

לקראת הכרה בכפרי הבדווים? תכנון מטרופולין באר שבע מול ועדת גולדברג

אורן יפתחאל

תקציר

מצוקתם העמוקה והזנחתם התכנונית של היישובים הערבים-בדווים מהווה את אחת הבעיות התכנוניות החריפות בישראל. המאמר מציג את עיקריו של מסמך תכנוני מקיף שהוגש לוועדת גולדברג להסדרת ההתיישבות ושאלת הקרקעות הבדוויות. המסמך מסכם עבודת הכנה תכנונית שנעשתה בשנים האחרונות במסגרת המועצה האזורית לכפרים הבדווים הלא מוכרים, בהציעה תכנון חלופי לתוכניות המדינה. לאחר שרטוט קצר של ההקשר התכנוני הנוכחי, בונה המאמר בקצרה מסגרת תיאורטית והשוואתית של תכנון עבור מיעוטים ילידיים תוך הדגשת המקרה האוסטרלי. לאחר מכן מנתח המאמר את המצוקות והסוגיות התכנוניות באזורים הבדווים, ומבקר את ניסיונות הפיתרון החלקיים והמפלים שנעשו בעבר. בחלקו העיקרי משרטט המאמר קווים אפשריים לפתרונות עתידיים. בהקשר זה טוען המסמך שהסדרה הוגנת של שאלת הקרקעות על בסיס הכרה בזכות הקניין ההיסטורית של הבדווים, היא תנאי הכרחי להתקדמות התכנון עבור הבדווים. לאחר ההסדרה הקרקעית, מן הראוי שהתכנון האזורי והיישובי עבור ועם הבדווים ישתמש בתבחינים וסטנדרטים הנהוגים בתכנון עבור המרחב הכפרי היהודי בישראל. מהלך שכזה שיתבסס על עיקרון השוויון והזכות לתרבות, יכיר בכל הכפרים הבדווים העומדים בתנאי הגודל המקובלים בישראל, וכך יוכל להתקדם בצורה משמעותית לקראת פיתרון מוסכם של הסוגיה הכואבת ובמקביל לקראת פיוס בין הערבים הבדווים והמדינה.

בדצמבר 2008 פרסמה 'ועדת גולדברג' להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב את המלצותיה. הועדה המליצה לממשלה להיכנס בדחיפות ובמלא העוצמה לטיפול בסוגיה שהוזנחה שנים ארוכות, והביאה למצב של 'כאוס תכנוני' ומצוקה עמוקה ומסוכנת בקרב אוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים. הועדה המליצה על שני מסלולים טיפול - (א) הסדרה מהירה של תביעות הקרקעות; (ב) תכנון אזורי מחודש אשר ינסה 'במידת האפשר' להכיר בכפרים בכפוף למספר סייגים, כולל התאמה לתוכנית מטרופולין באר שבע.

הועדה ביקשה ליצור מערכת ממסדית חדשה, המגובה בחקיקה מיוחדת, ובמקביל, היא המליצה 'להלביץ' חלק מהבנייה הבדווית הלא מאושרת, ולהקפיא לתקופה קצובה את הריסות הבתים עד השלמתו של תהליך תכנון מחודש. אך מעבר לרמה ההצהרתית והמוסדית, נראה שהצעות הועדה

יפתחאל, א. (2009).
"לקראת הכרה
בכפרי הבדווים:
תכנון מטרופולין
באר שבע מול ועדת
גולדברג". **תכנון**,
16: 165-184.



הערימו מכשולים גבוהים, ובחלקם בלתי עבירים, לפיתרון הבעיה התכנונית הבווערת. נראה שהוועדה החמיצה הזדמנות פז להתחיל בתהליך פיוס אמיתי בין הבדווים למדינה, שיתבסס על מתן זכויות הוגנות ושוויוניות לאוכלוסיית המיעוט המבקשת לשמור על הקרקעות שהחזיקה לפני קום המדינה.

פרסום ההמלצות עורר הד תקשורתי וסערת רוחות זמנית, כאשר המלצות הועדה זוכות לגינויים ממספר כיוונים כגון הימין הפוליטי ברמה הארצית, ראשי המועצות היהודיים בנגב, אך גם ראשי הציבור הבדווי והערבי בישראל – כל צד מטעמיו שלו. היו גם שברכו על הדו"ח, בעיקר שרי הממשלה ובעלי תפקידים מרכזיים במערכת התכנונית והקרקעית.

דו"ח גולדברג ראוי לדיון מפורט - מקצועי ואתי - אשר יעשה בודאי בקרוב. אך מעבר להמלצות הספציפיות, הדיון בדו"ח פותח צוהר לדרמה התכנונית המתחוללת בדרום כבר שנים ארוכות, ושהגיעה לשיא ב-2008 בעיקר סביב דיוני הועדה, ותהליך ההתנגדויות לתוכנית מחוזית חלקית - מטרופולין באר שבע. להתרחשויות אלה היבט אישי כיוון שבשנים האחרונות אני מועסק במתכנן של המועצה האזורית לכפרים הבדווים הלא מוכרים, ומכין בשיתוף פעולה עם עמיתי הגיאוגרף סעיד אבו-סמור, תוכניות חלופיות למסמכים הממשלתיים שאינם מקובלים כלל ועיקר על אוכלוסיית הכפרים.

בעמודים שלהלן אבקש להאיר את התהליך המתרחש בנגב, ואפרוש את עיקריו של מסמך מפורט (בן כ-30 עמודים) אותו הגשתי לוועדת גולדברג. המסמך משקף את הקו אותו גיבשה האוכלוסייה הבדווית יחד עם מתכננים מקצועיים בעשור האחרון. קו זה נוצר אל מול ניסיונות המדינה, דרך מוסדות הקרקע והתכנון, להסדיר תכנונית את האזור, בדרך כלל תוך פינוי כפוי של הבדווים מאדמות אבותיהם ותוך יישום מדיניות המפלה את הבדווים בבירור אל מול האוכלוסייה היהודית באזור.

הקדמה

הקהילה הבדווית בנגב נמצאת במשבר עמוק, ואיתה כל מערכת היחסים בין יהודים לערבים בדרום. הסימנים ברורים -- יישובים לא מוכרים, נטולי תשתיות ומעמד, עוני עמוק ומצוקת דיור, הריסות בתים ואיתן התפררות מערכות החוק והתכנון, וצמיחת דור בדווי מנוכר מהחברה הישראלית. המצב החריף בשנים האחרונות עקב כישלונות של המדינה למצוא פתרונות למצב, והתהליכים בנגב מצביעים על קיטוב הדדי בין ערביי האזור החשים כמוודרים ומופלים, לבין הרוב היהודי הרואה בהם איום וחסם לפיתוח.

המסמך הנוכחי מבוסס על ידע שנצבר בשני עשורים של מחקר בתחום היחסים האתניים ברחבי העולם, על מחקרים בנושאים קרקעיים ותכנוניים, על מעורבות פעילה בארגונים אזרחיים העוסקים בסוגיות אלה בנגב בקרב ערבים ויהודים, על תכנון למספר כפרים בדווים, ועל ייעוץ למועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב, מאז סוף שנות התשעים.

הטענות המרכזיות הינן:

- המצוקה הבדווית דומה למצבם של מיעוטים ילידים אחרים בעולם הנמצאים תחת מדיניות שליטה; ניתן ללמוד רבות מהתפתחות יחסי מיעוט-רוב בעולם, מהדין הבינלאומי, ומיוזמות בהן נקטו מדינות העולם לפיתרון מצוקותיהם של מיעוטים ילידים, ובמיוחד בשאלת הקרקעות.





יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

- ביוזמות המוצלחות אומצה גישת 'הצדק המעברי', הוכרה בעלות מסורתית בקרקע, והתמסד מנגנון הוגן, שקוף ומייצג לתהליך הסדרה קרקעית.
- מצוקת הכפרים הלא מוכרים בנגב נובעת ברובה ממדיניות מרחבית מפלה, אשר התחמקה מהכרה בזכויות ההיסטוריות של הבדווים בקרקע, ובו זמנית יצרה אי-שוויון תכנוני עמוק בין יהודים וערבים בנגב.
- בולט כישלונה של המדיניות הקרקעית כלפי הבדווים, המכחישה בבעלות המסורתית בקרקע, עקב אי רישומה בטאבו בזמן המנדט הבריטי. אך בנגב תפקדה היטב מערכת בעלויות קרקע מסורתית, ורוב מרחביו היו בשימוש וחזקה בדוויים לפני 1948; כלומר, קרקעות הבדווים לא הולמות סיווג של 'מוואת' השולל מהם את זכות הקניין. הסדרת ההתיישבות דורשת איתור נתיב הסדרה חדש המקובל על כל הצדדים.
- נתיב שכזה כולל מנגנון הוגן של בירור תביעות המקרקעין התלויות ועומדות, אשר יאפשר הענקת זכויות קניין על בסיס בעלות מסורתית. זכויות הקניין שיוכרו 'יניעו' את מסלול ההסדרים התכנוניים, וכך יאפשרו פיתוח מושכל, מוסכם וצודק של מערך ההתיישבות.
- מסלול ההסדרה יתקדם 'לשלב תכנוני' תוך הכרה בכפרים ו/או הקמת כפרים חדשים על-פי תבחינים שוויוניים ומקובלים במערכת התכנון; שלב זה ילווה במעבר הדרגתי למערך מוניציפאלי ערבי אשר ינהל לטווח ארוך את המרחב הבדווי הכפרי.
- נטען שקיימות סיבות למניעת הכרה בכפרים ובעלות הקרקע הבדווית: תדמית שלטון החוק, שיקולים ביטחוניים ועלות הקמתן של תשתיות. אך למרות סיבות אלה, חלופת ההכרה המלאה בבעלות מסורתית בקרקע ובכפרים הבדווים עדיפה לערבים ויהודים בנגב כאחד. זאת כיוון שללא פיתרון עומק קרקעי-תכנוני, לא יוכל תהליך ההסדרה בין הבדווים למדינה להתקדם.

יחסי רוב-מיעוט

מיעוטי מולדת, מדיניות ציבורית, וסכסוכים אתניים יחסי יהודים-ערבים בישראל ובנגב נוצרו בדינאמיקה המאפיינת יחסי רוב-מיעוט במדינות שסועות.

הערבים בישראל הינם מיעוט מולדת, קבוצה המתגוררת בחבלי ארץ בהם נוצרה וגובשה זהותה הקולקטיבית. קבוצה זו הפכה למיעוט עקב שינויי גבול שנכפו עליה, והיא קשורה לריכוזים של אותה קבוצה אתנית-לאומית במדינות סמוכות. נושאים מרחביים בולטים במאבקם של מיעוטי מולדת ברחבי העולם: בעלות ושליטה בקרקע, ניהול עצמי מוניציפאלי, ופיתוח וחלוקת משאבים במרחב. מדינות בהן קיימים מיעוטי מולדת גדולים מדינות שסועות, בהן הקהילות האתניות-לאומיות אינן מתבוללות אחת בשנייה: זהו המצב בישראל.





רוב המחקרים מראים, שקיימות שתי גישות עיקריות בהן נוקטות ממשלות בניהול סכסוכים עם מיעוטים ובניסיון להשיג יציבות פוליטית: שליטה ופשרה. הגישה הראשונה משתמשת בעוצמתה הדמוגרפית, הפוליטית והכלכלית של קבוצת הרוב, כדי לצר את צעדיו של המיעוט, ולמנוע ממנו לערער את הדומיננטיות של קבוצת הרוב. הגישה השנייה פועלת בכוון ההפוך: דמוקרטיזציה של יחסי רוב-מיעוט, הענקת שוויון מלא, וברוב המקרים גם אוטונומיה לבני המיעוט, על מנת להביא ליציבות המשטר.

בשתי הגישות קיים תפקיד מכריע למדיניות הקרקעית-מרחבית. גישת השליטה נוקטת בהגבלה ופיצול של מרחבי המחיה של המיעוט, בעידוד התיישבות של אזרחי הרוב באזורי המיעוט, בהלאמה והפקעה של קרקעות המיעוט, ובמדיניות פיתוח סלקטיבית, המעדיפה את קבוצת הרוב. לעומת זאת, גישת הפשרה מבקשת ליצור מרחבים אתניים מוגנים ויציבים, על-ידי הענקת אוטונומיה למיעוטי מולדת ועל-ידי יצירת דפוסים שוויוניים של פיתוח והקצאת משאבים במרחב.

מה ניתן ללמוד על הצלחותיהן וכשלונותיהן של גישות מדיניות אלה? מחקרים מעלים שגישת השליטה נוסתה במדינות רבות, ביניהן צפון אירלנד, קפריסין, אסטוניה, ספרד (עד שנות השמונים) וסרי לנקה. יוזמות מדיניות אלו יושמו פעמים רבות בצורה שהייתה דמוקרטית מבחינה פורמאלית ("הרוב החליט") אך לא מבחינה מהותית, עקב פגיעה בעקרון השוויון ובזכויות הקיבוציות של מיעוטים.

ניתוח רוב המחקרים האלו מראה על הצלחה יחסית בטווח הקצר וכישלון בטווח הארוך. המדינה והרוב האתני הצליחו לשמור על דומיננטיות ועל 'שקט' ציבורי במשך תקופה לא קצרה, אך בטווח הארוך יותר כמעט תמיד התמוטט משטר השליטה. מהלך זה הוביל במקומות מסויימים, כמו בספרד, מלזיה ואירלנד, להתפרצויות של אלימות אתנית ואפילו למלחמות אזרחים, כמו בסרי-לנקה או קפריסין. מכאן שאין לזלזל בכוחם של מיעוטי מולדת לערער את הסדר הפוליטי במדינות אתנוצנטריות.

תמונה שונה עולה מהמדינות בהן יושמה הגישה השנייה -- הפשרה. שם ניסתה המדינה, בעקבות לחץ פנימי וחיצוני, לפתוח בהדרגה את שעריה ולהעביר משאבים חומריים, פוליטיים וסמליים למיעוט. מדינות שהלכו בדרך זו, כמו למשל בלגיה, סלובקיה וספרד ולאחרונה גם צפון אירלנד, חוו קשיים לא מעטים בטווח הקצר בעיקר מכיוונה של אוכלוסיית הרוב שחשה ששליטתה במדינה נחלשת. אך נראה שבטווח הארוך הם הביאו למצב יציב הרבה יותר, עם חיזוק הלגיטימציה של המדינה דו-קיום דמוקרטי ביחסים בין רוב למיעוט. לקח חשוב ממדיניות הפשרה הוא המעבר מתפיסה של 'סכום-אפסי' ב"משחק" בין הרוב והמיעוט, לגישת win-win בה 'הסכום גדול מסך חלקיו'.

ישראל, לפי רוב העדויות, נקטה עד היום במדיניות ברורה של שליטה. זו התבטאה כמעט בכל תחומי המדיניות כלפי הערבים, ובמיוחד במדיניות הקרקעית-תכנונית כלפי הבדווים בדרום. בשנות התשעים נראה שחלחלו הרהורים מסויימים בציבוריות הישראלית ובדרגים המחליטים, אך בשנות האלפיים, בעקבות אירועי אוקטובר והמשך המתח היהודי-ערבי במזרח התיכון, חלה נסיגה בולטת והיחסים חזרו להיות מתוחים. מדיניות השליטה כלפי הערבים במדינה בכלל, והבדווים בפרט, תועדה בפירוט גם בועדת





יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

החקירה הממלכתית בראשות השופט העליון תיאודור אור¹; מרכיביה של מדיניות זו סותרים גם חלק מהאמנות הבינלאומיות עליהן חתומה ישראל. בו בזמן, לא הורגש בשנים האחרונות שיפור ממשי במדיניות כלפי המגזר הערבי, והשיח הציבורי לוקה בקצנה בשתי הקבוצות. בנגב, בו עשרות אלפי בדווים מתגוררת שנים בתנאי מצוקה חמורה, בולטות השלכותיה ההרסניות של מדיניות השליטה.

הפיכת הגישה אינה פשוטה, בהתחשב במצבה הביטחוני המתוח של ישראל, ובגיאופוליטיקה האזורית. עם זאת, ייצוב היחסים על בסיס של שוויון הוא אינטרס בטחוני עליון של ישראל. רוב הסכסוכים האלימים והעיקשים בעולם מתחוללים בין קבוצות רוב ומיעוט 'פנימיות' ולא בין מדינות. סכסוכים שכאלה, הקיימים בסודן, סרי לנקה, סרביה, אינדונזיה ותורכיה, מהווים איום עמוק ומתמשך על יציבותן הפוליטית ושלמותן הטריטוריאלית של מדינות אלה, יותר מאשר כל איום חיצוני.² אפשר אם כך להניח שההיגיון הבינלאומי של יחסי רוב-מיעוט לא יפסח על ישראל: ניתן לשלוט במיעוט לתקופה מסוימת, אך לא לעולם חוסן.

