

دولة إسرائيل

مشروع تنظيم إسكان البدو في النقب

ملخص إجراءات الإصغاء إلى الجمهور حول مذكرة قانون

تنظيم إسكان البدو في النقب

والتوصيات الخاصة بالسياسة وتعديل مذكرة القانون

مقدم إلى مجلس الوزراء من

بنيامين زئيف بيغين

أورشليم القدس 2013/1/23

أ. مقدمة

كان مجلس الوزراء قد اعتمد يوم 2011/9/11 قراره رقم 3707 القاضي بتبني التقرير الذي قدمه الفريق المعني بتطبيق توصيات لجنة غولديرغ حول قضية بدو النقب (والمعروف اختصاراً باسم "خطة برافير") مقترناً بمذكرة قانون حول تنظيم إسكان البدو في النقب. ونصّ قرار مجلس الوزراء أيضاً على اعتماد إجراء خاص للإصغاء إلى مواقف الجمهور من القضية على مدى ستة أسابيع. وتم لاحقاً تمديد فترة الإصغاء إلى أكثر من ثلاثة أشهر تم خلالها عقد عشرات اللقاءات مع الأفراد والجماعات والمنظمات المعنية معظمها من النقب (ملحق 1). وتمخضت إجراءات الإصغاء للجمهور بشكل فعال عن بعض التصورات الدالة على ضرورة إجراء بعض التعديلات في صيغة مذكرة القانون مع الإبقاء على ركائزها بما في ذلك ضرورة اعتماد تسوية نهائية للقضية ووضع الآليات المطلوبة لتنفيذها.

إن هذا التقرير ينهي إجراءات معقدة دامت خمس سنوات لتحديد سياسة الحكومة إزاء هذه القضية علماً بأن وزارة العدل أعدت طبقاً للتوصيات الواردة فيه مسودة قانون جديدة تُقدّم تالياً خلاصتها والتوصيات الناجمة عنها.

ب. الإطار الوطني

إن تطوير النقب يُعتبر من أهم المهام الوطنية خلال العقد القادم حيث قررت الحكومة دفعه بطرق مختلفة. ويقوم هذا التطوير – بين أمور أخرى – على الخطة الهيكلية لمنطقة بئر السبع الكبرى (ملحق 2) التي تشكل إطاراً مناطقياً للتخطيط المفصّل ولتطوير التجمعات السكنية القائمة والجديدة. ولن يستطيع المواطنون البدو دون تنظيم قضية إسكانهم الاستفادة من الموارد الكثيرة المقرر ضخها إلى النقب في السنوات المقبلة، كما لن يكون من الممكن أن تتحقق بأكملها مهمة تطوير النقب الشمالي لصالح جميع سكانه.

ج. الاحتياجات:

يبلغ عدد السكان البدو في النقب اليوم حوالي 200 ألف نسمة علماً بأنهم مواطنون متساوون الحقوق في دولة إسرائيل مما يجعلهم يستحقون الحصول على إطار اقتصادي – اجتماعي يتيح لهم تحقيق فرص النمو المتوافرة لدى المواطنين الإسرائيليين. غير أن بدو النقب هم أبناء الشريحة الأشد فقراً في إسرائيل في حين تقترن بقرها بمشاكل اجتماعية تتطلب إصلاحات جذرية. ومن هذا المنطلق تتحمل الحكومة المسؤولية عن ممارسة الإجراءات التي تمكّن البدو من التخلص من أوضاعهم الراهنة ومنحهم – ولا سيما الجيل الصاعد (حيث يبلغ مجموع عدد البدو دون الـ18 من العمر نحو 120 ألفاً فيما سيزداد هذا العدد بعشرات الآلاف خلال العقد المقبل) – الآليات المطلوبة لمواجهة تحديات المستقبل بصورة ناجحة. إن العمل المطلوب كثير والوقت المتوفر قصير. ومن المتوقع أن تشهد منطقة النقب الشمالي خلال العقد القادم زخماً تنموياً مع إنجاز إجراءات نقل معسكرات جيش الدفاع إلى محيط بئر السبع. وقد تم تخصيص ما يعادل 20 مليار شيكل لإنشاء المعسكرات وحدها حيث يمكن افتراض استثمار مبلغ طائل آخر في الإطار الخدمي المطلوب لتطوير المعسكرات. وتفسح هذه الحالة المجال أمام تهيئة الظروف التي تسمح للمجتمع البدوي في النقب بالاستفادة من الازدهار المتوقع في محيط بئر السبع. إن الصبي البالغ حالياً 10 أعوام سيبلغ عمره بعد عقد 20 عاماً ما يعني أن الفترة المتاحة لتنمية كفاءته بصورة لائقة هي فترة السنوات المقبلة، غير أن الحل المطلوب لتحقيق هذه الغاية معقد وحمل أوجه. وكانت لجنة غولديرغ (2008) قد أدركت تعقيدات الحل حيث قالت في تقريرها (البند 72): "يجب تقديم حل مؤسساتي متكامل في قضية الأراضي وقضية تنظيم الإسكان والعمل والتربية والتعليم وجعل هذه المجالات متوافقة مع الظروف

المعيشية في التجمعات السكنية [البدوية] (سواء المعترف بها حالياً أو تلك التي سيتم الاعتراف بها)".

وتنطوي قضية بدو النقب على مسائل أساسية تتعلق بتحديد العلاقات الملائمة بين الدولة ومواطنيها ، وبين الأثرية والأقلية ، وكذلك بين المجتمع والفرد وبالعكس. ويظهر النقاش العام حول هذه القضية التناقضات القائمة داخل المجتمع البدوي نفسه بين التقليد والحداثة ، وبين كبار السن والشبان ، وبين النساء والرجال ، وبين البدو مقدمي دعاوى ملكية الأراضي والبدو الذين لا يقدمون الدعاوى ، ثم بين البدو مدعي ملكية الأراضي داخل التجمعات السكنية ذات الخطط الهيكلية وبين البدو مدعي ملكية الأراضي الواقعة خارج هذه التجمعات ، وصولاً إلى التناقضات بين أعباء الماضي وآمال المستقبل. وتخيّم على هذا الخطاب حالة من غياب الثقة بين البدو والحكومات الإسرائيلية المتعاقبة فيما تلقى عليه بظلالها الشعارات التي تطلقها الجهات الراضية لأي حل وسط من البدو واليهود على حد سواء.

وقد استمعنا خلال مرحلة الإصغاء إلى الجمهور إلى تعابير كثيرة عن تضامن البدو مع الدولة ورغبتهم في حل المشاكل التي تنقل كاهلهم واهتمامهم بأن لا يصبحوا عالة على المجتمع الإسرائيلي بل يستطيعوا الاندماج فيه بصورة لائقة. كما أننا اطلعنا على مشاعر الإجحاف والمطالب بإصلاحه بالإضافة إلى الاستماع إلى تحفظات جدية على الخطة الحكومية ومذكرة القانون وكذلك الاستماع إلى اقتراحات بتعديلها.

غير أننا استمعنا أيضاً إلى مقترحات تعبر عن حالة من تجاهل الواقع ومقتضياته. إذ طُرحت خلال النقاش النظري الجاري حول قضية بدو النقب في السنوات الأخيرة مصطلحات من قبيل "العدالة الانتقالية" (عند تغيير الجهة صاحبة السيادة) وحقوق ملكية الأراضي للبدو شبه الرُحّل و"حقوق السكان الأصليين". ويشار إلى أن هذه المصطلحات لا تتناغم مع واقع الأمور فيما لم يثمر هذا النقاش – مهما كان مثيراً للاهتمام والتفكير – عن أي حل قابل للتطبيق للمعضلة التي تواجهنا بشكل يتلاءم مع قيود الواقع الاقتصادي والقانوني والاجتماعي والسياسي. كما تجدر الإشارة إلى أننا لا نواجه حالة من رفع الدعاوى المجتمعية المشتركة بملكية الأراضي بل حالة من تراكم الدعاوى الخاصة التي يصعب اعتبارها تجسيداً لـ "العدالة التوزيعية" ، ذلك لأن مدّعي الملكية يشكلون أقلية قليلة بين مجموع بدو النقب ، كما أن الأراضي لا تنقسم بينهم بصورة متساوية على الإطلاق.

إن المطالبة بتحقيق كامل مطالب البدو لا تقرّب الحل بل بالعكس فيما تنتقلص باستمرار الفترة الزمنية المتاحة لإيجاد حل ناجع وواقعي للمشكلة. ولا يجوز السماح لأولئك الذين يطالبون بالتطبيق الكامل لجميع دعاوى الملكية لصالح أقلية من البدو على أساس مفهوم "العدالة المطلقة" بأن يمنعوا أكثر من 100 ألف طفل بدوي من الحصول على ظروف حيوية لبناء مستقبل أفضل لهم على أساس الحل الوسط. إن تلبية شروط العدالة الاجتماعية بالنسبة للأطفال البدو في النقب وعائلاتهم لهي من واجبات الدولة حيث يتعين عليها أن تدفع خلال عدة سنوات حلاً معقولاً يساعدهم على استثمار مواهبهم وإحقاق حقهم الطبيعي في طلب السعادة شأنهم شأن أي طفل آخر في إسرائيل.

