



פרק 5 סוגיית הקרקעות

פרופ' יצחק רייטר

פרק 5

סוגיית הקרקעות

1	א. מבוא
3	ב. היבטים היסטוריים וסוציו־פוליטיים
6	ג. הפקעת אדמות והעברתן לבעלות המדינה
11	1. נכסי נפקדים
11	◀ נכסי הפליטים
12	◀ נכסי עקורי הפנים: נפקדים נוכחים
14	◀ נכסי הווקף המוסלמי
16	ד. הקצאת קרקעות והתיישבות
19	ה. תחומי שיפוט ושימושי קרקע
23	ו. תכנון ובנייה
28	ז. הבנייה הבלתי חוקית
30	ח. הסכסוך על הקרקעות שבחזקת הבדווים בנגב
39	מקורות

לוחות

7	לוח 1: קרקעות בבעלות ערבים לפני הקמת המדינה וכיום
	לוח 2: הפקעות קרקע על פי ילקוט הפרסומים
9	1948-1993 (בדונמים)
16	לוח 3: שימושי קרקע (במ"ר לנפש) לפי המגזרים השונים
	לוח 4: שינויים באדמות הכפר לעומת שטח השיפוט
21	של יישובים ערביים (בדונמים)
	לוח 5: החברים הערבים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים
24	ביחס לשיעור הערבים באוכלוסייה (נכון לשנת 2009)

מפות

	מפה 1: יישובי הקבע ואזורי הכפרים הבלתי מוכרים
36	(לפי שבטים), 2004
37	מפה 2: יישובי המועצה האזורית אבו־בסמה, 2010
38	מפה 3: תפרוסת הכפרים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב

א. מבוא

סוגיית הקרקעות היא מן הנושאים הטעונים ביותר ביחסים שבין מוסדות המדינה לבין האזרחים הערבים. לסוגייה זו שלושה היבטים: פוליטי, כלכלי וסוציולוגי. מבחינה פוליטית הקרקע היא בעלת ערך סמלי-לאומי משום שזהות לאומית קשורה לטריטוריה מוגדרת (או מדומייתת) והסכסוך הישראלי-ערבי הוא סכסוך טריטוריאלי נוסף על היותו סכסוך על אתוס היסטורי ועל לגיטימציה. מבחינה כלכלית-פוליטית הקרקע היא משאב כלכלי המשפיע על נכסי הפרט והמשפחה ועל מעמדם החברתי. השפעתה רבה גם במישור הקיבוצי של המיעוט הערבי היות שבעלות על קרקע מקנה שליטה במרחב ועצמאות כלכלית. מכאן שאבדן קרקע מבחינת הערבים משמעותו אבדן אחיזתם במרחב ותלות כלכלית שלהם ברוב היהודי השולט. בתחום הסוציולוגי, משטר המקרקעין ומדיניות המדינה הנוגעת לקרקעות משפיעים על רווחת הפרט, על איכות הדיור והמגורים, על הפיתוח הסביבתי והכלכלי, על התכנון, על מיסוי המקרקעין ועל ההנאה מפירותיו. לשאלת הקרקעות השפעה רבת-חשיבות על המתחים בין יהודים לבין ערבים ברמה הארצית גם בגין סוגיות הקשורות להיתרי בנייה וצווי הריסה ובגין הזכות (או מניעת הזכות) להתיישבות ולרכישת מקרקעין.

מדיניות הממשלה בתחום הקרקעות, התכנון והבנייה נוגעת אפוא בעצב רגיש מאוד של היחסים בין המדינה לבין אזרחיה הערבים. הסכסוך היהודי-ערבי והסכסוך הישראלי-פלסטיני הם בעלי אופי טריטוריאלי. המציאות שהתהוותה בישראל אחרי 1948 חייבה את מוסדות המדינה למצוא מקום לקליטת מיליון עולים ויותר בשלב הראשון. הפתרון שנמצא התבסס בראש ובראשונה על העברת אדמות ובתים של פליטים פלסטינים ("נפקדים" בלשון חוק נכסי נפקדים-1950) לידי המדינה, והיא הקצתה רכוש זה להתיישבותם של יהודים. הערבים שנותרו בישראל בשנת 1948 ראו בכך הפקעה של רכוש השייך גם להם משום שהנכסים היו בבעלות קרובי משפחתם וחלקם היו יורשיו בכו. המדינה לא הסתפקה בנכסי הנפקדים; בשנות החמישים, השישים והשבעים היא הפקיעה גם חלק מהקרקעות שהיו בבעלות האזרחים הערבים.

* המחבר מבקש להודות לד"ר אורנה כהן על עזרתה בכתיבת הפרק.

הפרק פותח בהצגת ההיבטים ההיסטוריים והסוציולוגיים של סוגיות הקרקע המשפיעים על היחסים בין האוכלוסייה הערבית לבין המדינה. לאחר מכן מובאים נתונים על הקצאת קרקעות, על בעלות על קרקע ועל הפקעת אדמות מהאזרחים הערבים ומהפליטים הפלסטינים (נכסי נפקדים). הפרק דן במשמעויותיהם הכלכליות והפוליטיות של נתונים אלה ובכלים המשפטיים שבהם השתמשה המדינה בבואה לפעול בתחום זה. לאחר מכן מובאים סעיפים אחדים העוסקים בסוגיות אקטואליות הנוגעות לקרקע: שטחי השיפוט של היישובים הערביים, תכנון ובנייה, יישובים בלתי מוכרים, בעיית האדמות שבחזקת הבדווים בנגב וסוגיית נכסי הווקף המוסלמי.

ב. היבטים היסטוריים וסוציו-פוליטיים

הסכסוך בין התנועה הציונית לתנועה הלאומית הערבית נסב בראש ובראשונה על טריטוריה ודמוגרפיה בשטחיה של ארץ-ישראל-פלשתינא (פלסטין בערבית) ההיסטורית. מספר התושבים, הבעלות על שטח קרקע והשליטה בו היו המדדים שהנחו את ועדת החקירה של האו"ם בהצעת תכנית החלוקה שאישרה העצרת הכללית ב-29 בנובמבר 1947. שני הצדדים לא היו מרוצים מגודל השטח שהוקצה למדינה היהודית ולמדינה הערבית, משרטוט גבולותיהן ומאיכות השטח שהוצע לכל אחת מהמדינות העתידיות ביחס למספר התושבים הקיים והעתיד וביחס להרכב האתני-לאומי של התושבים.¹ בהסכמי שביתת הנשק בין ישראל לבין מדינות ערב משנת 1949 הוכרו גבולות זמניים של המדינה היהודית שהיו רחבים הרבה יותר מהגבולות שהוצעו בתכנית החלוקה. מאות אלפי ערבים פלסטינים נאלצו לעזוב את בתיהם ואת אדמותיהם ולעקור כפליטים למדינות ערביות (נוסף על 23,000 עקורים בקירוב שנותרו בתוך מדינת ישראל) וישראל מיאנה לקבלם חזרה. מדינת ישראל הצעירה מימשה את האידאולוגיה הציונית שלה באמצעות "קיבוץ גלויות" - הבאת יהודים, אזרחים וקליטתם בארץ. ההתיישבות נועדה בין השאר לשפר את המאזן הדמוגרפי והמרחבי בחבלי הארץ שבהם היה רוב ערבי באמצעות יישוב יהודים ("יהוד"). המדינה החדשה גם חתרה להשתלט על כל האדמות הציבוריות, על אדמות הפליטים (והכניסה לקטגוריה של "נכסי נפקדים" גם את אדמות הווקף המוסלמי) ועל חלק מהקרקעות הפרטיות של האזרחים הערבים ולרשמן על שמה.

טבעי הדבר שהאזרחים הערבים ראו את הפעילות הציונית של המדינה כפגיעה באינטרסים החיוניים להם ביותר. סמי סמוחה טוען כי למדיניות הקרקע והתכנון של הממשלה ביישובים הערביים בישראל מאז קום המדינה היו - ועדיין יש - שני יעדים בעיקר: הראשון - ניתוק הרצף הטריטוריאלי בין היישובים הערביים שנותרו לאחר הקמת מדינת ישראל וזאת כדי לסכל תביעה אפשרית לאוטונומיה מצד

1 על עמדת הערבים כלפי תכנית החלוקה ראו Fawzi Asadi, "Some Causes for the Rejection of the Partition Plan by the Palestinian Arabs", in Ian Lustick (ed.), *Triumph and Catastrophe: The War of 1948, Israeli Independence, and the Refugee Problem*, New York: Garland Publishing, 1994, pp. 59-71.

האזרחים הערבים, והשני - שמירה על רוב יהודי במדינת ישראל.² בתודעתם הקיבוצית של הערבים נתפסו משטר המקרקעין של ישראל ופעולות ההפקעה וההשתלטות על הקרקעות החל בשנת 1948 כמפעל נישול האוכלוסייה הערבית מנכסיה ומאפשרויות התפתחותה המרחבית בעתיד.

נושא הקרקעות הוא הבוער, המסעיר והמלכד ביותר בחברה הערבית בישראל, וקשורות בו רבות מתחושות הקיפוח וההפליה של ציבור זה. מאחר שהחברה הערבית הייתה חקלאית ברובה בתקופת קום המדינה, היא ראתה באדמה לא רק משאב חיוני, אלא גם סמל לאומי להיאחזותה בארץ ולמאבקה על זכויות ועל מעמד קיבוצי בתוך המדינה.

התמרדותה הראשונה המאורגנת, המוצהרת והאקטיבית של החברה הערבית בישראל נגד מדיניות המדינה כלפיה בסוגיית האדמות, המייצגת את קיפוחה האזרחי, התרחשה במארס 1976, עם הודעת הממשלה על הפקעת כ-20,000 דונם בגליל (רק כשליש מתוכם היו בבעלות של אזרחים ערבים) לצורך "יהוד הגליל" (מונח שהממסד הסב ל"פיתוח הגליל" מטעמי תקינות פוליטית). ההתנגשויות בין האזרחים הערבים לבין כוחות הביטחון ביום השביתה הכללית - "יום האדמה" (ראו פרק 2: ההיבט ההסטורי-לאומי) - שעליה הכריזה הנהגת הציבור הערבי הסתיימו בשישה אזרחים ערבים הרוגים ובעשרות רבות של פצועים, חלקם אנשי כוחות הביטחון.³

אחרי "יום האדמה" חדלה הממשלה לבצע הפקעת קרקעות נרחבת מידי ערבים (למעט הסכסוך הנמשך עם הבדווים בנגב, המפרשים את מדיניות הממשלה כהפקעה - ראו להלן). יתר על כן, בתקופת ממשלת רבין-פרס בשנים 1992-1996 אף הוחזרו לבעלות הערבים רוב האדמות שהופקעו מהם בשנת 1976 בתכנית לפיתוח הגליל (או "יהוד הגליל") שהותוותה בשנת 1975, ואשר הביאה לידי התפרצותם של אירועי "יום האדמה".⁴ העובדה שלא נעשה בקרקעות הללו

2 סמי סמוחה, **אוטונומיה לערבים בישראל**, ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1999, עמ' 61.

3 אלי רכס, **ערביי ישראל והפקעת הקרקעות בגליל**, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 1977.

4 Yitzhak Reiter, *National Minority, Regional Majority: Palestinian Arabs versus Jews in Israel*, New York: Syracuse University Press, 2009, p. 161.

שימוש ואף לא תכנון, מחזקת את ההנחה שההפקעה לא הייתה נחוצה אלא לשם הבטחת שליטה מרחבית. עם זאת, המתחים סביב נושא זה בין הציבור הערבי לבין המדינה נמשכו גם בגין פעולות הפקעה או סגירה של שטח בהיקף קטן מאוד לצורכי אימונים צבאיים, להקמת מתקן צבאי או לבניית תשתיות כמו כביש ארצי. כפי שצינה ועדת אור, "אף שבתקופה זו ניכרה במערכות הממשל הבנה רבה יותר לטבעה הנפיץ של שאלת האדמות, עדיין התרחשו חיכוכים ועימותים לא מעטים סביב נושא זה. כך היה לגבי מתקן צבאי שהוקם ליד העיר סח'נין, וכך היה לגבי הפקעת קרקעות לצורך סלילת כביש 'חוצה ישראל'".⁵ בשלבים הראשונים של סלילת הכביש הופקעו מאזרחים ערבים 1,833 דונם בבעלות פרטית.⁶

דוגמה בולטת לסערה שחולל נושא זה בתקופה שקדמה לאירועי אוקטובר הייתה בספטמבר 1998. בסוף אותו חודש פרצו מחאות אלימות רחבות היקף אשר נמשכו שלושה ימים. במהלכם של ימים אלה נסגר עורק התחבורה הראשי בכביש ואדי עארה בתגובה להכרזה על צירוף 500 דונם הסמוכים לאום אל-פחם לשטח אש 107 ולהגבלת כניסתם של בעלי האדמות לשטח. בעקבות המהומות הסכימו השלטונות לנהל משא ומתן על צמצום מגבלות הגישה לשטח.⁷ בשנת 2000 הסכימה המדינה להעביר לרשויות המקומיות הערביות 11,500 דונם הסמוכים לתחום השיפוט שלהן וההחלטה יצאה לפועל בשנת 2005 (לאום אל-פחם הועברו 3,653 דונם, לכפר קרע 1,336 דונם, לערערה 1,037 דונם, למועצת בסמ"ה 2,178 דונם ולמועצת מעלה עירון 3,212 דונם. השטחים נגרעו מהמועצות האזוריות מגידו ומנשה).⁸ דוגמה זו מבליטה את רגישותה ואת נפוצותה של סוגיית הקרקעות ביחסים בין המדינה לבין האזרחים הערבים, והיא באה לידי ביטוי בשורה של מחלוקות ועימותים שיוצגו להלן.

