

מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבדואים בנגב

ת'אבת אבו-ראס¹

הקדמה

באזור הנגב חיים יותר מ-160,000 ערבים בדואים, המהווים 25% מאוכלוסיית האזור. כמחציתם מתגוררים ב-38 כפרים שאינם מוכרים על ידי המדינה, הטוענת לבעלות עליהם.

זה זמן נחשבים הבדואים מכשול בפני פיתוח הנגב על ידי המדינה. בשנים האחרונות נקטה ממשלת ישראל צעדים גורפים, הפוגעים הן בבדואים המתגוררים בכפרים מוכרים בנגב והן באלה המתגוררים בכפרים לא מוכרים. הצעדים כוללים ריסוס שדות חקלאיים בקוטלי עשבים כדי להשמיד יבולים, עקירת שתילי עצים, החרמת רכוש, הריסת בתים ואכיפה נוקשה של חוקי התכנון והבנייה. בנוסף, המועצה לביטחון לאומי (גוף המורכב מקציני צבא רמי דרג בדימוס) המליצה לאחרונה על תוכנית לטיפול בסוגיית הבדואים שתוגש לממשלה. להמלצה נלוותה הטענה ש"המדינה כבר הפגינה יכולת להתמודד עם אתגרים מורכבים ארגונית, תקציבית ומשפטית בביצוע תוכנית ההתנתקות. בסוגיית הבדואים מוצע לאמץ עיקרון דומה..."².

הממשלה גם החליטה, לאחר הפסקה של למעלה מ-20 שנה, לחדש את הדיונים בבתי המשפט שעניינם טענות בעלות שהעלו הערבים הבדואים. ההחלטה על חידוש הדיונים הונעה על ידי הרצון לפנות בדואים מאדמתם. פעולה זו מאיימת לפרוס את רקמת היחסים העדינה בין המדינה לבדואים ולהרוס את שאריות האמון ויחסי העבודה שנתרו בין התושבים הערבים בדרום ישראל לבין המדינה. במאמר זה אדון ברקע שעליו צמחה בעיית הבדואים והקרקע בנגב ובהתפתחותה, ואעלה סדרה של המלצות לפתרון מוסרי של הבעיה.

הגדרת הבעיה

בדצמבר 2000, סמוך לכניסתו לתפקיד ראש הממשלה, פירסם אריאל שרון מאמר בביטאון *קרקע*, שכותרתו "קרקע כמכשיר כלכלי להקמת תשתיות ולצמצום משמעותי בפערים חברתיים". המאמר כולל את התיאור הבא של בעיית הבדואים והקרקע:

בנגב אנו ניצבים בפני בעיה קשה מאוד: כ-900 אלף דונם של קרקעות מדינה לא מצויים בידינו אלא בידי האוכלוסייה הבדווית. אני, כתושב הנגב, רואה את הבעיה הזו יום יום. זו בעצם תופעה דמוגרפית... מסיבות של חולשה, אולי גם חוסר ערנות מספקת לנושא, אנו, כמדינה, לא עושים דבר כנגד התופעה הזו... הבדווים

¹ ד"ר אבו ראס מרצה במחלקה לגיאוגרפיה ולפיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. חבר הנהלת עדאלה.
² אהוד פראוור ולירית סרפוס, הבדואים בנגב: מדיניות, קשיים והמלצות, המועצה לביטחון לאומי, 2006.

תופסים שטחים חדשים, מכרסמים ברזרבה הקרקעית של המדינה ואיש אינו עושה דבר משמעותי בעניין זה³.
(ההדגשה של הח"מ)

כשלוש שנים אחר כך פירסם הפרופ' איסמעיל אבו סעד, בדואי תושב הנגב, מאמר באותו ביטאון, תחת הכותרת "קובלנת הבדווים: איך אפשר להגדיר אותנו כפולשים אם במשך אלפי שנים אנחנו ואבותינו חיים בנגב?" אבו סעד כתב:

רשויות המדינה טוענות כי אין לבדווים בעלות על הקרקע. אבל מה לעשות ומנקודת ראות של נהגים היסטוריים, הבדווים מעולם לא רשמו את הקרקעות או את האדמות שלהם בטאבו. האם עובדה זו יכולה למנוע מהם את הבעלות? בכל הקשור לשאלת הבעלות על הקרקע קיים בעיני הבדווים פרדוקס מסוים. "איך ייתכן", שואלים הבדווים, "שבשנות העשרים והשלושים רכשו קק"ל והסוכנות היהודית אדמות בנגב מידי בעליהן הבדווים, והיום פתאום הם לא בעלים? מה השתנה?... מרחבי הנגב מספיקים לכל הצרכים של האוכלוסייה הישראלית – בהווה ובעתיד. אבל יש בהם גם די מקום למצוא תשובה לצרכים של האוכלוסייה הבדווית. יש למצוא פתרון מוסכם על הבדווים ולא כפייה, שבמסגרתה יחויבו כל הבדווים להתרכז ביישובים עירוניים ולקיים אורח חיים שאינו הולם את מסורתם, את תרבותם ואת תפיסת עולמם⁴.

