

נייר עמדה

להכיר בַּאֲדִי אַנ-נַעַם

כיישוב חקלאי עצמאי

הקדמה

נַאֲדִי אַנ-נַעַם הוא כפר בדואי בלתי מוכר השוכן דרומית לבאר שבע ומזרחית לכביש 40. בכפר מתגוררים כ-10,000 תושבים, והוא הגדול ביותר מבין הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב. במשך מספר עשורים מתנהל מאבק בין תושבי הכפר לבין המדינה על עתידו. בשל סמיכות הכפר למועצה התעשייתית נאות חובב נגזר על תושביו לזוז ממקום מושבם. בעוד שהתושבים מעוניינים בפתרון התיישבותי שישמור על אופי חייהם הכפרי-חקלאי, הפתרון היחיד שמציעה המדינה הוא מעבר ליישוב עירוני, בין אם במסגרת יישוב עירוני עצמאי בסמוך לעיריה שְגִיב אַס-סֵלָאם (שגב שלום) ובין אם במעבר לתוך שְגִיב אַס-סֵלָאם עצמה. למרות שהתושבים הביעו את התנגדותם למעבר לשְגִיב אַס-סֵלָאם בפני מוסדות המדינה, ואף הסכימו להעביר את הכפר ממקומו, מדינת ישראל מתעקשת לכפות עליהם מעבר ליישוב עירוני.

רקע היסטורי

עם הקמתה של מדינת ישראל רוכזה האוכלוסייה הבדואית בנגב באזור סגור שנקרא הסַיֵאג' (سَيَاح) תחת ממשל צבאי. כחלק מתהליך זה, בשנות ה-50' הועבר פלג מסעודין ממטה אל-עזאזמה מאדמותיו ההיסטוריות באזור חלוצה (מערבית לכביש 40) לשטח שבו נמצא הכפר נַאֲדִי אַנ-נַעַם כיום.¹ למרות שהועברו למקום מושבם על ידי הממשל הצבאי, חיים התושבים למעלה מ-60 שנה במצב תכנוני בלתי מוסדר, דבר המוביל לפגיעה משמעותית בזכויות בסיסיות ובגישה לשירותים ממשלתיים כמו מים זורמים, חשמל, סילוק ביוב, שירותי בריאות וחינוך ועוד. יתרה מכך, בשל סירובה של המדינה להכיר בכפר, כלל המבנים בו מוגדרים כלא חוקיים ועל כן נתונים תחת איום הריסה מתמיד.

בשנות ה-70' וה-80' הוקמו בלב הכפר נַאֲדִי אַנ-נַעַם ובסמוך לו מתקני תעשייה מסוכנים תוך התעלמות מההשלכות הבריאותיות והסביבתיות על תושבי המקום. בשנות ה-70' אזור התעשייה נאות חובב הוקם מערבית לכפר (מערב לכביש 40), ובו מפעלים לטיפול בפסולת ובשפכים, תעשיית ברום, ייצור דשנים וחומרים כימיים לחקלאות.² בנוסף, בשנת 1987 הוקמה בלב הכפר תחנת

1 ועד מקומי ואדי אל נעם, האגודה לזכויות האזרח ובמקום. חלופות למיקומו ואופיו של היישוב המיועד לתושבי ואדי אל נעם על בסיס עקרונות תכנון כלליים ליישוב. עמ' 9-10.

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/10/hit1705alternatives.pdf>

2 אתר המועצה המקומית התעשייתית נאות חובב. <http://neot-hovav.org.il/map.php>

כוח של חברת החשמל, שבינה לבין כביש 40, ומעל בתי הכפר בתנך, עוברים קווי חשמל עיליים במתח גבוה.

