

חברה

'לפנים משורת הדין': המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים בנגב בשנות השבעים

חבצלת יהל

מבוא

זכות הבעלות על מאות אלפי דונמים של קרקע בצפון הנגב נתונה בוויכוח בין מדינת ישראל ובין אלפים מאזרחיה הבדווים. הוויכוח אינו ייחודי למדינת ישראל. הוא משתלב במחלוקות סביב קרקעות והתיישבות, מחלוקות שהתקיימו ואשר עדיין מתקיימות בין מדינות לאוכלוסיות נוודיות לשעבר, בדווים ואחרים.¹ שאלת הבעלות של בדווים מהנגב על קרקעות בישראל התעוררה עוד בראשית ימי המדינה ונגעה לקרקעות נרחבות שבדווים החזיקו בהן לפני 1948, מרביתן בנגב הצפוני, ובכללן קרקעות שעזבו הבדווים לבקשת רשויות השלטון. לאורך השנים עלו הצעות מהצעות שונות לפתרון המחלוקת על

1 מבין המחקרים הרבים שעסקו בנושא יצוין מחקרו של פיליפ זלצמן אשר מביא את הקשיים של כמה קבוצות נוודיות בסרדיניה, בטורקיה ובהודו: Philip C. Salzman, *Pastoralists: Equality, Hierarchy, and the State*, Westview Press, Boulder, CO 2004, pp. 113-120; Anatoly M. Khazanov (ed.), *Nomads and the Outside World*, University of Wisconsin Press, Madison, 1994 (2nd ed.), p. XLII; Philip S. Khoury and Joseph Kostiner, *Tribes and State Formation in the Middle East*, University of California Press, Berkeley 1990, p. 14; Ruth Kark and Seth J. Frantzman, 'Empire, State and the Bedouin of the Middle East, Past and Present: A Comparative Study of Land and Settlement Policies', *Middle Eastern Studies*, 48 (2012), pp. 487-510; DPA, 'Bedouin Protesters Block South Sinai Road Over Land Dispute', *Egypt Independent*, 21.9.2011: <http://www.egyptindependent.com/news/bedouin-protesters-block-south-sinai-road-over-land-dispute> (retrieved 4.4.2017); Donald Cole and Soraya Altorki, *Bedouin, Settlers, and Holiday-makers: Egypt's Changing Northwest Coast*, American University in Cairo Press, Cairo 1998, pp. 67-72; John Gulick, *The Middle East: An Anthropological Perspective*, Goodyear Publishing, Pacific Palisades 1976

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

הקרקע. מחקר זה בוחן את המהלכים לגיבוש פשרה בעניין תביעות הבעלות של בדווים מהנגב ואת הדוח שכתבה בנושא זה ועדה בראשות עו"ד פליאה אלבק (דוח אלבק). דוח אלבק הוא מצויני הדרך העיקריים בסכסוך הקרקעות המתמשך והבלתי פתור עד כה בין בדווים ובין מדינת ישראל. חשיבותו של הדוח באוסף גורמים: ראשית לכול, העובדה שלראשונה פורסם מסמך שכולל מפתח ברור לחישוב הפיצויים ומנגנון יישום מפורט; יתר על כן, דוח אלבק העמיד מתווה לפתרון כללי אשר עבר לשלב היישום, ואילו כל ההסדרים המשמעותיים שנדונו אחריו – הוגבלו לחלק מהתביעות בלבד או שלא הצליחו לעבור לשלב היישום; נוסף על כך, זו הפעם הראשונה שבה אימצה ממשלת ישראל הסדר הנוגע לאלפי תביעות קרקע בדרך העוקפת את החקיקה שהיתה קיימת;² ולבסוף, עקרונות מרכזיים בדוח אלבק, ובהם מדיניות של 'לפנים משורת הדין', עומדים בתוקפם גם כיום. מכאן שממצאי המחקר המובא בחיבור זה יכולים לסייע בהבנת המדיניות הישראלית, המושפעת מדוח אלבק זה ארבעה עשורים.

מאמר זה משתלב במחקרים העוסקים בגיבוש דיני המקרקעין בישראל ובהליך הסדר הקרקעות בהקשר הסכסוך היהודי-ערבי. בורם הביקורתי בולטים בעת האחרונה מחקריהם של אלכסנדר קדר, אורן יפתחאל וג'רמי פורמן, המשווים את ישראל למדינות הקולוניאליסטיות, שפעלו להשתלט על טריטוריות שבהן חיו עמים שהיו נתונים לשליטתן.³ מחקריהם מבקשים להראות שגם ישראל, כמו מדינות אלו, הסתמכה על דוקטרינות משפטיות, אובייקטיביות לכאורה, על מנת להכשיר את פעולותיה. באופן זה, הם טוענים, הועברו למעלה מ-80 אחוז מקרקעות מדינת ישראל, כ-21 מיליון דונם, מבעלות ערבית לבעלות ציבורית יהודית. את גישתם תיאר אדם חפרי-וינגרדוב במילים האלה: 'בעלי עמדה זו רואים את טיפול הממסד הישראלי, על זרועותיו השונות, בקרקעות ערביי ארץ-ישראל כמסכת אחת של התאנויות שנקט הצד היהודי בסכסוך על ארץ-ישראל כדי למקסם את כמות הקרקע שבשליטתו ולמזער את כמות הקרקע שבשליטת הצד

2 עניין זה מעורר גם שאלות אשר לסמכות הממשלה בכל הנוגע לקביעת הסדרים ראשוניים, אך נושא זה חורג מגדרו של מאמר זה. להרחבה בנושא ראו: בג"ץ 4491/13; 4593/13 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' ממשלת ישראל (לא פורסם); יואב דותן, 'הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש', משפטים, פ"ד מב (2012), עמ' 379, 414; בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב (5) 481; ברוך ברכה, משפט מינהלי, א (1997), עמ' 35; הנס קלינגהופר, משפט מינהלי, א, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 1957, עמ' 23; אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל, א, שוקן, ירושלים ותל אביב 2005, עמ' 127-129; גדעון ספיר, 'הסדרים ראשוניים', עיוני משפט, לב (2010), עמ' 5.

3 אלכסנדר (סנדי) קדר, 'זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל', עיוני משפט, כא, 3 (תשנ"ח), עמ' 665; אורן יפתחאל ואלכסנדר (סנדי) קדר, 'על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי, תיאוריה וביקורת', 16 (2000), עמ' 67; Jeremy Forman and Alexandre (Sandy) Kedar, 'Colonialism, Colonization and Land Law in Mandate Palestine: The Zoral-Zarqa and Barrat Qisarya Land Disputes in Historical Perspective', *Theoretical Inquiries in Law*, 4 (2003), pp. 491-540.

הערבי. [...] יש להבין את מסכת ההליכים והצעדים הללו [...] כצעדים תוקפניים שנקטה קבוצת הרוב כלפי קבוצת המיעוט כדי לנשלה ולהעמיק את נחיתותה'.⁴ על טענות אלו בא זנדברג להשיב במחקרו.⁵ אמנם הוא לא סתר את הקביעה כי השתלשלות האירועים בארץ בזמן המלחמה ולאחריה גרמה לפגיעה בערבים, אך ביקש להוכיח כי המהלכים לא נעשו מתוך מגמה מכוונת להפלות את הערבים ולנכס את קרקעותיהם לצורכי המפעל הציוני. לגישתו, הפתרון למצב הקיים לא יימצא אלא בהקצאה שוויונית של קרקע על פי צורכי האוכלוסיות. תפיסה זו משקפת את גישת הזרם הממסדי המרכזי בציונות, אשר לפיה שטח ישראל יכול לתת מענה ליהודים ולערבים במסגרת מדינה יהודית ודמוקרטית.⁶ זנדברג סבור כי השינוי בבעלות הערבית ראוי שייבחן לפי מערך הזכויות שנגזר מדיני הקרקעות שהיו בתוקף לפני הקמת מדינת ישראל, ולא לפי זכויות ערטילאיות, כלל-ערביות, שלא היו מעוגנות בחקיקה דאז. עמדה זו דוחה את נקודת המוצא של הזרם הביקורתי, שלפיה שטח מדינת ישראל ערב הקמתה היה כולו בבעלות של ערבים.

לצד הדיון הכללי, התפרסמו גם לא מעט מחקרים הממוקדים בוויכוח על הקרקעות בנגב, אבל אלה כמעט שלא עסקו בדוח אלבק.⁷ חריג מבחינה זו היה מחקר רחב היקף שפרסמה קבוצת חוקרים מהזרם הביקורתי, והוא סימן את דוח אלבק כחוליה המכוננת בשרשרת פעולות ממסדיות שנועדו לנשל את הבדווים מזכויות הבעלות שהיו להם.⁸ במחקרם לא נדרשו חוקרים אלה לחומרים הארכיוניים הקשורים בדוח ובגיבושו. במחקר זה אבקש לבחון אם יש ממש בטענות הנישול המכוון שנקשרו לדוח. הדבר ייעשה בהסתמך על איסוף שיטתי של מקורות ראשוניים בני התקופה מארכיונים מוסדיים, ובהשתמש בכלים מתחומי הגאוגרפיה ההיסטורית והמשפט. מרבית המסמכים שנמצאו בארכיונים נכתבו בידי אנשי הממסד הישראלי, דבר שממקד את עדשת המחקר בנקודת הראייה של פקידי

4 אדם חפרי-וינוגרדוב, 'משטר המקרקעין בישראל בסבך הסכסוך היהודי-ערבי', המשפט, יד (תשע"א), עמ' 695-714.

5 חיים זנדברג, מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט-ציונות, מכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 2007.

6 חפרי-וינוגרדוב, 'משטר המקרקעין בישראל'.

7 יוסף בן-דוד, הבדווים בישראל: היבטים חברתיים וקרקעיים, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים 2004; הנ"ל, מריבה בנגב: בדווים, יהודים, אדמות, המרכז לחקר החברה הערבית, בית ברל 1996; אבינועם מאיר, 'בחינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב בין הממשלה לבדווים: היבטים גאומשפטיים', קרקע, 63 (2006), עמ' 14-15; הנ"ל, המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים 1999; Shaul Krakover, 'Urban Settlement Program and Land Dispute Resolution: The State of Israel versus the Negev Bedouin', *Geojournal*, 47 (1999), pp. 551-561; Ghazi Falah, 'Israeli State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev', *Journal of Palestine Studies*, 18, 2 (1989), pp. 71-91.

8 אורן יפתחאל, סנדי קדר ואחמד אמארה, 'עיון מחודש בהלכת "הנגב המת": זכויות קניין במרחב הבדווי', משפט וממשל, יד (תשע"ב), עמ' 147-7.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

הממשל את ההתרחשויות ולכן עשוי לעורר חשש לייצוג בלתי מאוזן. היבטים שונים של קושי זה נדונו בהקשר של חקר ההיסטוריוגרפיה הישראלית.⁹ כדי להקטין את החשש, עשיתי ככל יכולתי לאתר מקורות בני התקופה אשר כתבו בדווים וגופים לא ממשלתיים, וכן קטעי עיתונות ופרוטוקולים אשר ביטאו עמדות אופוזיציוניות, לא ממסדיות. כאמור, דוח אלבק לא הביא לידי סיום המחלוקות. לפיכך, מטרה נוספת של המאמר היא לבחון את הביקורת על הדוח ואת הסיבות האפשריות לכישלונם. המאמר מורכב אפוא מארבעה חלקים עיקריים: חלקו הראשון עוסק בחברה הבדווית בנגב ובהלכה המשפטית הקיימת בישראל בנושא הבעלות על קרקעות, לרבות התייחסות לביקורת עליה; חלקו השני מתאר את התהליכים שקדמו לדוח אלבק, ובכללם המשא ומתן שהתנהל סביבו עד לאימוצו לפי החלטת ממשלה; החלק השלישי מתמקד בעיקרי הדוח, באופן יישומו ובהשלכותיו; בחלק האחרון תובא הביקורת שנמתחה עליו, יוצעו סיבות אפשריות לכישלונם וכמה לקחים לעתיד.

בדווי הנגב

'בדווים' הוא שם כולל של קבוצה אתנית אשר חיה בעבר בנוודות במדבריות המזרח התיכון, ואשר כלכלתה התבססה על גידול גמלים וצאן.¹⁰ מועד הגעתם המדויק של שבטי הבדווים החיים כיום בנגב אינו ידוע. ממחקרים שונים עולה כי בדווים היגרו לנגב ב־200 השנים האחרונות בעיקר, מרביתם מחצי האי ערב.¹¹ עד לראשית המאה ה־20 נדדו הבדווים החיים כיום בנגב בין ערב הסעודית לחצי האי סיני ולצפון ארץ ישראל – על פני מרחבים שכללו

9 ראו: קובץ המאמרים אצל פנחס גינזר ואבי בראלי (עורכים), ציונות: פולמוס בן זמננו, גישות מחקריות ואידאולוגיות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, קריית שדה בוקר 1996; דרק יונתן פנסלר, 'היסטוריוגרפיה ציונית ומבקרית', בתוך: ירמיהו יובל ואחרים (עורכים), זמן יהודי חדש: תרבות יהודית בעידן חילוני, כתר, ירושלים 2007, עמ' 137-140.

10 Khazanov, *Nomads and the Outside World*, p. 22

11 עארף אל-עארף, *תולדות באר שבע ושבטיה*, דפוס שושני, תל אביב תרצ"ז, עמ' 166 ואילך; יוסף ברסלבסקי, *הידעת את הארץ: ארץ הנגב*, ב, הקיבוץ המאוחד, תל אביב תש"ז; יעקב שמעוני, *ערבי ארץ-ישראל*, עם עובד, תל אביב תש"ז; אבשלום שמואלי, *קץ הנוודות: חברות בדווים בתהליכי התיישבות*, דביר, תל אביב 1980, עמ' 95-96; Helmut V. Muhsam, *Bedouin of the Negev*; 96-95; Frank H. Stewart, 'Notes on the Arrival of the Bedouin Tribes in Sinai', *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 34 (1991), pp. 97-110; Clinton Bailey, 'The Negev in the Nineteenth Century: Reconstructing History from Bedouin Oral Tradition', *Asian and African Studies*, 14 (1980), pp. 35-80; Idem, 'Dating the Arrival of the Bedouin Tribes in Sinai and the Negev', *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 28 (1980), pp. 20-49.

לעתים קילומטרים רבים. השבטים התארגנו בתת־מטות ובמטות מטעמי הגנה וחלוקת השליטה במרחב, והיקף השטח השתנה מעת לעת לפי כוחם.¹² בתקופת הנדודים שימשה הקרקע השבטית את כלל החברים.¹³ במזרח התיכון התנהלו הבדווים על פי מערכת מגובשת של משפט מנהגי שהיתה זהה בעיקרה בכלל המרחב.¹⁴ מערכת זו שמה דגש על היחסים שבין המסגרות הקבוצתיות ועל היחסים אשר בתוכן, בין שמדובר בשבטים, בין בתת־שבטים ובין בקבוצות ערבות.¹⁵ במערכת זו, שלא כמערכות המקובלות במערב, לא הפרט עומד במרכז אלא הקבוצה, שגודלה והרכבה משתנים לפי המקום והנסיבות. לכל פרט יש מחויבות חזקה כלפיה ובכלל זה השתתפות בסכסוכי דמים.¹⁶ חלק חשוב במערכת זו הוא מנגנון אכיפה אפקטיבי, שהקנה יתרון אכיפתי לשיטה השבטית על פני השיטה המדינית.¹⁷ הכבוד יש לו משמעות ייחודית ומרכזית באורח החיים ובהתנהלות הבדווית. אבדן כבודו של אחד הפרטים בקבוצה מכתיב את הקבוצה כולה.¹⁸ עיקר פרנסתם של הבדווים היתה על הצאן ועל הפלחה החרבה. אל שבטי הבדווים נספחו משפחות של פלאחים שהגיעו לנגב לצורכי פרנסה במאה ה־19 ממצרים ומח'אן

- 12 אל-עארף, *תולדות באר שבע ושבטיה*, עמ' 156-163; עמנואל מרקס, *החברה הבדווית בנגב*, רשפים, תל אביב 1974, עמ' 34; ברסלבסקי, *הידעת את הארץ*, עמ' 236; שמעוני, *ערבי ארץ־ישראל*, עמ' 131; לדיון מורחב בנושא הטריטוריה ראו: אבינועם מאיר, 'התהוות הטריטוריות בקרב בדווי הנגב במעבר מנוודות להתיישבות של קבע', *מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ־ישראל*, יד (תשנ"ד), עמ' 71-92. מאיר מתאר את התהליך שבמסגרתו עברה החברה הבדווית הנוודית מסדר מרחבי של אל־טריטוריות לטריטוריות, תהליך שבו הוחלפו גבולות חברתיים בגבולות מרחביים קונקרטיים. גדעון מ' קרסל, יוסף בן־דוד וחליל אבו רביעה, 'תמורות בבעלות על הקרקע אצל בדווי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך־שבטי', *המזרח החדש*, לג (1991), עמ' 39-69; עמנואל מרקס, 'נוודים וישובי קבע במזרח התיכון', *ארכיאולוגיה: בטאון אגודת הארכיאולוגים בישראל*, 4 (1995), עמ' 15.
- 13 Frank H. Stewart, 'Customary Law among the Bedouin', in: Dawn Chatty (ed.), *Nomadic Societies in the Middle East and North Africa*, Brill, Leiden 2006, pp. 239-279; Clinton Bailey, *Justice without Government: Bedouin Law from Sinai and the Negev*, Yale University Press, New Haven 2009; חליל אבו רביעה, *שלושה מעגלים בדין: הקונפליקט בין המנהג הבדווי, חוקי השריעה וחוק המדינה בישראל*, מרכז הנגב לפיתוח אזורי ואוניברסיטת בן־גוריון בנגב, קריית שדה בוקר 2011.
- 15 קבוצת ערבות מספקת הגנה לחבריה, המשויכים אליה לרוב מכוח לידתם. חבריה חבים באחריות משותפת לנוקים שגרם אחד מחברי הקבוצה, ובהתאמה – לקבלת שיפוי. להרחבה ראו: Stewart, 'Customary Law among the Bedouin', p. 253; אמיר גלילי ורות קרק, 'בתי קברות של החברה הבדווית בנגב: טיפולוגיה ראשונית ותפרוסת מרחבית, 1966-1900', *המזרח החדש*, נ (תשע"א), עמ' 117.
- 16 Philip C. Salzman, *Culture and Conflict in the Middle East*, Humanity Books, New York 2008, p. 11; Emanuel Marx, 'The Tribe as a Unit of Subsistence: Nomadic Pastoralism in the Middle East', *American Anthropologist*, 79, 2 (1977), pp. 343-363.
- 17 Salzman, *Culture and Conflict in the Middle East*, p. 52.
- 18 Frank H. Stewart, 'What is Honor', *Acta Histriae*, 8 (2008), pp. 13-28.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

יונס בעיקר.¹⁹ הפלאחים קיבלו את חסות הבדווים ואת הסכמתם לעבד קרקע תמורת יכולת קבוצה נוספת שנספחה אל הבדווים היתה של עבדים שקנו השיח'ים הבדווים בסודאן. הפלאחים והעבדים סיגלו לעצמם את סגנון החיים הבדווי, וחיו במסגרות נפרדות.²⁰ בשלהי המאה ה-19 וראשית המאה ה-20, גורמים חיצוניים שכללו צמיחה כלכלית, צבאית ופוליטית של המדינות והגירת פלאחים לנגב, לצד גורמים ותהליכים פנים-שבטיים, צמצמו את טווחי הנדידה של הבדווים במזרח התיכון ועוררו את התעניינותם בחקלאות.²¹ ייצוב השלטון העות'מאני בנגב, כישלון הנוודות כאמצעי פוליטי יעיל, הגעת הפלאחים וההתעניינות הגוברת מצד ערביי עזה וחברון ומצד יהודים בקרקעות הנגב – כל אלה העלו את הערך הכלכלי הגלום בקרקע. על רקע זה גורמים שונים בתוך השבטים, על פי רוב השיח'ים והמקורבים להם, החלו מייחסים לעצמם חלקים מסוימים מהמרחב השבטי, שהיה עד אז בשימוש משותף.²² את התהליך תיאר עארף אל-עארף, מראשוני חוקרי החברה הבדווית אשר שימש קצין המחוז בתקופת המנדט, במילים האלה:

בראשית התקופה שבה צצה הנטיה בקרב הבדווים לרכישת קרקעות, היו תופסים קרקעות לעצמם. קרקעות אלה לא היו מבקשים מהמשלה וגם לא היו קונים אותם מבעליהם, אלא כל חזק ואלים יכול היה לתפוס לעצמו קרקעות – אחת היא אם שייך [שיח'] הוא או בן דלת העם. כיצד? יוצא בדווי לשטח קרקע שנשא חן בעיניו, ומראה לנוכחים את השטח ש(משך) לרשותו ואומר: זו אדמתי.²³

בעבור חלק מהשיח'ים הבדווים נהיה הסחר בקרקעות לעיסוק מרכזי.²⁴ הפלאחים, שעם הזמן החלו לצבור הכנסות, רכשו מהבדווים את החזקה ואת השליטה בקרקע, בין באמצעות רכישת הקרקע ובין באמצעות קבלתה לאחר שהלוואות משכון שנתנו לבדווים לא נפרעו. ההסכמים הללו היו פנימיים, בלי שהיה להם ביטוי במשרדי רישום המקרקעין

19 גדעון מ' קרסל וראובן אהרונ, 'מסעי אוכלוסים ממצרים ללבנט במאות ה-19 וה-20', ג'מאעה, יב (תשס"ד), עמ' 201-245.

20 יוסף בן-דוד, **הבדווים בישראל: היבטים חברתיים וקרקעיים**, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן שמש, ירושלים 2004, עמ' 45; ששון בר-צבי ויוסף בן-דוד, 'בדווי הנגב בשנות השלושים והארבעים של המאה העשרים כחברה נוודית למחצה', מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, י (1978), עמ' 107-136.