5 דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, ירושלים: ספטמבר 2003 (להלן: **דו"ח ועדת אור**), שער ראשון, פרק 1, עמ' 2, סעיף 34.

6 ראסם ח'מאסי, **דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף?**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999, עמ' 41.

7 **דו"ח ועדת אור** (הערה 5 לעיל), שער ראשון, פרק 1, סעיף 34.

8 דורון שפר, "שנים אחרי שהופקע: שטח האש הועבר ליישובי ואדי ערה", *ynet*, 25 במאי 2005.

ג. הפקעת אדמות והעברתן לבעלות המדינה

אפשר לדון בפעולות ההשתלטות של המדינה על אדמות שבעבר היו בבעלות של ערבים או בשליטתם משני היבטים: דימוי ומציאות. שני ההיבטים שנויים במחלוקת בציבור הרחב ובקרב חוקרים מן האקדמיה. הדימוי הנפוץ בחברה הערבית מתבסס על הנתון שלפיו ערב הקמת המדינה היו בבעלות היהודים (כולל מוסדותיהם) רק 7% או 8% מאדמות הארץ וכל השאר היה בבעלות הערבים או בשליטתם. מכאן מסיקים הערבים שהשתלטות המדינה על אדמות ציבוריות (הנקראות היום "אדמות מדינה") או על אדמות של פליטים שאינם מתגוררים במדינה אינה חוקית ונעשית על חשבון נכסים השייכים באופן טבעי (היסטורי ומוסרי) לאזרחים הערבים. בעיני אזרחים אלה פעולות ההפקעה לצורכי ציבור (במקרים רבים צורכי הציבור היהודי) מצטרפות לתהליך נישול הנמשך מאז הקמת המדינה, אם באמצעות הפקעת קרקעות פרטיות ואם באמצעות השתלטות המדינה על אדמות ציבוריות.⁹ לעומת זאת, לפי הדימוי הנפוץ בחברה היהודית, אדמת הארץ שייכת באופן היסטורי לעם היהודי ורכוש הפליטים איננו שייך לאזרחים הערבים החיים בארץ; עניין זה יידון במשא ובמתן מדיני שבו תדרוש ישראל ויתור הדדי בתמורה לרכוש היהודים שננטש בארצות ערב (לערבים בישראל תביעות להשבת רכוש שהופקע מהם או לקבלת פיצוי ראלי תמורתו ללא קשר לסכסוך הרחב עם הפלסטינים). עוד סבורים רוב היהודים שרוב אדמות הארץ היו צחיחות, לא מעובדות, לא מתוכננות ולא מוקצות ועל כן יש לראות בהן אדמות מדינה לכל דבר. אשר להפקעת אדמות, התפיסה הרווחת היא שיש להפקיע קרקע פרטית לצורכי פיתוח גם מיהודים, ושצורכי הציבור משרתים את כלל האוכלוסייה ובכללה גם את האוכלוסייה הערבית.¹⁰

גם המציאות העובדתית מורכבת וזאת משני טעמים: הן משום שסוגיית הבעלות מסובכת מבחינה משפטית והן משום שלא פורסמו נתונים מדויקים על זהותם של

⁹ ראו למשל מאמר של כאמל ריאן, "הפקעת הקרקעות הערביות בישראל" באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: www.idi.org.il.

¹⁰ העמדה היהודית מיוצגת היטב בספרו של חיים זנדברג, **מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט-ציונות**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי שליד הפקולטה למשפטים, 2007.

בעלי הקרקעות שהועברו לרשות המדינה. נטושה גם מחלוקת על הלגיטימיות של פעולת ההשתלטות ועל ההעברה של אדמות לבעלות המדינה, ואף על מידת סבירותה של המדיניות, היינו, האם נלקח מהערבים חלק משמעותי מכלל נכסיהם או חלק זניח. להלן ננסה לבחון שאלה זו.

שטחה היבשתי של מדינת ישראל בגבולות 1949 ("הקו הירוק") הוא 20,372 קמ"ר ולשם הקיצור - 20 מיליון דונם. מתוך כ-19 מיליון דונם שבניהול מנהל מקרקעי ישראל, תשעה מיליון דונם - שטחו של הנגב הדרומי מקו סדום-דימונה-ירוחם-משאבי שדה ועד אילת - היו צחיחים והבריטים הגדירום כאדמות ציבור (public land). מתוך עשרה מיליון הדונמים הנותרים שמצפון הנגב ועד גבולה הצפוני של המדינה היו 4.2-5.8 מיליון דונם בבעלות ערבים ערב הקמת המדינה,¹¹ כ-1.9 מיליון דונם היו בבעלות יהודים (ציבורית ופרטית) והיתרה, 2-3 מיליון דונם היו אדמות ציבוריות.

לוח 1: קרקעות בבעלות ערבים לפני הקמת המדינה וכיום

הקרקעות הבעלות	השטח במיליוני דונמים	הערות
בבעלות ערבים לפני 1948	5.8-4.2	מזה נותרו בידי אזרחים ערבים 0.7 מיליון דונם (12%-17%)
בבעלות יהודים לפני 1948	1.9-1.6	

11 מומחה האו"ם פרנק ג'ארויס (Frank E. Jarvis) העריך בדו"ח שכתב ב-1962 כי שטחה של הקרקע בבעלות פרטית של ערבים בתחומי מדינת ישראל הוא 5.2 מיליון דונם (ללא נפת בארשבע). ראו ההערכה אצל: Geremi Forman and Alexander S. Kedar, "From Arab Land to 'Israel Lands': The Legal Dispossession of the Palestinians Displaced by Israel in the Wake of 1948", *Environment and Planning D: Society and Space*, 22/6 (2004), pp. 809-830. לתיעוד בנושא זה ראו Michael Fischbach, "The United Nations and Palestine Refugee Property Compensation", *Journal of Palestine Studies*, 31/2 (Winter 2002), pp. 34-50. ראו גם רות קרק, **קרקע והתיישבות בארץ ישראל: 1830-1990**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, 1995.

הערות	השטח במיליוני דונמים	הקרקעות הבעלות
	9	הנגב הדרומי (אדמות ציבוריות)
בין המדינה לבין הבדווים ניטש סכסוך על 0.6 מיליון דונם בנגב הצפוני	3.6-0.7	אדמות מדינה אחרות
	20	סך כל שטח המדינה

כיום מחזיקים ערבים בבעלות פרטית כ-700,000 דונם, שהם כ-3.5% משטחה הכולל של המדינה וכ-12%-17% מהאדמות שהיו בבעלות כלל התושבים הערבים (כולל הערבים שהיו לפליטים) ערב הקמת המדינה (או 13.5% על פי הנתון של מומחה האו"ם פרנק ג'ארוויס). שיעור הערבים שנותרו בישראל עם הקמתה מכלל הפלסטינים בתחומי הקו הירוק לפני 1948 הוא כ-17% (כ-156,000 מתוך 900,000 נפש), וכאמור אחרי פעולות ההפקעה נותרו בבעלותם כ-12%-17% מהאדמות שהיו בבעלותם לפני 1948. בין שנקבל את טענתו של חיים זנדברג (ראו להלן) שפעולות ההפקעה מהערבים לא פגעו בהם במידה רבה ובין שנדחה אותה, ידוע שהמציאות המרחבית והכלכלית באזורי מגוריהם מצביעה על בעיה חריפה בתחומים רבים הקשורים לסוגיות הקרקע, כפי שנפרט בחלקים הבאים של פרק זה. בתודעתם של האזרחים הערבים התקבעה התחושה שהם נפגעו קשות ממדיניות הקרקע של מדינת ישראל.

עזיז חידר כותב כי מתוך 1,461,441 דונם שהיו בבעלות הערבים שהפכו לאזרחי ישראל, הופקעו 960,940 דונם (66%) לא כולל הנגב, ויחד עם הנגב נותרו בידי הערבים 447,080 דונם בלבד.¹² חיים זנדברג מספק הערכה שונה על סמך בדיקת כל הודעות ההפקעה וטוען בספרו כי ההפקעות על פי פקודת הקרקעות לצורכי ציבור (1943) בין השנים 1948-1993 היו בשיעור כולל של 248,684 דונם (ולדעתו רק מחציתם היו בבעלות פרטית). לדעתו, שיעור זה לא היה בהיקף

Aziz Haidar, *The Arab Population in the Israeli Economy*, Tel-Aviv: The International Center for Peace in the Middle East, 1990, pp. 16-17.

שפגע במידה ניכרת במלאי הקרקעות של האזרחים הערבים.¹³ יצוין כי נתון זה אינו כולל שטחי קרקע רחביידיים שנסגרו לשימוש לצורכי הצבא כשטחי אימונים או כמתקנים צבאיים.

לוח 2: הפקעות קרקע על פי ילקוט הפרסומים 1993-1948 (בדונמים)¹⁴

סה"כ -1948 1993	סה"כ -1964 1993	-1978/1977 1993/1992	-1965/1964 1977/1976	-1948 1964	השנים השטח שהוכרז כמופקע
248,684	124,870	28,846	96,024	123,814	סיכום כללי
	32,979 (26%)	8,347 (29%)	24,632 (26%)		גופים פרטיים
	37,969 (30%)	14,209 (49%)	23,760 (25%)		בסכסוך
	7,526 (6%)	2126 (7%)	5,400 (6%)		אחר (גופים ציבוריים אחרים)

ההבדלים בנתונים לגבי היקף האדמות שהופקעו מאזרחי ישראל הערבים נובעים מכך שהמידע איננו נגיש דיו ובשל הבלבול בין שלושה מושגים: "אדמות הכפר" ההיסטוריות (שהן שטח לתכנון ואינן קשורות רק לבעלות פרטית); נכסי נפקדים שהלאימה המדינה ושהיו שייכים למעשה לפליטים; אדמות שהופקעו לצורכי ציבור מאזרחים נוכחים. רק הקרקעות מהסוג האחרון הן קרקעות שהיו בבעלות פרטית והופקעו, לעומת שני הסוגים הראשונים הנחשבים בתודעת האזרחים הערבים לאדמה שנגזלה מהם אף שלא הייתה בבעלותם הישירה.

13 זנדברג (הערה 10 לעיל), עמ' 98.

14 שם, עמ' 92.

הכלי העיקרי שמדינת ישראל השתמשה בו מימיה הראשונים לצורך הפקעת הקרקעות הוא פקודת הקרקעות [המנדטורית] (רכישה לצרכי ציבור, 1943), והיא אומצה לתוך החקיקה הישראלית.¹⁵ אדמות שהופקעו מאזרחים ערבים שימשו ברוב המקרים לפיתוח למען יהודים. המיזמים הראשונים ליהוד הגליל היו העיר נצרת עלית שהוקמה על אדמות שהופקעו משטחה של נצרת והעיר מעלות שהוקמה אף היא על אדמות שהיו בעבר בבעלות ערבים. כרמיאל הוקמה על 5,123 דונם שהופקעו מהכפרים דיר אל-אסד, נחף ובענה, ובין השאר נכללו בהם אדמות חקלאיות פוריות.¹⁶ גם חלק משטחי האימונים של צה"ל ומתקנים צבאיים הוקמו באזורים של יישובים ערביים שנהרסו.¹⁷ חלק קטן בלבד מבעלי הקרקע שהופקעה הסכימו לקבל פיצויים על ההפקעה; הפיצוי היה קטן ולא הביא בחשבון את פוטנציאל הפיתוח של הקרקע. לסירוב זה היו גם סיבות עקרוניות.¹⁸

פרט להפקעות הקרקע שהשפיעו על האזרחים הערבים, מציינת ועדת אור שיישובים ערביים רבים "הוקפו" בשטחים כמו אזורי ביטחון, מועצות אזוריות יהודיות, גנים לאומיים ושמורות טבע, כבישים מהירים וכיוצא באלה, המונעים את אפשרות התרחבותם בעתיד או פוגעים בה. עם גידול האוכלוסייה ביישובים הערביים גבר הצורך בשטחים לצרכי מלאכה ותעשייה, באזורי מסחר ובמבני ציבור. ביישובים רבים לא נמצאו עתודות הקרקע הנחוצות לשם כך, והמחסור בשטחים לבנייה פגע קשות בזוגות הצעירים שחיפשו דיור.¹⁹

האדמות והקרקעות שהופקעו מן הערבים שימשו בשנות החמישים להקמת יישובים יהודיים. שטחי קרקע נרחבים שהופקעו הועברו לשטחי השיפוט של יישובים יהודיים קיימים וכן לידי גופים אחרים, למשל צה"ל, הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת לישראל ומשרדי הממשלה.

15 חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953.

16 יאיר בוימל, **צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים, השנים המעצבות: 1958-1968**, חיפה: פרדס, 2007, עמ' 182.

17 עמירם אורן ורפי רגב, **ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל**, ירושלים: כרמל, 2008, עמ' 46.

18 בוימל (הערה 16 לעיל), עמ' 184, מצטט את ז'ק קנו המציין שרק 15% מבעלי האדמות שהופקעו קיבלו פיצוי. לפי קנו, שטח הקרקע שהופקע היה 1,228,000 דונם והוא כולל כנראה את נכסי הנפקדים.

