



מרחבים מובחנים: מדיניות הפרדה המרחבית במגורים בין יהודים וערבים בנגב

היום הבינלאומי לביעור האפליה הגזעית 2016

פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי | ארגון ערבי-יהודי שהוקם בשנת 1997 על ידי תושבים יהודים וערבים בנגב, במטרה לשמש מסגרת לשיתוף פעולה יהודי-ערבי כבסיס למאבק משותף לשוויון זכויות אזרחי. הפורום מנהל מאבקים נגד אפליה בתעסוקה ובשירותים, מאבקים לצדק חלוקתי, ולמען מציאת פתרונות הולמים לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים. במרכז פעילות הפורום עומד עידוד השותפות היהודית-ערבית במאבק למען זכויות אזרח ושוויון אזרחי לערביי הנגב. הפעילות והפרויקטים של הארגון מבוססים תמיד על פעילות משותפת ערבית-יהודית.

21 במרץ 2016

תחקיר וכתובה: מיכל רותם

תרגום לאנגלית: רחל בן פורת

תרגום לערבית: ראתב אבו קרינאת

תמונת שער: עבודות להקמת היישוב חירן. צילום: מיכל רותם

תמונת שער אחורי: שער הכניסה למחנה יתיר. צילום: מיכל רותם

הדו"ח פורסם בסיוע הקרן החדשה לישראל

תוכן עניינים

מבוא	4
פרק 1: הקמת ישובי הקבע: עיירות לבדואים בלבד	6
פרק 2: בג"ץ אביטן: לא ישווקו מגרשים ליהודים	8
פרק 3: חוק ועדות הקבלה	10
פרק 4: תקדים כרמית: ועדות קבלה ביישובים גדולים	13
סיכום: לקראת שינוי?	16

מבוא

"המדינות בעלות האמנה מתחייבות לאסור ולבער אפליה גזעית בכל צורותיה, ולערוך לזכותו של כל אדם, בלא הבחנה באשר לגזע, צבע או מוצא לאומי או אתני, לשוויון בפני החוק, בעיקר בהנאה מן הזכויות: [...] ד. (1) הזכות לחופש התנועה והמגורים בתוך גבול המדינה";¹

אמנת האו"ם בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית קובעת כי אפליה גזעית היא "כל הבחנה, הוצאה מן הכלל, הגבלה או העדפה המיוסדים על נימוקי גזע, צבע, יחוס משפחתי, מוצא לאומי או אתני, שמגמתם או תוצאתם יש בהן כדי לסכל את ההכרה, ההנאה והשימוש, או לפגום בהכרה, בהנאה או בשימוש, על בסיס שווה, של זכויות האדם וחירויות היסוד בחיים המדיניים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים, או בכל תחום אחר בחיי הציבור."² הזכות לחופש התנועה והמגורים מופיעה במגוון אמנות האו"ם העוסקות בזכויות אדם, אך בהקשר של האמנה לביעור האפליה הגזעית, מתחייבת המדינה לשמור על זכותם של בני האדם בשטחה, בהם גם אזרחיה, לחופש תנועה ולחופש לבחור היכן לגור ולעבור מקום מגורים בתוך גבולותיה - ללא הבחנה על בסיס גזע, צבע, מוצא לאומי או מוצא אתני. מדינת ישראל חתמה על האמנה בשנת 1966 ואישרה אותה בשנת 1979.³

נפת באר שבע משתרעת על כ-60% משטח מדינת ישראל, עם זאת, רק 8.2% מאזרחי מדינת ישראל מתגוררים בשטחה. בנפה מתגוררים כ-680,000 איש, מתוכם כ-230,000 בדואים.⁴ משמע, הקהילה הבדואית מהווה 34.1% מאוכלוסיית האזור. עם זאת, רק 18 ישובים מתוך 144 היישובים בנפת באר שבע, מיועדים לקהילה הבדואית.⁵ מכאן, רק 12.5% מן היישובים באזור מיועדים לקהילה המהווה יותר משליש מאוכלוסיית האזור. ראוי לציין, כי מתוך 18 היישובים הבדואים בנגב, 11 הם כפרים מוכרים חדשים, ברובם אין כלל תשתיות וניתנים בהם שירותים חלקיים בלבד ולמרבתם אין תכניות מתאר מפורטות כך שמצבם הפיזי דומה יותר לזה של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב מאשר לזה של העיירות המתוכננות.

השאלה המרכזית העולה מתוך נתונים אלה, שלרבים מאזרחי ואזרחיות מדינת ישראל היא כה מובנת מאליה עד שהיא נעלמת מעיניהם, היא מדוע ישנם מרחבים נפרדים ליהודים וערבים, בנגב בפרט ובמדינת ישראל בכלל. התשובה, בה עוסק דו"ח זה, היא שמדובר במדיניות מכוונת וארוכת שנים של

¹ האגודה לזכויות האזרח בישראל: אמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית. סעיף 5 (ד) (1).

<http://tinyurl.com/hwobl9r>

² ראו הערה 1, סעיף 1 (1).

