

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה – היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים

ד"ר יוסף בן-דוד

פתח דבר

מדינת ישראל סוכלת (ואולי נהנית?) מירושות משפטיות, פוליטיות וחברתיות-כלכליות ביחס לקרקע, המטביעות רישומן וחותרמן על תחומי חיים שונים. נראה, שגם סוגיית הקונפליקט הקרקעי שבין הבדווים לבין המדינה מקורה באותן "ירושות". ראוי לציין, שמדינת ישראל איננה ייחודית בכך; גם אצל שכנותיה, בהן חיים ופועלים בדווים, קיימת בעיה קרקעית. אולם פתרון הבעיה איננו יכול להיות דומה עקב עובדת היסוד, ששם חיים הבדווים בקרב בני עמם, ופתרון הבעיה הוא, (לכאורה) "בתוך המשפחה" בה התרבות, הדת, מערכת החשיבה, ההמשגה וכיו"ב הם מכנים משותפים מקלים (ושוב – לכאורה, משום שיתכן שמבחינתם של הבדווים, התובעים זכותם על הקרקע, לית-נפקא-מינא אם ה"מְנַשֵּׁל" הוא ערבי, יהודי, נוצרי, או כל אדם ושלטון). הקונפליקט במדינת ישראל, לעומת זאת, יכול להיות מנומק באמצעות גורמים רבים ומגוונים, כאשר הגורם הלאומי והסכסוך הישראלי-ערבי (שבסוגיית הקרקע סופו איננו נראה לעין, למרות השלום הכולל שבדרך) עומדים ביסוד הקונפליקט.

הרפורמות הקרקעיות, שנערכו במדינות שכנות שונות, היו אמורות להיות מנוצלות גם לפתרון בעיית הקרקע של הבדווים; אך במציאות השלטונית הפתרונית נכפו, כמעט תמיד ובכל מקום, לטובת השכבה האליטיסטית. מדינת ישראל, לעומת זאת, מרגע שהחליטה לגשת לפתרון בעיית הקרקע של הבדווים, נהגה בגישה ובאמות-מידה אחידות לגבי כל הבדווים שתבעו זכויותיהם על הקרקע (אף שהיו חריגים שנהנו מזכויות-יתר, אך פְּמֹתֵם איננה גורמת לסטייה מעקרון השוויון בפני הסדרי הקרקע, קרי: החוק).

הבעייתיות של מציאת פשרה לקונפליקט הקרקעי עם הבדווים מעוגנת בהוויה הלאומית הציונית, לפיה אין גאולה לעם ישראל ללא גאולת הקרקע. ואכן, מעורבותם של הבדווים בתהליך גאולת הקרקע לפני קום המדינה איננו נעדר גילויים הראויים להנצחה בתולדותיה. כאופן מעשי, רכישת אדמות מידי בעליהן הערבים הייתה תלויה בהסכמתם, והיחסים בין יהודים (מוסדות ופרטים) כרוכשים לבין הערבים כמוכרים היו פשוטים מן הבחינה המשפטית, אך רחוקים מלהתנהל על מי-מנחות מן הבחינה הפוליטית. אדרבה, מסתבר שהלאומיות והלאומנות הערבית נוצרו או התגבשו בעיקר מאז חידוש היישוב היהודי בארץ-ישראל, שרכישת אדמות היוותה לו תנאי. על-פירוב התבטאה מעורבותם של הבדווים כמוכרי-קרקע (בעיקר בנגב) או כמתווכים ואריסים

(בצפון הארץ), וגבורתם נובעת מהעובדה, שהיו צריכים לפעול ולשתף פעולה עם היהודי למרות החרמות הדתיות ופסקי-ההלכה שחרצו פסקי-דין מוות לכוגדים שמכרו או סייעו במכירת אדמות ליהודים.

חרף כל אלה, תמיד נמצאו בדווים, כמו גם תושבים אחרים בארץ, שהיו מוכנים למכור אדמותיהם לתנועה הציונית. יתר-על-כן, היו אף גילויים (אם כי לא רבים) הראויים לציון מיוחד, שבהם שיתוף הפעולה ומכירת האדמה נומקו בחזון של הקמת מדינה יהודית-בדווית בנגב. רעיון מטורף זה נדון, בשנת 1905, בין השיח' סאלם אבן-עיד אבר-רביעה לבין יצחק לוי (נציג התנועה הציונית, שמשדרו שכן ביפו). זוהי אנקדוטה יפה ורלוונטית לממד ההיסטורי, כדי להוכיח שאת השורשים ליחסי מדינה-בדווים יש לחפש בעבר הרחוק. ובאמת, יש מקום לשאול — למה, ועל-ידי מי וכיצד השתבשה האידיליה דווקא לאחר קום המדינה?

בעיית הקרקע של הבדווים בנגב ימיה כימי המדינה, אך שורשיה היסטוריים-אוניברסליים וטמונים במאבק שבין הנווד לבין היוגב; מאבק שבבסיסו מונחים כיבוש ושמירה על מרחבי-המחיה של כל אחת מהישויות התרבותיות והכלכליות הללו. גם כיום, בשלהי המאה ה-20, נראה שמהות המאבק על הקרקע לא השתנתה; היא רק לובשת צורות חדשות, המושפעות בעיקר מגורמים פוליטיים ההולמים את התנאים והתהליכים בני זמננו.

ניסיונות רציניים מצד המדינה לפתור את בעיית הקרקע עם הבדווים החלו רק מאמצע שנות ה-70, וגם זאת בהצלחה מועטה ביותר. ימיה של הבעיה כימי המדינה ופתרונה מעיב על יחסי הבדווים והמדינה, בייחוד כשהיא מצטרפת לשורת מצוקות נוספות, שכולן יחד מתורגמות על-ידי הבדווים כקיפוח מכונן. לא ייפלא אפוא, שהבדווים בנגב, שמאז ומתמיד נחשבו לאוכלוסייה מתונה, נאמנה ומזדהה עם המדינה ועם החברה הישראלית, מגלים סימני עוינות (אף שאין להגזים בהיקפם של גילויים אלה), כשהגורם העיקרי לקיומם הוא אי-פתרון בעיית הקרקעות.

מן הדין להזכיר, שניסיון ממשי להסדר-קרקע שיהיו מוסכמים על הבדווים נעשה במסגרת "חוק השלום" (הידוע בשמו הרשמי: "חוק רכישת מקרקעין בנגב, הסכם השלום עם מצרים, תש"ם-1980"), שבעקבותיו הועברו לידי המדינה כ-60,000 דונם אדמה. ברם, העובדה שהמדינה נוקקה אז לחקיקת חוק (קרי: למהלך של כפייה) כדי להביא את הבדווים אל מו"מ לפשרה, מעיב על ההישג; שהרי עובדה היא, שהתקדים של חוק השלום (שכלל תמורות נאותות בקרקע ובכספים) לא שימש פיתוי סוחף לבדווים אחרים — כפי שקיוו הרשויות שטיפלו בהשגת פשרה על כל אדמות הבדווים בנגב.

עובדה מכרעת היא, שכיום מצויים עדיין בידי הבדווים כ-700,000 דונם קרקע שהמדינה מעוניינת להעבירם לידיה, במסגרת פשרה שהיא מציעה לבדווים, אך זו איננה קבילה בעיניהם. מולה יש להם הצעת פשרה משלהם שהמדינה לא מסכימה לה. בהתייחסותם לפשרה אפשרית, מתחלקים בעלי זכויות הקרקע הבדווים לשלוש קבוצות-משנה:

1. בקצה האחד של הקשת – מיעוט קטן של בדוויים, שמוכן להתפשר על האדמות בתנאים ובתמורות שהמדינה מציעה. מיעוט זה כבר הוכיח את נכונותו להתפשר, ומתוכו הגיעו להסכם עם המדינה והעבירו לידיה כ-35,000 דונם. יש הרואים בהם מיעוט חריג שהסכים להעביר חלק מאדמותיו למדינה, אם בשל מצוקה כלכלית, או מכירת אדמות לא לו, או משום שמיקום האדמות כל-כך שולי ופחות-ערך עד שלגביו נחשבת העסקה טובה.

2. בקצה הנגדי מצויה קבוצה של כ-25% מבעלי זכות ה"חזקה" (וכאלה הם כל בעלי הזכויות הבדווים), המתנגדת לכל צורה של מו"מ והסדר, אם מטעמים אידיאולוגיים, תרבותיים (הערך הסמלי והחברתי של האדמה) ואם מטעמים לאומיים (הזדהות עם המאבק הכולל על ארץ-ישראל). סביר שגורמים אלה, שביסודם הם רגשיים פוליטיים, יתמידו בהשפעתם על חלק גדל והולך של האוכלוסייה – זאת נוכח העובדה שבדוויי הנגב שרויים בתהליך מתמיד של הקצנה לאומית ודתית, שלא נודע כמותו עד לפני כ-20 שנה.

3. בין שתי הקבוצות הנ"ל מצויים רובם של בעלי האדמות, המתנים הסדר-יפשה בתנאים ובתמורות (כספיות וקרקעיות) טובים מאלה שהמדינה מציעה. פירושו של דבר, שלגבי רוב בעלי האדמות, ההסדר אפשרי בתנאי שהמחיר יהיה צודק והולם בעיניהם.

כללו של דבר – מי שמצוי בסוגיית הקונפליקט על אדמות הבדווים בנגב יודע, שהמדינה עשתה רק מחצית הדרך לפתרונו, ולמען האמת טרם הצליחה לפתור את הבעיה. ככל שחולף הזמן, נתבעים הן הבדווים והן המדינה לשלם מחירים חברתיים ופוליטיים יקרים מאוד. התחושה הכללית הינה, שפשרה אפשרית, אולי, בשני תנאים: שתיעשה מתוך גישה פתוחה ואוהדת יותר – הן מצד הבדווים והן מצד נציגי הרשויות, ושיוקצו מעט יותר משאבים כספיים מאלה שהוצעו לבדווים עד כה.

היבטים היסטוריים ופנים-שבטיים

התפתחות המושג "בעלות על קרקע" אצל הבדווים – מהנחלה השבטית ("דירה") עד להפרטה סוגיית הבעלות על הקרקע והבעיות שהיא מעוררת בין הבדווים לבין המדינה המודרנית הייתה לנושא מרכזי שעולה בפני ערכאות משפטיות. מבחינה חוקית, המדינה איננה מכירה בזכותם הבלעדית של הבדווים על הקרקע; ואילו הבדווים, מצדם, אינם נלאים מלשוב ולתבוע את זכותם על הקרקע. סוגיה זו העסיקה גם חוקרים מדיסציפלינות שונות, אף שלמצאי מחקריהם אין בדרך-כלל השפעה על המערכת המשפטית. יש חשיבות מיוחדת להבנת התייחסותם של הבדווים לסוגיה זו, שהיא יסוד חשוב בכלכלתם, במשפט ובתרבות המיוחדים להם. יתר-על-כן, התייחסותם של הבדווים מעולם לא הייתה סטטית; היא השתנתה בתקופות שונות בהתאם לשינויים שהתרחשו בכלכלתם ובתרבותם בתהליך המעבר מנוודות להתיישבות, שלב הפיכתם לפלאחים ועד להתעירוותם.

כותב בר: "השכט נודד בגבולות הטריטוריה, שהוא טוען למעין בעלות עליה".¹ ברוח דומה קובע מרקס, ש"הארגון השבטי מבטיח לפרט איזור נדידה המתאים לצרכיו"² והטריטוריה של המטה נחשבת לנחלת כל שבטי המטה, כשלכולם זכויות שוות עליה. שני החוקרים הסתמכו בדבריהם בעיקר על מחברים ערבים, תוך שילוב ממצאי מחקרים שנערכו בקרב הכדווים בנגב.

התייחסות מיוחדת עולה ממחקרו של סטיוארט שנערך בקרב הכדווים במרכז סיני, תוך התמקדות בשבט האחיואת³ (שחלקו נמנה בעבר עם תושבי דרום הנגב). סטיוארט מפקפק בקיומם של טריטוריה שבטית וגבולות טריטוריאליים בקרב הכדווים, משום שנקודת מוצא מתבססת על יכולת השליטה והפיקוח של השבט על מרחב-המחיה שלו. הוא קובע, שהרעיון של גבולות ברורים ומוגדרים הוא המצאה חדשה של הכדווים, שלא קדמה לשנת 1906 שבה נקבע הגבול העות'מאני-מצרי.⁴

לעומת סטיוארט, מעידים ממצאי מחקר קודם על שבטי ה"טורה" בדרום סיני, ששבטים אלה הגנו בנחישות רבה על מרחב-המחיה שלהם, ולא פעם אף נלחמו ביניהם למניעת הסגות-גבול. העדויות מבוססות על ספריהם של חוקרים מהמאה ה-19⁵ כפאלמר⁶ ובורקהרדט⁷ ועל חיבוריהם המפורסמים של שוקייר,⁸ קרסל (1991) ואחרים, הדנים בסוגיית שימושי הקרקע בקרב הכדווים בנגב. ממצאים אלה מעלים את השינויים בכלכלה הנוודית, שגררה בעקבותיה גם את השינוי הנורמטיבי בקודקס החוקים השבטי, שאותו אימצו מתוך החוק והתרכות של יושבי הקבע. אך גם הם קובעים, ובצדק, שאימוץ החוקים האגרריים על-ידי הכדווים נבע מהצרכים החדשים, בעקבות הפיכתם של הכדווים מנוודי-מרעה לחקלאים.⁹ ואולם, המעבר לחקלאות לכשעצמו עדיין לא חייב שינויים בהתייחסות לטריטוריה ולמרחב המחיה ("דינה").

שני גורמים יסודיים חייבו את אימוץ קודקס החוקים של יושבי הקבע ואלה הם:

1. הפקעת אדמות הכדווים על-ידי המדינה המודרנית, שנבעה מצרכים פרקטיים ומכך שעל-פי חוקיה, המדינה אינה מוכנה להכיר בזכותם של הנוודים על שטחים שאינם רשומים על-שםם כחוק.

