

מתוך: "תכנית אב להכרה בכפרים הערבים הבדוים בנגב"
 מטעם המועצה האזורית לכפרים הבדוים הלא מוכרים
 בשיתוף עם ארגון 'במקום'.
 צוות: פרופ' אורן יפתחאל, נילי ברוך, סעיד אבו סמור

הערה: פרק זה מהווה חלק מהפרק השני מתוך ששת הפרקים של תכנית האב המשתרעים על 300 עמודים של סקירות, ניתוחים, סקרים וחלופות תכנוניות. הפרק השישי, החשוב ביותר, נגיש בקישורית

<http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=257>



היווצרות המרחב הבדווי בנגב: קרקעות, כפרים וזכויות

החסם הקרקעי

אחד החסמים המרכזיים לתכנון ופיתוח הכפרים הלא מוכרים הוא הסכסוך ארוך השנים בין המדינה לבדוים בנוגע לבעלות הקרקע בנגב. כפי שיוסבר בפירוט בהמשך, הבדוים טוענים לבעלות על אדמות באזור הנגב הצפוני והמרכזי מכוח הדין המסורתי אשר התקיים בחסות השלטונות הקודמים, ובכוח חזקה, שימוש והתיישבות רבת שנים על אותה קרקע. המדינה טוענת שרוב הקרקעות אותן תובעים הבדוים שייכות לה עקב היותן כביכול קרקעות 'מוואת' ('מתות') לפי הדין העות'מאני) לא מיושבות, לא מעובדות ולא רשומות. למחלוקת זו השפעה עמוקה, כיוון שהיא נוגעת במרכיבים בסיסיים רבים של ההליך התכנוני, כגון עצם קיום ומיקום הכפרים, חלוקתם לאזורי מגורים ושכונות, כיווני התפתחות העתידית, הגירה ורכישת קרקעות, כמו גם חוקיות הבנייה, ההורשה והמכירה.

עמדת המדינה נוסחה בהחלטות בדו"ח אלבק מ-1975, אשר הצהיר כבר בפתיחתו (ע' 1):
 "המדינה טוענת שכול... האדמות שהיו מרוחקות משטח בנוי בעת שנחקק חוק הקרקעות העות'מאני... שייכות הן לסוג קרקעות המוואת – קרקעות אשר לפי פקודת הקרקעות אי-אפשר לרכוש בהן זכויות אם לא היו זכויות אלה רשומות בשנת 1921 או מיד לאחריה, או הוענקו במפורש על-ידי המדינה... מאחר שאין חולק שהבדוים לא רכשו זכויות רשומות... אדמות אלה הן כולן מסוג מוואת, אין הבדוים יכולים לרכוש בהן שום זכויות, אף לא מכוח החזקה ועיבוד ממושכים, ולפיכך כל האדמות הינן אדמות מדינה."
 לטענתנו, אי הכרה גורפת זו בזכויות הבדוים בעייתית מבחינה משפטית, היסטורית ומוסרית. עם זאת, המסמך הנוכחי הינו תכנוני ולא משפטי, ועל כן נפרוש בעמודים הבאים את מבנה ותולדות המערכת הקרקעית הבדווית **כבסיס לתכנון נכון של הכפרים**, המתחשב בתרבות ובמסורת המקומית.

¹ דו"ח מסכם של צוות המומחים לענין הסדר מקרקעין איזור הסייג והנגב הצפוני, מדינת ישראל משרד המשפטים. 20 אוקטובר, 1975, ע' 1. יצוין שהדו"ח התייחס בעיקר לאדמות באזור הסייג בו רכזו הבדוים, תוך הנחה שהקרקעות מחוץ לאזור הסייג, מהם פונו הבדוים, שייכות ממילא למדינה.

החשיבות התכנונית ברורה לכול -- כידוע לא ניתן להוציא אישור בנייה בקרקע הנמצאת במחלוקת, כך שרוב תושבי הכפרים, בהם הקרקע כמעט תמיד אינה נמצאת במחלוקת ושאינה רשומה, כלל לא יכולים לבנות באופן חוקי. מכאן שלצורך תכנון הכפרים, יש להתמודד עם סוגיית הבעלות על הקרקע. ללא התקדמות בסוגיה זו, כול מתווה תכנוני יתקל בקשיי יישום משמעותיים. ולראייה, יישובים שכבר הוכרו ותכננו, כמו אמבטין או כסייפה, עדיין נתקלים בקשיים רציניים ביישום התכנון, עקב חוסר יכולת השלטונות לקדם תכנון אשר מתעלמות מההיבט הקרקעי המסורתי. כך למשל, חלקים גדולים של כסייפה נותרו ריקים עקב סירוב הבדווים להתיישב על קרקעות הנתבעות על-ידי בדווים אחרים. באמבטין, הניסיון ליצור 'קו כחול' אשר רק בתוכו מותרת הבנייה, נתקל בקשיים. זאת עקב חוסר היכולת של חלק מהמשפחות לרכוש או לקבל קרקעות בתוך הקו הכחול, אשר אילץ אותן לבנות ללא אישור מחוץ לקו.

קיימות סיבות מגוונות לבעיית הקרקעות, אך הבולטת שבהן היא סירובה של ממשלת ישראל להכיר בבעלות הבדווים על קרקעותיהם ההיסטוריות. אין מחלוקת על-כך שרוב הקרקעות אותן תובעים או מחזיקים הבדווים כיום היו בחזקתם דורות לפני 1948, ושבאזור התקיימה מערכת קרקעית מסורתית שהעניקה זכויות לשבטים ולמשפחות. אלה הורישו, פיצלו, מכרו ורכשו מקרקעין באזור באר שבע, וכול זאת בחסות השלטון העות'מאני והבריטי. למרות זאת, ישראל, כפי שיורחב בהמשך, סיווגה אדמות אלה כקרקעות מתות, ובכך נישלה מהן את בעליהן המסורתיים.

רקע היסטורי - התיישבות, חקלאות ומשטר מקרקעין

תאריך תחילת התיישבותם של הבדווים בנגב אינו ידוע במדויק. מספר חוקרים מציינים שנוכחות הבדווים בנגב הייתה מימים קדומים², ואחרים מעלים את הסברה שהבדווים הראשונים הגיעו בזמן פלישת צבאות מוחמד לאזור, במאה השביעית לספירה.³ אחרים קובעים שמטה התיאהא (הגדול ביותר בנגב), הגיע לנגב במאה ה-11.⁴ המפקד העות'מאני מסוף המאה ה-16 מצביע על קיומם של שבטים בדווים באזור באר-שבע ואפילו חקלאות בדווית נרחבת. את השטח מדרום לבאר שבע לא פקד המפקד. ב-250 השנה האחרונות הגיעו לאזור גם בדווים מסיני ועבר הירדן, ואל השבטים המקומיים הצטרפו גם מהגרים לא בדווים ממספר ארצות שכנות, כגון מצרים ועבר הירדן, ומאזורי החוף של רפיח ועזה.⁵

התקבעות: מחקרים מראים שבתקופה העות'מאנית רוב הבדווים עברו לאורח חיים הנקרא 'חצי-נוודי' אשר כלל שילוב של התיישבות, עיבודים ורעייה. במפקד העות'מאני שנערך ב 1596 למשל, זוהו אזורים רבים בדרום נפת חברון ועזה (מדרום לקו דהרייה-עזה של ימינו) כימזרעאתי' כלומר אזורים מעובדים בהם מתגוררות בפיזור קבוצות בדוויות. חוקרים כגון דויד גרוסמן, אבינועם מאיר, קלינטון ביילי, דויד עמירן ויסמין אבצ'י, מדווחים על עלייתה ההדרגתית של החקלאות הבדווית והשתנות הגיאוגרפיה היישובית בהתאם.⁶ בשנים אלה הבדווים הפכו מנוודים ליושבי קבע, תוך שהם משמרים בו-זמנית סממנים שונים של חיי הנוודות, יחד עם בניית יישובים והעמקת העיסוק החקלאי. השבטים הבדווים יצרו לעצמם אזורי מחיה טריטוריאליים שנקראו 'דירה' ('אדיאר' ברבים), או 'בלאד' ('אדמות' או 'ארצות' הבדווים), לכול שבט נוצרו אזורי 'דירה' בהם רעה, עיבד והתיישב. גבולות הדירות התקבעו לאורך השנים, תוך שינויים מדי פעם עקב מלחמות ופלישות, אשר הלכו והתמעטו עד להתיישבות מוחלטת במאה ה-19. על המעבר מנוודות להיקבעות כתב האנתרופולוג טוביה אשכנזי:

- ² לסקירות על ההיסטוריה העתיקה הערבית-בדווית בנגב, ראו למשל נגב, א. (1977). השתמרות ושכחה של שמות מקומות קדומים בנגב המרכזי, קתדרה, 4, ע' 132-121; http://www.snunit.k12.il/heb_journals/katedra/04047.html ;
- ³ אל-עארף, ע. (2000). מהדורה ראשונה {1937} תולדות באר שבע ושבטיה: שבטי הבדווים במחוז באר שבע. ירושלים: אריאל: ע' 200-192; בן-דוד, י. (2004). הבדווים בישראל: היבטים חברתיים וקרקעיים. ירושלים: המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימוש קרקע ע"ש בן שמש ומכון ירושלים לחקר ישראל: ע' 53-52.
- ⁴ שרון, מ. 1975. 'הבדווים במדבר יהודה', מתוך: פרסום לכבוד יום העיון בנושא הבדווים לזכרו של יצחקי נצר ז"ל; חברת מספר 6; <http://www.snunit.k12.il/beduin/arti/0633.html>
- ⁵ ראו – אל-עארף, ע. (2000). מהדורה ראשונה {1937} תולדות באר שבע ושבטיה: שבטי הבדווים במחוז באר שבע. Meir, A. Bailey, C. (1997) *As Nomadism Ends: the Israeli Bedouin of the Negev*. Boulder, Colo.: Westview Press., (1985). Dating the Arrival of the Bedouin Tribes in Sinai and the Negev, *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, Vol. 28(1), pp. 20 -49.
- ⁶ ראו ראו – גרוסמן, ד. (1994). "הפלאח והבדווי בשולי המדבר – מערכת היחסים ואסטרטגיות קיום" בתוך: ד. גרוסמן וא. מאיר (עורכים). היישוב הערבי בישראל, תהליכים גיאוגרפיים. רמת גן: אוניברסיטת בר אילן, ע' 23; גרוסמן, ד. (2004). האוכלוסייה הערבית והמאחז היהודי. ירושלים: מאגנס; גרוסמן, ד. (1994). הכפר הערבי ובנותיו: תהליכי יישוב בארץ ישראל בתקופה העות'מאנית. ירושלים: יד בן צבי, ע' 216-213. Bailey, C. (1980). The Negev in the 19th century: Reconstructing History from Bedouin Oral Tradition, *African and Asian Studies*, 14: 35-80. See maps on pp 40-41; Avci, Y. (2009). The Application of Tanzimat in the Desert: the Bedouins and the Creation of a New Town in Southern Palestine, 1860-1914, *Middle Eastern Studies*, 45 (6): 969-983; Amiran, D. 1953. The Pattern of Settlement in Palestine, *Israel Exploration Journal*, 2: 72-77.