כבר ב-1963, בראיון *להארץ*, התייחס משה דיין לבעיית מדיניות הקרקע והבדואים בישראל: "אנחנו צריכים להפוך את מעמד הבדווים למעמד פועלים עירוני – העובד בתעשייה, בשירותים, בבנייה, בחקלאות. 88 אחוז מתושבי ישראל אינם חקלאים, בוא ניתן לבדווים להיות כמוהם. זה כמובן יהיה צעד רדיקלי, שיגרום לבדווי לא לחיות על אדמתו עם העדר שלו, אלא הבדווי יהפוך לאדם אורבני, שמגיע אל ביתו אחרי הצהריים ולובש את נעלי הבית שלו. ילדיו יתרגלו לאבא שלובש מכנסיים, ולא מחזיק את השברייה. ילדיו ילכו לבית ספר עם שיער מסורק. זאת תהיה מהפכה, אבל זאת תהיה מהפכה שתסתדר אחרי שני דורות. בלי אחידות אבל עם כיוון ממשלתי. התופעה הזאת של הבדווים תיעלם"⁵.

מאמרים אלה משקפים שתי השקפות סותרות על אותה בעיה. במיתוס הציוני של גאולת האדמה המדבר נתפס כמקום עקר שיש להפיח בו חיים, להפריח אותו. הבדואים נתפסו כחלק מן הטבע, אוסף של נוודים ללא כל קשר לקרקע. הבדואים, עם זאת, רואים את עצמם, כתושבי המדבר וכבעלי הקרקע.

³ אריאל שרון, "קרקע כמכשיר כלכלי להקמת תשתיות ולצמצום משמעותי בפערים חברתיים", *קרקע* ביטאון המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, מס' 50 נובמבר-דצמבר 2000, ע"ע 14-15.

⁴ איסמעיל אבו סעד, קובלנת הבדווים: איך אפשר להגדיר אותנו כפולשים, אם במשך אלפי שנים אנחנו ואבותינו חיים בנגב? *קרקע*, ביטאון המכון לחקר מדיניות כלכלית ושימושי קרקע של קק"ל, מס' 57, ינואר 2004, ע"ע 31-34.

⁵ משה דיין, ראיון *להארץ*, 31 ביולי 1963. אצל רונן שמיר, "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל", *משפט והיסטוריה*, מנחם מאוטנר ואחי (עורך), מרכז שזר, 2000.

העובדה שממשלת ישראל לא הכירה מעולם בזכויות הבדואים על אדמתם הופכת את הבדואים לעבריינים או לפורעי חוק בעיני האוכלוסייה היהודית. בהעדר הוכחה משפטית ברורה, בדמות רשומות רישום קרקע, אימצו בתי המשפט הישראליים את הדעה הנפוצה והעדיפו לראות בבדואי נווד חסר קרקע וחסר שורשים.⁶

ההיסטוריה של הבעיה

מדיניות הקרקע של ישראל מכתובה ש"אדמות מדינה" לא יועמדו למכירה. הממשלה מחכירה קרקע לתקופה של 49 שנים, בעיקר לגופים ומוסדות יהודיים. ישראל היא המדינה הדמוקרטית היחידה בעולם שבה אחוז הקרקעות המצויות בבעלות המדינה עולה על 93% מכלל הקרקע. בישראל אין שוק נדל"ן חופשי. אזרחיה הערבים של ישראל, שהם 19% מאוכלוסיית המדינה, מחזיקים רק ב-3.5% מהקרקע. רק 2.5% מהקרקעות מצויים בתחום השיפוט של רשויות מקומיות ערביות.

עד לייסודה של מדינת ישראל, ב-1948, היו הבדואים, על פי רוב, התושבים היחידים בנגב. ב-1947 התגוררו יותר מ-90,000 בדואים, שהשתייכו ל-96 שבטים שונים, במרחב המשתרע מדרום לקריית גת ולאשדוד. על פי כמה מקורות, כולל מקורות יהודיים, הבדואים האלה החזיקו בשני מיליון דונם קרקע בערך, שזכויות הרכוש בהם הוסדרו על פי שיטה ברורה ומוסכמת. הקרקע חולקה על פי הסכמים בין-שבטיים.⁷

מאז ומתמיד היתה הקרקע המשאב החשוב ביותר בחיי הבדואים. מי שהחזיקו בשטחים גדולים של אדמה נהנו ממעמד חברתי גבוה; מי שהיו חסרי אדמה לחלוטין נותרו בתחתית הסולם החברתי. רוב הקרקע בנגב הוחזקה בידי בדואים שירשו אותה, ללא תיעוד כתוב משום סוג.