1 בר, ג', תשל"ג, ערביי המזרח התיכון, הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 139.

2 מרקס, ע', 1974, החברה הכדווית בנגב, הוצאת רשפים, תל-אביב, עמ' 13—14.

3 Stewart, F.H., 1986, "Bedouin Boundaries in Central Sinai and the Southern Negev", in: *Mediterranean Language and Culture*, Monograph Series, Vol. 2, Otto Harrassowitz, Wiesbaden.

4 שם, עמ' 27.

5 בן-דוד, י', 1972, שבטי הכדווים בדרום סיני, עבודה לשם קבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

6 Palmer, E.H., 1872, *The Desert of Exodos*, London.

7 Burckhardt, J.L., 1822, *Travels in Syria and the Holy-Land*, Murrey, London.

8 שוקייר, ג', 1916, תאריח' סינא, מטבעת אל-מעריף, קהיר (בערבית).

9 קרסל, מ'ג, בן-דוד, י', אברירביעה, ח', 1991, "תמורות כבעלות על הקרקע אצל כדווי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך-שבטי", המזרח החדש, 132—129, הוצאת מאגנס, ירושלים, עמ' 39—69.

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

2. ביקוש מצד גורמים חיצוניים (ציבוריים ופרטיים) לארמות שהחזיקו הבדווים, אשר חייב התייחסות המדינה לגבי עסקת קרקע על-פי החוק הנהוג בה.

כך ראו השלטונות העות'מאניים והבריטיים אך ברכה בהעברת ארמות מידי הבדווים למבקשים, בשל הסיכוי לשימוש אינטנסיבי שיעשה בהן וזאת מבלי להתחשב בבעלי הזכות על הקרקע. ואולם, אם נשוב להיבט החוקי-שבטי ולעובדה שבמהלך המאה ה-19 התרחשו מחלוקות ומלחמות בין-שבטיות רבות ומלחמות בין הבדווים לבין כפריי ספרה-מדבר, בעיקר על רקע פרסום חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858, הרי ניתן להגיע למסקנה, שאותה כבר העלו החוקרים, שהטריטוריה השבטית הייתה "נזילה" ולא קבועה. ואם אכן ניתן להסתמך אפילו על המקורות הבדוויים עצמם, הרי שרעיון הטריטוריה השבטית והבעלות על הקרקע החל נובט רק בראשית המאה ה-20, ובוודאי לא לפני שנת 1890 (ראה דוגמת התייחסות העזאזמה והט'לאם לסוגיית הקרקע).

הספרות הדנה בבדווים עד לשלהי המאה ה-19 נעדרת, אמנם, את המושגים "טריטוריה שבטית", "גבולות שבטיים", "ארמה פרטית" וכיו"ב, אך זו ספרות שנכתבה בידי לא-בדווים, בידי אנשים שלא הכירו היטב את החברה הבדווית ואת ההיבטים הטריטוריאליים, ולכן אין להסיק מכך מסקנות חד-משמעיות לגבי המושג ומציאותו בשטח.

קביעת גבולות בין בדווים ללא-בדווים הפכה כבר בתקופת המנדט לבעיה מעשית. בירדן, מתוך הצורך למנוע מהבדווים תביעות על אדמות מרעה ומתוך החשש להתנכלות לשטחי המזרע (לואיס, 1987, עמ' 139), נקבעו הגבולות כדי להגדיר את אדמות היישובים החקלאיים; זאת מתוך מגמה ברורה לצמצם את תחומי המחיה של הבדווים ובמקביל לעודד את החקלאות.

מחקר שנערך בשני מטות כנגב – העזאזמה, שאזורי מחייתם בהר-הנגב, והט'לאם, שתחום מחייתם בבקעת באר-שבע¹⁰ – מלמד, שמרחבי המחיה שלהם שונים באופיים הטופוגרפי והאקלימי. שונות זו עשויה להסביר את השפעת הגורמים הללו על תהליך ההגירה וההשתקעות של כל אחד מהם, על ההתפרסות הטריטוריאלית שלהם, על השונות בשימושי הקרקע ועל תהליך ההפרטה, המעיד שלא חל שינוי ביחס כלפי עצם קיומה של ה"דירה" (מרחבי המחיה של השבט או המטה).

10 כן-דוד, י', 1995, "דפוסי קיום של העזאזמה בהר הנגב", בתוך: כר-יוסף, ע' (עורך), ארכיאולוגיה של נוודים בהר-הנגב, אוניברסיטת בן-גוריון ומדרשת שדה-בוקר (בהכנה).

הסכסוך הקרקעי בין הברווים למדינה – שורשי המדיניות לגבי קרקעות הברווים בנגב

המדיניות של ישראל כלפי הברווים גובשה בעצם ימי מלחמת השחרור והושפעה ממנה. אז לא הייתה אפשרות לערוך הבחנה בין "ברווים טובים" לבין "ברווים רעים" במטרה לקבוע מי יישאר במדינת ישראל ומי לא.

תכנית החלוקה של הארץ למדינה יהודית ומדינה ערבית הוציאה מתחומי המדינה היהודית את מרביתו של הגליל, את ירושלים ואת כל הנגב וגרמה למיקוד תשומת-הלב לנגב, בגלל הסיכוי שייכלל בתחומי המדינה היהודית. ואולם לשם כך היה צורך ב:

התנחלות של כיבוש אזורים, וקודם כל, של אזור הנגב. על הכללתו של הנגב במדינת-ישראל לא נותר ונילחם על הנגב ככל דרכי מלחמה... והוא הוא שיהיה טעון פעולת התנחלות גדולה ומהירה, שתהא הולמת תקומת ישימון זה, המשתרע על מיליוני דונם.¹¹

באופן זה נקבעו העובדות בשטח. יחד עם זאת, המדיניות שנקבעה אז לא יכלה שלא להיות מושפעת גם מההתנכלויות של חלק מהברווים ליישוב היהודי. מפקדים מקומיים נטלו יזמה וגירשו ברווים מעבר לגבול, כפי שהתבטא פקיד בכיר, הנחשב דווקא לתומך נלהב של הברווים: "לא הכל נעשה פה בצדק וביופי... ובכלל, מלחמה היא לא נשף צדקה".¹² רוצה לומר, גם במדינת חוק נעשות עוולות, שלא כתוצאה ממדיניות אלא בלחץ האירועים השוטפים.

יוסף ויץ בספרו "המאבק על האדמה"¹³ נותן ביטוי ממצה למצבו המשפטי והיישובי של הנגב בטרם מדינה ולעובדת קיומם של הברווים ב:

אי אפשר לדעת, לעת-עתה, מה יהיה חלקה של המדינה בנכסי-הקרקע. אין ספק, כי אם לתכלית עיבוד חקלאי ואם לצורך חניה ורעייה. לפי קו זה אפשר לשער אילו הם השטחים בנגב שקיימת בהם בעלות פרטית ואילו הם השטחים השייכים למדינה.¹⁴

מדבריו של ויץ ניתן לעמוד גם על התפיסה של מוסדות טרום המדינה את הנגב ואת דרך ההתייחסות לאוכלוסייה הברווית שבו. על בסיס תפיסה זו נקבעה גם מדיניות הממשלה לאחר קום המדינה. ניתן לסכם מדיניות זו בנקודות הבאות:

1. מאחר שבנגב לא נערך הסדר קרקעות בעבר (לא על-ידי השלטון המנדטורי ובוודאי לא על-ידי השלטון העות'מאני), בעיית כיבוש האדמה קלה יחסית בהשוואה לאזורי הארץ האחרים הנתונים לשליטה ולבעלות ערבית.

11 ויץ, י', תש"י, המאבק על האדמה, הוצאת טברסקי, תל-אביב, עמ' 160–161.

12 שילה, ב', התבטאות שלו כסויר מיום 29.3.94, בשטחי עיבוד של העזאומה, לשם קיום כיוור בתלונתם על התנכלות לשטחי המזרע. מר שילה משמש כראש תחום מיעוטים במשרד ראש הממשלה.

13 ויץ, י', שם, עמ' 21–25.

14 ויץ, י', שם, עמ' 160–161.

הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב לבין המדינה

2. תפיסת ראשי המוסדות התבססה על המצב המשפטי והעובדתי של אדמות הנגב בזמנו, כשהמיפוי והסדר הקרקעות טרם הגיע אליהן, ועל התפיסה כי לבדווים אין זכות אחרת זולת חוקה של הנאה.¹⁵

לאור האמור, כל השטחים המדבריים המשמשים לצורכי מרעה ושבהם משתמשים הבדווים, ייחשבו כאדמות מדינה (וכזה הוא מצבם המשפטי עד עצם היום הזה).

המדיניות הוותה, למעשה, כבר בימי המלחמה ונוסחה על-ידי דוד בן-גוריון, שתמך בהצעות שביקשו לרכו את הבדווים בשטחים בלתי-פוריים ומרוחקים, כדי שלא יהוו מכשול לפריסה המהירה של ההתיישבות החקלאית היהודית לאורך הגבולות.¹⁶

אף אם אין בידינו מסמך רשמי הנושא את הכותרת "המדיניות כלפי אדמות הבדווים", או כל ניסוח דומה, הנה-כיצדן סממני המדיניות מצויים לפחות בשני דיונים שהוקדשו לשם כך ובחוק שנחקק בין שני מועדי הדיונים. הדיון הראשון התקיים ביום 23.11.48 בלשכתו של דוד בן-גוריון, בו השתתפו קצינים מצמרת צה"ל ובתוכם הרמטכ"ל דאז (יגאל ידן), מפקד חטיבת הדרום (יגאל אלון) והלופי האזרחי לנגב, שבין חבריו נמנו רענן ויץ ועזרא דנין. עיון בפרוטוקול הישיבה מעלה את העובדות הבאות:

1. כבר במועד הדיון נותרו בנגב רק כ-9,000 בדווים, מתוך אוכלוסייה של כ-60,000 שהייתה ערב מלחמת השחרור, לפי ההתפלגות הבאה: ממטה התיאה — כ-5,000 נפש, ממטה התראבין — כ-3,000 נפש וממטה העזאמה — כ-1,000 נפש.

2. ראשי השבטים שנותרו בנגב פנו לצמרת צה"ל וביקשו להיכנע ולהישאר בנגב, תוך שהם מציעים את סיועם בתחומים שונים — כגון: שמירה על הצינור שהוביל מים ליישובי הנגב, תשלום מסים ואפילו שיתוף פעולה צבאי.

ההחלטות שהתקבלו באותה ישיבה מסכמות את גישת משתתפיה כדלקמן:

יעקב שמעוני — להיענות לבקשתם של הבדווים להישאר בנגב, בתנאי שאכן יהיו בני ברית למדינת ישראל.

יגאל אלון — להעתיק את מגורי הבדווים מקרבת הגבולות של מצרים וירדן אל תוך הנגב ולחייבם לשרת בצה"ל.

רענן ויץ — למנוע שובם של בדווים שעזבו את גבולות הארץ ולהשיג פשרה על הקרקע עם הנותרים, ככל שהדבר ניתן.

15 גביש, ד', 1991, קרקע ומפה, מהסדר קרקעות למפת ארץ ישראל 1920–1948, הוצאת יד בן-צבי, ירושלים, עמ' 134.

16 פורת, ח', 1990, "התגבשות הרכיבים לרכישת קרקע בנגב ורישומה בספרי האחוזה", כתוך: קרק, ר' (עורכת), גאולת הקרקע בארץ ישראל — רעיון ומעשה, הוצאת יד בן-צבי, ירושלים.

יגאל ירין — למנוע חזרת כדווים לשטחים שנועד להם יישוב יהודים.

בן-גוריון — אינני רואה בכדווים גורם שיפריע להתיישבות של יהודים, מה גם שמדובר ("בסה"כ", תוספת המחבר) בכ-10,000 כדווים, המוכנים לכרות ברית שלום עם ישראל.

אם סיכומי דיון זה מבטאים לבטי מדיניות כלפי הכדווים, הרי שהמציאות כשטח הוכתבה על-ידי מהלך הקרבות, שבו נטלו המפקדים יזמה משלהם והחלו מגרשים כדווים, שהישארותם בנגב נראתה להם מסוכנת מבחינה ביטחונית. עובדה זו עולה מסדרת מסמכים, אגב בירור שקיימה מפ"ם עם מיכאל הנגבי, ששימש כמושל צבאי לנגב (וכמוכן לכדווים). הדיונים התקיימו במהלך השנים 1951—1952, וגם מהם עולות שתי עובדות יסוד: ראשית, עובדת הגירוש/הבריחה של רוב הכדווים בנגב; ושנית, ריכוז הנותרים לתוך "אזור הסייג" (ראה להלן, עמ' 71, וכן הערה מס' 24) מתוך כוונה להועיד את שטחי מערב הנגב ואדמות העידית שסביב באר-שבע להתיישבות של יהודים (גבעת חביבה, 7.11.51; 21.10.52).

אין ספק שהמספר הקטן, יחסית, של כדווים שנתרו בנגב אחרי המלחמה עתיד היה להגביל את היקף תביעות הקרקע מצדם, שהרי אדמות הנפקדים הפכו לאדמות מדינה.

ישיבה שנייה שיועדה לעניינם של הכדווים בנגב, התקיימה ביום 11 בספטמבר 1950. נטלו בה חלק הרמטכ"ל וקציני מטהו יחד עם יועציו האזרחיים של בן-גוריון לנושא זה: ז' ליף, י' פלמון (משרד ראש הממשלה) ור' ויץ מהקק"ל (שם, עמ' 133). ההחלטות שנתקבלו באותה ישיבה לא היו שונות עקרונית ממה שכבר הוחלט בישיבה מיום 23.11.48.

