



"משא ומתן" תחת אש

הריסת מבנים ככלי מרכזי לנישול
וריקוז הקהילה הבדואית בנגב

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



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.

יוני 2017

כתיבה: מיכל רותם.

מחקר: בן פרג'ון ומיכל רותם.

תמונת שער: שיירת הריסות בכפר הבלתי מוכר אַז-זַעְרָה, מאי 2015. צילום: סובחיה אבו ג'ודה, פרויקט יסִירָה.

תמונת שער אחורי: מסגד שהרסו הרשויות בכפר הבלתי מוכר רַחִימָה, 06.01.2016. צילום: מיכל רותם.

תקציר

מדיניות הריסת המבנים היא המדיניות המרכזית שמפעילה מדינת ישראל כלפי הקהילה הבדואית בנגב, קהילה שמצויה מזה שנים במצוקת דיור קשה בלא מענה, ומנהלת מאבק ממושך על בעלות על קרקעות בנגב אל מול המדינה. גם בשנת 2016 בחרה מדינת ישראל להמשיך ולהשקיע תקציבים גדולים באכיפה והריסה, שהובילו לגידול בכמות המבנים שנהרסו בקרב הקהילה הבדואית בנגב.

דו"ח הפעילות השנתי של מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין (להלן: מנהלת דרום) לשנת העבודה 2016, חושף את כמות המבנים שנהרסו, את שיעור ההריסות להן אחראיות רשויות האכיפה השונות ואת אחוז ההריסות שבוצעו על ידי בעלי הבתים עצמם, אל מול אלה שבוצעו על ידי המדינה. בשנת 2016 פורסמו לראשונה גם כמויות המבנים שנהרסו על פי סוג המבנה. בשנת 2016 נהרסו בקרב הקהילה הבדואית בנגב 1,158 מבנים, כ-64% מהם נהרסו על ידי בעלי הבתים עצמם, ורק 36% מהם נהרסו על ידי רשויות האכיפה. מרשימת סוגי המבנים השונים שנהרסו עולה כי כ-500 מן המבנים שנהרסו שימשו למגורים.

החל משנת 2012 מנהלת דרום היא הגוף הפועל לתיאום בין רשויות האכיפה השונות שפועלות להריסת מבנים בנגב. המנהלת פועלת אך ורק בקרב הקהילה הבדואית, ומתאמת את פעילות היחידה הארצית לפיקוח על הבניה שאחראית לכ-52% מן ההריסות, היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים שאחראית לכ-37% מן ההריסות, והחטיבה לשמירה על הקרקע שאחראית לכ-8% מן ההריסות. כמו כן, פועלת המנהלת בשיתוף פעולה מלא עם משטרת ישראל ובפרט עם יחידת "יואב", שאחראית לליווי הפקחים וכוחות ההריסה בימי איתור, הריסה, חריש שדות וחלוקת צווי הריסה ופינוי.

מדיניות הריסת המבנים והעיור של הקהילה הבדואית בנגב מהווה חלק בלתי נפרד מן המאבק המתמשך על הבעלות על הקרקעות באזור בין הקהילה הבדואית למדינה. המדינה אינה מכירה בבעלותם של אזרחים בדואים על הקרקעות בנגב, ועושה שימוש בהריסות כמנוף לחץ להעברת תושבים מן הכפרים הבלתי מוכרים אל העיירות הממשלתיות והכפרים המוכרים. בפועל משתמשת המדינה בחוקי תכנון ובניה על מנת לקדם מדיניות של עיור וריכוז של הקהילה הבדואית.

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב פועלת בשיתוף פעולה מלא עם מנהלת דרום, למינוף פעולות האכיפה של המנהלת לשם קידום פעולות ה"הסדרה" של הרשות. לצד פעולות האכיפה נגד בניה חדשה בנגב, מפעילות הרשות והמנהלת שני אפיקים נוספים – "אכיפה מקדמת הסדרה", במסגרתה נפתחים הליכי אכיפה שונים הכוללים איום בהוצאת צווי הריסה, הגשת תביעות משפטיות ואף הריסת מבנים, מול אזרחים שמסרבים לדרישת הרשות שיעברו ממקום מושבם, על מנת לכפות עליהם משא ומתן; ו"הסדרה מקדמת אכיפה", במסגרתה נעשים ניסיונות להשלים את הליך ה"הסדרה" עוד קודם לאכיפה, כל הניסיונות שנעשו באפיק זה בשנת 2016 נכשלו.

תכנית הממשלה לקהילה הבדואית בנגב לחמש השנים הקרובות כוללת השקעה בעיירות הממשלתיות ובכפרים הבדואים המוכרים בלבד, תוך חיזוק מערך האכיפה בפקחים ותקציבים נוספים תוך התמקדות באכיפה בתחומי הכפרים הבלתי מוכרים באזור. כך, נראה כי בשנים הקרובות תימשך העלייה במספרי ההריסות בנגב, תוך התקדמות תהליך העיור הכפוי המתמשך של הקהילה הבדואית.

5	הקדמה: הקהילה הבדואית בנגב
7	מבוא
8	1. מדיניות הריסת המבנים בנגב
8	1.1 הריסת מבנים בנגב: נתונים עדכניים
12	1.2 מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין
12	1.3 רשויות האכיפה בנגב
13	1.3.1 היחידה הארצית לפיקוח על הבניה
14	1.3.2 היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים
14	1.3.3 חטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל
14	1.3.4 יחידת יואב
15	1.4 אי-שוויון מובנה בפני החוק
17	2. מדיניות הריסת המבנים ו"הסדרת ההתיישבות" בנגב
17	2.1 הבעלות על הקרקעות בנגב ומדיניות הריסת המבנים
18	2.2 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב
20	2.3 מעורבות רשויות האכיפה בהסדרת ההתיישבות בנגב
20	2.3.1 "אכיפה מקדמת הסדרה"
22	2.3.2 "הסדרה מקדמת אכיפה"
23	סיכום

הקדמה: הקהילה הבדואית בנגב

בשנת 1948, ערב הקמת מדינת ישראל, חיו על פי הערכות שונות בין 65,000 ל-100,000 בדואים בנגב. אחרי המלחמה נותרו בנגב כ-11,000 בדואים, רובם עזבו או גורשו לירדן ולמצרים: לרצועת עזה וסיני. לאחר המלחמה החלה מדינת ישראל בתהליך מתמשך של פינוי הקהילות הבדואיות ממקום מושבן, שנמשך עד היום. משנות ה-50 המוקדמות ועד שנת 1966, ריכזה מדינת ישראל את הבדואים בנגב באזור סגור שנקרא הסייג¹ (سياج), תחת ממשל צבאי. בתקופה זו כפרים שלמים נעקרו על ידי המדינה ממקום מושבם בנגב המערבי והצפוני אל תוך אזור הסייג.

חוק התכנון והבניה שנחקק בשנת 1965, הוביל להגדרת מרבית אדמות הסייג כקרקעות חקלאיות. כך, מרגע תחולת החוק כל בניית בית באזור זה הוגדרה בלתי חוקית, כמו גם הבתים והמבנים שכבר ניצבו בשטח, שהוגדרו באופן רטרואקטיבי כבלתי חוקיים. בשנת 1966, עם סיום הממשל הצבאי, תהליך העיור שהחלה המדינה לתכנן בשנות ה-50 יצא אל הדרך. המדינה הקימה שבע עיירות בדואיות, רובן בתוך אזור הסייג, כשהיא מבטיחה לתושבים שירותים מודרניים בתמורה להתיישבות מאורגנת בחלקות עירוניות. העיירה הראשונה, תל אס-סבע (תל שבע), הוקמה בשנת 1969, ועד שנות ה-90 הוקמו שש עיירות נוספות. עד אמצע שנות ה-90 התרכזה המדיניות הישראלית כלפי הקהילה הבדואית במאמץ לרכז את כל האוכלוסייה בשבע העיירות הללו.

משנת 1999 החליטה מדינת ישראל, בהחלטות ממשלה שונות, להכיר ב-11 כפרים בלתי מוכרים בנגב. החלטות אלה היוו לכאורה שינוי משמעותי מהמדיניות הקודמת ולפיה האופציה היחידה להתיישבות הבדואים היתה עיור כפוי. אולם, מעל 15 שנה מאוחר יותר, בפועל לא קיים הבדל משמעותי בין הכפרים שהוכרו לאלה שנותרו בלתי מוכרים. ברוב הכפרים המוכרים אין תכנון מפורט כך שהתושבים לא יכולים לקבל היתרי בנייה, מדיניות הריסת המבנים נמשכת, ותשתיות מים, חשמל, סילוק ביוב וכבישים עדיין אינן בנמצא.

כיום ישנם עדיין כ-35 כפרים בדואיים בנגב שמדינת ישראל אינה מכירה בקיומם, ומתייחסת אליהם כ"פזורה" או "כפרים לא חוקיים". בין הכפרים הללו ישנם כפרים היסטוריים - כפרים שקיימים במקומם עוד קודם להקמת מדינת ישראל, וכפרים שנעקרו על ידי המדינה ממקום מושבם במהלך שנות ה-50 אל תוך אזור הסייג. המדינה אינה מכירה באף אחד מן היישובים הללו, ותושביהם זוכים למעט מאוד שירותים מן המדינה וברוב המקרים אינם מקבלים שירותים כלל. מדיניות התכנון הישראלית הבטיחה לאורך השנים שהכפרים יוותרו בלתי מוכרים ויהיו נתונים למדיניות של הריסת מבנים, ענישה ומניעת תשתיות ושירותים. בעוד שמדיניות זו הצליחה במידה מסוימת, מרבית הכפרים הבלתי מוכרים עדיין ניצבים במקומם.

