



מנגנון של נישול והפחדה: מדיניות הריסות מבנים ביישובים הערבים
בדואים בנגב

יוני 2019

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 בבסיס 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 2019

תחקיר: טל אברך ומרק מרקוס

כתיבה: טל אברך ומרק מרקוס

תודות: עו"ד רגד ג'ראיסי (האגודה לזכויות האזרח בישראל), עו"ד אור סדן (התנועה לחופש המידע).

תודה מיוחדת לגברת סֶבֶחִיָּה אָבו ג'וֹדָה שפתחה בפנינו את ביתה והסכימה לספר לנו את סיפורה.

תמונת שער: מהדיה אָבו ג'וֹדָה. יום ניחומים בכפר הבלתי-מוכר אָם-אֶל-חִירָאן, פברואר 2017

תמונת שער אחורי: וואחדה אָבו ג'וֹדָה. ביקור בכפר הבלתי-מוכר אָם-אֶל-חִירָאן, יולי 2018.

תקציר

מדיניות הריסת המבנים היא המדיניות המרכזית שמפעילה מדינת ישראל כלפי הקהילה הבדואית בנגב, כדי לרכז בעיירות. קהילה זו, שמצויה מזה שנים במצוקת דיור קשה בלא מענה, מנהלת מאבק ממושך בנושא הבעלות על קרקעות בנגב אל מול המדינה. גם בשנת 2018 בחרה מדינת ישראל להמשיך ולהשקיע תקציבים גדולים באכיפה, שהובילו לגידול בכמות המבנים שנהרסו ביישובים הבדואים בנגב.

הנתונים המוצגים בדו"ח זה, מבוססים על נתוני מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני מקרקעין שנחשפו לאורך השנים האחרונות על ידי פורום דו-קיום בנגב לשיוויון אזרחי באמצעות הגשת בקשות לפי חוק חופש המידע. על מנת להפיק את הדו"ח הנוכחי, פעלנו בשיתוף עם התנועה לחופש המידע ולראשונה, סיפקה מנהלת דרום מידע על כמות המבנים ששימשו למגורים ונהרסו על ידי רשויות האכיפה. **נציין כי הנתונים המופיעים בדו"ח זה מתייחסים להריסות ביישובים הבדואים בלבד.**

השנה, בחרנו להתקד במדיניות הממשלה מאז הקפאת "תכנית פראוור-בגין" בשנת 2013, ובלב הסכסוך בין האזרחים הערבים בדואים בנגב לבין מדינת ישראל: הכחשה מתמשכת של המדינה ביחס לזכויות הבעלות הבדואית על האדמות. על אף הקפאת התכנית, מתווה פראוור-בגין לנישול האוכלוסייה וריכוזה בעיירות ממשיך להתקיים באמצעות מנגנוני חקיקה, תכנון ותחת אמתלה של פיתוח חברתי-כלכלי. מאז 2013, הניסיונות להעברה בכפייה של האוכלוסיה הבדואית מהכפרים הבלתי-מוכרים אל העיירות נמשכים ומתרחבים ועימם נישול הקהילה מאדמותיה. הנחת היסוד של ועדת קמיניץ, למשל, כי האזרחים הערבים במדינת ישראל הם "עברייני" בניה הפכה לשלטת והביאה לשינוי בחוק התכנון והבניה ובחוק העונשין על עבירות תכנון ובניה. בנוסף, מניין הריסות המבנים בנגב עלה ל- 2,326 בשנת 2018 כאשר הנוכחות המתמדת של כוחות האכיפה בשטח, והפחד מסנקציות כלכליות ופוליטיות, הביאו גם לעליה דרסטית באחוז הריסות מבנים על ידי בעליהם ל-88% מסך כלל הריסות ביישובים הבדואים בנגב. גם תכניות החומש, שמטרתן המוצהרת היא פיתוח חברתי-כלכלי, לא מצליחות להביא את הפיתוח המיוחל והפרויקטים השונים של התכנית הנוכחית מדירים, לרוב, את האוכלוסיה בכפרים הבלתי-מוכרים. לכל מנגנונים אלו מתווסף גם מנגנון התכנון, שבעזרתו מצליחה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב לקדם פרויקטים שונים אשר נועדו להבטיח מעבר בכפייה מהכפרים הבלתי-מוכרים אל ריכוזי האוכלוסיה ועל פי רצונות המדינה.

התפתחות נוספת המעידה על החרפה בעמדת השלטונות ועל הגברת הלחץ על התושבים הבדואים בנגב, נרשמה בחודש דצמבר 2018 עם כניסתו של מגן זכויות האדם הבדואי שייח סַיַאח אַלְטוֹרִי לכלא. סַיַאח הורשע ב-19 סעיפים של הסגת גבול בכפרו אַל-עַרְאִיב, 19 סעיפים של כניסה בלתי חוקית לקרקעות ציבוריות ועוד. הוא נידון לעשרה חודשי מאסר בפועל, חמישה חודשי מאסר על תנאי וקנס בסך עשרות אלפי שקלים. המאסר של שייח סַיַאח בגין עברות על השגת גבול וקביעת עונשי מאסר לעבירות אלו, עלולה להוביל לקרימינליזציה של מאות אלפי אזרחים בדואים בנגב שהינם בעלי מעמד דומה.

תוכן עניינים

5.	1. הקדמה: הקהילה הערבית בדואית בנגב
6.	2. סכסוך הקרקעות בבסיס למדיניות הריסות מבנים בנגב.
6.	2.1. התפתחויות היסטוריות
6.	2.2. טיעון מדינת ישראל: אדמת הערבים בדואים בנגב היא 'אדמות מאוות'.
7.	2.3. מדיניות של תביעות-נוגדות
8.	3. מדיניות הריסות מבנים ביישובים הערבים בדואים בנגב.
	4. נישול ומעבר בכפייה: המדיניות כלפי הערבים בדואים בנגב מאז "תכנית פראוור-בגין"
12.	ומנגנוני הפעולה השונים
13.	4.1. תכנית החומש כמנגנון למעבר בכפייה
13.	4.2. מנגנון החקיקה: חוק קמיניץ ותקנות העבירות המנהליות
15.	4.3. מנגנון התכנון: תכניות ופרויקטים לאומיים
16.	5. השפעת מדיניות הריסות מבנים על האוכלוסיה הערבית בדואית בנגב.
19.	5.1. הריסות "עצמיות": סיפורה של סִבְחִיָּה אַבּוּ ג'וּדָה.
21.	6. "אכיפה מקדמת הפללה": מגן זכויות האדם הבדואי נכנס לכלא
23.	7. סיכום

1. הקדמה: הקהילה הערבית בדואית 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 בלבד, רובם עזבו או גורשו לירדן ולגדה המערבית, למצרים ולרצועת 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 הסיאג' (בערבית: שטח מגודר), תחת ממשל צבאי. בתקופה זו כפרים שלמים נעקרו על ידי המדינה ממקום מושבם בנגב המערבי והצפוני אל תוך אזור הסיאג'.

חוק התכנון והבניה¹ שנחקק בשנת 1965, הוביל להגדרת מרבית אדמות הסיאג' 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 לדרך. המדינה הקימה שבע עיירות בדואיות, רובן בתוך אזור הסיאג', כאשר היא מבטיחה לתושבים שירותים מודרניים בתמורה להתיישבות מאורגנת בחלקות עירוניות. באותו זמן, המדיניות הישראלית כלפי הקהילה הבדואית התמקדה במאמץ לרכז את כל האוכלוסיה בשבע העיירות הללו. משנת 1999 מדינת ישראל, בהחלטות ממשלה שונות, הכירה ב- 11 כפרים בלתי-מוכרים בנגב. החלטות אלה היוו לכאורה שינוי משמעותי מהמדיניות הקודמת ולפיה האופציה היחידה להתיישבות הבדואים היתה עיור כפוי. אולם, כ- 20 שנה מאוחר יותר, בפועל לא קיים הבדל משמעותי בין הכפרים שהוכרו לאלה שנשארו בלתי-מוכרים. ברוב הכפרים המוכרים אין תכנון מפורט כך שהתושבים לא יכולים לקבל היתרי בניה, מדיניות הריסת המבנים נמשכת, ותשתיות מים, חשמל, סילוק ביוב וכבישים עדיין, לרוב, אינן בנמצא או לוקות בחסר.

כיום ישנם עדיין כ- 35 כפרים בדואים בנגב שמדינת ישראל אינה מכירה בקיומם, ומתייחסת אליהם כ"פזורה" או "כפרים לא חוקיים". בין הכפרים הללו ישנם כפרים היסטוריים הקיימים במקומם עוד קודם להקמת מדינת ישראל, וכפרים שנעקרו על ידי המדינה ממקום מושבם במהלך שנות ה- 50 אל תוך אזור הסיאג'. 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 יותרו 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.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנגב חיים למעלה מרבע מיליון בדואים² המתגוררים בשלוש צורות יישוב: כ- 35 כפרים בלתי-מוכרים, 11 כפרים שהוכרו על ידי המדינה, ושבע עיירות מתוכננות שהוקמו על ידי המדינה. העיירות הבדואיות בנגב, כמו גם הכפרים המוכרים, מתוכננים כולם כיישובים עירוניים צפופים, תוך התעלמות מוחלטת מאורח החיים הבדואי המסורתי, המבוסס בחלקו על חקלאות. בכפרים הבלתי-מוכרים חיים למעלה מ- 72 אלף תושבים שהמדינה מסרבת להכיר בהם ומתכננת להעבירם ממקום מושבם אל תוך היישובים המוכרים. על אף שחברי הקהילה הבדואית מהווים מעל לשליש מאוכלוסית הנגב, רק 12.5% מן היישובים המוכרים באזור מיועדים לקהילה זו. בפועל, המדיניות המרכזית שמפעילה מדינת ישראל כלפי אזרחיה הבדואים בנגב היא מדיניות של הריסת מבנים, נישול ועיור כפוי. מדיניות זו מופעלת בכלל צורות היישוב בהן מתגוררת הקהילה הבדואית, בעיירות המתוכננות, בכפרים המוכרים, ובכפרים הבלתי-מוכרים.

¹ נבו. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. <https://tinyurl.com/ycg3dzqj>

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017. יישובים(1) ואוכלוסייה, לפי מחוז, נפה, דת וקבוצת אוכלוסייה, לוח 2.16

2. סכסוך הקרקעות בבסיס למדיניות הריסות מבנים בנגב

בלב הסכסוך המתמשך בין האזרחים הבדואים בנגב לבין מדינת ישראל עומדת הכחשה מתמשכת של המדינה ביחס לזכויות הבעלות הבדואית על אדמותיהם, ומדיניות הנישול בה היא נוקטת. רוב תכניות המדינה לאזור הנגב, ובמיוחד מתווה פראוור-בגין,³ התעלמו מצרכיה של האוכלוסייה הבדואית ופגעו בזכויותיה הבסיסיות ביותר. מטרת תכניות אלו, בעבר והיום, היא "להסדיר" את ענייני האדמה והדיור של הקהילה הבדואית, ולרכזה בכפייה ביישובים עירוניים ועירוניים-למחצה (העירות הממשלתיות והכפרים המוכרים).

