

השלמות להחלטה מס. 3707 של הממשלה מיום 11.9.11

בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב

הצעה להחלטה

בהמשך להחלטת הממשלה מס. 3707 מיום 11.9.2011 בעניין "דו"ח הצוות הבין משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב" ולהליך בחינת ההתייחסויות לתזכיר החוק ולתוכנית הממשלה, שקוים כאמור בסעיף 3 להחלטה האמורה,

מחליטים:

1. לאמץ את דו"ח הסיכום של הליך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, שהוגש לממשלה על ידי השר זאב ב. בגין. דו"ח הסיכום מצורף כנספח להחלטה זו.
2. לאשר עקרונית את טיוטת חוק הסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013 – המצורפת בזה.
3. משרד האוצר יקצה את המשאבים הדרושים ליישום החלטה זו על-פי קצב התקדמותה.

דברי הסבר

רקע כללי

במסגרת החלטת הממשלה 3707, מיום 11.9.11, בנושא 'דוח הצוות הבין משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב', הוחלט לקיים הליך של הקשבה להתייחסויות הציבור לתוכנית שעליה החליטה הממשלה. "על מנת לתת תשומת לב מירבית להתייחסויות העולות" מינחה הממשלה בסעיף 3(ג) להחלטה את השר זאב ב. בגין "לעמוד בראש הליך הבחינה של ההתייחסויות" וקבעה בסעיף 3(ד) כי "השר בגין יגיש את המלצותיו לוועדת השרים לענייני חקיקה, לגבי שינויים הנדרשים בתזכיר החוק, טרם הבאת הצעת החוק לכנסת לקריאה ראשונה".

בהמשך לאמור בהחלטה כמפורט, קיים השר בגין וכן צוותי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, מהלך נרחב של הקשבה לציבור. המהלך כלל פגישות, השתתפות בכנסים ובדיונים, מתן אפשרות לתגובת הציבור לתזכיר החוק באמצעות אתר "קשרי ממשל" במשרד המשפטים ובאתר ייעודי שהוקם למטרה זו ובאמצעות פניות בכתב.

בתום מהלך זה ובעקבות התייחסויות שהובאו במסגרתו, גיבש השר את המלצותיו לשינויים בתזכיר החוק. אלו מובאות בסיכום המצורף.

החלטה זו מסיימת תהליך ממשלתי מורכב בן חמש שנים לקביעת מדיניות הממשלה בנושא זה שהינו בעל חשיבות לאומית עליונה, זאת לקראת הבאת החוק המוצע לכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

-

תקציב

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

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

-

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

-

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס. 3707 מיום 11.9.2011 בנושא דוח הצוות הבין משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ;

החלטת הממשלה מס. 3708 מיום 11.9.2011 בנושא תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ;

החלטת הממשלה מס. 4411 מיום 18.1.2009 בנושא דין וחשבון להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ;

החלטת הממשלה מס. 2491 מיום 28.10.2007 בנושא הקמת ועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ;

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי : חקיקה ממשלתית

תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה ;

מוגש על ידי שר זאב ב. בגין

ט"ז בשבט התשע"ג
27 בינואר 2013



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ב שבט, תשע"ג

23 ינואר, 2013

מזהה מל"י: D330238

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הסדרת התיישבות בדואים בנגב - אימוץ דו"ח הסיכום להליך ההקשבה ואישור עקרוני של טיוטת החוק בנושא.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהחלטת ממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011, בנושא דו"ח הצוות הבין משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות בדואים בנגב, נקבע, בין היתר, כי הממשלה תגיש לאישור הכנסת הצעת חוק בנושא. במסגרת זו הוחלט לקיים הליך של הקשבה להתייחסויות הציבור לתוכנית שעליה החליטה הממשלה. הממשלה הטילה על השר זאב ב. בגין לעמוד בראש הליך הבחינה של ההתייחסויות, ולהגיש את המלצותיו לגבי שינויים נדרשים בתזכיר החוק, בטרם אישורו והבאת הצעת החוק לפני הכנסת. בראשית חודש ינואר 2012 פרסם משרד המשפטים את תזכיר חוק הסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ב-2012. כעת, בסיומו של הליך ההקשבה הנרחב, שנערך כמתואר בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, מוצע כי הממשלה תאמץ את דו"ח הסיכום להליך ההקשבה של השר זאב ב. בגין, הכולל את המלצותיו ביחס לשינויים הנדרשים בתזכיר החוק. כמו כן, מובאת לאישור עקרוני של הממשלה טיוטת החוק שהוכנה במשרד המשפטים, ואשר נערכו בה השינויים הנדרשים אל מול תזכיר החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקיימו הבחירות לכנסת ה-19 ובטרם כינונה של ממשלה חדשה. הצעת ההחלטה מסכמת עבודת מטה ממשלתית מורכבת בת חמש שנים, שתחילתה בעבודתה של הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג, אשר מונתה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2491 מיום 28.10.07; המשכה בעבודת צוות היישום שמונה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4411 מיום 18.1.2009, ובאישור מתווה היישום בהחלטת ממשלה מס' 3707 הני"ל; וסיומה בהצעת חוק ממשלתית, המבוססת כאמור על תזכיר החוק הממשלתי, שפורסם כבר בראשית שנת 2012, ואשר גובש, בתום הליך ההקשבה הנרחב בראשות השר בגין, לכלל טיוטת החוק המוצעת. בנסיבות הקיימות, ובשים לב למרכזיות הסוגיה והשפעתה על היחסים בין הבדואים למדינה, ולציפיות שנוצרו בקרב ציבור הבדואים נוכח הליך ההקשבה הנרחב שנערך בשנה החולפת, קיימת חשיבות בהבאת התהליך הממשלתי שקיימה הממשלה ה-32 לכלל סיום על ידה, דבר המתבטא באימוץ דוח הסיכום של השר בגין, שעליו הטילה הממשלה את תפקיד זה, ובסופו של יום - בהצעת חוק ממשלתית. זאת ועוד, חוסר הוודאות המתמשך בשטח מגביר את חוסר האמון מצד האוכלוסייה הבדואית, מה שעלול להקשות על יישומו

של התהליך. כמו כן, החלטות הממשלה בעניין והמתווה שהוצג, שאמור היה להוביל להשלמתו של מהלך חקיקתי בתקופת זמן קצרה יחסית, הביאו להשהיית הליכים משפטיים שונים. התמשכות ההליך, ולו בשל תקופת הבחירות, עלולה לפגוע בניהולם של הליכים אלה. נוכח האמור לעיל, ישנה חשיבות מיוחדת וחריגה לקבלת הכרעה בנושא בהקדם האפשרי וללא דיחוי נוסף.

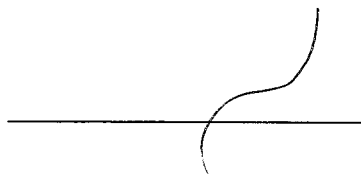
עם זאת, אין בקבלת ההצעה כדי לכבול את ידיה של הממשלה הבאה, שכן בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3000 המשך קידום הליכי החקיקה בכנסת יחייב ממילא גם החלטות מתאימות בועדת השרים לחקיקה שתוקם בממשלה ה-33, ובמידת הצורך גם בממשלה. לפיכך, איננו רואים מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה במועד זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית



מדינת ישראל

הסדרת התיישבות בדואים בנגב

סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק

להסדרת התיישבות בדואים בנגב

והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק

מוגש לממשלה על-ידי

זאב ב. בגין

ירושלים, י"ב שבט תשע"ג, 23.1.13

א. הקדמה

ביום 11.9.11 קיבלה הממשלה את החלטתה מספר 3707, לאמץ את דו"ח צוות היישום של המלצות ועדת גולדברג לסוגיית הבדואים בנגב ("מתווה פראוור"), ועמה פורסם תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב. בהחלטת הממשלה נקבע עוד, כי יתקיים הליך מיוחד של הקשבה לציבור במשך ששה שבועות. הליך ההקשבה הוארך לכדי שלושה חודשים ויותר, וכלל עשרות פגישות עם יחידים, קבוצות וארגונים, רובן בנגב (נספח 1). ההקשבה הפעילה לציבור הולידה תובנות שמהן עלה הצורך בשינויים מסוימים בתזכיר החוק, אך גם עלה ממנה הצורך להותיר על כנו את מבנהו היסודי של החוק, כולל סופיות ההסדר ומתן הכלים הנחוצים למימושו.

דו"ח זה מסיים תהליך מורכב בן חמש שנים לקביעת מדיניות הממשלה בנושא זה, ובהתאם להמלצות הכלולות בו הוכנה על ידי משרד המשפטים טיוטת חוק מעודכנת. להלן יובאו עיקרי הדברים וההמלצות הנובעות מהם.

ב. המסגרת הלאומית

פיתוח הנגב מהווה אחת המשימות הלאומיות החשובות בעשור הקרוב והממשלה החליטה לקדמו בדרכים שונות. הפיתוח מתבסס, בין השאר, על תכנית המתאר למטרופולין באר שבע (נספח 2), המהווה מסגרת אזורית לתכנון מפורט ולפיתוח יישובים קיימים וחדשים. ללא הסדרת סוגיית התיישבותם, לא יוכלו הבדואים ליהנות מן המשאבים הרבים שיוזרמו לנגב בשנים הבאות, ולא ניתן יהיה להגשים במלואה את משימת פיתוחו של הנגב הצפוני למען כל תושביו.

ג. הצורך

הבדואים בנגב, המונים היום כ-200,000 נפש, הם אזרחים שווי-זכויות במדינת ישראל. ככאלה, הם זכאים למסגרת כלכלית-חברתית שתאפשר להם לממש את ההזדמנויות העומדות בפני אזרחי ישראל לצמיחה. אולם, הבדואים בנגב הם בני הקבוצה הענייה ביותר בישראל, שלעוניה נלוות בעיות חברתיות הדורשות תיקון יסודי. מכאן, שמוטלת על הממשלה האחריות לפעול, כדי לאפשר לבדואים להיחלץ ממצבם ולהעניק להם, ובייחוד לדור הצעיר (כ-120,000 מתחת לגיל 18, שאליהם יתוספו בעשור הקרוב עוד רבבות), את הכלים הדרושים כדי להתמודד בהצלחה עם אתגרי העתיד.

המלאכה מרובה והזמן קצר. בעשור הקרוב צפויה בנגב הצפוני תנופת פיתוח, עם העברת מחנות צה"ל לאזור באר שבע. כ-20 מיליארד שקלים הוקצו לבניית המחנות בלבד, וניתן להניח שסכום משמעותי נוסף יושקע במעטפת הנדרשת להתפתחותם. במצב זה, לפנינו הזדמנות מיוחדת לפיתוח תנאים שיאפשרו לקהילה הבדואית בנגב להשתלב בשגשוג הצפוי לאזור באר שבע. ילד בן 10 יהיה בעוד עשור בן 20 והזמן לפתח את כישוריו כראוי הוא בשנים הקרובות, אך הפתרון הנדרש לשם כך הוא סבוך ורב-פנים. על מורכבותו עמדה ועדת גולדברג (2008, סעיף 72): "מתחייב פתרון מערכתי ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון ההתיישבות, התעסוקה והחינוך, כשאלה משולבים בנושא תנאי החיים ביישובים (המוכרים ואלה שיוכרו)".

בסוגיית הבדואים בנגב כרוכות שאלות יסודיות הנוגעות להגדרת היחסים הנאותים בין מדינה לאזרחיה, בין רוב למיעוט, בין הכלל לפרט ובין הפרט לכלל. הדיון הציבורי בסוגיה זו מעלה גם ניגודים בחברה הבדואית בין מסורת לחידוש, בין מבוגרים לצעירים, בין נשים לגברים, בין בדואים תובעי בעלות על קרקע למי שאינם תובעים, בין תובעי בעלות על קרקע בתחום היישובים המוסדרים תכנונית לבין אלה התובעים קרקע מחוץ להם, בין נטל העבר לתקוות העתיד. על שיח זה מעיק חוסר אמון בין בדואים לבין ממשלות ישראל, ומעיבות עליו סיסמאות הנשמעות מכיוונם של שוללי כל פשרה, בדואים ויהודים כאחת.

במהלך ההקשבה לציבור שמענו ביטויים רבים להזדהותם של הבדואים עם המדינה ולרצונם לפתור את הבעיות המעיקות עליהם, כך שלא יהיו לנטל ויכולו להשתלב כהלכה בחברה הישראלית. בנוסף לכך, עמדנו על תחושות של עוול ודרישות לתיקונו וכן שמענו השגות רציניות על תכנית הממשלה ותזכיר החוק והצעות לשיפורם.

אולם, שמענו גם הצעות המבטאות התעלמות מן המציאות ואילווציה. בדיון העיוני בסוגיית הבדואים בנגב עולים בשנים האחרונות גם מושגים כגון "צדק מעבריי" (בעת החלפת הריבון), זכויות קניין בקרקע של נוודים-למחצה ו"זכויות ילידים". מושגים אלה אינם הולמים את המציאות, ודיון זה, ככל שהוא מעניין ומעורר מחשבה, לא הניב עד כה פתרון בר-יישום לבעיה הקשה שלפנינו, כזה התואם את מגבלות המציאות הכלכלית, המשפטית, החברתית והפוליטית. יש גם לציין, שאין לפנינו תביעה קהילתית משותפת לבעלות על קרקע אלא מקבץ של תביעות פרטיות, שקשה לראות בהן ביטוי ל"צדק חלוקתי". זאת מכיוון שתובעי הבעלות מהווים מיעוט לא גדול בקרב הבדואים בנגב, וחלוקת השטח ביניהם אינה שוויונית כלל.

דרישה למימוש מלוא התביעות של הבדואים אינה מקרבת פתרון אלא להיפך, והזמן המאפשר עדיין פתרון יעיל ומציאותי של הבעיה אוזל והולך. אין לאפשר לאלה הדורשים מימוש מלא של כל תביעות הבעלות עבור מיעוט מן הבדואים על יסוד "צדק מוחלט", למנוע מיותר ממאה אלף ילדים בדואים תנאים החיוניים לבניית עתיד טוב יותר עבורם על יסוד פשרה. **החלת תנאים של צדק חברתי על הילדים הבדואים בנגב ועל משפחותיהם היא חובתה של המדינה, ועליה לקדם בתוך שנים אחדות פתרון סביר שיסייע להם למצות את כישורונותיהם ולממש את זכותם הטבעית לבקשת האושר ככל ילד אחר בישראל.**

עם המציאות בה חיים הבדואים בנגב אין להשלים וכדי לשנותה נדרש מאמץ, הן מצד הממשלה והן מצד ציבור הבדואים ומנהיגיו. אין מנוס מן ההכרה במגבלות המסגרת המשפטית והתנאים החברתיים והפוליטיים במדינה, ומכאן שאין לצפות לפתרונות מוחלטים שירצו את הכול. בלשון כבוד השופט גולדברג בדו"ח הסיכום של דיוני הוועדה בראשותו (סעיף 71): "נחוצה יוזמה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר ביצוע של המאבק על הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות". בעקבות מהלך ההקשבה להערות הציבור להחלטת הממשלה מיום 11.9.11, הממשלה מציעה יוזמה תכליתית כזו, ואנו מצויים כעת בשעת כושר המאפשרת - עדיין - פתרון. הזדמנות זו אין להחמיץ, שכן דחיית המענה המוצע כאן תחריף מאד את קשיי המציאות, עד כדי יצירת מבוי סתום ללא פתרון, מצב שיגבה מחיר כלכלי חברתי ואנושי מן החברה הבדואית ומכלל תושבי הנגב.

ד. פעולות הממשלה לקידום כלכלי וחברתי של הבדואים בנגב

על מנת לקדם את הצמיחה החברתית והכלכלית של הבדואים בנגב אף בטרם הושלם תכנון ההתיישבות ובטרם הוסדרו התביעות לבעלות על הקרקע, הממשלה הנוכחית הקצתה תקציב גדול לפיתוח חברתי, כלכלי ופיסי, ואישרה תכנית מפורטת בתקציב של 1.2 מיליארד ש"ח לחמש השנים הבאות, שיוקצו לתחומים הבאים: תעסוקה (360 מלש"ח), חינוך (90 מלש"ח), תשתיות תומכות תעסוקה והשכלה ובמרכזן תשתיות תחבורה (450 מלש"ח), ביטחון אישי (215 מלש"ח) וחברה וקהילה (90 מלש"ח). תכנית זו, היוצאת דופן בהיקפה, המנוהלת על ידי מטה היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב במשרד ראש הממשלה, נוספת לתקצוב השקעה בתשתיות הפיסיות ביישובים הבדואים בשיעור כרבע מיליארד שקלים בשנה, המנוהלת על ידי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. מכאן שהממשלה עומדת להשקיע בשנים הקרובות, מעבר לתקציבים הרגילים של משרדי הממשלה, כחצי מיליארד שקלים בשנה, ישירות לפיתוח ולקידום מצבם של הבדואים בנגב. בהקשר זה, ראוי לציון שיתוף הפעולה המתפתח בין הנהגות היישובים הבדואים והיהודים בנגב.

במסגרת זו מתוכננים לקום מרכזי תעסוקה ביישובים הבדואים בנגב, שיעניקו מעטפת שירותים מלאה בתחום התעסוקה. כמו כן, יוקמו אזורי תעשייה ותעסוקה עבור יישובים בדואים, ביניהם יצוינו המפעל "עוף עוז" בשגב שלום המעסיק כשבע מאות עובדים, כמחציתם נשים בדואיות, ואזור התעשייה עידן הנגב ליד העיר הבדואית רהט, המשותף לרהט ולמועצות בני שמעון ולהבים, שבו יוקם, בין היתר, מפעל "סודה-סטרים" האמור להעסיק כאלף עובדים. בנוסף, ברהט מתנהל היום מיזם הנדל"ן הגדול בארץ, שבמסגרתו יינתן מענה לגידול המשמעותי הצפוי של אוכלוסיית רהט בתוך שנים ספורות עד כדי 80,000 נפש, עם בניית 4,500 יחידות דיור בחלקו הדרומי של היישוב, כשהתכנון מאפשר גם בניית בניינים בעלי קומות. הביקוש למיזם זה - שתכנונו האדריכלי אף זכה בפרס מטעם ארגון המתכננים העולמי - עולה על ההיצע. ניכר גם המשך ההתקדמות בתחום החינוך: מעבר לפעילות השוטפת בתחום זה הוקם בית ספר אזורי למחוננים בעיירה חורה, ובתל שבע נפתחה קריית חינוך לשיקום ילדים בדואים בעלי צרכים מיוחדים. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב קיימה בשנת 2012 פיתוח תשתיות בדריג'את, ערעה, תל שבע, שגב שלום, לקיה, אל-סייד, אבו קרינאת, חורה, רהט וכסייפה.

הממשלה אישרה ביום 4.12.11 את מינויו של דורון אלמוג לתפקיד ראש מטה היישום להתיישבות ופיתוח כלכלי של הבדואים בנגב במשרד ראש הממשלה. המטה החל להוביל את פעולות הממשלה הנדרשות כדי לקדם את רווחת ציבור הבדואים בנגב, ובהן התכנית לפיתוח הכלכלי והתכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב על כל היבטיה. מטה זה, יחד עם הרשות להסדרת התיישבות בדואים בנגב בראשות יהודה בכר שהוקמה בשנת 2007, נותנים בידי הממשלה כלי להמשך הטיפול בסוגיות הסבוכות שלפנינו, עד לפתרון באופן משביע רצון, בתהליך שיאריך שנים אחדות.

ה. סוגיית ההתיישבות והצורך בהסדר הקרקעות

הנה כי כן, הממשלה פועלת לקיים בתחומים חשובים את אחריותה כלפי האזרחים הבדואים בנגב, אך בכך אין די. כדי להשלים את ההיערכות לשגשוג הצפוי בנגב בשנים הקרובות חיוני לפתור את סוגיית התיישבות הבדואים. הפתרון קשה משני טעמים. האחד, כיום מתגוררים 70,000–90,000 בדואים ללא הסדרה של

מגוריהם (נספח 3), ומתקיים מצב בו מתגוררים עשרות אלפי אזרחים ישראלים במבנים שהוקמו ללא היתר כחוק. ברבים ממקומות אלה קיימות תביעות בעלות על הקרקע שלא נפתרו (נספח 4), ועל כן מוגבלת מאוד יכולת המדינה לפתחם. הקושי השני נובע מכך, שגם בתחומי התכניות המאושרות למגורים ברשויות המקומיות של הבדואים בנגב, קיימים שטחים גדולים שאי אפשר לפתחם מכיוון שלא הוסדרו לגביהם תביעות הבעלות (נספח 5). מכאן מסקנת ועדת גולדברג (סעיף 146): "לא ניתן לפתור את בעיית ההתיישבות בלי לפתור את בעיית הקרקעות; לא ניתן לפתור את בעיית הקרקעות בלי לפתור את בעיית ההתיישבות; ולא ניתן לפתור את שתי הבעיות בלי לפתור את המצוקות של הבדואים, בכללן נושא התעסוקה הרווחה והחינוך, גם אם נעשה רבות ומושקעים תקציבים גדולים בתחום זה".

עיקרי המדיניות וההמלצות לשינויים בתזכיר החוק

ו. תכנון התיישבות הבדואים ותוצאותיו

(1) הגישה

לאחר בחינה נוספת, בעקבות מהלך ההקשבה, של סוגיית התיישבות הבדואים בנגב, עומדת בעינה המלצת ועדת גולדברג (סעיף 110): **"עקרונית מוצע, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפאלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית"**. כשנתיים לאחר פרסום המלצות ועדת גולדברג אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה תכנית מתאר מטרופולינית למחוז באר שבע (תמ"מ 4/14/23; יולי 2010) המהווה עתה את מסגרת התכנון באזור. בהוראות התכנית נמנו האזורים להסדרה כזו, וכן התנאים שייבחנו טרם להסדרה תכנונית של יישוב ובהם גודלו, צפיפותו, רציפותו וכושר הנשיאה הכלכלי שלו. תכנית מתאר זו מאפשרת פתרונות התיישבות לבדואים במגוון צורות יישוב – יישובים כפריים, חקלאיים, קהילתיים, פרבריים או עירוניים, וזאת בהרחבתם של יישובים מוסדרים קיימים, ביישובים המוסדרים הקיימים, ביישובים שיוסדרו במקומם או ביישובים חדשים שיוקמו, ואפשרויות אלה יעמדו בבסיס הליך הידברות עם התושבים, שיתנהל עימם במסגרת מהלך תכנון ההתיישבות. הידברות זו אינה משחררת את המדינה מחובתה לסיים את התכנון בתוך זמן סביר גם במקרים שבהם לא הושגו הבנות עם התושבים.

במהלך ההקשבה לציבור הוצגו בפנינו תכניות להסדרה תכנונית של המקומות שבהם מתגוררים היום בדואים ללא הסדרה, וזאת מבלי להזדקק כלל להעתקת תושבים למקומות אחרים. מבדיקת התכניות עולה, כי הפער בין ראיית הממשלה והמציעים אינו גדול. אמנם, לא ניתן לציין עתה בפירוט את המקומות שבהם קיימות תביעות בעלות על קרקע ואשר יוסדרו בעתיד כיישובים או שיכללו במסגרת הרחבות של יישובים קיימים, אך על פי הנתונים שבידינו, **רוב גדול מבין התושבים המתגוררים במקומות שבהם נעדרת היום הסדרה תכנונית יוכלו להמשיך להתגורר שם בעתיד ביישובים מוסדרים**. עם זאת, מן הפריסה בשטח של יישובים שאינם מוסדרים נובע, שכדי להסדירם במקומם תוך קיום הוראות התכנון, יהיה צורך בהעתקת חלק מבתי המגורים מרחק קצר יחסית (בדרך כלל מאות מטרים), כדי ליצור רצף כנדרש בהוראות התמ"מ ולאפשר פריסת תשתיות בעלות קבילה.

ברור גם, שיש מקומות שאותם לא ניתן יהיה להסדיר תכנונית כיישוב מכיוון שאינם עומדים באמות המידה שצוינו לעיל: מיקומם סותר את תכנית המתאר או שאין בהם מספר התושבים, הרצף והצפיפות ההולמים קיום ישות תכנונית נפרדת. במקרים אלה ייבחנו חלופות להתיישבות תוך הידברות עם התושבים. תיבחנה האפשרויות להענקת המגורים לשכונות ביישובים המוסדרים כיום, לתחומי הרחבות עתידיות של יישובים כאלה, ליישובים שיוסדרו במקומם, או ליישובים חדשים, במרחק שברוב המקרים לא יעלה על קילומטרים אחדים ממקומם הנוכחי. אמנם, פתרון שאינו דורש הענקת משפחות ליישוב חדש מקל עליהן בטווח הזמן המידי, אך בהענקת מגורי משפחות למקום חלופי, המוצע לאחר דו-שיח עמן, יש ברכה לאורך זמן: **במעברן ליישוב מוסדר, גם במרחק קילומטרים אחדים ממקום מגוריהם, יאפשרו המשפחות לילדיהן דילוג בזמן לתוככי המאה העשרים ואחת ובניית עתיד טוב יותר עבורם, תוך שמירה על תרבותם ועל אורח חייהם.**

המבנה הקהילתי-משפחתי המסורתי של הבדואים מכתוב דרישות מיוחדות לתכנון ארוך טווח של המגורים. לפיכך, לשם הצלחת המהלך של הסדרת ההתיישבות, **מדיניות התכנון ליישובי הבדואים בנגב תיצור פתרונות הן לדור הזה והן לדור הבא, עם אופק תכנון של שנת 2035.** הפיתוח יעשה בשלבים, לאורך שנים אחדות, ושיווק המגרשים יתבצע בהתאם לכללים הנהוגים באותה עת.

יש להדגיש, כי מן ההיענות לרצון הבדואים להמשיך ולהתגורר באזור תביעות הבעלות שלהם מתחייב, שבשטח תביעות הבעלות במסגרת היישובים ייקלטו גם תושבים שאינם תובעי בעלות על קרקע או שתביעתם מצויה במקום אחר, כך שתתאפשר במשך שנים ספורות הסדרה והקמה של יישובים באופן יעיל.

משפחות רבות מבין אלו אשר נדרש להסדיר את התיישבותן, אינן נמנות עם תובעי הבעלות על הקרקע, ולפיכך ניתן לגשת להסדרת התיישבותן ללא שיהוי. זהו, למשל, המצב בוואדי אל נעם, בו מתגוררים כ-14,000 תושבים בצל הסיכונים הנובעים מן המפעלים ברמת חובב וברמת בקע (נספח 6), ומעברם ליישוב מוסדר במקום אחר נדרש בדחיפות. תכנונו של הפתרון ההתיישבותי במרחק סמוך למקומם הנוכחי, עומד בקדימות ראשונה, והידברות עם התושבים לצורך כך כבר החלה.

בשלב זה אנו מניחים שמלבד תושבי ואדי אל-נעם, פחות מ-3,000 משפחות, של תובעי בעלות על הקרקע או שאינם תובעים, יעתיקו את מגוריהן ליישובים אחרים כמוסבר לעיל. אולם, נראה שבחינה מפורטת של הנתונים, המתוכננת לזמן הקרוב, תראה שהמספר קטן יותר, ועל כן מוטב לקיימה גם אם כתוצאה מכך יידחה במעט מתן הפתרון התכנוני.

ביחס להידברות בנוגע לתכנון, ניתן לציין כי כבר עתה מתקיימת הידברות ביחס לחלופות התיישבות שונות, ביישובים זיידנה, ואדי אל נעם, רמת ציפורים, רחמה, אבו סולב, אבו קווידר ואחדים מיישובי אבו בסמה (אום בטין, מולדה ואבו קרינאת), ונבחנים פתרונות תכנון מתוך הקשבה להשגות התושבים ולבקשותיהם.

(2) פער הזמנים בין החקיקה לתכנון

כפי שיפורט להלן, לצורך הסדרת סוגיית ההתיישבות של הבדואים בנגב נדרש חוק שיסדיר את תביעות הבעלות של בדואים לקרקעות בנגב. במהלך ההקשבה עלתה בבירור הבעיה של חוסר-תיאום בין שני לוחות זמנים: מכיוון שהזמן דוחק עלינו לגשת לחקיקה הנדרשת כבר בזמן הקרוב, אך לעומת זאת, למרות שהושגה התקדמות בתכנון תכניות המתאר של יישובי הבדואים, תכנון מפורט שלהן יארך עוד שנים אחדות. כיום, גם המספר המדויק של תושבים בכל אתר אינו ידוע, ונדרש סקר מיוחד כדי לקבעו.

היה רצוי, שכבר עתה תדע כל משפחה מהן האפשרויות העומדות בפניה לגבי התיישבות הקבע, ובכך הייתה מוסרת תחושת אי-וודאות המקננת בלב משפחות רבות. למרות שאין זה המצב עתה, התיישבותן, שטרם הוסדרה, של כשליש מן המשפחות, מצויה היום בתהליך של בחינה תכנונית שמובילה הרשות להסדרת התיישבות הבדואים. בחודשים האחרונים הואץ תהליך התכנון: החל בפעולתו משרד תכנון המפתח השקפה כללית על סוגיית התיישבות הבדואים בנגב ויגבש הנחיות אחידות שישמשו את צוותי התכנון המפורט, ובקרוב יחלו לפעול שלושה משרדי תכנון לשם בחינת הצרכים והאפשרויות בארבעה מרחבי תכנון (רהט-תרבין, מולדה, כסיפה, ונבטים-אבו תלול).

יש לזכור בכל עת את סדר הדברים: תכלית הסדרת ההתיישבות היא מתן הזדמנות לבדואים בנגב, ובייחוד לילדיהם, לזנק בתוך שנים אחדות לעתיד טוב יותר, תוך השתלבות בשגשוג הכלכלי הצפוי לנגב בעשור הקרוב, והפסקת מצב בו ציבור גדול מתגורר בבתים שנבנו ללא היתר כחוק. מן התכלית הזאת נגזר הצורך בפיתוח יישובי הבדואים; מכאן הצורך בהסדרתם התכנונית; ומזאת נגזר הצורך בהסדרת תביעות הבעלות שלהם לקרקע. מסדר זה של הדברים עולה, כי באזורים בהם מדובר בתובעי הבעלות המתגוררים באופן לא מוסדר על תביעותיהם הדיון העקרוני בסוגיית ההתיישבות והשלבים הראשונים של הליך התכנון יקדמו לשלב של החלת החוק המוצע לפתרון תביעות הבעלות.

מכאן נובע, כי על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים להיערך כך, שההידברות עם התושבים לגבי פתרונות התיישבותיים למאשרים תקדם למועד שבו יתבקשו התושבים לאשר את תביעותיהם. אולם, תכנית להסדרת יישוב תאושר סופית רק לאחר שהוסדרו תביעות הבעלות וההסדרים האחרים שיאפשרו את הסדרת היישוב בפועל. הליכי תכנון אלה ייתחמו במסגרת זמן שתאפשר פתרון סוגיית ההתיישבות בזמן סביר, שכן מול רצון המדינה לקיים הליכי תכנון המשתפים את הציבור, ניצבת חובתה להביא לפתרון תכנוני בתוך שנים אחדות.

ז. עקרונות להסדרת סוגיית הקרקע

(1) המסגרת המשפטית והצורך בחקיקה מיוחדת

"הבדואים הנם תושבי המדינה ואזרחיה, וככאלה אין הם 'שקופים' וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצורכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה ולאחיותו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג" (ועדת גולדברג, סעיף 71). יחד עם זאת, המסגרת המשפטית, כפועל יוצא של חוק המקרקעין

(התשכ"ט-1969) ושל חוקי מקרקעין אחרים וכפי שנקבעה בתקדימים משפטיים, אינה מאפשרת, ככלל, קבלת תביעות הבעלות של הבדואים, ואף לא אחת מתביעות הבעלות שהוגשו על ידי בדואים במרוצת השנים התקבלה על ידי בית המשפט.

אמנם, ניתן לטעון שהמסגרת המשפטית ניתנת לשינוי ושהכנסת יכולה לתקן את דיני המקרקעין כך שיוכרו כל תביעות הבעלות של הבדואים בנגב. אולם, שינוי כזה אינו מוצדק ומכל מקום, מכיוון שעלינו להציע פתרון מעשי למחלוקת על הקרקע, צריך להניח כי שינוי כזה אינו צפוי.

ממצב דברים זה נובעת המסקנה בדו"ח ועדת גולדברג (סעיף 71) בדבר הצורך ב"יוזמה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר-ביצוע של המאבק על הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות, פתרון שיהיה בו לחדש את אמונם של הבדווים במדינה ובכוונותיה. שכן, שילובם של הבדווים בחברה הישראלית הוא אתגר שהמדינה צריכה להציב לפניה, ויעד שעל הבדווים לשאוף אליו". מסקנה זו הובילה להמלצת הוועדה (סעיף 77): "מתן בעלות על קרקע על ידי המדינה מתוך התחשבות בזיקה ההיסטורית ולא מתוך זכות שבדין (שאינה קיימת) הוא שעומד גם ביסוד ההסדר המוצע על ידינו לפתרון המאבק על הקרקע".

בהחלטתה מיום 11.9.11 אימצה הממשלה עקרון זה והציעה הסדרי פשרה לגבי אותם תזכירי תביעות בעלות של בדואים הרשומים אצל פקיד הסדר הקרקעות במחוז הדרום. היום רשומים כ-2,900 תזכירי תביעות הנוגעים לכ-12,000 תובעים, בשטח כולל של 589,000 דונם, מהן כ-1,700 תביעות (347,000 דונם) על ידי תובעי בעלות המחזיקים בקרקע, וכ-1,200 תביעות (242,000 דונם) לקרקעות שאינן מוחזקות על ידי תובעיהן. ההסדרים המוצעים כאן בעקבות מהלך ההקשבה מהווים פשרה בין השיקולים השונים, תוך מיצוי סביר של יכולת המדינה, במגבלות משאביה בקרקע ובכסף, בהתאם לתכנית המתאר למטרופולין באר שבע.

למרות המצב המשפטי הברור הוצעה בעבר לבדואים בעלות על חלק מן השטח שתבעו, באמצעות הסדר פשרה לפני משורת הדין שנקבע על ידי ועדת אלבק בשנת 1975, ועודכן בשנים האחרונות באמצעות, בין היתר, עשר החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בשנים 1997–2012. לכאורה, ניתן להמשיך בדרך זו ולהציע לבדואים הסדרי פשרה, הכוללים רישום בעלות על קרקע על שמם בפנקסי המקרקעין, גם ללא חקיקה. אולם, **הצורך בחקיקה מיוחדת לעניין זה** נובע מן הסיבות הבאות:

- א. כל עוד הסדרי המקרקעין מושתתים על החלטות מנהליות הם הסדרים לפני משורת הדין, ואילו הסדרת הסוגיה בחוק יוצרת זכות שבדין, שהיקפה ותנאיה מעוגנים בו.
- ב. מכיוון שתהליך ההסדרה של 2,900 תביעות הבעלות יארך שנים אחדות יש להעניק למדיניות הממשלה, המתבטאת בכללי ההסדרה, יציבות שמעבר להחלטות מנהליות.
- ג. מדובר בהסדר רחב היקף הכרוך באלפי תביעות בעלות שאמור לחול בפרק זמן נתון על אנשים רבים בשטח נרחב, תוך הקצאת משאבים רבים, ועל כן נדרשת חקיקה שתקצוב את לוח הזמנים ותקבע מנגנון יעיל ועוגנים ברורים לאופן ביצוע ההסדרים המיוחדים שייקבעו.

