



4.9.2011

לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר יהודה וינשטיין	חברי הממשלה	מר בנימין נתניהו
היועץ המשפטי לממשלה		ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: דיון הממשלה בנושא המתווה ליישום המלצות ועדת גולדברג

לקראת הדיון הצפוי בממשלה היום אודות הצעת המתווה ליישום המלצות ועדת גולדברג, הרינו לפות אליכם בבקשה שלא לאשר את המתווה המוצע ובמקומו לקבל החלטה המכירה בכלל הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ובזכויות הבעלות של שבטי הבדווים על קרקעותיהם באזור. ההחלטה מתבקשת כחלק מתיקון העוול ההיסטורי אשר נגרם לאוכלוסייה הבדווית הילידה משך עשרות שנים מאז הקמת מדינת ישראל.

מעיון בגרסת המתווה כפי שנקבע על ידי ועדת פרור והתיקון לו על ידי עמידרו, המתווה המוצע יביא, בין היתר, לעקירת עשרות אלפי אזרחים בדווים מבתיהם בעשרות כפרים בלתי מוכרים ויביא להמשך נישול זכויות הבעלות של שבטי הבדווים בקרקעותיהם בנגב מזה דורות.

במכתבנו זה נתייחס לשתי סוגיות עקרוניות, סוגיית הכפרים הבלתי מוכרים וסוגיית בעלויות שבטי הבדווים על קרקעותיה בנגב.

הכפרים הבלתי מוכרים:

1. הכפרים הבלתי מוכרים מרוכזים בעיקרם באזור הידוע כאזור "הסייג" ומרביתם היו קיימים עוד טרם הקמתה של מדינת ישראל. תושבי ישובים אלה גרים על קרקעות שבטיהם מימים קדומים ומחזיקים בקרקעותיהם משך שנים רבות. חלק קטן מהכפרים, נוצר בעקבות צווי גירוש אשר קיבלו תושביהם מכפריהם וקרקעותיהם אותן הם עיבדו עד לשנת 1948 באזור הנגב המערבי, והועברו שלא מרצונם לאזור ה"סייג"¹. מכל מקום, אין מדובר במשיגי גבול אשר פלשו לקרקע ללא כל רשות.

2. במספר פסקי דין בהקשר של הכפרים הבלתי מוכרים, נקבע כי עניין לנו בברי רשות אשר הועברו לאזור על פי צווי המושל הצבאי כאמור². אף ועדת גולדברג התייחסה לעניין זה וקבעה כי "אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם [מהשבטים הבדואים] לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה,

¹ ראה דו"ח "הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב" (2008), עמ' 9.
² ע"א 496/89 אלקלאב נ' אוניברסיטת בן גוריון בנגב, פ"ד מה(4) 343, ע"א 1165/09, אברהים פרהוז אבו אלקיעאן נ' מדינת ישראל, פסק הדין מיום 28.2.2011.

ולאחיזתו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו, כי הם פלשו לאזור הסייג [...]”³.

3. על אף זאת, ולקראת סוף שנות החמישים של המאה הקודמת, ובמקום להכיר בכלל הכפרים הבדווים באזור, החלה ממשלת ישראל בהנחת התוכניות להתמודדות עם “בעיית” האוכלוסייה הבדווית שנשארה בנגב⁴. בראש תוכניות אלה עמדה תוכנית להקמת 7 עיירות שבהן תרכזו כלל האוכלוסייה הבדווית, וכך נוצרה קטיגוריית הכפרים הבלתי מוכרים אשר כללו את כלל הכפרים הבדווים אשר לא נכללו במסגרת תוכנית 7 העיירות. הממשלה החלה בביצוע תוכניותיה אלה ב-1969. מאותה שנה ואחריה הקימה המדינה שבע עיירות אשר חולשות על שטח שיפוט של כ-76,800 דונם⁵. מאוחר יותר הממשלה הכירה ב-11 יישובים נוספים אשר אוגדו במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה (אשר הוקמה על פי החלטת ממשלה משנת 2000), ששטח השיפוט שלה משתרע על 58,600 דונם⁶. יוצא, ששטח השיפוט של כלל היישובים המוכרים כיום בנגב מהווה כ-1% בלבד משטח נפת באר שבע, בעוד שהתושבים הבדווים מהווים 31% מאוכלוסייתה (כ-192,000 נפש).

4. כיום מתגוררים כ-60,000-70,000 מהאוכלוסייה הבדווית בעשרות הכפרים הבלתי מוכרים, ללא תשתיות מים, חשמל, שירותי חינוך, שירותי בריאות וכדומה. השאר מתגוררים ביישובים המוכרים, אשר סובלים מצפיפות אוכלוסין, מתשתיות ירודות, ממחסור בשירותים למיניהם ומאחוז גבוה של אבטלה ועוני.