"הבדווים בנגב... הם אלה שעזבו את חיי הנדידה הרחוקה, התקשרו לאדמה והתיישבו עליה, אבל לא פסקו מלעסוק בגידול הצאן והבקר... הבדווים בנגב... נודדים רק בשטח מוגבל בתוך היישוב וברובם מגדלים צאן... הם רכשו להם קרקעות, ומעבדים אותן..." (הדגשים שלי).⁷

חקלאות: עדויות מגוונות של נוסעים וחוקרים מצביעות על עלייתה של החקלאות הבדווית במאה ה-19 והפיכתה למקור החיים העיקרי של השבטים בנגב. מערכת זו דרשה מן הסתם את התבססותה של מערכת יישובית שתאכלס את עשרות אלפי הבדווים שחיו בנגב. אין נתונים בדוקים על גודל האוכלוסייה במאה ה-19 אך במפקד העות'מאני של 1914 עמדה אוכלוסיית הנגב על 55,000 בדווים, ולפי המפקד הבריטי של 1922 נספרו 51,000 בדווים.

נוסעים שעברו באזור במאה ה-19 מדווחים על קיום נפוץ של חקלאות בדווית. כך למשל מדווח הנוסע הגרמני אולבריק זיצן שעבר בנגב ב-1807 על חקלאות בדווית פרימיטיבית אך עניפה באזורים שונים בנגב. החוקר אדוארד האל (Hull) שמתאר את אזור תל-הורירה, בלב האזור הבדווי דאז, 20 ק"מ צפונית-מערבית מבאר שבע:

"האזור המשתרע הוא בעל טבע פורה ביותר... המחוז מעובד באקסטנסיביות על-ידי שבת התראבין, ועל-ידי קבוצות קטנות של פלאחים המגיעות לאזור לעונה שבין הזריעה לקציר... כאן משתמשים בגמלים בעיקר לחרוש, כאשר גמל אחד שווה לשני שוורים... היקף הקרקע המעובדת כאן, כמו גם כול הדרך לעזה, הוא עצום, וכולל תבואות כגון חיטה, שעורה ותירס, עולים בהרבה על צרכי התושבים. למעשה, כמויות גדולות של מוצרים חקלאיים הגדלים באזור זה מיוצאים כול שנה מיפו וערים אחרות..." (הדגשה לא במקור).

חוקרים ונוסעים נוספים שדיווחו על חקלאות בדווית כוללים את טריסטרם, ווילטון, רובינסון, ג'אסן ומוסיל.⁸ הם מעריכים את השטח המעובד בשלהי התקופה העות'מאנית בנגב כנע בין 1.5 ל-2 מליון דונם. גם מנחם שינקין, ממנהיגי היישוב הציוני בתל-אביב בתחילת המאה העשרים, ערך מסע לנגב ב-1912 וכתב:

"במוצאי שבת עם חשכה עזבנו את מקום תחנתנו ונלך צפונה-מזרחה בדרך באר שבע... פה ושם נמצאים משכנות הערביים, שהן כעין תערובת של בתים, צריפים ואוהלים... דרך רחבה וטובה למסע עגלות עוברות בין שדות תבואות, זרועים שעורה וחטי תירס שהביאה אותנו על גבעת העיר באר שבע... בערב הזמין אותנו פקיד החבל לסעודה... שוחחנו על התפתחות העיר... האדמה מסביב פורייה. שדות תבואה למכביר..."

היווצרות המערכת הקרקעית-יישובית

אל מול עליית החקלאות וההיקבעות המרחבית, הפכו, כאמור, הבדווים לאוכלוסייה חצי-נוודית בעלת מקומות יישוב קבועים. בד בבד, התפתחה בקרבם מערכת קרקעית-קניינית, המהווה את התשתית המרחבית-קהילתית של הכפרים הבדווים עד ימים אלה. הבנת תשתית זו חיונית לתכנון מקצועי של הכפרים המתחשב כראוי בתרבות ובמסורת המקומיים. מבחינה משפטית כדאי גם להזכיר כאן שלפי החוק העות'מאני ולפי הסדר המקרקעין הבריטי, עיבוד חקלאי רצוף למשך עשור, מקנה למעבד בעלות בקרקע.

ב-1858 חוקקה פקודת המקרקעין העות'מאנית אשר ביקשה לאחד את המערכות הקרקעיות המסורתיות ברחבי האימפריה תחת קוד אחד, בעיקר עבור שיפור בגביית המיסים ועידוד פיתוחן ועיבודן של קרקעות לא מניבות. החוק יצר מספר סוגי קרקעות, אשר שניים מהם רלבנטיים במיוחד לעניין הבדווים – 'מוואת' ו-'מירי'. קרקע מוואת מגודרת בחוק כאדמה מוזנחת או שוממה, ללא בעלים, הנמצאת לפחות 2.5 ק"מ מקצהו של כפר. קרקע מירי היא אדמה מעובדת באישור, כאשר למעבדה זכות ה'יתסארוף' (שימוש בקרקע והוצאת מזון ורווחים) אותה ניתן להעביר מדור לדור. ברבות השנים התעצמו הזכויות של המחזיקים בקרקעות מירי עד שהפכו בשלהי התקופה העות'מאנית ובזמן התקופה הבריטית כזהים לבעלות מלאה בקרקע, תוך זכות לפיצול, מכירה, בנייה והורשה.

החוק העות'מאני דרש רישום של כול עסקת מקרקעין, במסגרת ה'רקאבה' -- זכות הבעלות העליונה שהייתה שמורה למדינה העות'מאנית, אשר קרובה למושג הריבונות במושגים של ימינו. מידת ההיענות לדרישת הרישום ברחבי האימפריה הייתה נמוכה מאוד, וכך גם בארץ ישראל, בה נרשמו עד 1917 רק 5% מהקרקעות בכול רחבי הארץ.⁹ מעבר לכך, ברחבי הנגב לא הייתה שליטה של השלטון העות'מאני עד בנייתה של באר שבע המודרנית ב-1901 כך שהדין המסורתי היה המסגרת שגיבשה את המערכת הקרקעית. בתקופה זו התחוללו גם כמה מלחמות בין השבטים הבדווים של סיני, הנגב ודרום עבר הירדן, אשר הלכו ושכחו עם היקבעות גבולות השבטים במאה ה-19. בתקופה זו התגבש סופית משטר המקרקעין המסורתי הפועל עד היום בנגב.

⁷ אשכנזי, ט. (2000). הבדווים בארץ ישראל. ירושלים: אריאל, ע' 35 (מהדורה ראשונה: 1956).

⁸ ראו: Seetzen, U. (1855). Reisen durch Syrien, Palästina, Poenicien, die Transjordan Lander, Arabia Petraea und Unter-Aegypten, Berlin, G Reamer (German); Musil, A. (1907); Arabia Petrea, Vol. 2, EDOM, G. Olms: Zurich; Hull, E. (1885). Mount Seir, Sinai and Western Palestine. London: Richard Bentley, p. 138-139; Antonin Jaussen. (1908) Des Arabes au Pays de Moab, le-Coffre: Paris.

⁹ ראו Bunton, M. 2007. Land Policies in Palestine 1917-1936, London: Oxford University Press

שתי אבני דרך חשובות נוספות התרחשו במאה ה-19. ב-1871 סוכם בין העות'מאנים לבריטים על הגבול הבינלאומי ארץ ישראל וסיני, אשר הגדיר למעשה את מרחב הנגב ותחם אל גבולות השבטים במערב. ב-1891 הושג לראשונה הסכם בין ראשי המטות הבדווים על חלוקת הנגב לטריטוריות. הסכם זה, המוצג באיור 2.1, שם קץ לסכסוכים תכופים בנוגע לשליטה המרחבית בין ארבעת המטות המרכזיים – גיבראת, קדיראת, עזאזמה ותרואבין. ההסכם קבע שבני השבטים של המטות לא יתיישבו בשטחי המטות האחרים, לא יעבדו אותם ולא יכנסו אליהם ללא הסכמה. טריטוריות המטות תיפקדו אם כך כאזורים מדיניים, בעלי גבולות ברורים ומערכת חוקים מקומית ושלטון עצמי.

איור 2.2: חלוקת הנגב למטות ושבטים על פי הסכם 1891

מקור: שמעוני, 1947



בתוך גיאוגרפיה זו, התגבש משטר המקרקעין הבדוי על פי קודים שהוכתבו על-ידי הנוהג והמשפט המסורתיים. באופן היסטורי השבטים הותיקים והחזקים היו רוכשים שליטה ובעלות קרקעית באמצעות עיקרון ה"חגיר", על-פי קרקעות המוחזקות בידי השבט והמסומנות באבנים, נחשבות רכוש. קרקעות חדשות היו נרכשות בעקבות ניצחונות במלחמה או בעקבות התפשטות של עיבוד חקלאי או מרעה. יש לזכור שברבע האחרון של המאה ה-19 בה התגבשה סופית המערכת הקרקעית הבדוית, חיתה בנגב אוכלוסייה בגודל של כ- 40-50,000 איש (לעומת כ- 700,000 כיום). הנגב היה מאוכלס בדלילות וקרקעותיו היו זמינות יחסית, כך ש'פתיחתן' נעשתה לרוב בלא ערעור. לאחר חלוקת הבעלות בין השבטים על-פי עיקרון ה"חגיר", היו תת-השבטים והמשפחות מחלקות את הקרקע ביניהן, תוך השארת שטחים ציבוריים (בעיקר למרעה כללי, מרעה שבטי, בארות ובורות מים, בתי קברות וכדומה). קרקעות 'הדירה' המשפחתיות הועברו בירושה מדור לדור, תוך פיצול הולך ורב של החלקות המקוריות בין בני המשפחה. במקביל נותרו הקרקעות הציבוריות לא מחולקות. במאה ה-19 הגיעו לנגב גם 'אפנדים', כלומר סוחרים קרקעות בעיקר מאזורי חברון ועזה, שהחלו למסחר את המערכת הקרקעית, אשר עברה בתקופה זו הפרטה גוברת. גם השייחיים, אשר שלטו בעבר באדמות השבט הקולקטיביות ופיקחו על השימוש בהן, החלו לאבד את השליטה לתת-שבטים ולמשפחות. בשנים מאוחרות יותר, גם קבוצות מהגרים ערבים שהסתפחו לשבטים המקוריים (המכונות 'חומראן' או 'פלאחים') החלו לרכוש קרקעות מהשבטים המקוריים, אם כי רכישות אלה היו שוליות למדי מבחינת היקף או מיקום.

סדר הדברים במערכת הקרקעית שיקף במידה רבה את ההירארכיה הפוליטית-חברתית המסורתית של החברה הבדוית, אשר גם עליה צריך לתת את הדעת בכדי להבין את החברה הבדוית במאה ה-21. נסייג ונאמר כאן שצוות התכנון של תכנית האב הנוכחית אינו מקבל בהכרח את עקרונות ההירארכיה החברתית המסורתית, במיוחד במקומות בהן היא סותרת את עיקרון השוויון האזרחי. עם זאת, עלינו לתארה, כדי להבין את דרך חלוקת המרחב ותכנונו ביישובים הבדוים. באופן כללי שבטים הנחשבים 'אמיתיים' (כלומר בעלי שורשים לבדוים 'מקוריים' שהגיעו מחצי האי ערב), הנם בעלי המעמד החברתי הגבוה, וגם הבעלים של רוב קרקעות הנגב. לשבטים אלה קדימות היסטורית ומעמד בכורה חברתי עד היום. שבטים שהצטרפו מאוחר יותר נחשבים חלשים יותר, ובעלי זכויות קרקעיות פחותות אם בכלל.

בארגון הפוליטי, הדרגה העליונה היא ה-'מטה' (קבילה) המהווה קונפדרציה של שבטים בעלי זהות דומה; הדרגה השנייה היא ה-'שבט' (עשיקה) המהווה יחידת שארות בעלת מיתוס של אב משותף ומנהגים קשורים של אנדוגמיה והורשה תוך משפחתית. הסדר החברתי נשמר אם כך על-ידי נשואים תוך שבטיים שהועדפו בדרך כלל, כדי לשמור על ההירארכיה החברתית ועל הרכוש בחזקת השבט.