המדיניות כלפי הכדווים הייתה, אפוא, מעשה רוקם תהליכי ומתמשך של דיונים והחלטות ולא מסמך בודד וחגיגי, והיא קיבלה ביטוי חוקי בחוקים שונים (ראה בהמשך — סדרת החוקים).

מן המעט שנאמר עד כה ניתן להסיק, שכבר בעיצומה של מלחמת השחרור, ובייחוד בסיימה, ניצלה הנהגת המדינה (ששימשה קודם לכן כהנהגת היישוב) את שעת-הכושר להרחקת מרב הכדווים מהנגב, במאמץ לשמור את אדמותיו כעתודת-קרקע לקיבוץ גלויות ישראל. מכלל זה יש להוציא את אותו מיעוט כדווי שהתערה, בהשקעות משותפות עם המפעל הציוני, וסייע לו בגאולת האדמות בנגב.

למרות חולשתם הצבאית והעובדה שהפכו למיעוט, מאבקם של הכדווים על הקרקע החל, למעשה, מיד לאחר כיבוש באר-שבע על-ידי כוחות צה"ל. העובדה שהיו נכבשים ונשלטים על-ידי צה"ל לא הרתיעה שיחיים — שהיו בחזקת מתנגדים מסורתיים ליישוב היהודי — מלפרסם "קול קורא" לכדווים שנתרו בגבולות המדינה, כדי להזהירם מפני מכירת אדמות ליהודים. היה זה אך המשך טבעי למדיניות שנקטו גם לפני מלחמת השחרור, והיה בכך אומץ לב בתנאי אותם ימים, שבהם שררה אי-ודאות לגבי גורלם בכלל והישארותם בנגב בפרט. ייתכן אף שהכדווים לא היו בטוחים שצבא מצרים לא ישוב ויכבוש את הנגב, ואולי נאלצו לשלם במס-שפתיים, כהיותם נתונים בין הפטיש (היהודי) לבין הסדן (המצרי). שהרי עובדה היא, שכאשר נכנסה לתוקפה שביתת הנשק, ומשהיה ברור שהכיבוש הישראלי הוא בלתי הפיך, הביעו כל השיחיים את נאמנותם למדינת

ישראל, ולמרות שמימים-ימימה ידוע היה מיהם השיח'ים שסייעו ליישוב היהודי,¹⁷ נציגי הצבא והממשלה נצטוו להיזהר מלפגוע בהם. מה עוד, שהאחרונים ידעו מאז ומתמיד שהברזיל מייחס ערך רב לאדמתו (והדבר התבטא כבר בראשית מגיעיהם עם הברזילים) ואין לפגוע בו כשל תביעתו לזכות באדמתו.

נאמנה עדותו של נאוי, המעלה את הדברים שנאמרו בקבלת פנים של השיח'ים הברזילים בנגב, לכבוד יום העצמאות השלישי למדינה (1951). בין היתר, נאמר להם:

עוד אומר המושל הצבאי (או — מיכאל הנגבי), שאתם צריכים לציית לממשלה ולשמור בקולה ולמלא אחרי כל מה שהיא אומרת ולעשות כפי שיוורו לכם השוטרים והקצינים והחיילים והפקידים. ואז תשחרר לכם הממשלה את כל האדמות מן הרכוש הנטוש, תתן לכם עבודה... וכיו"ב.¹⁸

כדברים אלה יש יותר מרמז למצב אדמות הברזילים אחרי מלחמת השחרור, לפיו המדינה מתנה הקצאה מחדש של הקרקע לברזילים מתוך אדמות הנפקדים שננטשו על-ידי בעליהן בתנאי מפורש של נאמנות לה. אין להניח שהדברים כיוונו למי שלא היו לו אדמות קודם לכן, אלא לברזילים שאדמותיהם הופקעו לצורכי הצבא והיישוב היהודי.

נקל להבין, שבאווירה שנוצרה כעקבות ההחלטות הנ"ל, לאור שני חוקים חשובים ורלוונטיים¹⁹ ועל-פי צורכי השעה האמיתיים, נבלעו ועומעמו תביעות הברזילים להכיר בזכויותיהם הקרקעיות. לאור אווירה זו גם פעלו וממשיכים לפעול נציגי הרשויות במגיעיהם עם הברזילים בסוגיה זו ובמילוי תפקידם. כך, למשל, לאחר קביעת גבולות "הסייג", עוד בשנות ה-50, נקטו קציני הממשל הצבאי ביזמה משלהם וסימנו את כל אדמות הנפקדים ב"קו תלם" על-ידי חריש בטרקטור — בליווי השיח'ים הברזילים — על אדמות הנפקדים או על אדמות המדינה. קציני הממשל לא הסתפקו בחריש, ולאחר סיום הפעולה נערכו צילומי-אוויר, ששימשו מאוחר יותר את פקיד ההסדר בכואו להסדיר את זכויות הקניין של אדמות הנגב הצפוני (בשנים 1961—1965). לימים התברר שלאותה יזמה (סרטוט "קווי-התלם") נודע ערך רב, משום שהיא שמה קץ לניסיונות של שיח'ים ידועים להשתלט על אדמות לא להם, שחלקם אף הצליח בכך.²⁰

מדיניות זו לא נתקבלה מלכתחילה בשוויון נפש על-ידי המקורבים לברזילים מהנגב, או על-ידי אלה שייצגו אותם. בעיית הקרקעות, ואולי גם המאבק עליהן, החלו כבר בשנת 1952, בעת דיון בכנסת שבו הכריז ח"כ אמיל חביבי כי:

17 רובינשטיין, ש', שפירא, ד', 1992, מלח הארץ, בהוצאת משפחת נימין, עמ' 92—93.
18 נאוי, א', 1984, סיפורי ערב, הוצאת כתר, עמ' 115—116.
19 חוק המקרקעין תשכ"ט—1969, וחוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג—1953.
20 סחייק, א', ריאיון אישי מיום 8.12.94.

שכטים מאזור באר-שבע (אל עוקבי, אל-צאנע, אל-אפיניש) מוחים כנגד הממשלה, אשר גזלה מהם קרקעות טובות בצפון הנגב וחייבה אותם לעבור לשטחים מזרחה מבאר-שבע.²¹

נראה, על כן, שזרעי הקונפליקט על אדמות הבדווים נבטו כבר בראשית שנות ה-50, משום שלא היה ביטחון מלא בנאמנותם ובהתנהגותם של הבדווים שנתרו במדינה ובגלל קליטת העלייה שחייבה הקמת יישובים נוספים. שני צרכים אלה הביאו להפקעת חלק משמעותי מאדמות הבדווים. השכטים וחלקי-השבטים, שאדמותיהם הופקעו לטובת הצרכים הללו, הועברו אל תוך "אזור הסייג". למועברים עקב גורם הביטחון הובטח, שעם התייצבות הביטחון הם יוחזרו לאזורי מחייתם המקוריים.

בשלהי שנות ה-60' ובמהלך שנות ה-70' התעוררו צרכים חדשים, שהשפיעו על החלטת המדינה להפיקע אדמות נוספות: הקצאת שטחי-אש ואימונים לצה"ל באזורי הר-הנגב; הקמת מפעלי תעשייה (רמת חובב ורמת בקע); הקצאת שטחים לצורך הקמת עיירות בדוויות והקמת שדה תעופה צבאי באזור תל-מלחתא. הצורך האחרון, כפי שניווכח, העמיד כמבחן המשפט פעם נוספת את זכותם של הבדווים על הקרקע. בעקבות זאת החלו לפרש בצורה חדשה את המדיניות כלפי הבדווים שנקבעה בשנים הראשונות למדינה.

אכן, במרחק של מעל 45 שנה מאז קום המדינה עולים, גם מצד נציגי השלטון, ספקות לגבי אותה מדיניות, שכוונה להוצאת כל האדמות מידי הבדווים. "על שאלתם 'לאיזה צורך?' איש לא ענה אף פעם במפורש".²²

העמימות שנוצרה במרוצת השנים ביחס לגאולת אדמות הנגב משמיטה גם את הבסיס מחוץ הנגב, שאילו נוסח כמדיניות היה מונע בלבול ואי-ודאות בקרב הבדווים. גם תכניות-המתאר לדרום (כולל האחרונה — תמ"מ/4 — שינוי מ-1994) לא היו יותר מאשר תפיסות של תכנון, שלצורך הגשמתן מתחייב פתרון שאלת זכויות הבדווים על הקרקע. המדינה, אכן, מעולם לא ערערה על זכותם של הבדווים על אדמותיהם, משום שחששה לתדמיתה בעיני העולם (וגם כלפי פנים), לבל תצטייר כמנשלת; ומכאן, שהיא רואה בהענקת זכות החזקה לבדווים מעשה שאין לו אח ורע ברוב המדינות הערביות.

הבדווים שנתרו בנגב לא עמדו, ולא יכלו לעמוד, על זכויותיהם הקרקעיות במהלך מלחמת השחרור, כשבראש דאגתם עמדה הישרדותם ואי-גירושם מהארץ; הם היו מוכנים אז לשלם עבור זה במחיר הפקעת אדמותיהם.²³ המדינה יכולה הייתה אז להתנות את הישארותם בארץ בויתור על אדמותיהם, וספק אם היו מעדיפים להגר כשאר אחיהם. בראשית שנות המדינה, משנראה היה שהבדווים אינם מהווים איום ביטחוני, ובעקבות שתדלנותם של ידידיהם היהודים ובקשתם של

21 פורת, שם, עמ' 134.

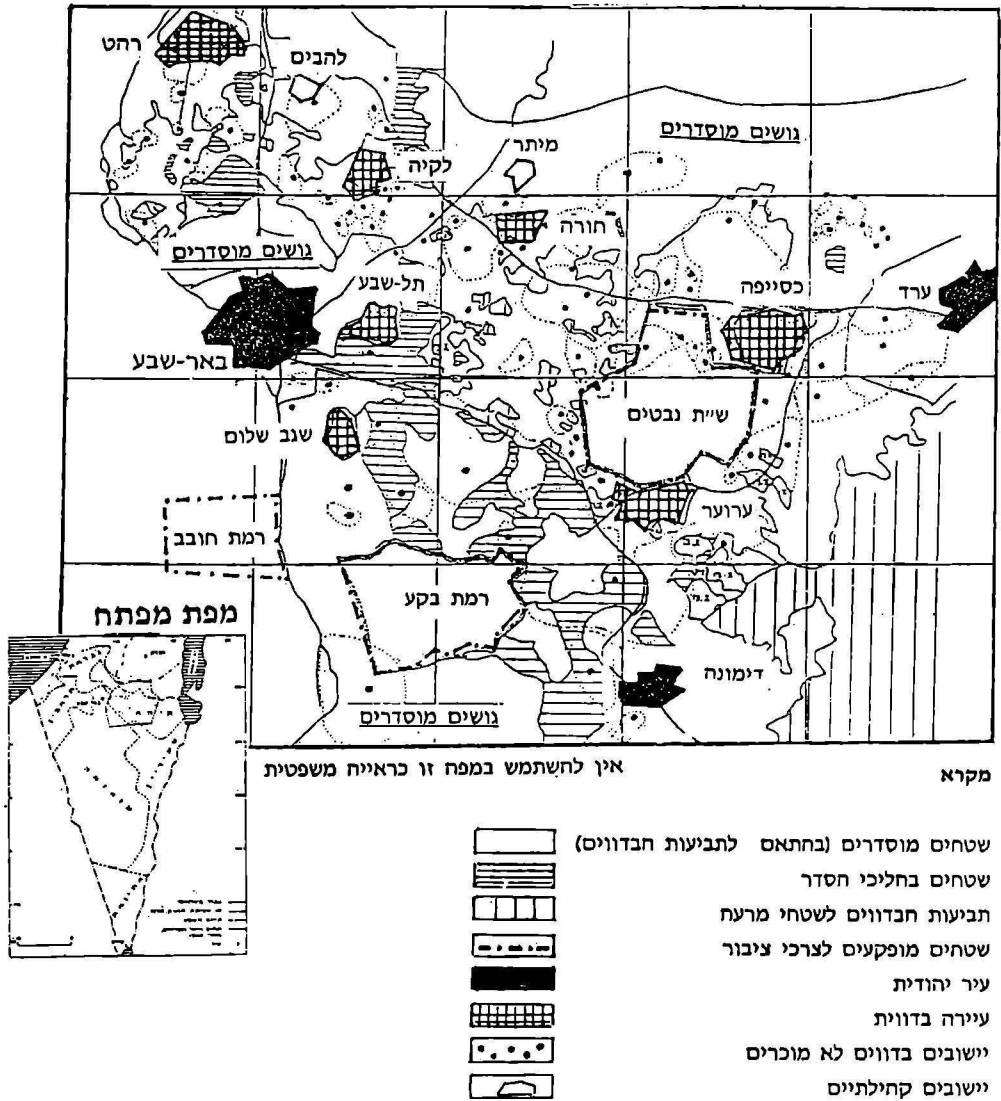
22 שילה, ב', ריאיון אישי מיום 8.3.94.

23 אל-עוקבי, ס', שיח', ריאיון אישי מיום 24.4.91.

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

הבדוויים עצמם להישאר בגבולות המדינה, רוכזו כל הנותרים בישראל במרחב-מחיה מוגדר, שקיבל את המושג "אזור הסייג"²⁴ (ראה מפת מצב הקרקעות בנגב).

מצב הקרקעות באזור ה"סייג", 1991



24 בן-דוד, שם, עמ' 55.

היקף תביעות הברווים

במטרה להעריך נכונה את היקף התביעות של הברווים בנגב על אדמותיהם, יש להדגיש, שקיימים הבדלים מהותיים בין תביעותיהם לבין ההכרה בתביעותיהם.