ولا يجوز التسليم بالواقع المعيشي لبدو النقب ويجب بذل الجهود اللازمة لتغييره سواء من جانب الحكومة أو من جانب الجمهور البدوي وقياداته. ولا بد من الاعتراف بقيود الإطار القانوني والظروف الاجتماعية والسياسية في الدولة ، وبالتالي لا يمكن انتظار تقديم حلول مطلقة ترضي الجميع. وقد أعرب عن ذلك سماحة القاضي غولدبرغ في التقرير الذي صدر في ختام مداوات

اللجنة برئاسته (البند 71) قائلاً: "يجب طرح مبادرة محدّدة الأهداف تتجاوز الناحية القانونية وتؤدي إلى حل عادل وقابل للتطبيق للصراع على الأراضي والخلاف حول الإسكان". إن الحكومة تطرح الآن مبادرة محدّدة الأهداف كهذه في أعقاب إجراءات الإصغاء إلى تعليقات الجمهور على قرار مجلس الوزراء من يوم 2011/9/11 حيث توجد لدينا حالياً فرصة سانحة ما زالت تسمح بتحقيق الحل. ولا يجوز تفويت هذه الفرصة حيث يؤدي رفض الحل المطروح هنا إلى تشديد الصعوبات الواقعية لدرجة الوصول إلى طريق مسدود يجعل الحل مستحيلاً مما سيترتب عليه ثمن اقتصادي واجتماعي وإنساني يدفعه المجتمع البدوي وجميع سكان النقب.

د. نشاطات الحكومة لدفع بدو النقب اقتصادياً واجتماعياً

لقد خصصت الحكومة الحالية ميزانية كبيرة لغرض تحقيق النمو الاجتماعي والاقتصادي والمادي لبدا النقب حتى قيل تسوية دعاوى ملكية الأراضي حيث صادق مجلس الوزراء على خطة مفصلة بميزانية تبلغ 1.2 مليار شيكل على مدى السنوات الخمس المقبلة سيتم تخصيصها للمجالات التالية: العمل (360 مليون شيكل) والتربية والتعليم (90 مليون شيكل) والبنى التحتية الداعمة لمشاريع العمل والتحصيل العلمي وفي مقدمتها البنى التحتية الخاصة بالموصلات (450 مليون شيكل) والأمن الشخصي (215 مليون شيكل) والقضايا المجتمعية (90 مليون شيكل). وتتضمّن هذه الخطة ذات الحجم الاستثنائي، التي تتولى إدارتها هيئة تطبيق مشاريع الإسكان والنمو الاقتصادي لبدا النقب التابعة لديوان رئاسة الوزراء، إلى ميزانيات أخرى يتم رصدها لغرض الاستثمار في البنى التحتية داخل التجمعات السكنية البدوية بمبلغ يعادل ربع مليار شيكل سنوياً علماً بأن سلطة تنظيم إسكان بدو النقب تتولى إدارتها. ويعني الأمر أن الحكومة سوف تستثمر في السنوات المقبلة – وبما يتجاوز الميزانيات العادية لمختلف الوزارات – نحو نصف مليار شيكل سنوياً بشكل مباشر لأجل تنمية بدو النقب ودفع أوضاعهم قدماً. ويشار في هذا السياق إلى التعاون المتنامي بين قيادات التجمعات السكنية البدوية واليهودية في النقب.

ومما يُخطّط له في هذا الإطار إنشاء مراكز عمل في التجمعات السكنية البدوية في النقب لخلق إطار خدمي كامل في مجال العمل. كما سيتم إنشاء مناطق صناعية لصالح التجمعات السكنية البدوية نخصّ بالذكر منها مصنع "عوف عوز" في شقيب السلام الذي يستخدم حالياً نحو 700 عامل نصفهم من النساء البدويات، والمنطقة الصناعية "عيدان هنيغيف" [عصر النقب] قرب مدينة رهط التي تشترك فيها رهط مع مجلس بني شمعون الإقليمي ومجلس لهافيم المحلي ليشمل – بين أمور أخرى – مصنع "صودا ستريم" المزمع تشغيله نحو ألف عامل. كما يجري في رهط حالياً أكبر مشروع عقاري في البلاد تجاوباً مع الازدياد الملحوظ المتوقع لسكان رهط خلال سنوات معدودة وصولاً إلى 80 ألف نسمة، حيث يشمل المشروع إنشاء 4500 وحدة سكنية في الجزء الجنوبي من المدينة، على أن تسمح الخطة أيضاً ببناء عمارات متعددة الطوابق. ويزيد الطلب على هذا المشروع على العرض علماً أن خطته المعمارية نالت جائزة عن اتحاد التخطيط المعماري العالمي. كما يُلاحظ التقدم المتواصل في مجال التربية والتعليم بما يتجاوز النشاطات الجارية، إذ تم إنشاء مدرسة إقليمية للطلاب الموهوبين في بلدة حورة فيما افتُتحت في تل السبع مدينة تعليمية لتأهيل الأطفال البدو ذوي الاحتياجات الخاصة. ونفذت سلطة تنظيم إسكان بدو النقب خلال عام 2012 مشاريع لتطوير البنى التحتية في كل من الدريجات وعرعرة وتل السبع وشقيب السلام واللقية والسيد وأبو قريبات وحورة ورهط وكسيفة.

وكان مجلس الوزراء قد صادق يوم 2011/12/4 على تعيين دورون الموغ رئيساً للهيئة المعنية بتطبيق مشاريع الإسكان والتطوير الاقتصادي لبدا النقب التابعة لديوان رئاسة الوزراء. وبدأت الهيئة إجراءاتها لقيادة النشاطات الحكومية اللازمة لدفع رفاهية جمهور بدو النقب بما في ذلك خطة التطوير الاقتصادي وخطة تنظيم إسكان بدو النقب بكافة جوانبها. وتشكل هذه الهيئة إلى

جانب سلطة تنظيم إسكان البدو في النقب برئاسة يهودا باخار ، التي أقيمت عام 2007 ، أداة فاعلة لدى الحكومة لمواصلة تعاملها مع القضايا الشائكة التي تواجهها على هذا الصعيد إلى حين إيجاد حل مُرضٍ لها في مسيرة تدوم عدة سنوات.

هـ. قضية الإسكان وضرورة تسوية قضية الأراضي

وهكذا تعمل الحكومة على تفعيل مسؤوليتها إزاء المواطنين البدو في النقب في المجالات الهامة إلا أن هذا الأمر ليس كافياً. ومن الضرورة بمكان حل قضية إسكان البدو لإنجاز الاستعدادات تمهيداً لفترة الازدهار المتوقع في النقب في السنوات المقبلة. ويصعب التوصل إلى حل لسببَيْن ، يعود أولهما إلى إقامة ما يتراوح بين 70-90 ألف بدوي حالياً دون تنظيم سكنهم (ملحق 3) ما يعني إقامة عشرات الآلاف من المواطنين الإسرائيليين في مبانٍ تم إنشاؤها بدون تصريح قانوني. وتوجد في كثير من هذه المواقع دعاوى لم يتم حلها بملكية الأراضي (ملحق 4) مما يحدّ كثيراً من قدرة الدولة على تطويرها. أما الصعوبة الثانية فمردها وجود أراضٍ شاسعة يستحيل تطويرها حتى في إطار الخطط السكنية المصادق عليها داخل السلطات المحلية البدوية في النقب وذلك لعدم تسوية قضايا ملكيتها (ملحق 5). وبالتالي توصلت لجنة غولدبرغ إلى الاستنتاج الآتي (البند 146 من تقريرها): "يستحيل حل قضية السكن دون حل قضية الأراضي ؛ ويستحيل حل قضية الأراضي دون حل قضية السكن ؛ ويستحيل حل القضيتين دون حل ضائقات البدو التي تشمل قضايا العمل والرفاه والتعليم حتى وإن تم إنجاز الكثير بالنسبة لها واستثمار ميزانيات كبيرة فيها".

