

# הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל<sup>1</sup>

חבצלת יהל

מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

havatzelety@gmail.com

## תקציר

המחקרים שהיו קיימים אותה עת, התמקדו בנקודת מבטם של תובעי בעלות בדואים, ולא בנקודת מבטם של הממסד, הרשויות ועובדיהם, וכן תושבים אחרים בנגב, שאין להם תביעות בעלות, בדואים ושאינם בדואים. את מחשבותיי גיבשתי לכדי הרצאה, שהועלתה על הכתב ופורסמה בשנת 2006 ב-*Israel Studies*. לימים, עזבתי את עבודתי בפרקליטות ופניתי למחקר אקדמי, כאשר רבים ממחקריי עוסקים ביחסי הממסד והבדואים. לקראת הכנת המאמר הנוכחי, עיינתי מחדש בדברים שנכתבו לפני כעשור, ונוכחתי כי רבים מהקשיים שתוארו אז נותרו בעינם, וביטויים המרחבי בולט ומשמעותי משהיה.

## מבוא

המחלוקת על זכויות בעלות בקרקעות, בין מדינת ישראל לבין חלק מהבדואים מהנגב, עלתה פעמים רבות על סדר היום הציבורי, מהקמת המדינה ועד היום. לא אחת, הנושא התעורר בעקבות החלטת ממשלה חדשה, שאימצה מסקנות ועדה שהציעה פתרונות להתיישבות הבדואית ולסיום סכסוך הקרקעות. פעם אחר פעם, גררו אחריהן התכניות הממשלתיות מחאות מצד בדואים שראו עצמם נפגעים מהן. למחאות הבדואים חברו גם פעילים וחוקרי אקדמיה, ארגוני המגזר השלישי ולאחרונה גם גורמים בינלאומיים. הרשויות, אשר העדיפו להימנע מעימות, נמנעו מיישום התכניות וזאת, לפני תוך כדי או אחרי שכבר החל ביצוען. עם השנים ולאור הגידול המהיר באוכלוסייה הבדואית בנגב, מכ-11,000 איש בשנות ה-50 (של המאה הקודמת) ל-230,000 איש כיום, עשרות אלפי צעירים בגרו למציאות של סכסוך קרקעות מול המדינה, וכל שנה שחלפה ללא פתרון העצימה והעמיקה את הבעיה.

המחלוקת המשפטית בין מדינת ישראל לבין חלק מהבדואים בנגב משקפת התנגשות בין שתי עמדות. מחד גיסא, תובעי בעלות מקרב הבדואים טוענים, שיש להכיר בבעלותם הפרטית בקרקעות, המסתמכת בעיקר על שליטתם בקרקע הנתבעת לאורך שנים, עוד לפני שקמה מדינת ישראל. מאידך גיסא, מדינת ישראל, אשר מסתמכת על חוקי קרקעות ופסיקות של בתי המשפט, אינה מכירה בבעלות זו. עולה אם כן, כי בלב המחלוקת הקרקעית עומדות שאלות

הוויכוח על זכויות בקרקעות הנגב, המתנהל בין חלק מהבדואים לבין מדינת ישראל, אינו חדש. מדובר בגלגול מודרני של ויכוח עתיק יומין, המשלב תפיסות שונות של בעלות ושליטה בקרקע. ראשיתו, שנים רבות לפני הקמת מדינת ישראל, ומאז הוא נמשך ברציפות, לאורך כל שנותיה. בנייה ללא היתר ובפיזור רב, שלא בהתאם לתכנון מוקדם ובמקומות שאינם מיועדים או הולמים מגורים, הם מבין הביטויים הבולטים ביותר של המחלוקת. ההשלכות על החברה הבדואית, מהאוכלוסיות העניות בישראל, כוללות, בין היתר, קשיים בהעמדת מלוא השירותים הניתנים לאזרחי מדינה אחרים. המצב הקיים מעמיד גם מכשולים בפני פיתוח הנגב לרווחת כל תושביו.

מאמר זה יעמוד על שורשי המחלוקת, יסקור נקודות ציון עיקריות בהתפתחותה, ויתאר את השלכותיה במרחב הנגב.

**מילות מפתח:** בדואים, בעלות בקרקע, נגב, חוקי מקרקעין.

## הקדמה

בשנת 2005 התבקשתי על ידי פרופ' אילן טרואן לשאת הרצאה בפני תלמידי, שהגיעו ארצה במסגרת התכנית של אוניברסיטת ברנדייס ללימודי ישראל. היה זה זמן קצר לאחר שממשלת ישראל החליטה על חידוש הליך הסדר המקרקעין ועליי הוטל להקים את המחלקה להסדר מקרקעין בפרקליטות מחוז הדרום. במסגרת הפעילות להקמת המחלקה, נאספו נתונים על הבדואים בנגב מרשויות השלטון, לצד מחקרים אקדמיים, שפורסמו עד אותה עת. מלימוד החומר נמצא, כי היבטים משמעותיים של הנושא, ובעיקר היבטים המשפטיים וההשלכות הפיזיות של הסכסוך על מרחב הנגב, מצאו ביטוי מוגבל בלבד בספרות המקצועית. עוד התברר, כי מרבית

1 חלקים ממאמר זה פורסמו ב: Yahel, H. (2006). Land disputes between the Negev Bedouin and Israel. *Israel Studies*, 11(2): 1-22. המחברת מבקשת להודות לכתב העת על הסכמתו לפרסום.

חוקיהם בבעלות פרטית של בדואים על אדמות שלא נרשמו על שמם בנגב (נושא עליו יורחב בהמשך).

עד לשלהי המאה ה-19 וראשית המאה ה-20, נדדו בדואי הנגב בין ערב הסעודית, חצי האי סיני וצפון ארץ ישראל. כל שבט נדד יחד עם עדריו על פני טריטוריה מסוימת. לעתים, הנדודים כללו מרחבים בני אלפי קילומטרים, שבהם הייתה לאותו שבט השפעה או שליטה בפועל, ולעתים הנדודים היו על פני קילומטרים ספורים בלבד. שליטה זו התבטאה בעיקר בשימוש במרעה, בגביית דמי מעבר ובליוי שיירות. היקף הטריטוריה היה תלוי בכוחו של השבט, ושיקף תוצאתן של מלחמות בין שבטים. בתקופה זו לא היו יישובי קבע בנגב. בשנת 1900 לערך, לאחר סיום מלחמות על השליטה בין השבטים הבדואים בנגב, ולשם השגת יציבות, פיקוח ושליטה טובה יותר באזור, ייסדו העות'מאנים את העיר באר שבע כמרכז שלטוני. הבריטים, אשר קיבלו לידם את השליטה באזור לאחר מלחמת העולם הראשונה, הקימו לשם אותה מטרה רצף של משטרות.<sup>3</sup> במהלך שנות ה-30 של המאה ה-20 גברה ההתעניינות היהודית בנגב, והחלה רכישת קרקעות בצפון הנגב. אולם, למעט שלושת המצפים הראשונים, שהוקמו בשנת 1943, וחווה חקלאית שקדמה להן ברוחמה, הרי ששאר היישובים היהודיים בנגב, כמו גם קו המים אליהם, הוקמו זמן קצר לפני פרוץ מלחמת העצמאות. לפי מחקרה של קרק, ערב מלחמת העצמאות היו בנגב כ-3,000 יהודים בכ-25 יישובים קטנים ומבודדים.<sup>4</sup> הבדואים בנגב מנו אותה עת, לפי הערכות, כ-65 אלף איש.<sup>5</sup>

במהלך המלחמה, מרבית השבטים הבדואים נלחמו ביהודים, אולם היו שבטים ששמרו על נטרליות והיו גם כאלה שעזרו ליהודים. רבים מהבדואים עזבו את הנגב, לפני פלישת המצרים אליו. אחרים, שנלחמו נגד ישראל, עזבו או הועזבו יחד עם נסיגת המצרים והדיפתם דרומה. קבוצת השבטים העיקרית שלא עזבה את מקומה, היו שבטי תת-מטה הז'ולם, שחיו בנגב הצפון-מזרחי, בבקעת באר שבע ובערד. באזור זה לא התנהלו קרבות והוא נתפס על ידי ישראל ללא קרב. חלק מהבדואים אשר עזבו ביקשו, לקראת תום המלחמה, לחזור ולקבל על עצמם את חסות ישראל. ואכן

משפטיות מתחום דיני המקרקעין: מיהו הבעלים בקרקע וכיצד נקבעת בעלות זו? עם זאת, התייחסות לנושא מנקודת הראות המשפטית בלבד תהיה חלקית ותלקה בחסר. כדי לרדת לעומקה של מחלוקת ארוכת שנים זו, נדרשת בחינה רב-תחומית, המשלבת, בין היתר, היבטים היסטוריים, גיאוגרפיים, חברתיים וכלכליים. מחקרים שונים שדנו בבדואי הנגב עסקו בהיבטים אלה.

היו שסברו, שהוויכוח משתלב בשיח גלובלי על עימות עתיק יומין בין נוודים לבין יושבי קבע ועל שליטה במשאבים. לצידם, היו שסברו, שהוויכוח משתלב בשיח הדין בהתנגשות בין תפיסות עולם שבטיות מסורתיות לבין צורכי המדינה המודרנית. לאחרונה, עלתה גם טענה להשתלבות המחלוקת בשיח על קולוניאליזם והעמים הילידים. לצד השוואות לזירה הבינלאומית, יש ששמו את הדגש דווקא על ההיבט המקומי, וראו בו ביטוי לסכסוך הלאומי בין יהודים לערבים בישראל. היבטים נוספים, המשפיעים על הסכסוך והשלכותיו, ואשר לא זכו לדיון רב, קשורים בחברה הבדואית עצמה ובחלוקה המעמדית הקיימת בה, בין השבטים ובתוכם, בין תובעי הבעלות לחסרי התייעות.

היבטים אלו ממחישים את ריבוי הפנים של המחלוקת ואת מורכבותה, והיקשו על מציאת פתרון. אין בכוחו של מאמר זה להציג את כלל היבטי הסכסוך, אולם במסגרתו ייעשה ניסיון להביא את שורשיו ואופן התפתחותו, להציג את הפתרונות המרכזיים, שהועלו לאורך השנים, וכן את ההשלכות הבעייתיות שלו על מרחב הנגב, כפועל יוצא מחוסר ההצלחה לסיימו.