21 קרסל, בן-דוד ואבו רביעה, 'תמורות בבעלות על הקרקע', עמ' 41-44; Avshalom Shmueli, 'The Bedouin of the Land of Israel – Settlement and Changes', *Urban Ecology*, 4 (1980), pp. 253-286.

22 קיימות עמדות שונות באשר להליך במסגרתו הועברו קרקעות משליטה שבטית משותפת לפרטית. ראו: Frank H. Stewart, *Bedouin Boundaries in Central Sinai and Southern Negev: A Document from the Ahaywat Tribe*, Otto Harrossowitz, Wiesbaden 1986; קרסל, בן-דוד ואבו רביעה, שם, עמ' 41; מאיר, 'התהוות הטריטוריאליזם', עמ' 80.

23 אל-עארף, **תולדות באר שבע ושבטיה**, עמ' 164.

24 קרסל, בן-דוד ואבו רביעה, 'תמורות בבעלות על הקרקע', עמ' 41.

שפעלו בבאר שבע ובעזה.²⁵ סכסוכים שהתעוררו בעניינם הוכרעו בפורום פנימי, לפי המנהג הבדווי.²⁶ בהקשר זה חשוב להדגיש, כי לפי התפיסה הפנימית של החברה הבדווית, עצם השליטה בקרקע כמוה כבעלות לכל דבר ועניין, גם אם השלטונות יקבעו אחרת.²⁷ בשליטה בקרקע גלומים כוח כלכלי ומעמד חברתי מורם מפלאחים ומאחרים שאין להם קרקע, וגם נלווה לה מרכיב של כבוד, שאין לוותר עליו.²⁸ לפי יוסף בן-דוד, 'אובדן חלקות הקרקע, ניתן לתפישה כאיום ישיר על התרבות הבדווית'.²⁹ מעבר לאלה, בהקשר הפוליטי הרחב יותר וכחלק מהשלכותיו של הסכסוך היהודי-ערבי, מכירת קרקעות ליהודים נחשבה בעייתית במיוחד, עד כדי הצגתה כבגידה באינטרסים של האומה הערבית כולה. כך למשל בשנת 1932, בכנס שהתקיים באזור השריעה מצפון לבאר שבע נחתם הסכם ולפיו מי שיתגלה כמוכר קרקעות ייחשב לבוגד ומנודה, דמו יהיה הפקר ולא יינקם.³⁰ בתקופת מלחמת העצמאות ניסו מוכרי קרקעות בדווים 'להתנקות' ממכירת קרקעות ליהודים באמצעות יציאה למתקפות על יישובים יהודיים.³¹ התפיסה השוללת העברת קרקעות לידי יהודים, ובכללה גם הגעה להסדרים עם מדינת ישראל, נשתמרה לאורך השנים והיא תקפה גם כיום.³²

25 חיים זנדברג, הסדר זכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי האוניברסיטה העברית בירושלים והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, ירושלים תשס"א, עמ' 179; משה דוכן, דיני קרקעות במדינת ישראל, אחוה, ירושלים תשי"ג, עמ' 370, הע' 19.

26 קרסל, בן-דוד ואבו רביעה, 'תמורות בבעלות על הקרקע', עמ' 41; מאיר, 'התהוות הטריטוריאליזם', עמ' 86; הברייטס הקימו בתי דין שבטיים ואפשרו לבדווים להכריע בסכסוכים על חזקה במקרקעין, אך לא בענייני בעלות: תקנות בתי משפט שבטיים, 1937, פורסמו ע"ר מס' 719, מיום 16.9.1937, תוס' 2, עמ' (ע) 690, (א) 841; בכל הנוגע למערכות משפטיות ראו גם: Stewart, 'Customary Law among the Bedouin', p. 273.

27 עניין זה מודגם במחקרו של אורי מינצקר, 'הג'נביב בהר הנגב המרכזי: שבט, טריטוריה וקבוצה מוכרת', עבודת דוקטור, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, קריית שדה בוקר 2013, עמ' 109-113.

28 על ההשפלה הכרוכה במעמדם של 'חסרי הקרקע' תלמד האמירה המובאת אצל קרסל, בן-דוד ואבו רביעה: 'אלי מא לו מלפ ביח'רא בכפר' (אשר אינו בעלים לקרקע עושה צרכיו בכפר). הנ"ל, 'תמורות בבעלות על הקרקע', עמ' 44, הע' 18.

29 יוסף בן-דוד, 'שליבים בהתפתחות הישוב הבדווי הספונטני בנגב במעבר מנוודות-למחצה להתיישבות קבע', עבודת דוקטור, אוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 1982, עמ' 15.

30 מוחמד יוסף סואעד, 'יחסי בדווים-יהודים בארץ-ישראל המנדטורית: 1918-1948', עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן תשנ"ח, עמ' 255. הוא הסתמך על אחמד אל-סעיד, 'ערב אל נקב', אל-פג'ר, 15.10.1981.

31 ראו למשל: סקירה מודיעינית לאפריל 1947, 14.5.1947, וכן: דו"ח מודיעיני 29.5.1947, שניהם בארכיון לתולדות ההגנה (להלן: את"ה) 194/105; ידיעה 8.9.1947, את"ה 21/105; ידיעה מודיעינית 'נעים', 12.10.1947, שם, 194/105; מודיעין 'עלוקה', 12.10.1947, שם, 21/105; ידיעה מודיעינית, כנראה מספטמבר 1947, שם, 21/105. דוגמאות נוספות הובאו ב: Havatzelet Yahel and Ruth, 'Israel Bedouin during the 1948 War: Departure and Return', *Israel Affairs*, 21, Kark, (2015), pp. 48-97.

32 בריאיון של אייל חיון, מנהל מחלקת פשרות ברשות לפיתוח ההתיישבות הבדווית, באר שבע 11.2.2015, הוא דיווח על מקרים של איומים והתנכלויות כלפי תובעי בעלות ובני משפחותיהם

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

מספרם של הבדווים בנגב ערב מלחמת העצמאות אינו ודאי, והוא נאמד בכ-65,000 איש.³³ התנהלות הבדווים במלחמה לא היתה אחידה. מרבית השבטים פעלו לצד צבאות ערב כנגד היישוב היהודי, ובכל זאת היו בדווים ששמרו על קשרי ידידות או על ניטרליות. במהלך המלחמה התרחקו בדווים רבים מאזורי הקרבות. בסיומה רק שבטים אחדים נותרו בשלמותם בישראל, ומרביתם פוצלו בין ישראל למדינות השכנות. לקראת תום המלחמה ביקשו רבים מהם לחזור לנגב ולקבל את חסות המדינה היהודית. לאחר דיונים הותר לכ-10,000 בדווים לשוב לישראל, וזאת שלא לפי המדיניות הכללית ששללה שיבת פליטים ערבים באותה העת. בחזרתם, לא הובטח להם כי ישובו למקומות שעזבו אלא שהרשויות יקבעו את מקום פריסתם.³⁴ בחמש השנים הראשונות להקמת המדינה, הבדווים שחיו באוהלים עברו בעידוד השלטונות למרחב ששטחו כ-1.1 מיליון דונם בצפון-מזרח הנגב, עם שלוחה לצפון-מערב. אזור זה כונה 'אזור הסייג' והוחל בו ממשל צבאי, אשר בוטל בשנת 1966.³⁵ ראשית שנות השישים אופיינה במגע מועט בלבד בין הבדווים ובין החברה הישראלית בכללותה, על רקע המשך קיומו של הממשל הצבאי שהגביל את התנועה, בסגירת הגבולות עם הארצות השכנות ומצוקה כלכלית בישראל כולה.³⁶

המצב המשפטי

מחלוקות סביב בעלות בקרקעות בין מדינות ובין פרטים וקבוצות הן חזון נפרץ. ניתן לייחס זאת לחשיבותה ולערכה הרב של הקרקע לצורכי הציבור והפרט. כל מדינה קבעה את החקיקה הקרקעית בתחומה על פי מסורתה המשפטית ולפי המדיניות הקרקעית שלה. פרק זה יעסוק בתיאור ההלכה המשפטית כפי שנקבעה לאורך השנים בבתי המשפט בישראל. הדינים העיקריים בענייני קרקעות בתחומי מדינת ישראל הם חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858,³⁷ ו'פקודת הקרקעות (סידור זכויות קניין), 1928' המנדטורית (להלן:

המגיעים לפשרות עם המדינה. לאחרונה התרחש מקרה שבו סולקו ילדים מבית ספר על רקע דומה; בבית המשפט נדונה בימים אלה תביעת לשון הרע, שהוגשה בשנת 2012, ובה נטען כי פרסום שמו של התובע בהקשר של תמיכה בהסדרי קרקעות פוגע בשמו הטוב ואף עלול לסכן את חייו: תיק 32025-05-12 (השלום באר שבע) **עאמר סלאמה אל-הווייל נ' אברהים אל וגילי**.

Seth J. Fratzman, Noam Levin and Ruth Kark, 'Counting Nomads: British Census Attempts and Tent Counts of the Negev Bedouin 1917-1948', *Population, Space and Place*, 20, 6 (2013), pp. 552-568; Emanuel Marx, *Bedouin of the Negev*, Praeger, New York 1967, p. 12

Yahel and Kark, 'Israel Bedouin during the War'

דברי הכנסת, ד, ישיבה כז, עמ' 228.

בן-דוד, 'שלבבים בהתפתחות הישוב הבדווי', עמ' 15.

חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1274 להג'רה (21.4.1858) כמובא בספרו של דוכן, **דיני קרקעות**, עמ' 39 ואילך; פליאה אלבק ורן פליישר, **דיני מקרקעין בישראל**, הוצאת המחברים, ירושלים 2005, עמ' 36 ואילך. ראו גם: חבצלת יהל, 'הסדרת מקרקעין בנגב', **רשימות בנושא הבדווים**, 38 (2006), עמ' 45-60.

פקודת ההסדר), אשר עברה שינויי נוסח בשנת 1969.³⁸ שני דינים אלה עדיין רלוונטיים כיום. חוק הקרקעות העות'מאני סיווג את הקרקעות לחמישה סוגים: וקף - קרקעות הקדש שהועברו לטובת מטרות הקדש מסוימות; מולכ - קרקע בתחום היישוב המבונה אשר ניתנה מידי השליט לבעלות מלאה של אנשים מסוימים; מתרוכה - 'קרקע בבעלות המדינה שבה ניתנו לכלל הציבור או לציבור מסוים זכויות שימוש קיבוציות לצרכים מסוימים'.³⁹ היא כוללת מקומות כגון כבישים ודרכים, ערוצי נחלים, חורשות וגרנות. על שני הסוגים הנותרים, מירי ומוואת, נעמוד בהרחבה מאחר שהמחלוקות העיקריות סביב קרקעות הנגב נגעו אליהם ובעיקר לשאלה אם הן בגדר מירי, כטענת הבדווים, או מוואת כגרסת המדינה. מירי היא קרקע בבעלות הריבון, אבל לפרט ניתנה הזכות להשתמש בה למטרות מסוימות.⁴⁰ מי שטוען לזכויות בקרקע זו עליו להוכיח שהיא הוקצתה בזמן כלשהו על ידי השלטונות לשימוש של אדם פרטי וכי הוא קיבל עליה שטר קניין (קושאן). נוסף על כך יש להוכיח שורה של תנאים מצטברים לפי סעיף 20 או סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני,⁴¹ ובהם כי התובע גם מחזיק בקרקע וגם מעבד אותה באופן ממשי ורציף, שנה אחר שנה. עוד נקבע, כי יוכר 'רק אותו חלק אדמה, שבו אפשר למצוא שטח מעובד או שטחים מעובדים בשיעור של לפחות 50% ממנו, והוא ניתן להפרדה מהחלקה כולה'.⁴² בתנאים אלו יש לעמוד במשך 15 שנה ברציפות לפני מועד הגשת התביעה בהסדר.⁴³ אם פסק העיבוד בקרקע למשך תקופה מסוימת, מאבד המעבד את זכויותיו בה. מצב זה מכונה 'מירי-מחלול'.

קרקע מסוג מוואת היא קרקע ששייכת לריבון, והפרט אינו יכול לרכוש בה זכויות אלא אם כן יוכיח את החיאתה.⁴⁴ החיאתה משמעה שינוי מוחלט, קבוע ומתמיד בטיב הקרקע.⁴⁵

- 38 Land Settlement of Titles Ordinance, May 30, 1928, Official Gazette, 212; פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969, דיני מדינת ישראל תשכ"ט מס' 13 מ-27.7.1969, עמ' 292.
- 39 ע"א 4220/12 סלימאן מחמד אל-עוקבי ז"ל ואח' נ' מדינת ישראל (לא פורסם), פ"ד מ-14.5.2015.
- 40 שם.
- 41 ראו למשל: ע"א 458/84 עזבון המנוחה ג'והרה מלחם מועדי ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד מא (2) 381, 388-386; ע"א 482/59 בדראן נ' מדינת ישראל, פ"ד טו, 906, 911; ע"א 567/83 עבאס ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד מא (3) 741; ע"א 391/62 אל באש נ' חברת מדין כרמל בע"מ, פ"ד יז 981, 983; דוכן, דיני קרקעות, עמ' 305-318; ע"א 4220/12 סלימאן מחמד אל-עוקבי.
- 42 ע"א 479/62 מדינת ישראל נ' כיר, פ"ד יז 631, 633; ע"א 423/61 אל עומר נ' מדינת ישראל, פ"ד טו 2552, 2554; ע"א 148/62 מדינת ישראל נ' סעיד צאלח, פ"ד טז 1446, 1447 מול אות השוליים ז; ע"א 149/81 אחמד יוסף עליאן סאלח נ' מדינת ישראל, פ"ד לח (3) 374, 383-384; ע"א 46/82 מדינת ישראל נ' עזבון המנוח עבדאללה מוסה רחאל, פ"ד מ (4) 29.
- 43 לעניין המועד הקובע ראו הוראות סעיף 22 לחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958, וכן ע"א 391/62 אל באש נ' חברת מדין כרמל בע"מ, פ"ד יז 981, 983.
- 44 ע"א 4220/12 סלימאן מחמד אל-עוקבי וכל האסמכתאות המובאות שם.
- 45 שם; ע"א 218/74 סלים עלי אנדיע אל-הוואשלה נ' מדינת ישראל, פ"ד לח (3) 141; דוכן, דיני קרקעות, עמ' 52.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

הפסיקה קבעה כי יש לבחון את הסיווג של הקרקע נכון לשנת 1858, שהוא המועד הקובע לתחולת החוק העות'מאני.⁴⁶ לפי סעיף 6 לחוק העות'מאני, קרקע מוואת היא:

קרקע שאינה בחזקתו של מישהו ולא הוקצתה לציבור, הנמצאת במרחק כזה מכפר או עיר עד שאין שומעים ממנה קול רם של אדם הנמצא בקצה הישוב; כלומר קרקע שוממה, הרחוקה מיל וחצי או מהלך חצי שעה ממקומות ישוב.

סעיף 103 לחוק העות'מאני הבהיר עוד, כי:

קרקע מתה (מוואת) היא: המקומות השוממים/מוזנחים, כגון: ראשי הרים ומקומות הטרשים והסלעים והקוצים והמרעה, שלא החזיק בהם אדם על פי שטר טאבו ולא הוקצו מימים קדמונים לרשות עיר אחת או כפר אחד, והם רחוקים מן היישוב, עד כדי שהעומד בתוכם לא ישמע קולו של חברו העומד בקצה היישוב, אף על פי שהוא מרים את קולו.⁴⁷

לאורך השנים קבעו בתי המשפט כי 'יישוב' המוזכר בחוק הוא 'ישוב קבע מימים קדומים'.⁴⁸ עוד נקבע, כי מאהל, מגורים זמניים או אף בתי מגורים בודדים לא ייחשבו 'יישוב' לצורך החוק.⁴⁹ כאמור, לפי חוקי הקרקעות העות'מאניים ניתן היה להחיות קרקע מוואת. ואולם בשנת 1921 נחקקה פקודת הקרקעות (מוואת), וזו שללה את אפשרות ההחייאה בהקציבה זמן מוגבל לרישום קרקעות אשר הוחזו בעבר. בתי המשפט שדנו בסעיף זה קבעו כי 'עצם החיאת הקרקע אינו הופך אותה למירי. נדרשת הגשת בקשה לרישום הקרקע על שם המחייה',⁵⁰ וכן כי 'כל זמן שלא בא שינוי בסוג הקרקע על ידי רישום הבעלות (קושאן) על שם המעבד והמחיה את הקרקע לפי פקודת הקרקעות מוואת משנת 1921 – מוסיפה הקרקע להיות בגדר אותו הסוג שהייתה מלכתחילה, כלומר, נשארה כסוג מוואת ולא נהפכת לסוג מירי'.⁵¹ לפי עארף אל-עארף, הבדווים סירבו לרשום קרקעות ואמרו כי אישורים מהפקיד אינם עדיפים על חרבם.⁵²

46 Frederic M. Goadby and Moses J. Doukhan, *The Land Law of Palestine*, Shoshany's Printing Co., Tel Aviv 1935, pp. 29-32; CA 288/43 *Kattan v. Kattan* P.L.R 1944 (2) 408, 410; דוכן, דיני קרקעות, עמ' 41, 47-53; ע"א 55/63 סואעד ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד כ (2) 3; ע"א 518/61 מדינת ישראל נ' בדראן, פ"ד טז (3) 1717, 1720; ע"א 218/74 סלים עלי אנדיע אל-הוואשלה, 148א.

47 דוכן, דיני קרקעות, עמ' 466, 480; אהרון בן-שמש, חוקי הקרקעות במדינת ישראל, מסדה, תל אביב תשי"ג, עמ' 138, 147; ע"א 518/61 מדינת ישראל נ' בדראן, עמ' 1719-1720; ע"א 218/74 סלים עלי אנדיע אל-הוואשלה, עמ' 144-146.

48 ע"א 518/61 מדינת ישראל נ' בדראן, עמ' 1720.

49 ע"א 218/74 סלים עלי אנדיע אל-הוואשלה; ע"א 342/61 מדינת ישראל נ' חסין סועאד, פ"ד טו (4) 2470; ע"א 298/66 קסים ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד כא (1) 372.

50 ע"א 4220/12 סלימאן מחמד אל-עוקבי.

51 דוכן, דיני קרקעות, עמ' 53.

52 אל-עארף, תולדות באר שבע ושבטיה, עמ' 164; הסברים נוספים ראו אצל מאיר, 'בחינה אלטרנטיבית', ואצל קרסל, בן-דוד ואבו רביעה, 'תמורות בבעלות על הקרקע', עמ' 45.

ההליכים המשפטיים נדונו במסגרת פקודת ההסדר, פקודה שנועדה להסדיר את רישומי הטאבו ולהעביר את הרישומים העות'מאניים, שהיו לקויים, לשיטה חדשה המבוססת על מיפוי מסודר.⁵³ הסדר הקרקעות הושלם במרבית אזורי ישראל למעט הנגב. להשלמת התמונה נציג את ההלכה המשפטית שנקבעה בתביעות הבעלות של בדווים מהנגב. בפסק הדין אל-הוואשלה משנת 1984 התקבלה טענת המדינה, והקרקע שבמחלוקת סווגה כמוואת ולא כמירי. נקבע כי לא הוכח רישום ולא הוכחה החיאה. נוסף על כך נדחו עוד כמה טענות שהעלו הבדווים ובהן הטענה כי יש להקל עם הבדווים בהוכחת בעלות, שכן דיני הקרקעות העות'מאניים לא יושמו בנגב. בית המשפט קבע:

אם לא מצא המחוקק העות'מני לנכון (ובאותה דרך פעלו שלטונות המנדט כאשר חקקו את הפקודה מ-1921) לייחד במסגרת החוק דין מיוחד לקרקעות הנגב, אשר כדוגמתן היו שטחים רבים ונרחבים במדינה העות'מנית, אין [...] להעניק הקלות מהסוג המבוקש, שאינן עומדות בפני הוראותיו המפורשות של המחוקק.⁵⁴

בשנת 1986 פרסם רונן שמיר מאמר ביקורת על הלכת אל-הוואשלה. הוא טען כי בבסיס הלכה זו הונח רעיון שגוי אשר לפיו הנגב שומם ואורח החיים הבדווי הנוודי הוא בלתי נראה מבחינה משפטית. ביקורות נוספות כנגד הלכת אל-הוואשלה פרסמו גם אחרים. אבינועם מאיר כתב כי הגדרת המוואת אינה מתאימה לאורחות חייה של החברה הבדווית והיא מתעלמת ממורשתם.⁵⁵ הוא כתב עוד כי החוק העות'מני לא היה רלוונטי לחברה הבדווית בנגב וזאת בעיקר בשל ההגדרות המקובלות ל"ישוב", שכן הבדווים לא חיו במסגרות כאלה. בהקשר זה הוא תיאר בהרחבה את אופי היישוב הבדווי במאה ה-19 וציין כי חיי הנוודות של הבדווים לא אפשרו את הקמתו של יישוב קבע, ולכן אין להחיל עליהם את הדין הקיים באשר אינו תואם את אורח חייהם ואת הלך רוחם. מאיר העמיד את טיעונו לבחינה משפטית במסגרת חוות דעת שהגיש באחד מתיקי הסדר הקרקעות. בית המשפט המחוזי דחה את טיעונו וקבע כי עמדתו משקפת את הדין הרצוי בעיניו אך לא את הדין המצוי.⁵⁶ ביקורת אחרת על ההלכה באה במאמרם של יפתחאל, קדר ואמארה. לדעתם, שלילת ההכרה של בית המשפט בבדווים כבעלים פרטיים של קרקעות בנגב היא מוטעית. מחברי המאמר העלו טענות חלופיות: ראשית לכול, הם טענו נגד הפרשנות שניתנה בפסיקה לדין העות'מני והמנדטורי ובייחוד להגדרות ולמועדים הרלוונטיים שנקבעו בו ואשר הובאו לעיל. לטענתם, הן הדין העות'מני הן המנדט הכירו בבעלותם של בדווים על הקרקעות. עוד טענו המחברים כי הבדווים הם עם יליד וכי המשטרים הקודמים העניקו

53 זנדברג, הסדר זכויות במקרקעין בארץ ישראל ובמדינת ישראל, עמ' 167 ואילך.