خلاصة الخطوط السياسية والتوصيات الخاصة بتعديل مذكرة القانون

و. تنظيم إسكان البدو ونتائجه

(1) المقاربة الأساسية

ما زالت التوصية الصادرة عن لجنة غولدبرغ على حالها بعد إعادة النظر في قضية إسكان البدو النقب عقب مرحلة الإصغاء إلى الجمهور حيث تمت صياغتها كالاتي (البند 110): "إننا نطرح من حيث المبدأ الاعتراف – ما أمكن ذلك – بأي قرية غير معترف بها يوجد فيها الحد الأدنى من الكتلة السكنية المطلوبة ، وفق المعايير التي سيتم تحديدها ، على أن تملك هذه القرية القدرة التحملية البلدية وبشرط عدم تناقض الاعتراف بها مع الخطة الهيكلية اللوائية". وكان المجلس القطري للتخطيط والبناء قد صادق بعد صدور توصيات لجنة غولدبرغ بعامين على الخطة الهيكلية للواء بئر السبع (الخطة الهيكلية اللوائية 4/14/23 من شهر يوليو تموز 2010) التي تشكل الآن الإطار التخطيطي في المنطقة. وحددت التوجيهات الواردة في الخطة المناطق القابلة لتنظيم الإسكان والشروط التي سيتم مراجعتها قبل أي تسوية تخطيطية خاصة بتجمع سكني معين. ومن هذه الشروط حجم التجمع السكني والكثافة السكانية فيه وقدراته التحملية الاقتصادية. وتتيح الخطة الهيكلية المذكورة تقديم الحلول السكنية للبدو بأشكال متنوعة ومنها التجمعات السكنية الريفية والزراعية والمجتمعية والبلدية أو السكن في ضواحي المدن ، وذلك سواء من خلال توسيع التجمعات السكنية المنظمة القائمة أو إعمار أراضيها الداخلية أو في إطار تجمعات سكنية بديلة سيتم تنظيمها أو في إطار تجمعات سكنية جديدة. وستكون جميع هذه الاحتمالات أساساً لإجراءات الحوار مع السكان التي ستجري ضمن مراحل تنظيم الإسكان. ولن يعفي هذا الحوار الدولة من واجب إنجاز التخطيط خلال فترة زمنية معقولة حتى في الحالات التي لم يتم التوصل فيها إلى تفاهات مع السكان المعنيين.

وقد عُرضت علينا خلال إجراءات الإصغاء إلى الجمهور خطط لترتيب أوضاع المواقع التي يقيم فيها البدو حالياً دون تنظيم سكنهم مع الاستغناء عن نقلهم إلى مواقع أخرى. ويُستدل من مراجعة هذه الخطط أن الفجوة القائمة بين تصوّرات الحكومة وتصورات الجهات التي عرضت الخطط غير كبيرة. صحيح أنه لا يمكن الآن الإشارة تفصيلاً إلى المواقع التي توجد فيها دعاوى بملكية الأرض والتي سيتم تنظيمها مستقبلاً في إطار تجمعات سكنية أو إدراجها في مشاريع لتوسيع التجمعات السكنية القائمة ، غير أن المعطيات المتوفرة لدينا تدل على أن **غالبية كبيرة من السكان المقيمين في مواقع تفتقد إلى تنظيم السكن سوف يستطيعون البقاء فيها مستقبلاً ضمن تجمعات سكنية منظمة.** غير أن تناثر التجمعات السكنية غير المنظمة سيتطلب – لغرض تنظيم سكنها في مواقعها الحالية مع الالتزام بأحكام قوانين التخطيط – نقل جزء من المساكن لمسافات قصيرة نسبياً (في الأغلب مئات الأمتار) لخلق التواصل السكني المطلوب بمقتضى الخطط الهيكلية والسماح بمدّ خطوط البنى التحتية بكلفة معقولة.

ومن الواضح بمكان أيضاً أن هناك مواقع يستحيل تنظيمها سكنياً في إطار تجمع سكني لأنها لا تلبّي المعايير المشار إليها ، بمعنى أن مواقعها تتناقض مع الخطة الهيكلية أو لا يوجد فيها عدد كافٍ من السكان أو التواصل والكثافة السكنية الجديرة بتبرير إيجاد كيان تخطيطي منفصل. وفي الحالات هذه سيتم النظر في بدائل سكنية من منطلق الحوار مع السكان حيث تُدرس إمكانية نقل مساكنهم إلى أحياء في تجمعات سكنية منظمة أو إدراجها في امتدادات مستقبلية لهذه التجمعات سواء أكانت من التجمعات التي تُنظم في مواقعها الحالية أو تجمعات جديدة تقع في معظم الأحيان في مسافة لا تزيد على بضعة كيلومترات من المواقع الحالية. صحيح أن أي حل لا يقتضي نقل عائلات إلى تجمع سكني جديد يسهل عليها على المدى الفوري إلا أن نقل مساكن عائلية إلى مواقع بديلة ، بعد الحوار معها ، يحمل في طياته الفوائد على المدى الأبعد ، ذلك لأن هذه العائلات ستمكّن أولادها – من خلال الانتقال إلى تجمع سكني منظم (وحتى إذا كان موقعه يبعد عدة كيلومترات عن مساكنها الحالية) – من تحقيق القفزة الزمنية إلى القرن ال-21 وبناء مستقبل أفضل من أجلهم مع الحفاظ على ثقافتهم ونمط حياتهم.

إن الهيكلية المجتمعية – العائلية التقليدية للبدو تفرض المتطلبات الخاصة فيما يتعلق بتنظيم السكن على المدى البعيد. وبالتالي – وسعيًا لإنجاح إجراءات تنظيم السكن – **ستقدّم السياسة التخطيطية الخاصة بالتجمعات السكنية البدوية في النقب الحلول الملائمة سواء للجيل الحالي أو للجيل القادم مع أفق تخطيطي يمتدّ حتى عام 2035.** وسيجري التطوير تدريجياً على امتداد عدة سنوات فيما سيتم تسويق قطع الأرض طبقاً للقواعد المعمول بها في كل فترة.

يجب تأكيد حقيقة أن التجاوب مع رغبة البدو في مواصلة الإقامة في مناطق يدعون ملكية أراضيها يقتضي استيعاب سكان آخرين ليست لديهم دعاوى بملكية الأراضي أو تخصّ دعاوهم أماكن أخرى في تلك المناطق ، مما سيفسح المجال خلال سنوات معدودة أمام تنظيم أو إنشاء تجمعات سكنية بصورة ناجحة.

ولا تنتمي الكثير من العائلات المطلوب تنظيم إسكانها إلى فئة المطالبين بملكية الأراضي ما يعني جواز مباشرة تنظيم إسكانها دون تأخير. وينطبق الأمر مثلاً على وادي النعم حيث يقيم نحو 14 ألف شخص في ظل المخاطر الناجمة عن مصانع رمات حوفاف ورمات بيكاع (ملحق 6) مما يجعل مسألة نقلهم إلى تجمع سكني منظم في موقع آخر أمراً ملحاً. إن وضع حل سكني في جوار الموقع الحالي لهم يحتلّ رأس سلم الأولويات حيث انطلق الحوار مع السكان المعنيين لهذا الغرض.

ونفترض في المرحلة الحالية أن لا تقتضي الضرورة إلا انتقال ما يقل عن 3000 عائلة (ما عدا سكان وادي النعم) من المطالبين بملكية الأراضي أو غير المطالبين بها إلى تجمعات سكنية أخرى كما جاء بيان الأمر أعلاه. غير أن مراجعة مفصلة للمعطيات – كما يخطط لها قريباً – ستظهر أن العدد أقل من ذلك ، وعليه يُستحسن القيام بهذه المراجعة حتى وإن أدت إلى تأخير قليل في موعد تقديم الحل السكني.

فيما يتعلق بالحوار الجاري حول التخطيط يمكن الإشارة إلى وجود حوار الآن بخصوص بدائل سكن مختلفة في قرى الزيادة ووادي النعم ورمات تسيبوريم ورخمة وأبو صلب وأبو قويدر وبعض قرى مجلس أبو بسمه (أم بطين ومولدا وأبو قرينات) حيث يتم النظر في حلول تخطيطية انطلاقاً من الإصغاء إلى تحفظات السكان وطلباتهم.

(2) الفجوة الزمنية بين مرحلتَي التشريع والتخطيط

كما سيأتي بيانه أدناه فإن تنظيم قضية إسكان بدو النقب يتطلب سنّ قانون للتعامل مع مطالب البدو بملكية أراضي النقب. وقد ثارت خلال مرحلة الإصغاء بشكل واضح مشكلة غياب التزام بين الجدولين الزمنيين المعنيين ، إذ إن ضغط الوقت يستوجب مباشرة اعتماد التشريعات اللازمة في الوقت القريب بينما تستغرق إجراءات وضع الخطط الهيكلية المفصلة للتجمعات السكنية البدوية عدة سنوات على الرغم من التقدم الحاصل على هذا الصعيد. ويشار إلى عدم توفر معطيات دقيقة حالياً حول عدد السكان في كل موقع مما يقتضي إجراء مسح سكاني خاص.

وكان يُحذّر أن تكون أي عائلة الآن على علم بالفرص المتاحة لها من حيث السكن الدائم ما كان سيزيل مشاعر عدم اليقين التي تراود الكثير من العائلات. وعلى الرغم من اختلاف الوضع الراهن فإن قضية إسكان نحو ثلث العائلات أصبحت قيد الدراسة التخطيطية بقيادة سلطة تنظيم إسكان البدو. وقد تم خلال الأشهر الأخيرة تسريع وتيرة التخطيط حيث انطلق عمل مكتب متخصص بالتخطيط العمراني لوضع التصور العام حول قضية إسكان بدو النقب سعياً لصياغة التوجيهات المجمع عليها التي ستهدي بها طواقم التخطيط المفصل ، في حين يبدأ قريباً عمل ثلاثة مكاتب للتخطيط العمراني لغرض دراسة الاحتياجات والإمكانات المتوفرة في 4 مناطق (رھط – ترايين ومولدا وكسيفة ونفاتيم – أبو تلول).