מעבר כפוי לשגיב אס-סלאם

התעלמות המדינה ומוסדות התכנון מהכפר נאדי אג-נעם, תוך הקמת מועצה תעשייתית ותחנת כוח בסמוך ובליבת הכפר, לוו בניסיונות להעביר את התושבים ממקומם. בשנת 1985 העביר משרד החינוך את בית הספר מנאדי אג-נעם לשגיב אס-סלאם בכדי להפעיל על התושבים לחץ לעבור אל העיירה. בעקבות שביתה שנמשכה שלושה חודשים, במהלכה לא הגיעו תלמידי הכפר אל בית הספר, חזר בו משרד החינוך ופתח מחדש את בית הספר בנאדי אג-נעם.³ בשנת 1990 הוציא מנהל מקרקעי ישראל צווים לפינוי קרקע נגד כאחד עשר משפחות מנאדי אג-נעם.⁴ בעקבות דחיית העתירות שהוגשו לביטול הצווים בבתי המשפט השלום והמחוזי בבאר שבע, ערערו התושבים לבית המשפט העליון בשנת 1999.⁵ בסוף שנת 2000 קיבל בית המשפט העליון את הסכמת הצדדים על דחיית צווי הפינוי בשלוש שנים, בהן הצדדים, המדינה והתושבים, התבקשו למצוא פתרון משותף

3 ראיון עם מוסה אבו בניה, בתאריך 31.08.2017.

4 ת"א 8101/90 מנהל מקרקעי ישראל נגד סלמן חמד אבו עמרן ואח'. כתב תביעה מיום 07.11.1999.

5 רע"א 541/99 סלמן אבו עמרן ואח' נגד מנהל מקרקעי ישראל. החלטה מיום 10.03.1999.

לכפר.⁶ על אף החלטת בית המשפט, יזמה בשנת 2000 המנהלה לקידום הבדואים בנגב⁷ תכנית להעברת תושבי הכפר לשכונה דרומית בעיירה שְׁגִיב אֶס-סֶלָאם, למרות התנגדותם הנחרצת של התושבים למעבר ליישוב עירוני. התכנית באה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה (מס' ערב 43/4) ובקידום תכנית המתאר המחוזית החלקית של אזור באר שבע (תמ"מ 49/14/4).

סכנת נאות חובב

בעוד שפניות התושבים בדרישה לבטל את התכנית להעבירם לשכונה בשְׁגִיב אֶס-סֶלָאם זכו להתעלמות מצד המדינה, סקר אפידמיולוגי שפרסם משרד הבריאות בשנת 2004 הוביל לשינוי בעמדתה. הסקר, שנערך באזור נאות חובב בשנים 1995-2000, מצא כי בקרב האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בקרבת המועצה התעשייתית ישנם שיעורי תחלואה ותמותה גבוהים מהצפוי.⁸ בעקבות זאת, הוחלט בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז הדרום לדחות את הפקדת התכנית (תמ"מ 49/14/4) בשל סמיכותה לאזור הסיכון של נאות חובב.⁹ בנוסף, המליצה הוועדה

6 ראו הערה 5, החלטת בית המשפט מיום 28.08.2000.

7 תפקידה המרכזי של המנהלה לקידום הבדואים בנגב היה טיפול בנושאי המקרקעין של הקהילה הבדואית בנגב. החל משנת 2014 פועלת הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב במקום המנהלה.

8 בג"ץ 1705/14 אבו-עפאש ואח' נגד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח'. מתוך העתירה: סעיף 19.

9 הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הדרום, פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 09.08.2004, סעיף 4.

לשנות את החלטת הממשלה (ערב 43/) להעברת תושבי נאדי אנ-נעם לשגיב אס-סלאם, ולאתר חלופות מיקום עבור האוכלוסייה תוך שיתופה בתהליך.¹⁰ הוועדה קבעה שמעבר הכפר לדרום שגיב אס-סלאם יותיר את התושבים ברדיוס הסיכון של המועצה התעשייתית נאות חובב ועל כן יש לאתר חלופות תכנוניות בשיתוף התושבים.

משנת 2004 ועד לשנת 2008 ניסו תושבי נאדי אנ-נעם, בהובלת הוועד המקומי של הכפר, לפנות למוסדות המדינה כדי ליישם את החלטת הוועדה המחוזית. הוועד המקומי הדגיש בפני המוסדות השונים את רצון התושבים להישאר כמקשה אחת וכיישוב כפרי עצמאי. בין 2008 ל-2009 הבשילו הדיונים לכדי הסכמה חלקית בין הוועד המקומי לבין הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (לשעבר המנהלה לקידום הבדואים, להלן – הרשות להסדרת ההתיישבות) והמועצה האזורית אבו בסמה¹¹ על מיקום חלופי לכפר, שלל ההיבטים התכנוניים, הבריאותיים והסביבתיים, נלקחו בחשבון בעת קביעת המיקום.

