

# בין נישול לדחיקה: הפעלת הסיירת הירוקה ויחסיה המתוחים עם החוק ועם המשפט, 1976-1980

במאמר זה אני מבקש להבחין בין נישול לדחיקה בתור שתי פרקטיקות שונות להשתלטות על קרקע במדינות מתיישבים, וכך להסביר את הפעלת הסיירת הירוקה ואת יחסיה המתוחים עם החוק והמשפט. הסיירת הירוקה פועלת זה עשרות שנים להריסת כפרים בדואיים ולפינוי תושביהם. אף על פי כן, הספרות על מאבק הקרקעות בנגב עוסקת בגאוגרפיה המשפטית של הנישול יותר מאשר בפעולות השיטור הפיזיות הננקטות כחלק מהמאבק. לעומת זאת, במאמר הנוכחי אני רואה בשיטור הפיזי מקור מובחן של עוצמה חברתית ומפנה את תשומת הלב לעבר תפקידם המרכזי של גופי שיטור בדחיקת אוכלוסיות ילידיות מהקרקע. באמצעות ניתוח היסטורי של הקמת הסיירת הירוקה והפעלתה בשנים 1976-1980 אני מראה כי פעולות פיזיות של דחיקה שונות מפעולות תחיקתיות ומשפטיות של נישול, ולפיכך עשויות להימצא בתחום האפור של החוק, אף כאשר הן משמשות לאכיפתו. כך אני מבקש לתרום לא רק להבנת המקרה המסוים של הסיירת הירוקה אלא גם, כללית יותר, לחקר היחסים בין חוק לשיטור במדינות מתיישבים.

## מבוא

במאמר זה אני עוסק בהפעלת הסיירת הירוקה וביחסיה המתוחים עם החוק והמשפט. הסיירת הירוקה, המוכרת רשמית בתור היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים, היא יחידת אכיפה ברשות הטבע והגנים הפועלת מטעם גופים רבים, לרבות משרד החקלאות, רשות מקרקעי ישראל, קרן קיימת לישראל, צבא הגנה לישראל, הסוכנות היהודית וחברת מקורות.<sup>1</sup> הסיירת הוקמה ב-1976 ברשות שמורות הטבע, בשמה אז, כדי לפקח ולשמור על אדמות לא

\* המחבר הוא תלמיד מחקר לתואר שלישי במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תודה לפרופ' לב גרינברג, לד"ר דניאל דה מלאך ולד"ר רון דודאי על עצותיהם המועילות. תודה גם לעורכות הכרך ד"ר נעמי לבנקרון וד"ר תמר קריכלי כן, לצוות המערכת ולקוראים החיצוניים על ההערות ועל הסיוע. לבסוף, תודה לפקולטה למדעי הרוח והחברה ולמרכז לחקר המרת דת ומפגשים בין-דתיים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב על מלגות; אלה סייעו בכתיבת המאמר.

1 פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי הריסת מבנים ככלי מרכזי לנישול וריכוז האוכלוסייה הברואית בנגב – נתונים עדכניים לשנת 2017 14 (2018) wp- (2018) http://www.dukium.org/content/uploads/2018/11/HDR-Hebrew-2017-3.pdf (להלן: פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי).

מעובדות שבניהול מנהל מקרקעי ישראל מפני הסגות גבול.<sup>2</sup> ברם עוד בדו"ח מ-1980 קבע מבקר המדינה כי הסיירת "קיבלה על עצמה גם תפקידים אשר החוק לא הטיל את ביצועם על הרשות, כולל גם השימוש באמצעים פיסיים לאכיפת חוק". עוד קבע המבקר: "הנהלת הסיירת הירוקה לא ניהלה רישומים מדיוניה והחלטותיה" וכן: "בתיקי המבצעים לא תמיד נמצאו אסמכתאות משפטיות הנדרשות מפעולות שלכאורה היה בהן כדי לפגוע בזכויות של אזרחים".<sup>3</sup> כך התגלה שהסיירת פעלה בתחום האפור שבין החוקי ללא חוקי, ולא היה ברור אם פעולותיה בוצעו תמיד לפי החוק או חרגו ממנו. מטרתי במאמר זה לברר מדוע הוקמה הסיירת הירוקה וכיצד נוצרה המתיחות הזאת ביחסיה עם החוק והמשפט בשנים הראשונות להפעלתה.

חשיבות הדיון בסיירת הירוקה נובעת בראש ובראשונה מתפקידה המרכזי בעיור הכפוי של האוכלוסייה הברואית בנגב. מאז אמצע שנות השישים עד סוף שנות השמונים הקימה המדינה שבע עיירות כדי לרכז בהן את האזרחים הברואים שנותרו בנגב לאחר 1948, בשטח מוגדר סמוך לבאר שבע אשר מכונה אזור הסייג. המטרה המוצהרת הייתה קידום תהליך של מודרניזציה, ואולם משמעות הדבר בפועל הייתה צמצום נוסף של נוכחות הברואים במרחב וניתוק הקשר שלהם אל אדמותיהם, שבעיני הממסד היו אדמות מדינה. ברם רבים סירבו לעבור לעיירות ונותרו עד היום בכפרים שהמדינה אינה מכירה בהם, ובשל כך מרחף מעל ראשם איום הפינני ונמנעת מהם גישה לשירותים ציבוריים ולתשתיות. אומנם בראשית שנות האלפיים הכירה המדינה בכמה כפרים, אך טרם הסתיים המאבק סביב השאר. בתוך כך גברה מעורבותה של הסיירת הירוקה, שעם פעולותיה במשך השנים נמנו פינני מבנים והריסתם, החרמת צאן והשחתת גידולים חקלאיים.<sup>4</sup> כך למשל בשנת 2017 הייתה הסיירת אחראית להריסת 994 מבנים בכפרים הברואיים בנגב, אשר הם 45 אחוזים מכלל הריסות המבנים בכפרים אלה באותה שנה – יותר מכל גורם אחר המעורב בנושא.<sup>5</sup>

את פעולות הסיירת הירוקה בקרב האוכלוסייה הברואית אבחן כאן בהקשר התאורטי של קולוניאליזם התיישבותי. בבסיס הדעה הרווחת, שלפיה הברואים הם נוודים אשר נדרשים להתקבע במרחב כחלק מתהליך המודרניזציה, ניכרת התעלמות מיחסי הכוח הקולוניאליים הגלומים בתהליך זה. לכן בשנים האחרונות גוברת המגמה לנסח את היחסים בין המדינה לאזרחיה הברואים בתור מאבק על קרקע בין מדינת מתיישבים לאוכלוסייה ילידית.<sup>6</sup>

2 מבקר המדינה דו"ח שנתי 30 – לשנת 1979 ולחשבונות שנת הכספים 1978, 355 (1980) (להלן: מבקר המדינה).

3 שם, בעמ' 364.

4 Ismael Abu-Saad, *Spatial Transformation and Indigenous Resistance: The Urbanization of the Palestinian Bedouin in Southern Israel*, 51 AM. BEHAV. SCIENTIST 1713, 1725-1744 (2008); בכפרים שזכו להכרה יש אחד עשר יישובים; אלה מחולקים בין שתי מועצות אזוריות. ראו צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (נווה מדבר ואל קסום), התשע"ג-2012, ק"ת 7176.

5 פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 14-15.

6 Richard Ratcliffe et al., *Introduction to THE NAQAB BEDOUIN AND COLONIALISM: NEW PERSPECTIVES I* (2015); Oren Yiftachel, *Naqab/Negev Bedouins and the (Internal) Colonial Paradigm*, in *INDIGENOUS (IN)JUSTICE: HUMAN RIGHTS LAW AND BEDOUIN ARABS*

מגמה זו תורמת להכרה במאמציה הנמשכים של המדינה לנשל את הבדואים מאדמותיהם ולהביא לייחוד המרחב,<sup>7</sup> הגם שהגדרת הבדואים בתור ילידים שנויה במחלוקת מבחינה משפטית.<sup>8</sup> הנחת המוצא שלי היא שאפשר לראות בבדואים אוכלוסייה ילידית גם בלי קשר לשיח המשפטי, שכן נוכחותם קדמה להקמת המדינה והם נאבקים עד היום עם הרשויות על שליטה בקרקע.<sup>9</sup>

הפעלת הסיירת הירוקה הוזכרה זה מכבר בספרות בתור פרקטיקה קולוניאלית-התיישבותית, אלא שמעט מאוד נכתב עליה באופן ממוקד.<sup>10</sup> ככלל, הספרות על מאבק הקרקעות בנגב עוסקת פחות בדינמיקה של פעולות השיטור הפיזיות ויותר בגאוגרפיה המשפטית של הנישול, היינו באופן שהחוק והמשפט כשלעצמם משמשים להעברת השליטה בקרקע מהבדואים למדינה.<sup>11</sup> בתוך כך חוקרים מצביעים על חוסר הרשמיות בתכנון בכפרים הלא מוכרים כמנגנון נלווה של שליטה קולוניאלית, שמפשר בין המעמד האזרחי של הבדואים ובין שלילת זכויותיהם על הקרקע באמצעות מיקומם במרחבים האפורים "בין 'לובן' החוקיות/ הכלה/ביטחון ובין 'חשכת' הפינני/הרס/מוות".<sup>12</sup> אם כן, הדגש בספרות מושם כמעט תמיד על משמעותם הקולוניאלית של החוק והמשפט, בין שהם מופעלים לצורכי נישול ובין שהם

- .IN THE NAQAB/NEGEV 289 (Ahmad Amara, Ismael Abu-Saad & Oren Yiftachel eds., 2012) Mansour Nasasra, *The Ongoing Judaisation of the Naqab*; 4 לעיל ה"ש 7  
*and the Struggle for Recognising the Indigenous Rights of the Arab Bedouin People*, 2 SETTLER COLONIAL STUD. 81 (2012); Oren Yiftachel, *Bedouin Arabs and the Israeli Settler State: Land Policies and Indigenous Resistance*, in THE FUTURE OF INDIGENOUS PEOPLES: STRATEGIES FOR SURVIVAL AND DEVELOPMENT 21 (Duane Champagne & Ismael Abu-Saad eds., 2003)
- Havtzelet Yahel, Ruth Kark & Seth J. Frantzman, *Fabricating Palestinian History: Are the Negev Bedouin an Indigenous People?*, 19 MIDDLE E.Q. 3 (2012); Oren Yiftachel, Batya Roded & Alexandre (Sandy) Kedar, *Between Rights and Denials: Bedouin Indigeneity in the Negev/Naqab*, 48 ENV'T & PLAN. A 2129 (2016) 8
- Lana Tatour, *The Culturalisation of Indigeneity: The Palestinian-Bedouin of* ראו גם: 9  
*the Naqab and Indigenous Rights*, 23 INT'L J. HUM. RTS. 1569 (2019)
- MANSOUR NASASRA, THE NAQAB BEDOUINS: A בעמ' 4, 1741-1740 לעיל ה"ש 10  
 CENTURY OF POLITICS AND RESISTANCE 223 (2017). (NASASRA, THE NAQAB BEDOUINS: (להלן:)
- אבינועם מאיר "בחינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב בין הממשלה לבדווים: היבטים גיאומשפטיים" קרקע 63, 14 (2007); נעה קרם "אל-עוקבי נגד מדינת ישראל: העלמת המשפט וההיסטוריה הבדואית בקביעת הבעלות על אדמות בנגב" משפט, מיעוט וסכסוך לאומי 389 (משפט, חברה ותרבות, ראיף זריק ואילן סכן עורכים 2017); Ahmad Amara, *The Negev Land Question: Between Denial and Recognition*, 42 J. PALESTINE STUD. 27 (2013); ALEXANDRE KEDAR, AHMAD AMARA & OREN YIFTACHEL, EMPTIED LANDS: A LEGAL GEOGRAPHY OF BEDOUIN RIGHTS IN THE NEGEV (2018); Ronen Shamir, *Suspended in Space: Bedouins under the Law of Israel*, 30 LAW & SOC'Y REV. 231 (1996)
- Oren Yiftachel, *Critical Theory and 'Gray Space': Mobilization of the Colonized*, 13 CITY 246, 250 (2009) 12

מושהים חלקית במרחבים אפורים. מה שנותר חסר הוא דיון שיטתי בפעולתם הפיזית של גורמי שיטור דוגמת הסיירת הירוקה, אשר אמונים על דחיקת הברדאים מהקרקע בפועל.<sup>13</sup> במאמר זה אנקוט גישה שונה מזו המוצעת בספרות הגאוגרפית-משפטית – כדי להעניק חשיבות רבה יותר לפעולות השיטור הפיזיות בתהליך הקולוניזציה. בעקבות הסוציולוג מייקל מאן,<sup>14</sup> אני סבור כי הפעלת אמצעי אלימות פיזיים היא מקור מובחן של עוצמה חברתית ונושאת דינמיקה ייחודית משל עצמה. לפיכך אני מבקש להבחין בין נישול (dispossession) לדחיקה (displacement) כשתי פרקטיקות – משלימות זו את זו אך שונות זו מזו – להשתלטות על קרקע במדינות מתיישבים. הנישול הוא פרקטיקה חוקית-משפטית שמשמשת לשלילת זכותו של אדם על הקרקע ולהצדקת העברתה מהילידים אל המתיישבים, המצריכה הקפדה יתרה על מראית עין של אובייקטיביות ושל מקצועיות. לעומת זאת, הדחיקה היא פרקטיקה פיזית שמכוונת כלפי נוכחות האוכלוסייה הילידית על הקרקע וננקטת כדי למנוע אותה, בין שהדבר תואם לחלוטין את החוק ובין שלא. אומנם הדחיקה ננקטת לא פעם נגד אוכלוסיות אזרחיות במדינות שנחשבות דמוקרטיות, ולפיכך מצופה שיהיה לה בסיס משפטי, אלא שיעילותה מושגת בראש ובראשונה על מהותה הפיזית, ומכאן שהיא עשויה להימצא בתחום האפור של החוק אף כאשר היא משמשת לאכיפתו.

