



אכיפה מקדמת מצוקה: מדיניות הריסת הבתים בקרב 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 2016

תחקיר וכתיבה: בן פרגיון ומיכל רותם

תרגום לערבית: ראתב אבו קרינאת

תרגום לאנגלית: רחל בן פורת

תמונת שער: הריסת בתים בכביש הגואעין, 04.08.2015 (מיכל רותם)

תמונת שער אחורי: שיירת כוחות ההריסה על כביש הגואעין, 04.08.2015 (מיכל רותם)

תוכן עניינים

מבוא	4
1. מדיניות הריסת הבתים	6
1.1 מדיניות הריסת הבתים והמאבק על הקרקע בנגב	7
1.2 נתונים עדכניים על הריסת בתים בנגב	8
1.3 ביצוע ההריסות	10
1.3.1 הריסה על ידי הרשויות	10
1.3.2 הריסה על ידי הבעלים	10
1.3.3 הריסה תוך כדי הליך	11
2. רשויות האכיפה בנגב	12
2.1 מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין	12
2.2 חטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל	14
2.3 היחידה הארצית לפיקוח על הבניה	14
2.4 היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים	15
2.5 יחידת יואב	16
3. המסגרת החוקית למדיניות הריסת הבתים: צווי הריסה ופינוי	18
3.1 חוק התכנון והבניה	18
3.1.1 צו הריסה שיפוטי	18
3.1.2 צו הריסה מנהלי	19
3.2 חוק מקרקעי ציבור	19
3.2.1 צו לסילוק יד ולפינוי מקרקעי ציבור	20
4. מדיניות הריסת הבתים כאמצעי לחץ לכניסה למשא ומתן	21
סיכום	22

מבוא

הקהילה הערבית הבדואית בנגב סובלת ממצוקת דיור מתמשכת מזה שנים. למרות זאת, המדיניות המרכזית שמפעילה מדינת ישראל כלפי קהילה זו היא מדיניות של הריסת בתים, שמחמירה את המצב עוד יותר. הרוב המוחלט של הריסות הבתים והמבנים על ידי רשויות הממשלה מדי שנה, מתקיים בקרב הקהילה הבדואית. בעוד שהממשלות השונות משקיעות משאבים אדירים בחיזוק וייעול האכיפה בנגב, הן אינן מחפשות אחר פתרון מעשי למצוקת הדיור והיישוב הקשה של הקהילה.

הקהילה הבדואית מונה כ-230,000 איש, ומהווה 34.1% מאוכלוסיית הנגב.¹ עם זאת, רק 18 יישובים מתוך 144 היישובים באזור מיועדים לה.² מלבד יישובים אלה, ישנם כ-40 כפרים בדואים בנגב שמדינת ישראל אינה מכירה בהם. למרות מצוקת הדיור ממנה סובלת הקהילה, ועל אף קיומם של עשרות כפרים הסובלים מהעדר הכרה, ממשלות ישראל ממשיכות לאשר עוד ועוד יישובים בנגב המתוכננים לאוכלוסיה היהודית ולהתעלם ממצבם של היישובים הבדואים.³

תכניות שונות לפיתוח הנגב, באזורים בהם נמצאים עשרות כפרים בדואים בלתי מוכרים, מתעלמות מן הקהילה הבדואית ולעתים אף מאיימות על הכפרים באופן מכוון. כך, מגוון תכניות לסלילת כבישים חדשים, לנטיעת יערות ולכריית מחצבים, כמו גם להקמת יישובים חדשים, מציבות איום של פינוי והריסה על כפרים רבים בנגב, שיעמיקו את מצוקת הדיור של הקהילה. ראוי לציין כי תכניות הפיתוח השונות מאיימות גם כן על אפשרות התרחבותם וצמיחתם של הכפרים המוכרים החדשים ושל העיירות הבדואיות שהוקמו על ידי המדינה, שהופכות צפופות יותר ויותר.

מדיניות הריסת הבתים מופעלת בכלל היישובים הבדואים בנגב - בעיירות הממשלתיות, בכפרים המוכרים החדשים ובכפרים הבלתי מוכרים. המחסור במגרשים לבניה, העדר התכנון בכפרים שהוכרו על ידי המדינה, וחוסר היכולת לקבל היתרים לבניה בכפרים הבלתי מוכרים יוצרים מציאות בה בתים ומבנים רבים נבנים ללא היתרים בהעדר פתרון חוקי.

לאורך השנים האחרונות הקימה מדינת ישראל מערך אכיפה ייחודי לקהילה הבדואית בנגב. במסגרת מערך זה פועלת מנהלת מטעם המשרד לביטחון פנים העוסקת בתיאום עבודת רשויות האכיפה השונות בנגב, לצד יחידת משטרה ייעודית שהוקמה על מנת ללוות את הרשויות הללו בפעולתן. מהלך זה מוכיח ומשמר את תפיסתה של הקהילה הבדואית על ידי המדינה כבעיה ביטחונית ולא כקהילה אזרחית שזכאית לפתרונות מן הממשלה למצוקותיה.

כך, לא רק שמדינת ישראל וממשלותיה השונות אינן עוסקות במציאת פתרון הוגן וראוי למצוקה המתמשכת בה שרויה הקהילה הבדואית בנגב, אלא הן מעמיקות את הבעיה עוד יותר. ההתעלמות

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014. לוח 2.17: יישובים ואוכלוסיה לפי קבוצת אוכלוסיה, מחוז, נפה ואזור טבעי. <http://tinyurl.com/z7qyxpw>

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014. לוח 2.16: יישובים ואוכלוסיה לפי מחוז, נפה, דת וקבוצת אוכלוסיה (בלוח מופיעים 17 יישובים בדואים, כיוון שהכפר הבדואי אבו תלול אש-שהג' שהוכר על ידי המדינה לא נספר, על כן, ישנם בפועל 18 יישובים בדואים).

³ ראו למשל: החלטת ממשלה 748 מיום 22.11.2015, במסגרתה אושרה הקמתם של חמישה יישובים יהודיים חדשים בנגב. <http://tinyurl.com/zgv6al7>

ארוכת השנים מן הכפרים הבלתי מוכרים, התכנון המחוזי הלוקה בעיוורון מוחלט לצורכי הקהילה הבדואית ולעצם קיומה, וההשקעה באכיפה אגרסיבית ונרחבת, מרחיקים את הפתרון ההולם והראוי למצב. מדיניות הריסת הבתים בה עוסק דו"ח זה, המגובה בהעדף פתרונות דיוריים לקהילה, היא המדיניות העיקרית שמפעילה המדינה כלפי קהילה זו, מדיניות זו מעמיקה את המשבר יותר ויותר.

הפרק הראשון בדו"ח עוסק במדיניות הריסת הבתים בנגב ומביא נתונים עדכניים על ההריסות שהתבצעו בנגב לאורך השנים האחרונות. בפרק מוצגים הסברים על אופן ביצוע הריסות הבתים - הריסה על ידי הרשויות ועל ידי הבעלים, תוך הצגת סוג חדש של הריסה המתבצעת "תוך כדי הליך".

בפרק השני מפורטות רשויות האכיפה השונות המפעילות את מדיניות הריסת הבתים בנגב, ממנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין המתאמת את פעילות הרשויות השונות - חטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה והיחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים, ועד ליחידת "יואב", היחידה המשטרתית שהוקמה לליווי ההריסות.

בפרק השלישי מוצגת המסגרת החוקית למדיניות הריסת הבתים, הכוללת שני חוקים מרכזיים - חוק התכנון והבניה וחוק מקרקעי ציבור. בפרק מופיעים הסברים על הצווים בהם עושות הרשויות שימוש להפעלת המדיניות בקרב הקהילה הבדואית - צו הריסה מנהלי ושיפוטי וצו לסילוק יד ולפינוי מקרקעי ציבור.

הפרק הרביעי עוסק בשימוש שעושות הרשויות במדיניות הריסת הבתים על מנת להפעיל לחץ על אזרחים להיכנס למשא ומתן עם המדינה. שימוש זה נקרא בלשון הרשויות "אכיפה מקדמת הסדרה". הפרק מציג מגוון דוגמאות למקרים בהם פעלו הרשויות בתיאום מנהלת דרום בהוצאת צווים ואף הריסת בתים של אזרחים בדואים שסירבו להיכנע ללחצי הרשויות לשבת לשולחן המשא ומתן.