כיום חיים כ-240,000 בדואים באזור הנגב¹ בשלוש צורות יישוב: כ-35 כפרים בלתי מוכרים, שבע עיירות מתוכננות שהוקמו על ידי המדינה וב-11 כפרים שהוכרו על ידי המדינה במהלך שני העשורים האחרונים. על אף שחברי הקהילה הבדואית מהווים מעל שליש מן האוכלוסייה בנגב, רק 12.5% מן

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לוח 2.16: יישובים ואוכלוסיה לפי מחוז, נפה, דת וקבוצת אוכלוסיה. פורסם: 01.09.2016.

היישובים המוכרים באזור מיועדים לקהילה זו.² בפועל, המדיניות המרכזית שמפעילה מדינת ישראל כלפי אזרחיה הבדואים בנגב היא מדיניות של הריסת מבנים ועיור, בה עוסק דו"ח זה. מדיניות זו מופעלת בכלל צורות היישוב בהן מתגוררת הקהילה הבדואית, בעיירות המתוכננות, בכפרים המוכרים, ובכפרים הבלתי מוכרים.



כוחות הריסה בכפר הבלתי מוכר אַז-עַרְרָה, אפריל 2016. צילום: מהדיה אבו ג'ודה, פרויקט יסֶרְנָה

² ראו הערה 1.

הזכות לדיור נאות היא זכות יסוד מוכרת במשפט הבינלאומי, המעוגנת במגוון אמנות עליהן חתמה זה מכבר מדינת ישראל. ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מדגישה כי מדובר בזכות שיש לפרש באופן רחב, ככוללת את הזכות לחיות בביטחון, בשלום ובכבוד. על פי הוועדה, הזכות לדיור נאות טומנת בחובה גם הגנה מפינוי כפוי ומהריסה שרירותית של בתים, את הזכות לבחור היכן לגור, ולשם הגדרת הדיור כנאות, עליו להתחשב בזהות התרבותית של דייריו.³ מדיניות הריסות המבנים בנגב מפרה באופן שיטתי את הזכות לדיור נאות של חברי הקהילה הבדואית בנגב, גם בפירושה המצומצם ביותר.

הקהילה הבדואית בנגב מונה כמעט רבע מיליון אזרחים, המתגוררים בעיירות, כפרים שהוכרו על ידי המדינה, וכפרים בלתי מוכרים. בשנת 2016 היוותה הקהילה מעל 34% מכלל תושבי ותושבות הנגב, אך רק 12.5% מן היישובים באזור מיועדים לה. שבע העיירות הבדואיות בנגב כמו גם הכפרים המוכרים, מתוכננים כולם כיישובים עירוניים צפופים, תוך התעלמות מוחלטת מאורח החיים הבדואי המבוסס בחלקו על חקלאות. כיום חיים כ-70,000 תושבים בכפרים שאינם מוכרים על ידי המדינה, שמתכננת להעבירם ממקום מושבם אל תוך היישובים המוכרים.

מדינת ישראל מפעילה את מדיניות הריסת המבנים בכלל היישובים הבדואיים, מוכרים ולא מוכרים כאחד, והורסת מבנים חדשים לצד מבנים ישנים, במטרה לאלץ את אזרחיה הבדואים להתיישב במקום בו החליטה כי יתגוררו, ובהתאם לתכניות המתאר השונות שיצרה בעצמה ובלא הידברות עם התושבים. במרבית המקרים, הריסות המבנים אינן עומדות בפני עצמן, אלא משמשות את הרשויות הממשלתיות השונות להפעלת לחץ על אזרחים להיכנס למשא ומתן למעבר לעיירות ולכפרים המוכרים. ראוי לציין, כי הגדרת הליך מעין זה כמשא ומתן היא תמוהה, שכן מול איום בהריסת בית אין לאזרח הפשוט כל כוח מיקוח, ובפועל נכפה עליו לקבל את התוצאה הרצויה על ידי השלטונות.

מדיניות הריסת המבנים היא מדיניות אלימה, בין אם מדובר באזרחים שנכנעים ללחצים הרבים המופעלים עליהם בדמות איום בהריסה, הוצאת צווי הריסה, הגשת תביעות וכתבי אישום ואף הריסה בפועל, ועל אחת כמה וכמה כאשר נהרסים המבנים על ידי הרשויות, שפקחיהן מגיעים מלווים כוחות משטרה גדולים ובולדוזרים בלא הודעה מוקדמת, והורסים את המבנים. מדיניות ההריסה, שהפכה למדיניות המרכזית שמפעילה המדינה כלפי אזרחיה הבדואים בנגב לאורך השנים, מעמיקה את הניכור בין הקהילה לבין המדינה, שבמקום להגן על זכויותיהם של אזרחיה, פועלת באופן ישיר ואלים להפרתן.

הדו"ח מציג נתונים עדכניים בנוגע להריסות המבנים בקרב הקהילה הבדואית בנגב, ומתאר את רשויות האכיפה השונות הפועלות באזור. הוא חושף את אי-השוויון המובנה בפני החוק בתחום התכנון בנגב, לצד עדויות של נציגי ממשלה על כך שבפועל מתבצעת אכיפה בעיקר בקרב הקהילה הבדואית. בהמשך מציג הדו"ח את הקשר בין המאבק על הבעלות על קרקעות בנגב לבין פעולות הרשויות ל"הסדרת ההתיישבות", תוך חשיפת דרכי הפעולה השונות של המדינה למינוף האכיפה וההריסות לצורך ארגון מחדש של המרחב.

³ נציב זכויות האדם של האו"ם, הזכות לדיור נאות, נייר עובדות מספר 21, תיקון 1. <https://tinyurl.com/bn2q735>

1. מדיניות הריסת המבנים בנגב

המדיניות המרכזית שמפעילה מדינת ישראל מזה שנים כלפי אזרחיה הבדואים בנגב, היא מדיניות מתמשכת של הריסת מבנים ושל עיור של הקהילה כולה. הקהילה הבדואית בנגב נתונה למצוקת דיור מתמשכת - בכפרים הבלתי מוכרים לא ניתן לבנות כלל באופן חוקי שכן בהעדר תכנית מתאר לא ניתן לקבל היתר לבניה; ברובם המוחלט של הכפרים שהוכרו על ידי המדינה אין תכניות מתאר מפורטות ועל כן גם בשטחם לא ניתן לקבל היתר לבניה;⁴ בשבע העיירות שתוכננו על ידי המדינה ישנם גם כן מבנים רבים ואף שכונות שלמות ללא היתרים ומחסור במגרשים לבניה, והן אינן מסוגלות לענות על הגידול הטבעי בתחומן. מדובר למעשה בקהילה שלמה שבהעדר פתרונות דיור מצד המדינה, הופכת ל"עבריינית בניה" מכורח המציאות.

בעוד שמצוקת הדיור בקרב הקהילה הבדואית גוברת מדי שנה, מדינת ישראל משקיעה משאבים רבים בייעול מערך האכיפה בנגב. כך, "התייעלה" בשנים האחרונות מערכת האכיפה בנגב והיא מופעלת על ידי מגוון רחב של רשויות ממשלתיות, הפועלות יחדיו בתיאום על מנת להרוס כמה שיותר מבנים מדי שנה. בשנת 2016 נהרסו בנגב 1,158 מבנים, בקרב הקהילה הבדואית בלבד.⁵ החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים והיחידה הארצית לפיקוח על הבניה, פועלות בשיתוף עם מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין (להלן: מנהלת דרום) ומקיימות ימי הריסה ואיתור משותפים על מנת להגביר את מספר הריסות הבתים. בנוסף, פועלות רשויות האכיפה השונות על מנת להגביר את אחוז ההריסות המתבצעות על ידי בעלי המבנים מתוך סך ההריסות.⁶