ב-1858 חוקקו הטורקים חוק שקבע כי יש לתעד רשמית את שמות בעלי הקרקעות כאמצעי להסדרת עניינים הקשורים לקרקע באימפריה העותמאנית. היו חמש קטגוריות של קרקע באימפריה העותמאנית: *מולק* (אדמה בבעלות פרטית), *מירי* (אדמה בבעלות המדינה שניתן לעבדה תמורת תשלום חד פעמי), *מווקופה* (אדמה בנאמנות דתית או הקדש מוסלמי), *מתרוקה* (אדמה בלתי מעובדת) ומוואת (שממה שאינה מתאימה לעיבוד). רוב הקרקע בנגב סווגה כמוואת. הבדואים בנגב התנגדו ליצירת תיעוד רשום של החזקותיהם בקרקע, מאחר שהדבר היה הופך אותם לנתינים של שלטון זר. ככאלה, הם היו נדרשים לשלם מסים ולשרת בצבא העותמאני.

ב-1921 הוציאה ממשלת המנדט הבריטי צו שקרא לתושבי הנגב לרשום את הקרקעות שלהם. הבדואים, שהוענקה להם ארכה של חודשיים, לא עשו כן והקרקעות נותרו לא רשומות. על פי

⁶ עאמר אל-הוזייל, "הכפרים הבלתי מוכרים בנגב: בין תכנון מוסדי ותכנון אלטרנטיבי" נייר עמדה שהוצג בפני המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (לא פורסם, ערבית).

⁷ רונן שמיר, "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל", *משפט והיסטוריה*, מנחם מאוטנר ואח' (עורך), מרכז שזר, 2000; אל-הוזייל, 2002

צו הקרקעות (מנואת) מ-1921, בדואי שעיד, החיה ושיפר קרקע מנואת קיבל אישור בעלות על אותה קרקע, שסווגה אז מחדש כמירי. בתי המשפט של המדינה החדשה ישראל, שנולדה 27 שנים מאוחר יותר, קבעו שכל בדואי שוויתר על ההזדמנות לרשום קרקע מנואת על שמו ב-1921 ולא קיבל אישור בעלות, אינו זכאי עוד לעשות כן.⁸