ويجدر دوماً إعادة تسلسل الأمور إلى الأذهان: إن الهدف من تنظيم السكن هو منح بدو النقب – وخاصة أولادهم – فرصة القفز إلى مستقبل أفضل خلال عدة سنوات والانخراط بمسيرة الازدهار الاقتصادي المتوقع في النقب خلال العقد القادم ووضع حد لحالة إقامة جمهور كبير من المواطنين في منازل شيدت بدون ترخيص قانوني. وتقتضي الضرورة تبعاً لذلك تطوير التجمعات السكنية البدوية وتنظيمها سكنياً ، مما يقتضي بدوره تسوية مطالب البدو بملكية الأراضي. ويُستدل من تسلسل هذه الأمور أن النقاش المبدئي حول قضية الإسكان والمراحل الأولى الخاصة بإجراءات التخطيط ستسبق مرحلة تطبيق القانون المطروح لحل المطالب بملكية الأراضي (يخص الأمر المناطق التي يقيم فيها مقدمو دعاوى الملكية بصورة غير منظمة).

وبالتالي يجب على سلطة تنظيم إسكان البدو إجراء الاستعدادات اللازمة لتسبيق موعد الحوار مع السكان حول حلول السكن وإجراء الحوار قبل موعد إقرار السكان برفع دعاوئهم. غير أن أي خطة لتنظيم تجمع سكني لن يتم المصادقة عليها نهائياً إلا بعد تسوية دعاوى الملكية والتسويات الأخرى الكفيلة بتنظيم التجمع السكني المعني على أرض الواقع. وسيتم تحديد إطار زمني للإجراءات التخطيطية بصورة تسمح بحل قضية الإسكان خلال فترة معقولة ، ذلك لأن الحكومة مطالبة بتحقيق الحل التخطيطي خلال عدة سنوات بموازاة رغبتها في استنفاد الإجراءات التخطيطية المستندة إلى مشاركة الجمهور المستهدف فيها.

و. مبادئ تسوية قضية الأراضي

(1) الإطار القانوني وضرورة التشريع الخاص

"إن البدو هم سكان الدولة ومواطنوها ما يعني استحالة تغافلهم أو اعتبارهم أناساً ليست لهم مكانتهم وحقوقهم. ويجب الإصغاء إلى مواقفهم وأخذ احتياجاتهم بعين الاعتبار وإشراكهم في إجراءات تحديد مستقبلهم. ولا يمكن تجاهل حقيقة نقل بعضهم قسراً إلى ما يُعرف باسم (منطقة السياج) بعد قيام الدولة وتمسك بعضهم الآخر بالأراضي في (منطقة السياج)" (نقلاً عن تقرير

لجنة غولدبرغ ، البند 71). غير أن الإطار القانوني كما يتمخض عن قانون العقارات (1969) وقوانين أخرى خاصة بالأراضي ، وكما تم تحديده في سوابق قضائية ، لا يسمح بوجه عام بالاستجابة إلى مطالب البدو بملكية الأراضي علماً بأن المحاكم لم تستجب على مرّ السنين لأي دعاوى ملكية قدمها البدو.

قد يقول قائل إن الإطار القانوني قابل للتغيير وأن الكنيست قادر على تعديل قوانين الأراضي لغرض الاعتراف بجميع دعاوى الملكية لبدو النقب. غير أن تعديلاً كهذا لا مبرر له ، بل يجب على أي حال – وعلى أساس السعي لطرح حل عملي للخلاف حول الأراضي – افتراض عدم حصول تعديل كهذا.

وقد توصل تقرير لجنة غولدبرغ بناءً على ذلك إلى الاستنتاج القائل (بند 71) إن الضرورة تقتضي " طرح مبادرة محددة المعالم تتجاوز الناحية القانونية وتؤدي إلى حل عادل وقابل للتنفيذ لقضية الصراع على الأراضي والخلاف حول الإسكان بما يجدد ثقة البدو في الدولة ونواياها ، ذلك لأن اندماج البدو في المجتمع الإسرائيلي لهو من التحديات الواجب على الدولة مواجهتها فيما يجب على البدو التطلع إليه". وحدا هذا الاستنتاج بلجنة غولدبرغ إلى طرح التوصية الآتية (بند 77): "إن منح ملكية الأراضي [للبدو] من قبل الدولة من منطلق أخذ الصلة التاريخية بعين الاعتبار وليس من منطلق الحق القانوني (المعدوم) هو أساس التسوية التي نطرحها لحل الصراع على الأراضي".

وكان مجلس الوزراء قد تبني في قراره من يوم 2011/9/11 هذا المبدأ وطرح الحلول الوسطى الخاصة بمذكرات دعاوى الملكية للبدو المسجلة لدى دائرة تنظيم الأراضي في اللواء الجنوبي. وقد تم تسجيل نحو 2900 مذكرة دعاوى تخص إجمالاً نحو 12 ألف شخص يطالبون بملكية أراضي تمتد مساحتها ل-589 ألف دونم على أن تقدم المطالبون بالملكية الذين يحتفظون بقطع الأراضي حالياً ب-1700 دعوى (تخص مساحة تمتد ل-347 ألف دونم) فيما تم تقديم نحو 1200 دعوى (تخص مساحة تمتد ل-242 ألف دونم) بخصوص قطع أراضٍ ليست بحوزة المطالبين بها. إن الحلول المطروحة هنا في أعقاب مرحلة الإصغاء تشكل حلاً توفيقياً بين الاعتبارات المختلفة بناءً على استنفاد مقدرات الدولة بشكل معقول والإقرار بمحدودية مواردها العقارية والمالية وبما يتماشى مع الخطة الهيكلية لمنطقة بئر السبع الكبرى.

ورغم الوضع القانوني الواضح فقد سبق أن عُرض على البدو امتلاك جزء من المساحات التي طالبوا بها من خلال اعتماد الحل الوسط الذي وضعت بصورة غير متوجبة قانوناً لجنة ألبيك عام 1975 ثم جددت مفعوله 10 قرارات اتخذها مجلس دائرة أراضي إسرائيل خلال السنوات الأخيرة (1997-2012). ويتسنى ظاهراً مواصلة السير على هذا الطريق وعرض حلول وسطى على البدو تشتمل على تسجيل ملكيتهم للأراضي في سجلات الأراضي والعقارات بدون أي تشريع قانوني ، غير أن ضرورة اعتماد التشريعات الخاصة المتعلقة بالقضية تنجم عن الأسباب التالية:

أ. إن الحلول الخاصة بالأراضي قائمة على قرارات إدارية ويجري اعتمادها دون واجب قانوني بينما تسوية القضية بمقتضى القانون تمنح الحقوق القانونية بناءً على شروط ومتطلبات محددة.

ب. بما أن إجراءات تسوية 2900 دعوى ملكية ستستغرق عدة سنوات يجب إضفاء صفة الاستمرارية على سياسة الحكومة – كما تتجلى في قواعد التسوية – بصورة تتجاوز مفعول القرارات الإدارية المحضة.

ج. يجري الحديث هنا عن تسوية واسعة النطاق تطال آلاف دعاوى الملكية المفروض أن يتم تطبيقها خلال فترة زمنية محددة على أشخاص كثيرين في مناطق شاسعة ومن خلال رصد الموارد الكثيرة ، وعليه تقتضي الضرورة اعتماد تشريعات تحدد سقفاً للجدول الزمني وتضع آليات ناجعة وقواعد واضحة لكيفية تنفيذ التسويات الخاصة التي سيتم تحديدها.

د. لقد جاء في توصيات لجنة غولديبرغ ما يلي (البند 74): "يجب أن تكون السياسة المتبعة محددة ومستمرة ما يعني ضرورة التطرق إلى كافة تفاصيلها في إطار القانون ودون ترك هامش من حرية التصرف أو إفساح المجال للحلول الوسطى الفردية أو للمفاوضات التفصيلية".

ه. إن أي ماطلة أخرى في تطبيق تسوية الأراضي في النقب ستؤدي إلى تزايد عدد الورثة المعنيين بدعاوى الملكية ما يعني تراجع القيمة الاقتصادية المترتبة على التسوية بالنسبة لأي وارث. وبالنظر إلى نسبة النمو الطبيعي القائم في المجتمع البدوي فإن الفائدة الاقتصادية الخاصة بكل وارث ستراجع خلال فترة 15 عاماً إلى ما هو دون نصف قيمتها الحالية. ويسمح القانون - لغرض تسوية قضية إسكان البدو خلال عدة سنوات - بتحديد إطار زمني صارم مع تقديم الحوافز التشجيعية مقابل الانضمام المبكر إلى التسوية من جهة ، بينما يتم تشديد إجراءات فرض القانون على كل من قرر عدم الانضمام إلى التسوية المطروحة خلال الإطار الزمني المحدد لها بما يشمل كل من يقدم على البناء غير المرخص أو يملك قطع أرض خلافاً للقانون من جهة أخرى.