## רקע היסטורי

סכסוכים על קרקעות בין נוודים, במקרה שלנו בדואים, לבין שלטון מרכזי, אינם מיוחדים לישראל, אלא רווחים במדינות שבהן קיימת אוכלוסייה נוודית.<sup>2</sup> בישראל, הוויכוח החל הרבה לפני הקמת המדינה. הן האימפריה העות'מאנית, אשר שלטה באזור הנגב מהמאה ה-16, במשך כ-400 שנה, והן המנדט הבריטי, ששלט לאחריה למשך 30 שנה, לא הכירו במסגרת

החדש, ל"ג: 39-69; גלילי, א. וקרק, ר. (תשע"א). בתי קברות של החברה הבדווית בנגב: טיפולוגיה ראשונית ותפרוסת מרחבית, 1900-1966. המזרח החדש, נ: 117.

3 הטב-הכהן, ק. (1996). נקודות המשטרה הבריטיות בנגב: 1917-1948. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה: 26.

4 קרק, ר. (1974). תולדות ההתיישבות החלוצית בנגב. רמת-גן: 149.

5 קרסל, בן-דוד, ק. ואבו רביעה, ח. תמורות בבעלות. Frantzman, S., Levin, N. & Kark, R. (2014). Counting nomads: British census Attempts and tent counts of the Negev Bedouin 1917 to 1948. *Population, Space and Place*, 20 (6): 552-568

Salzman, P.C. (2004). *Pastoralist*, Boulder & Oxford: Westview, 2002, 117; Kark, R. & Frantzman, S. (2012). Empire, state and the Bedouin of the Middle East, past and present: A comparative study of land and settlement policies. *Middle Eastern Studies*, 48: 487-510; Gulick, J. (1976). *The Middle East: An Anthropological Perspective*. Goodyear Publishing, Pacific Palisades; Khazanov, A.M. (Ed.). (1994). *Nomads and the outside world* (2d ed.), Madison, WI: University of Wisconsin Press; קרסל, ג.ד., בן-דוד, י., ואבו רביעה, ח. (1991). תמורות בבעלות על הקרקע אצל בדוי הנגב במאה השנים האחרונות: היבט התוך שבטי. המזרח

במקביל להליכים המשפטיים, קודמו, כאמור, תכניות להקמת יישובים. בשנת 1964 הממשלה אישרה רק הקמת יישוב אחד צמוד לבאר שבע (תל שבע), אולם בפועל קודמה גם הקמת יישוב ליד שובל (רהט). טקס חנוכתה של תל שבע, העיירה הבדואית הראשונה, התקיים ביוני 1969. שיווק מגרשים ברהט אושר בשנת 1972.<sup>9</sup> הקמת שני יישובים נוספים החלה בשנת 1980, וזאת כמענה למפוני תל מלחתה, שנדרשו להתפנות לצורך הקמת בסיס חיל האוויר, שנועד להחליף את הבסיס שפונה מסיני במסגרת הסכמי השלום עם מצרים. בעשורים שחלפו מאז, קודמה הקמתם של יישובים רבים אחרים.<sup>10</sup> הללו מאוגדים כיום בשתי מועצות אזרחיות ושש מועצות מקומיות ועירייה אחת. היישובים שהוקמו זכו לביקורת רבה, בעיקר בשל אופיים העירוני והיותם סובלים ממחסור בשירותים ציבוריים ובמקומות תעסוקה. לפיכך, בשנים האחרונות הושקעו משאבים כספיים ותכנוניים משמעותיים, לשם מתן מענה טוב יותר לצורכי האוכלוסייה הבדואית. בחלק מהיישובים תוכננו מגרשים בעלי עורף חקלאי, כמו כן תוכננו אזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות, קודמו יוזמות פיתוח מקומיות, ועוד. למרות הפעילות המתוארת לעיל, עדיין קיימת מצוקה ביישובים, והם מצויים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי.

מרבית הבדואים גרים ביישובים עירוניים מתוכננים, אשר נבנו במימון המדינה. בעקבות כשלון שיווק הבתים שהוקמו על ידי משרד השיכון בתל שבע, הוחלט כי יתר היישובים יתוכננו במתכונת של "בנה ביתך", היינו בנייה עצמית צמודת קרקע. לפיכך, החל מראשית שנות ה-70, כל צעיר בדואי היה זכאי לקבל קרקע בחינם, בשטח של כ-800 עד 1,000 מ"ר, בתשלום עלויות פיתוח מסובסדות. ההטבה ניתנת לכל הבדואים הגרים בפזורה ומעוניינים לעבור להתיישבות מוסדרת, ללא מבחן הכנסה וללא קשר למצבם הכלכלי. לאור העלייה בעלויות הפיתוח ונוכח הריבוי הטבעי הגבוה, שהעלה את הביקוש למגרשים בחלק מהיישובים, תוכננו בשנים האחרונות מגרשים קטנים יותר, שבהם מתאפשרת בנייה לגובה. בעוד שרוב האוכלוסייה הבדואית בנגב עברה להתיישבות מוסדרת, הרי שחלק נכבד ממנה, אשר הוערך בשנת 2013 בין 70,000 ל-90,000 איש, גר שלא בהתיישבות מוסדרת וחוקית.<sup>11</sup> היינו, סביב 40% מהחברה הבדואית חי לצד החוק הישראלי.

ישראל התירה לאלפי בדואים לחזור, וזאת בשונה מהמדיניות הישראלית שמנעה שיבת פליטים ערביים. בסיום המלחמה הייתה בידי ישראל שליטה בשטחים נרחבים בנגב, בהיקף שעלה משמעותית על השטחים שיועדו לה מלכתחילה בתכנית החלוקה.

במפקד הכולל הראשון, שנערך לבדואי הנגב בשנת 1954, נמנו כ-11,000 איש. הם היו נתונים תחת ממשל צבאי עד לשנת 1966, בשטח שנקבע להם בהיקף של כ-1.1 מיליון דונם בצפון-מזרח הנגב, עם שלוחה לכיוון צפון-מערב [לכיוון העיר רהט של היום]. עד לשלהי שנות ה-50 הבדואים חיו באוהלים, ורק בודדים מביניהם גילו עניין במעבר למבני קבע. רעיונות ראשונים ליישוב הבדואים עלו עוד בימיה הראשונים של המדינה.<sup>6</sup> אולם, היו אלה דווקא המבנים הבדואים שהחלו לצוץ ללא היתרי בנייה, במקביל למספר שנות בצורת, אשר הביאו את הרשויות להתחיל בקידום רציני של תכניות להתיישבות קבע. בשנת 1960 יזם משה דיין תכנית להעברת כל הבדואים לגור בערים מעורבות במרכז הארץ. תכניתו גררה מחאות, והעצימה את הבנייה הבלתי חוקית, אולם היו גם מספר משפחות, שעברו לרמלה וקיבלו סיוע מהמדינה. לאחר מכן מונה יגאל אלון לטפל בנושא הבדואים, ובשנת 1962 הביא להקמת ועדה בנושא. הוועדה המליצה על הקמת שבעה יישובים, וכן הצביעה על הצורך לפעול במקביל להסדרת הקרקעות שעליהן יוקמו היישובים, וזאת על פי פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין), 1928, שהייתה בתוקף באותה עת.<sup>7</sup> לפי המתווה שנקבע בפקודה, הוזמן כל מי שיש לו טענות לזכויות בקרקעות להגישן לפקיד ההסדר. במקרה של תביעות הסותרות זו את זו ביחס לאותה קרקע, נדרשה הכרעה משפטית. מבין התביעות הרבות שהוגשו על ידי בדואים, החליטו הרשויות, בשנת 1968, להעביר עניינן של מספר חלקות שנתבעו על ידי כמה אנשים משבט הוואשלה בקרבת העיר דימונה, להכרעה בבית המשפט המחוזי. הכוונה הייתה, כי ההכרעה בתביעות אלה תשמש כתקדים משפטי ליתר התביעות של הבדואים לבעלות פרטית בנגב. ההליכים נמשכו שנים ארוכות. בשנת 1974 ניתן פסק דין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע ורק בשנת 1984, ניתן פסק הדין של בית המשפט העליון בפרשה. בשתי הערכאות התוצאה הייתה דומה – נקבע כי לתובעים הבדואים אין זכויות בעלות במקרקעין, שנתבעו על ידם.<sup>8</sup>

11 על פי דברי השר אורי אריאל בריאיון למירב ארלוזורב, הארץ, 5.9.2016.  
11 זאב ב. בגין. הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק. ירושלים: 23.1.2013.  
עמ' 4. מופיע באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/closedsubjects/hasdara/Documents/beduHEB290113.pdf>

6 יהל, ח. רעיונות ראשונים ליישוב הבדואים בימי טרום וראשית מדינה: 1947-1949, (התקבל לפרסום).

7 ע"ר, 1.6.1928 258 (א) 260.

8 ע"א 218/74 סלים עלי אגדיע אל הוואשלה נ' מדינת ישראל, פ"ד לח (3) 141.

9 החלטת ועדת שרים כל/39 (החלטת ממשלה 109), 22.10.1972.

10 מספרם הכולל של היישובים המצויים בשלבי הקמה שונים עומד על 22,

הראשונות הבונים הסתירו את הבלוקים מתחת לצריפים הארעיים, על מנת להתחמק מהמפקחים (איור 1), הרי שכעת הבנייה הבלתי חוקית נעשית בגלוי וללא כל מורא. על פי הערכות, מוקמים בין שלושה לארבעה מבנים בלתי חוקיים בכל יום.



Figure 1: Photo: Ministry of Interior, 2005.

איור 1: צילום: משרד הפנים, 2005.

על אף שרוב המבנים הבלתי חוקיים נבנים בסטנדרט בנייה נמוך ולעתים אף מסוכנים לגרים בהם, הרי שחלק מהמבנים החדשים אינם קטנים או צנועים. מבנים רבים הם גדולים, מעל ל-300 מ"ר בנוי כל אחד, בעלויות בנייה גבוהות ביותר. מסוירים שבוצעו בנגב, מאז תחילת המאה, עולה, כי במהלך תקופה זו, הלכו ורבו המבנים המפוארים (איורים 2-4). הבנייה הבלתי חוקית אינה מבוצעת בנקודה מסוימת. מדובר במאות מקבצים בלתי חוקיים, המשתרעים על פני שטח של יותר מחצי מיליון דונם. על אלו הגרים בפזורה נמנים אנשים המשרתים בכוחות הביטחון, אנשי חינוך ועובדי ציבור שונים. הפועל היוצא של התופעה הוא תחושת היעדר חוק וסדר ברחבי הנגב ואווירה של "איש הישר בעיניו יעשה".