עמים ילידים

בקרב השאלה הכללית של מיעוטים במדינות-לאום מודרניות, עולה בשנים האחרונות מעמדם המיוחד של עמים ילידים (indigenous peoples) שהם בעלי היסטוריה ייחודית וצרכים מובחנים. קבוצת עבודה של האו"ם קבעה את ההגדרה הבאה של עמים אלה:

- קדימות בזמן ביחס לנוכחות ושימוש במרחב הנתון
- רציפות תרבותית (שפה, דת, מנהגים, מסורת, כלכלה, חוקים ומוסדות)
- חברה מסורתית (תדיר חצי נוודית, שבטית)
- זיהוי עצמי כקבוצה תרבותית נפרדת
- היסטוריה של אפליה, דחיקה, נישול והצרה על-ידי המדינה המודרנית (במיוחד אובדן שליטה מרחבית).

האוכלוסייה הבדווית בנגב מתאימה לרוב המאפיינים האלה ומאבקה חופף בחלקו למאבקים של עמים ילידים אחרים. הבדווים בנגב אף הוכללו בפורום הקבוע באו"ם לעמים ילידים.

בשני העשורים האחרונים התבטא נושא העמים הילידים בקשת של החלטות בינלאומיות, תקדימים משפטיים בינלאומיים ואמנות בינלאומיות, על חלקן חתומה ישראל. שלושה היבטים של הדין הבינלאומי רלבנטיים במיוחד – זכויות ילידיות בקרקע, הגנה בפני אפליה בדירור ומקרקעין, וזכויותיהם של עקורי פנים לקניין, ביטחון ושמירת זהות. ברוב התקדימים והאמנות מעוגנות זכויות אלה בצורה ברורה, והן מהווים מסגרת רצויה לשנות לחלוטין, אם תאומץ, את ההתייחסות המפלה של המדינה לבדווים, בכל שלושת התחומים.

המסגרת המושגית המקובלת כיום ברחבי העולם, והמתאימה גם לעניין הבדווי, מנסחת את ההסדרים הראויים כ'צדק מעברי' (transitional justice), גישה שמאגדת סדרה של תקנות, חקיקות, פרקטיקות וכוונות מדיניות.





"צדק מעבר" נועד לפצות עמים ילידים מוחלשים שנפגעו בשלב של מעבר בין משטרים, אשר נישל אותן ממערכות הצדק, החלוקה החומרית והייצוג הפוליטי הקודמים. מסגרת זו מבקשת לשקם את הקהילה ולתקן את העוול שנגרם לה, אך ללא פגיעה באוכלוסיות החדשות שהגיעו בתום לב לאזורי המיעוטים.²

במסגרת גישה זו התרחשה פעילות בינלאומית נרחבת, שכוללת אימוץ אמנה על-ידי ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) ב-1991, אשר קבעה כי "...יוכרו זכויות הקניין וההחזקה של הילידים ביחס לקרקעות שהם מחזיקים באופן מסורתי... (זכויות הילידים בקרקעות שלא החזיקו בהם באופן בלעדי אך עשו בהן שימוש באופן מסורתי... תינתן תשומת לב מיוחדת לילידים נוודים ולחקלאים נוודים."³

ההתארגנות הבינלאומית התייחסה גם לשורה של מאבקים של עמים ילידים בקנדה, ברזיל, ניו זילנד, דרום אפריקה, הודו ואוסטרליה, והגיעה לשיא בספטמבר 2007 עם קבלת הכרזת האו"ם בזכות ההגנה של העמים הילידים. אמנה זו אמנם אינה מחייבת את החברות באו"ם, אך היא מצביה נורמות ברורות המתוות את ההתייחסות הראויה לעמים ילידים, הכוללים את המובאות הבאות:

- סעיף 10: "עמים ילידים לא יפוננו בכוח מאדמתם או מאזורי מחייתם. לא יהיה יישוב מחדש ללא הסכמה חופשית, מוקדמת ומודעת של העמים הילידים, וללא פיצויים הוגנים ומלאים."
- סעיף 26, 1-2. "לעמים ילידים הזכות להיות בעלים... על הקרקע, הטריטוריה והמשאבים אותם הם מחזיקים בכוח הבעלות המסורתית... וזכות להשבה של קרקעות ומשאבים שנגזלו מהם..."
- סעיף 26, 3. "מדינות יעניקו הכרה והגנה חוקית לקרקע... ולמשאבי... (ה) עמים (ה)ילידים... תוך הענקת כבוד למנהגים, למסורות ולשיטות בעלות הקרקע של(הם)..."

המקרה האוסטרלי ואחרים, השלכותיהם

פריצת דרך עולמית בנושא הסדרת זכויות הקרקע לעמים ילידים הייתה הפסיקה התקדימית של בית המשפט הגבוה האוסטרלי בעניין מאבו נגד מדינת קווינסלאנד (1992). הפסיקה האוסטרלית הסתמכה על הדין הבינלאומי ועל האמנות עליהן חתומה אוסטרליה כדי לשנות את הדין הקרקעי הקיים⁴. פסיקת מאבו שינתה את דוקטרינת 'הקרקע הריקה' (terra nullius) של האימפריה הבריטית, שהותירה את העמים הילידים ללא בעלות על קרקעותיהם ההיסטוריות. הפסיקה הכירה בקניין מסורתי-ילידי (native title) המבוסס על רציפות תרבותית וקהילתית עם החזקה רצופה של הקרקע, גם ללא מסמכי בעלות כתובים. הגדרה זאת יצרה סוג קניין חדש, החלש מבעלות פרטית כיוון שהוא קהילתי, וקיימים סייגים על תהליך מסחורו ומכירתו.

לאחר פ"ד מבו חוקקה אוסטרליה את 'חוק הבעלות המסורתית', שאפשר הגשת תביעות על בעלות היסטורית בקרקע. הוקם מנגנון מינהלי – 'הטריבונאל לתביעות בעלות מסורתית', הפועל עד ימינו לבירור תביעות אלה. ברחבי אוסטרליה הוגשו מאות תביעות ועד אפריל 2008 כשני שליש





יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

מהן זכו את התובעים בבעלות מסורתית בקרקע או בחלק ממנה⁵. בשל גודל היקף הגיאוגרפי של הטביעות וטווח הזמן ההיסטורי שלהן (החוזר עד למאה ה-18), בירורן מצריך עבודת מחקר ותיעוד רחבה הרבה יותר מאשר בישראל. ניתן לחשוב על כל תביעה שבטית באוסטרליה כשוות ערך לנגב בכללותו.

בשנת 1996, בפסיקת וויק, גיבה בית המשפט הגבוה את החלטת מאבו מול תביעת נגד של ארגון החוואים, אך קבע שבעלות מסורתית לא יכולה לבטל בעלות או חכירה שנעשתה בתום לב בשטחים שהיו בבעלות מסורתית. בשנת 1998 הונהג, במסגרת תיקון לחוק הבעלות המסורתית, תהליך מקביל של 'הסדרי שימושי קרקע ילידיים' בו קהילות מסורתיות שאינן יכולות, או אינן מעוניינות, להיכנס לתהליך הוכחת הבעלות המסורתית על קרקע, עדיין יכולות לקבל זכויות נרחבות של 'בני-רשות' הכוללות זכויות תכנוניות לקביעת אופי היישובים וצורת הפיתוח בהם.⁶ המשמעות של הסדרים אלה הייתה שינוי מערכת היחסים בין הממשל האוסטרלי לאבוריגינים. נשאר, כמובן, משקעים היסטוריים רבים - המשך העוני והשוליות הפוליטית של הילידים באוסטרליה - אך החל גם תהליך של פיוס היסטורי, ששיאו נאום החרטה של ראש הממשלה פיטר ראד בתחילת 2008.

גם במדינות אחרות, כגון הודו, ניו-זילנד, ברזיל, קנדה ודרום אפריקה, זכו לאחרונה עמים ילידים בהכרה משפטית חשובה בזכויות הקרקע שלהם, המבוססות על היסטוריה של נוכחות ועיבוד, ועל רצף של שימוש במערכת חוקים מסורתית. לא כאן המקום לפרט, אך רשימה ארוכה של מקורות המופיעה בסוף המסמך מעידה על אימוץ העקרונות האוסטרליים והכיוונים העולים מהאמנות הבינלאומיות, תוך התאמתם לנסיבות המקומיות וההיסטוריות של כל מדינה בה קיימים עמים ילידים.⁷

תקדימים אלו, למרות ההבדלים שבדאי קיימים בין מדינות שונות, מצביעים על אפשרות מעשית להכיר בבעלות המסורתית של הבדווים בקרקעות בהן החזיקו לפני 1948, גם ללא רישום פורמאלי. עקרונות הצדק המעברי אשר יושמו במדינות אלה הובילו לשיפור משמעותי ביחסים בין המדינה לבין העמים הילידים. היבטים אלה רלבנטיים ביותר למצבם של הבדווים בנגב.