ד. על-פי המלצות ועדת גולדברג (סעיף 74): "על המדיניות להיות מוגדרת ועקבית, וכדי שתהיה כך צריכים כל פרטיה למצוא את ביטוייה בחוק בלי מרווח לשיקול דעת; אין מקום לפשרות אינדיווידואליות ולמשא ומתן פרטני".

ה. השתהות נוספת ביישום הסדר הקרקעות בנגב תביא לריבוי יורשים לתביעות הבעלות ולהפחתה של הערך הכלכלי של ההסדר לגבי כל יורש; בשיעור הריבוי הקיים בחברה הבדואית יפחת הערך הכלכלי ליורש כדי פחות ממחצית בתוך כחמש עשרה שנים. כדי להסדיר את התיישבות הבדואים בתוך שנים אחדות, החוק מאפשר לקבוע מסגרת זמן נוקשה, עם תמריצים להצטרפות מוקדמת להסדרה מצד אחד ובמקביל הגברת האכיפה כלפי הבנייה הבלתי חוקית והמחזיקים במקרקעין שלא כדין, על מי שבחר שלא להצטרף להסדר המוצע, בתוך מסגרת הזמן שנקבעה.

(2) כללים להסדר הקרקעות

א. מחוץ לתחומי היישובים המוסדרים

בהתאם לשיקולים שהובאו לעיל מוצעים כללים, שאחדים מהם שונים מן הנאמר בתזכיר החוק הקיים, כלהלן:

1. הסדרת הקרקעות תבוסס על יציבות משפטית של מעמד המקרקעין. על כן, המדינה תציע הסדרה לפי חוק של תזכירי תביעות בעלות של בדואים, שהוגשו במסגרת ההליך להסדרת הקרקעות שהחל ב-1971 בעקבות חקיקת חוק המקרקעין (1969) ועד שנת 1979, באמצעות תמורה בקרקע ובכסף, ובלבד שבית המשפט לא דחה בפסק דין את תביעת הבעלות והורה על רישום הקרקע על שם המדינה (מדובר בכ-200 תיקים).
2. בנושא מתן התמורות בקרקע עבור תביעות הבעלות **מוצע השינוי הבא**: בפנקסי המקרקעין תרשם על שם כל תובע בעלות (או חליפיו) קרקע, ששטחה מחצית משטח הקרקע שנכללה בתביעה, ושעובדה על ידי התובע או שימשה למגוריו במועד סמוך להגשת התביעה, ואשר אינה מוחזקת על-ידי המדינה, ועוד רבע מיתרת שטח התביעה.
3. בנושא התשלום הכספי עבור תביעות בעלות **מוצע השינוי הבא**: המדינה תשלם לתובע בעלות או לחליפיו סכום כסף עבור יתרת שטח התביעה שבגינה לא נרשמה על שם התובע בעלות בקרקע.
4. הקרקע שתירשם על שם תובע בעלות או חליפיו תהיה, ככל האפשר, דומה למאפייני הקרקע בשטח התביעה.
5. לגבי היישום של סעיף 2 לעיל ביחס למספר התובעים שיצטרפו להסדר לפי החוק, **מוצע השינוי הבא**: ככל שיצטרפו להסדרה תובעי הבעלות בתביעה, שהשטח הכולל של תביעתם הנו לפחות מחצית השטח הכלול באותה תביעה, תירשם על שם כל אחד מהם קרקע בהתאם לסעיף 2 לעיל. אולם, אם הצטרפו להסדרה תובעי בעלות שהשטח הכולל של תביעתם פחות ממחצית השטח הכלול באותה תביעה, תירשם על שם כל אחד מהם קרקע ששטחה 20% משטח התביעה שעובד על ידי התובע או שימש למגוריו. בגין יתרת התביעה, וכן בגין תביעות שלא עובדו על ידי התובע ולא שימשו למגוריו, תינתן תמורה כספית בלבד.

6. הפיצוי לגבי תביעות בעלות המצויות על קרקעות שהופקעו יהיה בכסף בלבד עבור כל שטח הקרקע הכלול בתביעה. ואולם, נוכח הצורך בפתרון הסוגיה לשם קידום המהלך של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לתובע בעלות שהחזיק ומחזיק בקרקע, כולה או חלקה, יינתן פיצוי לפי סעיפים 2-5 לעיל.
 7. המרת תמורות בקרקע לכסף: סוגיה זו ראוי שתוסדר בתקנות.
 8. תובע בעלות שתירשם על שמו, לפי סעיף 2 לעיל, קרקע ששטחה המצטבר עבור כל תביעותיו 20 דונם או פחות מכך, יוכל להמיר כל 10 דונמים מהם במגרש מפותח למגורים.
 9. השתתפות בהוצאות פיתוח של מגרשים: במקרים שבהם יוסדרו מגוריהם של תושבים המתגוררים ביישובים לא מוסדרים במקומם, תהיה עלות ההשתתפות בהוצאות הפיתוח בשיעור 10% בלבד לעומת 25% החלים היום.
- פיצוי על מחוברים: באשר לסיוע הכספי שיינתן לתושבים אשר יעתיקו את מגוריהם ליישוב קבע, מועצת מקרקעי ישראל החליטה לאחרונה (החלטה 1256) להעלות את הסכומים שנהגו עד לאחרונה, כדי לעודד המשך הליכי הסדרה, עוד בטרם השלמת הליכי החקיקה.

ב. קרקעות בתחום תכניות מתאר מקומיות (בתחום "הקו הכחול")

החלטת הממשלה 3707 מיום 11.9.11 הותירה ללא הכרעה את סוגיית הסדרי המקרקעין בתחום תכניות מתאר מקומיות (בתחום "הקו הכחול"), ועל כן נדרשה בחינתה במהלך ההקשבה ואחריה. מדובר בתביעות בעלות בתחומי היישובים הבדואים המוסדרים, בשטחים שייעודם נקבע בתוכנית המתארית או המפורטת למגורים. במועד הגשת התביעות היתה הקרקע הנתבעת קרקע חקלאית במהותה, ועל כן הסדרי הפשרה בין המדינה לבין תובעי הבעלות האלה נגזרים ממעמד זה של הקרקע. אולם, ברבות הימים הוכללה קרקע זו בתחום המיועד למגורים ובשל כך ערכה הכלכלי עלה מאד. עקב כך נוצר אי-שוויון חריף – אך מקרי – בין תובעי בעלות בתחום היישובים המוסדרים ומחוץ להם, ללא תלות בשטח תביעתם. קבלת דרישתם של תובעי בעלות בתחום המיועד למגורים להסדיר את מלוא תביעותיהם על שטח תביעתם מעוררת שני קשיים עמוקים. האחד: משמעותה היא הנצחת אי-שוויון כלכלי, מקרי, שאינו מוצדק, והשני: חלק ניכר מן הקרקעות המיועדות למגורים בתחום "הקו הכחול", ששטחן הכולל אינו רב, דרוש לשם יישובם של בדואים אחרים.

לעומת זאת, בתהליך ההקשבה שמענו את רצונם של תובעי הבעלות לתת במסגרת הסדרת התיישבותם מענה לצרכי הדור הבא במשפחותיהם. רצון זה הוא מובן ויש להתחשב גם בו בין השיקולים השונים. המדיניות המוצעת להלן באה לתת מענה לשאיפה מובנת זו עבור רוב תובעי הבעלות על קרקעות בתחום היישובים, שבשטח תביעתם מתוכננים מגורים, מענה המבוסס על דרך תכנון היישובים:

1. בתביעות הנמצאות בשטח המתוכנן למגורים ביישובים מוסדרים קיימים יעשה מאמץ לתכנן על שטח התביעה את המענה למגורי בני המשפחה עבור הדור הזה והדור הבא. הפיתוח יעשה בשלבים, בהתאם להתפתחות עם הזמן: הקצאת המגרשים לזכאים

תתבצע באופן מיידי, והקצאת המגרשים בשלב השני תעשה בהתאם לכללי השיווק הנהוגים. יתרת השטח תתוכנן, ככל הניתן בדו-שיח עם התובע, למגורי תושבים בדואים אחרים.

2. כפי שצוין לעיל, מדיניות התכנון שבבסיס הסדרת ההתיישבות בכללה תיתן משקל הן לצרכי הדור הזה של הזכאים והן לצרכיו של הדור הבא, עד לשנת 2035. ראוי לציין, כי ביישובים החדשים שיקומו, תכנון יעיל יחייב לעתים בניית שכונות שלא על-פי גבולות תביעות הבעלות, על ידי ארגון מחדש של שטחי התביעה.

3. על התמורות עבור תביעות הבעלות יחולו הכללים הנקובים בסעיף (2) לעיל. התמורה בקרקע לגבי תובעי הבעלות הזכאים לה תינתן בקרקע חקלאית מחוץ לישוב. שטח המגרשים שיירשמו על שם תובעי הבעלות והזכאים שהינם צאצאיהם הישירים בתחום היישוב ינוכה משטח התמורה מחוץ לישוב. ככל שהרשות והתובע יסכימו, יוחלו הסדרי המרה כך שדונם תמורה מחוץ לישוב יוכל להיות מומר בחצי דונם קרקע חקלאית בתוך הישוב.

בהתאם לאמור לעיל, המשמעות של הסדר זה היא שבחלק מתביעות הבעלות ששטחן עד כ- 100 דונם (כ-450 תביעות) ומתוכננות כיום למגורים בתחומי יישובים מוסדרים, עשוי רוב שטח התביעה לשמש לצרכי משפחת התובע ומיעוטו לצרכים אחרים. לעומת זאת, בתביעות בעלות גדולות יותר (כ-150 תביעות), סביר כי רוב השטח יתוכנן ליישובם של אלה ששטח תביעותיהם לא תוכנן למגורים, או לאלו שאינם תובעים בעלות על קרקע.

הרצון להתחשב בציפיות הבדואים להסדרת יישוביהם במקומם דווקא, משמעו שפתרונות התיישבות לחלק מן הבדואים המתגוררים היום ביישובים שאינם מוסדרים יימצאו ביישובים המוסדרים או אלה שיוסדרו, בין אם במקומם או באתרים חדשים. על כן, רצונם של רבים מבין הבדואים לקיים יישובים בקרקעות הנתבעות על ידם או בקרבתן, יחייב תובעי בעלות אחדים בתחומי "הקו הכחול", ובייחוד תובעי שטחים גדולים, להסכים ששטח תביעתם ישמש לא רק להם ולמשפחותיהם אלא גם לאחרים. זאת כמשתמע מן הצורך לתת מענה לכל מצד אחד, ומצרכי התכנון ומגבלות הקרקע מצד שני.

ח. סוגיית האכיפה

התוכנית המוצעת לא תצלח בלא שהמדינה תאכוף את חוקיה, ובכללם חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבנייה. קיום החוק הינו חלק יסודי מקיומה של כל התיישבות מוסדרת במדינת חוק. סוגיית האכיפה של צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים שבדואים בנו ובונים, עלתה בחריפות בכל הפגישות עם הבדואים בנגב, והיא מעלה קשיים ניכרים בהיבטי שלטון החוק. ראוי לבחון מוצא לקשיים אלה, על דרך של מתן משקל להסכמה להצטרף להסדרת ההתיישבות על-פי החוק המוצע, במסגרת השיקולים בקביעת סדר עדיפות למימוש אכיפתם של צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים של בדואים בנגב.

ט. סיכום

ממשלת ישראל רואה בפיתוח מואץ של הנגב משימה לאומית חשובה ביותר, ובכוונתה לממש לשם כך בשנים הקרובות תכניות מרחיקות לכת. שיפור מצבם הכלכלי והחברתי של הבדואים בנגב, בייחוד בתחומי החינוך והתעסוקה, תוך העמקת שלטון החוק באזור הוא חלק בלתי נפרד ממאמץ זה, והשתלבותם בשגשוג הנגב תתרום לכל יושביו.

ההצעה המובאת כאן, נשענת על שלושה מרכיבים איתנים: תקציב לשיפור התשתיות הפיזיות וחיזוק חברתי-כלכלי; עקרונות התכנון להסדרת מעמדה של התיישבות הבדואים בנגב; ומנגנון, שייקבע בחוק, להסדרת תביעות הבעלות של בדואים בנגב. לגבי שלושת המרכיבים האלה של תכנית הממשלה לפתרון סוגיית הבדואים בנגב, נכלל כאן מענה להערות העיקריות שעלו בדיונים עם קבוצות ויחידים במהלך ההקשבה שהתקיים במהלך 2012. היקפה של תכנית כוללת זו והבנה של משמעותה מרחיקת הלכת לגבי עתיד הילדים, מהוות בסיס מוצק להסכמה רחבה של אותם בדואים שהם תובעי בעלות על הקרקע ושל הבדואים המתגוררים במקומות שאין בהם הסדרה תכנונית למגורים, וזאת בתמיכת מעגלים נוספים בקרב הבדואים בנגב.

יש לגשת בהקדם להגשמה של יעד הממשלה בתחום חשוב זה על ידי חקיקת ה"חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב". בחוק זה נקבעת, בין השאר, מסגרת מחייבת וקצובה בזמן לתהליך הסדרת ההתיישבות, כך שלאחר חמש שנים מכניסת החוק לתוקף, הקרקע שלא הוקנתה לתובעי הבעלות במסגרת הליך ההסדרה המיוחדת, תירשם על שם המדינה. הזמן דוחק, וללא מסגרת כזו לא תושג תכלית המהלך כולו - הסדרת ההתיישבות בפרק הזמן הקצר שבו הדבר עוד אפשרי.

תהליך יישום התכנית והחוק יאריך שנים אחדות ואין להתעלם מקשיים הצפויים בדרך. אך, בתנאים המותווים כאן, יש עתה סיכוי ממשי להתקדמות טובה לעבר פתרון הסוגיה הסבוכה הזאת, פתרון שמימושו יתרום רבות לכל תושבי הנגב. על כל הנוגעים בדבר להירתם למימוש המטרה החשובה הזאת.

הבעת תודה

בהכנת סיכום זה נעזרתי ברבים, שתרמו ברצון מניסיונם והבנתם כדי לקדם פתרון לבעיה שלפנינו, בתנאים הנעשים קשים יותר בחלוף הזמן. במיוחד אבקש להודות לראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה אהוד פראוור, שבמסירות, בהתמדה ובנחישות הוא פועל כבר שמונה שנים כדי לאפשר חילוץ הבדואים בנגב ממצוקותיהם. תפיסתו הרחבה והעמוקה את הבעיות על כל היבטיהן ובקיאותו בפרטים סייעו לי מאד בגיבוש ההמלצות הכלולות בסיכום זה ובניסוחן.

נספחים

נספח 1: תהליך ההקשבה

ועדת גולדברג, שהתמנתה בסוף שנת 2007 כדי ש"תמליץ לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה", כללה בין שמונת חבריה שני נציגי ציבור בדואים. הוועדה שמעה יותר מ-100 עדים, ביניהם בדואים רבים ונציגי עמותות התומכות בדרישות הבדואים, וכן קיבלה 130 פניות בכתב. תפקידו של הצוות ליישום דו"ח גולדברג בראשות אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, היה לקבוע פתרונות מעשיים הנובעים מהמלצות אלה, כולל במצבים שבהם התגלעו מחלוקות בין גישותיהם של חברי הוועדה. בהיותו צוות יישום, חבריו לא קיימו הליך רשמי של מפגש עם נציגי ציבור בדואים, אך במסגרת קבלת החלטת הממשלה, שאימצה את "מתווה פראוור" בתאריך 11.9.11, הוחלט לקיים תהליך חסר תקדים של הקשבה להערות ציבור הבדואים ואחרים לתוכנית שעליה החליטה הממשלה. זאת במטרה לאסוף התייחסויות לגביה ולהביאן בחשבון בעת גיבוש נוסחה הסופי של הצעת החוק שתובא לאישור ועדת השרים לחקיקה.

הממשלה דנה במתווה זה במהלך שתי ישיבות ואימצה, ברוב של 17 בעד ו-8 נגד, את הצעת ההחלטה 3707, שבמסגרתה התמניתי כאחראי לתהליך ההקשבה להערות הציבור לאחר פרסום תזכיר הצעת החוק ולהצגת הצעת חוק מתוקנת בפני הממשלה. למעשה התקיימו פגישות עם נציגי הבדואים בנגב ועם אחרים כבר בחודש דצמבר 2011, לפני הפתיחה הרשמית של מהלך ההקשבה ופרסום תזכיר החוק ביום 3.1.12. תהליך ההקשבה, שנועד להימשך 45 יום, הוארך, בין השאר, מתוך היענות לבקשות של ארגונים ויחידים, והסתיים רשמית לאחר שלושה חדשים, ביום 1.4.12.

המהלך נפתח בפגישה שקיים ראש הממשלה בלשכתו עם ראשי יישובי הבדואים בנגב ביום 3.11.11. בעקבות פגישה זו אמר ראש הממשלה בטקס האזכרה לדוד בן גוריון בשדה בוקר ביום 4.12.11: "בשנה ה-63 של המדינה קיבלנו סוף-סוף החלטה להסדיר את סוגיית ההתיישבות של האזרחים הבדואים בנגב, ולהשקיע בפרויקטים לטיפול השכלתם, רווחתם ותעסוקתם. אני רוצה שהבדואים יהיו חלק אינטגרלי מהתנופה של הנגב קדימה שצפויה בשנים הקרובות".

עם פרסום תזכיר החוק התקיימה מסיבת עיתונאים בבאר שבע להסברת עיקריו. באותו יום הועלה התזכיר לאתר "קשרי ממשל" במשרד ראש הממשלה. נפתח אתר אינטרנט שאפשר לציבור להעיר לתזכיר החוק גם במסגרתו, וכן ללמוד על החלטות הממשלה בנושא במגוון אמצעים כגון סרטון, מצגת ונוסח ההחלטות. כל העזרים הופקו בעברית ובערבית.

במשך שלושת חודשי מהלך ההקשבה התקיימו בהשתתפותי יותר מ-40 פגישות שבהן השתתפו כ-600 בדואים: במועצות המקומיות הבדואיות, במאהלי אירוח בדואים (שיגים), במשרדי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בקרית הממשלה בבאר שבע ובמשרד ראש הממשלה בירושלים.

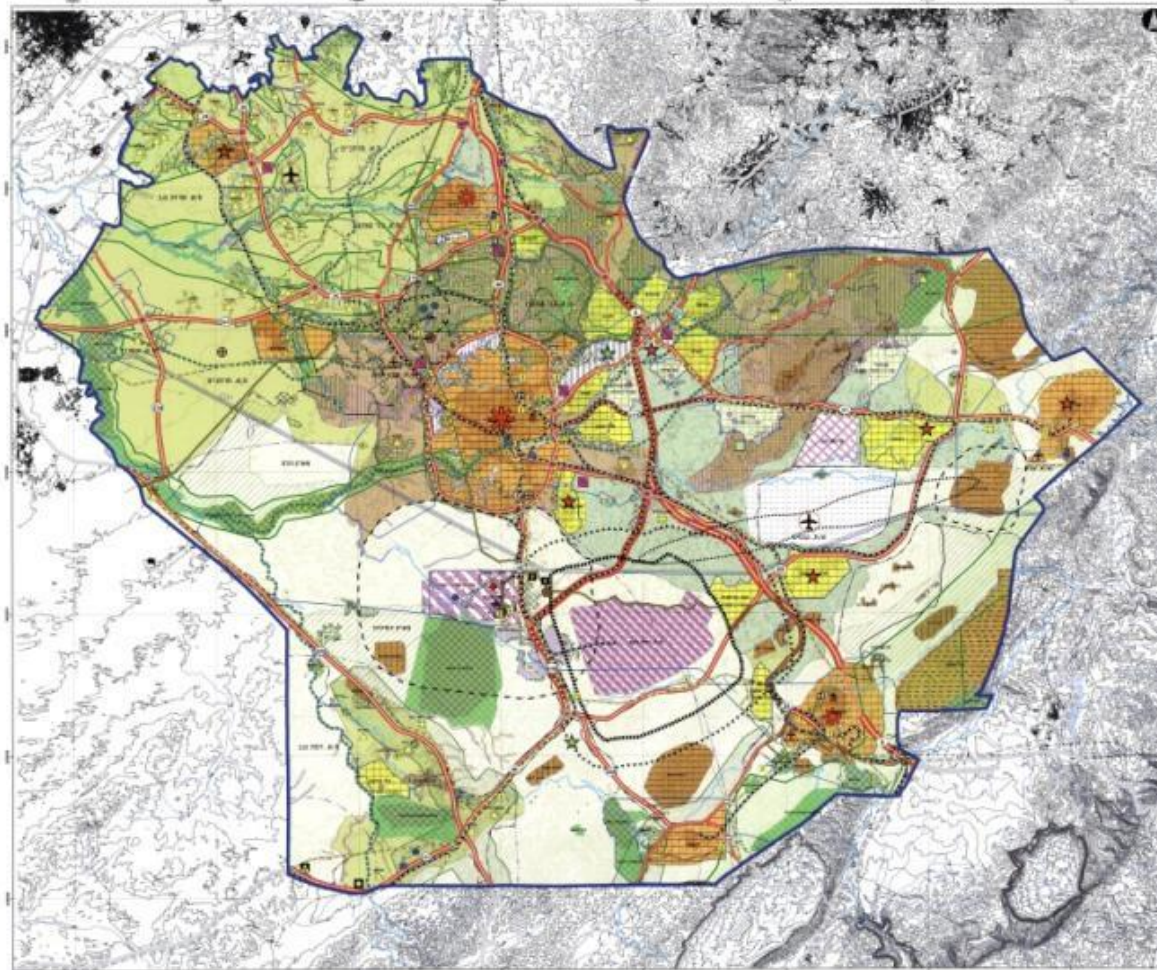
בין השאר נפגשתי עם קבוצת נציגים של מועצת הכפרים הלא מוכרים, פעם אצלם ופעם במשרד ראש הממשלה בהגישם את תכנית המסגרת שלהם להסדרת סוגיית הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים; עם נציגי עמותות כגון האגודה לזכויות האדם והאזרח, עמותת "במקום" ונציגי שתי"ל ו"הקרן החדשה לישראל"; ועם משלחות של "כוח המשימה ליחסי יהודים וערבים בישראל" מארצות הברית ומאנגליה. השתתפתי בכנס שהוקדש לדיון בתזכיר החוק במכללת ספיר ואהוד פראוור השתתף בכנסים דומים באוניברסיטת בן גוריון בבאר שבע ובאוניברסיטת תל אביב. ביוזמת יושב ראש הכנסת, מר ראובן ריבלין, נפגשתי בעניין זה בלשכתו עם חברי כנסת ערבים וכן השתתפתי בדיון בכנסת של "השדולה למען פיתוח הנגב" ובדיונים במליאת הכנסת במסגרת הצעות לסדר היום והצעת חוק. גם לאחר שהסתיים תהליך ההקשבה באופן רשמי הוספתי להיפגש עם יחידים ועם קבוצות (כגון עמותת "איתך", נציגות ארגוני נשים בדואיות, וקבוצת אקדמאים בדואים) וכן השתתפתי עם אהוד פראוור ודורון אלמוג בדיון רב משתתפים על סוגיית הבדואים בנגב במכון הישראלי לדמוקרטיה.

בנוסף לכך, תריסר צוותים מטעם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב קיימו כ-170 פגישות אישיות וקבוצתיות עם כ-600 בדואים במאהליהם, על מנת להסביר את התוכנית. זאת לאחר הכנה מדוקדקת שכללה לימוד תזכיר החוק ודרכי הצגתו. הם נעזרו בחוברת שהופקה במיוחד במסגרת מהלך ההקשבה, שבה הובא תזכיר החוק בדרך נאמנה למקור אך בסגנון קל יותר להבנה, ורשמו את ההערות שנשמעו בפגישות אלה. נפגשתי עם ראשי הצוותים של רשות הבדואים פעמיים במהלך ההקשבה לשמיעת הצעותיהם, בעקבות ניסיונם המצטבר בהסדרה מוסכמת של התיישבות הבדואים ובעקבות ההערות ששמעו לגבי תזכיר החוק.

בסיכום ביניים שהתקיים לאחר השלב הראשון של תהליך ההקשבה עלו שאלות אחדות שחייבו שכלול של מסד הנתונים, כך שיש בידינו היום כלים המאפשרים ניתוח של אפשרויות שונות ומשמעויותיהן, שבעזרתם, ועל יסוד התובנות שנלמדו במהלך ההקשבה, נכללו שינויים בתזכיר החוק בדרך הנדרשת להשגת המטרה.

במהלך הפגישות התחוויר קושי הנובע מהיעדרה של מנהיגות מרכזית המקובלת על הבדואים בנגב. בדואים בעלי תביעות בעלות על קרקע בנגב הודיעו, כי אין גורם המוסמך לייצגם בתביעותיהם, וכי הם עומדים על זכותם לנהל בעצמם את המשא ומתן עם נציגי המדינה. כמן כן נשמעו תלונות מצד בדואים על מעורבות יתר של שיקולים פוליטיים זרים בשיח אודות עתידם. "ועדת ההיגוי העליונה של ערביי בנגב", שהוקמה בעקבות החלטת הממשלה ב-2011, סירבה להיפגש אתי למרות ניסיונות אחדים להביא לידי פגישה כזאת. חמור מכך: חברים בתוכה, וכן ועדת המעקב של ערביי ישראל, אף ניסו לגרום להחרמת הליך ההקשבה החיוני שהממשלה קיימה. אולם, בקרב הבדואים הובנה היטב חשיבותו של השיח בנושא עתיד התיישבותם בנגב וההיענות לקריאות החרמה אלה היתה דלה. יתרה מכך: לאחר שנים רבות שבהן העמיק יחס של חוסר אמון מצד הבדואים בנגב כלפי ממשלות ישראל, דומה שרבים שוכנעו הפעם בכנות כוונתנו וברצינות גישתנו, גם אם נותרו מחלוקות באשר לפתרון הבעיות. אכן, כפי שפורט לעיל, במהלך ההקשבה נשמעו הערות חשובות, שהתייחסויות להן הוטמעו בדו"ח זה ובנוסח המתוקן של הצעת החוק.

נספח 2: תכנית מתאר מטרופולינית למחוז באר שבע – תמ"מ 4/14/23



חוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965

תמ"מ 4 / 14 שינוי מס' 23

תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר-שבע

תשריט ייעודי קרקע

1:100,000 : n.p

מחוז: _____
הדרום: _____

נפה: באר שבע

מגיש התכנית: הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הדרום

מקרא

- [illegible]

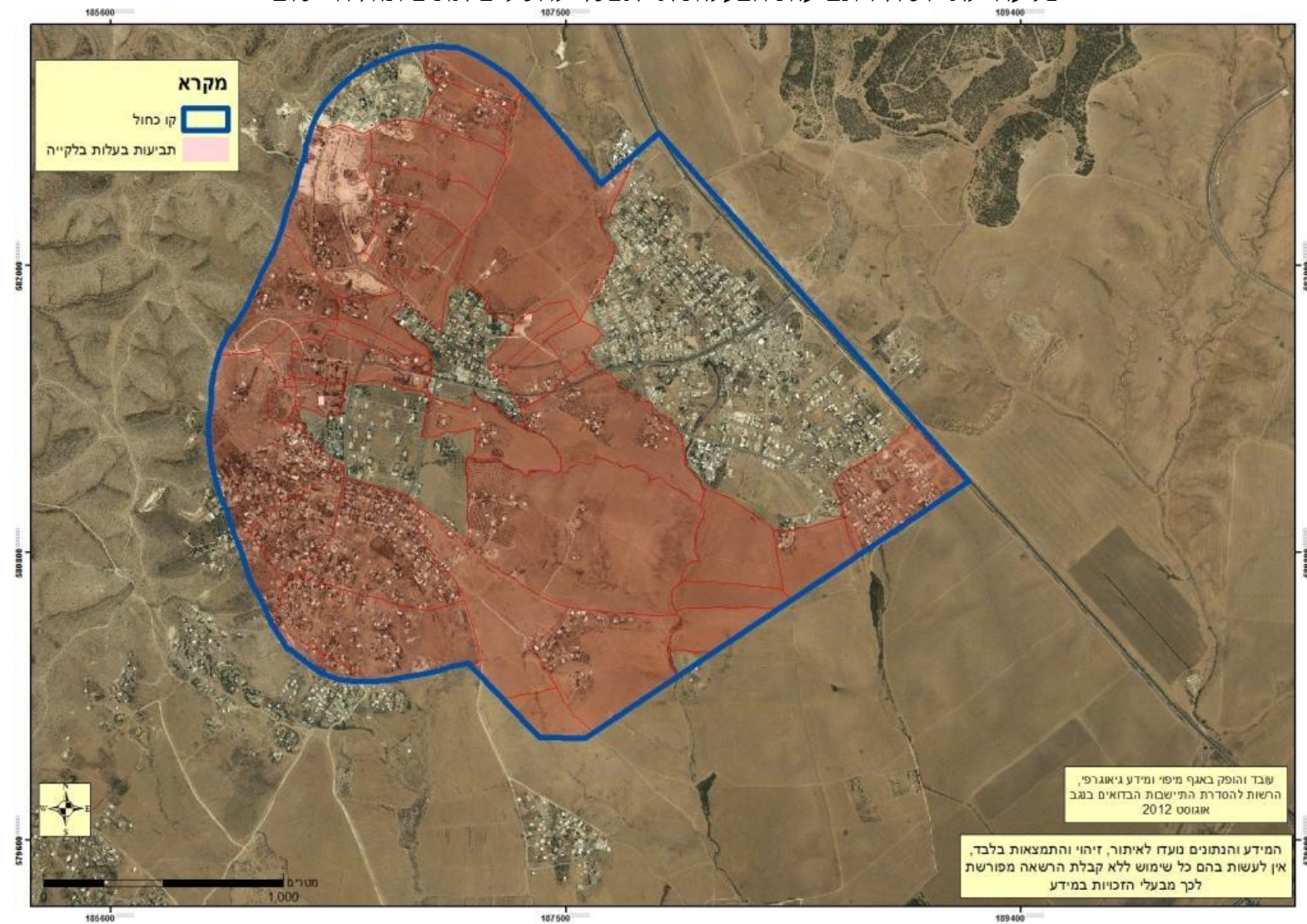
משה כהן - ק.ש.ת. - קידום מאותי תכנון בע"מ
נעמה מליס - אדריכלות ופינוי ערים בע"מ

© 2006 Blackwell Publishing Ltd, *Journal of Internal Medicine* 260: 105–112

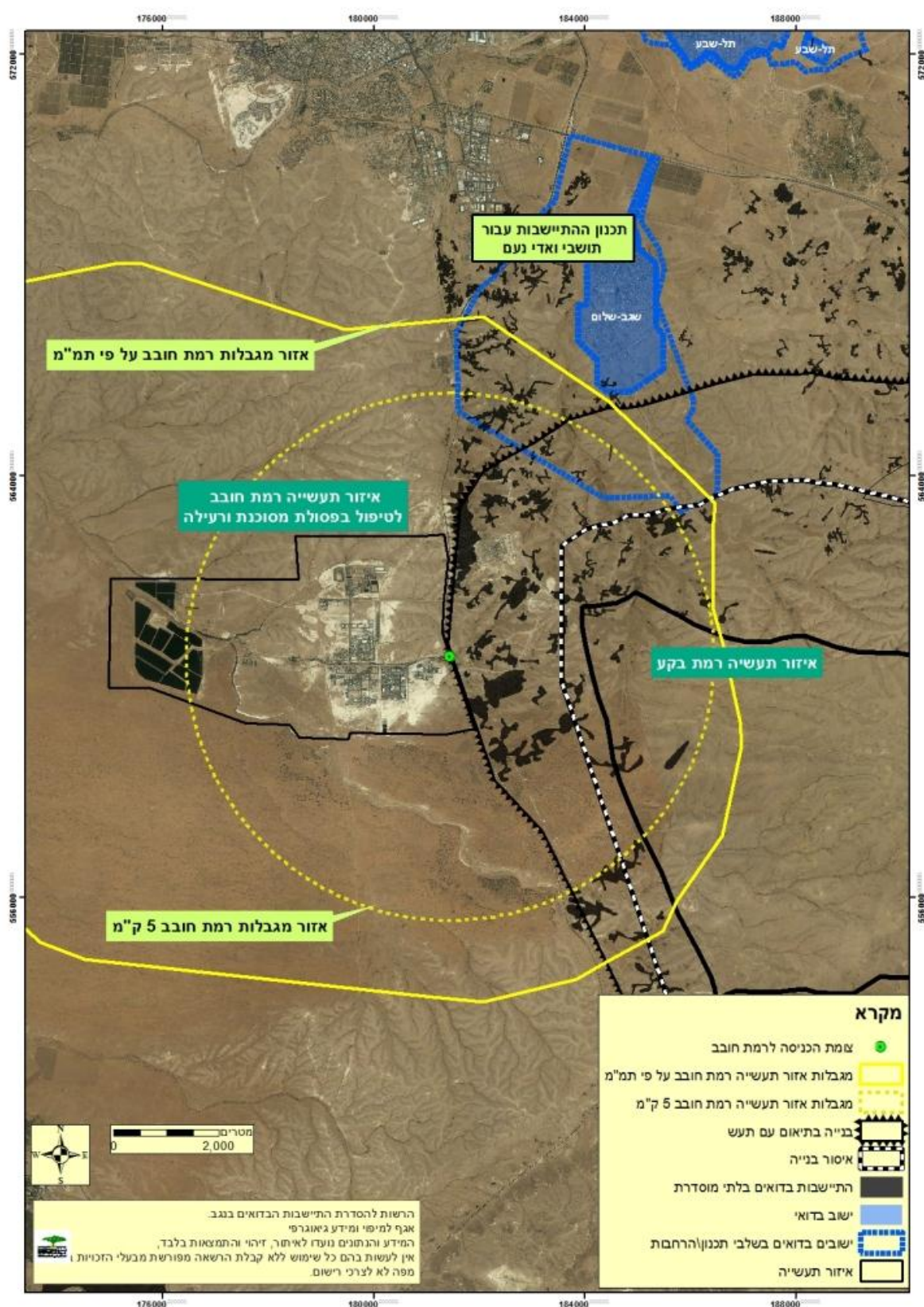
מן המפה עולה שלא ניתן להסדיר את התיישבות הבדואים בנגב ללא הסדרת תביעות הבעלות



נספח 5: דוגמה לתביעות בעלות בלתי מוסדרות בישוב מוסדר (לקייה)
 כל עוד לא יוסדרו תביעות הבעלות אי אפשר להשלים את פיתוח היישוב



נספח 6: התיישבות הבדואים בוואדי אל נעם
על רקע מגבלות התכנון שיוצרים המפעלים ברמת חובב וברמת קבע
בקו צהוב רצוף: תחום הסיכון לפי התמ"מ;
בקו צהוב מקווקו: תחום הסיכון כפי שנקבע בוועדת מומחים אחרי אישור התמ"מ



טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג–2013

ב. עיקרי החוק המוצע והצורך בו

ר' דברי ההסבר להלן.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

מדובר בחוק חדש.