קרקעות הנגב לאחר ייסוד מדינת ישראל

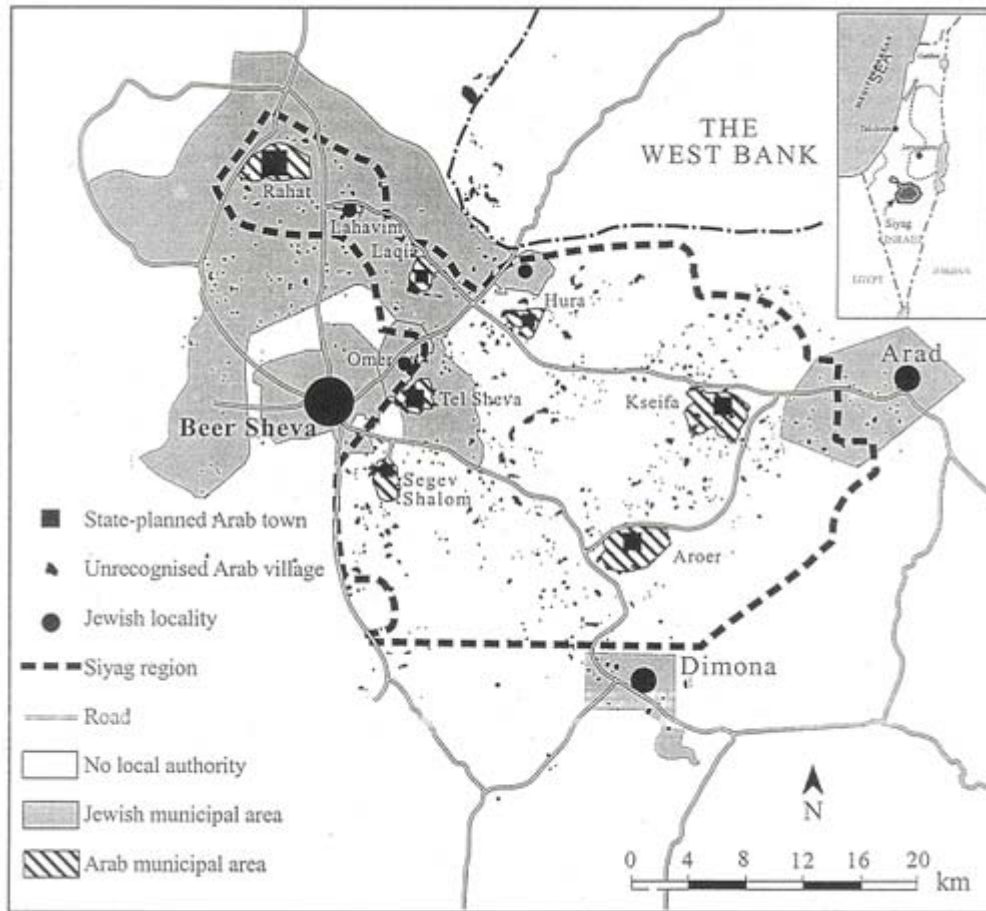
לפני ייסוד המדינה הצליחו מוסדות יהודיים לרכוש כ-95,000 דונמים של קרקעות הנגב. רק ב-1946 הופיעה ההתיישבות היהודית הראשונה בנגב. עם הקמת המדינה עלה צורך מיידי בהקמת יישובים יהודיים, כדי "לכבוש את השממה". במלחמת 1948 ברחו או גורשו רוב הערבים הבדואים לירדן, לרצועת עזה ולמצרים. רק כ-10,000 מהם נותרו בנגב. ראש הממשלה הישראלי הראשון, דוד בן-גוריון, החליט לרכז אותם בנגב הצפון-מזרחי, באזור שהשתרע על 1.5 מיליון דונם שנקרא אז *אזור הסייג*, ובו התגוררו כבר אלפי בדואים (ראו מפה מס' 1).⁹ במשך הזמן, השכנות בין בדואים בעלי קרקע לאלה שנושלו מאדמתם תרמה לפיצול של האוכלוסייה לשניים. כעת היו *סודמן* (בעיקר בעלי אדמות) ו*חורמן* (אלה שנהפכו לחסרי אדמה והתיישבו מחדש באזור הסייג). לאחרונים הובטח כי המעבר מאדמתם הוא צעד זמני וכי יוכלו לחזור לבתיהם בתוך שבועיים או שלושה. ב-1951 נאכף ממשל צבאי על האוכלוסייה הערבית של ישראל, כולל על הבדואים בנגב. קרקע בדואית הופקעה, רובה על פי חוק רכישת מקרקעין מ-1953, שקבע כי אפשר לרשום כל קרקע שאינה מצויה בחזקת בעליה באפריל 1952 כרכוש המדינה. עד לתאריך זה, הבדואים גורשו כבר מאדמתם והועברו לאזורים אחרים. חזרתם נמנעה באמצעות הגבלות שהטיל הממשל הצבאי. שתי ערי פיתוח ישראליות הוקמו באותה עת (דימונה בשנת 1955 וערד בשנת 1962) על חלקים מאדמת אזור הסייג.

⁸ יוסף בן דוד. *מריבה בנגב, בדווים, יהודים, אדמות*, רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל. 1996.

⁹ אורן יפתחאל ואלכסנדר קידר, על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי, *תיאוריה וביקורת* 16: 67-101, 2000; בן-דוד, 1996.

• מפה מס' 1

Jewish and Bedouin Arab Settlement and the Siyag Area



Source: - Ministry of the Interior records
- Aerial photograph analysis (1999)

בעקבות ביטול הממשל הצבאי ב-1966 החליטה ממשלת ישראל להפוך את הבדואים לעירוניים ולרכז אותם באזורים עירוניים שתוכננו למטרה זו. העיר הראשונה שהוקמה למימוש יעד זה הייתה תל שבע. ייסודה, ב-1968, לווה במצבור של טעויות תכנון, שטיבן נעשה ברור יותר עם הקמת המרכז העירוני הבדואי השני, רהט, ב-1972. הערים כסייפה וערערה הוקמו ב-1982 כאמצעי ליישוב בדואים שפוננו מאדמתם בתל מלחתה בעקבות הנסיגה הישראלית מסיני ובניית שדה התעופה הצבאי נבטים באתר. שגב שלום הוקמה ב-1984 וחורה ולקיה ב-1990 (ראו מפה מס' 2).

