



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הסדרת התיישבות הבדואים בנגב

ב' בכסלו תשע"ד
5 בנובמבר 2013

כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי
אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

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

1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה בהצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג–2013. במסמך יובא תחילה מידע בדבר האוכלוסייה הבדואית בנגב, ובהמשך יוצגו הרקע ההיסטורי להתיישבות הבדואים בנגב ועיקרי המחלוקת בדבר הבעלות על קרקעות בנגב. כמו כן, תוצג תמצית מסקנותיהן והמלצותיהן של שלוש הוועדות אשר עסקו בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב מאז שנת 2007: ועדת גולדברג, צוות היישום לדוח גולדברג בראשות אהוד פראוור ומהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק בראשות השר לשעבר בנימין זאב בגין. לבסוף יובאו עמדותיהם של כמה מארגוני החברה האזרחית בעניין הצעת החוק. במסמך זה לא נסקרים פרטי ההסדר המפורט בהצעת החוק, והוא אינו דן בסוגיות התכנוניות הנובעות ממנו.

2. הבדואים בנגב – רקע

אוכלוסיית הבדואים בנגב מונה כ-206,000 תושבים¹ (כ-120,000 מהם מתחת לגיל 18).² על-פי נתוני הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב מאוקטובר 2012, כ-63% מהאוכלוסייה (כ-130,000 נפש) מתגוררים ביישובי קבע מוסדרים; כ-3.5% מהבדואים (כ-7,300 אנשים) חיים בתחומי היישובים החדשים הנמצאים במועצות האזוריות נווה-מדבר ואל-קסום (לשעבר מועצה אזורית אבו-בסמה), וקבוצה של תושבי פזורה חיה מחוץ ליישובים מוסדרים (כפרים לא מוכרים) ומונה כ-70,000 נפש – כשליש מהאוכלוסייה. קצב גידול האוכלוסייה בממוצע רב-שנתי (1998-2012) מסתכם ב-4.57% בשנה ונמצא במגמת ירידה. על-פי הערכות הרשות, בקצב גידול של 4% לשנה, תמנה בשנת 2035 האוכלוסייה הבדואית כ-508,000 איש.³ על-פי נתוני ועדת גולדברג, בשנת 2007 היו בנגב כ-50,000 מבנים בלתי חוקיים, ועליהם נוספים בכל שנה 1,500–2,000 מבנים.⁴

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

היישובים שהוקמו במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה: המועצה האזורית אבו-בסמה הוקמה בשנת 2004 ואיגדה 11 יישובים שהוכרו על-ידי המדינה; המועצה פורקה בנובמבר 2012, ובמקומה הוקמו שתי מועצות אזוריות נפרדות: אל-קסום ונווה-מדבר. כאמור, על-פי נתוני משרד הפנים, כ-7,300 בדואים

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

² [דוח בגין: הסדרת התיישבות הבדואים בנגב – סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ותיקון תזכיר החוק](#), 23 בינואר 2013.

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

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

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



מתגוררים ביישובי המועצות האזוריות נווה-מדבר ואל-קסום, אולם גם יישובים אלה אינם מפותחים ומוסדרים מבחינה תכנונית (למעט היישוב תראבין, אשר הוקם כיישוב חדש).⁶ לדוגמה, במועצה האזורית נווה-מדבר יש ארבעה יישובים: אבו-תלול, אבו-קרינאת, קאסר-א-סר ובר-הדאג'. על-פי נתוני המועצה האזורית, ביישובי המועצה יש שירותי חינוך – גנים, משפחתונים, בתי-ספר יסודיים ותיכונים – אשר חלקם משוכנים במבנים יבילים וחלקם במבני קבע. כל בתי-הספר במבני הקבע מחוברים לחשמל, ולעומת זאת בתי-הספר במבנים היבילים אינם מחוברים לחשמל ופועלים באמצעות גנרטור (למעט ביישוב אבו-תלול). נוסף על כך, רק חלק מגני-הילדים מחוברים לחשמל. ביישובי המועצה אין מערכת ביוב ראשית, ובבתי-הספר פועלת מערכת מקומית והביוב מפונה במכליות. יש לציין כי מוסדות החינוך מחוברים למים. ביישובים יש כבישי גשה עד למרכז השירותים היישובי (למעט ביישוב אבו-תלול), אולם שאר הדרכים ביישובים הן דרכי עפר. לשם פינוי האשפה מוצבים הפחים במקומות מרכזיים, אולם לא כל בתי האב ביישובים מקבלים שירותי פינוי פסולת. עוד יצוין כי בכל היישובים ניתנים שירותי רווחה וקיימות מרפאות קופת-חולים.⁷ מאז הקמתה של המועצה האזורית אבו-בסמה בשנת 2004 וההכרה ביישובים שבתחומה, ניתנו 121 היתרי בנייה למגורים: 3 היתרי בנייה ביישוב אבו-קרינאת⁸ שבמועצה אזורית נווה-מדבר ו-118 היתרים ביישוב תראבין אלסאנע,⁹ שכאמור הוא יישוב חדש שהוקם – בניגוד לשאר היישובים, אשר קיבלו הכרה במיקומם המקורי.