ההבחנה בין נישול לדחיקה תורמת לא רק להבנת המקרה הספציפי של הסיירת הירוקה אלא גם, באופן כללי יותר, לחקר היחסים בין חוק לשיטור במדינות מתיישבים. אומנם ההבנה שייתכנו פערים בין ההלכה למעשה – בין החוק שעל הנייר ובין אכיפתו בפועל – אינה דבר חדש,<sup>15</sup> ואף אין זה חדש שאלימות מצד שוטרים עשויה להימצא בתחום האפור של החוק,<sup>16</sup> ושהיא מתחלקת חלוקה לא שוויונית בין קבוצות שונות של אזרחים;<sup>17</sup> אבל השאלה שנותרת בעינה היא מהו מקומה של הסוגיה הזאת בהקשרים קולוניאליים-התיישבותיים. תשובה אפשרית לכך נמצאת בספרות על מרחבים אפורים הנזכרת למעלה. ספרות זו עוסקת בתופעות של אי־רשמיות במרחב אשר נעות על הטווח שבין החוק להפרתו, וכך מלמדת כיצד אפשר בעת ובעונה אחת לפגוע בשוויון המלא המגיע לאוכלוסייה הילידית מתוקף מעמדה האזרחי ולשמור על התדמית הדמוקרטית-ליברלית של מדינת המתיישבים.<sup>18</sup> המגבלה בכך היא ש"האפרת" המרחב מיוחסת לפעולות תחיקה, משפט ותכנון, ללא התחשבות מספקת בדינמיקה הייחודית של הפעלת הכוח הפיזי. תרומתי במאמר זה טמונה אפוא בהתייחסות

13 על מגבלות ההתמקדות הבלברית במנגנוני תחיקה, משפט ותכנון של נישול ראו גם: Michal Rotem & Neve Gordon, *Bedouin Sumud and the Struggle for Education*, 46 J. PALESTINE STUD. 7 (2017).

14 MICHAEL MANN, *THE SOURCES OF SOCIAL POWER*, 1 (1986).

15 Jon B. Gould & Scott Barclay, *Mind the Gap: The Place of Gap Studies in Sociolegal Scholarship*, 8 ANN. REV. L. & SOC. SCI. 323 (2012).

16 Leonard C. Feldman, *Police Violence and the Legal Temporalities of Immunity*, 20 THEORY & EVENT 329 (2017).

17 GUY BEN-PORAT & FANY YUVAL, *POLICING CITIZENS: MINORITY POLICY IN ISRAEL* (2019); P.A.J. WADDINGTON, *POLICING CITIZENS: AUTHORITY AND RIGHTS* (1999).

18 ארז צפדיה "המרחב האפור של ההתיישבות בשטחים: ניתוח גיאוגרפי-משפטי של המאחזים" *תיאוריה וביקורת* 47, 133 (2016).

ממוקדת למקומן של פעולות שיטור פיזיות בקידום תהליך הקולוניזציה ולהיווצרותה של מתיחות ביחסיהן עם החוק והמשפט, שאינה בהכרח תוצאה של מהלכי נישול תחיקתיים-משפטיים או אי-רשמיות בתכנון.

טענתי המרכזית היא שהפעלת הסיירת הירוקה היא ביסודה פרקטיקה של דחיקה ולא של נישול ושכך אפשר להבין את יחסיה המתוחים עם החוק והמשפט. את הטענה הזאת אנמק דרך ניתוח היסטורי של הקמת הסיירת ושל פעילותה בשנים 1976-1980, באמצעות סקירה של מסמכים ארכיוניים, כתבות שפורסמו בעיתונים ומקורות משניים. פרק הזמן הנדון, בין הקמת הסיירת ובין פרסום דו"ח המבקר המוזכר למעלה, מייצג את הסאגה הראשונה והמכוננת ביחסיה המתוחים של הסיירת עם החוק והמשפט – יחסים מתוחים אלה נמשכו לכל הפחות עד ראשית שנות האלפיים.<sup>19</sup> בניתוח אראה כי הסיירת הוקמה לא כדי לנשל את הברואים מאדמותיהם אלא כדי למנוע את הנוכחות הפיזית שלהם על אדמות שבעלות הממסד עליהן כבר הוסדרה מבחינה משפטית וששמילא על רובן כלל לא תבעו בעלות. רק בדיעבד, לאחר שרכשה הסיירת סמכויות להצדקת הפעילות נגד אוכלוסייה אזרחית, היא נהייתה גורם מרכזי בפניני הברואים היושבים בתוך אזור הסייג ותובעים בעלות על הקרקע. עם זאת, הפעלת הסיירת חשפה מתח בין השאיפה ליעילות בדחיקה ובין הצורך בגיבוי משפטי. מצד אחד נוסח החוקים שאכפה הסיירת הגביל את טווח האפשרויות שלה לשימוש בכוח אף לאחר הרחבת סמכויותיה. מצד אחר השאיפה ליעילות הובילה בכל זאת להפעלת כוח פיזי בדרך שעוררה ביקורת ציבורית והתאפיינה באי-הקפדה מספקת על הליכים שבנוהל, תוך כדי זליגה אל התחום האפור של החוק. יכולתה של הסיירת להמשיך לפעול למרות הביקורת מעידה שוב על היותה אמצעי של דחיקה ולא של נישול, שכן מתן ההכשר לפעילותה התבסס על תפיסה שלפיה היא יעילה בהפעלת כוח פיזי לא פחות מאשר על מידת ההתאמה של הפעלה זו לחוק.

מבנה המאמר הוא זה: תחילה אעסוק בהבחנה שאני מציע בין נישול לדחיקה, ובעקבות זאת אסקור בקצרה את מקומן של שתי הפרקטיקות הללו בהתמודדות עם האוכלוסייה הברואית בנגב עד הקמת הסיירת הירוקה. אחרי כן אתאר את תהליך הקמת הסיירת – על רקע מגבלות הנישול בהתמודדות עם הנוכחות המחודשת של ברואים על אדמות מחוץ לאזור הסייג מאז 1967. לאחר מכן אעסוק בסמכויות האכיפה שרכשה הסיירת ובהרחבת פעילותה בנגב בעקבות זאת, אגב הדגשת המתח שנחשף בין השאיפה ליעילות בדחיקה ובין הצורך בגיבוי משפטי. לבסוף אעסוק בפעילות הסיירת בנגב ובביקורת שנמתחה עליה בשנים 1978-1980. כך אראה שבשל שאיפת הסיירת ליעילות בדחיקת הברואים מהקרקע היא נטתה לפעול בתחום האפור של החוק, ואולם באותה מידה, התפיסה שלפיה היא הייתה יעילה בכך הצדיקה את המשך קיומה. בסיכום המאמר אוסיף לעסוק בממצאים אלה, בדגש על הסוגיות העולות מתוך ההתמקדות האנליטית בדחיקה.

19 ראו בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד סכ" (2) 57 (2007) (להלן: פרשת אבו מדיגם).

## א. נישול או דחיקה? פרקטיקות קולוניאליות-התיישבותיות להשתלטות על קרקע

במאמר זה אני מגדיר נישול ודחיקה בתור שתי פרקטיקות משלימות אך שונות להשתלטות על קרקע בהקשרים קולוניאליים-התיישבותיים. קולוניאליזם התיישבותי פירושו מאמץ מתמשך למחוק את נוכחותן של אוכלוסיות ילידיות כדי להבטיח את שליטת המתיישבים בקרקע.<sup>20</sup> בספרות על קולוניאליזם התיישבותי, יש נטייה לכרוך את הנישול ואת הדחיקה זה בזה. נטייה זו מהדהדת את הדיון של מרקס על הצבר ההון הראשוני, שבו הרחקת עובדי אדמה מהקרקע בכוח מפורשת כמהלך של נישול המאפשר לנכס את אדמותיהם בתור קניין פרטי ולכונן משטר מקרקעין קפיטליסטי.<sup>21</sup> לעומת זאת, אני מתבסס בגישתי על מייקל מאן, המצביע על הכוח הפיזי בתור מקור מובחן של עוצמה חברתית. לדברי מאן, הכוח הפיזי נושא דינמיקה היסטורית משל עצמו ואי אפשר לגזור אותו אוטומטית מתוך הפוליטיקה, מתוך האידאולוגיה או מתוך הכלכלה.<sup>22</sup> לפיכך אני מבקש לבודד אנליטית את העוצמה הפיזית הגלומה בדחיקה ולהתבונן עליה בנפרד, ככל האפשר, ממהלכים תחיקתיים ומשפטיים שמקדמים נישול. אני סבור כי אכן, פרקטיקות הנישול והדחיקה משלימות זו את זו בהשתלטות על קרקע ומטרתן במובן זה משותפת, אלא שכל אחת מהן ננקטת באמצעים שונים, על ידי שחקנים שונים ולשם השגת יעדים ממשיים משל עצמה. כך אפשר להבין למשל את היווצרותה של מתיחות בנוגע לחוק ולמשפט בפעולתם של גופי שיטור אשר עוסקים בדחיקה, לרבות הסיירת הירוקה.

נישול הוא פרקטיקה שננקטת באמצעות החוק והמשפט לשלילת זכותו של אדם על הקרקע. הכוונה היא לצעדים תחיקתיים ומשפטיים שמשמשים לשלילת בעלות של ילידים על קרקע או זכות החזקה בה. יעילותם של החוק ושל המשפט בהקשר זה נובעת מהנחת היסוד שהם אובייקטיביים ומקצועיים. הנחה זו מאפשרת להשתמש בהם כדי להצדיק את העברת הקרקע מהילידים אל המתיישבים ולהסדיר את משטר המקרקעין המפלה לרעה, בלי שיתעורר איום ממשי על תרמית המדינה כדמוקרטיה המחויבת לשוויון אוניברסלי בפני החוק. מניין שתדמית זו עשויה להיפגע בעקבות הנישול, גורמי החוק והמשפט מגבילים לעיתים את היקפו.<sup>23</sup> במקרים כאלה סביר שייווצרו מרחבים אפורים, שכן אלה מאפשרים לקדם את תהליך הקולוניזציה ללא הכרעה משפטית בשאלת השליטה בקרקע.<sup>24</sup> עם זאת,

GLEN S. COULTHARD, RED SKIN WHITE MASKS: REJECTING THE COLONIAL POLITICS OF RECOGNITION (2014); LORENZO VERACINI, SETTLER COLONIALISM: A THEORETICAL OVERVIEW (2010); Patrick Wolfe, *Settler Colonialism and the Elimination of the Native*, 8 J. GENOCIDE RES. 387 (2006)

Gabriel Piterberg & Lorenzo Veracini, *Wakefield, Marx, and the World Turned Inside Out*, 10 J. GLOB. HIST. 457 (2015)

MANN, THE SOURCES OF SOCIAL POWER 14

Alexandre (Sandy) Kedar, *On the Legal Geography of Ethnocratic Settler States: Notes Towards a Research Agenda*, in LAW AND GEOGRAPHY: CURRENT LEGAL ISSUES 401 (Jane Holder & Carolyn Harrison eds., 2003)

צפדיה, לעיל ה"ש 18

גם כאשר יש הכרעה, הנישול עשוי להיות מוגבל לפי המציאות בשטח. אם האוכלוסייה הילידית עודה נוכחת או מחדשת את נוכחותה על קרקע שאינה בבעלותה מבחינה משפטית, השלמת ההשתלטות על הקרקע מחייבת שימוש באמצעים פיזיים לשם דחיקה.<sup>25</sup> לעומת נישול, שהוא פרקטיקה חוקית-משפטית אשר נוגעת לזכותו של אדם על הקרקע, דחיקה היא פרקטיקה פיזית שעניינה מניעת הנוכחות עליה. דחיקה פירושה הפעלת כוח פיזי כדי להסיר את הנוכחות של האוכלוסייה הילידית מן הקרקע, בין שהבעלות עליה הוסדרה משפטית ובין שלא. השחקנים האמונים על כך אינם גורמי חקיקה ומשפט, אלא כל אותם גורמים אשר מחזיקים בפועל באמצעי האלימות המאורגנת – צבאות, כוחות שיטור ומיליציות.<sup>26</sup> למען הסר ספק, הדחיקה בהחלט עשויה להתבצע לפי החוק, וסביר שהיא אף תידרש לכך אם גופי שיטור נוקטים אותה נגד אוכלוסייה אזרחית.<sup>27</sup> עם זאת, הדחיקה יעילה לא בזכות החוק או המשפט אלא בזכות מהותה הפיזית. כפי שמאן טוען בנוגע להתארגנות הצבאית, "היא מגייסת (mobilizes) לטובתה את האלימות, שהיא האמצעי המרוכז ביותר, אם כי הבוטה ביותר, של עוצמה אנושית".<sup>28</sup> להבדיל מהנישול, המחיר הכרוך בכך הוא פגיעה אפשרית בתדמית של מדינת המתיישבים בתור דמוקרטיה.<sup>29</sup> נקיטת אמצעי אכיפה פיזיים לצורך דחיקה חושפת לעיני כול את האפליה הרעה של האוכלוסייה הילידית המוסוית בחוק, ומכאן שהיא עשויה להביא לערעור על הלגיטימיות של משטר המקרקעין למרות היותה חוקית.<sup>30</sup> במאמר זה אראה שנוסף על כך, ייתכן שלא תמיד יעלו בקנה אחד השאיפה ליעילות בפעולות הדחיקה והצורך בצידוק משפטי, והדבר אף עשוי לעודד חריגה מסמכות אם נוסח החוק וההליכים הכרוכים באכיפתו מגבילים את טווח האפשרויות לשימוש בכוח פיזי, שנדרש בשל המציאות בשטח.