1.1 הריסת מבנים בנגב: נתונים עדכניים

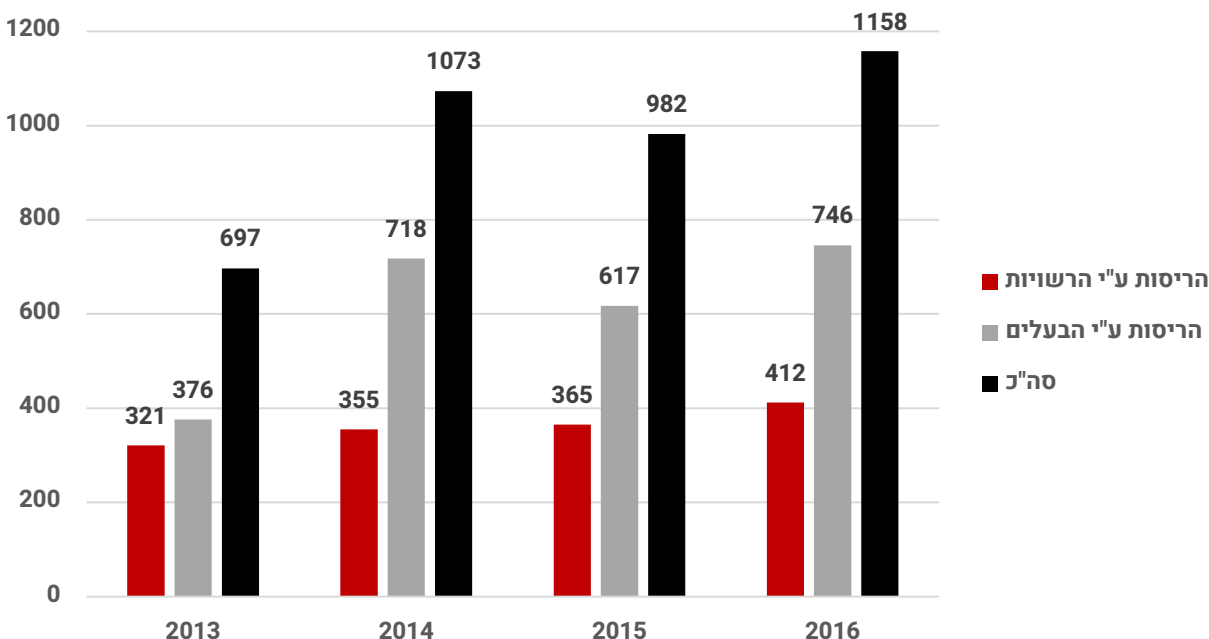
מספרי הריסות המבנים בנגב אינם מפורסמים לציבור על ידי הרשויות. הנתונים המוצגים בפרק זה מבוססים על נתוני מנהלת דרום, שנחשפו לאורך השנים האחרונות על ידי פורום דו-קיום בנגב באמצעות הגשת בקשות לפי חוק חופש המידע. הדוחות הפנימיים של מנהלת דרום חושפים את מספרי המבנים שנהרסו בקרב הקהילה הבדואית בנגב, את כמות ימי האיתור וההריסה שמבצעות רשויות האכיפה, ובשנת 2016 לראשונה פורסמה גם רשימת המבנים שנהרסו לפי סוג המבנה, שמוצגת גם כן בפרק זה. ראוי לציין שמנהלת דרום הוקמה לשם תיאום האכיפה בקרב הקהילה הבדואית, ועל כן הנתונים המוצגים בפרק זה מתייחסים להריסות ביישובים בדואיים בלבד.

⁴ ישיבת ועדת הכנסת לביקורת המדינה מיום 26.03.2016. <https://tinyurl.com/n5cykms>

⁵ מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין - סיכום שנת העבודה 2016, עמ' 8.

⁶ ראו הערה 5, עמ' 25, סעיף 15.

תרשים 1 : הריסת מבנים בנגב לפי מבצע ההריסה בין השנים 2013-2016⁷



תרשים מספר 1 מציג את מספר המבנים שנהרסו בקרב הקהילה הבדואית לפי שנה ולפי מבצע ההריסה. מן התרשים עולה כי בשנת 2014 חלה עליה משמעותית במספר המבנים שנהרסו, וכי לאורך שלוש השנים האחרונות נשמר מספר ההריסות הגבוה. בתרשים מוצגים מספרי ההריסות גם על פי מי שביצע את ההריסות בפועל - רשויות האכיפה או בעלי המבנים עצמם. מן הנתונים עולה כי האחוז הגבוה של הריסת מבנים על ידי בעליהם נשמר לאורך השנים האחרונות.

הריסות המבוצעות על ידי הרשויות מכונות על ידי מנהלת דרום "הריסות יזומות", המוצאות אל הפועל בימי הריסה מרוכזים, במסגרתם מגיעים פקחי הרשויות השונות מלוויים בכוחות גדולים של יחידת יואב ובדחפורים, והורסים בעצמם את המבנים. הריסות המבוצעות על ידי בעלי המבנים מכונות על ידי מנהלת דרום "הריסות עצמיות", ואלה מוצאות אל הפועל על ידי בעלי המבנים עצמם ממגוון סיבות – בהן הרצון להימנע מהטרואמה הכרוכה בהגעת כוחות משטרה גדולים ללא התראה מוקדמת; הסנקציות הפליליות שניתן להטיל על בעלי המבנים; האפשרות להציל את הציוד האישי ואת חומרי הבניה בהריסה מבוקרת; איומים מצד הרשויות שיתבעו מן הבעלים את עלויות ההריסה, ועוד. בשנת 2016 עמד שיעור ההריסות על ידי בעלי המבנים עצמם על 64% מכלל המבנים שנהרסו בקרב הקהילה הבדואית בנגב.

עם זאת, חשוב להדגיש כי גם ההריסות המבוצעות על ידי הבעלים, נובעות מלחצים שמפעילים נציגי רשויות האכיפה על אזרחי המדינה הבדואים, שהרי אלה לא הורסים את בתיהם מרצונם החופשי. כך לדוגמא, בנוגע להריסה שבוצעה על ידי בעלים של מבנים בכפר אום אל-חיראן, נכתב בדו"ח סיכום השנה של מנהלת דרום כי:

⁷ מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין - סיכום שנת העבודה 2014, עמ' 5; ראו הערה 5, עמ' 8.

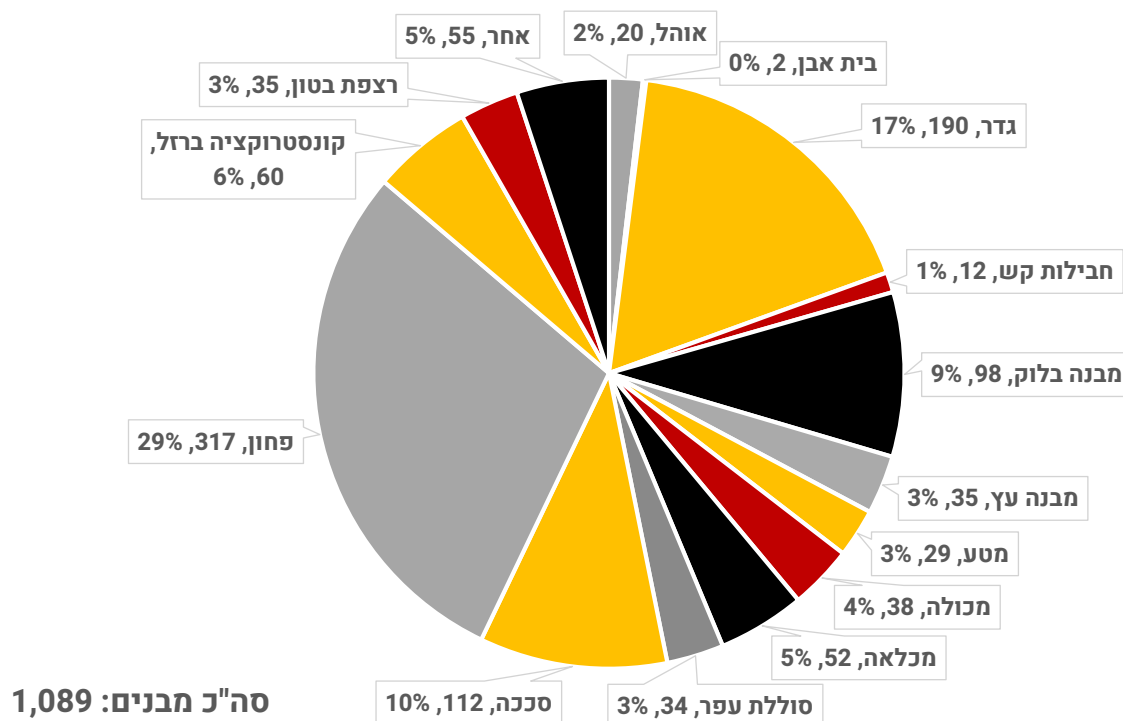
"בהמשך הוצא צו הוצל"פ [הוצאה לפועל] לפינוי מקבץ [קטע מושחר]. גם במקרה זה לפני מימוש צו הוצל"פ, פנו בני המשפחה והסכימו לפנות את המקבץ ולעבור לחורה."⁸

בעוד שבדו"ח מנהלת דרום מוצגת ההריסה ככזו שנובעת מפנייה של בני המשפחה, תוך הסכמתם "לפנות את המקבץ", בכתבה שפורסמה בעיתון הארץ, מתאר אב המשפחה, אחמד אבו אלקיעאן, את מהלך הדברים אחרת:

"אולצתי לעזוב [...] בשבוע האחרון היו פה נציגי המשטרה שלוש פעמים, לחצו עליי לחתום. לא הייתה לי ברירה, הם אמרו לי 'החרב כבר על הצוואר'.⁹

מכאן, בהריסות המבוצעות על ידי בעלי המבנים תופסות רשויות האכיפה, בשיתוף עם משטרת ישראל, תפקיד מרכזי, גם אם בסופו של דבר, ההריסה בפועל מבוצעת על ידי אזרחים. כמו כן, בעוד שמנהלת דרום מדווחת על האירוע כמה שהתנהל לכאורה ביוזמת בעלי המבנה ומתוך הסכמתו – הבעלים עצמו מתאר לחץ רב שהופעל עליו על ידי המשטרה, עד כדי איום של ממש, שאילץ אותו לחתום ולעזוב את כפרו.

