

13 באפריל 2026

לכבוד  
השר חיים כץ  
יו"ר מועצת מקרקעי ישראל  
ירושלים  
בדוא"ל: moatza@land.gov.il

דחוף!

שלום רב,

### הנדון: תיקון פרק משנה 6.5 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל

סימן א': מדיניות הסדר הקרקעות בנגב

סימן ג': מתן תמורות לתושבי הפזורה מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב המסדירים התיישבותם

הרינו לפנות אליכם בשם האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום - תכנון וזכויות אדם\* והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי בנושא ההצעה לתיקון פרק משנה 6.5 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל: סימן א': מדיניות הסדר הקרקעות בנגב (להלן: **סימן א'**), וסימן ג': מתן תמורות לתושבי הפזורה מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב המסדירים התיישבותם (להלן: **סימן ג'**). ההצעה עתידה להיות מובאת לדיון והצבעה במועצת מקרקעי ישראל ביום 15.4.2026.

כבר בפתח הדברים נציין, כי לארגונים החתומים מטה לא ניתנה שהות סבירה לצורך הגשת הערותיהם, והם נדרשו לפעול בלוח זמנים חריג ומצומצם, לרבות עבודה במהלך ימי חג ובתקופת מלחמה. זאת, על מנת לעמוד במועד שנקבע באופן שרירותי, וללא התחשבות בנסיבות החריגות ובתקופות החגים של שלוש הדתות – חודש רמדאן ועיד אל-פיטר, חג הפסח וחג הפסחא.

אף על פי שמדובר בהצעות הנושאות השלכות כבדות משקל על האוכלוסייה הבדואית בנגב ועל סוגיית הקרקעות, מנסחי המתווה שבו ונמנעו מקיום התייעצות מוקדמת עם מנהיגי החברה הבדואית ועם ראשי הרשויות המקומיות הבדואיות שבתחומן צפוי להתקיים הפיילוט לפי סימן א'.

המתווה המוצע בסימן א' נועד, הלכה למעשה, לכפות על החברה הבדואית מסלול של ויתור על תביעות בעלות בתוך פרק זמן קצר של עשרה חודשים, תוך יצירת מנגנון של הפחתת תמורה – הנמוכה ממילא – ואף אפשרות להפקעה, כמעין סנקציה כלפי מי שאינו נענה להסדר המוצע.

לפיכך, אין מדובר במתווה שמטרתו קידום הסדרה שוויונית ומוסכמת עם החברה הבדואית בסוגיית הקרקעות, על בסיס הכרה בזכויותיה ההיסטוריות, אלא במהלך שמטרתו לכפות מציאות חדשה ולקבוע עובדות בשטח.

המתווה בסימן ג' מטרתו להקשיח באופן שרירותי את הקריטריונים להקצאת מגרש ותמורות עבור בדואים המעוניינים לעבור מכפר לא מוכר ליישוב קבע.

נפרט.

\* במקום היא עמותת מקצועית ובלתי תלויה. עיקר מימונה היו מישויות מדיניות זרות.

