

משילות בנגב?

חבצלת יהל

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

המחקר הנוכחי מציע תפיסה חדשה ביחס לשימוש במונח משילות בהקשר לנגב. המחקר מתחקה אחר התפתחות הדיון האקדמי הבינלאומי על אודות המונח משילות, אשר הרחיב את גבולותיו של המושג מעבר לתחומי הממסד השלטוני, וזאת לעומת השיח הישראלי שנקט עד כה גישה מצמצמת. בהתאמה לשיח המרחיב, המחקר מראה כי במקביל למערכת הממסדית קיימת בנגב מערכת משילות נוספת, עצמאית ונפרדת, המוכתבת על ידי כללים שבטיים היסטוריים. משילות זו מכתיבה היבטים רבים בחיי בדואים בנגב.

המאמר מתמקד בארבעה היבטים: רישום ותיעוד אוכלוסייה, שליטה במרחב הקרקעי, ריבוי נשים (פוליגמיה) ויישוב סכסוכים, ומדגים באמצעותם את הממשק בין שתי המשילות. מסקנת המחקר היא כי הממסד הישראלי, בהתנהלותו לאורך השנים ובמחדלו באשר לזיהוי והכרה בכוחה של המשילות השבטית, הביא לחיזוקה על חשבון המשילות המדינתית. המאמר גם מציע המלצות למדיניות.

מילות מפתח: משילות, בדואים, נגב, פוליגמיה, סולחה, מחלוקת קרקעות

מבוא

דוח מבקר המדינה לשנת 2021 שכותרתו "היבטי משילות בנגב" מצביע על מגוון תחומים שבהם מדינת ישראל אינה מחילה את חוקיה בנגב (מבקר המדינה, 2021). דוח זה מצטרף לדוחות קודמים של המבקר, שהצביעו על כשלי הממסד בכל הנוגע לענייני הבדואים בנגב (מבקר המדינה, 1967, 2011, 2016). בנושא המשילות עסקו חוקרים ממגוון תחומי ידע, והוא קשור בתאוריות מתחום המדיניות הציבורית – תחום חקר שהתפתח במחצית השנייה של המאה ה־20. רב־התחומיות שלו וחשיבותו עולים "ככל שמאפייניה של המדינה הדמוקרטית נעשים מורכבים יותר" (נחמיאס ומידיני, 2019, עמ' 13).

הגם שרשויות השלטון עומדות במרכז התוויית המדיניות הציבורית והן הנושאות באחריות ליישומה, הרי עם השנים הוכרה החשיבות בהבנת פעילותם והשפעתם של גורמים נוספים, כדוגמת קבוצות אינטרס, בעלי הון, וגופים בינלאומיים כלכליים ואחרים (נחמיאס ומידיני, 2019).

המחקר הנוכחי מבקש לסטות מהמיקוד הישראלי, הקושר בין פעילות הממסד ובין שימוש במונח משילות, ולהציע תפיסה חדשה ביחס לשימוש במונח בהקשר

לנגב. במרכז תפיסה זו עומדת הטענה כי לצד המשילות הממסדית בנגב קיימת גם מערכת משילות מקבילה, עצמאית ונפרדת, והיא השבטיות הבדואית. תרומת השימוש באותו מונח לשם תיאור שתי המערכות היא במיקומן זו לצד זו, תוך יצירת הקבלה אופקית ביניהן. זאת בשונה מהשאלות שנשאלו עד כה לגבי המשילות, שהתמקדו בממסד והיו במישור האנכי: תפקוד הרשויות השלטוניות ואי־יישום החוק על האוכלוסייה. התעלמות מעוצמתה ומהשלכותיה של השבטיות הבדואית ומהכרה בה כמערכת משילות מתחרה מובילה את הממסד הישראלי לעידודה ולחיזוקה, במידה רבה על חשבון המשילות המדינתית. לפיכך המחקר אינו דן בהקשר הרחב של שליטת מדינות במיעוטים,¹ ואף לא בתיאור קשיי הממסד הישראלי בגיבוש ובישום מדיניות כזו בקשר לאוכלוסייה הבדואית בנגב – נושאים שבהם עסקו מחקרים רבים (יהל וגלילי, 2023).

המאמר פותח בהגדרת המונח משילות והמשגתו, וכן הקשר בינו לבין עוצמה לאומית; בהמשך מוצגת השבטיות הבדואית כמערכת משילות מתחרה למשילות המדינתית; לאחר מכן מודגם הממשק בין המשילות באמצעות דיון בארבעה תחומים: מערך הרישום והתיעוד של האוכלוסייה; השליטה במרחב ובשימושים הנעשים

השתנתה גם היא. כדי ללכוד תהליכים אלו נטבע המונח משילות (governance), והוא תפס נפח ספרותי משמעותי (von Benda-Beckmann & von Benda-Beckmann, 2009, Chap 1, p. 1).

גם הסוציולוג אסא מרון הראה במחקרו כיצד בהדרגה חוקרים מדיסציפלינות שונות החלו לראות במשילות (governance) "פרספקטיבה מחקרית לחקר השינויים החלים במדינה ובמדיניות המודרניות המאוחרת. [כש] הנחת יסוד מרכזית היא שמדיניות מעוצבת ומיושבת בשדה ארגוני הטרוגני ומרובה שחקנים" (מרון, 2014, עמ' 169).

לצד המשילות הממסדית בנגב קיימת גם מערכת משילות מקבילה, עצמאית ונפרדת, והיא השבטיות הבדואית.

חוקר מדע המדינה קלאוס אופה התקדם בכיוון זה צעד נוסף וטען כי השימוש המחקרי החדש במונח משילות (governance) נעשה לשם הצגת ניגוד לשלטון המרכזי (Offe, 2009). זאת כאשר השימוש במונח בא להדגיש את אי-יכולתה של המדינה ליתן פתרון ביחס לעוצמתן ולדחיפותן של הבעיות הציבוריות, ואת העובדה שלשחקנים החיצוניים הלא-מדינתיים יש בפועל כוח המאפשר להם יכולת פעולה אוטונומית עד כדי סיכול הפעילות הממסדית הקלאסית. הקשר בין ריקון סמכויות המדינה והירידה בכוח הניהול שלה לבין שיח המשילות מצוי גם אצל הסוציולוג רמי קפלן (2010). בהמשך לאלה, חוקר מדע המדינה מארק בוור הבהיר בפתיחה לספרו על משילות (governance):

ממשל מתייחס אפוא לכל תהליכי השלטון, בין על משפחה, שבט, ארגון רשמי או לא-רשמי או טריטוריה, ובין באמצעות חוקים, נורמות, כוח או שפה. המשילות שונה מהממשלה בכך שהיא מתמקדת פחות במדינה ובמוסדותיה ויותר בפרקטיקות ובפעילויות חברתיות (Bevir, 2013, p. 1).

הגם שמרבית המחקרים שהוצגו לעיל עסקו בתמורות שעבר המונח governance, הרחבה מקבילה חלה גם על המונח governability. כיום הדיון האקדמי הבינלאומי סביב המונח משילות, הן במשמעות governance והן במשמעות governability, נקשר לא רק במוסדות המדינתיים הקלאסיים אלא גם בגורמים, בתהליכים

בו; פוליגמיה; ושימוש בכוח ליישוב סכסוכים. בסיום מובאות מסקנות עיקריות והמלצות.

משילות מהי?

התפתחות המונח בעולם

ראשיתו של המונח הלועזי למשילות קשורה במילים שלטון וממשל, שצמחו מהמילה היוונית kybernan (κυβερνάν). משמעותה המקורית תיארה פעילות ניווט והכוונת סירות. מילה זו התגלגלה למילה gubernare בלטינית ובהמשך ל-governance במובן של הכוונת ציבור.² מכאן נוצרו המילים government ו-governance (Levi-Faur, 2012, p. 5).