הבדווים: רקע לסכסוך ולמצוקה

לבעיית הבדווים בנגב מספר סיבות היסטוריות, אך הבולטות שבהן הן סירוב ממשלת ישראל להכיר בבעלותם על קרקעותיהם ההיסטוריות, ומדיניות הריכוז והעיור שנכפתה על הבדווים. למרות שאין מחלוקת על-כך שרוב קרקעות אלו היו בחזקתם לפני 1948, ישראל סיווגה אותן כקרקע 'מוואת' (לא מעובדת, לא מוקצית ולא מיושבת), אשר על פי החוקים העות'מאניים והבריטיים אמורה להירשם על-שם המדינה. טענת המדינה היא שהיות והבדווים לא רשמו את הקרקעות ב-1921, בתגובה לפקודת הקרקעות הבריטית, והיות ובאזור, לטענתם, לא היו קיימים כפרים באותה תקופה, כל הקרקעות 'מוואת', וכך צריכות להיות רשומות כקרקעות מדינה.

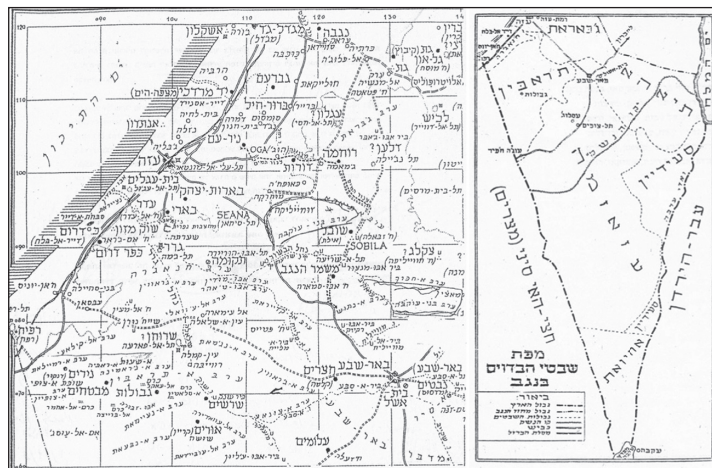
אך הרקורד ההיסטורי מעיד שבשטח היו לפני קום המדינה עשרות כפרים אשר עיבדו שטחים המוערכים בין 1.5 ל-3 מליון דונם. הבדווים לא רשמו את הקרקע בטאבו מסיבות היסטוריות ותרבותיות הכוללות ניכור ממוסדות, אי ידיעה, אי רצון לגיוס כפוי לצבא והתחמקות מתשלום מס. בנוסף, הסדר



הקרקעות הבריטי, דרכו נרשמו רבים מהמחזיקים בקרקע בצפון ובמרכז, לא התבצע בנגב, ולכן כל מנגנון הרישום היה מרוחק ולא נגיש לתושבים. בנוסף, לפי חוקרים כמו שמעוני וגרנובסקי, הנגב כלל לא נכלל באזורים בהם בצעו הבריטים הסדר מקרקעין.

בנוסף, מספר חוקרים כגון אבינועם מאיר וסדני קדר טוענים לקיומה של התיישבות בדווית בתקופה העות'מאנית והבריטית. אף כי יישובים אלה היו שונים בפרישתם מהכפרים המוכרים, הם היו מרכזי אוכלוסייה לכל דבר, וסביבם חקלאות ומרעה ששימשו עשרות אלפי בדווים. עקב כך, רוב הקרקע בצפון הנגב אינה יכולה להיחשב כקרקע מוואת. חוקרי משטר המקרקעין בפלסטין וישראל⁸ מציינים כולם את ההיקף הנרחב של העיבודים הבדווים בצפון הנגב, המוערך על-ידיהם בשניים עד שלושה מליון דונם.⁹ עדות למשטר קרקעי ויישובי זה ניתן למצוא באיור 1.

הסיבה הקריטית לענייננו לאי הרישום, הייתה קיומה של מערכת קניין מסורתית שהסדירה במשך שנים את משטר המקרקעין בקרב הבדווים. מערכת זו חילקה את הקרקע לטריטוריות - אשר כונו 'דירה' - בין הקבוצות השונות בנגב. בתוך כל 'דירה' חולקו הקרקעות בין המשפחות, על פי חזקה היסטורית או על פי 'סֶקְדִי' - הסכם מכירה מסורתי בו הכירו השלטונות העות'מאנים. מחקרים רבים המפורטים בהערת השוליים הקודמת מעידים בבירור על קיומה של חלוקה מרחבית ברורה ועל קיומם של עשרות כפרים והתיישבויות בדוויות במערב הנגב לפני 1948.



איור 1: חלוקת הנגב למטות ושבטים, ופרישת היישובים במערב הנגב, 1947 (מקור: שמעוני, 1947)

השלטונות העות'מאנים והבריטים לא התייחסו לנגב כמו למשטר מקרקעין הקיים בצפון. העות'מאנים הכירו בהסדרי הקרקעות שתוארו לעיל, וגם העניקו קושאנים לקרקעות אותן רכשה הקק"ל מידי הבדווים ובכך הכירו בעקיפין בבעלות המסורתית. גם הבריטים, אשר הפעילו את פקודת קרקעות



יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

המוואת ב-1921, כיבדו את המערכת הקרקעית והיישובית הבדווית, כפי שעולה מדבריו של ווינסטון צ'רצ'יל ב-1923¹⁰, ומהסדר הייחודי באזור הגייפטליק הבדווי ליד בית שאן. הסדר זה התבסס על ההסדרים המסורתיים בקרקע ולא על רישום במסמכים, ונעשה לפני הסדר המקרקעין 'הגדול' מתוך ויתור על הדרישות הפורמאליות התקפות לאזורים בעלי התיישבות כפרית מקובלת.¹¹

מכאן שאי רישום הקרקע בטאבו אינה מאשרת את סיווגה כ'מוואת' או שוללת את הזכות הטבעית וההיסטורית של הבדווים לקרקע ההיסטורית בה המשיכו להחזיק ואותה עיבדו לאורך דורות¹². גורם זה סותר את טענת המדינה שהקרקע הנה קרקע 'מוואת' אשר דינה להירשם בבעלותה, על בסיס החוקים העותמאנים והבריטיים ועל סמך פ"ד בג"צ 'הלכת חלימה' מ-1984. עם זאת, אין המסמך הנוכחי טוען לעירעור על הלכת חלימה, אלא מציע כמהלך עדיף למצוא מנגנון חדש והוגן אשר יאפשר הכרה בזכויות ההיסטוריות של חזקה רצופה, ולחלופין בזכות לפיצויים מלאים או להקצאת קרקע חלופית.

תכנון והסדרים קרקעיים באזור הסייג

בשנים לאחר 1948 ריכזה הממשלה בכפייה בדווים שנתרו במרחבי הנגב לאחר מלחמת תש"ח אל תוך אזור 'הסייג' בשטח של כמיליון דונם צפונת ומזרחית לבאר שבע. רובם של הבדווים נמצאים אם כך במקומם הנוכחי כתוצאה של מדיניות הממשלה, או עקב מיקומם ההיסטורי באזור, ומכאן שהם אינם פולשים, כפי שטוענת המדינה. הפלישות, כביכול, נובעות מהצורך הבסיסי למגורים בקרקע לא מוסדרת. בעקבות התהליך ההיסטורי נוצרו אם כך שני סוגים עיקריים של כפרים לא מוכרים:

- כפרים היסטוריים מלפני 1948; קבוצה זו מהווה את רוב הכפרים;
- כפרים עקורים (פליטי פנים) אשר הועברו לאזור לאחר 1948.

בעקבות מחאתם על אובדן אדמותיהם, ניתנה לבדווים בשנות השבעים אפשרות לתבוע את קרקעותיהם. רק כ-18% אחוז מכ-3,200 התביעות הגיעו להסכם או להכרעה, ונותרו כ-650,000 דונם בסכסוך. כמה סוגי טביעות לקרקע גם נשארו מחוץ לדיון זה: הפקעות לשימוש צבאי ובחקיקה מיוחדת עבור בסיס חיל האוויר נבטים.

במשך למעלה משלושים שנה, במקביל לניסיונות העיור הכפוי, נמנעה המדינה מלדון ברוב התביעות המקרקעין, אך נהגה נוהל של מתן פיצויים חלקיים: בין 10 ל-20 אחוז בקרקע או בכסף. זאת בתמורה להסכמת התובעים להעברת ייתרת הקרקע בהסכמה לבעלות המדינה. הסדר זה היה מוגדר כנעשה 'לפנים משורת הדין', וכך השאיר את הבדווים תלויים ללא זכויות מעוגנות בשיקול דעת המדינה. רוב הבדווים סרבו לחתום על הסכמים אלה.