2.1. התפתחויות היסטוריות

באמצע המאה ה-19 היה הנגב שטח מחייתם הקבוע של הבדואים והיה מחולק בין השבטים השונים, כאשר אותם השבטים מתבססים בעיקר על חקלאות מעוטת מים ורעיית צאן על שטח של כשני מיליון דונם. לאחר הקמת מדינת ישראל ב-1948, גורשו הבדואים מרוב אדמותיהם ורק 10-15% מהאוכלוסייה המקורית נותרה בישראל – 11 שבטים בדואים אשר רוכזו באזור הסיאג', מסביב לבאר-שבע. בשטח זה כבר התגוררו כשבעה שבטים בדואים אחרים. במהלך תקופת השלטון הצבאי, שלט המושל הצבאי על התנועה, התעסוקה, השימוש בקרקע והיבטים אחרים של חיי הבדואים. במקביל, נאסר עליהם לעזוב את שטח הסיאג', אלא אם כן קיבלו היתר מן המושל הצבאי.⁴

שטחי הבדואים שהפכו לפליטים, וכן חלקים נכבדים מן האדמות אשר היו בבעלות הבדואים שנותרו בישראל, הופקעו והולאמו על ידי הרשויות הישראליות במסגרת מספר חוקים ובהם חוק נכסי נפקדים (תשי"א-1950),⁵ וחוק רכישת מקרקעים (תשי"ג-1953).⁶ בנוסף לכך, החלה המדינה בהקמת העיירות ובתהליך של עיור אותו כפתה על האוכלוסייה הבדואית בנגב. חוקים חדשים, כגון חוק התכנון והבניה, ייעדו מחדש את רוב אדמות הבדואים לשטחים חקלאיים, שמורות טבע או שטחים צבאיים, ולא כאזורים להקמת יישובים. על כן, כל מבני המגורים הבדואים הקיימים הוכרזו כבלתי-חוקיים. כך נולדה בפעם הראשונה תופעת ה"כפרים הבלתי-מוכרים": כפרים אשר הוקמו ברובם טרם הקמת מדינת ישראל ולא זכו לקבל מעמד תכנוני כלשהו, וכך הפכו לבלתי-חוקיים על פי החוק הישראלי.⁷

בשנת 1970, הכריזה מדינת ישראל על הליך הסדר זכויות במקרקעין בנוגע לאדמות הבדואים באזור הסיאג'. הליך זה איפשר לבדואים להגיש תביעות בעלות על הקרקעות. סה"כ הוגשו לרשם המקרקעין 3,200 תביעות על שטח של כ-991,000 דונם. כ-600,000 דונם נוספים שהיו אדמת מרעה שבטית לא הוכרו כחלק מההסדר.⁸ כמו כן, 200,000 דונם באזור מרכז הנגב "הוסדרו" ונרשמו כמקרקעי המדינה ללא ידיעת התובעים הבדואים, אנשי שבט אל-עזאמה.

2.2. טיעון מדינת ישראל: אדמת הערבים בדואים בנגב היא 'אדמת מאוות'

אדמת מאוות, 'אדמה מתה', הוגדרה בחוק העות'מאני משנת 1858 כקרקע פנויה ולא מיושבת, אשר רחוקה מהיישוב הסמוך ביותר כך שהקול הרם ביותר שמשמיע אדם המצוי באותו יישוב לא ישמע בה, או לחלופין,

³ האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2014. הכפרים הבלתי מוכרים – "מתווה פראוור-בגין". <https://tinyurl.com/y4nuel76>.

⁴ פורום דו-קיום בנגב לשיוויון אזרחי, 2012. תהליכים של נישול בנגב-נאקב: מדיניות תביעות הנגד כלפי הערבים הבדואים, עמ' 4-5. <https://tinyurl.com/y3dve4tb>.

⁵ נבו. חוק נכסי נפקדים, תשי"א-1950. <https://tinyurl.com/y2ckm8kl>.

⁶ נבו. חוק רכישת מקרקעים, תשי"ג-1953. <https://tinyurl.com/y6p2aq4x>.

⁷ ראו הערה 4, עמ' 5.

⁸ משרד המשפטים, 1975. דו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין, אזור הסיאג והנגב הצפוני. עמ' 3.

קרקע המצויה במרחק של מייל וחצי מן היישוב, או כדי הליכה של חצי שעה ממנו.⁹ לפי סעיף 103 של החוק העות'מאני, אדם אשר עיבד קרקעות כאלו, כלומר הפך אותן לאדמות חקלאיות, יזכה בטאבו על הקרקע – אפילו כאשר עשה זאת ללא רשות מן המשטר העות'מאני. בשנת 1921, בניסיון להגדיל את שליטתם בשטחים הציבוריים בפלסטין המנדטורית, חוקקו הבריטים את פקודת הקרקעות (מאווה) אשר תיקנה את סעיף 103 לחוק העות'מאני ודרשה שיושג היתר מטעם השלטונות בטרם החל עיבוד הקרקע – במידה ולא, יחשב המעשה להשגת גבול. הבריטים אפשרו חודשיים בלבד לרישום זכויותיו של כל אשר טוען לזכויות על אדמות מסוג זה.

שלא כמו אצל העות'מאנים והבריטים, מדינת ישראל ומערכת המשפט הישראלית החליטו ליישם את הגדרת המאווה בצורה שעיוותה את משמעות החוק המקורי. ביהמ"ש העליון בחר לפרש את הדרישות לצורך הגדרת קרקע כ'אדמה מתה' בצורה רחבה מאוד, כאשר למעשה הוא צמצם את היקף האדמות אשר להן זכאים בעליהם החוקיים.

2.3. מדיניות של תביעות-נוגדות

בשנת 1975, מינתה המדינה גוף מיוחד אשר נודע כ'ועדת אלבק',¹⁰ כדי לטפל בתביעות הבעלות הבדואיות. "דוח ועדת אלבק היה הבסיס לכל ההצעות הממשלתיות בנושא הסדר הקרקעות".¹¹ ועדה זו המליצה למדינה שלא לבחון את התביעות לגופן אלא לנהל "משא ומתן" על הסדר עם התובעים הבדואים, ולהציע פיצויים. כמו כן, תמכה הוועדה בעמדת הממשלה כי האדמות הבדואיות הן למעשה אדמות מאווה ולכן ניתן לסווגן מחדש כאדמות מדינה וטענה כי מדיניות זו תואמת את החוק העות'מאני והבריטי. כך בחרה המדינה לפנות למסלול בירוקרטי-מנהלי ולא לפעול במסלול משפטי לטיפול באלפי התביעות. אחוזי הפיצויים השתנו במשך השנים, אך נותרו גם היום נמוכים ובלתי מספקים עבור הצרכים של התובעים הבדואים ועל אף שהיה זה ברור למדינה כי התובעים הבדואים ראו את הפיצויים כבלתי הוגנים.¹² הוועדה המליצה לממשלה לפעול "לפנים משורת הדין", אל מעבר לחוק היבש,¹³ על ידי הענקת פיצוי בהליך של משא ומתן וזאת בתנאי שהתובעים יוותרו על כל תביעותיהם מהמדינה ויעברו לאחד היישובים הבדואים אשר תוכננו על ידי המדינה.¹⁴ בהתאם להמלצות אלו, החלה הממשלה בהליך משא ומתן אך במקביל, הקפיאה את כל תביעות הבעלות.¹⁵ עד שנת 2000, הושגו הסדרים על 160,000 דונם בלבד.

על פי דו"ח 'ועדת גולדברג',¹⁶ עד שנת 2008 הוסדרו 380 תביעות בלבד (12% מסך כל התביעות), על שטח של כ- 205,670 דונם (כ- 18% מסך כל הקרקעות הנתבעות).¹⁷ עם זאת, אלפי תביעות נותרו ללא הסדר, וכן במקרים רבים של תביעות ש'הוסדרו', הדבר נעשה בכפייה בחסות החוק אשר נודע כ'חוק השלום'.¹⁸ ממשלת

⁹ Kedar, A., Amara A., Yiftachel, O. (2018). *Emptied Lands: A Legal Geography of Bedouin Rights in the Negev*, PART II. Critical Legal History of the Dead Negev Doctrine.

¹⁰ ראו הערה 8.

¹¹ שירי ספקטור-בן ארי, 2013. 'הסדרת התיישבות הבדואים בנגב'. *הכנסת מרכז המחקר והמידע*, עמ' 8.

<https://tinyurl.com/y34lw5qe>

¹² ראו הערה 4, עמ' 11.

¹³ ראו הערה 8.

¹⁴ בנקודת זמן זו, היו קיימות רק שתי עיירות בדואיות (תל אס-סבֶּע וְרֶהֶט).

¹⁵ Swirski, S., Hasson, Y. (2006). "Invisible citizens: Israeli government policy toward the Negev Bedouin: Executive summary". *Adva Center*, pp.16-19. <https://tinyurl.com/y22j4jbg>

<https://tinyurl.com/yxrkymob>, 11.12.2008, (דו"ח גולדברג),

¹⁶ הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (דו"ח גולדברג),

¹⁷ ראו הערה 16, עמ' 13, סעיף 34.

¹⁸ בעקבות הסכם השלום עם מצרים ובמסגרתו, הוקם שדה תעופה צבאי בתל אל מלח, על קרקעות שהיו שייכות לבדואים ובהם התגוררו. היה צורך בחקיקת החוק לשם הסדרת הקרקע של הבסיס הצבאי. לקריאה נוספת: חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוקה השלום עם מצרים), תש"ם-1980 <https://tinyurl.com/y6exuyh2>

ישראל הייתה נחושה שלא להחליט בנוגע ל- 3,200 תביעות הבעלות על הקרקע והתייחסה לאדמות הנתונות במחלוקת כאדמות מדינה, ולא כאדמות שבעלותן מוטלת בספק.

בשנת 2004, בעקבות החלטת ממשלה מספר 216¹⁹ ואימוץ תכנית פיתוח חדשה לאזור הנגב, החלו פרקליטות מחוז דרום ומינהל מקרקעי ישראל (כיום, רשות מקרקעי ישראל) לנקוט באסטרטגיה של תביעות נוגדות²⁰ ולנהל את הדיון בכ- 3,200 תביעות בעלות, שהוקפאו במשך כ- 30 שנה וטרם הוסדרו, בבתי המשפט. מדיניות זו מסמנת את מעברה של מדינת ישראל מגישת ה"משא ומתן" לגישה לעומתית עם הבדואים והסדרים בכפייה. הגשת תביעות-נגד לביהמ"ש לא רק מעניקה לגיטימציה לפעולותיה ומדיניותה של המדינה, אלא יוצרת לחץ אדיר על האזרחים הבדואים כך שהיו חייבים לקבל את הפתרון המוצע על ידי השלטון, ללא יכולת להשפיע עליו. למרות שהבדואים הילידים תושבי האזור התגוררו ועיבדו אדמות בנגב מאות בשנים ונהנו מהכרה בפועל ואוטונומיה שהעניקו להם הרשויות העות'מאניות והבריטיות, לא הכירו בתי המשפט הישראליים בזכויותיהם לבעלות על הקרקע וכך ובשל הנסיבות הייחודיות הקשורות בהוכחת זכויותיהם ההיסטוריות של הבדואים על הקרקעות, ביהמ"ש פסק בכל המקרים שנדונו לטובת המדינה.

המדינה וביהמ"ש אינם מכירים במסמכים המסורתיים אשר היו בידיהם של חלק מן התובעים הבדואים, ביניהם: חוזי קניה ומכירת קרקעות, חוזי משכנתא, מסמכי תשלום מיסים על אדמות או יבולים ששולמו לרשויות העות'מאניות ו/או הבריטיות.²¹ כמו כן, ביהמ"ש הפחית ממשקלן של עדויות שבעל-פה מפי זקנים בדואים ובחר להסתמך על דיווחים של מבקרים אירופאיים ומיסיונרים מהמאה השמונה עשרה ביחס לאופי השימוש בקרקע, הבעלות עליה ועיבודה. גישה זו מסתמכת כמעט לגמרי על מקורות מערביים ומתעלמת מצורת החיים המסורתית והתרבות הבדואית בכל הנוגע לניהול ורכישת קרקעות.²²

לסיכום, למדיניות של תביעות-נוגדות יש השלכות חמורות על התובעים הבדואים, אשר רבים מהם עזבו את דיוני המשפט או בחרו לא להגיע מלכתחילה מתוך ההבנה כי אין ביכולתם לזכות במשפט או בערעור על עמדת המדינה. העלויות הגבוהות, מחסור בתיעוד פורמלי, וחוסר האמון במערכת המשפט תרמו להימנעות שלהם מן ההליכים והגבירו את קצב "הסדרת" הקרקעות על ידי עידוד התפיסה בקרב הבדואים שמערכת המשפט אינה נותנת מענה לתביעותיהם. מדיניותה של ישראל חורגת באופן חמור מזו של הממשלים העות'מאנים והבריטים אשר קדמו לה: ניצול לרעה של חוק אשר נחקק לפני יותר ממאה שנה; עיכוב של למעלה מ- 35 שנים בטרם הגשת תביעות-נוגדות (לאחר שכבר רבים מן התובעים הבדואים נפטרו); הימנעות מהקמתה של מסגרת משפטית אשר תבחן את זכויות הבדואים ותאפשר שימוש במסמכים לא רשמיים ועדויות בעל-פה; הנם רק חלק מהפגמים בהליך הסדרת הקרקעות הבדואיות בנגב. מדיניות זו מציירת את הבדואים כ"עבריינים", "בלתי חוקיים" ומשוללי זכויות לקרקע בנגב. שיעורי ההצלחה של המדינה בתביעות-הנוגדות בביהמ"ש עומדים על 100 אחוזים ועל כן אין זה פלא שהבדואים אינם פונים לקבלת סעד ממערכת המשפט.

