



דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 3707 של הממשלה מיום 11.09.2011.
הממשלה ה-32 בנימין נתניהו

נושא ההחלטה:

דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד

מחליטים: בהמשך להחלטות הממשלה מספר 2491 מיום 28.10.2007 ומספר 4411 מיום 18.1.2009, הממשלה רואה בהחלטה המובאת להלן, החלטה המסיימת תהליך מקיף של בירור וליבון אשר החל בעבודתה של ועדת גולדברג, אשר קבעה כי "יש הכרח ביוזמה תכליתית שתוביל לפתרון הוגן ובר ביצוע של המאבק של הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות", וכי יש בה משום הזדמנות להביא מפנה ביחס לאוכלוסייה הבדואית בנגב, להקטין את הניכור שבין המדינה לאזרחיה הבדואים ולהאיץ את פיתוח הנגב לטובת כל יושביו.

הממשלה מחליטה כדלקמן:

1. לפעול באופן מואץ להסדרת התיישבות בדואים בנגב, תוך מתן מענה לסוגיית הבעלות על הקרקעות, והפיתוח הכלכלי והחברתי, כל זאת בתקופה תחומה ומוגדרת (להלן: "התכנית").

לצורך מימוש מטרה זו:

א. להוביל מהלך רחב של הסדרת ההתיישבות הלא מורשית של בדואים בנגב, על מנת להעמיד פתרונות התיישבות המותאמים לאוכלוסייה ולתנאי החיים המתוקנים כמקובל במדינת ישראל; ליצור, תוך שיתוף האוכלוסייה בתכנון, בדרכים שייקבעו, מגוון רחב של פתרונות אשר יאפשרו התיישבות קבע של האוכלוסייה הבדואית בנגב,

והכל בכפוף לתוכנית המתאר המחוזית 4/14/23.

ב. על מנת לקדם ולאפשר את האמור בסעיף א', להסדיר תביעות בעלות של בדואים על קרקעות בנגב על ידי מתן תמורות הולמות.

לאפשר פתיחת מרחב של אפשרויות למימוש הפוטנציאל הגלום בקרקע הניתנת כתמורה על ידי מקבליה.

ג. לעשות שימוש בקרקע שלא תימסר כקרקע תמורה, בין היתר, ליצירת פתרונות התיישבותיים לאוכלוסייה בדואית באזור, למגוון שימושים ציבוריים ותשתיות לאומיות וכן לשמר קרקע כעתודות לפיתוח בר-קיימא וכשטחים פתוחים, והכל לקידום פיתוח הנגב כולו לטובת כלל תושביו ולטובת כלל הציבור ובהתאם לייעודי הקרקע האמורים.

ד. מתוך הכרה כי המצב הקיים של הימשכות הליכי הסדרת הקרקע וההתיישבות שם לאל את היכולת להביא לפתרון מקיף ושלם - לקבוע, כי עקרונות הסדרת הבעלות על הקרקע והיבטים נוספים של תכנית זו יהיו מעוגנים בחקיקה אשר, בין השאר, תקבע לוחות זמנים מחייבים לקידומו של התהליך וסיומו.

ה. לפעול באופן נמרץ לסיום תופעת הבניה הבלתי חוקית.

ו. במקביל להחלטה זו מובאת לאישור הממשלה תכנית חומש לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (להלן: "תוכנית הפיתוח").

2. אימוץ מתווה היישום

לאמץ את המלצות צוות היישום לוועדת גולדברג לעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, המצורף בזה) דפים 19-63) (להלן: "מתווה היישום" או "המתווה"), בכפוף לתיקונים המפורטים בסעיף 10 להחלטה זו ולהורות למשרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול על פי מתווה זה.

3. חקיקה

הממשלה תגיש לאישור הכנסת הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, הנשענת על מתווה היישום.

א. משרד המשפטים יפרסם, בתוך 60 ימים מקבלת החלטה זו, תזכיר חוק לעיון הציבור ולקבלת הערותיו תוך 45 יום.