תרשים 2: מבנים שנהרסו בנגב בשנת 2016 על פי סוג המבנה¹⁰



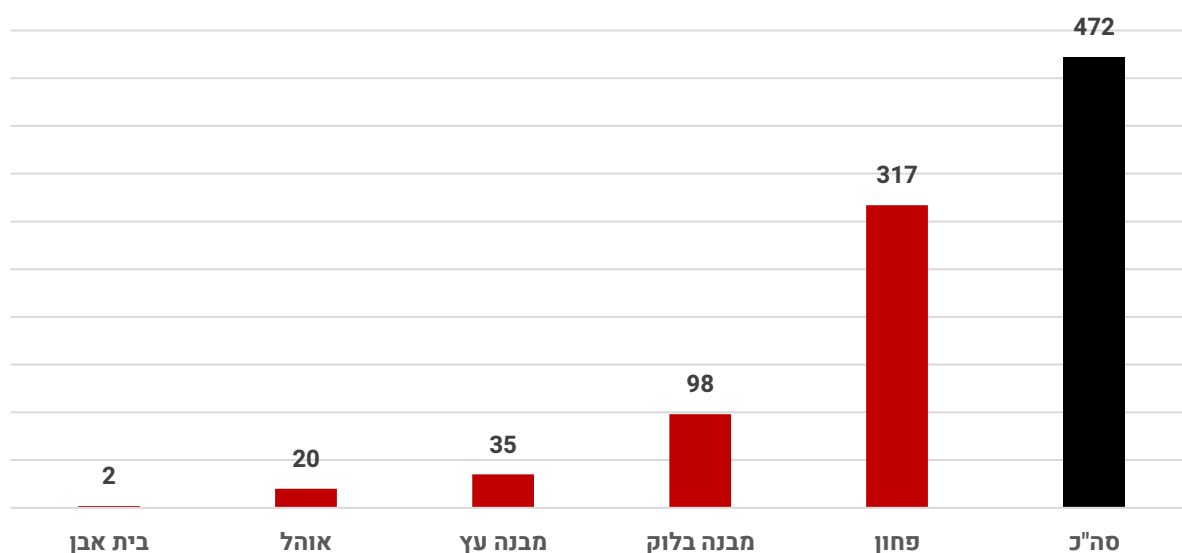
⁸ ראו הערה 5, עמ' 19, סעיף 9. ד.

⁹ הריסת בתים ראשונה באום אל חיראן מאז ההכרזה על פינוי, הארץ, 19.11.2016. <https://tinyurl.com/ldqp2tr>

¹⁰ ראו הערה 5, עמ' 13.

תרשים מספר 2 מציג את המבנים שנהרסו בקרב הקהילה הבדואית במהלך שנת 2016 על פי סוג המבנה.¹¹ מדובר בנתון שפורסם לראשונה בשנת 2016, החושף את ההגדרה הרחבה והגמישה שמעניקות רשויות האכיפה בישראל למונח "מבנה". החשיפה של רשימה זו מאפשרת לאמוד מספר משוער של מבנים המשמשים למגורים שנהרסו במהלך שנת 2016 (ראו תרשים 3), לצד מספר משוער של מבנים המשמשים לחקלאות, כמו גם לאמוד את מספר האובייקטים שנספרו כ"מבנים" אך לאו דווקא מתיישבים עם הגדרה זו, כמו למשל סוללות עפר, חבילות קש, גדרות ומטעים. בפועל, מתוך 1,558 המבנים שנהרסו בשנת 2016 עליהם דיווחה מנהלת דרום, כ-700, שהם כ-60% מסך המבנים שנהרסו, היו מבנים של ממש.

תרשים 3: הריסת בתים בנגב בשנת 2016 על פי סוג המבנה¹²



תרשים מספר 3 מציג את מספרם המשוער של המבנים המשמשים למגורים שנהרסו בנגב במהלך שנת 2016. כיוון שמנהלת דרום אינה מציינת כמה בתי מגורים נהרסו, ניתן להעריך זאת על פי סוג המבנה. בתרשים מוצגים סוגי המבנים שיכולים לשמש כמבני מגורים – פחון, מבנה בלוק, מבנה עץ, אוהל ובית אבן – על כן יתכן כי חלקם של הבתים בכמות מבנים זו נמוכה עוד יותר. בסך הכל נהרסו בשנת 2016 472 מבנים כאלה, המהווים 40.75% מסך 1,158 המבנים שנהרסו בשנה זו. חשוב לציין כי על אף שמדובר במספר נמוך באופן משמעותי מסך המבנים שנהרסו, מדובר בכ-500 מבני מגורים שנהרסו בקרב הקהילה הבדואית בשנה אחת.

¹¹ הטעות במקור – קיים פער בין הדיווח על מספר המבנים שנהרסו (1,158) לבין מספר המבנים המצוין בטבלה זו. בדו"ח המנהלת עצמו נכתב בסיכום טבלה זו המספר "1158" על אף שהכמות לא נסכמות לכך. על כן לא ברור מה סיווגם של 69 המבנים החסרים.

¹² ראו הערה 5, עמ' 13.

1.2 מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין

מנהלת דרום היא גוף שהוקם בשנת 2012 על מנת לייעל את פעילות הריסת הבתים בקרב הקהילה הבדואית בנגב.¹³ המנהלת כפופה למשרד לביטחון פנים והיא משמשת כגוף המרכזי המתאם את הריסות הבתים בין רשויות האכיפה השונות, הרשות לפיתוח והתיישבות והמשטרה. מנהלת דרום הוקמה מכוח החלטת ממשלה 3707 משנת 2011, בה אושרה "תכנית פראוור".¹⁴ על אף הקפאתה של תכנית זו, שמטרתה היתה "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב", בחודש דצמבר 2013,¹⁵ ממשיכה מנהלת דרום לפעול. זאת, על אף שהחלטת הממשלה הנוגעת להקמת מנהלת דרום קובעת בין היתר, כי את יעדי ומדיניות האכיפה יקבע מטה היישום של התכנית להסדרת ההתיישבות¹⁶ ואת תכנית האכיפה השנתית של המנהלת יאשר ראש המטה.¹⁷ כך, למרות שמטה היישום לא פועל והתכנית הוקפאה, ממשיכה המנהלת לפעול ואף לתכנן תכניות אכיפה שנתיות.

מנהלת דרום פועלת באמצעות קיום מפגשים שבועיים של פורום קבוע המורכב מנציגי רשויות האכיפה העוסקות בהריסת מבנים בנגב. המנהלת מתאמת בין הרשויות ימים מרוכזים לאיתור, להריסת מבנים ולחריש שדות לצורך השמדת יבולים. מאז הקמתה, במסגרת מנהלת דרום פועלות החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה, היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים ומספר ועדות תכנון ובניה מקומיות שעסקו בהריסת מבנים עוד קודם לכן.¹⁸ בנוסף, פועלת מנהלת דרום בשיתוף עם הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן: הרשות לפיתוח והתיישבות), על מנת לקדם את "מדיניות ההסדרה" אותה מקדמת הרשות. המנהלת והרשות פועלות יחד בהפעלת לחץ על אזרחים תוך שימוש באכיפה על מנת להעבירם ממקום מושבם.¹⁹

1.3 רשויות האכיפה בנגב

שלושת רשויות האכיפה המרכזיות הפועלות בנגב – היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה והחטיבה לשמירה על הקרקע, אחראיות יחדיו ל-97% מן ההריסות בקרב הקהילה הבדואית בנגב. במהלך שנת 2016 הגישו רשויות האכיפה 683 צווים הריסה לביצוע, מתוכם בוצעו בפועל 621 צווים המכילים את 1,158 המבנים שנהרסו באותה שנה.²⁰ בעוד שביחידה הארצית לפיקוח על הבניה פעלו בשנת 2016 רק שבעה פקחים,²¹ 392 צווים הוגשו על ידי יחידה זו בשנת 2016. היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים והחטיבה לשמירה על הקרקע היו אחראיות ל-187, ו-68 צווים בהתאמה, ועוד 36 צווים הוצאו על ידי ועדות תכנון מקומיות ואזוריות.²² תרשים 3 מציג את חלקן היחסי של כל אחת מרשויות האכיפה בהריסות המבנים.

¹³ אתר המשרד לביטחון פנים: מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני מקרקעין. <http://tinyurl.com/jqtg48n>

¹⁴ החלטת ממשלה 3707 מיום 11.09.2011. <http://tinyurl.com/hs5czb2>

¹⁵ הארץ, בגין הודיע: יעצר קידום חוק פראוור להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 12.12.2013. <http://tinyurl.com/qzbmzf6>

¹⁶ ראו הערה 14, סעיף 6. ב.

¹⁷ ראו הערה 14, סעיף 6. ד. 1.

¹⁸ ראו הערה 5, עמ' 1.

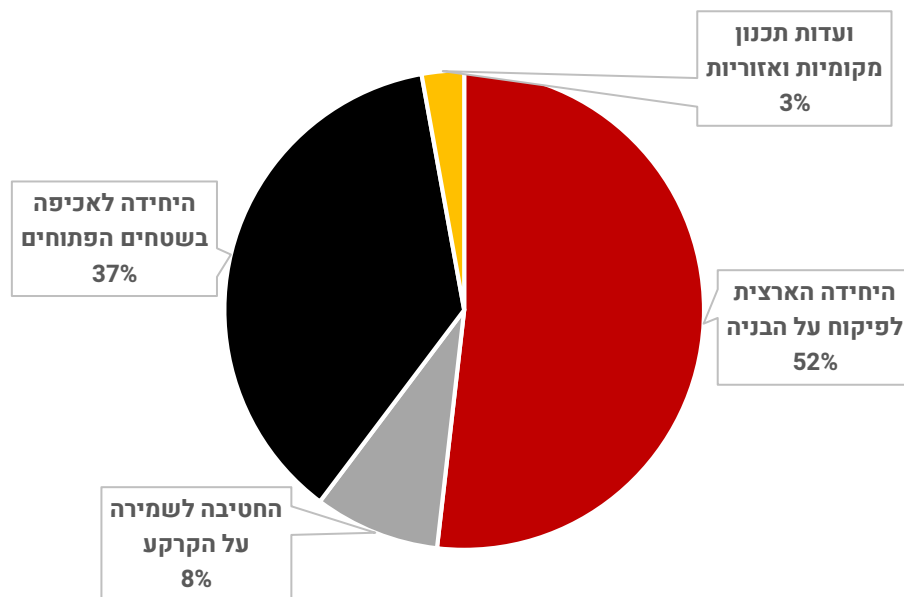
¹⁹ ראו פרק 2 בדו"ח זה.