החוק המוצע כולל תיקון עקיף לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 (הוספת פריט לתוספת הראשונה בחוק), וכן יש לו השפעות שונות על מימוש זכויות לפי פקודת ההסדר כמפורט בטיטת החוק.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

משרד האוצר יקצה את המשאבים הדרושים ליישום החוק המוצע על פי קצב התקדמותו.

השפעת החוק המוצע על התקן המנהלי

ר' בהחלטת הממשלה מספר 3707 מיום 11.9.2011.

ה. נוסח החוק המוצע - להלן נוסח החוק המוצע ודברי הסבר :

הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג–2013

פרק א': מטרה והגדרות

סימן א': מטרות החוק

1. מטרות החוק ואלה מטרות חוק זה:

- (1) להסדיר את הבעלות על הקרקעות בנגב בהתייחס לתביעות הבעלות שהוגשו בידי האוכלוסיה הבדואית בנגב, על מנת לאפשר הסדרת סוגיית ההתיישבות של בדואים בנגב בהתאם להחלטות הממשלה;
- (2) לאפשר את פיתוחו של הנגב לטובת כלל תושביו, ובכלל זה לאפשר מתן פתרונות התיישבותיים לאוכלוסיה הבדואית בנגב.

סימן ב': הגדרות

2. הגדרות בחוק זה -

- "מרחב ההסדרה" – כל שטח מדינת ישראל שמדרום לקו רוחב 610,000 ברשת ישראל החדשה;
- "אזור הסדרה מוכרז" – כמשמעותו בסעיף 72;
- "בעל תפקיד בוועדת תמורה" – חבר ועדת תמורה שהוקמה לפי סעיף 11 או יועץ לוועדת תמורה כאמור בסעיף 14;
- "הפקעה" – הפקעה או רכישה לפי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח),¹ 1943, פקודת הקרקעות, חוק הרכישה, חוק התכנון והבניה או חוק רכישת מקרקעין בנגב (חווה השלום עם מצרים), התש"ס-1980²;
- "חוק הירושה" – חוק הירושה, התשכ"ה-1965³;
- "חוק המקרקעין" – חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969⁴;
- "חוק מקרקעי ציבור" – חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981⁵;

¹ ע"ר 1943, תוס' 1, עמ' 40.

² ס"ח התש"ם, עמ' 170.

³ ס"ח התשכ"ה, עמ' 63.

⁴ ס"ח התשכ"ט, עמ' 259.

⁵ ס"ח התשמ"א, עמ' 105.

"חוק הרכישה" - חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים),
התשי"ג-1953;⁶

"חוק התכנון והבניה" - חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965;⁷
"חלקה נתבעת" - חטיבת קרקע שלגביה הוגש לפקיד ההסדר תזכיר תביעה
אחד או יותר על ידי תובע בעלות מקורי אחד או יותר;
"יום התחילה של הכרזה" - יום התחילה של הכרזה על אזור מסוים כאזור
הסדרה מוכרז, כפי שקבע ראש הממשלה לפי סעיף 72;
"יישוב קיים" - יישוב מן היישובים הכלולים ברשימה שבתוספת הראשונה;
"מגרש מגורים" - מגרש המיועד למגורים על פי תכנית מפורטת באחד
מיישובי האוכלוסייה הבדואית בנגב;
"מגרש מגורים מפותח" - מגרש מגורים שנעשו בו פעולות פיתוח המאפשרות
הקמת בית מגורים עליו;
"מנהל הרשות" - מנהל הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, שמונה
לפי סעיף 7(א);
"פנקסי המקרקעין" - כמשמעותם בחוק המקרקעין;
"פקודת ההסדר" - פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש],
התשכ"ט-1969;⁸

"פקודת הקרקעות" - פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943;⁹
"קרוב" - בן זוג, הורה של בן זוג, הורה, הורי הורה, צאצא וצאצא של בן זוג,
אח או אחות, גיס או גיסה, וצאצא או בן זוג של כל אחד מאלה, וכן
תאגיד שהאדם או קרובו הוא מנהלו או נושא משרה בו או שחלקו בהון
המניות או בהצבעה או בשניהם או חלק קרובו בהם עולה על 5%;
"קרקע חליפית" - קרקע שנמסרה להחזקתו של תובע בעלות לצורך עיבוד או
מגורים, על פי הסכם שנחתם בינו לבין רשות מקרקעי ישראל, בשל
פינויה של הקרקע שנתבעה על ידו בתזכיר התביעה;

⁶ ס"ח התשי"ג, עמ' 58.

⁷ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 13, עמ' 293.

⁹ ע"ר 1943, תוס' 1, עמ' 32.

"רשת ישראל החדשה" - רשת קואורדינטות ישרת זווית המבוססת על היטל
גאודטי מרקטור רוחבי ועל אליפסואיד GRS-80 (Geodetic Reference System);

"תובע בעלות" – כמשמעותו בסעיף 29;

"תובע בעלות מקורי" – כמשמעותו בסעיף 28;

"תובע מאשר" – תובע בעלות שאישר את תביעתו לפי סעיף 31 ושוועדת
תמורה קבעה שהוא תובע מאשר כאמור בסימן ב' של פרק ה';

"תזכיר תביעה" – כמשמעותו בפקודת ההסדר;

"תכנית" – תכנית כמשמעותה בחוק התכנון והבניה;

"תכנית מפורטת" - תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בניה ללא צורך
באישורה של תכנית נוספת;

פרק ב': הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

3. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (א) מוקמת בזה רשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן - הרשות).

(ב) הרשות תפעל להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ובכלל זה -

(1) תטפל בתהליך ההסדרה לפי חוק זה;

(2) תסייע לאוכלוסיה הבדואית בליווי והכוונה לצורך יישומו של
תהליך הסדרת ההתיישבות;

(3) תטפל ביישובים המיועדים להסדרת מגוריה של האוכלוסיה
הבדואית בנגב, ובכלל זה בפיתוח התשתיות הציבוריות בהם;

(4) תגיש תכניות בנוגע ליישובים המיועדים להסדרת מגוריה של
האוכלוסיה הבדואית בנגב, ותלווה את הליכי התכנון הנוגעים אליהם;

(ג) הרשות תמלא את תפקידיה בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם
לסמכויותיה לפי חוק זה ולפי כל דין אחר.

(ד) אין בתפקידי הרשות או בסמכויותיה לפי חוק זה כדי לגרוע מכל
סמכות המוקנית לרשות מרשויות המדינה או לרשות מקומית לפי כל דין.

4. תקציב הרשות (א) תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי בסעיף תקציב נפרד; הממונה על
סעיף התקציב האמור, לעניין חוק יסודות התקציב, יהיה מנהל הרשות; לעניין
זה -

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹⁰;

"חוק התקציב השנתי" ו"סעיף תקציב" – כמשמעותם בחוק יסודות התקציב.

5. עסקאות הרשות לצורך ביצוע הוראות חוק זה מורשה מנהל הרשות, יחד עם חשב הרשות, לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו-5 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951¹¹, למעט עסקאות במקרקעין, ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור.

6. עובדי הרשות יהיו עובדי המדינה, והם יפעלו לפי הוראות מנהל הרשות ובפיקוחו.

7. (א) הממשלה, לפי הצעת ראש הממשלה, תמנה מנהל לרשות; מנהל הרשות יהיה עובד המדינה.

(ב) מנהל הרשות יהיה אחראי על ניהול הרשות וימלא כל תפקיד שהוטל עליו בחוק זה.

8. (א) תקופת כהונתו של מנהל הרשות תהיה חמש שנים.

(ב) הממשלה לא תפסיק את כהונתו של מנהל הרשות אלא לאחר שהמליצה על כך ועדת השירות לפי סעיף 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959¹².

9. דוח שנתי מנהל הרשות יגיש לראש הממשלה, אחת לשנה לפחות, דין וחשבון על פעולותיה של הרשות (בסעיף זה - דוח שנתי); הדוח השנתי יוגש לממשלה, שתדון בו.

10. תכנית העבודה של מנהל הרשות יגיש את תכנית העבודה של הרשות, לאישורו של ראש הממשלה, אחת לשנה; הרשות תפעל על פי תכנית העבודה שאושרה בידי ראש הממשלה.

פרק ג': ועדת תמורה

11. (א) ראש הממשלה יקים ועדה, אחת או יותר, שתדון בזכאויות לפי חוק זה (להלן – ועדת תמורה), וזה הרכבה:

(1) משפטן הכשיר לכהן כשופט מחוזי, שימנה שר המשפטים, על פי המלצת הוועדה המייעצת שהוקמה לפי סעיף 12, והוא יהיה היושב ראש;

¹⁰ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

¹¹ ס"ח התשי"א, עמ' 52.

¹² ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

(2) נציג הרשות מקרב עובדיה, שימנה מנהל הרשות ;

(3) נציג שר המשפטים, מקרב עובדי משרדו ;

(4) נציג החשב הכללי, מקרב עובדי המדינה ;

(5) עובד רשות מקרקעי ישראל שימנה מנהל רשות מקרקעי ישראל ;

(6) נציג ציבור מקרב האוכלוסיה הבדואית, שימנה ראש הממשלה.

(ב) מי שממנה חבר לוועדת תמורה, ראשי למנות לו ממלא מקום אחד או יותר בהתאם להוראות סעיף קטן (א)(1) עד (6), לפי העניין.

(ג) לא מונה ממלא מקום ליושב ראש ועדת תמורה, יהיה נציג שר המשפטים בוועדת התמורה ממלא מקום יושב ראש הוועדה.

(ד) דבר מינויים של חברי ועדת תמורה יפורסם על ידי ראש הממשלה ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

ועדה מייעצת לעניין 12. שר המשפטים יקים ועדה מייעצת שתמליץ לו לעניין מינוי יושב ראש ועדת תמורה, וזה הרכבה : מינוי יושב ראש ועדת תמורה

(1) שופט בית המשפט העליון בדימוס שימנה שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש ;

(2) עובד המדינה בכיר שימנה ראש הממשלה ;

(3) נציג היועץ המשפטי לממשלה שימנה היועץ המשפטי לממשלה.

סמכויות ועדת תמורה 13. (א) ועדת תמורה תהיה מוסמכת לעשות כל אחד מאלה :

(1) לקבוע מיהם התובעים המאשרים ביחס לחלקה נתבעת, ולקבוע את חלקם של התובעים המאשרים ביחס לאותה חלקה נתבעת, בהתאם להוראות סימן ב' של פרק ה' ;

(2) לקבוע את שטח של החלקה הנתבעת, את מיקומה ואת גבולותיה, בהתאם להוראות סימן ב' של פרק ה' ;

(3) לקבוע את השטח המיוחס הכללי בחלקה נתבעת, בהתאם להוראות סעיף 41 ;

(4) לקבוע את השטח המיוחס הפרטני שיוחס לכל תובע מאשר, בהתאם להוראות סעיף 42 ;

(5) לקבוע את מאפייני הקרקע הנתבעת בהתאם להוראות סעיף 45.

- (6) לקבוע את התמורה המגיעה לתובע מאשר לפי פרק ו' ;
- (7) לקבוע, על פי המלצת הרשות, את מיקום הקרקע שתינתן לתובע מאשר כתמורה בקרקע, בהתאם להוראות לפי סעיף 55 ;
- (8) לקבוע לגבי תושב כאמור בסעיף 59(א), את זכויותיו פרק ז' ;
- (9) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה לפי חוק זה.
- (ב) ראש הממשלה רשאי לקבוע לגבי כל ועדת תמורה את האזור או העניינים שבהם היא תעסוק.
14. יועצים לוועדת תמורה (א) לוועדת תמורה יהיה יועץ שהוא מודד כהגדרתו בפקודת המדידות¹³, יועץ שהוא מומחה בפענוח וקריאת תצלומי אוויר ויכול שיהיו לה יועצים נוספים, כפי שתקבע הוועדה.
- (ב) יועץ כאמור בסעיף קטן (א) -
- (1) יכול שלא יהיה עובד המדינה ;
- (2) יכול להיות יועץ ליותר מועדת תמורה אחת.
15. מניין חוקי המניין החוקי בישיבות ועדת תמורה הוא שלושה חברים לפחות ובלבד שאחד מהם הוא יושב ראש הוועדה או ממלא מקומו.
16. מקום פנוי בוועדת תמורה (א) פעולה של ועדת תמורה לא תיפסל מחמת זה בלבד שבזמן עשייתה היה מקומו של חבר בוועדה פנוי מכל סיבה שהיא.
- (ב) הוקמה ועדת תמורה, תחל את פעולתה ביום שנקבע לכך על ידי ראש הממשלה, אף אם לא מונו כל חברים, ובלבד שמונו היושב ראש ושני חברים נוספים לפחות ; החלה ועדת תמורה לפעול כאמור, ימונו חברים האחרים, ככל הניתן, סמוך לאחר תחילת פעולתה.
17. תוקף החלטות או דיונים של ועדת תמורה לא ייפסלו מחמת כך שחברי ועדה שונים השתתפו בדיונים שונים בנוגע לאותו עניין ; אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 15.
18. סדרי הדין בוועדת תמורה (א) סדר היום של ישיבת ועדת תמורה ייקבע בידי יושב ראש הוועדה וישיבות הוועדה ינוהלו על ידו.
- (ב) סדרי העבודה והדיונים בוועדת תמורה ייקבעו בידי הוועדה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.

¹³ הא"י, כרך ב', עמ' (ע) 1368, (א) 1393.

(ג) ועדת תמורה תפרסם את החלטותיה, בדרך שתמצא לנכון, והיא רשאית למחוק את שמות תובעי הבעלות המופיעים בהחלטה, וכל פרט אחר המאפשר את זיהויים, לפני הפרסום.

(ד) החלטות ועדת תמורה יתקבלו ברוב קולות חברי הוועדה המשתתפים בהצבעה; היו הקולות שקולים, יכריע יושב ראש הוועדה.

(ה) שר המשפטים רשאי להתקין תקנות לעניין סדרי הדין בהליכים לפני ועדות תמורה, ובכלל זה לעניין דרכי קבלת החלטות ולעניין מסירה והמצאה של החלטות, וכן לעניין פרטים נוספים שלא יפורסמו אם ראה כי הדבר דרוש לצורך קידום מטרות החוק.

19. (א) לא ימונה אדם לבעל תפקיד בוועדת תמורה ולא ישמש כבעל תפקיד בעל תפקיד בוועדת תמורה, אם התקיים בו אחד מאלה (בחוק זה - עילות פסלות):

(1) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בעל תפקיד בוועדת תמורה, או שבית המשפט קבע לגביו כי עבר עבירה כאמור אף שלא הרשיעו בה;

(2) הוא אינו אזרח ישראלי ואינו תושב קבע בישראל;

(3) הוא עלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב תדיר של ניגוד עניינים בין תפקידו בוועדת התמורה לבין עניין אישי או תפקיד אחר שלו או של קרובו;

(4) הוא הוכרז פושט רגל וטרם הופטר.

(5) הוגש נגדו כתב אישום בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בעל תפקיד בוועדת תמורה, וטרם ניתן פסק דין חלוט בעניינו.

(ב) שר המשפטים רשאי לקבוע כללים לעניין סעיף זה, לרבות כללים לגבי מצבים שיש בהם כדי להעמיד בעל תפקיד במצב של ניגוד עניינים תדיר.

(ג) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות כל דין הנוגע לעניין.

20. (א) חבר ועדת תמורה ימונה לתקופה של חמש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה אחת נוספת שלא תעלה על חמש שנים.

(ב) חבר ועדת תמורה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו לפי סעיף קטן (א), בהתקיים אחד מאלה:

(1) תפקידה של ועדת התמורה הסתיים ואין עוד צורך בהמשך קיום הוועדה;

(2) מי שמינה אותו הודיע על סיום כהונתו ;

(3) חדל להתקיים לגביו תנאי מהתנאים למינויו לפי סעיף 11, או שהחלה להתקיים לגביו עילת פסלות לפי סעיף 19 ;

(4) הוא התפטר במסירת הודעה למי שמינה אותו ולמנהל הרשות.

ניגוד עניינים

21.

בעל תפקיד בוועדת תמורה שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים לגבי נושא שהוא מטפל בו או שעומד לדיון בוועדת התמורה, בין תפקידו בוועדה לבין עניין אישי או תפקיד אחר שלו או של קרובו, יפעל כמפורט להלן :

(1) יודיע על כך בכתב ליושב ראש ועדת התמורה, ואם הוא היושב ראש - למנהל הרשות וליועץ המשפטי לרשות, מיד לאחר שנודע לו על קיומו של חשש לניגוד עניינים כאמור, ולא יטפל באותו נושא ולא ישתתף בדיונים לגביו עד שיקבל את הנחיית היועץ המשפטי לרשות בעניין, ויפעל לפיה ;

(2) אם נודע לו הדבר במהלכה של ישיבת ועדת התמורה, יודיע על כך בעל פה במהלך הדיון, הודעתו תירשם בפרוטוקול והוא יפסיק את השתתפותו בישיבת הוועדה באותו נושא, ויפעל לפי הנחיית היועץ המשפטי לרשות בעניין.

שכר בעלי תפקיד

22.

שכרם של בעלי תפקיד בוועדת תמורה שאינם עובדי המדינה ישולם מקופת המדינה, לפי כללים שיקבע ראש הממשלה לעניין זה.

עיסוק נוסף של

23.

לא יעסוק חבר ועדת תמורה שאינו עובד המדינה בכל עיסוק אחר, אלא אם כן אין העיסוק האחר עלול לגרום לניגוד עניינים עם תפקידו בוועדת התמורה, והתקיים אחד מאלה :

(1) העיסוק מותר על פי כללים שקבע שר המשפטים בעניין זה ;

(2) היועץ המשפטי של הרשות קבע כי הוא רשאי לעסוק בעיסוק זה.

תחולת הוראות על

24.

(א) על בעל תפקיד בוועדת תמורה שאינו עובד המדינה, יחולו הוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979¹⁴, כאילו היה עובד המדינה, בשינויים המחויבים.

בעל תפקיד בוועדת תמורה

(ב) בתום תקופת כהונתו של בעל תפקיד בוועדת תמורה שאינו עובד המדינה, יחולו עליו הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969¹⁵, כאילו היה עובד המדינה, בשינויים המחויבים.

פרק ד': זכאות לתמורה והגדרת תובע

¹⁴ ס"ח התש"ס, עמ' 2.
¹⁵ ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.

25. זכאות לתמורה תובע מאשר שמתקיימות בו הוראות חוק זה זכאי לקבל מהמדינה תמורה בהתאם להוראות לפי חוק זה.
26. התמורה והתנאים לקבלתה (א) תמורה לתובע מאשר תינתן בקרקע או בכסף; סוג התמורה ושיעורה יהיו לפי האמור בפרק ו'.
- (ב) לא תינתן תמורה לתובע מאשר אלא אם כן התקיימו לגביו כל הוראות חוק זה לעניין הזכאות לתמורה ולעניין התנאים לקבלתה.
27. רישום זכות בעלות של תובע מאשר שקיבל תמורה בקרקע קיבל תובע מאשר תמורה בקרקע וקיים את הוראות חוק זה, תירשם הקרקע בפנקסי המקרקעין כקרקע מוסדרת, אם לא הייתה רשומה ככזו קודם לכן, וזכות הבעלות בקרקע התמורה תירשם על שמו של התובע המאשר, בשיעור ובאופן שתקבע ועדת התמורה.
28. תובע בעלות מקורי (א) תובע בעלות מקורי לעניין חוק זה, הוא מי שהגיש לפקיד ההסדר תזכיר תביעה במהלך התקופה הקובעת, לגבי קרקע במרחב ההסדרה שלא הייתה קרקע מוסדרת במועד הגשת התביעה, ופקיד ההסדר אישר את קבלת תזכיר התביעה וכלל אותו בקובץ התביעות מיום ג' בחשון התש"ס (24 באוקטובר 1979) (להלן – קובץ התביעות), למעט אם מגיש תזכיר תביעה כאמור הוא מדינת ישראל, הקרן הקיימת לישראל או רשות הפיתוח.
- (ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), יראו כתובע בעלות מקורי לעניין חוק זה גם את כל אלה:
- (1) מי שהגיש לפקיד ההסדר תזכיר תביעה לגבי קרקע שבמרחב ההסדרה, בתוך התקופה הקובעת, אף כי הקרקע נושא תזכיר התביעה הוסדרה בטרם הגשתו, ופקיד ההסדר אישר את קבלת תזכיר התביעה וכלל אותו בקובץ התביעות;
- (2) מי שהגיש לפקיד ההסדר תביעת בעלות לגבי קרקע שבמרחב ההסדרה, לפני התקופה הקובעת, ותביעתו הוכרה וטופלה כתזכיר תביעה על ידי פקיד ההסדר במהלך התקופה הקובעת.
- (ג) בסעיף זה, "התקופה הקובעת" – התקופה שמיום ז' באייר התשל"א (2 במאי 1971) עד יום ג' בחשון התש"ס (24 באוקטובר 1979).
29. תובע בעלות (א) תובע בעלות לעניין חוק זה, ביחס לחלקה נתבעת והזכויות הנתבעות בה, הוא תובע הבעלות המקורי, חליפיו או חליפי חליפיו; לעניין סעיף קטן זה, "חליף" – כל אחד מאלה:
- (1) מי שהועברו אליו לפי חוק או לפי הסכם, זכויותיו של תובע בעלות מקורי;

(2) אם נפטר תובע בעלות מקורי ולא ניתן לגבי עזבונו צו ירושה או צו קיום צוואה עד למועד הקובע לאישור כאמור בסעיף 31 - מי שביום פטירתו של תובע הבעלות המקורי היה בן זוגו או ילדו, ויחולו לעניין זה הוראות סעיפים 11(א) ו-13(ב), 13 ו-14 לחוק הירושה, בשינויים המחויבים.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), לא יהיה אדם תובע בעלות לפי חוק זה אם התקיים בו אחד מאלה:

(1) ניתן פסק דין על פי פקודת ההסדר לגבי טענותיו ביחס לחלקה הנתבעת;

(2) הוא הגיע להסכם עם המדינה לגבי טענותיו ביחס לחלקה הנתבעת לפני תחילתו של חוק זה, למעט הסכם שנקבע בו שיחולו הוראות חוק זה, בין אם קיבל את מה שנקבע שיקבל לפי ההסכם ובין אם עדיין לא קיבל את מה שנקבע כאמור.

פרק ה': אישור תביעות

סימן א': הודעה על תביעות

30. הודעה על תביעות (א) בתוך ששים ימים מיום התחילה של הכרזה על אזור כאזור הסדרה מוכרז, יפרסם פקיד ההסדר הודעה שתכלול את כל אלה (להלן - הודעה על תביעות):

(1) תשריט של אזור ההסדרה המוכרז אשר יסומנו בו החלקות הנתבעות;

(2) פירוט של תובעי הבעלות בכל חלקה נתבעת באזור ההסדרה המוכרז, ואם היו מספר תובעי בעלות ביחס לאותה חלקה נתבעת - פירוט חלקו היחסי של כל תובע בעלות בחלקה הנתבעת;

(3) אם הוגשו מספר תזכירי תביעה ביחס לאותה חלקה נתבעת - יצוין הדבר בהודעה וכן יצוין האם תזכירי התביעה סותרים זה את זה (בחוק זה - תביעות סותרות), או שאינם סותרים זה את זה.

(ב) קביעת תובעי הבעלות וחלקם היחסי בחלקה נתבעת תיעשה בידי פקיד ההסדר בדרך שבה נקבע לוח תביעות לפי פקודת ההסדר, בכפוף להוראות סעיף 29.

31. הודעה על אישור תביעה או בקשה לבירור לפי פקודת ההסדר
- (א) פורסמה הודעה על תביעות, יגיש כל תובע בעלות שנכלל באותה הודעה, לפקיד ההסדר, עד תום תשעה חדשים מיום פרסום ההודעה על התביעות (להלן – המועד הקובע לאישור), הודעה על אישור התביעה (להלן – הודעה על אישור תביעה) או בקשה לברר את תביעתו לפי פקודת ההסדר; היה אדם תובע בעלות לגבי מספר חלקות נתבעות, יגיש הודעה על אישור התביעה או בקשה לברר את תביעתו לפי פקודת ההסדר, ביחס לכל חלקה נתבעת כאמור.
- (ב) הודעה על אישור תביעה תיערך לפי טופס 1 שבתוספת השלישית, ויצורפו לה כל המסמכים הנדרשים לפי חוק זה.
- (ג) בקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר תיערך לפי טופס 2 שבתוספת השלישית.
- (ד) להודעה על אישור תביעה או לבקשה לבירור תביעה לפי פקודת ההסדר, ניתן לצרף הערות כאמור בסעיף 32.
- (ה) על אף האמור בסעיף קטן (א), תובע בעלות רשאי להגיש הודעה על אישור תביעה ביחס לחלקה נתבעת או חלק ממנה לאחר המועד הקובע לאישור ובלבד שלא חלף המועד האמור בסעיף 46(ה)(2); ואולם ועדת תמורה לא תקבע שהוא תובע מאשר אם התקיים ביחס לאותה חלקה או חלק ממנה, לפי העניין, אחד מאלה:
- (1) ועדת התמורה קבעה, לפני הגשת ההודעה, כי תובע בעלות אחר הוא תובע מאשר;
- (2) הוגשה בקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר כאמור בסעיף קטן (א), והתביעה הועברה לבירור לפני בית המשפט.
- (ו) אין בהוראות סעיף קטן (ה) כדי לגרוע מהוראות סעיפים 40 ו-46.
- (ז) על אף הוראות סעיף קטן (ד), להודעות על אישור תביעה המוגשות לפי סעיף קטן (ה) לא ניתן לצרף הערות כאמור בסעיף 32.
32. הערות על הודעה על תביעות
- (א) אלה רשאים להגיש לפקיד ההסדר הערות להודעה על התביעות, וזאת עד למועד הקובע לאישור:
- (1) אדם הטוען לזכות שאינה תואמת את הקבוע בהודעה על התביעות, בין אם לא נכלל כלל בהודעה על התביעות ובין אם נכלל בהודעה אך נקבעה לו זכות שונה מזו שהוא טוען לה, אם מבחינת טיבה, אם מבחינת היקפה ואם מבחינת מיקום החלקה הנתבעת או גבולותיה, ואולם בהערות כאמור הוא רשאי לטעון רק לזכות בחלקה נתבעת הנובעת מזכותו של תובע הבעלות המקורי וככל שהיא נובעת ממנה;

(2) המדינה ;

(ב) הוגשה הערה המפרטת טענה לזכות שאינה נובעת מזכותו של תובע מקורי כאמור בסעיף קטן (א)(1), לא יראו אותה כהערה על הודעה על התביעות שהוגשה לפי חוק זה.

(ג) הערות להודעה על התביעות לפי סעיף זה ייערכו לפי טופס 3 שבתוספת השלישית.

(ד) מגיש הערות כאמור בסעיף קטן (א)(1) יצרף להערותיו הודעה על אישור תביעה או בקשה לברר התביעה לפי פקודת ההסדר כאמור בסעיף 31, גם אם הוא לא נכלל בהודעה על התביעות.

33. (א) הוגשו הערות להודעה על תביעות, יבדוק אותן פקיד ההסדר, ורשאי הוא לתקן את ההודעה על תביעות, הן מבחינת טיב הזכויות, הן מבחינת היקפן והן מבחינת מיקום החלקה הנתבעת או גבולותיה, ככל שמצא שתיקון זה אינו נתון במחלוקת; טענה של המדינה לזכותה השיורית בקרקע מכוח סעיף 22 לפקודת ההסדר, לא תיחשב כמחלוקת לעניין זה.

(ב) שר המשפטים יקבע הוראות בדבר אופן בירור ההערות ובדבר אופן תיקון ההודעה על התביעות כאמור בסעיף קטן (א).

34. (א) בתוך 90 ימים מהמועד הקובע לאישור, יעביר פקיד ההסדר לוועדת התמורה את ההודעה על התביעות כפי שעודכנה על ידו (להלן - הודעה מעודכנת על תביעות), שתכלול את כל אלה:

(1) תשריט של אזור ההסדרה המפורט אשר יסומנו בו החלקות הנתבעות;

(2) פירוט של תובעי הבעלות בכל חלקה נתבעת באזור ההסדרה המפורט, אשר אישרו את תביעתם, ואם היו מספר תובעי בעלות כאמור ביחס לאותה חלקה נתבעת – פירוט חלקו היחסי של כל אחד מהם בחלקה הנתבעת;

(3) ההערות שהוגשו להודעה על תביעות, שפקיד ההסדר לא הכריע בהן;

(4) רשימת החלקות הנתבעות שהוגשו לגביהן תביעות סותרות.

(ב) ההודעה המעודכנת על תביעות תפורסם בידי פקיד ההסדר.

טיפול בתביעות לפי 35. (א) הוגשה בקשה לבירור תביעה לפי פקודת ההסדר ביחס לחלקה נתבעת כאמור בסעיף 31, ולא הוגשה הודעה על אישור תביעה לגבי אותה חלקה נתבעת, תועבר התביעה לבירור לפני בית המשפט המוסמך לדון בהליכים לפי פקודת ההסדר, בתוך 120 ימים מהמועד הקובע לאישור, בכפוף להוראות סעיף 38.

(ב) על תביעת בעלות שהועברה לבירור בפני בית המשפט כאמור בסעיף קטן (א), יחולו הוראות סעיף 29 לעניין קביעת חליפיו של תובע הבעלות המקורי.

סימן ב': קביעת תובעי בעלות ותובעים מאשרים

36. התובעים המאשרים וחלקם בתביעה העביר פקיד ההסדר לוועדת תמורה את ההודעה המעודכנת על התביעות ביחס לאזור הסדרה מוכרז, תקבע ועדת התמורה, לפי הוראות סימן זה, מיהם התובעים המאשרים לגבי כל חלקה נתבעת באזור האמור ואת חלקו היחסי של כל אחד מהם בחלקה הנתבעת.

37. קביעת תובע מאשר כשאיין הערות שפקיד ההסדר לא הכריע בהן נקבע בהודעה על התביעות מיהם תובעים שהגישו הודעה על אישור תביעה ומה חלקם בחלקה הנתבעת, ולא הוגשו הערות לגבי קביעה זו או שההודעה תוקנה בעקבות ההערות שהוגשו לגבי קביעה זו, תקבע ועדת התמורה את זהותו של התובע המאשר ואת חלקו היחסי בחלקה הנתבעת בהתאם להודעה המעודכנת על תביעות; ואולם, אם חלק אדם על תיקון שערך פקיד ההסדר לפי סעיף 33(א), רשאי הוא להגיש את הערותיו לוועדת התמורה בתוך 30 ימים מיום פרסום ההודעה המעודכנת על תביעות ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 38(ב) עד (ה), בשינויים המחויבים.

38. קביעת תובע בעלות כשהוגשו הערות ופקיד ההסדר לא הכריע בהן (א) הוגשו לפקיד ההסדר הערות כאמור בסעיף 32, ופקיד ההסדר לא הכריע בהן בשל קיומה של מחלוקת, תדון ועדת תמורה בהערות האמורות אם אחד או יותר מבין התובעים לגבי לאותה חלקה נתבעת הגיש הודעה על אישור תביעתו, וזאת אף אם אחד או יותר מן התובעים הגיש בקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר; לעניין סעיף קטן זה, "התובעים" - מי שנקבע כתובע בעלות בהודעה על תביעות וכן מי שהגיש הערות על ההודעה האמורה, גם אם לא נכלל באותה הודעה.

(ב) ועדת התמורה רשאית לקבל את ההערות האמורות בסעיף קטן (א), כולן או מקצתן, או לדחות אותן, והיא תקבע מיהם תובעי הבעלות והתובעים המאשרים ביחס לחלקה הנתבעת, ואת חלקם בה.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), ראתה ועדת התמורה שהכרעה בהערות האמורות בסעיף קטן (א) מחייבת בירור עובדתי או משפטי מורכב או שיש בה קושי מיוחד מטעם אחר כלשהו, רשאית היא, בין ביזמתה ובין לבקשת אחד הצדדים, להעביר את ההכרעה בהערות לבית המשפט המחוזי, והמדינה תהיה צד להליך אלא אם כן הודיעה שאין צורך בכך בנסיבות העניין.

(ד) העברת הכרעה בהערות לבית המשפט כאמור בסעיף קטן (ג), אין בה כדי לעכב קבלת החלטות של ועדת התמורה ביחס לחלקים אחרים של החלקה הנתבעת שעניינם לא הועבר להכרעת בית המשפט כאמור, אלא אם כן ועדת התמורה קבעה אחרת.

(ה) דנה ועדת תמורה בתביעה בעניין חלקה נתבעת שהוגשה לגביה בקשה לבירור תביעה לפי פקודת ההסדר, תעביר הוועדה את התביעה לבירור לפני בית המשפט בהתאם להוראות סעיף 35, בשינויים המחויבים, במקרים אלה:

(1) ועדת התמורה קבעה כי מי שהגיש בקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר הוא תובע הבעלות ביחס לחלקה הנתבעת;

(2) ועדת התמורה מצאה כי הבקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר הוגשה לגבי חלק מהחלקה הנתבעת שלגביו אין מחלוקת עם תובעי בעלות אחרים שהגישו הודעות על אישור תביעה, ואולם התביעה לגבי חלק החלקה האמור תועבר לבירור בפני בית המשפט רק לאחר קביעת השטח המיוחס של החלקה הנתבעת כאמור בסעיף 41.

הגשת עתירה נגד החלטת ועדת תמורה לפי סעיפים 37 או 38, אין בה כדי לעכב את הליכי ההסדרה לפי חוק זה, ויראו את מי שנקבע כתובע מאשר על ידי ועדת תמורה ככזה לכל דבר ועניין, אלא אם כן קבע בית המשפט כי מגיש העתירה הוא בעל הזכויות בקרקע; ואולם, בית המשפט הדן בעתירה רשאי ליתן צו לעיכוב הליכי ההסדרה לפי חוק זה ביחס לחלקה הנתבעת שבעניינה הוגשה העתירה, אם מצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין.

(א) העבירה ועדת תמורה את ההכרעה בהערות לבית המשפט כאמור בסעיף 38(ג), וקבע בית המשפט -

(1) כי מי שהגיש בקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר, הוא תובע הבעלות ביחס לחלקה הנתבעת - יחולו הוראות סעיף 35 בשינויים המחויבים.