מפה מס' 2

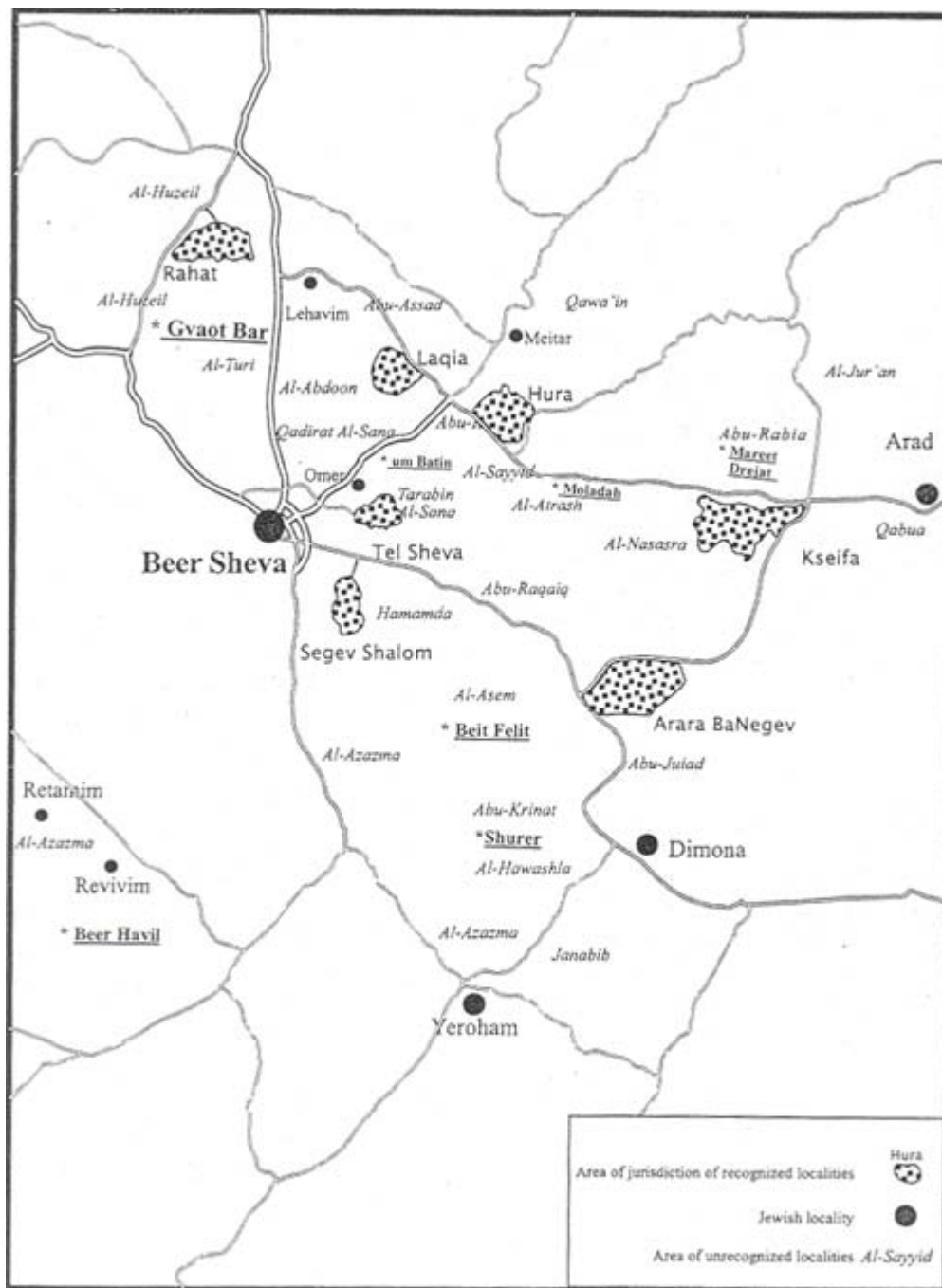


Figure 1.2: Bedouin Towns and Unrecognized Settlements

עם סיום הממשל הצבאי ניסתה ממשלת ישראל לרשום את הקרקע על שמה באמצעות תביעות בעלות. גם הבדואים ניסו לרשום את הקרקע על שמם. התביעות ותביעות-הנגד הגיעו לקצב ב-1974, כשהממשלה אימצה את המלצתה של פליאה אלבק (אז ראש המחלקה האזרחית במשרד

המשפטים) להקפיא את כל ההליכים המשפטיים שנגעו לתביעות בעלות בניסיון להשיג פשרה עם הבדואים, שכללה מידה מסוימת של פיצוי. בתחילת 1975, אלבק, שפעלה בשם ממשלת ישראל, הציעה שהבדואים ישמרו על 20% מן הקרקע שבה הם מחזיקים ויקבלו פיצוי על 80% הנותרים בשיעור של 2,000 שקל לדונם¹⁰.

הבדואים דחו את ההצעות האלה. חלקם כבר ניסו עשרות פעמים, ללא הצלחה, לרשום באופן חוקי את הקרקע על שמם. המכה האחרונה באה בדמות החלטה תקדימית של שופט בית המשפט העליון אברהם חלימה, שהתקבלה ב-1984 ובה נקבע כי לבדואי, מעצם הגדרתו, אין קשר כלשהו לקרקע ולא יכול להיות לו קשר כזה (ראו ערעור אזרחי 218/74, סלים עלי אגדיע אל הואשלה ואח' נגד מדינת ישראל). עד אז הצליחה הממשלה להשיג הסדרי פשרה ב-115,000 דונם בלבד מתוך הקרקע. חלק מהקרקע הזו, בערך 60,000 דונם באזור תל מלחתה, הופקעו בעקבות הנסיגה הישראלית מסיני והקמת שדה התעופה נבטים.