3. מדיניות הריסות מבנים ביישובים הערבים בדואים בנגב

הזכות לדיוור נאות היא זכות יסוד מוכרת במשפט הבינלאומי, המעוגנת במגוון אמנות עליהן חתמה זה מכבר מדינת ישראל. ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (CESCR) מדגישה כי מדובר בזכות שיש לפרש באופן רחב, כזו הכוללת את הזכות לחיות בביטחון, בשלום ובכבוד. על פי הוועדה, הזכות לדיוור נאות טומנת בחובה גם הגנה מפינוי כפוי והריסה שרירותית של בתים, את הזכות לבחור היכן לגור, ולשם הגדרת

¹⁹ החלטת ממשלה מספר 216 מיום 14.04.2003, התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב <https://tinyurl.com/yxp3jwrv>

²⁰ ראו הערה 4 עמ' 12-14.

²¹ ראו הערה 4, עמ' 14. <https://tinyurl.com/y3dve4tb>

²² ראו הערה 21.

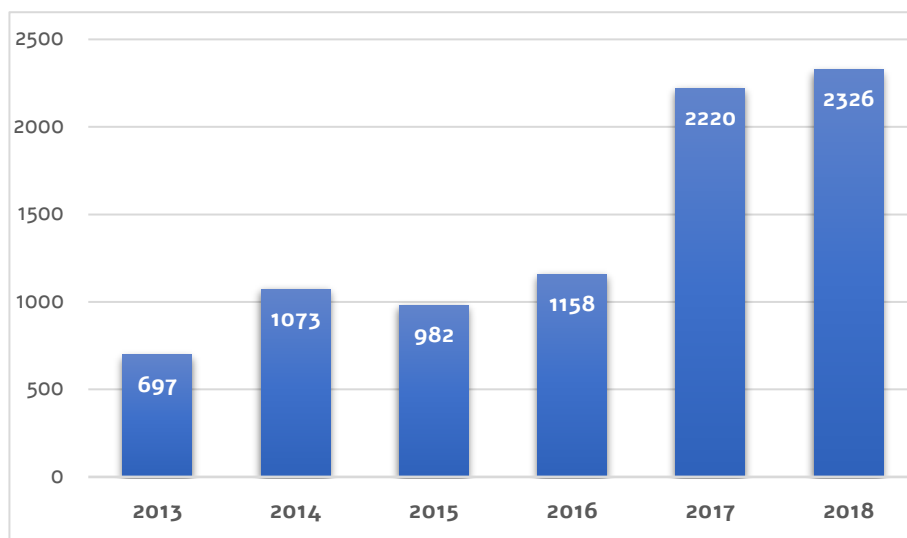
הדיור כנאות, יש להתחשב בזהות התרבותית של דייריו.²³ מדיניות הריסות המבנים ביישובים הבדואים בנגב מפרה באופן שיטתי את הזכות לדיור נאות של חברי הקהילה הבדואית, גם בפירושה המצומצם ביותר.

מדיניות זו היא מדיניות מרכזית בה נוקטת מדינת ישראל כלפי הקהילה הבדואית בנגב, כאשר מטרתה העיקרית היא העברה כפויה של האוכלוסיה הבדואית מן הכפרים הבלתי-מוכרים אל העיירות. הקהילה הבדואית מצויה מזה שנים במצוקת דיור קשה בלא מענה הולם, כאשר עשרות אלפי אנשים חיים בבתים עליהם יש צווי הריסה, בדרך כלל בשל העדר יכולת לקבל היתר בניה. אנשי הקהילה הבדואית מנהלים מאבק ממושך בנוגע לבעלות על קרקעות, בעלות אשר המדינה מתכחשת לה.

בשנת 2018, נרשמה עליה נוספת בכמות הריסות המבנים של כ- 5% ועליה של כ- 31% בכמות הריסות המבנים על ידי בעליהם (להלן: הריסות "עצמיות"). ממשלת ישראל בחרה להמשיך ולהשקיע תקציבים גדולים במנגנון של אכיפה ו"הסדרה", אשר מלווה בנוכחות מתמדת של מפקחים וכוחות משטרה בשטח, טיסות בעזרת רחפנים בשמי הנגב, איומים במסווה של "משא ומתן" מצד נציגי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן: הרשות לפיתוח והתיישבות) ועוד.

גם השנה התמקדה האכיפה בשלושה היבטים: **אכיפה מוגברת** שמטרתה מניעת בניה ו"פלישה טריה" המאפשרת לרשויות האכיפה להשתמש בכוח סביר על מנת לסלק את מי שבנה את ביתו מחדש או חזר לשטח ממנו פונה תוך 30 יום מרגע ה"פלישה"; **"אכיפה מקדמת הסדרה"**, במסגרתה נפתחים הליכי אכיפה שונים הכוללים איום בהוצאת צווי הריסה, הגשת תביעות משפטיות ואף הריסת מבנים לאזרחים שמסרבים לדרישת הרשות לפיתוח והתיישבות להעבירם ממקום מושבם, אשר כופה עליהם "משא ומתן"; **"הסדרה תומכת אכיפה"** – אפיק פעולה שהחל בשנת 2016, על פיו פועלת מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין (להלן: מנהלת דרום) בשיתוף עם הרשות לפיתוח והתיישבות למציאת פתרון התיישבותי מסוים עבור אזרחים, לשם השלמת "תהליך ההסדרה" ללא צורך באכיפה. משמע, מנהלת דרום וגופי האכיפה, מעורבים גם בהליך ה"הסדרה" ובמשאים ומתנים שנועדו למציאת פתרונות התיישבותיים, ולהפך, הרשות לפיתוח והתיישבות לוקחת חלק בפעולות האכיפה.²⁴

תרשים 1: נתוני הריסות מבנים ביישובים הבדואים בנגב, 2013–2018



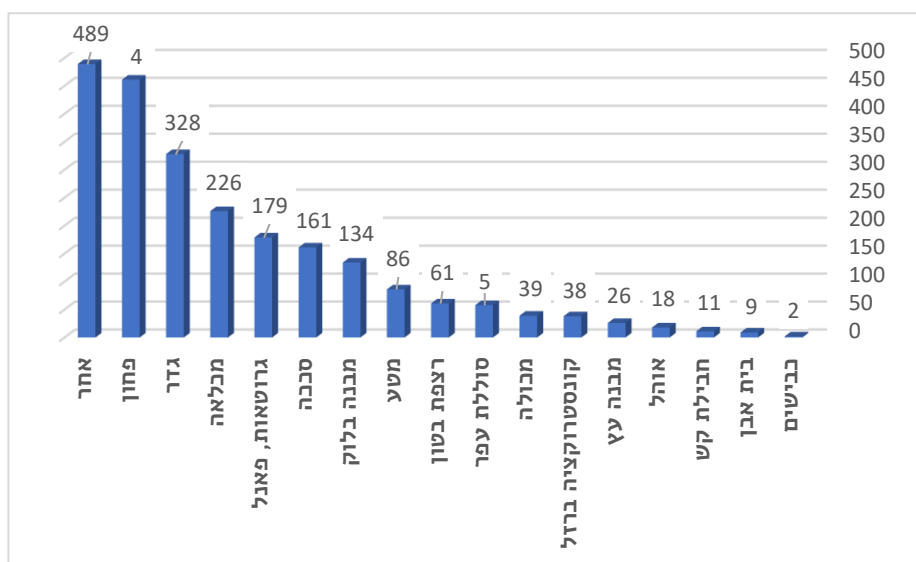
²³ נציב זכויות האדם של האומות המאוחדות. הזכות לדיור נאות – נייר עובדות מספר 21, תיקון 1

<https://tinyurl.com/yaolj2mv>

²⁴ מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין, עותק לפרוורם דו-קיום: סכום שנת העבודה 2018.

על פי הנתונים המוצגים בתרשים 1, בין שנת 2013-2014 גדל שיעור ההריסות ב- 54%, כלומר מ- 697 הריסות ל- 1,073 הריסות מבנים ביישובים הבדואים בנגב. בשנת 2015, חלה ירידה קלה של כ- 8.5% בכמות המבנים שנהרסו, אך ב-2016 נרשמה עליה של כ- 18% ומניין ההריסות הגיע ל- 1,158 מבנים. בשנת 2017, נהרסו כ-2,220 מבנים עם עליה של יותר מ- 90% בכמות המבנים שנהרסו לעומת 2016. בשנת 2018 חלה עליה של כ-5% בהריסות המבנים בנגב ומניין ההריסות הגיע לשיא של 2,326 מבנים.

תרשים 2: הריסות מבנים בנגב על פי סוג מבנה, 2018

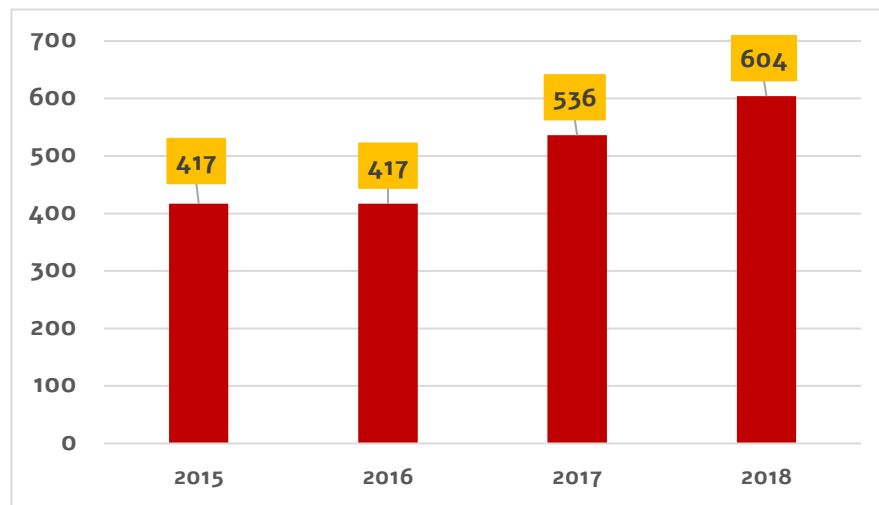


תרשים מספר 2 מציג את המבנים שנהרסו בכפרים הבדואים בשנת 2018, על פי סוג המבנה. מדובר בנתון שפורסם לראשונה בשנת 2016 אשר חושף את ההגדרה הרחבה שמעניקות רשויות האכיפה בישראל למונח "מבנה". לצד מבנים ששימשו למגורים, רשימה זו מאפשרת לאמוד את כמות המבנים ששימשו לצורכי חקלאות ומרעה, כגון מכלאות ומטעים.

*** הערה:** על פי הנתונים המופיעים בדו"ח השנתי של מנהלת דרום לשנת 2018, "אחר" הינם מבנים שנהרסו "תוך כדי הליך" אכיפתי (ללא צו) - נתונים אלו מועברים ע"י גורמי האכיפה השונים ללא פירוט לגבי סוג המבנה.²⁵

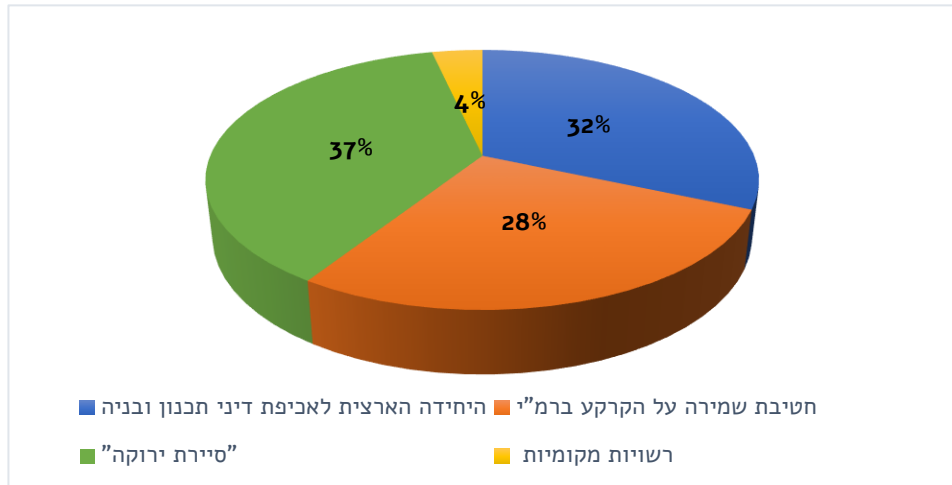
²⁵ ראו הערה 24, עמ' 14.