בשפה האנגלית ניתן למצוא שתי מילים שתרגומן לעברית הוא משילות: האחת היא governance, המתארת מוסדות ומתמקדת בממשלה, בממשל, בשלטון ובמנהל; השנייה היא governability, המתמקדת בתהליכים ועוסקת ביכולת למשול או ביכולת לממש מדיניות שלטונית (Coppedge, 2001). עיון בספרות האקדמית הבינלאומית מראה כי השימוש המסורתי במונחים governance ו-governability היה רק בהקשר לגופים שלטוניים מדינתיים (קפלן, 2010). החל משנות ה-80 הורחב השימוש במונח governance באופן שמתאר גם גופים שאינם מדינתיים. הכלכלן אוליבר ויליאמסון התייחס ל"כוח השוק" כאל משילות (Williamson, 1979). אחריו פיתחו הסוציולוג וודי פאול (Powell, 1990) וחוקר מדע המדינה רוד רודס (Rhodes, 1990) את השימוש במונח בהקשר לסמכות בלתי פורמלית של גופים שונים, והניחו את הבסיס להבנה כי מקור הסמכות ל-governance יכול להתקבל מזירות שונות, אשר יכולות להתחרות זו בזו, להתמקח, לתאם או להתעלם זו מזו.

מכאן ואילך נפרצו ההגדרות והדיון במונח התרחב לא רק להכללת גורמים לא-מדינתיים.³ השימוש בו נעשה דווקא לשם הדגשת התמורות שחלו בהבנה של מהות השלטון – ממסגרת מדינתית ריכוזית למסגרת מגוונת הכוללת מעורבות של כוחות וגורמי שוק, כמו גם שחקנים נוספים מהחברה האזרחית (Kooiman, 1998; Rhodes, 1996; Stoker, 2008; et al.). לפי המשפטנים פרנץ וקיבט פון בנדה-בקמן:

בעשרים השנים האחרונות חלו שינויים חשובים באופן שבו פועלת הממשלה. שחקנים רבים שאינם מדינתיים נעשו מעורבים במה שעד לאחרונה נחשב לתחום הבלעדי של סוכנויות המדינה. בד בבד, התפיסה האקדמית והפוליטית של שינויים

מוסדות ותהליכים, ולצד זאת מצמצם את המשילות לשלטון המדינה בכך שהוא מפנה למקור הסמכות שלה – משטר הדמוקרטיה:

משילות היא יכולת הממשל להפעיל סמכות לגיטימית לשם מימושה של מדיניות שהתקבלה בדרך דמוקרטית, תוך אספקה של הנהגה והכוונה מערכתיות, יצירת התנאים המבניים והתהליכיים, העצמת היכולת לפעול, פתרון בעיות וכן שילוב המשאבים הנדרשים להשגת היעדים הקיבוציים של החברה (שוחט, 2007, עמ' 13).

בגישה זו אוחד גם דוח מבקר המדינה לשנת 2021. בקובץ המאמרים 'חזון המשילה הישראלית', העוסק בליקויים השונים בתחומי המשילה המיוחדים לישראל, מציע אסף מידני לכנות את תחום החשיבה העוסק ביכולת למשול (governability) במילה משילה, ובכך הוא מבחין אותה מהמילה משילות (מידני, 2015, עמ' 11). מידני הציג במאמר המבוא לקובץ את ההגדרה המרחיבה של בוור (Bevir) שהובאה לעיל, אולם העיסוק בספר ממוקד בפעילות גופים ממסדיים בישראל.

מכאן עולה כי השימוש במונח משילות בישראל, הגם שאינו מבדיל בין המובן המוסדי governance למובן התהליכי governability, הוא בעיקר בתיאור התפקוד והיחסים בין מוסדות מדינתיים, בדגש על הממשלה, וזאת תוך התמקדות בשאלת יישום חוקי המדינה והמדיניות שהתקבלה מכוחם על ידי רשויות המדינה. בשימוש זה חסרה ההרחבה שנעשתה בשימוש במונח בשיח הבינלאומי לתיאור כוחות וגורמים נוספים שאינם מדינתיים, ולהבנת היחסים ביניהם לבין הממסד המדינתי.⁷

הדיון במאמר זה אינו נדרש להפרדה בין המובן התהליכי למוסדי. הוא הולך בעקבות השיח הבינלאומי המרחיב ומשתמש במונח משילות לתיאור מערכת שבטית בדואית שאינה ממסדית-מדינתית.

משילות ועוצמה לאומית

השאלה מה מכיל המונח עוצמה לאומית העסיקה מומחים רבים, אשר הגדירו את גבולותיו בדרכים שונות. הנטייה בעת המודרנית היא לראות את הנושא במובן הרחב, המבטא מכלול תחומים: צבאי-ביטחוני, מדיני, כלכלי וחברתי. עוצמה לאומית נמדדת גם במידת ההזדהות של הפרט עם היעדים שמציבה המדינה (בן ארי, 2002) וגם במידת הסמכות שיש למדינה על הפרטים, ביכולת השכנוע ובכך שלנותן ההוראה יש

ובכוחות לא-מדינתיים, לא אחת כאלו המתנגדים לכוחות הממסדיים.

התפתחות ההמשגה בישראל

המילה משילות חדשה בשפה העברית. היא לא הופיעה במילון אבן שושן הפופולרי ועדיין אין עבודה ערך בוויקיפדיה בעברית. אזכורים ראשונים של המילה החלו להופיע במאה ה-21. מבין האזכורים האקדמיים המוקדמים של המונח בעברית ניתן לציין את ספרו של יחזקאל דרור 'איגרת למנהיג יהודי-ציוני ישראלי' משנת 2005, שבו נעשה שימוש במונח בהקשר למודל לשיפור תפקודם של מנהיגים ישראלים-ציונים (דרור, 2005). עיון בהגדרות שניתנו למונח בעברית אינו מבהיר באופן מספק את הקשר בינו לבין המונחים הלועזיים governance ו-governability. מחד גיסא, האקדמיה ללשון עברית הגדירה את המילה משילות כבעלת תוכן הקיים בשני המונחים הלועזיים: "פעולתו של מי שמושל" ו"כושר השליטה והפיקוח של מוסדות השלטון".⁴ מאידך גיסא, הפירוש שניתן לה במילון אבניאון כולל רק את המובן שנכלל במונח הלועזי governability, שלפיו המשילות שקולה ל"יכולתו של ממשל להשיג את התוצאות הרצויות לו".⁵

הפירוש של מילון אבניאון תואם את השימוש הרווח בישראל בשנים האחרונות במונח משילות (גוהר, 2021), הקשור בעיקר לדרישה לחיזוק יכולת השליטה של הממשלה מול זרועות וגורמים שלטוניים וממסדיים אחרים, כגון הרשות השופטת ועובדי ציבור ופקידים, שהם חלק מהרשות המבצעת. כפי שהבהירה גייל טלשיר, משילות מקושרת למצב "שאינ מספיק כוח וסמכות לממשלה להוביל מדיניות, ולכן [...] יש להחליש את מנגנוני המדינה בד בבד עם כינון ממשלה קטנה וחזקה" (טלשיר, 2020, עמ' 18).

ברוח זו נקבע בקווי היסוד של מדיניות הממשלה ה-34 ממאי 2015 כי "הממשלה תפעל לשינוי שיטת הממשל על מנת להגביר את המשילות והיציבות השלטונית ותקדם רפורמות בתחום הממשל לשיפור היציבות והמשילות".⁶ גם במאמר 'משילות אל המשילות' שכתבה שרת המשפטים לשעבר איילת שקד תוארה המשילות כפעילות של קטר חזק המוביל את רכבת הקרונות הממשלתית עד הגעתה ליעד (שקד, 2016). לגישתה של שקד, המשילות היא יכולתו של נבחר ציבור לקבוע בעצמו את יעדיו, לגבש מדיניות ולהוציאה אל הפועל (הראל-פישר, 2020, עמ' 110).

דגש אחר בהגדרת המשילות ניתן למצוא בנייר עמדה בנושא המשילות והשלכותיה על הביטחון הלאומי, שחיבר ליאור שוחט (2007). הוא בוחר בגישה המשלבת

אלא במובן של honor. לפי האנתרופולוג פרנק סטיוארט (Stewart, 2006), כבוד בהקשר הבדואי הוא מצב בינארי שבו יש או אין כבוד. צניעות נשים ושלטיה באדמה הם מבין הנושאים המרכזיים שפגיעה בהם תשליך על הכבוד. אובדן הכבוד הוא כתם חברתי קשה ובעל השלכות חמורות, ובהתאמה למרכזיות ולחשיבותו קיימים כללים שבטיים המכוונים לפעולות שיש לנקוט כדי לשמור על הכבוד או להשיב כבוד שאבד, וביניהם הגבלת חירויות, הפעלת כוח ואף נטילת חיים.