54 ע"א 218/74 סלים עלי אנדיע אל-הוואשלה, עמ' 154.

55 מאיר, 'בחינה אלטרנטיבית'.

56 ת"א 4037/05; 4058/05 (מחוזי באר שבע) אלמחדי סאלם עיאר ואח' נ' מדינת ישראל (לא פורסם), פסק דין ניתן ביום 19.1.2010; חבצלת יהל, 'הסדרת קרקעות בנגב: פסיקות חדשות של בית המשפט המחוזי בתביעות הבעלות של הבדווים', רשימות בנושא הבדווים, 41 (2012), עמ' 7-17.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

להם אוטונומיה בנגב ובמסגרתה הוכרה בעלותם.⁵⁷ טענות אלו הועמדו לבחינה משפטית במסגרת פרשת אל-עוקבי, שבה נתן פרופ' יפתחאל חוות דעת.⁵⁸ בפסק דין מפורט דחה בית המשפט העליון את הטענות הללו אחד לאחד וקבע כי אינם מבוססים בדין ובראיות. הוא אימץ את קביעת בית המשפט המחוזי, שהעדיף את חוות הדעת של פרופ' רות קרק שהוגשה מטעם המדינה. ההכרעה, אשר הסתמכה על ניתוח פסיקה מנדטורית, קבעה בין השאר כי אין רגליים לטענות בדבר אוטונומיה משפטית בדווית בנגב, וכי הפרשנות שהוצעה אינה עולה בקנה אחד עם הדין הקיים. גם כאשר לטענה לזכויות בעלות מכוח ילידות, קבע בית המשפט כי אין לה ביסוס בדין הישראלי ואין היא חלק מהמשפט הבין-לאומי ההסכמי. בית המשפט הוסיף כי יש הבדל בין תביעות קיבוציות, כמו אלו שנדונו בעניין הילידים באוסטרליה, ובין תביעות הבדווים לבעלות פרטית בחלקות.⁵⁹ לסיכום ייאמר, כי פסיקתו העקיבה של בית המשפט בישראל לא הכירה בקיומן של זכויות בעלות פרטית של בדווים בקרקעות הנגב.

מהלכים לקראת הסדר הקרקעות בנגב

לאחר שסקרנו את המצב המשפטי, נחזור לבחינת ההתרחשויות בנגב אשר קדמו לקבלת דוח אלבק. בשני העשורים הראשונים להקמתה קידמה ישראל את הליך הסדר הקרקעות ברחבי הארץ, אך נמנעה מלקדמו בצפון הנגב. נושא הבעלות נתפס כעניין רגיש הנתון במחלוקת בין הבדווים למדינה, וועדות שונות שמונו לדון בענייני הבדווים ובשאלת הקרקעות הציעו פתרונות שנועדו לעקוף את הצורך בהליך משפטי שיכריע בשאלת הבעלות. כך לדוגמה, בשנת 1958 הוצעה תכנית להפקעת קרקעות בצפון-מזרח הנגב, ובשנת 1960 קודמה בוועדת שרים תכנית שיזם משה דיין להעברת הבדווים להתיישבות במרכז הארץ.⁶⁰ הלכה למעשה, ההחלטה לקדם את הסדר הקרקעות התקבלה רק בשנת 1962, לאחר שוועדת בוחן שמונתה לאיתור מקומות ליישוב הבדווים הגיעה לידי מסקנה כי סוגיה זו חיונית לצורך קידום ההתיישבות הבדווית. ועדת הבוחן הוקמה בתגובה למעבר

57 יפתחאל, קדר ואמארה, 'עיון מחודש'.

58 גילוי נאות: מחברת המאמר ייצגה את המדינה בהליכים המשפטיים.

59 ע"א 4220/12 סלימאן מחמד אל-עוקבי; ניתוח מעמיק של הטענות מחייב דיון נפרד שאינו מתאפשר במסגרת המאמר הנוכחי. להרחבה אשר למחלוקת בשאלת הילידות ראו: חבצלת יהל, רות קרק וסת' פרנזמן, 'האם הבדואים בנגב הם התושבים המקוריים – עם יליד?', **אופקים בנאוגרפיה**, 84 (2013), עמ' 73-87; Ahmad Amara, Ismael Abu-Saad and Oren Yiftachel (eds.), *Indigenous (In) Justice: Human Rights Law and Bedouin Arabs in the Naqab/Negev*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2013.

60 חבצלת יהל, 'מדיניות הממשלה ורשויות השלטון בישראל ביחס לבדווי הנגב בשנים 1947-1989', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 2015.

ההדרגתי והספונטני של בדווים מאוהלים ניידים למבני קבע. מלבד הקמת היישובים כללה ועדת הבוחן המלצה לקדם גם את הליך הסדר קרקעות, שבמסגרתו תועבר ההכרעה בשאלת הבעלות לבית המשפט.⁶¹ בשנת 1966 קידמה הממשלה תכנון של שלושה יישובים ראשונים – תל שבע, רהט וכסיפה, סמוך לתל אל-מילח – על קרקעות ששטחן כ-5,000 דונם לכל יישוב. זאת מתוך כוונה שהללו ייתנו מענה לכלל התושבים הבדווים בנגב – 22,000 איש בסוף שנת 1965.⁶² ההמלצה לקדם את הליך הסדר הקרקעות לא היתה ברורה מאליה, מאחר שלא היתה מניעה משפטית להקים יישובים בקרקע בלתי מוסדרת, מה עוד שהקרקע שנועדה ליישובים הבדווים הופקעה באפריל 1966.⁶³

בפועל, בדווים רבים ובעיקר בעלי התביעות הביעו הסתייגות מן היישובים, בין השאר מתוך חשש כי לכשיעברו אליהם יאבדו זכויות בקרקעות שטרם הוסדרו. לפיכך הם באו בדרישה 'שהממשלה תכיר רשמית בזכות הבעלות של הבדווים לגבי אדמתם כפי שהיה נהוג בזמן שלטון התורכים ולאחריו, בזמן המנדט'.⁶⁴ בניסיון לשכנע אותם שלא להתנגד למהלך, קיים שמואל טולידאנו, יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים (יע"ע), שלמשרדו היה תפקיד מרכזי בעיצוב היחסים בין הבדווים לממשלה,⁶⁵ מפגש ב-22 ביוני 1966 עם כ-70 שיח'ים בדווים. במפגש הבהיר להם טולידאנו כי הממשלה תתחיל בפעולה להסדר קרקעות וכי הבעלות תיקבע על פי החוק. הוא ציין כי 'אין כל קשר בין בעיות הסדר הקרקעות ויישובם הקבע [כך במקור] בישובים מתוכננים לבדווים'.⁶⁶

דבריו לא הניחו את דעתם. ביום 29 ביוני 1966 קיימו כ-40 בדווים מסיבת עיתונאים עם שבעה נציגי עיתונים, ובה מחו על ההסדר ועל הכוונה להיזו בדווים ממקום למקום. בריאיון שנתנו לעיתונאים אמר עודה אבו מעמר, שיח' העזאזמה: 'תמיד היינו נאמנים למדינה אך בבעיית הקרקע נלחם בכל הדרכים האפשריות, כולל פניה לאו"ם'. ח"כ חמאד אבו רביעה הוסיף: 'אשר יגע באש תכווה ידו'.⁶⁷

תגובת הבדווים הפתיעה את הרשויות. אלה סברו כי 'הבדווים החלו להרגיש שמתחיל כאן טפול ממלכתי העלול גם (אולי) לצמצם את ההפקרות שהתרגלו לה, ומנסים להפעיל כל

61 המלצות ועדת הבוחן הבין-משרדית לאיתור מקומות מגורים לאוכלוסיית הבדווים בנגב, 14.9.1962, וכן: יוסף ויץ אל מזכירות הממשלה, 23.9.1962, שניהם מארכיון המדינה (להלן: א"מ), 6405/5/ג.

62 מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי 17 לשנת 1966 ולחשבוניות של שנת הכספים 1965/6, ירושלים תשכ"ז-1967, עמ' 294.

63 ילקוט פרסומים 1271 מיום 21.4.1966.

64 שיח' סולימאן אל-הוזייל ו-17 שיח'ים נוספים אל ראש הממשלה, 'הסדר בעיית הקרקעות של הבדווים בנגב', 20.6.1966, א"מ, גל/17003; ששון בר-צבי אל אג"ם ממשל צבאי, 9.6.1966, וכן: תרשומת מדיווח טלפוני של ששון בר-צבי, 29.6.1966, שניהם מהארכיון הציני המרכזי (להלן: אצ"מ), 187-72/1970.

65 הרחבה על פעילותו של היועץ לענייני ערבים ראו: יאיר בוימל, צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים – השנים המעצבות: 1958-1968, פרדס, חיפה 2007.

66 אהרון חרסינה אל רל"ש ראש אג"ם, 4.7.1966, אצ"מ, 187-72/1970.

67 ששון בר-צבי אל אג"ם ממשל צבאי, 29.6.1966, שם.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

מני גורמים ע"מ להקשות בטפול והסדרת הבעיה.⁶⁸ בנימין גור אריה, קצין מטה באגף מטה (אג"ם) בממשל הצבאי, הציע לצאת בתעמולה נגדית שתבהיר כי 'השלטונות הלכו לקראת הבדווים והסכימו לבצע הסדר קרקעות והנה הבדווים שדרשו זאת מתנגדים כעת להסדר ומעלים את הנושא בצורה חריפה ולא עניינית'. עוד ציין, כי הבדווים 'גמרו אומר להיאבק בכל הדרכים כולל גיוס דעת קהל ארצית, פניה לאו"ם ולשגרירויות המערב בישראל'.⁶⁹ ביולי 1966 דיווח ששון בר-צבי, המושל הצבאי בנגב, כי השיח'ים נערכים להמשך המאבק על הכרה בזכויותיהם. מפגשיהם נועדו לגבש עמדה אחידה ומחייבת כדי למנוע מצב שבו חלק מהשיח'ים 'עלול להכנע אם תוצענה לו טובות הנאה או פתרונות לבעיותיו'.⁷⁰ ב-11 ביולי 1966 הציע בר-צבי למצוא פתרונות חלופיים, כגון התחלת הסדר קרקעות על ידי איסוף תביעות משבט מסוים או מיושבי אזור מסוים.⁷¹ לדבריו, היתרון של הצעתו הוא שיש בה מעשים ולא רק דיבורים, וחסרונה בכך שאם תוכר בעלות של מישהו, הדבר יגרור עוד תביעות רבות. ואולם הוא הוסיף, שאם הדרישות להוכחת הבעלות יהיו נוקשות לדעת הבדווים, ההסדר ייכשל. באספת שיח'ים שהתקיימה ב-28 ביולי 1966 בבאר שבע, נבחרו שישה שיח'ים לנציגים בדיונים.⁷² בה בעת, 18 שיח'ים פנו בכתב לחברי הממשלה ולחברי הכנסת בדרישה לפתור את בעיית הקרקעות של הבדווים, להכיר בזכותם עליהן ולפתור את בעיית הפליטים הבדווים בנגב שהורחקו מאדמתם שהופקעה. גם שאין לכך הסבר במכתב, נראה שהתכוונו לקרקעות שהופקעו בנגב המערבי במסגרת חוק רכישת מקרקעין (תשלומים ופיצויים), תשכ"ג-1953. עוד הם דרשו 'שהממשלה לא תיגש להקמת כפרי הבדווים בנגב לפני שתפתור את בעיית אדמתם'.⁷³ שר החקלאות חיים גבתי נדרש לפנייה זו ב-8 באוגוסט 1966 במסגרת תשובתו לשאילתה, ואמר:

זכויותיהם של הבדווים לגבי קרקעותיהם תיקבענה לפי הסדר קרקעות שהמדינה מתכוונת לערוך בקרוב בנגב על-פי פקודת הקרקעות (סידור זכויות קנין), 1928. לאחר ההסדר תיקבענה זכויותיהם לפיצויים. אין הממשלה קושרת הסדר קרקעות לתוכניתה להקים שלושה ישובים בשביל הבדווים המעוניינים להתיישב בהם.⁷⁴

עצמת ההתנגדות, כמו מתכונתה הפומבית והמתקשרת, הפתיעה את אנשי הממסד. תכניות קודמות, מרחיקות לכת בהרבה, כמו למשל תכנית דיין משנת 1960 להעביר את כל הבדווים למרכז הארץ, לא עוררו מחאות בהיקף כזה. אולי אפשר להסביר את פומביות

68 אהרון חרסינה אל רל"ש ראש אג"ם, 4.7.1966, שם.

69 בנימין גור אריה, קצין מטה אג"ם ממשל צבאי, אל עוזר ראש אג"ם, 3.7.1966, אצ"מ, 117-72/1970.

70 ששון בר-צבי אל אג"ם ממשל צבאי, 5.7.1966, שם.

71 הנ"ל אל אג"ם ממשל צבאי, 11.7.1966, שם, 187-72/1970.

72 יצחק צמח אל אג"ם ממשל צבאי, 28.7.1966, שם.

73 דברי הכנסת, ד, 8.8.1966, ארכיון הכנסת (להלן: א"כ).

74 שם.

המחאה בשינויים שחלו בחברה הבדווית, ובהם ביטול הגבלות התנועה של הממשל הצבאי בינואר 1966⁷⁵ וביטולו הסופי בסוף שנת 1966.⁷⁶

עמדות הבדווים ואנשי הממסד מלמדות על המחלוקת סביב נושא הסדר הקרקעות. גם אנשי הממסד וגם הבדווים מדברים על הצורך בקידום הסדר קרקעות. ואולם, בעוד אנשי הממשל מתכוונים לקדם הליכים שיכריעו בתביעות הבעלות במסלול החוקי הקבוע בפקודת הסדר קרקעות, הרי שהבדווים מכוונים למסלול אחר, שיעניק להם בעלות בקרקעות בלי שיצטרכו לעמוד בתנאי חוקי הקרקעות ובלי שיידרשו להוכיח את תביעתם בבית המשפט.

הצלחת הרשויות לשכנע את הבדווים להיכנס ליישובים החדשים שהוקמו היתה מועטה בלבד, בין השאר בשל היעדר הכרעה בעניין הבעלות בקרקעות. בפועל נכנסו אליהם בעיקר מורים מהצפון ופלאחים שאין להם תביעות בעלות.⁷⁷ גידול דמוגרפי ורווחה כלכלית, לצד ירידה בעלויות הבנייה והחלטה להעניק חנינה כללית אחרי המלחמה, גם לעברות בנייה; רצון לקבוע עובדות בשטח כדי להשפיע על מיקום היישובים המתוכננים – גורמים אלה ועוד חוללו גידול בהיקפי הבנייה הבלתי חוקית – מכ-1,000 מבנים בלתי חוקיים בשנת 1966 לכ-3,000 בשנת 1973.⁷⁸ הצמיחה המואצת בהיקפי הבנייה הדגישה את הצורך בהעמדת פתרונות התיישבותיים מסודרים. אז יצא פקיד ההסדר בסדרת הכרזות מדרום-מזרח לבאר שבע: ב-14 בפברואר 1967 פורסמה הכרזה על כ-100,000 דונם; ב-20 באוגוסט 1968 הוכרזו כ-80,000 דונם; ב-25 בדצמבר 1968 – כ-60,000 דונם; ב-1 בספטמבר 1969 – כ-110,000 דונם; וב-27 בינואר 1970 הוכרזו כ-60,000 דונם.⁷⁹ לנוכח ההכרזות הגישו בדווים רבים תזכירי תביעה שבהם טענו לבעלות. בשנת 1968, לאחר שהגיש מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) 17 תביעות בעלות נגדיות לתביעות הבדווים, העביר פקיד הסדר מקרקעין את תביעות הצדדים להכרעת בית המשפט המחוזי בבאר שבע (פרשת אל-הוואשלה שהוזכרה בפרק המשפטי). התובעים הבדווים היו ממשפחות אל-הוואשלה, אל-מחדי, אל-עמראני ואבו סולב. תביעותיהם היו לבעלות בקרקעות שממזרח לדימונה, המכונות

75 ששון בר-צבי אל אלוף פיקוד דרום, 24.1.1966, וכן: ששון בר-צבי אל מטכ"ל אג"ם ממשל צבאי, 11.2.1966, שניהם באצ"מ, 187-72/1970.

76 דברי הכנסת, ד, 8.11.1966, ישיבה כז, עמ' 228.

77 רשימה שמית מוצגת בהחלטת ועדת שרים כל/149 (החלטת ממשלה 755), 8.8.1971; החלטת ועדת שרים כל/39 (החלטת ממשלה 109), 22.10.1972.

78 בן-דוד, 'שליבים בהתפתחות הישוב הבדווי', עמ' 15; דוד עמירן, אמנון שנער ויוסף בן-דוד, 'יישובי הבדווים בבקעת באר-שבע', בתוך: אבשלום שמואלי ויהודה גרדוס (עורכים), ספר הנגב, משרד הביטחון, תל אביב 1979, עמ' 653-665; און וינקלר, מאחורי המספרים: דמוגרפיה פוליטית בישראל, אוניברסיטת חיפה, קתדרת חייקין לגיאוגרפיה, חיפה 2015, עמ' 143; ריאיון גדעון מ' קרסל, שדה בוקר 22.12.2015; ריאיון שלמה ציור, באר שבע 20.12.2015, Avinoam Meir, 'Demographic Transition among the Negev Bedouin in Israel and its Planning Implications', *Socio-Economic Planning Sciences*, 18, 6 (1984), pp. 399-409.

79 הנתונים מלשכת פקיד ההסדר.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

קסר א־סיר (כיום היישוב הבדווי קסר א־סיר ממערב לדימונה).⁸⁰ לא ניתן ללמוד מהחומר הארכיוני מדוע נבחרה קבוצת תיקים זו דווקא. לפי אליהו סחייק, אשר ליווה את ההליך מטעם ממ"י, נבחרה קבוצת תביעות שהגישו כמה משפחות להכרעה בבית המשפט, מתוך כוונה שישמשו מקרה בוחן ותקדים משפטי על מנת ליצור ודאות בשאלת הבעלות. אנשי ממ"י הניחו כי המדינה תזכה בתביעות הללו וכי הדבר יקל את המעבר להתיישבות.⁸¹ בסמוך לאחר שנפתחו ההליכים המשפטיים ובמשך שנת 1969 החלה לשכת יע"ע לגבש מתווה לפשרה בסוגיית הבעלות.⁸² הדבר השתלב בפעילות הלשכה לרכז את נושא המיעוטים ולשמש גורם מרכזי המקשר בין המיעוטים למשרדי הממשלה.⁸³ פעילות יע"ע בקרב הבדווים בנגב נעשתה לצד פעילותם של אנשי הממשל הצבאי, שאמנם פורק מבחינה רשמית על פי החלטת הממשלה הנזכרת לעיל אך אנשיו המשיכו לפעול במסגרות אחרות בקרב הבדווים בנגב. בסביבות מארס 1970 הפיץ יע"ע מסמך בכותרת 'הסדר הבעייה הקרקעית של בדווי הנגב'.⁸⁴ במסמך, הכולל את סקירת השבטים, צוין כי ישנם 24,000 בדווים בכ-4,000 משפחות, החיים בפיזור רחב על פני שטח של כ-1.1 מיליון דונם, אך מתוכו שטח המגורים קטן יחסית – כ-6,000 דונם בלבד. במסמך הוערך כי השטח שיתבעו הבדווים באזור הסייג יהיה כ-634,500 דונם, ומחוץ לסייג כ-148,000 דונם, ובסך הכול 782,500 דונם. עוד צוין בו, כי השיח"ם מובילים את ההתנגדות לעבור לעיירות שכן בכך ייפגעו זכויותיהם. אשר לסיכויי התביעות לבעלות, נכתב במסמך כי אין לבדווים הוכחות המעוגנות במסמכים וכי בהיעדר מסמכי רישום הרי שהתובעים מגזימים בתביעות וכוללים גם שטחים של נפקדים ושטחי מרעה. המחבר ציין כי אחת הטענות ההגיוניות של הבדווים קשורה לכך שקק"ל רכשה מהם בעבר שטחים וכי הם שילמו מסים על עיבוד הקרקע, וכן שאין זה הוגן לטענתם כי ייפגעו מכך שלא נערך הסדר קרקעות בתקופת המנדט. בסעיף אחר במסמך, העוסק בסבירות שיתקבלו התביעות, הוערך כי בית המשפט יגדיר את האדמות כאדמות מוואת, גם שעד היום לא ניתן כל פסק דין בגין תביעות הבעלות במסגרת הסדר קרקעות.

כחודש לאחר שהופץ המסמך, ב-13 באפריל 1970 התקיים דיון בנושא הסדר הקרקעות בפני מאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה (יועמ"ש).⁸⁵ נוסף על היועמ"ש ויע"ע, השתתפו בדיון ראש אגף בעלות ורישום בממ"י ראובן אלוני וסגנו ציון אוראלי, ראש מחלקת

80 תיק הסדר מקרקעין (מחוזי באר שבע) 1-17/69 מדינת ישראל נ' סלים עלי אגידיע אל-הוואשלה ואחרים (לא פורסם), פ"ד מ-13.3.1974; ריאיון אליהו סחייק, באר שבע, 23.6.2015.

81 ריאיון אליהו סחייק, באר שבע, 23.6.2015.

82 מ. ריין, מנהל אגף קרקע חקלאית, אל טוביה מצקביץ, עוזר שר החקלאות, 20.5.1974, א"מ, גל/17094/09.

83 על סמכויותיו ומעמדו של יע"ע ראו: בוימל, צל כחול לבן, עמ' 90.

84 כפי שעולה ממסמך 'הסדר הבעייה הקרקעית של בדווי הנגב', ללא שם מחבר וללא תאריך. לפי רישום ידני המסמך הופץ ב-15.3.1970, א"מ, גל/17094/2.