19 דו"ח ועדת אור (הערה 5 לעיל), שער ראשון, פרק 1, סעיף 35.

מאז הקמת המדינה הופקעו קרקעות לא רק מידי ערבים אלא גם מידי יהודים, אולם דו"חות של מנהל מקרקעי ישראל מלמדים שמרביתן היו באזורים המאוכלסים ברובם בערבים (כמו אזורי הצפון, ירושלים והדרום), ומיעוטן באזורים שעיקר אוכלוסייתם יהודית, למשל אזור המרכז.²⁰ נוסף על כך, רוב האדמות שהופקעו מערבים משמשות בעיקר את הציבור היהודי.

בעיני הערבים אבדן הקרקעות מסמל בראש ובראשונה את השינוי לרעה שחל במעמדם עם קום המדינה, אך נודעה לו גם משמעות מוחשית רבה, שכן הוא פגע פגיעה ממשית בעצמאות הכלכלית של היישוב הערבי וכפה עליו תלות יתר במשק היהודי לצורכי פרנסה ותעסוקה.

1. נכסי נפקדים

אחרי קום המדינה הולאמו נכסי מקרקעין באמצעות שורה של מעשי חקיקה ותחבולות משפטיות. חוק נכסי נפקדים, התש"ו-1950, יצר מנגנון של העברת רכוש הפליטים והעקורים (כולל עקורים שנותרו בתחומי מדינת ישראל כ"פליטי פנים") לידי המדינה. החוק הגדיר כ"נפקדים" את מי שהחזיקו רכוש בתחומי המדינה אחרי 29 בנובמבר 1947 בהיותם אזרחים או נתינים של מדינות ערב השונות או שהיו באותו מועד באחת מאותן מדינות, וכן את מי שהיו אזרחים ארץ ישראלים ויצאו לפני 1 בספטמבר 1948 ממקום מגוריהם הרגיל בה אל מקום שמחוץ לה או אל מקום בארץ ישראל שהיה מוחזק באותה שעה בידי כוחות שביקשו למנוע את הקמתה של מדינת ישראל או שנלחמו בה לאחר הקמתה.

שלוש קטגוריות של נכסי נפקדים ראויות לדיון: נכסי הפליטים, נכסי העקורים שנותרו בישראל (פליטי פנים או "נפקדים נוכחים") ונכסי הווקף המוסלמי.

◀ נכסי הפליטים

בתודעה הציבורית היהודית ובמסד הישראלי נתפסים נכסי הפליטים כרכוש נפרד, שבתוקף נסיבות המלחמה ותוצאותיה יש למדינה לגיטימציה להחזיק בו, ובבוא העת למשא ומתן מדיני לשלום - להמירו ברכוש של פליטים יהודים מארצות

ערב. בתודעת הערבים בישראל, לעומת זאת, רכוש זה שייך להם היות שבמקרים רבים מדובר ברכוש משפחתי שעל פי חוקי הירושה יכול היה להיות שלהם. על פי תפיסת החברה הערבית בארץ מאז ומעולם, הבעלות על הקרקעות מנוהלת במשותף על ידי המשפחה או על ידי החמולה לטובת כלל חבריה. בתקופה העות'מאנית היו אדמות חקלאיות של כפרים ערביים רבים במעמד של שיתוף בעלים (**מושאע**) עד לביצוע הסדר הקרקעות שהחלו בו הבריטים בסוף שנות העשרים של המאה העשרים. על פי הערכה, עדיין לא נעשה הסדר קרקעות לכמחצית מהקרקעות החקלאיות במגזר הערבי. חלק גדול מנכסי הנפקדים היו בבעלות משותפת גם כאשר לא נחשבו למושאע. משום כך, כשהוקמו יישובים יהודיים על אדמות נכסי נפקדים, נהגה המדינה ליתר ביטחון להפקיע (מעצמה) נכסים אלה "לצורכי ציבור" כדי למנוע תביעות משפטיות עתידיות. גם כאשר טענה המדינה שהיא מקימה יישוב על "אדמות מדינה" ושכאשר היא מפקיעה מבעלים פרטיים היא מפקיעה גם אדמות שבבעלותה - בעיני האזרחים הערבים היו אלה למעשה אדמות השייכות להם או לקרובי משפחתם או לבני עמם, שהיו לפליטים מעבר לגבולות ישראל. הערבים בישראל סבורים שהשתלטות המדינה על רכוש הפליטים אינה לגיטימית ורואים בו רכוש השייך להם באופן קולקטיבי או משפחתי.

◀ נכסי עקורי הפנים: נפקדים נוכחים

במהלך מלחמת העצמאות עקרו כ-23,000 ערבים מבתיהם ומאדמותיהם ב-60 יישובים בקירוב, אשר נהרסו או נלקחו על ידי המדינה, ומצאו את עצמם ביישוב אחר ללא יכולת לחזור לבתיהם. הלל כהן מציין כי שטח הכפרים הללו הקיף כ-325 אלף דונם.²¹ העקורים מצאו להם מקומות מגורים בשולי יישובים ערביים אחרים וסבלו שם ממצוקה כלכלית וממעמד חברתי נחות. על אף נוכחותם בישראל, בתחילה נחשב רכושם לנכס נפקד ולעתים הם נאלצו לחכור מהמדינה בכסף מלא אדמות שהיו שלהם. במשך הזמן הציעה להם המדינה נכסים חלופיים או פיצויים כספיים, אולם רק חלקם הסכימו להגיע עמה להסדר ולפשרה. גם אדמותיהם של כפרי המשולש, שסופחו למדינת ישראל בהסכם עם ירדן בשנת 1949, נחשבו תחילה לנכסי נפקדים והמדיניות השתנתה רק כעבור שנים רבות.

21 הלל כהן, הנפקדים הנוכחים: הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948, ירושלים: המרכז

לחקר החברה הערבית בישראל, 2000, עמ' 84.

כפי שציינה ועדת אור שחקרה את אירועי אוקטובר 2000, "מצבם של הנפקדים הנוכחים" (אשר לעתים נאלצו לחזור מהמדינה בכסף מלא אדמות שהיו שלהם) עורר בקרבם מריחות רבה. במגזר הערבי כולו ראו את מצבם כמצב של 'פליטים במולדתם'. ככל שעלתה בציבור רמת המודעות וההתארגנות הפוליטיות, גבר המאבק על זכויות הנפקדים הנוכחים. בשנת 1995 הוקם 'הוועד הארצי להגנת זכויות העקורים בישראל' ותחת חסותו פעלו 30 ועדים מקומיים. הוועד פועל לייצוג תביעותיהם של הנפקדים הנוכחים ודואג לכך שבעייתם לא תרד מסדר היום הציבורי. קיומו עליות לרגל ועצרות בכפרים הנטושים, ואורגנו פעולות לשימור ולטיפול אתרים ששרדו. בפעולות אלה נטלו חלק גם בני הדור השני והדור השלישי".²²

פרשה איקריית ובירעם הפכה לסמל של בעיית הנפקדים הנוכחים ועניינו של היישוב איקריית נדון בערכאות השונות זה 50 שנה ויותר. צה"ל כבש את הכפר ביום 31 באוקטובר 1948 וביום 8 בנובמבר 1948 דרש מתושביו לפנותו ולעבור למקום אחר. נאמר לתושבים כי הפינוי הוא לזמן קצר, עד שמצב הביטחון יאפשר להם לשוב, אך למעשה נמנע מהם לחזור לכפר. התושבים עתרו לבג"צ ובפסק דין שניתן ביולי 1951 קבע בית המשפט כי "לא היה כל יסוד חוקי לשלול מהמבקשים את זכותם לחזור" וכי הם רשאים לשבת בכפריהם, כל עוד לא הוצא נגדם על ידי רשות מוסמכת צו יציאה, על פי תקנות לשעת חירום שנגעו לעניין. בתגובה הוציאו שלטונות הביטחון צווי יציאה שמנעו את שובם של התושבים. הכפרים איקריית ובירעם, אשר עניינם נכרך יחדיו, נהרסו ואדמותיהם נחרשו והופקעו. תביעות התושבים לשוב המשיכו להתגלגל במסדרונות הרשויות עד 1972, עת החליטה הממשלה בראשות גולדה מאיר שלא להרשות להם לחזור. ב-1997 הוגשה לבית המשפט העליון עתירה נוספת בעניין תושבי איקריית. בית המשפט הוציא צו על תנאי שהורה לממשלה בין היתר ליתן טעם "מדוע לא תפעל הממשלה להשלמה ויישום החלטתה להחזיר את עקורי הכפר איקריית לכפרם".²³ עמדת הממשלה, שבעבר נימקה את החזרת העקורים לכפריהם באמתלה של "מצב הביטחון בגבול הצפון", השתנתה בשנת 2003: היא ביססה את התנגדותה להחזרת העקורים על החשש מיצירת תקדים לתביעות הפלסטינים

22 דו"ח ועדת אור (הערה 5 לעיל), שער ראשון, פרק 1, סעיף 43.

להכרה בזכות כל הפליטים לשיבה. ביוני 2003 קיבל בית המשפט העליון את עמדת המדינה ובכך נסתם הגולל המשפטי על הפרשה.

◀ נכסי הווקף המוסלמי

אחרי 1948 נותרו בתחומי מדינת ישראל עשרות אלפי דונמים באזורים כפריים וכן מאות נכסים עירוניים אשר היו שייכים להקדש (וקף) המוסלמי ושהם המשיכו להתגורר ערבים (בערים יפו, עכו, חיפה, לוד, רמלה ונצרת). חלק מהנכסים הללו היו מקומות קדושים (מסגדים, קברי צדיקים, בתי עלמין) ושאר הנכסים נועדו לממן את אחזקת המקומות הקדושים או את מוסדות החינוך והרווחה שניהלה המערכת הדתית המוסלמית. הגדרת נפקד בסעיף 1 לחוק נכסי נפקדים כוללת גם את כל נכסי הווקף הכללי. לפיה, נפקד פירושו "אדם או חבר בני אדם אשר בכל עת בתוך התקופה האמורה בפסקה (1) [דהיינו בין החלטת תכנית החלוקה לבין הקמת המדינה ויצא ממנה לפני 1 בספטמבר 1948], היה בעל חוקי של נכס שבשטח ישראל או נהנה ממנו או החזיק בו, בעצמו או עלידי אחר [הדגשה זו הוספה לחוק] ושכל חבריו, שותפיו, בעלי מניותיו, מנהליו או מנהלי עסקיו הם נפקדים כמשמעותם בפסקה (1) או שנפקדים כאלה מכריעים באופן אחר בהנהלת עסקיו, או שכל הונו הוא בידי נפקדים כאלה". הגדרה גורפת זו הכניסה את מנהלי הווקף הכללי - חברי המועצה המוסלמית העליונה - לקטגוריה של נפקדים ואפשרה להעביר את הנכסים לאפוטרופוס הממשלתי על נכסי נפקדים.

ההקדש המוסלמי הכללי נועד לכלל המוסלמים. משום כך, מבחינתם גם אם חלק מבני עדתם הפכו לפליטים מעבר לגבול, עדיין יש בארץ קהילה מוסלמית הזכאית ליהנות מנכסי ההקדש הדתי שלה, וגם אם ביטלה ישראל את המוסד הדתי העליון של המוסלמים (המועצה המוסלמית העליונה), היה אפשר להקים במקומו מנהלה חדשה שתנהל את הנכסים למען המוסלמים שהיו לאזרחי המדינה. יתר על כן, על פי דעה מקובלת בהלכה המוסלמית, נכס הווקף עובר לבעלותו של אלוהים; "אללה אינו נפקד" מחו המוסלמים בפני השלטונות בכל הזדמנות.²⁴

²⁴ ראו יצחק רייטר, "הערכת הרפורמה במוסד ההקדש המוסלמי בעכו", **המזרח החדש**, ל"ב (1989), עמ' 21-45; Yitzhak Reiter, "Waqf in Israel Since 1965: The Case of Acre. Reconsidered", in Marshall J. Breger, Yitzhak Reiter and Leonard Hammer (eds.), *Holy Places in the Israeli-Palestinian Conflict: Confrontation and Co-existence*, London and

◀ New York: Routledge, 2009, pp. 104-127; Michael Dumper, *Islam and Israel, Muslim*

הן בשל מחאת המוסלמים והן בשל הפרצות בחוק נכסי נפקדים החליטה הממשלה בשנת 1965 לתקן את החוק כך שיתאפשר לה להעביר נכסי וקף בערים המעורבות לידי "ועדי נאמנים" שתמנה הממשלה ותפקח עליהם. באותה הזדמנות שונה החוק והקנה לאפוטרופוס הממשלתי זכויות בעלות (להבדיל מזכות נאמנות לניהול הנכסים) על הנכסים והכשיר בדיעבד עסקאות מכירה שנעשו. חלק מהנאמנים היו מקורבים למחסד ועד מהרה התברר שחלק מהוועדים שמינתה הממשלה היו מעורבים בעסקאות מפוקפקות של מכירת בתי קברות ומסגדים נטושים והדבר הוסיף שמן למדורה. זאת ועוד, מנהל מקרקעי ישראל העביר לוועדי הנאמנים רק חלק מהרכוש וחלק אחר הועבר לגופים מסוימים בחוזים מגבילים (למשל בעכו נעשו חוזי חכירה ארוכי־טווח עם החברה לפיתוח עכו) או נשאר בידי המדינה. החוק קבע גם שתמורת נכסים שעדיין נתונים בידי האפוטרופוס על נכסי נפקדים ישולמו "כספי תמורה" לצרכים ציבוריים של העדה המוסלמית, אולם הסכומים שהועברו מדי שנה בשנה למטרה זו נקבעו באופן שרירותי ללא קשר למלאי הנכסים והכנסותיהם והם מזעריים ביחס להיקף ולשווי של נכסי הווקף שבידי רשויות המדינה. יתר על כן, ההקצבות של המשרד לענייני דתות עבור שירותי הדת של הקהילה המוסלמית לאורך השנים לא היו מספקות ובית המשפט העליון קבע כי הן מצביעות על הפליה שיש לתקן.²⁵

Religious Endowments and the Jewish State, Washington: Institute for Palestinian Studies, 1994, pp. 25-62.