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

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

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

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

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

¹⁰ מאירס-גוינט-מכון ברוקדייל, ילדים באוכלוסייה הבדואית בנגב: מאפיינים, צרכים ודפוסי שימוש בשירותים, נובמבר 2009.

¹¹ דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג – תמצית הדוח, 11 בדצמבר 2008.



תינוקות וילדים בדואים עד גיל שש נכתב כי "התברואה הסביבתית ירודה, ללא סילוק שפכים מרכזי, ללא בורות ספיגה וללא פינוי אשפה סדיר. אין דרכים סלולות ואין חיבורים לרשת טלפונים קוויים".¹²

בפרק שלהלן יובא הרקע ההיסטורי להתיישבות הבדואים בנגב ויוצגו עיקרי המחלוקת בדבר הבעלות על קרקעות בנגב. כדי לתאר המחלוקת על מורכבותה, יוצג בסקירה ההיסטורית מידע המבוסס על נתונים מדוח הוועדה לעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג (להלן: דוח גולדברג), וכן מ"תוכנית האב להכרה בכפרים הלא-מוכרים", שפרסמו ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, ומנייר עמדה של ארגון "רגבים".¹³

3. רקע היסטורי

3.1 תקופת השלטון העות'מאני

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

מולכ – קרקעות בבעלות מלאה; **מתרוכה** – קרקעות רשות הרבים, קרקעות **הקדש** (וקף או מוקפה); **מירי** – קרקעות מדינה שזכות השימוש בהן וזכות נטילת רווחים ותוצרת מהן נתונה למעבד הקרקע, וניתן להעביר את הזכויות בקרקע מדור לדור; **מוואת** – קרקעות מתות, אדמה מוזנחת או שוממה שאין לה בעלים, והיא נמצאת לפחות 2.5 קילומטרים מקצהו של כפר.¹⁴ שני סוגי הקרקעות האחרונים (מירי ומוואת) רלוונטיים במיוחד לעניין הבדואים בנגב ולמחלוקת עם מדינת ישראל בדבר הזכויות בקרקע.

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

על-פי דוח גולדברג, באמצעות חלוקת הקרקע ביסס השלטון הטורקי קוד מעין-משפטי שלפיו הוכרו הטריטוריות השבטיות. בדוח מודגש כי בהסדר האמור לא נתן השלטון העות'מאני לבדואים בעלות רשמית על שטחי הטריטוריה השבטית.¹⁷ לעומת זאת, ב"תוכנית האב להכרה בכפרים הלא-מוכרים", דוח שפרסמו ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, מודגש כי בפועל קיבל

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

¹³ מכיוון שיש מחלוקות בין הגופים העוסקים בנושא, הקפדנו בסקירה ההיסטורית לציין את מקור המידע הן בגוף המסמך והן בהערות השוליים, כדי להביא את הדברים בשם אומרים.

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

¹⁵ שם.

¹⁶ שם.

¹⁷ שם.



השלטון העות'מאני את דפוסי הבעלות המסורתיים על הקרקע. בתוכנית נכתב: "ברבות השנים התעצמו הזכויות של המחזיקים בקרקעות מידי עד שהפכו, בשלהי התקופה העות'מאנית ובזמן התקופה הבריטית, כזהים לבעלות מלאה בקרקע, תוך זכות לפיצול, מכירה, בנייה והורשה". דוגמאות שמובאות בדוח לטענה זו הן רכישת הקרקעות על-ידי העות'מאנים לבניית העיר באר-שבע משבט המוחמדן ב-1901, וכן רכישה של גופים יהודיים את אדמות קיבוץ רוחמה בשנת 1913 מידי שבט העטאונה. שתי רכישות אלו, כך נטען, אושרו ונרשמו על-ידי העות'מאנים. כותבי המסמך מדגישים: "אם קרקעות האזור היו 'מתות', כפי שטוענת כיום המדינה, ולכן לא שייכות לאף אדם, לא היה צורך לרכוש אותן. אך העות'מאנים התייחסו אליהן כקניינם של השבטים וכיבדו את תהליכי המסחר בהן". על-פי כותבי תוכנית האב, מערכת הקרקעות שהתייצבה בסוף המאה ה-19 היא התשתית למערכת הסדרת הקרקעות הבדואית המסורתית המתפקדת עד היום.¹⁸ כאמור, דוח גולדברג מציין כי השלטון העות'מאני לא הכיר בבעלות הרשמית של הבדואים על שטחי הטריטוריה השבטית.¹⁹