85 מאיר שמגר, 'סיכום דיון בנושא הסדר קרקעות בנגב', 13.4.1970, משרד המשפטים.

מדידות יוסף אלסטר, וכן אנשי משרד המשפטים: ראש אגף רישום קרקעות ישראל השכל, עו"ד אלבק, פקיד הסדר מתתיהו יצחקי, וסגן פקיד הסדר עו"ד יצחק גבאי. בסיכום הדיון פורט כי נדונו בו שתי חלופות: האחת, מיצוי זכויות המדינה על פי החוק, 'פעולה לשם רישום מקסימום המקרקעין על שם המדינה'; והאחרת, 'רישום התביעות אך ניהול מו"מ עם הבדוים כדי להגיע להסדר מוסכם בצורת הסכמה לרישום, מתן פיצוי עבור זכויות במקרקעין או מתן קרקע חלופית' (ההדגשה במקור). היועמ"ש הורה להכין תכנית שתאפשר את סיום הפעולות להצגת לוח התביעות בשנים 1970-1971. עוד הוחלט, כי יעבד הצעת עקרונות וכללי פעולה לניהול מו"מ וכי בינתיים לא תוגשנה תביעות נוספות לבית המשפט. אף כי הסיכום אינו מזכיר את היזמה שהפיץ יע"ע, יש מקום לשער כי המשתתפים היו ערים לקיומה ואולי היא אף היתה הסיבה לדיון.

בשנת 1970 נכתב מסמך בכותרת 'הסדר הקרקעות עם הבדוים בנגב'.⁸⁶ המסמך המליץ על 'הצעת עקרונות וכללי פעולה על פיהם ינוהל מו"מ עם הבדוים על מנת להגיע להסדר קרקעות מוסכם'. למסמך נלוו דברי הסבר ופורטו בו כמה עקרונות התומכים בהגעה לידי הסדר:

כל עוד לא תגיע הממשלה לידי הסדר מוסכם עם הבדוים ביחס לתביעותיהם על בעלות, לא יזוּו הבדוים כמלא הנימה מעל האדמות עליהן הם יושבים, כי לדעתם עצם הצמד לאדמה ועיבודה שנה אחר שנה מבססים את תביעתם לבעלות [...]. לפיכך כל הסדר מוסכם חייב להתבסס הן על מתן פיצוי עבור זכויות במקרקעין והן על מתן קרקע חלופית.

הצדקה נוספת להסדר היתה שההליך המשפטי ייארך שנים ושהוא כרוך בסיכונים משפטיים, שכן אין ודאי שטענות המדינה שקרקעות הנגב הן מוואת יתקבלו בבית המשפט. יתרה מזו, במשך הזמן שיתנהל ההליך יקבעו הבדוים עובדות מוגמרות בדמות בנייה בלתי חוקית, שהמדינה לא תוכל לאכוף. עוד נכתב, כי האוכלוסייה הבדווית היא מהיסודות הנאמנים ביותר למדינה ואין כל הצדקה מוסרית או אחרת להיכנס לעימותים מיותרים עמה. 'קיימת גם הצדקה מוסרית כלשהיא לתביעותיהם של הבדוים [...] הגם שאין תביעותיהם מעוגנות במסמכים מתאימים'. המסמך המליץ כי יוכרז הסדר קרקעות על שטח כתף באר שבע והנגב המערבי, שלא נכללו בהכרזות הקודמות.

הצעת הפשרה הבחינה לעניין הפיצוי בין שני אזורים:

הסדר מחוץ לאזור הסייג – לפי המסמך כל הקרקעות הנתבעות תפוסות על ידי יישובים יהודיים או רשויות הביטחון, ולפיכך אין הבדוים מצפים לקבל קרקע תמורתן והם יסתפקו בפיצוי כספי.⁸⁷ סכום הפיצוי ייקבע לפי רמת ההוכחות שיובאו לעיבוד הקרקע לפני הקמת המדינה: 100 ל"י לדונם יוצעו למי שיוכיח רציפות של החזקה בקרקע ועיבודה

86 כפי שעולה מדוח 'הסדר הקרקעות עם הבדוים בנגב', ללא שם מחבר וללא תאריך. לפי תוכנו ולפי מיקומו בתיק והקשרו, המסמך נכתב בשנת 1970 בלשכת יע"ע על פי הנחיית היועמ"ש, א"מ, גל 17094/2.

87 מדובר בהנחה שאינה בהכרח מבוססת.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

15 שנה לפני הקמת מדינת ישראל. הסכום נקבע לפי הממוצע של שווי הקרקע בנגב המערבי בשנת 1948 (30 ל"י בתוספת 6 אחוזים ריבית שנתית במשך 22 שנה ובסך הכול 69.6 ל"י לדונם), ושווי הקרקע אז (125 ל"י לדונם); 80 ל"י לדונם יוצעו למי שיוכיח כי החזיק בקרקע ועיבד אותה 15 שנה ברציפות לפני הקמת המדינה, אבל אין בידיו קבלות; 50 ל"י – למי שיוכיח עיבוד שנמשך פחות מ־15 שנה לפני הקמת מדינה.

הסדר בתוך הסייג – נועד לקרקע שהיא תפוסה בידי הבדווים ולכן יש להניח כי הם ידרשו לקבל פיצוי קרקעי ולא יסתפקו בפיצוי כספי. גם כאן גודל הפיצוי נקבע לפי רמת ההוכחות בדבר עיבוד הקרקע לפני הקמת המדינה: מחזיק שיש לו מסמכים מלאים, קבלות על תשלומי מסים ושטר החתום בידי המח'תאר להוכחת עיבודה של הקרקע ברציפות 15 שנה לפני הקמת המדינה ועד היום, יפוצה בקרקע חלופית בשיעור 30 אחוז, ועל שאר הקרקע שבתביעה – ב־100 ל"י לדונם; מחזיק כזה שאין לו קבלות על מסים יקבל קרקע חלופית בשיעור של עד 20 אחוז לפי אמינות התביעה, והיתרה לפי 100 ל"י לדונם; מחזיק שיש לו הוכחות לעיבוד רצוף שנמשך פחות מ־15 שנה לפני הקמת המדינה, ואין לו קבלות על מסים, יקבל קרקע חלופית בשיעור של עד 10 אחוזים לפי אמינות התביעה, והיתרה לפי 100 ל"י לדונם; ואילו מחזיק שאין לו מסמכים כלל לעיבוד לפני הקמת המדינה, אבל הוא מעבד את הקרקע מאז הקמתה – יינתן לו פיצוי כספי בלבד.

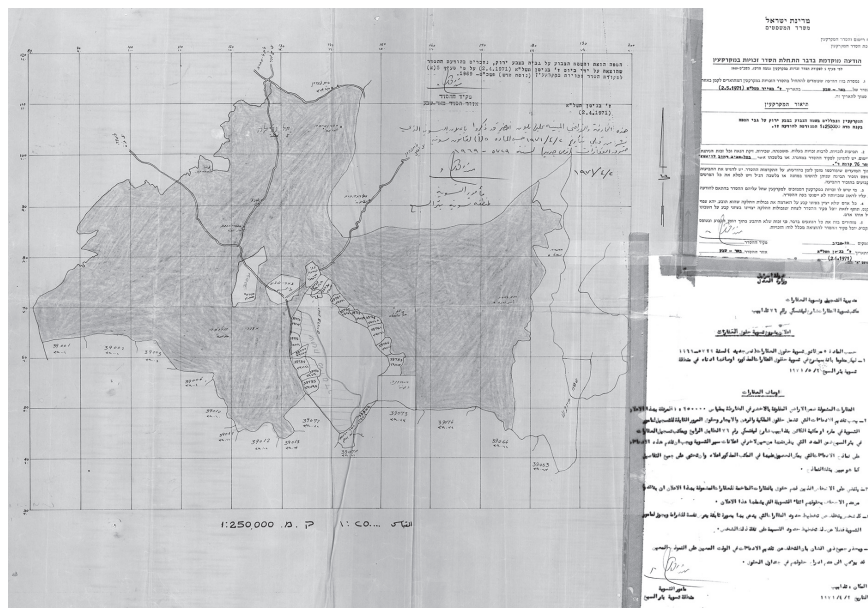
תובע קרקעות שלא נמצא מתאים לאחת מן הקטגוריות הללו לא יקבל דבר. עוד נקבע כי טיב השטח שיימסר כפיצוי לכל תובע ומהימנות התביעה יתבררו במסגרת מו"מ. במסמך הוערך כי מכוח הסדר זה יירשמו על שם בדווים 60,000–100,000 דונמים, ונוסף על כך ישולמו כ־65 מיליון ל"י. נכללות בו אזהרות, שאם לא ייעשה הסדר יתפשטו הפלישות לקרקע ותגבר הבנייה הבלתי חוקית, שהיקפה היה באותה העת כ־1,000 מבנים ללא היתר ואשר השתרעה על פני כ־6,000 דונם של מבנים ואוהלים. כמו כן תגבר ההתנכלות להתיישבות בעיירות החדשות ויתחזקו בקרב הבדווים היסודות הלאומניים והאכזבה מישראל. בדיון שהתקיים ב־17 ביוני 1970 של צוות תכנית המתאר למחוז הדרום במשרד הפנים חזר נציג יע"ע בדרום אורי מור על עקרונות הפשרה ואמר:

בעית הסדר הקרקעות מעכבת את ההתיישבות בתל שבע, ותעכב כל התיישבות קבע שהיא. הנטיה המסתמנת [...] היא: מתן 30% פצוי קרקע, והשאר פיצוי כספי במשך 10 שנים – עד שיגיעו המתיישבים לבנות קבע. יש להניח שהבדווים יהיו בעלים על 170,000 דונם מתוך 500,000 דונם הנתבעים על ידם.⁸⁸

על פי החלטת היועמ"ש, פורסמה ב־2 באפריל 1971 הודעת הסדר שנועדה להשלים את הליכי ההסדר במזרח הנגב ובמערבו, הן באזור הסייג הן במערב הנגב. הכרזה זו נגעה לשטח כולל של כ־3,430,000 דונמים (הודעת ההכרזה ומפת ההכרזה באיור בעמוד 102).⁸⁹

88 צוות תכנית המתאר למחוז דרום משרד הפנים, 'פרוטוקול פגישה (1) בנושא בדווים', 17.6.1970, א"מ, גל/12/17093.

89 י. השכל, מנהל אגף משרד המשפטים, אל ממ"י ירושלים, 'הסדר המקרקעין באזור הסייג ובאזורי



הודעה מוקדמת בעברית ובערבית בדבר התחלת הסדר זכויות במקרקעין, 2.4.1971,
על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], 1969, וכן מפה שצורפה לה

בחוודשים הבאים הפיצו בקרב הבדווים אנשי פקיד ההסדר את הידיעות על הליך הסדר קרקעות, באמצעות פרסומים בשפה הערבית וכינוס אספות. פקיד ההסדר חילק לבדווים בשטח טפסים בערבית שבהם נתבקשו לציין מהן החלקות שבכוונתם לתבוע. אחר כך הוזמנו לסימון התביעה ולהגשת תזכירי תביעה, כמפורט בפקודת ההסדר.⁹⁰ לפי אשר סולל, בתוך כשנתיים נתקבלו במבצע זה כ-6,000 מסמכים לגבי שטח של 2.5 מיליון דונם, מהם 1.2 מיליון דונם למרעה שבטי.⁹¹ לא כל מגישי המסמכים המשיכו בהליך ולא כולם הגישו תזכירי תביעה כנדרש בפקודה. כמו כן, לאחר שנבדקו המסמכים התברר כי חלק מהשטח שנתבע כבר היה מוסדר. לימים, לאחר טיוב הנתונים ומיפוי מסודר של שטחי

הנגב הצפוני והמערבי, 11.3.1971, א"מ, גל/10/17093; צו ההסדר פורסם בילקוט הפרסומים, 13.5.1971, עמ' 1719; הודעת ההסדר פורסמה בילקוט הפרסומים, 4.6.1971; ראו גם: אשר סולל, התייחסו הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ ישראל ומיפויים, המרכז למיפוי ישראל, תל אביב 1991, עמ' 210, 224-225.

90 בלשכת פקיד ההסדר מצויים אלפי טופסי בקשות וכן רשימות ידניות; ריאיון רמי דמארי, פקיד הסדר באר שבע, באר שבע 2.2.2017; ריאיון אליהו סחייק, באר שבע 23.6.2015; ריאיון שלמה ציור, באר שבע 20.12.2015.

91 סולל, התייחסו הגיאוגרפי, עמ' 210.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

התביעות, הציג פקיד הסדר מקרקעין נתונים על הגשתן של 3,220 תביעות מצד בדווים לבעלות פרטית בשטח כולל של 776,856 דונם. היקף התביעות נע בין דונמים אחדים לאלפי דונמים, בעוד למרבית הבדווים אין תביעות בעלות כלל.⁹² עם קידום ההסדר וניהול ההליכים המשפטיים פעל גם צוות בין-משרדי שהורכב מנציגי משרד המשפטים, משרד החקלאות (ממ"י) ולשכת יע"ע, כדי לגבש הסדר חלופי על בסיס התכנית שהכין יע"ע.⁹³

ב-6 באוקטובר 1973 פרצה מלחמת יום הכיפורים. בעיצומה של המלחמה, משגויסו פקחי ממ"י, תפס שיח' סלימאן מוחמד אל-עוקבי חזקה בכ-400 דונם קרקע באל-ערקבי, בנגב המערבי. קרקע זו לא הוחזקה בידי בני משפחתו מאז עברו לאזור הסייג בשנת 1951, גם שהגיש לגביה תביעות במסגרת הליך הסדר הקרקעות.⁹⁴ משחזרו הפקחים לעבודה בתום המלחמה ונוכחו כי תפס חזקה בקרקע, הגישו תביעת פינוי בבית משפט השלום.⁹⁵ כעבור ארבעה חודשים פנה אל-עוקבי לבית המשפט המחוזי בבקשה שיצהיר כי עד לסיום הליכי ההסדר הוא זכאי להחזיק ב-700 דונם, ובכללם השטח שתפס.⁹⁶ בית המשפט המחוזי ולאחריו העליון דחו את התביעה וקבעו כי יש למצות תחילה את ההליך בבית משפט השלום.⁹⁷ בסופו של דבר הסתיימו ההליכים הללו בהסכם פשרה, שבו נקבע כי עד שיסתיימו הליכי ההסדר ביחס למקרקעין, יוחזרו לשיח' אל-עוקבי 300 דונם ליד חורה ועוד 200 דונם באל-ערקבי (מצפון לבאר שבע).⁹⁸ ואולם, בשל המדיניות המשפטית שהתווה היועמ"ש – לקדם מתווה להסדר מוסכם ובינתיים לעכב ניהול תביעות בעלות נוספות בבתי המשפט – לא הוגשו תביעות הבעלות לבית המשפט המחוזי, והסדר הביניים בין אל-עוקבי למדינה עמד בעינו שנים רבות אחר כך.⁹⁹

92 אליעזר גולדברג ואח', דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב, מדינת ישראל, ירושלים 2008, עמ' 13. גולדברג מתייחס לבעיות הקיימות בנתונים.

93 מ. ריין, מנהל אגף קרקע חקלאית, אל טוביה מצקביץ, עוזר שר החקלאות, 20.5.1974, א"מ, גל/17094/09.

94 נסיבות המעבר של בני המשפחה לאזור הסייג שנויות במחלוקת. לפי עמדת המשפחה נכפה עליהם לעבור לסייג, ולפי עמדת המדינה נערך עמם הסכם אשר במסגרתו קיבלו פיצויים. מחלוקת זו נדונה בפרשת אל-עוקבי 2012, 2015.

95 תיק אזרחי (שלום באר שבע) 345/74 מינהל מקרקעי ישראל נ' שייד סולימאן מוחמד אל-עוקבי (לא פורסם).

96 תיק קרקעות (מחוזי באר שבע) 1/74 שייד סולימאן מוחמד אל-עוקבי נ' מנהל מקרקעי ישראל (לא פורסם).

97 ע"א 9/75 שייד סולימאן מוחמד אל-עוקבי נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד כט (2) 477.

98 תיק קרקעות 1/74 שייד סולימאן מוחמד אל-עוקבי.

99 למעשה, הסדר זה היה בתוקף למעלה מ-40 שנה, עד שחודשו הליכי הסדר המקרקעין בנגב, ובמסגרתם משפחת אל-עוקבי ביקשה שכל תביעות ההסדר שהגישו יועברו להכרעה בבית המשפט. ראו לעניין זה: חבצלת יהל, 'הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל', יער, 17 (2017), עמ' 54-66.

בצד הליכי איסוף התביעות ומיון החומר, המשיכו להתנהל 17 התביעות בבית המשפט המחוזי. במסגרת ההליכים המשפטיים הוגשו חוות דעת מומחים. פסק הדין בתביעת ההסדר הראשונה ניתן ב-7 ביולי 1972, והדין בשאר התביעות התמשך. ב-13 במארס 1974, לאחר שהשלים בית המשפט המחוזי את שמיעת הראיות ואת בחינת חוות הדעת של המומחים, ניתן פסק הדין המרכזי בפרשת אל-הוואשלה. השופט אלקיים דחה את טענות הבדווים וקבע, כאמור לעיל, כי לפי הדין הקיים יש לסווג את הקרקעות שבמחלוקת כמוואת על פי הדין העות'מאני, ולפיכך הבעלות עליהן שייכת למדינה.¹⁰⁰ שלושה עשר מבין התובעים ערערו לבית המשפט העליון, ולימים זה דחה את ערעורם.¹⁰¹

לאור ההצלחה המשפטית של המדינה בבית המשפט המחוזי, גברו המאמצים במשרדי הממשלה למצוא הסדר חלופי. במסמך שכתב משולם ריין, מנהל אגף קרקע חקלאית בממ"י, אל עוזר שר החקלאות, טוביה מצקביץ, הוא ציין כי הוחלט שלא לנהל תיקים משפטיים נוספים עד לדיון מחודש בפני שר החקלאות.¹⁰² לא ניתן הסבר מדוע התקבלה החלטה כזו, ויש מקום לשער כי אי-קידום הליכים נוספים קשור בהבנה שמדובר במסלולים חלופיים, כך שבחירה במסלול הפשרות מייתרת את מסלול התביעות. מהמכתב של ריין עלה כי היועץ המשפטי הטיל על הצוות הבין-משרדי לגבש 'הצעה להסדר הבעיות הקרקעיות של הבדווים בנגב במגמה להסדירן בדרך של פשרות מחוץ לכותלי בית המשפט', וזאת מתוך כוונה שבתוך כמה חודשים תובא ההצעה לשר החקלאות וממנו לממשלה. לראש הצוות מונתה אלבק, כנציגת היועמ"ש, ולצדה: השכל, ראש אגף רישום והסדר; גבאי, סגן פקיד הסדר; בנימין לובטקין, ראש אגף בעלות ורישום בממ"י, וסגנו אליהו בבאי; ריין, ראש אגף קרקע חקלאית בממ"י; ומור, נציג לשכת יע"ע בדרום. חוץ ממור, שהיה איש שטח שפעל בדרום, היו כל חברי הצוות אנשי מטה, אשר מקום מושבם ומרכז הפעילות שלהם לא היו בנגב, ועיקר התמחותם בדיני קרקעות.¹⁰³

ביוני 1974 שלח מור אל חברי הצוות שתי חלופות של קריטריונים לתשלום פיצוי במסגרת מו"מ עם בדווים להסדר קרקעות.¹⁰⁴ ביסודן של החלופות עמד פתרון ששילב את נושא הבעלות עם נושא ההתיישבות. ברקע להצעה היו הנתונים האלה: ישנם 30,000 בדווים ב-5,000 משפחות אשר הוחלט ליישבם בשבעה יישובים, מהם הוקמו שניים – רהט ותל שבע. כל יישוב יתוכנן לקליטת 15,000 תושבים. היישובים, עירוניים באופיים, יכללו שירותי חינוך, בריאות ומסחר.

100 תיק הסדר מקרקעין 1-17/69 מדינת ישראל נ' סלים עלי אגדיע אל-הוואשלה.

101 הדיון בערעור נדחה לתקופה ארוכה לבקשת שני הצדדים, עד שנשיא בית המשפט העליון סירב לדחייה נוספת, ופסק דין ניתן בשנת 1984, ע"א 218/74 סלים עלי אגדיע אל-הוואשלה.

102 מ. ריין, מנהל אגף קרקע חקלאית, אל טוביה מצקביץ, עוזר שר החקלאות, 20.5.1974, א"מ, גל/17094/09.

103 שם.

104 אורי מור אל פליאה אלבק ואחרים, 13.6.1974, וכן: אורי מור אל פליאה אלבק ואחרים, 23.6.1974, שניהם א"מ, גל/17094/9.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

הצעה א' – לשנות את אופי היישובים המתוכננים למושבים המבוססים על חקלאות שלחין. לכל משפחה בדווית בת שש נפשות (בין שיש לה תביעת בעלות ובין לאו), יוקצו 5 דונמים (לכל ילד נוסף עוד חצי דונם) שיורכבו מ־1 דונם למגורים ועוד 4 דונמים ברציפות, עם מכסת מים למשק שלחין. מור העריך בכ־28,000 דונם את הקרקע שתימסר לפי הצעה זו, כאשר תובעי הבעלות יקבלו פיצויים כספיים בלבד.

הצעה ב' – אם אין די מכסות מים, יינתן לתובעי הבעלות פיצוי בשיעור 65 אחוז מהיקף התביעה, מהם 20 אחוז בקרקע והשאר בכסף. לפי הערכתו יקבלו תובעי הבעלות בין 105,000 ל־130,000 דונם, תלוי בהיקף התביעות שיוכרו, וזאת ללא זכויות מים. לדעת מור, הדבר יאפשר פתרון מרעה ל־65,000 ראשי צאן. סביב כל יישוב תהיה חגורת קרקע לעיבודי פלחה ומרעה ששטחה 19,000 דונם. לדבריו, הצעה זו תמנע מעבר של עדרי בדווים והתנחלות ספונטנית בצפון, כמו גם השתלטות על אדמות מדינה.