ד. הקצאת קרקעות והתיישבות

אופייה הציוני של מדינת ישראל מתבטא במדיניות ההתיישבות ובתפקידם של מוסדות יהודיים כמו המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית הפועלת להקמת יישובים חדשים. מאז הקמת המדינה הוקמו כ-700 יישובים יהודיים חדשים. לא הוקם כל יישוב ערבי או דרוזי חדש, למעט 14 יישובי בדווים בצפון הארץ שהמדינה הכירה בהם כיישובים ופיתחה אותם. המדינה אף הכירה בשבע עיירות בדווים בנגב ופיתחה תשעה יישובי בדווים ספוטניים המאוגדים במועצה האזורית אביר בסמה. זאת ועוד, אסטרטגיית ההתיישבות היהודית נועדה לבסס שליטה מרחבית של המדינה באזורי ספר ובאזורים שבהם רוב התושבים הם ערבים, כמו בגליל. תכנית המצפים והקמת המועצה האזורית משגב (ראו בהמשך) הן דוגמאות לכך.

הנתונים על שימושי הקרקע ביישובים בישראל שפורסמו בשנת 2002 (מאז לא השתנה המצב במידה רבה) מצביעים על פערים בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים ביחס של קרקע לנפש. פערים אלה נובעים מכך שרוב היישובים היהודיים הם עירוניים וניצול הקרקע למגורים בהם גבוה יותר:

לוח 3: שימושי קרקע (במ"ר לנפש) לפי המגזרים השונים²⁶

מועצות אזוריות יהודיות	דרוזים	יהודים	ערבים	המגזר שימושי הקרקע
281	110	69	91	מגורים
6.2	1.2	4.1	1.4	חינוך והשכלה
1.8	0.5	1.0	0.4	בריאות ורווחה
7.0	0.8	3.0	1.4	שירותים ציבוריים

²⁶ המקור: טל שחור, הקצאת שטחים ליהודים וערבים בישראל:

מבוסס על <http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=30072&searchMode=0&index=1>; פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2006 שכותרתו "שימושי קרקע בישראל 2002".

מועצות אזוריות יהודיות	דרוזים	יהודים	ערבים	המגזר שימושי הקרקע
8.8	1.5	1.8	1.3	תרבות, פנאי
12.3	0.1	7.6	0.3	שטח פתוח ציבורי
2.6	0.1	2.2	0.4	מסחר
221.3	7.6	23.9	3.4	תעשייה ותשתית
313.7	1.2	0.9	7.5	מבנים חקלאיים
0.9	0.1	0.7	0.1	תחבורה
17,542	284	148	106	שטח פתוח אחר
2,388	650	55	132	יער וחורש
1,165	194	27	83	מטעים
4,862	7	43	146	שדות מעובדים
26,813	1,259	387	575	שטח השיפוט

לוח 3 לעיל מציג את הפערים בין קבוצות האוכלוסייה במלאי הקרקע לשימושים השונים ועולה ממנו כי שיעור הקרקע לשימושים ציבוריים כמו תעשייה ומסחר, שירותים ציבוריים ושטחים פתוחים גבוה הרבה יותר ביישובים היהודיים, ומכאן שהכנסותיהם של היישובים היהודיים ממסים גבוהות יותר ואיכות החיים של תושביהם טובה יותר.

מנהל מקרקעי ישראל מקצה קרקעות שבבעלותו ומשווקן ליישובים ערביים לשימושים שונים כמו בנייה ופיתוח (חלק ניכר מקרקעות אלה היו בעבר נכסי נפקדים בבעלות ערבים שעזבו את שטחי מדינת ישראל בשנים 1947-1949). שיעור השטחים בבעלות מנהל מקרקעי ישראל ב-65 רשויות מקומיות ערביות עומד על 17% וברובם כבר נעשה שימוש. עוד כ-24% מהשטחים הם בבעלות משותפת של מנהל מקרקעי ישראל ושל גורמים פרטיים וקשה להקצותן בשל הבעלות המשותפת. היקף קרקעות המדינה שהוקצו למגזר הערבי לשימוש לא חקלאי עמד (בשנת 1995) על כ-230,000 דונם. כ-62% מהאדמות הוקצו

ליישובים בדוויים חדשים וכ-15% ליישובים דרוזיים (בעיקר לשכונות של חיילים משוחררים).²⁷

המגזר הערבי סובל אפוא ממחסור בשטחים לדיוור. בשנים 2005-2009, שיעור הקרקעות ששיווק משרד הבינוי והשיכון לצורכי בנייה ציבורית ביישובים הערביים עמד על 20% מכלל הקרקעות ששווקו, אך הן לא ענו על הצרכים המרובים. לפי דו"ח עמותת סיכוי, בשנים 2003-2010 פורסמו לשיווק במגזר הערבי (בשיטת "כל המרבה במחיר") קרקעות בעלות פוטנציאל של 17,555 יחידות דיוור, אולם בפועל שווקה קרקע רק ל-2,180 יחידות. הפער נובע בדרך כלל מכך שלא הוגשו הצעות למכרזים.²⁸ בעייה אחרת של שימושי הקרקע ביישובים הערביים היא המחסור במבני ציבור וזאת משום שרק 7.4% משטח התכנון ביישובים הערביים מיועדים למבני ציבור.²⁹ במחקר שפרסם מנהל מקרקעי ישראל לבדיקת מימוש תכנית המתאר הארצית תמ"א 35 עלה, כי במרקמים הכוללים את היישובים הערביים בולט מחסור ביחידות דיוור. למשל, במרקם שפרעם היה מחסור של 7,000 יחידות דיוור, במרקם סח'נין היה מחסור של 1,500 יחידות דיוור ובמרקם אום אל-פחם - מחסור של 4,500 יחידות דיוור. בשנת 2009 חסרו 24,900 יחידות דיוור ביישובים הערביים.³⁰

27 אורן יפתחאל, קרקעות, תכנון ואי־שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל - נייר עמדה, תל־אביב: מרכז אדוה, 2000.

28 סיכוי, מחסמים לסיכויים: שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים, ירושלים וחיפה: עמותת סיכוי, ספטמבר 2011: http://www.sikkuy.org.il/docs/karkaot_medina21_9_2011.pdf.

29 ראסם ח'מאסי, בין מנהלים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2007, עמ' 46.

30 קייס נאסר, מצוקת הדיוור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל - נייר עמדה משפטי, נצרת: דיראסאת - מרכז ערבי למשפט ומדיניות, אוגוסט 2011 (עדכון: פברואר 2012).

ה. תחומי שיפוט ושימושי קרקע

תחום השיפוט של רשות מקומית הוא האזור שבו היא רשאית להפעיל את סמכויותיה: להציע תכנון של שימושי הקרקע, לאכוף חוקי עזר, לגבות מסי ארנונה ולספק שירותים. קביעת תחום השיפוט של רשות מקומית היא בסמכותו של שר הפנים והוא נקבע עם ההכרזה על הקמתה של הרשות; השר רשאי לשנותו לאחר שוועדת חקירה מקצועית-ציבורית המליצה על כך. יש להבחין בין תחום מסגרת הקרקע של יישוב שנקרא בתקופת המנדט "אדמות הכפר" לבין הבעלות על הקרקע. לא כל הקרקע הנמצאת בתחום מסגרת הקרקע של יישוב או של כפר היא בהכרח בבעלות תושביו. ביישובים יהודיים כולל תחום השיפוט קרקע ציבורית בבעלות המדינה, וביישובים הערביים חלק ניכר משטח השיפוט כולל קרקעות פרטיות של התושבים. בתקופת המנדט הבריטי נקבעו תחומי הכפרים בהסדר הקרקעות והם נרשמו בספרי האחוזה. הגורמים אשר השפיעו על קביעת מסגרת הקרקע של היישוב היו שונים וקשורים במעמדו התפקודי. יישובים בעלי מעמד מנהלי-אזורי ויישובים שסביבם מרחב פתוח זכו למסגרת קרקע גדולה מזו שזכו לה יישובים קטנים חסרי מעמד זה.³¹

בעת קביעת תחומי השיפוט של היישובים בשנות החמישים ואילך לא כללה המדינה בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות שהוקמו את כל אדמות הכפרים הערביים כפי שהותוו בתקופת המנדט. שטח השיפוט הממוצע של היישובים הערביים הלך והצטמצם ב-64% לעומת תחום "אדמות הכפר" בתקופת המנדט, וחלק הארי של אדמות אלה הועבר לתחומי השיפוט של מועצות אזוריות יהודיות. "אדמות הכפר" המנדטוריות, שלא נכללו בתחומי השיפוט של היישובים הערביים שבהם הוקמה רשות מקומית, היו בעיקר נכסי נפקדים של פליטים שלא גרו במדינת ישראל, אדמות מדינה וגם מקצת מהקרקעות הפרטיות של ערבים אזרחי ישראל.³² למצב זה הייתה השפעה מעשית ופסיכולוגית כאחת על הערבים בישראל. מבחינה פסיכולוגית האזרחים הערבים עדיין רואים את

31 ראסם ח'מאסי, לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2002, עמ' 10.

אדמות הנפקדים כחלק מהאדמות שנגזלו מהם (כאמור, בייחוד אם מדובר באדמות של קרובי משפחה שהם עשויים להיות יורשיהם בכוח) והם חוששים שהוצאת השליטה באדמות הפרטיות שבבעלותם מתוך שטח השיפוט של יישובם עלולה להביא לידי הפקעתם. מבחינה מעשית צמצום שטח היישובים הערביים גורם לצפיפות, מונע הזדמנויות לפיתוחם ובמקרים רבים "חונק" את התפתחותם.

דו"ח ועדת אור מציין דוגמה להשפעת הדברים על האוכלוסייה הערבית: "בסח'נין היה 'שטח אדמות הכפר' בתקופת המנדט ועד סוף שנות השבעים כ-70,000 דונם. שטח השיפוט בסוף המאה [העשרים] היה 9,700 דונם, ושטח תכנית המתאר - 4,450 דונם בלבד. בשל כך, נמצאו בסח'נין בתחום תכנית המתאר רק 191 מ"ר לנפש, שעה שבכרמאל היו 524 מ"ר לנפש".³³

קביעת שטח השיפוט של המועצה האזורית משגב בגליל היא דוגמה נוספת לצמצום שטחיהם של היישובים הערביים. בשנות השבעים הכינה הסוכנות היהודית תכנית להתיישבות יהודית בגליל ושמה "תכנית המצפים". המדינה הקימה למעלה מעשרים יישובים קטנים כדי לעודד התיישבות של יהודים בגליל המאוכלס ברובו בערבים. יתר על כן, המדינה שאפה שיישובים אלה יוכלו לשמור על קרקע המדינה מפני "פלישה" של אזרחים ערבים אליה.³⁴ בשנת 1980 הוקמה עבור יישובים אלה המועצה האזורית משגב והיא החלה את דרכה בשנת 1982. משגב איגדה את 28 המצפים והיישובים היהודיים האחרים במרחב שבין עמק נטופה לכביש עכו-צפת. מרחב זה כלל 183,000 דונם ובהם 4,000 תושבים יהודים לצד 11 יישובים ערביים בשכונות למשגב. ביישובים אלה התגוררו 180,000 תושבים ערבים שחיו בשטח שיפוט של 70,000 דונם. מרבית השטחים במרחב, שקודם לכן לא היו בתחום השיפוט של היישובים הערביים, צורפו לשטח השיפוט של המועצה האזורית החדשה. החישוב הממוצע של יחס השטח לנפש מראה, שלתושב יהודי של משגב החדשה היה שטח שיפוט הגדול פי 118 מזה של תושב ערבי בסביבתו הקרובה. באביב 1983 איימו ראשי המועצות הערביות להפגין במסגרת המאבק להוצאת שטחים ממשגב והעברתם ליישובים ערביים,

33 דו"ח ועדת אור (הערה 5 לעיל), שער ראשון, פרק א' סעיף 35.

34 ארנון סופר ורחל פינקל, "המצפים בגליל - לקחים ראשונים", בתוך: סוגיות בפיתוח אזורי, ירושלים: המרכז לפיתוח כפרי ועירוני, 1998, עמ' 63-88.