תרשים 3: מספר המבנים שייעודו למגורים ונהרסו ביישובים הבדואים בנגב, 2015-2018



בעקבות בקשת חופש מידע של פורום דו-קיום בנגב והתנועה לחופש המידע, פרסמה לראשונה מנהלת דרום גם את המספר המדויק של מבנים אשר שימשו את האוכלוסיה הבדואית למגורים ונהרסו בין השנים 2015-2018. תרשים מספר 3 מראה כי ישנה עליה מתמדת במספר המבנים אשר שומשו למגורים ונהרסו. בשנת 2015 ו-2016 נהרסו כ- 417 בתי מגורים. בין 2016 ל- 2017 נרשמה עליה של למעלה מ- 28% במספר הבתים שנהרסו ביישובים הבדואים בנגב, מ- 417 ל- 536 בתים ב- 2017. גם ב- 2018 נרשמה עליה של כ- 13% בכמות הבתים שנהרסו ומניין ההריסות עלה ל- 604 בתים בסוף אותה השנה.

תרשים 4: הריסות מבנים ביישובים הבדואים בנגב על פי גורם אכיפה, 2018



ישנם מספר גופים המעורבים בהליך הריסות מבנים ביישובים הבדואים בנגב: גופים העוסקים באכיפה, גופים מתאמים, וגופים נלווים - כאשר הרשות לפיתוח והתיישבות מנצחת על פעילות הגופים בעצם התווית תכנית שנתית ותכנית הביצוע של מנהלת דרום.

תרשים מספר 4 מתאר את חלקן היחסי של רשויות האכיפה השונות בהריסת מבנים ביישובים הבדואים בנגב לשנת 2018. רשויות אלו אחראיות על חלוקת צווים, סיוורים בשטח, הריסות בתים ומבנים, וגם איום בקנסות גבוהים ופתיחת הליך פלילי שעלולים להביא ל"הריסות עצמיות". על פי הנתונים, היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה (להלן: היחידה הארצית) אחראית ל- 733 הריסות, המהוות כ- 32% מכלל ההריסות; החטיבה

לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) אחראית ל- 642 הריסות, שהן 28% מכלל ההריסות בנגב; סיירת ירוקה אחראית למספר הגדול ביותר של ההריסות: 869 הריסות המהוות כ-37% מכלל ההריסות ביישובים הבדואים בנגב.²⁶

4. נישול ומעבר בכפייה: המדיניות כלפי הערבים בדואים בנגב מאז "תכנית פראוור-בגין" ומנגנוני הפעולה השונים

"תכנית פראוור-בגין"²⁷ התקבלה ברוב דחוק בקריאה ראשונה בכנסת ביוני 2013. הצעת החוק, התבססה על צוות בראשו של אהוד פראוור ותוקנה במעט לאחר מכן על ידי צוות בראשות השר לשעבר בני בגין. על אף כי דו"ח גולדברג הוגדר כמתווה ליישום הצעת החוק, מתווה "תכנית פראוור-בגין" מנוגד לחלוטין להמלצות ועדת גולדברג, וסותר את העיקרון עליו המליצה ועדת גולדברג – הכרה בכפרים ככל שניתן.²⁸ מתווה התכנית מתבסס על החלטת ממשלה 3707 משנת 2011, אשר התיימרה "להסדיר" את נושא הבעלות על הקרקע ואת ההתיישבות הבדואית בנגב ולאפשר פיתוח כלכלי וחברתי של האזור לטובת כלל תושביו – ערבים ויהודים כאחד.²⁹

באופן מעשי, "הסדרת ההתיישבות" על פי החוק הסתכמה בנסיון להעביר את כל הבדואים שחיו באותה עת בכפרים בלתי-מוכרים (אם בכוח ואם בהסכמה) ליישובים הבדואים שהוכרו על ידי המדינה. שלא באופן יוצא דופן, גם מתווה זה (בדומה לתכניות קודמות של הממשלה בהקשר של האוכלוסיה הבדואית בנגב) לא לקח בחשבון את המבנה החברתי של הבדואים ו/או את האופי הכפרי/חקלאי של מקורות הפרנסה שלהם. התכנית נכתבה ללא שיתוף החברה הבדואית ולא ניתן להם להתנגד או להתערב באופן יעיל וממשי בתוכן הצעת החוק לפני הבאתה להצבעה בכנסת. בעקבות הפגנות והתנגדות עזה שהצעת החוק עוררה בקרב האוכלוסיה הבדואית, גופי ימין והקהילה הבינלאומית, החליטה הממשלה למשוך את ההצעה עוד בטרם אישורה בספר החוקים בקריאה שלישית.³⁰

על אף ביטול החוק, מתווה פראוור-בגין לנישול האוכלוסיה וריכוזה בעיירות ממשיך להתקיים. למשל, מנהלת דרום³¹ ויחידת 'יואב'³² הם גופי אכיפה אשר הוקמו בעקבות החלטת ממשלה מספר 3707 ובמטרה "לייעל" את פעילות הריסת הבתים ביישובים הבדואים בנגב, ממשיכים לפעול גם היום ובמלוא העוצמה שניתנה להם. מאז 2013, הנסיונות להעברת האוכלוסיה הבדואית בכפייה מהכפרים הבלתי-מוכרים אל היישובים המוכרים ממשיכים ומתרחבים ועימם נישול הקהילה מאדמותיה. תכניות החומש (ראו סעיף 4.1 בהמשך) שמטרתן המוצהרת היא פיתוח חברתי-כלכלי, מבוססות על אותה החלטת ממשלה 3707 שהיוותה בסיס ל"תכנית פראוור-בגין". בניסוח מטרות תכניות החומש, חוזרים הכותבים על תוכן המתווה הכושל, וחמור מזאת – המעשים של הממשלה וגורמי האכיפה בשטח מצביעים על הנחישות להעביר בכפייה את האוכלוסיה הבדואית ליישובים המוכרים בדרכים חדשות ומשוכללות יותר ובמחיר מועט מזה של "תכנית פראוור-בגין".

²⁶ למידע נוסף על הגופים המעורבים בהריסות מבנים ביישובים הבדואים בנגב: פורום דו-קיום, 2017. "משא ומתן" תחת אש:

הריסת מבנים ככלי מרכזי לנישול וריכוז הקהילה הבדואית בנגב <https://tinyurl.com/y4ctmaza>

²⁷ ממשלת ישראל, הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013 <https://tinyurl.com/yuhgx92s>

²⁸ דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 11.12.2008, סעיף 110 <https://tinyurl.com/yalmenpo>

²⁹ החלטת ממשלה מספר 3707 מיום 11.09.2011, דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים

בנגב – המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשלד למשרד <https://tinyurl.com/ycea8asp>

³⁰ מורן אזולאי ואיתי בלומנטל. נתניהו גונז את מתווה פראוור, Ynet, 12.12.2013 <https://tinyurl.com/y3ozvof6>

³¹ מנהלת דרום היא גוף שהוקם בשנת 2012 על מנת לייעל את פעילות הריסת הבתים בקרב הקהילה הבדואית בנגב. המנהלת כפופה למשרד לביטחון פנים והיא משמשת כגוף המרכזי המתאם את הריסות הבתים בין רשויות האכיפה השונות, הרשות לפיתוח והתיישבות והמשטרה.

³² יחידת המשטרה 'יואב' היא יחידת סיור מיוחדת (יס"מ) שהוקמה בשנת 2012. יחידת 'יואב' כפופה למפקד מחוז דרום במשטרה והיא 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.

4.1. תכנית החומש כמנגנון למעבר בכפייה

ממשלת ישראל אישרה את תכנית החומש הראשונה לפיתוח חברתי-כלכלי של האוכלוסיה הבדואית בנגב (החלטת ממשלה מספר 3708)³³ בספטמבר 2011. התקציב הכולל של התכנית עמד אז על 1.26 מיליארד ש"ח. עם זאת, רבים מהפרויקטים (בעיקר אלה הקשורים לפיתוח חקלאי והשלמת בניית תשתיות דיור וביוב) יושמו רק בחלקם. תכנית החומש הנוכחית (החלטת ממשלה מספר 2397)³⁴ שתפעל בין השנים 2017-2021 התקבלה בממשלה ב-12 בפברואר 2017. התקציב הכולל של תכנית החומש עומד על כ-3.12 מיליארד ש"ח. לכך מתווסף עוד חלקה היחסי של האוכלוסיה הבדואית מהחלטת ממשלה 35,922³⁵ כ-1.3 מיליארד ש"ח. התכנית כוללת, בין היתר, הקמה של פרויקטים חינוכיים, השקעה בתעסוקת נשים, חיזוק הרשויות המקומיות והקמת תשתיות ביישובים הבדואים אך מדירה כמעט לחלוטין את תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים (שאוכלוסייתם מהווה יותר מ-33% מאוכלוסית הבדואים בנגב) מהשתתפות בתכניות הפיתוח ומצמצמת את יכולתם להשתתף בתכניות אחרות על ידי התנייה בהגעה פיזית למוקדי הפעילות אשר ממוקמים, לרוב, מחוץ למקום מגוריהם. תכנית החומש הינה תכנית בין משרדית בה משתתפים משרדי ממשלה רבים (חינוך, חקלאות, רווחה, ביטחון פנים, בינוי ושיכון ועוד). משרדים אלה מחויבים בדיווח לגבי מידת הביצוע ועמידה ביעדים שהציבה תכנית החומש. מדו"ח תכנון מול ביצוע 2017-2018 של תכנית החומש הנוכחית,³⁶ עולה כי חלק מהתקציבים שהוקצו לתכניות השונות לא נוצלו כלל או נוצלו באופן חלקי.³⁷

למרות שמה החיובי, תכנית החומש מהווה כלי חשוב בידי המדינה לנישול האזרחים הבדואים בנגב מאדמותיהם והעברתם בכפייה לריכוזי אוכלוסיה על פי שיקולים של ממשלת ישראל וללא כל יכולת השפעה של הקהילה הבדואית באמצעות סעיף "אכיפת חוק" אשר מצווה על מוסדות המדינה "להגן על אדמות המדינה" ולמנוע פלישות "בלתי-חוקיות".³⁸ סעיף זה נוסף בעקבות דרישות של מספר שרי ממשלה אשר סרבו לחתום על התכנית אלא אם תכלול אמצעים נוספים שיבטיחו את המעבר של תושבים בדואים מן הכפרים הבלתי-מוכרים אל העיירות והכפרים המוכרים. בעזרת סעיף זה, התכנית מעמידה כתנאי לקבלת תקציבים ממשלתיים לפיתוח, ביצוע של העברת אוכלוסיות בכפייה והריסת בתים, תוך הקצאת חלק מתקציביה למטרה זו: 30,000,000 ש"ח בשנה עבור נטיעת עצים על "אדמות שפוננו", כדי למנוע את חזרת התושבים שגורשו;³⁹ עוד 32,000,000 ש"ח עבור תגבור כוחות האכיפה למיניהן;⁴⁰ ותוספת של 10,500,000 ש"ח עבור איוש נוסף ליחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון והבניה ועבור ועדות תכנון מקומיות על מנת לאפשר להן להתמודד עם "הבניה הבלתי חוקית" בקרב היישובים הבדואית.⁴¹

4.2. מנגנון החקיקה: חוק קמיניץ ותקנות העבירות המינהליות

דו"ח **ועדת קמיניץ** ("הצוות להתמודדות עם תופעות הבניה הבלתי חוקית") פורסם בינואר 2016⁴² וב-19 ליוני אותה שנה, התקבלה החלטת ממשלה 1559⁴³ אשר קיבלה את עיקר המלצות הועדה, שנועדו להעצים

³³ החלטת ממשלה מספר 3708 מיום 11.09.2011, תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסיה הבדואית.