ב־17 ביולי 1974 נפגש ראש הממשלה יצחק רבין עם הח"כ הטרי אבו רביעה, תובע בעלות בעצמו, לדון בנושאי הבדווים. אבו רביעה החל לשמש כחבר כנסת כמה חודשים קודם לכן, והיה הבדווי הראשון שכינה בה. הוא נחשב לאחד השיח"ם הבולטים ורבי־ההשפעה בנגב.¹⁰⁵ באותו יום, 17 ביולי 1974, הגישה אלבק ליועמ"ש, ליע"ע ולמנהל מ"י את הצעת הצוות הבין־משרדי להסדר מקרקעין.¹⁰⁶ בהצעה הובאו נתוני התביעות לאחר שהושלמו כמעט כל הפעולות לאיסופם. נכתב כי היקף התביעות כ־1.5 מיליון דונם, מהם 600,000 דונם מרעה שבטי.

הצוות בראשות אלבק הציע כי התובעים הבדווים יקבלו פיצויים על קרקע שהוחזקה ועובדה במשך תקופה רצופה משנות הארבעים וכן על קרקע שהם הועברו ממנה על פי צו הרשויות. באופן דומה לחלופה ב' של מור, הפיצוי יינתן על 65 אחוז מהערך של הקרקע ביום 1.8.1974, בלי שייכללו בו עבודות הפיתוח שעשו בה הרשויות משנת 1948. השווי נקבע לפי חלוקה לחמישה אזורים ולטיב הקרקע לפי טבלה. בתוך כך, תביעה המבוססת על החזקה בלבד, גם של שטח מרעה – תזכה לפיצוי מופחת בשיעור 20 אחוז, וזאת רק לגבי שטח המוחזק גם כיום. מטעים, סכרים, בורות ומבנים יזכו לפיצוי נוסף לפי טבלה. עוד נקבע, כי הפיצוי יינתן רק למי שמפנה את השטח, או שכבר פינה אותו, ושאינו מחזיק בקרקע במקום אחר מלבד אלו שהוקצו לו בעיירות. בתביעות גדולות של 100 דונם ומעלה, הציע הצוות לאפשר להמיר פיצוי כספי בחכירת הקרקע ל־99 שנה, אבל אז הפשרה תהיה בשיעור 50 אחוז. במקרה זה, ניתן יהיה לקבל קרקע שלחין והקצבת מים לפי מפתח ההמרה הזה: 100-199 דונם יומרו ב־1 דונם שלחין; 200-299 דונם ב־2 דונמים שלחין; 300-399 דונם ב־3 דונמים שלחין; ו־400 דונם ומעלה יומרו ב־4 דונמים שלחין. לפי מפתח זה, 1 דונם שלחין נחשב ל־12.5 דונם תמורה. היתרה תושלם כפיצוי כספי עד

¹⁰⁵ 'עיתון אל אנבא', 17.7.1974, שם.

¹⁰⁶ פליאה אלבק אל היועץ המשפטי לממשלה, 'הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני', 17.7.1974, שם.

ל-50 אחוז מהתביעה. בתביעה שהיקפה 400 דונם ומעלה, ניתן לקבל קרקע בשיעור של שמינית מהתביעה ופיצוי כספי לגבי שלוש שמיניות מהשווי. מור צירף לדוח הסתייגות כפולה לנושא התמורה בקרקע, ולפיה יש להציע 65 אחוז ולא 50 אחוז במקרה של תמורה בקרקע, וכן דרש שתינתן בעלות מלאה ולא חכירה.

לצורך יישום הפשרה הוצע להקים שתי ועדות: האחת – ועדת פשרות, שתגיע לסידור סופי עם כל תובע בעת שהיא מיישמת את המתווה. ועדה זו תורכב מפקיד הסדר כיו"ר, מנציג ממ"י ומנציג יע"ע במחוז; והאחרת – ועדה עליונה, שתכריע במקרה של חילוקי דעות בוועדת הפשרות, או במקרה שקיימים ספקות בנוגע ליישום המתווה. הרכבה: ראש אגף בעלות ורישום בממ"י; ראש אגף קרקע חקלאית בממ"י; ראש אגף רישום והסדר במשרד המשפטים; פקיד הסדר באר שבע והדרום; מנהלת מחלקה אזרחית בפרקליטות המדינה, ויע"ע – והוצע כי אחד מהשניים יכהן כיו"ר הוועדה. ההצעה מפרטת גם את סדרי הדין בוועדה, ולפיהם: לתביעות מכוח ירושה – נדרש אישור שיח' או יו"ר הפלג במקום צו ירושה. תביעות יורשים יידונו במשותף בנוכחות שיח' או יו"ר הפלג, ונשים תהיינה פטורות מהתייצבות אם התביעה הוגשה על ידי בניהן או אחיהן, ואם הללו מצהירים שהם מייצגים את הנשים. לתביעות המבוססות על קנייה – קנייה לפני 1948 – נדרשת הוכחה במסמכים או בתצהירי עדים. אם הרכישה היא מנפקד, תעורב ועדה מייעצת לאפטרופוס, ואם הרכישה מנוכח בחיים, על המוכר להתייצב. תביעות מכוח משכנתא – ישולם הסכום לבעל המשכנתא עד לסכום הפיצוי שהוא זכאי לו. תביעות מכוח אריסות – יסתפקו בכך שתביעות המחכיר והאריס תואמות. תביעות מכוח חזקה ועיבוד – עיבוד על פי תצלומי אוויר (תצ"א) משנות הארבעים – יוכר רק השטח המעובד בשנות הארבעים ושצורך עיבודו תואם את העיבוד כיום או את טענות התובע. לא יוכרו שטחים שמעבר לממצאי התצ"א והמדידה בשטח בהסדר, למעט לאלו שהועברו ממקומם.

משהתברר לחברי הצוות בראשות אלבק כי במסגרת איסוף התביעות הוגשו תביעות גם לגבי שטחים שעברו הסדר בעבר, הם הציעו שגם תביעות אלו יסומנו ויוחלו עליהן אותם עקרונות פיצוי. עוד הוצע לתת פיצוי כספי בסך 500 ל"י במקרה של העברת מבנה מגורים. זה המקום לציין כי בהצעה זו נעשה לראשונה שימוש מפורש בביטוי 'לפנים משורת הדין' בהקשר של תביעות הבעלות של הבדווים. מקור הביטוי במדרשי הלכה קדומים, ובהם הוא מכוון לערכי יסוד של הענקה ונתינה שאינם על פי ציווי חוקי מפורש.¹⁰⁷ במקורות הלכתיים מאוחרים יותר, מי שפעל לפנים משורת הדין מכונה חסיד.¹⁰⁸ גם במשפט הישראלי נעשה

107 במדרש הלכה לשמות יח, כ, 'והודעת להם את הדרך ילכו בה ואת המעשה אשר יעשון', נכתב: 'ואת המעשה – זו שורת הדין; אשר יעשון – זה לפנים משורת הדין', מכילתא דר"י, פרשת יתרו, מסכתא דעמלק ב (מהדורת הורביץ ורבינ, עמ' 198), מובא אצל רפאל יעקובי, 'שורת הדין ולפנים משורת הדין', דעת, 218 (תשס"ה); רש"י, בפירושו לציווי 'ועשית הישר והטוב' (דברים ו יח), הביא את המדרש 'זו פשרה [לפנים משורת הדין]', מובא אצל ברכיהו ליפשיץ, 'שני מושגים של פשרה', דעת, 133 (תשס"ג).

108 יעקובי, 'שורת הדין ולפנים משורת הדין'.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

בביטוי שימוש נרחב, ולרוב מדובר במצב שבו צד אחד מעניק לצד האחר, מרצונו הטוב, זכות שאינה מחויבת מכוח החוק.¹⁰⁹

חלפו חודשים מספר עד שפרטים על אודות המסמך החלו להיוודע בציבור. ב־27 באוקטובר 1974 העלה מאיר פעיל הצעה דחופה לסדר היום ובה דרש להחזיר את אדמות הבדווים בנגב לבעליהן. הוא טען כי קרקעות שנלקחו מבדווים מחולקות בפרוטקציות ל'אנשי שלומנו' יהודים וערבים.¹¹⁰ אז התקיימה הפגנה של 100 בדווים נושאי כרזות כתובות בשלוש שפות ובהן דרשו צדק ואדמות. השתתפו בה חברי כנסת יהודים וערבים, ובהם אבו רביעה. בהפגנה התגבשה משלחת של ארבעה נציגים לפגישות עם חברי כנסת וראשי סיעות, שכללה את שיח' מוסא אל-עטאונה, שיח' סלאמה אל-הווייל, שיח' חסין א-צאנע, וכן אחד הצעירים, נורי אל-עוקבי. בראיונות לכתבים, אמרו הנציגים כי 'הבדווים מוכנים ורוצים לעבור לישובי קבע אך אינם מוכנים שזה יהיה על חשבון אדמתם. הם לא מוכנים לותר על אדמתם'.¹¹¹

בסקירה על הבדווים בנגב שנכתבה במשרד ראש הממשלה (רה"מ) ב־6 בנובמבר 1974 צוין כי הבדווים מתנגדים להצעת הפשרה ותובעים קרקע בהיקף גדול יותר. הודגש כי בשל גידול האוכלוסין, הלחץ על קרקעות גדל וגורם להתמרמרות.¹¹² בדוח אחר של משרד רה"מ בנושא הסדר הקרקעות בנגב מיום 25 בנובמבר 1974 הודגשו ההשלכות השליליות של היעדר הסדר קרקעות על קידום העיירות: 'אין אפשרות להתקדם בהקמת העיירות הללו [הכוונה לעיירות המוקמות לבדווים] ובפניו השטחים התפוסים ע"י הבדווים מבלי שיערך ההסדר וזאת מאחר והבדווים חוששים לפנות את השטח, בטרם תקבע הבעלות עליו'. עוד צוין במסמך:

להערכתנו, לא יקבלו הבדווים את ההצעה הכלולה במסמך שהוכן ע"י הועדה הבינמשרדית אלא אם כן יחוללו בה השינויים הבאים: א. הקרקע צריכה להימסר בבעלות (ולא בחכירה כמוצע). ב. חישוב הפיצויים בקרקע צריך להתבסס על 20%-25% מהיקף התביעה המוכרת (ולא 12.5% כמוצע ע"י הועדה) [...] ג. במקרה של פיצוי בקרקע (הן בעל והן שלחין) יש לערוך את חישוב הפיצויים על 65% מהיקף התביעה (ולא 50% כמוצע ע"י הועדה). ד. יש לקבל החלטה לגבי התביעות על 100 אלף דונם המצויים בשטחי אש של צה"ל ולאחר את תביעות הבעלות גם שם. במידה ולא נגיע לפשרה עם הבדווים בנושא הקרקעות צפוי מצידם מאבק מר ועקשני שיערער כליל את מערכת יחסנו הטובה עם ציבור זה.¹¹³

109 להרחבה על השימוש ב'לפנים משורת הדין' במשפט העברי ובבתי המשפט בישראל ראו: ע"א 350/77 ביתן נ' וייס, פ"ד לג 785 (2) ע"א 9090/03 מאור נ' מדינת ישראל, תקדין עליון 2004 (2) 2315; ע"א (מחוזי ת"א) 3340/01 בנק המזרחי נ' בת לי אפללו ויקטוריה, תקדין מחוזי 2005 (2) 745; אליקים רובינשטיין, 'היושר כערך', דעת, 39 (תשס"א).

110 מאיר פעיל, הצעה דחופה 696 לסדר היום של הכנסת, 27.10.1974, א"מ, גל/17094/10.

111 יחזקאל אל שמואל בני, 'הפגנת הבדווים', 30.10.1974, שם.

112 משרד ראש הממשלה, 'הבדווים בנגב', 6.11.1974, שם.

113 משרד ראש הממשלה, 'הסדר קרקעות בנגב', 25.11.1974, שם.

בנובמבר ובדצמבר 1974 נדונו שאלות נוספות בכנסת בעניין הסדר הקרקעות ופעילות הוועדה הבין-משרדית, בעיקר משום שהוועדה לא פנתה לבדווים לשמוע את עמדתם. שר החקלאות השיב כי הוועדה הבין-משרדית דנה בנושא ולא הגישה מסקנות אלא הצעה לדיון בממשלה, וכי אין פגם בכך שהוועדה לא פנתה לנציגי השבטים הבדויים מאחר שמדובר בשלב זה בהמלצות לממשלה בלבד.¹¹⁴ משהוצג הנושא לרה"מ, הוחלט כי תיקבע פגישה עם ראשי השבטים.¹¹⁵ ואכן, ב-15 בדצמבר 1974 נפגש טולידאנו עם נכבדים בדויים ומסר להם את עקרונות הפשרה. הם הוזמנו לגבש את הערותיהם ולהעבירן לצוות הבין-משרדי בפגישה נוספת, אשר לאחריה ייפגשו גם עם ראש הממשלה.¹¹⁶ עוד בדצמבר נפגשו נכבדים בדויים עם רה"מ והביעו בפניו את עמדתם, ולפיה יש להכיר בבעלותם על כל הקרקעות שנתבעו. עם זאת, הם הוסיפו כי יהיו מוכנים למכור למדינה את השטחים שהיא זקוקה להם. בפגישה הם מסרו לרה"מ מכתב הפותח בברכה על נכונותו לטפל בנושא, ובהמשכו נכתב כי הבדויים הם צאצאי העמלקים וכי נלחמו בצבאו של אברהם באשא. הם הפנו לקטע מספרו של עארף אל-עארף, שלפיו בדויים לא רשמו קרקעות מאחר שהחרב טובה יותר מהטאבו. עוד ציינו כי היהודים קנו מהם קרקעות, כי יש ספרי חשבונות המראים ששילמו מסים וכי החלטות שהיו בתקופת המנדט והטורקים מוכיחות את בעלותם.¹¹⁷

בד בבד, ב-18 בדצמבר 1974 הוזמנו חברי ועדת הפנים של הכנסת לביקור בנגב, והנושא הוצג לפניהם בביתו של חבר הוועדה ח"כ אבו רביעה.¹¹⁸ עם התקדמות הפעולות לגיבוש מתווה פשרה, החלו כמה שיח'ים בדויים להעלות טענות כנגד אורי מור ודרשו להעבירו מתפקידו. בראש המתלוננים עמד שיח' אברהם אבו רקייק.¹¹⁹ היו גם מי שבאו להגנתו ובראשם ח"כ אבו רביעה.¹²⁰ ואולם כשהגיעו התלונות לדיוני הכנסת, הודיע טולידאנו בינואר 1975 על העברתו של מור מהנגב למשולש.¹²¹ ביום 21 בינואר 1975 הופצו בעברית ובערבית המלצות הצוות הבין-משרדי. מההמלצות נמחקה הצמדת תעריפי הפיצוי למדד יוקר המחיה, וזאת כנראה לבקשת משרד האוצר.¹²² הפצת המסמך עוררה סערת רוחות בקרב הבדויים. הם כינו את ההצעה 'גולה' והודיעו על כוונם לצאת להפגנות נגדה ולהקים ועד מיוחד למען הבדויים שינהל מאבק משפטי

114 פרוטוקול דיוני הכנסת 30.12.1974, א"כ.

115 שמואל טולידאנו אל א. מזרחי מנהל לשכת ראש הממשלה, 28.11.1974, א"מ, גל/10/17094.

116 שמואל טולידאנו, על המשמר, 14.2.1975, א"מ, גל/11/17094; אורי מור, 28.11.2014, שם.

117 מכתב שייח'ים [לא חתום] אל ראש הממשלה, [?] דצמבר 1974, שם.

118 יהושע ברזני מזכיר ועדת הפנים ואיכות הסביבה אל חברי הוועדה, 18.12.2014, שם.

119 מרדכי ארציאלי, הארץ, 24.12.1974, שם.

120 ח"כ חמאד אבו רביעה ואחרים אל ראש הממשלה, 29.12.1974, א"מ, גל/8/7429.

121 ש. טולידאנו אל א. מזרחי מנהל לשכת ראש הממשלה, 13.1.1975, שם, גל/10/17094; ראו התייחסות

לפרשה גם בפרוטוקול דברי הכנסת, 25.2.1976, א"כ.

122 שמואל טולידאנו, גלויה למכתב ב. גור-אריה, סגן היועץ לתפוצה לא ידועה, 21.1.1975, א"מ,

גל/10/17094.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

וציבורי. לדבריהם, במסמך, 'המנוסח בצורה משפטית מסובכת למדי, שספק אם משהו יצליח להסתדר איתו ללא עזרה משפטית', יש פיצויים כספיים קטנים למדי.¹²³ בניסיון להרגיע את הרוחות, פרסם טולידאנו מאמר בעיתונות ובו ציין כי מדובר בפשרה בין שתי עמדות מנוגדות, שלמעשה היא מיטיבה עם הבדווים, שכן המדינה לא הציעה 50 אחוז אלא 65 אחוז מהתביעה, בפיצוי כ־אלי. לדבריו, 'כיום אף דונם אחד אינו רשום על שמם [של הבדווים]'. הוא האשים את עיתון על המשמר כי 'הפחת רוח-ההתנגדות להצעה בקרב הבדווים, כפי שעשה זאת כתבכם [הכוונה למרדכי גילת], אינה משרתת לא את המדינה ולא את הבדווים, ויש בה כדי לפגוע במערכת היחסים הטובה שנקמה בעמל כה רב בין המדינה ובין הבדווים, אזרחיה הנאמנים'. במאמר תגובה, כתב מרדכי גילת כי הצעת המדינה מגוחכת.¹²⁴ ביקורת על הפצת המסמך נמתחה גם מצד גופי המדינה. סמנכ"ל ממ"י מחה על הפצתו בטרם הונח על שולחן הממשלה, וטען כי הפרסום עלול 'לחבל במאמציו להגיע להסדר'. טולידאנו השיב, כי אינו שותף לדאגות אלה וכי ההפצה נעשתה על פי הבטחת רה"מ בפגישתו עם ראשי השבטים הבדווים.¹²⁵ בפגישה נוספת של טולידאנו עם הבדווים, שנערכה ב-3 באפריל 1975, הציע להם טולידאנו לבחור מתוכם שישה או שמונה נציגים שייפגשו עם ראש הממשלה.¹²⁶ נורי אל-עוקבי מחה על מה שראה כהתערבות של טולידאנו בהנהגה, ואמר כי אל ליועץ ללמד את הבדווים מהי נציגות דמוקרטית. עוד ציין אל-עוקבי, כי 'ההצעות שהוגשו לנו לפני כחודשיים – אם כי אינן מתקבלות על דעתנו בגלל ריחוקן מכל מושג מקובל של עשיית צדק – הן הצעד הראשון של הממשלה בהכרת קיומה של הבעיה. ועל כך אנו מברכים מכל לב'. הוא חתם כחבר הנציגות הנבחרת של בדווי הנגב בממ"מ עם הממשלה להסדר קרקעות.¹²⁷

כעבור ימים אחדים הגישו 'חברי הוועדה הבדווית לענייני קרקעות' את השגותיהם לדוח.¹²⁸ בנייר נכתב כי נמצאו במסמך רק שתי נקודות לחיוב: נכונות המדינה, גם אם אחרי 25 שנה, לפתור סופית את בעיית האדמות; והעובדה שלפי ההצעה נשמרו זכויותיהם של שבטי הבדווים שהועברו ממקומם בשל צווים של השלטונות. מעבר לזאת יש התנגדות רחבה להצעה, ומפורטים הנימוקים: (א) הוועדה המליצה על תשלום פיצויים כפתרון בסיסי לתביעות לבעלות או לשימוש, אבל 'אדמותינו אינן מוצאות למכירה, לא בסכום המוצע ולא בשום סכום אחר'. הפתרון היחיד האפשרי מצריך 'הנחת יסוד בסיסית [...] [כי] יש להכיר בזכויותיהם [של הבדווים] עליהן ולרשמן בשמות בעליהן הבדווים במשרדי

123 מרדכי גילת, על המשמר, 30.1.1975, א"מ, גל/11/17094; מרדכי גילת, 'אדמה אדמת', על המשמר, 7.2.1975, א"מ, גל/4/7447.

124 שמואל טולידאנו, על המשמר, 14.2.1975, א"מ, גל/11/17094.

125 שמואל טולידאנו אל א. בידץ סמנכ"ל ממ"י, 25.2.1975, שם.

126 הארץ, 4.4.1975.

127 הארץ, 21.4.1975, א"מ, גל/12/17094.

128 ב. גור-אריה אל פ. אלבק ואחרים, נלווה לו תרגום של מכתב חברי הוועדה הבדווית לענייני קרקעות, 6.4.1975, שם, גל/11/17094.

רישום המקרקעין בהתאם לחוק'. זאת לגבי כל האדמות. אשר לאדמות הדרושות לפיתוח חיוני, יימצא להן פתרון צודק, שאינו מפורט במסמך; (ב) כוונת הוועדה שהבדווים לא יעסקו עוד בחקלאות וירוכזו בעיירות שהחלו בהקמתן, ואולם אין לכפות על הבדווים שהיו חקלאים במשך דורות לנטוש את האדמה. אין מניעה להקים עיירות למי שמעוניין מרצונו החופשי לגור בהן, אך לא נסכים ולא יתכן שנסכים לריכוז הבדווים בעיירות במקום אדמותינו בהן אנו משתמשים מזה דורות ובהן אנו קשורים לנצח, אין דבר היקר יותר מן האדמה אצל הבדווים ואין לצפות מהם כיום או בעתיד שיכנסו למו"מ על בסיס הויתור על בעלותם על קרקעותיהם; (ג) יש לדחות את דרכי ההוכחה שבדוח הכוללים תצלומי אוויר, ואת עצם זכות המדינה לקבוע את דרכי ההוכחה. החוק והצדק מחייבים התחשבות בתנאי החיים של הבדווים ויש להקל את אמצעי ההוכחה. אין אנו דורשים חסד ולא מתנה אלא דורשים אנו להכיר בזכויותינו החוקיות על אדמותינו כפי שנתגבשו ונתהוו לפי הנוהג. בתקופת המנדט רכשו יהודים והקק"ל קרקעות בלי שנדרשו להוכיח בתצ"א; (ד) לקרקעות שהופקעו מכוח חוק רכישת מקרקעין (פיצויים) 1953, יש לתת פיצוי על הערך במלואו וכן קרקע חלופית; (ה) יש לשנות את הרכב הוועדות ולהקים ועדת ערעורים בראשות שופט, ובה נציג שלטון ובדווים, שתפקידה יהיה לקבוע על בסיס הסכם שיוסכם, ולא לפרש החלטות ממשלה וליישמן. נוסף על כך ביקשו הבדווים, כי עד לסיום המו"מ או עד לסיום פעולות ההסדר, יותר להם להחזיק בקרקעות שתבעו, בעוד הם מוכנים להפקיד בידי המדינה דמי חכירה לביטחון עד לסיום התביעות. הסכום יוחזר למי שתביעתו תוכח.