בנוסף חוקקה המדינה סדרה של חוקי מקרקעין אשר העבירו את אזורים נרחבים לבעלות המדינה¹³, מהם חלק גדול רשום כנכסי נפקדים. במקביל ניסתה גם המדינה לנתק ככל האפשר את הבדווים מקרקעותיהם, על-ידי פעולות כגון עיור כפוי, השמטת שם המקום מהכתובת בתעודות הזהות. בו-בזמן גם מנעה המדינה מהכפרים הכרה תכנונית או מעמד מוניציפאלי וכך נשללה מהם היכולת להגיש תוכניות ולבנות בהיתר, למען קורת גג וכדי למלא את הצורך הגובר בדיוור ובתעסוקה. מדיניות אי-ההכרה הצדיקה מסע





מתמשך של הריסת בתים כבלתי-חוקיים (364 בתים בשנת 2007) ומניעת שירותים בסיסיים לתושבי הכפרים.

במגביל פיתחה המדינה התיישבות מהירה של יהודים באזור והקימה עד היום כ-105 יישובים יהודיים כפריים ושמונה מועצות אזוריות יהודיות, ולאחרונה גם למעלה מ-50 חוות יחידים, חלקן ללא אישור תכנוני. מצב זה יצר מציאות של אפליה שיטתית וניכור הולך וגובר בקרב הבדווים בנגב.¹⁴ אפליית הבדווים בישראל כוללת הפרות של אמנות בינלאומיות בנושאי דור, הכרה ושוויון בקבלת שירותים ומשאבים.¹⁵

כישלון של יוזמות ממשלתיות

מאז שנות השישים שאפה ממשלת ישראל לפתור את בעיית הכפרים הלא מוכרים על-ידי כפיית פתרונות, בדרך כלל ללא שיתוף מינימאלי של האוכלוסייה, ובהתעלמות מזכויותיה ההיסטוריות. למדיניות השליטה במיעוטים של הממשלה שני שלבים עיקריים:

- ניסיון ל-יעור גורף של כל הבדווים לשבע עיירות – מאמצע שנות השישים במשך מעל 30 שנה;

- תהליך של 'הכרה חלקית' מאז סוף שנות התשעים.

בשלב הראשון ביקשה המדינה לאלץ את הבדווים לעבור אל שבע עיירות – תל שבע, שגב שלום, ערערה, כסייפה, חורה, לקייה ורהט. בעשור האחרון, עקב התחזקות המאבק הבדווי, הפכה מדיניות 'העיור הכפוי' למדיניות של 'הכרה חלקית', במסגרתה הוכרו/הוקמו עוד כ-10 יישובים והוקמה מועצת אבו-באסמה לניהול הכפרים. אך ההכרה יצרה גם בעיות חדשות הקשורות בניסיון לרכז אוכלוסיות כפריות אל תוך קווי בנייה ('קווים כחולים') ללא הסכמה מוקדמת. ניתן אם כך לומר ששתי הגישות נכשלו ולא קידמו את פתרון הבעיה בצורה הולמת. זאת בעיקר בשל הזנחת שאלת הבעלות על הקרקע, והתעלמות מהרקע ההיסטורי והתרבותי. בנוסף תהליך 'ההכרה החלקית' מתאפיין בחוסר קריטריונים ברורים ומשאיר אוכלוסיות שלמות במצב של אי וודאות תמידית.¹⁶

במקביל הותירה המדינה גם את שבע העיירות הבדוויות במצב של מצוקה והזנחה, והן מדורגות כיום כולן בעשירון התחתון של היישובים בישראל. מנגד, במשך השנים ראו הבדווים את המגזר היהודי מתפתח במהירות רבה, תוך תיעוש, הקמת תשתיות ומהלך התיישבותי נרחב. האפליה השיטתית בהקצאת קרקע ובסוגי התיישבות המשיכה גם בנושאים כגון הקצאת שטחי מרעה, מים לחקלאות, מוסדות חינוך ושירותי בריאות.

בדומה למדינות אחרות עם גישת השליטה במיעוטים, מדיניות הממשלה 'השקיטה' את היחסים בין הקהילות לטווח הקצר עקב דחיקת המיעוט לשוליים, החלשתו ופיצולו. אך לטווח הארוך המדיניות בנויה על יסודות רעועים של אי-שוויון עמוק ופגיעה בזכויות האזרח, ולכן מסכנת כעת הן את הערבים והן את היהודים בנגב בהתדרדרות היחסים ובהעמקת הסכסוך.

במקביל למניעת הענקת מעמד מוניציפאלי לכפרים, טענה הממשלה שאין לבדווים הנהגה, והתעלמה מהצורך בשיתוף האוכלוסייה בתהליך התכנון. עקב כך הקימו הכפרים הבדווים ב-1997 את המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים, שגיבשה ב-1999 תוכנית מתאר אזורית חלופית. התכנית איתרה 45



יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

כפרים (הבנויים ממקבצים על בסיס משפחתי וגיאוגרפי) העונים על תבחיני הלמ"ס להכרה כיישובים, כשאוכלוסיית כל אחד מהם גדול מ-500 איש. תוכנית זו יכולה להוות בסיס סביר לתכנון המחוזי בעשורים הקרובים.

השפעתה של סוגיית המקרקעין מורגשת עד היום. יישובי הגל הראשון (שבע העיירות) והשני סובלים מההשלכות החמורות של התעלמות משאלת הקרקעות. בכמה עיירות (כמו לקייה וכסייפה) מונה קיומן של תביעות קרקע את האיכלוס של מרחבים מתוכננים גדולים. גם יישובי אבו-באסמה, הקטנים יותר, סובלים מאותה בעיה.

קיימות שלוש יוזמות מדיניות ממשלתיות הממשיכות לפעול כיום, כולן במסגרת מגמת 'ההכרה החלקית', והם: תוכנית 'שרון-לבני' מ-2003; תוכנית 'נגב 2015' ('דרומה'); התוכנית המטרופוליטית לבאר שבע (תיקון 14-23-4).

גם יוזמות אלו, למרות גביון הממשלתי והקצאת תקציבים נדיבה, לא קידמו את הפיתרון בצורה משמעותית. זאת בשל חוסר התמודדות עם שאלת הקרקעות והתעלמותן מעיקרון השוויון, מההיסטוריה והזהות הבדווית והיעדר שיתוף של האוכלוסייה בניבוש ההמלצות.

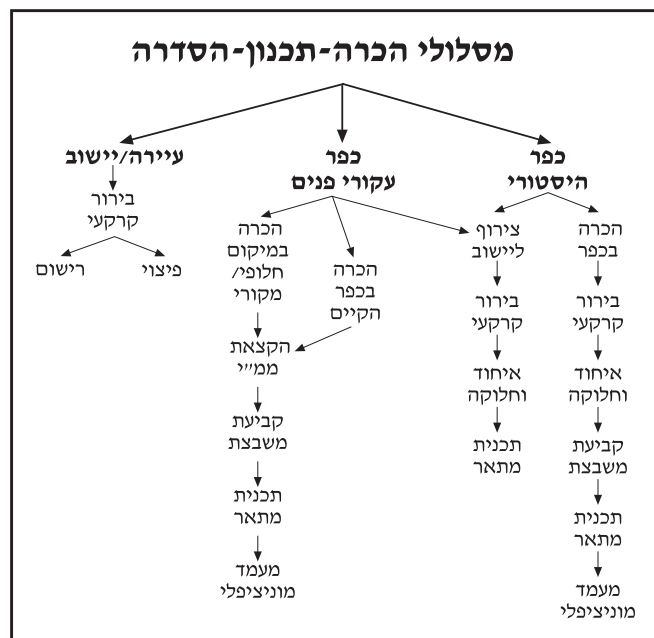
תוכנית המתאר המטרופוליטית שהופקדה בקיץ 2007 מהווה מפח נפש אמיתי לאוכלוסייה הבדווית, כיוון שלידתה בציפיות גבוהות. היא נערכה עקב הסכם תחת חסות בג"צ (אבו-חמד ואח' נגד משרד הפנים - בג"צ 1991/00), אשר חייב את המדינה לתכנן את המרחב הבדווית תוך מתן מענה הולם לאוכלוסייה ותוך שיתוף הנהגתה. אך למרות ההסכם, ולמרות המצוקה החרפה בשטח, התוכנית מכירה רק בשני יישובים חדשים, מתוך 37 הכפרים שנתרו לא מוכרים בתחילת הכנתה.