יש להבהיר כי לא כל תחיקה, פעולה משפטית או פעולה פיזית שהמדינה נוקטת במרחב החיים של האוכלוסייה הילידית היא בהכרח נישול או דחיקה. במאמר זה הכוונה לפרקטיקות שמיועדות ביסודן להשתלטות על קרקע. לצורך ההשוואה, השליטה הקולוניאלית-התיישבותית עשויה לבוא לידי ביטוי גם בפרקטיקות של ניהול אוכלוסייה, אשר מקדמות את מחיקת הילידיות דרך התערבות בצביון האוכלוסייה ולא דווקא דרך עיסוק ישיר בשאלת השליטה

Nicholas Blomley, *Law, Property, and the Geography of Violence: The Frontier, the Survey, and the Grid*, 93 ANNALS ASS'N AM. GEOGRAPHERS 121, 135-136 (2003) (להלן: Blomley).

MICHAEL MANN, *THE DARK SIDE OF DEMOCRACY: EXPLAINING ETHNIC CLEANSING* 32 (2005) (להלן: MANN, *THE DARK SIDE OF DEMOCRACY*).

על מגבלות השיטור בהקשרים אזרחיים ראו Waddington, לעיל ה"ש 17.

MANN, *THE SOURCES OF SOCIAL POWER*, לעיל ה"ש 14, בעמ' 26. יש להבהיר שהכוונה לכפייה באמצעים פיזיים, ולא לאלימות במובנה הרחב, שיכולה להיות גם סמלית.

לשם ההבהרה, הדחיקה עלולה לפגוע לא רק בתדמית אלא גם בערכי היסוד של הדמוקרטיה. הדגש על פגיעה בתדמית נועד לחדד את ההבדל לעומת נישול, שיעילותו מותנית בשמירה על מראית עין של שוויון אוניברסלי בפני החוק.

Blomley, לעיל ה"ש 25.

בקרקה.<sup>31</sup> אפשר להחשיב בתור פרקטיקה כזו, למשל, את העיור, אשר משמש אמצעי לנתק את האוכלוסייה הילידית מאורה חייה ולכונן אותה מחדש לפי ערכי המערב.<sup>32</sup> אומנם במקרה של הברואים בנגב, מדיניות התכנון כוללת לא רק הקמה של עיירות אלא גם הזנחה של הכפרים שמחוץ להן. לכאורה אפשר לראות בהזנחה זו, שמונעת מהתושבים גישה לשירותים ציבוריים ולתשתיות, דחיקה, שכן היא מפעילה על הברואים לחץ להתפנות אל העיירות, וכך תורמת לצמצום נוכחותם במרחב.<sup>33</sup> ברם ההזנחה כשלעצמה, בניכוי פעולות הפינוי הפיזיות, היא תוצר של אי־ההכרה התכנונית בכפרים ואינה כרוכה בהפעלה יזומה ומכוונת של אמצעים להשתלטות על קרקע. אין מדובר במניעת גישה, בכוח, מהברואים לשירותים ציבוריים ולתשתיות כדי לסלקם מהקרקע, אלא שגישה זו נמנעת מהם מלכתחילה משום שכפריהם אינם נכללים בתוכניות המתאר של המדינה. יתרה מכך, גם העיירות שהקימה המדינה בעצמה עבור הברואים נותרו מוזנחות מבחינת תשתיות.<sup>34</sup> אם כן, הגם שמדיניות העיור והזנחת הכפרים הברואים היא מדיניות מפלה לרעה אשר מעודדת את מחיקת נוכחות הברואים במרחב, אין מדובר בפרקטיקה שמיועדת ביסודה להשתלטות על הקרקע, ולכן אני סבור כי אין זו דחיקה.

תנאי אחר לדיון בנישול ודחיקה הוא זיקה משפטית או היסטורית ישירה של האוכלוסייה הילידית אל הקרקע, שכן אחרת אי אפשר לומר כי אכן זו נלקחת ממנה. הכוונה בזיקה משפטית היא קיומה של זכות או תביעת בעלות על קרקע. במצב כזה הנישול מאפשר להכחיש את הזכות או לבטלה. לעומת זאת, זיקה היסטורית פירושה נוכחות פיזית על קרקע או שימוש קבוע בה. חשוב להכיר בזיקה כזאת משום שלא תמיד עקרונות הקניין של המערב תואמים את השימוש של האוכלוסייה הילידית בקרקע אלא נכפים עליה בתהליך הקולוניזציה.<sup>35</sup> כך האוכלוסייה הילידית עשויה להיות "מנושלת מראש" מבחינה חוקית-משפטית, ללא צורך במהלך יזום ומכוון של נישול מכיוון שאדמותיה נחשבות מלכתחילה כאלה שאינן שייכות לאיש.<sup>36</sup> באותה מידה לא תמיד הבעלות הרשמית על הקרקע תואמת את שיתופי הפעולה בין הקבוצות הילידיות השונות המשתמשות בה בפועל.<sup>37</sup> במקרים כאלה הנישול עשוי

- Erich W. Steinman, *Decolonization Not Inclusion: Indigenous Resistance to American* 31  
*Settler Colonialism*, 2 Soc. RACE & ETHNICITY 219 (2016)
- Libby Porter גם Abu-Saad, לעיל ה"ש 4; על העיור בהקשרים קולוניאליים-התיישבותיים ראו גם Libby Porter & Oren Yiftachel, *Urbanizing Settler-Colonial Studies: Introduction to the Special* 32  
*Issue*, 9 SETTLER COLONIAL STUD. 177 (2019)
- Rotem & Gordon, לעיל ה"ש 13. 33
- שלמה סבירסקי ויעל חסון *אזרחים שקופים – מדיניות הממשלה כלפי הברואים בנגב* 21-26 34  
<http://www.adva.org/wp-content/uploads/2014/09/bedouimreport.pdf> (2005)
- Blomley, לעיל ה"ש 25. 35
- STUART BANNER, *POSSESSING THE PACIFIC: LAND, SETTLERS, AND INDIGENOUS PEOPLE FROM* 36  
*KEDAR, AMARA & YIFTACHEL; AUSTRALIA TO ALASKA* (2007), לעיל ה"ש 11. הביטוי "נישול מראש" אינו ציטוט אלא ניסוח שלי.
- Munir F. Eldin, *British Framing of the Frontier in Palestine, 1918-1923: Revisiting* 37  
*Colonial Sources on Tribal Insurrection, Land Tenure, and the Arab Intelligentsia*, 60  
*JERUSALEM Q.* 42 (2014)



להיות מוגבל בשל נוכחות האוכלוסייה הילידית על הקרקע באופן שמצריך דחיקה בתור אמצעי להשלמת ההשתלטות עליה. מכל מקום, זיקת האוכלוסייה הילידית אל הקרקע צריכה להיות ישירה, כלומר שתהליך הקולוניזציה והקמתה של מדינת המתיישבים הם שקטעו את מימושה; נְלֹא – יהיה קשה לזהות הבדל מהותי בין זיקת האוכלוסייה הילידית ובין זו של המתיישבים, שעשויה להיות מעוגנת באותה מידה בנרטיבים היסטוריים.<sup>38</sup> בכפוף לתנאים אלה, ההבחנה בין נישול לדחיקה עשויה להועיל בהבנת מגוון תופעות שקשורות במאבק על שליטה בקרקע בין מדינות מתיישבים לאוכלוסיות ילידיות. בפרקים הבאים אראה כיצד ההבחנה מסייעת בהבנת הפעלתה של הסיירת הירוקה ויחסיה המתוחים עם החוק והמשפט בשנים הראשונות שלאחר הקמתה. כדי לעשות זאת אציג ניתוח היסטורי אשר רובו מבוסס על מסמכים מארכיון המדינה, שעוסקים בהפעלת הסיירת הירוקה או בתהליכים שקדמו לה. לעיתים אסתייע גם במסמכים שמקורם בכנסת וברו"ח מבקר המדינה על פעילות הסיירת וכן בכתבות שפורסמו בעיתונים ובמקורות משניים. אכלול בניתוח שני מרכיבים עיקריים: הראשון הוא תיאור הרקע ההיסטורי והתהליך שהביא בפועל להקמת הסיירת הירוקה; השני הוא דיון בפעילותה של הסיירת מאז הקמתה עד 1980, תוך כדי התייחסות להיבטים חוקיים ומשפטיים. יש לציין כי הניתוח יתייחס בעיקר לזווית הראייה של רשויות המדינה. פעולות מצד האוכלוסייה הברואית בהחלט יוזכרו, אם הן השפיעו על הדינמיקה הממסדית. עם זאת, נרטיבים בדואיים לא יידונו כשלעצמם בניתוח, והשפה שיוצגו בה הממצאים תשקף בעיקר את הנרטיב של המדינה. אין זה אומר שאני בהכרח מסכים עם הגדרת פעולות הברואים במסמכים, אלא רק שבכוונתי להבין את התנהלות המדינה מול הברואים, ולא את התנהלות הברואים עצמם.

## **ב. מגבלות הנישול: פרקטיקות להשתלטות על קרקע במרחב הישראלי-פלסטיני והאוכלוסייה הברואית בנגב, 1948–1976**

מאז הקמת המדינה ב־1948, ואף קודם לכן, לא הספיקו החוק והמשפט לברם כדי למנוע לחלוטין נוכחות ברואים מהנגב על אדמות במרחב הישראלי-פלסטיני. אמירה זו נוגעת הן למקרים שהברואים הם המנושלים והן למקרים שאין הם תובעים את האדמות כלל. במקרה של אדמות שאין הברואים תובעים, המגבלה התעוררה בסוגיית המרעה. עוד בתקופה שלפני הקמת המדינה הברואים קיימו בפלשתינה הסדרים בין-שבטיים שאפשרו הגירה עונתית לצורכי מרעה. כך קיבלו שבטים מאזורים צחיחים בנגב, בסיני ובגדה המזרחית של הירדן גישה לשטחי מרעה בחודשי הקיץ, בידיעת הפלסטינים שעל אדמותיהם עברו העדרים. קיום הסדרים היה אפוא מכשול בדרכה של התנועה הציונית לקנות קרקעות ולהעבירן לידי יהודים, שכן הוא הקשה על השלטונות הבריטיים לערוך תיקון יסודי במדיניות הקרקע, שיאפשר מראש את מכירת הקרקעות.<sup>39</sup> במקרה של אדמות בנגב שעליהן הברואים כן

38 האמור תקף במיוחד למקרה הישראלי-פלסטיני, שהמאבק בין מתיישבים לילידים בו הוא גם מאבק לאומי בנושא הזכות ההיסטורית על הקרקע. ראו Rachel Busbridge, *Israel-Palestine and the Settler Colonial "Turn": From Interpretation to Decolonization*, 35 THEORY, CULTURE & SOC'Y 91 (2018).

39 Eldin, לעיל ה"ש 37, בעמ' 46–50.

תובעים בעלות, רבים מהם עונים על מה שכינתי בפרק הקודם "נישול מראש". השלטונות העות'מאניים והשלטונות הבריטיים ערכו הסדרי מקרקעין עוד לפני 1948, אבל מרבית הברואים העדיפו שלא להירשם כמחזיקים בקרקע משיקוליהם-הם. כך התגבשה לאחר הקמת המדינה תפיסה משפטית שלפיה הברואים אינם זכאים לבעלות על האדמות אשר בחזקתם.<sup>40</sup> בהמשך הדברים אבהיר כי המגבלה בכך היא שתפיסה זו אינה עולה בקנה אחד עם קיומם הממושך של הברואים על הקרקע, והדבר מעמיד בספק את היכולת לנשל אותם באופן שייחשב לגיטימי.