## רקע

1. האוכלוסייה הבדואית בנגב היא אוכלוסייה ילידית, השוכנת במדבר הנגב מזה מאות שנים. בשנת 2023 התגוררו בנגב כ-300,000 בדואים, מתוכם בין 71% ל-77% ביישובים מוכרים, והיתר (בין 23% ל-29%) בכפרים שאינם מוכרים הנמצאים מחוץ לגבולותיהן של רשויות מקומיות או מועצות אזוריות רשמיות. מתוך תושביהם של היישובים המוכרים, כ-22% מהם חיים באופן לא מוסדר בתוך תחום השיפוט שלהם וכמעט שאין שוני ביניהם לבין תושבי היישובים הלא מוכרים, מבחינת התשתיות והמציאות התכנונית בשטח. כלל היישובים הבדואיים מסווגים באשכולות הנמוכים ביותר במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (רוני בלנק, "ריכוז נתונים על פעילות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביוני 2024).
2. מאז 1948 מדינת ישראל מתעלמת מהקיום ההיסטורי של הבדואים ומהקשר שלהם לאדמתם. הליכי התכנון, תכניות המתאר ואפילו התוכניות המקומיות עבור היישובים הבדואים אינם מתחשבים בזכויות הקניין ובמערכת הקניינית המסורתית שהייתה נהוגה במשך מאות שנים ועדיין רלוונטית ותקפה. התעלמות זו מסבירה, בין היתר, מדוע המדינה לא הצליחה עד כה להגיע להסכמות עם האוכלוסייה הבדואית.
3. בשנות ה-70 החלה המדינה בהליך הסדרת הבעלות על הקרקע באזור הנגב, לפי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשנ"ט-1969. תהליך זה טרם הושלם, וממילא לא כל התושבים והשבטים הבדואים הגישו במסגרתו תביעות בעלות. כך, למשל, בנוגע לשבטים ממטה עזאזמה, הגדול מבין המטות שנותרו בתחום מדינת ישראל, אשר שכן מדרום לבאר שבע, עד הר הנגב ודרומה ממנו ועד גבול מצרים לכיוון מזרח. המדינה דרשה מן הבדואים, אשר הגישו תביעות להכרה בבעלותם על קרקעותיהם, להוכיח בעלות באמצעות כלים משפטיים שלא עמדו לרשותם, תוך התעלמות מהמערכת הקניינית הבדואית שהייתה מבוססת על מנהגים לא כתובים. כך, למשל, נדרשו להוכיח כי הקרקע עובדה כבר במאה ה-19. במקביל, המדינה הגישה תביעות נגדיות, שבהן ערערה על טענות הבעלות של הבדואים. בעקבות כך ידה של המדינה הייתה תמיד על העליונה (ראו: דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, עמ' 17-18, ינואר 2009 (להלן: דו"ח ועדת גולדברג)).
4. לא נמנה את כל הוועדות שהוקמו והציעו בעבר פתרונות בנושא הסדרת הבעלות על קרקעות הבדואים בנגב. די אם נציין, שכולן הדגישו את חשיבות הסדרת ההתיישבות הבדואית ותביעות הבעלות לטובת עתיד הנגב ותושביו.
5. דו"ח ועדת גולדברג מחודש ינואר 2009 קבע, כי ישנה בעיה יסודית באי הסדרת זכויות הבעלות על האדמות בנגב, בעיקר ביחס להתיישבות הבדואית, שנכפתה עליה מציאות של חוסר הכרה מטעם המדינה באדמות שברשותה. כתוצאה מכך נוצרה מתיחות בין המדינה לבין האוכלוסייה הבדואית.
6. הדו"ח הצביע על כך שללא הסדרה של סוגיית הבעלות על האדמות, המדינה לא תוכל לשקם את האמון בין האוכלוסייה הבדואית לבין המוסדות הממשלתיים. הדו"ח מצא, כי מדובר בבעיה שמזינה את המחלוקות, החיכוכים והמרדפים המשפטיים שהתנהלו לאורך שנים רבות.
7. הדו"ח התייחס לבעיית הסדרת הבעלות לא רק בכפרים הלא מוכרים, אלא גם בכפרים והיישובים המוכרים על ידי המדינה. הדו"ח התייחס למצב שאותו יצרה המדינה, אשר הקימה

יישובים וקבעה את הגבולות שלהם בלי לפתור את בעיית הבעלות על הקרקע בתוך השטח של אותם יישובים ובלי לשתף את הציבור הבדואי. התוצאה הינה כישלון של אותם יישובים, והמשך הסכסוך בין המדינה לבדואים בסוגיית הקרקע גם ביישובים המוכרים (דו"ח ועדת גולדברג, עמ' 23).

8. ועדת גולדברג הכירה בהתנגשות בין שתי מערכות משפט, מערכת הישראלית ודיני הקניין הפנימיים של התושבים הבדואים המכובדים מזה דורות ובהתאם להם חיים הבדואים עד היום. בשל כך המליצה על הסדרת תביעות הבעלות של הבדואים בנגב באמצעות מנגנון פשרה, במסגרתו יינתן פיצוי – כספי או בקרקע – למי שיגיש תביעה שנבדקה ונמצאה ראויה, גם אם אין ביכולתו להוכיח בעלות מלאה לפי הדין. הוועדה הכירה בכך שמקורות הזכויות הן היסטוריות ומבוססות על שימושים ארוכי טווח עוד מלפני קום המדינה, אך ציינה כי בשל היעדר רישום מוסדר במרשם המקרקעין, אין הכרה משפטית מלאה בזכויות אלה. לכן הומלץ לייצר פתרון מאוזן שיכיר בזכויות חלקיות או בזכויות שימוש, לצד תכנון מחדש של ההתיישבות, תוך שיתוף פעולה של התושבים הבדואים ושיקום מערכת היחסים ביניהם לבין המדינה והאמון שלהם במדינה.

9. הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013 נוסחה בהתאם למתווה הצוות בראשות אהוד פראוור (להלן: **מתווה פראוור** או **תוכנית פראוור**), שאושר על ידי הממשלה בשנת 2011. מדובר בתכנית ממשלתית שגובשה בעקבות המלצות ועדת גולדברג, במטרה להסדיר את סוגיית ההתיישבות הבדואית בנגב. המתווה נועד להציע פתרון כולל לסוגיית הקרקעות, המעמד המשפטי של יישובים בדואים, ושילוב האוכלוסייה הבדואית בחברה ובכלכלה הישראלית.