(2) כי מי שאישר את תביעתו עד המועד הקובע לאישור הוא תובע הבעלות ביחס לחלקה הנתבעת - יראו את אותו תובע בעלות כתובע מאשר, וחלקו בחלקה הנתבעת ייכלל בחישוב שיעור האישור של החלקה הנתבעת לפי סעיף 44.

מניעת עיכוב בשל
הגשת עתירה על
הכרעת ועדת
תמורה

קביעת תובע בעלות
על ידי בית המשפט

(ב) הוראות סעיף 39 יחולו, בשינויים המחויבים, על הגשת ערעור על החלטת בית משפט לפי סעיף זה.

סימן ג': שטח שהתביעות בו אושרו

שטח מיוחס

41.

(א) ועדת תמורה תקבע לגבי חלקה נתבעת, את שטח הקרקע מתוכה אשר ייוחס לתובעים המאשרים ואת מיקומו (להלן - שטח מיוחס), באופן שיושגו, ככל הניתן, מטרותיו של חוק זה, ולאחר שנתנה לכל תובעי הבעלות באותה חלקה נתבעת הזדמנות להשמיע את טענותיהם לעניין זה, בתוך פרק זמן שקבעה הוועדה.

(ב) גודלו של השטח המיוחס יהיה סך כל חלקיהם של תובעים מאשרים בחלקה הנתבעת.

(ג) אושרו תביעות נוספות לפי סעיף 31(ה), תתקן ועדת התמורה את השטח המיוחס שקבעה לפי סעיף קטן (א), כך שיכלול את התביעות הנוספות שאושרו כאמור.

(ד) קבעה ועדת התמורה שקרקע היא שטח מיוחס, לא יוכל עוד כל אדם שאינו תובע מאשר לטעון לזכות באותה קרקע, בכפוף להוראות חוק זה; תובעים באותה חלקה נתבעת אשר תביעתם מתבררת לפי פקודת ההסדר, יראו את תביעתם כמתייחסת לשטח הקרקע הכלול בחלקה הנתבעת, שאינו השטח המיוחס כאמור.

(ה) ועדת התמורה תסמן את מיקומו של השטח המיוחס על גבי תשריט שיאושר על ידה.

שטח מיוחס פרטני

42.

(א) ועדת תמורה תקבע לגבי כל תובע מאשר בחלקה נתבעת, את החלק מתוך השטח המיוחס אשר ייוחס לו ואת מיקומו (להלן - שטח מיוחס פרטני), באופן שיושגו, ככל הניתן, מטרותיו של חוק זה, ולאחר שנתנה לכל התובעים המאשרים באותה חלקה נתבעת הזדמנות להשמיע את טענותיהם לעניין זה, בתוך פרק זמן שקבעה הוועדה; בקביעת השטח המיוחס הפרטני כאמור, רשאית הוועדה להתחשב בהסכמות בין התובעים המאשרים בעניין.

(ב) גודלו של שטח מיוחס פרטני ייקבע לפי חלקו היחסי של כל תובע מאשר בחלקה הנתבעת.

(ג) קבעה ועדת התמורה שקרקע היא שטח מיוחס פרטני המיוחס לתובע מאשר, לא יוכל עוד כל אדם אחר לטעון לזכות באותה קרקע, בכפוף להוראות חוק זה.

(ד) ועדת התמורה תסמן את מיקומו של השטח המיוחס הפרטני על גבי תשריט שיאושר על ידה.

פרק ו': תמורה

סימן א': קביעת התמורה או התמורה המשנית

43. קביעת התמורה
לכל תובע
ועדת תמורה תקבע את התמורה שלה זכאי כל תובע מאשר, בקרקע או בכסף, בהתאם להוראות סימן זה.
44. שיעור האישור של
חלקה נתבעת
לצורך קביעת התמורה לפי סימן זה, תקבע ועדת תמורה את שיעור האישור של החלקה הנתבעת; בחוק זה, "שיעור האישור של החלקה הנתבעת" - סך שטח כל חלקיהם של תובעים מאשרים בחלקה הנתבעת אשר הגישו הודעה על אישור התביעה עד למועד הקובע לאישור, חלקי שטח החלקה הנתבעת כולה.
45. מאפייני הקרקע
הנתבעת
(א) לצורך קביעת התמורה לפי סימן זה, תקבע ועדת תמורה לגבי כל קרקע שהיא שטח מיוחס או שטח מיוחס פרטני -
- (1) איזה חלק ממנה הוא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות; קביעה לפי פסקה זו תיעשה על פי תצלומי אוויר של הקרקע וחוות דעת שיגיש לוועדת התמורה יועץ לוועדה שהוא מומחה לקריאת תצלומי אוויר, ועל פיהם בלבד;
- (2) את שיפוע הקרקע, על פי חוות דעת שיגיש לוועדת התמורה יועץ לוועדה שהוא מודד כהגדרתו בפקודת המדידות.
- (ב) לצורך קביעת התמורה לפי סימן זה, תציין ועדת תמורה לגבי כל קרקע שהיא שטח מיוחס או שטח מיוחס פרטני איזה חלק ממנה הוא קרקע בתחומי יישוב קיים ואיזה חלק ממנה הוא קרקע לבנייה בתחומי יישוב כהגדרתה בסעיף 53(ו).
- (ג) ראש הממשלה יקבע כללים לעניין הקביעות לפי סעיף קטן (א), ובכלל זה -
- (1) כללים לעניין השימוש בתצלומי אוויר;
- (2) כללים לעניין קביעת גודל השטח ששימש למגורים, שיתייחסו בין השאר לגודל השטח המוחזק ולאופן חישובו.
- (ד) בחוק זה -
- "קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות" - קרקע אשר עובדה או שימשה למגורים בסמוך למועד הגשת תזכיר התביעה לגביה, למעט קרקע שהיא קרקע שהוחזקה בידי המדינה;

"קרקע שהוחזקה בידי המדינה" – קרקע, למעט קרקע שניתנה בשלה קרקע חליפית, שהוחזקה או שנעשה בה שימוש בידי המדינה, בידי רשות הפיתוח או בידי הקרן הקיימת לישראל, או בידי מי מטעמן, באחד מאלה:

(1) בסמוך למועד הגשת תזכיר התביעה;

(2) בשלוש השנים שקדמו לכניסתו לתוקף של חוק זה, כולן או חלקן.

46. הוראות לעניין קביעת התמורה (א) התמורה שתובע מאשר זכאי לה, תיקבע בהתאם למאפייני הקרקע שנקבעו לגבי השטח המיוחס לפי סעיף 45 ובהתאם לחלקו היחסי בו.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), קבעה ועדת התמורה שטח מיוחס פרטני לתובע מאשר על סמך הסכמה בין התובעים המאשרים באותה חלקה נתבעת, תיקבע התמורה שהתובע המאשר האמור זכאי לה, בהתאם למאפייני הקרקע שנקבעו לגבי השטח המיוחס הפרטני שלו לפי סעיף 45.

(ג) פחת שיעור האישור של החלקה הנתבעת לפי סעיף 44 מ-50%, יהיו זכאים תובעים מאשרים ביחס לאותה חלקה נתבעת, לתמורה משנית כאמור בסעיף 47(ב).

(ד) חלקו של תובע מאשר כאמור בסעיף 31(ה) בחלקה נתבעת, לא ייכלל בחישוב שיעור האישור של החלקה הנתבעת לפי סעיף 44, וזכאותו לתמורה תחושב לפי שיעור האישור של החלקה הנתבעת בידי התובעים המאשרים אשר הגישו הודעה על אישור התביעה עד למועד הקובע לאישור, כאמור בסעיף 44.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (ד), תובע מאשר כאמור באותו סעיף קטן שאישר את תביעתו -

(1) לאחר שחלפו חודשיים מהמועד הקובע לאישור ולא יאוחר מתום 21 חודשים מהמועד הקובע לאישור - יהיה זכאי רק לתמורה משנית כאמור בסעיף 47(ב);

(2) לאחר תום 21 חודשים מהמועד הקובע לאישור - לא יהיה זכאי עוד לתמורה לפי חוק זה, ואולם, אין באמור כדי למנוע בירור תביעתו לפי פקודת ההסדר, והכל בכפוף להוראות סעיף 67.

(ו) שיעורי התמורה בעד שטח מיוחס לתמורה שהופקע לפני תחילתו של חוק זה -

(1) שהוא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות, כולו או חלקו – ייקבעו בהתאם להוראות סעיף 47;

(2) שכולו אינו קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות – תמורה בכסף בלבד בשווי הקרקע של השטח האמור.

שיעורי התמורה 47. (א) שיעור התמורה לתובע מאשר לגבי חלקה נתבעת, כאשר שיעור האישור של החלקה הנתבעת כהגדרתו בסעיף 44, הוא 50% ומעלה -

(1) בעד החלק של השטח המיוחס לתמורה שהוא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות, כל אלה:

(א) תמורה בקרקע - קרקע ששטחה 50% מהשטח האמור;

(ב) תמורה בכסף - שווי הקרקע של יתרת השטח האמור;

(2) בעד החלק של השטח המיוחס לתמורה שאינו קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות, כל אלה:

(א) תמורה בקרקע - קרקע ששטחה 25% מהשטח האמור;

(ב) תמורה בכסף - שווי הקרקע של יתרת השטח האמור;

(ב) שיעור התמורה המשנית לתובע מאשר כאמור בסעיפים 46(ג) ו-47(ה) - 49(א) -

(1) בעד החלק של השטח המיוחס לתמורה שהוא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות, כל אלה:

(א) תמורה בקרקע - קרקע בשטח של 20% מהשטח;

(ב) תמורה בכסף - שווי הקרקע של יתרת השטח;

(2) בעד החלק של השטח המיוחס לתמורה שאינו קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות – תמורה בכסף בלבד בשווי הקרקע של השטח האמור.

(ג) התמורה לתובע מאשר הזכאי בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) או (ב), לתמורה בשיעורים שונים בעד חלקים שונים של אותו שטח מיוחס לתמורה, תיקבע לגבי כל אחד מהחלקים האמורים בנפרד בהתאם להוראות המתאימות לאותו חלק לפי הסעיפים הקטנים האמורים.

(ד) בסעיף זה ובסעיף 46 -

"שווי קרקע" - מכפלת שטח הקרקע בערכו של דונם קרקע, בהתאם לסוג הקרקע, על פי הערכים המפורטים בתוספת השניה;

"שטח מיוחס לתמורה" - חלקו של תובע מאשר בשטח המיוחס כאמור בסעיף 46(א) או השטח המיוחס הפרטני של תובע מאשר כאמור בסעיף 46(ב), לפי העניין.

הפחתה של מגרשי 48. (א) היה תובע מאשר זכאי לתמורה בקרקע, והוקצה לו מגרש מגורים כאמור בסעיף 52(א), יופחת משטח התמורה בקרקע שהוא זכאי לה לפי חוק זה - שטחו של מגרש המגורים האמור; היה התובע המאשר זכאי לתמורה בשטחי קרקע שערכם שונה, יופחת שטחו של מגרש המגורים כאמור משטח התמורה בקרקע התמורה שערכו הוא הגבוה ביותר.

(ב) היה תובע מאשר זכאי לתמורה בכסף בלבד והוקצה לו מגרש מגורים כאמור בסעיף 52(א), יופחת שווי הקרקע של מגרש המגורים האמור מהתמורה שהוא זכאי לה; לעניין זה, "שווי הקרקע" - כהגדרתו בסעיף 47(ד).

(ג) היה תובע מאשר זכאי לתמורה בקרקע, וצאצאיו התגוררו בתוך שטח החלקה הנתבעת שלו ביום התחילה של ההכרזה, והוקצו לצאצאיו מגרשי מגורים על ידי רשות מקרקעי ישראל בתוך שטח החלקה האמורה, יופחת שטחם של מגרשי המגורים האמורים משטח התמורה בקרקע שהוא זכאי לה לפי חוק זה; היה התובע המאשר זכאי לתמורה בשטחי קרקע שערכם שונה, יופחת שטח מגרשי המגורים האמורים משטח התמורה בקרקע שערכו הוא הגבוה ביותר.

תמורה לתובע 49. (א) תובע מאשר שאישר את תביעתו במועד כאמור בסעיף 31(א), ושהחלקה הנתבעת שלו מצויה באזור הסדרה מוכרז שההכרזה עליו בוטלה כאמור בסעיף 73, זכאי לקבל תמורה משנית כאמור בסעיף 47(ב), בעד תביעתו ובלבד שקיים את התנאים לקבלת תמורה לפי סעיפים 51 ו-52, לפי העניין, ויראו אותו כאילו ויתר על תביעתו לפי פקודת ההסדר.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי תובע מאשר לחזור בו מאישור תביעתו לפי חוק זה בתוך 60 ימים מיום שהודע לו על ביטול ההכרזה כאמור באותו סעיף קטן, ויראו אותו כמי שהגיש בקשה לבירור תביעתו לפי פקודת ההסדר בהתאם לסעיף 31(א).

סימן ב': הזכאות לתמורה ותנאים לקבלתה

חובה לקיים תנאים 50. קבעה ועדת תמורה את התמורה שתובע מאשר זכאי לה, יהיה התובע המאשר זכאי לקבל מהרשות את התמורה שנקבעה, ובלבד שקיים את התנאים לפי סעיף 51 במועד שנקבע לכך על ידי הרשות.

תנאים לקבלת תמורה 51. לא יקבל תובע מאשר תמורה או זכות אחרת לפי חוק זה, אלא אם כן התקיימו כל אלה:

(1) נמסרה לרשות החזקה בכל השטח המיוחס הפרטני של התובע, למעט שטח שהוקצה לו כתמורה בקרקע, כשהוא פנוי מכל אדם או חפץ;

(2) אם הייתה בחזקתו של התובע קרקע חליפית - נמסרה לרשות החזקה גם בקרקע החליפית, למעט שטח שהוקצה לו כתמורה בקרקע, כשהיא פנויה מכל אדם או חפץ;

(3) התובע המאשר אינו מתגורר במקום שאינו מיועד למגורים לפי תכנית;

(4) התובע המאשר הסיר מהקרקע המיועדת להיות מוקצית לו כתמורה, כל מבנה או חפץ המצויים בה שלא כדין, אם החזיק בה לפני שהוקצתה כאמור;

(5) אם התובע המאשר זכאי לתמורה בקרקע – הוא חתם על הסכם לרכישת התמורה בקרקע;

(6) התובע המאשר נתן את הסכמתו בכתב לעשיית כל שימוש בכל חלק של החלקה הנתבעת שלא הוקצה לו כתמורה בקרקע, לרבות הקצאתו או מכירתו לאחר, והתחייב שלא יעשה כל פעולה שיש בה כדי למנוע עשיית שימוש כאמור באותה קרקע;

(7) אם הודיעה הרשות על הקצאת קרקע בתוך השטח המיוחס הפרטני של תובע מאשר, לאחר – התובע המאשר נתן את הסכמתו בכתב להקצאה כאמור, והאחר קיבל לידי את החזקה בקרקע.

סייג לזכאות לתמורה, הקצאת מגרש מגורים והעתקת מקום מגורים 52. (א) על אף האמור בסעיף 51, התגורר תובע מאשר במקום שאינו מיועד למגורים, ולא היה בעל זכויות במגרש המיועד למגורים במרחב ההסדרה, תקצה לו הרשות מגרש מגורים מפותח לצורך מגוריו; הקצאת מגרש מגורים כאמור תיעשה על פי הכללים והתנאים שייקבעו בידי רשות מקרקעי ישראל; בכללים כאמור ניתן לקבוע כי מגרש מגורים אחד יוקצה למספר תובעים מאשרים.

(ב) זכאי תובע מאשר להקצאת מגרש מגורים לפי סעיף קטן (א), ולא יכלה הרשות להקצות לו מגרש מגורים במועד שבו נדרש התובע להעתיק את מקום מגוריו לצורך קבלת התמורה לפי חוק זה, יקבל התובע לידי מחצית מהתמורה בקרקע ומחצית מהתמורה בכסף המגיעה לו, אף שלא העתיק את מקום מגוריו ובלבד שקיים את התנאים האחרים לקבלת תמורה כאמור; מחציתה האחרת של התמורה תינתן לו לאחר שיוקצה לו מגרש למגורים והוא יעתיק את מקום מגוריו כנדרש, במועד שתקבע לכך הרשות.

(ג) תובע מאשר שהוקצה לו מגרש כאמור בסעיף קטן (א) ושעליו להעתיק את מקום מגוריו למגרש זה או לפנות את מחובריו, יהיה זכאי לקבל מהרשות סיוע כספי לצורך כך באופן ובסכומים שייקבעו בתקנות.

(ד) תובע מאשר כאמור בסעיף קטן (ב), שלא העתיק את מקום מגוריו כנדרש במועד שקבעה לכך הרשות, לא יהיה זכאי לתמורה לפי חוק זה; ניתנה לתובע כאמור תמורה, יהיה חייב להחזירה לרשות.

סימן ג': הוראות בדבר תמורה בקרקע

תמורה בקרקע 53. (א) הרשות תמליץ לוועדת תמורה בעניין מיקומה של הקרקע שתוקצה כתמורה לתובע מאשר.

(ב) קרקע שתוקצה כתמורה לפי חוק זה תהיה קרקע המצויה באזור המסומן במפה שבתוספת הרביעית, שייעודה בתכנית המתאר המחוזית החלה על השטח הוא אזור נוף כפרי חקלאי בסמוך לצומת ערוער (נ.צ. 56200: 19850), שנמצא ממזרח לכביש 25 ומדרום לכביש 80, אזור נוף כפרי חקלאי משולב או אזור נוף מדבר, ובלבד שאינה מיועדת לשמורת טבע, לגן לאומי או ליער, ואינה מוכרזת כשמורת טבע או כגן לאומי לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998¹⁶ או כאזור שמור ליער לפי פקודת היערות¹⁷ (בחוק זה – קרקע חקלאית); לעניין זה, "אזור נוף כפרי חקלאי", "אזור נוף כפרי חקלאי משולב", "אזור נוף מדבר" – כמשמעותם בתמ"מ 23/14/4 - תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע¹⁸;

(ג) קרקע שתוקצה לתובע מאשר תהיה דומה ככל הניתן, מבחינת תכונותיה החקלאיות, לשטח המיוחס הכללי בחלקה הנתבעת, ואולם, אם קבעה ועדת התמורה שטח מיוחס פרטני לתובע מאשר כאמור בסעיף 46(ב), תהיה הקרקע המוקצית לתובע המאשר דומה ככל הניתן, מבחינת תכונותיה החקלאיות, לשטח המיוחס הפרטני שלו.

(ד) תמורה בקרקע לתובע מאשר שהשטח המיוחס בחלקה הנתבעת על ידו או השטח המיוחס הפרטני שלו כאמור בסעיף קטן 46(ב), לפי העניין, הוא קרקע לבנייה בתחומי יישוב, תינתן, על פי בחירתו של התובע המאשר בתחומי של אותו יישוב, ובלבד שניתנה לכך הסכמת הרשות לאחר שמצאה כי קרקע התמורה היא קרקע חקלאית הנמצאת באזור הסדרה מוכרז, ושיש בתחומי היישוב באותו מועד קרקע חקלאית כאמור שלא הוקנו בה זכויות לאחר; בחר התובע המאשר לקבל תמורה לפי סעיף קטן זה - שטח התמורה שיקבל בתחומי יישוב יהיה בשיעור של מחצית משטח התמורה שהיה זכאי לקבל מחוץ לתחומי יישוב.

¹⁶ ס"ח התשנ"ח, עמ' 202.

¹⁷ חוקי א", כרך א', עמ' 690 (ע), (א) 710.

¹⁸ י"פ התשע"ב, עמ' 5711.

(ה) לא הייתה בתחומי יישוב כאמור בסעיף קטן (ד), קרקע חקלאית בכמות מספקת לשם מתן תמורה בקרקע לכל התובעים המאשרים שביקשו לקבלה כאמור באותו סעיף קטן – תחולק הקרקע החקלאית האמורה בין כל התובעים המאשרים שביקשו זאת, באופן יחסי, בהתאם לזכאותם.

(ו) בסעיף זה, "קרקע לבנייה בתחומי יישוב" – קרקע שביום י"ב באלול התשע"א (11 בספטמבר 2011) היתה בתחומו של יישוב קיים, ושהתכנית המפורטת החלה עליה מתירה בנייה בה, למעט אם היא מתירה הקמה של מבנים חקלאיים בלבד.

54. (א) המלצת הרשות בעניין הקרקע שתוקצה לתובע מאשר תימסר לוועדת התמורה בתוך 60 ימים מיום שוועדת התמורה קבעה את הזכאות לתמורה. המלצה בעניין הקצאת קרקע

(ב) ראה מנהל הרשות כי הקרקע המיועדת להקצאה לתובע המאשר אינה ניתנת עדיין להקצאה, בין מאחר שהיא מוחזקת בידי אדם אחר ובין מטעם אחר, יודיע על כך לוועדת התמורה, ויפרט בהודעה את הטעמים שבשלהם לא ניתן להקצות את הקרקע ואת המועד המשוער שבו ניתן יהיה להקצותה.

55. ועדת התמורה תקבע, על פי המלצת הרשות, את מיקום הקרקע שתוקצה לתובע מאשר כאמור בסעיף 53(א) ותמסור הודעה על כך לתובע המאשר. הודעה על הקצאת קרקע

56. תובע מאשר הזכאי לתמורה בקרקע רשאי להמיר אותה, כולה או חלקה, בתמורה בכסף, והכל על פי התנאים והסכומים שיקבע ראש הממשלה. המרת תמורה בקרקע בתמורה בכסף

57. תובע מאשר הזכאי בשל כל תביעות הבעלות שהגיש, במצטבר, לתמורה בקרקע שאינה עולה על 20 דונם, רשאי להמיר את התמורה בקרקע במגרשי מגורים מפותחים, בתנאים ועל פי הכללים שיקבע ראש הממשלה. המרת תמורה בקרקע במגרשי מגורים מפותחים

58. נמסרה לתובע מאשר חזקה כדין בכל הקרקע שהוא זכאי לה כתמורה, והתקיימו התנאים הקבועים בחוק זה, תעביר הרשות לפקיד ההסדר את המסמכים והתשריטים הדרושים לצורך רישומה של הקרקע האמורה כקרקע מוסדרת ולצורך רישום זכויות הבעלות של התובע המאשר באותה קרקע, והכל בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים. העברת מסמכים ותשריטים לפקיד ההסדר לצורך רישום

פרק ז': זכאותו של תושב שאינו תובע בעלות

59. (א) תושב מרחב ההסדרה המשתיך לאוכלוסייה הבדואית שאינו תובע בעלות, ומתקיימים לגביו התנאים המפורטים להלן בפסקאות (1) עד (5), זכאי למגרש מגורים מפותח לפי כללים שייקבעו בתקנות: זכאותו של תושב שאינו תובע בעלות

(1) הסדרת התיישבותו בהתיישבות קבע נדרשת לצורך מימוש מטרות חוק זה;

- (2) הוא מתגורר באזור שהוכרז כאזור הסדרה מוכרז ;
- (3) הוא אינו מתגורר ביישוב קיים או ביישוב אחר שראש הממשלה הכריז עליו לעניין זה ; ואולם רשאי ראש הממשלה לקבוע כי גם תושב מרחב ההסדרה כאמור שלא מתקיים לגביו תנאי זה יהיה זכאי למגרש מגורים בהתאם להוראות שיקבע.
- (4) אין לו זכויות בבית מגורים או במגרש המיועד למגורים ;
- (5) מתקיימים בו תנאים נוספים שקבע ראש הממשלה לעניין זה.
- (ב) תושב כאמור בסעיף קטן (א) שהוקצה לו מגרש מגורים לפי אותו סעיף קטן ושעליו להעתיק את מקום מגוריו למגרש זה ולפנות את מחובריו, יהיה זכאי לקבל מהרשות סיוע כספי לצורך כך, באופן ובסכומים שייקבעו בתקנות.
60. (א) בתוך 11 חודשים מיום התחילה של הכרזה, יגיש כל תושב כאמור בסעיף 59(א) באותו אזור הסדרה מוכרז, לרשות, בקשה לקבלת זכויות לפי פרק זה (בפרק זה – בקשה לקבלת זכויות).
- (ב) בקשה לקבלת זכויות תיערך לפי טופס 5 שבתוספת השלישית ויצורפו לה כל המסמכים הנדרשים לפי חוק זה.
61. ועדת התמורה או יושב ראש ועדת התמורה, לפי העניין, יקבעו את הזכויות המגיעות לתושב שאינו תובע בעלות
62. (א) בקשה לקבלת זכויות תיבחן בידי הרשות והיא תבדוק אם מגיש הבקשה (בפרק זה- המבקש) זכאי לזכויות לפי פרק זה ומהן הזכויות המגיעות לו, ותודיע לו על תוצאות בדיקתה.
- (ב) מצאה הרשות כי המבקש זכאי לזכויות לפי פרק זה, תביא את העניין לאישורו של יושב ראש ועדת התמורה.
- (ג) מצאה הרשות כי לא מתקיימים במבקש תנאי הזכאות לפי פרק זה או כי הוא זכאי רק לחלק מהזכויות שביקש, רשאי המבקש להגיש השגה על תוצאות בדיקת הרשות לפני ועדת התמורה ; השגה כאמור תוגש לרשות וזו תעביר את ההשגה ואת תוצאות בדיקתה להכרעת ועדת התמורה.
63. קבעו יושב ראש ועדת התמורה או ועדת התמורה, לפי העניין, את הזכויות שהמבקש זכאי להן, יהיה המבקש זכאי לקבל את הזכויות האמורות, ובלבד שקיים את התנאים הבאים במועד שנקבע לכך על ידי הרשות, והכל כפי שייקבע בתקנות :
- (1) הוא מסר לרשות את החזקה בכל השטח שהוחזק בידי, למעט קרקע שהוקצתה לו לפי פרק זה, כשהיא פנויה מכל אדם או חפץ ;

(2) הוא אינו מתגורר במקום שאינו מיועד למגורים לפי תכנית;

(3) הוא הסיר מהקרקע שהוקצתה לו לפי פרק זה, כל מבנה או חפץ המצויים בה שלא כדין, אם החזיק בקרקע האמורה לפני ההקצאה כאמור.

זכויות תושב שאינו 64. בוטלה ההכרזה על אזור הסדרה מוכרז כאמור בסעיף 73, לא יהיה זכאי עוד תובע בעלות לאחר תושב כאמור בסעיף 59(א) המתגורר באותו אזור, לזכויות לפי חוק זה. ביטול הכרזה

פרק ח': סיום הליכי ההסדרה והוראות אחרות

ויתור על בירור 65. אישר תובע בעלות את תביעתו כאמור בסעיף 31 או 32, לא יוכל עוד לבררה תביעה לפי פקודת ההסדר, ויראו אותו כמי שוויתר על תביעתו לפי פקודת ההסדר. ההסדר

הקניית בעלות 66. (א) כל קרקע שהיא שטח מיוחס פרטני של תובע מאשר, אשר לא הוקצתה כתמורה או כזכויות לפי חוק זה, תוקנה למדינה ביום שבו הועברה לתובע המאשר החזקה בקרקע שניתנה לו כתמורה, ואם לא ניתנה לו תמורה בקרקע – ביום שבו שולמה לו מלוא התמורה בכסף, ותירשם על שם המדינה כקרקע מוסדרת, אף אם לא הייתה רשומה ככזו קודם לכן, כשהיא נקייה מכל זכות, ובכלל זה משכנתה, משכון או שעבוד אחר.

(ב) כל חלקה נתבעת שלא התקיים לגביה אחד מאלה לפני תום חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה (להלן – תום תקופת ההסדרה), תוקנה למדינה בתום תקופת ההסדרה ותירשם על שמה כקרקע מוסדרת, אף אם לא הייתה רשומה ככזו קודם לכן, כשהיא נקייה מכל זכות, ובכלל זה משכנתה, משכון או שעבוד אחר, למעט זכות שהמדינה העבירה לאחר לפי חוק זה:

(1) היא הוקצתה לתובע מאשר לפי הוראות חוק זה ונחתם הסכם לרכישתה בין התובע ובין רשות מקרקעי ישראל;

(2) ניתן לגביה פסק דין שלפיו הזכויות בה שייכות למי שאינו המדינה;

(3) המדינה העבירה לאחר את הבעלות בה, בהסכם שנחתם כדין;

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), קרקע במרחב ההסדרה שמי שנקבע שהוא תובע בעלות בה הגיש לגביה בקשה לבירור תביעתו לפי פקודת ההסדר כאמור בסעיף 31(ג), עד למועד הקובע לאישור, לא תוקנה למדינה לפי סעיף קטן (ב) כל עוד לא ניתן פסק דין חלוט הדוחה את התביעה כאמור.

(ד) הרשות תעביר לפקיד ההסדר, ביחס לכל קרקע שהוקנתה למדינה כאמור בסעיף זה, את המסמכים והתשריטים הדרושים לצורך רישומה של הקרקע האמורה כקרקע מוסדרת ולצורך רישום זכויות הבעלות של המדינה באותה קרקע, והכל בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים.

תביעות בעלות לאחר תום המועד להסדרה 67. (א) תובע בעלות שלא אישר את תביעתו ולא הגיש בקשה לבירור התביעה בהליכי הסדר עד למועד הקובע לאישור (להלן – תובע מאחר), ובית המשפט לא החליט בתביעתו במסגרת הליכים לפי פקודת ההסדר עד תום תקופת ההסדרה, לא יהיה לבעלים בקרקע מכוח תביעת הבעלות שנתבררה לפי פקודת ההסדר כאמור, אף אם הוכיח את זכותו בקרקע בהליכים אלה.

(ב) תובע מאחר שהוכיח את זכויותיו כאמור בסעיף קטן (א), יהיה זכאי לפיצויים מהמדינה בעד מלוא שטח הקרקע שלגביה הוכיח את תביעתו בהליכים לפי פקודת ההסדר; אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מזכותה של המדינה לפי כל דין.

מניעת עיכוב מחמת הליכים לפי פקודת ההסדר 68. (א) הליכי בירור תביעה לפי פקודת ההסדר אין בהם כדי לעכב הליכי הסדרה לפי חוק זה, אם יש תובע מאשר ביחס לאותה קרקע, ויראו את מי שנקבע כתובע מאשר על ידי ועדת תמורה ככזה לכל דבר ועניין, אלא אם כן קבע בית המשפט כי התובע לפי פקודת ההסדר הוא בעל הזכויות בקרקע.

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), לא ייתן בית המשפט צו המונע את הליכי ההסדרה לפי חוק זה או מעכב אותם, או המורה על החלפתו של תובע מאשר בתובע מאחר לעניין ההליכים לפי חוק זה, כל עוד לא קבע כי התובע המאחר הוא בעל הזכויות בקרקע.

פרק ט': אכיפה ועונשין

סימן א': צווי פינוי

צו פינוי למחזיק קרקע שלא כדין 69. (א) מנהל רשות מקרקעי ישראל או מנהל מחוז של רשות מקרקעי ישראל, בהתייעצות עם מנהל הרשות או מי שהוסמך על ידו, רשאי ליתן צו לפינוי קרקע הכלולה באזור הסדרה מוכרז, הדורש מהמחזיק בקרקע האמורה לסלק את ידו ממנה בתוך התקופה שנקבעה בצו, אשר לא תפחת משלושים ימים מיום מסירת הצו (בסעיף זה – תקופת הפינוי), אם התקיים לגביו אחד התנאים המפורטים להלן:

(1) הוא תובע בעלות שלא הגיש בקשה לאישור תביעה או בקשה לבירור התביעה לפי פקודת הסדר עד המועד הקובע לאישור, כאמור בסעיף 31(א);

(2) הוא תובע מאשר שנקבעה זכאותו לתמורה לפי הוראות סימן א' בפרק ו', והוא אינו עומד בתנאים לקבלתה כאמור בסעיפים 51 או 52(ד);

(3) הוא תושב כאמור בסעיף 59(א) שנקבעה זכאותו לזכויות לפי פרק ז', והוא אינו עומד בתנאים לקבלתן כאמור בסעיף 63;

(4) הוא אינו תושב כאמור בסעיף 59(א), אין לו זכות רשומה בקרקע שהוא מחזיק בה כאמור והוא לא תובע בעלות בה;

(5) הוא תושב כאמור בסעיף 59(א) שלא הגיש בקשה לקבלת זכויות במהלך התקופה האמורה בסעיף 60(א);

(6) הקרקע שהוא מחזיק בה כאמור, הוקנתה למדינה לפי הוראות חוק זה.

(ב) ניתן צו פינוי לפי סעיף קטן (א) (בסעיף זה – צו פינוי), חייב המחזיק, בתוך תקופת הפינוי, לפנות את הקרקע שלגביה ניתן הצו, מכל אדם, מיטלטלין ובעלי חיים, מכל הבנוי והנטוע עליהם, ומכל דבר אחר המחובר אליהם חיבור של קבע; לא פינה המחזיק את הקרקע בתוך תקופת הפינוי כאמור, רשאי מנהל רשות מקרקעי ישראל או מנהל מחוז של רשות מקרקעי ישראל להורות למי שמוסמך לכך לפי חוק מקרקעי ציבור, לפנות את הקרקע כאמור בתוך 60 ימים מתום תקופת הפינוי, ואם עוכב ביצועו של צו הפינוי בידי בית המשפט לפי סעיף קטן (ז)(2) – בתוך 60 ימים מתום תקופת עיכוב הביצוע של הצו.

(ג) לצורך ביצוע צו פינוי רשאי מי שמוסמך לכך לפי חוק מקרקעי ציבור, להיכנס לקרקע המיועדת לפינוי, לפנות ממנה כל אדם וחפץ ולנקוט את כל האמצעים כדי להבטיח את קיום הצו ולבצעו; כן רשאי הוא, לפי הצורך, להשתמש בכוח סביר ולקבל לשם כך עזרה מהמשטרה.

(ד) על אף האמור בחוק התכנון והבניה, צו פינוי לפי סעיף זה יאפשר הריסת בניין אף בלא היתר הריסה.

(ה) לא יינתן צו פינוי אלא לאחר שניתנה למחזיק בקרקע הזדמנות להשמיע טענותיו ומי שמוסמך לכך לפי חוק מקרקעי ציבור הגיש למנהל רשות מקרקעי ישראל דין וחשבון המפרט את עילת מתן הצו כאמור בסעיף קטן (א); לדין וחשבון האמור יצורפו כל המסמכים שיש בהם כדי לאמת את האמור בו.

(ו) ניתן צו פינוי – יהיה הצו תקף כלפי המחזיק גם אם חזר אל הקרקע לאחר שפונה או התפנה ממנה לפי הצו האמור, ובלבד שלא חלפו יותר משנים עשר חודשים מיום מתן הצו האמור.