1. מדיניות הריסת הבתים

לאורך שנים מפעילות ממשלות ישראל מדיניות של הריסת בתים נגד הקהילה הערבית הבדואית בנגב. לכאורה, מופעלות מדיניות זו בשל השיעור הגבוה של בניה ללא היתרים בקרב קהילה זו. אך הבניה הנרחבת ללא היתרים נובעת בפועל מהעובדה שגם היום, ביישובים בדואים רבים לא ניתן כלל לקבל היתרי בניה, ולרבים מבני ובנות הקהילה אין ברירה אלא לבנות ללא היתר. בעוד שמצוקת הדיור בקרב הקהילה הבדואית מתרחבת מדי שנה, ממשלות ישראל השונות לא הציעו כל פתרון ראוי לסוגיה ובכך תרמו בעצמן להחמרת המצב.

עדות לטענה זו ניתן למצוא בדו"ח סיכום שנת 2015 של מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין (להלן: מנהלת דרום):

12. בולטת העובדה כי ממשיך הפער בין קצב האכיפה לקצב המענה למגורים הניתן על ידי המדינה⁴.

כן, מתריעות רשויות האכיפה בעצמן על העובדה שבעוד שבשנים האחרונות הפכה מדיניות הריסת הבתים יעילה יותר כפי שנראה בפרק זה, מדינת ישראל אינה נותנת מענה למצוקת הדיור בקרב הקהילה הבדואית.

מצוקת דיור זו שכיחה בשלושת צורות היישוב המרכזיות בהן מתגוררת הקהילה הבדואית בנגב. בכפרים הבדואים הבלתי מוכרים שנחשבים כולם כ"יישובים לא חוקיים" או כ"פזורה" על ידי המדינה, לא ניתן לקבל היתרי בניה כלל, בין אם מדובר בכפרים שנותרו במקום בו ניצבו עוד קודם להקמת המדינה, ובין אם מדובר בכפרים שהועברו ממקומם על ידי הממשל הצבאי. על כן, כל המבנים ביישובים הללו נחשבים "לא חוקיים". שבע העיירות הבדואיות שהוקמו על ידי המדינה החל מסיום הממשל הצבאי סובלות גם הן ממצוקת דיור ומחסור גדול במגרשים לבניה. בתוך העיירות עצמן ניתן למצוא מבנים רבים ואף שכונות שלמות המוגדרים גם הם כ"לא חוקיים" כיוון שנבנו ללא היתרים, אך בשל המחסור במגרשים אין פתרון לתושבים אלה, חלקם ממתינים שנים לרכישת מגרש לבניה. גם הכפרים המוכרים החדשים, בהם החליטו ממשלות ישראל להכיר החל משנות האלפיים סובלים ממצוקת דיור קשה. זאת, לאור העובדה שבעשרה מתוך אחד עשר כפרים כמעט ולא ניתנו היתרי בניה כלל.⁵

אם כן, בעוד שמצוקת הדיור בקרב הקהילה הבדואית גוברת מדי שנה, מדינת ישראל מעדיפה להשקיע עוד ועוד משאבים ביעול מערך האכיפה בנגב על פני השקעה בפתרונות תכנון ודיור לקהילה. כך, "התייעלה" בשנים האחרונות מדיניות הריסת הבתים בנגב והיא מופעלת על ידי מגוון רחב של רשויות ממשלתיות, הפועלות יחדיו בתיאום על מנת להרוס כמה שיותר מבנים מדי שנה. בשנת 2015 נהרסו בנגב 982 מבנים, בקרב הקהילה הבדואית בלבד.⁶ החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים והיחידה הארצית לפיקוח על הבניה, פועלות בשיתוף עם מנהלת דרום ומקיימות ימי הריסה ואיתור משותפים על מנת להגביר את מספר הריסות הבתים. בנוסף,

⁴ מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין - סיכום שנת העבודה 2015. עמ' 15, סעיף 6.12.

⁵ ישיבת ועדת הכנסת לביקורת המדינה מיום 26.03.2016 (טרם פורסם פרוטוקול). <http://tinyurl.com/hzx4bj8>.

⁶ ראו הערה 4, עמ' 6, סעיף 4.2.

פועלות הרשויות השונות בשיתוף עם משטרת ישראל על מנת להגביר את אחוז ההריסות המתבצעות על ידי בעלי הבתים מתוך סך ההריסות.⁷

1.1 מדיניות הריסת הבתים והמאבק על הקרקע בנגב

מדיניות הריסת הבתים היא חלק בלתי נפרד מן המאבק על הקרקע בין הקהילה הבדואית למדינת ישראל. במקרים רבים, משתמשת המדינה בהריסות בתים על מנת לדחוק אזרחים בדואים מקרקעותיהם. המדינה 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 רכישתן קודם להקמת המדינה, ולמרות שחלקם עדיין מתגוררים על קרקעותיהם עוד קודם להקמת המדינה.

בשנות ה-70 אפשרה המדינה לבדואים תושבי הנגב להגיש תביעות בעלות על קרקעותיהם, אך תוך זמן קצר החליטה על הקפאת הליך זה. לאורך השנים פעלה המדינה בשני אופנים על מנת להסדיר את תביעות הבעלות הללו - האחת, הפעלת לחץ על בדואים בנגב להיכנס להליך של משא ומתן על קרקעותיהם מול הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (שנקראה בעבר בשמות שונים), והשנייה, הגשת תביעות נוגדות על אותן קרקעות לבית המשפט בטענה כי מדובר באדמות מדינה.⁸

המצב היחיד בו מכירה המדינה בבעלותם של בדואים על קרקעותיהם הוא במעמד המשא ומתן, אז למעשה מוותרים אזרחים על קרקעותיהם תמורת פיצוי זעום. פסק דין אל-עוקבי של בית המשפט העליון מחודש מאי 2015 סתם את הגולל כמעט לחלוטין על אפשרותם של בדואים תושבי הנגב להוכיח בעלות על קרקעותיהם בפני בית המשפט. לסיכום החלטתה כתבה נשיאת בית המשפט כך:

”אציע לחברי לדחות את טענות המערערים בכל הנוגע לזכויות שרכשו בחלקות וזאת בין מכוח הדין הבדואי המסורתי, בין על פי חקיקת הקרקעות העות'מאנית והמנדטורית, או על פי דיני היושר, הדין הבינלאומי וחוקי היסוד [...] נוכח מסקנות אלה אין המערערים זכאים על פי חוק הרכישה לפיצוי או לקרקע חלופית בגין הפקעת החלקות כאמור.”⁹

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 הבתים. רשויות האכיפה השונות פועלות בעיקר להריסת מבנים חדשים ומבנים ששופצו בכפרים ולוחצות על בעליהם להיכנס להליך של משא ומתן על קרקעותיהם ולמעבר לעיירות הבדואיות.

כך, כשרשויות האכיפה השונות פועלות על פי חוקים שונים לפינוי “אדמות מדינה” והורסות בתים, פעמים רבות מדובר בקרקעות שמצויות בסכסוך, עליהן עדיין ישנן תביעות בעלות תלויות ועומדות. מול

⁷ ראו הערה 4, עמ' 14, סעיף 6.8.

⁸ להרחבה ראו: תהליכים של נישול בנגב-נקב: מדיניות תביעות הנגד כלפי הערבים הבדואים. פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי.

<http://tinyurl.com/zdp75dc>

⁹ סלימאן מחמד אלעוקבי ז"ל ואח' נגד מדינת ישראל (ע"א 4220/12) פסק דין, סעיף 83.

כוחה הרב של המדינה על רשויותיה השונות להשתלטות על קרקעות הבדואים בנגב, פועלים תושבי הכפרים מצידם בִּסְמוּד (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.