10. המסלול הקרקעי במתווה פראוור, שנועד להסדיר את תביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית בנגב, עורר ביקורת נרחבת על כך שהוא מהווה הסדר חד-צדדי הפוגע בזכויות הקניין שלה, קבע הכרה רק באחוז קטן מהקרקע הנתבעת, והוביל בפועל לנישול כ-90% מבעלי האדמות. הוא התעלם מההיסטוריה של ההתיישבות הבדואית מלפני 1948, הדיר חלקים נרחבים מהאוכלוסייה, והחליף הליך משפטי רגיל בהסדר מיוחד ומפלה עבור האוכלוסייה הבדואית בלבד, שאינו מאפשר בירור בעלות לפי הדין המסורתי.

11. הליך שיתוף הציבור שנעשה במסגרת גיבוש מתווה פראוור נחשב שטחי וחסר מהות, ולא כלל דיאלוג אמיתי עם הקהילה הבדואית. בנוסף, בהסדר הוגדרו סנקציות פוגעניות שהעלו חשש לפגיעה בזכויות אדם: מי שלא הצטרף להסדר בפרקי הזמן שנקבעו, צפוי היה לראות את זכויותיו פוחתות באופן מדורג – עד לאובדן מוחלט. במקרים של בעלות משותפת, היעדר הסכמה מצד אחד מבני המשפחה היה פוגע גם בזכויותיהם של האחרים. לאחר חמש שנים ללא הגעה לפשרה עם המדינה, הקרקע הייתה אמורה להירשם על שם המדינה.

12. במהות, **מתווה היישום שכללה הצעת החוק משנת 2013 היה מנוגד להמלצות ועדת גולדברג, אף שהוגדר כמתווה ליישומן, וסתר את העיקרון המרכזי עליו המליצה ועדת גולדברג – הכרה בכפרים ככל שניתן והסדרת נושא הבעלות תוך שיתוף ציבור, הכרה ופשרה.**

13. **תוכנית פראוור לא יושמה בפועל**, והיא בוטלה בעקבות התנגדות ציבורית ופוליטית נרחבת שהגיעה מכל קצוות הקשת הפוליטית.

## החלטת ועדת השרים לענייני הנגב

14. למעלה מעשר שנים לאחר כישלון מתווה פראוור, אך בהמשך ישיר לו, ביום 25.5.2025 התקבלה החלטת ועדת השרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב (להלן: **הוועדה או הוועדה לענייני הבדואים**), בדו/9 – "מדיניות להסדרת התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב בשטחי תביעות הבעלות ביישובי הקבע". מדובר בתוכנית שגובשה על ידי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הפועלת תחת משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות יחד עם משרדי ממשלה נוספים. היא אושרה במחטף, ללא פרסום מקדים לציבור או שיתוף עם מנהיגי החברה וראשי הראשויות הבדואיות או עם ארגוני החברה האזרחית. החלטת ועדת השרים צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 3101 (בדו/9) ביום 5.6.2025, שעניינה הסדרת תביעות בעלות של האוכלוסייה הבדואית בנגב (להלן: **"ההחלטה"** או **"החלטת ממשלה 3101"**).

15. לפי החלטה זאת, הוועדה הנחתה את שר הבינוי והשיכון, בתפקידו כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, להביא הצעת החלטה למועצה, בתיאום עם רשות הבדואים, רשות מקרקעי ישראל, משרד המשפטים ובאישור משרד האוצר. ההצעה תכלול תיקון לקובץ החלטות המועצה (פרק משנה 6.5 סימן א') שיגדיר פיילוט בחמישה יישובים בדואים בנגב (כסייפה, מרעית, סעווה, אבו תלול, לקיה), למתווה תמורות לפשרות עם תובעי הבעלות בקרקע באותם חמישה יישובים. בהמשך המתווה יורחב ליישובים בדואים נוספים. הפיילוט יוגבל בהיקף הדומים הכולל המוקצה לתמורות, תוך מתן עדיפות להסדרי פשרה בקרקע על שטחים המיועדים להתיישבות תושבים אחרים, מלבד תובעי הבעלות.

16. בהתאם למתווה, יוענקו תמורות מצומצמות לתובעי בעלות למשך 6 חודשים ממועד פרסום קול קורא – תקופה שבסיומה תינתן תקופת הארכה של 4 חודשים, בתנאים פחות מיטיבים. מי שלא ייענה להצעה בזמן, צפוי לעמוד בפני סנקציות, כגון אכיפה מינהלית, תביעות נגדיות מצד המדינה ואף הליכי הפקעה. בתוך שנה תתקיים בחינה מחודשת לצורך הרחבת הפיילוט ליישובים נוספים.

17. עוד על פי התוכנית, הקול הקורא יפורסם בתוך 14 ימים מאישור ההחלטה במועצת מקרקעי ישראל, ותוך חצי שנה תיבחן היענות הציבור לו. בהתאם להחלטת הממשלה, במהלך השנים 2026–2028 תגבש רשות הבדואים תוכניות מתאר מפורטות ומעודכנות ליישובים שבפיילוט, בהתאם להיתכנות למימוש התכנונית הקיימות ויכולת הפיתוח של אותו יישוב. לצורך כך הוקצה תקציב ייעודי של עד 5 מיליון ש"ח בשנה.