³ ראו הערה 1.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014. לוח 2.17: יישובים ואוכלוסיה לפי קבוצת אוכלוסיה, מחוז, נפה ואזור טבעי

<http://tinyurl.com/z7qyxpw>

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014. לוח 2.16: יישובים ואוכלוסיה לפי מחוז, נפה, דת וקבוצת אוכלוסיה

<http://tinyurl.com/zmdjxcp> (בלוח מופיעים 17 יישובים בדואים, כיוון שהכפר הבדואי אבו תליל אש-שקבי שהוכר על ידי המדינה לא נספר, על כן, ישנם בפועל 18 יישובים בדואים).

השלטונות בישראל. ישנן מספר נקודות ציון מרכזיות בהתפתחותה של מדיניות הישובים הנפרדים בנגב, בהן יעסקו הפרקים השונים בדו"ח.

ההחלטה על הקמת עיירות נפרדות וייעודיות לקהילה הבדואית בסיום הממשל הצבאי, הובילה להיווצרותן של שבע עיירות המיועדות לקהילה זו בלבד. בבג"ץ אביטן משנות השמונים, בו עתר יהודי תושב באר שבע על מנת לרכוש מגרש בעיירה הבדואית הצעירה שגב שלום, היתה זו מדינת ישראל שהתנגדה למעבר יהודים לעיירות הבדואיות ולמגורים משותפים. התיקון ל"חוק ועדות הקבלה" לצד מדיניות ארוכת שנים של הפעלת ועדות מעין אלה, מאפשר לרוב המוחלט של היישובים בנגב להפעיל ועדות קבלה המהוות חסם מרכזי לאפשרותם של בדואים להתגורר ביישובים הללו. הפעלתה של ועדת קבלה בשלבי השיווק הראשונים של מגרשים לבנייה ביישוב החדש כרמית בנגב, מהווה נקודת ציון נוספת במדיניות ההפרדה במגורים, שכן מדובר בתקדים המאפשר, לפחות בשלבים הראשונים, לקבוע תנאים לרכישת מגרשים גם ביישובים המיועדים לאלפי משפחות.

ועל אף שמדובר במדיניות ארוכת שנים, שאלת ההפרדה במגורים ממשיכה להיות רלוונטית גם כיום. בעוד שהקהילה הבדואית נתונה במצוקת דיור קשה נוכח מחסור אדיר במגרשים בעיירות הבדואיות, ובשל אי השלמת התכנון בכפרים המוכרים החדשים והעדר התכנון בכפרים הבלתי מוכרים, ממשיכה ממשלת ישראל לאשר עוד ועוד ישובים המיועדים בעיקרם לאוכלוסיה היהודית בנגב. כך, אישרה הממשלה בחודש נובמבר האחרון את הקמתם של חמישה ישובים חדשים בנגב, כולם מיועדים לאוכלוסיה היהודית.⁶

בעוד שמדינת ישראל מנסה לטעון כי ישובים שונים מיועדים "לאוכלוסיה הכללית"⁷ ואינם פתוחים רק ליהודים, כפי שנראה בדו"ח זה, ישנם מגוון מנגנונים וחוקים המבטיחים כי מדיניות ההפרדה במגורים תישמר במידה רבה.

ביום הבינלאומי לביעור האפליה הגזעית 2016, ההפרדה במגורים במדינת ישראל בכלל ובנגב בפרט נמשכת. במקום לפעול לטובת קיומם של מרחבים משותפים ויישובים משותפים לתושבי ותושבות הנגב באשר הם, ממשיכה המדינה לשלוח את נציגיה אל בתי המשפט ולהגן על מדיניות ההפרדה, לתכנן יישובים המיועדים לאוכלוסיות מסוימות ולהן בלבד, ולהבטיח שיהודים וערבים יתגוררו במרחבים נפרדים לחלוטין בנגב.

⁶ החלטת ממשלה 748 מיום 22.11.2015. <http://tinyurl.com/zgv6alZ>

⁷ כך, טענה למשל המדינה בפני בית המשפט העליון כי היישוב המתוכנן "חירן" מיועד "לאוכלוסיה הכללית", וכל אדם יוכל לרכוש בו מגרש. בפועל, ולאור תקדים כרמית, סביר כי בשלבי האכלוס הראשוניים תוקם אגודה שיתופית שתאפשר הפעלת ועדת קבלה שתקבע מי זכאי לרכוש מגרש ביישוב, המיועד למעל 2,000 יחידות דיור.

הקמת ישובי הקבע: עיירות לבדואים בלבד

בסוף שנות ה-50 החלה המדינה לתכנן את תהליך העיור של הקהילה הבדואית בנגב, שהתגוררה בכפרים היסטוריים ובכפרים שהועתקו על ידי הממשל הצבאי מהנגב הצפוני. באמצעות ריכוז הבדואים באזורים עירוניים צפופים ותחומים שאפה המדינה להגביר את שליטתה על הקהילה, למנוע את צמיחתם של הכפרים הבלתי מוכרים ולחסוך בקרקעות ובהוצאות על עלות תשתיות והקמת ישובים. בשנת 1966, עם סיום הממשל הצבאי, תהליך העיור יצא אל הדרך. המדינה הקימה עד שנות ה-90 שבע עיירות בדואיות, רובן בתוך אזור הסְיָאג' (سِيَّاح), בו רוכזו הבדואים בנגב במהלך שנות ה-50 תחת ממשל צבאי.