ב. הרשות להסדרת התיישבות בדואים בנגב (להלן: "הרשות") תבצע פעולה נרחבת ליצירת מספר רב ככל הניתן של מפגשים עם אוכלוסייה בדואית להסברת מתווה היישום לאוכלוסייה ולקבלת התייחסויותיה.

ג. על מנת לתת תשומת לב מרבית להתייחסויות העולות, ממנה הממשלה את השר זאב ב. בגין לעמוד בראש הליך הבחינה של ההתייחסויות .

ד. ההתייחסויות שתיאספנה תובאנה לדיון בפני השר בגין, באמצעות ראש מטה היישום, הרשות וצוות היישום כאמור בסעיף 4ב) (להלן). חברי הממשלה יוכלו להגיש לשר בגין התייחסותם לנושא. השר בגין יגיש את המלצותיו לוועדת השרים לענייני חקיקה, לגבי שינויים הנדרשים בתזכיר החוק, טרם הבאת הצעת החוק לכנסת לקריאה ראשונה.

4. מטה יישום

להקים במשרד ראש הממשלה מטה יישום, אשר יהיה מופקד, מטעמו של ראש הממשלה על מימוש התכנית, קביעת האסטרטגיה והמדיניות ליישומה, תיאום בין הגופים המעורבים בביצועה והסרת חסמים ככל שאלה יתעוררו במהלך התהליך, וכן על מימוש תכנית הפיתוח, וביצוע יתר התפקידים המפורטים להלן.

א. מטה היישום יהיה כפוף לראש הממשלה ויתואם על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מטה הרשות יסייע למטה היישום בביצוע תפקידיו, ככל שיידרש. היועץ המשפטי של הרשות יהיה, בנוסף לתפקידיו ברשות, היועץ המשפטי של מטה היישום.

ב. צוות היישום אשר הוקם בהחלטת הממשלה מס' 4411 מיום 18.1.09, בשינויים המתבקשים מחילופי בעלי התפקידים (להלן: "צוות היישום"), ימשיך ללוות את עבודת מטה היישום בהליכי הסדרת התיישבות בדואים בנגב, לרבות החקיקה וככל שיידרש.

ג. ראש מטה היישום יהיה מופקד על העניינים הבאים:

1. קביעת האסטרטגיה הכוללת ליישום התכנית;

2. להנחות מטעם ראש הממשלה את הרשות, אשר תהווה הציר המרכזי של התכנית;
3. אישור תכניות העבודה הכרוכות ביישום החלטה זו, של כלל הגופים הממשלתיים העוסקים בנושא, בכפוף לכל דין;
4. תיאום פעולת הגופים לעיל לצורך מימוש התכנית והפיכתה למסכת אחת, ומעקב אחר פעולתם ואחר יישום התכנית, ודיווח לממשלה על מימושה;
5. קביעת לוחות זמנים לביצוע ועדכון מעת לעת לפי צורך;
6. קביעת יעדי האכיפה ומדיניות האכיפה בנגב הכרוכים ביישום החלטת הממשלה, כאמור בסעיף 6(ב) להלן;
7. הכרעה במחלוקות בין הגופים השונים וככל שעולה הצורך להביאן להכרעת ראש הממשלה;
8. ליווי תהליך חקיקת החוק מטעמו של משרד ראש הממשלה;
9. ריכוז הטיפול בהסברת התוכנית;
10. תיאום הכנת התכניות של שימושי הקרקע המתפנה לשם מימוש האמור בסעיף 1(ג);
11. הסרת חסמים;
- ד. ראש מטה היישום יהא אחראי על יישום תכנית הפיתוח המובאת לאישור הממשלה במקביל להחלטה זו.
- ה. לצד ראש מטה היישום יפעל צוות מטה אשר יסייע בידו למילוי תפקידו.
5. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב
- א. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, התשס"א-2001, להעביר את שטח הפעולה של פעילות הרשות, ממשרד הבינוי והשיכון למשרד ראש הממשלה. בהתאם לסעיף 9(א)(11) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, להביא החלטה זו לידיעת הכנסת.