18. כמו כן, לפי ההחלטה ייבחנו צעדים משלימים, ובהם הליכי הפקעה ואכיפה, הגשת התאמות של גבולות שיפוט ופתרונות תשתית זמניים למעבר מהיר של תושבים לאזורים שתושג לגביהם הסכמה להסדרת התיישבות בהם. ככל שיידרשו תיקוני חקיקה, יופצו תזכירי חוק בתוך 90 ימים מתום הליך הקול הקורא. בעניין הסדרת תשתיות זמניות קודמו ואושרו תוכניות בנושא.

19. נגד החלטת הממשלה 3101 הוגשה עתירה (בג"ץ 64840-07-25 **המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים נ' ועדת השרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב**). בתגובת המדינה לעתירה מיום 6.11.2025 נטען, כי טרם הונחה הצעה בפני מועצת מקרקעי ישראל בנוגע להחלטת הממשלה ומתווה התמורות, וכי "רק לאחר קביעת מתווה התמורות ניתן להתקדם עם פרסום 'קול קורא' ויתר הפעולות היישומיות". המדינה התחייבה עוד, כי

לפני שהנושא יובא לדיון במועצת רמ"י, יפורסם סדר היום ונוסח ההצעה, יחד עם התייחסות לתוכנה והערכת היועץ המשפטי לתגובות הציבור. נטען, כי במסגרת הליך זה יוכלו העותרים להציג את טענותיהם בפירוט בפני מועצת רמ"י, אשר תקבל את החלטתה תוך התחשבות בהתייחסויות הציבור. לאור התחייבות זאת, ביום 16.12.2025 העתירה נמחקה תוך שמירת מכלול הטענות.

## **העדר שיתוף הציבור ונציגי החברה הבדואית בתיקונים המוצעים לסעיף 6.5 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל**

20. הן ההחלטה של הוועדה לענייני החברה הבדואית והן הצעות ההחלטה המונחות כיום בפני מועצת מקרקעי ישראל התקבלו ללא שיתוף או התייעצות עם נציגי החברה הבדואית, לרבות ראשי הרשויות, חברי הכנסת, נציגי בעלי תביעות הבעלות ואף לא עם ארגוני החברה האזרחית. זאת, על אף שמדובר בנושא מורכב ורגיש, הנוגע בליבת הסוגיות שבמחלוקת בין החברה הבדואית למדינה, המצויות בלב מחלוקת ארוכת שנים.

21. ביום ראשון, 22.3.2026, קיבלה עו"ד עביר ג'ובראן מהאגודה לזכויות האזרח הודעות מהיועץ המשפטי לחטיבת שמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל ומפרקליטות המדינה, לפיה ביום 19.3.2026 פורסמה הצעה לתיקון החלטות המועצה בהתאם להחלטת ממשלה 3101, וכי הדיון בהן נקבע כבר ליום חמישי 26.3.2026. בעקבות פנייה לדחיית הדיון על מנת לאפשר פרק זמן סביר להגשת הערות, הדיון נדחה ליום 15.4.2026, ללא התחשבות במלחמה ובתקופת החגים של שלוש הדתות.

22. הבהילות וההתעקשות לקיים דיון בהצעה, ללא התייעצות מוקדמת עם החברה הבדואית טרם גיבוש ההצעה, ובמיוחד ראשי הרשויות שבתחומן צפוי לחול הפיילוט הנדון (כסיפה, מרעית, לקייה, סעווה ואבו תלול); וללא מתן פרק זמן סביר לראשי הרשויות בנגב בכלל, לחברי הכנסת, לבעלי תביעות הבעלות ולארגוני החברה האזרחית להתכונן לדיון ולהגיש עמדות מסודרות, מעידות מעצמן, כי ההחלטה בעניין ההצעה כבר התקבלה בפועל, וכי הדיון במועצת מקרקעי ישראל נועד לאשררה באופן טכני בלבד, בלי לייחס משקל של ממש לעמדות הציבור בכלל, והחברה הבדואית בפרט.

23. המדינה ורשויותיה מתעלמות פעם נוספת מהמלצות ועדת גולדברג, אשר קבעה כי יש להסדיר את סוגיית הבעלות על הקרקע בשיתוף אמיתי וענייני של הציבור הבדואי ותוך התחשבות במערכת הנורמות והמסורות הפנימיות של החברה הבדואית בסוגיות הקרקע. המדינה ורשויותיה מתעלמות מאזהרת ועדת גולדברג, לפיה אין לשוב על טעויות העבר של קביעת עובדות בשטח, לרבות הנושא של קביעת גבולות היישובים ללא פתרון מוסכם לסוגיית הבעלות ותוך התעלמות מהמסורת הבדואית ומנהגיה.

24. ממילא רבים מבעלי תביעות הבעלות אינם מודעים כלל להליך המתנהל כיום במועצת מקרקעי ישראל, מאחר שהפרסומים נעשים בשפה העברית בלבד ובאתר האינטרנט של מועצת רמ"י בלבד.