עקרון יסוד נוסף הוא האחריות הקולקטיבית הקיימת בתוך השבט, ואשר באה לידי ביטוי בעיקר במסגרת "קבוצת הערבות", המכונה לעיתים חמולה או ח'מס. מדובר בבני המשפחה המורחבת מצד הגבר, אשר בין חבריה קיימות אחריות הדדיות ונאמנות חסרת פשרות. יישום הכללים מחייב התגייסות מיידית ובלתי מסויגת לעזרתו של כל אחד בקבוצת הערבות, ללא קשר לצדקת מעשיו. הקולקטיביזם השבטי שונה במובנים רבים מהקולקטיביזם הקיבוצי. הקיבוץ הוא אוסף של פרטים חופשיים שלכל אחד דעות וזכויות משלו, ואנשיו בחרו להתארגן יחד ולקבוע מעת לעת את הכללים שלפיהם יפעלו. לרוב ניתן להצטרף לקבוצה או לצאת ממנה וכן לעבור בין קבוצות. בשונה מזאת, הקשר השבטי מוכתב מלידה לפי השיוך של האב, וזהות הפרט נגזרת מהזהות הקבוצתית. ההתנהלות היא לפי כללי התנהגות אחידים מוכתבים מראש (Stewart, 2006).

מערך זכויות האדם – הממקם את האדם כישות עצמאית בעלת זכויות וחובות וכן ערכים ליברליים אחרים של חופש ושוויון, שעליהם מבוססת מערכת המשילות המדינתית המערבית – זר לעקרונות השבטיים. כך למשל המערכת השבטית אינה מכירה בקיום זכות לחופש ביטוי ובזכותו של הפרט לבטא דעות ביקורתיות כנגד הקבוצה שאלה הוא משתייך. אמירה ביקורתית עלולה לפגוע בלכידות של הקבוצה ולהחליש את עוצמתה למול הקבוצות האחרות. דוגמה אחרת היא היעדר זכות לשוויון. החברה השבטית היא מעמדית, בין קבוצות ובתוך קבוצות. הנשים אינן שוות לגברים. בנות שייכות לאבותיהן ועם נישואיהן לבעליהן, והן נדרשות לציית להוראות המגיעות ממשפחת הבעל.

זאת ועוד, השבטיות התפתחה על ידי חברה אוראלית ללא כתב, ולכן היא אינה נותנת משקל לתיעוד ולחק כותב.

לאחר הקמת המדינה הייתה להנהגת המדינה תקווה כי עם המעבר להתיישבות השבטיות תדעך ואולי אף תיעלם (יהל, 2018; קטושבסקי ועמיתיה, 2023). הציפייה הייתה כי הדבר יקרה לאחר שהאוכלוסייה הבדואית תיחשף ליתרונות הקיימים בדמוקרטיה, במדינת הרווחה

לגיטימיות להפעלת עוצמתו על אחרים (ירון, 2002). במילים אחרות, עוצמה לאומית היא היכולת לקדם ולהגשים מטרות על ידי השפעה על התנהגותם של פרטים. במובן זה ברי כי אם קיימת מערכת משילות חלופית – אשר יש לה אחיזה של ממש במגוון רחב של היבטים חברתיים, פוליטיים, גיאוגרפיים, אישיים וכלכליים של קולקטיב ספציפי באוכלוסייה, באופן שמבטל או משנה מהותית את כללי השלטון המרכזי – היא מהווה איום על משילות המדינה ובאופן יסודי מערערת את עוצמתה (שווט, 2007). לפיכך, לעוצמתה של המשילות השבטית יש השלכה על העוצמה הלאומית של כלל אזרחי ישראל, ולכן שימורה של מערכת זו ועידודה משליכים גם על העוצמה הלאומית המדינתית.

משילות שבטית נוסח הבדואים בנגב

מערכת הכללים השבטית הבדואית, השבטיות, התגבשה לאורך ההיסטוריה לנוכח האתגרים הכבירים שעמדו בפני הקבוצות הנוודיות בתנאי מדבר קשים ובמרחבים שלא היו בהם נוכחות ומשילות של שלטון חיצוני. כללי ההתנהגות שהתגבשו בתוך השבטים הבדואיים וביניהם נועדו להבטיח את הישרדותה של הקבוצה, והם מורכבים מאוסף של כללי "עשה ואל תעשה" שעברו לאורך מאות בשנים כתורה שבעל-פה מאב לבן. כללים אלה משותפים בעיקרם לכלל השבטים הבדואיים במזרח התיכון (Stewart, 2006). אחמד סועאד העריך כי השבטיות הבדואית רלוונטית לכ־25 מיליון איש, והיא תקפה באזורים רבים במזרח התיכון ובצפון אפריקה (Suwaed, 2015).

בהכללה ניתן לומר כי המסגרת החברתית העיקרית לקבלת החלטות הייתה היחידה השבטית, שהיא למעשה שושלת מוצא שבה קיים הקשר הנחשב לחזק ביותר – קשר דם. חברי השבט רואים עצמם כצאצאים, מצד האב, של אותו אב קדמון משותף. ההנהגה השבטית המסורתית הורכבה מגברים מכובדים שנמנו עם המשפחות הגדולות והמשפיעות יותר בשבט, ובראשם שיח' ששימש איש הקשר בין השבט לעולם החיצון. ההנהגה אינה תוצאה של תהליך בחירות דמוקרטיות וחופשיות, שבהן לכל גבר ואישה ניתן קול שווה, אלא היא בעיקר פועל יוצא של גודל מספרי ועוצמה. לצד המנהיגות השבטית עמדה מערכת שיפוט שהורכבה מאנשים מכובדים ובעלי ידע בדין השבטי, אשר מונו בהסכמת הצדדים להכרעה בסכסוך מסוים. השמירה על הסדר והיציבות בחברה התבססה על אכיפה נוקשה ובלתי מתפשרת של הכללים והטלת עונשים קבוצתיים חמורים.

עיקרון מרכזי המכתיב את ההתנהלות החברתית קשור ב"כבוד". אין מדובר בכבוד במובן של respect

למשילות השבטית באמצעות ארבעה מקרים, שכל אחד מהם מתמקד בהיבט אחר.

תיעוד ורישום בתעודת הזהות

המשילות המדינתית מוחלת על אנשים הגרים במרחב גיאוגרפי מוגדר, כאשר מקום המגורים קובע על פירוב את הכפיפות של אדם לחוקי המדינה. לפיכך אחד המנגנונים המרכזיים שמדינה מנהלת הוא מאגר מידע על האוכלוסייה שבתחומה. המעורבות הדמוקרטית, הבאה לידי ביטוי בהצבעה בבחירות, נגזרת ממקום המגורים. למיקום יש גם משמעות הקשורה במגוון זכויות וחובות, והוא משמש לצורך תקשורת, איתור ומשלוח דואר רשמי של המדינה. בשל חשיבות המען הוא מהווה רישום חובה במסמך הזיהוי החשוב ביותר שמונפק לאזרחים – תעודת הזהות. תעודת הזהות מוצאת מכוח חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ד – 1964, וחובת ציון המען מופיעה בסעיף 2(11) לחוק. עוד נקבע בחוק כי המען יהיה מידע פומבי ופתוח לשימוש הרשויות וכלל האזרחים.⁹

בשונה מהמנגנונים הממסדיים המדינתיים, מנגנוני הניהול וההסדרה הבדואיים שמקורם בחברה שבטית נוודית התנהלו ללא תיעוד בכתב, וככל שנדרשו הוכחות לקיומם של אירועים הן ניתנו בשבועה בעל-פה. מאחר שמיקומם הגיאוגרפי של השבטים השתנה, הרכיב המזהה הקבוע היה השייך השבטי. לפי עארף אל-עארף, "אין לך דבר השנוא על הבדואי כשאלה לשמו [...] וכן אם תשאלהו, למשל, למקום משכנו או משכן שבטו, מאין בא ולאן יפנה כעת. בעינינו אלה שומר-סוד הוא הבדואי במידה שיקשה כמעט להאמין" (אל-עארף, 2000, עמ' 6–7).

בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה האוכלוסייה הבדואית בנגב המשיכה לחיות באוהלים ניידים, שמיקומם המדויק השתנה מעת לעת. האוכלוסייה חיה תחת ממשל צבאי עד 1966 והתנהלה במסגרת של 18 יחידות שבטיות (בן-דוד, 2004). בשונה מהאוכלוסייה הכללית, בסעיף המען בתעודת הזהות של בדואים נרשם שם השבט ולא מקום המגורים. לעיתים נכללו באותו מען – שבט – אנשים שקילומטרים רבים הפרידו ביניהם. הקשר בין האוכלוסייה לבין רשויות המדינה, ובכלל זה גם תכתובת דואר, נעשה באופן מרוכז באמצעות השיחיים (מינצקר, 2015).

בתהליך הדרגתי שהתעצם בשלהי שנות ה-60 החליפו הבדואים את האוהלים הניידים בצריפים, ולאחר מכן במבני קבע קשיחים שמרביתם נבנו ללא רישיון. במקביל החלה מדינת ישראל בהקמת יישובי קבע

ובאורח החיים הליברלי והמודרני, המבטל הבדל בין נשים וגברים ובין קבוצות מוצא. ואכן יש מגוון של תחומים שבהם חלו שינויים מרחיקי לכת בחברה הבדואית – השכלה פורמלית ובריאות הן שתי דוגמאות בולטות לכך. עם זאת כוחה של השבטיות כמערכת חברתית פוליטית נשמר, והיא ממשיכה להכתיב את ההתנהלות של בדואים במזרח התיכון (Rabi, 2016), כמו גם של רבים מבין כ-300 אלף הבדואים החיים כיום בנגב. חיי היום-יום מושפעים מהכללים השבטיים של אסור ומותר, הכבוד והדין השבטי, המחיל את כללי האחריות הקולקטיבית להכרעת הסכסוכים ביניהם. על התנהגותן של נשים מוטלות הגבלות חמורות, בעיקר במרחב הציבורי. נוסף על כך מתרחשים אירועי אלימות בתדירות גבוהה סביב שליטה בקרקעות. גם האופי הקולקטיבי, המתבטא בחובה הבלתי מסויגת להתייצב לצד קבוצת הערבות, מגדיל את מספר האנשים המעורבים בסכסוכים. לשם הגנה והתרעה הקבוצות היריבות מחמשות את אנשיהן ופועלות ליידע את הסביבה על כוחן ואומץ ליבן, לפי מדרג של מטרות ומגוון כלי נשק. נעשה גם שימוש ברשתות חברתיות להפצת תצלומים וסרטונים של מפגני ראוה ומסרים מאיימים ישירים ועקיפים.⁸ במקרים של פגיעה בנפש קמה לקבוצה הנפגעת זכות לנקמת דם, היינו לרצח אדם השייך לקבוצה הפוגעת, אלא אם כן מתגבשת סולחה (ראו הרחבה בהמשך). קטושבסקי ועמיתיה תלו את העוצמה שבשימור השבטיות בהיותה רשת חברתית של מחויבות ועזרה הדדית ואמצעי להשגת שליטה במשאבים כלכליים בסביבה של מחסור ותחרות (קטושבסקי ועמיתיה, 2023). כך מערכת השבטיות הבדואית, שמשתמשת מערכת משילות נפרדת בנגב, היא לא רק רלוונטית אלא גם דומיננטית.

בשונה מהמנגנונים הממסדיים המדינתיים, מנגנוני הניהול וההסדרה הבדואיים שמקורם בחברה שבטית נוודית התנהלו ללא תיעוד בכתב, וככל שנדרשו הוכחות לקיומם של אירועים הן ניתנו בשבועה בעל-פה.

הגם שהבדואים הם מוסלמים, בתחומים רבים המסורת השבטית גוברת על ציווי האסלאם (יהל ואבו עג'אג', 2021). כפי שאמר חבר התנועה האסלאמית וראש עיריית רהט, פאיז סהיבאן: "המסורת יותר חזקה מהכוונות הטובות. המסורת יותר חזקה גם מהדת אצלנו" (מוסקו, 2021).

לאחר שהוצגו העקרונות הקשורים במשילות השבטית, להלן דיון במפגשים בין המשילות המדינתית

הדין החל בישראל, שמקורו בחוק הקרקעות העות'מאני מ-1858 ובהמשך לו חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, קבע את מערך הזכויות בקרקע, ובכלל זה מי יוכר כבעל קרקע וכיצד ניתן להשתמש בה.¹³ חוקים אלו חייבו דיווח ורישום ונועדו בין היתר למנוע השתלטות על קרקע ללא אישור של השלטון. לשם מניעת השתלטות על קרקעות חוקק גם המנדט הבריטי את פקודת הקרקעות (מוואת) בשנת 1921. יוזמה נוספת של המנדט הבריטי בתחום הקרקעות נועדה להביא לסדר ברישומים העות'מאניים, וזאת באמצעות מנגנון שפיתחו, המבוסס על מיפוי ומדידה של חלקות קרקע ורישום הזכויות בהן באופן שיטתי.¹⁴ במסגרת הליך הסדר הקרקעות נרשמו באופן סופי כל קרקעות המדינה, למעט כ-600 אלף דונם, כמעט כולן בנגב. בגין קרקעות אלה יש למיעוט בקרב החברה הבדואית תביעות כנגד המדינה, ובהן הם טוענים לבעלות פרטית. מאחר שלתובעי הבעלות הבדואים חסרות ההוכחות הדרושות בחוק לביסוס בעלותם, לא היה להם עניין להעביר את הנושא להכרעה בבית המשפט, בייחוד בשעה שהם שולטים בפועל על הקרקע. גם המדינה נמנעה, למעט חריגים, מהבאת התביעות להכרעה משפטית, בשל חוסר רצון להתעמת עם תובעי הבעלות. בהליכים הספורים שהובאו לבית המשפט זכתה המדינה לאורך השנים היו שקראו לממשלה ליישם את החוק ואת פסיקת בתי המשפט ולהסדיר את קרקעות הנגב, והיו שדרשו לשנות את הדין ולהכיר בבדואים כבעלי הקרקע מבלי שיידרשו להוכיח את תביעותיהם, כפי שנקבע בפסיקות בתי המשפט (יהל, 2017; Kedar et al., 2018).¹⁵