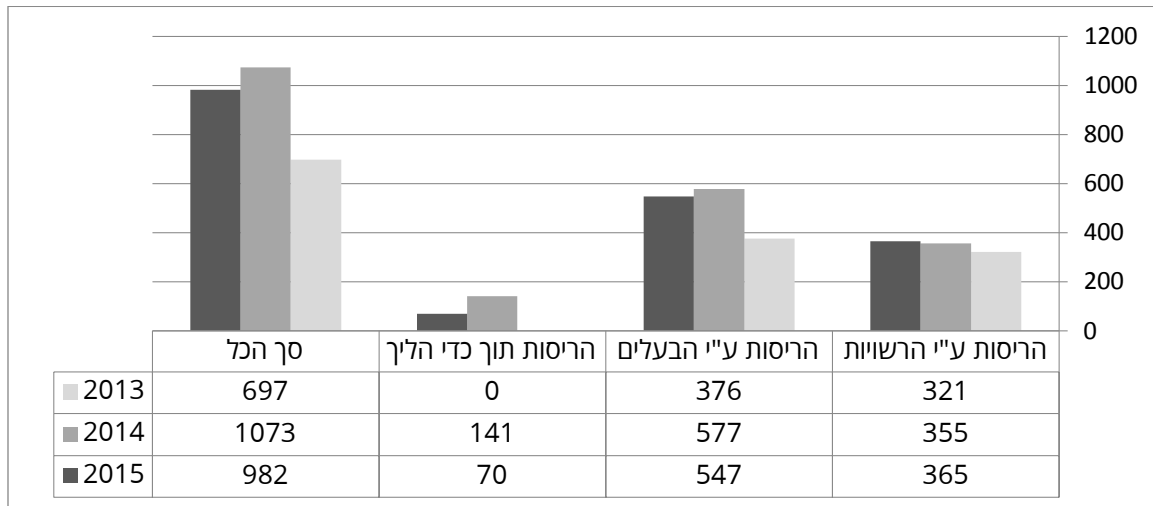
1.2 נתונים עדכניים על הריסת בתים בנגב

בעוד שרשויות הממשלה השונות עושות מאמצים רבים להגברת הריסות הבתים בנגב, הן אינן מפרסמות את הנתונים על מספרי ההריסות לציבור. הנתונים המוצגים בדו"ח זה מתבססים על נתוני מנהלת דרום, שחשפנו לאורך השנים האחרונות באמצעות בקשות חופש מידע. הדוחות הפנימיים של המנהלת המפורסמים מזה שלוש שנים, חושפים את מספרי המבנים שנהרסו בנגב, את כמות ימי האיתור וההריסה שבוצעו לאורך השנים, כמו גם את מספרי המבנים שהרסה כל אחת מן הרשויות. חשוב לציין, כי כיוון שמנהלת דרום הוקמה על מנת לתאם את האכיפה בקרב הקהילה הבדואית, הנתונים המוצגים בדו"ח מתייחסים להריסות ביישובים הבדואים בלבד.



הריסת מסגד בכפר רַחִימָה, 06.01.2016 (סלימה עזאזמה)

גרף 1: הריסות מבנים בנגב בשנים 2013-2015 לפי סוג הריסה¹⁰



גרף 1 חושף את מספרי הריסות הבתים בנגב לאורך השנים 2013-2015 בחלוקה לפי סוג ההריסה - הריסה על ידי הרשויות, הריסה על ידי הבעלים והריסה תוך כדי הליך.¹¹ מן הנתונים המוצגים ניתן לראות שבעוד שבשנת 2014 היתה עליה של 54% במספר הריסות המבנים בקרב הקהילה הבדואית, בשנת 2015 ניכרת ירידה של 8.5% במספר המבנים שנהרסו. בעוד שמספר המבנים שנהרסו על ידי הרשויות נותר כמעט קבוע לאורך השנים, ההריסות העצמיות הן שמובילות לשינוי בנתונים. כך, בשנת 2013 נהרסו 376 מבנים על ידי בעליהם המהווים 54% מסך ההריסות באותה שנה, בשנת 2014 נהרסו 718 מבנים על ידי בעליהם, המהווים 67% מסך ההריסות ובשנת 2015 נהרסו 617 מבנים על ידי בעליהם, המהווים 63% מסך ההריסות בשנה זו. על אף הירידה באחוז ההריסות העצמיות בשנת 2015, עדיין מדובר במספר משמעותי של אזרחים הבוחרים להרוס את בתיהם בעצמם. רשויות האכיפה מצידן רואות באחוז הגבוה של ההריסות על ידי הבעלים הצלחה משמעותית ופועלות להגדלת שיעורן.¹²

באופן כללי, הקמתה של מנהלת דרום יחד עם הקמתה של יחידת המשטרה "יואב" הובילו לעליה במספר המבנים הנהרסים בנגב מדי שנה. עם זאת, מספר אירועים ותהליכים לאורך השנים האחרונות הובילו לביטול של ימי איתור והריסה על ידי הרשויות כמו גם לאי חלוקת צווים. על כן, לצד מגמת העליה במספר ההריסות ניתן לראות גם תנודות מטה שהושפעו מן האירועים השונים. כך למשל, בשנת 2014, בשל הלחימה בעזה בחודשי הקיץ, הופסקה כמעט לחלוטין פעילות הרס הבתים בנגב.¹³ בשנת 2015, בשל המצב הביטחוני, הועברה יחידת יואב לפעילות באזורים שונים בארץ, דבר שהוביל גם כן לביטול ימי איתור והריסות מתוכננים ועל כן לירידה במספר ההריסות.¹⁴ בנוסף, במהלך שנת 2015 עברה היחידה הארצית לפיקוח על הבניה ממשרד הפנים אל משרד האוצר, מעבר שהביא להעדר יו"ר ועדה מחוזית המופקד על חתימה על צווי הריסה למשך חודשיים ולירידה במספר המפקחים הפועלים בדרום.¹⁵

¹⁰ מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין - סיכום שנת העבודה 2014, עמ' 5; ראו הערה 4, עמ' 5.

¹¹ ראו הסברים לסוגי ההריסות בפרק 1.3 בדו"ח זה.

¹² ראו הערה 4, עמ' 14, סעיף 8.6.

¹³ ראו הערה 10, עמ' 11, סעיף 3.

¹⁴ ראו הערה 4, עמ' 1, סעיף 4.1.

¹⁵ ראו הערה 4, עמ' 14, סעיף 6.3.1.

1.3 ביצוע ההריסות

את הריסות הבתים והמבנים בנגב ניתן לחלק לשני סוגים עיקריים, בהתבסס על מי שמבצעים את ההריסה בפועל. "הריסות יזומות" הן הריסות שמבצעות רשויות המדינה השונות, ואילו "הריסות עצמיות" הן הריסות שמבצעות על ידי בעלי הבתים והמבנים. במהלך השנתיים האחרונות עלה מושג חדש, "הריסות תוך כדי הליך", במסגרתן הורס בעל המבנה את המבנה עוד בטרם הוצא נגדו צו הריסה. הרשויות העוסקות בהריסת בתים ומבנים מרכזות מאמצים רבים בניסיון להגדיל את מספר המבנים הנהרסים על ידי בעליהם, תוך צמצום מספר ההריסות שמבצעות הרשויות בעצמן.

1.3.1 הריסה על ידי הרשויות

"הריסות יזומות" הן הריסות המבצעות על ידי רשויות המדינה השונות. במקרים בהם הוצאו צווי הריסה או פינוי למבנים ובעליהם לא ביצעו את הריסתם בעצמם, מגיעים נציגי הרשויות על מנת להוציא אל הפועל את הריסת המבנה. במהלך השנים האחרונות, החלו הרשויות השונות לתאם את ההריסות ולקיימן בימי הריסה מרוכזים.

בימים מרוכזים אלה יוצאת בשעות הבוקר שיירה של כוחות משטרה, מפקחים מהרשויות השונות ובולדוזרים שנשכרים מקבלנים פרטיים בכדי להרוס מבנים. הכוחות מגיעים אל המבנה ללא הודעה מראש, מוציאים את דיירי הבית מן המבנה, לעתים מאפשרים להם להוציא את חפציהם ולעתים לא, והורסים אותו. לאורך שנת 2015 יצאו לפועל 51 ימי הריסות מרוכזים,¹⁶ בהם נהרסו בממוצע 7.1 מבנים ביום.¹⁷

1.3.2 הריסה על ידי הבעלים

במהלך השנים האחרונות גוברת תופעת הריסת הבתים על ידי בעליהם, המכונה על ידי הרשויות "הריסות עצמיות". במסגרת הריסות אלה, בוחרים בעלי בתים ומבנים בנגב נגדם הוצא צו הריסה או פינוי, להרוס את המבנים בעצמם, ולא להמתין להרס המבנה על ידי הרשויות. כאמור, הרשויות רואות בהתעצמות תופעת ההריסות על ידי בעלי המבנים הצלחה והן משקיעות מאמצים על מנת להגבירה עוד יותר. כך, בדו"ח סיכום הפעילות השנתית של המנהלת נכתב כי:

"המגמה של ביצוע הריסות עצמיות מול הריסות יזומות נמשכת [...] זוהי תוצאה של עבודת שטח יסודית הבאה לידי ביטוי בהדברות המוקדמת [...] הנתון מעיד, כי מחוללי הבניה הבלתי חוקית מאמינים, כי מהרגע שהוצא צו ההריסה, רשויות האכיפה נחושות לדבוק במימוש החוק ותהליך האכיפה ישלים את עצמו - קרי לבסוף תתבצע הריסה. על כן מעדיפים להרוס עצמית, על מנת למנוע את הגעתם של המפקחים עם כוח משטרה".¹⁸

ההסבר המוצע בדו"ח המנהלת להתגברות ההריסות על ידי בעלי המבנים מתעלם ממספר סיבות נוספות המובילות אזרחים להרוס את בתיהם בעצמם. בדו"ח נטען כי הסיבה לכך היא מניעת ההגעה של "המפקחים עם כוח משטרה". הדו"ח אינו מפרט כי מדובר בכוחות משטרה גדולים המגיעים ללא

¹⁶ ראו הערה 4, עמ' 2.