לעתים, הבנייה נעשית בשולי יישובים קיימים או במקומות המיועדים בעתיד להקמת יישוב. ייתכן, שניתן יהיה

עקרונית, די היה בשבעת היישובים שהוקמו במאה שעברה, כדי לתת מענה דיור לכלל האוכלוסייה הבדואית שמחוץ ליישובים. יתרה מזו, בשלהי שנות ה-70, היו מומחים, המקורבים לחברה הבדואית, וביניהם חוקר הבדואים וחתן פרס ישראל לאנתרופולוגיה, הפרופ' עמנואל מרקס, ויוסי גינת, יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, אשר סברו, כי היה נכון, מטעמים חברתיים וכלכליים, להקים עבור הבדואים שלוש ערים חזקות, כשבכל אחת מהן יחיו יחד מספר שבטים, במקום הרבה עיירות קטנות הומוגניות יחסית, אשר יתקשו לקיים עצמן.<sup>12</sup> אולם עמדתם, שלכתחילה זכתה לתמיכת הממשל, נדחתה על ידי הבדואים, ולימים שונתה. מאז שנות ה-80 ועד היום, התקבלו החלטות על קידום הקמתם של 19 יישובים בדואים נוספים. בימים אלה מוקמות מספר שכונות חדשות ברהט, הכוללות אלפי מגרשים, וזאת במסגרת פרויקט התשתיות הגדול ביותר המבוצע על ידי רשות מקרקעי ישראל. כן מוקמות שכונות חדשות נוספות ביישובים הוותיקים. פעולות נרחבות של פיתוח תשתיות מבוצעות ביישובים שאושרו לאחרונה, במתכונת של "הסדרה במקום". במסגרת זו תוכשר בדיעבד הבנייה של אלפי מבנים, אשר עד כה היו בלתי חוקיים. עם סיום עבודות הפיתוח, ייהנו היישובים הבדואים מתשתיות ראויות, וכן ממלוא השירותים אשר מדינת ישראל יכולה להציע לאזרחיה.

זאת ועוד, לאור ניסיון העבר, בתכנון היישובים החדשים וההרחבות, נעשה מאמץ לשלב את האוכלוסייה לאורך שלבי התכנון. בתכנון משולבים יועצים חברתיים, שתפקידם להגיע אל האוכלוסייה וללמוד את צרכיה. למטרה זו מתקיימים מעת לעת גם מפגשים הכוללים מתן הסברים על התכנון ושמיעת התייחסויות מצד גורמים מעורבים, נציגי ציבור, ארגוני המגזר השלישי, ועוד. למרות הפעילות, הפער בין המצב המצוי לזה הרצוי, בכל הנוגע לפתרונות הדיור, הוא גדול ביותר. ביטוי לכך נתן לאחרונה שר החקלאות, אורי אריאל, אשר משרדו אחראי על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בהצהירו: "אנחנו בפיגור של 70 שנה עם הבדואים".<sup>13</sup>

## בנייה בלתי חוקית

תושבי הנגב חשים, לעתים, כי הם גרים במדינה אחרת, שבה חלים כללים שונים מאלו של יתר תושבי ישראל. יש המכנים את האזור מדרום לקריית גת ה"דרום הפרוע", מקבילו הישראלי של ה"מערב הפרוע" של ארצות הברית בראשית דרכה. אחת הסיבות העיקריות לכך, היא תחושת היעדר אכיפת החוק והסדר במרחב, המתבטא, בין היתר, בהיקפי הבנייה הבלתי חוקית והפלישות הרבות לאדמות מדינה.

עד לשלהי שנות ה-60, מרבית הבדואים גרו באוהלים. בהדרגה, האוהלים הוחלפו בצריפים זמניים, ולאחרונה צריפים רבים שודרגו לבנייה קשיחה. בעוד שבשנים

12 מרקס, ע. וגינת, י. (1980). בתוך: א. זוהר. דו"ח מסכם לשלב הראשון וריכוז נתונים – הצעת צוות בן-מאיר לפינוי ויישוב מחדש של הבדואים מהאזור המיועד להקמת שדה-התעופה נבטים. תל אביב: תה"ל. ארכיון אהרון זוהר ובאדיבותו.

13 ריאיון למירב ארלוזורב, הארץ, 9.9.2016.



להכשיר את בנייתם ולהותירם במקום, אולם ישנם מבנים המצויים במרחק רב מיישוב, על ראשי גבעות, במקומות מסוכנים ובלתי ראויים למגורים, כמו למשל מתחת לקווי מתח גבוה (איור 5) או בצמידות לאזור התעשייה נאות חובב, שבו פועלים מפעלים פטרוכימיים, המחזיקים חומרים מסוכנים. אחרים, נבנו במקומות בעייתיים מבחינה תכנונית, למשל בתחומי כבישים מאושרים, בשטחי בסיסים צבאיים, בשמורות טבע, או במקומות אחרים הפוגעים ביכולת פיתוח הנגב לרווחת כל תושביו. ההשקעה הגדולה במבנים, ובמיוחד במפוארים שבהם, מלמדת, כי מקימהם אינם צופים סיכון משמעותי באבדן השקעתם ואינם חוששים מהליכים משפטיים ומהריסה.

זאת ועוד, מבנים בלתי חוקיים הוקמו לא רק לצורכי מגורים. ישנם מבנים תעשייתיים ומסחריים, תחנות דלק פיראטיות, חנויות וסופרמרקטים (איור 6). במקרים רבים הבנייה מתבצעת על אדמות מדינה ונעשית בשעות היום ובאופן גלוי.

לפי נתוני משרד הפנים, בשנים 2014 ו-2015 נהרסו בכל שנה כ-1,000 מבנים לא חוקיים, מבין עשרות האלפים הקיימים.<sup>14</sup> אולם, גם פעילות הרשויות כנגד הבנייה, בעיקר החדשה, לא הצליחה לעצור את התופעה.

בשנים האחרונות קמו ארגונים חברתיים רבים, המסייעים לבדואים להשיג מהרשויות את זכויותיהם. פעילותם העלתה, כי היו מקרים שונים, שבהם חובתה של מדינת ישראל לספק חינוך, רווחה, שירותים רפואיים, ביטחון ויתר השירותים הבסיסיים, לא מולאה. במקרים לא מעטים הגיע הנושא לבחינה של בג"צ בטענה, כי שירות זה או אחר לא סופק כמתחייב.<sup>15</sup> בחלק מהמקרים קיבל בג"צ את העתירות, והורה למדינה על מתן השירות. באחד המקרים, הורה בג"צ למדינה להקים מיידית גשרון על אפיק נחל, גם ללא הליך תכנון מסודר, וזאת לאחר שמצא, כי הקמתו חיונית.<sup>16</sup> אולם לצד זאת, עלה מהחלטות אחרות של בית המשפט, כי השירותים שיוספקו הם מינימליים ומוגבלים בלבד, וכי אין לספק לכל אחת מהמשפחות, המתגוררות באחד המקבצים הקטנים הפזורים בנגב, את אותם שירותים הניתנים ביישובים



איור 2: מבנה ללא היתר בנייה. צילום: משרד הפנים, 2005.  
Figure 2: Unauthorized building. Photo: Ministry of Interior, 2005.



איור 3: מבנים ללא היתר בנייה. צילום: שלמה ציר, 2009.  
Figure 3: Unauthorized buildings. Photo: Shlomo Tziser, 2009.



איור 4: מבנה לא היתר בנייה. צילום: חבלצת יהל, 2010.  
Figure 4: Unauthorized building. Photo: Havatzelet Yahel, 2010.

14 משרד לביטחון פנים, 6.1.2016.

15 למשל: בג"צ 4671/98 אבו פריח נ' רשות החינוך לבדואים בנגב (לא פורסם); בג"צ 6586/01 המועצה לכפרים בלתי מוכרים בנגב נ' מדינת ישראל (לא פורסם); בג"צ 3511/02 הפורום לדו-קיום נ' מדינת ישראל (לא פורסם); בג"צ 3757/03 אסמעיל מחמד נ' מדינת ישראל (לא פורסם); בג"צ 4540/00 אבו עפאש נ' משרד הבריאות (לא פורסם); בג"צ 5108/04 אבו ג'ודה נ' שרת החינוך, פ"ד נט (2) 241; בג"צ 10030/05 עארף אלעמור נ' שרת החינוך (לא פורסם).

16 בג"צ 3511/02 עמותת הפורום לדו-קיום ואחרים נ' משרד התשתיות, פ"ד נז(2)102: אריאל בנדור, "ארבע מהפכות חוקתיות?", משפט וממשל, ו (תשס"ג): 305-310.



איור 5: מבנים ללא היתר בנייה תחת קווי מתח גבוה. צילום: חבצלת יהל, 2015.

Figure 5: Unauthorized buildings below high voltage line. Photo: Havatzelet Yahel, 2015.



איור 6: מבנה מסחרי בלתי חוקי. צילום: משרד הפנים, 2005.

Figure 6: Unauthorized commercial building. Photo: Ministry of Interior, 2005.



איור 7: הנגב מן האוויר. צילום: המחלקה להסדר מקרקעין, פרקליטות מחוז דרום, 2005.

Figure 7: Aerial photography of the Negev. Photo: The Land Settlement Department, Ministry of Justice, 2005.

(איור 7). כך, למשל, באחד המקרים הקשים, התבקש בג"צ לאשר חיבור חשמל למבנה בלתי חוקי בקרבת היישוב חורה, שבו התגוררה ילדה חולת סרטן, לשם קירור תרופות, שכן אביה לא יכול היה לעמוד בעלויות הגבוהות למימון גנרטור. בג"צ עודד את העותרים לעבור למגורים ביישוב הסמוך, דחה את העתירה ופסק, כי "אין להתעלם מכך שהייתה זו החלטת העותרים 2 ו-3 לקבוע את ביתם ביישוב לא-מוכר, מתוך ידיעה שעקב כך לא יוכלו להתחבר לתשתיות בסיסיות.<sup>17</sup>

זאת ועוד, המרחק הפיזי ואי-השתלבות במערך היישובי המוסדר, מרחיקים את תושבי הפזורה ממוסדות השלטון ומהשתלבות במסגרות המוסדרות של השלטון המקומי. כך הם נדחקים גם במישור המחוזי מהיכולת להשפיע על קבלת ההחלטות. עוד יוצא מכך, כי מחד גיסא, אין ביכולתם לקבל את מלוא התקציבים המועברים לתושבים באמצעות הרשויות המקומיות ומאידך גיסא, התקציבים המועברים אליהם מוצאים, לא אחת, על מימון העלויות הגבוהות הנגרמות מהמרחק. אחת הדוגמאות היא עלות ההסעות לאיסוף ילדי הפזורה לבתי ספר, העומדת על כ-80 מליון ש"ח לשנה. יתרה מזו, מאחר שהאוכלוסייה אינה יכולה לממן בעצמה את העלות הנובעת מהנגשת השירותים למרחקים הדרושים, ומתקשה, לעתים, לעמוד בעלויות הכרוכות בהגעה למרכזים שבהם מסופקים השירותים, הרי הפועל היוצא של הריחוק הוא הגדלת פערים והעצמת תלות האוכלוסייה בגופים ממשלתיים ובתמיכות ממשלתיות.<sup>18</sup>

התרחבות הבנייה הבלתי חוקית מתרחשת על אף העובדה לפיה כל אזרח בדואי החי בנגב מחוץ להתיישבות מוסדרת, זכאי לקבל, במרבית היישובים הבדואים, מגרש חינוך לבניית ביתו, כאשר הוא משתתף בעלות הפיתוח בלבד. זכות זו ניתנת רק לבדואים ולא לתושבים אחרים בנגב.<sup>19</sup> נוסף לקרקע הניתנת ללא תשלום, מקבל העובר גם פיצויים משמעותיים בעבור הריסת כל מבנה ללא היתר שהוקם על ידו, לפי תחשיב שנעשה באמצעות סקר לכל עובר, לדוגמה: קיר בלוקים, דיר או סככה. כמו כן, ניתנים למשפחות העוברות ליישובים המוסדרים מענקי מעבר נוספים.<sup>20</sup> הטבות ייחודיות אלו נועדו לעודד את הבדואים להקים את ביתם במסגרת מוסדרת וחוקית באחד היישובים שהוקמו עבורם במימון ציבורי. עם זאת, אלו שאינם מעוניינים בכך, זכאים לרכוש מגרש בשוק החופשי, ביישובים אחרים בנגב, או ביתר אזורי

17 בג"צ 8062/05 אינאס אל עטראש נ' שר הבריאות (לא פורסם, מיום 23.11.2005).