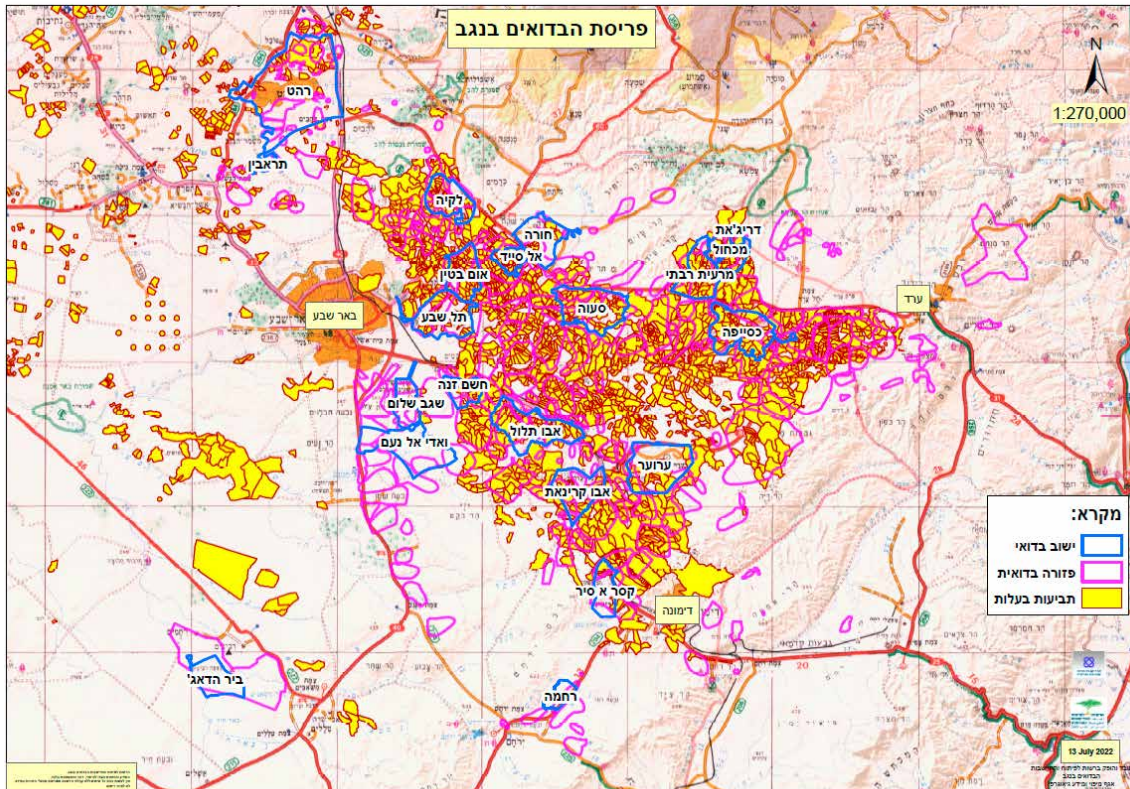
בשנת 2003 התקבלה החלטת ממשלה בעניין זה והוקמה יחידה בפרקליטות הדרום, שעליה הוטלה המשימה להעביר את ההכרעה בתביעות הבעלות לבית המשפט. לשם כך נעשתה היערכות ארגונית מקיפה, שכללה מיפוי של הקרקעות הלא-רשומות. שנים ספורות לאחר התנעת הפרויקט ולאחר שהוגשו במסגרתו כמה מאות תביעות לבתי המשפט, החליטה הממשלה למנות ועדה שתמליץ על מדיניות מתאימה להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב.¹⁶ לראש הוועדה מונה שופט בית המשפט העליון בדימוס אליעזר גולדברג, ושניים מחבריה היו תובעי בעלות בדואים מהנגב. המלצות הוועדה הוגשו בשנת 2009 וכללו הצהרות בדבר קיומה של זיקה היסטורית בין הבדואים לנגב, חשיבות השוויון בזכויות ובחובות והצורך ביישום מהיר במסגרת חקיקה. בנושא הקרקעות הומלץ על מנגנון של פשרות שכלל פיצוי מדורג, שבו אחוזי הפיצויים יורדים בהתאם להיקפי

מוסדרים עבורם בנגב, וחילקה למתיישבים החדשים שעברו אליהם מהפזורה מגרשים בחינם (יהל, 2017). אלו שעברו שינו את כתובתם בתעודת הזהות, אולם האחרים שמספרם מוערך ב-80 אלף איש נותרו עם שם השבט בתעודת הזהות. יש רבים מהם שלא שינו את מקומם מזה שנים רבות, ויש גם כאלה שעברו לגור ביישובים אחרים בנגב ומחוצה לו, אולם מטעמים שונים העדיפו לא לשנות את הרישום בתעודת הזהות ולהשאירו עם שם השבט.

להיעדר מען יש השלכות רבות. הוא מקשה על רשויות המדינה לאתר את התושבים ולאכוף עליהם את מלוא החובות, שכן עיקר המערך המדינתי של דרישות מהאזרחים, ובכלל זה קנסות, דוחות ודרישת מסמכים וחובות מבוסס על המצאה לכתובת רשומה. אבל הוא גם מקשה על קבלת מלוא הזכויות. אחד התוצרים של היעדר המען הגיע לדין בכנסת בשנת 2020 ביוזמת ח"כ סעיד אלחרומי (שנפטר) מהרשימה הערבית המאוחדת (רע"ם), בעצמו בדואי מהנגב. אלחרומי הצביע על כך שהטבות ממס הכנסה ניתנות רק לתושבים של יישובים המופיעים ברשימת יישובים מוגדרת המוזכרת בחקיקה. בשנת 2020 העלה אלחרומי הצעה שתביא למתן ההטבות גם לאלו שמענם הוא שם שבט. במסגרת ההצעה נתבקשה הכנסת להוסיף את המילים "שבטים בדואים מובהקים" לרשימת היישובים הזכאים להטבות המס.¹⁰ התיקון המוצע הונח לדין בוועדת הכנסת ולא קודם מאז.¹¹ תיקון זה, ככל שהיה מתקבל, היה מעגן עוד יותר את השייך השבטי בחקיקה. בפרסומים שהיו בתקשורת סביב הצעת החוק איש לא העלה תמיהה לגבי הרישום של שם השבט, וגם לא העלה את האפשרות לשנות את הרישום בתעודת הזהות משם שבט לנקודת ציון פיזית אחרת שתאפשר זיהוי ברור.

השליטה במרחב הקרקעי

בשונה מהמקרה הקודם שבו המשילות השבטית מפריעה לתפקודה של המשילות המדינתית, נושאי השליטה במרחב, היכולת לקבוע למי הזכות להיכנס אליו, מה ניתן להקים בו ומהם הכללים שיחולו על מי שנמצאים בו עומדים במרכז של עימות חזיתי בין המשילויות, שבמסגרתו כל אחת מהן טוענת לעליונות. כפי שיוצג להלן, המשילות המדינתית מבוססת על הוראות הדין החל בישראל לגבי זכויות במקרקעין, ואילו המשילות הבדואית שואבת את עוצמתה מהמסורת ומכוח החרב. אציין כי לצורך הדיון הנוכחי איננו נדרשים לשאלה מי צודק בוויכוח ואם הפתרונות המוצעים על ידי המדינה ראויים או לא, לשם כך יש מחקרים אחרים.¹²



מפה 1. פריסת הבדואים בנגב על רקע יישובים ותביעת בעלות, 2022.

מקור: הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. מפת הבסיס: המרכז למיפוי ישראל.

גם במקרה זה קמה מחאה ציבורית לאחר שבגין הגיש את מסקנות השימוע הנרחב שערך, ושאליו צורפה הצעת חוק שהתמורות בה היו גבוהות במידה ניכרת מהתמורות שהוצעו קודם לכן. בשנים שחלפו מאז הפסקת ההליכים לא התקבל חוק חדש ולא קודמו הבנות, אלא להפך. תובעי הבעלות חיזקו עוד יותר את אחיזתם בקרקע, תוך הרחבת הבנייה הלא־חוקית בשטחים שבתביעה. דרישתם היא כי המדינה תכשיר את הבנייה הבלתי חוקית ותקים עבורם יישובים במקום מושבם הנוכחי, ואכן בשנים האחרונות מתקיים תהליך נרחב של הכשרת מבנים ומקבצים והפיכתם לחוקיים (דקל, 2023). את דרישתם הם מבססים בכך שקופחו והופלו במסגרת התכנון המדינתי, כי לא אפשרו להם להוציא היתרי בנייה במקום מגוריהם, וזאת גם במקרים שמשפחתם גרה במקום לפני הקמת המדינה. עוד הם טוענים כי היישובים שהוקמו עבורם לא היו על פי צורכיהם ורצונותיהם.

המגננונים החוקיים המחמירים להתמודדות עם פלישות לקרקעות מדינה ובנייה בלתי חוקית בנגב ובחבלים אחרים במדינה¹⁷ כמו גם הרשות הייעודית לאכיפת דיני מקרקעין שנועדה לפעול יחד עם המשטרה ומערכות אכיפת החוק האחרות למיגור התופעה,¹⁸ אינם נותנים מענה למצב בנגב.