לקראת פיתרון

התהליך עליו המלצתי מתחיל בהכרה עקרונית בכל הכפרים הבדווים המעוניינים להמשיך להתקיים. ניתן לפעול על פי רשימת 45 היישובים שהכינה המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים (נספח 1) אך המספר לא קדוש, וייתכן שיוכרו קהילות נוספות אם הן עומדות בקריטריונים של גודל יישוב בישראל. תוכנית המתאר הארצית של ישראל (תמ"א 35) אשר אושרה לפני שנתיים, קובעת שיישוב לא יהיה קטן מ-50 משפחות. אותו עיקרון צריך לחול גם על הבדווים במסגרת אימוץ העיקרון התכנוני החשוב של שוויון אזרחי. איור 2 מפרט את מסלולי ההכרה וההסדרה המומלצים על פי סוגי היישובים ומיקומם.

השלב השני כולל הנהגת מנגנון הוגן של בירור תביעות המקרקעין התלויות ועומדות, אשר יאפשר הענקת זכויות קניין על בסיס בעלות מסורתית. מנגנון זה יכלול ייצוג בדווי הולם. כל הבדווים שיוכלו להראות שקרקעות התביעה היו בשימוש לפני 1948, לפי קריטריונים הוגנים וברורים, יוכלו לרשום את הקרקע על שמם. במהלך זה יתבררו גם תביעות שנסגרו בגלל שהמדינה הכריזה כבר על חלק מהקרקע כאדמת מדינה, כמו באזור הר הנגב, והוא יכלול גם כמובן אדמות במערב הנגב מהם פונו הבדווים בכפייה. לאחר רישום הקרקע והשבתה לבדווים, או הענקת קרקע חלופית, יתחיל תהליך של איחוד וחלוקה, באזור הכפרים, בו יוכלו הבדווים לרכז את אדמותיהם כדי ליצור אזורים רצופים בהם ניתן לפתח את הכפרים בצורה מיטבית (איור 3).

במקביל יקצו קרקעות מדינה לכפרים חסרי קרקעות על בסיס קריטריונים שוויוניים.



איור 2: מסלולי הכרה ותכנון מומלצים לפי סוג היישובים הבדויים

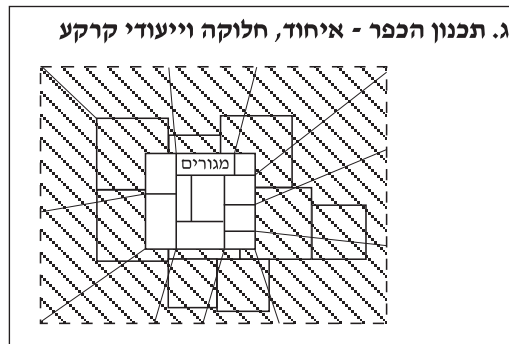
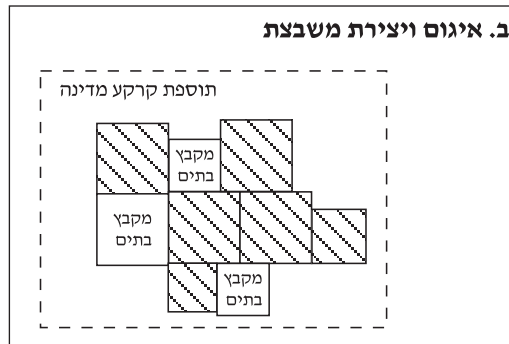
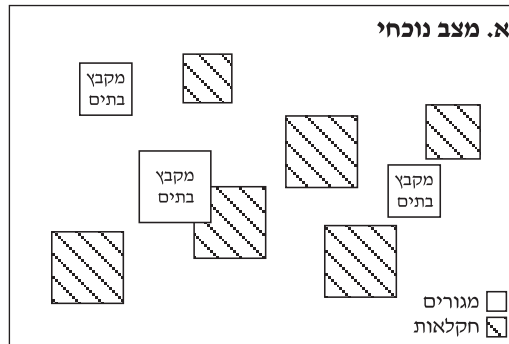
השלב השלישי במסלול ההסדרה יהיה תכנוני, ובו ייקבעו קווי הבנייה ושימושי הקרקע של הכפרים. בשלב זה גם יוקמו במידת הצורך כפרים חדשים, ואף חוות יחידים בדוויות, על-פי קריטריונים שוויוניים במערכת התכנון הישראלית. כלומר יוקצו קרקעות ואזורי בנייה וחקלאות על פי אמות מידה הדומות למגזר הכפרי היהודי, תוך התחשבות באופי התרבותי הייחודי לקהילות הבדוויות (ראו השוואה בנספח 2). כך יוצע לבדווים מגוון של יישובים, בדומה להיצע הרחב הקיים ליהודים, תוך שיתוף מלא עם הקהילות. השלב התכנוני יאפשר גם שיבה של כפרים אשר נושלו מאדמתם העומדת כיום ריקה והמעוניינים להתיישב עליה, כמו למשל טוואיל ג'אוראל אל-עוקבי, וואדי אל-נעם או תראבין אל-סנאע. בשלב הזה יוקם גם בהדרגה מערך מוניציפאלי ערבי אשר יתארגן בהסכמה, וינהל לטווח ארוך את המרחב הבדוי הכפרי על-ידי חלוקתו למספר מועצות אזוריות. כדי לייעל ולפשט את תהליך הקמת המערך המוניציפאלי חלק מהכפרים גם יוכל להיות מסופח ליישובים מוכרים קיימים, במידה וקיימת הסכמה הדדית.

מיותר כמעט לציין שהסדר בר-קיימא בין הבדווים למדינה חשוב לכל הצדדים המעורבים בדבר. בלעדיו ימשיך האזור להתדרדר מבחינה סביבתית, כלכלית ומבחינת היחסים בין הקהילות. עקרונות השוויון והצדק ההיסטורי



יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

המגולמים במסמך מייצגים אם כך גישה מוסרית ופוליטית כאחת, אשר מזוהה שוויון ותחושת צדק כתנאים הכרחיים ליציבות פוליטית ושגשוג כלכלי.



איור 3: תהליך
אפשרי של איגום,
איחוד וחלוקה
למען יצירת כפר
בדווי מתוכנן

האם הבדווים נותרו לבדם? למרות חשיבות ודחיפות הדברים, ולמרות שלועדת גולדברג ניתן מנדט, לטיפול שורש, באחת הבעיות החריפות ביותר של הערבים הפלסטינים בישראל, ההתגייסות למען הבדווים הייתה עד היום חלשה. בצעד תמוה, ההנהגה הערבית הכריזה, בחצי פה, על חרם עקב הבעיות בהקמת הוועדה ובמנדט שהיא קיבלה. היא קיוותה שחרם כללי





יכרסם בלגיטימציה של הוועדה. אך חרם זה איבד מיידית מהאפקטיביות שלו היות ורוב האוכלוסייה הבדווית הייתה מעוניינת בפתרונות, והמועצה האזורית לכפרים הבדווים הלא מוכרים הציגה את עמדתה לפני הוועדה. בנוסף, עשרות מנהיגים בדווים, כולל סגן יו"ר ועדת המעקב, הופיעו בפני הוועדה, וכך התפורר כל ניסיון לחרם אפקטיבי.

אך במקביל, רוב ארגוני זכויות האדם והתכנון ובעיקר אלה הערבים, אשר מצבם הנורא של הכפרים הבדווים נכלל בברור במנדט הפעולה שלהם המשיכו להדיר את רגליהם מהוועדה. רק מספר מועט של ארגונים הממוקמים מחוץ לנגב, בהם ראויים לציון, 'במקום', הועד נגד הריסת בתים, האגודה לזכויות האזרח ו-רופאים למען זכויות אדם, הגיעו והציגו עמדות עקרוניות ומקצועיות לפני הוועדה. יתר הייצוג נותר לארגוני נגב, אך הם מעטים ודלי אמצעים. הפוליטיקה של ההנהגה הערבית-בדווית, של הסכסוכים הפנימיים בקרב הבדווים, ושל חולשת והתעלמות הארגונים האזרחיים הובילה אם כך לשיתוק והתפוררות הייצוג.

בלטו בהיעדרם גם גופים תכנוניים מקצועיים, כגון איגוד המתכננים, האגודה הגיאוגרפית או אגודת האדריכלים. מצבם של הכפרים הבדווים מפר בברור כל כלל ונורמה של אתיקה מקצועית האמורה להיות נר לרגלי ארגונים אלה, אך הם לא הגיעו לנסות ולהשפיע על הוועדה ולא הרימו שום קול ציבורי בעד הענקת זכויות שוות לאוכלוסייה המקופחת ביותר בישראל. האפקט הכללי של החברה האזרחית היה אם כך חלש ומאכזב.