ב-20 השנים האחרונות חדלו הבדואים מניסיונותיהם לרשום את הקרקעות שלהם. התוצאה הברורה היא עובדה מוגמרת בהקשר של הטריטוריה השנויה במחלוקת: הבדואים ממשיכים לעבד את הקרקע ולבנות עליה מבנים קלים, כגון בקתות או סככות¹¹.

אדמות הנגב היום

כיום יש תביעות בעלות לא מוסדרות של בדואים על 776,000 דונם של קרקעות הנגב. הממשלה מכירה בסוג זה של תביעה. עם זאת, על פי מדיניות הממשלה, שאומצה על ידי בתי המשפט, בדואים אינם בעליה של קרקע. יש להם זכות ל"משמורת", שמוענקת להם על ידי הממשלה כמחווה של רצון טוב.

בכל אזור הנגב, שבו 12,918,000 דונם, מאכלסים הבדואים (הן בערים ובכפרים המוכרים והן ביישובים הלא מוכרים) 240,000 דונם, שהם 1.8% מן הקרקע. תושבי הכפרים הלא מוכרים מאכלסים 180,000 דונם, או 1.3% מהקרקע¹². השטח הכולל של קרקעות שנתבעות על ידי הבדואים מוערך ב-5.4% מכלל שטח הקרקע בנגב¹³.

העדר תוכנית אב ותכנון אזורי לאזור הסייג, וחסרונה של ועדת תכנון מקומית המוסמכת להעניק רשיונות בנייה באזור, כמו גם צרכים הנובעים מגידול האוכלוסייה, עודדו תושבים לבנות על הקרקע שלהם ולהחליף את הרעיון המוכר של "בנייה בלתי חוקית" במושג "בנייה בלתי מוכרת". כיום יש 30,000 בתים ומבנים קלים לא מאושרים בנגב, 10,000 מתוכם נבנו מחומרים איתנים. הריסת עשרות בתים מדי שנה לא הצליחה להרתיע תושבים מלהמשיך ולבנות על אדמתם.

¹⁰ בן דוד, יוסף, 1996. בן דוד, יוסף, *הבדואים בישראל, היבטים חברתיים וקרקעיים*, 2004.

¹¹ בן-דוד, 1996, בן דוד, 2004.

¹² אל-הוזייל, 2004.

¹³ בן דוד, 2004.

בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחויות מקבילות בסוגיית הבדואים והקרקע: מצד אחד גברה ההסתה נגד הבדואים, בעיקר בתקשורת הכתובה. מצד אחר גברה הפעילות הפוליטית של תושבי כפרים לא מוכרים ושל ארגונים התומכים במאבקם של הבדואים. כמעט כל הצלחה במאבק או השקעה בתושבי הכפרים הלא מוכרים – אספקת שירותים, חינוך, רווחה ובריאות – הושגה בעקבות עתירות לבתי המשפט שהגישו תושבים וארגונים לא ממשלתיים.

התוכנית הממשלתית הרצינית ביותר ל"הפעלת יד קשה" לטיפול בבעיית הכפרים הלא מוכרים היא "תוכנית שרון". במרכז התוכנית עומד הסדר לשאלת הקרקע, שיושג באמצעות תביעות-נגד לבעלות שיוגשו מטעם המדינה לבתי המשפט, הרס בתים ואכיפה נוקשה יותר של חוקי הבנייה, הרחקת פולשים, השקעה ארוכת טווח בערים בדואיות קיימות והכרה בכמה כפרים לא מוכרים. הממשלה הקציבה סך של 1.25 מיליארד שקל לתוכנית זו. מימוש התקציב יתפרס על פני שש שנים.