זהו הבדל משמעותי שנובע, ככל הנראה, מבלבול בין המושגים עיבוד וחזקה. לדעתי, במושג "חזקה" יש לראות את היקף שטח המחיה של הברווים, שלא בהכרח כולו מעובד. מאידך גיסא, גם המושג "עיבוד" מחייב ראייה נכונה של המציאות האקלימית – משום שאי-העקביות במשקעים השנתיים בנגב עשויה להסביר את ההבדלים בהיקף האדמה המעובדת בכל שנה. מכאן גם הפער הגדול בין הנתונים, העומד על היחס של 1:30, משום שהברווים ראו את היקף נחלתם בתקופת המנדט כ־2 מיליון דונם, בעוד שבדיקות אמפיריות בשטח קבעו היקף עיבוד שלא עלה על 60,000 דונם. ייתכן שהפער נובע גם מגורמים פוליטיים של זמנם – דהיינו, המגמה (מצד שלטון המנדט) להגזים בזכויות הברווים ולכן גם להגדיל את היקף זכויותיהם על הקרקע! כאן גם המקום להדגיש, כי רק במדינת ישראל נערך סקר הקרקעות הראשון באופן המפורט ביותר, שעקב אחר כל תביעה ואשר דאג לתת תוקף משפטי לתביעות, לבל תהיה תביעה כפולה לגבי אותה אדמה. כאמור, סקר זה היווה את עבודת התשתית להצעת הממשלה להסדר מקרקעין, שפרסומה נערך בשנת 1975. הסקר מעמיד את היקף תביעות הברווים על הקרקע בנגב על 748,327 דונם (פירוט תביעות הברווים עפ"י מפתח שבטי יופיע עד סוף השנה בספר שיישא שם דומה למאמר זה, בהוצאת המכון לחקר החברה הערבית בכית ברל).

מיון תביעות הברווים על-פי ההצעות להסדר משנת 1975

דונם 586,293	סך התביעות של הברווים
דונם 78,149	אדמות נתבעות שהופקעו לטובת יישובים יהודיים
דונם 18,100	אדמות נתבעות שהופקעו לטובת יישובי ברווים
<u>דונם 65,785</u>	אדמות שהיו בתהליך בירור
דונם 748,327	סה"כ

כיום ידוע, שהמדינה הסכימה להכיר בתביעה בהיקף הנ"ל, בעוד הברווים תובעים עוד כ־600,000 דונם שנותרו במחלוקת, משום שחלקן כוללות אדמות נפקדים.

נתונים רשמיים מ־4 בנובמבר 1979, שפורסמו על-ידי מינהל הביצוע ל"חוק השלום" (ראה להלן), מראים הבדל מסוים בהיקף התביעות ומעמידים אותו על 778,856 דונם. מתוך כמות זו של קרקע משתמשים הברווים בכ־475,000 דונם לעיבוד חקלאי (פלחה חריבה ובוטתנים) ובכ־300,000 דונם לצורכי מרעה.

מתוך נתוני ההסדר עולה, שמספר תביעות הקרקע בנגב הצפוני מגיע ל־3,220 תביעות. 2,478 מתוכן (כ־77%) הן בתוך "אזור הסייג". יש להעיר, שלגבי 389 תביעות יש יותר מתובע אחד על אותה קרקע (ומתוכן 292 בתוך "אזור הסייג"), עובדה המקשה על אימות התביעות בהיקף ניכר.

מניתוח התפלגות תביעות הקרקע לפי שבטים, מתברר ששבט אבו־רביעה תוכע קרקע יותר מכל שבט אחר — 18.24% מכלל התביעות, אחריו שבט אבר־קייק — 17.1%, העוזאמה — 11.2%, אבו־קרינאת — 10.4% ואבו־ג'זיעיד — 10.2%. לא בכדי נחשבים שבטים אלה לבעלי הזכויות הגדולים ולאליטות השבטיות, ומטבע הדברים הם גם נותני הטון ביחס לאפשרויות הסדר ופשרה, הן בעבר והן בהווה.

הסדרי הקרקע שהוצעו לבדווים ותגובותיהם עליהם

צרכיה האובייקטיביים של המדינה לגבי אדמות שהחזיקו הבדווים לא צומצמו גם בשנות ה־70', משום שעם חלוף הזמן התברר שהנגב הצפוני, ובמיוחד "אזור הסייג" — שאליו הועברו מרבית השבטים — מהווים את הרזרבה הקרקעית הזמינה ביותר לפיתוח במדינת ישראל. ראייתן של אדמות ה"סייג" כרזרבה קרקעית אחרונה²⁵ עלתה רק בראשית שנות ה־70' והניעה את הבדווים להגיב בדרכים שונות שיוכיחו את בעלותם על הקרקע, כגון: עיבוד חקלאי של כל האדמות הראויות לפלחה חריבה, שהיקפן המקסימלי הגיע עד אז ל־400,000 דונם, לבד מהשטחים שבהם השתמשו לצורכי מרעה. החל מאמצע שנות ה־70', בהן נודעו פרטי הסדר הקרקעות שהמדינה מציעה לבדווים, החלו הבדווים בנגב גם בנטיעה מאסיבית של עצי זית. הבדווים הודו שמטרתה העיקרית של הנטיעה הייתה מתן תוקף להיאחזותם בקרקע. יש גם בדווים הטוענים, שאם קיים מאבק על הקרקע בין הבדווים למדינה, הרי הוא החל דווקא מרגע שהמדינה פרסמה את הצעתה להסדר הקרקעות עמם; הנטיעה, מצדם, לא באה אלא לבטא מחאה שבשתיקה כנגד ההסדר שהוצע להם. הדרך האחרת בה ביטאו הבדווים את חזקתם על הקרקע, הלכה למעשה, היא תנועת בנייה בלתי־חוקית נרחבת, שעיקרה בנייה מוצקה (מבלוקים ומבטון), בשונה מהבנייה הקלה (של צריפים ופחונים), שאִפיינה את העשור הקודם. היקף בנייה זה מצביע על נחישותם של הבדווים להיאחז באדמותיהם (8,000 מבנים צצו בשטח תוך עשור אחד וזכו לכינוי "יישובים ספונטניים").

אין להבין מכאן, שהבדווים בנו בתים ומתקנים שונים על אדמות לא־להם. אדרבה, הם הקפידו לבנות רק באותם שטחים שנחשבו לאדמות שבחזקתם. כל אותם יישובים ומתקנים שהוקמו על אדמות לא־להם, הם בחזקת יישובים זמניים גם על־פי הקוד המשפטי הבדווי, מה גם שרוב האדמות הללו שייכות לבדווים שאינם חיים במדינת ישראל, ושמעמדן הוא מעמד של אדמות נפקדים.

כאמור, מצב העניינים של שלהי שנות ה־60' וראשית שנות ה־70' חייב התייחסות חדשה לבעיות הקרקע ולצורכי הפונים וחייב הסדר המבוסס על פשרה. תחילה הוקמה ועדת מנכ"לים בראשותו של היועץ לענייני ערבים, ויחד עם ועדת פשרות — שפעלה ליד הלשכה להסדר קרקעות ובה נציגים ממשרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל והיועץ לענייני ערבים — גיבשו דו"ח שהוגש לממשלה ב־17.7.74. בעקבות דו"ח זה התקבלו ההחלטות הבאות:

1. זכאות תוכר, אם הקרקע הוחזקה ועובדה ע"י התובע או יורשיו במשך תקופה רצופה, לפחות מתחילת שנות הארבעים.
2. יקבל פיצויים מי שהועבר לשטח הנדון בפקודת השלטונות.
3. שטח החזקה לצורך הפיצויים ייקבע עפ"י ה"חזקה" בפועל.
4. הפיצוי יהיה באחוזים מערך התביעה, ללא קשר לעבודות הפיתוח (מטעם המדינה) שנעשו בשטח מאז 1948.
5. חישוב ערך הקרקע ייעשה במסגרת כוללת, ולא לגבי כל חלקה בנפרד. נקבעו מחירי קרקעות לפי מיקום וסוג הקרקע.

מסמך הפשרה שפרסם משרד המשפטים הציע לבדווים תמורה, בערכי קרקע וכסף, כדי שהבדווים יסירו את תביעותיהם והמדינה תוכל לרשום את אדמותיהם על שמה. עניין הרישום ראוי להדגשה, כי כל עוד הבדווים איננו מסיר את תביעתו מעל האדמה שיש לו "חזקה" עליה, מנועה המדינה מלרשום אותה על שמה. הפשרה שהוצעה בשנת 1974 הייתה בעלת אופי של "משפט שלמה", דהיינו, אם המדינה והבדווים טוענים לבעלות על אותה אדמה – יתחלקו בה שווה בשווה.

הממשלה נטתה לפשרה כספית יותר מאשר לתמורת קרקע, וברוח זו אף נוסחה הפשרה: מי שיבחר לוותר על כל הקרקע, יקבל תמורתה פיצוי בשיעור כספי של 65% (ולא 50%). לפי עדות בעל-פה של פקיד ממינהל מקרקעי ישראל, חתמו ראשי הבדווים בשנת 1975 על פרוטוקול המאשר את הצעת הפשרה. אותו פקיד יטען ב-1985, כי:

מדהים שהיה זה דווקא היועץ לענייני ערבים דאז, שהעלה את החשש, כאילו המדינה תואשם בניצול תמימותם של הבדווים, והציע פשרה משלו.

כך נוסחה פשרה שנייה, ששינתה את הפרופורציות בחלופות השונות, כדלקמן: חלופת קרקע בהיקף של 20% וכן 30% בתמורה כספית; וכמובן, ויתור על 50% מהקרקע לטובת המדינה.

הצעת הפשרה השנייה הייתה טובה מקודמתה, אך למרות זאת רק בדווים מעטים מבין 3,000 התובעים חתמו על הסכמים, ובסך הכול העבירו לידי המדינה 16,300 דונם מתוך כ-1,500,000 דונם שנתבעו על-ידם. היה זה ההישג היחידי לפשרה מאז קום המדינה. במסגרת "חוק השלום", הצליח מינהל הביצוע לרכוש מהבדווים שהתפנו מאתר תל-מלחאת עוד 34,388 דונם (אך, כזכור, הופקעו שם כ-60,000 דונם). אולם מאז ועד היום לא חלה כל פריצת דרך בתחום זה, אף כי היו במסד מי שבאופן מגמתי רצו להציג את הרכישות הנ"ל כהישג גדול.

יש הרואים את ההישג לא בהיקף הקרקע שנרכשה מהבדווים אלא בעובדה, שהבדווים הסכימו בכלל לחתום על פשרה, דבר שהתפרש במסד הממלכתי כשבירת טאבו פוליטי ופסיכולוגי.

מה שנראה בעיני הפקידות המקומית העוסקת בנושאי הבדווים כהישג היה בעצם כישלון, כי מאז קום המדינה העבירו אליה הבדווים מרצונם רק כ-1% מאדמותיהם; 2% נוספים הם נאלצו להעביר לה בכפייה, במסגרת חוק (ראה להלן הדיון ב"חוק השלום").

המצב המשפטי לא צמצם את הניסיונות החוזרים מצד הבדווים לעתור לערכאות, שיוורו על רישום האדמות הנתבעות כזכות בעלות; אך כולן כאחת נדחו. אחת העתירות המעניינות נגד המדינה הובאה בפני בית המשפט המחוזי בבאר-שבע, בתיק קרקעות 2/69 של חמאד סלאמה ג'ומעה אל-הואשלה. בית המשפט דחה את הדרישה להכיר בתובע כבעלים על האדמה הנתבעת על-ידו. במקרה זה, כמו בכל העתירות של הבדווים, ביקש התובע להוכיח כי "החיה" את האדמה, לפי הוראת פקודת אדמות המוואת (אדמת מוואת = אדמה מתה, שאינה ניתנת לעיבוד חקלאי). התעמקות בסוגיה זו על צדדיה החוקיים וההיסטוריים הוכיחה, כי הבדווי איננו יכול לתבוע את האדמה כבעליה – כלומר, כאדמת מולכ.

בעתירה זו, כמו בעתירות אחרות, הלימוד המפורט מטעם בית המשפט הוכיח, כי מערכת המשפט לא ניסתה להתחמק מהתייחסות עניינית לסוגיה הנדונה ולא זיכתה את המדינה באדמות באופן אוטומטי ופשטני. אדרבה, בעתירות שהתייחסו לזכות ה"חזקה", ואשר בהן לא היה ספק של גרימת עול למחזיקי הקרקע הבדווים, פסק בית המשפט נגד המדינה. כזה היה המקרה של אבו-קרן בשנת 1980 (ראה להלן).

המפורסמת שבעתירות, שהפכה לתקדים לגבי דחיית טיעוניהם של הבדווים לזכות בעלות על הקרקע, מצויה בפסק-הדין של השופט חלימה (ביהמ"ש העליון – ע.א. 218/74, מיום 15.5.84). פסק הדין בעתירה זו מנתח את כל היבטיה של בעיית הבעלות על הקרקע וגורמיה. החלטת ביהמ"ש העליון קובעת חד-משמעית, שהמדינה הנה הבעלים של הקרקע שעליה יושבים בדווים שאין בידיהם מסמכים חוקיים המאשרים את בעלותם עליה. מול אלה ניצב רוב של תובעים בדווים בעלי זכות "חזקה". ברור, שבדווי שיש לו רישום בטאבו על אדמותיו (וכאלה ישנם בודדים מקרב הבדווים בנגב), איננו נמנה על הקטגוריה המתוארת לעיל. תוקפה וחשיבותה של ה"חזקה" מתבטא בעת שהמדינה נזקקת לאדמה זו לצרכים ציבוריים. או אז יש לפעול בדרך של פשרה או הפקעה. בדרך הפשרה חייבת המדינה להשיג את הצהרתו של המחזיק הבדווי, שלפיה הוא מוותר על תביעתו, כמובן תוך קבלת פיצוי מתאים. מאידך גיסא, ההפקעה הנה פעולה שהמדינה נמנעת מלנקוט בה מאז סוף שנות השישים, מתוך "שיקולים פוליטיים והומאניים, שנובעים ממסכת היחסים המיוחדת שבין הבדווים והמדינה".²⁶ כיום, אין להעלות על הדעת שימוש בכלי ההפקעה, ומכאן תחושת האיתנות של הבדווים בכל מו"מ.