והממונה על המחוז במשרד הפנים, ישראל קניג, נאלץ לסגת מעמדתו. הוא דן עם כל אחד מ-11 ראשי הרשויות הערביות שבאזור והעביר להם 40,000 דונם מתחום השיפוט המקורי של משגב.³⁵

סך כל שטח השיפוט של הרשויות הערביות משתרע על כ-2.5% משטחה של המדינה. מאז קום המדינה כמעט לא הורחבו תחומי השיפוט של הרשויות הערביות, אך השטח הבנוי בהם גדל פי 16. לפי דו"ח עמותת סיכוי, בין השנים 1948-1995 גדלה צפיפות האוכלוסייה בתחומי השיפוט של היישובים הערביים פי 11.³⁶

תהליך הפקעת הקרקעות מצד אחד ואי-הכללת קרקעות בבעלות ערבים בתחומי היישובים הערביים מצד שני ניכר היטב בשינויים שחלו בהיקף שטחי השיפוט של יישובים אלה אחרי קום המדינה לעומת היקפם לפניו. להלן דוגמאות אחדות לשינויים במשולש ובגליל:

לוח 4: שינויים באדמות הכפר לעומת שטח השיפוט של יישובים ערביים (בדונמים)³⁷

שם היישוב	שטח השיפוט של היישוב		השינוי בשטח השיפוט
	1977	1947 ("אדמות הכפר")	
עראבה	11,350	95,000	- 88 %
אום אל-פחם	25,000	125,000	- 80 %
טייבה*	13,000	45,000	- 71 %
באקה אל-גרבייה	7,000	22,000	- 68 %
ירכא	18,000	55,000	- 67 %

35 עוזי בנימין ועטאללה מנצור, דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם, ירושלים: כתר, 1992, עמ' 195.

36 <http://www.sikkuy.org.il/Doah/pnim.htm>

37 מקור: בנימין נויברגר, המיעוט הערבי: ניכור והשתלבות, קורס "ממשל ופוליטיקה", יחידה 11, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1998, עמ' 20.

השינוי בשטח השיפוט	שטח השיפוט של היישוב		שם היישוב
	1977	1947 ("אדמות הכפר")	
- 49 %	13,500	26,500	בית ג'ן
- 45 %	30,000	55,000	סח'נין
- 25 %	9,000	12,000	כפר קאסם

* הערה: עזיז חידר כותב, כי על פי נתוני ממשלת המנדט הבריטי משנת 1946, השתרעו אדמות טייבה על 140,000 דונם לפי ההערכה המרבית. לפי הערכת המינימום, הן השתרעו על כ-32,750 דונם.³⁸

ו. תכנון ובנייה

מערכת התכנון כוללת שלושה דרגים: המועצה הארצית לתכנון ובנייה; שש ועדות מחוזיות; כ-130 ועדות תכנון מקומיות אשר משקפות בדרך כלל את צורכי התושבים. מתוך 32 חברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה היו בשנת 2012 שלושה ערבים (מהם בדווי אחד ודרוזי אחד). הייצוג המזערי של הערבים ניכר גם בוועדות המחוזיות: רק חמישה מתוך 17 חברי הוועדות הם נציגי רשויות מקומיות במחוז ורק חלקם ערבים, אולם בפועל מספר החברים הערבים בשש הוועדות המחוזיות גם יחד אינו עולה על חמישה מתוך 108 חברים.³⁹ יתר על כן, אף ששיעורן של הרשויות הערביות מכלל הרשויות עומד על 40% בקירוב, שיעורן של המשמשות כוועדה מקומית לתכנון ובנייה הוא 6% בלבד (נצרת, טיבה, טירה, רהט ואבו־בסמה). לעומתן, 55% מהרשויות המקומיות היהודיות משמשות גם כוועדה מקומית לתכנון ובנייה.⁴⁰

בשונה מן היישובים היהודיים, משרד הפנים הוא שממנה את הוועדות המקומיות ביישובים הערביים וכמעט תמיד החברים בהן הם יהודים; על כן שורר מתח מבני רב בין המועצות הערביות לבין ועדות התכנון המקומיות. ביישובים ערביים רבים לא הוקמו ועדות מקומיות ותחת זאת הם שויכו לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. משום כך ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצורכיה של האוכלוסייה הערבית. לוועדה המקומית אין סמכות להוסיף שטח עיקרי לפרויקט בנייה והסמכות לכך נתונה בידי הוועדה המחוזית בלבד. ביישובים ערביים רבים נתונים במלכוד: אף שהתכניות לכפרים נעשות לרוב בידי גורמים שלטוניים, היישובים הערביים נאלצים לקבלן מכיוון שרק בדרך זו יסופקו להם שירותים חיוניים כמו חשמל ומים. נוסף על כך, בתים שנבנו ללא תכנית מאושרת מסתכנים בדרך כלל באיום הריסה; חיי הדיירים נעשים מלאי מתח ואי־ודאות במשך שנים ועליהם לשלם קנסות גבוהים. ביישובים רבים נמשך הלחץ לבנייה "לא חוקית" גם לאחר אישור התכנית, מכיוון שלעתים בעת אישורה התכנית כבר מיושנת ואינה משקפת את צורכי התושבים.⁴¹

39 נאסר (הערה 30 לעיל).

40 ראסם ח'מאסי, **חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר למחקרי מדיניות, יולי 2010.

41 נאסר (הערה 30 לעיל).

לוח 5: החברים הערבים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים ביחס לשיעור הערבים באוכלוסייה (נכון לשנת 2009)⁴²

מוסד התכנון	מספר החברים במוסד ⁴³	מספר החברים הערבים	שיעור החברים הערבים מסך כל החברים	שיעור האוכלוסייה הערבית (סוף 2008) ⁴⁴
הממשלה (2009) ⁴⁵	32	0	0	20.1 %
המועצה הארצית לתכנון ובנייה	32	2	6.2 %	
הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות	15	1	6.6 %	
הוועדות המחוזיות	צפון	2	11.1 %	53.2 %
	חיפה	1	5.5 %	24.3 %
	מרכז	1	5.5 %	8.2 %
	תל-אביב	0	0	1.5 %
	דרום	1	5.5 %	16.3 %
	ירושלים	0	0	30.6 %
18 בכל ועדה				

42 המקור: ח'מאסי (הערה 40 לעיל).

43 כולל חברים ערבים שהם נציגי הרשויות המקומיות ולא נציגי האוכלוסייה הערבית. כאמור, אין בוועדות ייצוג מגזרי. הנתונים אינם כוללים ממלאי מקום.

44 כולל מזרח ירושלים, אף שהערבים בה מוגדרים כתושבי קבע ולא כאזרחים. מבחינה תכנונית חל עליהם חוק התכנון והבנייה והם סובלים מקשיי תכנון בדומה לשאר אזרחי ישראל הערבים.

45 הממשלה אינה מוסד תכנוני על פי חוק התכנון והבנייה, אך היא גוף אשר יוזם תכנון וגם מאשר תכניות ארציות. שר הפנים הוא נציג הממשלה ובעל הסמכות לאשר ולדחות תכניות לאחר אישורן על ידי מוסדות התכנון. לכן לנוכחות ערבים בממשלה יש השלכות על אישור תכניות ועל ייצום תכנון.

על פי דו"ח עמותת סיכוי, תהליך הכנת התכניות במגזר הערבי ואישורן חושף בעיות חוזרות ונשנות: מחסור בקרקע, בנייה ציבורית מעטה, בנייה בלתי חוקית וסכסוכי קרקעות. ביחסים שבין היישובים הערביים לבין כל הרשויות המוניציפליות השכנות (בעיקר מועצות אזוריות) נטושים סכסוכי גבולות כמעט תמידיים. הגבולות שנקבעו ליישובים הערביים יצרו מרחב מפוצל וקטוע, דבר הפוגע בסיכוייהם להתארגנות אזורית, שבאמצעותה אולי היה אפשר לשפר בהם את השירותים ואת ההזדמנויות.

שטחי התכנון (תחום "הקו הכחול" המגדיר את התחום המותר לבנייה ולפיתוח) מכסים רק כ-32% משטחי השיפוט של המועצות הערביות ושיעורו של שטח הבנייה למגורים בפועל עומד בהם על 82%. גורם זה זורע בלבול בקרב תושבים ערבים רבים ואיוודאות בדבר השאלה היכן מותר לבנות. מצב זה גם מגביל את השפעתה של המועצה המקומית הערבית על הפיתוח בתוך תחום שיפוט. הקרקע היא משאב נתון, אך מצוקת הקרקע אינה סטאטית ואינה יציבה אלא גוברת כל שנה עם גידול האוכלוסייה.⁴⁶

אחת הטענות של הציבור הערבי היא היעדר תכניות מתאר או קיומן של תכניות שאינן מתאימות לצורכי האוכלוסייה. אמנם כמעט לכל היישובים הערביים הוכנו ואושרו תכניות מתאר מאז חקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965 ולאחריה (מלבד הכפרים הבלתי מוכרים), אולם אין הן הולמות את צורכי האוכלוסייה משום שלא עודכנו. עוד נטען כי כל תכנית בנייה נתקלת בסחבת בלתי אפשרית, חמורה הרבה יותר מבמגזר היהודי. ללא תכניות מתאר, כל בנייה ביישוב הופכת לבלתי חוקית. במצב זה של ריבוי טבעי גבוה יחסית, של היעדר שטחים ושל צפיפות בלתי נסבלת, נואשו רבות מהמשפחות ממציאת פתרון והן מרחיבות את ביתן ללא אישור מתאים. הרשויות מוציאות צווי הריסה לבתים שנבנו ללא רישיון ובעקבותיהם מתעוררים גלי מחאה והתנגדות בכוח להריסת הבתים. בין היתר נטען כי מערכת התכנון מפלה בשיטתיות יישובים ערביים בהשוואה ליישובים יהודיים באמצעות תכניות מתאר.⁴⁷ באפריל 2012 האשים המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי כי מדיניות התכנון ביחס ליישובים הערביים בישראל רואה באזרחים

<http://www.sikkuy.org.il/Doah/pnim.htm> 46

47 נתן שבע, "קיימים פירים גדולים בהקצאת קרקע בין יישובים יהודיים לערביים", *הארץ*, *TheMarker*, 22 באפריל 2012.

הערבים סכנה ביטחונית, ועל כן [...] ממשיכה לספק להם פתרונות 'צדקה', פתרונות קצרי טווח ללא אסטרטגיית יישום, אשר מצד אחד ישמרו על התרחבות מוגבלת ומבוקרת ומצד שני ידאגו שהיישובים לא יגיעו למצב קטסטרופלי [...]".⁴⁸

תכנון היישוב הערבי ופריסת הבעליות על הקרקע עורמים קשיים חמורים על חיי האוכלוסייה הערבית. מסיבות היסטוריות התפתחות היישוב הערבי אינה נשענת על תכנון מקדים. אמנם יש תכניות מתאר מאושרות, אך אין הן מכוונות בהכרח את הפיתוח הפנימי של היישוב אלא משמשות בסיס למתן היתרי בנייה מצד מוסדות התכנון. הדרכים הצרות, הסמטאות העקלקלות והמחסור במבני ציבור ובשטחים ציבוריים מעידים על חריגות רבות מהתכניות וגם על התנגדותם של בעלי קרקעות פרטיים להפריש מקצת מקרקעותיהם לצורכי הציבור. רק כשליש מהשטח הדרוש לצורכי ציבור מתוכנן או קיים בתחום היישובים. בעייה נוספת היא פריסת שטחי הציבור המיועדים להקמת בתי ספר ומוסדות השוכנים בשולי השטח הבנוי. הקרקע הפרטית הנכללת בתחום תכניות המתאר והמיועדת לפיתוח אינה מחולקת באופן שוויוני בין המשפחות והחמולות מבחינת השטח והמיקום. על פי הערכתו של ראסם ח'מאסי, לשני שלישים ממשקי הבית ביישובים הערביים אין קרקע נוספת לבנייה בתחום תכנית המתאר המאושרת. שיטת הבנייה העצמית הנהוגה ביישובים הערביים מצריכה זמינות קרקע בבעלות פרטית או בחזקה פרטית לצורכי מגורים, והיעדר יוזמה ציבורית לבניית דירות למכירה או להשכרה ברוב היישובים הערביים מעצימה את המחסור בקרקע הזמינה לבנייה. יתר על כן, קשה מאוד להשתמש בקרקעות פרטיות לצורכי פיתוח בשל בעיות ירושה והיעדר הסכמה בין בעלים רבים והיעדר נכונות להפריש שטחים לצורכי ציבור. אין שוק חופשי של קרקעות הן בגלל ההפקעות שחוותה האוכלוסייה הן משום הרצון לשמר את הקרקע בתוך המשפחה המורחבת והחמולה.⁴⁹

⁴⁸ "הערות מעל"א על נוסח פרק הדיור הציבורי של ועדת טרכטנברג שהממשלה אישרה לאחרונה", 9 באפריל 2012, אתר האינטרנט של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי: <http://www.ac-ap.org/>.

⁴⁹ ראסם ח'מאסי, "הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006, עמ' 249-263. לסיכום מנגנוני השליטה והיחוד ראו ראסם ח'מאסי, "מנגנוני השליטה בקרקע ויחוד המרחב בישראל" בתוך: מאגד אל-חאג' ואורי בן אליעזר (עורכים), **בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**, חיפה: פרדס, 2006, עמ' 448-421.