במקרים שאכן איבדו הברואים בנגב את אדמותיהם, היה זה בעיקר בשל השילוב בין נישול לדחיקה בשני העשורים הראשונים שלאחר הקמת המדינה. רוב הברואים גורשו או נמלטו במלחמת 1948 ולא הורשו לחזור. ההערכה היא שבסיום הלחימה, בין 80 ל-85 אחוזים מהברואים תושבי הנגב נותרו מחוץ לגבולות המדינה.<sup>41</sup> עם זאת, פעולות הגירוש לא נפסקו לחלוטין אלא רק ב-1959.<sup>42</sup> בתוך כך הוכפפו הנותרים לממשל צבאי שהתקיים עד 1966 מתוקף התקנות לשעת חירום, כמו רוב האוכלוסייה הפלסטינית שנותרה בתחומי הקו הירוק. כך נפגע מאוד חופש התנועה של הברואים. רבים מהם לא רק הוגבלו למקומות שכבר ישבו בהם אלא פונו מהם ורוכזו באזור הסייג – שטח של כ-1.1 מיליון דונמים המשתרע בין המקומות דימונה, ערד, קיבוץ שובל ובאר שבע. גם לאחר שכבר רוכזו הברואים נהג הממשל הצבאי להסתייע ביחידות צבאיות כדי לפנות ולהעביר אותם ממקום למקום בתוך אזור הסייג עצמו.<sup>43</sup> פינויים אלה נבעו לא פעם מהיעדרה של מדיניות ברורה בשאלה היכן יש ליישב את הברואים, ולא בהכרח מתנועה לא מורשית שלהם.<sup>44</sup>

כד בכד עם פעולות הדחיקה ננקטו מהלכים לנישול כלל האוכלוסייה הפלסטינית מאדמות בתוך הקו הירוק. בשני העשורים הראשונים שלאחר הקמת המדינה הועברו יותר מ-17 מיליון דונמים של קרקע לבעלות ישראלית-יהודית. בסיום התהליך נמנו עם מקרקעי ישראל כ-19.5 מיליון דונמים, 93 אחוזים מהקרקע בתחומי הקו הירוק, שניהולם הופקד בידי מנהל מקרקעי ישראל.<sup>45</sup> הנישול בוצע בשני שלבים עיקריים. בשלב הראשון הולאמו אדמות שנותרו ריקות לאחר המלחמה באמצעות כמה חוקים ותקנות, ובראשם חוק נכסי נפקדים התש"י-1950 וחוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים) התשי"ג-1953.<sup>46</sup> כך הולאמו אדמות הברואים מחוץ לאזור הסייג, שנותרו ריקות עם פינוי יושביהן. עם זאת, השבטים שישבו מלכתחילה באזור הסייג והיו כמחצית ממספר הברואים שנותרו בנגב

40 יוסף בן-דוד מריבה בנגב – בדווים, יהודים, אדמות 48 (1996).

41 Abu-Saad, לעיל ה"ש 4, בעמ' 1725.

42 Ghazi Falah, *How Israel Controls the Bedouin in Israel*, 14 J. PALESTINE STUD. 35, 43 (1985).

43 Nasasra, *The Naqab Bedouins*, לעיל ה"ש 10, בעמ' 111-114, 120-121.

44 חנינא פורת "מדיניות הפיתוח ושאלת הבדווים בנגב בשנותיה הראשונות של המדינה, 1948-1953" עיונים בתקומת ישראל 7, 389, 427 (1997).

45 אורן יפתחאל ואלכסנדר (סנדי) קדר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16, 67, 85-77 (2000).

46 Sabri Jiryis, *The Arabs in Israel* 83-101 (Inea Bushnaq trans., 1976).

המשיכו להחזיק בפועל באדמותיהם.<sup>47</sup> בשלב השני פנתה הממשלה להסדרת הבעלות על אדמות שנתרו בחזקת הפלסטינים אזרחי המדינה, אם כי מוקד העניין היה צפון הארץ ולא דרומה. כך מסוף שנות החמישים נערך הסדר מקרקעין מקיף באזור הגליל, ובו שימשו שינויי חקיקה וכלים משפטיים כדי להבטיח את בעלות המדינה על אדמות.<sup>48</sup>

בנגב לעומת זאת התעכבה עריכתו של הסדר המקרקעין, וכמה מהאדמות באזור הסייג נותרו במחלוקת.<sup>49</sup> אומנם בסוף שנות השישים הוחלט לערוך הסדר מקרקעין בנגב, לרבות אזור הסייג – וכך עד 1979 הגישו הברואים 3,220 תביעות בעלות על שטחים בהיקף כולל של בין 770,000 ל-1.5 מיליון דונמים, ומהן אושרו תביעות בהיקף של 778,856 דונמים.<sup>50</sup> ברם הסדר המקרקעין בגליל היה אמצעי יעיל של נישול, ואילו להסדר המקרקעין בנגב היה פן חיובי דווקא מבחינת הברואים. לכאורה יכלה המדינה לרשום מלכתחילה את רוב האדמות על שמה, שכן רוב הברואים לא נרשמו בהסדרי מקרקעין קודמים. דווקא עריכת ההסדר הקנתה לתובעי הבעלות הברואים מעמד משפטי, והדבר חייב את המדינה לברר את התביעות.<sup>51</sup> יתרה מכך, במקום להשקיע מאמץ בהבאת התביעות לפני שופט וזכייה בהן, כמו שנעשה בגליל, החליטה הממשלה ב-1976 להקפיא את ההסדר ולקדם פשרות פרטניות עם תובעי הבעלות, לפני משורת הדין. הסיבה המפורשת לכך הייתה ההבנה ששלילה גורפת של זכויות הברואים על הקרקע, אגב התעלמות מנוכחותם ארוכת השנים עליה, אינה אנושית.<sup>52</sup> הנישול בתוך אזור הסייג נותר אפוא מוגבל, שכן היה קשה להצדיק אותו בהיעדר מהלכים משלימים להתמודדות עם נוכחות הברואים על הקרקע.

מכל האמור למעלה עולה יחס שמבוסס על סדר כרונולוגי מסוים בין הנישול לדחיקה בשני העשורים הראשונים שלאחר הקמת המדינה. כנראה הנישול המקיף של פלסטינים מאדמות בתחומי הקו הירוק לא היה מספיק להשתלטות מלאה עליהן אלמלא נדחקו הברואים מלכתחילה – אל תוך אזור הסייג או אל מחוץ לגבולות המדינה. לעומת זאת, לנישול בתוך אזור הסייג לא קדם יסוד מוצק של דחיקה והוא נותר מוגבל. מכל מקום, ברצוני להדגיש כאן את החיוניות של כל אחת מהפרקטיקות לעניין ההשתלטות על קרקע, ולא את היחס המבוסס על הסדר הכרונולוגי הזה, שיכול באותה מידה להיות שונה בתכלית. כך, בפרק הבא יתברר שמאז 1967 התרחבה יכולת התנועה של רועי צאן בדואים מחוץ לאזור הסייג, והדבר חשף שוב את מגבלות הנישול והעלה צורך בדחיקתם מחדש. צורך זה הביא בסופו של דבר להקמת הסיירת הירוקה.

47 בן-דוד, לעיל ה"ש 40, בעמ' 50-53.

48 Alexandre (Sandy) Kedar, *The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israeli Law and the Palestinian Landholder 1948-1967*, 33 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 923 (2001).

49 חבצלת יהל "לפנים משורת הדין": המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הברווים בנגב בשנות השבעים" עיונים בתקומת ישראל 28, 84 (2017).

50 Kedar, Amara & Yiftachel, לעיל ה"ש 11, בעמ' 88.

51 בן-דוד, לעיל ה"ש 40, בעמ' 56.

52 יהל, לעיל ה"ש 49, בעמ' 111-113.

## ג. מנישול לדחיקה: סוגיית המרעה והקמת הסיירת הירוקה, 1967-1976

עם ביטול הממשל הצבאי והרחבת גבולות המדינה ב-1967 גברה התנועה של רועי צאן בדואים ברחבי פלשתינה המנדטורית, שהייתה שוב טריטוריה מאוחדת. בשל כך החלו להתגלות הפרות של החוק להגנת הצומח (נזקי עיזים), התש"י-1950,<sup>53</sup> שאסר רעיית צאן לא מורשית בשטחים שאינם פרטיים. על רקע זה הפיצה רשות שמורות הטבע ביוני 1974 תזכיר שכותרתו "נזקי עיזים שחורות בישראל".<sup>54</sup> בסעיף א לתזכיר נכתב כי המרעה הלא מורשה התרחב מאז 1967, ובייחוד בשנים 1972-1973, שאז הביאה הבצורת עדרים רבים לנוע צפונה. הכוונה הייתה הן ל"עליית בדואים מהנגב – אשר עשו שותפויות עם בדואים מסיני, צפונה", והן ל"פלישת עדרים מאיזור יהודה ושמרון לתחום הקו הירוק". עוד נכתב כי בחסות מלחמת 1973 יכלו הבדואים להתיישב בשטחים אסורים בלי להיתקל בגורם כלשהו שימנע זאת מהם.

ברשות שמורות הטבע הסיקו שמערכת המשפט ורשויות האכיפה לא היו יעילות דיין במניעת המרעה וההתיישבות הלא מורשים. בתזכיר נכתב שאין די כוח אדם לפיקוח על תנועת העדרים ושמערכת המשפט אינה מענישה כראוי את המפירים את החוק. בכל הנוגע לאכיפה, האחזיות הוטלה בעיקר על מנהל מקרקעי ישראל והמשטרה. באשר למנהל נכתב כי הוא לא אוכף את החוק על אדמותיו לצורך מניעת נזקי העיזים וסילוק פולשים. המשטרה הואשמה שאינה מסייעת די הצורך ואף נמנעת מלעסוק בנושא, וגם שיש רועי צאן אשר נושאים אישורי רעייה מטעמה.<sup>55</sup> ואולם המשטרה מיהרה להבהיר כי האחזיות אינה שלה. ב-15 ביולי 1974 כתב סגן מנהל משרד המשטרה לשר החקלאות בנושא "נדירת עדר צאן בדואים".<sup>56</sup> כותב המכתב הסכים: "הבעיה החריפה" ויש לנקוט "צעדים דרסטיים" להתמודדות עימה, אך הדבר היחיד שהוא התחייב אליו בפועל היה לצמצם את מתן רישיונות הרעייה. מלבד זה, כל שאר ההמלצות שפורטו במכתב הופנו כלפי משרד החקלאות והעומד בראשו. לעומת המשטרה, רשות שמורות הטבע הביעה נכונות להשתתף בעצמה בפעולות האכיפה. במסמך שצורף לתזכיר האמור מיוני 1974 הומלץ למנות ועדה משותפת למשרד החקלאות ולגופים אחרים, לרבות הרשות, כדי לגבש המלצות לביצוע החוק לנזקי עיזים. בצד זה הומלץ להגדיל את כמות הפקחים מטעם הרשות ומטעם קרן קיימת לישראל, וכן להעניק להם סמכויות "לפיקוח על העדרים למניעת פלישתם לשטחים לא להם". עוד הומלץ להפעיל את מנהל מקרקעי ישראל לצורכי אכיפה ולדרוש סיוע מהמשטרה ב"סילוק עדרים

53 חוק להגנת הצומח (נזקי עיזים), התש"י-1950.

54 תזכיר נזקי עיזים שחורות בישראל, יוני 1974, ס' א, ארכיון המדינה (להלן: א"מ) גל-40240/18, "לשכת המנכ"ל אורי מרינוב – רשות שמורות הטבע – עיזים שחורות", ISA-Enviroment-DirectorGeneral-000rb2z (התיק, להלן: גל-40240/18).

55 שם, בס' ד.

56 מכתב מא. פלייסיג לא. אוזן (15.7.1974) א"מ גל-40240/18, לעיל ה"ש 54 (המכתב, להלן: מכתב מא. פלייסיג).

לא חוקיים", וגם לפנות לשר הביטחון בדרישה ל"מניעת מעבר של רועים מעבר לקו הירוק" ול"הפסקת מתן רשיונות מרעה על ידי המושלים הצבאיים"<sup>57</sup>. יש להבהיר כי מניעה של רשות שמורות הטבע היו לא רק נכונות לשמירה על הטבע. יושב הראש שלה באותם ימים היה אברהם יפה, קצין צבא בכיר בדימוס ואיש התנועה למען ארץ ישראל השלמה. בניצוחו של יפה שימשה הרשות בפועל אמצעי להבטחת שליטת המדינה בקרקע. כך למשל, הרשות פעלה להכריז על יותר ויותר אדמות כשמורות טבע – לא רק משיקולים של הגנה על הסביבה אלא גם כדי למנוע את תפיסתן.<sup>58</sup> גישתו של יפה באה לידי ביטוי גם בסוגיית המרעה. עמדת הרשות, שקראה לחיסול מוחלט של העז השחורה, הייתה שונה מעמדת הגורמים העוסקים במרעה במשרד החקלאות, שדווקא זיהו תועלת כלכלית מסוימת בגידול העיזים. לדברי עמנואל נוי-מאיר,<sup>59</sup> שחקר את הסוגיה באותם ימים, הקריאה לחיסול העז השחורה הייתה בחלקה לפחות עמדה חברתית-פוליטית סובייקטיבית ולא טענה מבוססת מבחינה אקולוגית. לשיטתו, רעייה מתוכננת, מוסדרת ומפוקחת של עיזים שחורות יכלה דווקא להועיל מבחינה כלכלית ואקולוגית.<sup>60</sup> החוק להגנת הצומח היה לדעתו מחמיר מדי, והדבר עשוי להסביר מדוע לא נאכף מלכתחילה. אפשר להסיק אפוא שאפילו החוק נחקק מתוך כוונה אמיתית להגן על הטבע, נכונותה של רשות שמורות הטבע לאכופ אותה נבעה ממכלול רחב יותר של שיקולים, לרבות מחויבות עקרונית להבטחת שליטת המדינה בקרקע.