¹⁷ ראו הערה 4, עמ' 5.

¹⁸ ראו הערה 4, עמ' 14, סעיף 8.

התראה מוקדמת, כאמור, פעמים רבות לא מאפשרים לבעלי הבתים להוציא את תכולתם וכי מספר פעמים לאורך השנים האחרונות הופעלה אלימות משטרתית קשה כלפי בעלי בתים, משפחותיהם ושכניהם במהלך הריסות ולעתים בוצעו גם מעצרים. כמו כן, במהלך ההריסות משמידים הבולדוזרים באופן מכוון את כל חומרי הבניה ולעתים אף קוברים אותם באדמה, דבר שהריסה עצמית מאפשרת להימנע ממנו. יתרה מזאת, הדו"ח אינו מציין סיבה מרכזית נוספת לבחירתם של בעלי בתים רבים להרוס אותם בעצמם - האיום בהשתת עלויות ההריסה על הבעלים, שטרם עמד במבחן משפטי.¹⁹ על אף המאמצים הרבים שמשקיעות הרשויות בניסיון להגביר את ההריסות העצמיות, בשנת 2015 ירד שיעור ההריסות העצמיות ביחס לשנה הקודמת.²⁰

1.3.3 הריסה תוך כדי הליך

"הריסות תוך כדי הליך" הן הריסות המבוצעות על ידי בעל המבנה, עוד בטרם הוגש צו הריסה או פינוי. לרוב מדובר במבנים הנמצאים בהליכי בניה, או שבנייתם רק הושלמה. אז, מפעילים מפקחים של היחידה הארצית לפיקוח על הבניה לחץ על בעלי המבנים להרוס אותם עוד טרם הגשת צו מנהלי. במידה ובעלי המבנה לא הורסים אותו בשלב זה, מוציאים המפקחים צו הריסה מנהלי למבנה ואם הוא לא נהרס על ידי בעליו לאחר הוצאת הצו, מגיעות הרשויות על מנת להרוס אותו בעצמן. לכן מעדיפה היחידה הארצית לפיקוח על הבניה להביא ל"הריסה תוך כדי הליך". בשנת 2015 נהרסו באופן זה 70 מבנים בנגב על ידי בעליהם.²¹



הריסת בית בכפר תל אל-מלח, 12.02.2015 (משפחת אבו מסאעד)

¹⁹ להרחבה ראו: מדיניות הריסת הבתים בנגב - יום זכויות האדם הבינלאומי 2014. פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי. עמ' 9.

²⁰ ראו פרק 1.2 בדו"ח זה.

²¹ ראו הערה 4, עמ' 6.

2. רשויות האכיפה בנגב

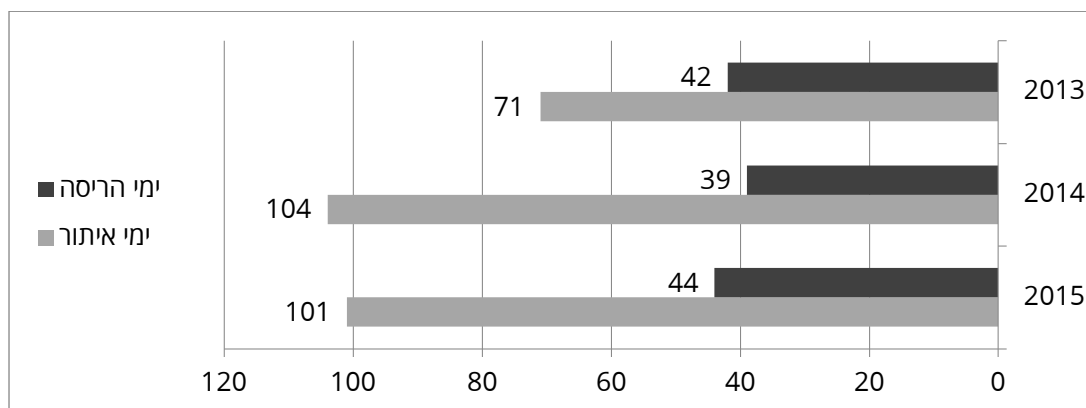
בנגב פועלות שלוש רשויות מרכזיות בתחום הריסות הבתים - החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים והיחידה הארצית לפיקוח על הבניה. החל משנת 2012 החלו הרשויות לפעול בתיאום רב בחסות מנהלת דרום. גם הקמתה של יחידת יואב, יחידה משטרתית ייעודית שתפקידה ללוות ימי איתור והריסה, תרמה לעליה במספר המבנים הנהרסים בנגב מדי שנה.

2.1 מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין

מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין היא גוף שהוקם בשנת 2012 על מנת לייעל את הליכי ההריסה בנגב.²² המנהלת כפופה למשרד לביטחון פנים והיא משמשת כגוף המרכזי המתאם את הריסות הבתים בין רשויות האכיפה השונות. על אף ששמה מרמז על מנהלת שהיא כביכול אוניברסלית ופועלת באזור הדרום באופן כללי, מדובר במנהלת שעוסקת באכיפת דיני המקרקעין בקרב האוכלוסיה הבדואית בלבד, והוקמה מכוח החלטת ממשלה שעסקה רק בקהילה הבדואית.

המנהלת הוקמה מכוח החלטת ממשלה 3707 משנת 2011, בה אושרה "תכנית פראוור".²³ חרף הקפאתה של התכנית, שמטרתה היתה "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב" בחודש דצמבר 2013,²⁴ 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 ההתיישבות²⁵ ואת תכנית האכיפה השנתית של המנהלת יאשר ראש המטה.²⁶ כך, למרות שמטה היישום לא פועל והתכנית הוקפאה, ממשיכה המנהלת לפעול ואף לתכנן תכניות אכיפה שנתיות.

גרף 2: ימי איתור והריסה מרוכזים בין השנים 2013-2015²⁷



²² אתר המשרד לביטחון פנים: מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני מקרקעין. <http://tinyurl.com/jqtg48n>

²³ החלטת ממשלה 3707 מיום 11.09.2011. <http://tinyurl.com/hs5czb2>

²⁴ הארץ, בגין הודיע: יעצר קידום חוק פראוור להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 12.12.2013. <http://tinyurl.com/qzbmzf6>

²⁵ ראו הערה 22, סעיף 6. ב.

²⁶ ראו הערה 22, סעיף 1. ד. 6.

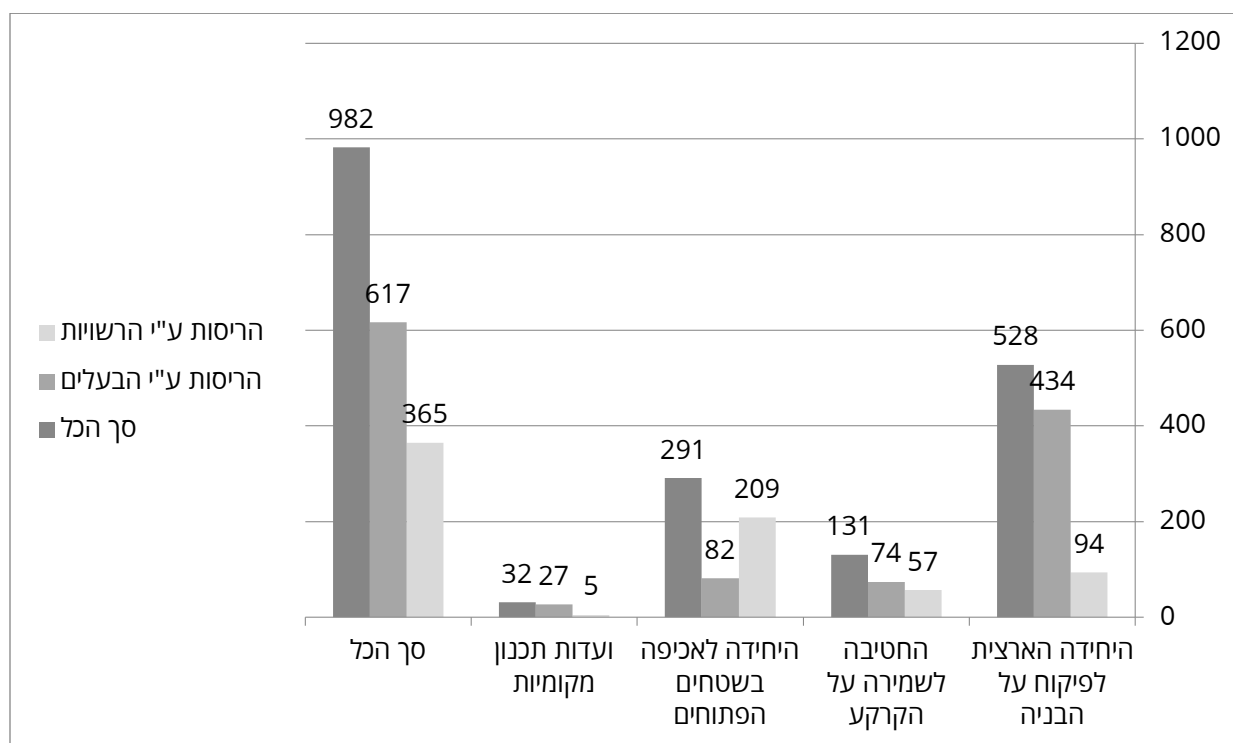
²⁷ ראו הערה 10, עמ' 2-3; ראו הערה 4, עמ' 2-3.

