

# פרס למפרי חוק בצד נתונים לא אמינים

גדעון ביגר

הכותב הוא פרופסור לגיאוגרפיה היסטורית ומדינית בחוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל אביב

מדינת ישראל מתמודדת מזה שנים רבות עם סוגיית פעילותם ויישובם של אוכלוסיות נוודיות, קרי: האוכלוסייה הברואית. תופעה הנוודים איננה מיוחדת לישראל. מדינות רבות, מקנדה, פינלנד ורוסיה בצפון, דרך סין, מונגוליה ומדינות מרכז אסיה (אוזבקיסטן, קירגיסטן, טורקמניסטן), עבור לערב הסעודית, מצרים, תורכיה, עיראק, מרוקו וירדן באזורנו, ועד אירופה וצוועניה – בכל אלה קיימת בעיית הצורך בטיפול באוכלוסיות המתאפיינות במקום מגורים לא קבוע. מדינה מאורגנת, מודרנית, הרוצה ברישום מסודר של כל אדם בשטחה הריבוני, אינה מעוניינת באוכלוסייה נוודית, שמקום מגוריה איננו קבוע, שלא ניתן בקלות לחייב אותה במיסוי, בשירות צבאי ועוד, ומאידך קשה לספק לה שירותים שמדינה מודרנית אמורה לתת לאזרחיה ולתושביה.

העימות הבלתי נמנע בין בעלי קרקע לבין נוודים הנעים עליה הביא כמשך דורות ל"מלחמת המזרע בישימוץ", ומדינת ישראל ממשיכה במאבק עתיק יומין זה. נראה כי במהלך מאה וחמישים השנים האחרונות, עם כניסתה של המדינה המודרנית למזרח התיכון בכלל ולארץ ישראל בפרט, המאבק הלך והתגבר. והוא התעצם כשנוספו לו מניעים אידיאולוגיים כמו הפרחת השממה מנקודת מבטה של התנועה הציונית מול האחיזה בקרקע כבסיס לקיום לאומי בקרב ערביי ישראל בכלל והאוכלוסייה הברואית בפרט. טיפוח הדיון במסגרת מערכת היחסים הסבוכה שבין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, עוד העצים את הקונפליקט.

דו"ח ועדת גולדברג שהוגש לא מכבר לשר הבינוי והשיכון, מנסה מחד לעמוד על שורשי הבעיה ומאידך להציע פתרונות. נראה כי אף שחברי הוועדה חקרו ביסודיות את המצב הקיים, הם נאלצו, בלית ברירה, להיעזר במומחים שונים כדי לרדת לשורשי העימות. בקטע של הדו"ח המנסה לעמוד על מקור הבעיה, קטע שאיננו מהותי אך מאפיין,

נפלו לא מעט טעויות המעוררות תמיהות לגבי ערך הדו"ח כולו. זה אף זה: נראה כי במהלך הדיון בהמלצות, עסקה הוועדה בעיקר בדיון פרטני ולא נדרשה לסוגיה כללית של תהליך קיבוע הנוודים, תהליך שהתבצע בעבר הקרוב במדינת ישראל וממשיך להתבצע במרחב הקרוב אלינו, במדינות השכנות לישראל.

בפתיחת הדו"ח טוען השופט גולדברג, ש"המציאות חותרת תחת טובת המדינה וטובת

הכדואים". בשום מקום בדו"ח לא מובהר מהי טובת המדינה ומהי טובת הכדואים. האם ריכוזם במקום עונה על טובת המדינה, או אולי דווקא פיזורם בשטח טוב למדינה? האם השארתם בתחומי המדינה היא לטובת המדינה, או אולי לרעתה? האם הסדרת יישובם של הכדואים במקום בו הם נמצאים היא לטובתם או אולי לרעתם, כי בכל מקרה אין הם יכולים לקיים מינהל תקין בפזורים הנוכחי בשטח, הן באזורים בהם קיים ריכוז אוכלוסייה והן במקומות בהם הבנייה מפורזת מאוד. נראה כי בדו"ח עצמו אין כל דיון מעשי בסוגיה זו. כלומר, הוועדה הנכבדה מנסה להציג פתרונות שלא ברור כלל כמה הם תורמים "לטובת המדינה ולטובת הכדואים", כשלמעשה זו היתה אמורה להיות מטרת הוועדה.