5. במקביל למהלכים הפוליטיים הנ”ל, פועלת האוכלוסייה המקומית בכפרים הבלתי מוכרים, מזה שנים רבות, להשיג צדק אשר יתבטא, בין היתר, בהכרה בקיומם ובצרכיהם לפיתוח. כך למשל, הגישה המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים תוכנית להכרה בכפרים הבלתי מוכרים, מהם הוכרו כאמור 11 בשנים האחרונות, כחלק מהפתרון לתיקון העוול ההיסטורי אשר נעשה עם האוכלוסייה הבדווית באזור.

הבעלות הבדווית בקרקעות בנגב:

6. הבעלות והחזקה בקרקע בנגב בידי שבטי הבדווים היתה כתוצאה מירושה, רכישה, שעבוד, חזקה וכד’. הבעלות עברה בקרב השבטים מזור לדור, לפי החוקים והמנהגים השבטיים אשר הוכרו וכובדו על ידי השלטונות התורכים המנדטוריים עד לתום המנדט הבריטי בפלסטין⁷. העותמאנים, ולאחריהם גם הבריטים, קיבלו את המערכת הקרקעית הבדווית, וסמכו על רישומי העברת המקרקעין הפנימיים כאסמכתא לבעלות⁸.

7. כך גם עולה מפורשות ממסמכים ארכיוניים משנות החמישים והששים מהם עולה גם, כי דרך הכרה זו רכשו ורשמו מוסדות ופרטים יהודיים קרקעות מהשבטים הבדווים. כך למשל, במכתב

³ דו”ח ועדת גולדברג (2008), עמ’ 27.

⁴ “יישוב הבדווים בנגב” מסמך מ”ארכיון צה”ל”; ראו גם שלמה סבירסקי ויעל חסון, “אזרחים שקופים, מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב”, מידע שוויון, גיליון מס’ 14 (מרכז אדוה: ספטמבר 2005), עמ’ 5.

⁵ עיבוד נתוני מערכת מידע גיאוגרפית (GIS) על ידי המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2010).

⁶ עיבוד נתוני מערכת מידע גיאוגרפית (GIS) על ידי המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2010).

⁷ אורן יפתחאל, חוות דעת מומחה – ת”א 7161/06 (התייחסות לחוות הדעת של פרופ’ רות קרק) בעניין תביעת יורשי סלימאן אל-עוקבי לבעלות על חלקות באל-עראקיב וחילקיה (פברואר 2010), עמ’ 13-14.

⁸ אורן יפתחאל “חוות דעת מומחה” בת”א 7161/06 (אוגוסט 2009), עמ’ 6: http://toibillboard.info/Yiftah_1.

"סודי" מטעם "ה[ה]ועדה [ה]מצומצמת לענין ברור שאלת בעלות קרקעות הבדואים בנגב" מיום 20.10.1952 אל שר המשפטים בזמנו נכתב:

"ידועה העובדה שעוד בזמן שלטון התורכים נמנעו שבטי הבדואים, ובמקרים רבים גם התנגדו, לרשום קרקעותיהם בספרי האחוזה הממשלתיים, ונמוקם היה שרשום קרקעות יביא במוקדם או במאוחר, לכך שהם יתפשו לשרות צבאי, דבר שלו התנגדו הבדואים בתוקף.

עם כבוש הארץ על ידי הבריטים, נמצאו – מלבד מקרים בודדים - כל אדמות הבדואים בלתי רשומות בספרי האחוזה.

אף על פי כן, ראו הבדואים את כל השטחים המעובדים על ידם כשטחים שבבעלותם. למרות שלא היו בידם תעודות רשום, השלטונות, הן התורכים והן הבריטים, הכירו בעובדה זו.

[...]

[...] הרי ידועה העובדה שבתקופת שלטון המנדט, נרשמו שטחים נכרים מאד בשם של הבדואים, על יסוד הוכחות ששטחים אלה היו נעבדים על ידם במשך תקופת התישנות, וחלק חשוב של אדמות אלה העברו, לאחר רשומן, לקרן קימת, לחברות יהודיות אחרות, וכן ליהודים פרטיים. כך שבענין זה ישנם מאות תקדימים, ואנו סבורים שממשלת ישראל לא תוכל, ואינה צריכה, להתעלם מהם.⁹

8. ובמכתב מטעם ששון בר צבי, מושל צבאי נגב מיולי 1966 אל "מפכל אגמ/ממשל – צבאי בנושא "בעית הקרקע של בדואיי הנגב" הוסבר:

"הקרקע בנגב, שלא כבשאר חלקי הארץ, לא נרשמה ע"י ממשלת המנדט בספרי האחוזה (טאבו). הבדואים, שנמנעו מלרשום את קרקעותיהם לא סבלו במיוחד מאי רישום הקרקעות כי השלטונות הכירו בבדואים ובזכויותיהם לקרקע, דבר שבא לידי ביטוי ברישום כל הקרקעות בספרי תשלום מסים (דפתר חבאל) והסכמת השלטון להכיר בהעברת קרקע מבדואי לבדואי או אחר כבחכירה חוקית, ובהסכמה לרשום את הקרקע בספרי האחוזה על שמו של הקונה (בדרך זו רכשה הקרן הקיימת אלפי דונמים ורשמה אותם על שמה)¹⁰.