ב. להנחות את נציב שירות המדינה, בעקבות המלצה שיגיש לו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לפעול מכוח סמכותו לצורך הענקת מעמד של יחידת סמך עצמאית לרשות בתחום התקציב וניהולו, הרכש, ההתקשרויות הדרושות לתכנון ולפיתוח, הייעוץ המשפטי וניהול כוח האדם. תנאי שכרו והעסקתו של מנהל הרשות יהיו מוקבלים לאלו של מנהל כללי של משרד ממשלתי. הקמת הרשות וסמכויותיה יעוגנו בחקיקה כאמור בסעיף 3 לעיל.

ג. להנחות את משרד ראש הממשלה, בסיוע הנציבות לטפל בכל הכרוך בהליכי העברת הרשות למשרד ראש הממשלה ולפעול לפתרון בעיות ככל שיתעוררו. על מנת לאפשר רצף פעולה של הרשות ועמידה במשימותיה עד להשלמת הטיפול בכל הנדרש למעבר מסודר, ימשיכו להינתן לרשות מלוא השירותים הנדרשים לצורך ביצוע משימותיה, על ידי משרד הבינוי והשיכון.

ד. להנחות את הממונה על התקציבים במשרד האוצר ליצור תחום פעולה ייעודי לרשות במשרד ראש הממשלה, ולהעביר לסעיף זה את תקני כוח האדם ואת כלל תקציב הרשות המופיע בתקציב משרד הבינוי והשיכון.

ה. לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים לביצוע המהלך.

6. אכיפה

א. תוקם יחידת תיאום אכיפה לחוקי המקרקעין במסגרת המשרד לביטחון הפנים (להלן: "מינהלת התיאום"), שייעודה אכיפת חוקי המקרקעין בנגב לרבות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 וחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ושתפקידה לבצע את האכיפה בהתאם למדיניות וליעדים שייקבעו בסעיף (ב) להלן ולתכנית העבודה השנתית כאמור בסעיף (ד).

ב. יעדי האכיפה ומדיניות האכיפה בנגב הכרוכים ביישום החלטה זו, ייקבעו על ידי מטה היישום, בתיאום עם המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, הרשות, הסיירת הירוקה ונציג מפכ"ל משטרת ישראל. בעת גיבוש יעדי ומדיניות האכיפה בנגב יובאו בחשבון גם הצרכים הייחודיים של גופי האכיפה השונים.

ג. כל הפעילות בנגב הכרוכה ביישום החלטה זו, ובכלל זה כלל ההפעלה המבצעית של היחידה לפיקוח של מינהל מקרקעי ישראל, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה של משרד הפנים, היחידה המשטרתית הייעודית לאכיפת דיני מקרקעין והסיירת הירוקה (להלן: "גופי האכיפה"), תיעשה בהובלת מינהלת התיאום, ובאחריותה. בהתווית

פעילותה תשתף המינהלה באופן רצוף גם את הרשות. הפעלה מבצעית של כוחות משטרת ישראל תיעשה אך ורק על ידי פיקוד של משטרת ישראל.

ד.1. מנהלת התיאום תכין תכנית עבודה שנתית ליישום מדיניות האכיפה, בהתייעצות עם משטרת ישראל, גופי האכיפה, הרשות ויתר המשרדים הנוגעים לעניין. התכנית תובא לאישור ראש מטה היישום, כאשר חלקיה המבצעיים יאושרו על ידי השר לביטחון הפנים.

2. ראש הממשלה יקבע, לאחר דיון עם השר לביטחון הפנים ועם שר האוצר את מספר השוטרים שיוספו למשרד לביטחון הפנים לצורך האכיפה.

ה. מינהלת התיאום תוביל ותתאם את ביצוע כלל הפעילות לאכיפת חוקי המקרקעין בהתאם לתכנית העבודה המאושרת.

ו. ראש מינהלת התיאום ידווח למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ולראש מטה היישום באופן חודשי בדבר עמידתו ביעדי האכיפה ובתכנית העבודה השנתית.