השיקולים ההומאניים כללו: ראשית, הימנעות מפגיעה בסמלים החברתיים-תרבותיים; שנית, שבעל האדמה הבדווי יהיה זכאי לפיצוי במקרה שיש צורך לפנותו מאדמתו. אולם במחנות ההומאניות מצוי גם עוקץ. המדינה העניקה לבדווים את זכות ה"חזקה" מתוך כוונה שבעל ה"חזקה" לא יהיה חופשי להשתמש באדמה כחפצו, למשל: לבנות עליה את ביתו, או למכור את האדמה לכל המרבה במחירה. בהעניקה לבדווי "חזקה", התכוונה המדינה שהבדווי ימכור את אדמתו רק לה!

פסק הדין הנ"ל נחשב לעקרוני ולסופי, ולבדווים לא נותר אלא לקוות לתקדימים שנקבעו ב"חוק השלום" ולנסות להשיג את מרכ התנאים והפיצויים, במקרה שהמדינה תזדקק לאדמותיהם בעתיד, כלומר — תמורה גבוהה על-פי הסדרים מינהלתיים ולא חוקיים. חשיבות הדבר היא בכך שאין יותר הפקעות שרירותיות, אלא הדדיות התואמת משא-ומתן בין צדדים שווים, שסופו להביא לידי פשרה.

הדיון לעיל מלמד, שמדינת ישראל לא הכירה בזכותם של הבדווים בנגב כבעלי קרקע במובן של מולכ. בכך היא הלכה בעקבות השלטון העות'מאני והמנדט הבריטי, בסווגה את אדמות הבדווים ב"אזור הסייג" כאדמות מוואת. על יסוד ההגדרה המשפטית של אדמות מסוג זה, גִּדְחוּ כֹל תביעותיהם של הבדווים להכיר בהם כבעלי מולכ.

למרות הפער בהצעות, וקיומן של דעות הגורסות כי לפנינו מאבק על האדמות, צריך לציין שהבדווים מוכנים לפשרה בתנאים אלה: פיצוי גבוה על האדמה ושינויים בקונצפציה היישובית; עד שנת 1992 לא היה כל רמז לעכבות פוליטיות המונעות הסדר.

הבעיה כיום היא, שיש מדיניות ממלכתית "ברורה וידועה" — קיים מנגנון לביצוע הסדר עם הבדווים, הוקצו המשאבים — אך עד כה לא היו תוצאות והישגים בהיקף משיביע רצון.

נראה, שאותם 35,000 דונם שנרכשו מהבדווים בגין "חוק השלום" לא נרכשו משום שהבדווים רצו למכור אותם — אלא לאחר שהבינו שבכל מקרה האדמות יילקחו מהם לצורך הקמת בסיס צבאי; הקמתו הייתה בלתי ניתנת לשינוי מבחינתם.

אם עורכים מאזן-ביניים בעמויות ובהישגים של הצדדים, רואים שהזמן פועל לרעת המדינה ולרעת הבדווים כאחד, כפי שעולה מהמשך הדיון. להערכת, אלמלא חוק השלום, ספק אם הבדווים מתל-מלחמת היו באים מיוזמתם למכור את אדמותיהם, אפילו בתנאים שהוצעו להם על-פי חוק השלום.

המדיניות במבחן המציאות

לא הרי מדיניות הנקבעת בימי מלחמה כהרי מדיניות של ימי ביטחון-יחסי. ובכל זאת, אם בימי המלחמה לא ניתן היה להתחבט יתר על המידה בשאלות של מדיניות קרקעית, הרי שגם שנים לאחר מכן נותרה המדינה עקבית בהתייחסותה לזכויות הקרקע של הבדווים.

גישת מדינת ישראל ביחס לאדמות הבדווים לא נסכה מעולם על המישור הפוליטי, דהיינו — כמאבק בין שתי ישויות לאומיות, על אף שגורמים לאומניים ערביים ניסו לשוות לבעיה המקומית אופי לאומי.

למרות זאת, מעשיהם ומחדליהם של הממונים על הנושא מתפרשים כשטח כאילו הם מונחים על-ידי הפוליטיקה. ואכן, עד 1980 נמנעו הבדווים מלהציג את בעיית זכויותיהם על הקרקע בתור

שכזו, אולי מתוך חשש שהם עלולים לאבד גם את המְחֻווה שנעשתה כלפיהם מצד המדינה בהכירה בהם כבעלי "חזקה". הברווים טוענים, כי אכיפת חוקי הבנייה – הריסת מבנים בלתי חוקיים מחוץ לאתרים שאושרו על-ידי המדינה לבנייה, שהם העיירות הברוויות – נעשית ממניעים לאומיים. מבחינתם של הברווים, אילו נאמר להם שהאדמות שהם מחזיקים הן אדמות מדינה ושאינן להם כל זכות עליהן – ניחא; אך מרגע שהמדינה העניקה להם את זכות ה"חזקה", נוצרו אי-הבנות מצד הברווים באשר לפרשנות של זכות ה"חזקה", עד שהפכו לקונפליקט של ממש.

בעיית הקרקעות החלה ללוש אז אופי של מאבק, בעקבות התפיסה המעשית שהייתה מורכבת משלוש גישות:

א. הגישה הכלכלית

לפיה האדמה איננה יותר מאשר מצרך סחיר ואמצעי חליפין. על-פי גישה זו, כל תכניות המתאר והפיתוח של הנגב הצפוני (או של מחוז הדרום), התייחסו לאדמות הברווים כאל שטחים המיועדים לפיתוח יישובי וכלכלי. הברווים לא השתכנעו מעולם שהפיתוח מיועד גם להם. שאם כן – מדוע לא שיתפו אותם בתכניות עד לזמן האחרון?

היסוד הכלכלי השני מתייחס להסכם הפשרה שמציעה המדינה לברווים לשם פתרון בעיית הקרקע. במסגרת הסכם פשרה זה כלולים גובה הפיצויים, בצד חלופות קרקעיות.

הפיצוי אותו מציעה המדינה נראה בעיניהם מגוחך, ואפילו מְבוּה. הברווים מסיקים מכך שהמדינה שואפת לנשל אותם מאדמותיהם, ולכן הם נוטים כיום לאמץ את התפיסה של גורמים חיצוניים, המנסים לשכנע אותם שמצב זה רק מוכיח שלישראל "שאיפות טריטוריאליות" גם ביחס לאדמותיהם.

ב. ההקשר הפוליטי

כמעט בכל האירועים וההפגנות ביחס לאדמות התערבו גורמים לאומניים, לא-ברווים, כדי לשוות להם ממד פוליטי. יחד עם זאת, הברווים מעולם לא נלאו מלהשתמש בזכויותיהם הפוליטיות ובטיעוניהם (נאמנות למדינה ושירות בצה"ל) כדי להשיג יתרונות שלא יכלו להשיגם באמצעות מערכת המשפט והסדרי הפשרה עם נציגי הרשויות. כך, לדוגמה, נדרשו שרים, חברי-כנסת ובעלי השפעה להתערב לטובת הברווים בסכסוכים קונקרטיים, אך בנושא הקרקעות קצרה ידם מלסייע.

מצוקותיהם של הברווים מנוצלות, אכן, על-ידי גורמים לאומניים, ובייחוד כשנדרשת פעולת אכיפה של חוקי הבנייה; כל פעולה הקשורה בהריסת מבנים בלתי-חוקיים או עקירת עצים וחרושה של שדות, כפי שאירע בשני העשורים האחרונים, הייתה מלווה בהפגנות, שבהן הובלטו הסמאות הלאומניות. אלו הועלו בגלוי, הן על-ידי הברווים והן על-ידי גורמים חיצוניים, שראו לעצמם הזדמנות לְקבֹות את הלאומנות ולייחס לממשלה כוונות לאומניות במעשים אלה.

ג. הממד התרבותי

סלימאן אל-עוקבי, שיח' שבט אל-עוקבי, טען תמיד, שהמספר הקטן של שבטים (אחד-עשר במספר) שנתרו בנגב, נשארו רק מתוך רצון לשמור על אדמותיהם. כדבריו:

היינו 16 שיחים שחתמנו על כניעה וכתב שמירת אמונים למדינת ישראל, כי ידענו שזו מדינה דמוקרטית, שלא תשלול מאתנו שני דברים החשובים לנו — ראשית, כבודנו ותרכותנו ככדוים, ושנית, הזכות להישאר על נחלות אבותינו (אל-עוקבי, ריאיון מיום 24.4.91).

בהקשר זה ראוי להדגיש את מילותיו: "לאן, אללי כיבגא פי בלאדו ביחד' כראמתו" (משום שמי שנתר על אדמתו שומר על כבודו). משמעות הדבר, בעיניו, שהכדוים שנתרו על אדמותיהם ולא ברחו לארצות השכנות, הם בעצם שומרי הכבוד; ומי שברח ונטש את האדמה הוא הבוגד בערכים "המקודשים" הקשורים בקרקע. השיח' איננו מגנה את מי שמכרו אדמה בעבר לתנועה הציונית. אדרבה, לדברי אל-עוקבי "נחנא אחיה מן אב ואחד" (אנחנו שני אחים בני אב אחד). על-פי המקובל, כאשר האינטרס מכתוב זאת — מבטאים את הקרבה בינינו לבין הכדוים בכך, שאבי המשפחה (והכוונה לאבינו המשותף, אברהם) מסמל אותה בהיותו ראש; אך כאשר יש חילוקי דעות בין אחים — מדגישים את העובדה שהאחים הם בני אימהות שונות. וכאשר לירושה, ובעיקר ירושת קרקע, זכותם של האחים שווה — ומכאן המסקנה, שזכותנו על הקרקע שווה.

זוהי אמירה חשובה, משום שעל בסיסה רואים הכדוים אפשרות לפשרה, שלפיה תיערך חלוקה שווה של האדמה. דהיינו, שהמדינה תותיר בידיהם מחצית מהאדמה ותיקח לצרכיה את מחציתה האחרת. על-פי התקדים ההיסטורי ולפי הנוהג של חלוקת ירושת הקרקע על בסיס שארות, מציע השיח' לכדוים מוצא של כבוד — ויתור על האדמה לטובת "אחיהם" היהודים. הדבר מובן על רקע הזמן ועל רקע היחסים שבין המדינה לערכים בכלל, והוא בא להסביר, שמי שמוכר קרקע ליהודים נחשב לבוגד.

את מדיניות כל ממשלות ישראל ביחס לאדמות הכדוים יש לראות כחלק מהמדיניות הכללית הנקוטה כלפי כל ערביי ישראל, שעד לביטול הממשל הצבאי הושפעה מדיניות זו משיקולים ביטחוניים. רכס קובע, כי:

המדיניות שנקטה שיקפה פשרה בין שתי גישות מנוגדות, שקיפלו בתוכן יסודות של סתירה פנימית — שיקול ביטחוני, לפיו יש לראות בערכים סיכון לביטחון המדינה, ושיקול ליברלי, לפיו יש להתייחס לערכים כאל אזרחים שווים זכויות ולחתור לשילובם במדינה.²⁷

במקביל, פעל השיקול של חיזוק המדינה וביצורה על-ידי הרחבת תנועת ההתיישבות בכל חלקי הארץ, ובייחוד בנגב ובגליל. בגליל — משום ששיעור האוכלוסייה היהודית שם בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה לא עלה על 10%; ואילו בנגב — שיווע לאכלוס מהיר יותר, בשל מרחביו

27 רכס, א', חשנ"ג, המיעוט הערבי בישראל, הוצאת מרכז דין והקיבוץ המאוחד, עמ' 13.

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

הגדולים, שהיו ריקים מנוכחות יהודית ממשית. הישגי שני היעדים – ביטחון והתיישבות – לא יכלו להתממש אלא על-ידי:

הפקעה מאסיבית של קרקעות, שהסתכמה, לפי חישובים בלתי רשמיים, בשני שלישים בקירוב מכל האדמות הפרטיות שהיו ברשות האוכלוסייה הערבית לפני פרוץ המלחמה.²⁸

ההפקעה עצמה בוצעה על בסיס שני חוקים שנחקקו לשם מטרה זו. האחד, "חוק נכסי נפקדים", שבמסגרתו העבירה המדינה לידיה את כל האדמות של הערבים שהיגרו או גורשו לארצות השכנות בעקבות מלחמת השחרור, וכן אדמות של ערבים שעזבו/נטשו את בתיהם וכפריהם, בין אם מרצון ובין אם מתוך כפייה. השני, "חוק רכישת מקרקעין, אישור פעולות ופיצויים (תשי"ג—1953)", שבמסגרתו הופקעו אדמות שנועדו לשמש לצורכי ביטחון, התיישבות ופיתוח.

קנו, המעלה נתונים ביחס להיקף ההפקעות וההעברות של אדמות נטושות לידי המדינה, מסכם את שטח ההפקעות כ־6.5–7 מיליון דונם, בהם גם כ־700,000 דונם של הבדווים בנגב (נוכחים ונפקדים). נראה, אפוא, ששני חוקים אלה השמיטו באחת את יסודות הקוד המשפטי-שבטי מתביעות הבדווים. למרות שכל אדמות הבדווים הפכו, לכאורה, לאדמות-מדינה, התקשו כל ממשלות ישראל לממש למעשה את זכותה של המדינה, שהייתה מעוגנת בחוק. וראוי להדגיש, שאפילו "האגודה לזכויות הבדווים" מכירה בעובדה שלבדוויי הנגב לא הייתה בעלות על אדמותיהם במובן הפורמלי-משפטי, כפי שהדבר עולה מפרסומיה:

...solely from raising livestock. However, most Bedouin Arabs in the Negev had no formal records of land ownership because they depended upon oral contracts in buying and selling land. The vast majority of the Negev was not surveyed by either the Turks or the British, so the Bedouin Arabs were not included in the official land registry (Bedouin Rights).²⁹

יש כאן הודאה חדר-משמעות מצד גוף, המתיימר לייצג את הבדווים ולתבוע את זכויותיהם.