קושי אחר בתכנון היישובים הערביים הוא, שתכניות המתאר מגדירות חלקים מהשטחים כ"ירוקים" שאין לבנות בהם במגמה להגביל את התרחבות השטח הבנוי. רשויות המדינה מגבילות את הרחבת תחומי התכנון של היישוב הערבי בטענה של "שמירה על קרקע חקלאית", אך במקרים רבים מסתתר מאחוריה מאבק אתני-לאומי על שליטה במרחב. למשל, בתכנית האב של באקה אל-גרבייה נקבע כי לא נדרש להוסיף ליישוב אף לא יחידת דיור אחת. קנהל התכנון של משרד הפנים טען שיש ביישוב עוד שטחים למגורים שעדיין לא נוצלו, אולם התעלם מכך שהם מוחזקים בידי משפחות מסוימות ולא בידי כל התושבים, וכי משפחות אחרות ביישוב כבר ניצלו את יחידות הדיור שהוקצו להן לפי תכנית המתאר הנוכחית.⁵⁰

מאז שנת 2001 קודם הליך לאישור תכניות מתאר חדשות ל-82 יישובים ערביים אולם רק 36 מהן אושרו ו-22 תכניות עדיין היו מופקדות בשנת 2010.⁵¹ על פי נתוני משרד הפנים לשנת 2010, היו תכניות מתאר כוללות מאושרות ל-128 יישובים ערביים אך רק ל-51 מהם היו תכניות מתאר עדכניות שאושרו משנת 2000 ואילך.⁵² בשנת 2011 עדיין לא הייתה תכנית מתאר מקומית בתוקף ל-25 יישובים ערביים. ל-77 יישובים ערביים יש תכנית מתאר ישנה שאושרה לפני כעשרים שנה.⁵³

50 נאסר (הערה 30 לעיל).

51 המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, הרפורמה בחוק התכנון והבניה: השלכות על היישובים הערביים, דיון בכנסת ביום 4 במאי 2010, מצגת: <http://www.ac-ap.org/index.asp?i=1253>.

52 א' טל, תכנון מקומי במגזר הערבי, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, 8 בפברואר 2010: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02458.pdf>.

53 נאסר (הערה 30 לעיל).

ז. הבנייה הבלתי חוקית

עוז אלמוג גורס כי תופעת הבנייה הבלתי חוקית איננה נחלתה של האוכלוסייה הערבית בלבד, אולם היא נפוצה בה במיוחד. היא משפיעה במישרין על מראהו ועל מבנהו של הכפר בכללו, על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית ואף על פני הכפר: בנייה שלא על פי סטנדרטים מתוכננים מביאה לידי הקמת בתים הטרוגניים בגודלם, בצורתם ובפריסתם על פני השטח, לעתים תוך חוסר התחשבות בסביבה ותוך חוסר השתלבות בה. יתרה מכך, מתן היתר בנייה הוא תנאי לחיבור המבנה לתשתיות החשמל, המים והטלפון. על פי רוב, בתים שנבנו באופן בלתי חוקי מחוברים לתשתיות בדרך-לא-דרך.⁵⁴ יתר על כן, בנייה ללא היתר במגזר הערבי נתפסת בציבור היהודי כסוגייה לאומית ולעתים גם ביטחונית, כ"השתלטות" על מרחבים, ואילו תופעה דומה במגזר היהודי נתפסת כסוגייה אזרחית. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2008 מותח ביקורת על המצב הגרוע של תשתית הכבישים במגזר הערבי ואומר כי הבנייה ביישובים פולשת לתוואי הכבישים בשל היעדרן של תכניות מתאר. לפי סקר שעשה המבקר, תשתית הכבישים "אינה מספקת את הצרכים התחבורתיים של התושבים ואינה עומדת בדרישות הבטיחותיות של רשת דרכים". זאת ועוד, התוספות למבנה לשם הרחבת הבית שנעשות בלא דיווח לרשויות אינן מובאות בחשבון בעת קביעת שיעור המסים (בעיקר הארנונה), כלומר בעל המבנה אינו משלם את מלוא המס על ביתו. כך מאבדות הרשויות המקומיות במגזר הערבי סכומים ניכרים שהיו יכולות לגבות מבעלי המבנים, דבר המחריף את מצבן הכלכלי הרעוע.

יש להבחין בין בנייה ללא היתר ביישוב מוכר לבין בנייה ללא היתר ביישובים בלתי מוכרים, ולהם נייחד את הדיון בחלק הבא העוסק באדמות הבדווים בנגב. הבנייה ללא היתר ביישובים ערביים מוכרים במרכז ובצפון נעשית מסיבות שונות, חלקן באשמת רשויות המדינה וחלקן באשמת התושבים. אחת הסיבות המרכזיות לתופעה נעוצה בהיעדר תכניות מתאר מעודכנות לחלק מהיישובים הערביים. הזמן הרב הנדרש לרשויות לאישור תכנית גורם לכך שתכנית שכבר אושרה

⁵⁴ עוז אלמוג, "בנייה בלתי חוקית ביישובים הערביים", אתר: אנשים ישראל, המדריך לחברה אזרחית: <http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=7447>

מיושנת ואינה עונה עוד על הצרכים של התושבים. לפיכך נוצר לחץ להמשיך בבנייה הבלתי חוקית.⁵⁵ בעיה אחרת נובעת מתרבות הבנייה הנשענת על בנייה עצמית של בתים צמודי קרקע המכלה במהירות את מלאי הקרקעות בכפר. הצורך להמציא אישור מלשכת רישום המקרקעין (הטאבו) על בעלות הקרקע הנדרש לקבלת היתר בנייה אף הוא מטלה בלתי אפשרית, לעתים משום שבני המגזר הערבי לא נהגו בעבר לרשום קרקעות בלשכה.

הבנייה הבלתי חוקית ביישובים מוכרים נעשית גם מסיבות כלכליות הקשורות במחירי הקרקע שמחוץ לתחום המאושר (כלומר בשטח בבעלות ערבים המיועד לחקלאות) ובעלות הנדרשת להשגת היתרי בנייה. תוספת הבנייה בדרך כלל מגדילה את הנכס ו"משביחה" אותו, ועקב כך גדל תשלום הארנונה בגינו. אמנם סיבה זו אינה ייחודית רק למגזר הערבי, אולם בהתחשב בעובדה כי האוכלוסייה הערבית נחשבת ענייה יותר מן האוכלוסייה היהודית, הופך הפיתוי לבנייה בלתי חוקית לכורח המציאות מבחינתה. עם זאת, הבונים ללא היתר מסתכנים בתשלום קנסות לאורך זמן רב משום שלאחר מכן אין הם יכולים להוציא היתר בנייה כדין.

הבנייה ללא היתר יוצרת מתח רב בין רשויות המדינה לבין האזרחים הערבים שבתיהם מיועדים להריסה מתוקף צווים של בית משפט או של רשות קנהלית. בשנת 2009 נהרסו 165 מבנים בקירוב ביישובים הערביים ובשנת 2010 נהרסו 227 מבנים. קיים נאסר טוען כי על פי רוב הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים היא כורח המציאות ואינה מלמדת על דפוס התנהגות עברייני לכאורה של האזרח הערבי בישראל. לדבריו, הסיבות לתופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים אינן קשורות בתושב הערבי עצמו והן נובעות ממכשולים מוסדיים, תכנוניים ומשפטיים, האונסים את התושב הערבי לבנות ללא היתר. מכשולים אלה מטילים על היישובים הערביים מצור החונק את התפתחותם ודנים את התושב הערבי למרדף של הליכים פליליים וקנהליים.⁵⁶

<http://breitman.homestead.com/vaadat-or/vaadat-or-part1.html> 55

56 נאסר (הערה 30 לעיל).

ח. הסכסוך על הקרקעות שבחזקת הבדווים בנגב

המחלוקת בין המדינה לבין הבדווים על אדמות הנגב הצפון-מזרחי מבטאת פער בין שני אתוסים. לפני קום המדינה נע מספרם של הבדווים שחיו בנגב בין 60,000 נפש ל-90,000 נפש. בשנות המלחמה, בשנים 1947-1949, עברו רובם לתחומי ירדן ומצרים (לסיני ולרצועת עזה) ומיעוטם - כ-11,000 נפש מתתי-השבטים ששמרו על יחסים טובים עם היישוב היהודי - נותרו בשטח שבו הוקמה מדינת ישראל. ישראל העבירה אותם מהנגב המערבי הפורה לשטח סגור, צחיח יותר בנגב המזרחי והשיתה עליהם את הממשל הצבאי (1948-1966) ולפיכך נמנעה מהם האפשרות לצאת מהתחום הצר ולהתערות במשק המדינה. שטח זה השתרע על כמיליון וחצי דונם באזור צחיח מדרום וממזרח לבאר-שבע ושמו "אזור הסייג" (גדר בערבית), ובחלקו גרו בדווים משבטים אחרים.⁵⁷ לאחר ביטול הממשל הצבאי פעלה המדינה ליישוב הבדווים ביישובי קבע עירוניים למחצה (עיירות). כיום למעלה ממחצית בני האוכלוסייה הבדווית מתגוררים בשש עיירות, בעיר אחת (רהט) ובתשעה יישובים כפריים השייכים למועצה אזורית חדשה ששמה אבו־בסמה (ובה גם יישוב ערבי שאיננו בדווי). בשנת 2012 נותרו כ-67,000 בדווים בפזורה שבמרחב דימונה-באר-שבע-ערד-רהט ב-35 מקבצי בנייה ספונטניים שסווגו על ידי הבדווים בשם "כפרים לא־מוכרים", ובכל אחד מהם מתגוררים בין כמה מאות תושבים לבין כמה אלפים.⁵⁸

המחלוקת בין המדינה לבין הבדווים נסבה על שלושה נושאים:

- הזכויות במקרקעין - לפי דו"ח ועדת השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג משנת 2008, התביעות שטרם הוסדרו נוגעות לשטח של 592,000 דונם;⁵⁹

57 יוסף בן־דוד, **מריבה בנגב: בדווים, יהודים, אדמות**, בית ברל: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1996, עמ' 49.

58 המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ועמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, **תכנית אב להכרה בכפרים הלא־מוכרים בנגב** (צוות תכנון: פרופ' אורן יפתחאל, נילי ברוך, סעיד אבו־סמור, נאוה שיר, רונן בן־אריה), 2012.

59 ת'אבת אבו־רסאס, "הערבים הבדווים בנגב: תמורת בעידן העיור", בתוך: **החברה הבדווית בנגב**, נווה אילן: יוזמות קרן אברהם, 2011, עמ' 103.

- סוג הפיצוי שהמדינה מציעה לבדווים שיעבירו קרקע לידי המדינה ושיעורו - האם יהיה הפיצוי בקרקע חלופית ובאילו תנאים, מה גובה הפיצוי הכספי על המקרקעין ומהן התמורות האחרות שיקבלו (מגרשים לבנייה);
- מיקומו ואופיו של היישוב שבו ישוכנו בדווים שיסכימו להעביר קרקעות למדינה - האם יוכלו להמשיך להתגורר בפזורה במה שנקרא "יישוב בלתי מוכר" שיזכה להכרה ולפיתוח; האם המתגוררים בפזורה יחויבו לעבור ליישוב קבע קיים או יוקם עבורם יישוב חדש, ואם כן - האם יהיה היישוב כפרי או עירוני.

המחלוקת על זכויות הבדווים על הקרקע נעוצה בשתי גישות משפטיות-תרבותיות שונות, זו השבטית וזו המייצגת את עמדת המדינה. שתי הגישות עמדו למבחן משפטי בפרשת תביעתה של משפחת אל-עוקבי בכפר אל-עראקיב. במשפט הוגשו חוות דעת של שני גאוגרפים מומחים מהמובילים במחקר בתחום זה. הם ייצגו עמדות הפוכות, אולם בית המשפט קיבל את חוות דעת המומחה שהגישה המדינה (ועליה הוגש ערעור לבית המשפט העליון).⁶⁰ לרוב הבדווים אין שטרי בעלות על הקרקע והם מתבססים על "בעלות מסורתית" שעברה מדור לדור, כאשר שטח האדמה רחב־הידיים של רובם היה בחלקו הגדול שטח מרעה ולא שטח מעובד או מיושב. על פי הגישה השבטית, כל משפחה - פלג של שבט - ידעה את גבולותיה עם שכנותיה ואיש לא ערער על אחיזתה בקרקע. לטענתם, רובם לא רשמו את האדמות בלשכת רישום המקרקעין מתוך שאיפה לחמוק מתשלום מס כל עוד לא ערערו השלטון העות'מאני וממשלת המנדט הבריטי על עובדת בעלותם על האדמות. לחלקם יש שטרי מכר, חלקם מכרו בעבר אדמות ליהודים, ולחלקם יש גם שטרי בעלות או מסמכים המעידים ששילמו מס. לדעתם, אלה ההוכחות לבעלות של כל התובעים על האדמות שבמחלוקת ולא רק של מי שמחזיקים במסמכים אלה.

60 פרופ' רות קרק כתבה את חוות הדעת מטעם המדינה ופרופ' אורן יפתחאל מאוניברסיטת בן-גוריון הגיש חוות דעת מטעם התובעים הבדווים. ראו פסק דין אל-עוקבי מיום 15 במארס 2012. ראו גם מאמר המנסה לאתגר את תפיסת המדינה: אורן יפתחאל, סנדי קדר ואחמד אמארה, "עיון מחודש בהלכת 'הנגב המת': זכויות קניין במרחב הבדווי", **משפט וממשל**, י"ד 2-1 (אפריל 2012), עמ' 7-147.