התביעה. עוד הומלץ להכשיר ככל האפשר את מקבצי הבנייה הקיימים, וכן להקים מערך אכיפה שידאג להריסת כל מבנה חדש שיקום מכאן ואילך (דוח ועדת גולדברג, 2008). בהמשך לדוח החליטה הממשלה על מינוי צוות ליישומם בראשותו של אודי פראוור ממשרד ראש הממשלה. במקביל לפעילות צוות היישום המשיכו ההליכים המשפטיים להתנהל. לאחר שנתיים וחצי של עבודה הגיש צוות היישום את מסקנותיו. הללו העלו במידה משמעותית את היקף התמורות הניתנות, לעומת מה שנקבע בדוח גולדברג. עם פרסום מסקנות הצוות קמה מחאה ציבורית רחבה, בין היתר משהתברר כי מספר הבדואים שיידרשו להעתיק את מקום מגוריהם הלא־חוקי הנוכחי ולעבור ליישוב חוקי הוא כ־30 אלף איש. מחאה זו הולידה את ההחלטה למנות את השר בנימין זאב בגין לערוך שימוע ציבורי. כמו כן ניתנה הנחיה לעצור את ניהול ההליכים המשפטיים למעט מקרים ספורים, כגון אלו שבהם תובעי הבעלות יבקשו להמשיך לקיימם (אלעזקיב'נ' מדינת ישראל, 2015; יהל, 2017א). את עצירת התביעות הובילו אנשי משרד המשפטים בירושלים בתיאום עם פראוור. העצירה, שגורמי שטח רבים התנגדו לה, נומקה בכך שההליכים גורמים לחוסר נחת בקרב תובעי הבעלות הבדואים, והדבר מקשה על הגעה להבנות היסטוריות עימם.

תשתיות כנדרש, והיו מקרים שתואי של תשתית הוסט בעלויות אדירות בשל כניעה לשולטים בשטח. דוגמאות למקרים מעין אלה ניתן למצוא ביישוב לקייה, שבו קטע של כביש ראשי לא נסלל שנים רבות בשל חשש מתובע בעלות, ומקרה אחר שבו התנגדות לטמון בעומק הקרקע קו ביוב ליישוב דריג'את הביאה להארכה ניכרת שלו בעלות של מיליונים.

באירוע אחר בעיר רהט, הודעה של ההנהגה המקומית על כוונתה לשמור שטחים בהרחבה של העיר לצאצאיה הספיקה כדי להביא את אנשי חמולת אבו קוידר לחזור בהם מהסכם מסגרת שנחתם ביניהם לבין המדינה על מעבר למגורים בהרחבה. גם הליך בבג"ץ, שבסיומו הובהר כי לאנשי רהט אין כל זכות לקבוע מי ייכנס לקרקע שבהרחבה, התגלה כחסר כל משמעות בשטח.

שליטת הכללים השבטיים משתקפת גם בעשרות אלפי המבנים שהוקמו ללא היתרי בנייה. לאורך שנים המדינה אינה אוכפת באופן מלא את דיני התכנון והבנייה בקרב הבדואים בנגב.¹⁹ גם ביישובים הבדואיים המוסדרים קיימת בנייה בלתי חוקית רבה, הכוללת בין היתר בנייה בגינות ובשטחים ציבוריים, לצד סלילת "רחובות פרטיים" בניגוד לתוכנית כלשהי (דוח מבקר המדינה, 2021).

מגורים בפזורה במקבצים לא־חוקיים בגבעות ובמישורי הנגב טומנים פוטנציאל להתרחבות הבנייה ללא הגבלה כמעט. הגרים בהם אינם משלמים בגין הקרקע ועבור רישוי לבנייה. שירותי חינוך ורווחה ניתנים מבלי שיש בצידם דרישה לתשלום ארנונה. לאורך השנים המדינה הכשירה בדיעבד רבים מהמבנים הלא־חוקיים (יהל, 2017), ובכך נתנה חיזוק לכללים השבטיים שלפיהם התופס והמקים הוא השולט.

ההגנה על זכויות נשים וילדים במסגרת המשפחתית – סוגיית הפוליגמיה²⁰

ממד נוסף שבו קיים מפגש בין המשילויות קשור בתפיסת יסוד של השבטיות, המתירה ריבוי נשים, לבין תפיסת יסוד של מדינות רבות בעולם ובכללן ישראל, האוסרות זאת כחלק ממערך ההגנה על זכויות אדם.²¹ פוליגמיה נחשבת על פי הדין הבינלאומי לא רק כצורה של אפליה נגד נשים ופגיעה בזכותן לקבלת יחס שווה אלא גם כמעשה הפוגע בטובת הילדים.²²

לפי אומדן זהיר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שפורסם בשנת 2017, היקפה המשוער של הפוליגמיה עמד על כ־18.5 אחוזים מהגברים הבדואים בעלי משפחות עם ילדים (דו"ח מסכם, 2018). מחקרים

מפה 1 (לעיל) מציגה תמונת מצב שבה נראות תביעות הבעלות שטרם הוכרעו, היישובים הבדואיים שהמדינה הקימה והבנייה הבלתי חוקית הרבה הקיימת בשטח.

בה בעת שהשלטון נמנע מיישום שיטתי של דיני המקרקעין בנגב, שררו בשטח הכללים השבטיים לשליטה בקרקעות. לפי כללים אלה שליטה בקרקע מושגת בכוח החרב ולא מכוח ניירות כתובים. עארף אל־עארף, היסטוריון ולאומן ערבי שהיה מושל באר־שבע בתקופת המנדט (1929–1938) הבהיר את הדרך שבה הושגה השליטה השבטית בקרקע:

בראשית התקופה שבה צצה הנטייה בקרב הבדואים לרכישת קרקעות, היו תופסים קרקעות לעצמם. קרקעות אלה לא היו מבקשים מאת הממשלה וגם לא היו קונים אותם מאת בעליהם, אלא כל חזק ואלים יכול היה לתפוס לעצמו קרקעות [...] תופסים כיצד? יוצא בדווי לשטח קרקע שנשא חן בעיניו, ומראה לנוכחים את השטח ש"משך" לרשותו ואומר: "זוהי אדמתי" (אל־עארף, 2000, עמ' 164).

לפי הכללים השבטיים, תופס הקרקע נחשב לבעל מלאו הזכויות בה, כולל האפשרות לקבוע מה ייעשה או ייבנה בה, וכן מי רשאי לשהות בה. הוא רשאי גם לגבות תשלום בגין השימוש בה, לרבות בגין מעבר. כניסה לקרקע ללא רשות מגיעה לכדי פגיעה בכבוד, וניתן להשתמש כנגדה בכוח פיזי. במרבית המקרים די באיום שירתיע וימנע כניסה לקרקע, אולם לאחרונה אנו עדים להתגברות עימותים אלימים בין חמולות סביב מחלוקת על שליטה בקרקעות, חלקם הביאו לפגיעה בחיי אדם. ביישובים שהוקמו על ידי המדינה, רבים מן המאבקים האלימים קשורים בשליטה במגרשים חדשים העומדים לשיווק. כמעט מדי לילה ישנם אירועי ירי מכלי נשק שונים, שנועדו להפגנת כוח ולאות אזהרה, בעיקר בתל שבע וברהט אך לא רק שם (איפרגן, 2021; קוראל, 2021). השליטה השבטית על הקרקע כוללת את הדרישה לקביעת הזהות של כל מי שנכנס אליה ומספק בה שירות, כגון זהותו של מנהל בית הספר. במקרים רבים גורמים המגיעים לבצע תשתיות בקרקע נדרשים לשלם דמי חסות, לעיתים במסווה של הצעה שלא ניתן לסרב לה – לשירותי שמירה. ואכן גופים פרטיים וציבוריים מעדיפים לשלם כספים לשולטים כדי שיאפשרו להם לבצע את העבודות. כך היה בעת סלילת כביש 31 וכך גם בהעברת קווי מתח של חברת חשמל. במקרים מסוימים לא בוצעו

חמש שנים".²⁴ האיסור נתמך בלא מעט מחקרים שנערכו בקרב בדואים בנגב, הקושרים בין הפוליגמיה לבין דיכוי נשים, פגיעה בילדים, הגברת מצוקה כלכלית, נחשלות ואלימות מוגברת (אלקרינאוי וסלונים-נבו, 2005; Al Krenawi et al., 1997). נמצא כי התופעה מעכבת את תהליך התחזקות מעמד האישה הבדואית ופוגעת בכבודה. היא מנציחה את מבנה המשפחה הפטריארכלי ומקבעת את היחס המסורתי אל האישה (אדלר, 1995, עמ' 134).