כך נוצרה בקרב הבדווים תחושה מקוממת של הזנחת הערבים בנגב על-ידי כל הגורמים, דווקא בשעת הצורך הדחופה ביותר! לדבר גם השלכה ישירה על דיוני הוועד כאשר העניין הבדווי ונושאים של צדק ושוויון עמדו מול מגוון רחב של הצגות מהוקצעות ומסמכים מסודרים רבים, שהגיעו מהממסד המשפטי והתכנוני ומארגונים ביטחוניים ופוליטיים הקוראים להמשך במדיניות, ריכוז, הבדווים. אלה המשיכו והציגו את הבדווים בצורה מוטעית ומעוותת כ-'פולשים' אותם צריך לפנות, או לחלופין המליצו להמשיך במדיניות הלחץ של קיפוח ומניעת שירותים, לא הוצגה בפני הוועדה עמדה כוללת, היסטורית, מקצועית ומנומקת המבוססת על עקרונות בסיסיים של תכנון למען צדק חברתי וקהילתי.

לסיכום: לסוגיית הבדווים השלכות רחבות על היחסים האתניים בנגב, במדינה ובכל המרחב הישראלי/פלסטיני. לוועדת גולדברג ניתנה הזדמנות נדירה לחולל מפנה היסטורי לטובה, אך המלצותיה עלולות גם, לחלופין, להעמיק את המשבר. הפער בין המלצות אלה לבין העקרונות שגובשו על-ידי הקהילה הבדווית ופורטו לעיל - ובראשם הכרה בזכויות הקרקע ההיסטוריות ובכל הכפרים על בסיס שוויון אזרחי והזכות לתרבות - עדיין מאיים על עתיד האזור. אמנם בדו"ח נאמרו דברים חשובים, כגון הצורך העקרוני להכרה בכפרים (אם כי ללא פרטים המאפשרים את ההכרה) וקבלה של מעמד הבדויים כבני רשות בקרקע. אלה עשויים לשנות לטובה את השיח התכנוני והמשפטי בנגב. עם זאת, נראה שהדו"ח עדיין לא מאפשר לבדווים, המחזיקים רק בשלושה אחוזים מאדמות האזור, מוצא של פיוס היסטורי כגון זה המתרחש ברחבי העולם בשנים אילו ביחס בין המדינה לעמים ילידים שעברו כיבוש והכפפה, כמו המקרים של אוסטרליה, ניו זילנד או ברזיל. הדו"ח הותיר גם על כנה את התוכנית המטרופוליטנית הבעייתית ממנה



נמחקו כזכור רובם המכריע של הכפרים הקיימים. באופן תמוה, הוא הפך את התוכנית הכושלת לבסיס תהליך ההכרה וההקמה של הכפרים בעתיד.

למרות הקשיים, אני תקווה שמוסדות התכנון והממשלה, בשיתוף עם הקהילה והחברה האזרחית, יוכלו לגשר על הפערים ולפתוח במהלך של הענקת זכויות שוות והוגנות לבדווים. מהלך שכזה יאיץ את הפיכתו של מטרופולין באר שבע ממרחב אתנוקרטי לדמוקרטי לטובתם של ערבים ויהודים כאחד.

הערות

- 1 ראו את דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (ראש הוועדה, השופט תיאודור אור), ירושלים, 2003.
- 2 Teitel, R. 2003. *Transitional Justice Genealogy*, *Harvard Human Rights*, vol. 15, 69-94; Gross, A. 2004. *Constitution, Reconciliation, and Transitional Justice: Lessons from South Africa and Israel*, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 47: 1-55
- 3 ראו אמנת ארגון העבודה הבינלאומי מסי 169 בעניין זכויות העמים הילידים – The Convention Concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries; <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm>
- 4 Butt, P. Eagleson, R. Lane, P. 2001. *Mabo, Wik and Native Title*, Federation Press; Howitt, R. 1998. *Recognition, Respect and Reconciliation – Steps Towards Decolonization? Australian Aboriginal Studies*, Vol. 18: 54-74; Pearson, 2004. *The Concept of Native Title in Common Law*, <http://www.lib.latrobe.edu.au/AHR/archive/Issue-March-1997/pearson.html>
- 5 ראו: http://ntru.aiatsis.gov.au/research/determinations_summary.pdf
- 6 ראו: Smith, D. 1998. *Indigenous Land Use Agreements: Opportunities, Challenges and Policy Implications*, http://metafind.iii.com:9797/MuseSessionID=6628ef59a0bd3f571f965b73d825996b/MuseHost=www.anu.edu.au/MuseFirst=1/MusePath/caepr/Publications/DP/1998_DP163.pdf
- 7 לדיון בהיבטים הבינלאומיים של סוגיית העמים הילידים, ראו קדר, ס. 2004 Perkins, S. 2007. *Researching Indigenous Land Rights under International Law, Indigenous and Ethnic Minority International Legal News*, December, 2007; Internet Version; Rodrigez-Pinero, Luis (2005). *Indigenous peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford University Press; Steinman, Erich W. (2005). *Legitimizing American Indian Sovereignty: Mobilizing the Constitutive Power of Law through Institutional Entrepreneurship*. *Law & Society Review*, 39(4): 759-791
- 8 ראו: שמעוני, י. תשי"ז, ערביי ארץ-ישראל, תל-אביב, עם-עובד; גרנובסקי, א. תשי"ט, המשטר הקרקעי בישראל, תל-אביב, דביר; וייץ, י. תשי"ט, המאבק על האדמה, תל-אביב: קק"ל.

- 9 למאמרים מדעיים התומכים בטיעונים אלה - ראו: מאיר, א. 2007. 'בחינה אלטרנטיבית של הסכסוך הקרקעי בין המדינה לבדווים: היבטים גיאומטרניים', קרקע; קדר, ס. 2004. 'הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי', מחברות עדאלה הגיליון האלקטרוני, גיליון 8, 1-9; מערכת הקרקעות המסורתית מתוארת בפרטים על ידי אבו-רביע, ח. 2005. 'אימפריה רודפת אימפריה: קרקעות, תרבות וזהות אצל הבדווים בנגב', מטען, סתיו 2005, עמ' 24-28; פרשנות זו שנויה גם במחלוקת, כפי שסוקר קרקובר, ש. תשס"ג, 'בחינה של הישגי התוכנית ליישוב הבדווים בנגב וזיקתה לתביעת הבעלות בקרקעות', מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ט"ז, 220-226.
- 10 בספרו של מקדונאלדס מצוטט ווינסטון צ'רצ'יל, אז המזכיר הכללי של האימפריה, בפרלמנט הבריטי כאומר:
 "The Colonial Secretary, Winston S. Churchill, confirmed, in the presence of the High Commissioner, Herbert Samuel, that the ownership of land in Beer Sheba, determined by the Custom Law, is recognized by the British Government". (McDonnell, *Law Reports of Palestine, 1920-1923*, Public Records Office, p.458.)
- 11 לעניין קרקעות הגיפטליק בעמק בית שאן (שנקראו גם ריור מודאוורה בערבית) ראו - גביש, ד. 1992. 'הסכם ריור מודאוורה והסדר הקרקעות בארץ ישראל, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, 13
- ראוי גם לציין שבתחומים אחרים, ובולט מכולם הוא תחום דיני המשפחה, המשיכה ישראל להכיר בדין הבדווי המסורתי.
 Stein, K. *The Land Question in Palestine* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1984). 59-64
- 12 חוקרים ידועים מיפו את פרישת 'הדירות' של המטות והשבטים השונים בנגב; ראו למשל - שמעוני, י., תשי"ז, ערביי ארץ-ישראל, תל-אביב: עם עובד; Marx, E. 1967. *Bedouins of the Negev*, Manchester University; Meir, A. 1997, *When Nomadism Ends*, Bolder: Westview.
- 13 לסקירה מקיפה של החקיקה והמדיניות הישראלית זו, ראו: הללי אברהם, 1983, 'הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ', ב-שמואלי, נ. קליאוט וא. סופר (עורכים), ארצות הגליל, אוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון, חיפה, כרך 2: 611-575; יפתחאל, א. 2000. קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל. תל-אביב: מרכז אדווה.
<http://www.adva.org/view.asp?lang=he&catID=18&articleID=290>
- 14 קיימים מחקרים לא מעטים המתארים את המדיניות מאז קום המדינה בפרוטרוט - למשל פורת, ח. 2007. 'הבדווים בנגב: עימות ומחלוקות בשאלת הקרקעות והקמת יישובי הקבע 1960-1973'. *קתדרה*, 125, עמ' 129-156; בן-דוד, י. 1995, 'הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב לבין המדינה' קרקע 40, עמ' 46-67; מרקס, ט. 2004. 'החברה הבדווית בנגב' בתוך, בן-דוד, י. (עורך) *הבדווים בישראל: היבטים חברתיים וקרקעיים*: עמ' 47-64. וגם - O. Yiftachel, 'Bedouin-Arabs and the Israeli Settler State: Land Policies and Indigenous Resistance', in abu-Saad and Champaign (eds) *The Future of Indigenous Peoples: Strategies for Survival and Development*, UCLA, University of California Press: pp. 21-47.

יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

15 ראו: Human Rights Watch, 2008, *Off the Map: Land and Housing Rights Violations in Israel's Unrecognized Bedouin Villages*, see: <http://hrw.org/reports/2008/ipt0308>

16 פירוט של הבעיות החברתיות והכלכליות שנבעו מניסיונות הפיתרון הקודמים קיים במחקר המקיף של מרכז אדווה, 2005. אזרחים שקופים: המדיניות כלפי הבדווים בנגב. מרכז אדווה. תל-אביב. ראו גם: Abu-Saad, I. and K, and Lithwick, H. 2004. *A Preliminary Evaluation of the Negev Bedouins Experience of Urbanization*, Beer Sheva, Negev Center for Regional Development. Yiftachel, O. 2006. *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press (esp. Chapter 9)

נספח 1: הכפרים הלא מוכרים שאותרו על-ידי המועצה האזורית ב-1999 מאפיינים עיקריים

שם הכפר	מספר תושבים משוער	סוג יישוב	תחום שיפוט	אזורים	המצאות הכפר באזורי חיפוש	אספקת שירותים	הערות
דחייה	700	עקורי פנים	מ.א. בני שמעון	רהט	כן	לא	
חירבת זובאלה	800	כפר היסטורי (תושבים מקוריים)	מ.א. בני שמעון	רהט	כן	לא	עתידה חלק מרשת
קרקור אל-עראקיב	2300	עקורי פנים/ היסטורי	מ.א. בני שמעון	רהט	לא	לא	
אם אל-מילה	1700	היסטורי (תושבים מקוריים)	מ.א. בני שמעון	רהט	כן	לא	חבורה לרשת חשמל
עוגיאן	2300	היסטורי (תושבים מקוריים)	באר שבע/ מ.א. בני שמעון	לקייה	לא	לא	
אל-מקמן	1100	היסטורי (תושבים מקוריים)	עומר/ מ.א. בני שמעון	לקייה	לא	לא	
עמרה	1300	עקורי פנים	עומר		לא	לא	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
באט אל-סראיעה	700	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	אזור תל אלמלח	לא	לא	
סעה	800	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	חורה	כן	לא	
חירבת אל-זוטן	2500	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	בקעת באר שבע	כן	לא	ב"ס יסודי
עתי/אם אל-חיראן	900	עקורי פנים	מיתר/ שטח גלילי	חורה	לא	לא	
ואדי גיוין/ תלאע רשיד	3600	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	בקעת באר שבע	כן	לא	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה

נספח 1: הכפרים הלא מוכרים - המשך

שם הכפר	מספר תושבים משוער	סוג יישוב	תחום שיפוט	אזורים	המצאות הכפר באזורי חיפוש	אספקת שירותים	הערות
אל-ג'רה	2000	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	בקעת באר שבע	לא	לא	
אל-גרין	4000	היסטורי/ עקורי פנים	שטח גלילי	חורה	כן	ב"ס + קופ"ח	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
אם-בטין	3800	היסטורי (תושבים מקוריים)	מועצת אבו בסמ"ה	בקעת באר שבע	כן	ב"ס + קופ"ח	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
אל-באט	1100	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	בקעת ערד	כן	לא	
אל-חומרה	900	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	בקעת ערד	כן	לא	
תל אל-מלח	850	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	אזור תל אלמלח	לא	לא	
אל-בחירה	2000	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	כסיפה	לא	לא	
קטמאתו אל-מטהר	1350	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	מזרחית לכביש השלום	לא	לא	
עזה	550	היסטורי (תושבים מקוריים)	ערד/ שטח גלילי	ערד	לא	לא	
תל עראד	1200	עקורי פנים	שטח גלילי	בקעת ערד	לא	ב"ס יסודי	
כוחלה	800	היסטורי (תושבים מקוריים)	מועצת אבו בסמ"ה	בקעת ערד	כן	ב"ס יסודי צומח	
דריג'את	1100	היסטורי (תושבים מקוריים)	מועצת אבו בסמ"ה		כן	ב"ס יסודי צומח + קופ"ח	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
אל-סרה	1200	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	אזור תל אלמלח	לא	לא	צווי הריסה לכלל בתי הכפר
אל-זעורה	2900	היסטורי (תושבים מקוריים)	ערד/ שטח גלילי	ערד	לא	לא	
אל-פורעה	4500	היסטורי (תושבים מקוריים)	ערד	ערד	כן	ב"ס יסודי	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
ביר אל-חמאם	2500	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי/ מ.א. בני שמעון	בקעת באר שבע	כן (חלקית)	לא	
אל-זרנוג	1600		שטח גלילי	בקעת באר שבע	כן (חלקית)	ב"ס יסודי חטיבת ביניים	

יפתחאל : לקראת הכרה בכפרי הבדווים:

נספח 1: הכפרים הלא מוכרים - המשך

שם הכפר	מספר תושבים משוער	סוג יישוב	תחום שיפוט	אזורים	המצאות הכפר באזורי חיפוש	אספקת שירותים	הערות
ביר אל-משאש	1100	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	אזור תל אלמלח	כן (חלקית)	לא	
סוויך	700	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	דרומית לכביש בי"ש דימונה	כן	לא	
אל-מדיבח	1200	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	דרומית לכביש בי"ש דימונה	כן	לא	
ח'אשם זאנה	2300	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	דרומית לכביש בי"ש דימונה	כן	לא	
אל-שהבוי אבו תלול	4200	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	דרומית לכביש בי"ש דימונה	כן	2 בי"ס יסודי + קופ"ח	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
וואדי אל-משאש	1100	עקורי פנים	מ.א רמת נגב	רמת חובב	לא	לא	
אל-סר	2200	עקורי פנים	באר שבע/ שטח גלילי	באר שבע	לא	לא	
וואדי אל-נעם (רבתל)	5000	עקורי פנים	שטח גלילי	רמת חובב	לא	בי"ס יסודי	
אל-מזרעה/ אל-שהבא	580	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	ערעה בנגב	כן (חלקית)	לא	
אום רתאם	950	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי	ערעה בנגב	לא	לא	
רכ'מה	1200	עקורי פנים	ירוחם/ מ.א רמת נגב	ירוחם	לא	לא	
קסר אל-סר	3000	היסטורי (תושבים מקוריים)	מועצת אבו בסמ"ה	דרומית לכביש בי"ש דימונה	כן	בי"ס + קפ"ח	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
אום מתנאן	4100	היסטורי (תושבים מקוריים)	שטח גלילי/ מועצת אבו בסמ"ה	דרומית לכביש בי"ש דימונה	כן	בי"ס + קופ"ח	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
עבדה	1200	היסטורי (תושבים מקוריים)	מ.א רמת נגב	הר הנגב	לא	בי"ס צומח גן + א	
ביר הדאג	5000	היסטורי (מצב מיוחד)	מ.א רמת נגב/ מועצת אבו בסמ"ה	חלוצה	כן	בי"ס יסודי + קופ"ח	הוכר/ הוקם/ בתהליך הכרה
אל-סדיר	550	עקורי פנים (מצב מיוחד)	שטח גלילי	אזור תל אלמלח	לא	לא	

נספח 2: נתונים השוואתיים בין המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים ובין מועצות אזוריות שכנות

נספח 2.1: השוואה בין מספרי היישובים, ממוצע מספר נפשות לישוב, ומספר נפשות ביישוב הגדול ביותר (שנת 2000)

שם המוא"ז	מספר יישובים	ממוצע מס תושבים ביישוב	מספר תושבים ביישוב הגדול ביותר
בני שמעון	10	398	813
שער הנגב	12	441	694
מרחבים	17	470	1120
רמת הנגב	8	212	657
תומר	7		617
מוא"ז לכפרים הערביים הבדווים	45	1449	4000

נספח 2.2: השוואה בין שטחי המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים וממוצע מספר הדונמים לתושב במועצות שכנות (שנת 2000)

שם	שטח (דונם)	מספר תושבים	ממוצע דונמים לתושב
רמת הנגב	4.2 מליון	3,100	1,366.0
בני שמעון	435.2 אלף	4,800	90.6
תמר	1.4 מליון	1,200	1,243.9
לכיש	385 אלף	5,400	71.3
מרחבים 2000	434 אלף	6,900	62.9
מוא"ז לכפרים הערביים 2020	1,153,143	74,000	15.5