25. אם כן, התיקונים המוצעים לסעיף 6.5, סימן א' ו-ג', המקודמים ללא ייצוג מטעם החברה הבדואית, ללא התייעצות עם מנהיגי הציבור הבדואי, ללא שיתוף ציבור, ובמידה רבה ללא

ידעו כלל, ממשיכים לפגוע באימון הציבור הבדואי ברשויות המדינה, וכן בזכויות יסוד בסיסיות של האוכלוסייה.

## סימן א' לפרק משנה 6.5

### א. "פשרה" מוגבלת בזמן עם מנגנון סנקציות

26. בשונה ממתווה פראוור, שניסה להחיל הסדרה כוללת על כלל התביעות בנגב, המתווה החדש אומץ בשיטת הסלמי כ"פיילוט" שיחול, בשלב ראשון, על חמישה יישובים: כסיפה, מרעית, סעווה (מולדה), אבו תלול ולקיה.

27. המתווה המוצע בסימן א' לפרק משנה 6.5 קובע, כי על תובעי הבעלות ביישובי הפיילוט להסכים על הפשרה המוצעת חד צדדית על ידי המדינה, תוך חצי שנה מיום פרסומו של קול קורא (סעיף ד(1) לסימן א'). לאחר מועד זה תופחת הזכאות לתמורות ב-25% בכל חודש. ככל שלא תושג הסכמה בין תובעי הבעלות לוועדת הפשרות, אזי תובעי הבעלות לא יהיו זכאים לתמורות כלל, והמדינה תפעל להגשת תביעות נוגדות. עוד לפי המתווה, המדינה שומרת לעצמה את הזכות בכל שלב להמשיך ו"לקדם תביעות נוגדות בהתאם לשיקול דעתה ולבחון הליכי הפקעה במקרים המתאימים ובהתאם לכל דין ככל שיימצא כי לא ניתן להגיע לפשרה ביחס למקרקעין" (סעיף ט' לסימן א'). במקרים של כמה תובעי בעלות בקרקע, המדינה רשאית לאשר הסכם פשרה עם הגעה להסכמה של 75% מבעלי הזכויות, אך היא דורשת כי כל הקרקע שבתביעה תיכלל בהסכם ותהיה פנויה מאדם בעת מימושו.

28. המתווה המוצע יוצר ברירה כוזבת: תובעי הבעלות על הקרקע נדרשים להחליט תחת לחץ זמן ואיום ממשי, ללא התחשבות במערכת דיני הקרקע והזיקה התרבותית שלהם אליה. סירוב להסכמה יוביל לאובדן הקרקע ללא פיצוי הולם וללא אפשרות אמיתית לערעור. המתווה כופה ויתור על זכויות קניין ואינו מותיר מקום להסכמה חופשית.

29. הזכות לקניין היא זכות יסוד. היא מעוגנת בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". כל פגיעה בזכות זו מחייבת עמידה בתנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק היסוד – כלומר, שהפגיעה תיעשה בחוק או מכוח הסמכה מפורשת בחוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 306 (1995)).

30. ועדת גולדברג המליצה להסדיר את תביעות הבעלות של הבדואים בנגב באמצעות מנגנון פשרה, כך שגם מי שהגיש תביעה שנבחנה ונמצאה מוצדקת, אך לא הצליח להוכיח בעלות מלאה לפי דרישות הדין הישראלי, המדינה תכיר בזכותו לקניין והוא יוכל לקבל פיצוי כספי או קרקע חלופית.

31. הסירוב להכיר בזכויות קנייניות של בדואים בקרקעות שיש עליהן תביעות בעלות, והכרעה בסוגיה זו בהליך מינהלי מזוהז, מוגבל בזמן וכפוי, שבסופו של דבר מוביל להפקעת הקרקע, פוגעים בזכות לקניין ומחריפים את חוסר השוויון וההדרה של האוכלוסייה הבדואית – אוכלוסייה מוחלשת שיש לה יכולת מוגבלת להגן על זכויותיה הקנייניות (ראו גם: רונית לוין-שנור, **תכנית ההתנתקות בנגב, הצעת החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב**, 17-18, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013).

32. המתווה המוצע כופה על הקהילה הבדואית מנגנון ייחודי שאין לו אח ורע בישראל: תביעות הבעלות של האזרחים הבדואים על אדמותיהם ההיסטוריות מותנות בלוחות זמנים נוקשים, בתנאים דרקוניים ובהפחתה הדרגתית של התמורות, כאשר בתום פרק הזמן הקצר שנקבע – הקרקע עלולה להיות מופקעת ולעבור לרשות המדינה, ללא כל הכרה בזכות המקורית של התובעים. בהתאם להחלטת ממשלה 3101, בהמשך קרקעות אלה עלולות להיגרע מתחום השיפוט של היישובים המוכרים והמתוכננים בהם הן נמצאות, תוך ביטול הייעוד שלהן לפי תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות תקפות. מדובר במנגנון חריג, שאינו מוכר בדין הישראלי ביחס לאף קבוצת אוכלוסייה אחרת או יישוב אחר. מנגנון זה מעביר מסר, שלפיו תביעות הבעלות הבדואיות הן "בעיה" שיש לסלקה במהירות, תוך שלילת האפשרות להליך ממצה, שקוף והוגן לבירור זכויותיהם של תובעי הבעלות, תוך פגיעה קולקטיבית בכל תושבי המקום, גם מי שאינם קשורים ישירות לאותן תביעות בעלות.