מנהלת דרום פועלת באמצעות קיום מפגשים שבועיים של פורום קבוע המורכב מנציגי רשויות האכיפה העוסקות בהריסת בתים בנגב. המנהלת מתאמת בין הרשויות ימים מרוכזים לאיתור, להריסת בתים ומבנים ולחריש שדות לצורך השמדת יבולים. גרף 2 מציג את מספר ימי האיתור וההריסה שביצעה המנהלת לפי שנים. ניתן לראות כי מאז הקמתה תיאמה המנהלת בממוצע 41.6 ימי הריסות מדי שנה, ימים בהם יוצאות רשויות האכיפה והורסות בתים ומבנים ברחבי הנגב. בימים מרוכזים אלה נהרסו בשנים האחרונות כ-8 בתים ומבנים בממוצע ליום.

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.²⁸ בנוסף, פועלת מנהלת דרום בשיתוף עם הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים, 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.²⁹

מנהלת דרום מעסיקה חמישה עובדים, העוסקים בעיקר בתיאום מבצעי ובאיסוף מודיעין. בעוד שתקציב כוח האדם של מנהלת דרום מגיע ישירות מהמשרד לביטחון פנים אליו היא כפופה, בשנת 2014 ובשנת 2015 הוקצו לה בנוסף 425,000 ש"ח לשנה, לביצוע טיסות צילום ומיפוי³⁰ שמטרתן לזהות שינויים בשטח.

גרף 3: הריסות מבנים בנגב בשנת 2015 לפי גורם האכיפה³¹



²⁸ ראו הערה 22.

²⁹ ראו פרק 4 בד"ח זה.

³⁰ מענה לבקשת חופש מידע מהמשרד לביטחון פנים מיום 02.07.2015.

³¹ ראו הערה 4, עמ' 6, סעיף 4.2.

גרף 3 מציג את מספר ההריסות שביצעו גורמי האכיפה השונים לאורך שנת 2015, לפי גורם האכיפה האחראי להריסה. ניתן לראות שהיחידה הארצית לפיקוח על הבניה אחראית לרוב ההריסות שבוצעו במהלך שנת 2015 (528 מבנים), אחריה ניצבות היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים (291) וחטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל (131), ואחרונות, ניצבות הוועדות המקומיות (32) שניתן לראות שאינן עוסקות כמעט כלל באכיפה ומותירות את העיסוק בכך לרשויות האחרות.

2.2 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".³² חטיבת השמירה על הקרקע פועלת באמצעות חוק המקרקעין, המאפשר להשתמש בכוח סביר לפינוי אדם שתפס מקרקעין תוך 30 ימים ללא צורך בצו;³³ חוק מקרקעי ציבור המאפשר הגשת צווי פינוי וסילוק נגד מי שעושים שימוש במקרקעין ציבוריים המנוהלים על ידי הרשות;³⁴ 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.

את מרחב דרום, הפועל בשיתוף פעולה עם מנהלת דרום, מנהל אילן ישורון, שמתבטא רבות בעניין הריסות הבתים בנגב:

"מפקחי רמ"י פועלים באופן שוטף כנגד הפלישות לאדמות המדינה, קטנות כגדולות, ובכל רחבי הארץ. המפקחים מבהירים לפולשים כי הם פועלים בניגוד לחוק וכי אם לא יפנו את הקרקע יהיו חשופים לתביעות כספיות ופליליות. אנו עדים לכך שמדיניות האכיפה אפקטיבית כאשר פולשים רבים מחליטים לבצע הריסות עצמיות כדי להמנע מתביעות ובכך חוסכים לעצמם ולמדינה הוצאות מיותרות בגין פינויים".³⁵

כך, בהודעה לעיתונות מחודש מרץ 2016 בנוגע למבצע פינוי משותף של מנהלת דרום, מתאר ישורון את פעולת מפקחי החטיבה, ומדגיש גם הוא את ההריסות הרבות המתבצעות על ידי בעלי הבתים עצמם.

2.3 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".³⁶ היחידה פועלת בחלוקה לשישה מחוזות ובשטחי הגדה המערבית.³⁷ במסגרת מעבר מנהל התכנון מסמכות

³² אתר רשות מקרקעי ישראל: חטיבות הרשות. <http://tinyurl.com/ze8pqr7>

³³ חוק המקרקעין תשכ"ט-1969, סעיף 18(ב). <http://tinyurl.com/zrrgeh6>

³⁴ ראו פרק 3.2 בדו"ח זה.

³⁵ רשות מקרקעי ישראל, הודעה לעיתונות מיום: 29.06.2013. <http://tinyurl.com/jh7sa2a>

³⁶ אתר משרד הפנים: אודות היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה. <http://tinyurl.com/hfsdmge>

³⁷ ראו הערה 36.

משרד הפנים אל משרד האוצר, עברה גם היחידה הארצית לפיקוח על הבניה אל משרד האוצר, מעבר שהוביל לפיחות במספר המפקחים הפועלים מטעם היחידה בנגב.³⁸

היחידה הארצית פועלת על סמך חוק התכנון והבניה המאפשר הוצאת צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים נגד מבנים שנבנו ללא היתר.³⁹ במרחב התכנון המחוזי, מרחב שאינו בתחום של ועדת תכנון מקומית, מוסמך יו"ר הוועדה המחוזית לחתום על צווי הריסה מנהליים נגד מבנים,⁴⁰ ומפקחי היחידה עושים בצווים אלה שימוש נרחב. היחידה הארצית עושה שימוש גם כן בצווי הריסה שיפוטיים, אך שכיחותם של צווים אלה ירדה במהלך השנים האחרונות. כך למשל, בעוד שבשנת 2015 הגישה היחידה 343 צווים מנהליים נגד מבנים ביישובים הבדואים, ובאותה שנה הוגשו רק 13 צווים שיפוטיים.⁴¹

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.⁴² היועץ המשפטי לממשלה פרסם הנחיה המסדירה את סמכות האכיפה המקבילה של המדינה במרחב התכנון המקומי המופעלת על ידי היחידה הארצית.⁴³ הפעלת סמכות האכיפה המקבילה לא באה להחליף את האכיפה על ידי הוועדה המקומית, ועל כן קובעת ההנחיה כי: "ככלל, השימוש בסמכות האכיפה המקבילה ייעשה באופן נקודתי, בהתקיים נסיבות מיוחדות, לגבי מקרה מסוים או סוג מסוים של מקרים, שבהם מתקיים עניין ציבורי חשוב, המצדיק טיפול על ידי מערכת האכיפה של המדינה".⁴⁴ באמצעות הנחיה זו, פועלת היחידה הארצית גם במרחבי התכנון המקומיים ביישובים הבדואים בנגב ליישום מדיניות הריסת הבתים.

2.4 היחידה לאכיפה בשטחים הפתוחים

היחידה לפיקוח 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.⁴⁵ כך מתאר גלעד אלטמן, ששימש כמנהל היחידה, את תפקידה:

"בניגוד לגוון 'הירוק' של שמח, 'הסיירת הירוקה' איננה גוף העוסק בשמירת איכות הסביבה. עיקר עיסוקה של הסיירת הוא פיקוח ושמירה על אדמות המדינה בשטחים פתוחים ואכיפת חוקי המדינה. השמירה מכוונת נגד פעילותם של פולשים ומסיגי גבול. חשוב להדגיש כי הסיירת אינה קובעת מדיניות אלא עוסקת בביצועה".⁴⁶

³⁸ ראו הערה 4, עמ' 1, סעיף 1.5.

³⁹ ראו פרק 3.1 בדו"ח זה.

⁴⁰ חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965. סעיף 238א. (ב1). <http://tinyurl.com/hhnbmw3>.

⁴¹ מענה לבקשת חופש מידע ממשרד האוצר מיום 21.02.2016.

⁴² 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>.

⁴³ ראו הערה 42, סעיף א.5.

⁴⁴ ראו הערה 42, סעיף ב.1.