³⁴ החלטת ממשלה מספר 2397 מיום 12.02.2017, תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב.

³⁵ החלטת ממשלה מספר 922 מיום 30.12.2015, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020.

³⁶ מדינת ישראל, "דו"ח תכנון מול ביצוע לשנים 2017-18: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)", מרץ 2019.

³⁷ ראו הערה 36, עמ' 5.

³⁸ ראו הערה 34, סעיף 13.א.

³⁹ ראו הערה 34, סעיף 1.1.13.

⁴⁰ ראו הערה 34, סעיף 13.ח.

⁴¹ ראו הערה 34, סעיף 13.ט-י.

⁴² הצוות להתמודדות עם תופעת הבניה הבלתי חוקית, *דין וחשבון*, ינואר 2016 <https://tinyurl.com/y3wcawez>

⁴³ החלטת ממשלה מספר 1559 מיום 19.06.2018, *חיזוק אכיפת דיני תכנון ובניה*, <https://tinyurl.com/ygnffwcy>

את מערך האכיפה נגד הפרה של חוקי התכנון והבניה. במסגרת ההחלטה, ניתנה הנחיה לדרגים שונים בממשלה וברשויות לפעול, בין היתר באמצעות תיקוני חקיקה, לחיזוק אכיפת דיני התכנון והבניה "טיפול בהפרות ופלישות במקרקעי ציבור",⁴⁴ בעיקר ביישובים הערביים.

באופן רשמי הצוות התייחס לכלל הבעיות בכל המגזרים במדינה בתחום הבניה הבלתי חוקית, אך עיקר המשאבים הופנו לטיפול בעבירות על חוק התכנון והבניה בקרב מיעוטים ובעיקרם, האוכלוסיה הערבית בישראל. מאז פרסום הדו"ח, הפכו מסקנות הצוות בסיס לשינוי חוקי התכנון והבניה ואלו מתווים גם את ההתנהלות היומיומית של הגופים האוכפים את מדיניות הממשלה ומשרדיה בכל הקשור לנישול קרקעות והריסת בתים בקרב האוכלוסיה הבדואית בנגב. לאחר מספר שינויים, הפכו המלצות ועדת קמיניץ לתיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה.⁴⁵

תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה,⁴⁶ הכולל את עיקר הצעת החוק הממשלתית, אושר בכנסת ונכנס לתוקף ב-25 לאוקטובר 2017. תיקון זה עוסק בהגברת האכיפה בעבירות תכנון ובניה ומורה על הגברת הענישה הכלכלית באמצעות הטלת קנסות בידי גורמים מנהליים וללא צורך בניהול הליך משפטי. כלומר, התיקון מיועד לקצר את האכיפה על ידי ניהולה בעיקר באמצעות צווים מנהליים, שאינם מחייבים ביקורת שיפוטית.⁴⁷ בד-בבד הורחבו הסמכויות של גורמי האכיפה המנהליים ובראשם היחידה הארצית, וניתן בידם שיקול דעת נרחב. בנוסף, הוצעה החמרה בענישה על עבירות בתחום זה, לרבות הגבהת רף הקנסות והארכת תקופות המאסר בגין. החמרה נוספת באכיפה ובענישה נוגעת להרחבת מעגל האחריות על עבירות תכנון ובניה גם לאנשים שיתכן ואין להם כל יכולת להשפיע או למנוע בניה בלתי חוקית. לדוגמא, נהגים המובילים חומרים שמיועדים לבניה בכפרים הבלתי-מוכרים, קבלני בנין עובדי בנין ועוד. הפיכת אנשים שכל פשעם הוא הרצון להתפרנס לשותפים לדבר עבירה הינה החמרה משמעותית אשר עלולה להביא להפללת חפים מפשע ובהיקף נרחב.⁴⁸

נקודת המוצא של ועדת קמיניץ, שבאה לידי ביטוי גם בהמלצותיה, היא שהסיבה לבניה ללא היתר בחברה הערבית היא שהמדינה אינה אוכפת מספיק את חוקי התכנון והבניה. הועדה בחרה להתעלם מאפלייה של עשרות שנים בנושא התכנון, הפיתוח או ההקצאה של תקציבים וקרקעות ליישובים הערבים. המצב בקרב הערבים הבדואים בנגב חמור עוד יותר מכיוון שישנם עשרות יישובים שאינם מוכרים על ידי המדינה ולכן אין כלל אפשרות להסדיר את מעמד המבנים הקיימים ו/או לקבל היתר עבור בניה חדשה, מה שהופך את כל תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים ל"עבריינים" בעיני הממסד. יתרה מכך, בחלק גדול מהיישובים המוכרים אין כלל תב"ע (תכנית בניין עיר) מאושרת, אם מתוך חוסר משאבים שנועדו לקדם את הנושא ואם מתוך המורכבות של שרטוט תב"ע מוסכמת במקום בו המציאות הכתיבה חלוקה מסוימת של קרקעות בין תושבי המקום. היעדר תב"ע מאושרת בכפרים המוכרים מביא לכך שלא ניתן להנפיק להם היתרי בניה ואלו נאלצים לבנות באופן 'בלתי חוקי', על אף שיישובם הוכר על ידי המדינה לפני למעלה משני עשורים.

בשנת 2018, כחלק מהניסיון הממשלתי להוציא אל הפועל את תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה, נכנס לשימוש שגרתי אחד הכלים הטכנולוגיים היעילים מבית חברת Simplex⁴⁹ למיפוי ומידול תלת-מימדי. חברת סימפלקס זכתה לפני כשנתיים במכרז של משרד האוצר, שבחסותו פועלת היחידה הארצית, לחמש שנים ובתחילת שנת 2018 החלה החברה לעבוד גם בנגב. במסגרת עבודתה, משתמשת חברת Simplex בטכנולוגיה חדשנית לפענוח חריגות בניה. בעזרת מערכת צילום ייחודית (שמשקלה מאפשר התקנה על כל בלי טייס),

⁴⁴ ראו הערה 43.

⁴⁵ תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה הינו גלגול חקיקתי של תיקון מס' 109 לחוק התכנון והבניה. במרץ 2017, פוצלה הצעת החוק בוועדת הפנים, כאשר תיקון מס' 116 מכיל את רוב הסעיפים של הצעת החוק המקורית.

⁴⁶ חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017 <https://tinyurl.com/y7evr4ow>

⁴⁷ האגודה לזכויות האזרח בישראל, ושות'. חוק קמיניץ (הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון 109), התשע"ו-2016: נייר עמדה (2017) <https://tinyurl.com/y88zumnu>

⁴⁸ ראו הערה 47.

⁴⁹ Simplex Mapping Solutions Ltd. <https://www.simplex-mapping.com/>

אוספת החברה מידע על כל שינוי בבניה ביישובים הבדואים בנגב ואותו היא מעבירה לרשויות האכיפה השונות.⁵⁰

צעד משלים לתיקון חוק התכנון והבניה היה אימוץ התקנות להחמרת הענישה הכלכלית והמנהלית. בחודש יוני 2018, אישרה שרת המשפטים דאז איילת שקד את תקנות העבירות המנהליות הקובעות את גובהם של קנסות מנהליים המושגים בגין עבירה על חוק התכנון והבניה. ההכרעה על הטלת הקנס נתונה בידי גורם מנהלי, ואינה כרוכה בפניה לבית המשפט. גובה הקנסות שנקבע חסר תקדים ודרקוני, וסכומם עלול להגיע עד 300,000 ש"ח בקנס חד-פעמי ועוד קנס יומי של עד 1,500 ש"ח ליום וללא הגבלת זמן, במקרה של עבירה נמשכת.⁵¹ התקנות נכנסו לתוקף בדצמבר 2018.⁵² לתקנות אלו השפעות מרחיקות לכת על מצבן הכלכלי של משפחות בדואיות מהנגב, אשר נמצאות ברובן במצב סוציו-אקונומי קשה וסובלות מאפלייה בהקצאת תקציבים ופיתוח מזה עשרות שנים. קנס דרקוני כזה יביא כמעט כל משפחה בדואית למצב של עוני מחפיר ויפגע ממשית בזכותם לחיות בכבוד.

השימוש במנגנוני חקיקה דורסניים ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים כנגד אוכלוסיה מוחלשת ודלת אמצעים, מגביר את תחושת הייאוש והניכור בקרב האוכלוסיה הבדואית בנגב שרובה ככולה מוגדרת "עבריינית" בשל מה שהמדינה מקטלגת כבניה "בלתי חוקית". במאבק כוחני בין אזרחים נטולי אמצעי הגנה אפקטיביים מול הממשל וזרועות האכיפה השונות, נדמה כי יש מקום לשקול האם לעשות שימוש באמצעים שעלולים לגרום לנזק נפשי, כלכלי וחברתי אשר יפגעו באפשרות הקיום של האוכלוסיה הבדואית בנגב.

4.3. מנגנון התכנון: תכניות ופרויקטים לאומיים

האזרחים הבדואים בכפרים הבלתי-מוכרים רואים עצמם כבעלי הקרקעות, על אף שאלו הפכו, על פי הגדרת ממשלת ישראל, לקרקעות מדינה המשמשות לצורך תשתיות חיוניות, ביטחון, התיישבות יהודית ועוד. כחלק מניסיון המדינה לכפות על האוכלוסיה הבדואית בכפרים הבלתי-מוכרים מעבר ליישובים המוכרים, מקודמות מספר תכניות:

- א. **הארכת 'כביש חוצה ישראל' לכיוון דרום (כביש 6)** – תכנית זו אושרה בשנת 2010 ובשנה הקרובה (2019) תצא לביצוע דרומית לצומת שוקת. תוואי השטח והמרחבים הפתוחים בנגב סביב באר-שבע ומבאר-שבע לכיוון דרום מאפשרים תכנון מיטבי של מסלול ההארכה כדי להמנע, ככל האפשר, מהעברת אוכלוסיה גדולה בכפייה. למרות זאת, המדינה ראתה לנכון לתכנן את הכביש כך שזה יעבור דרך שטח המאוכלס ביותר מ-1,000 תושבים בדואים להם תביעות בעלות במקום. ככל הידוע לפורום דו-קיום בנגב, תכנית זו מעמידה כ-350 בתים בסכנת הריסה. יתרה מכך, בעוד שגורמים מהרשות לפיתוח והתיישבות מנצלים את המצב על מנת לפנות כמה שיותר משפחות בדואיות מהאזור, נציגי כביש 6 טוענים כי ניתן להקטין את מספר המפונים באמצעות צמצום רצועת הכביש.
- ב. **הרחבת אזור תעשייה מיוחד ברמת בקע** – התכנית בצורתה הנוכחית כוללת 114 אלף דונם לטובת קליטת מפעלי 'תעש מערכות' (שלאחרונה נרכשה על ידי חברת 'אלביט') מרמת השרון לנגב והקמה של אזור המיועד לניסויים בכלי נשק ותעשייה צבאית. כיום, מתקיימים באזור זה ניסויים באופן מוגבל, אך בדצמבר 2018 (ולמרות התנגדויות מצד התושבים וארגוני זכויות אדם), אושרה התכנית ותחול על שטח נרחב ביותר. העברת 'תעש מערכות' לנגב תשפיע על לפחות שישה כפרים בדואים הנמצאים

⁵⁰ מגזין רשויות, מהפכת התלת מימד של סימפלקס, פברואר 2018, עמ' 2-3. <https://tinyurl.com/y4hottfj>

⁵¹ משרד המשפטים, תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי-תכנון ובנייה), התשע"ח-2018, <https://tinyurl.com/yakjuhw>

⁵² ישראל חופשית. ישיבת ועדה של הכנסת ה-20 מתאריך 20/03/2017, חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017 <https://tinyurl.com/y7hrsu60>

באזור, היות וסביב השטח המיועד לניסויים (כ- 44% מהשטח)⁵³ יוטלו מגבלות בניה קשות שעשויות להביא להעברה בכוח של חלק מהאוכלוסיה הבדואית ולסיכון בריאות התושבים הבדואים שישארו בסביבתו. מבדיקה שביצעה עמותת במקום נמצא כי אישור התכנית ומימושה יביא לכך שכ-1,200 מבנים יהיו נתונים לסכנת הריסה וכ- 5,000 איש מיועדים לפינוי. ב- 21.03.2019, הורה ביהמ"ש המחוזי בבאר-שבע לועדה המחוזית שאישרה את התכנית לחזור ולדון בה מחדש על מנת למצוא פתרון מוסכם עם חלק מהתושבים הבדואים המתגוררים באזור ולהם תביעות בעלות על השטח.