(2) قواعد تسوية قضية الأراضي

أ. الأراضي الواقعة خارج التجمعات السكنية المنظمة

طبقاً للاعتبارات الواردة أعلاه يجري هنا طرح القواعد التي تختلف ببعضها عما جاء في مذكرة القانون الحالي وهي كالآتي:

1. يتم تسوية قضية الأراضي بناء على استمرارية سريان المركز القانوني للأراضي. وعليه ستطرح الدولة تسوية تستند إلى قانون مذكرات دعاوى الملكية للبدو المقدمة أصلاً في إطار إجراءات تنظيم الأراضي التي كانت قد بدأت عام 1971 في أعقاب سن قانون الأراضي والعقارات (1969) واستمرت حتى عام 1979 ، ما يعني تعويض مقدمي الدعاوى بالأراضي والأموال شريطة عدم وجود حكم قضائي كان قد ردّ دعوى الملكية وأوعز بتسجيل قطع الأرض المعنية على اسم الدولة (يطال الأمر حوالي 200 دعوى).

2. فيما يتعلق بتقديم التعويضات على شكل قطع أرض مقابل دعاوى الملكية فإننا نطرح التعديل الآتي: سيتم تسجيل قطعة أرض تبلغ مساحتها نصف مساحة قطعة الأرض المشمولة في الدعوى الأصلية في سجلّ الأراضي لتكون على اسم مقدم دعوى ملكية الأرض (أو من يخلفه) علي أن تكون قطعة الأرض المسجلة قد تمت فلاحتها من قبل مقدم الدعوى أو كانت تُستخدم مسكناً له في موعد قريب من موعد تقديم الدعوى وشرط عدم احتفاظ الدولة حالياً بقطعة الأرض هذه ؛ ويُضاف إلى ذلك تسجيل ربع مساحة الأرض المتبقية المدعى ملكيتها.

3. فيما يتعلق بالتعويضات المالية عن دعاوى الملكية فإننا نطرح التعديل الآتي: ستدفع الدولة لمدعي الملكية أو من يخلفه مبلغاً من المال مقابل باقي مساحة الأرض المدعى ملكيتها والتي لم يتم تسجيل اسم مدعي ملكية الأرض عليها.

4. ستكون قطعة الأرض التي ستسجّل على اسم مدعي الملكية أو من يخلفه شبيهة قدر المستطاع بمميزات قطعة الأرض التي تطالها دعوى الملكية.

5. فيما يتعلق بتطبيق البند 2 الوارد أعلاه والخاص بعدد مدعي الملكية الذين سينضمون إلى التسوية القانونية ، فإننا نطرح التعديل الآتي: إذا ما انضم إلى التسوية مدعو الملكية التي يبلغ مجموع مساحة الأراضي المدعى ملكيتهم لها نصف (أو ما يزيد عنه) مساحة قطع الأرض المشمولة في الدعوى بكاملها ، فسيتم تسجيل قطع أراض على اسم كل منهم وفق ما جاء في البند 2 الوارد أعلاه ؛ لكن إذا انضم إلى التسوية مدعو ملكية يقل مجموع مساحة الأراضي المدعى ملكيتهم لها عن نصف مساحة قطع الأرض المشمولة في الدعوى بكاملها فستسجّل على اسم كل منهم قطعة أرض تبلغ 20% من مساحة قطعة الأرض التي يدعي ملكيته لها شرط فلاحتة لها أو استخدامه إياها مسكناً له. أما باقي الأراضي المشمولة في دعواه أو قطع الأرض التي لم يتم فلاحتها أو باستخدامها مسكناً له فسيتم تعويضه عنها مالياً ليس إلا.

6. إن التعويض الخاص بدعوى ملكية الأراضي التي تمت مصادرتها سيقصر على الأموال مقابل جميع مساحة الأرض المشمولة في الدعوى. ولكن بالنظر إلى ضرورة حل القضية لغرض دفع إجراءات تسوية قضية إسكان بدو النقب بشكل عام فسيتم تعويض مدعي الملكية الذي كان ولا يزال يحتفظ بقطع الأرض المعنية – إما جزئياً أو كاملاً – بالأموال بناء على ما جاء في البنود 2-5 الواردة أعلاه.

7. فيما يتعلق باستبدال التعويضات على شكل قطع أرض بالأموال: يجب تسوية القضية بناءً على التعليمات المنبثقة عن أحكام القانون.

8. يستطيع أي مدعي ملكية تُسجّل على اسمه (طبقاً للبند 2 الوارد أعلاه) قطعة أرض يبلغ مجموع مساحتها (بما يخص جميع دعاواه) 20 دونم أو أقل من ذلك – يستطيع استبدال كل 10 دونمات بقطعة أرض مجهزة للسكن.

9. فيما يتعلق بالمساهمة في تحمل النفقات المترتبة على تجهيز قطع الأرض للسكن: ستبلغ حصة مساهمة المواطنين المعنيين في هذه النفقات 10% من كلفتها الإجمالية (مقابل 25% كما هو الحال الآن) ، وذلك في حال تنظيم سكن المواطنين المقيمين في تجمعات سكنية غير منظمة في مواقعها الحالية.

أما بالنسبة للتعويضات المقدمة للسكان الذين سينتقلون للسكن في التجمعات السكنية الدائمة المعترف بها والتي كان قد تم ربطها بخطوط البنى التحتية: كان مجلس دائرة أراضي إسرائيل قد قرر مؤخراً (قرار 1256) زيادة مبالغ التعويضات المحددة لتشجيع استمرارية إجراءات تسوية قضية الأراضي حتى قبل إنجاز الإجراءات التشريعية.

ب. الأراضي الواقعة داخل مناطق الخطط الهيكلية المحلية (داخل "الخط الأزرق"):

كان قرار مجلس الوزراء رقم 3707 من تاريخ 2011/9/11 قد تجنب الحسم في قضية تنظيم الأراضي الواقعة داخل مناطق الخطط الهيكلية المحلية (داخل "الخط الأزرق") مما اقتضى مراجعتها خلال مرحلة الإصغاء وما تلاها. ويخص الأمر دعوى ملكية الأراضي داخل التجمعات السكنية البدوية المنظمة وتحديداً الأراضي المخصصة للسكن بموجب مواصفات الخطة الهيكلية أو تفاصيلها. وكانت قطع الأرض المذكورة زراعية بجوهرها في موعد تقديم الدعوى وسيتم وضع الحلول الوسطى بين الدولة ومدعي الملكية على هذا الأساس ، غير أن قطع الأرض أصبحت مع مرور الزمن مشمولة في المساحات المخصصة للسكن مما زاد كثيراً

من قيمتها الاقتصادية. وبالتالي نشأت حالة من عدم المساواة الحادة - ولو عشوائياً - بين مدعي الملكية داخل التجمعات السكنية المنظمة وخارجها بغض النظر عن مميزات الأراضي المدعى ملكيتهم لها. أما الاستجابة لمطالب مدعي الملكية في الأراضي المخصصة للسكن بتسوية جميع دعاوهم داخل الأراضي المدعى ملكيتهم لها فإنها تنطوي على إشكاليين كبيرتين: أولاً - إن هذه المطالب تعني تخليد حالة عدم المساواة الاقتصادية التي نشأت بصورة عرضية وغير مبررة ؛ ثانياً - إن جزءاً كبيراً من الأراضي المخصصة للسكن داخل "الخط الأزرق" والتي لا تمتد على مساحات كبيرة إجمالاً أصبحت مطلوبة لإسكان مواطنين بدو آخرين.

بالمقابل استمعنا خلال إجراءات الإصغاء إلى اهتمام مدعي الملكية بالتجاوب مع احتياجات الجيل القادم من عائلاتهم ضمن تسوية قضية إسكانهم. ويمكن إدراك هذا الاهتمام بدهاءة وأخذة بعين الاعتبار في إطار الاعتبارات المختلفة. وتأتي الخطوط السياسية المطروحة أدناه تجاوباً مع هذا الطموح المفهوم بما يطال غالبية مدعي ملكية الأراضي الواقعة داخل التجمعات السكنية والمخطط لإسكانها وبما يستند إلى إجراءات تنظيم السكن في هذه التجمعات كالتالي:

1. فيما يخص دعاوى ملكية الأراضي الواقعة داخل مساحات مخططة للسكن في التجمعات السكنية المنظمة ، سنبذل الجهود لتنظيم السكن عليها بصورة تقدم الحل السكني لأبناء العائلات المعنية من الجيلين الحالي والقادم. وسيتم تطوير هذه المساحات تدريجياً تبعاً للتطورات بمعنى تخصيص قطع الأرض للمستحقين على الفور ثم تخصيص قطع الأرض في المرحلة الثانية تمشياً مع قواعد التسويق المعمول بها. أما بقية المساحة فسيجري تنظيمها ما أمكن ذلك بالحوار مع مدعي الملكية لتجهيزها لسكن مواطنين بدو آخرين.

2. كما تم التنويه سلفاً فإن السياسة التخطيطية التي تشكل أساساً لتنظيم الإسكان بصفة عامة ستعطي احتياجات الجيلين الحالي والقادم من المستحقين (حتى عام 2035) الثقل اللازم. وتجدر الإشارة إلى أن التخطيط الناجع في التجمعات السكنية المزمع إنشاؤها سيقضي أحياناً بناء الأحياء بما لا يتطابق مع الحدود الفاصلة بين قطع الأراضي المدعى ملكيتها مما يحتم بدوره إعادة تنظيم هذه المساحات.