⁴⁵ הכנסת - מרכז מחקר ומידע. מסמך רקע בנושא: פלישה לקרקעות ומבנים. פרק 2.2. <http://tinyurl.com/zav7qyw>.

⁴⁶ אלטמן, גלעד. "קרקע" - ביטאון המכון לחקר מדיניות כלכלית ושימושי קרקע של קק"ל, מס' 57 (ינואר 2004).

<http://tinyurl.com/zo2ry6f>

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.⁴⁷

בעוד שבשנת 2014 היתה היחידה אחראית ל-183 מבנים שנהרסו בקרב הקהילה הבדואית בנגב, למרות הירידה במספר ההריסות הכללי בשנת 2015, זינק מספר המבנים להם אחראית היחידה ל-291 בשנה זו. בשנת 2015 היתה היחידה אחראית ל-123 צווי הריסה ופינוי והיתה שותפה לימי ההריסה והאיתור של מנהלת דרום.⁴⁸

2.5 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 2011,⁴⁹ במטרה לסייע ליישום התכנית, והמשיכה לפעול על אף הקפאתה. יחידת יואב כפופה למפקד מחוז דרום במשטרה ומטרתה "לסייע לגורמי האכיפה בתחום המקרקעין בנגב".⁵⁰ 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 וניתנו לה 198 תקנים, שאוישו בפועל על ידי 182 ו-181 שוטרים בהתאמה.⁵¹



שוטר יחידת יואב במהלך מבצע הריסת בתים, 04.08.2015 (מיכל רותם)

⁴⁷ ראו הערה 46.

⁴⁸ ראו הערה 4, עמ' 6.

⁴⁹ ראו הערה 23.

⁵⁰ מענה לבקשת חופש מידע מהמשרד לביטחון פנים מיום 17.11.2015.

⁵¹ ראו הערה 50.

טבלה 1: פירוט רכבים ועלותם - יחידת יואב⁵²

סוג רכב	מספר יחידות	עלות ליחידה	סך הכל
פורד F350 4X4	24	280,000 ש"ח	6,720,000 ש"ח
טנדר 4X4 איסוזו / טויוטה	9	240,000 ש"ח	2,160,000 ש"ח
טרקטורון	3	80,000 ש"ח	240,000 ש"ח
גי"פ מיצובישי	1	305,000 ש"ח	305,000 ש"ח
טרנספורטר	1	230,000 ש"ח	230,000 ש"ח
סיטראן ברלינגו	2	128,000 ש"ח	256,000 ש"ח
קאיה ריאו	2	80,000 ש"ח	160,000 ש"ח
רמב"י	2	150,000 ש"ח	300,000 ש"ח
	סך הכל: 44		סך הכל: 10,371,000 ש"ח

המשרד לביטחון פנים מסרב לחשוף את התקציב השנתי של יחידת יואב בטענה שחשיפה מעין זו תפגע בביטחון המדינה. טבלה 1 מציגה את סוגי הרכבים שנרכשו עבור היחידה, כמויות הרכבים ועלותם, וחושפת טפח מתקציבי העתק שמשקיעה מדינת ישראל באכיפה בנגב. כך, הושקעו 10,371,000 שקלים רק בצי הרכב המשמש את היחידה. זאת מבלי לחשב את עלות אחזקת הרכבים הללו, וזוהי כאמור רק הוצאה אחת מיני רבות, שסירב המשרד לביטחון פנים לחשוף.



שיירת כוחות הריסה בכפר רח'מה, 06.01.2016 (סלימה עזאזמה)

⁵² ראו הערה 50.

3. המסגרת החוקית למדיניות הריסת הבתים: צווי

הריסה ופינוי⁵³

מדיניות הריסות הבתים בקרב הקהילה הבדואית בנגב מתבססת על מספר חוקים העומדים לרשותן של רשויות האכיפה. שני החוקים העיקריים המאפשרים הוצאת צווי הריסה ופינוי הם חוק התכנון והבנייה⁵⁴ שנחקק בשנת 1965 וחוק מקרקעי ציבור⁵⁵ שנחקק בשנת 1981. החוקים השונים משמשים את הרשויות בהתאם למעמד המבנה ולרשות המבצעת את ההריסה.

3.1 חוק התכנון והבניה

חוק התכנון והבניה שנחקק בשנת 1965 הסדיר את פעולת גופי התכנון השונים במדינה, שבתורם קבעו את ייעודי הקרקע השונים ברחבי הארץ. במסגרת יצירת תכניות המתאר השונות הוגדרו מרבית האזורים בהם ניצבים הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב כאזורים שאינם מיועדים למגורים. זאת, על אף שבשנת 1965 ניצבו הכפרים, בין אם הועברו על ידי הממשל הצבאי ובין אם לא, במקומם. בשל הגדרת ייעודי הקרקע השונים, לא ניתן לקבל היתרים לבניה ביישובים אלה. החוק מגדיר שני סוגים של צווי הריסה באמצעותם, בין היתר, הורסות הרשויות בתים בנגב - צו הריסה מנהלי וצו הריסה שיפוטי.

3.1.1 צו הריסה שיפוטי

צו הריסה שיפוטי הוא צו להריסת מבנה שמוצא על ידי בית המשפט. סעיף 204 לחוק התכנון והבניה קובע עבירות בניה שונות, בהן שימוש במקרקעין ללא היתר או בסטיה מהיתר, בגין מוסמך בית המשפט להורות על הריסת המבנה ולחייב את הנשפט בהוצאות הביצוע במסגרת גזר הדין על פי סעיף 205 לחוק. במידה ובתחילת ההליכים טרם הושלמה בניית המבנה או שחלפו עד שישה חודשים מיום השלמת הבניה, חייב בית המשפט להורות על הריסת המבנה.⁵⁶ מלבד צו ההריסה למבנה קובע החוק עונשין לעובר על סעיף 204 - קנס ועונש מאסר.⁵⁷ בצו ההריסה השיפוטי רשאי בית המשפט לקבוע את מועד ההריסה⁵⁸ ולהטיל את הביצוע על הוועדה המקומית.⁵⁹ הוועדה מצידה יכולה לבקש מבית המשפט להורות כי הביצוע יוטל על הנשפט בעצמו.⁶⁰ אם חלפו שלושה חודשים מן המועד והצו לא בוצע, רשאיות הרשויות השונות לפנות אל בית המשפט ולבקש להטיל את הביצוע על הנשפט.⁶¹ במידה וציווה בית המשפט על מוסד תכנון כלשהו לבצע הריסה - הוא רשאי "להיכנס למקום שהצו נוגע לו לשם ביצוע הפעולה, להרחיק ממנו כל אדם וחפץ ולנקוט את כל האמצעים, לרבות שימוש בכוח סביר, כדי

⁵³ המידע המופיע בפרק זה הוא כללי, אין להסתמך עליו כעל מידע משפטי מדויק ואין בו כדי להחליף ייעוץ משפטי הניתן על ידי בעל/ת מקצוע.

⁵⁴ חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965. <http://tinyurl.com/hhnbmw3>

⁵⁵ חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) תשמ"א-1981. <http://tinyurl.com/huw8onn>

⁵⁶ ראו הערה 54, סעיף 206.

⁵⁷ ראו הערה 54, סעיף 204.

⁵⁸ ראו הערה 54, סעיף 207.

⁵⁹ ראו הערה 54, סעיף 207 א. (א).

⁶⁰ ראו הערה 54, סעיף 207 א. (ב).

⁶¹ ראו הערה 54, סעיף 207 א. (ג).