10 ראו הערה 9.

11 המועצה האזורית אבו בסמה פעלה בין השנים 2003-2012 ואיגדה תחתיה את 11 הכפרים הבדואים המוכרים בנגב. בשנת 2012 פוצלה מועצת אבו בסמה לשתי מועצות אזוריות נפרדות – נווה מדבר ואל קסום.

פניית פרסה של המדינה

לאחר שנמצא מיקום מוסכם על כל הצדדים, ואף הוקם בית ספר יסודי במקום כחלק ממרכז שירותים לטובת היישוב שעתיד לקום, גילו התושבים שהמדינה ומוסדותיה חזרו בהם מן ההסכמות. לאחר שבמהלך 2009 הפסיקו מוסדות המדינה את ההתקשרות עם הוועד המקומי באופן פתאומי, בחודש אפריל 2010 קיבלו התושבים אישור לחששותיהם כאשר בישיבה שהתקיימה בוועדה המחוזית הודיע מנכ"ל הרשות להסדרת ההתיישבות כי הטיפול בהסדרת ההתיישבות של הכפר נאדי אג-נעם עובר מהמועצה האזורית אבו בסמה לאחריות הרשות.¹² כפי שהסתבר, משמעותה של החלטה זו הייתה חזרה לתכנית להעברת נאדי אג-נעם דרומית לשגיב אס-סלאם, על אף התנגדות התושבים.

תכנית מטרופולין באר שבע והעתירה לבג"ץ

אחד מיעדיה המרכזיים של תכנית המתאר המחוזית למטרופולין באר שבע (תמ"מ 23/14/4) הוא "מתן מענה תכנוני להתיישבות הבדואית תוך הכוונת מיקומה וקביעת כללים שיאפשרו מגוון של צורות התיישבות".¹³ בנובמבר 2012 הופקד תיקון מספר 2 לתכנית (להלן – תמ"מ 2/23/14/4) אשר שינה את יעוד הקרקע של

12 ראו הערה 8, סעיף 51.

13 תמ"מ 14/4 שינוי מס' 23, תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע, הוראות התכנית: סעיף 3.2 (2).

השטח דרומית לשְגִיב אֶס-סְלָאם לשטח "נוף כפרי חקלאי משולב", שינוי המאפשר הקמת יישובים באזור.¹⁴ מטרתו של תיקון זה הייתה הרחבת שטח העיירה שְגִיב אֶס-סְלָאם בכדי להעביר אל שטחה את תושביהם של שלושה כפרים בדואים בלתי מוכרים הממוקמים לאורך כביש 40 מדרום לבאר שבע (נְאֲדִי אַנ-נַעַם, נְאֲדִי אֶל-מִשְׁאֵשׁ ואֶס-סֶר). אף על פי שהוועד המקומי הביע את התנגדותו לתכנית, בטענה שהשינוי שהוצע לא מאפשר הקמת יישוב בעל אופי כפרי-חקלאי אלא רק בניית שכונות עירוניות, התכנית אושרה וקיבלה תוקף בנובמבר 2013, בדיון בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים¹⁵ (ולנת"ע).¹⁶ בדיון חוזר שהתקיים בולנת"ע על התכנית הוחלט לאפשר הקמת מוסדות חינוך באזור שהוגדר נוף כפרי חקלאי משולב וזאת בטרם אישור תכנית מתאר לשכונה המתוכננת.¹⁷ כך, בכדי להפעיל לחץ על תושבי הכפר לעבור לשכונות שעתידות להיבנות בדרום שְגִיב אֶס-סְלָאם, אישרו מוסדות התכנון הקמת בית ספר עוד בטרם אושרה התכנית הכוללת לשכונה. חשוב לציין כי במהלך הדיון בולנת"ע, נקבע כי לחילופין ניתן לבחון הקמת יישוב עצמאי מדרום לשְגִיב אֶס-סְלָאם, במקום הרחבת העיירה

14 המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פרוטוקול ישיבת המועצה מיום 06.11.2012, סעיף 4.