בדרג הבא בהירארכיה, בתוך תת-השבטים, קיים פיצול למשפחות (עאילאת או חמולות) המהוות את גרעין ההסדר המרחבי-חברתי, דרכו מועברת הקרקע בירושה או ברכישה. המשפחה הבדוית כוללת את האב, בניו ומשפחותיהם, והיא מאכלסת מרחב יישובי רצוף והומוגני בדרך כלל.¹¹ בשלב תחתון יותר בהירארכיה החברתית נמצאים שבטי 'החומראן' או 'הפלאחים' – אגד משפחות של מהגרים ערביים ממצרים, עזה ועבר הירדן, אשר הסתפחו לשבטים הבדוים כעובדי אדמה. בשלב הנמוך ביותר נמצאים שבטי העבדים השחורים שהובאו מאפריקה, ושבטים אחרים בהם דבקה סטיגמה חברתית והם הודחו לשולי החברה.

למרות ההירארכיה, אין להתייחס למבנה השבטי כקבוע. לאורך הזמן, ועם תהליך הצמיחה הדמוגרפית, הוא מתפצל לעיתים למספר תת-שבטים (רובע), המהווים יחידות חיים ומגורים. תת-שבטים אלה נהפכו לעיתים לשבטים חדשים, על-פי נסיבות המקום והזמן, בהתחשב במדיניות השלטונית, ובגודלן ובכוחן של הקבוצות השונות. כך למשל מפרטים חוקרים שונים כמו עארף אבו-רביע, סלמאן אבו-סיתה או אבינועם מאיר, רשימות הנעות בין 75 ל-95 שבטים בנגב באמצע שנות הארבעים. חוסר האחידות במספרים מעיד שלא הייתה תמיד אבחנה ברורה בין שבט לתת-שבט. קיבוע ההתיישבות ופיצול השבטים, בתוספת כניסה של הקפיטליזם לארץ במאה ה-19, גרמו לקרקעות בתוך טריטוריות המטות להפך בהדרגה לפרטיות וסחירות. בסוף המאה הי"ט התקיימו בהן כבר מכירות ורכישות ערות על בסיס הבעלויות המסורתיות. בתוך שטחים אלה התארגנו מרחבי המחיה והישובים של השבטים, והתייצבה תשתית של מערכת הקרקעות הבדוית המתפקדת עד היום.

נדגיש שהמודרניזציה שביקשו העות'מאנים הובילה לתהליך הדרגתי של הפרטה בקרקעות הבדוים, אשר הואץ עם הגעתם של רוכשי קרקעות ומשקיעים חיצוניים, ולאחר מכן מתיישבים ציונים. רוב השבטים חילקו את האדמות בתוך 'הדירה' למשפחות, והן בתורן חילקו את הקרקעות בדרך כלל באופן שוויוני לבניהן. השייחיים והמשפחות החלו לתעד את העברות הקרקע הפנימיות ואת המכירות לזרים, וכך נוצרה שיטת ניהול המקרקעין, הרישום והשיפוט, עליה מתבססים הבדוים עד היום.

¹⁰ החומר בסעיף זה מבוסס על מחקריהם של עמנואל מרקס, אבינועם מאיר, יוסף בן-דוד, ח'ליל אבו-רביע, ועארף אבו-רביע המצוטטים לעיל.

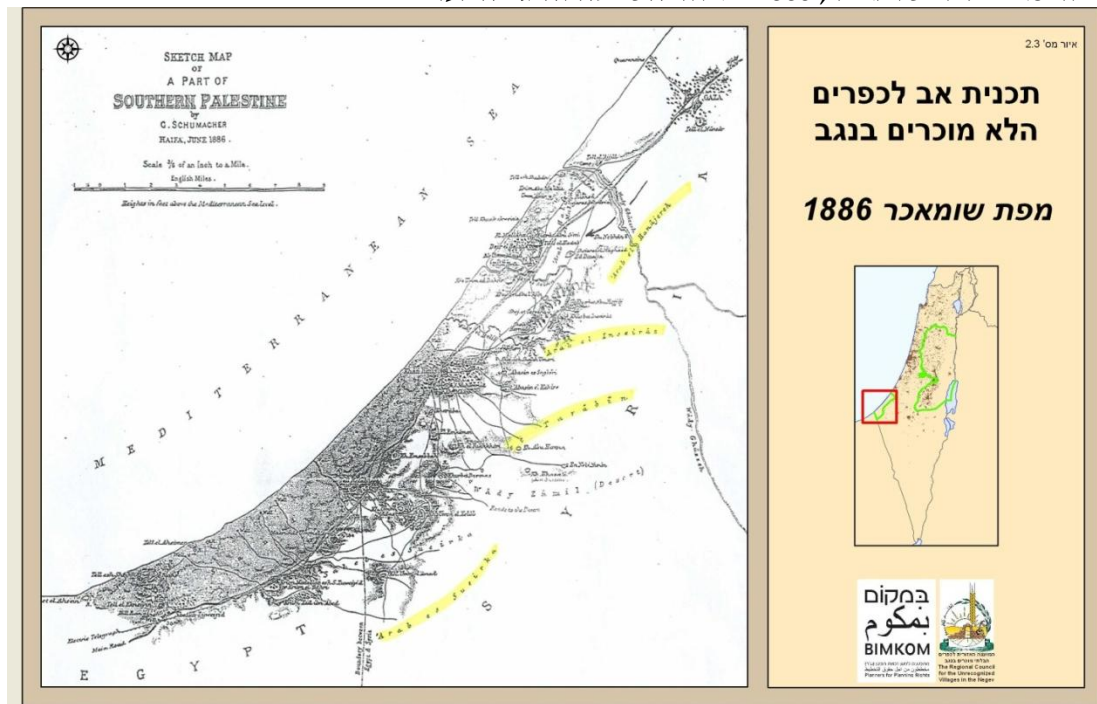
¹¹ ראו דיון מפורט בעבודתו של הגיאוגרף אבינועם מאיר, למשל – Meir, A. (1997). *As Nomadism Ends: the Israeli Bedouin of the Negev*. Boulder, Colo.: Westview Press.

נזכיר גם שתהליך זה של חלוקת הקרקע לשבטים, תת-שבטים ומשפחות חשוב לענייננו כיוון שהוא מהווה את התשתית החברתית-קניינית לישובים הלא מוכרים. לרוב השבטים היו שתיים או שלוש 'דירות' באזורים שונים, ובתוך כול דירה התארגנו המשפחות השונות על-פי חלוקת הקרקעות ביניהן. כך למשל, לשבט אל-סנאע היו קרקעות באזור ואדי שריעה (נחל עזה של ימינו) ובאזור לקייה. לשבט אל-הוואשלה היו קרקעות בשיפוליו הדרומיים של הר חברון (ליד כביש שוקת-ערד), כמו גם צפונית מערבית לדימונה. לשבט אל-עוקבי היו קרקעות באל-עראקיב (6-4 ק"מ דרומית לרהט) ובזחיליקה (ליד מושב תלמי ביל"ו כיום).

כפי שמתאר הגיאוגרף אבינועם מאיר, בתוך ה'דירות' השבטיות התפתחו הישובים הבדווים במאות השנים האחרונות. אלה שיקפו את החלוקה הקרקעית, והם ממשיכים להתפתח לפי המשטר הקרקעי המסורתי עד היום.¹² העתקת מוקד הפעילות הכלכלית לחקלאות הוביל להתגבשות מקומות יישוב קבועים, בהם היו מקבצי אוהלים, ולאורך השנים הוקמו בהם גם 'בייקות' (מבנים מלבני בוץ לחיות, אחסון ולעיתים גם למגורים), ומאוחר יותר גם בתי אבן. ה'דירה' השבטית חולקה למספר מקומות יישוב קטנים, על פי המבנה הקרקעי-חברתי, כאשר לעיתים נוצרו מקבצים גדולים של מספר עשרות אוהלים במרכזים חשובים. לשבטים היו לעיתים גם מגורי קיץ וחורף, בהם האוהלים היו מועברים למקומות קבועים בתוך הדירה, כדי להתמודד טוב יותר עם אתגרי האקלים. לעיתים קרובות שימשו גם 'ח'רבות', כלומר שרידים של ישובים ישנים, כמוקדי הכפרים הבדווים.

קיומה של חקלאות בהיקפים גדולים מצריך התיישבות קבע נרחבת. הטענה הנשמעת תדיר שלא הייתה התיישבות בדווית בנגב הנה אם כך בעייתית מבחינה גיאוגרפית והיסטורית, ונובעת כאמור מהיעדר תיעוד קרטוגרפי עצמי של הבדווים בתקופה זו. בנוסף, רוב המפות שהכינו אירופאים בסוף המאה ה-19 ותחילת המאה העשרים, לא סימנו את הישובים הבדווים, כנראה עקב חוסר ההבנה של המרחב הבדווי על-ידי נוסעי מסעות ועורכי המפות. ישובים אלה היו אכן שונים בפרישתם ובמראם מהכפרים בצפון הארץ, ולכן לעיתים לא נחשבו ל-'כפרים' בעיני הצופים. עם זאת, הבנת המרחב והחברה הבדווית מעלה שאלה היו מרכזי מחייה וקהילה לכל דבר ששימשו עשרות אלפי בדווים, וסביבם חקלאות ומרעה. עדות לכך עולה למשל מכתבתו של החוקר והנוסע הגרמני-אמריקאי גוטליב שומאכר, אשר סייר באזור בשנות ה-80 של המאה ה-19 והפיק מפה ראשונית הממפה את הטריטוריות הבדוויות. המפה שפורסמה ב-1886 מעידה על התמסדות הטריטוריות הבדוויות בנגב הצפון מערבי, עם אזורי התיישבות ועיבוד מובהקים של המטות הגדולים – חנאג'רה, ג'ובאראת, תיאאה ותראבין. אלה מעידים על היווצרות הגיאוגרפיה הבדווית הקבועה במחצית השנייה של המאה הי"ט (איור 2.2).

איור 2.3 – מפת שומאכר, 1886 – אזור השפלה והנגב המערבי



¹² ראו: מאיר, א. (2006). כלכלה וקרקע בקרב בדווי הנגב: תהליכים חדשים, תובנות חדשות. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, ע' 54.

אם וכאשר התייחסו השלטונות למערכת הקרקעית-יישובית של הבדווים, הם קיבלו את דפוס הבעלות המסורתית בקרקע. עדות לכך הייתה רכישת הקרקעות על-ידי העות'מאנים לבניית העיר באר שבע משבט המוחמאדין (ממטה העזאזמה) ב-1901¹³. גם רכישת המקרקעין היהודית הראשונה ב-1913 של אדמות קיבוץ רוחמה משבט העטאונה, אושרו ונרשמו על-ידי העות'מאנים. **נדגיש כאן שאם קרקעות האזור היו 'מתות', כפי שטוענת כיום המדינה, ולכן לא שייכות לאף אדם, לא היה צורך לרכוש אותן.** אך העות'מאנים התייחסו אליהן כקניין של השבטים וכיבדו את תהליכי המסחר בהן. אם כך, הגורם שחוקק את חוק המקרקעין 1858, עליו מתבסס בירור הזכויות הבדוויות בקרקע, הכיר במקביל ללא ספק בבעלות המסורתית הבדווית.

גם לאחר הקמת באר שבע וכניסה עמוקה יותר של העות'מאנים לאזור, מוסדות השיפוט בענייני מקרקעין נשארו בחזקת הקהילה. העות'מאנים הקימו אומנם מערך מוסדי-קרקעי בבירת הנגב, אבל התוכן שיצקו בו היה הדין השבטי המסורתי. כך מתארים קרסל, בן-דוד ואבו-רביעה את צמיחת מערכת הבעלויות המסורתיות בתקופה העות'מאנית:

"לאחר ייסוד באר שבע (1903), הכירו המוסדות הממלכתיים העות'מאניים בהסדרים האוטונומיים המיוחדים לחברה הבדווית. הכרה זו היא שהביאה לייסוד בית הדין השבטי (מחכמת אל-עשאאיר) בבאר-שבע. בבית דין זה ישבו שייחים, נציגים של רוב שבטי הבדווים, שלושים ושלושה במספר"¹⁴.