להבטיח את קיום הצו, ואם חייב בית המשפט בהוצאות הביצוע של הפעולה, רשאי מוסד התכנון לגבותן בדרך שגובים חוב אזרחי.⁶²

על פי החוק, מי שאחראי לעבודה ולשימוש הטעונים היתר הם, בין היתר, בעל ההיתר, מי שהיה צריך להשיג היתר, בעל המקרקעין, מי שביצע בפועל את העבודה, המשתמש בפועל במקרקעין והאחראי לעבודה או לשימוש. את כל אלה יכול בית המשפט להאשים בעבירות הבניה שבוצעו.⁶³ עם זאת, חוק התכנון והבניה מאפשר גם הוצאת צו הריסה שיפוטי ללא הרשעה, בו נעשה לרוב השימוש בקרב הקהילה הבדואית, במקרים בהם לא ניתן למצוא את מבצע העבירה, לא ניתן או בלתי מעשי למסור לו הזמנה לדין, מי שביצע את העבירה אינו בעל הבנין עוד, אין להוכיח מי ביצע את העבירה או שמבצע העבירה מת או אינו בר עונשין עוד.⁶⁴

3.1.2 צו הריסה מנהלי

צו ההריסה המנהלי הוא צו שניתן מכוח חוק התכנון והבניה למבנה שהוקם ללא היתר בניה, או שחלק ממנו חורג מן ההיתר. הצו ניתן בתנאי שהמבנה עדיין נמצא בתהליך בניה, או שלא חלפו 60 ימים מיום השלמת בנייתו, ובתנאי שהמבנה אינו מאוכלס, או שלא חלפו 30 ימים מיום אכלוסו.⁶⁵ הגשת הצו המנהלי מתבצעת תוך הדבקתו על קיר חיצוני של המבנה או במקום אחר נראה לעין,⁶⁶ ועליו לפרט את המקרקעין עליהם הוא חל, את העובדה שמדובר בבניה ללא היתר או את פירוט החריגות מן ההיתר, את המבנה שיש להרוס על פי הצו, כמו גם מספר ציטוטים מתוך החוק.⁶⁷ מבנה שהוצא נגדו צו הריסה מנהלי ניתן להרוס תוך 24 שעות מרגע הדבקת הצו על המבנה.⁶⁸

צווי ההריסה המנהליים בנגב מוצאים על ידי יו"ר ועדת התכנון המחוזית על פי תצהירים המוגשים לו על ידי פקחי היחידה הארצית לפיקוח על הבניה המסיירים בשטח. ימי האיתור הרבים שעורכים הפקחים⁶⁹ מניבים מדי שנה צווים מנהליים רבים המוצאים נגד מבנים ביישובים הבדואים בנגב. צו ההריסה המנהלי מאפשר הליך הריסה מהיר ועל כן נוטה היחידה הארצית להשתמש בצווים מסוג זה. יתרה מזאת, הליך הערעור על צווים אלה הוא יקר ומוגבל,⁷⁰ ועל כן רק מעטים מערערים על צווים אלה.

3.2 חוק מקרקעי ציבור

חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) נחקק בשנת 1981 ותוקן מספר פעמים לאורך השנים. מקרקעי הציבור אליהם הוא מתייחס מוגדרים בחוק יסוד: מקרקעי ישראל וכוללים קרקעות מדינה, קרקעות של רשות הפיתוח או קרקעות של קרן קיימת לישראל,⁷¹ ובנוסף מתייחס החוק גם לקרקעות של רשות מקומית.⁷²

⁶² ראו הערה 54, סעיף 211א.

⁶³ ראו הערה 54, סעיף 208א.

⁶⁴ ראו הערה 54, סעיף 212.

⁶⁵ ראו הערה 54, סעיף 238א. (א).

⁶⁶ ראו הערה 54, סעיף 238א. (ה).

⁶⁷ ראו הערה 54, סעיף 238א. (ד).

⁶⁸ ראו הערה 54, סעיף 238א. (ו) (1).

⁶⁹ ראו פרק 2.1 בדו"ח זה.

⁷⁰ ראו הערה 54, סעיף 238א. (ז) (1).

⁷¹ חוק יסוד: מקרקעי ישראל, סעיף 1. <http://tinyurl.com/hpd8vfg>

⁷² ראו הערה 55, סעיף 1.

3.2.1 צו לסילוק יד ולפינוי מקרקעי ציבור

חוק מקרקעי ציבור קובע כי משמעות של פינוי היא "פינוי מקרקעי ציבור מכל אדם, ממטלטלין, מבעלי חיים, מכל הבנוי והנסוע עליהם, ומכל דבר אחר המחובר אליהם חיבור של קבע".⁷³ החוק קובע כי נגד אדם שתפס מקרקעי ציבור ניתן להוציא צו פינוי תוך שישה חודשים מיום ידיעת הממונה על התפיסה ולא יאוחר מ-36 חודשים מיום התפיסה.⁷⁴ הממונה על פי חוק זה לצורך הוצאת צו הוא מנהל רשות מקרקעי ישראל או מנהל המרחב שמונה מטעמו, בשיתוף עם היועץ המשפטי של הרשות או המרחב.⁷⁵ בצו עצמו יקבע הממונה את מועד הסילוק והפינוי, שיקבע לפחות 30 יום מיום מסירת הצו.⁷⁶

על פי החוק צו לסילוק יד ולפינוי מקרקעין יכול כלול כאמור את המועד בו יש לפנות את המקרקעין, כמו גם את גבולות מקרקעי הציבור עליהם חל הצו.⁷⁷ במידה ולא ניתן לאתר או לזהות את תופס המקרקעין על מנת למסור לו את הצו, יודבק הצו במקום נראה לעין ויירשמו עליו תאריך ושעת ההדבקה.⁷⁸ במידה והמקרקעין לא פונו עד לתאריך הנקוב בצו, יורה הממונה לפקח לבצע את הצו, כל עוד לא עברו יותר מ-60 ימים ממועד הסילוק והפינוי.⁷⁹ החוק קובע כי על מנת לבצע צו, רשאי פקח להיכנס למקרקעין עליהם חל הצו, לפנותם מכל חפץ ואדם ולנקוט בכל האמצעים לביצוע הצו. הפקח רשאי להשתמש בשעת הצורך בכוח סביר ואף לקבל עזרה מן המשטרה.⁸⁰ חשוב לציין כי חוק מקרקעי ציבור קובע גם ענישה למי שמפר צו לסילוק יד ולפינוי מקרקעין. על פי החוק דינו של מפר צו מאסר שנתיים או קנס על פי חוק העונשין, כמו גם תוספת קנסות במידה והעבירה נמשכת.⁸¹



ציוד שהצליחו תושבים להוציא מבתיהם לפני שנהרסו באל-עראג'יב, 23.03.2015 (מיכל רותם)

⁷³ ראו הערה 55, סעיף 1.

⁷⁴ ראו הערה 55, סעיף 4. (א).

⁷⁵ ראו הערה 55, סעיף 1.

⁷⁶ ראו הערה 55, סעיף 4. (א).

⁷⁷ ראו הערה 55, סעיף 4. (ב) (ב1).

⁷⁸ ראו הערה 55, סעיף 4. (ב) (1).

⁷⁹ ראו הערה 55, סעיף 5. (א).

⁸⁰ ראו הערה 55, סעיף 5. (ג).

⁸¹ ראו הערה 55, סעיף 5. (ב).

4. מדיניות הריסת הבתים כאמצעי לחץ לכניסה למשא ומתן

דוחות הפעילות השנתיים של מנהלת דרום חושפים את השימוש הכוחני שעושות הרשויות השונות, ובראשן הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, במדיניות האכיפה והריסת הבתים על מנת לקדם הסדרים בין המדינה לאזרחיה הבדואים. על מנת להפעיל לחץ על חברי הקהילה הבדואית לעבור לעיירות או להיכנס להליך של "הסדרה" מול הרשויות בתחומי העיירות הבדואיות והכפרים המוכרים החדשים ולקיום משא ומתן עם המדינה, מפעילות הרשויות את מדיניות הריסת הבתים באופן מכוון ומחושב. כך, מנצלות הרשויות לרעה את חוק התכנון והבניה ואת חוק מקרקעי ציבור בכדי לדחוק את תושבי היישובים הבדואים ממקום מגוריהם אל המקום בו מעוניינות הרשויות שיתגוררו, זאת על אף שחוקים אלה לא נועדו למטרה זו.

כבר בפתיחתו של דו"ח סיכום הפעילות של מנהלת דרום מצוין כי מדיניות האכיפה מתמקדת בשני צירים: "א. אכיפה מוגברת למניעת בניה ופלישות חדשות בלתי חוקיות; ב. אכיפה מקדמת הסדרה בתאום ובשיתוף פעולה הדוק עם הרשות לפיתוח כלכלי".⁸² חלק ניכר מן הדו"ח מפרט את האופן שבו פועלות יחדיו מנהלת דרום והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב למימוש "אכיפה מקדמת הסדרה". הרשות מצביעה על אזורים בהם היא מעוניינת לבצע "הסדרה", בין אם מדובר בעיירות הבדואיות, בכפרים המוכרים החדשים, או בכפרים הבלתי מוכרים. אז נכנסת לפעולה מנהלת דרום, על הרשויות השונות הפועלות באמצעותה, שמפעילה לחץ על התושבים להיכנס למשא ומתן מול הרשות. במידה והתושבים אינם מסכימים להיכנס ל"הליך הסדרה", מוגשים נגדם צווי הריסה או פינוי. אם גם מהלך זה לא הניע אותם לניהול משא ומתן, הצווים מופעלים נגדם ובתיהם נהרסים.⁸³

כך למשל, מתאר הדו"ח את אופן פעולת מנהלת דרום במספר שכונות בעיירה הבדואית שְגִיב אֶס-סְלָאם (שגב שלום). המנהלת ערכה סיורי שטח וקבעה תכנית על מנת להתחיל באכיפה. בחלק מהשכונות נפתחו תיקים נגד תושבים, ואילו באחרות נחתמו הסכמי פינוי עם התושבים כך שלא הופעלה אכיפה נגדם.⁸⁴ גם בעיר רֶהֶט פועלות יחדיו מנהלת דרום והרשות, לגבי אחת משכונות העיר נכתב:

"מאחר והתושבים אינם מתקדמים לפתרון ההסדרה כפי שמוצע להם על ידי רשות הבדואים נערכו סקרי מבנים [...] עלי ידי רשות מקרקעי ישראל. הועברו כתבי תביעה כנגד התושבים אשר אינם מקדמים לפתרון הסדרתי. לאלו שמבקשים להתקדם, הוכנו הסכמי פינוי".⁸⁵

באופן זה, משתמשות הרשויות בחוקים העוסקים בתכנון, על מנת להביא אזרחים אל שולחן המשא ומתן בכוח. גם בֶּרֶהֶט, צווי ההריסה משמשים כאיום, ומי שמסרב להיכנע לו נפגע. זאת, על אף שבהתאם לחוק הריסת מבנה אינה בגדר ענישה, והיא נתפסת כהשבה של המצב לקדמותו.