15 הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים היא וועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה המוסמכת לדון ולהכריע בנושאים שונים, כגון שינויים בתכניות מתאר והתנגדויות להן.

16 הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים, פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 26.11.2013, סעיף 3.

17 הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים, פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 20.5.2014, סעיף 8.

והקמת שכונה חדשה. כל השינויים הללו התאפשרו בשל צמצום רדיוס הבטיחות של המועצה התעשייתית נאות חובב, המגדיר שטח סיכון מסביב למועצה בו לא ניתן להקים ישובים.¹⁸

עם זאת, לא מדובר בשינויים מהותיים שכן מיקום וגבולות התכנית נותרו זהים. מדובר בהבהרה חשובה מפני שהיא עומדת בבסיס הטענות של המדינה בהליך המשפטי שיפורט להלן. בעקבות התעלמות הולנת"ע מהתנגדותם, במרץ 2014 הגישו תושבי הכפר עתירה לבג"ץ באמצעות האגודה לזכויות האזרח ועמותת בִּמְקוֹם, בדרישה לביטול התכנית. מרגע הגשת העתירה עבר המאבק של תושבי הכפר מן הזירה התכנונית אל הזירה המשפטית.

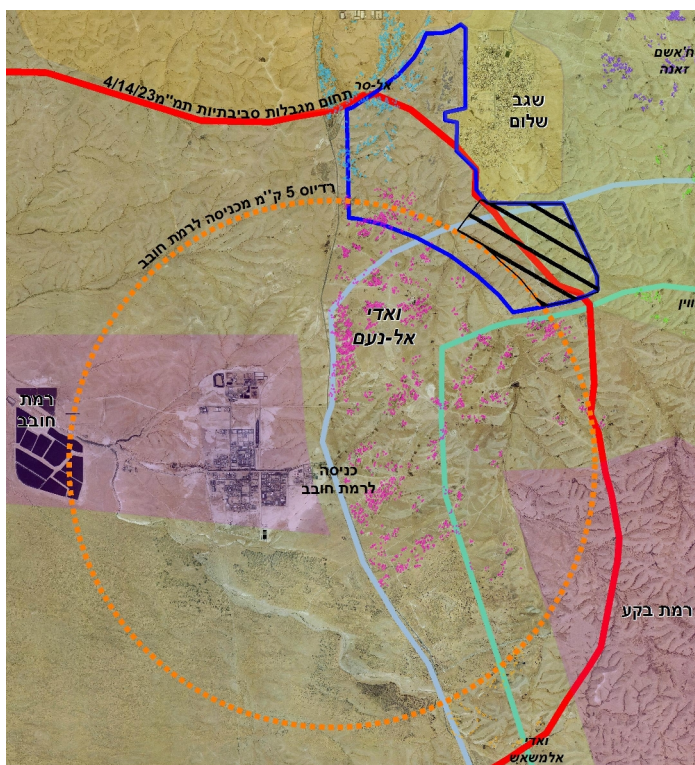
הליכים משפטיים

בתגובה לעתירת התושבים לבג"ץ, טענה המדינה שדין העתירה להידחות על הסף בשל היותה עתירה מוקדמת. לטענת המדינה מיקומו הגיאוגרפי ואופיו של היישוב ייקבעו בהמשך, במסגרת ההליך התכנוני, שכן השינויים שנדונו בולנת"ע מאפשרים מרחב תכנוני רחב דיו כדי להקים יישוב כפרי-עצמאי.¹⁹ עם זאת, ניתוח התכנית על ידי עמותת בִּמְקוֹם הוכיח שנוכח רדיוס מגבלות הבנייה מרמת בקע (מסומן בקו ירוק רציף במפה) ונאות חובב

18 ראו הערה 17.

19 ראו הערה 8, תגובת המשיבות מיום 16.7.2014, סעיפים 21-26.