33. מנגד, זכות הקניין של יהודים בישראל זוכה להכרה מלאה גם כאשר מדובר בתביעות ישנות במיוחד. כך למשל, תביעות להשבת נכסי יהודים במזרח ירושלים שנעזבו לפני קום המדינה – ושבם גרים כיום פלסטינים שאיבדו את בתיהם בשטח ישראל – מוכרות על ידי המדינה ומועברות ליורשים או לנאמנים שלהם, או לעמותות בעלות אינטרסים צרים הפועלות מטעמים כביכול, ללא הגבלת זמן, ללא מנגנוני פשרה כפויים, ללא הפחתה הדרגתית של התמורות או איום בהפקעה מיידית (ראו, למשל: רע"א 8858/20 שויקי נ' רלב"ג (16.6.2025)). בפועל נוצר משטר קנייני דו-מסלולי: מסלול אחד ליהודים, שבו הזכות נשמרת ומקודשת לאורך זמן, ומסלול אחר לבדואים, שבו הזכות נשללת אלא אם יסכימו לתכתיבי המדינה בפרקי זמן קצובים ובלתי סבירים.

34. מדובר בהפליה בוטה על בסיס אתני, הפוגעת בזכות לשוויון בפני החוק – עקרון חוקתי עליון המעוגן בדין הישראלי. חובת המדינה להימנע מאפליה תקפה ביתר שאת בעת חלוקת משאבי קרקע והשימוש בהם, שהם מוגבלים מטיבם. חובה זו אף מתגברת כאשר מדובר במשאבים המופנים לתיקון עיוות היסטורי, חברתי וכלכלי כלפי מיעוט דתי, לאומי או אחר (ראו: בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 14 ו-21 לפסק דינו של הנשיא ברק (27.2.2006)).

35. ההצעה לבטל ייעוד של קרקע שנקבע לפי תוכניות מתאר או תוכניות מפורטות לאחר הליכי תכנון ממושכים מהווה פגיעה משמעותית ומפלה נגד כלל התושבים באותו יישוב, בלי שניתנת להם כלל אפשרות להתמודד עם גזרה זאת. קרקע מתוכננת מהווה נכס של הרשות המקומית לטובת כלל תושביה למימוש בטווח הקצר או הארוך. כפי שנפסק, מניעת הפליה על רקע לאומי או אתני היא שיקול תכנוני מהותי, שחובה על מוסדות התכנון שמנוהלות על ידי המדינה לשקול. התכנון הוכר ככלי להשגת יעדים חברתיים ראשוניים במעלה, ובכללם טיפול בצרכי קבוצות מוחלשות (ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' הרוויץ, פ"ד נו(4) 913 (2002)). חובה זו מתחדדת במיוחד כאשר המדינה עצמה תרמה למצב הקיים, למשל בכך שהקימה יישובים בלי להסדיר את תביעות הבעלות בהם. גריעת שטחים מתוכננים מתוך יישובים מוכרים תפגע ביכולתם של אותם יישובים להתפתח באופן שיבטיח את רווחת כלל תושביהם.

36. הפגיעה בזכות לקניין במקרה זה אינה פורמלית בלבד, אלא נושאת השלכות מרחיקות לכת על המרקם החברתי והתרבותי: שלילת הקרקע משמעה שיבוש אורחות החיים המסורתיים, פגיעה בזהות ובזכות התרבותית לשמור על הזיקה ההיסטורית למרחב המחייה, ופגיעה באמון הציבור בשלטון ובתפיסת השוויון במדינה דמוקרטית (נעה קרם, "אל'עוקבי נגד מדינת ישראל: העלמת המשפט וההיסטוריה הבדואית בקביעת הבעלות על אדמות בנגב", **משפט, חברה ותרבות** | **משפט, מיעוט וסכסוך לאומי**, עמ' 426-428 (2017); אלכסנדר (סנדי) קדר, אחמד אמארה, אורן יפתחאל, "אמת מטרידה – הלכת הנגב המת' ונישול הבדואים", **עיוני משפט** מג 731 (2021)).

37. המתווה המוצע מתעלם מן הזכות של הבדואים לקשר תרבותי והיסטורי עמוק לקרקע, ומעמיד אותם בפני דרישה לוותר על זכותם הקניינית והתרבותית, על כבודם ועל יכולתם להמשיך ולקיים אורח חיים מסורתי המחובר לאדמה, בעבור תמורות מופחתות ובכפוף לאיום בהפקעה וגריעה תכנונית.