ג. **הקמת מכרה פוספטים בשדה בריר** – במרץ 2018, אישרה הממשלה את ה"תכנית ארצית לכרייה ולחציבה" המאפשרת כריית פוספטים בשדה בריר ובזוהר דרום, בשטח של למעלה מ- 26 אלף דונם. בשטח הכרייה המתוכנן ובטווח הסיכון הבריאותי שקיים סביבו, נמצאים ארבעה כפרים בדואים. על פי ארגון עדאלה וארגון במקום, יישום התכנית צפוי להביא להריסה של למעלה מ- 1995 מבנים ולפגיעה בבריאותם של כ- 11 אלף התושבים הבדואים החיים כיום באזור. מכרה הפוספטים בצורתו הנוכחית מתוכנן להיות מוקם בפתחו של הכפר הבדואי אל-פֶּרְעָה. על אף שכפר זה הוכר על ידי המדינה כבר למעלה מעשור, הוא סובל מחוסר פיתוח ותכנון בשל רעיון הקמת המכרה.

ד. **מסילת הרכבת מבאר-שבע לערד** – תכנית זו אושרה לביצוע בשנת 2019. התוואי המתוכנן מסכן כ- 600 מבנים ועלול להשפיע על חייהם של לפחות 50,000 אזרחים בדואים החיים לאורכו. גם אורח חייהם של תושבים שלא יפוננו מביתם יושפע קשות. לדוגמא, המסילה מיועדת לחתוך כביש גישה לביה"ס בכפר הבדואי אל-פֶּרְעָה, על אף שהדרך כבר קיבלה אישור סלילה. יש לציין כי למרות שהוגשו התנגדויות וכן הוצעו תכניות אלטרנטיביות להקמת המסילה בשטח פתוח – הן נדחו על הסף.

ה. **הקמת יישובים יהודיים על חשבון האוכלוסיה הבדואית באזור** – בעוד המדינה מסרבת להכיר בכפרים הבלתי-מוכרים הבדואים בנגב, היא מקדמת הקמה של מספר לא קטן של יישובים יהודיים. ההחלטה להקים יישובים חדשים לאוכלוסיה יהודית משפיעה על האוכלוסיה הבדואית בנגב במיוחד היות וההחלטה "מתייחסת אל מרחב הנגב כאל מרחב ריק תוך התעלמות מקיומם של כפרים לא מוכרים בהם מתגוררים אלפי אזרחים ערבים בדואים המשוועים לפתרון תכנוני מוסדר וצודק".⁵⁴

אין צורך בניתוח מעמיק של המספרים או בניחוש כוונות הממשלה וזרועותיה בכדי להבין כי פרויקטים אלו נועדו לממש מעבר בכפייה של התושבים הבדואים בנגב מהכפרים הבלתי-מוכרים אל ריכוזי אוכלוסיה על פי רצונות המדינה. שר החקלאות אורי אריאל הצהיר לא מכבר בראיון שנתן לקראת סיום תפקידו לעיתון ישראל היום כי "בשנה הקרובה נתחיל במבצע אסטרטגי להסדרת ההתיישבות בנגב. שורה של פרויקטים לאומיים יצרו הזדמנות פז להצמיד את הנגב קדימה, להסדיר אחת ולתמיד חלק ניכר מהפזורות הבדואיות, ולהשיב לידי המדינה שטחים עצומים שנלקחו ממנה שלא כחוק".⁵⁵

5. השפעת מדיניות הריסות מבנים על האוכלוסיה הערבית בדואית בנגב

הריסות בקרב היישובים הבדואים בנגב מסווגות על ידי הרשויות כ: הריסות "יזומות", הריסות "עצמיות" והריסות "תוך כדי הליך". מקור סיווג ההבדלים בין סוגי ההריסות הינו הגורם המבצע את ההריסה והתוקף החוקי שלה.

הריסות "יזומות" – יוצאות לפועל על ידי גורמי האכיפה השונים באמצעות צווי הריסה בימי הריסה מרוכזים. במסגרת אותם ימים, מגיעים פקחי הרשויות השונות מלווים בכוחות גדולים ודחפורים על מנת להרוס את המבנים. בדרך כלל, מדובר בשיירה ארוכה של עשרות אנשי צוות הכוללים גם פקחים מהיחידה

⁵³ ישיבת ארגוני חברה אזרחית בנגב, 2019. פרוטוקול ישיבה מתאריך 03.03.2019, באר-שבע.

⁵⁴ נייר עמדה: "התייחסות הקואליציה למען חיזוק ערי הנגב לכוונה לקדם את תכנונם של חמישה יישובים חדשים בנגב", הוגש לועדת הפנים והגנת הסביבה ביום ה-03.06.2018. <https://tinyurl.com/y4shay76>

⁵⁵ אריאל כהנא, "תוכנית ענק: כך יועתקו בתיהם של 36 אלף בדואים", ישראל היום 27.01.2019 <https://tinyurl.com/yxzcoovs>

הארצית, חטיבת שמירה על הקרקע ברמ"י, 'סיירת ירוקה' וניידות משטרה של יחידת 'יואב' ושל משטרה 'כחולה' (רגילה). ללוחמי יחידת 'יואב' יש כוח הרתעה והפחדה עצום – אנשיה מגיעים עם רובים שלופים, מתמקמים על גגות המכוניות ומייצרים תחושת פחד ואימה אצל התושבים. כמו כן, דווח לא אחת על ידי תושבים בדואים ופעילים ששהו במקום ההריסה כי שוטרים מן היחידה הפעילו אלימות כלפיהם, ירו ופצעו אותם בכדורי גומי.

במקרים נדירים של הריסת כפר או מתחם שלם, כוחות הביטחון מגיעים מוקדם בבוקר על מנת להקיף את השטח ולהכריז עליו כשטח סגור לכניסה ויציאה. לאחר שסיימו להרוס, יחלו הכוחות במה שהם מכנים "פעולות ניקיון" – למעשה אלו הן פעולות להוצאת הרכוש שנמצא בבתים במידה ובעליו לא הספיקו להוציאם והעברתו למחסן ערובה שעליו יש לשלם לפי מספר ימי האיחסון ועל כן, מעטים שהולכים לשחרר את רכושם. בדרך כלל, כאשר מדובר בהריסות נקודתיות, כוחות ההריסה מגיעים ללא הודעה ובשעות הבוקר המוקדמות כאשר הנשים נמצאות לבד בבית. במידה ותוכננו הריסות ביישובים נוספים לאותו יום, יגיעו כוחות גדולים יותר אל הכפר או העיירה. כל פעולה מכילה כלי רכב רבים ועשרות אנשי אכיפה.

הריסות "עצמיות" – הריסות אלו מבוצעות על ידי בעלי המבנים עצמם, לאחר שהוצא צו הריסה, ומוצאות לפועל ממגוון סיבות: הרצון להימנע מהטראומה 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. הריסות "עצמיות" נחשבות בעיני מנהלת דרום להצלחה ביישום מדיניות ההריסה הממשלתית, שנועדה לנשל את האוכלוסיה הבדואית בנגב מאדמותיה. בשנת 2017, הריסות "עצמיות" היוו כ- 71% מכלל ההריסות. מגמה מדאיגה זו המשיכה לעלות גם ב- 2018, כאשר אחוז ההריסות ה"עצמיות" עלה לכ- 88% מכלל המבנים שנהרסו.⁵⁶ בדו"ח השנתי (2018) של מנהלת דרום נכתב כך: "זוהי תוצאה של עבודת שטח יסודית ואינטנסיבית, הנתון מעיד, כי ממשיך להתקיים מימד ההרתעה קרי- מעדיפים להרוס עצמית, על מנת למנוע את הגעתם של מפקחים עם כוח משטרה".⁵⁷

מימד ההרתעה נוסף שמוביל אנשים להרוס בעצמם הוא פעילותה של יחידת החקירות ביחידת 'יואב'. יחידה זו פועלת בשנתיים האחרונות ביתר שאת ופותחת תיקי חקירה כנגד אזרחים בדואים על "עבירות" בניה. חשוב לציין כי בכל חקירה כזאת נפתח גם תיק פלילי.⁵⁸ בנוסף, כל עלויות ההריסה מוטלות על בעלי המבנים ומשפחותיהם – כך, לאחר שחסכו במשך שנים על מנת לבנות את ביתם, נאלצים התושבים לחסוך בשנית על מנת להרוס אותו. גם עלות פינוי הפסולת וחומרי הבניין מוטלים על בעלי המבנים (דבר זה קורה גם במקרים של הריסות "יזומות"). כל זה יוצר מערך ההרתעה כלכלי אדיר על האוכלוסיה הבדואית בנגב שהיא מהעניות במדינה וכפרייה ממוקמים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי של היישובים בישראל.

הריסות "תוך כדי הליך" – על פי נתוני מנהלת דרום, במניין ההריסות ה"עצמיות" נכללות גם הריסות "תוך כדי הליך", במסגרתן הורסים בעלי המבנים את המבנה עוד בטרם קבלו צו הריסה. הרשויות העוסקות בהריסת מבנים מרכזות מאמצים רבים על מנת להגדיל את כמות המבנים שנהרסים על ידי בעליהם, תוך צמצום מספר ההריסות שמבצעות הרשויות עצמן. על אף שמנהלת דרום מתייחסת להריסות עצמיות כתוצר של "מימד ההרתעה" שמפעילות רשויות האכיפה, היא מתייחסת להריסות אלו בדו"ח שלה כהריסות המבוצעות "בעקבות פעולות הדברות".⁵⁹

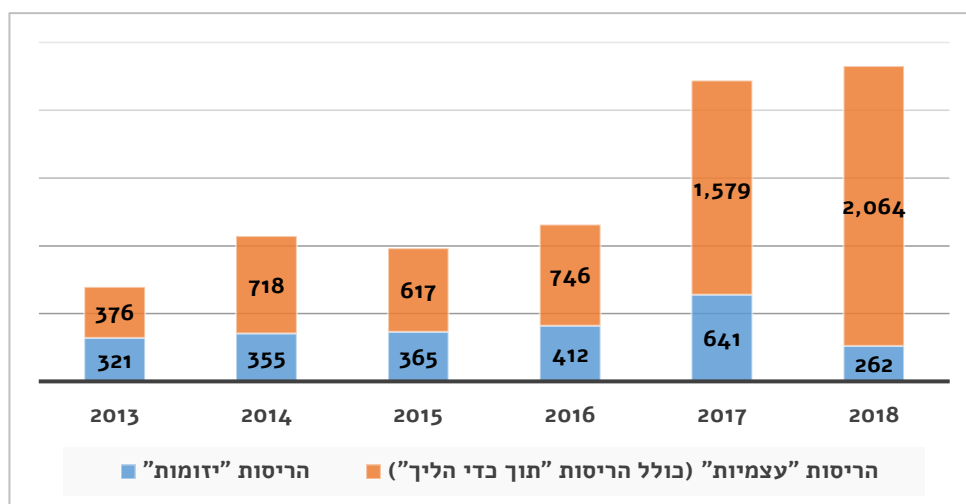
⁵⁶ ראו הערה 24, עמ' 37.

⁵⁷ ראו הערה 24, עמ' 37.

⁵⁸ ראו הערה 24, עמ' 37.

⁵⁹ ראו הערה 24, עמ' 9.