**"אזור הדבר  
שהוועדה לא  
עשתה כל ניסיון  
ללאוד אהועשה  
בעולם הסובב  
אותנו בסוגיות  
של התיישבות  
קבוצות  
אוכלוסייה נוודית  
אלה, שכל  
מדינות המזרח  
התיכון מתלבטות  
בהן".**

קיימות בדו"ח עוד התייחסויות המעוררות לא מעט תמיהות באשר למקור הנתונים ולאמינותם. בסעיף 3 מדבר הדו"ח על מצב של "אנרכיה מוחלטת עד אמצע המאה הי"ט". כאן עולה סוגיה עקרונית באשר למושג "אנרכיה מוחלטת". במשטר מסודר של מדינה מודרנית, העדר רישום וסידור כתוב משקף "אנרכיה". אך למצויים בתרבות הנוודית ידוע כי היו הסדרים בני מאות שנים וכל אחד ידע את מקומו ומעמדו בחברה ובמרחב. חיי הכדואים כנגב היו מאורגנים להפליא ולא היתה שום "אנרכיה מוחלטת". נראה אפוא כי לפי דעת המומחה, שהוועדה אימצה אותה, העדר רישום פירושו אנרכיה. ולא כך הדבר.

בסעיף 3 גם מדובר על סימון גבולות של השבטים הכדואיים כנגב, שנעשה במחצית

השנייה של המאה הי"ט. לא ברור מה היה מעמדם של גבולות אלה ומה הם תחמו. ברור מהעדויות ההיסטוריות שגבולות שלא סומנו כלל בשטח והועלו רק על גבי מפות כלליות, שסביר להניח שהבדואים כלל לא הכירו ולא קראו, לא תחמו בעלויות על הקרקע ובעצם רק הגדירו את תחומי הגדודים של השבטים השונים. קווים אלה לא הגדירו שליטה. יכול היה אדם לנוע במרחבי השטחים כנגב, ללא כל התחשבות בגבולות השבטים. מכאן ברור כי סימון הגבולות בין השבטים לא היה בו כדי "להתחיל את מהלך הקיבוע" של הבדואים, כפי שנאמר שם. גם הקמת העיר באר שבע לא היה בה כדי לקבע את הבדואים במקום מגורים קבוע. בסך הכול היה זה מהלך מינהלי למיסוד שליטה מרכזית באזור בלתי מיושב שבו נעים שבטי הבדואים. אמנם כמה מאות בדואים התיישבו בבאר שבע בשנים שלפני קום המדינה, אך עיקר תושבי העיר היו יושבי קבע מעזה, מחברון ומהסביבה ואף יהודים. מהלך זה היה מהלך מינהלי של השלטון שהשפיע מעט מאוד על האוכלוסייה הבדואית כנגב. יש לזכור כי מהלכים כאלה נעשו גם בתקופה הרומית-ביזנטית וגם בתקופות אחרות, ולא היה בהם אלא ליישב רק כמה מאות בודדות של בדואים ביישובי קבע.

בסעיף 6 ברו"ח מובלעת החשיבות העקרונית שהחקיקה של ממשלת ארץ ישראל המנדטורית עשתה בביטול זכות ההכנסה של קרקעות "מוואת" לפעילות יישובית. מהלך זה מאפיין את המערכת הממוסדת, האירופית, הרואה בבעלות על הקרקע את חזות הכול ואינה מוכנה להתייחס למערכת שונה, אחרת, המאפשרת הפרחת שממות המדבר שלא בעזרת הרשות המוסדית. ראוי לציין כי גם החוק העות'מאני מאמצע המאה הי"ט דגל ברישום שלטוני למען הרחבת מעגל משלמי המס, ובכך פגע בערכי החיים במדבר.

בסעיף 9 מציין הרו"ח הערכות שונות של השטח שהיה מעובד על ידי הבדואים לפני קום המדינה. אמנם הרו"ח קובע כי ההערכות שונות, ולכל אחד הערכותיו שלו, אך נראה כי לפער בין 2 מיליון דונם ל-60 אלף דונם שעובדו ערב הקמת המדינה על ידי הבדואים כנגב, צריך להיות מצורף הסבר. ההערה המצורפת ברו"ח, שכל אחד מחזיק ומוטר מספרים משלו, איננה מספקת.