חשוב אם כך לחזור ולציין - העות'מאנים, ולאחריהם גם הבריטים, **הכירו במערכת הקרקעית הבדווית המסורתית**, וסמכו על רישומי העברת המקרקעין הפנימיים ולאחר מכן גם החיצוניים (כלומר מכירות ללא-בדווים), כפי שהן המעוגנות בהסכמי ה'סנדי' (אסנאד ברבים). מסמכי מכירות אלה היוו אסמכתא בדווית לבעלות, אותה כיבדו השלטונות. ההכרה במערכת הקרקעית הובילה את השלטונות העות'מאנים והבריטים גם להכיר במערכת היישובית הבדווית שהתפתחה בשנים אלה. לא ידוע על אף מקרה של סילוק שבט בדווי עקב חוסר הכרה שלטונית.

בתקופה זו גם הצטרפו, כאמור, אל השבטים הבדווים מהגרים ערבים ממצרים ומאזורי השפלה. האוכלוסייה שהצטרפה הייתה בדרך כלל ענייה ומצאה חסות אצל בעלי הקרקעות הבדווים תמורת עבודה בחקלאות או במקנה ושמירת חלק מהיבולים ומוצרי המקנה. הבדווים כינו אוכלוסייה זו במגוון שמות, כגון 'טיאחיני', 'חומראני' או 'פלאחים', כדי להבדיל אותה מהשבטים הבדווים המקוריים. לאורך השנים קנו חלק מהמהגרים קרקע מהשבטים הבדווים והקימו כפרים קטנים בשולי הידרות' השבטיות. חלק אחר נותר חסר קרקע, וברובו עבר לעיירות שהקימה ישראל ברבות השנים. למרות התרופפות מסוימת בשנים האחרונות, הגבולות החברתיים בין השבטים נשמרים עדיין באדיקות על-ידי הבדווים.

התקופה הבריטית

לאחר כיבוש הנגב על-ידי הבריטים ב-1917, ועם התגברות הגירת היהודים לארץ ישראל ואיתה הניסיונות לרכוש קרקעות, החל מחקר רציני יותר של הנגב. הסקר המקיף הראשון של האזור בוצע על-ידי החברה להכשרת היישוב אשר פורסם בדו"ח ראשוני ומקיף ב-1920. המסמך סוקר את מצבת השבטים, העיבודים החקלאיים ובעלות הקרקע בנגב.¹⁵ מסקנות הסקר ברורות - חלקים גדולים של אזורי הנגב מיושבים, מעובדים ונמצאים בבעלות בדווית מסורתית. בדו"ח מצוין שבאזורים המקיפים את באר שבע נמצאים 2.66 מליון דונם בבעלות הבדווים, ושכ-35% מהם מעובדים. **בצפון הנגב אחוזי העיבוד עולים על 50%**. הדו"ח מפרט את בעלויות ועיבודי הקרקע ברמת השבט, תוך ציון שמותיהם של למעלה מ-90 שבטים המאוגדים במטות, כדלקמן:

- מטה העזאזמה הוא בעלים של 770,000 דונם קרקע, מתוכם 140,000 (20%) מעובדים; הדו"ח מאזכר מספר שמות של שבטים המאכלסים כיום את היישובים הלא מוכרים, ואת בעלויות הקרקע שלהם;
- מטה התיאהא (המכיל את רוב היישובים הלא מוכרים) הוא בעלים של 1.12 מליון דונם מתוכם 640,000 (40%) מעובדים; הדו"ח מציין גם רבים מהשבטים המאכלסים כיום את היישובים הלא מוכרים, ואת בעלויות הקרקע שלהם;
- מטה הג'באראת הוא בעלים של 660,000 ד' מתוכם 38000 (60%) מעובדים; רוב שבטי הג'באראת כיום פליטים בירדן ובעזה;
- מטה התראבין הוא בעלים של 778,750 ד' ומתוכם מעבד 272,000 (35%); רוב שבטי התראבין כיום פליטים בעזה ובירדן.

¹³ ראו ברסלבסקי, אל-עארף, לעיל; י. גרודו ושטרן א? לעיל; קרק, ר. 1974. תולדות ההתיישבות היהודית החלוצית בנגב. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, (הוצאה שנייה, ירושלים - אריאל 2002).

¹⁴ קרסל, ג., בן-דוד, י. ואבו-רביעה, ח'. (1991). תמורות בבעלות על הקרקע אצל בדווי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התורן שבטי. המזרח החדש, ל"ג:ע' 39-69.

¹⁵ הנגב דו"ח החברה להכשרת היישוב, הארכיון הציוני, עברית ואנגלית, מספר תיק L / 6289/2 מס' סידורי 1/33 מס' ישן L 2/127/18

הלוח שלהלן לקוח מתוך פרק ה'תיאהא' מהדו"ח. השבטים המשמעותיים מצויינים בו, כולל היקף האדמות בבעלותם, מספר הבתים (כולל האוהלים) ואחוזי העיבוד העיבוד. בדו"ח קיימים לוחות דומים גם למטות האחרים, דהיינו תראבין, עזאזמה וג'באראת.

חוקרים נוספים של תקופת המנדט, כמו יעקוב שמעוני, אברהם גרנובסקי ויוסף וויץ,¹⁶ מציינים כולם את ההיקף הנרחב של העיבודים הבדויים בצפון הנגב, המוערך על-ידיהם בשניים עד שלושה מליון דונם.¹⁷ גם החוקרת רות קרק מצביעה בספרה על קיומה של חקלאות בדווית ענפה בתחילת תקופת המנדט:

"... ב-1928 נמצאו בנגב שטחים מעובדים בהיקף 1.5 מליון דונם... ב-1934-5 נמצאו בעיבוד חקלאי 2,109,234 דונם. אם נזכור שהבדווים מעבדים את קרקעותיהם לסירוגין, שנה כן ושנה-שנתיים לא, יש להביא בחשבון שטח עיבוד כללי של כ-3.5 מליון דונם... שמונה עשיריות משטחי העיבוד של הבדווים מהווה השעורה, ואחריה לפי הסדר: חיטה, דורה, אבטיחים ועדשים."¹⁸

חקיקה ומדיניות בריטית: עם החלת שלטון המנדט, ניסה השלטון הבריטי לארגן את המערכת הקרקעית מחדש. הבריטים חוקקו ב-1920 ו-1921 מספר פקודות מרכזיות, כמו תקנות העברת מקרקעין וחוקי המחלול והמוואת. פקודת המוואת (הקרקעות המתות) חשובה לעניינינו במיוחד. היא אסרה החייאה עתידית של קרקע מוואת ללא אישור השלטונות, ודרשה מכול מי שהחיה קרקע מוואת בעבר לרשמה במשך חודשיים שהוקצבו לכך (אך ללא ציון סנקציות בחוק לאלה שלא ירשמו). רוב רובם של הבדווים לא רשמו את קרקעותיהם עקב מגוון סיבות, כגון חשש ממסים וגיוס לצבא, או חוסר ידיעה. אך הסיבה החשובה ביותר לאי הרישום היא **שלא היה בכך כול צורך**, כיוון שרוב קרקעותיהם, לשיטתם, לא היו קרקעות 'מוואת' (שוממות ולא מוחזקות). זאת ועוד – הבריטים בדומה לעות'מאנים כיבדו את החוק הבדווים המסורתי גם בנושאי קרקעות, והכרה זו התירה להם הלכה למעשה להמשיך במשטר המקרקעין המסורתי. כך הצהיר השר ווינסטון צ'רצ'יל, שהיה אז מזכיר המדינה לענייני הקולוניות, לאחר פגישה עם משלחת של שיחיים בדווים בירושלים, ב-29 במרץ, 1921.

"מזכיר המדינה לענייני הקולוניות אישש מחדש את הביטחונות אשר כבר ניתנו בבאר שבע על-ידי הנציב העליון לשיחיים, שהזכויות המיוחדות והמנהגים של שבטי הבדווים של באר שבע [הכוונה לאזור באר שבע א.י.א.], לא יופרו."¹⁹

מדיניות זו של הממשלה הבריטית קיבלה ביטוי ממסדי ומשפטי מידי בשטח. כתב המינוי של ממשלת המנדט ('דבר המלך ומועצתו') מינה באזור באר שבע בתי משפט שבטיים. פסק של בית המשפט העליון ב-1923 אישש שנושאי קרקעות בנפת באר שבע צריכים להישמע בבתי הדין השבטיים.²⁰ נזכיר שאותו דין שבטי הכיר במערכת הבעלות המסורתיות.²¹

ראייה נוספת להכרה מנדטורית בבעלות הבדווים בקרקעותיהם היא הרישום הנרחב של קרקעות אלה בספרי האחווה (טאבו), בעיקר עבור מכירות ליהודים. כפי שמתארים החוקרים פורת, קרק וגרנובסקי, עד 1948 רשמו היהודים 65,000 דונם במשרדי הטאבו – כולם קרקעות שנרכשו מערביי הנגב, לאחר שאלה רשמו אותן (איור 2.3). **זוהי עדות ברורה להכרת השלטונות הבריטים בבעלות הקרקע הבדווית.**²² מרוב העדויות עולה שרישום הקרקע של ערבים ויהודים בתקופה זו זה לא התייחס כלל להנחיות פקודת המוואת או לשאלת תאריך החייאת הקרקע. הרישום הסתמך כמעט בלעדית על הסדרי הקרקע הנוכחיים, ובעיקר על עיבוד קרקע של למעלה מעשור אשר העניק בעלות 'מירי' למחזיקים.

¹⁶ ראו: שמעוני, י. תש"ז, 'ערביי ארץ-ישראל', תל-אביב, עם-עובד; גרנובסקי, א. תש"ט, המשטר הקרקעי בישראל, תל-אביב, דביר; וייץ, י. תש"ט, המאבק על האדמה, תל-אביב: קק"ל.