החיפוש אחר פתרונות לקהילה הבדואית החל עוד בימי הממשל הצבאי, כשהיה ברור שהוא עומד בפני סיום והלחץ מצד הקהילה לקבלת שירותים ותשתיות גבר. הקהילה הבדואית שרוכזה באזור הסְיָאג' וחיה תחת ממשל צבאי, התגוררה ביישובים שלא הוכרו על ידי המדינה, ללא חיבור למים או חשמל וללא שירותים ממשלתיים כמו חינוך או בריאות, תוך פגיעה קשה בחופש התנועה של חבריה. כיוון שהצבא היה זה שנחשף ללחצים הגוברים מן הקהילה הבדואית, הראשונים לחפש אחר פתרונות למצב היו דווקא קציני הצבא.

בקיץ 1958 חובר בצבא מסמך סודי תחת הכותרת "הסדר קבע לשטח סייג הבדווים בנגב". המסמך הציג את עמדותיהם של ראשי הצבא בנוגע לנגב, וחשף את הפיתרון המוצע על ידי הצבא להתיישבות הבדואים באזור. המסמך, שזכה לשם "מסמך סא"ל אהרון חרסינה", על שם מחברו, התבסס על סקר שנערך באזור הסְיָאג'. המסמך קבע כי המטרה העומדת מאחורי ריכוז הבדואים באזור הסְיָאג', השטח המשולש בין באר שבע, ערד ודימונה, היא פינוי קרקעות להתיישבות יהודית עתידית בנגב, וכי עמדת הצבא היא כי יש לרכז את הקהילה הבדואית במספר עיירות.⁸

לאורך שנות הממשל הצבאי הוצעו תוכניות נוספות לפתרון הסוגיה, וכבר בסוף שנות החמישים הושלמה "תכנית האב לפיתוח הנגב" שהמליצה על הקמתם של תשעה יישובי קבע לבדואים בנגב, ובהמשך צומצמה לשבעה יישובים. תכנית נוספת, של שר החקלאות משה דיין, להעברת הבדואים לערים מעורבות (רמלה ולוד) תמורת ויתור על קרקעותיהם אושרה על ידי הממשלה אך יושמה באופן חלקי בלבד.⁹

לבסוף, ועדת הכלכלה של הכנסת היא שהחליטה על הקמת עיירות הקבע. העיירה הבדואית הראשונה, תל אֶס-סֶבֶע (תל שבע), הוקמה בשנת 1969. ההחלטה לבנות בתל אֶס-סֶבֶע יחידות דיור ולשווקן התגלתה ככישלון, והובילה להחלטה לשווק מגרשים בעיירה רֶהֵט, שהוקמה בשנת 1971 וכיום היא עיר

⁸ פורת, חנינא. 'מהלכי מדינת ישראל וחלופות השמאל לפתרון שאלת הבדווים בנגב 1953-1960'. עיונים בתקומת ישראל 10

(2000) עמ' 420-476. <http://tinyurl.com/grf98t5>

⁹ ראו הערה 8.

המונה כ-60 אלף תושבים, במתכונת "בנה ביתך". מאז, הוקמו עוד חמש עיירות בדואיות בנגב - שְׁגִיב אֶס-סְלָאם (שגב שלום) הוקמה בשנת 1979, עֶרְעֶרָה אֶנ-נֶגֶב (ערערה בנגב) ופְסִיפָה הוקמו בשנת 1981, בעקבות הפקעת הקרקעות במסגרת "חוק השלום", חוֹרָה הוקמה בשנת 1989 ואל-לִגְיָה (לקיה) הוקמה בשנת 1994. עד סוף שנות ה-90 התרכזה מדיניות הממשלה כלפי הקהילה הבדואית במאמץ לרכז את כל האוכלוסייה בשבעת היישובים הללו.



העיירה פְסִיפָה שהוקמה בעקבות הפקעת הקרקעות במסגרת "חוק השלום". צילום: מיקי קרצמן

בשבע העיירות הבדואיות בנגב, כמו גם ב-11 הכפרים הבדואים שהוכרו לאורך 15 השנים האחרונות מתגוררים בדואים בלבד. אחת הסיבות להפרדה זו היא אופן הקמת העיירות, שיועדו לבדואים בלבד והמגרשים בהן שווקו אך ורק לחברי הקהילה. כפי שניתן לראות בפרק הבא, מדינת ישראל היא זו שסירבה לשווק קרקעות ליהודים בעיירות הבדואיות והתעקשה כי על מנת להצליח במשימת ריכוז הבדואים בעיירות, אין לאפשר ליהודים להתגורר בהן. יתרה מזאת, העיירות הבדואיות כולן סובלות מצפיפות גבוהה, מתשתיות ירודות, שירותים ממשלתיים חלקיים בלבד, מחסור בשטחים ציבוריים וירוקים, אחוזי אבטלה גבוהים מאוד. על כן, כיום אין לתושבי הנגב היהודים סיבה לעבור להתגורר ביישובים אלה.

בג"ץ אביטן: לא ישווקו מגרשים ליהודים

בעתירה שהגיש בשנות השמונים אליעזר אביטן, קצין משטרה יהודי מבאר שבע, נגד מינהל מקרקעי ישראל ואחרים, דרש העותר שהמינהל יחזיר לו מגרש בעיירה הבדואית נְגִיב אֶס-סְלָאם (שגב שלום). המנהל סירב להחזיר לו מגרש ביישוב וטען כי הוא מחזיר מגרשים ביישוב לבדואים בלבד. בעתירתו טען אביטן להפליה משני טעמים, בשל הסירוב להחזיר לו מגרש ובשל הסירוב לאפשר לו לחכור מגרש בתנאים המוצעים לבדואים.