²⁰ ראו הערה 5, עמ' 11.

²¹ ראו הערה 5, עמ' 1, סעיף 1. 5.

²² ראו הערה 5, עמ' 11.

תרשים 4: חלקן היחסי של רשויות האכיפה השונות בהריסת המבנים בנגב בשנת 2016



1.3.1 היחידה הארצית לפיקוח על הבניה

היחידה הארצית לפיקוח על הבניה הוקמה בשנת 1988, ומאז "פועלת לצמצם את עבירות הבניה במדינת ישראל ולשמור על שטחים חיוניים באמצעות אכיפה הרתעתית בכל מרחבי התכנון".²³ היחידה פועלת בחלוקה לשישה מחוזות ובשטחי הגדה המערבית.²⁴ במסגרת מעבר מנהל התכנון מסמכות משרד הפנים אל משרד האוצר, עברה גם היחידה הארצית לפיקוח על הבניה אל משרד זה. היחידה הארצית פועלת על סמך חוק התכנון והבניה המאפשר הוצאת צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים נגד מבנים שנבנו ללא היתר.²⁵ במרחב התכנון המחוזי, מרחב שאינו בתחום של ועדת תכנון מקומית, מוסמך יו"ר הוועדה המחוזית לחתום על צווי הריסה מנהליים למבנים,²⁶ ומפקחי היחידה עושים בצווים אלה שימוש נרחב. היחידה הארצית לפיקוח על הבניה פועלת גם כן במרחב התכנון המקומי. על אף שאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב זה היא תפקידה של הוועדה המקומית, אכיפה זו יכולה להתבצע גם על ידי המדינה.²⁷ היועץ המשפטי לממשלה פרסם הנחיה המסדירה את סמכות האכיפה המקבילה של המדינה במרחב התכנון המקומי המופעלת על ידי היחידה הארצית.²⁸ באמצעות הנחיה זו, פועלת היחידה הארצית גם במרחבי התכנון המקומיים ביישובים הבדואים בנגב ליישום מדיניות הריסת הבתים. היחידה הארצית עושה שימוש גם כן בצווי הריסה שיפוטיים, אך שכיחותם של צווים אלה ירדה במהלך השנים האחרונות.

²³ אתר משרד הפנים: אודות היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה. <http://tinyurl.com/hfsdmge>

²⁴ ראו הערה 23.

²⁵ חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965. <http://tinyurl.com/hhnbmw3>

²⁶ ראו הערה 25, סעיף 238א. (ב).

²⁷ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. הנחיה מספר 8.1101: הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובניה במרחבי תכנון מקומיים. אפריל 2013. עמ' 1. <http://tinyurl.com/jfae3kc>

²⁸ ראו הערה 27, סעיף א. 5.

1.3.2 היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים

היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים, הידועה גם בשם "הסיירת הירוקה", הוקמה בשנת 1976. היחידה כפופה לרשות הטבע והגנים ופועלת במקביל באמצעות ועדת מנכ"לים של מוסדות שבשמם היא פועלת, בהם הצבא, קק"ל, רשות מקרקעי ישראל ועוד. פעילותה של היחידה ממומנת על ידי הגופים בשמם היא פועלת, והיא כפופה מבחינה מבצעית לגוף בשמו היא מבצעת כל פעילות.²⁹ היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים פועלת ברחבי הארץ על פי מחוזות. פקחיה עוסקים באיתור של שימושים שונים בקרקע ובאיסוף מודיעין על מי שעושים בה שימוש. לאחר איסוף המידע פונים הפקחים אל הרשויות השונות על מנת לבדוק האם הדבר נעשה באישור. במידה ואין אישור לשימוש בקרקע, פועלים הפקחים לפתיחת תיק תביעה והגשת צווים יחד עם הרשויות ולפינוי הקרקע.³⁰

1.3.3 חטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל מנהלת את קרקעות המדינה, קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות הקרן הקיימת לישראל על פי חוק. תפקידה של החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות הוא "לשמור על הנכסים שבניהול רשות מקרקעי ישראל בין השאר על-ידי ניהול המקרקעין בשטח, סימון ותפיסת חזקה בשטחי הרשות".³¹ חטיבת השמירה על הקרקע פועלת באמצעות חוק המקרקעין, המאפשר להשתמש בכוח סביר לפינוי אדם שתפס מקרקעין תוך 30 ימים ללא צורך בצו;³² חוק מקרקעי ציבור המאפשר הגשת צווי פינוי וסילוק נגד מי שעושים שימוש במקרקעין ציבוריים המנוהלים על ידי הרשות;³³ ובהגשת תביעות לפינוי וסילוק יד לבתי המשפט, שעוברות לאחר מכן להוצאה לפועל. החטיבה פועלת בארבעה מרחבים שונים ברחבי המדינה - מרכז, ירושלים, צפון ודרום, בכל אחד מן המרחבים פועלים מפקחים מטעם הרשות.

1.3.4 יחידת יואב

יחידת המשטרה יואב היא יחידת סיור מיוחדת (יס"מ) שהוקמה בשנת 2012. היחידה הוקמה גם כן במסגרת החלטת הממשלה בה אושרה "תכנית פראוור" משנת 2011,³⁴ במטרה לסייע ליישום התכנית, והמשיכה לפעול על אף הקפאתה. יחידת יואב כפופה למפקד מחוז דרום במשטרה ומטרתה "לסייע לגורמי האכיפה בתחום המקרקעין בנגב".³⁵ היחידה מלווה את פעולתם של גורמי האכיפה בנגב ועובדת בתיאום מלא עם מנהלת דרום. את ימי הפעילות המרוכזים בנגב לאיתור, הריסה וחריש שדות מאבטחים שוטרי יחידת יואב בכוחות גדולים. בעוד שבעת הקמתה היו ליחידת יואב 98 תקנים שאוישו על ידי 94 שוטרים, בשנים 2014 ו-2015 הוגדלה היחידה והוקצו לה 198 תקנים, שאוישו בפועל על ידי 182 ו-181 שוטרים בהתאמה.³⁶

²⁹ הכנסת - מרכז מחקר ומידע. מסמך רקע בנושא: פלישה לקרקעות ומבנים. פרק 2.2. <http://tinyurl.com/zav7qyw>
³⁰ אלטמן, גלעד. "קרקע" - ביטאון המכון לחקר מדיניות כלכלית ושימושי קרקע של קק"ל, מס' 57 (ינואר 2004). <http://tinyurl.com/zo2ry6f>

³¹ אתר רשות מקרקעי ישראל: חטיבות הרשות. <http://tinyurl.com/ze8pqr7>

³² חוק המקרקעין תשכ"ט-1969, סעיף 18(ב). <http://tinyurl.com/zrrgeh6>

³³ חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) תשמ"א-1981. <http://tinyurl.com/huw8onn>

³⁴ ראו הערה 14.

³⁵ מענה לבקשת חופש מידע מהמשרד לביטחון פנים מיום 17.11.2015.

³⁶ ראו הערה 35.



ניידות יחידת המשטרה "יואב" בכפר אום אל-חיראן, אוגוסט 2016. צילום: פרויקט יסֶרְנָה

1.4 אי-שוויון מובנה בפני החוק

בעוד שראש ממשלת ישראל מציג את מדיניות אכיפת חוקי התכנון והבנייה כמדיניות שמגשימה את ערך "שלטון החוק",³⁷ בפועל מתקיימת פגיעה קשה בשוויון בפני החוק של האזרחים הבדואים בנגב, כשאלה כפופים הלכה למעשה למערכת אכיפת חוק נפרדת.

פסק דינו של השופט יעקב דנינו בבית משפט השלום בבאר שבע משנת 2016³⁸ חושף את אי-השוויון בפני החוק בתחום אכיפת דיני התכנון והבניה בנגב. בהחלטת השופט נפסק כי יש לבטל כתב אישום על שימוש במקרקעין ללא היתר מחמת הגנה מן הצדק נגד אזרח יהודי. הנאשם טען לאכיפה בדרנית, משום שלטענתו אחרים לא הועמדו לדין בדיוק באותה עבירה. בית המשפט קיבל את טענתו שכן באזור בו הוא הפעיל צימרים שנבנו ללא היתרי בניה, ישנו ישוב יהודי שלם בשם עזוז שנבנה כולו ללא היתרים, ובסמוך לאתר התיירות שהוא מפעיל פועל אתר התיירות "חאן בארותיים", גם כן ללא היתר. בשטח המועצה האזורית רמת נגב אכן לא התקיימה אכיפה של דיני תכנון ובניה נגד יהודים, אך מפסק הדין עולה כי באופן מודע ומכוון דווקא כן הופעלה אכיפה כזו נגד בדואים.