בסופו של דבר מומשו מקצת המלצותיה של הרשות לפחות כחלק מפעילות הסיירת הירוקה, אבל ההכרה בנחיצותן התפתחה רק בהדרגה. דן רובין, שכהן כראש אגף מנהל ברשות,<sup>61</sup> ציין כי באותם ימים התריעה הרשות פעמים רבות על "החכרת משנה של שטחי רעיה לערבים מהגדה והשגות גבול, פלישות ותפישות חזקה באדמות המדינה, וכן כל התופעות הנלוות ומשמעותן למדינה מבחינה בטחונית, כלכלית וחברתית". מכל אלה, תופעת החכרות-המשנה הטרדנה במיוחד את אנשי משרד החקלאות. כמה שנים קודם לכן נחקק חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967.<sup>62</sup> החוק אוסר על מתיישבים המחזיקים באדמות חקלאיות שמוגדרות בתור מקרקעי ישראל להעביר את מלאכת עיבודן לאחרים ומתיר לשלול מהם את זכות החזקה אם יעשו כן. לדברי ג'ירייס (Jiryis), חוק זה נועד למנוע השתלטות מחודשת של עובדי אדמה ערבים על קרקע, ובכך הוא משלים את שורת צעדי הנישול שננקטו בשנות החמישים והשישים.<sup>63</sup> ברם חקיקת החוק לא שמה קץ לתופעה. לכן ב-12 בפברואר 1975 הוחלט במשרד החקלאות למנות

57 תוכיר נזקי עיזים שחורות בישראל, לעיל ה"ש 54, א"מ גל-40240/18, ב"תכנית פעולה והמלצות לביצוע".

58 רן אדליסט ודני יפה מי שלח פרא חפשי: אברהם יפה – "זורכה הציוני" 520 (2008).

59 מאמר העז השחורה, החורש הירוק, והתכנון הכולל (29.8.1974), בעמ' 8, א"מ גל-40240/18, לעיל ה"ש 54.

60 לעמדה זו היו שותפים בדיעבד עוד חוקרים. ראו Falah, לעיל ה"ש 42, בעמ' 44.

61 מכתב מדן רובין לאבנר זמרוני (21.2.1980), ס' 1, א"מ ג-7578/5, "רשות שמורות הטבע-הסיירת הירוקה", ISA-Comptroller-StateInstitutions-000tqko, (להלן: מכתב רובין-זמרוני).

62 חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967.

63 JIRYIS, לעיל ה"ש 46, בעמ' 131-134.

ועדה שהוגדרה בתור ועדה עליונה לביצוע החוק; זו תפעל לאיתור מפירי חוק ולהטלת סנקציות מיידיות עליהם.<sup>64</sup>

האתגר הייחודי שהציבו רועי הצאן הברואים בפני רשויות המדינה התבהר בפעילות הוועדה העליונה לביצוע חוק ההתיישבות. מצד אחד הייתה מדיניות הטלת הסנקציות יעילה בהפעלת לחץ על משקים שהפרו את החוק ובהפסקת השימוש החורג שלהם בקרקע,<sup>65</sup> ומצד אחר התאפשרה יעילות זו אך ורק בתנאי שהמתיישבים העבירו את זכויותיהם על הקרקע במודע ובכוונה תחילה. כאשר היה מדובר ברועי צאן שנעים עצמאית ממקום למקום ומתיישבים גם בשטחים לא מעובדים, הטלת האחריות על משקים חקלאיים הייתה חסרת תועלת.<sup>66</sup> הלל אדירי, אשר שימש רכז הוועדה העליונה במשרד החקלאות, הכיר מפורשות כבעיה זו. במכתב לשר החקלאות מ־12 במרץ 1976 הוא התוודה: "העדרים הם גורם נייד וחלק מהישובים טוענים שלכאורה זו פלישה ולא ברשות וההוכחה שלנו בענין קשה".<sup>67</sup> ייתכן אפוא שחוק ההתיישבות נועד להשלים את הנישול של עובדי האדמה הערבים מאדמותיהם, ואולם לא היה די בכך כדי למנוע את הנוכחות הפיזית של רועי הצאן הברואים על הקרקע. עם התבהרות האתגר הייחודי שהיה גלום בסוגיית המרעה הבשילו התנאים להקמת הסיירת הירוקה. היוזמה עצמה הייתה של אברהם יפה, שעוד ב־1975 החל לקדם את הרעיון של "משטרה ירוקה" לשמירה על אדמות המדינה מפני הברואים.<sup>68</sup> ב־1 באוקטובר 1976 אישר את היוזמה צוות מתאם בראשותו של מנהל מקרקעי ישראל, שהכין עבור שר החקלאות מסמך המלצות בנושא השמירה על אדמות לא מעובדות.<sup>69</sup> במסמך מצוינים ארבעה גורמים ל"התנחלויות שאינן חוקיות" בשטחים הפתוחים: "רעייה ללא הרשאה", "הכשרת קרקע שולית ותפיסת חזקה", "בנייה בלתי חוקית" ו"התנחלות במבנים זמניים ההופכים קבע במשך השנים".<sup>70</sup> אחד הפתרונות שהוצעו במסמך היה להקים גוף חדש "לאיתור מידי ודאגה לפני מהיר של עבריינים", אשר יכונה "סיירת ירוקה". את הסיירת הירוקה הייתה עתידה להפעיל רשות שמורות הטבע בתיאום עם מנהל מקרקעי ישראל, קרן קיימת לישראל, הממונה על ביצוע חוק ההתיישבות במשרד החקלאות והמחלקה להתיישבות של הסוכנות

64 מכתב מהלל אדירי לחברי הוועדה העליונה לביצוע חוק ההתיישבות (28.2.1975) א"מ גל-23098/5, "לשכת המנכ"ל – ועדה לביצוע חוק ההתיישבות בחקלאות", ISA-moag-DirectorGeneral-0006why (התיק, להלן: א"מ גל-23098/5).

65 מכתב מהלל אדירי לחברי הוועדה העליונה לחוק ההתיישבות (18.7.1975) א"מ גל-23098/5, שם.

66 צבי עמית "סיירת ירוקה" נגד התנחלות בראית" ידיעות אחרונות – 24 שעות 25.8.1976, 9.

67 מכתב מהלל אדירי לא. אוזן (12.3.1976) א"מ גל-23098/5, לעיל ה"ש 64.

68 אדליסט ויפה, לעיל ה"ש 58, בעמ' 520-521.

69 מכתב ממאיר זווע לשר החקלאות (12.10.1976) א"מ גל-23001/14, "לשכת המנכ"ל – סיירת ירוקה", ISA-moag-DirectorGeneral-0006ker (המסמך, להלן: מכתב זווע – שר החקלאות; התיק, להלן: א"מ גל-23001/14).

70 דו"ח הצוות המתאם לשמירה ופיתוח של שטחים שאינם מעובדים (6.10.1976) ס' 2, א"מ גל-23001/14, שם.

היהודית. כן נועדה פעילות הסיירת להיות מתואמת עם משרד הפנים, עם המשטרה ועם משרד המשפטים.<sup>71</sup>

הסיירת הירוקה נועדה להתמודד הלכה למעשה עם נוכחות הברואים בשטחים הפתוחים באמצעות דחיקה פיזית. הפעולות שנועדה הסיירת לנקוט, אשר הוגדרו במסמך ההמלצות כפעולות של "אתור ופקוח", היו אלה: "א – מסירת אינפורמציה על בניה לא חוקית; ב – מניעת התנחלות זמנית שלא ע"פ הרשאה; ג – פקוח למניעת החכרות משנה; ד – אתור ומניעת הכשרת קרקע שלא ע"פ הרשאה; ה – פקוח על מעבר עדרים בתוך הארץ; ו – מניעת חדירת עדרים מעבר לקו הירוק; ז – מניעת מעבר עדרים מסיני".<sup>72</sup> מלבד הפעולות א ו-ג, כל האחרות הן פעולות פיזיות או הגבלת תנועה אשר נועדו למנוע או להגביל את הנוכחות הפיזית על הקרקע. כך עולה גם מדו"ח שהוגש לחברי הוועדה העליונה לביצוע חוק ההתיישבות ב־18 באוקטובר 1976.<sup>73</sup> בסעיף ב.3.2 לדו"ח מובא עדכון על הקמת הסיירת הירוקה ומצוינים שלושת תפקידיה העיקריים: "סיורי מודיעין ופיקוח לאיתור התיישבות זרים והתנחלות בלתי חוקית, החכרת קרקעות וכל הקשור בסעיפי חוק ההתיישבות; ביצוע ופינוי מידי של ערבים החודרים מעבר לקו הירוק, בתאום עם הממשל הצבאי והמשטרה; באשר להשתלטות על קרקעות ע"י אזרחי המדינה, תעשה הפעולה להרחקת המשתלטים בהתאם לצווים והתקנות המעוגנים בחוקים הקיימים במדינת ישראל". דברים אלה ממחישים כי מלבד הסיוע באכיפת חוק ההתיישבות החקלאית, ייעודה של הסיירת היה לפנות בכוח את כל מי שמשתלט כביכול על אדמות הממסד.

ב־12 באוקטובר 1976 הוגש מסמך ההמלצות לאישורו של שר החקלאות ודווח בו על החלטה להפעיל מייד ארבע "צוותות פקוח מיוחדות" של הסיירת הירוקה;<sup>74</sup> הדבר סימן רשמית את הקמתה. צעד זה, כמו שהסברתי למעלה, היה מהלך של דחיקה ולא של נישול. את המהלך הניעה תנועתם של רועי צאן בדואים מהנגב ומהשטחים הכבושים לעבר אדמות מחוץ לאזור הסייג, שבעלות הממסד עליהן כבר הוסדרה ואת רובן לא תבעו הברואים. במובן זה היה האתגר שהוצב בפני הרשויות פיזיות, ולא משפטי. ההתמודדות עימו הייתה אפוא תפקידם של גורמי השיטור ואכיפת החוק, אבל אלה התקשו בכך או נמנעו מליזום מהלכים בעצמם. אל תוך הריק הזה נכנסה בסופו של דבר רשות שמורות הטבע; היא יזמה את הקמת הסיירת מתוך מחויבות עקרונית להבטחת שליטת המדינה בקרקע.

ברם, מכיוון שרוב האדמות שאליהן נדדו הברואים לא נתבעו בידיהם, יש להבהיר מדוע מונחים כמו "נישול" ו"דחיקה" בכל זאת תקפים כאן; אם לא נועדה הקמת הסיירת להגן על אדמות הממסד מפני פלישה; אני סבור כי אין מדובר בסתירה. אכן, הסיירת הירוקה נועדה לאכוף את בעלות הממסד על אדמות, אבל המשמעות הייתה הפעלת כוח פיזי נגד אוכלוסייה לא יהודית שנהגה לרעות צאן ברחבי הארץ עוד לפני הקמת המדינה. אף אם היקפי המרעה התרחבו לעומת התקופה שלפני הקמת המדינה, הברואים לא "פלשו" אל

71 שם, בס' 8.

72 שם.

73 דו"ח משרד החקלאות לדיון בועדה העליונה לביצוע חוק ההתיישבות (18.10.1976) א"מ גל-23098/5, לעיל ה"ש 64.

74 מכתב זווע – שר החקלאות, לעיל ה"ש 69.

המדינה מארץ זרה, אלא חידשו צורת קיום שהייתה חלק ממרקם החיים המקומי אך השתבשה בעקבות תהליך הקולוניזציה. במובן זה, הפעלת הסיירת הירוקה נועדה למנוע את מימוש הזיקה ההיסטורית הישירה של הבדואים אל הקרקע, ומכאן שאפשר להגדירה מהלך של דחיקה גם בהיעדר זיקה משפטית ברורה. מכל מקום, בפרק הבא אבהיר כיצד התרחבה הדחיקה אל תוך אזור הסייג, ששם דווקא תבעו הבדואים את הבעלות על רבות מהאדמות.

#### ד. דחיקה בשם החוק: הבסיס המשפטי להפעלת הסיירת הירוקה, 1978-1976

פעילות הסיירת הירוקה התבססה מאז הקמתה על אכיפתם של כמה חוקים שלפיהם הוסמכו פקחיה. עוד לפני שהוקמה הסיירת נהגה הרשות לפנות לגופים ממשלתיים שונים ולהציע את שירותיה באכיפת החוקים שעליהם היו אמונים אותם גופים. האופן שבו הוסמכו פקחי הרשות היה יעיל ומשתלם במיוחד לכל הצדדים. הגוף המסמיך היה מתקצב את הרשות עבור מספר פקחים מוגבל, אלא שבפועל הייתה הרשות מפעילה את כלל פקחיה. כך זכה הגוף המסמיך במספר פקחים רב יותר מששילם עבורו, והרשות זכתה במקור תקציבי לגיוס פקחים נוספים ובהרחבת סמכויותיה. שיטה זו, אשר זכתה לכינוי "נוסחת העצמת הפקחים", שימשה גם להפעלת הסיירת הירוקה.<sup>75</sup> להלן אעסוק בהסמכת הסיירת לפי כמה חוקים שהיו נחוצים במיוחד במאמצי הדחיקה ואראה כי אכן, הסיירת הייתה יעילה בעיני כמה מהגורמים המסמיכים לפחות; הדבר הצדיק את הסמכתה ואף אפשר לה להרחיב את פעולתה בתוך אזור הסייג. עם זאת, פעילות הסיירת נותרה מוגבלת משום שלא תמיד תאם לחלוטין נוסח החוקים שהיא אכפה את צורכי הדחיקה הפיזית.