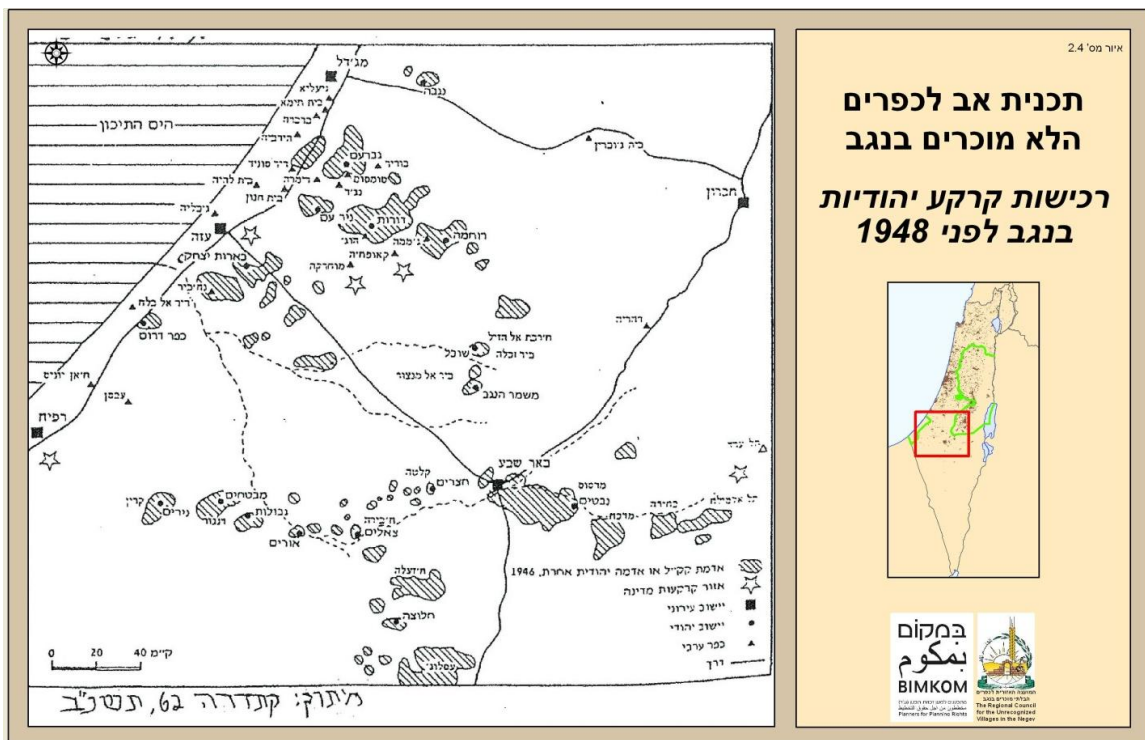
¹⁷ למאמרים מדעיים התומכים בטיעונים אלה – ראו: מאיר, א. 2007. 'בחינה אלטרנטיבית של הסכסוך הקרקעי בין המדינה לבדווים: היבטים גיאומטרטיים', קרקע; קדר, ס. 2004. 'הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי', מחברות עדאלה הגיליון האלקטרוני, גיליון 8, 1-9; מערכת הקרקעות המסורתית מתוארת בפרטים על ידי אבו-רביע, ח. 2005. 'אימפריה רודפת אימפריה: קרקעות, תרבות וזהות אצל הבדווים בנגב', מטען, סתיו 2005, עע' 24-28; פרשנות זו שנויה גם במחלוקת, כפי שסוקר קרקובר, ש. תשס"ג, 'בחינה של הישגי התכנית ליישוב הבדווים בנגב וזיקתה לתביעת הבעלות בקרקעות', מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ט"ז, 220-226.

¹⁸ קרק, ר. (2002). (מהדורה שנייה מצולמת), תולדות ההתיישבות היהודית החלוצית בנגב עד לשנת 1948, אריאל, ירושלים.
¹⁹ Political Report for March, 1921, Public Records Office, C.O. 733/2/21/21698/folio 77 March 1921, London.

²⁰ McDonnell, M. (ed) Law Reports of Palestine, 1920-1923, p.458.)

²¹ ראו, 'The League of Nations, 1922, The Palestine Council of Order, Presented at the Buckingham Palace', Part Five Judiciary" section 45: "The High Commissioner may by order establish such separate Courts for the district of Beersheba and for such other tribal areas as he may think fit. Such courts may apply tribal custom, so far as it is not repugnant to natural justice or morality."

²² ראו: פורת, ח. (1996). מישימון לארץ נושבת: רכישת קרקעות והתיישבות בנגב. ירושלים: יד יצחק בן-צבי; קרק, ר. (2002). תולדות ההתיישבות היהודית החלוצית בנגב. ירושלים: אריאל.



מקור: פורת, ח. (תשנ"ב). "מדיניות רכישת קרקעות והתיישבות בנגב ערב מלחמת העצמאות" קתדרה 62, תשנ"ב.

בנוסף, מחקרו של חוקר המקרקעין האמריקאי מייקל פישבאך, מדגים בבירור את תוקף הטענות שלעיל, כאשר כשהוא מראה כי - **64,000 דונם** נרשמו על שםם של בעלים ערביים בתקופת המנדט, ללא קשר למכירות ליהודים.²³ נתון זה מפרך שוב את טענת ישראל שקרקעות הנגב הן מוואת, כלומר ללא בעלים. אם המדינה הייתה בעלת הקרקעות הלא רשומות, היא בוודאי הייתה דורשת תשלום עבור המכירה, או מוציאה מסמך המוותר על הבעלות כחלק מתהליך הרישום, אך אין זכר בעסקות המקרקעין ובספרות המקצועית לפעולות מעין אלה.²⁴

מתוך הכרה בבעלות הבדווית המסורתית בקרקע, ובאוטונומיה השיפוטית נגזרת גם **הכרה בריטית ביישובים הבדווים שהתפתחו בנגב בתקופה זו**. השלטון רשם את שמות היישובים בטפסי המיסים החקלאיים שאסף; ציין אותם במפות הבריטיות (כאזורים על שםם של השבטים); כלל רבים מהיישובים הבדווים ברשומות ובסטטיסטיקת היישובים; וכלל גם במספר חוקים, הידוע שבהם חוק הסדר המקרקעין (1928) 'אזור שבטי' כחלק מהגדרת 'יישוב'. אלה עדויות מינהליות ברורות מהתקופה הבריטית להכרה במערכת הקרקעית-התיישבותית של הבדווים.

השלטונות הבריטים הכירו בהזדמנויות רבות בבעלות הבדווים על הקרקע ובצורת התיישבות שלהם. כדוגמה נביא את תשובת ממשלת המנדט ב-1937 לפנייתה של הסוכנות היהודית, ובן-גוריון בראשה, לאפשר ליהודים להתיישב בנגב, על בסיס הימצאותה הנרחבת כביכול של קרקע 'מוואת' וחוסר הבעלות של הבדווים כביכול על הקרקעות בהן הם מחזיקים. תשובתה של ממשלת המנדט, הבהירה בצורה חד משמעית שאדמות אזור באר שבע "שייכות לשבטי הבדווים עקב חזקתם בקרקע מזמן קדום" ... כך בשפת המקור.²⁵

"The cultivable land in the Beersheba sub-district is regarded as belonging to the Bedouin tribes by virtue of possession from time immemorial... in the past the lands have been occupied entirely as tribal land, but in recent years the practice of allotting tribal holdings has come into existence, thus enabling sales to be made to Jewish interests"

²³ Fischbach, MR. (2003). Records of Dispossession: Palestinian refugee property and the Arab Israeli conflict. New York, Columbia University Press: pp, 259-60, 273; Village Statistics of Palestine, 1945, issued by the Government of Palestine, Jerusalem, p. 37.

²⁴ Fischbach, MR. (2003). Records of Dispossession: Palestinian refugee property and the Arab
²⁵ תשובת הבריטים לסוכנות היהודית בנוגע לקרקעות הבדווים (מקור: תיקי הממשלה הבריטית בארץ ישראל, Government of Palestine, 1937, DCF/ 32-72)

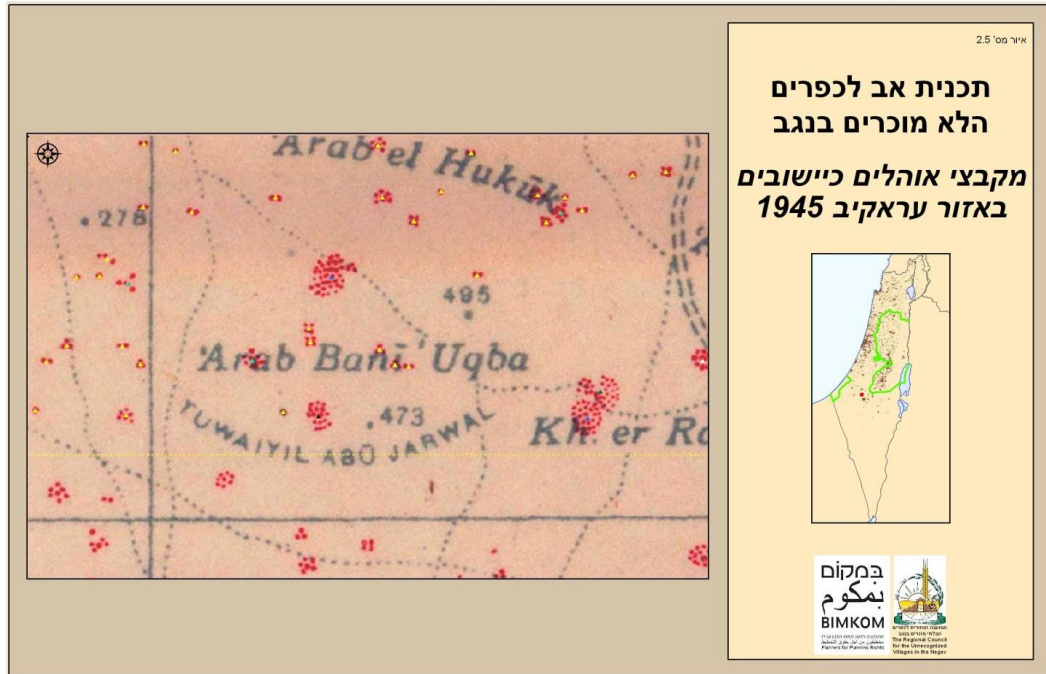
עדות חשובה נוספת לבעלות הבדווית על קרקעותיהם מציג המושל הצבאי לשעבר של אזור הסייג, החוקר והסופר ששון בר צבי, במסמך מיום 11 יולי 1966 אותו הכין עבור אלוף הפיקוד. המסמך, הנמצא בארכיון צה"ל, מבהיר המושל הצבאי את המצב ללא כחל ושרק: "הקרקע בנגב... לא נרשמה ע"י ממשלת המנדט בספרי האחוזה (טאבו). הבדווים, שנמנעו מלרשום את קרקעותיהם לא סבלו במיוחד מאי רישום הקרקעות כי השלטונות הכירו בבדווים ובזכויותיהם לקרקע, דבר שבא לידי ביטוי ברישום כל הקרקעות בספרי תשלום מסים (דפתר חבאל) והסכמת השלטון להכיר בהעברת קרקע מבדווי אחד לבדווי אחר כבמכירה חוקית, ובהסכמתם לרשום את הקרקע בספרי האחוזה על שמו של הקונה (בדרך זו רכשה הקרן הקיימת אלפי דונמים ורשמה אותם על שמה)".²⁶

השילוב של המערכת הקרקעית וההתיישבותית יצר את מפת היישובים הבדווים בסוף תקופת המנדט, עליה עמד גם החוקר אבינועם מאיר שכבר הוזכר לעיל:

"במרחב הנגב הצפוני היו עשויים להיות פזורים אז ישובים בדווים רבים... שמספרם אמור היה לשקף לכל הפחות את מספר היחידות השבטיות ופלגי השבטים שהיו קיימים אז. על פי ברסלבסקי (1946) ואל-עארף (1937) היו בנגב בתקופת המנדט הבריטי בין שבעים למאה יחידות שבטיות, ואלה היו מפוצלות למספר גדול עוד יותר של יחידות תת-שבטיות... על פי צורת הבנה זו של המציאות, היו אמורים להיות בנגב הצפוני לפחות כמה עשרות מקומות יישוב כאלה..." (ע' 43) (הדגשות שלי, א.ג.).²⁷

צוהר לצורה בה התארגן המרחב הכפרי הבדווי פותחת לנו מפת האוהלים והמבנים בנגב, שהוכנה על-ידי הבריטים על בסיס צילומי אוויר מ-1945. ניתוח של מפה זו (איור 2.4) מצביע על דפוסי חוזרים של התיישבות, המורכבת מאוהלים, בייקות ובתים באזור. גודל העיגולים באזור מצביע על מקבצים של עד שלושה, עד עשרה ומעל עשרה אוהלים ומבנים. בדרך כלל נוצר בתוך הידירה או היבלאדי השבטיים מרכז גדול של 20-30 אוהלים, סביב בית אבן, לרוב של השייח, ומספר בייקות, ששימשו לעיתים למגורים או לאחסון חיות או כלים חקלאיים. מסביב למרכז הידירה, במרחקים של בין קילומטר לשניים אחד מהשני, פזורים ריכוזים קטנים יותר של 4-5 אוהלים ומבנים, כול אחד על אדמתו המשפחתית. סביב מקבצים אלה התבצע העיבוד החקלאי. לעיתים נראים אוהלים מרוחקים יותר, בדרך כלל בצמדים, ואלה מעידים כנראה על חלוקת הקרקע לדור ממשיך, והקמת כפרירים חדשים. מפת האוהלים מדגימה בבירור את הימצאותם של דפוסי התיישבות דומים יחסית בין בקעת באר שבע, צפון ומערב הנגב, כאשר צפיפות האוהלים והבתים גוברת, ככול שמתקדמים לכיוון צפון-מערב.²⁸

איור 2.5 – מקבצי אוהלים כיישובים באזור עראקיב 1945



מקור: מפת האוהלים הבריטית 1947, גנזך המדינה

²⁶ ארכיון צה"ל, תיק אג"ם ממשל צבאי, מב 510(2902)

²⁷ מאיר, א. (2007). 'בחינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב בין הממשלה לבדווים: היבטים גיאומשפטיים', *קרקע*, (63): 51-14.