(ז) הרואה עצמו נפגע ממתן צו פינוי רשאי להגיש לבית משפט מחוזי בקשה לביטול הצו בתוך 30 ימים מיום מתן הצו, ויחולו הוראות אלה:

(1) צו פינוי יבוטל רק אם נמצא שלא מתקיים במחזיק בקרקע אף תנאי מהתנאים המפורטים בסעיף קטן (א) ומטעם זה בלבד;

(2) הגשת בקשה לביטול צו פינוי לא תעכב את ביצוע הצו, אלא אם כן קבע בית המשפט אחרת, לאחר שנתן לרשות מקרקעי ישראל להשמיע את טענותיה בעניין; ואולם, בנסיבות מיוחדות, רשאי בית המשפט לעכב את צו הפינוי גם בלי שהרשות השמיעה טענותיה בעניין, ובלבד שעוכב כאמור לא יעלה על שבעה ימים.

(ח) על אף האמור בסעיף קטן (א), מי שמוסמך להוציא צו פינוי לפי סעיף זה, רשאי להוציא צו כאמור לגבי קרקע הנמצאת במרחב ההסדרה שאינה כלולה באזור הסדרה מוכרז, אם ראה שהדבר דרוש לצורך יישום מטרות החוק ואם בכוונת ראש הממשלה להכריז על אזור זה כאזור הסדרה מוכרז.

(ט) שר המשפטים יקבע כללים לביצוע צו פינוי בידי רשות מקרקעי ישראל, ובכלל זה לעניין המצאת הצו או פרסום דבר הוצאתו, הטלת הוצאות הביצוע על המחזיק ואחסנת מיטלטלין, וכן רשאי הוא לקבוע סדרי דין בבקשה לביטול צו פינוי.

(י) הוראות חוק מקרקעי ציבור יחולו, בשינויים המחויבים, על צו פינוי לפי סעיף זה, ככל שלא נקבעו הוראות אחרות לאותו עניין לפי חוק זה.

(יא) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות כל דין, ובכלל זה חוק מקרקעי ציבור, חוק המקרקעין, חוק התכנון והבניה וחוק העונשין, התשל"ז-1977¹⁹ (להלן – חוק העונשין).

(יב) בסעיף זה, "מחזיק" – לרבות בן זוגו וילדיו הגרים עמו.

70. (א) מנהל רשות מקרקעי ישראל, בהתייעצות עם מנהל הרשות ובאישור פרקליט המחוז, רשאי ליתן צו הקובע כי קרקע הכלולה באזור הסדרה מוכרז תפונה מכל אדם וחפץ, בתוך התקופה שנקבעה בצו, אשר לא תפחת משלושים ימים, וכי בתום התקופה האמורה ייאסר על כל אדם להחזיק בקרקע האמורה או להשתמש בה (להלן – צו לפינוי שטח), אם התקיים אחד מאלה:

(1) הקרקע מיועדת להיות תמורה לפי החלטת ועדת תמורה, או שהיא נדרשת לצרכי התיישבות של האוכלוסייה הבדואית בנגב או למימוש מטרה אחרת ממטרותיו של חוק זה;

¹⁹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

(2) הוצא צו פינוי לגבי הקרקע לפי סעיף 69 והמחזיק הפר אותו או חזר אל הקרקע בלא הרשאה לאחר שפונה או התפנה ממנה לפי הצו האמור ;

(3) הוצא צו פינוי לגבי הקרקע לפי סעיף 69 וזו נתפסה בידי אדם אחר בלא הרשאה ;

(4) ריבוי המחזיקים באותה קרקע שאינם זכאים לתמורה, מקשה באופן משמעותי על פינויה של הקרקע בצו פינוי לפי סעיף 69.

(ב) צו לפינוי שטח יעמוד בתוקפו למשך תקופה של 60 ימים, וניתן להאריכו לתקופות נוספות שלא יעלו על 60 ימים בכל פעם.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), מי שמוסמך להוציא צו לפינוי שטח לפי סעיף זה, רשאי להוציא צו כאמור לגבי קרקע הנמצאת במרחב ההסדרה שאינה כלולה באזור הסדרה מוכרז, אם ראה שהדבר דרוש לצורך יישום מטרות החוק ואם בכוונת ראש הממשלה להכריז על אזור זה כאזור הסדרה מוכרז.

(ד) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ג), רשאית המדינה או מי מטעמה, להרשות לאדם להחזיק בקרקע שהוצא לגביה צו לפינוי שטח או להשתמש בה.

(ה) הוראות סעיף 69(ב) עד (ה), (ז), ו-(ט) עד (יא) יחולו על צו לפינוי שטח, בשינויים המחויבים, ובשינויים אלה : בכל מקום שבו נאמר "המחזיק", ייקרא - "כל מחזיק" ובסעיף 69(ב) במקום "60" ייקרא "30".

סימן ב': עבירות ועונשין

עונשין

71. (א) אלה דינם מאסר שנתיים –

(1) מי שמחזיק בקרקע שניתן לו לגביה צו פינוי לפי סעיף 69, לאחר תום תקופת הפינוי שנקבעה בצו האמור ;

(2) מי שמחזיק בקרקע שניתן לגביה צו לפינוי שטח לפי סעיף 70 או שעושה שימוש בקרקע כאמור, לאחר תום התקופה שנקבעה בצו כאמור ובלא שהורשה לכך לפי סעיף 70(ד).

(ב) מי שהוסמך לפעול לאכיפת צו פינוי לפי סעיף 69 או צו לפינוי שטח לפי סעיף 70, יראו אותו כשוטר לעניין סעיפים 273 עד 275 לחוק העונשין.

פרק י' : הוראות שונות

72. (א) ראש הממשלה יכריז על אזורים כאזורי הסדרה מוכרזים, ובלבד שהם מצויים בתחומי מרחב ההסדרה ; בהכרזה על אזור הסדרה מוכרז כאמור, ייקבעו מיקומו וגבולותיו, וכן יום התחילה של אותה הכרזה.

- (ב) התשריט של אזור הסדרה מוכרז שהוכרז עליו כאמור בסעיף קטן (א), יפורסם בדרך שיורה עליה ראש הממשלה.
73. ביטול הכרזה על אזור הסדרה מפורט
ראש הממשלה רשאי לבטל הכרזה על אזור הסדרה מוכרז, כולו או חלקו, או לשנות את גבולותיו, אם ראה שאין אפשרות ממשית להשגת מטרות החוק באותו אזור, בהתייחס, בין השאר, לשיעור השטח שהוגשו לגביו הודעות על אישור תביעה באותו אזור הסדרה מוכרז מתוך השטח הכולל של החלקות הנתבעות באותו אזור הסדרה מוכרז.
74. עדיפות החוק על פקודת ההסדר
הוכרז על אזור כאזור הסדרה מוכרז, לא תיעשה כל פעולה לפי פקודת ההסדר באותו אזור, מיום התחילה של ההכרזה האמורה ועד למועד הקובע לאישור.
75. תמורה לפי החוק בלבד
מיום תחילתו של חוק זה, לא תהיה מכוח משא ומתן, הסכם, החלטה, הבטחה, הוראה או מסמך אחר שהתקיימו או ניתנו לאחר יום התחילה האמור, כל זכות לתמורה מהמדינה בשל תביעת בעלות שהוגשה ביחס לחלקה נתבעת, אלא לפי הוראות חוק זה.
76. תמורה או זכויות לאזרח או תושב קבע בלבד
לא יהיה אדם זכאי לתמורה או לזכויות לפי חוק זה, אלא אם כן הוא אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל כמשמעותם בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.²⁰
77. (א) הודעה מעודכנת על תביעות תהווה ראיה לכאורה לתכנה בכל הליך לפי פקודת ההסדר שיתנהל בבית המשפט לאחר פרסומה.
הודעות על התביעות – ראיה לכאורה
(ב) הודעה על תביעות תהווה ראיה לכאורה לתכנה בכל הליך כאמור בסעיף קטן (א), עד לפרסומה של הודעה מעודכנת על תביעות.
78. הוראות לעניין מסים
תמורה לפי חוק זה, לרבות תמורה בעקבות המרה לפי סעיפים 56 ו-57, וכן ויתור לפי חוק זה על זכות תביעה בהליכים לפי פקודת ההסדר, ומסירת חזקה במקרקעין לפי חוק זה, והכל על ידי תובע מאשר או על ידי תושב כמשמעותו בסעיף 59(א), לפי העניין, לא יחשבו כמכירת נכס לעניין פקודת מס הכנסה או כמכירת זכות במקרקעין לעניין החבות במס שבח לפי חוק מיסוי מקרקעין, או כעסקה לעניין חוק מס ערך מוסף, לפי העניין.
79. סמכויות על פי פקודת ההסדר
ועדת תמורה, בתיאום עם פקיד ההסדר, רשאית לעשות שימוש בסמכויותיו של פקיד ההסדר לפי סעיפים 27 עד 30 ו-32 לפקודת ההסדר, בשינויים המחויבים, ככל שראתה שיש צורך בכך.
80. שמירת סמכויות
אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מסמכויותיה של רשות מקרקעי ישראל לפי כל דין.

²⁰ ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

81. ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, ובכלל זה בעניינים אלה:

(1) הפרטים, הנתונים והמידע שעל תובע בעלות או מגיש הערות למסור עם פנייתו;

(2) הטפסים שעליהם יוגשו בקשות, הודעות או אישורים לפי החוק, ופרטיהם;

(3) המסמכים שיש לצרף להודעות, הערות או בקשות לפי החוק, בין לצורך הוכחת הנטען בהן ובין לצורך בדיקתן;

(4) המועדים להגשת בקשות, הודעות או אישורים לפי החוק או לביצוע פעולות לפיו, ככל שלא נקבעו בחוק;

(5) הוראות לעניין הוכחת העיבוד בקרקע כאמור בסעיף 45, לרבות לעניין תצלומי האוויר שישמשו לבחינת העיבוד;

(6) אופן עריכתם ואופן פרסומם של מפות ותשריטים לפי חוק זה, לרבות רמת הפירוט שלהם;

(7) זכאותו של תושב כאמור בסעיף 59(א) למגרש מגורים או לסיוע כספי לפי החוק.

(8) התנאים והסכומים שישתלמו או שיתקבלו בשל המרת תמורה בקרקע בתמורה בכסף כאמור בסעיף 56 או למגרשי מגורים מפותחים כאמור בסעיף 57.

82. שר המשפטים רשאי להתקין תקנות לעניין סדרי הדין בהליכים בבית משפט לפי חוק זה, לעניין דרכי מסירתן והמצאתן של הודעות והחלטות לפי חוק זה, ולעניין רישום זכויות בקרקע לפי חוק זה.

83. בחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, בתוספת הראשונה, אחרי פרט 44 יבוא:

"45. הסדרת התיישבות בדואים בנגב – החלטות ועדת תמורה והחלטות הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לפי החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013."

84. תחילתו של חוק זה מיום פרסומו (להלן – יום התחילה).

85. מי שמונה למנהל הרשות לפני יום התחילה יראו אותו כמי שמונה למנהל הרשות לפי חוק זה; על תקופת כהונתו יחולו לעניין זה ההוראות שקבעה הממשלה בעת מינויו.

תוספת ראשונה

(סעיף 2)

יישובים קיימים

1. רהט ;
2. חורה ;
3. כסייפה ;
4. לקייה ;
5. ערערה בנגב ;
6. שגב שלום ;
7. תל שבע ;
8. יישובי המועצה האזורית אבו-בסמה :

- (א) אבו קרינאת ;
- (ב) אום בטין ;
- (ג) אל סייד ;
- (ד) ביר הדאג' ;
- (ה) דריג'את ;
- (ו) כחלה ;
- (ז) מולדה ;
- (ח) מכחול ;
- (ט) קצר א-סר ;
- (י) תראבין א-צענא.

תוספת שניה

(סעיף 47(ד))

שווי קרקע

ערך דונם קרקע (בשקלים חדשים)**סוג הקרקע**

קרקע מישורית, ששיפועה מתון	5,000
מ-6%	
קרקע שאינה מישורית, ששיפועה	4,000
שווה ל-6% ומעלה ומתון מ-13%	
קרקע שאינה מישורית, ששיפועה	2,000
13% ומעלה	
קרקע בתחומי יישוב קיים	10,000

תוספת שלישית**טופס 1****(סעיף 31(ב))**

לכבוד

פקיד הסדר המקרקעין - אזור הדרום

א.ג.נ

הנדון: הודעה על אישור תביעה ביחס לחלקה נתבעת על פי החוק להסדרת
התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013 (להלן – החוק)

1. בהתאם לסעיף 31(ב)/31(ה) לחוק, הריני להודיעכם כי הנני מאשר/ת את
תביעתי בחלקה נתבעת , הכלולה בהודעה על התביעות לפי החוק, אשר
ביחס אליה הוגש לפקיד ההסדר תזכיר תביעה שמספרו

1. הנני מבקש/ת לקבל תמורה על פי החוק עבור החלקה הנתבעת כאמור
בסעיף 1 לטופס זה, והנני מצהיר/ה על כך שתנאי ההסדרה שבחוק ברורים לי.

2. ידוע לי כי אישור זה מהווה הסכמה מצדי לוותר על האפשרות להמשיך
ולברר את תביעתי לפי פקודת ההסדר.

3. בהתאם לסעיף 32 לחוק, מצורפות להודעת אישור זו הערותי להודעה על
התביעות* / הנני מאשר/ת כי אין לי הערות להודעה על התביעות.

4. להודעת אישור זו מצורפים המסמכים הבאים:

(א)

(ב)

(ג)

.....
תאריך שם מלא ומס' ת.ז. כתובת לקבלת דואר רשמי חתימה
ממדינת ישראל ומען מגורים

.....

תאריך הפקיד המאשר

* בהתאם להוראות סעיף 31(ז) לחוק, להודעה על אישור תביעה המוגשת לפי סעיף 31(ה) לחוק,
אין לצרף הערות.

טופס 2

(סעיף 31(ג))

לכבוד

פקיד הסדר המקרקעין - אזור הדרום

א.ג.נ

הנדון :

בקשה על פי החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013 (להלן – החוק) לבירור תביעה ביחס לחלקה נתבעת לפי פקודת הסדר זכויות במקרקעין (להלן – פקודת ההסדר)

1. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק, הריני להודיעכם כי הנני מבקש/ת לברר לפי פקודת ההסדר את תביעתי בחלקה נתבעת , הכלולה בהודעה על התביעות לפי החוק, אשר ביחס אליה הוגש לפקיד ההסדר תזכיר תביעה שמספרו

2. ידוע לי כי בקשה זו מהווה ויתור מצדי על הצטרפות להסדרת התביעות על פי החוק, בהתאם לתנאים הקבועים בחוק.

3. בהתאם לסעיף 32 לחוק, מצורפות לבקשה זו הערותי להודעה על התביעות/ הנני מאשר/ת כי אין לי הערות להודעה על התביעות.

.....
תאריך שם מלא ומס' ת.ז. כתובת לקבלת דואר רשמי חתימה
ממדינת ישראל ומען מגורים

.....
תאריך הפקיד המאשר

טופס 3

סעיף 32(ג)

לכבוד

פקיד הסדר המקרקעין - אזור הדרום

א.ג.נ

הנדון :

הערות להודעה על התביעות על פי החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב,
התשע"ג - 2013 (להלן – החוק)

1. בהתאם לסעיף 32 לחוק, הריני להודיעכם על הערותיי להודעה על
התביעות, אשר פורסמה על ידי פקיד ההסדר ביום , בכל הנוגע לחלקה
הנתבעת הכלולה בהודעה כאמור, אשר ביחס אליה הוגש לפקיד ההסדר תזכיר
תביעה שמספרו , הכל כמפורט להלן :

.....
.....
.....
.....
.....

2. לטופס הערות זה מצורפים המסמכים הבאים :
(א) טופס הודעה על אישור תזכיר תביעה מס' / טופס בקשה לבירור
תזכיר תביעה מס' לפי פקודת ההסדר .
(ב)
(ג)

.....
.....
תאריך שם מלא ומס' ת.ז. כתובת לקבלת דואר רשמי חתימה
ממדינת ישראל ומען מגורים

.....
.....
תאריך הפקיד המאשר

טופס 4

(סעיף 51(6))

לכבוד

הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

א.ג.נ

הנדון :

הודעה על הסכמה לשימוש בקרקע על פי החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב,
התשע"ג - 2013 (להלן – החוק)

1. בהתאם לסעיף 51 לחוק, הריני להודיעכם כי הנני נותן/נותנת את הסכמתי לעשיית כל שימוש בקרקע, שלא הוקצתה לי כקרקע תמורה לפי חוק זה, ואשר ביחס אליה הוגש לפקיד ההסדר תזכיר תביעה שמספרו , תביעה אשר אושרה בהודעה על אישור תביעה שמספרה , בהתאם לדרישות החוק.

2. אני מתחייב/ת לאפשר לרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב לעשות כל שימוש בקרקע, לרבות הקצאתה או מכירתה לאחר, ומתחייב/ת שלא לעשות כל פעולה שיש בה כדי למנוע עשיית שימוש כאמור.

3. ידוע לי כי במידה ולא אפעל בהתאם לאמור בכתב התחייבויותי זה, לא אהיה זכאי/ת לקבלת תמורה לפי חוק זה.

.....
תאריך שם מלא ומס' ת.ז. כתובת לקבלת דואר רשמי חתימה
ממדינת ישראל ומען מגורים

.....
תאריך הפקיד המאשר

טופס 5

(סעיף 60(ב))

לכבוד

הרשות להסדרת התיישבות בדואים בנגב

א.ג.נ

הנדון :

בקשה לקבלת זכויות על פי החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג -
2013 (להלן – החוק)

1. בהתאם לסעיף 60(ב) לחוק, הריני להודיעכם כי הנני מבקש/ת לקבל זכויות
לפי החוק והנני מצהיר/ה על כך שתנאי ההסדרה שבחוק ברורים לי.

2. להודעה זו מצורפים המסמכים הבאים :

(א)

(ב)

(ג)

.....
תאריך שם מלא ומס' ת.ז. כתובת לקבלת דואר רשמי חתימה
ממדינת ישראל ומען מגורים

.....
תאריך הפקיד המאשר

תוספת רביעית

(סעיף 53(ב))

כללי

עניינה של הצעת החוק הוא הפן המשפטי של סוגיה בעלת חשיבות ציבורית רבה: הסדרת התיישבותם של בדואים בנגב, על מנת לאפשר את פיתוח הנגב לטובת כלל תושביו. בחוק זה מוצעים הסדרים מיוחדים, חסרי תקדים, של הענקת תמורות בקרקע ובכסף, שאינן מוכרות בחוק ובפסיקה, עבור תביעות בעלות על קרקע. נחיצותם של הסדרים אלה מסתברת מן התנאים החברתיים והכלכליים המיוחדים בנגב, שמהם נובע צורך ציבורי דחוף לפתור בעיה חמורה, הרובצת לפתחה של החברה בישראל זה עשרות שנים.

פיתוח הנגב הוא משימה לאומית חשובה, אך ללא הסדרת סוגיית התיישבותם של הבדואים בנגב לא ניתן יהיה להגשימה במלואה. הבדואים בנגב, המונים היום כ-200,000 נפש, הם אזרחים שווי-זכויות במדינת ישראל, וככאלה, הם זכאים למסגרת כלכלית-חברתית שתאפשר להם לממש את ההזדמנויות העומדות בפני אזרחי ישראל לצמיחה. אולם, אלה הם בני הקבוצה הענייה ביותר בישראל, שלעווייה נלוות בעיות חברתיות הדורשות תיקון יסודי. מכאן נובע הצורך לנקוט באמצעים יעילים כדי לאפשר לבדואים להיחלץ ממצבם בתוך שנים אחדות ולהעניק להם את הכלים הדרושים כדי להתמודד בהצלחה עם אתגרי העתיד.

לשם כך חיוני לפתור את סוגיית התיישבות הבדואים בנגב, אך הפתרון קשה משני טעמים. האחד, כיום מתגוררים 70,000 - 90,000 בדואים ללא הסדרה של מגוריהם, ומתקיים מצב בו מתגוררים עשרות אלפי אזרחים ישראלים במבנים שהוקמו ללא היתר כחוק. ברבים ממקבצי מגורים אלה קיימות תביעות בעלות של בדואים על הקרקע שלא נפתרו, ועל כן מוגבלת מאד יכולת המדינה לפתחם. הקושי השני נובע מכך, שגם בתחומי התכנון המאושרות למגורים ברשויות המקומיות של הבדואים בנגב קיימים שטחים גדולים שאי אפשר לפתחם מכיוון שלא הוסדרו לגביהם תביעות הבעלות. מכאן מסקנת ועדת גולדברג (2008, סעיף 146): "לא ניתן לפתור את בעיית ההתיישבות בלי לפתור את בעיית הקרקעות; לא ניתן לפתור את בעיית הקרקעות בלי לפתור את בעיית ההתיישבות; ולא ניתן לפתור את שתי הבעיות בלי לפתור את המצוקות של הבדואים, בכללן נושא התעסוקה הרווחה והחינוך, גם אם נעשה רבות ומושקעים תקציבים גדולים בתחום זה".

"הבדואים הנם תושבי המדינה ואזרחיה, וככאלה אין הם 'שקופים' וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצורכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה ולאחיזתו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג" (ועדת גולדברג, סעיף 71). יחד עם זאת, המסגרת המשפטית הקיימת, כפי שנקבעה בתקדימים משפטיים וכפועל יוצא של חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ושל חוקי מקרקעין אחרים, אינה מאפשרת, ככלל, קבלת תביעות הבעלות של הבדואים, ואף לא אחת מתביעות הבעלות שהוגשו על ידי בדואים במרוצת השנים התקבלה על ידי בית המשפט.

ממצב הדברים הזה נובעת מסקנתה של ועדת גולדברג (סעיף 71) בדבר הצורך ב"יוזמה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר-ביצוע של המאבק על הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות,

פתרון שיהיה בו לחדש את אמונם של הבדווים במדינה ובכוונותיה. שכן, שילובם של הבדווים בחברה הישראלית הוא אתגר שהמדינה צריכה להציב לפניה, ויעד שעל הבדווים לשאוף אליו". מסקנה זו הובילה להמלצת הוועדה (סעיף 77): "מתן בעלות על קרקע על ידי המדינה מתוך התחשבות בזיקה ההיסטורית ולא מתוך זכות שבדין (שאינה קיימת) הוא שעומד גם ביסוד ההסדר המוצע על ידינו לפתרון המאבק על הקרקע".

למרות המצב המשפטי הברור הוצעה בעבר לבדואים בעלות על חלק מן השטח שתבעו, באמצעות הסדר פשרה לפני משורת הדין שנקבע על ידי ועדת אלבק בשנת 1975 ועודכן בשנים האחרונות באמצעות, בין היתר, תשע החלטות של מועצת מינהל מקרקעי ישראל בשנים 1997–2005. לכאורה, ניתן להמשיך בדרך זו ולהציע לבדואים הסדרי פשרה, הכוללים רישום בעלות על קרקע על שמם בפנקסי המקרקעין, גם ללא חקיקה. אולם, הצורך בחקיקה מיוחדת לעניין זה נובע מן הסיבות הבאות:

1. כל עוד הסדרי המקרקעין מושתתים על החלטות מנהליות הם הסדרים לפני משורת הדין, ואילו הסדרת הסוגיה בחוק יוצרת זכות שבדין, שהיקפה ותנאיה מעוגנים בו.

2. מכיוון שתהליך ההסדרה של תביעות הבעלות (כ-2,900 תזכירי תביעות רשומים אצל פקיד הסדר הקרקעות ונוגעים לכ-12,000 תובעים) יארך שנים אחדות יש להעניק לכללי ההסדרה יציבות שמעבר להחלטות מנהליות.

3. מדובר בהסדר רחב היקף שאמור לחול בפרק זמן נתון על אנשים רבים בשטח נרחב, תוך הקצאת משאבים רבים, ועל כן נדרשת חקיקה שתקבע עוגנים ברורים לאופן ביצוע ההסדר.

4. על פי המלצות ועדת גולדברג (סעיף 74): "על המדיניות להיות מוגדרת ועקבית, וכדי שתהיה כך צריכים כל פרטיה למצוא את ביטוייה בחוק בלי מרווח לשיקול דעת; אין מקום לפשרות אינדיווידואליות ולמשא ומתן פרטני".

5. השתהות נוספת ביישום הסדר הקרקעות בנגב תביא לריבוי יורשים לתביעות הבעלות ולהפחתה של הערך הכלכלי של ההסדר לגבי כל יורש; בשיעור הריבוי הטבעי הקיים בחברה הבדואית יפחת הערך הכלכלי ליורש כדי פחות ממחצית בתוך כחמש עשרה שנים. כדי להסדיר את התיישבות הבדואים בתוך שנים אחדות, החוק מאפשר לקבוע מסגרת זמן נוקשה, עם תמריצים להצטרפות מוקדמת להסדרה, ובמקביל הגברת האכיפה כלפי הבנייה הבלתי חוקית והמחזיקים במקרקעין שלא כדין.

הצעת חוק זו, על הסדרה המיוחדת, מובאת איפה על יסוד מכלול השיקולים דלעיל, על מנת לפתור סוגיה מיוחדת שלא נמצא לה פתרון במשך עשרות שנים ודורשת עתה פתרון דחוף.

הצעת החוק מובאת לאחר הטמעת תיקונים בתזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ב, 2012, בעקבות מהלך הקשבה רחב וקבלת התייחסויות הציבור, שנערך בראשותו של השר זאב בנימין בגין, ובהתאם לדו"ח סיכום מהלך הקשבה זה (להלן: דו"ח סיכום מהלך ההקשבה) המובא לאישור הממשלה. ההחלטה על גיבוש תזכיר החוק ועל קיום מהלך הקשבה בעקבותיו, התקבלה במסגרת החלטת הממשלה מס' 3707, מיום 11.9.2011, שבמסגרתה אומצו המלצות צוות היישום של דו"ח ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן: צוות היישום).

פרק א': מטרה והגדרות

סימן א': מטרות החוק

סעיף 1 מטרת החוק תואמות את האמור בהחלטת הממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 (להלן: החלטת הממשלה), שבה הוחלט על הובלת מהלך רחב של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, על מנת להעמיד פתרונות התיישבות המותאמים לאוכלוסייה ולתנאי החיים המתוקנים כמקובל במדינת ישראל, וזאת במסגרת פיתוחו של הנגב לטובת כלל תושביו; לצורך קידום מטרה זו הוחלט, בין היתר, על הסדרת תביעות הבעלות על הקרקעות בנגב שהוגשו בידי האוכלוסייה הבדואית על ידי מתן תמורות הולמות, באופן שיעוגן בחקיקה.

סימן ב': הגדרות

בסימן המוצע קבועות ההגדרות שתחולתן על כל הוראות החוק המוצע, ככל שאין הגדרות מיוחדות לעניין מסוים. בסעיפים שונים משולבות הגדרות הנוגעות לאותו סעיף.

סעיף 2 להגדרה "מרחב ההסדרה" – אזור זה הוא השטח הכולל שעליו חל חוק זה.

להגדרה "אזור הסדרה מוכרז" – המדובר באזור שראש הממשלה הכריז לגביו, לפי סעיף 72, על היום שיחלו בו תהליכי ההסדרה לפי חוק זה (ר' דברי ההסבר להגדרה "יום התחילה של הכרזה"). מתן הסמכות להכרזה על אזורים מסוימים כאזורי הסדרה מוכרזים בתחומיו של מרחב ההסדרה נועדה לאפשר פעולת הסדרה "מדורגת", כך שההסדרה באזורים שונים תחל במועדים שונים. נוכח היקף התביעות הנדרשות להסדרה, פעולה מדורגת היא מחויבת המציאות. בהתאם להוראות סעיף 73, ראש הממשלה יהיה רשאי, בנסיבות מסוימות, לשנות את גבולות ההכרזה על אזור כאזור הסדרה מוכרז או לבטל את הכרזתו לגבי אזור מסוים.

להגדרה "הפקעה" – הגדרה זו רלוונטית לעניין קביעת התמורות עבור תביעות בעלות שהוגשו לגבי קרקעות שהופקעו לפי חוקי ההפקעה השונים, לפני תחילתו של חוק זה, כאמור בסעיף 46(ו).

להגדרת "חלקה נתבעת" – המדובר בחטיבת קרקע ששטחה וגבולותיה נקבעו על ידי פקיד ההסדר, בהתאם לתביעות הבעלות שהוגשו לו לפי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969 (להלן: פקודת ההסדר) ולאחר תהליך של טיוב נתונים שהתבצע על ידו בהתאם להחלטת הממשלה.

להגדרת "יום התחילה של הכרזה" – היום שנקבע על ידי ראש הממשלה בהכרזה לפי סעיף 72, כמועד שבו יחלו באזור המצוין באותה הכרזה תהליך הסדרת תביעות הבעלות שהוגשו לגבי הקרקעות המצויות באותו אזור, ותהליך קביעת זכאותם של תושבים המתגוררים בתחומי אותו אזור ושאינם תובעי בעלות, כאמור בסעיף 59(א), לזכויות במגרשי מגורים ולסיוע כספי לצורך העתקת מקום מגוריהם, הכל בהתאם להוראות חוק זה.

להגדרת "ישוב קיים" – רשימת הישובים הקיימים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, המוכרים על ידי המדינה ביום קבלת החלטת הממשלה. הגדרה זו רלוונטית לקביעת שיעורי התמורה עבור תביעת בעלות, שכן אחד הקריטריונים המשפיעים על ערכי התמורה, כפי שנקבעו בדו"ח סיכום מהלך ההקשבה,

בהמשך להמלצות צוות היישום שאומצו בהחלטת הממשלה, הוא שאלת הימצאותה של הקרקע בתוך תחומי ישוב כאמור או מחוצה לו. זאת, נוכח האינטרס הציבורי המובהק שיש למדינה בשימוש בקרקעות אלה לצורך הסדרת ההתיישבות בנגב.

להגדרת "מגרש מגורים" ו"מגרש מגורים מפותח" – הגדרות אלה רלוונטיות לעניין מגרשי המגורים שיוקצו לתובעים מאשרים הזכאי לכך לפי סעיף 52(א), לתושבים שאינם תובעי בעלות הזכאים לכך לפי הוראות פרק ז', וכן לתובעים מאשרים הזכאים לתמורה בקרקע בשטח מצומצם יחסית (עד 20 דונם) ויבחרו להמיר את תמורתם כאמור בסעיף 57.

להגדרת "קרוב" – הגדרה זו רלוונטית לקביעת מצבים של ניגוד עניינים פוטנציאלי של בעלי תפקיד בוועדת תמורה.

להגדרת "קרקע חליפית" – המדובר בקרקע שנמסרה להחזקתו של תובע בעלות לצורך עיבוד או מגורים בהסכם שנחתם בינו לבין רשות מקרקעי ישראל, בשל פינויה של הקרקע שנתבעה על ידו בתזכיר התביעה שהגיש לפי פקודת ההסדר. מאחר שהגדרת קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות כוללת תנאי שלילי של העדר החזקה או שימוש בקרקע מטעם המדינה, רשות הפיתוח, הקרן הקיימת לישראל או מי מטעמן בסמוך לכניסתו של החוק לתוקף, ונוכח נסיבות פינויה של הקרקע הנתבעת במקרה שבו ניתנה קרקע חליפית, מוצע כי לא תישלל הגדרתה של הקרקע הנתבעת כקרקע מוחזקת בידי תובע בעלות לפי חוק זה בשל כך שהתקיים לגביה התנאי השלילי כאמור. זאת, בכפוף לכך שוועדת תמורה קבעה לגבי הקרקע הנתבעת כי היא הוחזקה בידי תובע בעלות בסמוך למועד הגשת תזכיר התביעה בהליך ההסדר (ר' ההגדרות של "קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות" ו-"קרקע שהוחזקה בידי המדינה" בסעיף 45(ד)).

להגדרת "קרקע חקלאית" – הגדרה זו רלוונטית לקביעת מאפייניה של התמורה בקרקע שתינתן לתובעים מאשרים הזכאים לכך, כאמור בסעיף 54. ההגדרה כוללת אזורים המיועדים לשימושים חקלאיים בהתאם לתכנית המתאר המחוזית החלה על האזור (תמ"מ 23/14/4 - תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע), ואשר אין מניעה להעבירם לבעלותם של התובעים המאשרים הזכאים לכך (לפיכך הוחרגו מן ההגדרה קרקעות המיועדות להיות שמורת טבע, גן לאומי או יער, או שהוכרזו ככאלה).

להגדרת "תובע בעלות" – ר' דברי ההסבר לסעיף 29.

להגדרת "תובע בעלות מקורי" – ר' דברי ההסבר לסעיף 28.

להגדרת "תובע מאשר" – המדובר בתובע בעלות שהביע הסכמה להסדיר את תביעתו לפי משטר התמורות הקבוע בחוק, באמצעות הגשת הודעה על אישור תביעה, במועדים ובתנאים הקבועים בסעיף 31, ושוועדת תמורה קבעה, לפי הוראות סימן ב' של פרק ה', כי יש להמשיך בהליך ההסדרה לפי החוק לגביו (וזאת על ידי הגדרתו כ"תובע מאשר").

להגדרת "תכנית מפורטת" – הגדרה זו רלוונטית לעניין ההגדרות של מגרש מגורים, ומגרש מגורים מפותח בחוק זה וכן לעניין הגדרת "קרקע לבנייה בתחומי יישוב" הקבועה בסעיף 53(ו).

פרק ב': הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

סעיף 3 בהחלטת הממשלה הוחלט על העברת "שטח הפעולה" של הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן: הרשות) ממשרד הבינוי והשיכון למשרד ראש הממשלה, והקמתה כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה, בעלת מעמד עצמאי בתחום התקציב וניהולו, הרכש, ההתקשרויות הדרושות לתכנון ולפיתוח, הייעוץ המשפטי וניהול כוח האדם. הסעיף המוצע, מעגן בחקיקה את הקמת הרשות ואת סמכויותיה, בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה. בין היתר, מוצע לקבוע כי הרשות תטפל בתהליך ההסדרה לפי חוק זה; תסייע לאוכלוסיה הבדואית בליווי והכוונה לצורך יישומו של תהליך הסדרת ההתיישבות; תטפל מטעמה של המדינה ביישובים המיועדים להסדרת מגוריה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, לרבות בנושא פיתוח התשתיות הציבוריות והשירותים הציבוריים בהם; תגיש תכניות בנוגע ליישובים המיועדים למגוריה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ותלווה את הליכי התכנון בהם. כן מוצע להבהיר כי אין בתפקידי הרשות או בסמכויותיה כדי לגרוע מכל סמכות המוקנית לרשות מרשויות המדינה או לרשות מקומית לפי כל דין.

סעיפים 4-6 סעיפים מוצעים אלה מעגנים את מעמדה של הרשות כיחידת סמך עצמאית בתחום התקציב וניהולו ובתחום ההתקשרויות הדרושות לתכנון ולפיתוח, למעט בעסקאות מקרקעין, אשר בעניינן תישאר הסמכות לייצג את הממשלה בידי רשות מקרקעי ישראל. כמו כן, בהיותה יחידת סמך במשרד ממשלתי, ונוכח תפקידיה הציבוריים, מוצע לקבוע כי עובדי הרשות יהיו עובדי המדינה, וכי הם יהיו כפופים להוראותיו של מנהל הרשות ויפעלו תחת פיקוחו.