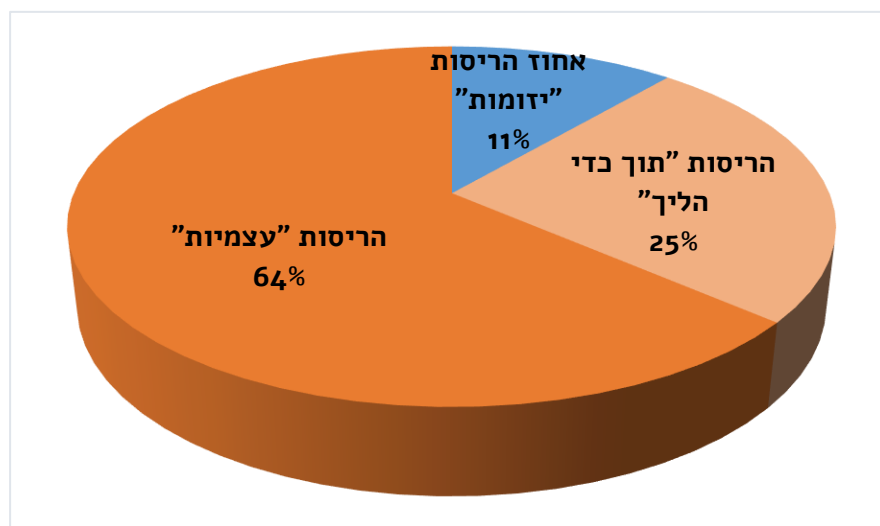
תרשים 5: הריסות "יזומות" לעומת הריסות "עצמיות", 2018



מאז 2013 נרשמה עליה חדה במספר ההריסות הכולל. במשך שש שנים בלבד, עלה מניין ההריסות מ- 697 הריסות ב- 2013, ל- 2,326 הריסות ב- 2018, עליה של כ- 233% במניין ההריסות. כמות ההריסות ה"עצמיות" עלתה מ- 1,579 הריסות ב- 2017, ל- 2,064 בשנת 2018 - עליה של כ- 31%. בין השנים 2013-2017 נרשמה עליה במניין ההריסות ה"יזומות" (אשר מבוצעות על ידי רשויות האכיפה), אך בשנת 2018, כמות ההריסות ה"יזומות" ירדה באופן דרסטי מ- 641 ב- 2017, ל- 262 הריסות ב- 2018. כלומר, בתקופה של שנה בלבד, קטן מספר ההריסות המבוצעות על ידי הרשויות ב- 59%, על אף כי מספר ההריסות הכולל באותן שנים גדל מ- 2,000 ל- 2,326 בסוף שנת 2018.

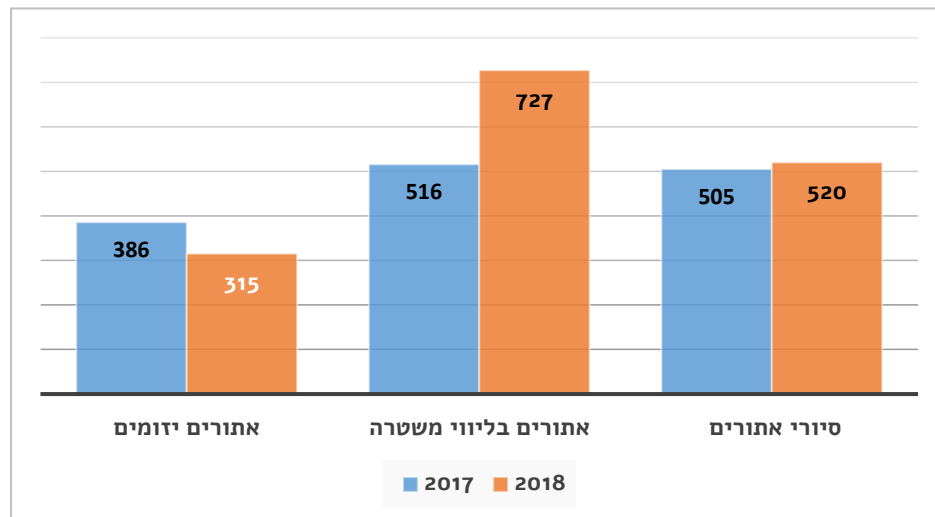
נתונים אלו מעידים על החרפה בעמדת השלטונות ועל הגברת הלחץ על התושבים באמצעות נוכחות מתמדת של גורמי האכיפה בסיוורים, ימי הריסות, חלוקת צווים, איום בקנסות, צילום אווירי בעזרת רחפנים, וביקורים חוזרים ונשנים של נציגי הרשות לפיתוח והתיישבות אשר מפעילים לחץ מתמיד על האזרחים הבדואים בנגב על מנת לכפות עליהם מעבר מהכפרים הבלתי-מוכרים לעיירות והכפרים המוכרים על ידי המדינה.

תרשים 6: שיעור הריסות "עצמיות", "יזומות" והריסות "תוך כדי הליך", 2018



בשנת 2018, נהרסו על ידי הרשויות 262 מבנים (כ- 11% מסך ההריסות). שישים וארבע אחוז מכלל ההריסות היו הריסות "עצמיות" (לאחר מתן צו הריסה וללא הריסות "תוך כדי הליך") - 1,475 מבנים. כ- 25% הן הריסות "תוך כדי הליך" (בטרם הוצא צו הריסה) - 589 מבנים. סה"כ, הריסות מבנים שבוצעו על ידי בעליהם מהוות כ- 89% מכלל ההריסות (עליה של 18% משנת 2017) - 2,064 מבנים.

תרשים 7: מספר ימי פעילות של כלל גורמי האכיפה, 2018



על פי נתוני מנהלת דרום, **סיורי אזרחים ואיתורים בליווי משטרה** מוגדרים כסיורים שמבצעים המפקחים בליווי משטרה **ואתורים יזומים**, הינם איתורים אותם מבצעים המפקחים ללא ליווי משטרה. בשנת 2018, גדל מספר הסיורים שבוצעו על ידי מפקחים בליווי המשטרה ב- 211 לעומת שנת 2017. בנוסף, בוצעו עוד 520 סיורי אזרחים - גם הם בליווי משטרה. בשנת 2017 בוצעו איתורים יזומים על ידי מפקחים בלבד אך בשנת 2018, ירד המספר ל- 315 איתורים. כלומר, בשנת 2018, בוצעו 1,562 סיורים של מפקחים מטעם גורמי האכיפה השונים עם ובלי ליווי משטרה.

5.1. הריסות "עצמיות": סיפורה של סֶבְחִיָּה אבו ג'ודה

אז-זַעְרוּקָה הוא כפר בדואי בלתי-מוכר שנמצא מזרחית לעיירה קְסִיפָה ואוכלוסייתו מונה כ- 2,600 נפש. הכפר הוא כפר עתיק, שנוסד עוד לפני קום המדינה. מתוקף היותו כפר בלתי-מוכר, מחלקות הרשויות צווי הריסה באופן קבוע ומדי מספר חודשים מתרחשות בכפר הריסות בתים. סֶבְחִיָּה אָבו ג'וּדָה נולדה ברמאללה לפני 53 שנה. בגיל 26, עברה סבִּחִיָּה לכפר הבלתי-מוכר אַז-זַעְרוּקָה בכדי להתחתן עם מחמד אבו ג'ודה. כיום היא אזרחית מדינת ישראל ואמא ל- 10 ילדים.

ב- 2016, ביקש בנם של סֶבְחִיָּה ומחמד, ג'מאל, להתחתן. בעקבות כך, עלה הצורך לבנות בית נוסף בשטחם אשר ישמש את ג'מאל ומשפחתו העתידית. על מנת לאפשר בניה של בית צנוע לבנה, עבדה סֶבְחִיָּה במשך שש שנים כמנקה בבית "ס בעיירה קְסִיפָה - היות ובכפר בו היא מתגוררת אין אפשרויות תעסוקה כלל. בראיון שקיימנו עימה היא מספרת איך מנעה מעצמה אוכל כדי שתוכל לרכוש את חומרי הבניין והרהיטים ועל הקושי לצאת לעבודה כל יום כאשר אין תחבורה ציבורית.

מספר חודשים לאחר השלמת הבית, הגיעו פקחים מטעם הרשות לפיתוח והתיישבות ביחד עם כוחות יחידת 'זואב' ואיימו על משפחת אבו ג'ודה כי עליהם להרוס את הבית תוך 72 שעות או להסתכן בקנס דרקוני של 75,000 ש"ח. לאחר שהתייעצו עם עורך דינם, החליטה משפחת אָבו ג'וּדָה להרוס את הבית שבנו לבנם וזאת כדי להציל את מה שישאר מחומרי הבניה והרהיטים; להימנע מהגעת כוחות האכיפה והריסה אליהם; הקנס

הגדול ועוד. "ברגע שבאו להרוס את הבית הרסו אותי", אומרת סֶבֶחָיָה. "הרסו את הבית והשאירו אותו אל מול העיניים שלי כמו הר במשך שנה וחצי. לא היה לי כסף לנקות ולאסוף את שאריות הבית ונאלצתי לחזור לעבוד קשה בכדי להזיז את מה שנשאר ממנו מהעיניים שלי".

הטראומה האדירה שכרוכה בהריסה "עצמית" ניכרת היטב בסיפורה של סֶבֶחָיָה ומשפחתה. ביום הריסת ביתו של ג'מאל, התעלפה סֶבֶחָיָה ונאלצה להתפנות לבית החולים, שם גילו הרופאים כי עליה לעבור ניתוח פולשני. בנוסף, משפחתה של אישתו לעתיד של ג'מאל ביטלה את החתונה וזה שקע בדיכאון. על אף שהרשויות מודעות להשלכות שיש להריסות בתים על התושבים הבדואים בנגב, הן אינן דואגות לטיפול פיזי ונפשי לאלו שאת ביתן הן הורסות, או אחראיות להריסתם, והתושבים הבדואים נאלצים להתמודד עם ההשפעות והטראומה לבדם וללא עזרה משירותי הרווחה.

בשביל חלק מהנשים הבדואיות, הבית מסמל לא רק מבנה אשר נועד לאכלס את משפחתן, אלא גם המקום בו הן משקיעות את מרבית זמנן. למדיניות הריסות המבנים שמפעילה מדינת ישראל ביישובים הבדואים בנגב יש השלכות חמורות על כלל האוכלוסייה הבדואית ובמיוחד על נשים אשר נאלצות להתמודד עם ההרס, הדיכאון והחרדה הנגרמים בעקבות מדיניות אלימה זו. הריסות בתים שוללות מנשים בדואיות את מעמדן וכוחן החברתי, אך גם פוגעות בשלמות המשפחתית ותחושת הפרטיות שהבית מקנה להן. נשים בדואיות חוות את ההריסה באופן ישיר ובעוצמה מרובה, היות ולרוב הכוחות מגיעים בשעות הבוקר כאשר הגברים נמצאים בעבודה. נשים רבות תופסות את הגעתם של כוחות האכיפה והריסה כאקט מיליטנטי, אלים ועוין לא רק כלפיהן אלא גם כלפי ילידהן אשר סובלים לעיתים מסיוטים, לחץ, ותחושה מתמדת של חיים בחוסר ביטחון.

בנוסף לפגיעה הנפשית והפיזית, הריסות מבנים מחריפות את המצב הסוציו-אקונומי של משפחות בדואיות מהנגב. כחברה החיה ברובה בעוני מחפיר ומצב של אי ביטחון תזונתי, מדיניות ממשלתית זו מקבעת את המצב ומערימה קשיים כלכליים על התושבים שנאלצים לבנות מבנים ארעיים שאין ביכולתם להגן עליהם מפני התנאים הקשים במדבר. "לפעמים קורה מצב שאין לי יכולת כלכלית לקנות לעצמי תרופות", מספרת לנו סֶבֶחָיָה שלפני חמישה חודשים עברה ניתוח נוסף. "אין לי כסף לקנות או להשכיר בית במקום אחר. אנחנו בקושי מוצאים מה לאכול", אומרת סֶבֶחָיָה.

בנוסף לכך, לעיתים נאלצים התושבים לעבור לגור עם בני משפחתם בבית אחד שלא יכול לענות על צרכיהם הגשמיים והנפשיים והדבר עלול להוות עול כלכלי עצום על חלק מן המשפחות הבדואיות שגרות בצפיפות ובמחסור. גם הצעירים והצעירות שמבקשים להתחתן, נאלצים להשאר לגור באותו הבית עם משפחתם הגריענית ובעקבות אפלייה של עשרות שנים בתחומי התכנון והבניה, אין ביכולתם לשכור או לקנות בית משלהם: "יש לי שלושה בנים לא נשואים. אם אחד מהם יבקש להתחתן, כלתו תרצה בית משלה. הבית שלנו לא מספיק גדול בשביל להכיל את כולם. הכלבים חיים יותר טוב מאיתנו. אני רק מבקשת בית טוב, מרפאה וגישה לתרופות, תשתיות בסיסיות כמו חשמל ומים. אני מקווה שהעתיד והימים הבאים יהיו טובים יותר ושיתנו לנו לחיות בכבוד כאזרחים שווים ולא יותר מזה", אומרת סֶבֶחָיָה.