²⁸ מפת האוהלים, 1947, גנזך המדינה, מפה 1/5941.

לסיכום סעיף זה חשוב לציין שעד 1948 הסדר המקרקעין, שנוהל על-פי הוראות חוק הסדר המקרקעין 1928, כלל לא הגיע לנגב. ההסדר רשם רק כחמישית מהשטח בכול ארץ ישראל, בעיקר במישור החוף ובעמקים הצפוניים. תהליך ההסדר סקר ורשם בצורה מסודרת את דפוסי הבעלות המסורתיות לפני 1948, וכזכור התייחס לאזורים שבטיים כמקומות יישוב. יש להניח שאם ההסדר הבריטי היה מגיע לנגב, על פי הנהוג במחוזות אחרים בארץ, הקרקעות המעובדות והמיושבות היו נרשמות על-שם תושביהם, וכך לא היה פורץ כלל הסכסוך הקרקעי בין המדינה לבדווים.

התקופה הישראלית

מלחמת תש"ח השיתה אסון על החברה הבדווית בנגב שמנתה לפי הערכות שונות בין 65,000 ל-90,000 איש ערב המלחמה. כפי שמתאר ההיסטוריון בני מוריס, כשמונים אחוז מהבדווים, ברחו, 'הוברחו' או גורשו מכפריהם ואדמותיהם על-ידי הצבא הישראלי, שכבש את הנגב. הצבא המצרי שפלש לעזה, לנגב ולחברון באביב וקיץ 1948 כותר והובס, ובדווים רבים הצטרפו למנוסתו, לרוב כדי לשמור על נפשם ולהמתין עד שוך הקרבות. כמעט כולם הפכו לפליטים, היושבים עד היום בעיקר בעזה ובירדן.²⁹

ישראל מנעה את שיבת רוב הפליטים הבדווים שביקשו לחזור לאחר המלחמה, ואף המשיכה בגירושים סלקטיביים עד אמצע שנות החמישים, כאשר מספר קטן של שבטים הורשה לחזור. במפקד 1949 נספרו רק 11,000 בדווים בישראל, אליהם הצטרפו יותר מאוחר עוד מספר אלפים מעקורי המלחמה. קהילה שבורה ומובסת זו רוכזה תחת ממשל צבאי באזור 'הסייג' שסומן מזרחית וצפונית לבאר שבע, וכלל כמיליון דונם, בו יושבים עד היום רוב רובם של הישובים הלא מוכרים.³⁰ כשנים עשר שבטים מהנגב המערבי והצפוני הועברו בכפייה כעקורי פנים לאזור הסייג, לעיתים תוך הבטחות שהפנינו הנו למספר חודשים בלבד לצורכי אימוני צבאיים.³¹ שבטים אלה הצטרפו לשישה השבטים שכבר חיו באזור הסייג בכמה עשרות מקומות יישוב. העקורים יושבו על קרקעות המדינה או על קרקעות שהולאמו מרכוש הפליטים, מזרחית וצפון-מזרחית לבאר שבע. כך נוצרו באזור הסייג שני סוגים של ישובים: (א) עקורי פנים שיושבו על-ידי הממשלה; (ב) ישובים היסטוריים שהיו במקום לפני קום המדינה. מיותר לציין ששני הסוגים גם יחד אינם 'פולשים', אלא יושבים במקומותיהם בזכות ישיבה היסטורית רצופה, או עקב יישובם במקום על-ידי הממשלה. ישיבתם הלגיטימית של הבדווים באזור הסייג הוכרה גם על-ידי ועדת גולדברג (2008: ע' 8) המתאר את העברתם בכפייה לאזור זה כ-'מפוני פנים'.

הישובים 'ההיסטוריים' באזור הסייג המשיכו להתפתח על-פי דפוסי חלוקת הקרקע בין המשפחות מימים ימימה. לעיתים התירו שבטים אלה לישובי העקורים לחנות על אדמתם, אך היה זה תוך הבנה ששהייה זו זמנית הנה. במקביל התפתחו ישובי העקורים במתכונת דומה. למרות ששהו על קרקעות המדינה, אזור הישוב חולק בצורה מסורתית בין המשפחות, אשר בתורן פיצלו את אזור המגורים שלהם לבניהם כאשר הקימו אלה משפחות. עקב הקצאת הקרקע הנמוכה יחסית לישובי העקורים, נוצרה בשנים האחרונות מצוקת דיור ושטח חריפה בשטחי הישוב. השתלשלות הדברים המתוארת לעיל יצרה אם כך שני סוגי עיקריים של ישובים הנכללים בתכנית האב: (א) ישובים היושבים על אדמותיהם ההיסטורית (36 ישובים); (ב) ישובים של עקורי פנים (10 ישובים).

²⁹ מוריס, ב. 1989. לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-49, תל-אביב: עם עובד, עע 8-327.
³⁰ פורת, ח. (2009). הבדווים בנגב: בין נודדות לעיור, 1973-1948. באר-שבע, מרכז הנגב לפיתוח אזור; מוריס, ב. 1989.
לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-49, תל-אביב: עם עובד; Nsasa, M. (2009). "Bedouin Resistance to the Imperial State: Memories from the Naqab during the British Mandate 1917-1948." *International Sociology Association: E-Bulletin* 12(34-65).
³¹ סיפור זה חזר על עצמו פעמים רבות במהלך העדויות לוועדת גולדברג. ראה דו"ח גולדברג (2008: ע' 7-8).

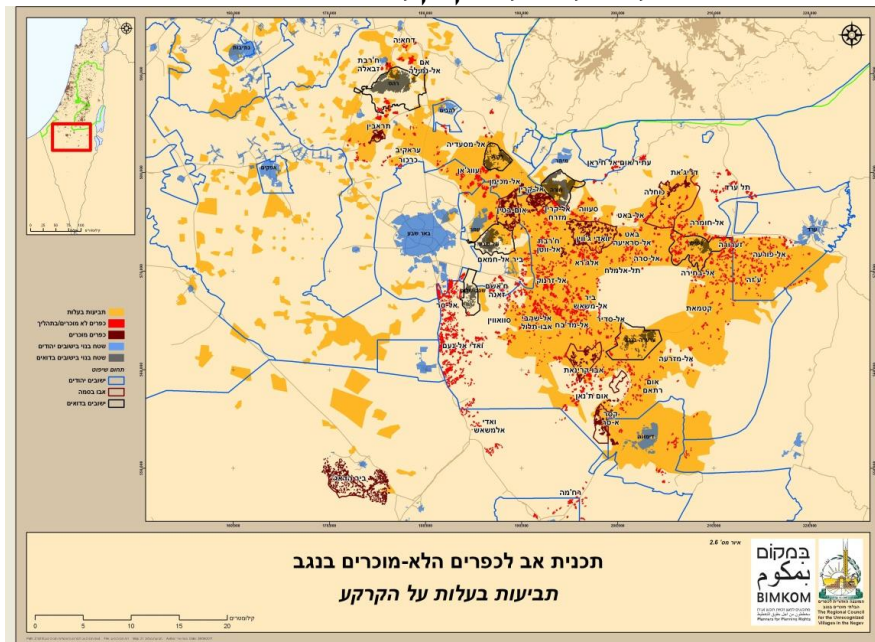
בהמשך לתהליך הפינוי הכפוי, מדינת ישראל 'רכשה', העבירה והפקיעה את רוב הקרקעות בהן החזיקו הבדווים לפני 1948. לגבי עקורי הפנים, השתמשה ישראל בסדרה של חוקים, כולל חוק נכסי נפקדים (1951), חוק רכישת חירות (חר"ם 1953) ויישום של פקודת המוואת הבריטית (1921). הקרקעות עליהן נותרו לשבת הישובים הבדווים במיקומם המקורי באזור הסייג לא הופקעו, אך נרשמו על שם המדינה ברישום 'ראשוני' (לא סופי), לאור החלטת הממשלה מ-1969 שקרקעות מוואת ירשמו על-שם המדינה. עם זאת, רישומן הסופי של הקרקעות יכול להיעשות רק לאחר הסדר מקרקעין שלא הושלם עדיין בנגב.

רבים מעקורי הפנים עברו במרוצת השנים לעיירות הבדווים, אך רוב המחזיקים והיושבים בקרקעותיהם נותרו בישובים הלא מוכרים. בתחילת שנות השבעים הכריזה הממשלה על המשך הסדר המקרקעין שכזכור מעולם לא הגיע לנגב בשנות המנדט. הבדווים הגישו 3,220 תביעות, רובן באזור הסייג, אך כמות נכבדת גם באזורי מערב הנגב. איור 2.5 מצביע על שטחי התביעות, בהם ניתן להבחין שרוב השבטים יושבים על אזורי תביעות הקרקעות שלהם, ואילו הקרקעות הנתבעות במערב הנגב אינן מיושבות על-ידי בדווים.

האיור מראה שקיימים מספר ישובים, בדרך כלל של שבטי העזאזמה, היושבים על קרקעות המדינה. הסיבה המרכזית לכך היא שתביעותיהם של שבטי העזאזמה נידחו על הסף בשנות השבעים, כיוון שישראל רשמה כבר את קרקעות מרכז והר הנגב כקרקעות מדינה, ללא מתן אפשרות לבעלים המקוריים (שפנו כזכור לאזור הסייג) לתבוע את קרקעותיהם. למרות שהמסמך הנוכחי עוסק בתכנון ולא בבירור משפטי של מעמד המקרקעין, חובה עלינו להצביע על הבעייתיות הרבה של רישום קרקעות העזאזמה על שם המדינה המשנה גם את התשתית התכנונית של ישוביהם. רישום שרירותי זה סוטה מנורמות בסיסיות של חוק וצדק. אנו סבורים ששומה על המדינה לאפשר לשבטי העזאזמה להגיש תביעות מקרקעין כמו לכול יתר השבטים הבדווים בנגב.