בית המשפט העליון קבע בהחלטתו כי "עקרון השוויון בא לשרת מטרה של השגת תוצאה צודקת. לא השוויון ה"טכני" או ה"פורמאלי" ראוי להגנה, אלא השוויון המהותי, דהיינו השוויון בין השווים".¹⁰ משמע, יש מקום לאפליה מתקנת, שמטרתה לקדם קבוצות שנקודת הפתיחה שלהן אינה שווה. על כן, לדידו של בית המשפט היה על העותר אביטן להוכיח כי אין כל הבדל בינו לבין אנשי הקהילה הבדואית, ואם יוכיח זאת, יש להעניק לו מגרש ביישוב.

על מנת להדגיש את ההבדלים בין הקהילה הבדואית והקהילה היהודית בנגב, טענו מינהל מקרקעי ישראל ומדינת ישראל בפני בית המשפט כי הבדואים הם מיעוט אתני שעובר תהליך של יישוב קבע. המדינה טענה כי בשנות ה-60 גובשה מדיניות ממשלתית ליישוב הבדואים ביישובי קבע, "זאת כדי לאפשר מתן שירותים ציבוריים תקינים, כגון חינוך, בריאות, תברואה ושירותים מוניציפליים אחרים, דבר שלא ניתן לעשותו אלא במסגרת יישובי קבע שתוכננו לכך".¹¹ למעשה, המדינה היתה זו שהתנגדה לאפשרות שיהודים יחזרו קרקעות ביישובים בדואים, בטענה שהדבר יפגע בתהליך "יישוב הקבע" של הקהילה. זאת, על אף הסכמתו של שייח' אבו מעמר, השייח' של שבט אל-עזאזמה, כי אביטן יקבל מגרש בעיירה ועל אף מספר תצהירים של תושביה שהוצגו לבית המשפט לפיהם אין להם כל התנגדות שיהודים יתגוררו ביישוב.

השופטים קבעו כי "קיים אינטרס ציבורי לסייע לבדואים להתיישב התיישבות קבע ביישובים עירוניים, הן משיקולים הקשורים במתן שירותים ציבוריים מתוקנים להם [...] והן משיקולים תכנוניים וציבוריים אחרים, הקשורים בצורך לפנות אדמות מדינה שנתפסו על-ידי בדואים ולהרוס מבנים אשר נבנו ללא רישיון. אינטרס זה, [...] מצדיק את העדפתם של הבדואים במתן מגרשים בתנאים מסובסדים ביישוב שנועד ליישובם יישוב קבע".¹² אם כן, הטיעון העיקרי בו נתלו השופטים בהחלטתם שלא לאפשר לאביטן לחכור מגרש בשגב שלום, הוא אינטרס "ההסדרה" של התיישבות הבדואית בנגב, בדמות ריכוזה של הקהילה הבדואית בעיירות. השופטים קיבלו אם כן את עמדתה של המדינה, לפיה יש להקים יישובים נפרדים לבדואים וליהודים בנגב.

¹⁰ בג"צ 528/88, אליעזר אביטן נ' מנהל מקרקעי ישראל ואח', פסק דין פסקה 3. <http://tinyurl.com/zkcuoy4>.

¹¹ ראו הערה 10, פסקה 5.

¹² ראו הערה 10, פסקה 6.

אליעזר אביטן

נגד

בג"צ מס' 528/88

בשג"צ מס' 335/89

1. מינהל מקרקעי ישראל

2. ממשלת ישראל

3. שייך עודה מנצור אבו מעמר

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[25.10.89]

לפני הנשיא מ' שמגר והשופטים י' מלך, ת' אור

פסק-דין

סעיף 6 הוא הדבר בענייננו. קיים אינטרס ציבורי לסייע לבדואים להתיישב התיישבות קבע ביישובים עירוניים, הן משיקולים הקשורים במתן שירותים ציבוריים מתוקנים להם - כמו חינוך, בריאות, תברואה, שירותים מוניציפליים ואחרים - שירותים אשר ניתן לתתם להם ברמה נאותה רק במסגרת יישובי קבע שתוכננו לכך; והן משיקולים תכנוניים וציבוריים אחרים, הקשורים בצורך לפנות אדמות מדינה שנתפסו על-ידי בדואים ולהרוס מבנים אשר נבנו ללא רישיון. אינטרס זה, כשהוא משולב בצורך בשינוי ערכים, מנהגים והליכות של המיגזר הבדואי מזה דורות רבים, מצדיק את העדפתם של הבדואים במתן מגרשים בתנאים מסובסדים ביישוב שנועד ליישובם יישוב קבע. העדפתם על פני העותר ושכמותו מעוגנת בשיקולים ענייניים וסבירים, ועתירתו של העותר שיוחזר לו מגרש באותם תנאים בהם מוחזרים המגרשים לבדואים - דינה להידחות.