ביום 22 באפריל 1975 נשלח 'דו"ח משלים לדו"ח הצוות בדבר הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני'¹²⁹ לאחר שנתקבלו הערות בכתב ובעל פה מבדווים. בדוח נכתב כי הרושם המשותף שקיבלו חברי הוועדה הבין-משרדית הוא שההתנגדות של הבדווים אינה אלא חלק ממו"מ והיא נועדה לשכנע את הממשלה להציע הסדרים 'ליברליים יותר'. עם זאת, 'כל חברי הצוות סוברים עדין שרצוי לסיים את הסדר המקרקעין של השטח בו נמצאים הבדווים בהסכמה'. כדי להראות לבדווים שהממשלה שקלה בחיוב את הערותיהם להמלצות ושהיא מוכנה לבוא לקראתם, וכן כדי לשכנע אותם להסכים, הוצע לערוך כמה שינויים בהצעה: (א) לעשות הערכה מחודשת של הקרקעות לתאריך החלטת הממשלה, בעיקר לנוכח הפיחות; (ב) לתת לבדווים בעלות מלאה, ולא חכירה, על קרקעות שיקבלו בפשרה, לאור הדגש שהבדווים שמו בעניין זה; (ג) להעלות את שיעור הפיצוי בקרקע מ-12.5 אחוז ל-20 אחוז, ועוד 30 אחוז פיצוי בכסף, 'מכיוון שחברי הצוות התרשמו שהעלאת הפיצוי בקרקע תביא להשגת הסכם עם הבדווים'. הצוות ביקש לזרז את אישור הממשלה כדי שיהיה אפשר להתחיל במו"מ מעשי ולשים קץ לפרסומים המעכירים את האווירה בשטח. הדוח המעודכן הופץ ברבים ב-31 ביולי 1975.¹³⁰ כעבור שבועיים, ב-12 באוגוסט 1975 נפגשו נכבדים בדווים, ובהם השיח'ים אל-הווייל, אבו מעמר, אל-עאסם, ח"כ אבו רביעה

129 פליאה אלבק, 'דו"ח משלים לדו"ח הצוות בדבר הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני', 1975, 22.4, שם, גל/17094.

130 אילנה לוי אל חברי הוועדה, 17.10.1975, שם.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

ואל-עוקבי, עם רה"מ ואנשיו.¹³¹ בפתיחת הפגישה ציין רה"מ כי הוא מעוניין לשמוע את דבריהם בטרם יועלה הנושא להחלטת ממשלה. ח"כ אבו רביעה ביקש שתינתן להם שהות של חודש ללמוד את הנושא ואמר כי 'אנו מאמינים כי אנו זכאים לבעלות על הקרקע. בנושא זה יש חוק ויש צדק ואנו בעלי הצדק'. הוא הדגיש שהבדווים נאמנים מאוד ושם תכיר המדינה בזכותם לבעלות בקרקע, הם לא יעמדו על קוצו של יוד, וכי בעבר כבר מכרו קרקעות ליהודים. שיח' מוסה אל-עטאונה אמר כי הבדווים על הקרקע מימי אברהם אבינו ו'יש צורך גם שתכירו בצדקתנו לבעלות על הקרקע, ואנו נהיה רחבי לב לצרכים של מדינת ישראל'. שיח' אבו מעמר ציין שאמנם נשמעו קולות מנגד להסיתם, אך הם רוצים הסדר. לסיכום הפגישה אמר רה"מ כי תינתן שהות של חודש שבה יתנהל מו"מ עמם ודבריהם יובאו בחשבון. לאחר הפגישה פרסם נורי אל-עוקבי דברי מחאה בידעיות אחרונות על כך שלפגישה הוזמנו רק 'בדווים מטעם' ולא הוא. בתגובה נמסר כי הוזמנו לפגישה ראשי השבטים ובהם אביו השיח' אל-עוקבי.¹³²

ביום 14 באוקטובר 1975 שוב נפגש טולידאנו עם נכבדים בדווים, ובפגישה נמסרה לו במסמך עמדת ועדת הבדווים בעניין הקרקעות.¹³³ הדרישות במסמך נגעו ל-900,000 דונם בסך הכול, לפי החלוקה הזאת: דרישה לבעלות מלאה בטאבו על הקרקעות המשמשות אותם בפועל, ששטחן 300,000 דונם; חכירה רשומה על קרקעות ששטחן 300,000 דונם, המשמשות כיום את הבדווים 'שהוגלו מאדמותיהם'; וקרקעות בנות 300,000 דונם, המשמשות כיום את השלטונות, יירשמו על שם בעליהן המקוריים. עוד הם ביקשו לקבל שטחי מרעה מספיקים במסגרת הסכם שבו יצוין אופן הרישום. ועדת הבדווים ציינה כי הצעת הממשלה ל-20 אחוז תמורה בקרקע אינה הגיונית, שכן היא מחייבת אותם לנטוש שטחים שהם מחזיקים בהם כיום.

הדוח הסופי – דוח אלבק

ביום 20 באוקטובר 1975 פורסם 'דו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני'.¹³⁴ במסמך הובאו נתוני רקע, והוצג בו המצב המשפטי אשר בגינו קיבל בית המשפט המחוזי את עמדת המדינה שאדמות הסייג מסווגות מוואת. עוד צוין בדוח, כי הוגש ערעור על פסק הדין לבית המשפט העליון, וזה טרם הכריע. כהצדקה להגעה לידי פשרה הובא נימוק המשלב היבטים מוסריים ופרקטיים עם הצדקה משפטית:

131 פרוטוקול פגישת ראש הממשלה עם מנהיגי הבדווים בנגב, 12.8.1975, שם.

132 י. שמש אל עורך ידיעות אחרונות, 20.8.1975, שם.

133 ועדת הבדווים לבעיות הקרקע אל טולידאנו, 10.10.1975, שם.

134 פליאה אלבק, 'דו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני', 20.10.1974.

'לא יתכן מבחינה אנושית, ויש להניח שגם בית המשפט העליון לא יאשר זאת, כאשר יגיע הסדר המקרקעין לדיון בפניו, שהבדווים יפוננו מכל אזור הסייג ללא כל פיצוי במסגרת הסדר המקרקעין למרות שנים רבות מאוד של חיים שם ורק לאור הטענה שלא היה במקום ישוב כפרי או עירוני בנוי בשנת 1858'. עוד צוין במסמך, כי נכללו בו שינויים לאור הערות שנתקבלו מבדווים (תקציר של סעיפי הדוח נספח למאמר זה). השוואה בין הגרסאות מלמדת כי לא הוכנסו כל שינויים בסבב ההערות האחרון.

נורי אל-עוקבי פרסם בעיתון הארץ מכתב מחאה על הדוח. במכתב תשובה למערכת כתב טולידאנו כי 'דרך הפניה לבתי המשפט פתוחה בפני כל בדווי'.¹³⁵ במשך כ-30 שנה לא פנו הבדווים לבית המשפט על מנת שיכריע בתביעותיהם. יש להניח כי חששו שיפסידו בתביעות.

עמדת ועדת הכלכלה של הכנסת ואימוץ הדוח בממשלה

בסוף 1975 העבירה מליאת הכנסת לדיון בוועדת הכלכלה שלוש הצעות לסדר היום שהגישו חברי הכנסת אבו רביעה, מאיר פעיל ותופיק טובי בנושא קרקעות הבדווים. בכמה פגישות שקיימה ועדת הכלכלה שמעה הוועדה נציגי מדינה שונים וכן נציגים בדווים. הוועדה הקימה ועדת משנה שסיירה בנגב ושמעה נציגים נוספים. ביום 15 בדצמבר 1975 דיבר טולידאנו בישיבת ועדת המשנה, ולדבריו 'ההסדר הוא בעית היסוד. 27 שנים לא עשו זאת, וב-27 שנים נוצרו בעיות [...] הבקשות של הבדווים קצת מוגזמות'.¹³⁶ באותה ישיבה אמר ח"כ אבו רביעה כי הבדווים רוצים את הבעלות על הקרקע. לדבריו, גם אדם שהחכיר 15 שנה מגיע לו והבדווים יושבים עשרות שנים, ומה מציעים להם? קשה לבדווים לראות את הקיבוצים שיושבים על האדמות. בדיון נוסף שהתקיים ביום 2 ביוני 1975 אמר ח"כ אבו רביעה כי 'כל הצעה בלתי מציאותית ובניגוד להגיון והצדק, תעורר, אך-נכון, בעיות מסובכות שאיש אינו יכול לצפות מה יהיו תוצאותיהן', והוסיף כי 'בענין האדמות, אפילו אם תעלו עד השמים, אנחנו עוד נשוב ונדרוש לקבל אותם'.¹³⁷ ח"כ איתן לבני, יו"ר ועדת המשנה, הדגיש את הדחיפות בקבלת החלטות, שכן משרדי הממשלה נתונים בהליכי מו"מ עם שבטים ועם יחידים ואינם יודעים איך לפעול בעניין שמתמשך חודשים רבים.¹³⁸ ביום 28 ביולי 1976 התקבלו מסקנות ועדת הכלכלה של הכנסת בעניין בעיית הקרקעות של בדווי הנגב.¹³⁹ המסקנות כללו עמדת רוב ומיעוט. לפי עמדת הרוב, בעיית האדמות

135 ש. טולידאנו אל מערכת הארץ, 12.12.1975, א"מ, גל/17094/12; הארץ, 17.12.1975.

136 סיכום דברים מישיבת ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לענייני אדמות הבדווים, 15.12.1975, א"כ.

137 סיכום דברים מישיבת ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לענייני אדמות הבדווים, 25.3.1976, וכן: דיוני ועדת הכלכלה של הכנסת, 2.6.1976, ודיוני ועדת הכלכלה של הכנסת, 20.7.1976, כולם מא"כ.

138 דיוני ועדת הכלכלה של הכנסת, 21.7.1976, שם.

139 פרוטוקול דיוני הכנסת, נספחות, מסקנות ועדת הכלכלה על בעיית הקרקעות של בדווי הנגב,

28.7.1976, א"כ.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

ששימשו בעבר או בהווה למרעה ולעיבוד חקלאי היא בעיה אנושית, כלכלית וחברתית. אי-הוודאות אשר לבעלות באדמות גרמה למצב בלתי נסבל מבחינת פיזור הבדווים על שטחים נרחבים, נעדרי שירותים ציבוריים. הוועדה קובעת כי 'הדבר גורם לפיגור בתרבות החיים של האוכלוסייה הבדווית לעומת תושבים אחרים בישראל, מצד אחד ולבנייה מפוזרת בלתי-חוקית מצד שני'. הוועדה מביעה דאגה פן תימשך אי-הבהירות, שגוררת קביעת עובדות בשטח ותביעות נוספות לבעלות. עמדת הרוב מתנגדת למתכונת של הסכמים 'לפנים משורת הדין', ובלשונה: 'על הקריטריונים המוצעים על ידי הוועדה הבינמשרדית לקביעת זכויותיהם של בעלי תביעות וזכות בקרקע להיות מעוגנים בחוקי המדינה בלבד'. ועוד זאת, לעמדתה 'הפיצוי בכסף ובקרקע המוצע על ידי הוועדה הבינמשרדית לבדווים בנגב הוא גבוה מדי, והיא קוראת לממשלה לבדוק מחדש'. עוד צוין, כי 'יש הבדל באורח מחשבתם של הבדווים עקב המסורת השבטית והמשפחתית שלהם לגבי המושגים של בעלות על הקרקע, רישום הקרקע והשייכות אליה. ערבוב מושגים זה מקשה על הסדר-הקרקעות ועל קביעת הזכויות החוקיות של הבדווים על מרבית האדמות שהם תובעים'.

כנגד עמדת הרוב, הוגשו כמה הצעות מיעוט. הצעה אחת תמכה תמיכה עקרונית בהצעה לידי הסדר לפנים משורת הדין, בין בנוסח של דוח אלבק ובין בתיקונים קטנים בדוח זה; הצעה אחרת התנגדה מכל וכול להמלצות בשל פגיעתן החמורה בזכויות הבדווים; והצעה נוספת ביקשה לדחות בשנה את המהלכים להסדר, ובשנה זו ינוהל מו"מ לרבות על הגדלת מרכיב הפיצוי בקרקע. עמדה זו נדרשה לצורך להתחשב בתנאים מדיניים וציבוריים. יש להניח כי התכוונה לאירועי 30 במארס 1976 שכונו 'יום האדמה', יום שבו פרצו מהומות רחבות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל במחאה על הפקעת אדמות בגליל להרחבת כרמיאל. במהומות נהרגו שישה אזרחים ערבים בידי כוחות הביטחון. המהומות לא התרחשו בדרום. למרות התנגדות ועדת הכלכלה של הכנסת, החליטה ועדת שרים לעניין ערביי ישראל לאשר ביום 4 באוגוסט 1976 את המלצות דוח אלבק בנוסחן, והורתה לנוגעים בדבר להתחיל לפעול על פיהן.¹⁴⁰

ביום 22 בנובמבר 1976 הציג בכנסת שר החקלאות את תפיסת הממשלה כלפי ההסדר, ולפיה: 'הממשלה אינה מנצלת את מעמדה המשפטי כלפי הבדווים ואינה מנשלת את הבדווים מאדמתם. על-אף העובדה שלממשלה יש מעמד משפטי עדיף, החליטה הממשלה שלא למצות בשלב זה את מעמדה זה, אלא להקדיש משאבים כספיים וקרקעיים על-מנת לפתור את הבעיה לפנים משורת הדין'.¹⁴¹

140 החלטת ועדת שרים לעניין ערביי ישראל ע/1, 4.8.1976, התקבלה כהחלטת ממשלה 968.

141 פרוטוקול דיוני הכנסת, 22.11.1976, א"כ.

אחרי דוח אלבק

לאחר שנתקבל הדוח, פעלו עובדי ציבור ליישומו. הוקמו המנגנונים שנקבעו בדוח: ועדת פשרות וועדה עליונה. ועדות אלה המתינו לבקשות של בדווים להתקשר בהסדרי פשרה. ואולם רק מיעוט מבוטל מקרב תובעי הבעלות פנו אליהן.¹⁴²

לפי אנשי ממ"י שידעו את פרטי הנושא, בשל רצון המדינה להתפשר הבדיקות שנעשו להוכחת התקיימות התנאים היו מזעריות ביותר. לשם אותה מטרה גם הוסרו תנאים מוקדמים שהוצגו בדוח. כך הוסרה הדרישה מתובע הבעלות כי יתפשר בכל תביעותיו, וכן בוטל התנאי המונע ממנו להחזיק קרקע אחרת למעט ביישוב מוסדר. ואולם גם הקלות אלו לא השיגו את המטרה.¹⁴³

זה המקום לציין כמה אירועים שהתרחשו בסמיכות לאחר שאומץ הדוח בממשלה. ביום 31 באוקטובר 1977 החליטה הממשלה לאשר הפקעת 26,600 דונם לטובת הקמת מפעל לתעשייה הצבאית ברמת בקע בנגב.¹⁴⁴ הבדווים זעמו על ההפקעה. לכל 25 המשפחות שנאלצו להתפנות הוצע פיצוי לפי תעריפי דוח אלבק, אך רק חלקן הסכימו לקבלו ורק חלקן עברו להתיישבות מוסדרת ביישוב תל שבע.¹⁴⁵ המחלוקות סביב הזכויות בקרקע וההתנגדות להפקעות התרחבו. נוסף עליהן הכעס על פעילות משרד הפנים כנגד הבנייה הבלתי חוקית ועל פעילות הסיירת הירוקה, שעתה זה הוקמה, כנגד המרעה הלא מבוקר.¹⁴⁶ לימים טענה אלבק, כי לקראת הבחירות לכנסת התשיעית הבטיחו פעילי הליכוד לבדווים כי לכשיזכו בבחירות ייתנו להם תנאים טובים יותר.¹⁴⁷ ביום 17 במאי 1977 חל מהפך פוליטי והליכוד עלה לשלטון, ולכן היתה ציפייה לשינוי. ביום 24 במאי 1978, במענה להצעה לסדר היום על עתיד הבדווים בנגב, נשמע שר החקלאות החדש, אריאל שרון, אופטימי באמרו: 'תוך תקופה לא ארוכה עומדת בעיית הקרקעות להיפתר או להצטמצם לממדים חסרי משמעות'.¹⁴⁸ ואולם האופטימיות התבדתה.

בסמוך לאחר ההצהרה האמורה החלו להתגבש הסכמי השלום עם מצרים. במסגרת ההסכמים נדרש צה"ל לפנות את בסיסיו מסיני ולהעתיקם לנגב.¹⁴⁹ הבסיס הגדול ביותר

142 גולדברג, דו"ח הוועדה, עמ' 14.

143 סעיף 4 לדוח אלבק; ריאיון שלמה ציור, באר שבע 20.12.2015; ריאיון אליהו סחייק, באר שבע 23.6.2015; ריאיון אייל חיון, באר שבע 11.2.2015.

144 החלטת ממשלה 101, 31.10.1977; מרדכי ארציאלי, '1978: שנת הקרע ביחסים עם הבדווים', **רשימות בנושא הבדווים**, 9 (1978), עמ' 48-61.

145 ריאיון שלמה ציור, אשר טיפל בפנינו מטעם מנהל מקרקעי ישראל, באר שבע 25.6.2015; ריאיון פריח אל-עאסם, תל שבע 16.5.2017.

146 פרוטוקול דיוני הכנסת, 5.4.1978, א"כ.

147 ריאיון פליאה אלבק, 10.8.2004, ירושלים.

148 פרוטוקול דיוני הכנסת, 5.4.1978, א"כ.

149 Havatzelet Yahel and Ruth Kark, 'Reasoning from History: Israel's "Peace Law" and the Resettlement of Tel Malhata Bedouin', *Israel Studies*, 21, 2 (2016), pp. 102-132

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

יועד לקום בתל מלחתה, דבר שהיה כרוך בפינוי ויישוב מחדש של כ-5,000 בדווים. אמנם מתווה חדש זה היה מבוסס על חלק מעקרונות הפשרה של דוח אלבק, כגון מתן בעלות בשיעור 20 אחוז מהקרקע לתביעות שלמעלה מ-400 דונם, אך היה בו שיפור משמעותי: הפיצוי הקרקעי והכספי שבחוק ניתן לכל שטח התביעה, ולא רק ל-65 אחוז ממנה, וגם תעריף הפיצוי לדונם היה גבוה באופן ניכר. חשוב מזה, שלא כדוח אלבק, שמעמדו היה מכוח החלטת ממשלה בלבד, הרי הפעם אומץ ההסדר בחקיקה שהתקבלה ברוב גדול בכנסת במסגרת 'חוק רכישת קרקעות בנגב (חווה השלום עם מצרים) התש"ס-1980' (להלן: חוק השלום).¹⁵⁰ החוק הוחל על 85,000 דונם, שכללו את אזור שדה התעופה ושני שטחים נוספים שנועדו למפונים. החוק קבע לוח זמנים מקוצר לפינוי השטח והעברתו לחזקת המדינה, וכן סנקציות על הפרת הוראותיו. מלבד זאת, לשם יישומו הוקם מערך ארגוני גדול שנקרא מנהל הביצוע, וניתנו לו סמכויות ביצוע וכוח אדם. מערך זה זכה לתמיכה ולגיבוי מהשלטונות. עם התקדמות פעילות מנהל הביצוע, הוקפאה עבודת הוועדות מכוח דוח אלבק.¹⁵¹ במנהל הביצוע רווחה ההנחה כי לאור הצלחת פינוי השטח להקמת שדה תעופה ואכלוס המפונים ביישובים חדשים, תורחב תחולת חוק השלום לכל תביעות הבעלות של הבדווים בנגב. ואולם הנחה זו התבדתה. סיכום נתוני הפשרות שנעשו מכוח דוח אלבק מלמד, כי עד ליום 4 בנובמבר 1979 פתחה ועדת הפשרות בסך הכול 36 תיקים, מהם 24 בגין פשרות קרקע על שטח של 16,330 דונם, שהם כשני אחוזים בלבד מהשטח שתבעו הבדווים, והשאר נגעו לפיצויים על מחוברים לקרקע.¹⁵²

מאז חוק השלום, ועדות שונות שדנו בנושא תביעות הבעלות המליצו על העלאת תעריפי הפשרה והתאמתם לחוק, וכן על הסדרה באמצעות חקיקה. ואולם רק בשנת 1997, בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל, עודכנו תעריפי הפשרות בנוגע לשאר התביעות לפי מתכונת חוק השלום. ההתאמה האמורה והעדכונים שלאחריה נעשו בלא חקיקה, אלא במסגרת החלטות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל ומאוחר יותר גם הממשלה, בעוד המדיניות המציעה פשרה 'לפנים משורת הדין' עומדת על כנה עד היום.¹⁵³

כאמור, רק מיעוט מקרב תובעי הבעלות הבדווים ביקשו להתפשר. המדינה מצדה לא קידמה את התביעות, והן שכבו שנים רבות כאבן שאין לה הופכין בלשכת הסדר המקרקעין בנגב. בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל בראשות אריאל שרון להחיל שינוי במדיניות, ולפיו יחודש הליך הסדר הקרקעות ויועברו בהדרגה תביעות הסדר לבית המשפט.¹⁵⁴ שינוי

150 ספר החוקים 979, ביום 3.8.1980.