פוליגמיה נקשרת עם תופעות פליליות נוספות, לרבות אלימות במשפחה, סחר בנשים (רכישת נשים ויבואן מתחומי הרשות הפלסטינית, כאשר הנשים מוגדרות כשוהות בלתי חוקיות בישראל וילדיהן אינם רשומים רישום מלא במרשם האוכלוסין), הונאות של הביטוח הלאומי, עוני, מצוקה, נשירה מלימודים, עבריינות נוער ומעורבות בפשיעה לאומנית (דו"ח מסכם, 2018; מרכז המחקר והמידע, 2022). זאת נוסף על קשיים שהיא מעוררת בנושא מגורים ותכנון (בן ברוך ועמיתיו, 2018). בעבר היו מי שניסו לעקוף את האיסור בחוק באמצעות טכניקות שונות, אולם החוק קובע כי קיומם או היעדרם של נישואין נקבע לפי דיני המעמד האישי. במקרה של הבדואים המבחן הוא אם מדובר בנישואין לפי הדין השרעי, ולא לפי כללים אחרים (אדלר, 1995). לאורך שנים בתי הדין השרעיים התיירו בדיעבד את הנישואין, והמדינה לא פעלה בעניין זה נגד בתי הדין (אבורביעה, 2022; גרינצייג, 2022).

חרף היקפה הרחב של התופעה, אשר לפי השופט אלון גביזון הגיעה לכדי "מכת מדינה",²⁵ ממשלות ישראל לדורותיהן בחרו לא להתמודד איתה. עם מינויה לשרת המשפטים יזמה אילת שקד הקמת צוות משותף למשרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והחברה האזרחית, לשם בחינה של דרכי ההתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה. בדו"ח המסכם שהוגש על ידי הצוות בשנת 2018 נכתב כי פוליגמיה היא ביטוי ל"היעדר משילות" מדינתית (דו"ח מסכם, 2018, עמ' 15). סקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מינואר 2022 מראה כי אין עדויות לצמצום התופעה (מרכז המחקר והמידע, 2022).²⁶

לצד ההימנעות ארוכת השנים מהחלת החוק האוסר פוליגמיה, המדינה סיפקה ועודנה מספקת תמריצים כלכליים ואחרים המעודדים אותה. אחד התמריצים הפחות מוכרים הוא הקצאת מגרשי מגורים במימון המדינה למשפחות פוליגמיות. מתוך מגמה לעודד מעבר להתיישבות מוסדרת מקצה המדינה לבדואים הגרים מחוץ ליישובים המוסדרים מגרשי מגורים, כל אחד בגודל של כחצי דונם, במימון המדינה. המגרשים

קודמים הצביעו על שיעור גבוה יותר – כ-30 אחוזים בממוצע (מרכז המחקר והמידע, 2014; Abu Rabia et al., 2008; Lapidot-Firilla & Elhadad, 2006). לפי נתונים נוספים, בשנים 2016–2019 נישאו 700 גברים בנישואים פוליגמיים (מרכז המחקר והמידע, 2022). אם בעבר תופעת הפוליגמיה הייתה נחלתם של מעטים בעלי אמצעים, הרי ברבות השנים היא נעשתה נפוצה יותר ויותר, אם בשל השיפור ביכולת הכלכלית של האוכלוסייה ואם בשל היכולת להינשא לנשים מרצועת עזה או מיהודה ושומרון תמורת דמי מוהר נמוכים (אדלר, 1995). התופעה רווחת לא רק בקרב אוכלוסייה מבוגרת אלא גם בקרב צעירים משכילים (אלקרינאוי, 1999; בן דוד, 2004). הגם שברוב המקרים הנישואים הם לאישה שנייה או שלישית, היו בעבר מקרים כמו זה של שיח' סלימאן אל-הוזייל, שנישא ל-39 נשים והעמיד אחריו יותר משבעים צאצאים, ומשנות ה-2000 – שחאדה אבו עראר שנישא לשבע נשים ולו 63 ילדים.²³

הפוליגמיה בקרב הבדואים קשורה בנורמות שבטיות שנשתמרו מן העבר, ולפיהן עוצמתו של שבט הייתה תלויה במספר הגברים הלוחמים שהוא העמיד. ריבוי נשים המגיעות מקבוצות אחרות תורם לריבוי צאצאים ובכך מגדיל את ההון המספרי ומחזק את השושלת והמוצא (יהל ואבו עג'אג', 2021). בספרות המחקרית ניתנו הסברים נוספים לשימורה של הפוליגמיה כיום, אשר קשרו בין התופעה למבנה החברתי הפטריארכלי של החברה הבדואית – חברה בעלת לכידות גבוהה. ההסברים הצביעו על היותה של הפוליגמיה סמל סטטוס, עדות לכוחו ולעושרו של הגבר, הגברת כוחה הפוליטי של המשפחה (ככל שיש יותר בני משפחה כך גוברים הסיכויים להציב מקרבה אנשים בעמדות כוח), הגדלת כוח העבודה של המשפחה, ההיתר הקיים באסלאם, בחירת הכלה הראשונה על ידי ההורים כביטוי למחויבות כלפי המשפחה המורחבת, ואילו בחירת הכלה השנייה נעשית מבחירה חופשית של הגבר, פתרון לנשים המתקשות להינשא, נגישות לנשים פלסטיניות מהשטחים, החשש מגירושין וכן פתרון ליישוב סכסוכים בין משפחות או שבטים (אלקרינאוי וסלונים-נבו, 2005; דו"ח מסכם, 2018; מרכז המחקר והמידע, 2014).

השבטיות לא הגבילה את מספר הנשים שגבר רשאי לשאת, וזאת בשונה מהאסלאם, שהגביל את מספר הנשים לארבע והתנה נשיאת אישה נוספת בדרישות מחמירות.

החוק הישראלי, כמו הדין הבינלאומי, רואים בפוליגמיה תופעה פסולה שיש להילחם בה. סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי "נשוי הנושא אשה אחרת, ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם – מאסר

סמכות שיפוטית ממוסדת והוא קשור בהסכמה קהילתית (Justin, 2020). בבסיסו עומד רעיון של יישוב סכסוכים באמצעות שיתוף פעולה וגישור, ומטרתו לשמר את הסדר הקיים ואת יציבות הקהילה (Al-Humaidhi, 2015). ככל שמנגנוני המשפט המוסדיים נעדרו או היו חלשים ומרוחקים יותר, כך גבר השימוש בסולחה כדי להשיב יציבות, למנוע שפיכות דמים ולהחזיר את השלום, הביטחון וההרמוניה הקהילתית (ינאי ועדווי, 2016). השימוש במנגנון הסולחה מקובל בחברה הבדואית בכל רחבי המזרח התיכון, ובחלק מהמדינות הוא אומץ בחוק (Dupret, 2006). יישומו המרכזי הוא בהקשר לעניינים של רצח, שמירה על הכבוד והרכוש (אבורביעה, 2018). המנגנון מנוהל באמצעות נכבדי הקהילה המקומיים שאינם בעלי תפקיד ממסדי, אולם הם בעלי סמכות במבנה החברתי, המשפחתי או השבטי (Al-Jabassini & Ezzi, 2021).

בכל הנוגע להגנה על זכויות נשים וילדים בתא המשפחתי, העקרונות השבטיים הם שמושלים, תוך שהמדינה אינה מיישמת את חוקיה ואף נותנת תמריצים המעודדים את הפוליגמיה הלכה למעשה.