18 דוח מבקר המדינה, 2016.

19 בבג"צ 528/88 אליעזר אביטן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג (4) 297, נדחתה בקשתו של שוטר יהודי, לרכוש מגרש ביישוב שהוקם לבדואים, ונקבע כי מדובר במדיניות ראויה.

20 ראה למשל את ההחלטה האחרונה של מועצת מקרקעי ישראל, החלטה 1383, 29.9.2014.

הם מסרבים לעבור מאדמות אלה לטובת מגורים במקום אחר ובמקביל מונעים מאחרים, במיוחד מבדואים, להתיישב על הקרקעות שהם תובעים. מניעת הכניסה נעשית גם לגבי אדמות שתובעי הבעלות אינם מחזיקים בהן מזה שנים רבות. היכולת למנוע מבדואים אחרים להיכנס לקרקע ולהתיישב בה, מתאפשרת לתובעי הבעלות, בגלל מנהג בדואי, הרואה בתובע הבעלות כבעלים על הקרקע ומכיר בזכויותו להגן עליה בכל האמצעים המקובלים על ידי המשפט המסורתי הבדואי. על פי רוב, מנגנונים אלה אפקטיביים בהרבה מאלו העומדים לרשות החוק הישראלי, כך שבפועל מי שנכנס לקרקע שבתביעה, מסתכן בחייו.

רבים מאותם מגרשים שהמדינה פיתחה וייעדה להתיישבות בדואית מצויים בקרקעות שלגביהן הוגשו תביעות בעלות, והתובעים מונעים מבדואים אחרים להתיישב בהם. אמנם המדינה ניסתה בשעתו לעקוף את הצורך להכריע בנושא הבעלות, בכך שהפקיעה את הקרקע לצורכי ההתיישבות הבדואית, בלי קשר לשאלה מי היו בעליה הקודמים, אך הדבר לא שינה את המצב.<sup>22</sup> תביעות הבעלות הפרטיות הוגשו על ידי בדואים בשנות ה-70 של המאה שעברה, והתייחסו לכמעט 800,000 דונם. מדובר היה בקרוב ל-3,000 תביעות. מעורבים בהגשתן מיעוט מקרב הבדואים, אולם מיעוט משמעותי, שיש בכוחו להשפיע על ההתנהלות במרחב. בנוסף לכך, בעוד שבדואים ללא תביעות בעלות עברו ברובם לגור ביישובים מוסדרים, הרי שתובעי הבעלות לאורך השנים הסתייגו מכך, בין היתר מחשש, כי הם עשויים בשל כך להפסיד את מעמדם המשפטי ביחס לקרקע, באופן שבו הם פירשו אותו. רבים מהם גרים באופן לא חוקי מחוץ ליישובים.

אולם, בנייה בלתי מוסדרת לא קיימת רק בקרקע המצויה במחלוקת סביב נושא הבעלות. תופעה זו הלכה והתרחבה בעשורים האחרונים לשטחים נרחבים נוספים בנגב. גם ביחס לקרקע זו פועלים התופסים למנוע כניסת אחרים.

ההתנהלות האמורה מתיישבת עם היסטוריה ארוכת שנים של חיי הבדואים מחוץ למסגרות השלטוניות של התיישבות קבע. החיים בתנאי המדבר הקשים, בריחוק מהשלטון המרכזי, הביאו להסתמכות על כוחן של המערכות הפנימיות, המשפחתיות והשבטיות, ועל כוחה של החרב. זאת, תוך קביעת קודים של מוסר והתנהגות ייחודיים ואכיפתם הדוקנית. חיים אלה, תוך ריחוק מהממסד, נותנים את ביטויים גם כיום. הקושי מתעורר כאשר ישנה התנגשות

הארץ. ההבדל הוא בכך, שבמקרה כזה, הם יהיו כמו כל אזרח אחר במדינה ולא יוכלו ליהנות ממלוא ההטבות הייחודיות לבדואים, המתיישבים באחד מיישובי הקבע המוסדרים, אלא רק מחלקן. לפי הערכות, ישנם כמה אלפי בדואים הגרים ביישובים שונים בנגב ובעיקר בעיר באר שבע.<sup>21</sup>

כידוע, על פי החוק הישראלי, כל אזרח, ובכלל זה גם בדואים, יכולים לקנות מגרש למגורים ולבנות עליו בית, לאחר קבלת היתר מרשויות התכנון והבנייה. ההיתרים הללו ניתנים בהתאם לחוקי התכנון רק במקום אשר יש לגביו תכנית, המייעדת את הקרקע למגורים. לאור מחירי הקרקעות המאמירים ומצוקת הדיור הקשה, שהתפתחה בשנים האחרונות בישראל, כאשר קרקע למגורים ביישובי הנגב עולה מאות אלפי שקלים, ודירת שיכון בת שלושה חדרים לא משופצת, בשכונה ד' בבאר שבע, עולה כ-500,000 ש"ח, הרי שמדובר בהטבה משמעותית. לפיכך, בולטת העובדה, לפיה המגרשים ויתר ההטבות ניתנים גם לבדואים אמידים בעלי נכסים, ללא כל מבחן הכנסה וללא כל קשר לעובדה, שרבים מהזכאים לפיצוי נחשבים בעיני החוק כמסיגי גבול בקרקע. בנוסף לכך, כפי שיורחב בהמשך, בדואים שיש להם תביעות בעלות פרטיות על קרקעות בנגב, זכאים לפיצויים נפרדים נוספים, בכסף ובקרקע.

עם זאת, ועל אף כל התמריצים הללו, המדינה לא הצליחה לעצור את תופעת ההתיישבות ללא היתר, אשר עם השנים הלכה והתרחבה. הגורמים לכך הם רבים. הגידול המהיר באוכלוסייה הצריך פתרונות דיור בכמות הולכת וגדלה. אמנם המדינה הכשירה מגרשים רבים, אולם קיים חוסר מתאם בין המקומות בהם המדינה הכשירה מגרשים, לבין המקומות שבהם הבדואים רצו לגור. מנתוני המנהלה לקידום הבדואים בנגב לשנת 2002, עולה, כי אותה עת עמדו ריקים כ-3,700 מגרשים מפותחים ביישובי הבדואים. עוד עולה מהנתונים, כי ניתן היה לפתח 4,000 מגרשים נוספים באופן מידי, ככל שהיה לכך ביקוש. בהתחשב בממוצע משפחתי של שמונה נפשות, הרי שמדובר היה בפתרונות ליותר מ-60,000 איש, שהיוו את כלל הבדואים שחיו מחוץ ליישובים מוסדרים באותה עת.

לעמדת הבדואים, המקומות שיועדו להם על ידי המדינה לא התאימו. הם חייבו מעבר ממקומם ופגעו בסגנון חייהם ובמרקם השבטי והמשפחתי שלהם. מדובר בטעונויות כבדי משקל, אשר ברקע להם משתרע כל העת ויכוח משפטי מתמשך על זכויות הבעלות בקרקעות הנגב.

## זכויות הבעלות בקרקעות הנגב

בלב הוויכוח עומד מאבק עקרוני על הזכויות לבעלות. בעוד שעמדת המדינה היא, כי אדמות הנגב בבעלותה, וככאלו שייכות לכלל ציבור אזרחיה, הרי שחלק מהבדואים מחזיקים בעמדה, כי האדמות שייכות להם באופן פרטי. לאור זאת,

21 אין נתונים סטטיסטיים, מאחר שהבדואים נכללים בקבוצת המוסלמים הלא יהודים ביישובים. לשם הדוגמה, בבאר שבע מופיעים בשנתון הסטטיסטי כ-20,000 לא יהודים.

22 ההפקעות נעשו לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 וכן לפי חוק רכישת מקרקעין בנגב (חווה השלום עם מצרים), תש"ם-1980.



מגיעה הן מתוך המגזר הבדואי והן מחוצה לו בארץ ובעולם. התמיכה כוללת ארגונים לא ממשלתיים רבים, נציגי מדינות זרות וכן גורמים פרטיים. הללו שותפים לדעה, כי הבנייה הבלתי חוקית מוצדקת וכי אין לבצע כנגדה אכיפה. לא אחת, התומכים אינם יורדים לפרטי המקרה. הם לא מבחינים בין מקרים שבהם הבונים קיבלו מהמדינה מגרשים בעבר ואף הקימו עליהם בתי מגורים מסודרים, כמו, למשל, במקרה של "אל ערקוב", לבין מקרים שבהם מדובר בבנייה חדשה, שהרשויות מעוניינות לעצרה בטרם תאוכלס או בין הריסה הנחוצה להקמת תשתיות לרווחת האוכלוסייה הבדואית ואשר הוקמה על גינה ציבורית או מגרש לגן ילדים. ההתנגדות הגורפת לאכיפה אינה בודקת האם מדובר בהריסה של מבנים מסחריים ותחנות דלק פיראטיות, או של מבנים שהוקמו על ידי מי שהתחייב לעבור ליישוב קבע, קיבל לשם כך פיצויים וכל זאת לא פינה את מחובריו בפזורה. הללו גם אינם רואים קושי בבנייה מחדש של מבנים שנהרסו לאחר התדיינות משפטית ארוכה. תמיכה זו, ולאחרונה גם החלטות ממשלה בנושא, נוטעים בקרב האוכלוסייה את המסקנה, כי המדינה תקבל בסופו של יום את דרישתם, תשאירם במקום הנוכחי ותקים בו עבורם יישוב. מסקנה זו התחזקה בשנים האחרונות לאור מדיניות הממשלה, אשר אישרה עקרונית את המגמה להסדרה במקום של אלפי מבנים חדשים וישנים אשר הוקמו ללא היתר. ישנן גם תופעות פנים-בדואיות המקשות על המעבר ליישובים גם של אלו המעוניינים בכך. מדובר במשפחות בדואיות אשר עברו ליישובים מסודרים ומעוניינות למנוע מבדואים אחרים להצטרף ליישוב, וזאת לא מטעמי תביעות הבעלות שאוזכרו, אלא כדי לשמור את המגרשים הפנויים לבני משפחותיהם ולצאצאיהם לדורות הבאים.<sup>24</sup>

כתוצאה מהמצב הנוכחי, שבו האכיפה ביחס להפרת החוק בקרב הבדואים מוגבלת, הולך וגדל הפער בין האזרחים שומרי החוק בנגב לבין אלה שלא. ניתן לדמיין עניין של יום ביומו, שבו תושב באחד מיישובי הנגב מובא לדיון בבית משפט בגין הוספת מרפסת ללא היתר לדירת שני חדרים בבניין משותף בקומה השנייה, בעוד שמחלון ביתו נשקפים מרחבי הנגב ההולכים ומתכסים, יום אחר יום, במאות אלפי מבנים בלתי חוקיים. הדבר גורר אחריו כעס, חוסר אונים ותסכול בשל מה שנראה כחוסר שוויון באכיפת החוק.