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

בסקירה ההיסטורית של התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב אשר הוצגה בתוכנית האב, מוצגות התייחסויות לקיומה של חקלאות בדואית במאה ה-19 בשטחים נרחבים. בדוח נכתב: "קיומה של חקלאות בהיקפים גדולים מצריך התיישבות קבע נרחבת. [ומכאן שהטענה] הנשמעת תדיר שלא הייתה התיישבות בדואית בנגב הינה אם כן בעייתית מבחינת גיאוגרפית והיסטורית, ונובעת מהיעדר תיעוד קרטוגרפי עצמי של הבדואים בתקופה זו".²¹ מנגד, בנייר עמדה של תנועת "רגבים" נטען כי "טענת הכפרים ההיסטוריים" כי הם הוקמו עוד בתקופה העות'מאנית והבריטית אינה נכונה, ורוב הכפרים נוצרו בעשרות השנים האחרונות. לטענת הארגון, הדברים מבוססים על ניתוח תצלומי אוויר משנות ה-40 של המאה ה-20 ואילך.²²

3.2 תקופת המנדט הבריטי

בשנת 1920 אימצו הבריטים את חוקי הקרקעות העות'מאניים במסגרת פקודת העברת הקרקעות. ב-1921 אומצה פקודת הקרקעות המתות (מוואת), אשר על-פי דוח גולדברג "מטרתה הייתה למנוע את התופעה של פלישה לקרקעות ואי-הכרה בתפיסה בלתי מורשית של הקרקע". בפקודה הבריטית נאסרה החייאה של קרקע מוואת ללא אישור השלטונות. על-פי הפקודה, כל מי שהחיה קרקע מוואת בעבר

¹⁸ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תוכנית אב להכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב](#), 2012.
¹⁹ [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג](#), הוגש לשר הבינוי והשיכון ביום 11 בדצמבר 2008.

²⁰ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תוכנית אב להכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב](#), 2012.
²¹ ש.ס.

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



מחויב להודיע על כך בתוך חודשיים לנציג השלטון ולבקש תעודת רישום.²³ על-פי כותבי תוכנית האב, רובם המוחלט של הבדואים לא רשמו את קרקעותיהם, מסיבות מגוונות. לתפיסתם, הסיבה המרכזית לאי-הרישום היא שלשיטתם של הבדואים, באותה התקופה הקרקעות לא היו קרקעות מוואת (שוממות ולא מוחזקות), ולכן לא היה צורך לדווח על החזקתן ועיבודן במסגרת פקודת הקרקעות (מתות). עוד נטען כי הבריטים, בדומה לעות'מאנים, כיבדו את ההסכמות הבדואיות המסורתיות בנושא מקרקעין, והכרה זו התירה להם למעשה להמשיך ולפעול על-פי אותם הכללים והעקרונות. סיבות נוספות שהוזכרו להימנעות האוכלוסייה הבדואית מרישום הקרקע הן החשש מהטלת מסים וגיוס לצבא, חוסר ידיעה ועוד.²⁴

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

3.3 שנותיה הראשונות של מדינת ישראל

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

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

חשוב לציין כי באזור הסייג חיו עוד לפני קום המדינה שלושה שבטים גדולים ששמרו על שלמותם: אבו-רביעה, אבו קרינאת ואבו ג'ועיד, וכן היו במקום שבטי אל-עאסם ואל-אסד, וחלקים מהשבטים אבו רקייק והווייל. מכאן שנוסף עליהם, הגיעו לאזור הסייג בדואים מהשבטים הנותרים אשר חיו לפני כן מחוץ לאזור זה ואחרי המלחמה לא הורשו לשוב לאדמותיהם. כך נוצרו שני מעמדות בקרב הבדואים

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

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

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

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



באזור הסייג: מעמד "בעלי הקרקע" (אשר חיו באזור לפני קום המדינה בטריטוריה שבטית מוגדרת), ומעמד "מחוסרי הקרקע" (אוכלוסייה שגם מכונה "מפוני פנים").²⁷