המצב דומה בכפרים הבלתי מוכרים, כך לדוגמא, בעניין כפר בלתי מוכר באזור העיירה שְגִיב אֶס-סְלָאם, נכתב בדו"ח מנהלת דרום כי "המטרה הנעת הפזורה להגיע להסדרה עם רשות הבדואים לכניסה [...]

⁸² ראו הערה 4, עמ' 1.

⁸³ ראו הערה 4, עמ' 15, סעיף 6. 10.

⁸⁴ ראו הערה 4, עמוד 8, סעיף 5. 1.

⁸⁵ ראו הערה 4, עמוד 8, סעיף 5. 3.

לשגב שלום. עד כה בצענו מספר הריסות של צווים שיפוטיים, על מנת להניע את תהליך המו"מ עם הרשות.⁸⁶ גם כאן כאמור, נאמר בפה מלא כי מטרתן של ההריסות היא הפעלת לחץ על אזרחים להיכנס למשא ומתן עם המדינה שיסתיים בהעברתם אל שְׁגִיב אֶס-סְלָאם.

גם בכפרים המוכרים החדשים פועלות הרשות והמנהלת באופן דומה. במהלך שנת 2015 הן פעלו כך בכפר אֶס-סִיד: "[...] התחלנו להניע את תהליך ההסדרה בשכונות, כאשר מתנהל הליך הדברות של הרשות מול התושבים ומאידך אנו מעלים צווים לביצוע מול אלו אשר אינם נכונים להיכנס להסדרה".⁸⁷ בכפר דְרִיגִ'את "הותוותה תכנית אכיפה המיועדת להתבצע בשיתוף של גורמי האכיפה של אבו באסמה, משרד הפנים ורמ" על מנת להניע את התושבים אשר מסרבים להצטרף לתכנית ההסדרה עם הרשות".⁸⁸

מדי שנה, מכילים דוחות סיכום השנה של מנהלת דרום אינספור דוגמאות לשימוש במדיניות הריסות הבתים לשם הפעלת לחץ לכניסה למשא ומתן. כאמור, המנהלת רואה בפעילות זו חלק בלתי נפרד מהגדרת התפקיד שלה ומפעילה את כלל רשויות האכיפה במסגרת פעילות זו. על אף שישנם בתים ומבנים רבים המוגדרים כ"לא חוקיים" על ידי הרשויות, הן בוחרות באופן מכון את המשפחות והמבנים נגדם הן מעוניינות לפעול. כך, הופכים חוקים שמטרתם תכנונית לכלי בידי השלטונות להפעלת לחץ על אזרחים המנהלים מאבק ארוך שנים על קרקעותיהם מול המדינה.⁸⁹

סיכום

מדיניות הריסת הבתים היא מדיניות סבוכה, המבוססת על מגוון חוקים ומופעלת על ידי מספר רשויות. הנתונים על היקפיה אינם שקופים ואת חלקם מסרבים משרדי הממשלה השונים לחשוף. לרשות של רשויות האכיפה עומדים כלים רבים - צווי הריסה ופינוי, עונשים חמורים הקבועים בחוק, אפשרות להשתתף עלויות ולתביעות אזרחיות, מסגרות זמן קצרות ועלויות משפטיות גבוהות. כל אלה הופכים את המאבק נגד מדיניות הריסת הבתים בנגב למאבק בו מדי שנה צוברות הרשויות עוד ועוד כוח על חשבון אנשי הקהילה הבדואית.

למרות זאת, המאבק בנגב נמשך, ומדיניות הריסת הבתים מצידה ממשיכה להוכיח שהיא לא מהווה כל פתרון למצבה של הקהילה הבדואית בנגב, להפך. העיירות הבדואיות מתריעות כי אין ביכולתן לקלוט אליהן תושבים בשל מחסור במגרשים ובשל התעלמות רשויות התכנון מן הגידול הטבעי שלהן, בכפרים המוכרים החדשים הסיכוי לקבל היתר בניה הוא אפסי ובכפרים הבלתי מוכרים, כל המבנים מוגדרים "בלתי חוקיים" כיוון שמבחינת מדינת ישראל היישובים הללו לא קיימים. על אף כל אלה, ממשלת ישראל ורשויותיה השונות ממשיכות לדבוק במדיניות אחת בלבד כלפי האזרחים הבדואים בנגב - מדיניות הריסת

⁸⁶ ראו הערה 4, עמוד 10, סעיף 5.12.

⁸⁷ ראו הערה 4, עמוד 10, סעיף 5.10.

⁸⁸ ראו הערה 4, עמוד 11, סעיף 5.17.

⁸⁹ ראו הערה 8.

הבתים. זאת, על אף שכפי שחושף הדו"ח, רשויות האכיפה בעצמן מתרעות על כך שקצב האכיפה גבוה מקצב פתרונות הדיור שמציעה המדינה לקהילה.

יתרה מזאת, מדינת ישראל לא משכה את השקעותיה מאזור הנגב, אלא, היא ממשיכה באופן עקבי להשקיע באוכלוסיה אחת ולהזניח את האחרת. כך, בעוד שממשלות ישראל מאשרות מדי מספר שנים עוד קבוצה של יישובים יהודיים חדשים להקמה באזור הנגב, הן מגדירות אזרחים שבונים את ביתם ללא היתר כיוון שאין להם קורת גג כ"עברייני בניה". זאת, על אף שהמאמצים האדירים למשוך אזרחים יהודים מן המרכז לעבור אל הנגב לא נושאים פרי. במקום לעסוק בצמצום פערים, משקיעה מדינת ישראל משאבים רבים בהעמקת הפערים בין קהילות באזור הנגב.

מערכת האכיפה המשומנת שיצרה המדינה מפעילה לחץ אדיר על הקהילה הבדואית. המסגרת החוקית המשלבת ענישה פלילית ואזרחית ואפשרות להוצאת מגוון רחב של צווים ולהגשת תביעות שונות. השוטרים והמפקחים שמסתובבים בשטח ודוחקים באזרחים להרוס את בתיהם בעצמם ולהיכנס לתהליכי משא ומתן. מנהלת דרום שמוציאה צווי הריסה ופינוי באמצעות הרשויות השונות נגד מי שמסרבים לערוך משא ומתן ואף הורסת את בתיהם אם הם עומדים בסירובם. כל אלה משמשים כמכשך לחצים בידי הרשויות לעיצוב המרחב בנגב לפי תפיסת המדינה.

אין ספק שבכדי להתמודד עם מצוקת הדיור הקשה של הקהילה הבדואית בנגב יש צורך בפתרון כולל - הרחבת העיירות לטובת תושביהן הנוכחיים והגידול הטבעי העתידי שלהן; יצירת תכנון מפורט לכפרים המוכרים החדשים; והכרה בכפרים הבלתי מוכרים שפרושים על אחוז קטן מאוד מאזור הנגב. ממשלות ישראל מאשרות כל הזמן יישובים חדשים ליהודים בנגב - הגיע הזמן שיפסיקו להעדיף אוכלוסיה אחת על אחרת ויגיעו לפתרון צודק למשבר הדיור ארוך השנים של הקהילה הבדואית שהן יצרו בעצמן. המהלך היחיד שיתרום לתושבות ותושבי הנגב כולם הוא פתרון כולל, הוגן וראוי, שיהיה צעד ראשון בדרך הארוכה לשוויון אמיתי בין תושבי הנגב.



החרמת מיכל מים במהלך מבצע הריסת בתים, 04.08.2015 (מיכל רותם)



טלפון: 050-7701118/9

דואר אלקטרוני: info@dukium.org

אתר: www.dukium.org

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