הכרה בתשעה כפרים שהיו עד לאחרונה לא מוכרים – קסר אל-סר, מולדה (אלאטרש), מכחול, דריג'את, אבו קרנאת, אום בטין, ביר הדאג', תרבין אלסאנע ואל-סייד – והקמת המועצה האזורית אבו בסמה הם שני ניצחונות חלקיים של המועצה האזורית לכפרים הערביים הלא מוכרים בנגב (ארגון התנדבותי המורכב מוועדים מקומיים רבים המייצגים את התושבים, שהוקם על ידי תושבי הכפרים הלא מוכרים ב-1998, להלן "המועצה"). עם זאת, המועצה האזורית אבו בסמה הוקמה ללא רצף טריטוריאלי בין הכפרים, שלא כמו מועצות אזוריות אחרות בישראל. המועצה תבעה הכרה בכל 38 הכפרים הלא מוכרים ואימצה את מודל המועצה האזורית כרשות מוניציפלית שתטפל בכל הכפרים הלא מוכרים. כוונת הממשלה להעביר את תושביהם של הכפרים הלא מוכרים הנותרים לתשעה כפרים שהוכרו תיתקל בהתנגדות חריפה מצד הקהילה הבדואית ומצד המועצה, וסביר שתוליד עימותים חריפים עם הרשויות. הבדואים רואים במאמץ לרכז אותם ביישובים עירוניים ניסיון לנתק אותם ממרכזי המחיה שלהם ומאדמותיהם ההיסטוריות, והכרזת מלחמה על קיומם בנגב. בה עת הם מצביעים על הקמת עשרות התיישבויות בודדים, עתירות שטח, המיועדות ליהודים, בייחוד לאורך מה שמכונה "דרך היין" בנגב. חוות פרטיות אלה פותחו בעזרת הרטוריקה של "שמירה על קרקעות המדינה" (מפני הבדואים). הבדואים, המיוצגים על ידי המועצה, מתנגדים לעיור כפוי ומוחים נגד העובדה שהם אינם שותפים להחלטות בנוגע ליישובם מחדש.

אסטרטגיה אחת שבה עשתה שימוש המועצה בהתנגדותה לתוכנית שרון היתה ליזום את הקמתו של *פרום ביחד*, המורכב מ-32 ארגונים מקומיים ולאומיים, יהודיים וערביים. הפרום מתבטא נגד פתרונות כפויים וקורא לדיאלוג מידי בין הממשלה לבין נציגים של הכפרים הלא מוכרים.

יישובים יהודיים על קרקע בדואית

ההסתה נגד הבדואים והדימוי שדבק בהם כפולשים לאדמות המדינה, דירבנו את הממשלה לתכנן יישובים יהודיים חדשים "על מנת לשמר את אדמות המדינה". הממשלה הנוכחית, עד לאחרונה בראשות אריאל שרון וכעת בהנהגתו של אהוד אולמרט, תיכננה עשרות יישובים חדשים וחוות בודדים בנגב. הקמת החוות אינה תוצר של צורך בסיסי לחזק את אזורי הפריפריה: 13,000 דירות

בנגב עומדות ריקות, וכמה ערים ויישובים כפריים קיימים מצויים על סף התמוטטות. המצב מעלה את השאלה המתחייבת: מדוע לא לחזק את הקיים? כמה מן היישובים החדשים האלה, דוגמת גבעות בר, צצו באמצע הלילה, למרות התנגדותם של מוסדות תכנון ישראליים. אף אחת מתוכניות ההתיישבות לא הביאה בחשבון נזקים סביבתיים שעלולים להיגרם בעקבות הקמת היישובים החדשים.

סיכום

לא יכול להיות ספק שהבדואים נלכדו במלכודת פוליטית-משפטית, שיצרו וקבעו ממשלות ישראל ובתי המשפט הישראליים. למרות כמה הישגים שהושגו באמצעות המערכת המשפטית, האקלים הפוליטי-המשפטי מונע מהחברה הישראלית להשיג פתרון ארוך טווח והוגן. הספרות העברית הנציחה את המיתוס שלפיו הנגב הוא אדמת שממה מבודדת והבדואי הוא נווד שאין לו כל קשר לאדמה. דימויים אלה הונצחו על ידי בתי המשפט הישראליים, והובילו להחלטת התקדימית של השופט חלימה ב-1984. למרות המדיניות המפלה והמסוכנת שנקטה נגד הערבים הבדואים ב-56 השנים האחרונות, הבדואים לא נעלמו. במקום זאת, בעיית הבדואים והקרקע נהפכה לחמורה ומורכבת יותר. ככל שחולף הזמן, למדינה יש יותר מה להפסיד. למראה של מטוס המרסס שדה חקלאי בחומרים קוטלי עשבים, למחזה של ילד בדואי בוכה על מה שנוותר מביתו ההרוס, יש כוח רב יותר מכל החלטה של בית משפט. החרפה שבהזנחת הכפרים הלא מוכרים בנגב מדברת בקול רם יותר מכל מקרה של העדר רישום של קרקע בדואית. הקשר שבין הבדואים לקרקע הוא חובק כל. זהו למעשה המשאב היחיד שמעגן את חייהם. המדיניות החדשה של הגשת תביעות-נגד מטעם הממשלה היא ניסיון להתייחס לאזרחים הבדואים על בסיס אישי בלבד. בעזרת מיקוד הסכסוך בתובעים פרטיים במקום בקבוצה קולקטיבית, מחלישה הממשלה את הבדואים וכך היא יכולה לתאר את התנהגותם כמקרים מבודדים של הסגת גבול. הסיבות להחלטתה של פליאה אלבק להקפיא את תביעות הבעלות ב-1975 עדיין תקפות גם היום. הפתרון לבעיית הקרקע חייב להיות בתחום המוסר, ולא בשדה המשפטי. שינוי בשיטה המשפטית או בנסיבות הפוליטיות אינו סיבה מספקת לפנות קבוצה של אזרחים – ואוכלוסייה ילידית – מעל אדמתן. המדיניות של אומות דמוקרטיות ברחבי העולם שיקפה באחרונה הבנה של החשיבות שבהענקת יחס מיוחד לאוכלוסיות ילידיות.