3. ستطبق القواعد المحددة أعلاه في البند 2 على التعويضات الخاصة بدعاوى الملكية. وعليه سيتم تعويض المستحقين من مدعي الملكية من خلال منحهم قطع أرض زراعية تقع خارج التجمع السكني المعني. كما سيتم اقتطاع مساحة قطع الأرض التي ستسجل على أسماء مدعي الملكية والمستحقين من النسل المباشر لهم والواقعة داخل التجمع السكني من مجموع مساحة أراضي التعويضات التي سيتسلمونها خارج التجمع السكني. كما سيتم - بالاتفاق بين السلطات المختصة ومدعي الملكية - تطبيق الحلول التي ستسمح باستبدال مساحة دونم خارج التجمع السكني بمساحة نصف دونم مخصصة للزراعة داخل التجمع السكني.

وبناءً على ما تقدم فإن التسوية المذكورة تعني استخدام معظم مساحة الأرض المدعى ملكيتها لسد احتياجات عائلة المدعي بينما يُخصص الجزء المتبقي لسد احتياجات أخرى. ويطل الأمر تحديداً دعاوى الملكية الخاصة بمساحة تقل عن 100 دونم (ويبلغ عدد هذه الدعاوى نحو 450) والتي يخطط لإعمارها داخل التجمعات السكنية المنظمة. أما بالنسبة لدعاوى الملكية الخاصة بمساحات أوسع (وعددها إجمالاً نحو 150 دعوى) فمن المرجح أن يتم تخطيط الجزء الأكبر من هذه المساحات لإسكان المواطنين مدعي ملكية الأراضي التي لم يخطط أصلاً لإسكانها ، أو لإسكان المواطنين الذين لا يدعون ملكية الأراضي.

وتعني الرغبة في عدم تجاهل تطلعات البدو إلى تنظيم تجمعاتهم السكنية في مواقعها الحالية أنه سيتم إيجاد حلول السكن المتعلقة ببعض البدو المقيمين حالياً في تجمعات سكنية غير منظمة داخل التجمعات السكنية المنظمة أو تلك التي سيتم تنظيمها سواء في مواقعها الحالية أو في مواقع جديدة. وبالتالي تستوجب رغبة الكثير من البدو في إنشاء تجمعات سكنية على الأراضي المدعى ملكيتهم لها أو بجوارها موافقة مدعي ملكية آخرين داخل "الخط الأزرق" (وخاصة مدعي ملكيتهم لمساحات شاسعة من الأراضي) على استخدام الأراضي التي يدعون ملكيتهم لها لفائدة مواطنين آخرين أيضاً وليس لمصلحتهم الشخصية وعائلاتهم فقط. وينجم الأمر عن ضرورة تقديم الحلول للجميع من جهة وعن مقتضيات التخطيط ومحدودية مساحات الأرض المتوفرة من جهة أخرى.

ح. قضية فرض القانون

إن الخطة المطروحة لن يُكتب لها النجاح دون قيام الدولة بفرض قوانينها بما فيها قوانين الأراضي والعقارات وقوانين والتخطيط والبناء. إن التقيد بالقانون يُعدّ جزءاً أساسياً من أي مشروع سكني منظم في دولة يسودها القانون. وقد طُرحت قضية تطبيق أوامر الهدم الصادرة ضد مبانٍ غير قانونية شيدّها البدو ولا يزالون بمنتهى الحدة في جميع الاجتماعات التي عُقدت مع بدو النقب علماً بأنها تثير الإشكاليات الملحوظة من حيث سيادة القانون. ويجوز البحث عن حل لهذه الإشكاليات من خلال إعطاء الثقل لموافقة المواطنين المعنيين على الانضمام إلى مشاريع تنظيم الإسكان طبقاً للقانون المطروح في إطار مجمل الاعتبارات الخاصة بتحديد سلم أولويات تطبيق أوامر الهدم الصادرة ضد مبانٍ غير قانونية للبدو في النقب.

ط. الخلاصة

إن حكومة إسرائيل تعتبر تسريع إجراءات تطوير النقب مهمة وطنية بالغة الأهمية حيث إنها تنوي تطبيق برامج واسعة النطاق خلال السنوات المقبلة سعياً لتحقيق هذه الغاية. ويُعتبر السعي لتحسين أوضاع بدو النقب اقتصادياً واجتماعياً – خاصة في مجالات التعليم والعمل – مع ترسيخ سلطة القانون في المنطقة ، جزءاً لا يتجزأ من هذا المجهود علماً بأن انخراط البدو في مسيرة ازدهار النقب ستعود بالفائدة على جميع سكانه.

ويقوم الاقتراح المطروح أعلاه على ثلاث ركائز ثابتة: رصد الميزانيات لتحسين البنى التحتية المادية والتمكين الاجتماعي والاقتصادي ؛ اعتماد مبادئ التخطيط الخاص بتسوية قضية إسكان البدو في النقب ؛ وتحديد آليات قانونية لتسوية دعاوى ملكية الأراضي لبدو النقب. وفيما يتعلق بهذه الركائز الثلاث التي تنطوي عليها الخطة الحكومية لحل قضية البدو في النقب ، فإن الوثيقة الحالية تتجاوب مع الملاحظات والتعليقات الرئيسية التي طُرحت خلال المداولات التي جرت مع جماعات وأفراد في مرحلة الإصغاء إلى الجمهور التي جرت خلال عام 2012. وتشكل الخطة المطروحة بحجمها المتكامل وإدراكها للدلالات البعيدة المدى المتعلقة بمستقبل الأطفال البدو أساساً راسخاً للاتفاق الواسع مع المواطنين البدو مدعي ملكية الأراضي والمواطنين البدو المقيمين في مواقع غير منظمة سكنياً مع الحصول على دعم أوساط أخرى من بدو النقب.

ويتعين السعي في أقرب ما يمكن لتحقيق أهداف الحكومة في هذا المجال الهام من خلال سن "قانون تنظيم إسكان البدو في النقب". وينص هذا القانون – بين أمور أخرى – على تحديد إطار ملزم ومُجدول زمنياً لإجراءات تنظيم الإسكان بحيث يتم بعد مضي 5 سنوات على سريان القانون تسجيل أي قطعة أرض لم تخصص لمدعي الملكية ضمن إجراءات تنظيم الإسكان على اسم الدولة. وقد بات عامل الوقت ضاغطاً ولن يتم بغياب تحديد إطار زمني كهذا تحقيق الهدف

الكلي للإجراءات المذكورة المتمثل بتنظيم إسكان البدو خلال الفترة الزمنية القصيرة التي ما زالت هذه الفرصة تسنح فيها.

إن إجراءات تطبيق الخطة والقانون الخاص بها ستستغرق عدة سنوات ولا يجوز تجاهل الصعوبات المزمع أن تعترضها. غير أن الشروط المرسومة هنا تعطي فرصة حقيقية لتحقيق التقدم الجيد نحو حل هذه المعضلة بما يعود بالنفع الكبير على جميع سكان النقب. ويجب على جميع الأطراف المعنية حشد طاقاتهم لتحقيق هذه الغاية الهامة.

تقديم الشكر والامتنان

لقد ساعدني الكثيرون على إعداد هذا الملخص كونهم قد أسهموا بحسن النية وبناء على خبراتهم وفهمهم في دفع الحل المطروح للمشكلة التي نواجهها وسط ظروف تشتت أكثر فأكثر كلما مضى الوقت. وأخص بالشكر رئيس هيئة التخطيط السياسي في ديوان رئاسة الوزراء إيهود برافير الذي بات يعكف ويواظب منذ ثماني سنوات على إفساح المجال أمام بدو النقب للتخلص من ضائقتهم. إن تصوراته الواسعة والعميقة حول المشاكل المختلفة بكافة جوانبها وإمامه بتفاصيلها أسعفني كثيراً في بلورة وصياغة التوصيات المشمولة في هذا الملخص.

الملاحق

الملحق 1: إجراءات الإصغاء

كانت لجنة غولديرغ التي تم تعيينها نهاية عام 2007 لأجل "تقديم التوصيات للحكومة بشأن سياسة تنظيم إسكان البدو في النقب بما في ذلك بلورة المقترحات اللازمة للتعديلات القانونية"، قد ضمت بين أعضائها الثمانية ممثلين عن الجمهور البدوي. وقد استمعت اللجنة إلى إفادات أكثر من 100 شخص ومنهم الكثير من البدو وممثلون عن الجمعيات الداعمة لمطالب البدو. كما تسلمت اللجنة 130 مراجعة خطية. أما الدور الذي أنيط بالفريق المعني بتطبيق تقرير لجنة غولديرغ برئاسة السيد إيهود برافير رئيس هيئة التخطيط السياسي في ديوان رئاسة الوزراء فتمثل بوضع الحلول العملية الناتجة عن التوصيات، بما في ذلك في الحالات التي تباينت فيها رؤى أعضاء اللجنة. وباعتبار هذا الفريق تطبيقياً لم يعقد أعضاؤه اجتماعات رسمية مع شخصيات عامة تمثل الجمهور البدوي، غير أن مجلس الوزراء قرر عند اعتماد "خطة برافير" في تاريخ 2011/9/11 القيام بإجراء غير مسبوق من الإصغاء إلى تعليقات الجمهور البدوي وجهات أخرى على الخطة المذكورة. واستهدف هذا الإجراء جمع التعليقات حول الخطة وأخذها بعين الاعتبار عند وضع الصيغة النهائية لمشروع القانون الذي سيُطرح على اللجنة الوزارية لشؤون التشريع.