תחילה אעסוק באכיפת החוק להגנת הצומח. כזכור, חוק זה אסר רעיית צאן ללא הרשאה, והפרותיו היו גורם מרכזי בהקמת הסיירת הירוקה. ברם רק בנובמבר 1977 הותקנו תקנות לאכיפת החוק; אלה הקנו לפקחים סמכות לתפוס עיזים שרעו ללא הרשאה ולהעבירן למכירה.<sup>76</sup> בעקבות זאת הוסמכו פקחי הסיירת לפי התקנות והחלו לערוך מבצעי אכיפה. נוסף על כך, הפקחים ערכו פעולות הסברה בקרב בעלי עדרים והחתימו אותם על התחייבויות לצמצם את עדריהם או לחסלם. לדברי מבקר המדינה,<sup>77</sup> במבצעי האכיפה נתפסו ונמכרו יותר מ-3,000 עיזים, והמכירה הכניסה לקופת המדינה כ-1.5 מיליון ל"י. עוד ציין המבקר כי בזכות שילוב בין מבצעים אלה ובין פעולות ההסברה הצטמצם עד יוני 1978 מספר העיזים השחורות שבידי הבדואים בנגב מכ-100,000 לכ-43,000 בלבד. עם זאת, נוסח החוק לא אפשר לפקחים למצות את האמצעים שעמדו לרשותם במניעת המרעה, שכן הוא היה תקף לעיזים בלבד ולא לכבשים. בישיבה שערך שר החקלאות כ-8 באוגוסט 1977 הוחלט אפוא

75 אדליסט ויפה, לעיל ה"ש 58, בעמ' 524.

76 תקנות להגנת הצומח (נזקי עיזים – מכירה), התשל"ח-1977.

77 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 359.



לכרר אם אפשר להחיל את החוק גם על כבשים,<sup>78</sup> אבל הדבר לא הוביל לפעולה ממשית. כך, ב־1980 עוד עמדה האפשרות על הפרק, למרות ההבנה שהכבשים היו עיקר המקנה.<sup>79</sup> חוק אחר שנוסחו הגביל במידה מסוימת את פעולות הדחיקה היה חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.<sup>80</sup> לפי סעיף 18 לחוק, המחזיק בקרקע כדין רשאי לפנות מסיגי גבול בעצמו אגב שימוש בכוח במידה סבירה ובתוך פרק זמן סביר. סעיף זה שימש אפוא את פקחי הסיירת בפניו מסיגי גבול מעל אדמות המנהל, לרבות הריסת מבנים, פינוי חפצים וצאן.<sup>81</sup> ברם הסמכת כלל הפקחים התעכבה, ובאוגוסט 1977 עוד הייתה בטיפול היועצים המשפטיים.<sup>82</sup> ממילא התברר עד אז שיש קושי לפנות מסיגי גבול בפרק זמן סביר, כמתחייב על פי החוק. בטיוטת תוכנית הפעולה הכללית של הסיירת הירוקה נכתב כי משמעות הדרישה היא לאתר כל פלישה חדשה בתוך 24 שעות וכי הפקחים אינם יכולים לעמוד בכך מעשית. ההמלצה הייתה לתקן את החוק, ולציין שפרק הזמן הסביר לפינוי יהיה שלושה חודשים לפחות,<sup>83</sup> ברם התיקון הרצוי התעכב גם כאן, וב־1980 עוד עמד על הפרק.<sup>84</sup> לבסוף נקבע התיקון בסעיף 7 לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981,<sup>85</sup> אלא שפרק הזמן שהותר בו לפינוי בכוח נותר חודש אחד בלבד.<sup>86</sup>

על רקע זה פעלה הנהלת הרשות להסמכת פקחי הסיירת גם על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.<sup>87</sup> חוק זה אוסר על הקמת מבנים או שימוש בהם באופן שנוגד תוכניות מתאר ברמות שונות של תכנון – ארציות, מחוזיות, מקומיות וכיוצא באלה. לפי החוק, המדינה יכולה להרוס מבנים כאלה, אם הוקמו. בעצם החוק משמש עד היום תשתית מרכזית לפינוי הברואים היושבים בתוך אזור הסייג,<sup>88</sup> שמדובר בו לא פעם ב"התנחלויות ותיקות" ואף באדמות שמעמדן המשפטי נותר שנוי במחלוקת. מכל מקום, הסמכת הפקחים לפי החוק נועדה לאפשר את פעילות הסיירת גם מחוץ לאזור הסייג. בטיוטת תוכנית הפעולה

- 78 סיכום ישיבה בלשכת שר החקלאות (8.8.1977) א"מ גל-40223/16, "לשכת המנכ"ל אורי מרינוב – סיירת ירוקה", ISA-Environment-DirectorGeneral-000rmbw (להלן: א"מ 40223/16).
- 79 מכתב מהלל אדירי ל' סלע (6.3.1980), ס' 6 א"מ גל-59485/1, "חוק ההתיישבות", ISA-moag-GalilGolanDistrict-000tp51. המלצות הוועדה למניעת השתלטות בלתי חוקית על מקרקעי המדינה, שאושרו ב־23.1.1980, מסופחות למכתב זה (להלן: המלצות הוועדה למניעת השתלטות בלתי חוקית על מקרקעי המדינה).
- 80 חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.
- 81 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 363.
- 82 מצע לדיון בישיבת הנהלת המשרד הלל אדירי (8.8.1977) א"מ גל-23001/14, לעיל ה"ש 69.
- 83 מכתב מראובן לסטר לאדיר שפירא (16.5.1977), ס' 2 א"מ גל-40223/16, לעיל ה"ש 78. טיוטת תוכנית הפעולה, שאינה מתוארכת, מסופחת למכתב זה (להלן: טיוטת תוכנית הפעולה של הסיירת הירוקה).
- 84 המלצות הוועדה למניעת השתלטות בלתי חוקית על מקרקעי המדינה, לעיל ה"ש 79.
- 85 ס' 7 לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981.
- 86 יש להבהיר שהכוונה לפינוי מידי, ולא להליך של הוצאת צווי סילוק יד, שהחוק הקנה לביצועו פרק זמן ארוך יותר. שם, בס' 4.
- 87 חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.
- 88 פורום דרוקים בנגב לשוויון אזרחי, לעיל ה"ש 1.

הכללית של הסיירת נכתב שהחוק מופר בכל רחבי הארץ וכן שצווי הריסה רבים הוצאו אך לא יושמו. לפיכך מומלץ במסמך להגיע לסיכום עם משרד הפנים, שהיה אמון על אכיפת החוק, כדי שישתתף במימון פעילותה של הסיירת ויסמיך את פקחיה.<sup>89</sup> המגעים עם משרד הפנים נשאו פרי, בין היתר בזכות ההכרה ביעילות הסיירת. בין נובמבר 1977 למרץ 1980 חתמו משרד הפנים ורשות שמורות הטבע על שלושה הסכמים עוקבים להפעלת הסיירת במחוז הדרום. בדו"ח מבקר המדינה מ־1980 ציין מנהל המחוז במשרד הפנים: "מאז החלה הסיירת לעסוק באכיפת חוק התכנון והבנייה במחוז, קיבל הנושא תנופה משמעותית וחל שיפור ניכר באכיפת החוק".<sup>90</sup> למעשה, עוד במאי 1978 המליצה ועדת מעקב שהוקמה במשרד הפנים להאריך את ההסכם עם הרשות, ובתוך כך ציינה כי בעקבות הפעלת הסיירת "נבלמה תופעת הבניה הבלתי חוקית ע"י הבדואים, בעיקר באזור המיועד לשדה התעופה ולשטחי תע"ש".<sup>91</sup> האזור המיועד לשדה התעופה היה שטח מיושב בתוך אזור הסייג,<sup>92</sup> ומכאן שהסמכת הסיירת מטעם משרד הפנים הביאה להרחבת פעולות הדחיקה בכפרים הלא מוכרים. עם זאת, הפעילות לאכיפת חוק התכנון והבנייה לא מוצתה בנוגע להתחלות בנייה שטרם הושלמו. עוד בטיוטת תוכנית הפעולה הכללית של הסיירת הומלץ לאפשר לפקחים להרוס מבנים שבנייתם טרם הושלמה מייד עם גילויים, לרבות בנייה קלה ואוהלים, ללא צורך בהליך מקדים.<sup>93</sup> נכון ל־1980 לא מומשה המלצה זו ועוד עמדה על הפרק.<sup>94</sup>

מלבד סמכויות האכיפה שנדרונו עד כה, פקחי הסיירת הירוקה זכו גם במעמד של שוטרים מיוחדים, ברם גם אז לא הייתה הסמכת הפקחים מיידית; רק ביוני 1977 סיכמה הנהלת הרשות עם משטרת ישראל על קיום השתלמות לפקחיה, שבסיומה יוסמכו הפקחים לפי פקודת המשטרה, התשל"א-1971. פירוש הרבר היה שבהיעדר נוכחות של המשטרה ישמשו פקחי הסיירת שוטרים לכל דבר ועניין.<sup>95</sup> ההשתלמות נקבעה להיערך בחודשים אוגוסט-ספטמבר 1977 ונועדה לעסוק בנושאים כגון סמכויות מעצר וחיפוש, שימוש בכוח ובנשק חם, טיפול באדם חשוד, שמירה על עצורים וליוי שלהם.<sup>96</sup> נושאים אלה, הקשורים ישירות בהפעלת כוח פיזי, יהיו בתוך זמן קצר בלב פעילות הסיירת וגם ישמשו מוקד של ביקורת עליה. לסיכום, הפעלת הסיירת הירוקה חשפה מתח מסוים בין השאיפה ליעילות בפעולות הדחיקה ובין הצורך בגיבוי משפטי. אומנם התפיסה שהסיירת יעילה אפשרה לה לרכוש סמכויות נוספות וכך להרחיב את פעילותה בתוך אזור הסייג, במקום שטרם הושלם הנישול,

89 טיוטת תוכנית הפעולה של הסיירת הירוקה, לעיל ה"ש 83, בס' 4.  
 90 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 362-363.  
 91 דו"ח הועדה למעקב ולהערכת פעילותה של "הסיירת הירוקה" באכיפת חוקי התכנון והבנייה בשטחים הפתוחים במחוז הדרום (10.5.1978), ס' ג, א"מ גל-40223/16, לעיל ה"ש 78.  
 92 אזור זה פונה בתחילת שנות השמונים מתוקף חוק רכישת מקרקעין בנגב (חווה השלום עם מצרים), התש"ם-1980.  
 93 טיוטת תוכנית הפעולה של הסיירת הירוקה, לעיל ה"ש 83, בס' 4.  
 94 המלצות הוועדה למניעת השתלטות בלתי חוקית על מקרקעי המדינה, לעיל ה"ש 79.  
 95 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 357.  
 96 מכתב מיוסי כפיר לעובדי רשות שמורות הטבע (16.8.1977) א"מ גל-40223/16, לעיל ה"ש 78.

אבל יש להדגיש שכמה מהסמכויות הנדרשות לא היו נתונות מראש אלא נרכשו רק בדיעבד. לא כך הדבר במהלכי נישול, שם החוק והמשפט הם מלכתחילה הפלטפורמה העיקרית בה נעשה שימוש לצורך ההשתלטות על קרקע. יתרה מכך, יעילותה הממשית של הסיירת נותרה מוגבלת בשל נוסח החוקים או הפרוצדורות הכרוכות באכיפתם. כך, החרמת הצאן לפי החוק להגנת הצומח הוגבלה לעיזים בלבד, הפינוי המידי לפי חוק המקרקעין תוחם בזמן, והפעולה לפי חוק התכנון והבנייה לא כללה הריסה מיידית של מבנים שטרם הושלמה בנייתם. למען הסר ספק, אין זה אומר שהדחיקה רגישה באותה מידה כמו הנישול לפגיעה בתדמית הדמוקרטית של מדינת המתיישבים. בפרק הבא אראה כי הפעולה המורחבת שבאה בעקבות רכישת הסמכויות עוררה בכל זאת ביקורת ציבורית ואף התנהלה בתחום האפור של החוק, והדבר העצים את המתיחות ביחסי הסיירת עם החוק והמשפט.