המדיניות של כל הממשלות בישראל, מאז הצעת ההסדר הראשונה בשנת 1975, הייתה להעביר לרשות המדינה את כל אדמות הבדווים הלכה למעשה, וכמובן, לא מבלי הסדר פשרה שיפצה את בעלי זכויות הקרקע שביניהם.

עדות לכך יש במסמך רשמי של מינהל מקרקעי ישראל (22.5.89), השב ומנסח את מדיניות הממשלה כדלקמן:

קיימת חשיבות רבה לבוא להסדר עם הבדווים באדמות הנגב, דבר שיביא כסופו של דבר לכך, שקרקעות אלו תירשמו על-שם מדינת ישראל ותוחזקנה על-ידיה. מאידך, הבדווים

28 שם, עמ' 17.

29 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדווים בישראל, 1992, תכנית להקמת כפר רועים בהר הנגב.

ירוכזו בעיירות, שבהן יוכלו לשמור על צביונם ועל אורח חייהם, דבר שימנע התמרמרות מצידם, ובעיקר שמדובר באוכלוסייה שהינה משתפת פעולה ורוכז בניה משרתים בצה"ל.³⁰

המסמך מבטא, כראש ובראשונה, את העקביות במדיניותה של הממשלה ביחס לאדמות הברווים ולאופן יישובם. מבחינתה של המדינה, המצב המשפטי והמעשי של הקרקעות הוא בלתי נסבל, משום שלהלכה האדמות הן אדמות מדינה, אך למעשה הברווים מחזיקים באדמות אלה כבעלי חזקה, שהמדינה הכירה בהם בתור שכאלה. זהו למעשה מצב של בעלות כפולה על אותה אדמה. הברווים אינם רשאים לנהוג באדמותיהם כמנהג בעלים ולבנות עליהן בתים מוצקים וקבועים (אף כי הם רשאים עדיין לעבד אותן או לרעות עליהן את צאנם). מאידך גיסא, המדינה איננה יכולה להגשים תכניות פיתוח על הקרקעות, כל עוד אלו לא תפונינה מהברווים המשתמשים בהן. כלומר, מצב של אדמות מריבה. כל ההסדרים שהוצעו עד כה היו בגדר תכתיבים חד-צדדיים מצד הממשלה; הברווים לא שותפו כלל בעבודת ההכנה של הצעות ההסדר הללו, וזו אחת הסיבות למצב של אי-ההסכמות מצדם, שלא לדבר על התנגדות.

המסמך ממשיך ומציג את גובה הפיצויים שהמדינה מציעה לברווים על-פי סוגי הקרקע השונים, וכן הפיצויים על ה"מחוברים" לקרקע (קרי: מבנים, מתקנים חקלאיים, סכרים, בורות מים וכיו"ב).

גם ההסדר החדש ותנאיו לא הביא לשום תזוזה בהסדרי הקרקע, והברווים לא באו למשרדי מינהל מקרקעי ישראל להציע את אדמותיהם על-פי ההסדר המוצע. מתעוררת השאלה: האומנם נציגי הרשויות המנהלים מו"מ עם הברווים באמת אינם מבינים את מורכבות בעיית הקרקעות? ובאילו תנאים ואמצעים נלווים ניתן בכל זאת להגיע להסדר?

נראה, שכל ההצעות לפשרה שנוסחו עד כה היו, למעשה, חד-צדדיות ולא התחשבו בצד הברווי. היה להן אופי של תכתיב, שכן הסכם לא די לו שיכלול פיצוי כספי עבור קרקעות, אלא הוא חייב לתת מענה למכלול של בעיות. סיכויי ההסדר תלויים, על-כן, בפתרון כולל, שיהיה בנוי על סל של חלופות קרקע, פיצויים כספיים מוגדלים, שינוי בתכניות היישובים, "בקשישים" ועוד.

חוקי הקרקע וגישת בתי המשפט

החוק הישראלי איננו מותיר ספקות בנושא הבעלות על הקרקע. "חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969" מגדיר את אופן רכישת זכויות הקרקע ואת היקפן של זכויות אלו. על-פי החוק, אין לברווים זכויות-בעלות אלא לכל היותר חזקה על השטח, שגם היא רמה לא מבוטלת בסולם הזכויות.

בעייתם של הברווים במגע עם השלטונות היא, שאין בידיהם הוכחות פורמליות לביסוס תביעותיהם לזכויות בעלות; מסמך פורמלי פירושו: רישום בטאבו, קושאן או חוזה-רכישה מוכר.

30 הפרק "הסדר קרקעות", מתוך: מדינת ישראל, מינהלת הברווים בנגב, תכנית עבודה לשנת 1993.

עם קום המדינה ותכניתיה לפיתוח הנגב, נוצר ניגוד בין צרכים של שתי חברות שונות: המדינה – כמייצגת חברה מודרנית-טכנולוגית, העושה שימוש אינטנסיבי בשטחים המוגדרים כצחיחים-למחצה; והנווד-לשעבר – שהתייחסותו לקרקע אינה תואמת חוק מודרני ושימוש אינטנסיבי בה. לדידו של הכדווי, לאדמה ערך כלכלי וערך סמלי. ערכה הכלכלי – הוא בשמשה לגידול מְקָנָה, חקלאות חריבה וכטובין למסחר; ערכה הסמלי – הוא בתחום הסטטוס הפוליטי והחברתי, וככל ששטח גדול יותר כן גדל ערך מחזיקיה מבחינה חברתית. שטח הקרקע הנחוץ לעיבוד אינטנסיבי קטן בהשוואה לשטח הנחוץ לגידול מְקָנָה. כאשר הנוודים עוברים להתיישבות קבע, קטן הצורך שלהם בשטחים הנרחבים. מאידך גיסא, לדידם של הנוודים הַדְיָה (תחום המחיה של השבט) משמשת גם לצרכים חברתיים ולאודווקא לצרכים כלכליים.

מאז קום המדינה נעשו ניסיונות מצד בדוויים רבים לתבוע, על-פי דין, את רישום האדמות שבשימושם. התביעות מסתמכות על זכות הנובעת מכוח "חזקה", "החייאה", "מתנה" ו"ותק". אולם בשום מקרה לא שוכנעו בתי המשפט מהטיעונים הללו ופסקו, שעצם ישיבתם הממושכת של הבדוויים על הקרקע איננה מקנה להם זכויות בעלות. ביטוי לכך ניתן בפסק-הדין של השופט אלקיים, בבית-הדין המחוזי בבאר-שבע, לעתירתן של שבע-עשרה משפחות בדוויות בנגב. וזהו נוסחו:

ישיבתם של הבדוויים על קרקע אינה מקנה להם אוטומטית בעלות עליה, גם אם הייתה כחוקתם במשך דורי דורות.³¹

הבדוויים טוענים, שהם מעבדים את השטחים כמשך עשרות שנים והם אכן מניבים יכולים, ועל-כן קרקעות אלה אינן מתות (מוואת); זוהי הטענה להחייאה. נושא העיבוד וממדיו שנויים במחלוקת. כן טוענים הבדוויים, שהם רכשו את זכותם על הקרקעות מאבותיהם או מאלה שהחזיקו בקרקעות לפניהם, ועובדה זו סותרת את הקביעה שלא ניתן למכור קרקע מוואת. אגב, הבדוויים מכרו אדמות מוואת גם לתנועה הציונית, וזו טענה שהם מעלים כלפי המדינה.

לבד מהטיעונים המשפטיים מסתמכים הבדוויים על "זכויות היסטוריות" – דהיינו, על-פי קריטריונים של המסורת השבטית-נוודית. לפי מסורת זו, זכות הבעלות נובעת מכוח "תפיסה", שהיא פעולה של השתלטות בכוח. הטיעון של החייאת האדמה קשור במעבר לחקלאות והוא משאלת-לב של הבדוויים לזכות בהכרה של המחוקק בבעלותם על השטח.

אין ספק כי בעיית הבעלות על הקרקע איננה בעיה משפטית גרידא; בשנים האחרונות הפכה בעיה זו לבעיה ציבורית ופוליטית. יש להדגיש, כי גישת המדינה נראית אמנם הגיונית, אולם הטיפול בבדוויים, למעשה, לקוי מעיקרו; שכן לא הקרקע אלא אמצעי הייצור האלטרנטיביים הם הנושא הראוי לטיפול, וזאת משתי סיבות:

1. מקור ההכנסה של רוב הבדוויים בנגב כיום איננו מחקלאות, ובוודאי שלא מגידול מְקָנָה.

31 מאמר מערכת, ידיעות אחרונות, 30.4.79.

2. המעבר הספונטני, מתוך רצון, של הברווים להתיישבות קבע, במקום במאהלים ניידים, מחייב במדינה מודרנית מערך יישובי מודרני בשטח מצומצם.

ייתכן, כי מבחינה משפטית והיסטורית יכלו הברווים להשיג זכות בעלות על אדמותיהם, אילו תבעו אותה עד שנת 1921, כאשר השלטונות הבריטיים פרסמו את "פקודת הקרקעות". הפקודה הזמינה תובעי קרקע לבוא ולהסדיר את תביעתם, אלא שמנימוקיהם שלהם הברווים לא ניצלו הזדמנות זו, פרט לכודרים.

זהו, למעשה, גם נימוקה המשפטי של מדינת ישראל בדחיית תביעת הבעלות של הברווים, כאילו אמרה: היכן הייתם בשנת 1921? אם הייתה לכם אז הזדמנות לתבוע את האדמות שאתם יושבים עליהן, מדוע לא תבעתם אותן? אם האדמה לא נתבעה, משמע שלא היו לה בעלים או שלא נחשבה בעיניהם. הברווים שבים וטוענים, כי לא ראו צורך להוכיח בעלותם על הקרקע, משום שמעולם לא נתבעו להוכיח אותה מצד שום גורם וגם לא מצד השלטון.

במבט לאחור ניתן לקבוע, שאכן הברווים החמיצו את ההזדמנות ההיסטורית להיחשב כבעלים חוקיים של הקרקע.³²

חוקים נוספים שיש להם נגיעה לאדמות הברווים הם:

חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים, תשי"ג—1953)

חוק זה היה חיוני בתקופה שבה טרם התבררו זכויות הקניין של הברווים בנגב, בפרק הזמן שבין 15.4.48 לבין 1.5.52. בשם חוק זה בוצעו חלק מהפקעות הקרקע שלהם.

חוק המקרקעין תשכ"ט—1969

נראה, שחוק זה קבע את מעמדן של האדמות שהוחזקו על־ידי הברווים והוא גם עתיד לשמש בסיס להגדרה מחדש של זכויות הברווים, כפי שבאו לידי ביטוי בפעולות של הפקעה, ובעיקר ב"חוק השלום" (ראה להלן).

חוק השלום 1980

"חוק השלום" הוא כינויו של "חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים), תש"ם—1980". החוק אושר על־ידי הכנסת ביום 8.7.80. חוק זה נבע מהצורך להפקיע שטח שימש להעברת שדה־תעופה צבאי מסיני לנגב, כמתחייב מהסכם השלום עם מצרים. השטח שאותר לבניית שדה התעופה הוא באזור תל־מלחאת שבבקעת ערד. החוק התקבל, מפני שלא ניתן היה להשיג את הסכמת הברווים לפנות את אדמותיהם על־פי התנאים שנקבעו בהצעת הפשרה של הממשלה משנת 1976, ובגלל דחיפות המועד שבו היה צריך להעתיק את שדה התעופה ולהכינו לתפעול (בראשית 1980). היה ברור לכול, שפינוי בכוח לא בא בחשבון, וכי דרושה גישה חדשה לכל הנושא. במקביל, קמה תנועת שתדלנות מצד גורמים ציבוריים ופרטיים, שאינם מזוהים עם הממשלה. תנועה זו לא

32 לבנון, שם.

הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב לבין המדינה

נלאתה מלשכנע את הממשלה והבדווים בצורך להגיע לפשרה, שכמוה לא עלתה קודם לכן ואשר צריכה לשמש פריצת דרך אמיתית.

האוירה הכללית שנוצרה בציבור, באמצעי התקשורת ובקרב אנשי המסד הניבה עקרונות והצעות, שהבטיחו את הסכמת הבדווים והרשויות, וכן היה בהם חידוש שאפשר משא-ומתן.

ואלה מקצת העקרונות וההצעות:

1. להקים גוף מינהלי הכולל אנשים בעלי סמכות שמקובלים על הבדווים, שיקיים מו"מ עם המפונים.

2. להפקיע שטח מינימלי (שבסופו של דבר עמד על 65,000 דונם במקום 150,000 דונם), שיספיק לבניית שדה-התעופה, ושני יישובים שיאכלסו את המפונים.

3. תשלום פיצוי הוגן עבור הקרקע המופקעת, שיהיה גבוה יותר ממה שהוצע בעבר ושלא יותיר תחושת קיפוח ונישול.

4. הקמת יישובים חלופיים (כסייפה וערוער) למפונים; יישובים שרמת תכנונם, תשתיותיהם ושירותיהם יהיו גבוהים במיוחד וישתוו ליישובים היהודיים שבסביבה, ושייכלל בהם יסוד חקלאי (שיותר מאוחר נודע רק כבעל ערך פסיכולוגי-תרבותי ולא כלכלי) עבור אלה שיבחרו בחלופת קרקע.

ביסוד העקרונות הנ"ל הייתה ההנחה, שמערכת הפיצויים וחלופות הקרקע, יחד עם שינוי הגישה לגבי רווחת היישובים שיקומו, ישמשו רוגמה ויהיו אטרקטיביים לפתרון בעיות הקרקע וההתיישבות לכל בדווי הנגב שטרם עברו ליישובים החדשים שתוכננו על-ידי הממשלה. תקווה זו מצד המסד התבררה עד כה.