ז. מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים יחד עם מנכ"ל משרד הפנים וראש אגף תקציבים, יבחנו בתוך 30 יום האם נדרשת העברה של מפקחי היחידה הארצית לפיקוח על הבניה של משרד הפנים העוסקים בביצוע מדיניות האכיפה האמורה, למשרד לביטחון הפנים, ובמידה וכן, כיצד תצא אל הפועל. היה ויועברו המפקחים כאמור, לא תידרש היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, לפעול במסגרת ביצוע האכיפה ליישום החלטה זו.

ח. מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים בשיתוף עם משטרת ישראל, יבחן בתוך 30 יום האם נדרשת העברה של תיאום האכיפה בשאר חלקי הארץ, ממשטרת ישראל למשרד לביטחון הפנים, ובמידה וכן, כיצד תצא אל הפועל.

ט. מפקחי גופי האכיפה בנגב יוסמכו לפעול הן על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 והן על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, בכפוף לכל דין.

7. היערכות מוניציפאלית

להטיל על משרד הפנים במסגרת סמכותו על פי חוק, לבצע תוך שישים יום בדיקה משלימה לעניין הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, לאור דו"ח גולדברג ולאור המלצות צוות היישום, והכל במטרה לקדם את השגת יעדי הממשלה כמפורט בהחלטה זו.

8. תקציב ומשאבים

משרד האוצר יקצה את המשאבים הדרושים ליישום התכנית על פי קצב התקדמותה.

9. מעקב

ראש מטה היישום יגיש לממשלה באמצעות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אחת לחצי שנה, דו"ח מפורט על התקדמות מימוש התכנית ותכנית הפיתוח. הדו"ח יכלול התייחסות לפעולות שבוצעו לקידום התכניות, לעמידה בלוחות הזמנים שנקבעו, סטאטוס עמידה ביעדים, רשימת חסמים מרכזיים בביצוע והתהליכים הנדרשים לביצוע מהממשלה להמשך היישום.

10. תיקונים לדו"ח היישום

בהמשך לסעיף 2 דלעיל, המלצות צוות היישום יתוקנו כמפורט:

א. הממשלה מאמצת את האמור בסעיף 87 לדו"ח ועדת גולדברג ומחליטה כי לא תינתנה תמורות בקרקע מחוץ לאזור המוגדר באותו סעיף דלהלן: שטח ממזרח לכביש 40 החל מצפונית לבית קמה, דרומה דרך באר שבע, צומת הנגב, צומת טללים, ומשם לאורך כביש 211 בתוספת שטח משולש רהט המוגדר ע"י צומת קמה דרומה, לאורך כביש 264 עד צומת הנשיא ומשם מזרחה לאורך כביש 310 עד צומת להבים וצפונה לאורך כביש 40 עד צומת בית קמה. הבהרות אלה תתווספנה לסעיף 1.9.1.1 בדו"ח צוות היישום. למען הסר ספק, לא תינתנה תמורות בקרקע ולא תתוכנן התיישבות מערבה מכביש 40, להוציא את מתחם משולש צפון רהט ומרחב ביר הדאג;

ב. החלטה על הקמת ישוב חדש תובא לאישור הממשלה;

ג. תביעות הבעלות-

1. ההסדר המוצע יחול רק על מי שהגיש תזכיר תביעה עד ליום 24.10.1979, ותביעתו לא נדחתה על ידי פקיד הסדר או בית משפט;

2. בהמשך לסעיף 91 לדו"ח גולדברג, ההסדר המוצע יחול על קרקע בה החזיק התובע ועיבד אותה ולא על תביעות בעלות על אדמות מרעה. על אלה ייאמר בחוק, כי ההסדר המוצע לא יחול עליהן;

3. קביעת שטח הקרקע לצורך מתן תמורות בקרקע, תיעשה על פי ראיות לעיבוד או למגורים בסמיכות להגשת תזכיר התביעה המקורי ובלבד שהקרקע לא הייתה מוחזקת באותו מועד ואינה מוחזקת כיום, על ידי המדינה או על ידי אדם אחר על פי הסכם עימה; ד. להנחות כי סוגיית התמורה בגין תביעות בעלות בקרקע שבתוך תכנית מתאר מקומית בתוקף, של יישוב בדואי בנגב, נכון ליום החלטת הממשלה, תיבחן ותידון במסגרת הליכי החקיקה, ועד למועד אישור טיוטת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה;