במקביל, אלפי התביעות שהוגשו עבור אזורי בקעת באר שבע והנגב הצפוני והמערבי משרטטות את המרחב הבדווי כפי שהיה קיים עד 1948 (ללא קרקעות הפליטים). תביעות אלה, שכיסו שטח של 776,000 דונם, מהוות עדות מרשימה לתפקודה של מערכת המקרקעין הבדווית המסורתית. מפת התביעות מעידה על התאמה ברמה גבוהה מאוד של התביעות אחת לרעותה. מידת הסתירה בין התביעות מזערית -- פחות מאחוז אחד של שטח התביעות! היכן שהיא קיימת, סתירה זו נובעת בעיקרה מעמימות בתרגום הגבולות המילוליים למפות משרטטות, מאשר מסכסוכי גבולות אמיתיים בין בדווים בשטח.³² הדפוס המרחבי של תביעות הבדווים, מעיד אם כן שוב על קיומה של מערכת קרקעית מסורתית אמינה ומקובלת, שהרי אם המערכת לא הייתה מתפקדת, היו מן הסתם מקרים רבים של תביעות סותרות בתקווה להשיג קרקע דרך בורות המדינה. בנוסף, מערכת בעלויות מסועפת שכזאת מתארגנת ומתמסדת במשך מספר רב של דורות, ולכן אין לנו ספק שהיא התקיימה ותפקדה כבר בתקופה העות'מאנית.

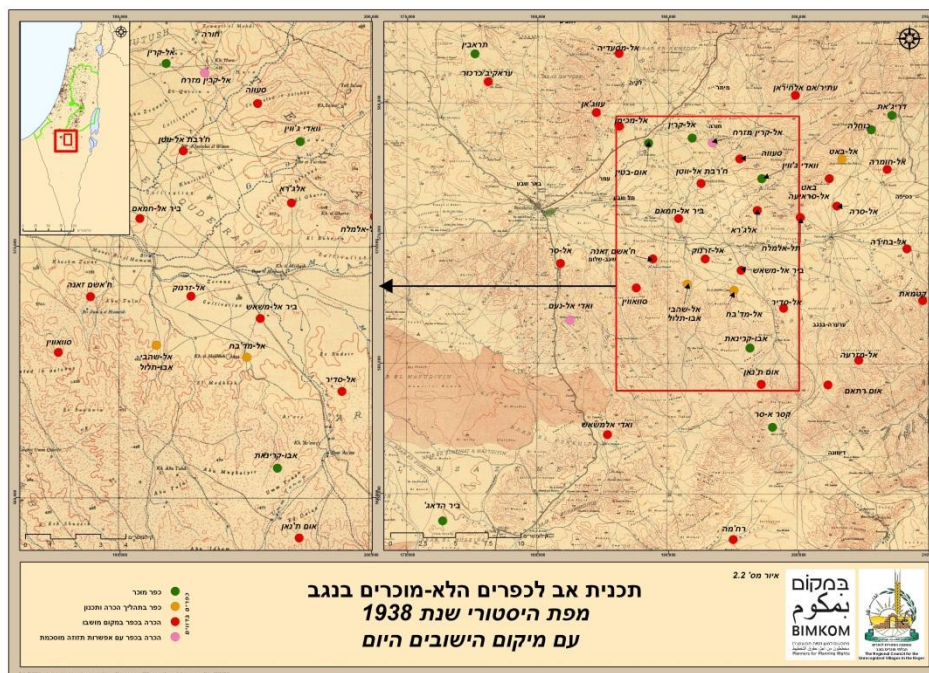
איור 2.6 - מפת תביעות בעלות על הקרקע ואזורי ההתיישבות הבדווים



מקור: משרד השיכון והבינוי (2009)

³² ראיון עם אלי עצמון, לשעבר סגן ראש המינהלת לקידום ההתיישבות הבדווית, וכיום יועץ לענייני תכנון 2010-3-6

איור 2.7 – מפה היסטורית משנת 1938 עם מיקום היישובים



עם זאת, עד היום פחות מ-20% מהתביעות הוסדרו, כאשר רוב התביעות מוקפאות במשך למעלה משלושים שנה. השטח שהוסדר כולל גם כ-50,000 דונם באזור תל אלמלח שהפך לבסיס נבטים לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים, משם פונו הבדווים בחוק מיוחד. מכאן שכמות ההסדרים החופשיים של הבדווים עם המדינה עומד למעשה רק על פחות משביעית השטח, במשך כמעט ארבעים שנה! סיבת ההקפאה היא רצונה של הממשלה להתיש את הבדווים ותוך-כך לשדל אותם להגיע ליפירות' במסגרת אותה קבעה המדינה באופן חד-צדדי, בה מוצעים לבדווים 20% מהקרקע הנתבעת, בעוד המדינה רושמת על שמה 80% משטח התביעות ומוסיפה פיצויים (קטנים) עבור היתר. כלומר, ההכרה בחמישית מתביעות הקרקע של הבדווים כרוכה בויתור על ארבע חמישיות מהקרקעות השבטיות ובהסכמה לתהליך של נישול. מיותר לציין שרוב הבדווים לא הסכימו ואינם מסכימים לתנאים אלה.

הרציונל הציבורי של מדיניות זו התבסס על דו"ח אלבק מ-1975 אשר כזכור גרס שמבחינה משפטית אין לבדווים סיכוי לזכות בעלות על הקרקע. דו"ח אלבק התבסס על פרשנות שנויה במחלוקת של בתי המשפט הישראליים בנוגע לתביעות על קרקע מוואת בגליל, אשר הפכו על ראשן את ההלכות המשפטיות ששררו בזמן המנדט הבריטי, ודרשו ממעבדי הקרקע שלא רשמו את קרקעותיהם ב-1921 להוכיח את בעלותם בה לפני כניסת החוק העות'מאני, כלומר ב-1858.³³ פרשנות זו, הבעייתית לכשעצמה, 'יובאה' גם לנגב, למרות הנסיבות השונות לחלוטין בו, הן מבחינת המערכת היישובית, סוגי החקלאות והדין המסורתי ששרר בו **בחסות ובהרשאת העות'מאנים והבריטים**. על בסיס דו"ח מעוות זה, אשר התעלם לחלוטין מדורות של החזקה ועיבוד קרקע, ניסתה המדינה במשך שנים לקחת אליה 'בהסכמה' שמונים אחוז מקרקעות הבדווים.

ב-1984 ובכפוף למדיניות המשפטית-קרקעית שנוסחה בדו"ח אלבק, פסק השופט אליהו חלימה בבית המשפט העליון, בעניין ערעורו של שבט אל-הוואשלה, שאין לבדווים באזורי התביעה (כ-4-5 ק"מ צפונית-מערבית לדימונה, אך במשתמע גם בכול בנגב) כול זכות בעלות על קרקעותיהם המסורתיות. חלימה פסק שהקרקע היא מסוג מוואת ואמורה להירשם על שם המדינה. הלכה משפטית זו מושתתת כאמור על קביעות בעייתיות שהבדווים היו במאה ה-19 נוודים ללא יישובים, חקלאות או מערכת קרקעית מסודרת, ושעליהם להוכיח את בעלותם לפני 1858, תקופה בה לא היו שום עדויות כתובות או מסמכים שלטוניים, ושממנה לא נותרו עדים חיים.

אם כך, שני מסמכי המפתח – דו"ח אלבק ופסק הדין והלכת חלימה – מנוסחים בצורה גורפת אשר לא הותירה לבדווים ברירות רבות, אלא לשמור על קרקעותיהם באמצעות ישיבה עליהן ועיבודן, תוך הימנעות מההסדר הפוגעני אותו הציעה המדינה. **מצב זה הוביל ישירות להתפתחות בעיית היישובים הלא מוכרים**. תובעי הקרקעות הבדווים משוכנעים בצדקת תביעותיהם, ועקב זאת הם נותרו במשך שישה עשורים ביישובים חסרי השירותים והתשתיות, תוך התמודדות עם מצוקה

³³ Kedar, S. 2001. The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israel Law and the Palestinian Land Owner, 1948-67, NYU Journal of International Law and Politics, pp 923-998.

חריפה. מספר קטן של ישובים לא מוכרים מורכבים מעקורי פנים, והם מבקשים עדיין לחזור לאתרי הישובים המקוריים שלהם, או לחלופין למצוא מיקום הולם וחוקי אחר.

לאחר שלושה עשורים של שיהוי, ולאחר שרוב תובעי הקרקעות הבדווים נפטרו, פתחה מדינת ישראל לאחרונה במבצע של 'תביעות נוגדות', במהלכו מאתרת המדינה תביעות קרקע של בדווים ומגישה נגדם תביעה נגדית הטוענת לבעלות מדינה על אותה קרקע, מתוך כוונה להביא את הנושא לבתי המשפט. מהלך זה מתבסס על 'הלכת הוואשלה' בה נקבע בבית המשפט העליון ב-1984 שכל קרקעות הבדווים בנגב הן כביכול קרקעות 'מתות', כיוון שלא נרשמו ב-1921 כפי שדרשה 'פקודת הקרקעות המתות הבריטית'. ראוי לציין שרוב הבדווים ואיתם ארגוני זכויות האדם, מערערים על תקיפותה של 'הלכת הוואשלה' וטוענים שהקרקעות אותן ירשו הבדווים מאבותיהם, ובמיוחד אלה שהיו מעובדות ומיושבות, אינן קרקעות 'מתות', למרות אי הרישום.

על כל פנים, מהלך התביעות הנוגדות המבקש לתעל את תביעות הקרקעות אל בתי המשפט. מאז 2005 ועד 2010 הוגשו כ-500 תביעות נוגדות. כ-200 מהן הגיעו לבירור בבתי המשפט, ובכולן זכתה המדינה על בסיס אותה הלכה פורמאליסטית. במסגרת יותר ממחצית התביעות לא הופיעו הבדווים לדיון בבתי המשפט ופסקי הדין ניתנו בהעדרם. ברוב התביעות האחרות ייצגו הבדווים היה עצמי, או דל אמצעים, ולכן לא יכול היה להתמודד עם המערכת המשפטית החזקה של פרקליטות המדינה. תביעותיהם של יורשי סלימאן אל-עוקבי, המתבררת בבתי המשפט בימים אלה, היא הראשונה בה הוצגו ראיות מעמיקות המאתגרות את הלכת חלימה ודו"ח אלבק.³⁴

במקביל, ניסתה המדינה לטפל בסוגיית הישובים באמצעים תכנוניים. תוך עקיפת שאלת הקרקעות. תחילה, במשך שנות השבעים, שמונים ותשעים, היא הפעילה לחץ מתמשך על תושבי הישובים הלא מוכרים לעבור לעיירות, על-ידי מניעת אספקת שירותים והקמת מנגנון פיקוח שפעל כנגד עיבודים ובנייה בדווית, והוציא לפועל מאות הריסות בתים. במקביל, כפי שמפורט בפרק 4 להלן, ייצרה המדינה מגוון של תכניות ומנגנונים, אשר ביקשו לעצב את עתיד הנגב, ללא הכרה בישובים הבדווים. בתכניות המחוזיות, המטרופוליניות ותכניות הפיתוח של הנגב, המרחב הכפרי הבדווני נותר שקוף עד סוף שנות התשעים. עקב כך, ועקב התעלמות מהאינטרסים הבסיסיים של אוכלוסיית הישובים, תכניות אלה נכשלו ברובן.

בשנת 2005 הופקדה תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע (תמ"מ/4/14/23). תכנית זו נדונה בפרק 4 ביתר פירוט, נתייחס אליה כאן בקצרה כמדגימה את ניסיונה המתמשך של המדינה לנתק את הקשר בין ההכרה בישובים לשאלת הקרקעות. התכנית הוכנה לאחר עתירה לבג"צ נגד תכנית קודמת, תכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום (תמ"מ/4/14) אשר התעלמה מכול הכפרים הלא מוכרים (בג"צ 1991/00 אסחאק אבו-חמאד ואח' נ' המועצה הארצית לתו"ב ואח'). העתירה התייחסה לחוסר הסבירות הקיצוני, לאפליה התכנונית ולפגיעה בכבוד האדם הטמונות בתכניות הקודמות לאזור. ביולי 2001 הושג הסכם פשרה שקיבל תוקף של החלטת בג"צ, בו התחייבו מוסדות התכנון שהתכנית המתוקנת:

"... תעסוק -- כעניין עיקרי -- בגיבוש הצעות לפתרון בעיית ההתיישבות הבדווית באזור. המתכננים יבחנו את צורת ההתיישבות הכפרית כאחד הפתרונות ליישוב הבדווים... ייפגשו עם נציגי התושבים ויבחנו יחד הצעות קונקרטיות ליישובים חדשים, ובכלל זה את תכנית המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים."