وقد بحث مجلس الوزراء الخطة على مدى جلستين له واعتمد بدعم غالبية 17 ومعارضة 8 من أعضائه مشروع القرار رقم 3707 الذي تم تعييني بمقتضاه مسؤولاً عن إجراءات الإصغاء لملاحظات الجمهور بعد نشر مذكرة مشروع القانون وتمهيداً لطرح مشروع قانون معدّل على مجلس الوزراء. وقد انطلقت الاجتماعات مع ممثلي بدو النقب وجهات أخرى عملياً في شهر ديسمبر كانون الأول 2011 لتسبق الموعد الرسمي المحدد لإجراءات الإصغاء ونشر مذكرة القانون يوم 2012/1/3. وكانت مرحلة الإصغاء ستستمر على مدى 45 يوماً لكن تم تمديدتها لجملة اعتبارات ومنها الاستجابة لطلبات المنظمات والأفراد لتنتهي رسمياً بعد 3 أشهر في يوم 2012/4/1.

وقد بدأت الإجراءات بقاء عقده رئيس الوزراء في مكتبه مع رؤساء التجمعات السكنية البدوية في النقب يوم 2011/11/3. وعلى أثر اللقاء قال رئيس الوزراء في الكلمة التي ألقاها في حفل إحياء ذكرى [رئيس الوزراء الأول] دافيد بن غوريون في قرية سديه بوكير يوم 2011/12/4 ما يلي: "لقد اتخذنا في نهاية الأمر وبعد مضي 63 عاماً على قيام الدولة القرار الهادف إلى تسوية قضية تنظيم إسكان المواطنين البدو في النقب والاستثمار في مشاريع ترمي إلى رفع تحصيلهم العلمي وزيادة رفاهيتهم واندماجهم في العمل. وأرجو أن يصبح البدو جزءاً لا يتجزأ من الزخم التنموي المزمع أن يشهده النقب في السنوات المقبلة".

وعند نشر مذكرة القانون تم عقد مؤتمر صحفي في بئر السبع لشرح النقاط الجوهرية الواردة فيه. وفي اليوم ذاته تم رفع المذكرة إلى موقع "التواصل مع الحكومة" الإلكتروني التابع لديوان رئاسة الوزراء. كما تم إطلاق موقع إلكتروني يتيح للجمهور فرصة التعليق على مذكرة القانون واكتساب المعلومات عن قرارات الحكومة في هذا المجال بأساليب متنوعة ومنها شريط مصور وعرض تقديمي وطرح صيغة القرارات علماً بأنه تم تقديم جميع هذه المعطيات باللغتين العبرية والعربية.

وقد شاركت خلال فترة مرحلة الإصغاء التي امتدت لثلاثة أشهر في أكثر من 40 اجتماعاً حضرها نحو 600 مواطن بدوي. وعُقدت الاجتماعات في المجالس المحلية البدوية وخيم الضيافة البدوية (الشق) ومكاتب سلطة تنظيم إسكان البدو في النقب ومجمع الدوائر الحكومية في بئر السبع وديوان رئاسة الوزراء في أورشليم القدس.

وقد التقيت مرتين مجموعة ممثلين عن مجلس القرى البدوية غير المعترف بها مرة لديهم ومرة في ديوان رئاسة الوزراء لدى تقديمهم خطة الإطار التي وضعوها لتسوية قضية قراهم ؛ كما التقيت ممثلين عن جمعيات من قبيل جمعية حقوق الإنسان والمواطن وجمعية "بمكوم" وممثلين عن "شتيل" [خدمات دعم ومشورة لمنظمات التغيير الاجتماعي] و"الصندوق الجديد لإسرائيل" بالإضافة إلى وفود عن "المأمورية المعنية بالعلاقات اليهودية والعربية في إسرائيل" من الولايات المتحدة وبريطانيا. كما أنني شاركت في ندوة عقدتها كلية "سابير" لمناقشة مذكرة القانون فيما شارك إيهود برافير في ندوات مماثلة عُقدت في جامعة بن غوريون في بئر السبع وفي جامعة تل أبيب. والتقيت أيضاً ، بمبادرة من رئيس الكنيست السيد رؤوفين ريفلين وفي مكتبه ، بأعضاء الكنيست العرب فضلاً عن حضوري ندوة عقدها "اللوبي من أجل تطوير النقب" في مقر الكنيست ومشاركتي في مناقشات جرت في قاعة الكنيست بكامل هيئتها في إطار بحث مشاريع قرارات مطروحة على جدول الأعمال أو مشاريع قوانين. وواصلت عقد اللقاءات مع بعض الأفراد والجماعات حتى بعد انتهاء إجراءات الإصغاء بشكل رسمي (ومن بين هؤلاء على سبيل المثال جمعية "مغك" وممثلات عن منظمات نسائية بدوية ومجموعة من الأكاديميين البدو). كما شاركت إلى جانب إيهود برافير ودورون ألموغ في ندوة متعددة المشاركين حول قضية بدو النقب عُقدت في المعهد الإسرائيلي للديمقراطية.

بالإضافة إلى كل ما تقدم فقد عقد 12 طاقماً عن سلطة تنظيم إسكان البدو في النقب نحو 170 لقاء شخصياً وجماعياً مع حوالي 600 مواطن بدوي في مضاربهم لتبيان الخطة. وعُقدت اللقاءات بعد إجراءات مكثفة استعداداً لها شملت تعليم مذكرة القانون وطرق عرضها. واستعانتم هذه الطواقم بكتابة تم إصدارها خصيصاً في إطار إجراءات الإصغاء كونها اشتملت على مذكرة القانون بصيغة قريبة من الأصل لكن بأسلوب سلس يسهل فهمه ، ثم سجل أفراد الطواقم الملاحظات التي استمعوا إليها خلال هذه اللقاءات. وقد التقيت مرتين برؤساء الطواقم التابعة لسلطة تنظيم إسكان البدو خلال مرحلة الإصغاء للاستماع إلى مقترحاتهم بناءً على تجربتهم المترجمة على صعيد تنظيم إسكان البدو بالتراضي وفي أعقاب الملاحظات التي استمعوا إليها بأنفسهم حول مذكرة القانون.

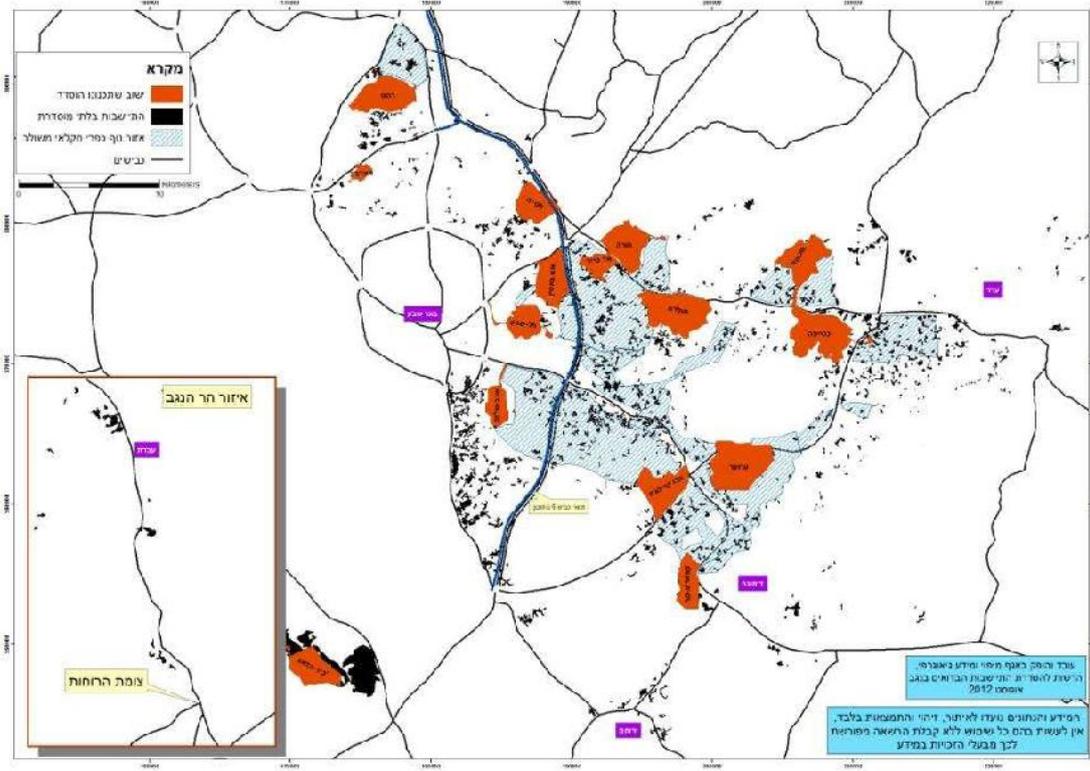
وطُرحت عدة أسئلة خلال جلسة تقييمية عُقدت بعد المرحلة الأولى من إجراءات الإصغاء مما اقتضى ترقية بنك المعلومات ، الأمر الذي يوفر لنا حالياً الأدوات التي تسمح بتحليل الاحتمالات المختلفة ومعانيها علماً بأنها أسهمت (إلى جانب الاستبصارات الناتجة عن إجراءات الإصغاء نفسها) في صياغة التعديلات الواردة في مذكرة القانون حول الطريقة المطلوبة لتحقيق الهدف.