סעיף 6 מתוך פסק דין אביטן - דינה של העתירה להידחות

בית המשפט דחה את עתירתו של אביטן לחכירת מגרש ביישוב שגב שלום בתנאים שווים לאלה המוצעים לבדואים. גם בקשתו לאפשר לו לחכור מגרש ביישוב שגב שלום בתנאים הסטנדרטיים של מינהל מקרקעי ישראל ולא בתנאים המופחתים המוצעים לבדואים נדחתה. מדובר בתקדים משפטי הקובע כי העיירות הבדואיות בנגב מיועדות לבדואים בלבד, וכי המדינה מתנגדת למעבר של יהודים אליהן. גם אם אין יהודים רבים המעוניינים להתגורר בעיירות הבדואיות בפועל, הרי שגם מי שמעוניינים בכך אינם יכולים לעשות זאת.

גם חוות דעת של מומחים שקבעו כי אין כל מניעה שיהודים ובדואים יתגוררו יחדיו, לא גרמו לשופטים לקבל את עמדת העותר ולדחות את עמדתה של המדינה. כך, בפסק דין של בג"ץ משנת 1989, קיבלה מדיניות הפרדה במגורים שהנהיגה וממשיכה להנהיג מדינת ישראל משנה תוקף, בדמות ההחלטה שיהודים לא יכולים לחכור מגרשים בעיירות המיועדות לקהילה הבדואית בלבד.

חוק ועדות הקבלה

כבר בשנות השבעים, עת החלה ההתיישבות הקהילתית בישראל, נוסדו אגודות שיתופיות למטרת הקמת היישובים ואכלוסם, וניתן להן הכוח להחליט מי יתגורר ביישוב. בהמשך, בהחלטות שונות של מועצת מקרקעי ישראל (החלטה 612 משנת 1993; החלטה 737 משנת 1995), נקבע כי גם באשר להרחבות היישובים, יוכלו האגודות השיתופיות להפעיל ועדות קבלה שיקבעו מי יגור ביישוב ולהם ישווקו מגרשים.¹³

בשנת 2011, עם קבלת תיקון מספר 8 לפקודת האגודות השיתופיות על ידי הכנסת, עוגנו ועדות הקבלה בחוק. על פי התיקון לחוק נקבע כי ביישובים בנגב ובגליל בהם מתגוררות עד 400 משפחות, ניתן לקיים ועדת קבלה למעוניינים להתגורר ביישוב. בפועל, ביישוב בו מופעלת ועדת קבלה, יוקצה מקרקעין לאדם לצורך רכישתו רק לאחר אישור הוועדה.¹⁴ התיקון לחוק קובע גם תנאים לפיהם רשאית ועדת הקבלה לסרב לקבל מועמד ליישוב.

לצד קריטריונים ברורים, כמו למשל שהמועמד הינו קטין, שאין לו יכולת כלכלית להקים בית ביישוב או שאין לו כוונה אמיתית להתגורר בו, כוללים התנאים שנוספו לחוק גם מספר קריטריונים רחבים ועמומים למדי, לפיהם ניתן לדחות אדם המבקש להתגורר ביישוב:

"(4) המועמד אינו מתאים לחיי חברה בקהילה; החלטת ועדת קבלה לסרב לקבל מועמד בשל שיקול זה, תהיה על סמך חוות דעת מקצועית של מי שהתמחותו באבחון התאמה כאמור;

(5) חוסר התאמה של המועמד למרקם החברתי-תרבותי של היישוב הקהילתי, שיש יסוד להניח כי יהיה בו כדי לפגוע במרקם זה;

(6) מאפיינים ייחודיים של היישוב הקהילתי או תנאי קבלה הקבועים בתקנות האגודה, אם ישנם כאלה, ובלבד שקיבלו את אישור הרשם".¹⁵

קריטריונים רחבים אלה מהווים קרקע פוריה לדחייתם של המשתייכים לאוכלוסיות שונות בחברה, ועל אחת כמה וכמה לדחייתם של פלסטינים אזרחי ישראל ובהם גם חברי הקהילה הבדואית. שהרי, כלל היישובים בהם מופעלות ועדות קבלה בנגב הם יישובים יהודיים, ועל בסיס זה קל לדחות משפחה בדואית בשל "חוסר התאמה למרקם החברתי-תרבותי של היישוב", או בשל "מאפיינים ייחודיים של היישוב". על אף הסייג המופיע בחוק לפיו "ועדת הקבלה לא תסרב לקבל מועמד מטעמי גזע, דת, מין, לאום, מוגבלות, מעמד אישי, גיל, הורות, נטייה מינית, ארץ מוצא, השקפה או השתייכות מפלגתית-פוליטית"¹⁶,

¹³ ב"ץ 2311/11 אורי סבח ואח' נ' הכנסת ואח', מתוך העתירה: עמ' 3-4. <http://tinyurl.com/j9s8aob>

¹⁴ פקודת האגודות השיתופיות, סעיף 36. (א) (1). <http://tinyurl.com/z87cnho>

¹⁵ ראו הערה 14, סעיף 36. (א).

¹⁶ ראו הערה 14, סעיף 36. (ג).

ועל אף בג"ץ קעדאן¹⁷ הקובע כי לא ניתן למנוע מאדם להתגורר ביישוב משום שהוא אינו יהודי, הקריטריונים הרחבים שקובע החוק מאפשרים לדחות בקלות את מי "שאינם מתאימים לאופי היישוב".