(מסומן בקו כתום מקווקו במפה) יותר שטח מצומצם ביותר המיועד למגורים (השטח המסומן בקווים שחורים אלכסוניים במפה), שיאפשר הקמה של יישוב עירוני בלבד.²⁰



מפת ואדי אנ-נעם והסביבה, מתוך תכנית המטרופולין 2/23/14/4. הנקודות הוורודות מסמנות את בתי הכפר כיום (באדיבות עמותת במקום).

²⁰ ראו הערה 8, תגובת העותרים מיום 31.8.2014.

במהלך סוף שנת 2014 ותחילת שנת 2015 שבו מוסדות התכנון לדון בעתידו של הכפר נָאֲדִי אֶנ-נַעַם, בעוד שעתירת התושבים לבג"ץ תלויה ועומדת. בדיונים בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה נבחרה החלופה לפיה יוקם יישוב חדש דרומית לעיירה שְגִיב אֶס-סֶלָאם, וזאת למרות התנגדותם של התושבים. בהמשך להמלצת הוועדה המחוזית, הממשלה החליטה להטיל על משרד החקלאות ופיתוח הכפר ועל הרשות להסדרת ההתיישבות לבצע עבודת מטה בעניין "הקמת יישוב חדש לפזורת ואדי אל נעם במרחב הסמוך למקום הימצאם".²¹

במקביל להתקדמות ההליך התכנוני, קבלה המדינה בפני בג"ץ על כך שהעותרים לא הציגו חלופות נוספות מלבד אלו שהוצגו ונדחו בעבר. בעקבות זאת הורה בית המשפט לעותרים להציג חלופות נוספות, ובאוגוסט 2015 הוגש מסמך מפורט על ידי העותרים ובו שתי חלופות שמוסכמות על תושבי הכפר. החלופה המועדפת שנידונה במוסדות התכנון ובמסגרת ההליך המשפטי, התבססה על הסדרת הכפר במיקומו הנוכחי, תוך צמצום רדיוס הסיכון של נאות חובב וחלוקת הכפר לאזור שמיועד בעיקרו למגורים ואזור שמיועד בעיקרו למרעה וחקלאות.²² ההיגיון העומד בבסיס חלופה זו הוא צמצום ככל האפשר של מספר המשפחות שיותקו ממקומן, תוך שמירה על בריאות תושבי הכפר והרחקתם ממפגעי בטיחות.

21 ממשלת ישראל, החלטת ממשלה 2452 (בדו/4), "יישוב חדש מדרום לשגב שלום", מיום 19.02.2015.

22 ראו הערה 8, מסמך חלופות מטעם העותרים, אוגוסט 2015, עמ' 17-23.

בדיון הולנת"ע שהתקיים בנובמבר 2015 נדונו שתי החלופות שהציגו התושבים וכן התכנית שהכינה הרשות להסדרת ההתיישבות בעקבות החלטת הממשלה לבחינת הקמה של ישוב חדש.²³ במהלך הדיון החליטה הוועדה שלעת עתה בסיס היישוב יוקם בשטח החפיפה בין החלופה שהציעו תושבי הכפר לפיה הוא יישאר בחלקו במקומו, לבין התכנית של הרשות להסדרת ההתיישבות. בנוסף, קבעה הוועדה כי אם יתברר שניתן יהיה לצמצם את רדיוס הבטיחות של נאות חובב עוד יותר, יתפנה עוד שטח וניתן יהיה להרחיב את גבולות התכנית כך שתתאים ככל האפשר לחלופה שהציעו התושבים.²⁴ במסגרת הדיון הבהירו נציגי התושבים ששטח החפיפה מצומצם ואינו נותן מענה מספק, וטענו שתכנון בשלבים, כפי שמוצע, עלול לייצר אי וודאות.

החלטת ממשלה לעיור כפוי

על אף שלא היו מרוצים מהחלטות ועדות התכנון, המשיכו התושבים במשא ומתן עם רשויות המדינה בכדי לקדם את צמצום מגבלות התכנון והבנייה הרבות באזור, דבר שיפנה שטח נוסף למגורים ויאפשר לקדם את הפתרון שיותר את הכפר בחלקו במקומו. למרות ההתקדמות בהבנות בין נציגי התושבים למשרדי הממשלה השונים, באוגוסט 2016 החליטה הממשלה

23 ראו הערה 21.