סעיפים 7-8 סעיפים אלה מסדירים את כהונתו של מנהל הרשות. מוצע כי מנהל הרשות ימונה על ידי הממשלה, על פי הצעת ראש הממשלה, ויהיה עובד המדינה, וכי תקופת כהונתו תהיה חמש שנים. כדי להבטיח את עצמאות שיקול דעתו של מנהל הרשות, מוצע לקבוע כי הממשלה לא תוכל להפסיק את כהונתו אלא אם כן ניתנה המלצה חיובית לכך על ידי ועדת השירות לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. מנגנון דומה קיים גם בחוקים נוספים, כגון חוק משק החשמל, תשנ"ו-1996, אולם שם משמשת ועדת השירות כועדת ערר על החלטת הממשלה בעניין הפסקת השירות. הנוסח המוצע כאן נועד לאפשר לוועדת השירות שיקול דעת חופשי מלחצים פוליטיים, נוכח העובדה שהחלטת ועדת השירות קודמת להחלטת הממשלה בשאלת הפסקת השירות; ביחס לכהונתו של מנהל רשות מכהן, מוצע לקבוע בהוראת המעבר שבסעיף 85 כי יראו אותו כמי שמונה למנהל הרשות לפי החוק, וכי על תקופת כהונתו יחולו לעניין זה ההוראות שקבעה הממשלה.

סעיפים 9-10 על מנת לאפשר לממשלה ולראש הממשלה פיקוח הולם על עמידתה של הרשות ביעדיה, מוצע להטיל על מנהל הרשות חובה למסור לראש הממשלה, אחת לשנה לפחות, דין וחשבון על פעולותיה של הרשות, וכן לקבוע כי ראש הממשלה יאשר את תכנית העבודה השנתית של הרשות.

פרק ג': ועדת תמורה

סעיף 11 ועדת תמורה היא גוף מנהלי שנועד להכריע בשאלת התקיימותם של התנאים הטכניים של זכאות לתמורות או לזכויות אחרות לפי החוק וקביעת שיעורן בהתאם. סעיף זה מסדיר את אופן הקמתן והרכבן של ועדות תמורה, בעוד שסמכויותיהן מוסדרות בסעיף 13. על פי המוצע, ראש הממשלה, הממונה על ביצועו של חוק זה, הוא שיקים ועדות תמורה, והן יהיו גופים מנהליים שבראשן יעמוד משפטן הכשיר לכהן כשופט מחוזי, ויכללו נציגים של גורמי הממשל הרלוונטיים וכן נציג ציבור מקרב האוכלוסייה הבדואית. מוצע לקבוע בנוסף, כי דבר מינויים של חברי ועדת התמורות יהיה שקוף לציבור, ויפורסם הן ברשומות והן באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

סעיף 12 מטרת הקמת הוועדה המייעצת היא לסייע בידי שר המשפטים במיון ובבחירת המשפטים הראויים ביותר, אשר עומדים בתנאי הכשירות לכך, לכהן בתפקיד יו"ר ועדת תמורות. הרכבה של הוועדה המייעצת מביא לידי ביטוי את כלל הגופים שצריכים לתת את הדעת לעניין מינויו של יו"ר ועדת תמורות: שופט בית המשפט העליון בדימוס שימנה שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, עובד מדינה בכיר שימנה ראש הממשלה ונציג היועץ המשפטי לממשלה.

סעיף 13 סעיף מוצע זה מסדיר את סמכויותיה של ועדת תמורה. על פי המוצע, הוועדה תוסמך להכריע, לפי הוראות סימן ב' שבפרק ה', בשאלת התקיימותם של התנאים הטכניים לזכאות לתמורות עבור תביעות בעלות לפי החוק ושיעורה. כמו כן, מוצע להסמיך את הוועדה לקבוע, על פי המלצת הרשות, את מיקום התמורה בקרקע שתימסר לתובע מאשר הזכאי לכך, וכן למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה בחוק זה, ובכלל זה קביעת שיעור האישור של החלקה הנתבעת כאמור בסעיף 44; הוועדה תוסמך לקבוע גם את מאפייני הקרקע הנתבעת על פי חוות דעת שתוגשנה לוועדה על ידי יועצה, כאמור בסעיף 45. בנוסף, מוצע להסמיך את יו"ר הוועדה או הוועדה, לפי העניין, להחליט בשאלת התקיימותם של התנאים הטכניים לזכאותם של תושבים שאינם תובעי בעלות למגרשי מגורים או לסיוע כספי לצורך העתקת מקום מגורים, לפי הוראות פרק ז'.

מוצע להסמיך את ראש הממשלה לקבוע, ככל שמצא לנכון לעשות כן, כי ועדת תמורה מסוימת תעסוק בעניינים מסוימים או באזור מסוים. הטעמים לכך יכולים להתבסס על שיקולים של פיזור הנטל בין הוועדות השונות, או על שיקולי יעילות ושיקולים אחרים המצדיקים זאת.

סעיף 14 מאחר שקביעתם של חלק ממאפייני הקרקע הנתבעת על ידי ועדת תמורה מתבססת על חוות דעת מקצועיות של מומחה בפענוח קריאת תצלומי אוויר ושל מומחה למדידות כאמור בסעיף 45 (בכל הנוגע לשאלת היותה של הקרקע הנתבעת קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות ולשיפועה של הקרקע הנתבעת), מוצע לקבוע כי כל ועדת תמורה תלווה ביועצים לעניינים אלה. העסקת יועצים קבועים תאפשר גם להחיל עליהם הגבלות שונות למניעת ניגודי עניינים, מבין אלה החלות על חברי ועדת תמורה כאמור בסעיפים 19-24, וזאת אף אם אינם עובדי מדינה. משיקולים של יעילות וגמישות בבחירת היועצים מוצע לקבוע כי אותו אדם יוכל לשמש כיועץ של מספר ועדות תמורה במקביל.

סעיף 15 מוצע לקבוע כי המניין החוקי בישיבות ועדת תמורה יהיה מחצית מחברי הוועדה, ובלבד שאחד מהם הוא יושב ראש הוועדה או ממלא מקומו (כאמור בסעיף 11(ג), אם לא מונה ממלא מקום ליושב ראש ועדת תמורה, ימלא את מקומו נציג שר המשפטים בוועדת התמורה).

סעיף 16 סעיף מוצע זה נועד להסדיר את פעילותה של ועדת תמורה עד למינויים של כל חבריה. לאור קשיים שעלולים להיווצר בתהליך הראשוני של הקמת הוועדות מחד, והצורך הדחוף בפעולתן מאידך, מוצע לקבוע כי די במינוי מחצית מספר החברים ובלבד שאחד מהם הינו היושב ראש, כדי שועדת התמורה תחל את פעולתה, ופעילותה תהיה בעלת תוקף ותקינה גם במספר חברים כזה. כלל מחצית החברים יחול גם על מקרה של התפנות מקום של חבר בוועדת התמורה.

סעיף 17 סעיף זה נועד להסדיר את פעילותה של ועדת תמורה במקרה שבו הדיון בעניין מסוים משתרע על פני מספר ישיבות וחברי ועדה שונים משתתפים בישיבות השונות או בחלקן. הסעיף קובע כי די בהשתתפותו של חבר ועדה בישיבה שבה התקיים דיון או התקבלה החלטה כדי ליתן תוקף לאותו דיון או לאותה החלטה, לפי העניין, זאת אף אם חברי הוועדה שהשתתפו בדיון או בקבלת ההחלטה כאמור לא השתתפו בדיונים קודמים באותו עניין, ובלבד שבכל אחד מהדיונים התקיים כלל המניין החוקי כאמור בסעיף 15.

סעיף 18 הסעיף המוצע מסדיר את סדרי הדיון בוועדת תמורה. קביעת סדר היום וניהול הישיבות יהיו בסמכותו של יושב ראש ועדת התמורה. סדרי העבודה והדיונים של ועדת תמורה, לעומת זאת, ייקבעו על ידי ועדת התמורה עצמה. סמכות זו כפופה לסדרי עבודה ודיונים שנקבעו בחוק או בתקנות, במטרה ליצור אחידות בעניינים שחוסר אחידות בהם בין ועדות תמורה שונות עשויה לגרום לאי-הבנות ולעיכובים ותקלות שונות. על פי הדין, בכל מקום בו נדרשת ועדת תמורה על פי החוק לשמוע את טענותיהם של מי מהטוענים לזכות בטרם תקבל החלטה, תהיה רשאית הוועדה לבחור לשמען בכתב או בעל פה. על מנת לעודד שקיפות בעבודת הוועדה, החלטות הוועדה יפורסמו על ידה לידיעת הציבור, בדרך שתמצא לנכון, ואולם הוועדה תהיה רשאית למחוק פרטים שיאפשרו את זיהויים של תובעי הבעלות לפני פרסום ההחלטות. בסעיף קטן (ד) מוצע להסמיק את שר המשפטים להתקין תקנות לעניין סדרי הדיון בהליכים לפני ועדות תמורה, ובכלל זה לעניין דרכי קבלת החלטות ולעניין מסירה והמצאה של החלטות, וכן לעניין פרטים נוספים שלא יפורסמו אם ראה כי הדבר דרוש לצורך קידום מטרות החוק.

סעיף 19 מוצע להחיל כללי פסלות לכהונה של בעל תפקיד בועדת תמורות (ההגדרה כוללת הן את חברי הוועדה והן את היועצים לוועדה), בדומה לכללי הפסלות המקובלים לגבי כהונה במשרות ציבוריות אחרות, כגון לגבי חברי גופים מנהליים שונים. עילות הפסלות למינוי וכהונה בסעיף המוצע הן מינימליות, ובהן היעדר הרשעה בעבירה פלילית המונעת מאדם לשמש כבעל תפקיד בועדת תמורות. נוסח דומה של כללי פסלות מופיע גם בהצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010, ביחס לחברי מוסד תכנון. הנוסח המוצע בסעיף מחליף את הביטוי המקובל בחקיקה בשנים עברו "עבירה שיש עמה קלון", בביטוי המגלם את המונח הפסיקתי של קלון פונקציונלי, לאמור, מניעות לתפקיד מסוים, הנוצרת כתוצאה מהרשעה בעבירה מסוימת שאופיינה, נסיבותיה ומהותה משליכים על התאמת האדם לאותה כהונה. השאלה אינה אם בעבירה יש קלון אם לאו, אלא אם הרשעה בעבירה בנסיבותיה הקונקרטיות אמורה למנוע ממבצעה לכהן בתפקיד מוגדר. הסעיף מרחיב את עילת הפסלות בגין עבירה בשלב המינוי לא רק למי שהורשע בה, אלא גם לגבי מי שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה שההרשעה בה תביא לפסילתו; עילות פסלות נוספות הן אי היותו של אדם אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל או הכרזה על אדם כפושט רגל (אם טרם הופטר); עילת פסלות האחרונה היא הימצאות במצב תדיר של ניגוד עניינים בין כהונתו של אדם בתפקיד לבין עניין אחר שלו, והיא משקפת את כללי ניגוד העניינים שנקבעו בפסיקה.

סעיף 20 בסעיף זה מוצע להסדיר את תקופת כהונתם של חברי ועדת התמורות ואת נסיבות חדילתם מכהונה. מוצע כי תקופת כהונתו של חבר ועדת תמורות תהיה בת חמש שנים, עם אופציה לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד, שלא תעלה על חמש שנים, וזאת בהתאם להתפתחויות עתידיות ביישום תהליך ההסדרה. חדילה מכהונה, אף אם טרם הסתיימה תקופת הכהונה כאמור, יכול שתתקיים על פי בקשתו של החבר, או על פי החלטה של מי שמינה אותו, או אם חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים למינויו לפי סעיף 11 או החלה להתקיים בו עילת פסלות לפי סעיף 19. מקרה נוסף של חדילה מכהונה יתרחש כאשר ועדת התמורות סיימה את תפקידה ואין עוד צורך בהמשך קיומה.

סעיף 21 הסעיף המוצע מסדיר את אופן הטיפול במקרים שבהם מתעורר חשש לבעיית ניגוד עניינים נקודתי של בעל תפקיד בוועדת תמורה, לרבות אם הדבר התברר במהלכה של ישיבה של ועדת התמורה, וקובע כי בעל התפקיד כאמור יפסיק את טיפולו באותו עניין עד לקבלת הנחיית היועץ המשפטי לרשות, ואז יפעל לפיה.

סעיפים 22-24 בסעיפים אלה מוצע לקבוע מגבלות על תנאי כהונתם של חברי ועדת תמורה, שאינם עובדי המדינה. חברי ועדת תמורה מייצגים אינטרסים סותרים לעתים, ומגבלות אלה באות להבטיח את אמינותם של החברים בוועדה. במסגרת סעיפים אלה מוסדר נושא שכרם של חברי ועדת תמורה שאינם עובדי המדינה, ומוטלות עליהם הגבלות באשר לעיסוק נוסף ולקבלת מתנות במסגרת התפקיד (בהתאם להוראת חוק שירות הציבור (מתנות), תש"ס-1979), כאילו היו עובדי מדינה. עוד מוצע להטיל על חברי ועדה אלה הגבלות לאחר פרישה, בהתאם להוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) התשכ"ט-1969, כאילו היו עובדי מדינה. את ההוראות האמורות, למעט ההגבלות באשר לעיסוק נוסף, מוצע להחיל גם על היועצים לוועדה.

פרק ד': זכאות לתמורה והגדרת תובע

סעיף 25 סעיף מוצע זה קובע את זכאותו המהותית של תובע מאשר לקבלת תמורה עבור תביעתו. על פי המוצע, תובע בעלות כהגדרתו בחוק זה, שהביע הסכמתו להצטרף למשטר התמורות הקבוע בחוק באמצעות הגשת הודעה על אישור תביעה באופן ובמועדים הקבועים בחוק, וועדת תמורה קבעה שהוא תובע מאשר, יהיה זכאי לקבל מהמדינה תמורות על פי הכללים המפורטים בחוק.

סעיף 26 סעיף זה מבהיר אילו סוגי תמורות יוענקו על פי החוק – תמורות בקרקע או תמורות כספיות (ייתכן גם שילוב של שני סוגי התמורות). הסעיף מפנה להוראות פרק ו', שבהן מפורטים שיעורי התמורה שיינתנו לכל תובע מאשר על פי קריטריונים שונים ובכללם: שאלת ההחזקה בקרקע, מיקומה של הקרקע בתחומי יישוב קיים או מחוצה לו ושיעור האישור של החלקה הנתבעת (ר' סעיף 46). התנאים לקביעת שיעורי התמורה מתבססים על הקריטריונים שנקבעו בהמלצות צוות היישום ואומצו בהחלטת הממשלה, ובהתאם לשינויים שהומלצו בדו"ח סיכום מהלך ההקשבה לאחר הטמעת התייחסויות הציבור. הסעיף מבהיר גם כי תמורה לפי החוק תינתן רק לאחר שיתקיימו כל תנאי הזכאות והתנאים לקבלת תמורה הקבועים בחוק (התנאים לקבלת תמורה מפורטים בסעיף 51).

סעיף 27 סעיף זה מביא לידי ביטוי את אחת ממטרותיו העיקריות של חוק זה - הסדרת סוגיית הבעלות על הקרקעות בנגב לצורך הסדרת התיישבות הבדואים בנגב - ומגלם בתוכו את אחד התמריצים העיקריים שבהצטרפות להסדרה על פי משטר התמורות הקבוע בחוק זה, ולפיו תובע מאשר שקיבל תמורה בקרקע וקיים את הוראות חוק זה, יזכה לרישום זכות הבעלות באותה קרקע על שמו, כקרקע מוסדרת, בשיעור ובאופן שתקבע ועדת התמורה.

סעיף 28 הגדרה זו מתייחסת לקבוצה המקורית של תובעי הבעלות שהגישו לפקיד ההסדר תזכירי תביעה לפי פקודת ההסדר לגבי קרקע שבמרחב ההסדרה והם נכללים בקובץ התביעות מיום ג' בחשון התש"ס (24 באוקטובר 1979) שערך פקיד ההסדר, וזאת בכפוף לחריגים הקבועים בסעיף ויפורטו להלן. תזכירי התביעה שהגישו תובעים אלה מהווים את הבסיס להליך ההסדרה לפי חוק זה, בעוד שנוכח חלוף הזמן – תובעי הבעלות מולם יתבצע הליך ההסדרה יהיו לרוב חליפיהם של תובעי הבעלות המקוריים כאמור (או חליפי חליפיהם), כהגדרתם בסעיף 29.

בהתאם להגדרת תובע בעלות מקורי שבסעיף זה, הרי שככלל, מדובר במי שהגיש תזכיר תביעה במהלך התקופה הקובעת (דהיינו, בין השנים 1971-1979) לגבי קרקע שלא הייתה מוסדרת במועד הגשתו, ואולם לכלל זה שני חריגים שמקורם בשגגה שנפלה בהליך ההסדר: הראשון, אם פקיד ההסדר אישר את קבלת תזכיר התביעה וכלל אותו בקובץ התביעות מיום 24.10.79, אף שהקרקע נושא התביעה הייתה מוסדרת בעת הגשתו; השני, אם פקיד ההסדר הכיר בתביעת בעלות וטיפול בה כתזכיר תביעה במהלך התקופה הקובעת, אף שהוגשה לפני התקופה הקובעת.

סעיף 29 בסעיף זה מוצע להגדיר מיהו תובע בעלות לעניין חוק זה, הגדרה המהווה תנאי סף להצטרפות לתהליך הסדרת תביעות הבעלות לפי הוראות החוק. תובע בעלות הוא אחד מאלה:

(1) תובע בעלות מקורי, כהגדרתו בסעיף 28.

(2) חליפיו של תובע בעלות מקורי או חליפי חליפיו – המדובר במי שהועברו אליו לפי חוק או לפי הסכם זכויותיו של תובע בעלות מקורי, כאשר הסכם לעניין זה כולל גם ויתור במסגרת ירושה. עוד מוצע, כי ההגדרה תכלול כ"יורשים מכוח החוק" את בן זוגו או ילדו של תובע בעלות, שלא ניתן אחריו צו ירושה או צו קיום צוואה עד למועד הקבוע בסעיף זה, וזאת בהתאם לשיעורים ולתנאים הקבועים בחוק הירושה בעניין זה. המטרה בקביעה זו היא להימנע ככל הניתן ממצב שבו גורם מתוך המשפחה שאינו מעוניין בהסדרת התביעה לפי החוק יוכל להשהות לזמן רב את ההצטרפות להסדרה בדרך של יזום מאבק על הירושה.

סעיף קטן (ב) משלים את הגדרת "תובע בעלות" ובמסגרתו מוצע להחריג מההגדרה את מי שהסתיים בירור טענותיו בתביעת הבעלות לפני מועד תחילתו של החוק, בין אם הדבר נעשה בהסכם עם המדינה, כגון הסכם פשרה לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1028 (למעט הסכם שנקבע בו שיחולו הוראות חוק זה), ובין אם הדבר נעשה בפסק דין שניתן על פי פקודת ההסדר.

המקרים המפורטים לעיל, הנכללים בהגדרת תובע בעלות בסעיף זה ובהגדרת תובע בעלות מקורי בסעיף 28, כמו גם המקרים המוחרגים מתחומי הגדרות אלה, תואמים את המלצות צוות היישום כפי שאומצו בהחלטת הממשלה ובדו"ח סיכום מהלך ההקשבה.

פרק ה': אישור תביעות

סימן א': הודעה על תביעות

סעיף 30 סעיף זה עוסק בתהליך עדכון מסד הנתונים על תביעות הבעלות בידי פקיד ההסדר ופרסומו לידיעת הציבור. מסד הנתונים הראשוני שיפורסם נקרא "הודעה על תביעות", והוא יכלול את פרטי תובעי הבעלות המקוריים, או חליפיהם, פרטי הקרקע הנתבעת על ידם וחלקם היחסי בה, תשריט של שטח ההכרזה ובו סימון החלקות הנתבעות וכן מקרים שבהם הוגש יותר מתזכיר תביעה אחד ביחס לאותה קרקע, תוך ציון האם תזכירי התביעה סותרים זה את זה, אם לאו. קביעותיו של פקיד ההסדר בהודעה על התביעות ייערכו, ככלל, באותו אופן שבו עורך פקיד ההסדר לוח תביעות לפי פקודת ההסדר, אשר מטרתה גם כן להביא לידיעת הציבור את הטענות לזכויות ביחס לקרקע באזור המיועד להסדרה, ולאפשר העלאת טענות ובקשות מצד תובעי בעלות לתיקון ולעדכון מסד הנתונים שפורסם לקראת המשך תהליך ההסדרה (יצוין כי טענותיהם של תובעי בעלות לזכויות שאינן תואמות את הקבוע בהודעה על התביעות מוגבלות לזכויותיהם של תובעי בעלות מקוריים - ר' סעיף 32).

סעיף 31 סעיף זה מסדיר את האפשרויות העומדות בפני תובעי הבעלות לאחר שפורסמה הודעה על תביעות. לכל תובע שנכלל בהודעה על תביעות, ניתנת תקופה של תשעה חודשים מיום פרסום ההודעה, לבחור ולהודיע לפקיד ההסדר האם הוא מעוניין להסדיר את תביעתו על פי משטר התמורות הקבוע בחוק זה (ואז יגיש הודעה על אישור תביעתו) או שמא הוא מעוניין לברר את תביעתו בבית המשפט לפי פקודת ההסדר (ואז יגיש בקשה בהתאם). בנוסף, מוצע לקבוע כי להודעה או לבקשה כאמור, ניתן יהיה לצרף הערות, כאמור בסעיף 32, אשר באמצעותן ניתן להשיג על הפרטים שנקבעו בהודעה על התביעות (ר' דברי ההסבר לסעיף 32).

הסעיף המוצע ממשיך וקובע, כי תובע בעלות שלא הגיש הודעה על אישור תביעה עד תום תשעת החודשים כאמור, יהיה רשאי להצטרף להליך ההסדרה לפי חוק זה ולהגיש הודעה על אישור תביעה גם במועד מאוחר יותר, ואולם ועדת תמורה תוכל לדון בעניינו ולקבוע כי הוא תובע מאשר רק אם טרם נקבע תובע מאשר אחר ביחס לאותה חלק בחלקה נתבעת שהוא טוען לגביו, ואם תובע בעלות אחר הגיש בקשה לבירור תביעתו לפי פקודת ההסדר ביחס לאותה חלק בחלקה נתבעת – רק אם התביעה טרם הועברה לבירור בבית המשפט. יצוין כי נוכח השיהוי בהגשת ההודעה על אישור תביעתו, תובע מאשר כאמור לא יהיה רשאי להגיש הערות על ההודעה על התביעות, וכמו כן הוא יהיה זכאי לתמורות מופחתות ביחס לתובע מאשר שהגיש הודעה במועד, בהתאם לאמור בסעיף 46(ד), (ה). כמו כן, בכדי לאזן בין הרצון לאפשר לתובעי הבעלות להסדיר את תביעתם לפי משטר התמורות המיטיב הקבוע בחוק זה מחד גיסא, לבין הצורך לסיים את הליכי ההסדרה בתקופה קצובה וקבועה מראש מאידך גיסא, יתאפשר הליך ההצטרפות המאוחר כאמור עד תום שנתיים וחצי מיום פרסום ההודעה על התביעות על ידי פקיד ההסדר, והחל ממועד זה ואילך לא יהיה ניתן עוד להצטרף לתהליך ההסדרה לפי חוק זה.

סעיף 32 בסעיף זה מוצע לקבוע מנגנון השגה על קביעותיו של פקיד ההסדר בהודעה על תביעות, וזאת תוך תשעה חודשים מיום פרסום ההודעה (אותה תקופה שבמסגרתה על תובעי הבעלות לבחור ולהודיע באיזה מהדרכים ברצונם להסדיר את תביעתם). בהתבסס על מאגר תובעי הבעלות (כהגדרתם בסעיף 29) שזכאים להצטרף למשטר התמורות הקבוע בחוק, גם ההשגות האמורות מוגבלות רק לטענות לזכות הנובעת מזכותו של תובע בעלות מקורי. בנוסף, תנאי להגשת הערה יהיה צירוף הודעה על אישור תביעה או בקשה לבררה לפי פקודת ההסדר, גם אם מגיש ההערה לא נכלל בהודעה על תביעות, וזאת בכדי שניתן יהיה להחיל לגביו את יתר הוראות החוק ככל שתתקבל השגתו. המדינה תוכל גם היא להשיג על הקבוע בהודעה על תביעות ולבקש את תיקונה על בסיס מידע המצוי ברשותה באמצעות הגשת הערות בתוך אותה תקופה (מטבע הדברים לא יחולו על המדינה יתר המגבלות הנזכרות לעיל).

סעיפים 33-34 סעיפים אלה מסדירים את הטיפול בהערות בידי פקיד ההסדר ואת אופן עריכת ההודעה המעודכנת על התביעות בהתאם לכך.

סעיף 33 מסמך את פקיד ההסדר, ככל שמצא כי הדבר מוצדק ובדומה לסמכויותיו לפי פקודת ההסדר, לבצע תיקונים ושינויים בהודעה על התביעות בעקבות ההערות שהוגשו, כל עוד אין מחלוקת לגביהם (למעט מחלוקת שנובעת מטענה של המדינה לזכותה השיורית בקרקע, כאמור בסעיף 22 לפקודת ההסדר).

סעיף 34 קובע כי ההודעה המעודכנת על התביעות, לאחר התיקונים שערך בה פקיד ההסדר כאמור, תפורסם לידעת הציבור וכן תועבר לוועדת התמורות, אשר בהתאם לסעיפים 37-38 תוסמך להכריע בכל אותן הערות שפקיד ההסדר לא היה מוסמך להכריע בהן, כאמור לעיל, כמו גם בהשגות של תובעי בעלות על תיקונים שערך פקיד ההסדר בהודעה על התביעות.

סעיף 35 סעיף זה מסדיר את אופן הטיפול בבקשות שהוגשו על ידי תובעי בעלות שבחרו שלא להסדיר את תביעתם לפי משטר התמורות שבחוק זה, אלא לברר את תביעתם לפי פקודת ההסדר, כאמור בסעיף 31(א), במקרים שבהם לא הוגשה כל הודעה על אישור תביעה על ידי תובע בעלות אחר ביחס לאותה חלקה נתבעת. במקרים אלה, תועבר הבקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר לבית המשפט בתוך 120 ימים מהיום האחרון להגשת הודעות כאמור ("המועד הקובע לאישור"). הטיפול במקרים שבהם בנוסף לבקשה לברור תביעה לפי פקודת ההסדר הוגשה גם הודעה על אישור תביעה על ידי תובע בעלות אחר ביחס לאותה חלקה נתבעת מוסדרים בסעיף 38.

סימן ב': קביעת תובעי בעלות ותובעים מאשרים

סעיף 36 סעיף מוצע זה הינו סעיף כללי, הקובע כי הסמכות לקבוע מיהם התובעים המאשרים באזור הסדרה מוכרז ואת חלקו של כל אחד מהם בחלקה הנתבעת על ידו היא של ועדת התמורה, לאחר שפקיד ההסדר העביר לה את ההודעה המעודכנת על תביעות ביחס לאותו אזור. קביעת התובעים המאשרים כאמור תיעשה בהתאם להוראות הסעיפים הבאים בסימן זה: סעיף 37 עוסק במקרים שבהם אין מחלוקת על קביעתו של פקיד ההסדר בהודעה על תביעות, ואילו סעיף 38 עוסק במקרים שבהם נותרו מחלוקות להכרעתה של ועדת התמורה. סעיף 40 מהווה חריג לכלל שלפיו ועדת תמורה היא שקובעת מיהם התובעים המאשרים ואת חלקם בחלקה הנתבעת, והוא מסדיר את הטיפול במקרים מורכבים שלגביהם ועדת תמורה בחרה להעביר את ההכרעה לבית המשפט.

סעיף 37 סעיף זה מסדיר את האופן בו קובעת ועדת תמורה מיהם התובעים המאשרים ואת חלקם היחסי בחלקה הנתבעת על ידם, כאשר לא הוגשו הערות על קביעתו של פקיד ההסדר בהודעה על תביעות, או כאשר הוגשו הערות ופקיד ההסדר תיקן את ההודעה בהתאם להן (לפי סמכותו הקבועה בסעיף 33, דהיינו בהעדר מחלוקת לגבי התיקון). מוצע לקבוע, כי במקרים אלה תאשרר ועדת התמורה את קביעותיו של פקיד ההסדר כפי שהן מופיעות בהודעה המעודכנת על תביעות, שכן בהעדר מחלוקת אין צורך בבחינה נוספת של הדברים על ידי ועדת תמורה. יחד עם זאת, הסעיף מאפשר ביקורת על החלטת פקיד ההסדר במקרים שבהם ערך תיקונים בהודעה על תביעות בעקבות הערות שהוגשו לו, וזאת באמצעות מתן אפשרות למי שמתנגד לתיקון שנערך כאמור להגיש השגה בעניין לוועדת התמורה, אשר תוכרע כמו יתר ההערות המועברות על ידי פקיד ההסדר להכרעת הוועדה.

סעיף 38 סעיף זה משלים את סעיף 37, בהתייחס למקרים שבהם נותרו מחלוקות לגבי קביעותיו של פקיד ההסדר בהודעה על תביעות. במקרים אלה, כאשר מי שנקבע כתובע בעלות בהודעה על תביעות או מי שהגיש הערה הגישו הודעה על אישור תביעה ובכך למעשה ביקשו להסדיר את תביעתם לפי משטר התמורות שבחוק, מוקנית לוועדת התמורה הסמכות להכריע במחלוקת, וזאת גם אם מי מהטוענים לזכות ביחס לאותה חלקה נתבעת ביקש לברר את תביעתו לפי פקודת ההסדר (ר' דברי ההסבר לסעיף 35). יחד עם זאת, במקרה שבו ועדת תמורה תכריע במחלוקת לטובת מי שהגיש בקשה לברור תביעתו לפי פקודת ההסדר, או שוועדת התמורה תמצא כי הבקשה לבירור התביעה לפי פקודת ההסדר הוגשה לגבי חלק מהחלקה הנתבעת שלגביו אין מחלוקת עם תובעי בעלות אחרים שהגישו הודעות על אישור תביעה, ייפסקו הליכי ההסדרה לפי החוק ביחס לאותו חלק בחלקה הנתבעת, והעניין יועבר לבירור בבית המשפט, בהתאם להוראות סעיף 35 (זאת בכפוף לקביעת השטח המיוחס של החלקה הנתבעת כאמור בסעיף 41 על ידי ועדת התמורה, כך שלגבי שטח זה ניתן יהיה להמשיך ולקדם את הליכי ההסדרה לפי החוק ללא תלות בהליך המתנהל בבית המשפט). יושם לב, כי בקביעה מיהו תובע בעלות אין ועדת תמורה קובעת דבר ביחס לזכויות בקרקע, אלא אך ביחס לעדיפות שבין תובעי בעלות שונים. אם הוכרע כי תובע הבעלות הוא מי שביקש כי תביעתו תבורר לפי פקודת ההסדר, הוא יידרש, כמובן, להוכיח זכאותו בהליכי ההסדר הרגילים.

במקרים מורכבים תוכל ועדת תמורה להעביר את ההכרעה במחלוקת שלפניה לבית המשפט, ואולם נוכח מסגרת הזמנים הקצובה בחוק לסיום הליכי הסדרת תביעות הבעלות ועל מנת לייעל ככל הניתן את עבודתן של ועדות תמורה, מוצע לקבוע כי אין בהעברת הכרעה בהערות לבית המשפט כאמור, כדי לעכב קבלת החלטות של ועדת תמורה ביחס לחלקים אחרים של אותה חלקה נתבעת, אלא אם כן ועדת התמורה ראתה לנכון לעשות כן.

סעיף 39 לאחר שהכריעה ועדת תמורה בהערות לפי סעיפים 37 או 38, רשאי מי שנפגע מההחלטה להגיש עתירה מנהלית נגדה (ר' סעיף 83). בסעיף זה מוצע לקבוע כי, ככלל, הגשת עתירה כאמור לא תעכב את המשך הליכי ההסדרה לפי חוק זה מול מי שנקבע על ידי ועדת תמורה כתובע מאשר, וזאת כל עוד לא קבע בית המשפט כי אדם אחר הוא בעל הזכויות בקרקע. יחד עם זאת, במידה שבית המשפט מצא שנסיבות העניין מצדיקות מתן צו לעיכוב הליכי ההסדרה, הוא יהא רשאי לחרוג מן הכלל האמור וליתן צו כאמור. בסעיף 40(ב) מוצע להחיל הוראות אלה, בשינויים המחויבים, גם על הגשת ערעור על הכרעת בית המשפט בהערות במקרים שהועברו אליו על ידי ועדת התמורות לפי סעיף 38(ג). תכלית ההוראות האמורות היא לאפשר קידום יעיל ומהיר של הליכי ההסדרה לפי החוק, במסגרת הזמנים הקצובה שנקבעה לכך.

סעיף 40 סעיף זה מסדיר את נקודת ההשקה שבין הכרעת בית המשפט בהערות שהועברו לבירורו כאמור בסעיף 38(ג), ובין המשך תהליך ההסדרה לפי חוק זה. מוצע לקבוע כי מי שאישר את תביעתו עד המועד הקובע לאישור, ובית המשפט הכריע שהוא תובע הבעלות ביחס לאותה חלקה נתבעת, יהיה זכאי לאותן תמורות כמו תובע מאשר שזכותו נקבעה בהכרעת ועדת תמורה. להבטחת שמירת השוויון כאמור, ונוכח ההנחה שהכרעת בית המשפט תתקבל רק בחלוף זמן מה וייתכן שבינתיים ועדת התמורה תקבע את שיעור האישור של החלקה הנתבעת כאמור בסעיף 44, מוצע לקבוע כי שיעור האישור של החלקה הנתבעת יחושב מחדש כך שיכלול גם את חלקו של אותו תובע מאשר (דבר שעשוי להביא להגדלת

התמורות שהוא ויתר התובעים המאשרים באותה חלקה נתבעת יהיו זכאים להן, ר' סעיף 46(ג)). בנוסף, מוצע כי בדומה להוראה שבסעיף 38(ה), במקרה שבית המשפט יקבע שתובע הבעלות הוא מי שביקש לברר את תביעתו לפי פקודת ההסדר, תועבר התביעה לברור בבית המשפט, בהתאם להוראות סעיף 35. כפי שצוין לעיל, הוראות סעיף 39 בעניין מניעת עיכוב בשל הגשת עתירה על החלטת ועדת תמורה יחולו, בשינויים המחויבים ומאותם טעמים שהוזכרו לעיל, גם על הגשת ערעור על הכרעת בית המשפט לפי סעיף זה.