לטענת אורן יפתחאל, התומך בעמדת הבדווים, מרבית הבדווים בנגב לא רשמו את קרקעותיהם המיושבות והמעובדות לא בתקופה העות'מאנית ולא כאשר הבריטים נתנו להם הזדמנות נוספת לכך בשנת 1921, וזאת מכמה סיבות: (1) בשל מסורת ארוכת-שנים של אי-שיתוף פעולה עם השלטון מצד הבדווים; (2) בשל קשיי נגישות למנגנון הרישום עקב פיזור האוכלוסייה ועקב רמת השכלתה הנמוכה; (3) משום חוסר הרצון להיחשף לתביעות מס או לגיוס לשירות בצבא; (4) בשל אדישות כללית כלפי מהלכים מנהליים, האופיינית לאוכלוסיות שוליים. הבדווים גם ניזונו מההצהרות המרגיעות של השלטון הבריטי, שהבטיח כי לא ייפגעו זכויותיהם של המחזיקים בקרקע על פי המשפט הערבי המסורתי. כך או כך, אוכלוסייה זו לא יכלה לשער כי כעבור שישים שנה תשלול מדינת ישראל את מרבית זכויותיה בקרקע עקב אי-הרישום ב-1921.⁶¹ בית המשפט לא קיבל טענות אלה.⁶²

עו"ד פליאה אלבק, שהייתה מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, היא שגיבשה את עמדת המדינה מבחינה משפטית באמצע שנות השבעים של המאה העשרים.⁶³ דו"ח אלבק קבע שכל אדמות הנגב הן מסוג אדמות מתות ("מוואת") על פי חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858. על פי הפרשנות המשפטית של אלבק המקובלת בבתי המשפט, אי אפשר לרכוש בעלות על אדמות לא מעובדות הנמצאות במרחק מסוים מהיישוב. עם זאת נקבע בדו"ח "שלא ייתכן מבחינה אנושית ויש להניח שגם בית המשפט העליון לא יאשר זאת כאשר יגיע הסדר המקרקעין לדיון בפניו, שהבדווים יפנו מכל אזור הסייג ללא כל פיצוי במסגרת הסדר המקרקעין, למרות שנים רבות מאוד של חיים, אך ורק לאור הטענה שלא היה במקום ישוב כפרי עירוני בנוי בשנת 1858".⁶⁴ על כן הציע הדו"ח פשרה לפנים משורת הדין, שלפיה יפוצו הבדווים כמי שיש להם "חזקה של הנאה" מהקרקע.⁶⁵

61 יפתחאל (הערה 27 לעיל).

62 פסק דין אל-עוקבי מיום 15 במארס 2012.

63 משרד המשפטים, דו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר המקרקעין לאיזור הסייג והנגב הצפוני (1975) שאושר בממשלה ביום 15 באוגוסט 1976; יפתחאל, קדר ואמארה (הערה 60 לעיל), עמ' 50.

64 שם, עמ' 52.

65 אבינועם מאיר, המתח בין בדוי הנגב למדינה, מדיניות ומציאות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999, עמ' 18.

מדיניות הממשלה מאז שנות השבעים מציעה לבדווים פשרה הכוללת (1) השארת חלק קטן מהקרקעות בידיהם (בשנות השבעים הוצע לכל תובע שטח של 400 דונם ומעלה, דהיינו קרקע חלופית בהיקף של 20% מהשטח שהוא תובע.⁶⁶ שיעור זה השתנה ל-30% בשנת 2012); (2) מעבר למספר מצומצם יחסית של יישובי קבע עירוניים בתנאים טובים (מגרשים לבנייה בעלות סמלית); (3) פיצוי כספי על שאר האדמות (10,000 שקלים לדונם לכל היותר על פי איכות הקרקע בשנת 2012 לעומת סכום נמוך בהרבה שנקבע בשנת 1976).

ממשלת ישראל חתרה - ועודנה חותרת - ליישב את הבדווים במספר לא גדול של יישובים ולתפוס קרקעות רבות ככל האפשר שבחזקתם ולרשמן סופית על שם המדינה. למדיניות זו שלוש מטרות-על: (1) שליטה מרחבית של המדינה באזור; (2) איגום עתודת קרקע לפיתוח עתידי של הגב הצפוני ולהתיישבות יהודית; (3) חיסכון כספי וייעול ההשקעות ביישובים החדשים.

משלא עלה בידי הממשלה לקדם את הפשרה עם הבדווים על פי הצעתה החד-צדדית, היא חזרה לבתי המשפט והגישה תביעות נוגדות לבעלות. בין השנים 2005-2009 הוגשו כ-400 תביעות. 190 מהן הגיעו לבירור בבתי המשפט ובכולן זכתה המדינה.⁶⁷

בשנת 2007 הקימה הממשלה את הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב בראשות השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג. דו"ח ועדת גולדברג הוגש בשנת 2008 ואומץ על ידי הממשלה. גולדברג הציע "פשרה הוגנת", כניסוחו, שבמסגרתה יינתנו לבדווים פיצויים נדיבים יותר הן בקרקע והן בכסף, רוב הכפרים הבלתי מוכרים יוכרו וייקבע שהמבנים הבלתי חוקיים אשר "בתחום תכנית תקפה שאינם פוגעים ביישום התוכנית" יוגדרו כמבנים "אפורים" (שאינם להריסה), הגדרה אשר תסלול את הדרך להכשרתם. כמו כן הציע הדו"ח לשלם פיצוי גבוה יותר עבור הקרקע.⁶⁸ בעקבות הדו"ח הוטל על אהוד פראור, ראש

66 שלמה סבירסקי ושלמה חסון, **אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב**, תל-אביב: מרכז אדוה, 2005, עמ' 10.

67 אבראם (הערה 59 לעיל).

68 **דין וחשבון הוועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב** (ועדת גולדברג), 2008.

האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, להכין מתווה ליישום ההמלצות. התכנית שהגיש פראוור ותזכיר הצעת החוק שהוכן בממשלה בעקבות זאת עוררו התנגדות בקרב הבדואים; בשעת כתיבת דברים אלה טרם אושר החוק והמחלוקת עדיין לא באה על פתרונה.⁶⁹

היישובים הבלתי מוכרים

תושבי הכפרים הבלתי מוכרים עומדים במרכז סוגיית הקרקעות בנגב. בראש ובראשונה הם תובעים להכיר בבעלותם על האדמות שהם יושבים עליהן בשטח כולל של 180,000 דונם בקירוב. היעדר תכנון מקומי בשטח זה מאלץ בכל שנה מאות צעירים לבנות את בתיהם ללא היתרי בנייה, לשלם על כך קנסות גבוהים או להסתכן בצווי הריסה ובהריסת הבתים.

לפי הנתונים שהוצגו בדו"ח ועדת גולדברג משנת 2008, מספר המבנים הבלתי חוקיים בכפרים הבלתי מוכרים עומד על 50,000. לפי נתוני האגודה לזכויות האזרח מנובמבר 2007, הרסה המדינה בשנת 2007 (בין החודשים ינואר-נובמבר) למעלה מ-200 מבנים ביישובים הבלתי מוכרים. לפי הנתונים שבדו"ח מרכז המחקר של הכנסת, כ-1,500 מבנים ללא היתר נבנים בכל שנה בכפרים הבלתי מוכרים, ובשנים 2004-2006 הוצאו כ-1,000 צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים נגד מבנים שנבנו ללא היתר בכפרים הבלתי מוכרים.⁷⁰

כ-70% מבעלי התביעות הבדואים מתגוררים בפזורה ב-35 היישובים הבלתי מוכרים, השוכנים בדרך כלל על האדמה שהם תובעים או סמוך לה. הם אינם רוצים לעזוב את מקום מגוריהם הנוכחי, סבורים שמדיניות הממשלה חותרת לנשל אותם ותובעים שמקבצי המבנים שאותם הם משייכים ל-35 הכפרים הללו יזכו בהכרה ובפיתוח מלא מטעם המדינה. הצעת "חוק הסדרת התיישבות הבדואים בנגב התשע"ב-2012", שבעת כתיבת שורות אלה נתונה בהתיינות,

⁶⁹ דנה ויילר-פולק, "האו"ם: מתווה פראוור געני ומפלה, אין לעגן אותו בחוק", **הארץ**, 26 במארס 2012.

⁷⁰ תוכנית מתאר ליישובי הבדואים בנגב, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, הוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה, 3 בדצמבר 2006:

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01668.pdf>

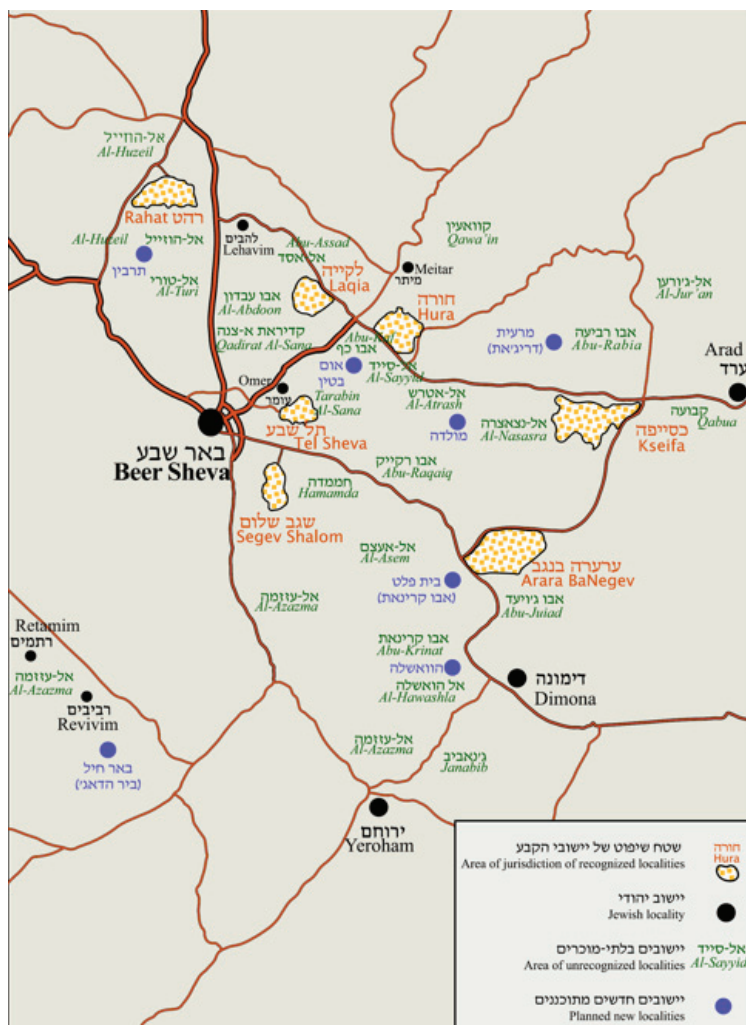
איננה חושפת את עמדתן של רשויות המדינה כלפי גורלם של 35 היישובים הבלתי מוכרים, וכלפי השאלה מי מהם יוכר ומי לא. כל שנמסר לציבור הוא, שחלק מהיישובים הללו יוכרו. דומה שהמדינה משאירה עניין זה לצורכי מיקוח.

יצוין כי בשנות השמונים היו בגליל כמה עשרות יישובים בלתי מוכרים (שהיו מאורגנים באמצעות "אגודת הארבעים") והתגוררו בהם בעיקר בדווים. במשך הזמן נאלצה המדינה להכיר בהם כיישובים עצמאיים או כשכונות חוץ של יישובים קיימים. גם בנגב הכירה המדינה במשך הזמן במרכזי התקבעות ספונטנית של הבדווים כיישובי קבע, ועבור עשרת האחרונים שבהם נוסדה בשנות האלפיים המועצה האזורית אבו־בסמה. נראה כי שילוב של גורמים אחדים מסביר את אי־הצלחתה של המדינה לממש את יעדיה הכלכליים והמרחביים ביישובים הבלתי מוכרים: הסבולת של התושבים; ריבוי טבעי גבוה והתפשטות במרחב ההופכת מקבצים מפוזרים לגוש ברור יותר בעל מאפיינים של יישוב; חברה אזרחית ערבית מפותחת המגישה תביעות לבתי המשפט ומחייבת את המדינה לספק ליישובים אלה שירותים ותשתיות בסיסיות; לחץ פוליטי פנימי ולחץ מדיני מצד גורמים בין־לאומיים.

תושבי הכפרים הבלתי מוכרים התארגנו במועצה אזורית וולונטרית שאיננה מוכרת על ידי המדינה. בשנת 1999 הכינה המועצה תכנית מתאר חלופית להכרה ב-45 כפרים בלתי מוכרים (עשרה מהם הוכרו בינתיים) ובשנת 2011 הציעה עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון ביחד עם המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב תכנית מעודכנת יותר.⁷¹ אחת הטענות המרכזיות של המדינה נגד הכרה בכפרים הבלתי מוכרים נתלית בגודלם. נשמעת אף הטענה כי התושבים הבדווים מפוזרים על שטח רחב מדי ביחס למספרם. אף על פי כן, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, הגוף הנבחר והייצוגי (הבלתי רשמי) של התושבים, דורשת להכיר רק בכפרים שמניין תושביהם 500 איש ויותר, וזאת בהתאם לרדיוס הפיזור המקובל ביישובים יהודיים בנגב שגודלם דומה. אשר לפיזור האוכלוסייה משיבה המועצה כי לקיבוצים ולמושבים בסביבה ניתן שטח נרחב ביחס לאוכלוסייה וכך גם לחוות הבודדים שהמדינה הכירה לאחרונה במעמדן.

71 תכנית אב להכרה בכפרים הלא־מוכרים בנגב (הערה 58 לעיל).