על-פי "תוכנית האב לכפרים הבלתי מוכרים", "היישובים ההיסטוריים" (כלומר, היישובים שהיו במקום לפני קום המדינה) המשיכו להתפתח על-פי דפוסי חלוקת הקרקע המסורתיים בין המשפחות, ובמקביל להם התפתחו "יישובי העקורים" במתכונת דומה, אף שישבו על קרקעות המדינה ולא במקומם המקורי. עוד מצוין בתוכנית האב כי הקרקעות שעליהן היו היישובים הבדואיים במקור לא הופקעו, אולם נרשמו על שם המדינה ברישום "ראשוני". אפשר יהיה לרשום רישום סופי את הקרקעות רק לאחר שיושלם הסדר המקרקעין בנגב (אשר יתואר להלן).²⁸

4. מחלוקת הקרקעות

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

בעקבות ההכרזה על הליך ההסדר בנגב הצפוני הגישו הבדואים 3,330 תביעות, הנוגעות ל-776,856 דונם, עד ליום 24 באוקטובר 1979. על-פי הנתונים המוצגים בדוח גולדברג, עד היום הוסדר 18% מהשטח הנתבע (כ-205,670 דונם) ו-12% מהתביעות (380 תביעות).²⁹

אפשר לחלק את הטוענים לבעלות על קרקע לשלוש קבוצות:³⁰

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

בינואר 2013 היו כ-2,900 תזכירי תביעות, שעניינם שטח כולל של 589,000 דונם וכ-12,000 תובעים. מכלל התביעות, כ-1700 תביעות (על 347,000 דונם) הן מצד תובעים המחזיקים בקרקע, וכ-1,200 תביעות (על 242,000 דונם) הן לגבי קרקעות שאינן מוחזקות על-ידי התובעים.³¹

כאמור, מדינת ישראל אינה מכירה בטענות הבעלות של הבדואים על קרקעות בנגב. עמדת המדינה היא שהתביעות, המבוססות על הקוד השבטי הפנימי של האוכלוסייה הבדואית, אינן מגובות בהוכחות

²⁷ שם.

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

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

³⁰ שם.

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



מספיקות מחד גיסא (בין השאר, רישום בספרי המקרקעין – טאבו), ומאידך גיסא הן מתייחסות לקרקעות שעל-פי סיווגן אי-אפשר לרכוש בעלות עליהן (קרקעות מוואת).³²

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

על אף הדברים האמורים לעיל, בדוח גולדברג מובא ציטוט מדברי ועדת אלבק, ולפיו "לא יתכן מבחינה אנושית, ויש להניח שגם בית-המשפט העליון לא יאשר זאת כאשר יגיע הסדר המקרקעין לדין בפניו, שהבדואים יפנו מכל אזור הסייג ללא כל פיצוי במסגרת הסדר המקרקעין למרות שנים רבות של חיים, אך ורק לאור הטענה שלא היה במקום יישוב כפרי או עירוני בנוי בשנת 1858". ועדת אלבק סברה כי יש להציע הסדר "לפנים משורת הדין", ולפיו תפצה המדינה את האוכלוסייה הבדואית תמורת פינוי מהשטחים שבהם הם מחזיקים או מהשטחים שהחזיקו בעבר והם תובעים זכויות עליהם.³³

טענת האוכלוסייה הבדואית לבעלות על הקרקע עמדה גם למבחן של בית-המשפט העליון (בע"א 218/74): בני שבט הואשלה הגישו תביעה לבית-המשפט המחוזי לבעלות על כמה חלקות באזור קאסר א-סיר ליד דימונה, במסגרת הליך הסדר הקרקעות. בתביעתם טענו שיש בידם זכות בלתי רשומה, אשר עברה מדור לדור, מכוח החזקה ועיבוד של הקרקע. תביעתם נדחתה על-ידי בית-המשפט המחוזי, והם ערערו לבית-המשפט העליון. בערעור טענו התובעים כי האדמות היו ראויות לעיבוד מלכתחילה, ואין להגדיר אותן אדמות מסוג מוואת, כפי שמגדירה אותן המדינה.

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

על-פי הכתוב בדוח גולדברג, "יש יסוד מוצק לסברה כי נוכח תקדים הואשלה, יהיה גורלן של תביעות הבדואים התלויות ועומדות בהליך הסדר הקרקעות, כגורל תביעתם של בני הואשלה, למעט תביעות הנסמכות על מסמכי בעלות (שהן, כאמור, מיעוט שבמיעוט)". מאז החל הליך הסדר הקרקעות, ניתנו בבית-המשפט המחוזי בבאר-שבע 80 פסקי-דין בדבר תביעות הבדואים, אולם אף לא בפסק-דין אחד מאלו שניתנו עד היום התקבלה טענת הבעלות על הקרקע של התובע הבדואי. על-פי הכתוב בדוח

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

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



גולדברג, "תקדים הואשלה מאיין למעשה אפשרות של הכרה בבעלות בדואית בקרקעותיהם ההיסטוריות".³⁴