ההשלכות של ההתיישבות הבלתי מוסדרת הן חמורות. קיומן מקשה על תכנון יישובים חדשים, ובמיוחד אלו המיועדים

בין כללי המערכת השבטית לבין חוקי המדינה המודרנית. במצבים אלה, מעדיפים רבים את כללי הדין השבטי, על פני המערכת החוקית הישראלית. כך קורה בנושא הפוליגמיה, שעל אף שהיא עבירה פלילית לפי חוקי מדינת ישראל, הרי שהיא מתקיימת בקרב כשליש מהמשפחות הבדואיות בנגב, וכך גם קורה בענייני קרקעות.

חשוב לציין, כי לצד החסרונות הרבים שיש למגורים מחוץ ליישוב מוסדר, הרי שיש להם גם יתרונות לא מעטים, וזאת לאור שורה של גורמים ישירים ועקיפים. ראשית, אין צורך לשלם על האדמה; שנית, אין מגבלות על כמה אדמה ניתן לקחת; שלישית, ניתן לבנות היכן שחפצים. אין בירוקרטיה מכל סוג שהוא, ולפיכך אין צורך להשיג היתרי בנייה או לשלם עבורם; רביעית, אין מוטלת ארנונה או היטלים אחרים דומים לה; חמישית, חלק מהמקבצים הבלתי חוקיים הפכו להיות בפועל כמעט בלתי נגישים לנציגי המדינה, כולל המשטרה, בעקבות התנגדות אלימה של יושביהם. אין זה נדיר, לראות בנגב מרדף משטרה, הנעצר בכניסה לאחד המקבצים, משל היה זה שטח אקס טריטוריאלי; הגורם השישי הוא עקיף, ומתייחס לאספקטים שונים של מדיניות הפיצויים שהוזכרה לעיל. רכיב אחד שלה הוא הפיצוי שניתן בעבור הריסת המבנים הבלתי חוקיים בעת המעבר ליישוב קבע. פיצוי מעין זה, עלול לשמש בדיעבד תמריץ לבנייה בלתי חוקית, שכן מי שהקים אותו, יכול להניח, כי ישובה לעתיד לבוא על חלק מהוצאותיו. היבט נוסף של מדיניות הפיצויים קשור בעלייה המתמדת של תעריפי הפיצויים משנות ה-70, עת נקבעה, ועד היום. מבחינה כלכלית, מי שהגיע להסדרים עם המדינה בשנות ה-80, קיבל פיצוי כספי ורקעי נחות בהרבה מזה המוצע כיום.<sup>23</sup> במצב של עלייה כזו, התנהלות רציונלית תביא לדחיית הצעות המדינה ככל הניתן, תוך הישארות ושימוש בקרקע, ומשיכת זמן בציפייה סבירה להשיג הסדר משתלם יותר בעתיד; הגורם השביעי מקורו במדיניות ממשלתית, שהצהירה על הפסקת אכיפה באופן כללי, או באופן חלקי. כך, למשל, בין השנים 2000 ל-2001, הוצהר, שלא תבוצע אכיפה של החוק כנגד בנייה בלתי חוקית במגזר הבדואי בנגב. כפועל יוצא מכך, במהלך התקופה הזו, הייתה עלייה תלולה במבנים הבלתי חוקיים שנבנו, עלייה, שסימנה, למעשה, קפיצת מדרגה בהיקפי התופעה.

גורם נוסף המשפיע על התופעה הוא העידוד והתמיכה לה זוכים הגרים באותם מקבצים. התמיכה בהישארות במקום

בג"צ 10747/03 אבו קוידר נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם). לימים התברר, כי הקרקעות התפוסות על ידי משפחות אבו גווידר, כוללות גם קרקעות פרטיות, שנרכשו על ידי יהודים לפני הקמת המדינה. העניין הגיע לבית המשפט, לאחר שהתברר כי המדינה הקימה בית ספר על הקרקעות הפרטיות. ע"מ 2847/13 מארק איסמעילוף ואח' נ. ראש ממשלת ישראל ואח' (לא פורסם).

23 החלטות מועצת מקרקעי ישראל: החלטה 585, 15.3.1993, החלטה 842, 26.8.1998, החלטה 932, 24.6.2002, 996, 4.3.2004, החלטה 1028, 2.5.2005, החלטה 1256, 29.10.2012, החלטה 1282, 3.6.2013, החלטה 1322, 31.3.2014, החלטה 1383, 29.9.14.

24 ראו, למשל, הליך במסגרתו ניסתה עיריית רהט למנוע את כניסת משפחות אבו גווידר, שגרו מחוץ ליישוב, ורצו לעבור לגור בעיר רהט.



בעלות, אלא אם יוכיח את הקצאת הזכויות בקרקע תוך אישור הריבון.

תביעות הבעלות הנוכחיות של הבדואים אינן מבוססות על עוגן משפטי מוצק, אלא בעיקר על המסורת שלהם בכל הנוגע לחלוקת שטחי השליטה והמרעה ביניהם, וכן על פרק הזמן הממושך שבו ישבו בשטח. אין בידי התובעים הבדואים אישור של השלטונות על הקצאת הקרקע הנתבעת. על פי רוב, לא פנו התובעים למשרדי הממשל ולא ניסו להסדיר את מעמדם בקרקע ואת הרישום על שמם, למעט במקרים שבהם מכרו את הקרקע והקונה התנה את העסקה ברישום בטאבו. במקרים המעטים, שבהם הוצג אישור כזה על שם בדואי, הוא זכה לרישום הקרקע על שמו בטאבו, ללא צורך בהליך נוסף. על פי רוב, לתביעות הבעלות לא מתלווים מסמכים משמעותיים, אשר יש בהם לבסס זכות בעלות. על פי הדין הקיים, מחלוקות בנוגע לבעלות בקרקע מוכרעות בבית משפט, ואכן חלק מהתיקים בנוגע לאדמות הנגב הובאו להכרעה בבית משפט. בכל התיקים שהגיעו עד היום לבית המשפט בתביעות הבעלות נקבע, כי לבדואים אין זכויות בעלות בקרקעות שתבעו, והקרקע נרשמה על שם המדינה.

הפסיקה המשמעותית הראשונה שהתקבלה בנושא בבית המשפט העליון הייתה בעניינין של קבוצת תובעים בדואים ליד דימונה, בשנת 1984. לאחרונה הגיע בית המשפט העליון לאותה מסקנה, בפסק דין מפורט ומעמיק בפרשת אל-עוקבי, בה נטען לזכויות בעלות בקרקעות באזור אל ערקוב וחלוקה, בצפון מערב הנגב.<sup>25</sup> בפסק דינו המפורט דחה בית המשפט העליון אחת לאחת את טענות הבדואים וכן את חוות הדעת שהוגשו על ידם.<sup>26</sup>

למרות העמדה המשפטית של המדינה בדבר היעדר זכויות, אשר לימים אושרה משפטית בבית המשפט העליון, סברה המדינה, החל משנותיה הראשונות, כי יש לקחת בחשבון את הקשר החזק שיש לבדואים אל האדמות שבהן ישבו לפני הקמתה.<sup>27</sup> לפיכך, החליטה, כעניין שבמדיניות, לאמץ גישה מתפשרת כלפי תביעות הבעלות הפרטיות של הבדואים. המדינה הציעה לכל תובעי הבעלות הבדואים, לפני משורת הדין, פיצויים וזאת בכפוף להסדרת תביעתם ללא צורך להוכיח. כמו כן, בכפוף לתנאים, יכול מי שיש לו תביעת בעלות, אם ירצה בכך, להמיר חלק מהפיצוי הכספי באדמות.

לאוכלוסייה הבדואית. הן יוצרות עיכובים בהתרחבות של יישובים קיימים והן מערמות קשיים על תכנון פרויקטים לאומיים, עקב חוסר ההיגיון הקיים בפריסה הנוכחית. ניסיונות מצד רשויות המדינה לפתח תשתיות בסיסיות ונחוצות מעוכבים לא אחת בבתי משפט על ידי אלו שבנו על תוואי הדרך. לדוגמה, סלילתו של מקטע בכביש 31 בקטע שבין רהט לאשל הנשיא עוכבה כשלוש שנים על ידי בית המשפט. כן הוערמו מכשולים על פריסת קו מתח גבוה לאילת, סוכלה הנחת צינורות ביוב ומים שיועדו לשימוש בדואים, הדרך הראשית לעיירה הבדואית כסייפה הנה דו-נתיבית רק בחלקה, עקב התנגדות של תובעי בעלות בדואים וכן הלאה. התנהגות מעין זו אינה מונעת מטובת הציבור הבדואי בכללותו, שכן רבים מהמוטבים של הפרויקטים המעוכבים הם בדואים. ברור כי המצב הנוכחי זועק לשינוי.