## ב. מתווה תמורות עמום ולא מספק

38. רב הנסתר על הגלוי במתווה התמורות המוצע בסימן א'. מן המתווה עולה כי לוועדת הפשרות מוקנה שיקול דעת רחב באשר לאופן הפיצוי לבעלי תביעות הבעלות, בכסף או בחכירת קרקע, ואין כל הבטחה כי תביעות הבעלות יוכרו במלואן או אף בחלקן. כמו כן, המדינה יכולה לבטל את הסכם הפשרה בכל עת ככל שהיא לא תצליח לממש את שטח תביעות הבעלות בהתאם ליעודה בשל סיבות התלויות בתובעי הבעלות, ויהיה על תובע הבעלות להחזיר את כלל התמורות שקיבל (סעיף ח לסימן א'). כמו כן, המדינה יכולה להמשיך בכל עת לקדם תביעות נוגדות ואף הליכי הפקעה של האדמות, ללא קשר לתיקון המוצע בסימן א'.

39. ביחס לתביעות בעלות לשטחים המצויים בתחום של יישובי הפיילוט או בסמיכות להם, ועדת התמורות רשאית לאשר תמורה כספית, כאשר שיעור הפיצוי פוחת בהתאם למפתח דונמים מדורג (סעיף ג(1) לסימן א'). כך, עבור 50 הדונמים הראשונים יינתן 50% מהתמורה, ואילו עבור שטחים החל מ-1,001 דונם ומעלה יינתן רק 10% מהתמורה. זאת, כאשר בסיס התמורה עומד על סכום של 25,000 ₪ לדונם (סעיף ג(5)).

40. כמו כן, ועדת הפשרות רשאית, בהתאם לשיקול דעתה, לקבוע כי התמורות יינתנו בקרקע לחכירה, בהתאם למפתח שנקבע בסעיף ג(3) לסימן א'. היינו, התמורה המוצעת היא קרקע שתהיה בבעלות המדינה תוך הענקת זכות שימוש בלבד לתובע הבעלות, שאינה שקולה לזכות בעלות. כמו כן, לא נקבעה במתווה תקופת החכירה, ומשכך נותרת אי-בהירות מהותית באשר להיקף "הזכות" המוענקת. לתובעי בעלות וצאצאיהם, אשר טרם הסדירו את ההתיישבות שלהם, יופחת ממספר הדונמים שנקבע לתביעת הבעלות שלהם "מספר מגרשי המגורים להם הם זכאים עבור הסדרת התיישבותם" (סעיף ו לסימן א').

41. מתווה התמורות המוצע הוא שרירותי, שכן לתובע הבעלות אין כל שיקול דעת באשר לתמורה שיקבל, והוא אינו רשאי להתערב או להביע את עמדתו בפני ועדת הפשרות. ההכרעה בעניין התמורה נתונה באופן בלעדי לוועדת הפשרות.

42. יתרה מכך, התמורות המוצעות אינן משקפות את שווי הקרקע ואינן מעניקות ביטוי ממשי לזכויות הבעלות של תובעי הבעלות. מן המתווה עולה כי הפיצוי הניתן הוא לכל היותר סמלי,

ובמקרה הטוב תובע הבעלות יקבל קרקע לחכירה בלבד — באופן שאינו מאפשר הכרה אמיתית בזכותו הקניינית על מקרקעיו.

43. כל זאת, בעוד המדינה שומרת לעצמה את הסמכות לבטל את הסכם הפשרה, להכיר בתביעת הבעלות באופן חלקי או שלא להכיר בה כלל, ולהמשיך בהליכי תביעות נוגדות ואף בהליכי הפקעה — הכל בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי. מצב דברים זה מלמד כי אין מדובר בניסיון כן להגיע להסדרה מוסכמת ומאוזנת עם בעלי תביעות הבעלות.

## סימן ג' לפרק משנה 6.5

44. נתייחס בקצרה להצעה לתיקון פרק משנה 6.5 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, סימן ג' – מתן תמורות לתושבי הפזורה מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב המסדירים את התיישבותם. מטרת ההצעה היא לצמצם, ואף למנוע בפועל, את האפשרות של אזרחים בדואים המתגוררים בלתי מוכרים ועומדים לעבור ליישובי קבע, לקבל תמורה לצורך הסדרת התיישבותם. זאת, באמצעות קביעת תנאים מצטברים מצומצמים.

45. לפי התיקון המוצע לסעיף 6.5.10, התווספו הגבלות נוספות לפיהן תובע לא יהיה זכאי לתמורה אם הייתה לו בעלות או חכירה לדורות של שליש מגרש ביישוב קבע או בכל יישוב אחר (תיקון לסעיף 6.5.10(ב)); וכן אם להוריו, בעת שהיה קטין, היו זכויות בעלות או חכירה לדורות של שליש לפחות במגרש מגורים או בדירה ביישוב קבע (תיקון לסעיף 6.5.10(ב)).