151 פליאה אלבק אל היועץ המשפטי לממשלה, 12.10.1980; תיקי מנהל הביצוע; וכן גדעון ויתקון ואחרים, 'פריסת התיישובות בדווית בבקעת באר שבע', אפריל 1983.

152 אהרון זוהר, 'דו"ח מסכם לשלב הראשון, תה"ל, תל אביב 1980, עמ' 21; ויתקון, 'פריסת התיישובות בדווית'.

153 מועצת מקרקעי ישראל, החלטה 813, 9.10.1997; החלטה 932, 24.6.2002; החלטה 1028, 2.5.2005; החלטה 1256, 29.10.2012; החלטה 1282, 3.6.2013.

154 בשנת 2003 החליטה הממשלה להוסיף רכיב אכיפה למדיניות הפשרה, החלטת ממשלה 216 (ערב/1), 14.4.2003, 'Land Dispute between Israel and the Bedouin', Havatzelet Yahel.

זה בא בין השאר מתוך גישה חדשה שלפיה הקפאת הליכי התביעות, שהוחלט עליה כחלק מאימוץ דוח אלבק, גרמה לנזק. אלף המבנים שנבנו ללא היתר, שנספרו בנגב בשנות השישים, כבר התרבו לעשרות אלפים, וברקע – סוגיית ההתיישבות הבדווית וסכסוך הקרקעות רק הולכים ומחריפים. מסיכום נתונים משנת 2005 עולה שנערכו הסדרים 'לפנים משורת הדין' בקרקעות ששטחן הכולל כ-100,000 דונם, מרביתן לא עובדו בידי בדווים, או שמקומן מחוץ לאזור הסייג.¹⁵⁵

ביקורת על דוח אלבק וסיבות אפשריות לכישלוננו

כמצוין לעיל אירעו התרחשויות חיצוניות לדוח בסמוך לאחר פרסומו, שעיקרן הבטחות בחירות וחילופי שלטון, הפקעת קרקעות וכמובן חקיקת חוק השלום. אלבק ולבוטקין ראו בבחירות את הגורם המרכזי שסיכל את יישום הדוח.¹⁵⁶ אף כי אירועים אלה לא עודדו תובעי בעלות להתפשר עם המדינה כלל, בכל זאת, לדעת כותבת שורות אלה לא יהיה זה נכון לתלות בהם בלבד את אי-הצלחת המהלך. יש אפוא מקום לבחון אם נפלו כשלים מהותיים במתווה דוח אלבק. בפרק זה תובא הביקורת שנמתחה על מדיניות הפשרה, ובהמשך יוצע הסבר נוסף לכישלון אשר לפיו מדיניות שביסודה ציפייה להצטרפות מרצון, במתכונת של לפנים משורת הדין, אינה מתאימה לפתרון סכסוך הבעלות על קרקעות הנגב.

'לפנים משורת הדין' או נישול בדווים מזכויותיהם?

בביקורת בולטת על הפשרה נטען כי מדיניות דוח אלבק שגויה מאחר שהתבססה על 'שיח חסד', אשר מקורו בטעות משפטית בנוגע לזכויות הבדווים. לפי גישה זו, הבנה נכונה של הדין הישראלי והמשפט הבין-לאומי מעלה כי הבדווים הם בעלי זכויות בדין ולא בחסד. ביקורת זו באה בהרחבה במאמרם של יפתחאל, קדר ואמארה שנוצר לעיל. מחברי המאמר תלו בדוח אלבק את האחריות לייסודה ולעיצובה של ההלכה המשפטית השגויה והמגשלת.¹⁵⁷ ואולם, כפי שהורחב בפרק המשפטי, ביקורת זו נשארה בגדר טיעון מחקרי אשר לדין הרצוי, שכן המשפט המצוי דחה אותה. גם תהיה זו טעות לייחס לדוח אלבק את ייסודה של ההלכה המגשלת, כפי שעושה הגישה הביקורתית. שהרי ככל שהמטרה היתה

1-20 of the Negev', *Israel Studies*, 11, 2 (2006), pp. חבצלת יהל, 'הסדר קרקעות בנגב', *רשימות בנושא הבדווים*, 38 (2006), עמ' 45-60; יהל, 'הסדרת קרקעות בנגב', שם, 41 (2012), עמ' 17-7.

155 ערן ראובני, מנהלת הבדווים, נתוני הסדרי פשרות עם הבדווים, 16.3.2005.

156 ריאיון פליאה אלבק, ירושלים 10.8.2004; ריאיון בנימין לובוטקין, רמת השרון 6.3.2017.

157 יפתחאל, קדר ואמארה, 'עיון מחודש', עמ' 12, 50.

‘לפנים משורת הדין’: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

לנשל את הבדווים מזכויות, הממשלה היתה יכולה להסתמך על ההלכה המשפטית שניתנה בפרשת אל-הוואשלה חודשים מספר קודם לכן, ואשר אושרה שוב ושוב אחר כך בבתי המשפט. מכאן שיש מקום להניח כי מחברי הדוח סברו, בהסתמך על ההלכה המשפטית, שהם מעניקים לבדווים זכות שהדין אינו מעניק להם, ולכן השימוש במונח ‘לפנים משורת הדין’ לא נעשה מתוך תמרון ומניפולציה אלא הוא שיקף נכונה את התפיסה של מחברי הדוח כלפי המצב המשפטי דאז בשאלת הבעלות על הקרקעות.

ביקורת אפשרית נוספת על דוח אלבק היא הטענה שאין זה משנה אם לבדווים בנגב יש זכויות משפטיות במובן הקנייני החזק אם לאו; שכן עובדה היא כי משנות החמישים והשישים מדינת ישראל מבקשת ליישב אותם ואף מבינה שלצורך זה הכרחי לגבש הסכמה. במובן הזה, הסדרי הפשרה אינם ‘לפנים משורת הדין’ משום שאין עניינם בזכויות בקרקע שבמחלוקת אלא בהתיישובות ביישובי קבע. ביקורת זו עולה בקנה אחד עם האמירה הכתובה בדוח אלבק, שבית המשפט יתקשה לאשר סילוק מהקרקע בלי כל חלופה. ניתן להשיב לביקורת זו בכמה אופנים. דוח אלבק לפי מהותו ולשונו התמקד בהסדרת בעלות. הדבר עולה מסעיפי הדוח וגם מכך שהוצעו בו פיצויים גם לבדווים שלא גרו בקרקע שתבעו, ואף לאלו שעברו, לפני הדוח, לאחד היישובים שהוקמו: תל שבע או רהט. אם אכן עיקרו של הדוח במעבר להתיישובות, הרי אפשר לצפות למצוא בו סעיפים הדנים בהתיישובות ובמתכונתה, ולא משפט יחיד בדבר שיקול מוסרי פרקטי. ועוד זאת, כמו בסוגיית הזכויות בקרקע, גם ההתיישובות הבדוויות צריכה להתבסס על עיגון חוקי. בפועל, הבנייה הבדווית מחוץ ליישובי הקבע נעשתה ללא היתרים, ומכאן שניתן היה להפעיל את החוק ולאכוף אותו. אם כן, לשם הקמת התיישובות לא היה צורך בהסדר קרקעות, וקרקעות היישובים הבדווים כאמור הופקעו. מעבר לזה, העובדה שהיו שיקולים נוספים אינה מעקרת את דוח אלבק מהיותו ‘לפנים משורת הדין’ במישור המשפטי.

שיקולי מוסר וצדק

בביקורת כללית אחרת נטען שגם אם מבחינה משפטית אכן מדובר בהענקת זכות שאינה מחויבת בדין, הרי שמבחינה מהותית יש להיענות לה משיקולי מוסר וצדק. ביקורת זו הושמעה בשנות השבעים בעת שגובש הדוח, ובשנים הבאות, בלי לנתח את תפיסות המוסר שעליהן היא מבוססת.¹⁵⁸ השאלה היא כיצד נוכל לבחון את דוח אלבק משיקולי מוסר וצדק. ‘צדק’, כפי שניסח המשפטן הרומי אולפינוס, ‘הוא רצון יציב ומתמיד לתת לכל אדם את המגיע לו’. ואולם, על פי איזו אמת מידה ייקבע מה מגיע לכל פרט ולכל קבוצה?¹⁵⁹ לפי תפיסת מוסר יחסותנית (רלטיביסטית), הצעה מוסרית וצודקת בעיני אחד

158 Falah, ‘Israeli State Policy’, p. 77; יצחק ביילי, ‘האינתיפאדה הבדווית בדרך’, הארץ, 28.5.2012.

159 יוסי דהאן, תיאוריות של צדק חברתי, האוניברסיטה הפתוחה ומשרד הביטחון, רעננה 2013, עמ’ 20.

יכולה להיתפס כבלתי מוסרית ובלתי צודקת בעיני אחר. הדבר תלוי בנקודת ההשקפה של כל אחד, באופן שהוא רואה את מקומו של החוק הפורמלי, ובתפיסת המוסר והצדק שהוא וסביבתו אוהזים בה.¹⁶⁰ יישום התפיסה הרלטיביסטית במקרה שלפנינו יביא מגוון של תוצאות. למשל, תובעי הבעלות הבדווים יסברו כי הצדק עמם, וזאת בהסתמך על המנהג הבדווי המכיר בבעלותם. קבוצות אחרות יסתמכו על אמונות דתיות, ולפי דתן יסברו כי הנגב שייך ליהודים או למוסלמים. קבוצה אחרת, הרואה את הדין הישראלי כמשקף מערך ערכים צודק, לא תכיר בזכויות הבדווים לבעלות. לפי השיטה הרלטיביסטית לא ניתן אפוא להכריע בין הדעות הללו. ואילו תפיסות אחרות, כגון אלו של מוסר מוחלט או אוניברסלי, יטענו שיש דרך להכרעה, ועליהן נרחיב.¹⁶¹ הוגים שונים הציגו תשובות שונות בתכלית. נעמוד על שלוש גישות מרכזיות של צדק, ונפנה לשאלות המתעוררות בהקשר יישומן על תביעות הבדווים. כאן יודגש, כי אין הכוונה כלל ועיקר לדון בנושא דיון ממצה אלא להציג את מורכבותו. ג'ון רולס (Rawls) פיתח את תאוריית הצדק כהוגנות.¹⁶² לפי גישתו, למרות השונות בין בני האדם ישנם עקרונות צדק המשותפים להם. את העקרונות הללו ניתן לגלות באמצעות מנגנון המכונה 'מסך הבערות', אשר בו יישלל מבני אדם מידע אישי על זהותם, מינם, מעמדם, דתם, חכמתם, עָשָׂרם וכדומה, וינתן להם מידע כללי בלבד. במצב זה הם יתבקשו לחלק נכסים. היות שאין לאיש ידע כיצד תשפיע עליו חלוקת הנכסים, תהיה החלוקה נטולת אינטרסים אישיים. לפי רולס, התוצאה תהיה קביעת הסדרים חברתיים וכלכליים צודקים, שייטיבו עם החלשים, בשל חששו של כל אחד שמא הוא נכלל בקבוצה זו. על התאוריה של רולס נכתבה ביקורת רבה, בעיקר בשל אי-היכולת ליישמה בעולם המעשה. ניסיון מחשבתי ליישם את תאוריית הצדק של רולס במחלוקת הקרקעות לא בהכרח יביא הכרה בבעלות הבדווים על הקרקעות. אמנם קבוצה, הבדווים הם מהקבוצות החלשות ביותר בישראל, ולפיכך במתן קרקעות לבדווים נעשה צדק. אלא שקבלת תביעות הבעלות תשפר את המצב של מיעוטם בלבד, ובייחוד את מצבם של בעלי התביעות הגדולות, שהם הקבוצות החזקות באוכלוסייה הבדווית. ואילו מצבם של רוב הבדווים, חסרי התביעות, לא יוטב במאומה ויתרה מזו, מצבם היחסי בחברה יורע. לפיכך מדובר בהענקת מאות ואלפים של דונמים לבעלותם של יחידים, באופן לא שוויוני. תפיסת צדק אחרת מיוצגת בזרם הליברטריאני, אשר צמח במידה רבה כביקורת על רולס. אחד הבולטים בזרם זה הוא רוברט נוזיק (Nozick), שפיתח את תורת הזכויות, ולפיה 'צדק' משמעו בעיקר כיבוד זכויות קנייניות של פרטים. לגישתו, חלוקה צודקת היא

160 ראו למשל עדי פרוש, ציות, אחריות והחוק הפלילי: סוגיות משפטיות בראי פילוסופי, פפירוס, תל אביב 1996; חמי בן-נון, מרי אזרחי, יער, תל אביב 1992.

161 דיקפו של המאמר הנוכחי אינו מאפשר דיון מעמיק בסוגיות אלו, ולפיכך ייכלל בו דיון תמציתי בלבד.

John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1971; 162 Idem, *Justice as Fairness: A Restatement* (edited by Erin Kelly), Harvard University Press, Cambridge, MA 2001

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

חלוקה שנעשתה בתהליך היסטורי צודק. תהליך יהיה צודק אם הזכות הראשונית הושגה בו על בסיס לקיחת משאבים שלא היו שייכים לאיש קודם לכן, או שהתקבלו ממני שהיתה לו זכות להעבירם. משאבים שהושגו מתוך פגיעה בזכויות אחרים או באמצעות הפעלת כוח, רכישתם אינה צודקת.¹⁶³ לכאורה, אפשר לראות בפעולות שביצעה מדינת ישראל בהגיעה לנגב לקיחת משאבים בלתי צודקת. עם זאת, היות שהגישה עוסקת בבחינה היסטורית, אין זה נכון להסתכל רק בחוליה האחרונה אלא יש לבחון את החוליות שקדמו לבואם של הציונים לנגב. היינו, כיצד הגיעה הקרקע לידי הבדווים? השבטים הבדויים החיים היום בנגב נכנסו לשם בעימותים אלימים שבהם גירשו קבוצות שחיו במרחב לפני כן. היות שכך, הרי שתביעת הבדווים אינה יכולה להסתמך על עקרונות צדק המבוססים על תורת הזכויות.

תפיסת הצדק המרכזית האחרונה שתוזכר היא התפיסה התועלתנית של ג'רמי בנת'ם (Bentham). לפי תפיסה זו, מוסריותם של מעשים נקבעת לפי מידת העושר והרווחה שהם גורמים לכלל האנשים המושפעים מהם.¹⁶⁴ במקרה שלפנינו, הכרה בבעלות תסב עושר ורווחה לתובעים, שיקבלו לידיהם מאות אלפי דונמים. ואולם קרקעות הנגב הן משאב מוגבל, ומלבד התובעים עצמם הרי מהקניית הבעלות הפרטית יושפעו גם אוכלוסיות אחרות. חלק ניכר מהקרקע הנתבעת נחוץ להתיישבות של בדווים שאין להם תביעות בעלות. חלק אחר נחוץ לשימוש צבאי, וחלק לפיתוח תשתיות לרווחת כלל תושבי הנגב ומדינת ישראל.¹⁶⁵ אם כן, גם התפיסה התועלתנית של צדק אינה טובה כדי לקבל את טענתם של תובעי הבעלות הבדווים.

קביעת הפיצוי

ביקורת נוספת על דוח אלבק נמתחה בקשר לגודל הפשרה שהוצעה ומרכיביה.¹⁶⁶ לנוכח ייחודיותם של מאפייני תביעות הבעלות של הבדווים בנגב ואופן גיבושן, לא נמצא בישראל

163 דהאן, תיאוריות של צדק חברתי, עמ' 54; אלעזר וינריב, בעיות בפילוסופיה של המוסר, ב, האוניברסיטה הפתוחה, רעננה 2005; Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Oxford 1974.

164 דהאן, שם, עמ' 65; Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principals of Morals and Legislation*, Clarendon, Oxford 1907.

165 זאב ב. בגין, 'הסדרת התיישבות בדואים בנגב: סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק', ירושלים 23.1.2013, נספח 2: תכנית מתאר מטרופולינית למחוז באר שבע: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/closedsubjects/hasdara/Documents/beduHEB290113.pdf> (אוחזר ב-30.4.2017).

166 שלמה סבירסקי ויעל חסון, 'אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב', מידע על שוויון, 14 (ספטמבר 2005), עמ' 10.

מקרה דומה שיכול לשמש בסיס טוב להשוואה. סבירסקי וחסון הזכירו במחקרם את הפיצויים שהוצעו ארבע שנים מאוחר יותר למפוני ימית. ואולם הם לא הביאו נתונים ולא ערכו השוואה בין המקרים.¹⁶⁷ ככלל, השוואה למפוני ימית וסיני היא בעייתית, שכן מדובר בשתי קבוצות שונות בתכלית. לפי חוק פיצוי מפוני סיני, התשמ"ב-1982, בהקשר הקרקעי-התיישבותי ניתנו פיצויים לאלו שהתיישבו בסיני באופן חוקי, באישור המוסדות המיישבים. הפיצוי ניתן תמורת התפנות המתיישבים מסיני והעתקת מגוריהם לישראל, בנסיבות שלא היתה מחלוקת באשר לשאלה אם היו להם זכויות חוקיות במקום אם לאו. עקרונות חוק הפיצוי התבססו על שמאות של הנכסים לפי הזכויות החוקיות שעמדו לכל מפונה ערב פינויו. עקרונות מקבילים בדבר פיצוי לבעל זכויות מוכרות הונחו גם בבסיס חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005. יודגש באשר לבדווים, כי ממילא קיימת הכרה בזכויות של כל בדווי מהגנג - גר מחוץ ליישוב מוסדר, תובע ושאינו תובע - לקבל מגרש בלא עלות.¹⁶⁸

זווית אפשרית אחרת למבט בהוגנות הפשרה של דוח אלבק היא לבחון אותה למול הסדרים שנעשו בעולם עם קבוצות שבטיות או ילידיות שהוכרו על ידי מדינותיהן. גם השוואה כזו בעייתית ביותר, בגלל ההבדלים הרבים שבין הקבוצות. ובכל זאת, יוצגו כמה ממצאים ראשוניים של מחקרים, שכן חלק מהחוקרים טענו שיש לראות בבדווים עמים ילידים.¹⁶⁹ מחקר שפורסם לגבי קנדה, שהיא בעלת היקף הקרקעות השני בגודלו בעולם ואחת המדינות בעלות הצפיפות הנמוכה בעולם, מצא שקבוצות ילידיות זכו לקבל במסגרת הסכמים עם המדינה זכויות מוגבלות בקרקעות בשיעור 15-20 אחוזים מהתביעה, נוסף על פיצוי כספי.¹⁷⁰ במחקר השוואתי שערך המשפטן ומומחה הנדל"ן רוברט סימונס (Simons), נבחן מתווה הפשרה בישראל לעומת מתווים של פשרות קרקע בשבע מדינות בעולם: ניו זילנד, אוסטרליה, קנדה, הודו, קפריסין, ארמניה ודרום אפריקה. ההסכמים נבחנו לפי כמה משתנים כמו נראות ההליך ושיעור הפיצוי שניתן במסגרתם, בקרקע ובכסף. וזו מסקנתו: 'באופן כללי הצעתה של ישראל הוגנת, והיא שוות ערך ואף נדיבה יותר לעומת מקרים דומים במדינות אחרות'.¹⁷¹

167 בכל מקרה, יש בעייתיות בעריכת השוואה בין קבוצה של אזרחים שהיו להם זכויות חוזיות מוכרות בדיון ובשל החלטת מדינית נדרשו לפנות את בתיהם, כמו מפוני ימית, ובין אזרחים שהדין הקיים אינו מכיר בזכויותיהם.

168 יהל, 'הוויכוח הקרקעי', עמ' 59.

169 לעניין הוויכוח בשאלת הילידות ראו: יפתחאל, קדר ואמארה, 'עיון מחודש', עמ' 132-140; Havatzelet Yahel, Ruth Kark and Seth J. Frantzman, 'Are the Negev Bedouin an Indigenous People?', *Middle East Quarterly*, 19, 7 (2012), pp. 3-14.

170 Graham White, 'Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards', *Publius*, 32, 3 (2002), pp. 89-114; יובהר כי הזכויות שניתנו בקנדה בנוגע לקרקעות אינן זכויות בעלות רגילות, אלא זכויות מוגבלות מיוחדות באופיין.

171 Robert A. Simons, 'Recovery of Collective Land Claims: An International Comparative Case Study of the Negev Bedouin in Israel' (not published), presented in symposium

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

בשנת 1996 פרסם בן־דוד הצעה לסיום הסכסוך. הצעתו התבססה על מחקר שדה שערך בקרב הבדווים, והוא העריך כי הבדווים יסכימו לפשרה שתכלול פיצוי קרקעי בשיעור 40 אחוז.¹⁷² ובכן, ייתכן שהגדלת הפיצוי הקרקעי בדוח אלבק היתה מגדילה במידת־מה את היקף הפשרות, אך איני סבורה שזו היתה מסיימת את המחלוקות. בשנת 2008, בוועדת גולדברג שמונתה להציע לממשלה הסדר עם הבדווים, נחלקו הדעות. הרוב הציעו כי תביעות עד לשטח של 20 דונם יקבלו פיצוי קרקעי מלא, ואילו שיעור הפיצוי הקרקעי לבעלי תביעות גדולות יקטן עד ל־20 אחוז. שני החברים הבדווים בוועדה הסתייגו מהצעה זו, ובחוות דעת נפרדות עמדו השניים על פיצוי של 50 אחוז קרקע לתביעות גדולות.¹⁷³ צוות פראוור (2011), שמונה ליישום דוח גולדברג, הציע 50 אחוז פיצוי קרקעי, וכן במסמך בגין (2013) נכללה הגדלה נוספת של הפיצוי.¹⁷⁴ שתי הצעות אלו לא זכו אלא לביקורת נוקבת.¹⁷⁵

שיתוף הציבור

ביקורת נוספת נמתחה בנוגע להליך גיבוש ההצעה ואי־שיתופם של הבדווים בצוות שגיבש אותה. ביקורת זו מתחדדת לנוכח העובדה שרק אחד מחברי הוועדה, אורי מור, היה במגע יום־יומי עם הבדווים במסגרת תפקידו בדרום. רבות נכתב על הצורך ועל החשיבות שיש במעורבות הציבור בהליכים לקבלת החלטות בעניינם.¹⁷⁶ שיתוף מעין זה דרוש בשל תחושת המעורבות שהוא משרה באוכלוסייה, ולא זו בלבד אלא גם בשל תרומתו להרחבת

titled: *Recovery of Collective Land Claims: An International Comparative Case Study of the Negev Bedouin in Israel Conference*, Technion, June 2012

172 בן־דוד, מריבה בנגב, עמ' 67.