בסעיף 10 ברו"ח נאמר כי משנת 1939 נאסרה דריסת רגל יהודית כנגב. חוקי הקרקעות משנת 1940, שנגרם פעל היישוב היהודי במרץ בשנים האחרונות לשלטון הבריטי בארץ ישראל (1940-1948) לא אסרו על "דריסת רגל יהודית כנגב" ולא מנעו הימצאות

יהודית בנגב ואף לא בניית יישובים על קרקעות שהיו כבעלות יהודית או שנרכשו בדרכים חוקיות שונות גם לאחר חקיקת חוק הקרקעות. הקמתם של 11 היישובים העבריים במוצאי יום כיפור תש"ז, ולפני כן הקמת שלושת המצפים בנגב בתקופת מלחמת העולם השנייה, בחסות, בדיעת ואף בעידוד השלטונות הבריטיים, מעידות שהטענה אינה נכונה. בתקופה זו נערכו סיורים, טיולים, פעילויות כלכליות ואחרות על ידי יהודים שפעלו בנגב מאז 1940.

**"אוכלוסייה  
בדואית גדולה  
מתגוררת בצפון  
מדינת ישראל,  
המדינה נתונה  
לאוכלוסייה זו  
פתרונות שאולי  
לא תמיד היו  
מעולים, אך  
כיום, בכל  
הנוגע להסדר  
קרקעות וליישוב  
הבדואים,  
המערכת יציבה.  
ניתן היה לצפות  
שוועדת גולדברג  
תעשה מאמץ  
לבדוק מה ועשה  
בגליל – אך  
דבר זה לא  
ועשה".**

בסעיף 11 מדבר הרו"ח על מפקדי אוכלוסין שנערכו בארץ ישראל. בשונה מהנאמר בדו"ח, המפקד הבריטי המודרני הראשון בארץ ישראל נערך בשנת 1922, והמפקד של 1931 היה השני והאחרון שנערך בתקופת השלטון הבריטי. לפי מפקד 1922 היו הרבה יותר בדואים בארץ לעומת מפקד 1931, שנעשה אמנם בכלים מדעיים יותר, אך גם בו דרכי איסוף הנתונים לא היו ראויים. השלטון הבריטי בארץ ישראל לא ערך כל מפקד בשנת 1946 וכל ההערכות של האוכלוסייה בארץ בכלל ושל אוכלוסיית הבדואים בפרט, רחוקות מאוד מהמציאות.

בסעיף 16 בדו"ח נכתב על כיבוש רוב הנגב מהמצרים במלחמת השחרור על ידי צה"ל. המצרים לא נעו ממזרח לקו באר שבע-חברון (אף שמצפה בית אשל ממזרח לבאר שבע היה נצור) ומדרום לקו באר שבע-ביר עסלוג' (משאבי שדה)-עוג'ה אל חפיר (ניצנה). מרבית הנגב לא היתה כלל בידי הצבא המצרי ולכן מן הסתם לא נכבשה ממנו. עוד ראוי להזכיר כי חלק הנגב שבו שהה הצבא המצרי במהלך המלחמה נכבש על ידי המצרים שפלוש לארץ ישראל בראשית המלחמה, וצה"ל רק השתלט על המצרים.

אלה רק דוגמאות קטנות המראות כי המידע ההיסטורי ואולי גם האחר שעמד בפני חברי הוועדה לא היה מלא ונכון, או לפחות כך זה משתקף בדר"ח עצמו.

בסעיף 21 מוסר הדר"ח על מספרי הברואים במפקדים השונים שערכה מדינת ישראל. אמנם ניתנת טבלה המנסה להראות שינויים אצל שבטים שונים בין מפקד 1961 למפקד 1983, אך עיון בטבלה מעורר תמיהות רבות לגבי שבטים שמספר חבריהם הוכפל, מול כאלה שכמות האוכלוסייה בהם נשארה כמקודם או אף פחתה. לא ברור מי הם המאכלסים את העיירות המופיעות במפקד 1983 ולא ברור כלל כיצד אוכלוסייה זו הכפילה עצמה במשך 20 שנה.