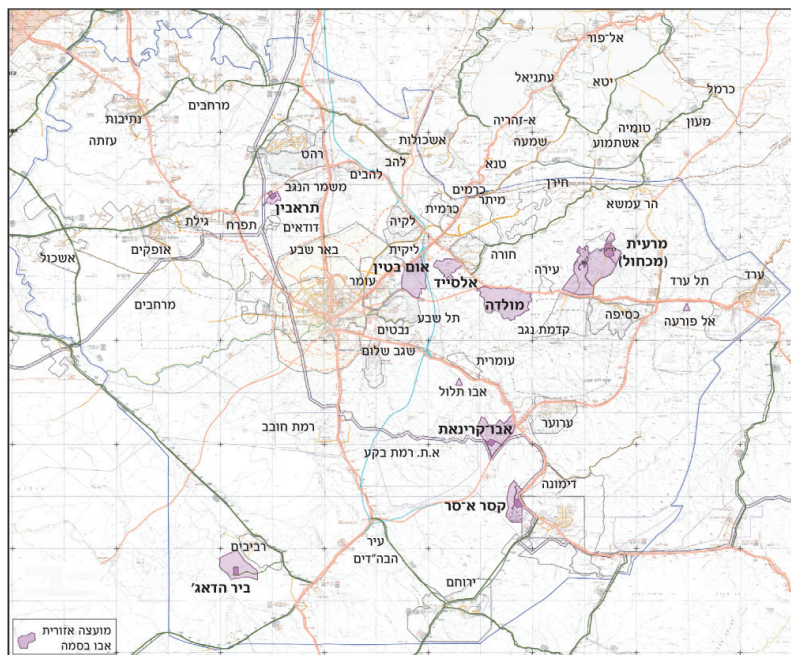
מפה 1: יישובי הקבע ואזורי הכפרים הבלתי מוכרים (לפי שבטים*), 2004⁷²



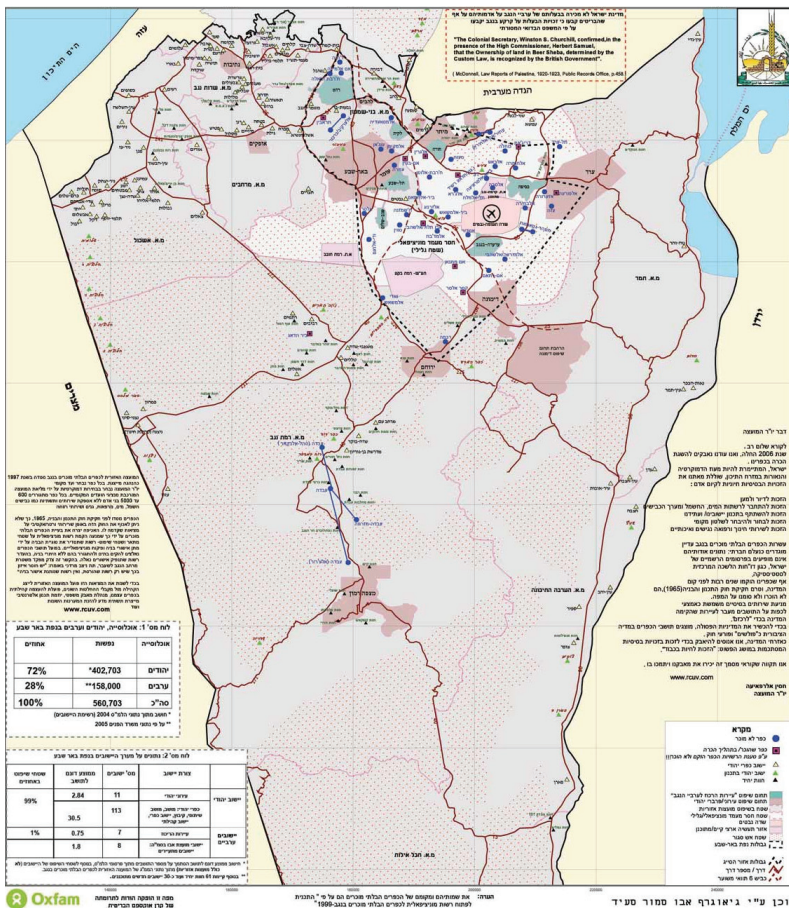
*במתחם כל שטח נכללים כמה יישובים בלתי מוכרים. שם השבט נקבע על פי רישום האוכלוסין במשרד הפנים.

72 מקור: אסתר לוינסון והילה יוגב (עורכות), **שנתון סטטיסטי לבדואים בנגב לשנת 2004** (מס' 2), באר-שבע: המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, בשיתוף קרן קונרד אדנאואר, 2004, עמ' 16.

מפה 2: יישובי המועצה האזורית אבו־בסמה, 2010⁷³



מפה 3: תפרוסת הכפרים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב⁷⁴



מקורות

אביראס ת'אבת, "האוכלוסייה הערבית הבדווית בכפרים הלא מוכרים בנגב: בין הפטיש של פראוור לסדן של גולדברג", **הירחון האלקטרוני של עדאלה**, גיליון מס' 81, אפריל 2011.

אביראס ת'אבת, "הערבים הבדווים בנגב: תמורת בעידן העיור", בתוך: **החברה הבדווית בנגב**, נווה אילן: יוזמות קרן אברהם, 2011.

עמירם אורן ורגב רפי, **ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל**, ירושלים: כרמל, 2008.

אלמוג עוז, "בנייה בלתי חוקית ביישובים הערביים", מתוך האתר אנשים ישראל: המדריך לחברה אזרחית, <http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=7447>.

בוימל יאיר, **צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים, השנים המעצבות: 1958-1968**, חיפה: פרדס, 2007.

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, **התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב**, 2012.

בנבנישתי אייל, "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעין בישראל", **עיוני משפט**, 21 (1998), עמ' 769-799.

בן־דוד יוסף, **מריבה בנגב: בדווים, יהודים, אדמות**, בית ברל: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1996.

בן־דוד יוסף, **סכסוך הקרקעות בין הבדווים למדינה בנגב**. בית ברל: המרכז לחקר החברה הערבית, 1997.

בנזימן עוזי ומנצור עטאללה, **דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם**, ירושלים: כתר, 1992.

ג'בארין יוסף, **התכנון העירוני ביישובים הערביים בישראל: סוגיית הקצאת שטחים לצורכי ציבור - מחקר הערכה 69**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, 1998.

דין וחשבון הוועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (ועדת גולדברג), 2008.

ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, **דין וחשבון**, ירושלים: ספטמבר 2003.

הללי אברהם, "הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ", בתוך: א' שמואלי, א' סופר ונ' קליאוט (עורכים), **ארצות הגליל**, חיפה: אוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון, 1983, כרך 2, עמ' 575-611.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שימושי קרקע בישראל 2002**, ירושלים, 2006.

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ובמקום - מתכננים למען זכויות תכנון, **תכנית אב להכרה בכפרים הלא־מוכרים בנגב**, צוות תכנון: אורן יפתחאל, נילי ברוך, סעיד אבו־סמור, נאוה שיר, רונן בן־אריה, 2012.

יהודקין סזאר, **הכפרים הלא־מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות - נייר עמדה**, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, ללא תאריך:
<http://www.bimkom.org/dynContent/articles/BedPosPapPart1.pdf>

זנדברג חיים, **מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט־ציונות**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי שליד הפקולטה למשפטים, 2007.

ח'מאסי ראסם, **בין מנהלים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2007.

ח'מאסי ראסם, "ביצוע תוכניות מיתאר בכפרים הערביים", **אופקים בגאוגרפיה**, 17-18 (1986), עמ' 161-173.

ח'מאסי ראסם, **דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף?**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.

ח'מאסי ראסם, "הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים ביישובים הערביים", **אופקים בגאוגרפיה**, 40-41 (1994), עמ' 43-56.

ח'מאסי ראסם, "הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח", בתוך: שלמה חסון ומיכאיל קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006, עמ' 249-263.

ח'מאסי ראסם, **חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, יולי 2010.

ח'מאסי ראסם, **לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2002.

ח'מאסי ראסם, "מנגנוני השליטה בקרקע וייהוד המרחב בישראל", בתוך: מאג'ד אל-חאג' ואורי בן אליעזר (עורכים), **בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**, חיפה: פרדס, 2006, עמ' 421-448.

ח'מאסי ראסם, **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1993.

ח'מאסי ראסם, **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, תל-אביב: המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, 1990.

ח'מאסי ראסם וגונן עמירם, "עיור במגזר הערבי בשנות האלפיים", בתוך: **תכנון לקראת איכות חיים לכל: תכנית אב לישראל בשנות האלפיים**, שלב ב', חיפה: הטכניון, 1994.

יפתחאל אורן, קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל - נייר עמדה, תל-אביב: מרכז אדוה, 2000.

יפתחאל אורן, שומרים על הכרם: מג'ד אליכרם כמשל, בית ברל: המרכז לחקר החברה הערבית, 1997.

יפתחאל אורן, "תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים-ערבים בגליל", עיר ואזור, 23 (1994), עמ' 35-55.

יפתחאל אורן וקדר סנדי, "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת, 16 (2000), עמ' 93-106.

יפתחאל אורן, קדר סנדי ואמארה אחמד, "עיון מחודש בהלכת 'הנגב המת': זכויות קניין במרחב הבדואי", משפט וממשל, י"ד 1-2 (אפריל 2012), עמ' 7-147.

כהן הלל, הנפקדים הנוכחים: הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948, ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 2000.

מאיר אבינועם, המתח בין בדואי הנגב למדינה, מדיניות ומציאות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.

מנהל מקרקעי ישראל, תכנון ושוק המגזר הערבי 2002-2006, ירושלים, 2005: <http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=30072&searchMode=0&index=1>

נאסר קייס, מצוקת הדיור ותופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית בישראל: חסמים נוכחיים והמלצות לשינוי - נייר עמדה משפטי, נצרת: דיראסאת - מרכז ערבי למשפט ומדיניות, אוגוסט 2011, עדכון: פברואר 2012.

נויברגר בנימין, המיעוט הערבי: ניכור והשתלבות, קורס "ממשל ופוליטיקה", יחידה 11, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1998.

נח חיה, דו"ח על הריסת בתיהם של הערבים הבדווים בנגב, פורום דודקיום בנגב לשוויון אזרחי, 2011.

נח חיה, הכפרים שישנם ואינם: הכפרים הבדווים הלא־מוכרים בנגב, חיפה: פרדס, 2009.

סבירסקי שלמה וחסון שלמה, אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב, תל־אביב: מרכז אדוה, 2005.

סופר ארנון ופינקל רחל, "המצפים בגליל: לקחים ראשונים", בתוך: סוגיות בפיתוח אזורי, ירושלים: המרכז לפיתוח כפרי ועירוני, 1998, עמ' 63-88.

סיכוי, מחסמים לסיכויים: שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים, ירושלים וחיפה: עמותת סיכוי, ספטמבר 2011:
http://www.sikkuy.org.il/docs/karkaot_medina21_9_2011.pdf

סמוחה סמי, אוטונומיה לערבים בישראל? ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1999.

קדר סנדי, "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישבות הרוכשת בישראל", עיוני משפט, 21/3 (1988), עמ' 665-746.

קרק רות, "מדינת ישראל בחומש הראשון: תכנון וקרקע - תפיסות ויצירת מסגרות ממשלתיות", מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים, 39 (1994), עמ' 61-102.

קרק רות, קרקע והתיישבות בארץ ישראל: 1830-1990, ירושלים: האוניברסיטה העברית, 1995.

רודניצקי אריק, "מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים", בתוך: החברה הבדווית בנגב, נווה אילן: יוזמות קרן אברהם, 2011.

ריאן כאמל, "הפקעת הקרקעות הערביות בישראל", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: www.idi.org.il.

רייטר יצחק, "הערכת הרפורמה במוסד ההקדש המוסלמי בעכו", **המזרח החדש**, ל"ב (1989), עמ' 21-45.

רכס אלי, **ערביי ישראל והפקעת הקרקעות בגליל**, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 1977.

Abu-Rass Thabet, *Jurisdiction and Spatial Control in Israel: The Case of the Little Triangle*, PhD Dissertation, Tucson, Arizona : University of Arizona, 1997.

Asadi Fawzi, "Some Causes for the Rejection of the Partition Plan by the Palestinian Arabs", in Ian Lustick (ed.), *Triumph and Catastrophe: The War of 1948, Israeli Independence, and the Refugee Problem*, New York: Garland Publishing, 1994, pp. 59-71.

Dumper Michael, *Islam and Israel, Muslim Religious Endowments and the Jewish State*, Washington: Institute for Palestinian Studies, 1994.

Fischbach Michael, "The United Nations and Palestine Refugee Property Compensation", *Journal of Palestine Studies*, 31/2 (Winter 2002), pp. 34-50.

Forman Geremi and Alexander S. Kedar, "From Arab Land to 'Israel Lands': the Legal Dispossession of the Palestinians Displaced by Israel in the Wake of 1948", *Environment and Planning D: Society and Space*, 22/6 (2004), pp. 809-830.

Haidar Aziz, *The Arab Population in the Israeli Economy*, Tel-Aviv: The International Center for Peace in the Middle East, 1990.

Reiter Yitzhak, *National Minority, Regional Majority: Palestinian Arabs versus Jews in Israel*, New York: Syracuse University Press, 2009.

Reiter Yitzhak, "Waqf in Israel since 1965: The Case of Acre Reconsidered", in Marshall J. Breger, Yitzhak Reiter and Leonard Hammer (eds.), *Holy Places in the Israeli-Palestinian Conflict: Confrontation and Co-existence*, London and New York: Routledge, 2009.