46. מדובר בהסדר הפוגע בבדואים המבקשים לעבור מכפר בלתי מוכר ליישוב קבע, בכך שהוא שולל מהם תמורה שתאפשר את הסדרת מגוריהם. זאת, על בסיס טענה שלפיה לאחד מהוריהם הייתה זכות בעלות או חכירה בחלק ממגרש או בדירה – אף אם בפועל אין לאותו אדם כל זיקה לנכסים אלה, אין לו חלק בירושה, או שאין לו קשר ממשי עם משפחתו.

47. התנאים בסעיף 6.5.10 והתנאים המגבילים החדשים שיתווספו לפי סימן ג אינם קיימים בשום הסדר אחר. בדיקה מסוג זה אינה נערכת בהקשרים של זכאות בתחום הדיור והמשכנתאות, כגון בתכניות לדיור דוגמת "מחיר למשתכן" או בהקצאת קרקע ללא תמורה, שבהם נכסי ההורים אינם מובאים בחשבון לצורך קביעת היותו של אדם חסר דיור. עובדה זו מחדדת את אופיו המפלה והבלתי מידתי של ההסדר המוצע.

48. בסעיף 6.5.12(ג) מוצע לקבוע כי הקצאת התמורות במגרש למשפחה שאחד מחבריה אינו אזרח תבוצע כך, ש"הקצאת התמורות תיעשה בחלקים שווים ליחיד התא המשפחתי שהינם אזרחי ישראל בלבד". משמעות הדבר היא כי בני משפחה המצויים בהליכי איחוד משפחות – לרבות בעלי היתרי מת"ק, תושבות ארעית או תושבות קבע – לא יובאו במניין הזכאים לצורך חלוקת התמורה, באופן המפחית הלכה למעשה את היקף התמורה הכולל לה זכאי התא המשפחתי.

49. הסדר זה יוצר הבחנה מהותית בתוך התא המשפחתי, ומביא לפגיעה ישירה בזכאותו הכוללת, על בסיס מעמד אזרחי של אחד מבני המשפחה. זאת, חרף העובדה כי תכליתו המוצהרת של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשפ"ב-2022, היא ביטחוני, ואין בו כשלעצמו כדי לשלול את זכותם של בני המשפחה לחיי משפחה בישראל או את זכאותם לזכויות סוציאליות בסיסיות הנגזרות ממעמדם.

50. בנסיבות אלה, אי-הכללתם של בני משפחה המצויים בהליכי איחוד משפחות במסגרת חישוב התמורות פוגעת בזכויות יסוד חוקתיות, ובהן הזכות לכבוד, הזכות לשוויון והזכות לקורת גג, ומעוררת קושי של ממש באשר למידתיותו וסבירותו של ההסדר המוצע.

## לסיכום

51. ההצעות לעיל מקודמות ללא קיום היוועצות מוקדמת ומשמעותית עם נציגי החברה הבדואית, ראשי הרשויות המקומיות הרלוונטיות וארגוני החברה האזרחית, באופן הפוגע בזכויות אדם, בעקרונות של הליך מנהלי תקין, שיתוף ציבור ושקיפות ואף מייצר הפליה לרעה של קבוצת אוכלוסייה שלמה בחברה.

52. ההצעה בסימן א' הינו מנגנון "הסדרה מרצון" הכופה הסדרת תביעות בעלות בקרקעות תוך פרקי זמן קצרים, הפחתה הדרגתית בתמורות למי שלא ימהר להסכים לתנאי ועדת הפשרות וקביעותיה, עד כדי אפשרות להפקעת הקרקע.

53. ההצעה שבסימן ג' מבקשת לערוך שינויים בהגבלות הקיימות אודות זכאותם של תושבים בדואים המעוניינים לעבור מיישוב בלתי מוכר ליישוב קבע לקבלת תמורה, אשר מייצרות זיקה בין זכאותם לבין זכויות קנייניות של אחד מהוריהם או למעמד בני משפחה. מדובר במנגנון מפלה שמביא לצמצום ממשי של הזכאות בעת המעבר ליישוב קבע ואינו מתחשב במצבו הייחודי של אותו אדם או תא משפחתי, וגורם להפליה בלתי מוצדקת.

בכבוד רב,

**דבי גילד-חיו, עו"ד**  
האגודה לזכויות האזרח

**עביר ג'ובראן, עו"ד**  
האגודה לזכויות האזרח

**ד"ר סאמר סויד, מנכ"ל**  
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

**סזאר יהודקין, מתכנן ערים**  
במקום תכנון וזכויות אדם

העתקים:

השר עמיחי שקלי, שר התפוצות והמאבק באנטישמיות  
עו"ד גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)  
מר יובל תורג'מן, מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב  
עו"ד יונתן רלבג, יועץ משפטי לחטיבת שמירה על הקרקע, מועצת מקרקעי ישראל  
עו"ד ערין ספדי-עטילה, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה