

דוקטרינת הנגב המת

אורן יפתחאל, אחמד אמרה, סנדי קדר

"הארץ" 30.12.2013

למי שייכות קרקעות הכפרים הבדואיים? במחלוקת המתלהטת על חוק פראוור מועלה שוב ושוב הטיעון שהכפרים הבדואיים, היושבים רק על שלושה אחוזים מקרקעות הנגב, פולשים לאדמות המדינה. השר אביגדור ליברמן כהרגלו הפליא לעשות וזעק שהבדואים "שודדים את קרקעותינו". האומנם?

מחקר מקיף וראשון מסוגו שאנו עורכים מצביע על מציאות אחרת. יש עדויות רבות להכרה במקרקעין נרחבים של בדואים בתקופה העות'מאנית ובתקופה הבריטית, שכללה את הדין המסורתי כמו גם רישום רשמי. רוב הכפרים הבדואיים יושבים כיום על קרקעות שהבדואים ירשו מאבותיהם, אשר בתורם ירשו או רכשו אותן באופן לגיטימי בימי הטורקים או הבריטים. מכאן שהמתבונן הסביר יגיע למסקנה שאין הם פולשים, כפי שקבע גם שופט בית המשפט העליון אליעזר גולדברג בדו"ח שהגיש לממשלה ב-2008, שבו המליץ להכיר בכפרים "ככל שניתן". אין זה אומר כמובן שכל טענות הבדואים לבעלות צודקות, אלא שיש לבדוק אותן לגופן, ולא לפסלן באופן גורף



המדינה מתעלמת מהיסטוריית ההתיישבות, וטוענת שלבדואים הייתה הזדמנות לרשום את קרקעותיהם עד אפריל 1921, כמתבקש לפי פקודת "הקרקעות המתות" (המוואת) הבריטית, אך הם לא פעלו בנדון, וכך נהפכו למסיגי גבול. האם טענה זו אמינה? התמונה המצטיירת מהמחקר מכרסמת בה .

נתחיל בנושא הרישום. רוב הבדואים אכן לא רשמו את קרקעותיהם בטאבו, אבל מתברר שהם לא היו לבד. במאי 1921 העיד דו"ח אברמסון, שהוגש לממשלה הבריטית, שרק 4.5% משטחי ארץ

ישראל רשומים בספרי הטאבו, כאשר יותר ממחציתם על שם ארגונים יהודיים. אם כך, כמעט אף כפר בארץ לא רשם את קרקעותיו בתאריך הקובע, אך רק הבדואים נענשים על כך - כעבור יותר מ-90 שנה .

מעבר לאי הצדק הבסיסי שבהענשת נכדים על מעשי סביהם, ועוד באופן מפלה, נראה גם שהבריטים, מחוקקי פקודת המוואת, הסיקו מסקנות מחוסר הרישום. הם החלו בתהליך הסדר מקרקעין שונה, שהתבסס על יוזמת המדינה והשתמש בחקיקה חדשה, אשר ייתרה את פקודת המוואת. בעקבות זאת לא הלאימו הבריטים מהבדואים אפילו דונם אחד על בסיס סיווגה כמוואת .

מאמצע שנות ה-20 הובילו הבריטים תהליך של מיפוי ורישום כל הקרקעות המעובדות, המוחזקות והמוקצות, על שם בעליהם המסורתיים. התהליך התבסס על עדויות שכנים, מסמכי מיסוי ואישור מנהיגי קהילה, אשר הספיקו בדרך כלל לרושמים, לצד רישום עות'מאני, או הסכמי מכר מסורתיים. רק מקרים מעטים יחסית של מחלוקות הגיעו לבתי המשפט .

אין ספק שאם תהליך זה היה מגיע לנגב לפני 1948, הקרקעות המעובדות והמיושבות של הבדואים היו נרשמות על שמם. אך הבריטים רשמו רק כחמישית מהשטח. ישראל המשיכה את הסדר המקרקעין, אולם הוא נעצר באופן מוזר בנגב לפני יותר מארבעים שנה, זאת לאחר שיותר מ-3,200 בדואים רשמו תביעות על שטחים שהיו ברובם מוחזקים, מעובדים או מיושבים לפני 1948. נראה שהמדינה עצרה את ההסדר בשל היות הבדואים אוכלוסייה שולית וחלשה, ומאז היא מנסה להעביר את הקרקעות לרשותה. כיום נותרו תביעות בסך 5% לערך משטח הנגב, אך גם נתון נמוך זה לא מרתיע את המדינה מניסיון להלאים את מה שנותר .

הניסיון להלאמת הקרקעות התבסס על מה שאנו מכנים "דוקטרינת הנגב המת", שגובשה על ידי צוות ממשרד המשפטים ברשות פליאה אלבק כתגובה לתביעות הבדואים. הדוקטרינה קובעת, שעד תקופת המנדט הבדואים היו נוודים ללא יישובים או חקלאות, ולכן הקרקעות באזור היו מתות. אי הרישום ב-1921, טוענת המדינה, הפך קרקעות אלה ל"מתות" לעולם ועד, בלי קשר להיותן מיושבות ומעובדות. כלומר, המדינה מנסלת "לאחור" את הבדואים, בדומה לדוקטרינת ה"טרה נוליוס" ("אדמות שאינן שייכות לאיש") הידועה לשמצה, שבאמצעותה השתלטו אירופים על קרקעות באפריקה, אסיה ואוסטרליה. עקב חולשת הבדואים, "דוקטרינת הנגב המת" מעולם לא אותגרה בצורה משמעותית, וכך נוצרו תקדימים משפטיים רבי עוצמה המנשלים את הבדואים. אך המחקר שלנו מראה שהטענות שבבסיסה מסולפות. להלן שלוש נקודות מפתח :

- **חקלאות בדואית:** במשך מאות בשנים עיבדו הבדואים שטחים נרחבים. החקלאות הצריכה כמובן התיישבות, בדרך כלל באוהלים במקבצים קטנים, יחד עם שמירה על כלכלת מקנה. נוסעים שעברו במקום תיארו ארוכות את החקלאות הבדואית סביב באר שבע, כך למשל כתב הנרי טריסטראם ב-1858, שסביב באר שבע ניכר "גידול תבואה על ידי הערבים בחלקות גדולות". ב-1883 כתב החוקר הבריטי אדוארד האל, שבאזורי הבדואים "היקף העיבודים החקלאיים עצום" .

חשוב ביותר הוא דו"ח מקיף של החברה להכשרת היישוב, שהתגלה בארכיון הציוני. דו"ח זה, שנחתם על ידי החוקר הציוני הידוע ד"ר יעקב טהון, מפרט את גבולות הבעלות והיקף העיבודים של כל השבטים הבדואיים ב-1920 (שנה לפני פקודת הקרקעות המתות), שהגיע לקרוב לשני מיליון דונם בצפון הנגב, ומפריך בכך לחלוטין את טענת "הנגב המת", כיוון שקרקעות מעובדות בוודאי שלא היו מסוג "מוואת". צילומי אוויר משנות הארבעים מעידים בבירור שהבדואים עיבדו כמעט כל קרקע שניתנת לעיבוד בנגב הצפוני.

- **הכרה שלטונית:** המשטרים הקודמים הכירו בבעלות הבדואים על קרקעותיהם. למשל, האימפריה העות'מאנית רכשה משבט העזאמה בכסף מלא קרקעות להקמת באר שבע, ובדואים

שחפצו בכך רשמו אלפי דונמים על שמם בתקופה העות'מאנית והבריטית, ובידינו נסחי טאבו המעידים על הדבר. כיצד יכלו הבדואים לרשום אז את הקרקע אם הייתה שייכת למדינה? זאת ועוד, הצהרות רשמיות ומתועדות של הנציב העליון הרברט סמואל ושל שר המושבות וינסטון צ'רצ'יל הבטיחו לבדואים לשמור על הדין המסורתי, ולשם כך מונו על ידי המנדט בתי דין שבטיים כדי לדון בענייני הבדואים - כולל נושא המקרקעין .

הבריטים גם גבו מסי יבול בצורה מסודרת, ורשמו בטפסים את שמותיהם של אלפי בעלי קרקע בדואים, ואת שמות הכפרים הבדואיים הקיימים. המפקד הבריטי ב-1931 סיווג 89% מהבדואים כ"חקלאים", וב-1935 כתב הנציב העליון לדוד בן גוריון, שביקש הקצאה צנועה של קרקע להתיישבות יהודית: "הקרקעות המעובדות במחוז באר שבע שייכות לבדואים על בסיס חזקה מימים ימימה ."

- **רכישות הארגונים היהודיים:** ראייה מובהקת נוספת היא רכישת קרקעות נרחבת מבדואים על ידי יהודים בתקופת המנדט, אשר העידה כמובן על תקפות הבעלות של המוכרים. הקק"ל וארגונים אחרים רכשו יותר מ-100 אלף דונם, ולכן עמדתה של הראשונה, השוללת כיום את הבעלות הבדואית, צבועה במיוחד. בצירוף מקרים נרכשו אדמות קיבוץ משמר הנגב ואדמות שבט אל-טורי (היושבים בכפר הלא מוכר עראקיב) באותו האזור ובדיקו באותה שנה - 1926. והנה, רכישת הקיבוץ הוכרה, ואילו הכפר עראקיב נהרס כבר יותר מ-50 פעמים בתואנה של פלישה. אי השוויון מדבר בעד עצמו .

גם בשנים הראשונות לעצמאות ישראל, לפני גיבוש הדוקטרינה, לא היה ספק בקרב מעצבי המדיניות בכל הנוגע לבעלות הבדואים על הקרקעות. ב-1953 למשל, כתב יוסף וייץ, לימים ראש מינהל מקרקעי ישראל, במסגרת תפקידו כראש ועדה ממשלתית בנושא הבדואים והקרקע: "בתקופת שלטון המנדט נרשמו שטחים ניכרים מאוד בשמם של הבדואים, על יסוד הוכחות ששטחים אלה עובדו על ידם... אין להימנע מלהכיר בזכויות הבדואים לבעלות על אותם השטחים שיוכחו שהיו בעיבודם ."

יש לגנוז לפיכך את חוק פראוור, המבוסס על הנחה כאילו לבדואים אין זכויות קניין בקרקע, ובמקביל לחדול משימוש ב"דוקטרינת הנגב המת" המעוותת. אך השאלה בעיקרה אינה משפטית, אלא ערכית, היסטורית וגיאוגרפית: האם ראוי או רצוי שמדינה תנשל אוכלוסייה מקניינה המסורתית באמצעות לוליינות משפטית .

על המדינה לפנות לאפיק התכנוני, המאפשר הענקת זכויות פיתוח ובנייה מבלי להתנות בהסדר מקרקעין, וכך להוציא במהירות את הכפרים הבדואיים ממצוקתם, שנולדה מהזנחה של דורות .

המועצה הבדואית לכפרים הלא מוכרים, בשיתוף עמותות "במקום" ו"סדרה", הכינה תכנית אב המראה באופן שיטתי שניתן להכיר בכפרים לפי אמות מידה מקצועיות. אפיק כזה של פיתוח, שוויון והכרה יוביל לפתרון מהיר, זול, צודק וישים בנגב, יותר מאשר הנחתת חוק פראוור הפוגע קשות בחברה הבדואית. כך יוכל "הנגב המת" לקום לתחייה, לטובת כל תושביו.

הכותבים הינם חוקרים מהאקדמיה, המסייעים לתובעי קרקע בדואים בתיקים העומדים כיום בפני בית המשפט העליון