### ה. דחיקה מעבר לחוק: פעילות הסיירת הירוקה בנגב והביקורת עליה, 1978-1980

1978 הייתה נקודת מפנה בהירדררות היחסים בין רשויות המדינה לבדואים בנגב. מאותה שנה הרסו מבנים בנגב בנחישות רבה יותר, מה גם שהבדואים נאלצו לחסל חלק גדול מהצאן שלהם בשל החזרתם ממרכז הארץ דרומה.<sup>97</sup> הפעלת הסיירת הירוקה הייתה מכרעת בהירדררות זו. לטענת יוסף בן-דוד,<sup>98</sup> "פעולות האכיפה הולידו גילויי אלימות בין הסיירת לבין הבדווים, וכך נוצרה הדעה שהבדווים הם מסיגי גבול ואף מונעים על-ידי גורמים לאומניים". עם זאת, השגת כלל הסמכויות שנדרגו בפרק הקודם הרחיבה הסיירת את פעולותיה בקרב הבדואים והביאה להחרפת העימות בנגב, ובתוך כך הפעילה כוח פיזי בעצמה או הסתייעה בגורמי אכיפה אחרים. ברם הרחבת פעילות הסיירת בקרב אזרחים גררה ביקורת חריפה עליה, והדבר שיקף את בעיית הלגיטימציה של הדחיקה בתור אמצעי של אכיפת חוק. יתרה מכך, בעקבות הביקורת התגלה שהסיירת פעלה ממילא בתחום האפור של החוק, והדבר שיקף שוב את המתח בין השאיפה ליעילות בדחיקה ובין הצורך בגיבוי משפטי.

אחת הטענות הנפוצות נגד הסיירת נגעה לשימוש מופרז בכוח. עוד ב־19 בינואר 1978 דווח כי לדברי הוועד לזכויות הבדואים בנגב, הסיירת הירוקה "החלה להרוג באופן שיטתי את עדרי הצאן של הבדואים בנגב".<sup>99</sup> במרוצת הזמן הצטברו תלונות נוספות מצד הבדואים על שימוש לרעה בכוח, לרבות איום בנשק, הכאה ושרפת רכוש, כליאת רועים אגב הפקרת עדריהם וירי בבעלי חיים.<sup>100</sup> מקצת התלונות הופנו כלפי גורמים ששיתפו פעולה עם הסיירת, כגון חיילים שלכאורה השתתפו במעשי התעללות בזמן פינוי רועים משטחי אש.<sup>101</sup> עם

97 יוסף בן-דוד "הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב לבין המדינה – היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים" קרקע 40, 61, 85-86 (1995).

98 בן-דוד, לעיל ה"ש 40, בעמ' 78.

99 "ועד הבדואים: הסיירת הירוקה החלה בהרג שיטתי בצאן" דבר 19.1.1978, 2.

100 משולם עד "מסיגי גבול או מקופחים" דבר 2.6.1978, 17.

101 "בדווים תובעים חקירה נגד 'הסיירת הירוקה'" מעריב 15.3.1979, 6.

זאת, האחריות הוטלה בעיקרה על הסיירת, וביוני 1978 אף הוגשה לשר החקלאות עצומה הקוראת לפתוח בחקירה נגדה.<sup>102</sup>

לעיתים גם נטען כי לפעולות שנקטה הסיירת לא היה בסיס משפטי. אחד האירועים המדגימים זאת היטב קרה ב־17 במאי 1978. באותו יום ערכה הסיירת מבצע לפינוי כמה מבנים ואוהלים באזור דימונה ולהריסתם, בשיתוף כוחות משטרה ומשמר הגבול. בעקבות המבצע קיימו השיח'ים מהשבטים המפונים מסיבת עיתונאים, ובה דרשו להפסיק את פעולות הסיירת ולהכפיף אותה לפיקוח פרלמנטרי. בצד הטענה בדבר שימוש מופרז בכוח ואיומים בנשק טענו השיח'ים כי כלל האוהלים וכמה מהמבנים נהרסו בלי צו.<sup>103</sup> טענה זו בדבר פעולות ללא בסיס משפטי חזרה יותר מפעם, ולעיתים אף הגבילה את פעילות הסיירת. כך למשל ב־15 בינואר 1979 הוצא צו מניעה נגד הסיירת, שאסר עליה להחרים את עדרי הצאן של כמה משפחות בדואיות ממצפה רמון עד בירור הנושא בבית המשפט. הטענה הייתה כי העדרים רשומים כנדרש במשרד החקלאות, ומכאן שאין זה מוצדק להחרים.<sup>104</sup> על רקע העדויות שהצטברו, ב־1979 פתח מבקר המדינה בבדיקה של פעילות הסיירת. מסקנות הבדיקה פורסמו ב־1980; הן מצביעות על שורה של אי־סדרים בהליכים שיכלו לאפשר שימוש מופרז בכוח וחריגה מסמכות. לדברי המבקר, כמה מהפקחים כלל לא הוסמכו בהתאם לחוק או סמכותם לא חודשה לאחר שפג תוקפה. לא מן הנמנע אפוא שבמקרים מסוימים הפעילו הפקחים כוח פיזי לצורך אכיפת חוק בלי שבכלל הייתה להם סמכות חוקית לכך. המבקר טען גם שהסמכת הפקחים כשוטרים מיוחדים לא הייתה בהכרח מוצדקת משום שהם נועדו לפעול לפי חוקים מסוימים בלבד ולא כשוטרים לכל דבר ועניין. נוסף על כך, המבקר ציין שהמשטרה לא פיקחה מבחינה משמעתית על הפקחים שהוסמכו. לבסוף, כמה מפעולות הסיירת לא היו מגובות מבחינה משפטית כשלעצמן. המבקר ציין: "בתיקי הסיירת בהם החלטות לכיצוע פינויים והריסות לא נמצאו האסמכתאות שמהן ניתן ללמוד מה היה הבסיס המשפטי לאותן פעולות ומה הייתה העילה לכיצוען. הסיירת לא ביקשה ולא קיבלה מסמכים כאלה. לפיכך, לא ניתן לקבוע אם כל פעולתם של אנשי הסיירת נעשתה במסגרת החוק". לדברי המבקר, את הסיירת הפעילו גופים חיצוניים, אך היא לא דאגה לקבל מהם פרטים בנוגע למשימותיה, לרבות הכרעות בשאלה אם מדובר באכיפת פסק דין או בפינוי מיידי ללא צורך בצו.<sup>105</sup> בשל כל זאת הסיק המבקר: "הסיירת הירוקה עסקה בנושא בעל חשיבות אך לא ניתנה די תשומת לב לנושא ההסדרה החוקית של הפעילות".<sup>106</sup>

אם כן, אף שמבקר המדינה לא האשים את הסיירת בהפרת חוק פלילית, פעילותה לדחיקת הבדואים מהקרקע התנהלה בתחום האפור שבין החוקי ללא חוקי. אף על פי שפעולותיה נועדו לאכוף מערכת חוקים ותקנות, אין זה ברור אם הן בוצעו תמיד לפי החוק ואם הוסמכו הפקחים לבצען. מנגד, בעת פרסומו של דו"ח המבקר כבר נחשבה הסיירת יעילה במיוחד.

102 "עצומה נגד הסיירת הירוקה" דבר 25.6.1978, 2.

103 ישראל תומר "הברווים דורשים פיקוח פרלמנטרי על פעולות הסיירת הירוקה" ידיעות אחרונות 22.5.1978, 4.

104 משולם עד "צו־מניעה נגד הסיירת הירוקה: אוסר לפגוע בברווים במצפה־רמון" דבר 16.1.1979, 3.

105 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 356-358.

106 שם, בעמ' 364.

המבקר עצמו ציין: "עיסוקה של הסיירת באכיפת חוקים נעשה על פי הסדרים שנערכו בין הרשות לבין גורמים [...] שהיו מעוניינים להיעזר בשרותי הסיירת נוכח חוסר האונים של מנגנוניהם הם".<sup>107</sup>

לשיטתי, ההתנהלות בתחום האפור של החוק וסוגיית היעילות היו קשורות זו לזו. האפשרות שהסיירת השתמשה שימוש מופרז בכוח וחרגה ממסכותה ניתנת להבנה על רקע שאיפתה ליעילות בפעולות הדחיקה. בצד המחויבות העקרונית לדחיקה ו"נוסחת העצמת הפקחים", אחד הגורמים לתפיסה שהסיירת יעילה מגורמי אכיפה אחרים, לרבות המשטרה, היה הנכונות להשתמש בכוח פיזי. טל מספר כי אלון גלילי, מפקד הסיירת אז, "היה מתוסכל מפעילותה של משטרת ישראל, שנקטה באמצעים הססניים מדי מאלה הנדרשים לטעמו בכדי להתמודד עם הבדואים בשטח". אם כן, בהנהגתו של גלילי, "הסיירת הירוקה החלה לפעול בשיטתיות לפינוי הבדואים מאדמות מדינה. לרוב נעשה שימוש בכוח של שלושים פקחים ממושים. המחזה לא היה נעים למראה".<sup>108</sup> אשר להיעדר האסמכתאות המשפטיות, הנהלת הרשות הכירה מפורשות בחשיבות הדבר עבור חופש הפעולה שלה. כך כתב חבר ההנהלה דן רובין אל משרד המבקר בתגובה לעניין: "אין צורך בשום מסמך כמפורט במסמך הביקורת. הדבר אינו מעשי ואינו מקובל בשום זרוע מזרועות המדינה העוסקת באכיפת חוק".<sup>109</sup> בין שניהול רישומים מסודרים היה נהוג בקרב רשויות אכיפת החוק ובין שלאו, דבריו של רובין ממחישים כי השאיפה ליעילות באה על חשבון התנהלות תקינה, שבנוהל, אשר יכלה למנוע חריגה מסמכות.

אף על פי שהשאיפה ליעילות בדחיקה הובילה את הסיירת להימצא בתחום האפור של החוק, ההכרה ביעילותה אפשרה לה להמשיך לפעול למרות הביקורת. עם זאת, הסיירת כן נדרשה להקפיד על התנהלות תקינה ועל גיבוי משפטי הולם. כך עולה מתוך ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מ-8 ביולי 1980,<sup>110</sup> אשר נערכה בעקבות פרסום דו"ח המבקר. בישיבה הכירו רוב חברי הוועדה ביעילותה של הסיירת, ובו בזמן הם הדגישו את הצורך להסדיר את פעילותה בחקיקה. כך ניסח זאת אחד מחברי הוועדה: "מצד אחד זה מחמיא לאנשי רשות שמורות הטבע, כי הוכח שזה גוף יעיל, אבל זה לא משתלב עם העקרונות של שלטון חוק. ברגע שהגוף הזה פועל ביעילות רבה לא במסגרת החוק, או שהוא איננו מכוסה לגמרי בחוק, מטבע הדברים שהוא לא צריך לפעול במסגרת של הניהול התקין".<sup>111</sup> חבר ועדה אחר הציע לפרק את הסיירת לחלוטין ולהעביר את תחומי האחריות שלה למשטרה, אלא שההסכמה הכללית על יעילותה מנעה זאת. בתגובה להצעה טען חבר ועדה אחר: "יש סיטואציות, שככל הנראה המשטרה על חוקיה אינה יכולה לתת להם מענה. למשל, כאשר המשטרה נרתעת לעתים מלהרוס מבנים לא חוקיים... כנראה שאין מנוס מהחזקת סיירת ירוקה

107 שם.

108 אלון טל הסביבה בישראל – משאבי טבע, משברים, מאבקים ומדיניות – מראשית הצינונות ועד המאה ה-21, 486-487 (שולה שלהב עורכת 2006).

109 מכתב רובין-זמרוני, לעיל ה"ש 61, ס' 55.

110 פרוטוקול ישיבה 98 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-9 (8.7.1980).

111 שם, בעמ' 4.

כדי לשמור שלא יגזלו את קרקעות המדינה". עם זאת, אותו חבר ועדה כן הציע "לחשוב על שיפורים, כך שהדברים לא ייראו כל-כך מסתוריים, או לפעמים לא חוקיים לגמרי".<sup>112</sup> בדיון התברר שכבר החלו לנקוט מהלכים להסדרת פעילות הסיירת, ולפיכך ליושב ראש הוועדה לא נותר אלא לבקש פירוט בכתב ולנעול את הישיבה. מנכ"ל הרשות אברהם יפה סיפר שבאותה העת כבר החלה העבודה על הצעת חוק שתסדיר את סמכויות הפקחים. עוד סיפר יפה כי הוחלט לבטל את תעודות השוטר המיוחדות של הפקחים ולהכניס את הסיירת לפיקוח המשטרה. ריכוז הפעולות בשטח נועד להיות באחריות משמר הגבול. עם זאת, יפה הבהיר שהמשטרה לא נועדה להפעיל את הסיירת אלא דווקא שאנשי הסיירת, מתוקף היכרותם עם השטח והמוטיבציה הגבוהה שלהם, יעבירו מידע למשמר הגבול וינחו את פעילותו בכפוף לפיקוח המשטרה.<sup>113</sup> כך נותרה הסיירת גורם מרכזי במערך השיטור האמון על דחיקת הברואים מהקרקע.