על-פי דוח ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, מאז שנת 2005 ועד 2010 הגישה המדינה כ-500 "תביעות נוגדות" מול תביעות קרקע של בדואים. כלומר, המדינה, בהסתמך על "הלכת הואשלה", הגישה תביעה נגדית על קרקע שנתבעה על-ידי בדואים, וטענה לבעלות של המדינה על אותה קרקע. כ-200 מהתביעות הגיעו לבירור בבתי-המשפט, ובכולן זכתה המדינה על-פי אותה ההלכה.³⁵

5. דוחות הוועדות בדבר הסדרת התיישבות הבדואים בנגב

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

5.1 דוח גולדברג – הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב³⁶

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

במסגרת עבודתה קיימה הוועדה יותר מ-20 ישיבות פומביות וכמה סיורים בשטח התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב. בפני הוועדה הופיעו 120 אישי ציבור: נציגי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב, נציגי עמותות, נציגי ממשלה וחוקרים מהאקדמיה.³⁹

בדוח הוועדה הובאה סקירה היסטורית בדבר התיישבות הבדואים בנגב בתקופה שלפני קום מדינת ישראל (בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט הבריטי), וכן בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל. בנוסף נידונו בו בהרחבה סוגיית הבעלות על הקרקע, והמחלוקת ההיסטורית והמשפטית בין האוכלוסייה הבדואית, התובעת הכרה בבעלותה על חלקים מקרקעות הנגב, לבין מדינת ישראל, הטוענת

³⁴ שם.

³⁵ ארגון "במקום" והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [תוכנית אב להכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב](#), 2012.

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

³⁷ משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 1999: הקמת רשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב](#), 15 ביולי 2007.

³⁸ משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 2491: הקמת ועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב](#), 28 באוקטובר 2007.

³⁹ [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג – תמצית הדוח](#), 11 בדצמבר 2008.



כי אין בסיס משפטי לתביעות אלו שכן רוב הקרקעות בנגב הן מסוג מוואת ועל כן יש לרשמן על שם המדינה (ראו התייחסות בפרק שלעיל).

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

המסקנות וההמלצות העיקריות של ועדת גולדברג:

1. ליצור מסלול תכנוני קצר ומוגבל בזמן ובמרחב הגיאוגרפי כדי לאפשר את יישום המלצות הוועדה. בהקשר זה הוועדה מציעה להקים מוסד תכנוני חדש, אשר יפעל לצד הוועדה המחוזית (מחוז דרום) ויעסוק רק בנושא התיישבות הבדואים בנגב (מוצע כי הוועדה תיקרא ותל"ב – ועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב). הוועדה המליצה כי המדינה תקבע יעד של מימוש המדיניות המוצעת תוך 5–7 שנים, וציינה כי הדבר תלוי גם בשיתוף פעולה מצד ראשי המגזר הבדואי.

2. להכיר ככל האפשר בחלק מהיישובים הבלתי מוכרים, שבמועד כתיבת דוח הוועדה (נובמבר 2007) מנתה אוכלוסייתם, על-פי הערכות משרד הפנים, 62,487 אנשים.

3. להגדיר את המבנים הבלתי חוקיים הנמצאים בתחום תוכנית מיתאר תקפה ואינם פוגעים ביישום התוכנית או בתשתיות עתידיות כ"מבנים אפורים". על-פי נתוני הוועדה, בשנת 2007 היו בנגב כ-50,000 מבנים בלתי חוקיים, ועליהם מתווספים בכל שנה 1,500–2,000 מבנים. הגדרה זו אמורה להכשיר את המבנים, ולאפשר לחבר אותם בדרך חוקית לתשתיות מוסדרות. במקביל, הוועדה מדגישה כי "אין עוד מקום לעצימת עיניים בכל הנוגע לאכיפת החוק".

4. להנהיג יד מכוונת ומבצעת אחת, במקום פיצול הסמכויות בין המשרדים הקיים היום. הוועדה אף ממליצה שהרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תהיה תאגיד ציבורי העומד ברשות עצמו, ללא שותפות עם גופים ממשלתיים אחרים.

הוועדה הדגישה כי "מתן זכות בעלות על קרקע על-ידי המדינה מתוך התחשבות בזיקה ההיסטורית ולא מתוך זכות שבדין (שאינה קיימת), הוא שעומד גם ביסוד ההסדר המוצע על ידינו לפתרון המאבק על הקרקע" (ההדגשה אינה במקור).