כדי להשיג צדק במדיניות של הקצאת קרקעות והשפעה חברתית, ראוי כי מדינות דמוקרטיות יאמצו קווי מדיניות שוויוניים ואתיים יותר כלפי קבוצות של אזרחים ילידיים. פתרון לבעיית הבדואים והקרקע דורש שיח קרקעות חדש בישראל, שבמרכזו רעיון האזרחות: הגדרתה וחשיבותה הפוליטית-החברתית בישראל. כל עוד שיח האזרחות הישראלי חופף לגבולות הלאומיות היהודית – ולא לגבולות הגיאוגרפיים של המדינה – נמשיך לדבר על אדמות המדינה כעל אדמות העם היהודי ולהנציח את הדימוי של אזרחי המדינה הערבים, ובייחוד תושבי הנגב הבדואים, כמשתלטים בכוח על קרקעות.

המלצות לממשלת ישראל

1. יש לראות בסוגיית הקרקעות בנגב והכפרים הלא מוכרים בעיה לאומית. ככזו, יש לחוקק חוקים מיוחדים להסדרתה ויש להקציב משאבים מיוחדים למטרה זו.

- .2 יש להגיע לפתרון המבוסס על עקרונות מוסריים ולא על עקרונות משפטיים.
- .3 אין לכפות פתרון. תיווך בין שני הצדדים – הבדואים והמדינה – יכול להיות האסטרטגיה הטובה ביותר אם המתווכים הם גופים בינלאומיים עצמאיים, בעלי מומחיות בתחום הקרקעות ואוכלוסיות ילידיות.
- .4 יש להרשות לתובעים בדואים, המחזיקים 240,000 דונם ויותר (פחות מ-2% מכלל הקרקע בנגב) והחיים על אדמתם, לרשום את הקרקע על שמם. יש להרשות לכל התובעים האחרים לחכור את הקרקע השנויה במחלוקת לתקופה של 49 שנים.
- .5 יש לשלם פיצויים על קרקע שהופקעה לצרכים ציבוריים או קרקע שלה בעלים חוקיים על פי ערכה המלא, כפי שייקבע על ידי שמאי עצמאי.
- .6 יש להציע לאזרחים הבדואים כמה אפשרויות התיישבות, ולא רק עיור. לדוגמה, המודל של הכפרים החקלאיים, המושב היהודי, פופולרי למדי בקרב הבדואים.
- .7 יש להפריד את שאלת הבעלות בקרקע מהענקת שירותים ומהכרה בכפרים הלא מוכרים.
- .8 יש להכיר בכל הכפרים הלא מוכרים תחת תחום השיפוט של מועצה אזורית אחת או שתיים.

ביבליוגרפיה

אבו סעד איסמעיל. "קובלנת הבדווים: איך אפשר להגדיר אותנו כפולשים אם במשך אלפי שנים אנחנו ואבותינו חיים בנגב?" *קרקע*, 57: 31-34. 2003.

אל הוזייל עאמר. "הכפרים הבלתי מוכרים בנגב: בין תכנון מוסדי ותכנון אלטרנטיבי", נייר עמדה שהוצג בפני המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (לא פורסם, ערבית). 2002.

בן דוד, יוסף. *מריבה בנגב: בדווים, יהודים, אדמות*, רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל. 1996.

בן דוד, יוסף. *הבדווים בישראל, היבטים חברתיים וקרקעיים*, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים, 2004.

פראוור אהוד וסרפוס לירית. *הבדואים בנגב: מדיניות, קשיים והמלצות*, המועצה לביטחון לאומי. 2006.

ממשלת ישראל, 2005. תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב.

שמיר, רונן. "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל", בתוך מאוטנר ואח', *משפט והיסטוריה*. תל אביב, מרכז שזר. 2000.

שרון אריאל, "קרקע כמכשיר כלכלי להקמת תשתיות ולצמצום משמעותי בפערים חברתיים", *קרקע ביטאון המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע*, מס' 50 נובמבר-דצמבר 2000, עמ' 21-10

יפתחאל אורן וקידר אלכסנדר. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", *תיאוריה וביקורת*, 16: 67-101. 2000.