### התמשכות סכסוכי הבעלות על אדמות הנגב

עיקרון יסודי, בכל הנוגע לבעלות בקרקע, הוא, כי איש לא יכול להעביר יותר ממה שיש לו. אם לאדם יש זכויות בעלות הוא יכול להעביר את הבעלות או זכות פחותה ממנה, כגון שכירות. באופן דומה מי שיש לו רק זכות שכירות לא יוכל להעביר זכות בעלות. ההכרעה בשאלה האם למאן דהו קיימת זכות בעלות על קרקע אם לאו, מתקבלת על בסיס הדין המהותי החל בעניין זה. דין זה מחייב את טוען הבעלות להוכיח, כי הקרקע הוקצתה לו מהשלטונות, בין אם השלטונות העות'מאניים, המנדט הבריטי או מדינת ישראל, זאת בכפוף לכמה חריגים. העות'מאניים החלו במהלך המאה ה-19 ביישום רפורמות שנועדו להשלטת סדר בקרקעות ובמסגרת זו פורסמו חוקי הקרקעות. המנדט הבריטי השלים וייעל את התהליך והוסיף מערך מיפוי ומנגנון חדשני ויעיל לאיסוף ולהסדרת תביעות. בשונה מיתר שטחי המדינה, שבהם הקרקעות הוסדרו על פי המתכונת בה התחילו הבריטים, הרי שבנגב, המהלך להסדרת קרקעות לא הושלם על ידי ישראל. הדבר נעשה לא מתוך עוינות לבדואים, אלא להפך, מתוך רגישות מיוחדת המבוססת על ההבנה, כי על פי הדין הקיים, אין לבדואים כל זכויות לבעלות, ולכן הם יפסידו בבתי המשפט, כפי שאכן קרה.

מלכתחילה מטרת הסדר הזכויות במקרקעין היא לבחון בהליך מסודר את שרשרת הזכויות ביחס לקרקע מסוימת, עד שנגיע למקור שהקצה את הקרקע לראשונה. התוצאה של הליך ההסדר היא רישום הבעלות בקרקע (Title) באופן חד-משמעי, מוחלט וסופי כשהוא פתוח לעיני כלל הציבור. המחוקק הישראלי קיבל את החוק המנדטורי שאימץ בזמנו את הדין המהותי העות'מאני. לפי חקיקה זו, רוב אדמות הנגב הן אדמות מדינה מכוח סוגן המשפטי כאדמות "מוואת". משמעותו של הסיווג הוא, כי איש אינו יכול לקבל בהן זכויות

25 ע"א 218/74 אלהוושלה ואחרים נ' מדינת ישראל, פ"ד ל"ח (3) 141; ע"א 4220/12 סלימאן מחמד אלעוקבי ז"ל ואח' נ' מדינת ישראל (לא פורסם) ראה הרחבה בהמשך.

26 לביקורת על פסק הדין ראה: יפתחאל, א., קדר, ס. ואמארה, א. (2012). עיון מחודש בהלכת "הנגב המת": זכויות קניין במרחב הבדוי. משפט וממשל, יד: 7-49.

27 Yahel, H. (2015). *The policy of the Israeli government and state authorities regarding the Negev Bedouin: 1947-1989*. Jerusalem: PhD diss., The Hebrew University

הוסדרו זה מכבר. אותה עת לא היו כל מהלכים חלופיים לטיפול בסוגיית הקרקעות, ולא ניתן היה להצביע על כל הצלחה בקידום פשרות עם הבדואים. במרס 2001 החל מר אריאל שרון, איש הנגב, לכהן בראשות הממשלה. ביוני 2002, בהמשך לפניו, איש הנגב, שזכו לתמיכת פרקליטת המחוז דאז, הגב' יסכה ליבוביץ, הביא מר אליקים רובינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה דאז, ולימים המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, לדיון בממשלה, את המלצתו לחידוש הליך הסדר הקרקעות בנגב. במקביל, תמכה במהלך גם המינהלה לקידום הבדואים בנגב, בראשות מר יעקב כץ, שהייתה אז חלק ממינהל מקרקעי ישראל. ואכן, ממשלת שרון מינתה את הגב' ציפי לבני, לימים שרת המשפטים, להביא המלצותיה בנושא. בשנת 2003 אישרה הממשלה תכנית פעולה רחבה בנוגע למגזר הבדואי בנגב, מתוך כוונה שהיא תהווה נקודת מפנה בטיפול בנושא. התכנית ייעדה מעל למיליארד ש"ח להרחבה ולשיפור היישובים הבדואים, כמו גם להסדרת זכויות במקרקעין ואכיפת החוק. נכלל בה תקציב מיוחד, בן מאות מיליוני שקלים, לפיצוי בדואים שיעברו ליישובי הקבע. מר אהוד אולמרט, אז סגן רה"מ, מונה לעקוב ולפקח על התקדמות תכנית הממשלה.

בשנת 2004, הוקמה בפרקליטות מחוז הדרום מחלקה להסדר מקרקעין, ונבחרתי לעמוד בראשה, כאשר עו"ד זינה סקורטרו ריכזה את הטיפול בנושא מטעם מינהל מקרקעי ישראל. הוקמה מסגרת תיאום מסודרת בין כלל הגופים הממשלתיים שנגעו בתהליך, אשר דנה והחליטה על קידום תביעות ההסדר מטעם המדינה. עד לסוף העשור, הועברו לטיפול המחלקה מעל ל-500 תיקים. מביניהם, בקרוב ל-200 תיקים ניתנו פסקי דין, שבהם הורה בית המשפט על רישום קרקעות בהיקף של כ-90,000 דונם על שם המדינה. במרבית התיקים, הבדואים לא התייצבו לדיונים, ובתיקים שבהם הייתה התייצבות, הובאו ראיות והתנהלו חקירות, המדינה זכתה.<sup>28</sup> לצד ניהול הליכים משפטיים נעשתה היערכות מחודשת בכל הנוגע להסדר ולרישום כלל קרקעות הנגב, כולל שילוב של המרכז למיפוי ישראל. לראשונה, מונה פקיד הסדר נפרד לדרום, כאשר לתפקיד נבחר עו"ד רמי דמרי, תושב הנגב. במסגרת הבחינה המחודשת של רישום הקרקעות ניתנה הנחיה לרשום את קרקעות חוק השלום על שם המדינה, לאחר שנים שנושא זה לא טופל. כמו כן, נעשה סקר מסודר של הקרקעות הלא רשומות, והתגלה, כי אלפי

אם הוא אינו מעוניין בפשרה, דלתות בית המשפט פתוחות בפניו. לפי הצעת דוח אלבק, שאומץ על ידי הממשלה בשנת 1976, והשיפורים שהיו בו לאורך השנים, הפיצויים ניתנים בקרקע ביחס של 20% עד 30% מהתביעה (לתביעות של יותר מ-400 דונם). לגבי יתרת התביעה (70% עד 80% בהתאמה) ניתן פיצוי כספי. גובה הפיצוי הכספי משתנה בהתאם לסוג האדמה ולמיקומה.

המתווה האמור נתפס כהוגן בעיני גורמי השלטון, אולם תובעי הבעלות הבדואים סברו אחרת. לתפיסתם, הצעת הממשלה בלתי מקובלת ובלתי סבירה, בעיקר משום שהיא כפתה עליהם לוותר על מה שהחשיבו כבעלותם בקרקע. לגישתם, זכותם להמשיך ולשבת בקרקע, ולנהל את אורח חייהם ואין להכריח אותם לעזוב. לדעתם, ניתן יהיה להגיע להסכם, רק מתוך רצון חופשי של אלו מקרבם אשר יחפצו בכך. שנה לאחר אותה החלטת ממשלה, שבה אומץ דוח אלבק, בשנת 1977, התקיימו בחירות והתרחש מהפך שלטוני שהעלה את הליכוד לשלטון. זמן קצר לאחר מכן, נחתם הסכם השלום עם מצרים. עניין זה חייב את ישראל לצאת מחצי האי סיני ובשל כך למקם מחדש בנגב בסיסים של חיל האוויר, שהועתקו מסיני. בשנת 1980 התקבל בכנסת חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוקה השלום עם מצרים), התש"ם-1980 (להלן: חוק השלום).<sup>28</sup> חוק זה כלל פינוי של האדמות למטרת בסיס חיל האוויר, והעניק לתובעים בדואים סכומי פיצויים גבוהים יותר, רק באזור שהיה רלוונטי להקמת הבסיס.<sup>29</sup> בניסיונות אלה, היה מקום מצידם של תובעי בעלות מחוץ לשטח שעליו חל חוק השלום, לצפות, כי גובה הפיצויים לאדמותיהם הנתבעות, היה וירצו להתפשר, יעלה אף הוא. צפייה זו התממשה, ואכן לאחר מספר שנים התעריפים מחוץ לחוק השלום הושוו לאלו שבחוק. בהמשך, עלו התעריפים עוד מספר פעמים. לאור זאת, מי שהחליט שלא להתפשר עם המדינה, הרוויח מבחינה כלכלית.

## מדיניות פשרות והימנעות מעימותים

על אף שמעולם לא התקבלה החלטת ממשלה הקובעת זאת, הרי שבמשך תקופה ארוכה, מראשית שנות ה-80 ועד תחילת שנות ה-2000, מדינת ישראל נמנעה מלאכוף את זכויותיה על אדמות המריבה, ונמנעה מעימותים עם הבדואים. במהלך תקופה זו, פני הנגב השתנו. חלק מתובעי הבעלות ניצלו את הזמן שחלף, על מנת להתקבע בקרקע ולחזק בה את אחיזתם. תקופה זו התאפיינה בתנופת בנייה ללא היתרים בפריסה רחבה, שהתעצמה נוכח הפסקת האכיפה.

מבירורים שערכתי בראשית שנות ה-2000 בקרב הנהלת אגף רישום והסדר מקרקעין, וכן בקרב גורמים נוספים במשרד המשפטים, איש לא זכר מדוע לא הוסדרו קרקעות הנגב. הדבר בלט במיוחד, שכן כל יתר קרקעות המדינה, בחריגים בודדים,

28 ספר החוקים, 979, 1980.3.8.

29 Yahel, H. & Kark, R. (2016). Reasoning from history: Israel's "Peace Law" and resettlement of the Tel Malhata Bedouin. *Israel Studies*, 21 (2):102-132

30 יהל, ח. (2012). הסדרת קרקעות בנגב: פסיקות חדשות של בית המשפט המחוזי בתביעות הבעלות של הבדואים. רשימות בנושא הבדואים, 41: 7-17.

בפועל תובעי בעלות, ושלושה נציגי ממשלה (אוצר, חקלאות ופנים). הלכה למעשה, מרבית חברי הוועדה גרו או מילאו תפקידים ציבוריים בנגב. עליי הוטל לסייע ולייעץ לוועדה בענייני משפט ועובדה. עם מינוי הוועדה וכדי שלא לפגוע במתדיינים המעוניינים להתפשר, הוחלט לתת בכל תביעות הבעלות המתנהלות בבית המשפט הצהרה מטעם המדינה, לפיה היה ויגדלו התמורות בעקבות דו"ח גולדברג, היא מתחייבת ליתן למתפשר את התמורות המוגדלות ובכך להבטיח, כי לא תהיה פגיעה במתפשרים.