גילויי מאבק על הקרקע

א. הבדווים והמיעוט הערבי בישראל

אירועי יום-האדמה בשנים 1993 ו-1994 בנגב מוכיחים, שמאבקם של הבדווים איננו יותר מאבק נפרד – אדרבה, הם הפכו למוקד האירועים וההפגנות של המגזר הערבי כולו. יתר-על-כן, השתתפות הבדווים, בציבור, בימיה-האדמה האלה הפכה לסמל של ערביי ישראל במאבקם על האדמה, ובמיוחד ביום-האדמה של שנת 1994, שיוחד בעיקרו לבדווים מהנגב. אירועי המרכזיים היו בעיירה רהט, והיה גדוש בגילויי לאומנות. למרות זאת ולמרות התופעה של השתלטות בכוח על אדמות מדינה (להוציא את אלה שהמדינה הכירה בהן כ"חזקה") וההתנגדות לפנותן, אפשר לומר, כי גילויי הלאומנות של הבדווים בנגב אינם נוגעים ישירות לסוגיית הקרקע. בדווים שלא הוכרו כבעלי "חזקה" על-ידי המדינה ואשר חזרו ותבעו את זכותם וניסו למנוע את פינויים בכוח הנם מעטים, וסירובם לציית לחוק לא הייתה, כנראה, על בסיס לאומני.

מדי שנה נעשים ניסיונות, על-ידי גורמים חיצוניים, לשדל את הברווים להשתתף באופן פעיל ביום-האדמה, אם בהפגנות ועצרות ואם בהשבתת לימודים. בשנים הראשונות מאז 1976, הייתה היענות הברווים מאופקת, והיו מביניהם שאף התנגדו ודרשו שהברווים ימשיכו להתבדל ולהפריד את בעיות הקרקע שלהם מהמאבק הכולל על האדמה.

ביום-האדמה של שנת 1993 נוספו אלמנטים השייכים למגזר הברווי. בגליל התקיימו אספות הזדהות עם הכפרים הברוויים הבלתי-מוכרים, ובנגב ארגנה "האגודה לסיוע והגנה על זכויות הברווים בישראל" הפגנה בשבט א-סייד, בשל הריסת מבנים בלתי-חוקיים בשטחו, ובשל סירובו להתפשר בנושאי הקרקע והיישוב. למרות הציפיות להזדהות סוחפת, נראה כי נכזבה תוחלתם של מארגני הטקסים; הברווים חשו שגורמים לאומניים מנצלים את מצוקותיהם אך לא נלחמים למענם, ולכן רק 150 משתתפים הופיעו לעצרת.

הייתה זו הוכחה ממשית לאי-הזדהותם של הברווים ולמאבקם הנפרד על האדמה. למרות זאת, יום-האדמה של 1993 היווה צעד משמעותי בהעברת מוקד אירועיו אל הברווים בנגב, שהגיעו לשיאם ביום-האדמה האחרון ברהט (30.3.94).

ב. מקור הידיעות על לאומנות-קרקעית מצד הברווים בהסתמכו על סדרת מאמרים שהופיעו בעיתון הארץ במהלך שנת 1978, כתב העיתונאי ארציאלי: "1978 – שנת הקרע ביחסים עם הברווים"³³ ואכן, לראשונה, הועלו האשמות מפורשות כלפי הברווים שיש להן גוון לאומני. ארציאלי כתב, כי:

משרד הפנים טוען, שקיים מיעוט לא-מבוטל בקרבם המשמש מכשיר בידי גורמים עוינים למדינה, המסייעים בידם להשתלט על קרקעות המדינה בנגב.³⁴

או, לדוגמה:

בישיבת הנהלת משרד הפנים, שנערכה לאחרונה, דווח, כי גורמים עוינים, אף מחרץ לגבולות המדינה, עושים הכל כדי להביא למתיחות ולהתנגשויות בין השלטונות לבין הברווים ומעודדים את הברווים לבנות בתים בניגוד לחוק, במיוחד באתרים שהממשלה מפתחת לצרכים ציבוריים. כן דחפו גורמים אלה את הברווים להגדיל ביותר את העדרים, בידיעה ברורה שאין למדינה תשובה לצורכי המרעה של עדרים אלה.³⁵

מנהל המחוז דאז פירט את האתרים ואת האירועים שבהם הגיבו הברווים בניסיון לתפוס חזקה על מקומות שבהם הוחל בעבודות פיתוח:

33 ארציאלי, מ', 1978, "1978 – שנת הקרע ביחסים עם הברווים", רשימות בנושא הברווים, 9, הוצאת מדרשת שדה בוקר, עמ' 48–61.
34 שם, עמ' 48.
35 שם, שם.

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

1. הקמת אזור התעשייה ברמת-חובב.
2. הפקעת 26,000 דונם לצורכי התעשייה הצבאית ברמת בקע.
3. התכנית להקמת שדה-תעופה במשולש באר-שבע—דימונה—ערד, שבו איתר משרד הפנים שטח של 40,000 דונם לצורך זה.
4. הקמת מכון לתערוכת לבעלי-חיים ליד קיבוץ דביר.
5. החרמת המרפאה לבדווים, שהוקמה סמוך לכסיפה ועומדת בשיממונה.
6. גידול של פי חמישה בעדרי הצאן הבדוויים, תוך חמש שנים — מ-60,000 ראש בשנת 1973 ל-250,000 ראש ב-1978; התפרסותם של עדרי הצאן על שטחים נרחבים גרמה לתחושה של השתלטות הבדווים.

ואמנם, הממונה על המחוז הסיק אז, כי:

פעולות אלו אינן ספונטניות אלא מאורגנות, ומגמתן לשמש מקור לחיכוכים עם השלטונות במגמה לערער את הבעלות ואת השליטה של המדינה על הקרקעות,

אם כי

אין להאשים את כלל הבדווים, שכרובם הם אזרחים טובים ולויאליים.

הוא ציין, שלדעתו, גורמים עוינים מעבר לגבול עושים הכול כדי להעכיר את היחסים בין הבדווים למדינה, ואף מממנים בניית בתים בלתי חוקיים.³⁶

ג. החרפת המאבק אחרי יום-האדמה (1976) והמהפך הפוליטי (1977)

מספר גורמים הולידו את העימות, שהחל בשנת 1978, עד לחקיקת "חוק השלום" (יולי, 1980):

1. הבדווים טענו, כי מִפְּנִים אותם בשיטות אכזריות.³⁷ אך בשונה מהעבר, הגבירו הבדווים את לחצם על המערכת המשפטית ועתרו לבתי המשפט לבירור זכויותיהם. הואיל והמדינה הקפידה שההפקעות יעוגנו ב"חוק רכישת מקרקעין תשי"ג—1953", לא נותר לבדווים שום סיכוי לזכות במשפט מול טיעוני המדינה, כשההפקעה היא לצורכי פיתוח. למרות הכישלונות החוזרים, לא נלאו הבדווים מניסיונות לפנות לערכאות, מתוך הדחף לא לוותר ומתוך רצון לעורר בקרב הציבור הרחב אהדה לבעייתם.
2. אכיפת חוקי-הבנייה על-ידי הרשויות, שכללה הריסת מבנים בלתי-חוקיים ועקירת מטעי-זיתים, בוצעה בתקופה האמורה ביתר נחישות מאשר בעבר. כל פעולת אכיפה לוותה בגיבוי משטרה ומשמר-הגבול (מחשש אמיתי שהבדווים יתנגדו בכוח) ותועדה באמצעי התקשורת השונים,

36 שם, עמ' 49.

37 צוריאלי, י', "הבדווים בנגב: מִפְּנִים אותנו מהאדמות בשיטות אכזריות", מעריב, 22.5.78.

לא מבלי שהברווים ישמיעו סממאות והצהרות לאומניות, כמו "אטבח אל-יהוד" (לשחוט היהודים),³⁸ או "יהודים החוצה".³⁹

3. הסכך המשפטי, הפוליטי והציבורי שנוצר עם ביצוע הסכם השלום עם מצרים כלל את הצורך בהקמת שדה תעופה צבאי בתל-מלחמא, אשר בגינו לא היה מנוס מהפקעת אדמות שעליהן ישבו כ-5,000 בדווים שהיה צורך לפנותם. לידתו של "חוק השלום" נבעה מהתנגדות אלימה של הבדווים לפינוי, על-פי החוקים והכללים שנקבעו בעבר. הציבור הישראלי, העיתונות, הכנסת וגם חלקים בממשלה עמדו הפעם לצדם של הבדווים, במיוחד כאשר ברקע הדהדה עדיין "פרשת אבו-קרן" (ראה בספר שיישא שם דומה למאמר זה, בהוצאת המכון לחקר החברה הערבית בבית ברל), שבה אירעו התנגשויות בין רשויות המדינה (על הקרקע) לבין בעלי ה"חזקה" הבדווים (לגבי שאלת זכויותיהם), ומאז הפכו גם הפגנות של בדווים בנושא הקרקע לחזיון נפרץ.

4. החזרת הבדווים מ"התנחלויותיהם" במרכז הארץ לנגב, בין אם היו אלה התנחלויות ספונטניות או התנחלויות על אדמות שהמדינה החכירה להם לצורכי מרעה, הטלת פיקוח ומגבלות לגבי אפשרויות הרעייה וקביעת מכסות של צאן שיזכו להיתיר-רעייה מחוץ ל"אזור הסייג" – פירושם, שעל הבדווים-יהיה לחסל חלק גדול, שהגיע לממדים של כ-250,000 ראשי צאן, בעוד שהמדינה מוכנה להכיר ולטפל בהיקף של 80,000 ראש בלבד. הבעיה לא הייתה כלכלית גרידא. חזרה כאן בכל עוזה, רק בלבוש מודרני, "ההתנגשות בין יישוב הקבע לבין האוכלוסייה הנודדת".

הואיל וכל הפעולות המתוארות לעיל קרו בפרק זמן קצר, ובמיוחד בין השנים 1977–1980, הם נטעו בלב הבדווים את התחושה, שמדיניות הממשלה שונתה לרעתם.

עיתונות התקופה משקפת מציאות עגומה, רוויית מתח ואלומות וקרובה מאוד להתפרצות.⁴⁰

התגובה הציבורית הראשונה התבטאה בהפגנת מחאה של מאות בדווים ברחבת הכנסת, ב-13.7.78. מכאן ואילך החלו הבדווים לראות בהפגנות, בכנסים-מחאה ובשביתות-שבת אמצעים לעורר את דעת הקהל ולהשפיע על החלטות השלטונות. לא ייפלא, אפוא, שהדופי שהוטל אז בבדווים, באופן גלוי וכולל, עורר אותם לחוש שהם דחויים. לא רחוקה הייתה הדרך מהתכתשות גלויה בינם לבין הרשויות. הבדווים, מצדם, החלו בפעולות להוכחת בעלותם על האדמה – בהגברת הנטיעות, בבנייה בלתי-חוקית ובהגדלת העדרים. ואילו רשויות המדינה החלו לפעול ביתר-נחישות באכיפת חוקים שימנעו אותם מכך ובפינוי בדווים מאדמות מדינה ויישובים יהודיים שהוחכרו להם כחוק. על-פי דיווחיו של ארציאלי, שהתבסס על עדויות הבדווים:

38 גבעון, ש', "ערכים ובדווים מעבר לקו הירוק עורכים פלישות חקלאיות", מעריב, 12.3.80.

39 מאמר מערכת, מעריב, 31.7.79.

40 לאותו עניין ראה מאמריהם של: א' איסר, "הבדווי בנגב – מטרד או אורח", מעריב, 12.6.78, וכן: ב' נאה, "הבדווים מבקשים להתקבל אצל בגין בעניין ההפקעות", מעריב, 9.12.79.

אלה הם הימים הקשים ביותר שלנו, וכמותם לא היו לנו כימי הטורקים, כימי שלוט האנגלים ולא ב-30 השנים האחרונות.⁴¹

אישור למצב היחסים החמור נתן אז יצחק רייטר ממשרד היועץ לענייני ערכים, שאמר:

היחסים בין מדינת ישראל לבדוויים התאפיינו מאז קום המדינה בשיתוף פעולה והבנה, אך במחצית השנה האחרונה, עקב חוסר רגישות והבנה מצד הגורמים השונים, הידרדרו היחסים לשפל.⁴²

חמורה מכך הייתה העובדה, שלא התקיים תיאום בין משרדי הממשלה הנוגעים בכך; חוסר תיאום זה הפך לקו מאפייין, שממשיך לשרור ביחסים עם הבדוויים עד עצם היום הזה.

רצף פרסומים בעיתונות היומית מאז שנות השבעים מלמד, שנושא קרקעות הבדוויים לא ירד מסדר היום הציבורי, משום שהבעיה לא מצאה עד כה את פתרונה. הבדוויים בנגב לא חדרו מלבנות, לזרוע ולרעות, ולא תמיד על האדמות שהן בחזקתם, וכל זאת בניגוד לחוק – ומאידך גיסא, מדי פעם מתעוררות הרשויות ואוכפות את החוק נגד מסיגי הגבול.