173 גולדברג, דו"ח הוועדה.

174 'המלצות צוות היישום לדו"ח גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב', ירושלים 31.5.2011: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/hevra/Documents/goldberg1012.pdf> (אוחזר ב־30.4.2017); בגין, 'הסדרת התיישבות בדואים בנגב'.

175 שירלי סיידלר, ג'קי חורי ויניב קובוביץ, 'עימותים המוניים בהפגנות המחאה נגד תוכנית פראוור', הארץ, 30.11.2013: <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2178739> (אוחזר ב־20.5.2017); יעל פרידסון, יוני הללי ואריק בנדר, 'הפגנות סוערות ברחבי הארץ נגד מתווה פראוור', nrg, 30.11.2013: <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/526/248.html> (אוחזר ב־20.5.2017); עדאלה ופורום דו־קיום בנגב לשוויון אזרחי, 'הצעת חוק פראוור-בגין והעקירה בכפייה של הבדווים', הירחון האלקטרוני של עדאלה, 104 (מאי 2013): http://www.dukium.org/wp-content/uploads/2013/06/Begin-fact-sheet-Hebrew-26_5_2013.pdf (אוחזר ב־20.5.2017).

176 לדיון בחשיבות שיתוף הציבור בקשר לקבלת החלטות בענייני הבדווים ראו: Tovi Fenster, 'Participation in the Settlement Planning Process – The Case of the Bedouin in the Israeli Negev', *Progress in Planning*, 39, 3 (1993), pp. 167-242.

בסיס הידע ההכרחי לקבלת החלטה מושכלת. ידע זה מצוי בידי האוכלוסייה ובידי אנשי השטח המכירים אותה מקרוב, ולא בידי משפטים ופקידי מטה בירושלים.

חולשת הממשל הישראלי למול המנהג הבדווי

אבקש להציע הסבר אחר לכישלון מדיניות הפשרות, מעבר לאלו שהוצגו עד כה. אבקש לטעון כי חוסר הכרה וחוסר הבנה של מקדמי הדוח את עצמת המחלוקת ושורשיה ואת הכוחות הפועלים במרחב הנגב – היתה להם תרומה מרכזית לתוצאה. הסבר חלופי זה מכוון לבחינת הכדאיות של הפשרה לתובעים הבדווים, ובחינה זו צריכה להיעשות מתוך הסתכלות רחבה במערכת שהבדווים חיים ופועלים בה. ההסבר המוצע משתלב בהסברים כלכליים הבוחנים קבלת החלטות מתוך שיקולים של עלות-תועלת, ובמקביליהם מתחום תורת המשפט כגון ההסבר האינסטרומנטלי, אשר לפיו הציות לחוק הוא תוצאה של בחירה בין חלופות על ידי אנשים החוששים מהסנקציה שתוטל עליהם בשל הפרתו.¹⁷⁷

לפי זה, מקדמי המדיניות הישראלית נשענו על דבר קיומה של עצמה שלטונית, המבוססת על דומיננטיות של מערכת המשפט הישראלית. תפיסה זו ייחסה חשיבות מכרעת למצב המשפטי הפורמלי ולדיני הקרקעות החלים בישראל. לגישתם, מערכת המשפט הישראלית היא חזקה ובעלת משמעות ולפיכך החוק הישראלי ופסיקת בית המשפט הם הגורמים המכריעים בעיצוב המציאות. תחושת עצמה זו יכולה להסביר את קבלת ההחלטה בשנות השבעים, שניתן להסתפק בתקדים המשפטי הקיים ואין צורך לנהל תיקים נוספים בבתי המשפט, שכן אלה יחזרו על אותה קביעה שהמדינה היא בעלת הקרקעות בנגב. גם רווחה הדעה שניתן לעכב את יישום דיני הקרקעות במלואם, שכן זכויות המדינה כבעלת הקרקע הוכרעו. על רקע תחושת ביטחון זו, ומתוך חשיבה פרקטית שכללה רצון טוב ותפיסת עולם ערכית בעיני מקדמי הדוח, נולדה נוסחת ה'לפנים משורת הדין'. לפי נוסחה זו, המדינה תעניק לתובע הבדווי זכות, אף שהדין הקיים אינו מחייב אותה לעשות כן, והתובע הבדווי, שמצבו המשפטי בכי רע, ייעתר לקבל את הזכות שניתנת לו בחסדי המדינה. הדוח אף הוסיף וציין כי גישת הפשרה תקל את תחושת בית המשפט העליון בדיוניו בתיקים.

אלא שבעשותם כן, לא השכילו מקדמי הדוח לראות נכוחה את מערך הכוחות הקיים בנגב, את ההתנגשות שבין מערכת הדין המנהגי הבדווית ובין מערכת המשפט הישראלית.¹⁷⁸ מנקודת המבט של הבדווים בנגב, נראו הדברים אחרת לחלוטין. בפועל, בכל הנוגע לענייני קרקעות, המערכת המנהגית נוכחת בחיי היום-יום שלהם ומרתיעה הרבה יותר ממערכת

177 להסברים נוספים לציות לחוק, ובהם ההסבר הנורמטיבי התולה ציות לחוק בכך שהמציאות רואים את החוק כצודק ונכון, ראו אצל רונית לוין-שנור, **תכנית ההתנתקות בנגב: על הצעת החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2013, עמ' 74.

178 מנחם מאוטנר, 'המשפט הסמוי מן העין', **אלפיים**, 16 (תשנ"ח), עמ' 45-72.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

המשפט הישראלי. יתר על כן, כפי שיובהר, היענות רצונית (וולונטרית) לפשרה עלולה לשים את מקבליה במצב נחות יותר משהיו בו קודם לכן.

תפיסת הבעלות בקרב הבדווים התעצבה כאמור לאורך השנים. בהדרגה ראו הבדווים את השליטה בקרקע כבעלות פרטית, בלי קשר לקיומה של הכרה מצד השלטונות. יתרה מזו, בעוד המעבר התפיסתי של הבדווים משליטה משותפת על קרקעות לשליטה פרטית החליש את השבטיות ואת ההדדיות שבקבוצת הערבות ואף טשטש את הזהות הייחודית, הרי המחלוקת על הבעלות בקרקעות מול המדינה גרמה לחיזוק הקשרים השבטיים לשם מאבק משותף על שליטה במשאבים.¹⁷⁹ לטובת ביסוס השליטה בקרקע, עמד הדין המנהגי – בתחום הקרקעות הוא נוכח, רלוונטי וכולל מנגנון אכיפה פנימי יעיל כנגד המפרים. השליטה בקרקע מביאה לאוחרים בה תועלת כספית מעיבודה, מהשכרתה או ממכירתה לבדווים אחרים. עוד היא מקנה עליונות מעמדית כנגד הפלאחים והאחרים חסרי הקרקע. במציאות החיים הבדווית, מי שמתפשר עם המדינה מוותר מרצונו על הכרה חברתית ועל הכנסה כלכלית. נוסף על אלה, הוא מסתכן בכך שיינתן בו דופי וכי ייחשב לבוגד באינטרס הערבי. לפיכך, בעת שטענו הבדווים בפני חברי ועדת אלבק ואחרים כי הם בעלי הקרקע וכי אינם מעוניינים למכור אותה למדינה, הם לא עשו זאת רק משקולים טקטיים, או כדי לשפר את התעריפים המוצעים, כחלק ממקח וממכר המקובל בשוקי המזרח התיכון; ההתנגדות ביטאה תפיסת בעלות המעוגנת במנהג השבטי ובעיקר בהשתקפותו במציאות החיים היום-יומית שלהם לאורך שנים רבות. התבוננות בפשרה מכיוון זה תבהיר אפוא עד כמה היה בעייתי לצפות מתובעי הבעלות שיוותרו מרצונם, ובלי שחויבו בכך, על מה שנראה בעיניהם ובעיני החברה שהם חיים בה כזכות ממשית.

מול מערכת מנהגית מגובשת זו, עומדים דיני הקרקעות הישראליים, אשר עשרות שנים מהקמת המדינה היתה נוכחותם בנגב כמעט 'על הנייר' בלבד. הלכה למעשה, זכות הבעלות של המדינה על הקרקע, שבה ישבו הבדווים באותה העת, לא באה לידי ביטוי אלא בשוליים בלבד. אפילו לאחר שקודמו הליכים משפטיים ונתקבלה הכרעה בבית המשפט לטובת המדינה בפרשת אל-הוואשלה, גם אז לא נעשו פעולות בשטח למימוש זכויות הבעלות של המדינה. ועוד זאת: דוח אלבק, שהתקבל לאחר פרשת אל-הוואשלה, הביא לידי הקפאתם של הליכים משפטיים נוספים, ובכך תרם אף הוא לביטול הסיכוי שיתחולל שינוי תפיסתי בקרב הבדווים לאור ההחלטה המשפטית הברורה ששללה בעלות.¹⁸⁰ בהיעדר חלות ממשית של דיני הקרקעות הישראליים בנגב, נשלל הטעם הכלכלי להתפשר ונשלל הטעם החברתי להתפשר. התוצאה במבחן עלות מול תועלת היא חד-משמעית.

179 מאיר, 'התהוות הטריטוריאליזם', עמ' 88; בן-דוד, 'שליבים בהתפתחות הישוב הבדווי', עמ' 15.
180 מאז פסק הדין ועד היום משפחות אל-הוואשלה יושבות באותה קרקע. לפני כמה שנים הוחלט לעגן בחוק את ישיבתן באמצעות הקמת יישוב במקום, שנקרא קסר א-סר, כחלק מיישובי מועצת נווה מדבר. אתר המועצה: <http://www.nevemidbar.org.il/%D7%A7%D7%A1%D7%A8-%D7%90-%D7%A1%D7%A8-1.html> (אוחזר ב-30.4.2017).

הרכיב הרצוני בפשרה והיעדר סנקציה כלפי מי שאינם מסכימים לה פעלו אף הם כנגד סיכויי ההסדר, שכן הם מנעו, ממי שבכל זאת שקלו פשרה, את היכולת לטעון כי הוויתור על הקרקע נעשה מתוך אילוץ ולכן אין לראות בהם בוגדים. נקודה זו, אשר לכאורה מבטאת גישה ליברלית, נאורה ומתקדמת, היא עקב אכילס מרכזי בדוח.

מסקנה זו מקבלת חיזוק לנוכח הצלחתו היחסית של המהלך לפינוי והסדר התביעות במסגרת חוק השלום, שנים אחדות לאחר הדוח. אמנם היו הבדלים בעלי משמעות בין שני המהלכים: קודם כול מבחינת הנסיבות, שהרי דוח אלבק נועד לממש שאיפות מקומיות, ואילו ההסדר בחוק השלום היה פועל יוצא של מהלך מדיני, שהוחל על אזור מצומצם בנגב; נוסף על כך, תעריפי חוק השלום ותנאיו היו משופרים במידת-מה לעומת דוח אלבק. ואולם, על אף ההבדלים, ההצלחה היחסית של הסדר חוק השלום הושגה בעיקר בזכות נחישות השלטון ליישם את המהלך, נחישות שהתבטאה בין השאר בחקיקה, שכללה לוחות זמנים וסנקציות על אי-עמידה במועדים. אלה סייעו לכך שהמערכת הישראלית חזרה להיות רלוונטית והמנהג הבדוי נסוג בפניה.

סיכום

מאמר זה עוסק אמנם בשנות השבעים, אך הוויכוח על הקרקע עומד בעינו. מאז ועד היום היו לא מעט יזמות מצד השלטון להסדיר את המחלוקת ואף לא אחת מהן צלחה.¹⁸¹ מחקר זה חשף לראשונה את המהלכים שקדמו לדוח ועדת אלבק ואת אופן גיבושו. מסקנתו היא, שלא בכדי נעשה בדוח אלבק שימוש במונח 'לפנים משורת הדין' בעת שהומלץ להעניק לתובעים זכויות לפיצויים. גישה זו שיקפה בראש ובראשונה את התפיסה המשפטית של מחברי הדוח, ולפיה אין לתובעי הבעלות זכויות מוכרות בקרקע. מחברי הדוח לא שללו מתובעי הבעלות את הפנייה לבית המשפט להוכחת תביעתם, אלא הוסיפו להם אפשרות שלא היתה קיימת קודם לכן, בנסיבות שבהן כבר התקבלה בבית המשפט פרשנות שלפיה אין להם זכויות. מעבר לכך, מתווה הפשרה הונע גם משיקולים פרקטיים הכרוכים ברצון להעביר את הבדווים להתיישבות בהליך ההסדר הממושי, ולצד כל אלה עמדו שיקולי צדק. לפיכך, אין לראות בדוח אלבק מסמך אשר נועד לנישול זכויות. להפך, הוא ביטא תפיסה מוסרית אשר לא השלימה עם השארת התובעים הבדווים בלא כלום, והעמידה פתרון חדשני. נוסף על כך, קבלת תביעות הבעלות, אשר טוענים לה אנשי הזרם הביקורתי, אינה בהכרח תואמת תפיסות מקובלות של צדק, דבר המחזק את הכיוון שהלכו בו מחברי דוח אלבק, משחתרו להשגת הסדר על דרך של פשרה.

181 בשנת 2008 הוגש דוח ועדת גולדברג, ובו המלצה לקדם הליך חלופי בדרך של חקיקה. הצעת חוק שהוגשה לכנסת בנושא הוקפאה בשנת 2013. גולדברג, דו"ח הוועדה; הצעות חוק הממשלה, מס' 761, י"ח בסיון התשע"ג, 27.5.2013, עמ' 315.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

השנים שחלפו לימדו כי הדוח כשל בהשגת מטרתו. לצד הביקורת שהובאה בקשר לתעריפי הפשרה, הוצג הסבר נוסף הקושר את הכישלון לרקע האישי והמקצועי של חברי הוועדה, באשר נטו לייחס לחוק הישראלי ולמצב המשפטי הפורמלי חשיבות שמעבר לערכה במציאות. בכך הם לא אמדו נכונה את מערך הכוחות האמתי שקיים בנגב, שלפיו בענייני קרקעות המנהג הבדוי הוא הנוכח והמשפיע, הרבה יותר מהחוק הישראלי.

במבט צופה פני עתיד – על רקע המציאות הכלכלית, החברתית והפוליטית המורכבת שבה נתונה החברה הבדווית בנגב, ובייחוד לנוכח עצמתו היחסית של המשפט המנהגי, לעומת המשפט הישראלי – ניתן להעז ולומר שכל תכנית לסיום המחלוקת, יהיו תנאיה אשר יהיו, ראוי שלא תכלול מנגנון של הצטרפות אישית מרצון. חיזוק המשילות יכול לבוא לידי ביטוי גם בעיגון ההסדר בחקיקה ברורה ומחייבת, אשר תכלול מערך יישומי שיפעל להשגת התוצאה הרצויה. אין זה הכרחי להתוות הסדר אחיד לכולם, שכן קיימת שונות מרחבית וחברתית. על מנת שיימצאו התנאים המתאימים וכדי להבטיח מחויבות, ההכרחית למשימה זו, חיוני לדעתי שמחברי התכנית ואלו שיוטל עליהם ליישמה יהיו ברובם תושבי הנגב. חיוני שהמחברים יכירו לעומק את מורכבות הנושא, ובעיקר את מערכי הכוחות הפועלים בנגב, וכי יעשו כל שלאל ידם לשלב את נציגי האוכלוסייה הבדווית בכל השלבים ובאופן שייתן ביטוי לצרכים השונים.

יש להוסיף ולהדגיש, כי המפתח אינו בתעריף זה או אחר, ולפיכך לא יועילו העלאות חוזרות ונשנות של התעריפים, אלא יש צורך בגישה אחרת שתחזק את המשילות ותהפוך את המערכת הישראלית לנוכחת ורלוונטית במגוון תחומי החיים בנגב. רלוונטיות אין משמעותה אכיפת החוק בלבד, אלא גם לקיחת המושכות על תחומים אחרים, בהדגשת חינוך ורווחה, אשר כיום ניתן להם מענה חלקי בלבד מידי הממסד הממשלתי.

נספח

תקציר סעיפי דוח אלבק

- (א) כל הבדווים המחזיקים בקרקעות או שיש להם תביעות לקרקעות יקבלו פיצויים לפי הכללים הבאים:
- (i) תביעה לבעלות תיבדק ותוכר אם הקרקע הוחזקה ועובדה תקופה רציפה מתחילת שנות הארבעים, על ידי התובע או מורישו.
 - (ii) תובע שהוא או שבטו הועברו בצווי השלטונות – תוכר תביעתם ביחס לשטח שאותו עיבדו בתחילת שנות הארבעים.
 - (ii) יורש יקבל בהתאם לחלקו היחסי.
 - (iv) תביעה המבוססת על חזקה בקרקע תוכר ביחס לשטח המוחזק כיום.
- (ב) שווי קרקע ייקבע על פי שמאות עדכנית למועד שתתקבל החלטת הממשלה. אולם השווי ייעשה תוך נטרול הפיתוח שנעשה בקרקע אחרי שנת 1948. החישוב ייעשה לפי חלוקה ל-5 אזורים גאוגרפיים וכן לפי טיב הקרקע.

- (ג) פיצוי לתביעת בעלות מוכחת יהיה בגובה של 65 אחוזים מהשווי בשמאות.
- (ד) תובע המחזיק יותר מהשטח אשר לגביו תוכח תביעתו, יקבל פיצוי בגובה של 20 אחוזים מהשמאות לגבי השטח העודף שהוא מחזיק.
- (ה) עבור מטעים, סכרים, בורות ומבנים בשטח מוחזק, יינתן פיצוי של 65 אחוזים מהשווי שנקבע לפריטים אלה בשמאות.
- (ו) למרעה יינתן פיצוי בגובה של 20 אחוזים לתביעה שתוכר.
- (ז) פיצוי יינתן רק למי שפינה או יפנה את הקרקע ושאינו מחזיק בקרקעות, למעט אלה שהוקנו לו בעיירות או באיתורים לעיבוד חקלאי.
- (ח) לתביעה שהוכרה על שטח העולה על 400 דונם, ניתן לקבל $1/5$ מהתביעה כבעלות בקרקע + $3/10$ מהשווי של הקרקע בכסף.
- (ט) לתביעה שהוכרה על שטח העולה על 100 דונם, ניתן לקבל לכל 100 דונם – 1 דונם שלחין + 500 קוב מים לשנה, וזאת עד ל-4 דונם. נוסף על כך יינתן פיצוי בכסף לפי 50 אחוזים משווי שמאות לתביעה המוכרת בהפחתה של: כמות השלחין שקיבל $12.5 \times$ ערך דונם בטבלה.
- (י) תוקם ועדת פשרות – בהרכב: פקיד הסדר דרום, מנהל מחוז ממ"ד דרום, נציג יועץ רה"מ לענייני ערבים, פקיד הסדר – יו"ר הוועדה. תפקידה ליישם את החלטות הממשלה להסדר.
- (יא) ועדה עליונה למקרה של ספקות או צורך בפרשנות החלטות, הרכבה: סגן יועץ רה"מ לענייני ערבים, מנהל אגף בעלות בממ"ד, ראש אגף רישום והסדר במשרד המשפטים, פקיד הסדר, מנהלת מח' אזרחית בפרקליטות המדינה – יו"ר.
- (יב) נוהל אשר לפיו תפעל הוועדה:
- (i) תביעות ירושה – תתקבל עדות השיח/ראש הפלג במקום צו ירושה. נשים לא יידרשו להתייצב אם התביעה הוגשה על ידי בניהן או אחיהן.
 - (ii) תביעות מכוח קנייה:
- (1) לפני 1948 – הוכחת קנייה על פי מסמכים או תצהירי עדים. אם הקנייה נעשתה מנפקד, תועבר התביעה לוועדה לביצוע בעין המייעצת לאפוסטרופוס. אם מנוכח – תידרש התייצבות המוכר.
 - (2) אחרי 1948 – המוכר ייחשב כתובע לעניין בחינת התקיימות תנאים.
 - (iii) תביעות מכוח משכנתאות – יינתן הפיצוי לבעל המשכנתא לפי גובה החוב ובלבד שאינו עולה על הפיצוי לפי הטבלה. לממשכן תינתן יתרת הפיצוי, אם ישנה. תביעות מזמן המנדט – החוב יחושב לפי לירה שטרלינג (ל"ש).
 - (iv) תביעות מכוח אריסות – יש לראות כהוכחה התאמה בין המחכיר לאריס.
 - (v) תביעות מכוח עיבוד וחזקה – לפי תצלומי אוויר משנות הארבעים. בתביעה לבעלות, למעט תובע מועבר, יוכרו רק זכויות בקרקע שלפי התצ"א תואמת את העיבוד כיום או את הטענות בתביעה.
 - (vi) ועדה עליונה תקבע איתורים אשר בהם יינתן פיצוי לעיבוד חקלאי. במקרים חריגים ניתן יהיה לתת פיצוי מחוץ להם.

לפנים משורת הדין: המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים

(vii) החלטות הוועדה מחייבות רק את המדינה ולא את המתפשר, אלא אם נחתם הסכם (סעיף 13).

(viii) הצוות הציע להחיל את ההסדר גם לגבי שטחים אשר בהם הסתיים ההסדר, בלי שהבדווים זומנו להגיש תביעות, וזאת למניעת תחושות הפליה (סעיף 14).