן. שמונה מהם התחילו להכות אותי ובכל פעם שהגיע שוטר חדש מסביב לפינה גם הוא הכה אותי. הכו אותי על השפתיים, על הראש, על הגב ועל הרגליים. לא יכולתי ללכת במשך שבוע. אחרי שהם סיימו אחר מהם אמר לי שאני עצור.<sup>191</sup>

<sup>188</sup> "Border Police and Green Patrol destroy 52 homes in the Negev" ("משמר הגבול והסיירת הירוקה הרסו 52 בתים בנגב"), הודעה לעיתונות של האגודה הערבית לזכויות האדם, 29 במאי 2002.

<sup>189</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שיח' א-טורי, אל-עראקיב, 2 באפריל, 2006.

<sup>190</sup> ידיעון פורום דו-קיום בנגב, גיליון דו-לשוני מס' 5, ינואר 2006. [http://www.dukium.org/user\\_uploads/News-Letters/NL5H-4W.pdf](http://www.dukium.org/user_uploads/News-Letters/NL5H-4W.pdf) (כניסה לאתר ב-1 במארס 2008).

<sup>191</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סולימאן אבו עביד, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

אישה אחת הוכתה קשות בראשה וסבלה מזעזוע מוח. היא סיפרה לארגון Human Rights Watch כי התקשתה ללכת מרחק כלשהו או להתרכז בשל סחרחורות וכאבי ראש מהם המשיכה לסבול במשך חודשים לאחר-מכן.

סלים אבו אלקיאן מאום אל-חיראן תיאר תקרית דומה שהתרחשה בכפר שלו :

ב-14 ביוני 2004 בשעה 08:00 בבוקר הם באו להרוס את הבית של חמי. הם הביאו 200 שוטרים, שוטרי משמר הגבול ואת מפקד מחוז הדרום במשטרה. ניהלתי איתם משא ומתן. אמרתי, אתם יכולים להרוס, אבל תנו לנו זמן. הם נתנו לנו שעותיים, ובזמן הזה פנינו לעדאלה וקיבלנו צו מניעה ל-48 שעות. כשהשוטרים ראו את הצו הם כעסו מאוד ונעשו אלימים. הם התחילו להכות אנשים והורו לאנשים לא להיכנס לבית של חמי. חלק מהאנשים, כולל האחיות שלי, נכנסו בכל זאת, והם הכו אותם. היו התנגשויות, והם עצרו כמה אנשים ופינו אחרים באמבולנסים. הם עצרו את הבן שלי, ראמי.<sup>192</sup>

עליה א-טללקה, בת 37, תושבת הכפר טווייל אבו ג'רוואל, סיפרה לארגון Human Rights Watch כיצד הרסו הרשויות את ביתה בחודש ספטמבר 2006: "השוטרים נכנסו לתוך הבית וזרקו אותי על הרצפה. תלשתי את השערות והבגדים שלי וצרחתי. יצאתי מדעתי לגמרי. הילדים היו מפוחדים והם נתלו עלי וצרחו".<sup>193</sup>

### הריסה עצמית

מספר אנשים תיארו כיצד הרסו בעלי בתים את ביתם שלהם. שיח' אבו סבית מביר אל-משאש אמר לארגון Human Rights Watch :

בשנת 1993 אח שלי נאלץ להרוס לעצמו את הבית. החלטת בית המשפט הייתה או קנס ומאסר או שהוא יהרוס את הבית בעצמו. לאח שלי היה בית יפהפה, והיה יקר לבנות אותו. הוא לקח כמה הלוואות כדי לבנות אותו, ואז הוא היה צריך להרוס אותו. אח שלי שירת בצבא [הישראלי] כל החיים שלו ובכל זאת איבד את הבית שלו.<sup>194</sup>

---

<sup>192</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סלים אבו אלקיאן, אום אל-חיראן, 29 במארס 2006.

<sup>193</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עליה א-טללקה, א-טוואייל אבו ג'רוואל, 20 בדצמבר 2006.

<sup>194</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שיח' אבו סבית, ביר משאש, 30 במארס 2006.



האח המוזכר בעדות שלעיל על רקע חורבות ביתו שנהרס בשנת 1993. צילום: לואיס מאיר, 2006.

שרה קישח'ר, שביתה בכפר אום מתנאן נהרס (ראו לעיל), אמרה: "התכוונו להרוס את הבתים בעצמנו כדי שנוכל להציל כמה שיותר". היא הסבירה:

הבעל שלי כבר היה באמצע פירוק של חלק מהמתכת שהייתה בחלק העליון של הבית ובצדדים שלו. הפקחים נהגו לבוא כמעט כל שבוע ולומר שהם עומדים להרוס את הבית. התעייפנו מהאיומים, ואז החלטנו לעשות את זה בעצמנו.<sup>195</sup>

תושב הכפר הבלתי מוכר ואדי א-נעם אמר לארגון Human Rights Watch:

כשהם באו היו שלושה בתים שהם רצו להרוס. אמרנו: אנחנו לא רוצים שתגרמו לבהלה ביישוב אז אנחנו נהרוס אותם בעצמנו. הם חיכו מחוץ לכפר, ואנחנו הרסנו אותם בעצמנו, ואז הם חזרו כדי לבדוק. לא השארנו שום דבר נראה לעין חוץ מהיסודות, בגלל שצריך ציוד מיוחד כדי לחפור ולהוציא אותם. השוטר אמר שזה לא מספיק והביא בכל זאת את הדחפור שלו והתחיל לחפור ולהוציא את היסודות. הם היו מאוד תוקפניים. אני לא חושב שהם באו לבצע הריסה, כי את זה עשינו בעצמנו, אלא להתגרות בנו ולגרום בהלה.<sup>196</sup>

<sup>195</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שרה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

<sup>196</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נאסים ג'ירג'אווי, ואדי א-נעם, 9 באפריל 2006.

מוחמד אבו סולב סיפר לארגון Human Rights Watch כיצד הרס בעצמו את החנויות שלו, שנבנו על אדמת המשפחה:

שלוש שנים אחרי שבניתי את החנות הראשונה שלי, הם באו ואמרו לי להרוס אותה. רק החול שהבאתי כדי ליישר את הקרקע עלה לי 30,000 ש"ח בשביל 1,850 טון. הם הוציאו צו הריסה ובחודש פברואר 2003 הרסתי את החנות בעצמי. הם לא באים כשאתה בונה או בדיוק כשסיימת – הם מחכים עד שהעסק שלך כבר פועל כדי שהנזק הכספי שייגרם לך יהיה כמה שיותר גדול. לוויתי כסף מאנשים וכיום אני עדיין משלם את ההלוואות. הנזק הכולל שלי היה 150,000 ש"ח.<sup>197</sup>



למעלה, חנותו ההרוסה של אבו סולב, למשטה, חנותו החדשה, שנבנתה ללא רשיון. צילום: לואי מאיר/ Human Rights Watch

---

<sup>197</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מוחמד אבו סולב, חנות מול ביר משאש, 30 במארס 2006.





### השפעת הריסת הבתים

לאחר הריסה גרות משפחות לעיתים מזומנות במחסים מאולתרים שאינם יכולים לספק להן הגנה מפני איתני הטבע, ואין בהם מתקנים בסיסיים. לאנשים רבים אין אמצעים להקים בית חדש ואחרים חוששים כי אם ישובו וייבנו לא תהיה זו אלא הזמנה להריסה עתידית. ארגון Human Rights Watch שאל קבוצה של נשים באום מתנאן האם תבנינה מחדש את בתיהן. זאת לאחר שהריסה הותירה מספר משפחות מחוסרות דור, חלקן זו הפעם השנייה או השלישית. אחת הנשים השיבה בתקיפות: "לא, זהו. אנחנו לא בונים שוב". המשפחה חיה כעת באוהלים עשויים משקי יוטה, יריעות פלסטיק וחומרים אחרים שהצליחו לחלץ. חמדה קישח'ר שאלה: "אפילו אם הם יבואו שוב ויהרסו את האוהלים שלנו, מה אכפת לנו? כמה גרוע יותר זה יכול להיות?"<sup>198</sup>

בדואים רבים חשים מרומים ומתקשים להאמין. שרה קישח'ר שאלה: "למה שהם יהרסו מבנים בסיסיים כאלה? אתה בקושי יכול לקרוא להם בתים. לא היה לנו אפילו חשמל. זה לא שבנינו ארמונות, זה היה פשוט בלוקים מבטון בצדדים וגג מפח".<sup>199</sup>

קבוצת נשים זו דיברה גם על ההשפעות הפיזיות והרגשיות של ההריסה, כולל המאבק למנוע מהמזון והחלב של הילדים להתקלקל ולשמור על ניקיון חפציה המעטים של המשפחה. שרה קישח'ר אמרה:

<sup>198</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם חמדה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

<sup>199</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שרה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

אנחנו מתעוררים עם אלף שאלות כמו: "איך אנחנו הולכים לאחסן ולהכין את האוכל?" ו"איך אנחנו הולכים לשמור על הילדים והמקום נקיים?" שום דבר לא עובד כמו שצריך באוהלים. הכול היה פעם כל-כך נקי ומסודר. יכולנו לשמור על הבתים מאורגנים – היו לנו ארונות כדי לקפל את הבגדים של הילדים ולשמור אותם בתוכם. יכולנו לרחוץ את הילדים מתי שרצינו. הכול נמצא בעפר החולי הזה. אנחנו לא יכולים לשמור את האוכל של התינוק במקרר. איבדנו הכול.<sup>200</sup>

חמדה קישח'ר, אם לתינוק בן תשעה חודשים הנמצאת בחודש החמישי להריונה תיארה את חוסר הנוחות שבשינה על הקרקע הסלעית ובהעדר הפרטיות. "באוהל הקטן הזה אין לנו שום מקום. כולנו צריכים לשכב צמודים מאוד זה לזה בשטח הקטן הזה. אם מישו רוצה ממש לישון הוא הולך לישון באוטו".<sup>201</sup>

פאדיה קישח'ר סיפרה על הבעיות הבריאותיות ועל תחושת הייאוש שלה: "הימים האחרונים היו קשים באמת בגלל הגשם החזק בלילה. גילינו שהאוהל דולף. אני חולה, יש לי כיבים. לפעמים אני מרגישה כל-כך רע שאני לא יכולה אפילו לטפל בילדים בבוקר. רק בגלל הילדים אני לא הורגת את עצמי".<sup>202</sup>

"היינו עצובים מאוד כשחזרנו מבית-הספר וראינו שהבית שלנו איננו", אמר סאהר קישח'ר, בן 11.<sup>203</sup>

עליה א-טללקה מהכפר א-טוואייל אבו ג'רוואל אמרה: "לקח לנו חמישה-שישה ימים אחרי ההריסה להקים את האוהלים האלה. ישנו בחוץ על מחצלות, כמו חיות פרא, עם השמש ביום והקור בלילה, עם ילדים קטנים".<sup>204</sup>

פטימה אל-ר'נאמי, בת 60, דיברה על אובדן ביתה:

גרתי בבית בלוקים נחמד עם גג מתכת, והבלוקים הגנו עלי מחוס ומהקור. עכשיו אני מסתפקת בבית המאולתר הזה בגלל שאני מפחדת שהם יבואו להרוס גם אותו, ובכל מקרה, אין לי כסף לבנות עוד בית טוב. בחורף זה קר מאוד ובקיץ זה כל-כך חם, והבית לא מגן עלי מאיתני הטבע. יש לי סוכרת, וזה קשה מאוד לחיות בתנאים האלה. אבל אין לי שום ברירה. מכרתי את כל הזהב שלי כדי לבנות את הבית הקודם. איבדתי את כל החסכוניות שלי כשהם הרסו אותו. לא נשאר לי שום דבר.<sup>205</sup>

בשנת 2006 פרסם הארגון הלא ממשלתי רופאים לזכויות אדם – ישראל ממצאים בנושא ההשפעה הרגשית של הריסת בתים על ילדים בנגב. לדברי הארגון גורמת ההריסה טראומה

200 ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם שרה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

201 ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם חמדה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

202 ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פאדיה קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

203 ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סאהר קישח'ר, אום מתנאן, 6 באפריל 2006.