סימן ג': שטח שהתביעות בו אושרו

סעיף 41 סעיף זה מסמיך את ועדת התמורה לקבוע את השטח המיוחס בכל חלקה נתבעת. מדובר בתיחום וסימון בתשריט של אותו חלק מהחלקה הנתבעת שלגביו הוגשו הודעות על אישור התביעה, על מנת ליצור הבחנה בין חלק זה, שלגביו מתנהל תהליך ההסדרה לפי חוק זה, ובין יתרת שטח החלקה הנתבעת. לאחר שנקבע השטח המיוחס על ידי ועדת התמורה, לא יוכל עוד כל אדם שאינו תובע מאשר לטעון לזכות בקרקע שהיא חלק מאותו שטח (למעט, כמובן, זכויות שהוקנו לפי חוק זה). קביעת הוועדה תהיה תקפה גם בהליכים שיתנהלו בבית המשפט לפי פקודת ההסדר על ידי תובעי בעלות שלא אישרו את תביעתם, והדיון במסגרת הליכים אלה יוגבל ליתרת שטח החלקה הנתבעת שאינה השטח המיוחס. לאור האמור, מוצע כי בטרם קביעת השטח המיוחס תינתן זכות טיעון, בתוך פרק זמן שתקבע הוועדה, לכל תובעי הבעלות ביחס לאותה חלקה נתבעת, הן אלה שהגישו הודעות על אישור תביעה והן אלה שלא עשו כן. כפי שצוין לעיל בדברי ההסבר לסעיף 18, שעוסק בסדרי הדין בוועדת תמורה, הרי שעל פי הדין היא רשאית לבחור אם לקיים את זכות הטיעון בכתב או בעל פה.

כפי שיפורט להלן בדברי ההסבר לסעיף 45, ככלל, למאפייני הקרקע של השטח המיוחס הכללי, כפי שייקבעו על ידי ועדת תמורה, ישנה השפעה ישירה על קביעת סוג התמורה ושיעורה שתינתן לתובעים המאשרים באותה חלקה נתבעת (ר' גם סעיף 46(א)).

סעיף 42 סעיף זה מסמיך את ועדת התמורה לקבוע את גודלו ואת מיקומו של החלק מתוך השטח המיוחס בכל חלקה נתבעת, שייחוס באופן פרטני לכל תובע מאשר, לפי חלקו היחסי בחלקה הנתבעת. השטח המיוחס הפרטני רלוונטי בעיקר למילוי התנאים המקדימים לקבלת תמורה לפי חוק זה, בעניין פינוי והעברת החזקה בקרקע הנתבעת, כאמור בסעיפים 51(1) ו-51(7). כמו כן, במקרה של הסכמה בין התובעים המאשרים באותה חלקה נתבעת על אופן חלוקת השטחים המיוחסים הפרטניים ביניהם, רשאית ועדת התמורה להתחשב בכך בעת קביעת השטחים המיוחסים הפרטניים באותה חלקה נתבעת, ובמקרה כזה התמורה שלה יהיה זכאי כל תובע מאשר תיקבע בהתאם למאפייני הקרקע של השטח המיוחס הפרטני שנקבע לו, ולא לפי מאפייני הקרקע של השטח המיוחס (ר' סעיף 46(ב)).

בטרם קביעת שטח מיוחס פרטני על ידי ועדת התמורות תינתן זכות טיעון, בתוך פרק זמן שתקבע הוועדה, לכל התובעים המאשרים באותה חלקה נתבעת, ולאחר קביעתו לא יוכל עוד כל אדם אחר לטעון לזכות באותה קרקע, זאת על מנת לאפשר קידום יעיל של הליכי ההסדרה לפי החוק. כפי שצוין לעיל בדברי ההסבר לסעיף 18, שעוסק בסדרי הדין בוועדת תמורה, הרי שעל פי הדין היא רשאית לבחור אם לקיים את זכות הטיעון בכתב או בעל פה.

יושם לב בדגש, כי ייחוס שטח מיוחס פרטני לתובע בעלות לא מצביע בהכרח כי השטח שיוחס או חלקו יימסרו לו במסגרת הסדרי התמורה, אם כי תוצאה זו בהחלט אפשרית. שאלת הקצאת קרקע התמורה היא שאלה נפרדת לחלוטין ובה עוסק סימן ג' בפרק ו'.

פרק ו': תמורה

סימן א': קביעת התמורה או התמורה המשנית

סעיף 43 סעיף זה הינו סעיף כללי שמסמך את ועדת התמורה לקבוע את התמורה שלה זכאי כל תובע מאשר, בין בקרקע ובין ובכסף, בהתאם להוראות המפורטות בסעיפים הבאים בסימן זה: סעיף 44 עוסק בקביעת החלק המאושר של החלקה הנתבעת; סעיף 45 עוסק בקביעת מאפייני הקרקע הנתבעת – שאלת ההחזקה בקרקע, שיפוע הקרקע, שאלת הימצאותה של הקרקע בתחומי יישוב קיים ושאלת היותה קרקע לבנייה בתחומי יישוב כאמור; סעיף 46 כולל הוראות שונות לעניין אופן קביעת התמורה; סעיף 47 מפרט את שיעורי התמורה על פי הקריטריונים השונים; סעיף 48 מסדיר את הפחתת שטחי מגרשי מגורים שיוקצו לתובעים מאשרים הזכאים לכך מהתמורות שלהן הם זכאים; וסעיף 49 מסדיר את התמורה לתובע מאשר באזור שההכרזה עליו כאזור הסדרה מפורט בוטלה.

סעיף 44 בהתאם להמלצות צוות היישום שאומצו בהחלטת הממשלה, ובהתאם לשינויים, שהומלצו בדו"ח סיכום מהלך ההקשבה, שעיקרם פישוט התהליכים, אחד הקריטריונים לקבלת תמורות מרביות עבור חלקה נתבעת הוא שעד למועד הקובע לאישור הוגשו כתבי אישור תביעה לגבי מחצית לפחות מהחלקה הנתבעת (ר' סעיף 46(ד)). זאת מתוך רצון לתמרץ את תובעי הבעלות ביחס לאותה חלקה נתבעת (שתביעותיהם אינן סותרות) לפעול במשותף להעלאת שיעור המצטרפים להסדרה. סעיף זה מסמך את ועדת התמורות לקבוע מהו החלק מתוך החלקה הנתבעת שהוגשו לגביו כתבי אישור תביעה עד למועד האמור (חלק זה מוגדר כ"שיעור האישור של החלקה הנתבעת"), ומסדיר את אופן חישובו; לשם השלמת התמונה, בסעיף 46(ג) העוסק בהוראות לעניין קביעת התמורה, מובהר כי חלקו של תובע בעלות שאישר את תביעתו לאחר המועד הקובע לאישור, לא ילקח בחשבון בקביעת שיעור האישור של החלקה הנתבעת, וזכאותו לתמורה תחושב לפי שיעור האישור של החלקה הנתבעת כפי שחושב ללא חלקו. מכאן, שאם שיעור האישור ללא חלקו של התובע שאישר את תביעתו באיחור כאמור, פחת מ-50%, הוא יהיה זכאי, כמו גם יתר התובעים המאשרים ביחס לאותה חלקה נתבעת, לתמורה משנית בלבד (ר' סעיף 46(ד)).

סעיף 45 סעיף זה מסדיר את האופן שבו קובעת ועדת תמורה את מאפייני הקרקע הנתבעת לגבי כל שטח מיוחס או שטח מיוחס פרטני. על פי המלצות צוות היישום שאומצו בהחלטת הממשלה ובדו"ח סיכום מהלך ההקשבה, למאפייני הקרקע הנתבעת השפעה על סוג וערך התמורה שתינתן עבור התביעה, ולפיכך על ועדת התמורה לקבוע פרמטרים טכניים אלו בטרם קביעת התמורה לתובע מאשר. מאפייני הקרקע הנתבעת כוללים את שאלת ההחזקה בקרקע, את שיפועה של הקרקע ואת שאלת הימצאותה בתחומי יישוב קיים וככל שכל – גם את שאלת היותה קרקע לבנייה בתחומי יישוב כהגדרתה בסעיף 53(ו).

על פי ההגדרה שבסעיף קטן (ד), החזקה בידי תובע בעלות לעניין חוק זה יכול שתהא בעיבוד או במגורים בלבד. מוצע לקבוע כי שאלת ההחזקה כאמור תיבחן על בסיס ראיות אובייקטיביות - תצלומי אוויר שבוצעו על ידי המדינה בתקופה הרלוונטית בצירוף חוות דעת של היועץ לוועדה שהוא מומחה בתחום זה, והכל בהתאם לכללים שיקבע ראש הממשלה בעניין. בהקשר זה יש לשים לב כי בהתאם להגדרות שבסעיף קטן (ד), תנאי נוסף להיותה של קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות, כהגדרתה בחוק, הוא תנאי שלילי של העדר החזקה מטעם המדינה, הקרן הקיימת לישראל, רשות הפיתוח או מי מטעמן, הן בתקופת הגשת התביעה והן במהלך שלוש השנים שקדמו לתחילתו של חוק זה.

עוד מוצע לקבוע, כי שיפוע הקרקע, אשר לו השפעה על שווי הקרקע שלפיו תינתנה תמורות כספיות (ר' הטבלה שבתוספת השנייה), ייקבע בידי ועדת התמורה על פי חוות דעת של היועץ לוועדה שהוא מודד כהגדרתו בפקודת המדידות.

סעיף 46 סעיף זה כולל הוראות שונות לעניין אופן קביעת התמורה לתובע מאשר בידי ועדת תמורה. ראשית, כפי שהוזכר לעיל, התמורה תיקבע בהתאם למאפייני הקרקע שנקבעו לגבי השטח המיוחס באותה חלקה נתבעת, ובהתאם לחלקו היחסי של התובע המאשר בשטח זה. חריג לכך הוא מצב שבו ועדת התמורה קבעה את השטח המיוחס הפרטני של תובע מאשר על סמך הסכמה בין התובעים המאשרים באותה חלקה נתבעת, ואז התמורה לאותו תובע מאשר תיקבע בהתאם למאפייני הקרקע שנקבעו לגבי השטח המיוחס הפרטני שלו (ההנחה היא שבחלוקה המוסכמת לקח כל תובע מאשר בחשבון את ההשלכה האפשרית על ערכי התמורות שיקבל בגין השטח המיוחס הפרטני שעליו הסכים).

הסעיף קובע גם משטר תמורות פוחת לתובעי בעלות שאישרו את תביעתם לאחר המועד הקובע לאישור, כדלקמן:

- תובעים שאישרו את תביעתם זמן קצר יחסית לאחר המועד הקובע לאישור (עד חודשיים), יהיו זכאים לתמורות כמו תובעים מאשרים שאישרו את תביעתם עד המועד הקובע לאישור, ואולם - כפי שהוזכר לעיל בדברי ההסבר לסעיף 44 - חלקם היחסי בחלקה הנתבעת לא יילקח בחשבון בקביעת שיעור האישור של החלקה הנתבעת.
- תובעי בעלות שאישרו את תביעתם בין חודשיים לעשרים ואחד חודשים לאחר המועד הקובע לאישור יהיו זכאים לתמורה משנית, שהיא תמורה מופחתת, כמפורט בסעיף 47.
- תובעי בעלות שאישרו את תביעתם לאחר תום עשרים ואחד חודשים מהמועד הקובע לאישור לא יהיו זכאים עוד לתמורות לפי חוק זה, ואולם אין בכך כדי למנוע מהם לברר תביעתם לפי פקודת ההסדר, בכפוף להוראות סעיף 67 שמסדיר שינויים מתבקשים בהליכי ההסדר לגבי תובעים אלה, נוכח השינויים הצפויים בשטח בשל הליכי ההסדר לפי חוק זה.

הרציונל שביסוד משטר התמורות הפוחת כאמור, הוא לתמרץ את תובעי הבעלות לאשר את תביעתם בהקדם ובמועד הקבוע בחוק, ובכך להגדיל את ערכן של התמורות שלהן יהיו זכאים, הם ויתר התובעים המאשרים ביחס לאותה חלקה נתבעת. זאת על מנת להגשים את תכלית החוק ולהביא לסיום הליכי ההסדרה במסגרת הזמנים הקצובה הקבועה בו.

בהתאם לרציונל זה, מוצע לקבוע בנוסף, כי במקרים בהם פחת שיעור האישור של החלקה הנתבעת ממחצית, יהיו זכאים תובעים מאשרים ביחס לאותה חלקה נתבעת לתמורה משנית, שהיא תמורה מופחתת כאמור. התמורה המופחתת במקרה זה משקפת את העובדה כי המחלוקת ביחס לחלקה זו לא נפתרה הלכה למעשה.

סעיף קטן (ו)(1) עוסק בהוראות לעניין קרקע שהופקעה לפני תחילתו של חוק זה והיא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות. בהקשר זה, מוצע לא לשנות מהנוהג הקיים, על פי החלטה מס' 1028 של מועצת מקרקעי ישראל ועל פי החלטות שקדמו לה, לפיו ניתנה תמורה גם עבור תביעה לגבי קרקע שהופקעה לפי חוקי ההפקעה השונים. זאת לאור האינטרס הציבורי הייחודי שבסיוס המחלוקות רבות השנים בין המדינה והבדואים בעניין הקרקעות הנתבעות על ידם. לאור האמור, ובהתאם לדו"ח סיכום מהלך ההקשבה, מוצע לקבוע כי על קרקע שהופקעה לפני תחילתו של חוק זה, שהיא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות, כולה או חלקה, יחולו הוראות סעיף 47. לשם השלמת התמונה, עבור תביעת בעלות ביחס לקרקע שהופקעה לפני תחילתו של חוק זה, שכולה אינה קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות, יהיה זכאי תובע מאשר לתמורה כספית בלבד כמפורט בסעיף 46(ו)(2).

סעיף 47 בסעיף זה מפורטים שיעורי התמורות שיינתנו לתובעים מאשרים שיעמדו בתנאים הקבועים בחוק לזכאות לתמורה ולקבלתה. שיעורי התמורות משתנים בהתאם לפרמטרים שנקבעו בהמלצות צוות היישום ואומצו בהחלטת הממשלה, ובהתאם לשינויים שהומלצו בדו"ח סיכום מהלך ההקשבה לאחר הטמעת התייחסויות הציבור. במסגרת הפרמטרים האמורים נכללים, בין היתר, מאפייני הקרקע הנתבעת, לרבות שאלת מיקומה של הקרקע בתחומי יישוב קיים ושאלת הפקעתה של הקרקע בטרם תחילתו של חוק זה, שיעור האישור של החלקה הנתבעת ומועד הגשת ההודעה על אישור התביעה.

כל אחד מהסעיפים הקטנים של סעיף זה, על פסקאות המשנה שלו, מתייחסת לאותו חלק מתוך השטח המיוחס לתמורה (שהוא חלקו היחסי של התובע המאשר בשטח המיוחס הכללי, או השטח המיוחס הפרטני שלו אם זה נקבע על בסיס הסכמה בין התובעים המאשרים), שמתקיימים בו הקריטריונים הקבועים בכותרתו. כמובן, ייתכן מצב שלגבי חלקים שונים של אותו שטח מיוחס לתמורה מתקיימים פרמטרים שונים (למשל, אם רק חלק מהשטח המיוחס לתמורה מהווה קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות) – במקרה כזה, התמורה לתובע מאשר תיקבע לגבי כל אחד מהחלקים האמורים בנפרד בהתאם לפסקאות ולסעיפים הקטנים הרלוונטיים לגביו.

סעיף קטן (א) מפרט את שיעורי התמורה לתובע מאשר שיעור האישור של החלקה הנתבעת הוא 50% ומעלה. כאמור לעיל, שיעורי תמורה אלו מגלמים פשרה היסטורית.

פסקה (1) רלוונטית לגבי אותו חלק של השטח המיוחס לתמורה שועדת התמורה קבעה כי הוא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות - במצב זה יהיו התובעים המאשרים זכאים למחצית שטח הקרקע הנתבע על ידם ולתשלום שווי הקרקע, בהתאם למחירון שבתוספת השנייה, עבור יתרת שטח הקרקע הנתבע על ידם (מחצית מהשטח).

פסקה 2 רלוונטית לגבי אותו חלק של השטח המיוחס לתמורה שועדת התמורה קבעה כי הוא אינו קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות – במצב זה יהיו התובעים המאשרים זכאים לרבע משטח הקרקע הנתבע על ידם ולתשלום שווי הקרקע (בהתאם למחירון הנ"ל) עבור יתרת שטח הקרקע הנתבע על ידם (שלושת רבעי מהשטח). הפער לעומת התמורות שלהן זכאי תובע מאשר עבור קרקע שאינה קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות נובע מכך שיש הבדל של ממש בין מי שהחזיק בקרקע למי שלא החזיק ומחזיק בקרקע וכן נוכח האינטרס הציבורי המשמעותי בפניו קרקע לצרכי התיישבות.

סעיף קטן (ב) מפרט את שיעורי התמורה לתובע מאשר הזכאי לתמורה משנית, שהיא תמורה מופחתת. כאמור לעיל, הרציונאל בקביעת תמורות מופחתות, כמפורט בסעיף זה, הוא הרצון לתמרץ הצטרפות להליך ההסדרה. המדובר באחד משלושת המצבים הבאים: 1. תובע מאשר ביחס לחלקה נתבעת ששיעור האישור של החלקה הנתבעת לגביה קטן מ-50% (ר' סעיף 46(ג)); 2. תובע מאשר שהגיש את ההודעה על אישור תביעתו בתקופה שבין חודשיים לעשרים ואחד חודשים מתום המועד הקובע לאישור (ר' סעיף 46(ה)(1)); 3. תובע מאשר שהחלקה הנתבעת על ידו נמצאת באזור הסדרה מוכרז שהכרזה עליו בוטלה – במקרה זה הרציונל בקביעת תמורה מופחתת שונה מזה שבשני המקרים הקודמים, והוא נועד לאפשר לתובע מאשר שהביע רצונו להסדיר את תביעתו על פי משטר התמורות הקבוע בחוק, לקבל תמורות (אמנם מופחתות) גם אם בסופו של דבר הוחלט משיקולים רחבים לבטל את תהליך ההסדרה לפי החוק באותו אזור (במקביל, נשמרת זכותו של התובע המאשר לחזור בו מאישור תביעתו בתוך 60 ימים מיום שהודע לו על ביטול ההכרזה, ועל ידי כך לברר את תביעתו לפי פקודת ההסדר – ר' סעיף 49).

פסקה (1) רלוונטית לגבי אותו חלק של השטח המיוחס לתמורה שועדת התמורה קבעה כי הוא קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות – במצב זה יהיו התובעים המאשרים זכאים לחמישית משטח הקרקע הנתבע על ידם ולתשלום שווי הקרקע (בהתאם למחירון שבתוספת השנייה) עבור יתרת שטח הקרקע הנתבעת על ידם (ארבע חמישיות מהשטח);

פסקה 2 רלוונטית לגבי אותו חלק של השטח המיוחס לתמורה שועדת התמורה קבעה כי הוא אינו קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות – במצב זה יהיו התובעים המאשרים זכאים לתמורה כספית בלבד, בגובה שווי הקרקע (בהתאם למחירון הנ"ל) עבור כלל השטח הקרקע הנתבע על ידם.

יצוין, כי בהתאם להוראות סעיף 53(ד), תובעים מאשרים הזכאים לפי אחד מהסעיפים הקטנים הנ"ל לתמורה בקרקע, והשטח המיוחס לתמורה שלהם הינו קרקע לבנייה בתחומי יישוב, כהגדרתה בסעיף 53(ו), רשאים לבחור לקבל את התמורה בקרקע שהם זכאים לה בתחומי אותו יישוב, בהתקיים התנאים המפורטים בסעיף 53(ד), ובכלל זה התנאי לפיו עליהם לוותר לשם כך על מחצית משטח התמורה בקרקע שלה הם זכאים.

עוד יצוין, כי על פי המחירון שבתוספת השנייה, ככלל, ערכו של דונם קרקע יהיה גבוה יותר כאשר שיפוע הקרקע נמוך יותר (שכן אז היא נוחה יותר לעיבוד ולשימושים אחרים), כמו גם אם הקרקע נמצאת בתוך תחומי יישוב קיים (זאת נוכח האינטרס המובהק שבפניו קרקע בתחומי יישוב קיים לצרכי התיישבות).

סעיף 48 סעיף 52(א) קובע כי תובע מאשר שמתגורר על קרקע שאינה מיועדת למגורים, ואינו בעל זכויות במגרש המיועד למגורים באזור עליו חל חוק זה, יהיה זכאי להקצאת מגרש מגורים על ידי הרשות לצורך מקום מגוריו, וזאת בין אם הסדרת ההתיישבות נעשית במקום ובין אם נדרש להעתיק את מקום מגוריו במסגרתה. סעיף זה נועד להסדיר את היחס בין הקצאה זו ובין התמורות שלהן זכאי אותו תובע מאשר, וקובע כי שווי הקרקע של מגרש המגורים (בהתאם למחירון שבתוספת השנייה) יקוּז מהתמורות האמורות. הקיזוז ייעשה על דרך של הפחתת שטח המגרש משטח התמורות בקרקע שלהן זכאי התובע המאשר, ואם אינו זכאי לתמורה בקרקע - יופחת שווי הקרקע של המגרש (בהתאם למחירון הנ"ל) מהתמורה הכספית שהוא זכאי לה.

סעיף קטן (ג) מתייחס רק לתובע מאשר שצאצאיו מתגוררים בשטח החלקה הנתבעת שלו (שאינו מיועד למגורים) במועד ההכרזה על האזור כאזור הסדרה מוכרז, וקובע כי אם הוסדרה התיישבותם של התובע המאשר וצאצאיו במקומם – יופחתו שטחי המגרשים שהקצתה להם רשות מקרקעי ישראל בשטח זה משטח התמורות בקרקע שלהן זכאי התובע המאשר.

סעיף 49 סעיף זה נועד להסדיר מקרה בו בוטלה ההכרזה על אזור מסוים כאזור הסדרה מוכרז כאמור בסעיף 73. מוצע לקבוע כי במקרה כזה, תובעים שאישרו את תביעתם במועד, יהיו זכאים לקבל תמורה משנית בעד תביעתם, ובלבד שימלאו את התנאים לקבלת תמורה הקבועים בחוק, ויראו אותם כאילו ויתרו על תביעתם לפי פקודת ההסדר. יחד עם זאת, נוכח השינוי בגובה התמורה שיוכלו לקבל תובעים מאשרים כאמור בעד תביעתם, ועל מנת שלא להרע את מצבם של תובעים מאשרים כאמור ביחס לתובעי בעלות שלא אישרו את תביעתם במועד, או אשר ביקשו לברר את תביעתם לפי פקודת ההסדר, מוצע לאפשר לאותם תובעים מאשרים לחזור בהם מאישור תביעתם, תוך 60 ימים מיום שהודע להם על ביטול ההכרזה כאמור, ובמקרה כזה יראו אותם כמי שביקשו לברר את תביעתם לפי פקודת ההסדר בתוך המועד הקובע לאישור.

סימן ב': הזכאות לתמורה ותנאים לקבלתה

סעיף 50 סעיף זה עוסק בשלב שלאחר קביעת הזכאות לתמורה לתובע מאשר על ידי ועדת תמורה וטרם קבלת התמורה על ידו. מוצע לקבוע כי הזכאות לקבלת התמורה שנקבעה לתובע מאשר על ידי ועדת התמורות, תותנה בקיום כל התנאים הקבועים בסעיף 51 על ידו במועד שקבעה לכך הרשות. התנאים עוסקים בחלקם בהסדרת התיישבותו של אותו תובע מאשר ופינוי של מבנים בלתי חוקיים על ידו, וחלקם בשיתוף פעולה שלו עם הרשות בהמשך הליכי ההסדרה לגבי החלקה הנתבעת על ידו. בסעיף זה בא לידי ביטוי הרציונל שבבסיס חוק זה, שלפיו הסדרת תביעות הבעלות לרבות התמורות המוצעות במסגרתה, נעשית כחלק ממהלך כולל להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, והיא תתאפשר רק בהתקיים שיתוף פעולה ונכונות מצד התובעים המאשרים למלא אחר ההוראות שבחוק ולפיו, בשני עניינים אלה גם יחד.

סעיף 51 כאמור לעיל, סעיף זה מפרט את התנאים שעל תובע מאשר לקיים, בטרם יקבל תמורה (לרבות תמורה משנית) או זכות אחרת (הקצאת מגרש מגורים או סיוע כספי) לפי חוק זה. התנאים כוללים את פינוי הקרקע המהווה את השטח המיוחס הפרטני (או הקרקע החליפית שנמסרה לו, ככל

שהייתה כזו), למעט קרקע שהוקצתה לו כתמורה; אם התובע המאשר מתגורר במקום שאינו מיועד למגורים לפי תכנית, עליו להעתיק את מקום מגוריו למקום המיועד למגורים, ואם הוא זכאי לתמורה בקרקע עליו להסיר כל מבנה או חפץ המצויים שלא כדין בקרקע המוקצית לו כתמורה, אם החזיק בה לפני ההקצאה כאמור. שני התנאים האחרונים נועדו להתאים את השימושים בקרקע לייעודה, ולמנוע את המשך ההתיישבות והקמת מבנים למגורים בקרקע שאינה מיועדת למגורים לפי תכנית. בנוסף, על התובע המאשר לחתום על הסכמה בכתב כי התמורה שתקבל מהווה מיצוי של תביעת הבעלות שהוגשה על ידו, וכי הוא יאפשר עשיית כל שימוש בקרקע שהיא חלק מהחלקה הנתבעת על ידו ולא הוקצתה לו כתמורה, ובכלל זה – מסירת החזקה בקרקע שהיא חלק מהשטח המיוחס הפרטני לידי אחר. במקרה של תובע מאשר הזכאי לתמורה בקרקע, תנאי נוסף הוא חתימתו על הסכם לרכישתה.

סעיף 52 סעיף זה עוסק בהסדרת התיישבותו של תובע מאשר המתגורר על קרקע שאינה מיועדת למגורים, ואינו בעל זכויות במגרש המיועד למגורים באזור עליו חל חוק זה. מוצע לקבוע כי תובע מאשר כאמור יהיה זכאי לקבל מהרשות מגרש מגורים לצורך מקום מגוריו וכי הקצאתו תיעשה על פי הכללים והתנאים שייקבעו על ידי הרשות למקרקעי ישראל (ובכלל זה, ניתן יהיה לקבוע גם כי מגרש מגורים יוקצה ליותר מתובע אחד). במקרה שתובע מאשר נדרש להעתיק את מקום מגוריו למגרש שהוקצה לו כאמור או לפנות את מחובריו, הוא יהיה זכאי לקבל מהרשות גם סיוע כספי באופן ובסכומים שייקבעו בתקנות. יצוין, כי הכללים והתקנות בדבר הקצאת מגרש מגורים כאמור ובעניין מתן סיוע כספי למי שנדרש להעתיק את מקום מגוריו, יחולו גם לגבי הקצאת מגרשי מגורים ומתן סיוע כספי לתושב שאינו תובע בעלות הזכאי לכך לפי החוק, כמפורט בסעיף 59.

מאחר שסעיף 51(3) קובע כי העתקת מקום המגורים לקרקע שייעודה למגורים הינה תנאי הכרחי לקבלת תמורה לפי חוק זה, מוצע לקבוע, כפתרון ביניים, כי במקרה שבו הרשות לא יכולה להקצות לתובע מאשר כאמור בסעיף זה מגרש מגורים במועד שבו הוא נדרש להעתיק את מקום מגוריו לצורך קבלת התמורה, יקבל התובע לידי מחצית מהתמורה המגיעה לו (בקרקע או בכסף, לפי העניין), ובלבד שיקיים את התנאים האחרים המפורטים בסעיף 51. מחציתה האחרת של התמורה תינתן לו לאחר שיוקצה לו מגרש מגורים והוא יעתיק את מקום מגוריו כנדרש במועד שתקבע לכך הרשות. מובן כי תובע מאשר כאמור שלא העתיק את מקום מגוריו כנדרש במועד שקבעה לכך הרשות לפי סעיף זה, לא יהיה זכאי לתמורה לפי חוק זה, לרבות תמורה שכבר ניתנה לו לפי סעיף זה, והוא יהיה חייב בהחזרת מה שקיבל.

סימן ג': הוראות בדבר תמורה בקרקע

סעיף 53 סעיף זה עוסק במאפייניה של קרקע שתוקצה כקרקע תמורה לתובע מאשר הזכאי לכך. מוצע לקבוע כי התמורה בקרקע, אשר על מיקומה תמליץ הרשות בפני ועדת התמורה, תהיה קרקע חקלאית שנמצאת באזור המסומן במפה שבתוספת הרביעית, ובלבד שייעודה לפי תכנית המתאר המחוזית החלה על השטח (תמ"מ 23/14/4 - תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע) הוא לשימושים חקלאיים כמפורט בסעיף, ושאינ מניעה, מבחינת ייעודה, להעבירה לבעלות התובעים המאשרים הזכאים לכך (לפיכך הוחרגו מן ההגדרה קרקעות המיועדות להיות או מוכרזות כשמורת טבע,

גן לאומי או יער). בנוסף, מוצע לקבוע כי קרקע התמורה תהיה דומה ככל הניתן, מבחינת תכונותיה החקלאיות, לתכונותיה של הקרקע שהיא השטח המיוחס לתמורה של התובע המאשר, כמשמעותו של שטח זה בסעיף 47. העקרון שבבסיס קביעה זו הוא נכונותה של המדינה לאפשר את המשך פרנסתו של התובע המאשר כבטרם החלת הליכי ההסדרה לפי חוק זה לגביו, באמצעות מתן קרקע שטיבה ויכולת הפרנסה ממנה לא תפחת מזו של הקרקע שהוא תובע בעלות לגביה ושלפחות בחלק מהמקרים הוא גם החזיק בה. בנוסף, אם השטח המיוחס לתמורה כאמור הינו קרקע לבנייה בתחומי ישוב, כהגדרתה בסעיף קטן (ו), מוצע לאפשר לתובע המאשר לקבל את התמורה בקרקע לייעוד חקלאי בתחומי אותו יישוב, ככל שהדבר מתאפשר נוכח היצע הקרקעות החקלאיות הזמינות בו. נוכח ערכן הגבוה יחסית של קרקעות בתחומי יישוב, שטח התמורה בקרקע לייעוד חקלאי שיקבל בתחומי יישוב יהיה בשיעור של מחצית משטח התמורה שהיה זכאי לקבל מחוץ לתחומי יישוב. ככל שאין בתחומי אותו ישוב קרקע חקלאית כאמור שמספיקה למתן תמורות לכל התובעים המאשרים שזכאים לכך וביקשו זאת, תחולק הקרקע הזמינה באופן יחסי ביניהם, בהתאם לזכאותם.

סעיפים 54-55 סעיפים אלה מסדירים את האופן בו קובעת ועדת התמורה את מיקומה של התמורה בקרקע שתוקצה לתובע מאשר. בסעיף 54 מוצע לקבוע מסגרת זמן קצובה, לאחר החלטת ועדת התמורה בדבר זכאותו של תובע מאשר לתמורה בקרקע, שבתוכה תמסור הרשות לוועדת התמורה המלצה בעניין מיקומה של הקרקע. במקרים שבהם הקרקע המיועדת אינה ניתנת עדיין להקצאה, תודיע הרשות לוועדת התמורה מהם הטעמים לעיכוב ומהו המועד המשווער להקצאה, וזאת על מנת לצמצם ככל הניתן את חוסר הוודאות של התובע המאשר. סעיף 55 משלים את התהליך וקובע כי ועדת התמורה תקבע, על פי המלצת הרשות כאמור, את מיקומה של קרקע התמורה, ותודיע על החלטתה לתובע המאשר.

סעיף 56 בסעיף זה מוצע לאפשר לתובעים מאשרים הזכאים לתמורה בקרקע להמירה בתמורה בכסף. התנאים שבהם תתבצע ההמרה כאמור, כמו גם שיעורי ההמרה, ייקבעו על ידי ראש הממשלה בתקנות.

סעיף 57 בסעיף זה מוצע לאפשר לתובעים מאשרים הזכאים, בשל כל תביעותיהם במצטבר, לתמורה בקרקע בשטח מצומצם יחסית, שאינו עולה על 20 דונם, להמירה במגרשי מגורים מפותחים, בתנאים ועל פי הכללים שיקבע ראש הממשלה.

סעיף 58 סעיף זה עוסק בהסדרה הפרוצדוראלית של רישום התמורה בקרקע שתימסר לתובע מאשר הזכאי לכך, ואשר קיים את כל התנאים הקבועים בחוק זה. מוצע לקבוע, כי המסמכים והתשריטים הנדרשים לצורך הרישום כאמור יועברו לפקיד ההסדר, לאחר שנמסרה לתובע המאשר החזקה בכל קרקע התמורה שהוא זכאי לה, וכי שר המשפטים יקבע כללים שיסדירו את אופן ביצוע הרישום, וזאת במטרה לאפשר הליך רישום יעיל ומהיר ככל הניתן.

פרק ז': זכאותו של תושב שאינו תובע בעלות

פרק זה נועד להסדיר את זכאותה של קבוצת אוכלוסיה מתוך תושבי מרחב ההסדרה, המשתייכים לאוכלוסיה הבדואית ואינם תובעי בעלות, להקצאת מגרש מגורים ולקבלת סיוע כספי לצורך העתקת מקום מגוריהם, בהתאם לתנאים המפורטים בפרק זה ולפיו. יצוין כי כבר קיימת היום מדיניות, המעוגנת בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, שלפיה זכאים תושבים המשתייכים לאוכלוסיה הבדואית בנגב להקצאת מגרשי מגורים ולסיוע כספי בתנאים מסוימים. חוק זה, ופרק זה בפרט, אינם מכוונים להתערב במדיניות זו או לשנותה, אלא כוונתם היא להקנות זכות קנויה לקבוצת אוכלוסיה מסוימת המוגדרת בסעיפים שלהלן, ואין בהם כדי לגרוע מסמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל לפי כל דין (ר' סעיף 80).

סעיף 59 סעיף מוצע זה קובע את זכאותו המהותית של תושב מרחב ההסדרה המשתייך לאוכלוסיה הבדואית ואינו תובע בעלות, שמתקיימים בו התנאים הקבועים בסעיף זה ולפיו, למגרש מגורים ולסיוע כספי לצורך העתקת מגוריו, בתנאים המפורטים בפרק זה. התנאים המפורטים בסעיף כוללים את מגוריו של אותו תושב בתחומי אזור הסדרה מוכרז, ובלבד שאינו מתגורר בתחומי יישוב קיים או בתחומי יישוב אחר שראש הממשלה הכריז עליו לעניין זה (יחד עם זאת, ראש הממשלה רשאי לקבוע בתקנות כי גם תושב מרחב ההסדרה כאמור שלא מתקיים לגביו תנאי שלילי זה יהיה זכאי למגרש מגורים בהתאם להוראות שיקבע). תנאי נוסף הוא כי הסדרת התיישבותו של אותו תושב בהתיישבות קבע נדרשת לצורך מימוש מטרות חוק זה וכי אין לו זכויות בבית מגורים או במגרש המיוחד למגורים. ראש הממשלה רשאי להוסיף ולקבוע תנאים נוספים לזכאות לפי פרק זה, למשל לעניין גיל הזכאות.