אם כן, השאיפה ליעילות בדחיקה שעמדה בבסיס פעילות הסיירת עשתה אותה מושא לביקורת, ובאותה מידה אפשרה לה להוכיח את עצמה כאמצעי אכיפה חיוני ולפיכך הצדיקה את המשך קיומה. כך מתחדדת חשיבותה של ההבחנה בין נישול לדחיקה להבנת המקרה של הסיירת הירוקה. יעילות הנישול מותנית בשמירה על מראית עין של אובייקטיביות ומקצועיות, ואילו יעילותה של הדחיקה נובעת בראש ובראשונה מעצם מהותה הפיזית, בין שהדבר מתיישב לחלוטין עם החוק ובין שלא. במילים אחרות, הצלחת הדחיקה תלויה ביכולתה להרחיק את הילידים מן הקרקע, ולא בהכרח בתמיכה המשפטית שהיא זוכה לה. הסיירת הירוקה התמודדה עם הנוכחות הברואית על הקרקע בצורה שנחשבה כיעילה יותר מכל גוף אחר, והדבר זיכה אותה במחילה על התנהלותה הלא תקנית ועל האפשרות שחרגה מסמכותה בשל כך; לנישול, בתור פרקטיקה שמכוונת כלפי הזכות על הקרקע וננקטת מלכתחילה באמצעות החוק והמשפט, לא היה כל קשר ישיר לכך.

אומנם אפשר לטעון שוב, בעקבות הביקורת שנמתחה על הסיירת והמהלכים להסדרתה, שהדחיקה אינה שונה מהנישול ברגישותה לפגיעה בתרמית הדמוקרטית של מדינת המתיישבים, ברם מהלכי ההסדרה האמורים לא באמת שמו סוף למתיחות ביחסי הסיירת עם החוק והמשפט. המתח בין השאיפה ליעילות בדחיקה ובין הצורך בגיבוי משפטי התגלה שוב, אף לאחר שב-1992 הוסדרה בחקיקה סמכות הפקחים לבצע פעולות פיקוח ואכיפה מטעם רשויות המדינה ומטעם רשויות מקומיות.<sup>114</sup> כך, בשנת 2003 טען מנהל הסיירת כי פעילותה לפינוי פולשים מאדמות מדינה נעשית מוגבלת יותר ויותר בשל הליכים משפטיים וחוקים ישנים שאינם מתאימים עוד למציאות בשטח.<sup>115</sup> מנגד, בשנת 2007 פסק בג"ץ שהסיירת ומנהל מקרקעי ישראל חרגו מסמכותם ואף פעלו באופן לא חוקתי נגד הברואים, בכך שביצעו פעולות ריסוס אוויריות להשמדת יבוליהם. מכוח הפסיקה נאסרה הנקיטה בפעולות אלה, אף על פי שהן נחשבו יעילות בהתמודדות עם הנוכחות הברואית יותר מאשר הפעלת כוחות

112 שם, בעמ' 8-9.

113 שם, בעמ' 11-18.

114 ס' 65 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992.

115 גלעד אלטמן "המחיר היקר של אי-אכיפה ראויה של החוק נגד פולשים לקרקעות המדינה" קרקע 57, 46 (2003).

קרקעיים.<sup>116</sup> בשל כל זאת, לא מן הנמנע שהתנגשויות בין הסיירת ובין החוק והמשפט ייווצרו גם בעתיד, אם תוסיף דחיקת הברואים מהקרקע להיות מוקד מרכזי של פעילותה.

## 1. דיון

הספרות הביקורתית על מאבק הקרקעות בנגב נוטה להתמקד באופן שהחוק והמשפט משמשים לנישול האוכלוסייה הברואית מאדמותיה, וגם במנגנוני השליטה של התכנון המרחבי הנלווים לכך. לעומת זאת, פעילותם של גופי שיטור אשר עוסקים בדחיקת הברואים מהקרקע בפועל טרם זכתה להתייחסות מספקת. במאמר זה ביקשתי אפוא להבחין בין נישול לדחיקה בתור שתי פרקטיקות משלימות אך שונות להשתלטות על קרקע, וכך להעניק חשיבות רבה יותר לדינמיקה הייחודית של הפעלת העוצמה הפיזית בתהליך הקולוניזציה. הראיתי שהקמת הסיירת הירוקה משמעה דחיקה ולא נישול, שכן היא נועדה למנוע את הנוכחות המחודשת של ברואים על אדמות שבעלות הממסד עליהן הוסדרה זה כבר. רק בדיעבד נעשתה הסיירת גורם מרכזי בדחיקת הברואים היושבים בתוך אזור הסייג, במקום שהבעלות על הקרקע נותרה שנויה במחלוקת, לאחר שרכשה סמכויות להצדקת השימוש בכוח פיזי נגד אוכלוסייה אזרחית. ברם אף שרכישת הסמכויות אפשרה להרחיב את פעילות הסיירת, פעילות זו חשפה מתח בין השאיפה ליעילות בדחיקה ובין הצורך בגיבוי משפטי, והדבר הוביל להתנהלות לא תקנית מבחינת ההליכים ולחריגה אפשרית מסמכות. הזליגה הזאת אל התחום האפור של החוק לא הייתה קשורה ישירות לנישול ואף לא לחוסר הרשמיות בתכנון, שבאמצעותו תושבי הכפרים הלא מוכרים נשלטים. תחת זאת, מדובר היה בתוצר של המפגש בין פרקטיקה פיזית של השתלטות על קרקע ובין החוק והמשפט, שמחויבותם לשמירה על מראית עין של דמוקרטיה והשאיפה הכרוכה בכך לאובייקטיביות ומקצועיות עשויות להתנגש עם צורכי הדחיקה בשטח.

מלבד המקרה הספציפי של הסיירת הירוקה, ההבחנה בין נישול לדחיקה תורמת להבנת המתח שעשוי להיווצר בין חוק לשיטור בהקשרים קולוניאליים-התיישבותיים. בבסיס הספרות על קולוניאליזם התיישבותי עומדת ההנחה שמחיקת הילידיות היא היגיון מבני שהפרויקט הקולוניאלי כולו מאורגן סביבו.<sup>117</sup> איני חולק בהכרח על הנחה זו, אבל אני מסכים עם מאן בנוגע לצורך בבחינת המקורות השונים של העוצמה והתהליך הדינמי שהם יוצרים בו יחד את הקולוניאליזם התיישבותי.<sup>118</sup> לפיכך אני סבור כי אין זה מספיק לנתח את פעולות השיטור הפיזיות ואת היחסים המתוחים שלהן עם החוק והמשפט מתוך זווית הראייה הגאוגרפית-משפטית לבדה. אומנם יש היגיון בטענה כי ההשגחה החלקית של החוק במרחבים אפורים תורמת לביסוס השליטה הקולוניאלית בד בבד עם הנישול, אבל הבעיה היא שכך פעולות השיטור הפיזיות מוכפפות אל החוק ואל המשפט מבחינה אנליטית, ואולם בפועל מדובר בשתי בדרכים שונות של התנהלות מול האוכלוסייה הילידית. הגם ששתי הדרכים הללו משלימות זו את זו במאמצי ההשתלטות על קרקע, הן עשויות באותה מידה להתחכך ולהתנגש זו בזו משום שכל אחת מהן מגויסת אחרת לקידום תהליך הקולוניזציה.

116 פרשת אבו מדיגם, לעיל ה"ש 19.

117 Wolfe, לעיל ה"ש 20.

118 MANN, THE DARK SIDE OF DEMOCRACY, לעיל ה"ש 26, בעמ' 70-110.

התנגשות מסוג זה הובילה את הסיירת הירוקה לפעול בתחום האפור של החוק, ולא מן הנמנע שאפשר לזהותה גם במקרים אחרים.

בצד חשיבותה של ההבחנה הכללית בין נישול לדחיקה, ממצאי המאמר מעלים שאלות בנוגע לדינמיקה של הדחיקה עצמה. הגם שאין באפשרותי לעסוק כאן בשאלות אלה באריכות, אנסה לספק תשובות ראשוניות או השערות על בסיס המחקר הנוכחי. שאלה אחת נוגעת להבדל האפשרי בין סוגים שונים של דחיקה. לכאורה מילאה הסיירת הירוקה בשנים הראשונות להקמתה שני תפקידים שונים – דחיקת בדואים שנדרו צפונה בחזרה אל מקום מושבם ופינוי כפרים לא מוכרים בתוך אזור הסייג, במקום שטרם הושלם הנישול. ואולם אני סבור כי אין מדובר בסוגים שונים של דחיקה אלא דווקא בעדות לכך שהדחיקה היא פרקטיקה מובחנת של השתלטות על קרקע. המטרה בשני המקרים הייתה אותה מטרה – הסרת נוכחות האוכלוסייה הילידית באמצעות כוח פיזי. הסיירת לא הייתה אחראית ליעד שאליו נדחקו הברואים אלא רק לעצם דחיקתם מהקרקע, בין שבעלות הממסד עליה הוסדרה ובין שלא. שאלה אחרת נוגעת ליחס בין העוסקים בדחיקה. פעולות לדחיקת הברואים ננקטו במשך השנים בידי גורמים שונים, לרבות הצבא, המשטרה, משמר הגבול ומנהל מקרקעי ישראל. הסיירת הירוקה פעלה בצד גורמים אלה ולעיתים בשיתוף פעולה עימם, והדבר מעלה את שאלת הייחודיות שלה לעומתם. ראשית, אני סבור כי יש להבחין מבחינה מבנית בין הצבא, שהיה הגורם הדומיננטי עד 1966 מתוקף התקנות לשעת חירום, ובין גורמי השיטור שתפסו את מקומו. לפי הממצאים, אני משער שפעולות דחיקה צבאיות נוטות להינקט במצבי חירום. ההשגחה הזמנית של החוק מאפשרת לסמן אוכלוסיות מסוימות כזרות ולרדד אותן לרמת "החיים החשופים", לפי ניסוחו של ג'ורג'ו אגמבן,<sup>119</sup> ולפיכך זכויותיהן מתבטלות, והן נותרות במצב של הפקרות. לעומת זאת, הדחיקה המתבצעת בידי גורמי שיטור דומה יותר לנישול בכך שהיא מבקשת לחסות מתחת למעטה האובייקטיביות והמקצועיות של החוק. מעטה זה מקנה לגיטימציה לפעול בקרב אוכלוסיות אזרחיות, אך עשוי להגביל את טווח האפשרויות לשימוש בכוח פיזי.<sup>120</sup>

לעומת היחס בין הצבא לגורמי השיטור, שהוא מבני, ההבדל בין גורמי שיטור שונים העוסקים בדחיקה הוא ככל הנראה מוסדי ונסיבתי. מה שייחודי בסיירת הירוקה הוא שהפעלתה הייתה ביסודה מהלך של דחיקה. בכך היא נבדלה מגופים אחרים שעסקו בעוד תחומים והושפעו ממכלול שונה של שיקולים. המחויבות העקרונית לדחיקה והשאפה להיות יעילה בכך הן שהובילו את הסיירת להתנהל לא לגמרי לפי ההליכים המקובלים ולפעול בתחום האפור של החוק. מן ההימנעות של המשטרה מעיסוק בסוגיית המרעה הברואי או בהריסת מבנים לפני הקמת הסיירת ניכר כי גופים אחרים לא בהכרח היו מחויבים לדחיקה באותה מידה. עם זאת, נדמה כי הסיירת הצליחה, במידה מסוימת, להשפיע על סביבתה במחויבות לדחיקה. באמצעות רכישת סמכויות אכיפה, סיור ואיסוף מידע, תיאום מבצעים ויישומם בשטח, איגדה הסיירת סביבה גופי שיטור אחרים והביאה להרחבת פעולות הדחיקה

119 ג'ורג'ו אגמבן "הומו סאקר – הכוח הריכוזי והחיים החשופים" טכנולוגיות של צדק – משפט, מדע וחברה 395 (משפט חברה ותרבות, שי לביא עורך, נמרוד אביעד ומוניקה פולק מתרגמים (2003).

120 Waddington, לעיל ה"ש 17.



בנגב. הדומיננטיות של הסיירת מסבירה מדוע הביקורת בעניין פעולות אלה נמתחה בעיקר עליה. מנגד, האישור שקיבלה הסיירת להמשיך לפעול בפקוח המשטרה מלמד על עוצמת השפעתה – המשטרה הכירה בחשיבות מהלכי הדחיקה ובצורך להיות מעורבת בהם. שאלות אלה ואחרות מצריכות ביסוס תאורטי ואמפירי נוסף, כזה שאין לו מקום במאמר הנוכחי. במאמר ניסיתי להצביע על חשיבות ההבדל בין פרקטיקת הנישול ובין פרקטיקת הדחיקה כשתי צורות שונות של הפעלת עוצמה, אף על פי ששתיהן גם יחד מסייעות בהשתלטות על קרקע כחלק מתהליך הקולוניזציה. בין היתר, מן הראוי להדגיש יותר את חשיבותה האנליטית של התנגדות הילידים. כמו מחקרים עדכניים אחרים, גם ממצאיו של מחקר זה ממחישים את יכולתה של האוכלוסייה הברואית לחתור תחת המבנה הקולוניאלי-התיישבותי ולשבש את פעולתו.<sup>121</sup> במחקר עתידי יהיה זה מועיל אפוא להוסיף לבחון את התנגדות הילידים בד בבד עם הבחנה בין הפרקטיקות השונות להשתלטות על קרקע שהם מתנגדים אליהן.

---

Mansour Nasasra, *Two Decades of Bedouin Resistance and Survival under Israeli Military Rule, 1948-1967*, 56 MIDDLE E. STUD. 64 (2019); Shari Plonski, *Material Footprints: The Struggle for Borders by Bedouin-Palestinians in Israel*, 50 ANTIPODE 1349 (2018).