למרות החלטה זו, התייעצויות הצוות המתכנן עם תושבי הישובים היו מעטות, והנוסח המופקד הכיר רק בשני ישובים (אל-פורעה ואבו-תלול) מתוך עשרות הישובים הלא מוכרים. התכנית התעלמה **אם כך למעשה מקיומם של 35 ישובים** לא מוכרים שרובם יושבים על קרקעותיהם ההיסטוריות ובכולם אוכלוסייה של למעלה מ-500 איש. במקום להתמודד עם ההכרה בישובים, התכנית הגדירה 'אזורי חיפוש' שכלל רק תשעה מהישובים, וגם זאת ללא תבחינים ברורים לאישור של ישובים, וללא לוח זמנים. במקביל, היא הותירה 26 ישובים ללא כול עתיד על אדמותיהם, וכמועמדים להריסה ופינוי. חשוב ביותר לענייננו – **התכנית התעלמה מהקשר החזק והברור של הישובים לאדמותיהם ההיסטוריות, כחלק מהשיקולים התכנוניים הראויים להכרה בישובים.**

התכנית עוררה התנגדות רחבה בקרב הקהילות הבדוויות וארגוני החברה האזרחית. ב-2008 מונתה חוקרת – עו"ד תלמה דוכן – לדון בעשרות התנגדויות שהוגשו לתכנית. לאחר ארבעה ימים של שימוע מרוכז ועיון במאות מסמכים והתנגדויות כתובות, ולאחר שנה של דיונים והתלבטויות, הגישה ביוני 2010 החוקרת סדרה של המלצות משמעותיות, המשנות בצורה מבנית את התכנית. דר' דוכן המליצה על מתווה הפותח אפשרות בישובים נוספים. הדו"ח מרחיב את אזורי החיפוש, מציין אזורים בהם ישובים ספציפיים יוכלו להיות מוכרים. באופן בעייתי יותר, הדו"ח ממליץ על הזזת מספר

³⁴ יצוין גם שהחוקר אבינועם מאיר טען בסדרה של מאמרים שהחוק העות'מאני כלל לא תאם את התנאים הגיאוגרפיים והחברתיים בנגב, ולכן אין זה הוגן או מתקבל על הדעת להכיל אותו כיום, לאחר שמחוקקי החוק עצמם מעולם לא החילו אותו בנגב. בנוסף, ראו מאיר, א. (2007). 'בחינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב בין הממשלה לבדווים: היבטים גאוגרפיים', קרקע, (63): 14-51. ראו גם מאמר מקיף המאתגר את הלכת הוואשלה – יפתחאל, קדר ואמארה (2012) 'עיון מחודש בהלכת הנגב המת: זכויות קניין במרחב הבדווני', משפט וממשל, י"ב, ע' 147-7.

ישובים ואיחודם עם אחרים, מסמן גם כעשרה ישובים (היסטוריים ושל עקורים) ככאלה שיימחקו ויאצו להתפנות להצטרף לישובים או עיירות אחרות. חשוב במיוחד לענייננו -- רוב הישובים עליהם המליצה להכרה **יושבים על קרקעותיהם ההיסטוריות**, ובכך התחשבה החוקרת בהיסטוריה הקרקעית של ישובים אלה, המהווה מרכיב מרכזי בכול תהליך תכנוני הולם. יחד עם זאת, מתנה החוקרת את ההכרה בהסדרת תביעות הבעלות על הקרקע: "הסדרת תביעות הבעלות היא זו האמורה היות אבן הדרך הראשונה לאחריה ניתן יהיה להסדיר את הקמת היישוב ואכלוסו. כל עוד ההסדרה לא הושלמה, קיים חשש כי סימון היישוב עלול לפגוע מהותית ביישומה." (סעיף 1.8.2.1 ג בדוח החוקרת).

באוגוסט 2010 אושרה התכנית על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אך המלצות החוקרת לעניין הכרה בכפרים, נדחו. למרות שהורחב במעט 'שטח החיפוש' ונכללו בתוכו שני כפרים נוספים, ההכרה אינה וודאית עוד. בנוסף, בעקבות סדרה של לחצים, בנובמבר 2010 ביטלה הממשלה את הכללתם ברשימת הישובים המיועדים להכרה של שני ישובים עליהם המליצה החוקרת להכרה – תל ערד ועתיר/אם אלהיראן, בהם יושבים למעלה מ-3,000 איש, והכניסה שוב את עתידם לערפל של אי-וודאות.

במקביל, ועקב הבעיות העמוקות של תהליך התכנון הסטטוטורי, מונתה ב-2008 על-ידי הממשלה ועדת גולדברג במעמד של ועדת חקירה ממשלתית. כתב המינוי הסמיך את הוועדה להמליץ לממשלה על מדיניות כוללת להסדרת הקרקע והתיישבות הבדווית ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה. בראש הוועדה עמד שופט בית המשפט העליון ומבקר המדינה בדימוס אליעזר גולדברג. לאחר 23 ישיבות פתוחות, בהן נשמעו 144 עדויות, הגישה בדצמבר 2008 את המלצותיה, אשר האיזו בממשלה להיכנס בדחיפות ובמלא העוצמה לטיפול בסוגיה הבערת. הוועדה המליצה על שני מסלולים טיפול – (א) הסדרה מהירה של תביעות הקרקעות, על בסיס חקיקה חדשה שתתחשב בזיקה ההיסטורית של הבדווים למקרקעין; (ב) תכנון אזורי מחודש אשר יכיר בכול הישובים 'במידת האפשר' בכפוף למספר סייגים, כולל התאמה לתכנית מטרופולין באר שבע.

ועדת גולדברג הינה המסמך הרשמי הראשון המכיר בזיקה ההיסטורית של הבדווים לקרקעותיהם. הדו"ח ממליץ על חקיקה חדשה, אשר תעקוף את התקדימים המשפטיים הדראקוניים אשר אינם מאפשרים לבדווים לזכות בבעלות בבתי המשפט, ואשר תאפשר הכרה בבעלות לפי עדויות היסטוריות על עיבוד וחזקה. עם זאת, דו"ח גולדברג המליץ שלאחר הוכחת בעלות, תחולק הקרקע בין המדינה לבדווים על-פי נוסחה מורכבת של פיצויים בקרקע ובכסף, אשר אינה מקובלת על הבדווים.

לאחר קבלת הדו"ח מהוועדה, מינתה בינואר 2009 הממשלה את 'ועדת פראוור' כדי לגבש מתווה פראקטי ליישום המלצות ועדת גולדברג. ועדה זאת ישבה על המדוכה מעל שנתיים. תוצאות עבודת הוועדה והמלצותיה מפורטות בהרחבה במהדורה המקוצרת של תכנית האב המלאה. במקביל הקימה הממשלה את הרשות להסדרת ההתיישבות הבדווית, עליה מדווח בהרחבה בהמשך פרק 2.

המלצות החוקרת דוכן ודו"ח גולדברג, מסמנים **שלב חדש בהתייחסות לישובים הלא מוכרים**, התחלה של ניסיון להתמודד עם שאלת הזכויות ההיסטוריות, התכנוניות והתרבותיות. עם זאת, דו"ח גולדברג והמלצות החוקרת עדיין אינם ממליצים על הכרה כוללת, ואינם פועלים להפעלת תבחינים שוויוניים ליהודים ולערבים בנגב ולמעשה המלצות שניהם נדחו בסופו של דבר. המועצה הארצית דחתה את המלצות החוקרת לעניין ההכרה בכפרים במקום מושבם ההיסטורי, וועדת היישוב של דוח גולדברג, ועדת פראוור, סתתה אף היא מהמלצות ועדת גולדברג (ראו הרחבה במהדורה המקוצרת של תכנית האב).

השתלשלות האירועים המשפטיים, הקרקעיים והתכנוניים שתוארה לעיל בקצרה מתומצת בלוח 2.3, הפורש את ציר הזמן של האירועים המרכזיים בשאלת הקרקעות והישובים הבדווים. אירועים אלה מהווים את התשתית ההיסטורית, הגיאוגרפית, התכנונית והמשפטית להיווצרות הישובים הלא מוכרים, עבורם אנו מגבשים את תכנית האב הנוכחית.

לוח 2.1.3 - ציר זמן - אירועי מפתח – קרקעות וישובים בדווים בנגב

חקיקת פקודת הקרקעות העות'מאנית (לעות'מאנים אין שליטה ברוב הנגב)	: 1858
קביעת הגבול בין ארץ ישראל למצרים	: 1871
קביעת גבולות המטות	: 1891
הקמת באר שבע המודרנית והתחלת שליטה עות'מאנית חלקית בנגב	: 1901
רכישת קרקעות ג'מאמה על-ידי יהודים ורישומם	: 1913
סקר החברה להכשרת היישוב המונה את שבטי הנגב וקרקעותיהם	: 1920
פקודת המוואת הבריטית	: 1921
הצהרת צ'רצ'יל – המשך תחולת המשפט הבדווי	: 1921
דבר המלך ומועצתו – הקמת בתי דין שבטיים לנגב	: 1922
בית המשפט העליון מפנה ערעור מקרקעין לבית הדין השבטי	: 1929
המפקד הבריטי מתאר את המערכת הקרקעית והיישובית הבדווית	: 1931
24 כפרים בדווים מופיעים ברשומות המנדט הבריטי (government gazette)	: 1940
40 אזורי יישוב בדווים מופיעים בסטטיסטיקת היישובים	: 1945
מלחמת העצמאות/נכבה - הרס רוב הכפרים הבדווים, 80% מהבדווים פליטים	: 1948-49
12 שבטים מפונים ממערב הנגב ומוכנסים לאזור הסייג	: 1951
ביטול הממשל הצבאי	: 1966
הקמת תל-שבע כתחילת תכנית שבע העיירות	: 1969
אזור באר שבע מוכרז להסדר מקרקעין, הבדווים מגישים 3,220 תביעות.	: 1971
הכרה בישוב הבדווי הראשון (תראבין) ושבירת אסטרטגיית שבע העיירות	: 1996
הקמת המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים	: 1997
הכרה 'זוחלת' בעוד עשרה יישובים שהובטחה הישארותם, על עדיין לא נפתרו שאלות הקרקע והתכנון	: 1998-07
הסכם בחסות בג"צ להכנת תיקון לתכנית המחוזית המתחשב בקיום היישובים הלא מוכרים ובעמדות נציגיהם	: 2000
המדינה פותחת במדיניות 'תביעות נוגדות'	: 2005
התכנית המחוזית חדשה מופקדת, עם הכרה בשני יישובים נוספים בלבד	: 2007
דו"ח ועדת גולדברג ממליץ 'להכיר בכפרים במידת האפשר' ומקבל שלבדווים יש 'זיקה היסטורית' לקרקעותיהם	: 2008
דו"ח החוקרת תלמה דוכן ממליץ ליצור תנאים העשויים לאפשר הכרה בכפרים	: 2010
דו"ח ועדת פראוור מאומץ ע"י הממשלה, ללא המלצה להכרה בכפרים	: 2011
תזכיר 'החוק להסדרת ההתיישבות הבדווית' מפורסם וזוכה להתנגדות בדווית גורפת	: 2012
התכנית החלופית מטעם המועצה האזורית של הכפרים הלא מוכרים וארגון 'במקום' מוגשת לממשלת ישראל	: 2012