דומה, שהמסקנה המרכזית העולה מתוך הדיון לעיל היא: שהמאבק על הקרקע בין הבדוויים למדינה, על אף שלא ניתן להכחישו, לא נשא אופי לאומי עד שנת 1992. זאת בשל העובדות הבאות:

1. כפי שהוזכר, כבר מראשית התחדשות היישוב היהודי בארץ-ישראל התעלמו הבדוויים מההוראות ומהאיסורים של התנועה הלאומית הערבית וגורמים דתיים על מכירת אדמות ליהודים. הם מכרו מאדמותיהם וגם סייעו לשכניהם היהודים ברכישת קרקע מגורמים אחרים. יתר-על-כן, מנהיגים בדוויים מהנגב ומהצפון, לא רק שלא ראו ביהודים מנשלים, אלא אף הציעו שיתוף פעולה מדיני וכלכלי, וסמוך להקמת המדינה אף נטלו חלק בחחום הצבאי. אך כיום, אותם בדוויים שחשו יחסי קרבה ליהודים, קובלים על כך ש"קם דור חדש שלא ידע את יוסף ואשר שם בסל אחד את האוהדים והנאמנים עם המתנגדים והשונאים".⁴³

2. נראה, שהמאבק על האדמות נולד בעיקר במדינת ישראל, משום שכמו התורכים והבריטים גם ישראל השהתה את הסדר הקרקעות עם הבדוויים עד אמצע שנות ה-70. במשך תקופה זו יצרו הבדוויים עובדות בשטח מכורח צורכי חיי היום-יום, שהחשידו אותם בכוונות להשתלט על אדמות המדינה. אך דווקא בניסיונה להגדיר את זכויות הבדוויים ובהעניקה להם את זכות ה"חזקה", תימרנה המדינה עצמה למצב משפטי ומעשי של כפל-בעלויות. מצד אחד, המדינה היא הבעלים של הקרקע, ומצד שני, הבדוויים הם בעלי ה"חזקה", כאשר כל צד מונע מהצד שכנגד לעשות שימוש יעיל בקרקע. פשרה לא נמצאה עד כה.

41 ארציאלי, שם, שם.

42 שם, שם.

43 סואעד, ח', ריאיון אישי מיום 7.9.93.

3. עובדה היא, שלא כל הכדווים בנגב נאחזים בקרקע ככקרנות המזכך והם נכונים להגיע לפשרה, שלפיה יעבירו למדינה שיעור ניכר מהקרקע. יתר-על-כן, הכדווים חשים עצמם נפגעים מהדרך שבה המדינה הציעה להם הסדר; הסדר, שנעדר בו אלמנט ההדדיות והכבוד — במקום להגיע לפשרה במשא ומתן דו-צדדי, הלכה המדינה בדרך התכתיב, גם אם הוא נראה בעינינו נדיב והוגן.

כדווים מעטים הגיעו לאחרונה לפשרה עם המדינה על אדמותיהם. אך מדובר בשיחיים שממילא יש להם חזקה על אלפי דונמים וויתור על חלק מהם תמורת פיצויים שמנים, שקיבלו על-פי חוק, לא יכול לשמש אינדיקציה להתנהגותם של בעלי החזקה הקטנים, הנאחזים בקרקע כבאמצעי-קיום. יתר-על-כן, מתהלכת שמועה בקרב הכדווים, שאותם שיחיים המוכרים אדמותיהם למדינה מטיפים מאחורי הקלעים נגד מי שמתכוון לעשות כמותם.

4. פעולות "הסיירת הירוקה" שימשו גורמים לאומנים אצל הכדווים בניסיונותיהם לתקוע טריז בין הכדווים לבין המדינה, אך ללא הועיל. די לצטט את מסע ההפחדה של התנועה האיסלאמית בבחירות למועצה המקומית ברהט, שכלל גם את סוגיית הקרקעות, בדבריה לבוחר, לאמור:

כאשר תעמוד ליד הקלפי, עליך לחשוב, אם תיתן אמונך למועמד של מפלגה ציונית שהפקיעה את אדמותינו....

אך מערכת הבחירות ביישובי הכדווים בנגב לא הייתה שונה במאפייניה הבסיסיים מאלה שאפיינו את כל יישובי הערבים בישראל, שבה הכריעו שיקולים פרגמטיים ולוקאליים ולא שיקולים לאומיים.

אחרית דבר

סימנים חדשים העולים מן השטח מעוררים תקווה לגבי סיכויי הסדר, לפחות עם חלק מבעלי הקרקע הכדווים. ראש מינהל הביצוע, שהוא בעל התפקיד המוסמך ביותר לנהל את המשא ומתן להסדרי קרקע, רואה עתה סיכויים להסדר שלא היו כמותם בעבר. הוא מבסס את אמונתו על האינדיקציות הבאות:

★ הסכמי השלום עם הפלסטינאים ומדינות ערב — ש"השפעתם היא חיובית".⁴⁴

★ רוב הכדווים כבר השלימו עם מדיניות הממשלה — ש"אין מנוס מהסדר" וכי בסופו של דבר יצטרכו להגיע להסדר מוסכם.

קצה נפשם של חלק גדול מצעירי הכדווים בחיים השוליים והמתסכלים שמחוץ ליישובים המוכרים ואין הם מוכנים להמשיך ולהיות "שבויים" בידי הזקנים, המתקשים לוותר על אדמותיהם.⁴⁵ כנגד

44 כבאי, א', ראש מינהל הביצוע ל"חוק השלום", עדות בפני ועדת הפנים של הכנסת, יולי 1989 (בישיבות שונות).
45 שם, שם.

דעה זו, מעריך חלק מזקני הבדווים, שדחיית ההסדר דווקא תקשיח את גישת הצעירים, המושפעים מרוח הלאומנות המתפשטת בקרב הבדווים בנגב.⁴⁶

בקרב חלק משמעותי של האוכלוסייה הבדווית ניכרת עייפות מהמאבק הנמשך על האדמות, וגם אלה עשויים ללחוץ על המתנגדים להגיע להסדר עם המינהל.

אירוע חסר ערך, לכאורה, יצר מפנה במאבק של הבדווים בנגב על אדמותיהם; במבט לאחור הוא מציין עבור רבים את חידוש המאבק על הנגב. קבוצה של שבע משפחות בדוויות מהר-בוקר פתחה בשביתת-שבת של 5 חודשים ליד משרד ראש הממשלה. השביתה החלה בחודש ספטמבר 1993, כשבראש המאבק עמדה אישה בדווית בשם פדייה אבר-גרודוד. בתקופה זו נתגלו כל הולשות הגורמים הממלכתיים שטיפלו בבעיה. ראש הממשלה, שביקש "שקט תעשייתי", דרש שייעשה הכול כדי למנוע את המשך התכונת המדינה בעיני אמצעי התקשורת הארציים והבין-לאומיים. גורמים בממ" וב"סיירת הירוקה" ראו כבר אז בפתרון שהוצע לבדווים – כפר רועים – תחילתו של סחף במדיניות הממשלה והזמנת קבוצות נוספות לפלוש לאדמות מדינה.

מאז ראשית שנת 1994, נמצאה, כביכול, הנוסחה הגואלת לבדווים בהר-בוקר. אך מסתבר שה"חגיגה" הייתה מוקדמת מדי, משום שבשטח לא נעשה שום דבר ממשי, בהיות התכנון והביצוע תקועים. המדיניות של "כיכוי שְרָפּוּת" הוכחה כנואלת, משום שמקרה הבדווים בהר-הנגב לימד אותם, שראוי ורצוי להשתמש באמצעים חריגים להשגת אדמותיהם ולהגשמת שאיפותיהם. את הדוגמה לחומרת המחדלים סיפקה קבוצת בדווים משבט העזאומה (ובעיקר בת-יאב מאבר-גרודוד ואבר-עצא), המונה כ-120 משפחות. קבוצה זו עזבה את מקום מגוריה ברמת חובב, אליו הועברה בשנות ה-70' על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, ופלשה לאדמותיה בכיר הדאג' (כ-2 ק"מ מצפון מערב ל"אשלים"). טענת הפולשים הייתה, שהאדמות הוצאו מהם בשנות ה-80' בטענה שהן נחוצות לצה"ל כשטח-אש. ואולם במקום זאת הוקצו האדמות ליישוב היהודי "אשלים". הם מְתַרְצים את יציאתם מרמת חובב בטענה, שהתעשייה הכימית ואתר שפיכת הפסולת הרעילה במקום פגעה ופוגעת בכריאותם, וכיחוד בכריאות ילדיהם.

עם כתיבת שורות אלה, מסתמן מאבק (אם לא עימות) חדש על הקרקע, כאשר הרשויות נחושות בדעתן ליישב את הבדווים בעיירה "שגב-שלום"; הבדווים מתנגדים לכך מכול וכול בטענה שאין הדבר מתיישב עם שאיפותיהם ועם אורח-החיים הרצוי להם. ביום 20.12.94 הגישו שלושה בדווים, המייצגים את האוכלוסייה הנדונה, עתירה לבג"צ הקוראת להשיב אותם לאזור "ביר-הדאג' " בשל הטענות שהועלו לעיל. אין לדעת כיצד ישפיע האירוע החדש על יחסי הבדווים והמדינה ומה יהיו תוצאותיו האחרות. עדויותיהם של אנשים מסוימים מתוך אוכלוסייה זו (שאינם מעוניינים להיחשף) מעידות, כי גורמים לאומנים מנצלים שוב את מצוקתם לצרכים פוליטיים ועושים ימים כלילות בקרבם. כְּעֵצֶם ימים אלה נראה הפתרון קרוב, כשקבוצה זו עומדת לקבל משכצת קרקע ליישוב

46 אל-אעסם, פ', ריאיון אישי מיום 1.5.94.

חקלאי, אך תושבים יהודים באזור חושבים שהתקדים יעודד קבוצות נוספות משבט העזאזמה לפלוש חזרה לאדמותיהם, "וכך נימצא מפסידים את הר-הנגב".

לדעתי, קיים ספק לגבי סיכויי הסדר ללא היסוד ההסכמי, שבו יהיו שותפים גם בעלי הזכות הבדווים, וללא שינוי התנאים הקיימים. הסדרים ספונטניים יוכלו, אולי, להעביר למדינה חלק מאדמות הבדווים, אך יהיה זה חלק מזערי ולא משמעותי בהשוואה להסדר כולל, שיהיה מקובל על כל האוכלוסייה (קרי: בעלי הזכויות על הקרקע). דהיינו, הסדר אפשרי!

מול אלה ניצבים המתנגדים מקרב הדור המבוגר והדור הזקן של הבדווים, המתריעים מפני תהליך ההקצנה הסוחף את הצעירים, כשבקרב חלק מהם ניכרת אפילו שנאת יהודים, שהיא התפתחות של שנאת הממסד. נעשה עול גדול לעצמנו ולבדווים, אם לא ניטיב לשמוע ולהבין את המתרחש, בעיקר לאור דבריהם של הזקנים והאבות המבוגרים, המעידים על בניהם הצעירים — כי "ולאדנא אעטל מננא, ואחנא אל-אחסן ללחוכומה" (ילדינו גרועים מאתנו משום שאנחנו טובים יותר לממשלה).

אירועי ה-28 בפברואר וה-10 במארס 1994, בהם נהרגו שני צעירים בדווים בידי המשטרה, וההתבטאויות של יום-האדמה (30.3.94), כל אלה רק מאששים את הספקנות ביחס להסדר. התעלמות מכך והתייחסות של "עסקים כרגיל" עלולים לשים לאל את סיכויי ההסדר. קיימת, על-כן, סכנה ממשית שגורמים לאומניים ינצלו מצב זה לצורכיהם, במיוחד כשהדבר מתקשר למצוקות אחרות (שאינן להן קשר עם בעיית הקרקע), תחת המסווה של אדמת מריבה. אין לקבל את הטענה המושמעת בממסד, כאילו מיעוט קולני הוא האחראי למהומות הלאומניות.

המקרה של הבדווים בהר הנגב יכול להוות תקדים, שעליו יסתמכו קבוצות בדווים רבות, ובמיוחד אלה שיש בידיהם הבטחות ישנות. מקרה זה יקשיח את עמדותיהם ביחס לפשרה על הקרקע, והם לא ייחפזו ללכת להסדר-קרקע.

אני רואה קשר הדוק בין אירוע זה (ואחרים שעוד יבואו בעקבותיו) לבין ה"הסדר" שהושג, כביכול, עם שבע המשפחות מהר-הנגב. המקרה הוא לימד את הבדווים, שהשימוש באמצעי מחאה, אם הוא ממושך ומלווה בסיקור תקשורתי, עשוי להביאם להישגים מהירים וטובים מבחינתם יותר מכל דרך אחרת. וכך, אמנם, קרה עם הבדווים שפלשו לשדות קיבוץ "אשלים" ואשר למען השקט, המדומה, החליט שר הבינוי והשיכון להעניק לפולשים יישוב כפרי בסביבה.

הדבר נכון גם אם אין לקבוצה אדמה משלה, משום שמדובר בקבוצה שמעולם, עד כה, לא נרשמה לזכותה "חוקת" קרקע, והנה היום הממסד מוכן לא רק לתת להם אדמות חנים למגורים אלא גם לאשר להם יישוב כפרי-חקלאי, המשלב גידול מקנה ופלחה חריבה, הכרוך בשימוש באדמות מדינה לצרכים אלה.

המקרה מלמד, שהליכה בדרך חוקית ומסודרת, דוגמת הקמת עמותות לעניין יישוב כפרי, איננה משתלמת, וכי מי שמתעקב ומפגין — מצליח. לעומת זאת, יש גם מי שמעריך שאירועי יום-האדמה, שהתמקדו השנה ברהט בעקבות מותם של שני הבדווים לאחר הטבח בכרובן, אינם מרמזים על

הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה

כיוון של פשרה, אדרבה, בעיית הקרקעות תפסה מקום מרכזי ביום־האדמה השנה. הדבר בא לידי ביטוי בכל העצרות והתהלכות וכן בטקסי שתילת העצים שהתנועה האיסלאמית ארגנה. נושא האדמה, שבעטיו התקיים יום־האדמה הראשון, אומר אלי רכס, ימשיך להתסיס את הערבים בישראל ולהוות דבק מלכד.

דומה שהגרוע מכול טמון בהיעדר מדיניות עקבית של הממשלה כלפי הבדווים. מה שנחוץ באמת הוא להוציא את הבדווים ממיקומם בשוליים ולשלבם בחיי המדינה; או אז הקונפליקט הקרקעי יהיה לא יותר מ"עוד בעיה" הניתנת לפתרון.