החברה הערבית בכללותה, ובפרט החברה הבדואית בנגב, מייחסת חשיבות אדירה לבית המהווה הרבה יותר מקורת גג גשמית ומסמל את הטריטוריה השבטית והמשפחתית והצורך להגן על קיום הקהילה הבדואית באמצעות הקרקע. הבית הינו חלק מהתרבות והערכים החברתיים שנמצאים ביסוד החברה הערבית בדואית. מדיניות הריסות הבתים ומהבנים ובעיקרה, הניסיון לגרום לבעלי המבנים להרוס בעצמם, שוללות מהאזרחים הבדואים בנגב את הזכות לחיות בכבוד, בשלום ובביטחון ופוגעות במרקם העדין של החברה והגרעין השבטי.

להריסות גם משמעות היסטורית ופוליטית, היות והבדואים בנגב עוברים תהליך של ניתוק בכפייה מהתרבות המסורתית אשר שמה דגש על החיבור לאדמה.⁶⁰ למדיניות הריסות המבנים מצטרפת העובדה כי רוב תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים זוכים למעט מאוד שירותים מן המדינה וברוב המקרים אינם מקבלים שירותים כלל. כך גם קורה ב- 11 הכפרים שהוכרו על ידי המדינה כבר למעלה מ- 19 שנה, שתושביהם אינם זכאים להיתרי בניה, בתיהם לא מחוברים לחשמל או לתשתיות מים וסילוק ביוב, ואין כבישים המובילים אל ומחוץ לכפרים. על אף מניעת השירותים המכוונת, ממשלת ישראל ממשיכה להפעיל את מדיניות הריסות מבנים כלפי האזרחים הבדואים בנגב. מדיניות ההריסה והזנחת התשתיות בכפרים הבדואים בנגב מעמיקה את הניכור בין האזרחים הבדואים לבין המדינה אשר במקום להגן על זכויותיהם, פועלת באופן ישיר ואלים להפרתן.



צילום: טל אברך. סֶבְחִיָּה אָבו ג'וֹדָה על הריסות ביתה. אֶז-זַעְרוֹנָה, אפריל 2019

6. "אכיפה מקדמת הפללה": מגן זכויות האדם הבדואי נכנס לכלא

שייח סִיָּאח אָבו מְדִיע'ם אֶלְטוֹרִי הוא מנהיג הכפר הבדואי הבלתי-מוכר אֶל-עֶרְאגִיב, ואחד המנהיגים הבדואים במאבק על הקרקעות בנגב. סִיָּאח בן ה-70 נולד בכפר ב-1949. הכפר אֶל-עֶרְאגִיב נמצא מערבית לכביש 40, בין צומת להבים וצומת גורל. עד שהחלה המדינה בהריסות חוזרות ונשנות של הכפר בשנת 2010, התגוררו בו כ-400 תושבים. כיום מתגוררים כמה עשרות תושבים בסמוך לבית הקברות של הכפר ואלו ממשיכים לנהל מאבק נגד הריסתו.

אֶל-עֶרְאגִיב הוקם בתקופה העות'מאנית, על אדמות שרכשו תושבי הכפר באותה תקופה ממשפחת אל עוקבי. בשנת 1953, ציווה המושל הצבאי על תושבי אֶל-עֶרְאגִיב לפנות את הכפר באופן זמני למשך שישה חודשים, בטענה שהמדינה זקוקה לשטח לקיום אימונים צבאיים. לאחר שהסתיימו ששת החודשים האמורים, בהם התגוררו תושבי הכפר בקרבת קרקעותיהם ובאזורים אחרים בנגב, ביקשו השלטונות לדחות את חזרתם בעוד מספר חודשים, עד שהודיעו לתושבים כי אסור להם לשוב אל הכפר כלל.

במהלך שנות ה-70, הגישו תושבי הכפר תביעות בעלות על קרקעותיהם לפקיד ההסדר. בשנת 1997 החלו עובדי הקרן קיימת לישראל (להלן: קק"ל) לעבוד באדמות אֶל-עֶרְאגִיב. אנשי הכפר מחו על העבודות בקרקעות עליהן הם תבעו בעלות וקק"ל נסוגה. החל משנת 2000, חזרו תושבי הכפר לעבד את אדמותיהם ולזרוע את השדות. בתגובה, החלה המדינה לרסס את השדות ולחרוש אותם על מנת להשמיד את היבולים.

⁶⁰ חאלד אלסייד, 'תגובות רגשיות ללחץ ומשאבי התמודדות בקרב מתבגרים בדואים מיישובי קבע ומכפרים בלתי מוכרים בעקבות הריסת בתים', (מחקר שלא פורסם לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הוגש לאוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2015)

בתחילת שנות ה-2000 שבו בני משפחת אבו מדיע'ם, אחת מן המשפחות שהתגוררו בכפר עד לשנת 1953, לחיות על אדמותיהם באל-עראג'יב.

ב-27.07.2010 נהרס הכפר כולו על ידי המדינה, ומאז שבו הכוחות והרסו אותו עוד כ-144 פעמים (נכון למאי 2019). במקביל, מתנהלים מספר דיונים משפטיים בעניין הכפר: בנוגע לקרקעות הכפר עליהן תובעים התושבים בעלות ודיונים רבים נגד תושבי הכפר שהואשמו במגוון אישומים במסגרת המאבק. תושבי אל-עראג'יב ממשיכים לנהל מאבק על כפרם, שכולל מלבד החזית המשפטית גם מאבק אזרחי במסגרתו נערכת משמרת מחאה שבועית בצומת להבים הסמוכה לכפר, השתתפות בעצרות והפגנות ועוד.

שייח סיאח הוא ממובילי המאבק על כפרו ועל אדמתו ועל כך, הוא נאלץ להתמודד עם חזית מאוחדת של רשויות המדינה שעושות כל שביכולתן על מנת לנשל אותו ואת בני משפחתו מאדמותיהם. משטרת ישראל, פרקליטות המדינה, הרשות לפיתוח והתיישבות, רמ"י ועוד – כולן פועלות כנגד סיאח אשר מנהיג את קהילתו מתוך אמונה בצדקתו ובדרכו ללא שימוש באלימות. סיאח גם משתמש בעמדתו הציבורית להעלאת מודעות ולקידום הכרה בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, אשר עומדים בפני קשיים דומים.

בחודש דצמבר 2017, הרשיע ביהמ"ש השלום בבאר-שבע את שייח סיאח ב-19 סעיפים של הסגת גבול, 19 סעיפים של כניסה בלתי חוקית לקרקעות ציבוריות ועוד. הוא נידון לעשרה חודשי מאסר בפועל, חמישה חודשי מאסר על תנאי וקנס בסך 36,000 ש"ח. ב-25.12.2018 נכנס שייח סיאח לכלא מעשיהו ברמלה, כאשר הוא מלווה בשיירה ארוכה של מכוניות ומאות מתומכיו ובני משפחתו. למרות המאסר של סיאח, המאבק על הכפר נמשך.

המאסר של שייח סיאח בגין עברות על השגת גבול וקביעת עונשי מאסר לעבירות אלו, עלול להוביל לקרימינליזציה של מאות אלפי אזרחים בדואים בנגב שהינם בעלי מעמד דומה. יש סיבה להאמין כי פעולות האכיפה כנגד שייח סיאח ומשפחתו מוצו במלואן לאורך השנים דווקא משום שבחרו במאבק לא אלים למען כפרם ולמען זכויות הבדואים על הקרקע בנגב. לאורך כל עשרות ההליכים המשפטיים שננקטו נגדו, הביע שייח סיאח עמדה בלתי מתפשרת כי יהיה מוכן לקבל על עצמו את המחיר הכבד של המאבק וכי לא ינטוש אותו עד אשר יחליט ביהמ"ש בנושא הבעלות על הקרקע באל-עראג'יב.



צילום: טל אברך, צומת להבים. אפריל 2019

7. סיכום

המאבק על עיצוב המרחב בנגב נמשך מאז הקמת המדינה ועד היום. מדינת ישראל פועלת בכל האמצעים העומדים לרשותה לריכוז הקהילה הבדואית ביישובים גדולים וצפופים ובניגוד לרצונם של חברות וחברי הקהילה, במקום לנהל משא ומתן הוגן לפתרון סוגיית הבעלות על הקרקעות וההתיישבות הבדואית בנגב. בפועל, אין כל מניעה להגיע לפתרון מוסכם על הצדדים, כזה שמכבד את רצונות האוכלוסיה הבדואית בנגב ואת שאיפותיה של המדינה, אך מדיניות של נישול ומשא ומתן כוחני ואלים תוך שימוש בכלי אכיפה והריסות בתים לא יוביל לפתרון שכזה. למדיניות הריסות מבנים ביישובים הבדואים בנגב תוצאות הרסניות, וביניהן גם התפוררות המבנה החברתי של הקהילה והיחלשות דרגי הסמכות, בד בבד עם רגשות של פחד ויצירת חוסר אמון כלפי המדינה והרשויות הפועלות בשמה.

חברי וחברות הקהילה הבדואית בנגב הם אזרחי המדינה, אך זו מתעקשת להמשיך ולהתייחס אליהם כאל אויבים ולא כאל אזרחים שווים זכויות. במקום לפעול להגנה על זכויותיהם של הבדואים בנגב לחיים בכבוד ולדיור נאות, פועלות רשויות המדינה באופן מאורגן להריסת בתים ולהעברתם בניגוד לרצונם ממקום מושבם, דבר המנוגד לאמנות הבינלאומיות.⁶¹ בעזרת מנגנוני חקיקה ותכנון, מעמיקה המדינה את מצוקת הדיור הקשה ואת העוני המחפיר בקרב היישובים הבדואים בנגב ופועלת לריכוז עוד ועוד אזרחים ביישובים המוכרים. אלה, מתקשים להעניק אף את השירותים הבסיסיים ביותר.

במהלך שנת 2018, נהרסו באופן חסר תקדים 2,326 מבנים ביישובים הבדואים בנגב, מתוכם כ- 604 מבנים שיועדו למגורים. מדאיגה אף יותר המגמה של הריסות "עצמיות", אשר המשיכה לעלות גם ב- 2018, עם כ- 88% מבנים שנהרסו על ידי בעליהם. הרצון להימנע מהטראומה הכרוכה במנגנון אכיפה אלים וללא התראה מוקדמת והסנקציות הפליליות והכלכליות יוצרים מימד הרתעה אדיר על האוכלוסיה הבדואית בנגב ומביאים את בעלי המבנים להרוס בעצמם.

מדיניות של הריסות מבנים ובתים היא מדיניות אלימה וכוחנית ואינה בונה אמון בין האזרחים למדינה, ואין ביכולתה להציע פתרונות חלופיים לכ- 72,000 האזרחים המתגוררים בכפרים הבלתי-מוכרים. על מדינת ישראל לחדול ממדיניות הריסות המבנים ולהתחיל לקיים צעדים בוני אמון כלפי הקהילה, שיאפשרו להגיע לפתרון אשר יכבד את אורח החיים הבדואי ואת שאיפותיהם השונות של חברות וחברי הקהילה באופן שמתיישב גם עם ההיגיון התכנוני של המדינה.

על מדינת ישראל לפעול לחלוקת משאבים באופן צודק בין הקהילות השונות בנגב ולצמצם את הפערים האדירים בין הקהילות המתגוררות במרחב משותף זה. הזרמת תקציבי ענק לתכנית החומש, תוך התנייה של פיתוח חברתי-כלכלי במעבר בכפייה ומבלי להגיע לפתרון מוסכם עם האוכלוסיה הבדואית בשאלת הקרקעות, לא תוביל לשיפור המצב בנגב. להיפך, רק תנציח את הפערים ההיסטוריים בין הקהילות ותמנע מן היישובים הבדואים את האפשרות להתפתח בשאר תחומי החיים. רק פתרון אשר מתבסס על שיתוף הציבור ועל הכרה בשאיפותיו, רצונותיו ואורח חייו, יוביל לארגון המרחב באופן שמכבד ומאפשר חיים שוויוניים לכל המתגוררים בנגב, ערבים ויהודים כאחד.

⁶¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1997. Forced evictions (art.11(1)).

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



www.dukium.org

050 770 1118

info@dukium.org