חקירתו של מנהל יחידת הפיקוח של משרד הפנים במחוז הדרום, אורן גבאי, במסגרת המשפט, חושפת כי למעשה ישנה פעילות אכיפה בשטחי המועצה האזורית רמת נגב, אך היא מכוונת רק נגד התושבים הבדואים בשטח המועצה:

³⁷ שעת שאלות: ראש הממשלה בנימין נתניהו משיב לשאלות חברי הכנסת, 18.07.2016. <https://tinyurl.com/yd7m2rj5>.
³⁸ ת"פ (השלום באר שבע) 61006-05-12 מדינת ישראל - ועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום נ' רם (פורסם בנבו, 4.1.2016).

"עוד ראוי להבליט את העובדה כי מר גבאי לא כיחד שהוועדה המחוזית אומנם פועלת בשטחי המועצה האזורית רמת נגב, **'כנגד הפזורה הבדואית, שכולה בתחום התכנון המקומי, ומקוצר משאבים אנו מטפלים'**".³⁹

בפסק דינו הדגיש השופט את העובדה שעל פי דבריו של גבאי, חוקי התכנון והבניה אינם חלים בפועל על היישוב היהודי עזוז מבחינת הוועדה המחוזית:

"חרף העובדה כי מדינת ישראל - הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז דרום, ערה לקיומן של עבירות בנייה רבות ביישוב עזוז [...] היא בוחרת במודע לעצום עיניה, ולא לנקוט כל פעולת אכיפה בתחומי היישוב. **יש בכך לכאורה הצהרה מפורשת מצד הוועדה המחוזית כי לדידה חוקי התכנון והבניה אינם חלים על יישוב שלם בתחומי שיפוט של מדינת ישראל** (1)".⁴⁰

השופט הביע תמיהה באשר למדיניות ועדת התכנון המחוזית לפיה קיים סדר עדיפויות באכיפה, לפיו יש לאכוף את החוק קודם כל בקרב הקהילה הבדואית:

"בכל הכבוד, לא ברור מדוע הוועדה המחוזית איננה מקצה חלק ממשאבי האכיפה לטיפול בעבירות בנייה בוטות אחרות במרחב התכנון של המועצה האזורית רמת נגב, ומדוע מתפרש בעיניה צורך ליתן עדיפות לכאורית לטיפול באוכלוסייה מוגדרת".⁴¹

כאמור, בהחלטתו פסק השופט כי יש לבטל את כתב האישום וקיבל הלכה למעשה את הטענה להגנה מן הצדק, זאת על אף שהוכח כי מתקיימת אכיפה נגד הקהילה הבדואית באותה מועצה אזורית ממש. בהחלטתו זו, החריג השופט את הקהילה הבדואית מן הקהילה האזרחית בישראל, כשלא ראה בעצם קיומה של אכיפה נגד בדואים בסיס לשמיטת טיעונו של הנאשם לאכיפה בררנית. על אף שהביע תמיהה מעצם קיומם של "סדרי עדיפויות", או במילים אחרות אכיפה בררנית על בסיס השתייכותו של אזרח לקהילה מסוימת, קבע השופט כי עצם העובדה שהחוק לא נאכף נגד יהודים, מספיקה לביטול כתב אישום. כך, אימץ השופט בפסק דינו את אי-השוויון המובנה בפני החוק, וקיבל את תחולתו באופן אחד על בדואים, ואת אי-תחולתו על יהודים באותו מרחב ממש.

³⁹ ראו הערה 38, עמוד 15 לפסק הדין, ההדגשה במקור.

⁴⁰ ראו הערה 38, עמוד 15 לפסק הדין, ההדגשה במקור.

⁴¹ ראו הערה 38, עמוד 16 לפסק הדין.

2. מדיניות הריסת המבנים ו"הסדרת ההתיישבות" בנגב

מדיניות הריסת המבנים בנגב מופעלת על ידי המדינה להשגת מגוון מטרות. בעוד שמדיניות זו מוצגת לרוב כפעילות לאכיפת חוקי התכנון והבניה בלבד, היא משמשת בפועל לארגון מחדש של המרחב בהתאם לשאיפות המדינה. כך, באמצעות השימוש באכיפה פועלות הרשויות השונות ל"הסדרה" של סוגיית הקרקעות בנגב, כופות על אזרחים לנהל משא ומתן מול המדינה על קרקעות עליהן הם תובעים בעלות, ומעבירות אותם מכפריהם אל העיירות הבדואיות הממשלתיות. הרשות לפיתוח והתיישבות, בשיתוף עם מנהלת דרום ורשויות האכיפה השונות, פועלות בדרכים שונות המוצגות בפרק זה, על מנת להשיג מטרות אלה.

2.1 הבעלות על הקרקעות בנגב ומדיניות הריסת המבנים

מדיניות הריסת המבנים בנגב היא חלק בלתי נפרד מן המאבק על הבעלות על קרקעות בין הקהילה הבדואית למדינת ישראל. במקרים רבים, משתמשת המדינה באיום בהריסה, בהוצאת צווים ובהריסות בפועל, על מנת לדחוק אזרחים בדואים מקרקעותיהם. מדינת ישראל אינה מכירה בבעלותם של בדואים על קרקעות בנגב, ומתייחסת לכל הקרקעות עליהן תובעים הבדואים בעלות כאדמות מדינה. זאת, על אף שרבים מהם מחזיקים במסמכים שונים המעידים על רכישת הקרקעות קודם להקמת המדינה, ולמרות שחלקם עדיין מתגוררים על קרקעותיהם.

בשנות ה-70 אפשרה המדינה לבדואים תושבי הנגב להגיש תביעות בעלות על קרקעותיהם לפקיד ההסדר, אך תוך זמן קצר החליטו השלטונות על הקפאת הליך זה. לאורך השנים פעלה המדינה בשני אפיקים על מנת להסדיר את הבעלות על הקרקעות הללו - האחד, הפעלת לחץ על אזרחים בדואים בנגב להיכנס להליך של משא ומתן על קרקעותיהם מול הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (שנקראה בעבר בשמות שונים), והשני, הגשת תביעות נוגדות על אותן קרקעות לבית המשפט המחוזי בבאר שבע בטענה שמדובר באדמות מדינה.⁴²

מדינת ישראל אינה מכירה בזכותם של בדואים להתגורר בכפרים הבלתי מוכרים בנגב, בין אם מדובר בכפרים הקיימים במקומם עוד קודם להקמת המדינה ובין אם מדובר בכפרים שהועברו ממקום מושבם במהלך שנות ה-50 על ידי הממשל הצבאי. אחד הכלים המרכזיים של המדינה במאבקה נגד הכפרים הללו, לצד מניעת שירותים ותשתיות, היא מדיניות הריסת המבנים. רשויות האכיפה השונות פועלות בעיקר להריסת מבנים חדשים ומבנים ששופצו ביישובים הבדואיים וכפי שיוצג בפרק זה, לוחצות על בעליהם להיכנס להליך של משא ומתן על קרקעותיהם ולמעבר לעיירות הבדואיות.

כך, כשרשויות האכיפה השונות פועלות על פי חוקים שונים⁴³ לפינוי "אדמות מדינה" והורסות בתים, פעמים רבות מדובר בקרקעות שמצויות בסכסוך, עליהן עדיין ישנן תביעות בעלות תלויות ועומדות שטרם התבררו בבית המשפט. מול כוחה הרב של המדינה על רשויותיה השונות להשתלטות על קרקעות

⁴² להרחבה ראו: תהליכים של נישול בנגב-נקב: מדיניות תביעות הנגד כלפי הערבים הבדואים. פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי.

<http://tinyurl.com/zdp75dc>

⁴³ חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965; חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), תשמ"א-1981.

הבדואים בנגב, פועלים תושבי הכפרים מצידם בסמוך (صمود) - הצמדות לקרקע בערבית - וחיים על קרקעותיהם ללא מים זורמים או חיבור לחשמל ובהעדר שירותים בסיסיים, בתקווה שבעתיד יוכרו זכויותיהם בקרקע ויתאפשר להם לחיות בכפריהם.



ניידת משטרה בכפר הבלתי מוכר עתיר, פברואר 2015. צילום: אחלאם ח'ליל, פרויקט יסֶרְנָה

2.2 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

הרשות לפיתוח והתיישבות היא הרשות הממשלתית הממונה על פעולות הפיתוח ביישובים הבדואיים בנגב. מתוך 13 בעלי תפקידי הנהלה ברשות, ישנו רק עובד בדואי אחד, שמנהל את אגף חברה וקהילה, וכל שאר בעלי התפקידים הם יהודים.⁴⁴ בעוד שהרשות לפיתוח והתיישבות מנסה להציג עצמה לכאורה כמי שפועלת למען הקהילה הבדואית, ממגוון התבטאויותיו של מנכ"ל הרשות, יאיר מעיין, עולה כי האינטרסים שמקדמת הרשות אינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של הקהילה. כמו כן, התבטאויותיו של המנכ"ל חושפות את חוסר הכבוד הבוטה שהוא רוחש לקהילה שעל טובתה הוא לכאורה אמון.