חזון היישוב גבעות בר מתנוסס בכניסה ליישוב: "בעל אופי יהודי חילוני". צילום: מיכל רותם

טבלה 1: ישובים יהודיים בנגב לפי הליך הקבלה למגורים ביישוב¹⁸

סוג ישוב	הליך קבלה	מספר ישובים
קיבוצים	ועדת קליטה	38
מושבים ויישובים קהילתיים	ועדת קבלה	77
מועצות מקומיות וערים	אין הליך קבלה ¹⁹	11
		סה"כ: 126

¹⁷ בג"ץ 6698/95 עאדל קעדאן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח'. פסק דין מיום 08.03.2000.

<http://tinyurl.com/j8nvsxx>

¹⁸ הנתונים מבוססים על ניתוח רשימת היישובים בנפת באר שבע מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁹ ראוי לציין כי בחלק מן המועצות המקומיות בנגב אמנם אין הליך קבלה, אך יוקר הנכסים והמגרשים בהן מהווה מסנן למי שאין להם האמצעים הכלכליים לעבור אליהם, יהודים וערבים כאחד.

טבלה 1 מציגה את היישובים היהודיים בנגב, לפי הליך הקבלה המופעל בהם. מתוך 126 ישובים יהודיים בנפת באר שבע, למעט 11 מועצות מקומיות וערים, ב-115 ישובים מופעלות ועדות קליטה וקבלה שונות המהוות חסם לכניסת בדואים תושבי הנגב למגורים בהם. ב-38 הקיבוצים בנגב מופעלות ועדות קליטה. הליך הקליטה משתנה מקיבוץ לקיבוץ, אך כולל על פי רוב החלטה של ועדת הקליטה על קבלה לתקופת ניסיון והכרות, החלטה של ועדת הקליטה, ואו של המזכירות ואו של אסיפת החברים על קבלה לתקופת מועמדות ולאחר תקופה שאורכת עד שנתיים, הצבעה באסיפת החברים ברוב רגיל או מיוחס על קבלה לקיבוץ. מי שיבקש להתקבל כתושב לקיבוץ יעבור ועדת קבלה. ב-77 המושבים והיישובים הקהילתיים בנגב מופעלות גם כן ועדות קבלה בהתאם לחוק האגודות השיתופיות שהוצג לעיל.

אם כן, ועדות קבלה למיניהן מופעלות ב-91.2% מן היישובים היהודיים בנגב, והן משמשות כלי מרכזי בשימור ההפרדה במגורים באזור. עצם קיומן של ועדות הקבלה, ההליך הארוך שהן מקיימות והידיעה על הסיכויים הנמוכים לעבור אותן בהצלחה, מביאים לשיעור נמוך מאוד של משפחות בדואיות הפונות להתקבל ליישובים אלה, וגם מתוך אלה שניסו ומנסות להתקבל ליישובים, רק מעטות מתקבלות. עיגון של ועדות הקבלה בחוק מבטיח את המשך ההפרדה במגורים ואת שימור היישובים הקהילתיים, המושבים והקיבוצים בנגב כיישובים ליהודים בלבד.



היישוב שומריה המונה כ-100 משפחות. ב-91.2% מהיישובים בנגב פועלת ועדת קבלה. צילום: מיכל רותם

תקדים כרמית: ועדות קבלה ביישובים גדולים

היישוב כרמית שנמצא בימים אלה בשלבי הקמה מתקדמים בסמוך לצומת שוקת, הוקם מכוח החלטת ממשלה 2379,²⁰ העוסקת בחיזוק ההתיישבות באזור מזרח לכיש. על פי ההחלטה, יועד היישוב כרמית לגרעין של מפוני גוש קטיף המעוניין בהקמתו, ויוקמו בו 730 יחידות דיור. כרמית, המשתייך למועצה המקומית מיתר, מיועד כיום להכיל יותר מ-2,500 יחידות דיור, אך עם זאת, בשלב שיווק 472 המגרשים הראשונים ביישוב,²¹ הופעלה בו ועדת קבלה. בפועל, שווקו בו בכפוף לאישור ועדת הקבלה 350 מגרשים עד היום.²² כמו כן, בדצמבר 2013 החליטה הנהלת מינהל מקרקעי ישראל להקצות 264 יחידות דיור בכרמית למשרתי כוחות הביטחון.²³

כפי שהוצג בפרק 3, על פי פקודת האגודות השיתופיות ניתן לקיים ועדות קבלה ביישובים המונים עד 400 משפחות. למרות זאת, בשלב הראשון של שיווק המגרשים ביישוב כרמית, הוקמה אגודה שיתופית. כך, על מנת להשתתף בהגרלת המגרשים ביישוב, היה על המתמודדים להתקבל כמועמדים לחברות באגודה השיתופית "מתיישבי כרמית אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ", אשר לפי אתר היישוב כרמית, "הוקמה על מנת לשמש כמסגרת מוניציפאלית לתושבים בכרמית, עד לאכלוס 500 מגרשים בכרמית".²⁴ אם כן, על אף שמדובר ביישוב המיועד למעל 2,500 יחידות דיור, השתמשה האגודה השיתופית ב"חוק ועדות הקבלה" המוגבל ליישובים בני עד 400 משפחות על מנת לקיים ועדת קבלה בשלושת שלבי השיווק הראשונים, בהם שווקו 14% מסך המגרשים המתוכננים ביישוב.