ב-18 בינואר 2009 הונח דוח ועדת גולדברג על שולחן הממשלה, ובהחלטה בעניין זה צוין: "הממשלה רואה במתווה המוצע על-ידי הוועדה בסיס להסדרת התיישבות הבדואים בנגב". הממשלה אף החליטה למנות צוות יישום, שמטרתו הגשת מתווה מפורט וישים להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תוך יישום המחלוקות וההסתייגויות אשר עלו על-ידי חברי ועדת גולדברג בדוח הוועדה. על-פי ההחלטה, בראש הצוות יעמוד ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, אהוד פראוור.



5.2 דוח צוות היישום לדוח גולדברג בראשות אהוד פראוור⁴⁰

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

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

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

להלן עיקרי מתווה היישום, כפי שהוצג בדוח פראוור:

- הסדרת תביעות הבעלות תיעשה בכפוף לחוק שיובא לאישור הכנסת ותתבסס על תביעות הבעלות שהוגשו בעקבות החלת הסדר המקרקעין בנגב הצפוני בשנת 1971.
- עבור תביעת בעלות על קרקע מוחזקת שיעודה חקלאי, המוסדרת במלואה, מוצע שתינתן תמורה בשיעור של 50% מהקרקע הנתבעת.
- עבור תביעת בעלות על קרקע שאינה מוחזקת תינתן תמורה בכסף, אך בערך כספי כפול. ניתן יהיה להמיר את התמורה הכספית במגרשים שהמדינה תחויב לפתח עבור תובע הבעלות.
- ההסדר יהיה מוגבל בזמן, וכל שלב בו יהיה קצוב בזמן. ייקבע משטר תמורות פוחת למי שלא יעמדו בלוח הזמנים המוצע בתוכנית (חמש שנים). עוד מודגש כי הדיון בפתרונות ההתיישבות שיתקיים עם כל אחת מקבוצות האוכלוסייה בריכוזי הפזורה יהא תחום בזמן, ובתום התקופה תתכן הממשלה את הפתרון על-פי הבנתה.
- מתן התמורות המפורטות לעיל מותנה בפינוי הקרקע שאינה כלולה במסגרת התמורות, ולאחר שהתובע אפשר את השימוש בקרקע לכל צורך שהוא, גם יישובם של בדואים אחרים.
- המדינה תחל במהלך מרוכז של תכנון מיתארי ומפורט, אשר יקיף בתקופת זמן קצובה את כלל אוכלוסיית הפזורה הבדואית בנגב, לרבות האוכלוסייה שאין לה תביעות בעלות בקרקע.

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



- בהתיישבות הבדואית המוסדרת יהיו יישובים ממאפיינים שונים, כולל הרחבות צמודות דופן של יישובים קיימים, קליטת תושבים ביישובי המועצה האזורית אבו-בסמה (אשר חולקה לשתי מועצות אזוריות: אל-קסום ונווה-מדבר) וביישובים הבדואיים הוותיקים והקמת התיישבות חדשה, ככל שיהיה צורך בכך.
- התיישבות הבדואים בנגב תוסדר על-פי קריטריונים תכנוניים ברורים: בתוך תחומיהן של תוכניות מאושרות, בהרחבות יישובים מתוכננות או בתחום שטחי החיפוש המוגדרים כנוף כפרי חקלאי משולב בתוכנית המיתאר המחוזית (תמ"מ/4/14/23). היישובים יעמדו בקריטריונים של צפיפות ורציפות המוגדרים בתוכנית המיתאר המחוזית, ויבחנו על-פי קריטריונים של גודל וכושר נשיאה כלכלי ומוניציפלי. מודגש בדוח כי "לא יתאפשר מיסודם או תכנונם של מקבצי מגורים קטנים ומפוזרים שלא יענו על עקרונות הצפיפות, הרציפות, הגודל וכושר הנשיאה".
- מערכת האכיפה בתחום חוקי התכנון והבנייה וחוקי המקרקעין תאורגן מחדש כדי שתוכל לפעול ביעילות ולמנוע בנייה חדשה, מתוך תפיסה כי תהליכי הסדרה והתרחבות של הבנייה הבלתי חוקית אינם יכולים לפעול במקביל. כמו כן, מדיניות האכיפה לגבי מבנים בלתי חוקיים קיימים תביא בחשבון את תהליך ההסדרה.
- הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תהיה יחידת הביצוע המרכזית בנושא ותאורגן במתכונת של יחידת סמך. נוסף על כך, יוקם במשרד ראש הממשלה מטה ביצוע קטן, "על מנת להבטיח את הובלת כלל המערכת הלאומית להסדרת התיישבות של הבדואים בנגב".
- יישום דוח גולדברג יהיה מלווה בתוכנית לפיתוח תשתיות ושירותים ציבוריים במגזר הבדואי בנגב, שמטרתה יצירת מנופים לפיתוח כלכלי והגברת העצמאות הכלכלית של היישובים הבדואיים בנגב.