⁴⁴ בעלי תפקידים ברשות. הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. <https://tinyurl.com/lzw22me>

כך, בנוגע לכפר ואדי אנ-נעם, הכפר הבלתי מוכר הגדול ביותר בישראל, אמר מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות:

"הם גרים על אדמות מדינה במקום שאסור לגור בו. אי-אפשר לתת להם יישוב במקום הנוכחי, כי צריך להוציא אותם מרדיוס הסיכון. אנחנו מקימים עבורם יישוב מדרום לשגב-שלום, וגם מחזירים כך 70 אלף דונם לעם ישראל".⁴⁵

במצב בו מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות רואה את הקרקע בנגב כשייכת לעם ישראל, ולא לאזרחי המדינה באשר הם, ואת האזרחים הבדואים כמי שתופסים את הקרקעות של עם ישראל, אין ספק כי הוא, כמו גם הרשות בראשה הוא עומד, פועלים בשם אינטרסים זרים שאינם רלוונטיים לתחום עליו הוא אמון. בנוגע להתנגדותה של עיריית רהט להעברת תושבי הכפר הבלתי מוכר אז-ז'רנוג לשטח העיר התבטא מעיין בבוטות נגד ראש העיר, טלאל אלקרינאוי:

"אף אחד לא שואל את ראש העיר. מדובר באדמות מדינה, ולראש עיר אין יכולת חוקית לקבוע מי יגור אצלו. חלק מהמהלכים יהיו בכפייה. יש ריבון, והוא יחליט מה עושים. אם לראש העיר לא טוב, שילך לבג"ץ להסביר".⁴⁶

מבחינתו של מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות, אין כל חשיבות לעובדה שראש העיר נבחר על ידי התושבים בבחירות דמוקרטיות, בעוד שהוא בעצמו עובד ציבור ממונה. יתרה מזאת, מעיין כלל אינו רואה לנגד עיניו את טובתה של הקהילה הבדואית, את אורח חייה המסורתי או את רצונותיהם של חבריה וחברותיה המיוצגים על ידי נציגיה הנבחרים.

בנוגע לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב, אמר המנכ"ל מעיין:

"אחרי שנסדיר את אלה שאפשר להסדיר אותם על המקום שבו הם יושבים, נישאר עם עוד 5-7 אחוזים, ואיתם אפשר לחכות גם עוד מאה שנה ולייבש אותם".⁴⁷

מדובר בהתבטאות קשה וצינית כלפי אזרחי המדינה, שבהיותו של מעיין עובד ציבור, הם למעשה מעסיקיו. במקום לפעול למען האזרחים שעל טובתם הוא אמון, מציג עצמו מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות כמי שמייצג את "הריבון", ולא רק שאינו נדרש להקשיב או להתחשב בצורכי הקהילה וברצונותיה, הוא גם כופה עליה את רצונותיו ודרישותיו שלו.

בשנת 2017 אושרה בהחלטת ממשלה "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021" ונכנסה לתוקף.⁴⁸ סעיף 3 להחלטה קובע כי תחולת התכנית, שמטרתה שיפור שירותים חברתיים וקהילתיים, שיפור מערכת החינוך, פיתוח כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות, והעצמה של הרשויות המקומיות, היא בעיירות הממשלתיות ובכפרים המוכרים בלבד. לכאורה מדובר בהשקעה ביישובים אלה לטובת תושביהם, אלא שחלק בלתי נפרד מן התכנית הוא פיתוחם של כ-25,000 מגרשים לבניה, שמיועדים לקליטת רבים מתושבות ותושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. סעיף 13.ב. העוסק

⁴⁵ שינוי תפיסה: בנייה לבדואים ללא קשר תביעות בעלות, NRG, 17.01.2017. <https://tinyurl.com/kd3ddzv>

⁴⁶ ראו הערה 45.

⁴⁷ ראו הערה 45.

⁴⁸ החלטת ממשלה 2397 מיום 12.02.2017. <https://tinyurl.com/y7b7fzar>

בפעולות האכיפה בנגב קובע: "להורות לרשות לתת עדיפות בתכנית העבודה להסדרה לטיפול בהסדרת ריכוזי אוכלוסייה המתגוררות שלא כדין על אדמות מדינה מחוץ לשטח יישובי הקבע".⁴⁹ כך, באמצעות תכנית ממשלתית שלכאורה פועלת לחיזוק הרשויות הבדואיות ולשיפור איכות החיים בתחומן, פועלת הממשלה להעברת קהילות בניגוד לרצון ולהגדלת היישובים הבדואיים עוד יותר.

2.3 מעורבות רשויות האכיפה בהסדרת ההתיישבות בנגב

על אף שחברי וחברות הקהילה הבדואית בנגב הם אזרחי המדינה, הקהילה הבדואית נתונה למערכת פיתוח נפרדת תחת הרשות לפיתוח והתיישבות ולמערכת אכיפה נפרדת, תחת מנהלת דרום. בפועל, על אף שמדובר בשני תחומים נפרדים לכאורה – פיתוח ואכיפת חוק, בקרב הקהילה הבדואית בנגב לא קיימת הפרדה זו. בדו"ח הפעילות של מנהלת דרום לשנת 2016 דווח כי לצד פעילות האכיפה נגד בנייה חדשה בנגב, פועלת המנהלת בשני אפיקים נוספים – האחד, "אכיפה מקדמת הסדרה", והשני, "הסדרה מקדמת אכיפה". אפיקי פעולה אלה מעלים שתי בעיות מרכזיות, האחת שחוקי התכנון והבניה שתכליתם להסדיר את תחומי התכנון והבניה בישראל הופכים כלי להפעלת לחץ על אזרחים לכניסה להליכי "הסדרה" בכפייה, והשניה, שגופים שתפקידם לעסוק באכיפה הופכים דה פקטו לשחקנים פעילים במשאים ומתנים שמקיימת המדינה מול אזרחים ובהליכי ההסדרה בנגב.

2.3.1 "אכיפה מקדמת הסדרה"

"אכיפה מקדמת הסדרה" הינה אפיק פעולה שמפעילה מנהלת דרום מזה מספר שנים, במסגרתו נעשה שימוש באכיפה - באיום בהוצאת צווי הריסה ופינוי למבנים, הוצאה של צווים כאלה, או באכיפה בפועל, בדמות הריסה של בתים ומבנים, לשם הפעלת לחץ על אזרחים להיכנס למשא ומתן מול הרשות לפיתוח והתיישבות ואף לקידומו. במילים אחרות, מדובר באיום על אזרחים כי בתיהם ייהרסו באמצעות נכפה עליהם לקיים "משא ומתן" מול המדינה ולהיכנס להליכים של הסדרה. אפיק פעולה זה מופעל בכל היישובים הבדואיים בנגב – בעיירות הממשלתיות, בכפרים המוכרים ובכפרים הבלתי מוכרים.

כך, מדווחת מנהלת דרום על פעילותה בעיר רֶהַט:

"חלק מהתושבים אינם מתקדמים לפתרון ההסדרה כפי שמוצע להם על ידי רשות הבדואים [...] ונפתחו כתבי תביעה כנגד 21 תושבים אשר מסרבים לתהליך ההסדרה. בהמשך התקבלו פסקי דין לפינוי שלאחר שהועברו לתושבים השתנתה המגמה והתושבים החלו לשתף פעולה בהנעת תהליך ההסדרה בשכונה".⁵⁰

על פי הדיווח, נגד תושבים שלא מקבלים את הפתרון שמעוניינת הרשות לפיתוח והתיישבות לכפות עליהם, מוגשות תביעות לפינוי, ולאחר שאלה מתקבלות על ידי בית המשפט, מתקבל "שיתוף פעולה" מצד אותם התושבים. כך, משמשת האכיפה לכפיית פתרון שאזרחים סירבו לקבל, ולאחר איום בפינוי

⁴⁹ ראו הערה 48, סעיף 13.ב.

⁵⁰ ראו הערה 5, עמ' 16, סעיף 4.א.

מוצגת כניעתם כ"שיתוף פעולה".

גם בעיירה הבדואית חוֹרָה פעלה מנהלת דרום באופן דומה:

"במהלך המו"מ שניהלה הרשות פונו חלק מהמטרדים וכנגד בעלי מטרדים אחרים התנהלה פעילות אכיפה אשר שולבה בפגישות של המנהלת עם תושבים במטרה לקדם את התהליך. בעלי המטרדים הופנו לרשות וסיכמו את דרך ההסדרה ופינוי המטרדים".⁵¹

תושבים שהוגדרו כבעלי מטרדים על ידי הרשות לפיתוח והתיישבות מצאו עצמם בפגישות עם מנהלת דרום, שתפקידה כאמור לעסוק באכיפה ולא בהסדרה. המנהלת הפעילה נגדם פעולות אכיפה שונות תוך קיום מפגשים עימם, עד שנכנעו לדרישות הרשות לפיתוח והתיישבות. גם כאן לא מדובר למעשה במשא ומתן חופשי, שכן נעשה שימוש באכיפה כדי לכפות את התוצאה הסופית על הצד החלש ממילא. גם הכפרים המוכרים בנגב נתונים לאותה מדיניות הסדרה, זאת, על אף שאלה הוכרו עוד בתחילת שנות האלפיים ולא זכו עד כה לפיתוח מצד המדינה. בנוגע לכפר בִּיר הַדְאִי מדווחת מנהלת דרום:

"יחד עם רשות הבדואים אנו ממשיכים לרכז מאמץ סביב הנעת פעילות אכיפה בישוב על מנת לקדם את תהליך ההסדרה".⁵²

מזה שנים לא מצליחה הרשות לפיתוח והתיישבות להגיע לפתרון מוסכם עם תושבי הכפר בִּיר הַדְאִי באשר להסדרתו. בעוד שתושביו מעוניינים בכפר חקלאי, לאורך השנים מציעה המדינה מגרשים קטנים יותר ויותר לתושביו ואינה מתחשבת ברצונותיהם. גם במקרה זה, פונות הרשויות לפתרון כוחני ומקיימות פעילות של אכיפה בדמות הוצאת צווים והריסת בתים, בכדי לכפות על תושבי הכפר לקבל את הפתרון המוצע להם גם אם אינם רוצים בו.