האגודה השיתופית כרמית נרשמה בשנת 2010 ותקנונה אושר. זאת, על אף שהתקנון הכיל מספר סעיפים מפלים, המדירים מגוון רחב של קבוצות באוכלוסיה. כך למשל, קבע סעיף 4.1 לתקנון כי חבר האגודה השיתופית יוכל להתקבל רק: "יהודי, אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל השומר על ערכי היהדות". סעיף 4.3 קובע כי חבר באגודה השיתופית יסיים שירות בצבא או שירות לאומי.²⁵ מכאן, שעד לתיקון התקנון בחודש ספטמבר 2013,²⁶ אותו חודש בו הסתיים שלב השיווק השלישי, אזרחים בדואים תושבי הנגב לא יכלו להתקבל כחברים באגודה השיתופית כרמית, ועל כן לא יכלו לרכוש מגרש ביישוב.

²⁰ החלטת ממשלה 2379 (התכ/1) מיום 20.09.2007.

²¹ מחשבוני - מחשבים את החיים בנגב: כרמית. <http://tinyurl.com/j85chxg>

²² בניץ 6320/13, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'. תגובה מטעם המשיבים 1-5 מיום

11.06.2014, סעיף 19. <http://tinyurl.com/zrncldr>

²³ ראו הערה 22, סעיף 22.

²⁴ אתר היישוב כרמית - הזמנה להשתתף בהליך הגרלה בפרויקט "בנה ביתך" ביישוב כרמית. <http://tinyurl.com/jypqz6e>

²⁵ בניץ 6320/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד רשות מקרקעי ישראל ואח', מתוך העתירה: עמ' 6.

<http://tinyurl.com/jp3qlxf>

²⁶ ראו הערה 22, סעיף 70.

ראוי לציין כי על פי פסיקת בית המשפט בעניין עפגין, אין להתנות חברות באגודה שיתופית לצורך רכישת מגרש,²⁷ אך כאמור, תנאי זה הופעל בשלבי השיווק הראשונים ביישוב.



הכניסה ליישוב החדש כרמית המיועד ל-2,500 איש והופעלה בו ועדת קבלה. צילום: מיקי קרצמן

בשל טיעונים אלה וטיעונים נוספים, הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ נגד רשות מקרקעי ישראל ואחרים, עתירה שבסופו של דבר נמחקה לאור קבלת מרבית הטענות על ידי המדינה, ובשל העובדה ששלושת השלבים הראשונים לשיווק המגרשים בכרמית כבר הסתיימו. עם זאת הדגישו השופטים בפסק הדין כי "לא יוצב תנאי לפיו חובה על מתיישב להיות חבר באגודה השיתופית".²⁸ בתגובתה לעתירה, טענה המדינה מצידה כי כרמית הוא אכן יישוב קהילתי, על אף שהוא מיועד ל-2,500 יחידות דיור. זאת, שכן לטענתה "כרמית אכן ממוקמת בנגב והיא מאוגדת כאגודה שיתופית שרשם האגודות השיתופיות סיווג כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית. כמו כן, כיום מספר בתי האב בכרמית אינו עולה על 400 [...]"²⁹ כך, על אף שפקודת האגודות השיתופיות קובעת כי רק ביישובים

²⁷ ה"פ (נצ') 22222-07-10 עפגין נ' מתיישבי אמנון - יישוב קהילתי כפרי. פסק דין מיום 24.10.11.

²⁸ בג"ץ 6320/13, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'. פסק דין מיום 18.06.2014.

<http://tinyurl.com/zryae34>

²⁹ ראו הערה 22, סעיף 50.

בהם מתגוררות עד 400 משפחות יופעלו ועדות קבלה, ביישוב המיועד ל-2,500 משפחות הופעלה ועדת קבלה שמנעה מרבים מתושבי הנגב בפרט והמדינה בכלל לרכוש מגרשים ביישוב.



הקמת התשתיות ליישוב כרמית. צילום: מיכל רותם

מעמדתה של המדינה ניתן להבין, כי גם ביישובים נוספים המתוכננים למעל 400 יחידות דיור בנגב, יופעלו בשלבי השיווק הראשונים ועדות קבלה. ישוב חדש שראוי לציון בהקשר זה הוא הישוב חירן, שמתוכנן לקום במקום בו ניצב הכפר הבדואי אָם אֶל-חִירָאן. בימים אלה מתקדמות העבודות להקמת היישוב המיועד למעל 2,000 יחידות דיור, ונראה שלפי תקדים כרמית גם בו תופעל ועדת קבלה בשלבים הראשונים של שיווק המגרשים. כך, חוק ועדות הקבלה לאור תקדים כרמית, משמש לא רק להבטחת יהדותם של יישובים קטנים בנגב, אלא גם להבטחת שיווק מגרשים ליהודים בלבד גם ביישובים גדולים, לפחות בשלבי השיווק הראשונים שלהם.

סיכום: לקראת שינוי?

מדיניות ההפרדה במגורים בין ערבים ויהודים בנגב נמשכת עוד מימי הקמתה של מדינת ישראל. את המדיניות הזו הפעילו וממשיכות להפעיל רשויות השלטון השונות בישראל ואין ספק כי מדובר במדיניות מכוונת. כפי שהוצג בדו"ח, ועדת הכנסת לענייני כלכלה היא שהחליטה על הקמת העיירות הנפרדות לבדואים ורשויות הממשלה השונות הן שהגנו בבג"ץ על זכותה של המדינה לא להחכיר קרקעות ליהודים בעיירות אלה. כנסת ישראל היא שאישרה את תיקון מספר 8 לחוק ועדות הקבלה, שגם קודם לכן התנהלו באין מפריע תחת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל. גם בתקדים כרמית, בו הופעלה ועדת קבלה ליישוב המיועד ל-2,500 יחידות דיור, היו אלה מדינת ישראל ורשויותיה שהגנו על הזכות לקיים ועדת קבלה ביישוב.