24 הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים, פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 24.11.2015, סעיף 4.

לחזור אל התכנית המקורית של המדינה ובהחלטת ממשלה שהתקבלה ללא ידיעת התושבים, נקבע כי יוקם יישוב המתעלם מצרכיהם ורצונותיהם.²⁵ כך, בניגוד להמלצת הולנת"ע, התקבלה החלטה ללא שיתוף התושבים, המאלצת אותם לעבור ליישוב בעל אופי עירוני שמידת עצמאותו מן העיירה הסמוכה שְׁגִיב אַס-סֶלָאם אינה ברורה.

עם קבלת החלטת הממשלה שהתעלמה מן ההליכים המשפטיים המתנהלים בבג"ץ הוחזר הנושא למישור התכנוני. למרות הפצרותיהם של נציגי התושבים בפני בית המשפט לעצור את ההחלטה, קיבל בית המשפט את עמדת המדינה והכריע כי לאור החלטת הממשלה העתירה התייתרה. בית המשפט קבע כי "העותרים יוכלו להשיג על התכנון שיקבע [...] לאחר שזה יאושר. במקרה כזה זכויות וטענות כל הצדדים שמורות להם, ואולם לא תהיה עוד תקיפה של תמ"מ 2/23/14/4 המקורית".²⁶ קביעת בית המשפט סתמה את הגולל על האפשרות לערעור על תכנית 2/23/14/4, המאפשרת הרחבה של שטח העיירה או הקמה של יישוב עירוני צמוד אליה. בפועל הותירה החלטתו של בית המשפט את תושבי נְאֵדִי אֶנ-נַעַם עם האפשרות להתגורר ביישוב בעל אופי עירוני בלבד.

25 ממשלת ישראל, החלטת ממשלה 1825 (דר/84), "הקמת יישוב חדש לאוכלוסייה הבדואית בוואדי אל נעם", מיום 11.8.2016.

26 ראו הערה 8, פסק דין מיום 5.7.2017, סעיף 2.

סיכום

מתיאור מאבקם המתמשך של תושבי ותושבות הכפר נָאֲדִי אֶנְ-נֶעֶם עולה תמונה ברורה לפיה לאורך שנים ארוכות פועלים מוסדות המדינה לקידום מדיניות העיור הכפוי של הקהילה הבדואית, ללא שיתוף, כבוד או הקשבה לרצונות ולצרכים של אזרחי המדינה הבדואים. הוצאת צווי פינוי, הריסות בתים והעברה של מוסדות חינוך לשְגִיב אֶס-סֶלָאם וקרבתה הם מנופי הלחץ העיקריים שהפעילו המדינה ומוסדותיה על תושבי נָאֲדִי אֶנְ-נֶעֶם, במטרה לפנות את הכפר. עם זאת, העובדה שבחלק מועט מן ההליכים התכנוניים הצביעו ועדות וגורמים מקצועיים שונים על העובדה ששיתוף התושבים הוא הכרחי, מראה שלפחות חלק מן הגורמים מבינים שהדרך לפתרון היא בהסכמה ולא בכפייה.

אופן פעולתם של מוסדות המדינה אל מול הכפר נָאֲדִי אֶנְ-נֶעֶם חושף את ניסיונותיה החוזרים ונשנים של המדינה לקדם את העברת תושביו ליישוב בעל אופי עירוני שלא תואם את צרכיהם או רצונותיהם ליישוב עצמאי בעל אופי כפרי-חקלאי. על המדינה לזנוח את מדיניותה הכושלת הגוזרת על הקהילה הבדואית בנגב לחיות אך ורק ביישובים עירוניים, ולפעול להכרה בכפרים שהיא עצמה יצרה במהלך שנות ה-50' של המאה הקודמת. רק הכרה והסדרה תוך שיתוף האוכלוסייה הבדואית תאפשר חיים על בסיס שוויון וצדק בנגב.