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

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

ב. החלטה על הקמת יישוב חדש תובא לאישור הממשלה;

ג. תביעות הבעלות-

⁴¹ משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 3707: דוח הצוות הבין-משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב – המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד](#), 11 בספטמבר 2011.



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

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

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

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

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

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

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

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



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

בתהליך בחינת ההתייחסויות לתזכיר החוק שצוין לעיל (להלן: מהלך ההקשבה, כפי שהוא הוגדר בדוח בגין), נערכו עשרות פגישות עם אזרחים בדואים ויהודים, רובם תושבי הנגב, ובהן פגישות עם יותר מ-1,000 תושבים בדואים. בעקבות תהליך זה גובשו המלצות לעריכת שינויים בטיוטת החוק, ואלה אומצו על-ידי הממשלה בהחלטתה מיום 27 בינואר 2013.⁴³

דוח בגין הוצגו כמה עקרונות:

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

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

- תמורה בשיעור של 50% מהקרקע על השטח שעובד או ששימש למגורים ואינו מוחזק על-ידי המדינה.
- נוסף על כך, תמורה של 25% מהקרקע על יתרת השטח (השטח שלא עובד ולא שימש למגורים או שמוחזק על-ידי מדינה). כלומר, תובע בעלות המחזיק בקרקע התביעה יקבל תמורה בקרקע גם על חלק מהקרקעות הכלולות בתביעה שאותן לא עיבד. בנוסף, גם בעלי תביעות "לא מוחזקות" (לדוגמה במערב הנגב), יוכלו לקבל תמורה בקרקע ולא רק תמורה כספית על חלק מהאדמות – בניגוד להחלטת הממשלה הקודמת.

⁴² דוח בגין: הסדרת התיישבות הבדואים בנגב – סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק, 23 בינואר 2013.

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



- תמורה כספית על יתרת שטח התביעה, שעבורו לא ניתנה תמורה בקרקע. מטרת התמורה הכספית שתינתן בתוספת לתמורה בקרקע היא לסייע לתובעי הבעלות במעבר להתיישבות קבע.
- תובע בעלות שקרקע תביעתו הופקעה יקבל תמורה כספית בלבד. ואולם, כדי לקדם את תוכנית המעבר ליישובי קבע, תובע שהחזיק ומחזיק בקרקע התביעה על-ידי עיבוד או מגורים יוכל לקבל תמורה ככל תובע מחזיק אחר.

3. **אכיפה:** בדוח נקבע כי התוכנית לא תצלח אם המדינה לא תאכוף את חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבנייה, ועם זאת מומלץ בדוח כי: "בין השיקולים בקביעת סדר העדיפות למימוש אכיפתם של צווי ההריסה, יינתן משקל לנכונות התושבים להצטרף לתהליך הסדרת ההתיישבות".

מסגרת הסדרה תחומה בזמן: בהצעת החוק נקבעת מסגרת זמן קצובה לתהליך ההסדרה, כך שתביעה שלא הוסדרה בתוך חמש שנים תירשם על-שם המדינה. על-פי דוח בגין, נקבעה מסגרת הזמן שכן "הזמן דוחק, וללא מסגרת כזו לא תושג תכלית המהלך כולו – הסדרת ההתיישבות בפרק הזמן הקצר שבו הדבר עוד אפשרי".

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

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

• תנועת "רגבים"⁴⁴

בנייר עמדה של התנועה⁴⁵ מוגדרות ארבע נקודות אשר לשיטתם של הכותבים נדרש תיקון שלהן בתזכיר הצעת החוק:

1. בהחלטת הממשלה המקורית, שהתבססה על מתווה פראוור, נקבע כי תינתן תמורה כספית בלבד (ולא תמורה בקרקע) בגין תביעות בעלות שאינן מוחזקות, בגין אדמות מרעה ובגין אדמות שהופקעו על-ידי המדינה ואשר אינן בתחומי יישוב מוסדר. לעומת זאת, בתזכיר החוק הנוכחי, המבוסס על המלצות דוח בגין, נקבע כי בגין קרקעות אלו תינתן גם תמורה בקרקע (25% מהתביעה הלא-מוחזקת ומשטחי המרעה, ו-50% מקרקעות מופקעות מוחזקות). לטענת הארגון, התיקון שלעיל יגדיל את היקף התמורות בקרקע ב-60,000 דונם, ויש מחלוקת בשאלה אם יש קרקעות פנויות בהיקף כזה לשם מתן התמורות. בכל מקרה, נטען כי השינוי יצמצם