הוועדה קיימה 20 דיונים בבאר שבע, שמעה 117 איש, קיבלה 130 פניות בכתב וכן ערכה מספר סיורים בשטח. לאחר כשנה, בינואר 2009, הגישה הוועדה את מסקנותיה לממשלה. המסקנות התייחסו לארבעה היבטים: **במישור ההצהרתי**, ניתנה בדוח הכרה בזיקה ההיסטורית (בשונה מזכות היסטורית), שיש לבדואים לנגב, הצהרה בדבר חשיבות השוויון בזכויות ובחובות, צורך בריכוז סמכויות בידי גוף אחד והודגש הצורך ביישום מהיר במסגרת חקיקה. **בנושא הקרקעות** ההמלצה הייתה להקים ועדת תביעות, שתיתן פיצויים למי שיוכח חזקה ועיבוד בקרקע לפני שנת 1948. נקבע העיקרון לפיו תביעות בעלות קטנות של עד 20 דונם יקבלו 100% מתביעתם בקרקע, וכי כל דונם נוסף מעבר לכך יזכה לפיצוי מופחת, שיכלול 20% קרקע ו-30% כסף. ראוי לציין בהקשר זה, כי תביעות הבעלות הפרטיות היו שונות מאוד בגודלן, הן נעו בין דונמים בודדים לאלפי דונמים: כ-1,300 תביעות היו קטנות ממאה דונם, מעט יותר היו בין 100 ל-1,000 דונם, וכמאה תביעות היו מעל ל-1,000 דונם. לפיכך, הפיצוי המדורג, שהוצע בדוח, שיקף גישה סוציאלית התואמת עקרונות של צדק חלוקתי. חברי הוועדה הבדואים, שהיו בעצמם תובעי בעלות, התנגדו לעיקרון זה ובהסתייגותם כתבו, כי יש ליתן פיצוי בשיעור 50% ללא קשר להיקף הקרקע הנתבעת. ההסדר יחול על כלל תובעי הבעלות, ואלו שלא יהיו מעוניינים בהסדר ידרשו להודיע זאת, ועניינם יועבר להכרעת בית המשפט. בנושא **ההתיישבות**, הדוח המליץ להכיר ככל הניתן במקבצים הקיימים, בכפוף לכושר נשיאה והיתכנות כלכלית. בתקופת בנייה יוגדרו מבנים כ"אפורים". ישנה המלצה על הקמת ועדת תכנון ייעודית לזירוז התכנון. לצד הליכים אלה יוקם מערך **אכיפה**. בעוד שבדוח ניתנה המלצה להכרה במבנים הקיימים, הרי שביחס לבנייה חדשה המליץ הדוח על אכיפה נמרצת. כמו כן, נקבע מנגנון שיאפשר אכיפה מקוצרת ביחס למבנים שלא ניתן להכשירם.

הדוח לא נתקבל פה אחד וכלל הסתייגויות מצד חלק מהחברים. הממשלה החליטה, כי דוח הוועדה ישמש בסיס לקביעת מדיניותה, והקימה צוות, אשר מנה אף הוא שמונה חברים, לשם יישום הדוח ויישוב ההסתייגויות. רק שניים מבין החברים היו תושבי הנגב ולא הייתה בו כל נציגות לבדואים. הצוות שביצע את עבודתו בירושלים, לא קיים דיונים פומביים ולאחר כשנתיים וחצי, במאי 2011, הגיש דוח.<sup>34</sup> גם דוח זה

דונמים לא נרשמו למרות שלא הוגשה כל תביעה לגביהם, דבר ששימש פתח לתביעות חסרות בסיס.

מהקמת המדינה ועד היום נחתמו הסכמי פשרה ביחס לכ-160,000 דונם, בעיקר במסגרת חוק השלום, מהן 20,000 דונם מאז חידוש הליך ההסדר. נכון להיום, רוב קרקעות התמורה טרם נרשמו על שם המתפשרים הבדואים.

ראש הממשלה אריאל שרון ולאחריו אהוד אולמרט, הצהירו על מחויבותם הבלתי מסויגת לתכנית הממשלה שהתקבלה. לצד קידום פיתוח היישובים הקיימים והקמת יישובים חדשים, תוגברו יחידות הפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, באגף הפיקוח במינהל מקרקעי ישראל ובסיירת הירוקה. כמו כן, הוקמה יחידת משטרה ייעודית לתת מענה לנושא הבנייה הבלתי חוקית. בנוסף לכך, מתוך כוונה לחיזוק התיאום בין זרועות האכיפה השונות, הוקמה במשרד לביטחון פנים מינהלת תיאום פעולות אכיפה בדרום. במקביל, ביחמת המכון ליישוב סכסוכים CBI,<sup>31</sup> בראשות הפרופ' לארי סוסקינד, מאוניברסיטת MIT, הוטל על המועצה לביטחון לאומי ריכוז הטיפול בנושא מטעם הממשלה. השלב הראשון נועד לבדוק את ההיתכנות של הליך גישור בין המדינה לבין התושבים הבדואים, והוסכם כי ההיתכנות תיבחן בשני מקומות בנגב: כסייפה ואום-באטיין. עם קבלת התוצאות, החליט שר הבינו והשיכון, מאיר שטרית, שלא לקדם את הליך הגישור, משום שסבר, כי הליך זה צפוי להיות ארוך, בעוד הוא היה מעוניין למצוא פתרון מהיר לנושא. לשם כך, הוא קידם יוזמה להקמת ועדה ציבורית. יוזמה זו התממשה בתקופת כהונתו של זאב בויס, כשר הבינו והשיכון. בהתאם להחלטת הממשלה בנושא, על הוועדה הוטל להמליץ על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה.<sup>32</sup>

במקביל לדיונים על הקמת הוועדה, הממשלה החליטה על הוצאת המינהלה לקידום הבדואים בנגב מידי מינהל מקרקעי ישראל ועל הפיכתה לרשות עצמאית.<sup>33</sup> מר יהודה בכר נבחר לעמוד בראשה.

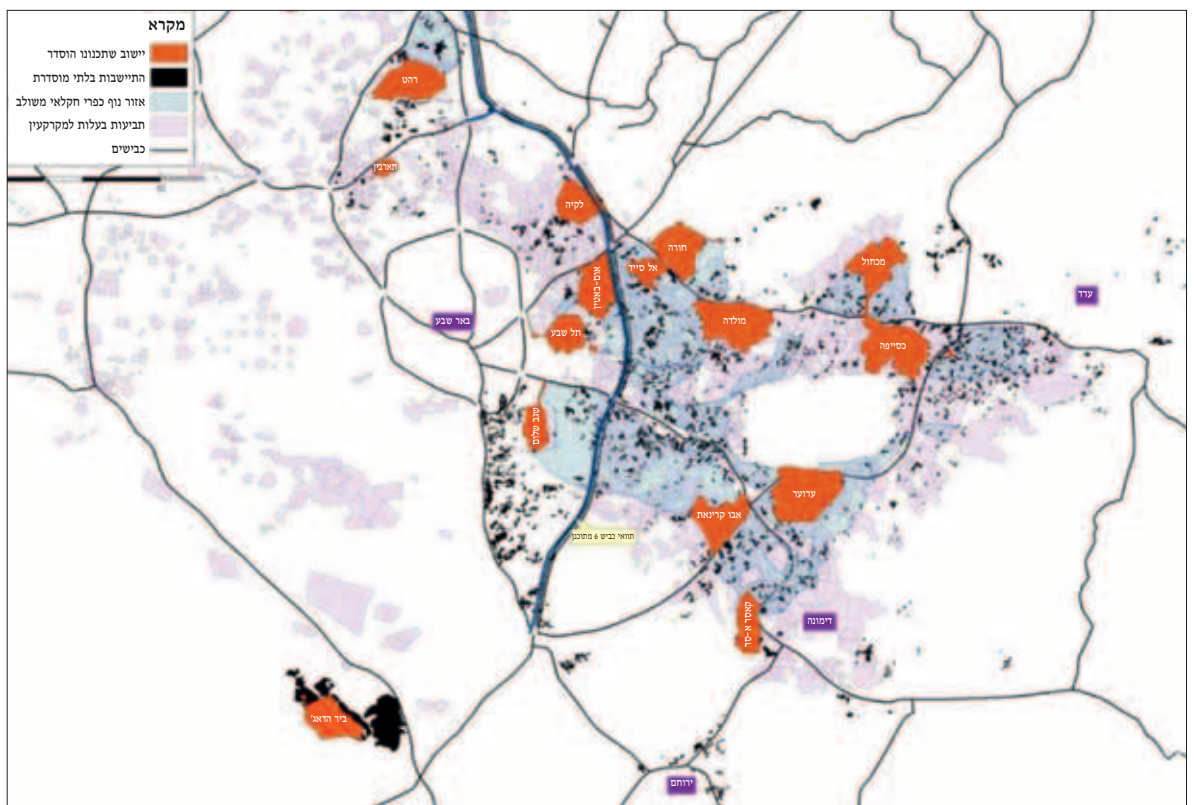
הוועדה מונתה על ידי השר בויס בדצמבר 2007. כיהנו בוועדה שמונה חברים. הרכב הוועדה היה – יו"ר כב' שופט בית המשפט העליון בדימוס אלעזר גולדברג, ארבעה נציגי ציבור, מהם שניים מקרב האוכלוסייה הבדואית, ואשר היו

31 ראה אתר הארגון <http://www.cbuilding.org/about/bio/law> rence-susskind

32 החלטת ממשלה 2491, 28.10.2007, אשר תיקנה את החלטת הממשלה מס' 15.7.1999.

33 החלטת ממשלה 1999, הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, 5.7.2007.

34 המלצות צוות היישום לדוח גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ירושלים 31.5.2011. מופיע באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/hevra/Documents/goldberg1012.pdf>



**מפה 1:** פריסת ההתיישבות של הבדואים בנגב ותביעות בדואים לבעלות על הקרקע. מתוך זאב ב. בגין, 2013, הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, נספח 4. בטקסט שנלווה למפה נכתב "מן המפה עולה שלא ניתן להסדיר את התיישבות הבדואים בנגב ללא הסדרת תביעות הבעלות." עובד והופק באגף מיפוי ומידע גיאוגרפי, הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, אוגוסט 2012 (עיבוד הגרסה המקורית).

**Map 1:** Location of Bedouin communities in the Negev and Bedouin land ownership claims. Ze'ev B. Begin 2013, Appendix 4.