בעוד שניתן לטעון כי מן המגורים ביישובים נפרדים יוצאים כל הצדדים נשכרים, וכך ליהודים יש ישובים שמתאימים לצורכיהם ולבדואים ישובים שמתאימים לצורכיהם, הרי שלא כך הדבר. כפי שהוצג בפרק המבוא, בעוד שהקהילה הבדואית מהווה 34.1% מאוכלוסיית האזור רק 12.5% מן היישובים בנגב מיועדים לקהילה זו. הפיתרון היחיד שמציעה המדינה לאזרחיה הבדואים בנגב הוא מגורים ביישובים עירוניים גדולים וצפופים, על אף שמדובר בקהילה שרבים מאנשיה הם חקלאים ומתגוררים במרחב הכפרי. לעומת זאת, לקהילה היהודית בנגב מוצעות מגוון אפשרויות יישוב, בהן מגורים ביישוב עירוני, ביישוב קהילתי, במושב או בקיבוץ, כמו גם בחוות בודדים בהן כלל לא עסק דו"ח זה. המגורים ביישובים משותפים עשויים לתרום רבות לשתי הקהילות, כפי שעולה ממעט המקרים הקיימים כיום בנגב.

לאורך השנים האחרונות ניכרת מגמה חדשה בנגב, של מעבר משפחות בדואיות אל 11 המועצות המקומיות והערבים היהודיות בנגב, בהן לא ניתן להפעיל ועדות קבלה. המחסור במגרשים לבנייה והצפיפות הגבוהה בעיירות הבדואיות, כמו גם התשתיות והשירותים האיכותיים יותר ביחס לאלה הניתנים בעיירות, הם הזרזים המרכזיים למעבר ליישובים יהודיים. כך למשל, משפחות בדואיות מהעיירה פְסִיפָה ומהכפרים סביבה עברו בשנים האחרונות להתגורר בעיר ערד, משפחות בדואיות שיש להן אמצעים לכך עברו בשנים האחרונות ליישובים מיתר, להבים ועומר, ובחודש דצמבר האחרון דווח על רכישת מגרשים בעיר אופקים על ידי בדואים.³⁰

בעוד שקשה לומר כי מדיניות ההפרדה המרחבית קורסת אט אט לאור מעברים אלה, נראה כי אם המחסור במגרשים ביישובים הבדואים והעדר ההשקעה בתשתיות ובשירותים בהם ימשכו, הם יובילו למעבר של עוד ועוד משפחות בדואיות ליישובים היהודיים בנגב. עם זאת, כפי שהוזכר כבר בפרק המבוא, על אף מצוקת הדיור בקרב הקהילה הבדואית והקושי בהעברת יהודים אל הנגב, ממשלת ישראל ממשיכה לתכנן יישובים קהילתיים קטנים המיועדים ליהודים באזור. לצד חמשת היישובים החדשים

³⁰ Ynet, תושבי אופקים נגד בדואים בעירם: "יבנו לנו מסגד", 20.12.2015. <http://tinyurl.com/hrly2jm>
וואלה!, בדואים רכשו קרקעות באופקים; התושבים זועמים: "לא רוצים אותם פה", 08.12.2015. <http://tinyurl.com/hors8cp>

שאושרו על ידי הממשלה בסוף שנת 2015,³¹ עדיין עומדת בעינה תכנית מבואות ערד הכוללת שבעה ישובים מתוכננים, רק אחד מהם לקהילה הבדואית, היישוב כרמית נמצא בשלבי הקמה מתקדמים ועל סדר היום ישנן עוד מספר תכניות להקמת ישובים נוספים.

ביום הבינלאומי לביעור האפליה הגזעית, ראוי שממשלת ישראל ורשויותיה השונות יבחנו מחדש את מדיניות ההפרדה ארוכת השנים שהן מנהיגות. המצב בו אזרחים יהודים ובדואים מבקשים לשנות את מקום מגוריהם ולעבור ליישובים שונים בנגב, והמדינה היא זו שעומדת על המשמר ומנסה למנוע מעברים אלה בכל דרך אפשרית, חושף את האפליה המתמשכת בין הקהילות בנגב, את החשש של המדינה מיצירת קשרים בין הקהילות ואת רצונה לייצר מרחבים מובחנים והפרדה מרחבית בין יהודים וערבים. באמצעות המנגנונים השונים שהוצגו בדו"ח, פוגעת מדינת ישראל בזכותם של אזרחיה לחופש המגורים ומפירה את אמנת האו"ם לביעור כל צורות האפליה הגזעית שהיא עצמה אימצה.

³¹ ראו הערה 6.

פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי
منتدى التعايش السلمي في النقب من أجل المساواة المدنية
Negev Coexistence Forum For Civil Equality



טלפון: 050-7701118/9

דואר אלקטרוני: info@dukium.org

אתר: www.dukium.org