לגבי מסקנות הוועדה והמלצותיה. ראוי לציין כי מוזר הדבר שלא נעשה כל ניסיון ללמוד מהנעשה בעולם הסובב אותנו על סוגיות אלה, שכל מדינות המזרח התיכון מתלבטות בהן. עוד ראוי לציין כי הברואים בדרום אינם הברואים היחידים בתחומי מדינת ישראל. אוכלוסייה בדואית גדולה מצויה בצפון מדינת ישראל, ושם בוצעו תהליכים דומים של הסדרת מצבה. נכון כי הפתרונות לא תמיד היו מעולים, אך כיום, בכל הנוגע להסדר קרקעות וליישוב הברואים, המערכת יציבה. אף שבנגב התהליכים והמציאות שונים מאלו שבצפון, הרי שניתן היה לצפות שלפחות ייעשה מאמץ לבדוק מה נעשה שם. אך לא כך נעשה בדר"ח.

עוד ראוי להעיר כי בהמלצות לגבי עצם ההתיישבות הברואית בנגב מציעה הוועדה, בסעיפים 109-110, לקבוע לכפרים הבלתי מוכרים "קו כחול", שייתן להם מעמד חוקי של יישוב מוכר. הוועדה ממליצה "להכיר ככל שניתן בכל אחד מהכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים..." כאן אולי רומזת הוועדה כי לא עמד בפניה כל גורם שימליץ מעשית על הקריטריונים להענקת מעמד חוקי ליישובים אלה. הוועדה הניחה זאת לרשויות המדינה ובכך מנעה מעצמה את הצורך להמליץ איזה מהכפרים יוכר כיישוב רשמי. ניתן אולי לטעון כי הוועדה הציגה מאפיינים (מסה מינימלית של תושבים, יכולת ניהול ועוד), אך למעשה לא עשתה דבר מעבר לכך. לשם יישום המלצה זו יהיה צורך להקים ועדה נוספת שתשב על המדוכה זמן רב ותקבע מי מהיישובים הלא מוכרים יוכל לזכות במעמד, מי יצטרך להיעלם מהשטח ומי יועבר למקום אחר. כך דחתה הוועדה עצמה את האפשרות ליישם את מסקנותיה היא.

בעיה זו מחריפה יותר בהתייחסות לסעיף 137 וסעיף 139. בסעיפים אלה ממליצה

הוועדה לתת היתר חוקי לבנייה ה"אפורה" להגדרתה, רק לאחר סימון "הקו הכחול", שיקבע כי מי אשר ביתו בתוך הקו – המבנה שלו יאושר ומי אשר ביתו מחוץ לקו, יצטרך להרוס את המבנה. נראה כי חברי הוועדה אמנם סיירו בשטח, אך פיזור המבנים על גבי כל השטחים לא עמד לנגד עיניהם, אחרת היו מבינים כי יהיה צורך להרוס אלפי מבנים שלא יכולים כלל להיות כלולים במסגרת יישוב כלשהו בשל מיקומם המבודד. הגדיל לעשות סעיף 139, שקבע כי כל מבנה שייבנה ללא אישור רשמי מאז הקמת הוועדה – ייהרס. הוועדה הוקמה לפני יותר משנה ונראה כי אין איש היודע היום מה היה בנוי ביום הקמתה, מה נבנה מאז ועד היום ומה עוד ייבנה עד שיוחלט להפעיל את המנגנונים לפיקוח על הבנייה.

\*

אין אני מבקש להתעמת עם מסקנות הרו"ח הממליץ "להלכין" למעשה את כל הבנייה הבלתי מסודרת על קרקעות, שהמדינה טענה עד היום לבעלות עליהן. ברור שצריך לבחון ולהחליט ואולי לשנות מדיניות ומעשים. אך נראה כי עצם פרסום המסקנות, לפני שהוחלט לאמצן, מביא ויביא להתפרשות נרחבת יותר של האוכלוסייה הבדואית במרחבי הנגב. כבר כיום מצויים ריכוזי בדואים יותר מפי שניים מהנקוב ברו"ח ומהנאסף בסיוור אוירי מעל השטח ובקרבנו. הרו"ח לא נותן פתרון לריכוזים של כמה עשרות או מאות בודדות של בדואים הנמצאים באזורים נרחבים הרבה מעבר לנגב והמגיעים עד למרכז הארץ, שם מצויות "התנחלויות" בדואיות רבות, מעין אלה הנמצאות בנגב. זה ועוד: גם ההסדר שמציעה הוועדה, שנותן פרס למפרי חוק, אינו ראוי.