ה. בהמשך לאמור בסעיף 80 לדו"ח גולדברג, על פיו יש לקבוע כללים בכל הנוגע לאופן החלת הסדר על קרקעות שהופקעו, טרם הגשת הצעת החוק לכנסת, יובא הנושא לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה. ועדת שרים לענייני חקיקה תהיה רשאית לדון במתן תשלום כספי בגין הפקעה, אך לא תינתנה תמורות בקרקע בגין קרקעות מופקעות, אלא אם הן נמצאות בתחומי ישוב קיים, או ככל שהדבר נדרש להרחבת ישוב קיים, או לצורך הקמת ישוב חדש כאמור לעיל בסעיף 10(ב);

11. בהמשך להנחיית ראש הממשלה בסעיף 3699 של הממשלה מיום 4.9.2011, הממשלה רושמת לפנייה את תקציר חוות הדעת המשפטית של הגב' שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) כדלקמן:

"הנחת המוצא של המדינה לאורך שנים, כמו גם של כבוד השופט גולדברג, שעמד בראש ועדת גולדברג ושל צוות היישום היא, כי לכל הפחות לרוב המכריע של תובעי הבעלות, אין זכות מוכרת על פי דיני הקניין הישראליים בקרקעות שנתבעו על ידם. כך אף נפסק לא אחת בפסקי דין אשר יצאו מתחת ידו של בית המשפט העליון, ואף לאחרונה בבית המשפט המחוזי בבאר שבע. זוהי גם הנחת המוצא של הצעת החוק שתוגש לכנסת בנושא זה, והיא תקבל ביטוי מפורש בהוראותיה ובדברי ההסבר לה. יוער כי הנחת מוצא זו עמדה ביסוד מדיניות הממשלה החל משנות ה-70 ביחס לאוכלוסיה הבדואית בנגב וביסוד ההסדרים שהוצעו לאוכלוסיה מכוח מדיניות זו. הסדרים אלו מהווים, כולם, הצעה למתן תמורות על דרך של פשרה שאינה מכירה בזכות התביעה, לצורך הגעה לפתרון הולם לסוגייה בכללותה. הצעת ההחלטה, אם כן, מהווה המשך למדיניות זו ואינה סוטה ממנה.

סיכומם של דברים, אין בהחלטת הממשלה ובהצעת החוק שתובא בעקבותיה כדי להכיר בזכויות קנייניות מן הדין אלא דווקא היפוכם של דברים - הסדרה שכל כולה היא לפני משורת הדין ונסמכת על ההנחה של היעדר זכויות קנייניות כאמור.

במסגרת ההסדרה המוצעת, ועל פי החלטת ועדת השרים כאמור בסעיף 10(ה) לעיל, יתכן ויכללו גם תובעי בעלות שהקרקעות שהגישו תביעות לגביהן הופקעו בעבר. הצעה זו מהווה אף היא המשך ישיר למדיניות הממשלה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל, אשר הציעו

במסגרת הסדרי פשרה תמורות גם בגין קרקעות אלה. על כן, במתווה המוצע, לכשיעוגן בחקיקה, לא יהיה כדי להשליך על המצב המשפטי ביחס לקרקעות מופקעות אחרות. נוהגי העבר, האינטרס הציבורי המשמעותי והמיוחד במינו המגולם בהצעה כולה, שעיקרו לא רק מענה לסכסוך קנייני, אלא הסדרה כוללת של התיישבות אוכלוסייה בעלת מאפיינים מיוחדים, מצביעים כולם על כך שמדובר בהסדר שלא צפוי להשליך על פסיקת בית המשפט ביחס להפקעות אחרות ובכלל זה הפקעות לפי חוק רכישת מקרקעין (חר"ם). יצוין, כי דווקא עיגונה בחקיקה של הפרקטיקה הנוהגת בעניין תקל על התמודדות משפטית עם טענות להשלכות אפשריות ביחס להפקעות בחלקים אחרים בארץ."

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.