204 ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עליה א-טללקה, א-טוואייל אבו ג'רוואל, 20 בדצמבר 2006.

205 ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פטימה אל-ר'נאמי, אום מתנאן, 2 באפריל 2006.



קשה לילדים, ובכלל זה הטראומה הפיזית של חיים ללא דיור נאות במהלך חודשי החורף והטראומה הרגשית של אובדן היציבות והביטחון שמעניק מחסה.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> אורלי אלמי, הריסות בתים בישראל והשלכותיהן על בריאות הנפש של ילדים (תל-אביב, רופאים לזכויות אדם – ישראל, ינואר 2006).

## 7. היעדר פיצוי או חלופות ראויות

מאז 1970 מציעה ישראל לבדואים פיצוי מינימאלי כזה או אחר עבור מבנים וקרקעות, אולם רק בתנאי שהמשפחה תיאות להעתיק את מגוריה לאחת העיירות שהוקמו על-ידי הממשלה ותוותר על כל טענותיה לבעלות על אדמות ובית אבותיה. הבדואים דוחים את הסכומים המוצעים להם בטענה שהם נמוכים עד כדי ביזיון, במיוחד בהשוואה לסכומים הגבוהים בהרבה ששילמה המדינה למתנחלים שפנו מסיני ומרצועת עזה או לחקלאים שאדמותיהם הופקעו לצורך בניית כביש חוצה ישראל (ראו להלן). כאשר מסרבים בדואים לקבל את התנאים שהוצעו להם, הם אינם זוכים לפיצויים כלל ותביעותיהם לבעלות על קרקעות אינן מוכרות. לאחר מכן הורסת הממשלה את בתיהם.

מנהל מקרקעי ישראל מכנה את הפיצויים שהוא מציע "נדיבים". באתר האינטרנט של המנהל נכתב: "המשפחות הבדואיות שעוברות מהפזורה ליישובי הקבע מקבלות מהמדינה פיצוי כספי גבוה ביותר. מדינת ישראל מעניקה למשפחות הבדואיות פיצוי בגין פינוי הבנייה הבלתי חוקית שבנו בפזורה. סכום הפיצוי המוצע לעוברים ליישובי הקבע, גבוה פי כמה מהשווי האמיתי של המבנים הלא חוקיים".<sup>207</sup>

אולם, בשנת 2002, תיאר מנהל מחוז הדרום במשרד הפנים, דודו כהן, מציאות שונה: "יחסי ההמרה (בכסף ובקרקע) המוצעים לבדואים... אינם סבירים/הגונים כאשר הבדואי עושה את חשבון הכדאיות, קרי – בכמה המדינה קונה ממנו את הקרקע שהוא תובע ובכמה היא מוכרת לו את הקרקע/מגרש לבנייה ביישובים הקיימים/מתוכננים".<sup>208</sup>

תושבי תראבין א-סאנע תיארו את בעיית הפיצויים הבלתי הולמים. חלק מן התושבים חתמו על הסכם עם מנהל מקרקעי ישראל על-פיו יעזבו את הכפר הבלתי מוכר הסמוך לעומר ויעברו ליישוב שהוקם עבור התראבין ליד רהט. טלאל, שעדיין גר בתראבין א-סאנע אמר:

אחי עבר ליישוב החדש כי יש לו ילדים נכים והוא צריך בית אמיתי. הוא קיבל 180,000 ש"ח פיצויים עבור הבניין שהוא עזב כאן וחלקה של 800 מטר. אבל מסתבר שהפיצויים שהוא קיבל לא הספיקו לבנות בית חדש. הוא נאלץ להשתמש בכל החסכוניות שלו וזה עדיין לא היה מספיק.<sup>209</sup>

ארגון Human Rights Watch ביקר ביישוב התראבין החדש באפריל 2006. היישוב נראה כעיר רפאים, על עשרות בתים הבנויים למחצה ורחובותיו הריקים. כמאל, אחיו של טלאל, סיפר:

אני לא יכול לגמור את הבית ולחיות בו בגלל מחסור בכסף. אפילו הצלחתי לחסוך הרבה כסף כי אני עובד בבניין אז אני הנחתי את המרצפות, ועשיתי את הצינורות

---

<sup>207</sup> מנהל מקרקעי ישראל, "הבדואים בנגב", [http://www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/Beduin\\_information%20hebrew.pdf](http://www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/Beduin_information%20hebrew.pdf) (כניסה לאתר ב-21 במאי 2007). מנהל מקרקעי ישראל אינו משתמש במונח "כפרים בלתי מוכרים" אלא מתייחס לבדואים החיים בנגב כ"פזורה הבדואית".

<sup>208</sup> סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים", עמ' 12.

<sup>209</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טלאל (שם המשפחה שמור) ב-6 באפריל 2006.

ואת החשמל בעצמי. אבל עדיין אין בתי מנורה, דלפקים במטבח, אסלות או כיור, רהיטים. שלושים אחוז מהפיצויים שקיבלתי הלכו עוד לפני שהתחלתי לבנות כי היינו צריכים לשלם לחברות השירותים כדי לפתוח תשתיות חשמל, ביוב ומים בחלקות שלנו.<sup>210</sup>

כאשר ארגון Human Rights Watch ביקר בכפר החדש, היה המשפחה בפחון שבנתה מאחורי ביתה הבלתי גמור. כמאל קבל על כך שהממשלה הפירה את ההסכם שחתמה עמו. הוא טען שפקידי מנהל מקרקעי ישראל הבטיחו לו חלקת אדמה חקלאית שהוא מעולם לא קיבל. עוד קבל כמל על כך שאין בכפר תעסוקה, שירותי בריאות או תחבורה ציבורית. על-מנת להסיע את בנו הנכה לטיפולים קבועים בבית החולים סורוקה בבאר שבע, נאלץ כמאל לשלם 125 שקלים למונית לכל כיוון. כמאל אמר: "בשורה התחתונה – שאר תושבי תראבין צריכים להישאר איפה שהם [בכפר הבלתי מוכר ליד עומר] ולא לבוא לכאן לעבור את ההשפלה, הבידוד והתבוסה שאנחנו עוברים כאן. בכפר הישן, לפחות יכולנו להגיע לתחבורה ציבורית כדי להגיע לרופא. לפחות היה אפשר למצוא עבודה, אבל פה אין כלום. יום אחד שם שווה שנה פה".<sup>211</sup>

### השוואת סכומי פיצוי

סכום הפיצוי שהוצע לבדואים עלה במקצת במהלך השנים, אף על-פי שהנוסחה נותרה כשהייתה: בדואים שלהם פחות מ-400 דונם לא קיבלו קרקע חלופית אלא רק פיצוי כספי בעוד שאלה שבבעלותם למעלה מ-400 דונם קיבלו 20 אחוז פיצוי בדמות קרקע חלופית ו-80 אחוזים כפיצוי כספי. בפועל, נע הפיצוי בכפרים הבלתי מוכרים בין 1,100 ל-3,000 שקלים לדונם, המהווים חלק זעום מערך השוק של הקרקעות.<sup>212</sup>

לשם השוואה, משפחה יהודית ממוצעת שהיתה בעלת חלקת מגורים בהתנחלות בעזה קיבלה פיצוי בשווי של בין 1.5 לשני מיליון שקלים.<sup>213</sup> בעלי קרקעות חקלאיות שהמדינה הפקיעה לטובת סלילת של כביש חוצה ישראל קיבלו פיצוי בדמות שטח חקלאי בגודל זהה ובאיכות שווה ליד קיבוץ בחן הסמוך.<sup>214</sup>

### יישובים מוכרים

לא רק את שיעור הפיצויים הנמוך שמציעה להם המדינה דוחים הבדואים. גם את הסדרי המגורים החלופיים ביישובים שהקימה הממשלה אין הם מקבלים. כפי שצוין בדו"ח, יישובים אלה הם מהמקופחים ביותר בישראל ואינם מציעים לבדואים תנאים העולים בקנה אחד עם אורח החיים המסורתי שלהם.

<sup>210</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם כמאל (שם המשפחה שמור), נחל שמריה, 11 באפריל 2006.

<sup>211</sup> שם.

<sup>212</sup> סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים".

<sup>213</sup> מירב ארלוזורוב, "עוד לפני הצעות החוק הנוכחיות: הפיצוי לכל משפחה מפונה מעזה – 2-1.5 מיליון ש"ח, 7/אף, 22 בפברואר 2007

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=829103&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0> (כניסה לאתר ב-16 למארס 2007).

<sup>214</sup> סבירסקי וחסון, "אזרחים שקופים".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ישראל מדרגת אחת לתקופה את מצבם הסוציו-אקונומי של כל היישובים בישראל. המידע מרוכז בטבלה שבה ניתן הציון 1 לדירוג הנמוך ביותר והציון 198 לגבוה ביותר. במובאה הבאה, מן הטבלה של שנת 2003 ניתן לראות כי היישובים הבדואיים מהווים שבעה מתוך שמונת היישובים העניים ביותר בישראל. לצורך ההשוואה, מובאים פה גם נתונים של כמה מן היישובים היהודיים בנגב. שניים מהם נמנים על היישובים המבוססים ביותר בישראל.<sup>215</sup>

|   |          |
|---|----------|
| 1 | כסיפה    |
| 2 | תל שבע   |
| 3 | רהט      |
| 4 | ערערה    |
| 5 | שגב שלום |
| 7 | לקיה     |
| 8 | חורה     |

|     |         |
|-----|---------|
| 95  | דימונה  |
| 105 | ערד     |
| 118 | באר שבע |
| 193 | מיתר    |
| 195 | להבים   |
| 197 | עומר    |

חוקרי מרכז אדווה, שהשוו נתונים ממחקרים שעוסקים בבעיותיהם של היישובים, מתארים את הבעיות המרכזיות בדו"ח שחיברו:<sup>216</sup>

- התקציבים העומדים לרשות הרשויות המקומיות בשבע העיירות שהוקמו על-ידי הממשלה הם בין הנמוכים במדינה.
- בסוף שנות התשעים, מחצית הבתים ביישובים עדיין לא חוברו למערכת הביוב.
- אין תחבורה ציבורית לא בתוך היישובים עצמם ולא בינם לבין יישובים וערים אחרים.

אריאל דלומי מארגון דו-קיום מציין כי באף אחד מן היישובים הללו אין ספריות ציבוריות, מרכזי ספורט, בריכות שחייה או אזורי תעשייה של ממש.<sup>217</sup> על-פי חוקרי אוניברסיטת בן גוריון בנגב,

<sup>215</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [http://www.cbs.gov.il/publications/local\\_authorities2003/pdf/to1.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities2003/pdf/to1.pdf), (כניסה אחרונה, 19 ביוני 2007).

<sup>216</sup> שלמה סבירסקי ויעל חסון, "אזרחים שקופים – מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב" (תל אביב: מרכז אדווה, פברואר 2006), <http://www.adva.org/UserFiles/File/bedouimreport.pdf>, (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

<sup>217</sup> דואר אלקטרוני לארגון Human Rights Watch 8 ביוני 2007.

היישובים סובלים בנוסף מדרכים רעועות, היעדר פעילות כלכלית ומשירותי בריאות, חינוך, רווחה ופנאי בלתי מספקים.<sup>218</sup> החוקרים הגיעו למסקנות הבאות:

הבדואים אינם נוטלים חלק משמעותי בתהליך התכנון. יתרה מזאת, הבטחות חוזרות ונשנות של הממשלה לתקן עוולות, למלא את החייבויות ולתקן אפליה כמעט מעולם לא מומשו. בדואי עירוני אשר יגיע למסקנה כי כשלון תהליך העיור היה מכוון לא יטעה שכן קשה להאמין שכל כך הרבה כשלים אירעו בטעות או בשל חוסר כשירות.<sup>219</sup>

בעייה מרכזית נוספת שקיימת בעיירות שהוקמו על-ידי הממשלה ושהוזכרה לעיל נעוצה בעובדה שהקרקות שהפקיעה המדינה לצורך הקמתן הן קרקעות אותן תובעים בדואים אחרים. באזורים שנמצאים בתוך העיירות ושלגביהם הגישו בדואים תביעות בעלות על הקרקעות, מתקשות הרשויות לפתח קרקעות לצורך דיור ובכך למעשה מחמיר המחסור הקיים באפשרויות דיור בעיירות הללו. אחמד אל-אסד, ראש המועצה המקומית לקיה, טוען כי 3,000 מ-9,000 תושבי היישוב גרים בשכונות בלתי מוכרות, מחוץ לגבולותיו המוניציפאליים. בד בבד, עומדות בתוך לקיה 4,000 חלקות ריקות, שלא ניתן להקצותן כיוון שבדואים הגישו לגביהן תביעות בעלות.<sup>220</sup>

גורמי ממשל רשמיים מוסיפים לטעון כי הבדואים בכפרים הבלתי מוכרים יכולים וצריכים להשתכן בעיירות שהקימה הממשלה. על-פי משרד המשפטים: "היישובים הקיימים מסוגלים לענות על כל הצרכים של האוכלוסייה הבדואית. בכל היישובים הללו ישנם מגרשים פנויים הממתינים לדיירים נוספים".<sup>221</sup> במכתבו לארגון Human Rights Watch מיום 23 ביולי 2007, הצהיר משרד המשפטים כי ישנן תכניות להרחבת היישובים הקיימים ולשיווק חלקות נוספות לדיור. המשרד הטעים כי "ישנן 3,000 חלקות קרקע ריקות ביישובי הקבע הקיימים הניתנות לאכלוס באופן מיידי על-ידי בדואים מן הפזורה. בנוסף, ישנן עוד 4,400 חלקות שניתן לפתח במידה ויהיה לכך ביקוש".<sup>222</sup>

לעומת זאת, פקידי ממשל אחרים, המעורבים יותר בבעיית הדיור של הבדואים, מודעים לכך שהמציאות סבוכה. דודו כהן, מנהל המחוז הדרומי במשרד הפנים אמר לוועדת הכנסת: "בכסיפה

<sup>218</sup> אבו אסד ולית'וויק, הדרך קדימה, עמ' 11.

<sup>219</sup> שם.

<sup>220</sup> פרטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא תוכניות מתאר ביישובי הבדואים בנגב והריסת בתים, מיום 16 בינואר 2007, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2007-01-16.html>, (כניסה לאתר ב-9 בספטמבר 2007).

<sup>221</sup> מכתב מהיחידה להסכמים בינלאומיים, תביעות בינלאומיות וקשרי חוץ במשרד המשפטים לגורם בלתי ידוע, 13 בפברואר 2005, פורסם באתר האינטרנט של משרד המשפטים.

<sup>222</sup> מכתב מאת משרד המשפטים הישראלי לארגון Human Rights Watch 23 ביולי 2007.

ובלקיה [יש] אלפי מגרשים מפותחים שאי אפשר לשווק בגלל בעיות של תביעות בעלות<sup>223</sup>. שר השיכון עצמו אמר: "כשיש מישהו עם תביעת בעלות על הקרקע, שום בדואי... לא מוכן לגור שם"<sup>224</sup>.

הבעיות ידועות, אולם מוסדות התכנון מוסיפים להוציא צווי הריסה ולהרוס בתים בעוד הם טוענים כי הבדואים פשוט יכולים לעבור לאחד משבעת היישובים שהקימה הממשלה. ארגון Human Rights Watch ראיין מספר בדואים שקנו כבר לפני עשרות שנים אופציות לחלקות בשבע העיירות המקוריות שתוכננו על-ידי הממשלה וטרם קיבלו אותן לידיהן. המקרה של חמולת אבו עביד שיוצג להלן הוא אופייני. בלקיה לבדה ישנן מאות משפחות שקנו חלקות ממנהל מקרקעי ישראל ומעולם לא קיבלו אותן.<sup>225</sup>

מקורה של חמולת אבו עביד באזור שרייה (סמוך לנתיבות של היום), אולם בראשית שנות החמישים העביר אותה הממשל הצבאי בכוח ללקיה ואחר כך לתל ערד. כאשר הודיעה הממשלה על בניית היישוב המוכר לקיה בשנות השבעים, ששו רבים מבני חמולת אבו עביד לעבור למקום, שכן שם שכנו נחלות אבותיהם של חלקם.

סולטאן אבו עביד, בן 48, היה נער בשנות השבעים כאשר תוכננה לקיה. הוא סיפר לארגון Human Rights Watch: "חלמתי על בית אמיתי, מודרני, עם חשמל ומים זורמים. העבירו אותנו ממקום למקום. הרגשתי כמו פיסת נייר שהרוח העיפה לאן שהיא רוצה. כל מה שרצינו זה להשתקע במקום קבוע"<sup>226</sup>.

כאשר הסכימה משפחתו של סולטאן אבו עביד לעבור לגור בלקיה, יחד עם רבים נוספים מבני החמולה, עדיין לא תכננו הרשויות את היישוב. רבים מקרוביו של אבו עביד קנו אופציות לחלקות, שהיו אמורות להיות מתורגמות לחלקות של ממש עם השלמת בנייתו של היישוב. "מנהל מקרקעי ישראל הציע שכל משפחה גרעינית או כל משק בית יוכל לקנות חלקה של דונם אחד והרשויות יקבעו את ייעודי הקרקעות ויבצעו את התכנון עבור לקיה. לאחר מכן נוכל להתחיל לבנות את בתינו על החלקות שלנו" אמר סולטאן אבו עביד והוסיף:

הם אמרו לנו "יש לכם אפשרות לקנות חלקה עכשיו, אפילו שלקיה עדין לא קיימת ועוד אין מסמך תכנון מאושר עבור לקיה. אבל אל תדאגו, אתם תקבלו את החלקה שלכם אחר כך". מבחינתנו, האמנו שאם נקנה את האופציה נבטיח את העתיד. חשבנו שזה אינטרס של הממשלה לרכז אותנו ביישובים החדשים האלה ולכן כשהממשלה אמרה שהיא מתכננת את היישוב, חשבנו שזה יקרה מיד. לא היתה לנו

<sup>223</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא תוכניות מתאר ביישובי הבדואים בנגב והריסת בתים, מיום 6 בנובמבר 2006, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2006-11-06.html>, (כניסה לאתר ב-23 במאי 2007).

<sup>224</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא תוכניות מתאר ביישובי הבדואים בנגב והריסת בתים, מיום 16 בינואר 2007, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2007-01-16.html>, (כניסה לאתר ב-9 בספטמבר 2007).

<sup>225</sup> על-פי עורכת הדין של האגודה לזכויות האזרח בישראל, באנה שגרי-באדרנה, על החמולות שנתקלו בבעיה כזו נמנות אבו רטיוש, אבו אל-חאלק, אבו באדר וא-טללקה. גם משפחות מחורה סובלות מבעיה זו. דואר אלקטרוני מבאנה שגרי-באדרנה לארגון Human Rights Watch 18 ביוני 2007.

<sup>226</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סולטאן אבו עביד, באר שבע, 10 באפריל 2006.



שום סיבה לחשוב שהממשלה תחזור בה כיוון שכל העניין היה באופן ברור לטובתה.<sup>227</sup>

סולטאן אבו עביד קנה את האופציות ב-1979. במהלך השנים, לאחר משא ומתן חוזר ונשנה, הוא האמין שהגיע להסכמה עם מנהל מקרקעי ישראל על חלקה מסוימת:

רשמתי את מספר החלקה הזו בתעודת הזהות שלי – הנה, את יכולה לראות – אני אמור להיות בשכונה 3, חלקה 281, לקיה. הלכתי למשרד הפנים וביקשתי לרשום את זה ככתובתי הרשמית ועכשיו זה מופיע בתעודת הזהות שלי כפי שאת רואה. אבל זו עדיין חלקה ריקה היום. מההתחלה, הבעלים הבדואי האמיתי של החלקה הזו הסכים לתת לי לקחת אותה ולבנות עליה. אני פעיל בקהילה ופעיל במאבק להשיג הכרה לכפרים ולשפר את איכות החיים בלקיה וביישובים. אין לי אויבים בקהילה. ב-1992, הבעלים הבדואי של החלקה הסכים לתת לי להשתמש בה ונתן לי מכתב חתום. כשקיבלתי את המכתב מהבעלים ב-92 הלכתי עם אשתי למנהל מקרקעי ישראל. הייתי אפילו צריך לשלם עוד כסף כי החלקה היתה קצת יותר גדולה מהאופציה של דונם שקניתי. אז שילמתי את הסכום הנוסף. אבל עדיין לא קיבלתי את החלקה. ואז, לפני שנתיים, הבעלים הבדואים אמר לי: "בוא נלך ביחד שתוכל לקבל את החלקה סוף סוף." יש הרבה אחרים שיש להם בעיה בגלל שהבעלים הבדואי האמיתי של הקרקע או התובע לקרקע לא מסכים לתת להם לפתח, זאת לא הבעיה שלי – להפך, הוא מוכן לעזור לי לפתור את הבעיה.<sup>228</sup>

על אף מאמציו של סולטאן אבו עביד, הוא מוסיף לחיות כיום בבניין בלתי מורשה בשכונה בלתי מוכרת, וממתין שמנהל מקרקעי ישראל ימסור לו את נחלתו. "כבר עברו כמעט שלושים שנה ועדיין אין לי את החלקה שלי".<sup>229</sup>

מאות משפחות בלקיה סובלות מאותה בעיה כמו חמולת אבו עביד. בשנת 1999 עתרה האגודה לזכויות האזרח בישראל לבג"ץ בשמן של כמה מן המשפחות הללו, במקרה זה מחמולת אבו רטיוש. פסק הדין התקבל כעבור שבע שנים, ב-17 בדצמבר 2006.<sup>230</sup> במהלך הדיונים בבג"ץ הבטיח מנהל מקרקעי ישראל להרחיב את לקיה ולהוסיף עוד חלקות למגורים, אולם בג"ץ סירב לכלול התחייבות זו בפסק הדין (ראו להלן). נוסף על כך, לדבריה של באנה שגרי-באדרנה שייצגה את חמולת אבו רטיוש מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל, גם לו היה מנהל מקרקעי ישראל רציני בכוונותיו, יכול ההליך לארוך כמה שנים לפחות. עורכת-הדין שגרי-באדרנה אמרה לארגון Human Rights Watch:

האזור שבו יוקצו החלקות הללו, לכאורה, נמצא כיום מחוץ ל"קו הכחול" או הגבולות המוניציפאליים הרשמיים של לקיה. לקיה צריכה קודם כל לקבל אישור

227 שם.

228 שם.

229 שם.

230 בג"ץ 6459/99, 17 בדצמבר 2006, שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

להתרחב. הקו הכחול צריך להשתנות ותכנית מתאר מחוזית חדשה שכוללת את האזור צריכה להיות מאושרת בטרם יוכלו המשפחות לקבל את החלקות החדשות האלה ממנהל מקרקעי ישראל.<sup>231</sup>

בנוסף קבלה שגרי-באדרנה על כך שההסדר כולו מבוסס על הבטחה שבעל פה מצד מנהל מקרקעי ישראל, אשר חזר בו באופן עקבי מהבטחות שניתנו לחמולת אבו עביד ולחמולות אחרות בלקיה. "הם הבטיחו בעל פה שהם יספקו את החלקות אחרי שהרחבת לקיה תושלם. בית המשפט קיבל את ההבטחה. ביקשנו מבית המשפט לתת להבטחה הזו תוקף רשמי על-ידי הכללתה בפסק הדין, אולם הוא סירב בתואנה שהממשלה תעמוד בהבטחתה".<sup>232</sup>

בפסק הדין נכתב :

בא כוח העותרים ביקש כי ההסכמות אליהן הגיעו הצדדים יעוגנו בפסק-דין, אולם לא ראינו מקום לעשות זאת, הואיל וחזקה על המשיבים כי יפעלו ברוח הודעותיהם לבית המשפט... אשר על כן, אנו מחליטים לדחות את העתירה.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם באנה שגרי-באדרנה, ירושלים, 27 בפברואר 2007.

<sup>232</sup> שם.

<sup>233</sup> בג"ץ 6459/99.

## 8. חובותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי ומנהג השוואתי

### האיסור על אפליה

שוויון וחופש מאפליה נמנים על העקרונות הבסיסיים ביותר של זכויות האדם. האיסור על אפליה מופיע באופן מפורש בסעיף 2 של ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם<sup>234</sup> ומעוגן באמנות העיקריות של זכויות האדם שאושרו על-ידי ישראל, כולל האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות<sup>235</sup>, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות<sup>236</sup>, האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית<sup>237</sup>, והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד<sup>238</sup>.

בישראל לא קיימות ערובות תחיקתיות או חוקתיות לשוויון. נוסף על כך, חוקי הקרקעות בישראל והתקנות המסדירות את פעולתם של מנהל מקרקעי ישראל ושל מוסדות התכנון, אינם אוסרים על אפליה בהקצאת קרקעות ובדיוור ואינם מקדמים תכנון כאמצעי ליצירת שוויון אזרחי.

בפברואר 2007 פרסמה הוועדה המפקחת על מילוי חובותיהן של המדינות החתומות על האמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית את חוות דעתה לגבי הדו"ח שהגישה ישראל. הוועדה המליצה ל"מדינה שהיא צד לאמנה להעריך באיזו מידה קיומם של שני 'מגזרים' נפרדים, ערבי ויהודי, מהווה הפרדה גזעית."<sup>239</sup>

בנוגע להקצאת אדמות ולתפקידן של ועדות הקבלה ליישובים קטנים, המליצה הוועדה כי "המדינה שהיא צד לאמנה תנקוט בכל האמצעים הדרושים על-מנת לוודא שאדמות מדינה מוקצות ללא אפליה,

<sup>234</sup> בסעיף 2 נאמר: "... כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות שנקבעו בהכרזה זו ללא הפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה בנושאים אחרים, בשל מוצא לאומי או חברתי, קניין, לידה או מעמד אחר", הכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם, התקבלה ב- 10 בדצמבר, 1948 (G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/810 at 71, 1948).

<sup>235</sup> בסעיף 2.1 נאמר כי המדינות בעלות האמנה יבטיחו כי הזכויות המעוגנות בה יקוימו "ללא הפליה מכל סוג שהוא, כגון מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, יחוס או כל מעמד אחר", האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, התקבלה ב-16 בדצמבר 1966, 21 U.N. G.A. Res. 2200a (XXI), 171 U.N.T.S. 999 (1966), U.N. Doc. A/6316 (1966), GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), נכנסה לתוקף ב-23 במרס 1976. ישראל צירפה חתימתה לאמנה ב-3 באוקטובר 1991.

<sup>236</sup> בסעיף 2.2 נאמר כי מדינות שהן צד לאמנה מתחייבות לערוב לכך שהזכויות המעוגנות באמנה תכובדנה "ללא אפליה מכל סוג שהוא, כגון מטעמי צבע, מין, לשון, דעה מדינית או דעה אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, יחוס, או כל מעמד אחר". האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, התקבלה ב-16 בדצמבר 1966, 21 U.N. G.A. Res. 2200A (XXI), 3 U.N.T.S. 993 (1966), U.N. Doc. A/6316 (1966), GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), נכנסה לתוקף ב-23 במרס, 1976. ישראל צירפה חתימתה לאמנה ב-3 באוקטובר 1991.

<sup>237</sup> האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, התקבלה ב-21 בדצמבר 1965, 2106 (XX) G.A. Res. 195 U.N.T.S. 660 (1966), U.N. Doc. A/6014 (1966), annex, 20 U.N. GAOR Supp. (No. 14) at 47, נכנסה לתוקף ב-4 בינואר 1969. ישראל צירפה חתימתה לאמנה ב-3 באוקטובר 1991.

<sup>238</sup> בסעיף 2.1 נאמר כי המדינות שהן צד לאמנה יבטיחו את הזכויות המפורטות בה ל"כל ילד שבתחום שיפוטן, ללא אפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני, או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי". האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד, התקבלה ב-20 בנובמבר 1989, 25 U.N. Doc. A/RES/44/25, G.A. Res. 44/25, נכנסה לתוקף ב-2 בספטמבר 1990. ישראל צירפה חתימתה לאמנה ב-3 באוקטובר 1991.

<sup>239</sup> הוועדה המפקחת על ביעור כל צורות האפליה הגזעית, הערות מסכמות של הוועדה לגבי ישראל, 14 ביוני 2007.

ישירה או עקיפה, על בסיס גזע, צבע עור, מוצא או שיוך אתני או לאומי. בהקשר זה, על המדינה שהיא צד לאמנה לבצע הערכה לגבי משמעותו של קריטריון 'ההתאמה החברתית' והשפעתו".<sup>240</sup>

פרופסור אלכסנדר קדר, משפטן ישראלי, תיעד את האפליה שנוקטת ישראל כלפי הבדואים בנוגע לגישה לקרקעות והצביע הן על אפליה ישירה והן על אפליה עקיפה. "הפגיעה בשוויון מתקיימת גם כאשר נעשה שימוש 'חשוד' בהשתייכות לקבוצה כקריטריון לחלוקת טובין חברתיים וגם במקרים בהם הקריטריון הרלבנטי נחזה ניטרלי, אך יישומו מוליד תוצאות מפלות", הוא כותב. "כך, הקצאת זכויות במקרקעין בנגב, ובמיוחד הזכות לגור במגורים פרבריים ובחוות בודדים ליהודים בלבד, מהווה לדעתי פגיעה חמורה בעקרון השוויון הקבוע במשפט הבינלאומי".<sup>241</sup>

### **הזכות לדיור הולם, לפרטיות ולבחירת מקום המגורים**

ישראל אשררה כמה מאמנות זכויות האדם הבינלאומיות אשר מבטיחות את הזכות לדיור הולם ולפרטיות, מגינות מפני פינוי בכוח ומאפשרות בחירה של מקום המגורים. למרות זאת, נכשלה ישראל במחויבותיה אלה בכל הנוגע לאוכלוסייה הבדואית. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מחייבת את המדינות שהן צד לאמנה לנקוט "בכל האמצעים המתאימים" על-מנת לקדם את הזכות לדיור ולהגן עליה וכן להגן מפני פינוי בכוח.

הוועדה המפקחת על מילוי חובותיהן של המדינות שהן צד לאמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קבעה בהערה כללית מס' 4 כי "אין לפרש את הזכות לדיור באופן צר ומגביל אשר מסתכם במחסה שמספקת קיומה של קורת גג מעל ראשו של אדם כלשהו, או מתייחס למחסה כאל מוצר ותו לא. עליה להיות מובנת כזכות לחיות במקום כלשהו בביטחון, בשלום ובכבוד".<sup>242</sup> בהמשך ההערה הכללית מפרטת הוועדה את המשתנים הנחוצים לצורך אספקת דיור נאות, כולל הגנה חוקית על החזקה בקרקע, התאמה תרבותית וזמינות שירותים ותשתיות.

מביקורים שקיימו נציגי ארגון Human Rights Watch בכפרים הבלתי מוכרים ומראיונות שערכו עם בעלי בתים בדואים עולה כי חייהם של הבדואים בכפרים הבלתי מוכרים נעדרים ביטחון, שלום וכבוד. מנגנון התכנון הישראלי מונע מעמד חוקי מכפרים אלה, בהם מתגוררים עשרות אלפי בדואים ובתוך כך הוא מונע מן האזרחים הבדואים חזקה מוגנת בקרקע, התאמה תרבותית ונגישות לשירותים ולתשתיות. כתוצאה מכך, הבדואים אינם ממהרים להשקיע בדיור הקיים כיום ולהפכו ראוי יותר למגורים שכן הם יודעים שהוא עלול להיהרס. כמו כן, נכפים עליהם, לאחר ביצוע ההריסה, תנאי מחייה מחפירים ובלתי נאותים.

בהערה כללית מספר 4 נכתב עוד כי :

<sup>240</sup> שם.

<sup>241</sup> אלכסנדר קדר, "הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי", גיליון עדאלה האלקטרוני, מס' 8, דצמבר 2004.

<sup>242</sup> הערות כלליות של וועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, "הזכות לדיור נאות", הערה כללית מס' 4 (באנגלית), פסקה 7, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 1991.

הזכות לחירות המגורים ולהשתתפות בתהליכי קבלת החלטות ציבוריים היא חיונית להבטחת הזכות לדיור נאות ולשמירה עליה בקרב כל הקבוצות בחברה. כמו כן, הזכות להגנה מפני התערבות שרירותית או בלתי חוקית בצנעת הפרט, במשפחה, בבית או בתכתובת מהווה מימד חשוב ביותר בהגנה על הזכות לדיור נאות.<sup>243</sup>

מאז 1948 פיתחה ישראל רק אפשרויות דיור מועטות עבור הבדואים בנגב. אלה מסתכמות בשבע העיירות שהוקמו על-ידי הממשלה ובתשעה הכפרים שהוקמו או זכו להכרה באחרונה. לכאורה, יכולים תושבים בדואים להגיש בקשה לחיות באחד מן היישובים הקהילתיים היהודיים, אולם "ועדות קבלה" שומרות בקנאות על המאזן הדמוגרפי ביישובים קטנים אלה ודוחות מועמדים שאינם יהודים בעילה של "אי התאמה". הקרן הקיימת לישראל מקצה אדמות מדינה על בסיס המלצותיהן של ועדות הקבלה ובכך למעשה מונעת המדינה מהבדואים הן שוויון בגישה לאדמות מדינה והן אפשרויות הולמות לבחירת מקום המגורים הרצוי להם.

בדואים רבים תיארו לנציגי ארגון Human Rights Watch כיצד נכנסו מוסדות התכנון והמשטרה בכוח לבתיהם ולאדמותיהם ללא אזהרה מוקדמת ומבלי שהציגו צו חוקי המתיר את כניסתם, וזאת על-מנת לחלק צווים, למדוד רכוש ולתור אחר בנייה חדשה. לעיתים קרובות מגיעות פעולות אלה לכדי התערבות שרירותית בצנעת הפרט של הבדואים, במשפחתם ובבתיהם.

### **חזקה מוגנת בקרקע**

בהערה כללית מס' 4, כתבה הוועדה לזכויות כלכליות וחברתיות:

ללא קשר לאופי החזקה, כל אדם זכאי למידה מסוימת של חזקה מוגנת אשר מבטיחה את הגנת החוק מפני פינוי בכוח, הטרדה ואיומים אחרים. על המדינות שהן צד לאמנה, אפוא, לנקוט לאלתר באמצעים על-מנת להעניק הגנה חוקית על החזקה לאותם אנשים ומשקי בית אשר חסרים הגנה כזו ותוך כדי התייעצות של ממש עם האנשים או הקבוצות המושפעים.<sup>244</sup>

חלקים נרחבים באוכלוסייה הישראלית נהנים מחזקה המוגנת על-ידי חוקי הקניין. הבדואים לעומתם, סובלים באורח בלתי מידתי מהיעדר חזקה כזו. על אף שהמדינה מילאה תפקיד מרכזי ביצירת מצב זה ולמרות הפער הגדול בין חוסר החזקה של הבדואים לחזקה ממנה נהנית שאר האוכלוסייה, לא נקטה הממשלה צעדים מספיקים על-מנת להקנות לבדואים חזקה מוגנת. למעשה, ניצלה המדינה את פגיעותם של הבדואים בתחום זה על-ידי נקיטת אמצעי אכיפה עונשיים.

### **הזכות לקרקע**

בהערה כללית מס' 4, הכירה הוועדה לזכויות כלכליות וחברתיות בחשיבות הגישה לאדמות כמשאב דיור. ביחס לקבוצות מקופחות, קבעה הוועדה כי: "יש לאפשר לקבוצות מקופחות גישה מלאה ובת

<sup>243</sup> שם, פסקה 9e.

<sup>244</sup> שם, פסקה 8a.

קיימא למשאבי דיור נאותים... ברבות מן המדינות שהן צד לאמנה יש לראות בהרחבת הגישה לאדמות לחלקי האוכלוסייה שהם מחוסרי קרקע או עניים ביותר מטרה מדינית מרכזית".<sup>245</sup>

דומה כי המצב בישראל הפוך. בעוד שרוב האוכלוסייה נהנית מגישה לקרקעות באמצעות הרחבת יישובים קיימים והקמתם של חדשים, אין הבדואים יכולים אפילו לזכות בהכרה ברוב הכפרים הקיימים שאינם מוכרים.

## פינוי בכוח

בנוגע לפינוי בכוח, כתבה הוועדה לזכויות כלכליות וחברתיות כי: "על פניו, מקרים של פינוי כפוי אינם עולים בקנה אחד עם דרישות האמנה ויכולים להיות מוצדקים רק בנסיבות יוצאות דופן במיוחד ובהתאם לעקרונות הרלוונטיים של המשפט הבינלאומי".<sup>246</sup> בהערה כללית מספר 7 בנוגע לפינוי בכוח, ציינה הוועדה כי "נשים, ילדים, נערים, קשישים, עמים ילידיים, מיעוטים אתניים ואחרים ואנשים וקבוצות פגיעות אחרות סובלים באופן בלתי מידתי מן הנוהג של פינוי בכוח".<sup>247</sup> עוד הדגישה הוועדה כי בעת ביצוע פינוי מן הסוג הזה מחויבת הממשלה לוודא כי לא ננקטת אפליה וכי יש לקיים התייעצות עם הנפגעים ולהציע להם חלופות בנות קיימא, פיצויים הולמים והליכים ומענה במסגרת החוק.<sup>248</sup> באף אחד מן המקרים שתועדו בדו"ח זה לא קיבלו הנפגעים פיצויים בגין הריסת בתיהם ובהתחשב בתמריצים השליליים לפנייה לבתי המשפט הם אף לא חשו שקיים מענה חוקי של ממש. נוסף על כך, רבים מן האנשים והקהילות המועמדים לפינוי, או שבתיהם מועמדים להריסה, העידו כי גם כאשר ניסו לשתף פעולה עם הרשויות על-מנת למצוא חלופות הולמות, עלו מאמציהם בתוהו.

בהערה כללית מס' 7 צוין כי "במקרים בהם הפינוי נחשב מוצדק, יש לבצעו תוך מילוי ההוראות הרלוונטיות במשפט זכויות האדם הבינלאומי ובהתאם לכללי הסבירות והמידתיות".<sup>249</sup> הריסת בתים בשל היעדר רישיון בנייה היא בלתי סבירה בעליל כאשר לבעלים אין כל אפשרות להשיג אישור שכזה ואינה מידתית ביחס לכל מטרה לגיטימית למענה מבוצעת ההריסה לכאורה.

בהערה כללית מס' 7 צוין כי יש לתת לאנשים העומדים בפני פינוי התראה הולמת וכי אין להביא למצב בו הפינוי הופך את הנפגעים לחסרי בית. "כאשר הנפגעים אינם יכולים לדאוג לעצמם, על המדינה שהיא צד לאמנה לנקוט בכל האמצעים הנאותים ועד כדי מיצוי המקורות העומדים לרשותה כדי להבטיח זמינותם של דיור חלופי הולם, השתקעות מחדש או גישה לאדמות פוריות, לפי המקרה".<sup>250</sup>

תושבי הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים אינם מקבלים אזהרה מוקדמת על תאריך ושעת ביצוע ההריסה אלא לעיתים נדירות וכאשר הם מקבלים צו הריסה אין הם יודעים מתי תבוצע ההריסה

<sup>245</sup> שם, פסקה 8e.

<sup>246</sup> שם, פסקה 18.

<sup>247</sup> ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, "הזכות לדיור נאות (סעיף 11.1): פינוי בכוח", הערה כללית מס' 7 (באנגלית), פסקה 10, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 1997.

<sup>248</sup> שם, פסקה 13.

<sup>249</sup> שם, פסקה 14.

<sup>250</sup> שם, פסקה 16.

בפועל, אם בכלל. לאחר ההריסה הרשויות אינן מספקות לבדואים מחסה זמני או מגורים חלופיים, זאת בניגוד לנפגעי הריסה או פינוי ישראלים אחרים, כמו המתנחלים שפוננו מרצועת עזה.

לבסוף, בהערה כללית מס' 7 הודגשה חשיבותו של מידע הולם שכן "הן הוועדה והן הממשלה אינן יכולות לבצע פיקוח יעיל על הזכות לדיוור בהיעדר איסוף נתונים מתאימים".<sup>251</sup> בישראל לא קיים מידע נגיש לציבור אודות מגמות ההריסה והיקפה.

## זכויות קרקע של ילידים

בעשרים השנים האחרונות עמלים מדינות ועמים ילידיים על פיתוח הצהרת או"ם בדבר זכויות עמים ילידיים. בחודש יוני 2006 ניסחה מועצת זכויות האדם של האו"ם טיוטת הכרזה בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים והמליצה לאסיפה הכללית לאמץ.<sup>252</sup> אף-על-פי שלטיוטת ההצהרה אין תוקף חוקי ואף-על-פי שלאחר אימוצה יוסיפו להתקיים דיונים ומשא ומתן אודותיה, הטיוטה משקפת את התפתחות השיח הבינלאומי על הנורמות הנוגעות לזכויות ילידים שעשויות להיות מעוגנות במסמך מחייב בעתיד. טיוטת ההצהרה קובעת כי לעמים ילידים עומדת הזכות ל"החזיק בבעלות על קרקעות שהיו בבעלותם באופן מסורתי או שבהן ישבו או השתמשו בכל צורה אחרת, לפתחן, לשלוט בהן ולהשתמש בהן" כמו כן לעמים אלה "הזכות להכרה מלאה בחוקיהם, במסורותיהם, במנהגיהם, במערכות החזקה על קרקעות שהם נוהגים ובמוסדותיהם האמונים על פיתוח וניהול משאבים וכן הזכות לכך שהמדינה תנקוט באמצעים יעילים על-מנת להגן עליהם מפני התערבות בזכויות אלה, הפקעתן או צמצומן".<sup>253</sup> אף-על-פי שיש לשקול זכויות אלה אל מול אינטרסים מתחרים, כולל טובת הציבור, הזכות הבסיסית להגנה על אדמות ועל רכוש של ילידים ברורה.

באזורים מסוימים בהם קיימת אוכלוסיה ילידית משמעותית, כמו יבשת אמריקה, כוללות אמנות מקומיות לזכויות האדם הגנות מפורשות יותר על הזכות לרכוש ובתי הדין האזוריים לזכויות האדם פרסמו החלטות חשובות בנוגע לזכויות קרקע ילידיות. במקרה של קהילת מיינה (סומו) אווס תיניני נגד ניקרגואה (Mayagna (Sumo) Awas Tingani v. Nicaragua) קבע בית הדין הבין-אמריקאי לזכויות האדם כי קיימת זכות בינלאומית להנאה מההטבות הכרוכות ברכוש, כולל זכותם של עמים ילידים להגנה על חזקתם באדמות ובמשאבים מסורתיים ולהנאה מן האדמות בהן חיו והשתמשו באופן מסורתי.<sup>254</sup>

אחד הקשיים העומדים בפני ניסוח מסגרת משפטית כלל עולמית להגנה על זכויותיהם של עמים ילידיים הוא העובדה כי אין הגדרה אחת ומקובלת על הכול הקובעת מהם "עמים ילידיים". למרות זאת, רווחות בקהילה הבינלאומית שתי גישות בסיסיות: 1. גישה הדוגלת בהגדרה סובייקטיבית, על-פיה קבוצות ילידיות רשאיות להגדיר עצמן ככאלה ו-2. גישה הדוגלת בהגדרה אובייקטיבית, על-פיה

<sup>251</sup> שם, פסקה 21.

<sup>252</sup> בשנת 1995 אימצה ועדת זכויות האדם של האו"ם את החלטה מספר 1995/32 על הקמת ועדת היגוי בלתי מוגבלת ובין מושבית שמטרתה היחידה לפתח טיוטת הצהרה בדבר זכויותיהם של עמים ילידיים. עד ליום זה, קיימה ועדת ההיגוי 11 ישיבות וניסחה את טיוטת ההצהרה שאומצה על-ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם (שירשה את מקומה של ועדת זכויות אדם של האו"ם) ביוני 2006. החלטה מספר 2/2006, התקבלה ב-29 ביוני 2006.

<sup>253</sup> טיוטת הצהרה, סעיף 26.

<sup>254</sup> Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Judgment of August 31, 2001, Inter-Am. Ct. H.R., (Ser. C) No. 79 (2001).



קבוצה או יחידים יוגדרו כ"ילידים" על-פי קריטריונים קבועים ואובייקטיביים כגון שפה ותרבות ייחודיים, השתייכות שבטית ומוצא מן האוכלוסייה המקורית שישבה באזור בזמן שנכבש או כאשר הוקמה בו מושבה. הבדואים בישראל עונים על רבים מן הקריטריונים האובייקטיביים ובאופן הדרגתי החלו חלקים באוכלוסייה זו מזהים עצמם כילידים. בניסיונותיה להגיע ל"הסדר" סופי עם האוכלוסייה הבדואית בנוגע להיקף הבעלות על קרקעות בנגב, והשימוש והחזקה בהן, תיטיב ישראל לעשות אם תשקול את המנהג ההשוואתי במדינות אחרות, כפי שיידון להלן.

### **דרכי פעולה בהן נקטו ממשלות אחרות בתקופה האחרונה**

בכמה מדינות אחרות, בהן קיים מאבק על קרקעות של ילידים, מנסים ממשלות ובתי משפט לתת מענה לתביעות הללו ולתקן עוולות היסטוריות במקומות בהם נעשו כאלה. לדוגמא, ממשלות ניו זילנד, קנדה ואוסטרליה הקימו מנגנונים לאומיים, החל בוועדות וכלה בבתי דין, על-מנת לתת מענה לסוגיה זו. בתי המשפט האומיים של מדינות אלה פרסמו פסקי דין תקדימיים המכירים בזכויות קרקע של ילידים ובמושג "קניין ילידי" ("native title").<sup>255</sup>

#### **ניו זילנד**

בניו זילנד פועלת מועצה קבועה, בית דין ויטנטי, אשר הוקם מכוח חוק שקיבל הפרלמנט ב-1975. החוק מטיל על בית הדין לחקור ולפרסם מסקנות בנוגע לתביעות המוגשות על-ידי הילידים בני העם המאורי בשורה של נושאים. מנגנון זה יישב תביעות קרקע רבות שהגישו ילידים והחזיר קרקעות מדינה רבות לבעליהן המאוריים המקוריים או הורה לממשלה לשלם פיצויים.

#### **קנדה**

ב-1991, הורה ראש ממשלת קנדה דאז, בריאן מלרוני, על הקמת הוועדה לענייני העמים הילידים (Commission on Aboriginal Peoples – RCAP). ב-1996 פרסמה הוועדה דו"ח בן 4,000 עמודים ובו 440 המלצות לשינויים גורפים הכוללים חקיקה, הקמת מוסדות, יצירת משאבים נוספים, חלוקה מחדש של אדמות ובנייה מחדש של העמים הילידים, ממשלותיהם וקהילותיהם. בנוסף, בפסק דין תקדימי, דלגמוקו נגד קולומביה הבריטית, (Delgamuukw v. British Columbia) 3 S.C.R. 1010 [1997], התייחס בית המשפט העליון של קנדה לראשונה לנושא "הקניין הילדי". במקרה זה, קיבל בית המשפט את תביעתם של עמים ילידיים לבעלות ולשיפוט על 133 שטחים נפרדים המשתרעים על 58,000 קמ"ר בצפון מערב קולומביה הבריטית.

#### **אוסטרליה**

בית המשפט הגבוה של אוסטרליה קבע תקדים חשוב בפסיקתו מה-3 ביוני 1992 במקרה של מבו נגד קווינסלנד, (Mabo v Queensland). במקרה זה, תבעו בני האומה האבוריגינית מריאם הכרה בבעלותם ובחזקתם על איי מארי שבקווינסלנד, זאת בהסתמך על חזקה רבת שנים. ממשלת

<sup>255</sup> על-פי "חוק הקניין הילדי" של אוסטרליה משנת 1993 (Native Title Act of 1993), "המונח 'קניין ילידי'... משמעו זכויותיהם ועניינם הקבוצתי והפרטי של בני העם האבוריגיני... בהתייחס לקרקעות ומקורות מים, כאשר א. הזכויות והאינטרסים נמצאים בבעלות בני העם האבוריגיני על-פי החוקים המסורתיים... והמנהגים... ; וב. לעמים האבוריגיניים יש קשר אל הקרקעות ואל המים ; וג. הזכויות והאינטרסים מוכרים על-פי החוק המקובל באוסטרליה."

קווינסלנד טענה כי לאחר הקמת המושבה הבריטית, עברה הבעלות על הטריטוריה כולה לממשלת בריטניה. דעת הרוב בפסק הדין שניתן הייתה כי החוק המקובל באוסטרליה מכיר במושג "קניין ילידי" וכי קניינם הילידי של האבוריגינים במקום לא פג עם הכיבוש.

ב-1993, בתגובה לפסק דין זה, אישר הפרלמנט הפדראלי של אוסטרליה את חוק הקניין הילידי (Native Act of 1993), שתוקן מספר פעמים מאז. חוק זה כולל הגדרה הקובעת מהו קניין ילידי בהסתמך על החלטת בית המשפט הגבוה, ומאפשר לילידים לתבוע קרקעות אליהן יש להם קשר מסורתי ומתמשך. מתוקף החוק הוקם גם בית דין לקניין ילידי (Native Title Tribunal) הפועל תחת פרקליטות המדינה ומנהל תביעות קניין ילידי בפיקוח בית המשפט הפדראלי של אוסטרליה. בית הדין פרסם 95 החלטות במקרים של תביעות קניין ילידי. ב-64 מן המקרים הללו נקבע כי ישנו קניין ילידי בכל או בחלק מאזור המריבה. 595 מקרים נוספים עודם תלויים ועומדים.<sup>256</sup>

בנוסף, מקנה חוק הקניין הילידי לבעלי קניין ילידי את הזכות לנהל משא ומתן ולחתום על הסכמי שימוש בקרקעות ילידיות (Indigenous Land Use Agreements – ILUAs), המדובר בהסכמים מרצון של קבוצות בעלות קניין ילידי עם גורמים אחרים כגון בעלי אינטרסים לכרייה או למיזמי פיתוח לגבי השימוש בקרקעות ובמים וניהול משאבים אלה. להסכמים הללו תוקף חוקי מרגע שגובשו. האומות הילידיות באוסטרליה ניהלו משא ומתן על 268 הסכמים מן הסוג הזה.<sup>257</sup>

לדבריו של פרד צ'ייני, סגן הנשיא הפורש של בית הדין לקניין ילידי, בית הדין קבע כי קבוצות ילידיות בחלקים נרחבים של מערב אוסטרליה מחזיקות בבעלות בלעדית מתוקף קניין ילידי וכי בשטחים נרחבים אחרים במדינה מחזיקים הילידים בקניין ילידי חלקי.<sup>258</sup>

### **הקמת מנגנון לתביעות בעלות על קרקעות בישראל**

מקרים אלה מדגימים מה ניתן להשיג כאשר ממשלות עורכות ניסיונות כנים להגיע לפתרונות צודקים של תביעות מתחרות לבעלות על קרקעות. ישראל יכולה להקים מנגנון כזה על-מנת לפסוק בתביעות תלויות ועומדות לבעלות על קרקעות בנגב.

רוב הבדואים אינם רואים ב"הסדר המקרקעין" הנוהג כיום, ואשר תואר בפרק 3, מנגנון לגיטימי. לדידם ההתדיינות המחודשת בבתי המשפט אינה אלא ניסיון לנשל אותם ממעט התביעות שעוד נותרו להם. כיום, נציגים בדואים רבים וארגונים קהילתיים מייצגים לבדואים שלא לקחת חלק בתהליך זה אם תוצאתו הבלתי נמנעת היא אובדן זכויותיהם על אדמותיהם. בעיה נוספת היא הזמן הרב שעבר מאז החל תהליך רישום תביעות הבעלות בשנות השבעים. לעיתים, התובעים המקוריים נפטרו ומספר הצאצאים הזכאים לחלק מן התביעה המקורית גדל. נוסף על כך, ההליך הנוכחי לוקה בחוסר שקיפות. רוב הארגונים הבדואיים טוענים כי שמעו על חידוש הגשת התביעות הנוגדות מטעם

<sup>256</sup> "National native title statistics," Talking Native Title, Issue 22, pg. 8, March 22, 2007, [http://www.nntt.gov.au/metacard/files/TNT22/issue22\\_march07.pdf](http://www.nntt.gov.au/metacard/files/TNT22/issue22_march07.pdf) (כניסה לאתר ב-25 במארס 2007).

<sup>257</sup> שם.

<sup>258</sup> "Native Title has been the greatest single agent of positive change," Talking Native Title, Issue 22, March 22, 2007, [http://www.nntt.gov.au/metacard/files/TNT22/issue22\\_march07.pdf](http://www.nntt.gov.au/metacard/files/TNT22/issue22_march07.pdf) p.4 (כניסה לאתר ב-25 במארס 2007).

הממשלה לראשונה רק כאשר כפריים בדואים פנו אליהם לייעוץ לאחר שקיבלו הודעה על תביעה שכזו. הממשלה מעולם לא הכריזה באופן רשמי כי היא מחדשת את ההליך ואף לא סיפקה מידע כלשהו לגבי אופן ניהולו של המנגנון. צעדים כאלה היו מאפשרים לארגונים קהילתיים ולעורכי דין לשקול אסטרטגיות משפטיות שונות, להתייעץ עם מומחים מבחוץ ולהכין את לקוחותיהם.

במקום לדון בתביעות מתחרות לבעלות על קרקעות בבתי המשפט הישראליים, במסגרת חוקי קרקעות מגבילים שמבטיחים כי בדואים לא יוכלו לעמוד בנטל הראיות להוכחת בעלות, על ישראל להקים מנגנון חדש ועצמאי, כמו בית דין מיוחד, על-מנת לנהל משא ומתן עם הקהילה. לצורך תהליך זה יש להקים וועדה עצמאית שתחקור את הנושא ותפרסם המלצות. על הוועדה ועל המנגנון שיוקם בעקבותיה לפעול תוך שקיפות, שיתוף והכללה.

## 9. המלצות מפורטות

### 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 והנהלים הנוכחיים הפוגעת באוכלוסייה הבדואית.
  - על הוועדה להיות עצמאית לחלוטין ולהמליץ המלצות כוללות בנוגע לדרך שבה יכולה הממשלה לספק חזקה מוגנת, דיור נאות והגנה מפני פינוי בכוח לתושבי הכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים.

### למשרד הפנים ולרשויות תכנון ארציות, מחוזיות ומקומיות:

- 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.
  - להבטיח את זכותן של קהילות לבחירה בין אפשרויות בתחום הדיור. להציע לאזרחים הבדואים מגוון אפשרויות בתחום ההתיישבות, ולא עיור בלבד.
- לבחון לאלתר את התוכניות שהגישו הקהילה הבדואית והפעילים למענה להכרה בכפרים הבלתי מוכרים ולפיתוחם ו/או ליצירת אפשרויות דיור כפריות וחקלאיות למחצה עבור בדואים.
- לבחון את גבולות שטח השיפוט של שבע העיירות הבדואיות שתוכננו על-ידי הממשלה ושל תשעת הכפרים/העיירות שהוקמו/הוכרו לאחרונה, ובכל מקום שבו אין די בגבולות אלה כדי לענות על צורכי הדיור והפרנסה של האוכלוסייה, לתכנן את הרחבתם. ביישובים שעבורם כבר הגישו הממשלה ורשויות התכנון תוכניות הרחבה, או אישרו אותן, יש להבטיח כי אלה יזכו למימון הולם וייושמו בתוך פרק זמן סביר. לעולם אין להרחיב את שטח השיפוט על פני קרקע שהבעלות עליה שנויה במחלוקת, שכן בפועל לא יוכלו הבדואים לחיות בחלקות אלה.
- לקבוע קריטריונים שקופים והוגנים להקמה של יישובים חדשים בישראל או להכרה בהם.
- להעניק ערובות חוקתיות להכללתם של האזרחים הערבים בישראל, כולל הבדואים, בתהליך התכנון, ובכלל זה ייצוג בגופים מתכננים ולהורות על קיום מושבים פומביים של גופים אלה, בהם יוכלו לקחת חלק אנשים עליהם עתיד התכנון להשפיע.
- לבטל את תוכנית דרך היין. אם תמשך מדיניות הקמת החוות הפרטיות בנגב, יש לשווק את החוות באמצעות מכרזים פומביים ולבחור את הזוכים על-פי קריטריונים אובייקטיביים

ושקופים. אין להקים חוות כאלה על אדמות השייכות לבדואים מזה דורות, ואשר לגביהן הגישו בדואים תביעות בעלות.

- לשלם פיצויים עבור קרקע שהופקעה לצורכי ציבור בהתאם לערכה המלא, כפי שיקבע על-ידי שמאי עצמאי.
- להפסיק 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.
- במקרים בהם לא היו קרבנות של הריסת בתים מסוגלים לדאוג לעצמם מיד לאחר ההריסה, או שאין הם מסוגלים לכך כעת, יש לנקוט מיד באמצעים על-מנת להבטיח את זמינותן של חלופות נאותות, כולל דיור זמני.
- להפריד את סוגית הבעלות על הקרקע מנושא אספקת השירותים וההכרה הרשמית בכפרים בלתי מוכרים.
- לבטל את כל תביעות הנגד התלויות ועומדות ולהקים בית דין מיוחד שיפסוק בתביעות לבעלות על קרקע, יכיר במנהגים המסורתיים של הבדואים בתחום הבעלות על קרקע ויקבל ראיות בדבר חזקה, שימוש ובעלות זולת רישום בטאבו. את בית הדין המיוחד צריך להנחות העיקרון המפורט בהמלצה כללית מס' 23 של ועדת האו"ם לביעור כל צורות האפליה הגזעית בנושא תושבים ילידיים, ובכלל זה ההמלצה כי ממשלות ינקטו באמצעים כדי להשיב לתושבים ילידיים אדמות ושטחים שהיו באופן מסורתי בבעלותם, ורק כאשר הדבר אינו ניתן, מסיבות עובדתיות, להעניק פיצויים הוגנים ללא דיחוי.
- להעמיד לרשות הציבור מידע מקיף בנוגע להריסת בתים ולפינוי כפוי בנגב, ומידע השוואתי על פעולות אכיפה דומות נגד בנייה בלתי חוקית במקומות אחרים בישראל.
- להזמין את הדווח המיוחד של האו"ם בנושא הזכות לדיור נאות ואת הדווח המיוחד בנושא מצב זכויות האדם וחירויות היסוד של תושבים ילידיים ללמוד את הבעיות של הבדואים בנגב ולהגיש המלצות.
- לאשרר את אמנת ארגון העבודה הבינלאומי בנוגע לתושבים ושבתים ילידיים במדינות עצמאיות (אמנה מס' 169).

### **לארצות הברית ולתורמים בינלאומיים אחרים:**

- לוודא שכל כספי הסיוע שמוקצים לפיתוח הנגב או משמשים את ישראל לצורך זה לא ישמשו להמשך הריסת הבתים ולהתננות את העברתם בתכנון, הקצאת קרקעות ופיתוח ללא אפליה.
- לדחוק בישראל לבצע תכנון תוך התייעצות בקהילות המושפעות ממנו ולספק פיצויים וחלופות נאותות לכל אלה עליהם מאיימת סכנת פינוי כפוי.
- לדחוק בישראל לפרסם את כל המידע בנוגע להריסת בתים ולפינוי כפוי בנגב, ומידע השוואתי על פעולות אכיפה דומות נגד בנייה בלתי חוקית במקומות אחרים בישראל.

### **לדווח המיוחד של האו"ם בנושא הזכות לדיור נאות ולדווח המיוחד של האו"ם בנושא מצב זכויות האדם וחירויות היסוד של עמים ילידים:**

- להציג בפני ממשלת ישראל את החששות בנוגע לפינוי ולהריסת הבתים המתמשכים בנגב.
- לבקש הזמנה לערוך ביקור בנגב על-מנת לעמוד על הבעיות לעומקן ולהגיש המלצות בנוגע לתביעות בעלות על קרקע מטעם התושבים המקוריים.
- לבקש מידע ספציפי בנוגע ליחסה של ישראל לבדואים, תוך התייחסות לסוגיות אי-האפליה, הקצאת קרקעות וגישת אליהן, דיור נאות ופינוי במסגרת בחינה של דו"חות שמגישה ישראל לגופי אמנה של האו"ם.

## תודות

דו"ח זה נכתב בידי לואיס מאיר, חוקרת בחטיבת המזרח התיכון וצפון אפריקה של ארגון Human Rights Watch. את הדו"ח ערכו ג'ו סטורק, סגן מנהל בחטיבת המזרח התיכון וצפון אפריקה ואיאן גורבין, קצין תוכניות בכיר ב-Human Rights Watch. אשלינג ריידי, יועצת משפטית בכירה, ערכה ביקורת משפטית, ואיאן לוין, מנהל התוכניות, קיים בחינה נוספת של ההמלצות. שיר אלון, מתמחה, והיועצים עוואטף שיח', איתן מיכאלי ומיכאל זיגופסקי סייעו בפרשנות, בתרגום ובמחקר. קייט לארסון, מאי-לין הונג וצ'אד טריינר, סטודנטים בקליניקת זכויות האדם באוניברסיטת וירג'יניה, ערכו תחקירי רקע וניתוח בנושא זכויות עמים ילידיים בקרקע, בפיקוחה של הפרופ' דינה הורוביץ. אסף אשרף, גרייס צ'וי, טארק רדוואן, אנדראה הולי, פיצרוי הפקנס וחווה מרטינס סייעו בהפקה. באנה שגרי-בדארנה מהאגודה לזכויות האזרח בישראל ואריאל דלומי קראו את טיוטת הדו"ח והעירו הערות מועילות. מאיה ג'ונסטון ושירלי ערן תרגמו את הדו"ח לשפה העברית.

ארגון Human Rights Watch מבקש להודות לאנשים ולארגונים רבים בישראל שחלקו איתנו בנדיבות מזמנם ומומחיותם במהלך שלב המחקר. תודות מיוחדות לצוות המועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים בנגב, לבאנה שגרי-בדארנה מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, לסוהאד בשארה ולמוראד א-סאנע מעדאלה, לאריאל דלומי מדו-קיום, למאיר מרגלית מהוועד הישראלי נגד הריסות בתים ולעו"ד שפיק אבו האני. יותר מכל, מבקש ארגון Human Rights Watch להודות לכל הבדואים שניאותו לחלוק איתנו מניסיונם ולהתראיין לדו"ח זה.

לבסוף, ארגון Human Rights Watch מבקש להביע את הערכתו ל-Open Society Institute, על הסיוע הכספי.



## נספח א': התייחסות גופים מיוחדים לבעיית הבדואים

בשנת 1998, במסגרת בחינה של מידת ציותה של ישראל לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, קבעה ועדת האו"ם המופקדת על נושא זה בהערות המסכמות שלה:

הוועדה מציינת בדאגה רבה כי חלק ניכר מהערבים-הפלשתינאים בישראל חי עדיין בכפרים בלתי מוכרים, ללא גישה למים, חשמל, תברואה וכבישים. הקיום בתנאים כאלה גרם קושי חמור לתושבי הכפרים בכל הנוגע לגישה לשירותי בריאות וחינוך ולהזדמנויות התעסוקה. נוסף לכך, תושבי כפרים אלה חשופים באורח מתמיד לאיומים בהריסת בתיהם ובהפקעת אדמותיהם. הוועדה מביעה צער על העיכוב המופרז במתן שירותים חיוניים אפילו לכפרים המעטים שהוכרו. בהקשר זה, מציינת הוועדה כי בעוד יישובים יהודיים מוקמים באורח קבע, לא הוקם שום כפר ערבי בגליל. [סעיף 26]

בשנת 2007 הופיעה ישראל בפני הוועדה לביעור כל הצורות של אפליה גזעית, שהמליצה בהערות המסכמות שלה:

הוועדה מביעה את דאגתה בנוגע להעברתם של תושבי כפרים בדואיים לא מוכרים בנגב/נקאב לעיירות מתוכננות. אף שהוועדה מציינת בפניה את הבטחת המדינה החברה באמנה כי תכנון זה בוצע תוך התייעצות עם נציגים בדואים, מציינת הוועדה בדאגה כי לא נראה שהמדינה החברה בחנה חלופות להעברה זו, וכי העובדה שהבדואים אינם מקבלים שירותים בסיסיים עלולה למעשה לכפות עליהם לעקור לעיירות המתוכננות. [סעיף 25]

זאת ועוד, הוועדה לביעור כל הצורות של אפליה גזעית המליצה כי ישראל:

תבחן חלופות אפשריות להעברתם של תושבי הכפרים הבדואיים הלא מוכרים בנגב/נקאב לעיירות מתוכננות, ובייחוד באמצעות הכרה בכפרים אלה והכרה בזכויות הבדואים להחזיק בבעלות על הקרקעות הקהילתיות שלהם והשטחים והמשאבים שהיו בבעלותם באופן מסורתי, או שבהם ישבו או השתמשו בכל צורה אחרת, לפתחם, לשלוט בהם ולהשתמש בהם. הוועדה ממליצה כי המדינה החברה תגביר את מאמציה להיוועץ בתושבי הכפרים ומציינת כי בכל מקרה עליה לקבל את הסכמתם החופשית והמידעת של הקהילות המושפעות מהעברה כזו, לפני ביצועה.

בשנת 1998 בחנה ועדת זכויות האדם של האו"ם את מידת ציותה של ישראל לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, וקבעה בהערות המסכמות שלה כי:

[הוועדה] מוקיעה גם את הנוהג של הריסה חלקית או מלאה של בתים ערביים שהוקמו באורח "בלתי-חוקי"... הוועדה גורסת כי הריסת הבתים עומדת בניגוד ישיר לחובתה של המדינה החברה להבטיח, ללא אפליה, את זכותו של אדם שלא להיות

נתון להתערבות שרירותית בביתו (סעיף 17), את חירותו של אדם לבחור את מקום מגוריו (סעיף 12) ואת עקרונות השוויון בפני החוק וההגנה השווה של החוק (סעיף 26). [CCPR/C/79/Add.93, para. 24]

המדווח המיוחד של האו"ם בנושא הזכות לדיור נאות, אשר התמקד בבחינה של הפרת זכויות בתחום הדיור בשטחים הפלשתינאיים הכבושים, מתייחס לאופן שבו מבוצעות הריסות מנהליות במזרח ירושלים:

תהיה העילה אשר תהיה בכל הנוגע להפרת נורמות מנהליות מצד בוני המבנים, לא ניתן להצדיק הרס וסבל כאלה במסגרת עקרונות הצורך והמידתיות בכל הנוגע לשימוש של המדינה בכוח לאכיפת חוקים אזרחיים [סעיף 12].

[...]

לצווי הריסה אלה, המוצאים על רקע היעדר היתר או בעילה אחרת, יש ממד צבאי ואופי אכזרי באורח שלא ניתן להצדיקו. לעיתים מזומנות מוצאים הצווים ללא ציון הבית/בתים שיושפעו מהם, מבלי שירשם תאריך הצו או מועד ההריסה, וללא מתן התראה מספקת לתושבים. בחלק מהמקרים מבוצעת הריסה מנהלית מבלי שהוצא צו כלל. ברוב מקרי ההריסה של בתים שנבנו ללא רישיון ממתנות הרשויות עד להשלמת הבנייה בטרם יבואו להרוס את הבית, ובכך הן גורמות לקורבנות את הנזק הכלכלי הגדול ביותר שניתן [סעיף 22]

## נספח ב': נתונים על הריסת בתים

הנתונים מבוססים על מידע ממועצת הכפרים הבלתי מוכרים בנגב

|  |  | 2002 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |              |       | 2007 |
|--|--|------|------|------|------|------|------|--------------|-------|------|
|  |  | 23   | 8    | 63   | 23   | 15   | 96   |              |       | 227  |
|  |  | 2    | 14   | 1    | 2    | 4    | 2    | א-טוואייל    | 1/9   | 14   |
|  |  | 6    | 2    | 4    | 1    | 1    | 2    | ואדי א-נעם   | 1/16  | 2    |
|  |  |      | 4    | 3    | 5    | 1    | 1    | אל-בטל       | 2/7   | 6    |
|  |  |      | 1    | 1    | 1    | 2    | 6    | א-טוואייל    | 2/7   | 7    |
|  |  |      | 1    | 4    | 1    | 1    | 3    | א-טוואייל    | 5/8   | 30   |
|  |  |      | 1    | 1    | 5    | 1    | 1    | אום אל-חיראן | 5/21  | 4    |
|  |  |      |      | 1    | 3    | 1    | 3    | חשמזנה       | 6/6   | 4    |
|  |  |      |      | 1    | 1    | 1    | 1    | עמרה         | 6/13  | 2    |
|  |  |      |      | 1    | 4    | 1    | 2    | א-טוואייל    | 6/13  | 13   |
|  |  |      |      | 1    |      | 1    |      | אום אל-חיראן | 6/25  | 28   |
|  |  |      |      | 1    |      | 1    | 8    | ואדי א-נעם   | 7/19  | 1    |
|  |  |      |      | 1    |      |      | 2    | חרבת אל-וטן  | 7/19  | 2    |
|  |  |      |      | 1    |      |      | 5    | א-טוואייל    | 7/19  | 21   |
|  |  |      |      | 2    |      |      | 2    | אל-ג'רף      | 8/1   | 2    |
|  |  |      |      | 1    |      |      | 2    | סעוה         | 8/15  | 1    |
|  |  |      |      | 8    |      |      | 1    | א-טוואייל    | 8/30  | 15   |
|  |  |      |      | 1    |      |      | 1    | קטאמאת       | 9/5   | 6    |
|  |  |      |      | 3    |      |      | 1    | א-טוואייל    | 10/24 | 15   |
|  |  |      |      | 1    |      |      | 2    | ואדי א-נעם   | 11/1  | 10   |
|  |  |      |      | 2    |      |      | 2    | אל-סיר       | 11/1  | 5    |
|  |  |      |      | 9    |      |      | 6    | ביר אל-חמאם  | 11/7  | 3    |
|  |  |      |      | 1    |      |      | 5    | א-זרנוג      | 11/7  | 1    |
|  |  |      |      | 1    |      |      | 1    | אל-קרין      | 11/7  | 1    |
|  |  |      |      | 3    |      |      | 1    | תל ערד       | 11/15 | 2    |

|  |  |   |  |  |    |                                             |       |     |
|--|--|---|--|--|----|---------------------------------------------|-------|-----|
|  |  | 1 |  |  | 2  | אל-זערוורה                                  | 11/15 | 2   |
|  |  | 1 |  |  | 1  | עבדה                                        | 11/21 | 3   |
|  |  | 6 |  |  | 1  | ביר אל-חמאם                                 | 12/11 | 1   |
|  |  | 1 |  |  | 2  | אל-מדבח                                     | 12/11 | 2   |
|  |  | 1 |  |  | 8  | אבו טלול                                    | 12/11 | 1   |
|  |  |   |  |  | 17 | א-סרה                                       | 12/11 | 1   |
|  |  |   |  |  | 5  | תל ערד                                      | 12/11 | 1   |
|  |  |   |  |  |    | באט א-סראיעה                                | 12/11 | 1   |
|  |  |   |  |  |    | א-טוואייל אבו<br>ג'רוואל                    | 12/11 | 20  |
|  |  |   |  |  |    |                                             |       |     |
|  |  |   |  |  |    | סכ"ה<br>ללא א-<br>טוואייל<br>אבו<br>ג'רוואל |       | 92  |
|  |  |   |  |  |    | סכ"ה<br>א-<br>טוואייל<br>אבו<br>ג'רוואל     |       | 135 |

## נספח ג': דוגמה של צו

[Translated by Human Rights Watch from the Hebrew original]

### Omer Municipal Council Local Committee for Planning and Building – Omer

["601" encircled] [hand written]

Date: April 5 2006 [hand written]                      building owner [hand written] To:  
File #: \_\_\_\_\_

#### WARNING

In accordance with the Planning and Building Law – 1965

1. An inquiry conducted revealed that at: Town \_\_\_\_\_ Parcel \_\_\_\_\_  
Y \_\_\_\_\_ Plot: \_\_\_\_\_ Coordinates: x \_\_\_\_\_  
Street and Number \_\_\_\_\_

[checked box] You are building/ have built without a building permit.

[checked box] You are building/ have built in violation of the permit / plan.

[checked box] You are using lands without a permit / in violation of the permit / plan.

[checked box] You are carrying out work / making use which requires a permit  
(according to the Planning and Building Regulations).

2. You are hereby required to immediately cease all construction work / use and  
return the situation to its previous condition.

3. You are immediately required to appear before the supervisor in order to provide  
an explanation for the aforementioned construction / use. No later than May 1, 2006.  
[typed in]

[signature]

Signature

[signature-like marking, unreadable]

Supervisor's name

CC: \_\_\_\_\_

Our address: Department of Engineering, the Committee for Planning and Building –  
Omer Commercial Center

Tel.: 08-6291144

Fax: 08-6291146

## נספח ד': דוגמה של צו הריסה מנהלי

[Translated by Human Rights Watch from the Hebrew original]

### Local Planning and Building Commission “Shimonim”

#### Administrative Demolition Order

By the power invested in me according to article 238a of the Planning and Building Law – 1965, and having read over the statement of chief supervisor of the Local Planning and Building Committee of “Shimonim”, Yaniv Gorevich, a statement submitted to me on 12.20.06.

And after being convinced that the structure mentioned below was built without a permit, and having consulted with the head of the Regional Council Bnei Shimon, Mr. Paul Moshe, in whose [municipal] territory the structure without permit is located, I hereby order the demolition and removal of the entire structure as defined in the engineer’s statement.

**Structure Description:** Block and concrete structure, tin roof and concrete floor on an area of approximately 42 sq. meters.

**The Structure is located:** on coordinates 180999/580685 north of Goral Junction.

The following are the contents of sub-articles (c), (f), (g), and (h) of article 238a of the Planning and Building Law – 1965.

(c) An administrative Demolition Order will also apply to any additional construction done without permit after the order was issued, and it will be unnecessary to issue another order for the aforementioned addition.

(f) An Administrative Demolition Order can be carried out:

(1) If the structure was build without a permit – from 24 hours of being affixed [to the building].



(2) In any other circumstance – from 72 hours of being affixed.

(g) Anyone considering himself wronged by the Administrative Demolition Order is entitled to petition the court for its dismissal, though such a petition will not delay the validity of the order. An appeal against the decision of the court on such petitions has the same status as an order issued according to article 250 of the Planning and Building Law – 1965.

(h) The court will not cancel or delay an Administrative Order unless it is proved that the construction for which the order was issued had been done legally or that carrying out the order is not necessary for preventing the former from becoming an established fact.

Given on 12.20.06

Sincerely,

Amir Ritov

Chairman of the Local Planning and Building Commission “Shimonim”

Affixation Confirmation

I, the undersigned, Mr [Yaniv], hereby confirm that this [notice] has been affixed to the outer wall of the building on 12.21.06 at 10:40.

[signature]

## נספח ה': דוגמה של צו הריסה שיפוטי

[Translated by Human Rights Watch from the Hebrew original]

### The Courts

BS 008759/05

Beer Sheva Magistrate Court

The Honorable Judge Ido Rozin

Before:

The State of Israel In the Matter:

The Plaintiff

Represented by Attorney Igal Mindel

### AGAINST

The Defendant

Person Unknown

### DECISION

I am presented with a request according to article 212 of the Planning and Building Law, 1965 ("The Law"), to issue a demolition order without conviction against a structure built without permit, after the plaintiff's efforts to locate the individual who had built the structure have failed.

The statement attached to the request reveals that on September 7, 2005 an inspector from the national unit for building supervision in the South District made a visit and discovered that construction had taken place, land was used, and a structure was erected in an area west of route 25, at coordinates 195214/557302 (new Israel Grid) or in its vicinity ("The land").

At the aforementioned site, on the aforementioned date or close to it, a tin structure was erected, apparently used as a livestock shed ("the Structure"), on a total area of

30 square meters, without being issued a building permit, in an area where such a permit cannot be granted, and against the law.

In accordance with the Planning and Building regulations (legal procedures for granting orders solely on the basis of the plaintiff's request), 1982, instated by law, the plaintiff has been granted the right to submit this request, in the presence of one party alone.

[page 2]

It shall be noted, that in accordance with regulation 2 of these regulations, it has been determined, that the condition for granting such an order, in the presence of one party alone, can be done only "if the court sees that it is impossible or impractical to summon forth to the hearing a person who may be damaged by the enactment of the order..."

In the statement which accompanies the request, it is argued that the plaintiff cannot prove who had committed the offence, or locate that person, and that even after the notice had been affixed to the structure, no individual had approached the plaintiff to argue against the demolition.

In these circumstances, the conditions justifying a hearing in presence of the plaintiff alone have been fulfilled.

The purpose of a demolition order according to article 212 is to maintain civil order and prevent the nuisance caused to the public by the very existence of an illegal structure. On this issue, there is a clear distinction between the power to grant a demolition order according to article 205 to that provided by article 212. While article 205 presents additional means for punishing the building offender, the point-of-departure in article 212 is, that there is not and will not be a conviction in the matter of the structure's construction, and that a demolition without conviction, is not meant as a punitive measure against the building offender, but is done to remove an obstacle to others, to maintain civil order, and to prevent a nuisance to the public (see criminal appeal 1250/00 **Hativa Savag vs. the State of Israel**, Supreme Court

rulings, volume 58, pg. 421). Therefore, while a demolition order on the basis of article 205 is aimed against the offender, the demolition order on the basis of article 212 is aimed against the structure built illegally (see on this matter the statements made by His Honor Judge Kedmi in criminal appeal 3490/97 **Eliahu Itzhak vs. The Regional Planning and Building Council of Kfar Sava**, verdicts 52, 136 (1)).

On the other hand, in order to grant a demolition order, without conviction, it does not suffice to prove the existence of conditions enabling a demolition, but to also prove that in the circumstances of the matter there is an important public interest that justifies issuing the demolition order (on this matter see the aforementioned criminal appeal 3490/97 as well as criminal appeal 124/01 **Ze'ev Nikar vs. The State of Israel**, verdicts 56 151(3), criminal appeal (Beer Sheva) 432/90 **Jibrin S'liman vs. The State of Israel**, 'Takdin' regional 93 (2), 420 and criminal appeal (Haifa) 1051/98 **Breir vs. The State of Israel**, Regional rulings 24 (10), 397).

[page 3]

Public interest may lie, among others reasons, in the fact that in not carrying out the demolition the perpetrator is rewarded; in preventing the chaos caused by illegal construction; and in the concern that not issuing a demolition order may be interpreted as granting permission *de facto*, a situation which has no place in a proper state of law.

Unfortunately, building violations have become a common occurrence, a fact that constitutes a serious and direct assault on the rule of law and the Supreme Court has emphasized in a long list of verdicts, that the court is instructed to not tolerate the situation and to implement a policy that will prohibit individuals from taking the law into their own hands (see aforementioned criminal appeal (Beer Sheva) 432/90 **S'liman** and the references listed within it).

Therefore, as long as such a structure remains standing without permission, there is no relevance as to when it was established, and the proper course of action against the violation in such an instance of construction without permit, where the owners are unknown, is to request a demolition order without conviction, as the plaintiff has

done in this event (see aforementioned criminal appeal 1253/00 **Savag** and the references listed within it).

In this matter, the plaintiff claims that the structure has been build on lands undergoing a settlement process according to the settlement ordinance and that ownership has not yet been established.

Since it has been claimed, that the structure had been built without permit, and on the basis of all the above, it is possible to determine that the conditions of article 212 have been fulfilled and that there is public interest in issuing a demolition order.

Due to all that has been stated above, a demolition order is hereby granted for the structure as defined above.

The plaintiff will see to it that a copy of the demolition order will be posted to the wall of the aforementioned structure and that demolition will not be carried out until after the period of time granted for appeal – as stated in article 250 of the law.

[page 4]

As a footnote, the court recommends that the plaintiff document the act of posting [the demolition order].

Granted today November 21, 2005, in the absence of both parties.

\_\_\_\_[signature]\_\_\_\_

Ido Rozin, judge