وثبتت خلال اللقاءات المذكورة وجود صعوبة مردّها غياب قيادة مركزية مقبولة على بدو النقب. إذ أعلن البدو الذين قدموا دعاوى ملكية الأراضي في النقب أنه لا توجد أي جهة مختصة بتمثيلهم مؤكدين حقهم في التفاوض بأنفسهم مع ممثلي الدولة. كما وردت شكاوى من البدو حول وجود اعتبارات سياسية دخيلة بصورة مبالغ فيها في الخطاب الجاري حول مستقبلهم. ورفضت "الجنة التوجيه العليا لعرب النقب" التي تم تشكيلها عقب قرار مجلس الوزراء عام 2011 لقائي رغم محاولات عدة لعقد مثل هذا اللقاء. أما الأدهى من ذلك فهو أن بعض أعضاء هذه اللجنة وكذلك لجنة المتابعة للمواطنين العرب في إسرائيل بذلوا مساعيهم لمقاطعة إجراءات الإصغاء الحيوية

التي قامت بها الحكومة. غير أن البدو أنفسهم أدركوا جيداً أهمية الخطاب حول قضية مستقبل إسكانهم في النقب ، ولذا لم تلقَ دعوات المقاطعة المذكورة إلا الاستجابة الضئيلة ، لا بل يمكن القول إنه بعد سنوات عديدة من ترسُّخ حالة عدم ثقة بدو النقب بالحكومات الإسرائيلية المتعاقبة ، اقتنع الكثير منهم هذه المرة بصدق نيتنا وجدية موقفنا ، حتى وإن بقيت هناك خلافات حول حل المشاكل المطروحة. وهكذا ، وكما أتى بيانه أعلاه ، قُدمت ملاحظات هامة خلال إجراءات الإصغاء وتم إدراج التعليقات عليها سواء في هذا التقرير أو في الصيغة المعدلة لمذكرة القانون.

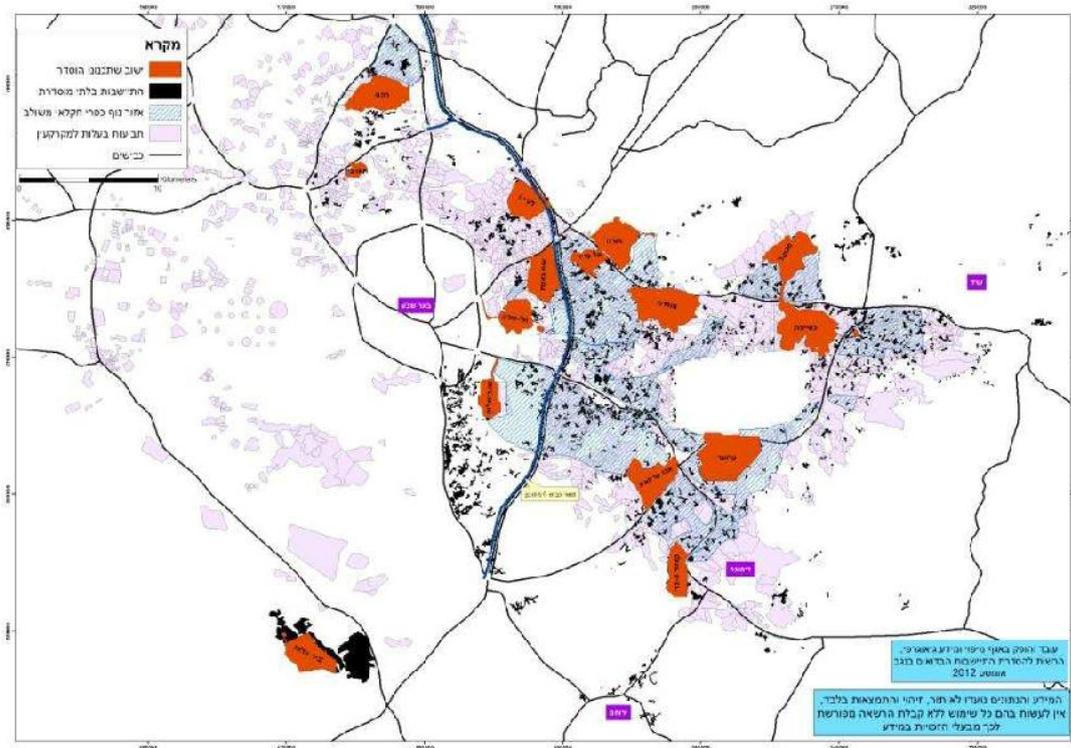
ملحق 3: إنتشار التجمعات السكنية البدوية في النقب

تجمعات سكنية جديدة محتملة في مناطق "مناظر ريفية – زراعية متداخلة"



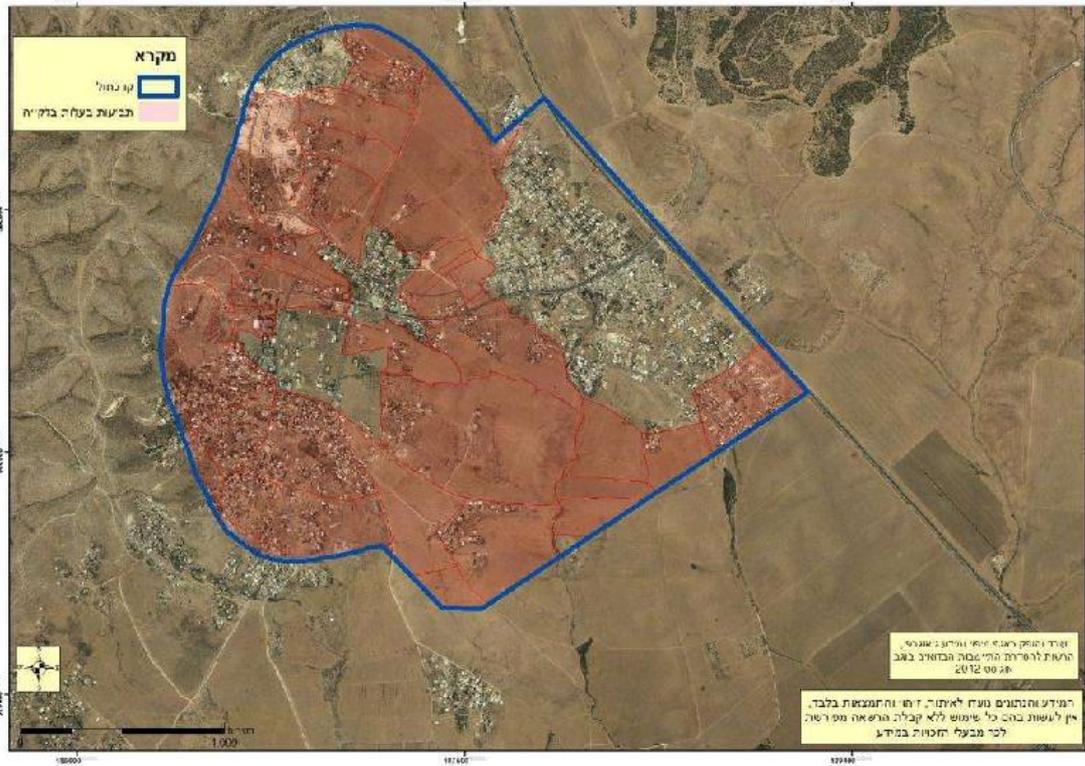
الملحق 4: إنتشار التجمعات السكنية لبدو النقب ودعاوى البدو بملكية الأراضي

يُستدل من الخريطة أنه يستحيل تنظيم إسكان البدو في النقب دون تسوية دعاوى الملكية



الملحق 5: نموذج من دعاوى ملكية الأراضي التي لم تتم تسويتها داخل تجمع سكني منظم (اللقية)

يستحيل إنجاز عمليات تطوير التجمع السكني ما لم تُسوّ دعاوى الملكية



**الملحق 6: مساكن البدو في وادي النعم
على خلفية القيود التخطيطية الناتجة عن مصانع رمات حوفاف ورمات
بيكاع**

الخط الأصفر المتواصل: منطقة الخطر بحسب الخطة الهيكلية

الخط الأصفر المتقطع: منطقة الخطر كما حددتها لجنة الخبراء بعد
المصادقة على الخطة الهيكلية