**בנושא ההתיישבות,** בוטלה הקמת ועדת תכנון ייעודית, כן בוטלו המבנים ה"אפורים". נקבע כי הכרה במקבצים קיימים תיעשה לפי עקרונות דוח גולדברג ולפי התאמה לתכנית מתאר. לפי הדוח, היקף הבדואים שייאלצו להעתיק מקומם עמד על כ-30,000 איש. הדוח, יחד עם טיוטת הצעת החוק, אושרו בממשלה בכפוף לשינויים, בספטמבר 2011. פרסומם גרר מחאה ציבורית רחבה. לאור המחאה מינתה הממשלה את השר בנימין זאב בגין לפתוח בתהליך הקשבה.<sup>35</sup> התהליך שלכתחילה נקבע להימשך כשישה שבועות התארך. כמפורט בדוח בגין, הוא ערך 40 פגישות, מרביתן בדרום, שבהן נכחו כ-600 בדואים. בסיומו הוגשו על ידי השר מסקנותיו, שכללו שורה של תיקונים, בעיקר בהקשר להגדלת הפיצויים שיינתנו לבדואים. לראשונה, הציע השר בגין פיצוי בקרקע, גם למי שאינו מחזיק בה, בגובה של 25% תמורה בקרקע והיתרה 75% בכסף, למעט לגבי קרקע שהופקעה. למחזיקים בקרקע הוצע פיצוי של 50% בקרקע, בדומה לצוות היישום, אולם בתוספת 50% בכסף. כן כולל הדוח המלצות על תוספת מימון והגדלת שיעור השתתפות המדינה בעלות פיתוח מגרשים למי שנשאר במקום ל-90%. דוח בגין כולל הכרה בצורך של תובעי הבעלות

35 החלטת ממשלה 3707, 11.9.2011.

כלל הסתייגות של אחד מחבריו, והוא כולל ניסוחים מורכבים של מנגנונים מסובכים ליישום. **במישור ההצהרתי** נשתמרו בדוח עקרונות ועדת גולדברג, כולל נושא הדחיפות בפתרון וכך גם בנושא האכיפה. עם זאת, בנושא **הסדר הקרקעות** נעשו שינויים מהותיים. נדחה העיקרון הסוציאלי. הפיצוי לקרקעות הועמד על שיעור אחד לכל תובעי הבעלות. שינוי זה מאמץ את הסתייגות חברי ועדת גולדברג הבדואים. לקרקע מוחזקת, ללא קשר לגודלה, יינתן פיצוי בגובה של 50% בקרקע. לקרקע נתבעת בתוך יישוב יינתן גם פיצוי בכסף. לקרקע שאינה מוחזקת והוגדלו הפיצויים באופן משמעותי. נקבע כי הפיצוי יעלה לפי כמות המצטרפים להסדר. באשר לתחולת ההסדר, למרות שלא הייתה כל הסתייגות בדוח גולדברג בעניין זה, החליטו חברי הוועדה לסטות ממנגנון התחולה בדוח גולדברג, ולהורות כי ההסדר יחול רק על בדואים שביקשו מרצונם להחילו, אולם במקרים שלא תינקט על ידם יוזמה כלשהי, לאחר חמש שנים תעבור הקרקע לבעלות המדינה. כן נקבע, כי כדי שההסדר יתחיל נדרשת הכרזה של ראש הממשלה על אזור מסוים בנגב כנתון להסדרה. כדי לקבל פיצוי לקרקע מוחזקת יידרשו התובעים להוכיח, כי החזיקו בקרקע בסמוך להגשת התביעה בשנות ה-70, ולא ערב הקמת המדינה. כן הורחב האזור שבו יינתן הפיצוי (בהמשך בוטל בממשלה).



המשפט. לעמדתה, קידום התביעות הנו בניגוד למתווה שעליו המליץ צוות היישום. החלטת התקבלה ללא שהתקבלה בנדון החלטת ממשלה. עו"ד סון הורתה לפרקליטות לבקש מבית המשפט, כי יפסיק את הטיפול בתביעות ההסדר שהועברו לטיפולו. למרות שהדבר עורר ביקורת, ההחלטה לא שונתה.<sup>36</sup> תביעות ההסדר המועטות אשר קודמו בבית המשפט היו בעיקר במקרים זוגמת אלעוקבי, כשתובע הבעלות היה מעוניין בהמשך ניהול ההליך. ואכן נכון להיום, מתנהלים תיקי הסדר מעטים בלבד בבית המשפט המחוזי בבאר שבע. מכאן, משלא קודמה התכנית ולא אושרה חקיקה, ונוכח ההחלטה על הפסקת ההליך ההסדר, בלי שבפועל אומץ מהלך כלשהו בנושא הקרקעות, הרי שמשאבים רבים שהושקעו בחידוש הליך הסדר המקרקעין, הכשרה וגיוס אנשים ללימוד הנושא, ירדו לטמיון. הטיפול בהסדרת קרקעות הנגב כמתחייב בחוק, אינו מתבצע, וזאת מבלי שקיימת תכנית חלופית. הדבר צורם במיוחד מאחר שכל הוועדות שהיו הדגישו את הנזק הנגרם מסטגנציה, את הזמן הדוחק ואת הצורך בקידום מהיר של הטיפול בסוגיית הקרקעות. אמנם המדינה הספיקה להסדיר לפני הוראת ההקפאה כ-90,000 דונמים בנגב, אולם נותרו עוד כ-500,000 דונמים להסדרה.

## סיכום

עינינו הרואות, כי הלכה למעשה, חזרה המדיניות המשפטית להיות כמו זו ששררה בנגב עשרות בשנים, עד לתכנית שרון משנת 2003. פסק הדין החשוב בפרשת אלעוקבי, שבו זכתה המדינה, לא שימש כזרז להמשך פעילות הסדרה, אלא אקורד סיום לתנופת פעילות משפטית שנקטה להסדרת קרקעות הנגב. זאת, בדומה למצב שהיה לאחר פסק הדין המרכזי הקודם בנושא קרקעות הנגב משנת 1984, בפרשת הוואשלה. בשונה מפסקי דין, שהם כתמי דיו על נייר, הרי שמציאות החיים בנגב אינה כזו, היא מצויה בשינוי מתמיד ומחייבת התייחסות ומענה מקיף וכולל. יש לקוות, כי בעתיד הקרוב המדינה תממש את הצהרתה, כי הנגב ותושביו חשובים לה, ותחזיר לסדר יומה את הטיפול בנושא, באמצעות ייזום מהלך מקיף, שיכלול את הסדרת קרקעות הנגב. חיוני, כי המדיניות שתנקט תתבסס על ידע ולימוד מעמיקים, תוך הבנה, כי מדובר במשימה ארוכת טווח ועתירת משאבים ניהוליים וכספיים. יישום המהלך צפוי לכלול גם משברים ועימותים, כפי שקרה בכל פעם כשעלתה תכנית חדשה לדיון, אולם הדבר אינו צריך להרתיע את הממשלה, הנדרשת להיערך לכך מראש. כל מדיניות שתקבע, חייבת להיות עקבית ורציפה. מן הראוי, כי אלו שיועמדו בראש המהלך יהיו מחויבים לו לתקופה ארוכה. מדיניות המשתנה חדשות לבקרים, לא רק שאינה ישימה, אלא שגם אינה מוסיפה כבוד למדינת ישראל ואינה ראויה לכבוד מצד האזרחים הבדואים.

לשמור קרקע בתוך היישובים לדורות הבאים שלהם. באשר לנושא האכיפה, נכתב כי היא תתחשב בנכונות להצטרף להסדר. גם בגין הדגיש את חשיבות הדחיפות בקידום הנושא וציין כי הזמן דוחק. בגין צרף לדוח מפה המפרטת את פריסת ההתיישבות של הבדואים בנגב ותביעות הבעלות (מפה 1).<sup>36</sup> בדצמבר 2011, לאחר קבלת דוח צוות היישום, החליטה הממשלה על הקמת מטה במשרד ראש הממשלה ליישום התכנית להסדרת ההתיישבות הבדואית.<sup>37</sup> מר דורון אלמוג הועמד בראשותו. הלכה למעשה, הוכפפה רשות הבדואים למטה. לימים, תעבור הרשות שוב שינוי לכשתוכפף לשר החקלאות, מר יאיר שמיר. זהו המצב גם היום, תחת שר החקלאות אורי אריאל, אשר בתקופתו מונה מר יאיר מעיין לשמש כמנכ"ל הרשות.

בבית המשפט התנהל במקביל, החל משנת 2006, דיון בתביעות הבעלות של בני משפחת אלעוקבי. ההליך החל ביוזמת בני המשפחה, אשר טענו לזכויות בעלות פרטית בכ-1,600 דונם בצפון-מערב הנגב. למשפחה הוצע מספר פעמים להגיע לפשרה עם המדינה, כולל התחייבות כי היא ובעתיד, בעקבות דוח גולדברג, יהיו הצעות טובות יותר היא תזכה להן, אולם המשפחה, לא הייתה מעוניינת בכך. יחד עם יועציה, הפרופ' אורן יפתחאל מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב, ד"ר סנדי קידר מאוניברסיטת חיפה ונוספים, נוהל הליך משפטי ממושך מול המדינה. לאורך המשפט המשפחה זכתה לתמיכה ועידוד מצד ארגוני זכויות אדם בארץ ובעולם. במסגרת ההליך הוגשו חוות דעת, נשמעו עדויות והוגשו מסמכים רבים. חוות הדעת המרכזית מטעם המדינה הוגשה על ידי הפרופ' רות קרק מהאוניברסיטה העברית בירושלים, ומטעם משפחת אלעוקבי על ידי פרופ' אורן יפתחאל. בשנת 2012, לאחר דיונים ממושכים, שכללו חוות דעת מומחים ועדויות רבות, הורתה כב' השופטת שרה דוברת, סגנית נשיא בית המשפט המחוזי בבאר שבע, בפסק דין מפורט, על רישום הקרקע על שם המדינה. בפסק דינה כללה השופטת ביקורת נוקבת על פרופ' יפתחאל. משפחת אלעוקבי הגישה ערעור לבית המשפט העליון. במאי 2015 פורסם פסק הדין בעליון, במסגרתו דחה בית המשפט אחת לאחת את טענות משפחת אלעוקבי, וקבע שאופן הצגת הדברים מטעמם אינה תואמת את המציאות, הן מבחינה עובדתית והן מבחינה משפטית.<sup>38</sup> אולם, בשנת 2011, בעוד ההליך של משפחת אלעוקבי מתקדם, הורתה המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים, עו"ד אורית סון, על הפסקת קידום תביעות הסדר בבית

36 בגין, "הסדרת התיישבות הבדואים".

37 החלטת ממשלה 3903, 4.12.2011.

38 ע"א 4220/12 סלימאן מחמד אלעוקבי ז"ל ואח' נ' מדינת ישראל (לא פורסם), פסק דין מיום 14.5.2015. ניתוח פסק הדין חורג מהיקף מאמר זה.

39 ליבסקינד, ק. מעריב, 13.7.2012.