בכפר המוכר אֶבֶן גִּרְיָנָאֵת המצב דומה:

"כרגע מתנהל הליך של מו"מ לצד הליך של אכיפה על מנת לפתור את הבעיה. חלק מהתושבים הביעו הסכמה להצטרף לתהליך ההסדרה וחלקם מסרב. יחד עם גורמי האכיפה סוכם על ביצוע פעולות אכיפה כנגד הסרבנים על מנת להניעם להצטרף לתהליך ההסדרה".⁵³

המשא ומתן מול התושבים מתנהל בצלו של הליך אכיפה, "על מנת לפתור את הבעיה" במילותיה של מנהלת דרום. התושבים שאינם מקבלים את הפתרון שקבעה הרשות לפיתוח והתיישבות מוגדרים על ידי מנהלת דרום כ"סרבנים", ועל מנת לכפות עליהם לקבל את הפתרון מופעלת נגדם אכיפה. במילים אחרות, כשעולה המשא ומתן על שרטון, משתמשות הרשויות באכיפה בכדי להביא את האזרחים לכדי ויתור על דרישותיהם.

בכפרים הבלתי מוכרים בנגב מופעלת מדיניות זו ביתר שאת, כך למשל מדווחת מנהלת דרום בנוגע לתושבי כפר בלתי מוכר באזור חוֹרָה:

"הטיפול בפזורה התקיים בשנת העבודה הקודמת במהלכה, סרבו תושבי הפזורה להתפנות

⁵¹ ראו הערה 5, עמ' 17, סעיף 3.א.5.

⁵² ראו הערה 5, עמ' 18, סעיף 8.א.

⁵³ ראו הערה 5, עמ' 21, סעיף 16.ב.

לשכונה 15 בחורה ועל כן הוצאו כתבי אישום לפינוי על ידי רמ"י [רשות מקרקעי ישראל]⁵⁴.

תושבי הכפר אינם מעוניינים לעבור מן היישוב בו הם מתגוררים אל העיירה חורה, וכיוון שהם אינם מסכימים לכך, רשות מקרקעי ישראל הוציאה נגדם כתבי אישום.

עד כה לא הצליחה הרשות לפיתוח והתיישבות במאמציה להעביר תושבים של כפר בלתי מוכר באזור שְׁגִיב אֶס-סְלָאם (שגב שלום) אל תוך העיירה, גם במקרה זה נעשה שימוש באכיפה על מנת לכפות את דרישות הרשות על האזרחים:

"בשנת העבודה הנוכחית נמשך הטיפול בפזורה. המטרה הנעת הפזורה להגיע להסדרה עם רשות הבדואים לכניסה למגרשים המיועדים בשגב שלום. עד כה בצענו מספר הריסות של צווים שיפוטיים על מנת להניע את תהליך המו"מ עם הרשות, אך אין התקדמות".⁵⁵

במקרה זה ביצעו רשויות האכיפה הריסות של ממש, בכדי לגרום לתושבי הכפר לוותר על דרישותיהם ולהיכנע לדרישות הרשות.

2.3.2 "הסדרה מקדמת אכיפה"

"הסדרה מקדמת אכיפה" הינה אפיק פעולה חדש שהחל בשנת 2016, על פיו פועלת מנהלת דרום למציאת פתרון התיישבות מסוים עבור אזרחים, לשם השלמת "תהליך ההסדרה" ללא צורך באכיפה. משמע, מנהלת דרום שאמונה על אכיפה, מתערבת בהליך ה"הסדרה" עצמו, ורשויות שעוסקות באכיפת החוק מתערבות במשאים ומתנים, ובמציאת פתרונות התיישבותיים.

"יחד עם גורמי האכיפה ורשות הבדואים, הגדרנו מתווה עשייה נוסף – 'הסדרה מקדמת אכיפה', במסגרתה אנו מניעים מציאת פתרונות מגורים לתושבי פזורה אשר הוצאו כנגדם צווי פינוי בעבר וטרם מומשו עד היום".⁵⁶

כאמור, שנת 2016 היא השנה הראשונה בה ניסתה מנהלת דרום לקיים "הסדרה מקדמת אכיפה", ועל פי דו"ח הסיכום השנתי, פעלה כך בשישה מקרים בלבד. על פי הדיווח, אף אחד מן המהלכים הללו לא צלח; שניים הסתיימו במימוש של צווי הריסה, באחד ממתינים להוצאת צווי אכיפה ובאחד נוסף ישנם צווי פינוי שטרם מומשו; מקרה אחר לא התקדם כיוון שאין פתרון ממשי להציע לתושבים; במקרה נוסף עתרו התושבים לבג"ץ נגד פינויים. בפועל, ניסיונותיהם של גורמי האכיפה להתערב בתחום ה"הסדרה" הם ניסיונות כושלים שבניגוד לשאיפה כפי שהם מגדירים אותה, להימנע מאכיפה, מסתיימים על פי רוב בהוצאת צווים ואף בהריסות בפועל.

⁵⁴ ראו הערה 5, עמ' 17, סעיף 1.5.1).

⁵⁵ ראו הערה 5, עמ' 18, סעיף 7.א.

⁵⁶ ראו הערה 5, עמ' 23, סעיף 27.

המאבק על עיצוב המרחב בנגב נמשך מהקמת המדינה בשנת 1948 ועד היום. מדינת ישראל, במקום לנהל משא ומתן לפתרון סוגיית הבעלות על הקרקעות וההתיישבות הבדואית בנגב, פועלת בכל האמצעים העומדים לרשותה לריכוז הקהילה הבדואית ביישובים גדולים וצפופים, בניגוד לרצונם של חברי וחברות הקהילה. בפועל, אין כל מניעה להגיע לפתרון מוסכם על הצדדים, כזה שמכבד את רצונות הקהילה ואת שאיפותיה של המדינה, אך ניהול משא ומתן כוחני ואלים תוך שימוש במדיניות של הריסת מבנים, לא יוביל לפתרון זה.

חברי וחברות הקהילה הבדואית בנגב הם אזרחי המדינה, אך זו מתעקשת להמשיך ולהתייחס אליהם כאויבים ולא כאזרחים שווים זכויות. במקום לפעול להגנה על זכותם של אזרחים אלה לחיים בכבוד ולדיור נאות, פועלות רשויות המדינה באופן יעיל ומאורגן להריסת בתיהם ולהעברתם בניגוד לרצונם ממקום מושבם. כך, מעמיקה המדינה את מצוקת הדיור הקשה ביישובים הבדואיים בנגב, ופועלת לריכוז עוד ועוד אזרחים ביישובים המתקשים להעניק את השירותים הבסיסיים ביותר לתושביהם שלהם ולהתמודד עם הגידול הטבעי בתחומם.

מרבית התקציבים המיועדים כיום לפיתוח וקידום הקהילה הבדואית בנגב עוברים דרך ונמצאים תחת פיקוח הרשות לפיתוח והתיישבות. התבטאויותיו של מנכ"ל הרשות המוצגות בדו"ח זה, כמו גם תכנה של תכנית הפיתוח החדשה, מעידות יחדיו על העדר המקום לשיתוף הציבור ביישום התכנית ובהתאמת הפיתוח והתכנון לצרכיה של הקהילה. כל עוד ימשיכו רשויות בהן הייצוג לאנשי הקהילה הבדואית הוא אפסי להכריע בכל הנוגע לפיתוח היישובים ולהשקעה בשירותים כלכליים וחברתיים, דינן של התכניות להיכשל. מדינת ישראל, אם תקיים שיתוף ציבור אמיתי וכנה, תוכל לתעל את התקציבים כך שיתרמו לפיתוח הנגב לטובת כל תושביו, יהודים וערבים.

במהלך שנת 2016 נהרסו 1,158 מבנים ביישובים הבדואיים השונים בנגב. מדיניות של הריסת מבנים ובתים אינה מדיניות שבונה אמון בין אזרחים ומדינה, מדובר במדיניות אלימה וכוחנית, שבכוחה לייצר אך ורק ניכור ותסכול בקרב אזרחים שזכויותיהם מופרות על בסיס יומיומי. על מדינת ישראל לחדול ממדיניות הריסת המבנים ולהתחיל בקיומם של צעדים בוני אמון כלפי הקהילה, שיאפשרו להגיע לפתרון הוגן ומוסכם, כזה שמכבד את אורח החיים הבדואי ואת שאיפותיהם השונות של חברות וחברי הקהילה, באופן שמתיישב גם עם ההיגיון התכנוני שמעוניינת לקדם המדינה.

הקהילה הבדואית מהווה מעל שליש מתושבי אזור הנגב, המהווה כשני שליש משטחה של מדינת ישראל כולה בתחומי הקו הירוק. על מדינת ישראל לפעול לחלוקת משאבי קרקע ומשאבים כלכליים צודקת בין הקהילות השונות בנגב, ולצמצם את הפערים האדירים בין הקהילות המתגוררות במרחב משותף זה. הזרמת תקציבים מבלי להגיע לפתרון מוסכם לא תוביל לשיפור המצב, להיפך, היא תנציח את הפערים בין הקהילות ותמנע מן היישובים הבדואיים את האפשרות להתפתח. רק פתרון שיתבסס על שיתוף הציבור ועל הכרה בשאיפותיו, רצונותיו ואורח חייו, יוביל לארגון המרחב באופן שמכבד ומאפשר חיים בכבוד לכל המתגוררים בו, ערבים ויהודים כאחד.



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



www.dukium.org

info@dukium.org

050-7701118/9