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

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



מאוד את מצאי הקרקעות הזמינות להמשך פיתוח הנגב, הבדואי והיהודי כאחד. עוד טוענים הכותבים כי אין להקיש מזיקתו של אדם המתגורר בקרקע מסוימת שנים רבות וטוען לבעלות עליה לזיקתו של אדם אשר רעה בה את צאנו. זאת ועוד, נטען כי התיקון המבוקש לעניין הקרקעות שהופקעו (כאמור, תובע שאדמתו הופקעה, אולם הוא המשיך להחזיק בקרקע התביעה על-ידי עיבוד ו/או מגורים, יוכל לקבל תמורה ככל תובע מחזיק אחר) מביא לכך ש"החוטא יוצא נשכר". כלומר, בדואי אשר ציית לחוק ופינה את הקרקע שהופקעה יקבל פיצוי כספי בלבד, ואילו זה שנמנע מלפנות את הקרקע המופקעת ייחשב כעת כמחזיק בקרקע ויקבל תמורה בקרקע.

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

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

• ארגון "במקום"⁴⁶ והאגודה לזכויות האזרח⁴⁷

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

להלן עיקרי ההסתייגויות:

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

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



- על-פי הארגונים, מדובר בהסכם חד-צדדי, שבו המדינה היא שמכתיבה את התנאים ואת התמורות, והוא אינו מקובל על האוכלוסייה הבדואית. בנייר העמדה נכתב כי "המשמעות של ההסדרה היא נישול האוכלוסייה הבדואית מ-90% מאדמותיה הנתבעות".
- משמעות יישום החוק היא הרס של כפרים ופינוי של כפרים ממקומם. על-פי ההערכות שמוצגות בנייר העמדה יהיה צורך בפינוי 30,000–40,000 איש.
- ההסדר הקרקעי והקנייני הוא ייחודי לאוכלוסייה הבדואית בנגב ולכן הוא אינו שוויוני ומפלה. הסנקציות המוצעות בחוק, כך נטען, הן פוגעניות ובעייתיות, ופוגעות בזכויות היסוד של התושבים הבדואים.
- לא נכללים בצעת החוק כל האזורים שבהם יש לבדואים תביעות בעלות, ונוסף על כך, ההסדר אינו מכיר בתביעות בעלות לגבי סוגי קרקעות מסוימים, לדוגמה קרקעות המצויות בשיפועים גבוהים.
- בפן התכנוני טוענים הארגונים כי הקריטריונים שנקבעו להקמת יישוב בדואי חדש (צפיפות, רציפות שטח בנוי, הימנעות מהשארית שטחים לא מפותחים, הוצאת קרקע חקלאית אל מחוץ לכפר, גודל קריטי וכושר נשיאה מוניציפלי), אינם חלק אינטגרלי ממערכת התכנון בישראל, ומפלים את האוכלוסייה הבדואית לעומת האוכלוסייה היהודית, אשר חלק ניכר מיישוביה, בעיקר בהתיישבות הכפרית בנגב (כולל 60 חוות בודדים), אינו עומד באותם עקרונות תכנוניים.
- לנוכח הקריטריונים התכנוניים שנקבעו והסדרי הקרקע שהוצעו בהצעת החוק קובעים הארגונים שהתוכנית אינה מבוססת על כוונה להכיר במקומם של הכפרים הלא-מוכרים, וכי מטרתה המרכזית של התוכנית היא להביא לריכוז האוכלוסייה הבדואית במתחם שנקבע מראש ("שטח החיפוש", שהוגדר בתוכנית המיתאר המחוזית).
- תחילת חקיקת החוק והסדרת נושא הבעלות על הקרקע טרם החלה כל התקדמות של ממש בנושא התכנון יוצרת פגיעה קשה באמון, ועולות תהיות בדבר מטרות התוכנית. על-פי גורמים בעמותת "במקום", אין כיום התאמה בין תהליכי ההסדר הקרקעי המקודמים בהצעת החוק, אשר להם הוקצבה תקופה של חמש שנים, לבין תהליכי התכנון, אשר עשויים להימשך הרבה יותר מזה. דרישת הארגונים היא לנתק את הקשר בין קידום תהליכי התכנון לסוגיית הבעלות. לתפיסתם יש להמשיך ולקדם את הליכי התכנון שבמסגרתם ניתנת הכרה בכפרים הבלתי מוכרים, תוך התחשבות בזיקתם ההיסטורית של הבדואים לקרקע, באופי הכפרי והחקלאי של התיישבות הבדואים, המבנה החברתי-משפחתי, ועוד. תוכנית במתווה כזה הוצעה על-ידי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים וארגון "במקום" במסגרת "תוכנית האב להכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב".⁴⁸

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