9. לקראת תחילת שנות השבעים של המאה הקודמת החלה מדינת ישראל בהליכי הסדר קרקעות בנגב, כדי להסדיר את רישום הבעלויות בהן¹¹. באותה תקופה הגישו הבדווים כ-3,000 תביעות בעלות על כ-991,000 דונם¹². כצעד פוליטי אסטרטגי סירבה מדינת ישראל להכיר בתביעות אלה והחלה בהגשת תביעות נוגדות לרישום הקרקעות בנגב על שמה, וזאת בניגוד למצב שהיה קיים ערב הנכבה בתקופת המנדט הבריטי ואף בתקופה העותמנית כאמור.

⁹ מכתב מטעם חברי ה"ועדה [ה]מצומצמת לענין ברור שאלת בעלות קרקעות הבדואים בנגב" י.ויץ, י.פלדמן וב. פישמן אל שר המשפטים מיום 20.10.1952, מסמך מגנוך המדינה.

¹⁰ מכתב מטעם ששון בר צבי, מושל צבאי נגב מיולי 1966 אל "מפכל אגמ/ממשל – צבאי בנושא" בעית הקרקע של בדואיי הנגב". מסמך מ"ארכיון צה"ל"

¹¹ יפתחאל (2010), עמ' 15.

¹² סבירסקי וחסון, עמ' 9.

10. בנסיבות המפורטות לעיל, אין כלל ספק, כי המתווה, אשר איננו מכיר בתביעות הבעלות על הקרקע של שבטי הבדווים ומציע לעקור עשרות כפרים בלתי מוכרים, מהווה המשך ואף החמרה למדיניות הנוהגת מזה עשרות שנים ואשר בבסיסה החלטה פוליטית אשר באה לשרת את האינטרסים של קבוצת הרוב היהודי במדינה תוך כדי פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות של האוכלוסייה הבדווית בנגב לקניין, לכבד ולשוויון. בנסיבות העניין, המתווה איננו יכול להיות לתכלית ראויה והוא בלתי מידתי.

11. המתווה גם מנוגד להתחייבויות מדינת ישראל על פי המשפט הבינלאומי, ובין היתר, ההצהרה בדבר זכויותיהם של מיעוטים ילידים (להלן ההצהרה)¹³. ההצרה קובעת את זכותם של המיעוטים הילידים, כקבוצה וכפרטים, ליחס שוויוני מצד המדינה בה הם אזרחים, בדומה לשאר האזרחים החיים בה (סעיפים 1 ו-2 להצהרה). בתוך זה, ההצהרה מפנה למשפט הבינלאומי לזכויות האדם, לאמנת האו"ם¹⁴, ולהצהרה האוניברסאלית לזכויות האדם¹⁵. בנוסף, ההצהרה אוסרת על מדינות מפני פגיעה בייחודיות התרבותית של המיעוטים הילידים החיים בהן. לשם כך, קובע סעיף 8 בהצהרה כי אסור שהמדינה תפעל לנטילת זכויותיהם של מיעוטים ילידים בטריטוריות בהן הם חיים, דרך הפקעת אדמותיהם או פגיעה במקורות המחיייה שלהם. בנוסף לכך, ההצהרה אוסרת על העברה בכפייה של אוכלוסיות מיעוטים ילידים, ממקום בו הם חיים למקומות אחרים באופן שיחתור תחת זכויותיהם.

12. בהקשר זה יצויין, כי ניתן ללמוד לענייננו מניסיוןן של מדינות רבות בעולם אשר החליטו לנקוט במדיניות מתקנת כלפי אוכלוסיות ילידות בשטחיהן אשר נושלו היסטורית מזכויותיהן לקרקע ולשימוש בה. מדינות כמו אוסטרליה, קנדה ניוזילנד ואח', השכילו לתקן עוולות היסטוריות והחליטו להכיר בזכויות של קבוצות ילידים לחזקה, שימוש ובעלות בקרקעותיהם מתוך זיקה היסטורית.

לאור כל האמור לעיל, ולאור העובדות ההיסטוריות הבלתי מעורעות הנ"ל, הנכס מתבקשים בזאת להכיר בזכויות תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בחזקה ושימוש בקרקעות בהן הם מתגוררים מזה עשרות שנים וכן להכיר בזכויות הבעלות של שבטי הבדווים על קרקעותיהם בנגב כצעד לקראת עשיית צדק היסטורי כלפי אוכלוסייה זו. צעד כאמור יהא בו משום תיקון ולו חלקי של עוול היסטורי אשר נגרם לשבטי הבדווים בנגב במהלך הנכבה ונמשך הוא מעל ל- 60 שנים.

בכבוד רב,

סוהאד בשארה, עו"ד

¹³ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples- http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf

¹⁴ Charter of the United Nations- <http://www.un.org/aboutun/charter/>

¹⁵ Universal Declaration of Human Rights- <http://www.un.org/Overview/rights.html>