סעיף 60 סעיף מוצע זה מסדיר את הליך ההצטרפות של תושב כאמור בסעיף 59(א) לתהליך הסדרת ההתיישבות וקבלת זכויות, הכוללות מגרש מגורים מפותח וסיוע כספי לצורך העתקת מקום מגוריו, לפי החוק, וזאת לאחר שראש הממשלה הכריז על האזור שבו הוא מתגורר כאזור הסדרה מוכרז. לכל תושב כאמור ניתנת תקופה של אחד עשר חודשים מיום ההכרזה, להודיע לרשות אם הוא מבקש לקבל זכויות לפי חוק זה.

סעיף 61 סעיף זה מסמיך את ועדת התמורה או את יושב ראש ועדת התמורה, לפי העניין, לקבוע את הזכויות המגיעות לתושב כאמור בסעיף 59(א) לפי הוראות פרק זה. הסעיפים הבאים מפרטים את הליך בדיקת הבקשות לזכויות על ידי הרשות והעברת תוצאות הבדיקה, במקרים המתאימים, להכרעת ועדת התמורה או יושב ראש ועדת התמורה, הכל בהתאם למפורט להלן.

סעיף 62 סעיף מוצע זה מסדיר את הליך בדיקת ההודעות על בקשת זכויות שיוגשו על ידי תושבים כאמור בסעיף 59(א). בשלב הראשון, הרשות תבחן לגבי כל בקשה לקבלת זכויות שתוגש לה, אם מתקיימים לגבי מגיש הבקשה תנאי הזכאות המפורטים בסעיף 59(א). בהמשך, הרשות תודיע למגיש הבקשה אם בהתאם לתוצאות בדיקתה, הוא זכאי לזכויות לפי חוק זה, אם לאו, וככל שכן - מהן הזכויות המגיעות לו.

אם לפי בדיקת הרשות היא אינה חולקת על זכאותו של מגיש הבקשה לזכויות לפי חוק זה, בהתאם לבקשתו, יובא העניין לאישורו של יושב ראש ועדת התמורה שהוא הגורם המוסמך להכריע בדבר. אם לפי בדיקת הרשות היא חולקת על זכאותו של מגיש הבקשה לזכויות לפי חוק זה, או על חלק ממנה, מגיש הבקשה יהיה רשאי להשיג על תוצאות הבדיקה בפני ועדת התמורה, שתוסמך לבחון את ההשגה ואת תוצאות בדיקת הרשות ולהכריע בעניין.

סעיף 63 סעיף זה מפרט את התנאים לקבלת זכויות על ידי תושב כאמור בסעיף 59(א), לאחר שועדת התמורה או יושב ראש ועדת התמורה, לפי העניין, מצאו כי הוא זכאי לזכויות לפי הוראות פרק זה. למעשה, מדובר בסעיף מקביל לסעיף 51 שמפרט את התנאים לקבלת תמורה על ידי תובע מאשר לאחר שנקבעה זכאותו לכך, בשינויים המחויבים. התנאים המפורטים בסעיף כוללים את פינוי הקרקע שהוחזקה על ידי התושב הבדואי, למעט קרקע שהוקצתה לו לזכויות לפי חוק זה; אם התושב כאמור מתגורר במקום שאינו מיועד למגורים לפי תכנית, עליו להעתיק את מקום מגוריו למקום המיועד למגורים; ואם מגרש המגורים המוקצה לו לפי פרק זה מצוי בשטח שהוחזק על ידי אותו תושב קודם להקצאה, עליו להסיר כל מבנה או חפץ המצויים שלא כדין באותו שטח. כאמור בדברי ההסבר לסעיף 51, שני התנאים האחרונים נועדו להתאים את השימושים בקרקע לייעודה, ולמנוע המשך התיישבות והקמת מבנים למגורים בקרקע שאינה מיועדת למגורים לפי תכנית.

סעיף 64 סעיף זה נועד להסדיר מקרה בו בוטלה ההכרזה על אזור מסוים כאזור הסדרה מוכרז כאמור בסעיף 73. מאחר שהמשמעות היא הפסקת הליכי הסדרת התיישבות לפי החוק באותו אזור, מוצע לקבוע כי במקרה כזה לא יהיה זכאי עוד תושב כאמור בסעיף 59(א) המתגורר באותו אזור לזכויות לפי חוק זה.

פרק ח': סיום הליכי ההסדרה והוראות אחרות

סעיף 65 נוכח מטרתו המרכזית של חוק זה, להסדיר את הבעלות על הקרקעות בנגב בהתייחס לתביעות הבעלות שהוגשו בידי האוכלוסייה הבדואית בנגב על מנת לאפשר הסדרת סוגיית התיישבות של בדואים בנגב בהתאם להחלטות הממשלה, מוצע לקבוע כי תובע בעלות שבחר להסדיר את תביעתו לפי משטר התמורות הקבוע בחוק זה, לא יוכל עוד לברר את תביעתו לפי פקודת ההסדר ויראו אותו כמי שוויתר על תביעתו לפי פקודת ההסדר כאמור.

סעיף 66 בסעיף זה מוצע לקבוע כי כל קרקע שהיא שטח מיוחס פרטני ולא הוקצתה כתמורה או לזכויות לפי חוק זה, תוקנה למדינה ותרשם על שמה כקרקע מוסדרת, כשהיא נקייה מכל זכות, משכון או שעבוד אחר. לשם האחידות, מוצע לקבוע כי הרישום כאמור ייעשה ביום שבו הועברה לתובע המאשר החזקה בתמורה בקרקע, או אם לא ניתנה לו תמורה בקרקע – ביום שבו שולמה לו מלוא התמורה בכסף.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע, כי בתום חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה, תוקנה למדינה ותירשם על שמה כל חלקה נתבעת שעד לאותו מועד לא התקיים לגביה אחד מן המקרים המפורטים בסעיף, ובכלל זה – הקצאתה של הקרקע כתמורה, וחתימת הסכם לרכישתה בין תובע מאשר ובין רשות מקרקעי ישראל; מתן פסק דין לגבי הקרקע לפיו הזכויות בה שייכות למי שאינו המדינה; העברת הבעלות בה על ידי המדינה לאחר בהסכם שנחתם כדין.

על מנת לאפשר לתובעי בעלות שביקשו במועד לברר את תביעת הבעלות שלהם בהליכי ההסדר, למצות את זכויותיהם בהליך המשפטי, מוצע לקבוע כי קרקע שהוגשה לגביה בקשה כאמור במסגרת הזמנים הקבועה בחוק, לא תוקנה למדינה לפי הוראות סעיף זה כל עוד לא ניתן פסק דין חלוט הדוחה את התביעה.

סעיף קטן (ד) משלים את האמור בסעיף 58, אשר עוסק בהסדרה הפרוצדוראלית של רישום התמורה בקרקע על שמו של תובע מאשר הזכאי לכך לפי חוק זה, בכל הנוגע לרישום קרקעות כמפורט לעיל על שם המדינה. מוצע לקבוע, בהתאמה, כי המסמכים והתשריטים הנדרשים לצורך רישום כאמור יועברו לפקיד ההסדר, וכי שר המשפטים יקבע כללים שיסדירו את אופן ביצוע הרישום, וזאת במטרה לאפשר הליך רישום יעיל ומהיר ככל הניתן.

סעיף 67 בסעיף זה בא לידי ביטוי אחד העקרונות שבהחלטת הממשלה נקבע כי יעוגנו בחקיקה, והוא כי על הליכי ההסדרה להתבצע בפרקי זמן קצובים וקבועים מראש. בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי תובעים מאחרים (דהיינו, תובעים שלא הגישו עד המועד הקבוע בחוק הודעה על אישור תביעת הבעלות שלהם או בקשה לבררה בהליכי ההסדר), לא יהיו זכאים לקבל תמורה בקרקע מכח תביעת בעלות כאמור המתבררת בהליכי ההסדר, אם בית המשפט לא הכריע בה עד תום חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה, וזאת אף אם יוכיחו את תביעתם בקרקע בהליכים אלה. תחת זאת, במקרה שבו תובעים מאחרים יוכיחו את זכותם בקרקע, הם יהיו זכאים לפיצויים מהמדינה בגין מלוא שטח הקרקע שלגביה הוכיחו את תביעתם, וזאת מבלי לגרוע מזכותה של המדינה לפי כל דין, לרבות זכויותיה כלפי מי שקיבל תמורות לפי החוק בגין אותה קרקע, ככל שישנן.

סעיף 68 הוראות סעיף זה מזכירות, במידת מה, את הוראות סעיף 39, ותכליתן זהה - לאפשר קידום מהיר ויעיל של הליכי ההסדרה לפי חוק זה, במסגרת הזמן הקצובה להם.

סעיף קטן (א) עוסק במניעת עיכוב של הליכי ההסדרה מול תובע מאשר, ביחס לקרקע שלגביה מתנהל במקביל הליך משפטי של בירור תביעה לפי פקודת ההסדר. זאת, כל עוד לא קבע בית המשפט כי התובע העומד לפניו הוא בעל הזכויות בקרקע. סעיף קטן (ב) מוסיף וקובע, כי ביחס לתובע מאחר (דהיינו, תובע בעלות שלא נקט עד המועד הקובע לאישור כל פעולה מבין אלה שמאפשר החוק לתובעי הבעלות לבחור מביניהן - הגשת הודעה על אישור התביעה או הגשת בקשה לבירור תביעה לפי פקודת ההסדר), כל עוד לא קבע בית המשפט שהוא בעל הזכויות בקרקע, לא ייתן בית המשפט צו המונע או מעכב את הליכי ההסדרה בקרקע לפי חוק זה, או המורה על החלפתו, לעניין הליכים לפי חוק זה, של התובע המאשר לפי החוק בתובע המאחר.

פרק ט': אכיפה ועונשין

סימן א': צווי פינוי

על מנת לאפשר את יישום תהליך ההסדרה לפי החוק במסגרת הזמן הקצובה, וכחלק ממימוש החלטת הממשלה בדבר הגברת האכיפה, מוצע לקבוע שני צווי פינוי ייעודיים, שהסמכות להוציאם ואופן ביצועם מוסדרים בסעיפים 69-70.

סעיף 69 בסעיף זה מוצע להסמיך את מנהל רשות מקרקעי ישראל, או מנהל מחוז ברשות מקרקעי ישראל, בהתייעצות עם מנהל הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב או מי שהוסמך על ידו, להוציא צו פינוי למחזיק (לרבות בן זוגו וילדיו הגרים עמו) בקרקע הכלולה באזור הסדרה מוכרז במקרים המפורטים בסעיף. מדובר בצווים הדומים במהותם לצווי סילוק יד לפי חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), תשמ"א-1981 (להלן: חוק פינוי קרקע), וההוראות לעניין אופן ביצועם של צווי סילוק יד לפי החוק האמור, לרבות לעניין הגורם המוסמך לבצעם, חוזרות על עצמן כאן, בשינויים המחויבים.

החידוש המוצע בצו הפינוי לפי סעיף זה, הוא במתן אפשרות לרשות מקרקעי ישראל לפנות קרקע הדרושה לצורך יישום תהליך ההסדרה לפי חוק זה, גם אם הקרקע אינה רשומה על שם המדינה, ובלבד שמתקיימת אחת או יותר מן הנסיבות המפורטות בסעיף. כך, למשל, ניתן יהיה להוציא צו סילוק לפי סעיף זה נגד מחזיק בקרקע שאינו תושב כאמור בסעיף 59(א), אשר זכותו בקרקע אינה רשומה והוא לא הגיש תביעת בעלות לגביה, או נגד מחזיק בקרקע שהוקנתה למדינה לפי הוראות חוק זה, וכן במקרים של היעדר שיתוף פעולה של תובע בעלות או של תושב כאמור בסעיף 59(א) עם הליכי ההסדרה לפי החוק, בין אם על ידי הימנעות מנקיטה באחת האפשרויות שמציע החוק (לגבי תובע בעלות - הגשת הודעה על אישור תביעה או בקשה לברור התביעה לפי הליכי ההסדר, ולגבי תושב כאמור בסעיף 59(א) - הגשת בקשה לקבל זכויות), ובין אם על ידי הימנעות של תובע מאשר הזכאי לתמורה לפי החוק או של תושב כאמור בסעיף 59(א) הזכאי לזכויות לפי החוק, מקיום אחד או יותר מהתנאים לקבלת תמורה או זכויות, לפי העניין, הקבועים בסעיפים 51 ו-63 בהתאמה.

שוני נוסף בין צו פינוי לפי סעיף זה ובין צו סילוק יד לפי חוק פינוי קרקע הוא בית המשפט המוסמך לדון בהשגה על הצו: לגבי צו פינוי לפי סעיף זה בית המשפט המוסמך יהיה בית המשפט המחוזי, בעוד שלגבי צו סילוק יד לפי חוק פינוי קרקע מדובר בבית משפט השלום. הטעם להבדל נעוץ ברצון לריכוז הסמכויות ביחס להליכים משפטיים לפי חוק זה בידי בית המשפט אחד, כדי לאפשר בדרך זו יצירת מומחיות נוכח ייחודיותו של ההסדר שבחוק זה, ולייעל את ההליכים. בית המשפט המחוזי הוא המתאים ביותר למטרה זו, שכן הוא גם בית המשפט המוסמך לדון בעתירות מנהליות על החלטות ועדת תמורה ובהליכים לפי פקודת ההסדר (לרבות הכרעה במחלוקות שיועברו לדיון בבית המשפט על ידי ועדת תמורה לפי סעיף 33(ג)). בהתאם לכך, בית המשפט המחוזי יהיה גם בית המשפט המוסמך לדון בצווי פינוי לפי סעיף 70, כפי שיפורט להלן.

כאמור, ככלל, צו פינוי לפי סעיף זה ניתן להוציא רק לגבי קרקע המצויה באזור הסדרה מוכרז, שהוא על פי הכרזת ראש הממשלה האזור שבו מתנהלים הליכי ההסדרה לפי החוק. יחד עם זאת, ניתן יהיה להוציא צו כאמור גם לגבי קרקע במרחב ההסדרה שאינה בתחומי אזור הסדרה מוכרז, אם מי שמוסמך להוציא את הצו ראה כי הדבר נדרש לצורך יישום מטרות החוק וראש הממשלה הודיע על כוונתו להכריז בהמשך על אזור זה כאזור הסדרה מוכרז.

סעיף 70 להבדיל מצו פינוי לפי סעיף 69, המופנה נגד מחזיק מסוים בקרקע, צו לפינוי שטח לפי סעיף זה מופנה כלפי כולי עלמא (למעט מי שקיבל הרשאה מיוחדת מהמדינה להחזיק או להשתמש בקרקע). נוכח השלכתו הרחבה של הצו, מוצע לקבוע כי לצורך הוצאתו יידרש, בנוסף להחלטת מנהל רשות מקרקעי ישראל בהתייעצות עם מנהל הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, גם אישור של פרקליט המחוז,

וכי הוא יינתן לתקופה מוגבלת של עד 60 ימים, שניתן יהיה להאריכה לתקופות נוספות שלא יעלו על 60 ימים בכל פעם. צו לפינוי שטח נועד להתמודד עם מקרים מיוחדים, כמפורט בסעיף, שבהם אכיפה פרטנית לפי סעיף 69 כלפי כל מחזיק ומחזיק הינה בלתי יעילה וכאשר הקרקע נחוצה לקידום הליכי ההסדרה, בין אם משום שהיא מיועדת להיות מוקצית כתמורה ובין אם משום שהיא נדרשת לצרכי התיישבות של אוכלוסייה בדואית או למימוש מטרה אחרת ממטרותיו של חוק זה. כך, למשל, ניתן יהיה להוציא צו לפינוי שטח כאשר הופר צו פינוי שניתן לפי סעיף 69 ביחס לאותה קרקע, או שהיא נתפסה בידי אדם אחר ללא הרשאה, וכן כאשר ריבוי המחזיקים באותה קרקע שאינם זכאים לתמורה מקשה באופן משמעותי על פינויה בצו פינוי לפי סעיף 69. מבחינה פרוצדוראלית, מוצע להחיל את אותן הוראות הקבועות בסעיף 69 לגבי אופן ביצוע צו פינוי, בשינויים המחויבים ובשני שינויים נוספים: במקום "מחזיק" יתייחסו ההוראות האמורות ל"כל מחזיק", ובמקרה שהקרקע לא פונתה על ידי המחזיקים בה, הפינוי על ידי מי שמוסמך לכך לפי חוק מקרקעי ציבור יכול שיעשה בתוך תקופה של 30 ימים מתום תקופת הפינוי הקבועה בצו, במקום תקופה של 60 ימים לגבי צו פינוי לפי סעיף 69 (הסיבה לקיצור מסגרת הזמנים היא שצו לפינוי שטח מלכתחילה מוגבל לתקופה של עד 60 ימים, אם לא הוארך).

עוד בדומה לצו לפי סעיף 69, גם כאן מוצע לקבוע כי מי שמוסמך להוציא צו לפינוי שטח לפי סעיף זה, יהיה רשאי להוציא צו כאמור גם לגבי קרקע במרחב ההסדרה שאינה בתחומי אזור הסדרה מוכרז, אם הוא ראה כי הדבר נדרש לצורך יישום מטרות החוק וראש הממשלה הודיע על כוונתו להכריז בהמשך על אזור זה כאזור הסדרה מפורט.

סימן ב': עבירות ועונשין

סעיף 71 בסעיף זה מוצע לקבוע עבירה פלילית, ובצדה עונש של שנתיים מאסר, בגין החזקה בקרקע בניגוד לצו פינוי למחזיק קרקע שלא כדין לפי סעיף 69 או בניגוד לצו לפינוי שטח לפי סעיף 70, לאחר המועד שנקבע בצווים אלה. רף הענישה ביחס לשני הצווים זהה, ונקבע בהתאם למעשה הזהה המקים את העבירה – הפרת הוראה חוקית (ר' סעיף 287(א) לחוק העונשין). עוד מוצע לקבוע, כי העובר עבירה של תקיפת שוטר, או הפרעה לשוטר במילוי תפקידו, כאמור בסעיפים 273-275 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, כלפי מי שהוסמך לפעול לאכיפת צו פינוי למחזיק קרקע שלא כדין או צו לפינוי שטח שניתנו לפי חוק זה, או כלפי מי שפועל לביצועם, דינו כאמור בסעיפים האמורים בחוק העונשין. הוראות דומות נקבעו בחוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה - 2005, כלפי מפרי צווי הפינוי, וכלפי הפועלים כנגד אנשי כוחות הבטחון המבצעים את הצווים, בהתאמה.

פרק י': הוראות שונות

סעיף 72 בסעיף זה מוצע להסמיך את ראש הממשלה להכריז על התחלת הליך ההסדרה לפי חוק זה באזור מסוים מתוך מרחב ההסדרה, במועד שייקבע על ידו. במועד זה יתחיל תהליך הסדרת תביעות הבעלות לגבי הקרקעות המצויות באותו אזור (ר' סעיף 30), וכן תהליך קביעת זכאותם של תושבים כאמור בסעיף 59(א), המתגוררים בתחומי אותו אזור ואינם תובעי בעלות, לזכויות במגרשי מגורים ולסיוע כספי לצורך העתקת מקום מגוריהם. באופן זה יוכל ראש הממשלה לקדם את הליך ההסדרה באופן מובנה ומדורג, בהתאם לקצב התקדמות ההליך באזורים שבהם הוחל ועל פי הצרכים המשתנים בשטח.

סעיף 73 בהמשך לסעיף 72, המעניק לראש הממשלה את הסמכות להכריז על התחלת הליך ההסדרה לפי חוק זה באזור מסוים, מוצע להסמיך את ראש הממשלה גם לבטל את הכרזתו או לשנות את גבולות האזור עליו תחול, אם ראה שאין אפשרות ממשית להשגתן של מטרות החוק באזור מסוים. הסעיף נועד להקנות לראש הממשלה גמישות בקידום הליך ההסדרה, וזאת בין היתר בהתייחס לשיעור השטח שהוגשו לגביו הודעות על אישור תביעה מתוך השטח הכולל של החלקות הנתבעות באותו אזור הסדרה מוכרז.

סעיף 74 בסעיף זה מוצע להקפיא את ההליכים לפי פקודת ההסדר, באזור שבו הוכרז על התחלת הליך ההסדרה לפי חוק זה, כאמור בסעיף 72, וזאת החל מיום התחילה של ההכרזה (ר' סעיף 1) ועד למועד הקובע לאישור הקבוע בחוק (ר' סעיף 31). הקפאת ההליכים לפי פקודת ההסדר מתבקשת לאור החלטת ההסדרה המיוחדת באותו אזור, על מנת למנוע ניהול הליכים כפולים במקביל ועל מנת לאפשר לכל תובע בעלות פרק זמן חופשי מהלחצים, הכרוכים בהליכים משפטיים מתנהלים, בכדי לשקול האם הוא מעוניין להצטרף לתהליך ההסדרה לפי חוק זה או לנהל את תביעתו בבית המשפט לפי פקודת ההסדר.

סעיף 75 סעיף זה קובע כי מיום תחילתו של חוק זה, לא ניתן יהיה עוד לקבל תמורות בגין תביעת בעלות שהוגשה ביחס לחלקה נתבעת באזור עליו חל החוק, בין אם על פי הסכם פשרה פרטני (כפי שנהוג עובר לכניסתו של החוק לתוקף) ובין בדרך אחרת, אלא לפי הוראות חוק זה, שעיקרן - כפי שנקבע בהחלטת הממשלה ובדו"ח סיכום מהלך ההקשבה- תהליך הסדרה כולל וקצוב בזמן של תביעות הבעלות, על מנת לאפשר את הסדרת סוגיית ההתיישבות של הבדואים בנגב;

סעיף 76 בסעיף זה מוצע לקבוע כי תמורות או זכויות לפי חוק זה יוענקו רק למי שהינו אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל, כמשמעותם בחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

סעיף 77 בהתאם להמלצות צוות היישום שאומצו בהחלטת הממשלה, מוצע לקבוע כי מסד הנתונים המעודכן שיערוך פקיד ההסדר לפי חוק זה יהווה ראיה לכאורה לתכנון בכל הליך לפי פקודת ההסדר שיתנהל בבית המשפט לאחר פרסומו. בשלב הראשון, המדובר בהודעה על תביעות שתפורסם לפי סעיף 30, ובשלב השני תחליף אותה ההודעה המעודכנת על תביעות שתפורסם לפי סעיף 34.

סעיף 78 מוצע להבהיר כי תובע מאשר או תושב כמשמעותו בסעיף 59(ב) לא יחויב במס בגין תמורה לפי חוק זה, למעט מס רכישה, כמשמעותו בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

סעיף 79 בסעיף זה מוצע לקבוע כי ועדת התמורות תוכל לעשות שימוש בסמכויותיו של פקיד ההסדר לעניין תיקון גבולות, יצירת דרכי מעבר וכיו"ב, על פי סעיפים 30-27, 32 לפקודת ההסדר, בשינויים המחויבים, ככל שתראה שיש צורך בכך, ובלבד שהדבר ייעשה בתיאום עם פקיד ההסדר.

סעיף 80 סעיף זה נועד להבהיר כי אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מסמכויותיה של רשות מקרקעי ישראל לפי כל דין, ובכלל זה, גם סמכויותיה ומדיניותה בעניין הקצאת מגרשי מגורים לתושבי מרחב ההסדרה מקרב האוכלוסייה הבדואית – ר' דברי ההסבר לסעיף 59.

סעיף 81 מוצע לקבוע כי ראש הממשלה יהיה ממונה על ביצועו של חוק זה, ובין היתר, יהיה מוסמך להתקין תקנות לביצועו ולעניינים המפורטים בסעיף זה. המדובר בעניינים פרטניים, אשר מטבע הדברים דורשים גמישות ואפשרות לשנותם מעת לעת, ולפיכך מוצע להשאיר את הסמכות לקבעם בתקנות.

סעיף 82 מוצע להסמיך את שר המשפטים להתקין תקנות לעניין סדרי הדין בהליכים לפי חוק זה בפני ועדת התמורות, לענין דרכי מסירתן והמצאתן של הודעות והחלטות לפי החוק, ולענין רישום זכויות בקרקע לפי חוק זה. מדובר בנושאים משפטיים פרוצדוראליים, ולפיכך מוצע כי הסמכות לקבוע הוראות פרטניות בעניינם, ולשנותן מעת לעת, תהיה של שר המשפטים.

סעיף 83 מוצע לקבוע כי מנגנון ההשגה על החלטות ועדת התמורות ועל החלטות הרשות לפי חוק זה, יהיה באמצעות עתירה מנהלית שתוגש לבית המשפט לעניינים מנהליים. בהתאם לכך, סעיף זה מבקש לתקן את התוספת הראשונה לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים באופן שזה יוסמך לדון בעתירות מנהליות גם ביחס להחלטות ועדת התמורות והרשות כאמור.

סעיף 84 סעיף זה נועד לקבוע מועד תחילה עתידי לחוק זה, שעד אליו תושלם ההיערכות הנדרשת לצורך התחלת יישומו.

סעיף 85 סעיף זה כולל הוראת מעבר ביחס למנהל רשות מכהן, שמונה לתפקיד לפני כניסתו לתוקף של חוק זה. מוצע לקבוע כי יראו אותו כמי שמונה למנהל הרשות לפי חוק זה וכי על תקופת כהונתו יחולו לעניין זה ההוראות שקבעה הממשלה בעת מינויו.

תוספות

תוספת ראשונה – תוספת זו כוללת רשימה של ישובי האוכלוסיה הבדואית בנגב המוכרים על ידי המדינה, המוגדרים בחוק זה "ישובים קיימים" (סעיף 1). הרשימה רלוונטית לעניין שיעורי התמורה שיינתנו לפי חוק זה לתובעים מאשרים לגבי קרקעות שנמצאות בתחומי הישובים כאמור, וזאת בהתאם להמלצות צוות היישום שאומצו בהחלטת הממשלה ובדו"ח סיכום מהלך ההקשבה.

תוספת שניה – תוספת זו מפרטת את שווי הקרקע, שעל פיו תינתנה תמורות כספיות לפי חוק זה, בהתאם לשיפוע הקרקע ולשאלת הימצאותה בתחומי יישוב קיים.

תוספת שלישית – בתוספת זו מפורטים הטפסים השונים הקבועים בחוק זה: טופס הודעה על אישור תביעה, שהגשתו במועד הקבוע בחוק מהווה תנאי להצטרפות להסדרה על פי משטר התמורות הקבוע בחוק זה; טופס בקשה לבירור תביעה לפי פקודת ההסדר, שהגשתו במועד הקבוע בחוק מבטיחה את אפשרות מיצוי הזכויות לפי פקודת ההסדר בהליך בבית המשפט; טופס הערות על ההודעה על התביעות; טופס הסכמה לעשיית שימוש בקרקע, שהינו תנאי לקבלת תמורה לפי חוק זה; וטופס הודעה על בקשת זכויות לפי החוק, שהגשתו במועד מהווה תנאי להצטרפותם של תושבים כאמור בסעיף 59(א) לתהליך הסדרת ההתיישבות וקבלת זכויות לפי חוק זה.

תוספת רביעית – תוספת זו כוללת מפה אשר בה מסומן האזור שבו ניתן יהיה לתת תמורות בקרקע לתובעים מאשרים הזכאים לכך לפי החוק, כאמור בסעיף 53(ב), וזאת בכפוף לייעודי הקרקע המפורטים באותו סעיף.



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3707 של הממשלה מיום 11.09.2011 .

"3707.

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

מ ח ל י ט י ם :

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

הממשלה מחליטה כדלקמן:

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

לצורך מימוש מטרה זו:

א. להוביל מהלך רחב של הסדרת ההתיישבות הלא מורשת של בדואים בנגב, על מנת להעמיד פתרונות התיישבות המותאמים לאוכלוסייה ולתנאי החיים המתוקנים כמקובל במדינת ישראל; ליצור, תוך שיתוף האוכלוסייה בתכנון, בדרכים שייקבעו, מגוון רחב של פתרונות אשר יאפשרו התיישבות קבע של האוכלוסייה הבדואית בנגב, והכל בכפוף לתוכנית המתאר המחוזית 4/14/23.

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

לאפשר פתיחת מרחב של אפשרויות למימוש הפוטנציאל

מזכירות הממשלה

הגלום בקרקע הניתנת כתמורה על ידי מקבליה.

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

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

ה. לפעול באופן נמרץ לסיום תופעת הבניה הבלתי חוקית.

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

2. אימוץ מתווה היישום

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

3. חקיקה

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

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

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

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

מזכירות הממשלה

ד. ההתייחסויות שתיאספנה תובאנה לדיון בפני השר בגין, באמצעות ראש מטה היישום, הרשות וצוות היישום כאמור בסעיף 4(ב) להלן.

חברי הממשלה יוכלו להגיש לשר בגין התייחסותם לנושא.

השר בגין יגיש את המלצותיו לוועדת השרים לענייני חקיקה, לגבי שינויים הנדרשים בתזכיר החוק, טרם הבאת הצעת החוק לכנסת לקריאה ראשונה.

4. מטה יישום

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

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

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

ג. ראש מטה היישום יהיה מופקד על העניינים הבאים:

1. קביעת האסטרטגיה הכוללת ליישום התכנית;
2. להנחות מטעם ראש הממשלה את הרשות, אשר תהווה הציר המרכזי של התכנית;
3. אישור תכניות העבודה הכרוכות ביישום החלטה זו, של כלל הגופים הממשלתיים העוסקים בנושא, בכפוף לכל דין;
4. תיאום פעולת הגופים לעיל לצורך מימוש התכנית והפיכתה למסכת אחת, ומעקב אחר פעולתם ואחר יישום התכנית, ודיווח לממשלה על מימושה;
5. קביעת לוחות זמנים לביצוע ועדכון מעת לעת לפי צורך;

מזכירות הממשלה

6. קביעת יעדי האכיפה ומדיניות האכיפה בנגב הכרוכים ביישום החלטת הממשלה, כאמור בסעיף 6(ב) להלן;

7. הכרעה במחלוקות בין הגופים השונים וככל שעולה הצורך להביאן להכרעת ראש הממשלה;

8. ליווי תהליך חקיקת החוק מטעמו של משרד ראש הממשלה;

9. ריכוז הטיפול בהסברת התוכנית;

10. תיאום הכנת התכניות של שימושי הקרקע המתפנה לשם מימוש האמור בסעיף 1(ג);

11. הסרת חסמים;

ד. ראש מטה היישום יהא אחראי על יישום תכנית הפיתוח המובאת לאישור הממשלה במקביל להחלטה זו.

ה. לצד ראש מטה היישום יפעל צוות מטה אשר יסייע בידו למילוי תפקידו.

5. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

א. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, התשס"א-2001, להעביר את שטח הפעולה של פעילות הרשות, ממשד הבינוי והשיכון למשרד ראש הממשלה. בהתאם לסעיף 9(א)(11) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, להביא החלטה זו לידיעת הכנסת.

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

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

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

מזכירות הממשלה

המופיע בתקציב משרד הבינוי והשיכון.

ה. לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים לביצוע המהלך.

6. אכיפה

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

ב. יעדי האכיפה ומדיניות האכיפה בנגב הכרוכים ביישום החלטה זו, ייקבעו על ידי מטה היישום, בתיאום עם המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, הרשות, הסיירת הירוקה ונציג מפכ"ל משטרת ישראל.

בעת גיבוש יעדי ומדיניות האכיפה בנגב יובאו בחשבון גם הצרכים הייחודיים של גופי האכיפה השונים.

ג. כל הפעילות בנגב הכרוכה ביישום החלטה זו, ובכלל זה כלל ההפעלה המבצעית של היחידה לפיקוח של מינהל מקרקעי ישראל, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה של משרד הפנים, היחידה המשטרתית הייעודית לאכיפת דיני מקרקעין והסיירת הירוקה (להלן: "גופי האכיפה"), תיעשה בהובלת מנהלת התיאום, ובאחריותה. בהתווית פעילותה תשתף המינהלה באופן רצוף גם את הרשות. הפעלה מבצעית של כוחות משטרת ישראל תיעשה אך ורק על ידי פיקוד של משטרת ישראל.

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

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

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

ו. ראש מינהלת התיאום ידווח למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ולראש מטה היישום באופן חודשי בדבר

מזכירות הממשלה

עמידתו ביעדי האכיפה ובתכנית העבודה השנתית.

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

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

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

7. היערכות מוניציפאלית

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

8. תקציב ומשאבים

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

9. מעקב

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

10. תיקונים לדו"ח היישום

בהמשך לסעיף 2 דלעיל, המלצות צוות היישום יתוקנו כמפורט:

א. הממשלה מאמצת את האמור בסעיף 87 לדו"ח ועדת גולדברג ומחליטה כי לא תינתנה תמורות בקרקע מחוץ לאזור

מזכירות הממשלה

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

ב. החלטה על הקמת ישוב חדש תובא לאישור הממשלה;

ג. תביעות הבעלות-

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

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

3. קביעת שטח הקרקע לצורך מתן תמורות בקרקע, תיעשה על פי ראיות לעיבוד או למגורים בסמיכות להגשת תזכיר התביעה המקורי ובלבד שהקרקע לא הייתה מוחזקת באותו מועד ואינה מוחזקת כיום, על ידי המדינה או על ידי אדם אחר על פי הסכם עימה;

ד. להנחות כי סוגיית התמורה בגין תביעות בעלות בקרקע שבתוך תכנית מתאר מקומית בתוקף, של יישוב בדואי בנגב, נכון ליום החלטת הממשלה, תיבחן ותידון במסגרת הליכי החקיקה, ועד למועד אישור טיוטת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה;

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

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

"הנחת המוצא של המדינה לאורך שנים, כמו גם של כבוד השופט גולדברג, שעמד בראש ועדת גולדברג ושל צוות היישום

מזכירות הממשלה

היא, כי לכל הפחות לרוב המכריע של תובעי הבעלות, אין זכות מוכרת על פי דיני הקניין הישראליים בקרקעות שנתבעו על ידם. כך אף נפסק לא אחת בפסקי דין אשר יצאו מתחת ידו של בית המשפט העליון, ואף לאחרונה בבית המשפט המחוזי בבאר שבע. זוהי גם הנחת המוצא של הצעת החוק שתוגש לכנסת בנושא זה, והיא תקבל ביטוי מפורש בהוראותיה ובדברי ההסבר לה.

יוער כי הנחת מוצא זו עמדה ביסוד מדיניות הממשלה החל משנות ה-70 ביחס לאוכלוסיה הבדואית בנגב וביסוד ההסדרים שהוצעו לאוכלוסיה מכוח מדיניות זו.

הסדרים אלו מהווים, כולם, הצעה למתן תמורות על דרך של פשרה שאינה מכירה בזכות התביעה, לצורך הגעה לפתרון הולם לסוגייה בכללותה. הצעת ההחלטה, אם כן, מהווה המשך למדיניות זו ואינה סוטה ממנה.

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

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

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

שם המטה שונה בהחלטת ממשלה מס' 5110 מיום 20.9.12

”