בבסיס הסולחה עומדת תפיסת האחריות הקבוצתית, השונה באופן מהותי מהתפיסה העומדת בבסיס מערכת המשפט הליברלית המערבית והישראלית (Mugrabi, 2019). החברה השבטית הבדואית היא חברה קולקטיביסטית במהותה, המבכרת באופן מובהק את האינטרסים של הכלל על פני אלו של הפרט. במובן הקלאסי לפרטים אין מעמד עצמאי כבעלי זכויות וחובות, אלא רק כחלק מקבוצה. לאור זאת, כשפרט מבצע מעשה אסור של פגיעה באחר חלה אחריות קולקטיבית, כך שמעשיו מחייבים את כלל קבוצת הערבות שלו ומקימים לכלל החברים בקבוצת הערבות שאליה שייך הנפגע זכות לתגובת גומלין – נקמה. הנקמה אינה נעשית בהכרח בפוגע, אלא בכל אחד מחברי קבוצת הערבות שלו, והיא נחשבת אמצעי לגיטימי להשבת יחסי הכוחות כפי שהיו קודם לפגיעה. מנגנון הסולחה נועד למנוע את ביצוע הנקמה ולהמירו בחלופות אחרות של פיצוי כספי והגבלות, שיביאו בהמשך לפיוס ולהשלמה. המנגנון וולונטרי ומותנה בשכנוע הקבוצה הנפגעת לוותר על הנקמה, ובכך לאפשר את החזרת האיזון הנחוץ לקיומה ללא אלימות נוספת (ינאי ועדווי, 2016). הכללים השבטיים אינם מבדילים בין עבירות פליליות לאזרחיות ואינם מתמקדים בהענשת האדם שביצע את העבירה (ינאי ועדווי, 2016). כך, בשונה מהתפיסה

מחולקים לפי מספר הנשים, כך שגבר הנשוי ליותר מאשה אחת יקבל מהמדינה מגרשי מגורים לפי מספר הנשים שיש לו (יהל, 2017). תחילתה של ההחלטה בשנת 1979, כאשר ישראל נדרשה לפינוי מהיר של משפחות בדואיות שהתגוררו באזור תל-מלחתה בנגב. השטח נדרש להקמה בסיס חיל האוויר נבטים, וזאת כחלופה לבסיס שפונה מסיני במסגרת יישום הסכמי השלום עם מצרים. כדי להקל על היישוב מחדש של האוכלוסייה הקימה המדינה עבורם יישובים חדשים, וקבעה כי כל מפונה זכאי למגרש מגורים בגודל כדונם אחד בחינם.²⁷ היועץ המשפטי לממשלה נדרש להציג את עמדתו לגבי מספר המגרשים שיש לתת למשפחות שבהן הגבר נשוי ליותר מאשה אחת, וקבע כי ניתן לתת יותר ממגרש אחד, בתנאי שלפני הפינוי התגוררו הנשים במרחק שאינו נופל מ-50 מטרים זו מזו.²⁸ היועץ לא התייחס בהחלטתו לחוסר החוקיות. ההתעלמות מהוראות החוק האוסר על פוליגמיה העבירה מסר שתופעת ריבוי הנשים לא רק מותרת אלא גם יכולה לזכות את הבעל בהטבות כלכליות רציניות, כדוגמת מגרשים נוספים. אל המגרשים התלוו גם דמי העברה ומענקים שונים. עשור לאחר מכן, בשנת 1992, כאשר החליטה הממשלה להחיל את ההטבות שניתנו מכוח חוק השלום על כלל הבדואים בנגב, נזנח התנאי של מרחק מינימלי בין בתי הנשים. מאז ועד היום המדינה מחלקת לכל בדואי המעוניין לעבור ליישוב קבע מגרשים בחינם לפי מספר הנשים, ללא בדיקת מרחק המגורים הקודם בין הנשים. לפי נתוני רשות מקרקעי ישראל, בין השנים 2013–2016, הוקצו בפטור ממכרז כמאה מגרשים לנשים החיות במשפחות פוליגמיות (דו"ח מסכם, 2018, עמ' 108). מספר זה גדל לכמה מאות נוכח הגידול המשמעותי בהקצאת מגרשים בחמש השנים האחרונות. מחברי הדו"ח המסכם בחרו שלא להורות על הפסקת הקצאת המגרשים לפוליגמים.²⁹ המסקנה היא כי בכל הנוגע להגנה על זכויות נשים וילדים בתא המשפחתי, העקרונות השבטיים הם שמושלים, תוך שהמדינה אינה מיישמת את חוקיה ואף נותנת תמריצים המעודדים את הפוליגמיה הלכה למעשה.

מנגנון יישוב סכסוכים – הסולחה

ממשק נוסף בין המדינה לשבטיות קשור בהפעלת כוח לצורך יישוב סכסוכי דמים. במרכז הדיון מצוי מנגנון הסולחה.

שורשיה של הסולחה עתיקים וצמחו בתקופה שקדמה למערכת המשפט האסלאמית (שחר, 2018; Justin, 2020; Khadduri, 2012; Lyon 2018; Othman, 2007). המנגנון נועד לפתרון סכסוכים בהיעדרה של

לעברייין ולקבוצתו, ואין לה קשר עם מסוכנותו של העברייין עצמו. כלומר השתתפות במנגנון סולחה אינה מעידה על התנהגות טובה של הנאשם ועל סיכויי הפחיתות לשוב ולעבור עבירה, אלא על כך שפחתו הסיכויים שהוא או מי מבין בני שבטו ייפגעו.

ואכן היו שופטים שהסתייגו מהמנגנון בשל הקשיים שהוא מעורר (Mugrabi, 2019; Tsafir, 2006). לעיתים הסכמי הסולחה עצמם כוללים דרישה לא־שיתוף פעולה עם רשויות החוק (באסל ריאן נ' מדינת ישראל, 2021). עידוד הסולחה משמר את יחס העוינות והזרות של הקהילה כלפי המדינה ודוחה את הקבלה של חוקיה (ינאי ועדווי, 2016, עמ' 53). הניסיון למצוא דרכים חלופיות והימנעות המשטרה מעימות מביאים לחוסר מעורבות משטרתית מספיקה בחברה ולחוסר אמון בה (Mugrabi, 2019), וכן למתן העדפה ברורה לשימוש במערכת השבטית על פני המדינתית (יהל ואבו עג'אג', 2021). זאת ועוד, השימוש במנגנון יוצר פגיעה בשוויון בפני החוק ובמאמצים למיגור הפשיעה. "מיסודו מעביר מסר כפול כלפי האוכלוסייה הערבית לעניין הטיפול בתופעת הפשע והאלימות. שכן, מדיניות לפיה מאפשרים לפשע להיפתר בתוך הקהילה ולא מתערבים בו היא מדיניות שבעקיפין מעודדת פשע ואלימות" (תותריג'ובראן, 2021, פסקה 4). הסולחה, המשמרת את הנורמות החברתיות השבטיות, גוררת עימה גם מחיר אנושי כבד של נקמת דם, בריחה והגליה פיזית של בני משפחות ממקום מגוריהם בשל חשש מנקמה, מחיר כלכלי גבוה וחיים בפחד לאורך שנים (מוסקו, 2021; קטושבסקי ועמיתיה, 2023).

נחמיאס ומידיני (2019) התייחסו לחשיבותה של קביעת "כללי משחק" אחידים לשמירה על הסדר הציבורי, וכן לחיוניות בכך שכל הכלים לאכיפת ירוכזו בידי המדינה. תמיכה במנגנון הסולחה משבשת את הכללים הללו. המנגנון מקנה יתרונות של הרגעת הרוחות ומתן מענה מוכר למעגל קהילתי רחב יותר ממעגל הקורבן־עברייין בטווח הקצר, אך בטווח הארוך עידודו וטיפולו בנגב מחזקים מנגנוני אכיפה ויישוב סכסוכים שבטיים המבוססים על אלימות ועל זכות לנקמה, תוך דחיקת עקרונות שלטון החוק ומנגנוני אכיפה מדינתיים.

סיכום

המחקר הנוכחי הראה כי קובעי המדיניות בישראל תרמו לאורך השנים לחיזוק המשילות השבטית הבדואית ולהחלשת המשילות המדינתית. הוא הצביע על קיומה של משילות שבטית בנגב, שלה מנגנונים, כללי התנהגות ומערך אכיפה אפקטיבי, המביאים לציות של חלקים נרחבים מהאוכלוסייה הבדואית. עוד הצביע המחקר

המערבית, גם רצח ופגיעה גופנית אינם בתחום הפלילי אלא בתחום האזרחי־רכושי־נזיקי. סיום סכסוך יהיה על ידי נקמה במי מקבוצת הפוגע או באמצעות סולחה שתכלול הסדר כספי שיוסכם על ידי קבוצת הנפגע (Tsafir, 2006). עולה מכך כי נקודת המוצא של הסולחה היא שלקבוצה הנפגעת יש זכות בסיסית של נקמה בקבוצה הפוגעת, בין היתר על מנת להשיב את יחסי הכוחות לקדמותם. בהינתן הזכות הזו, הסולחה מנסה למנוע את הנקמה בקבוצת הפוגע ואינה מתמקדת בהגנה על קורבן העבירה. מדובר במנגנון "צופה פני עתיד", שמבוצע במפגש בין קבוצה שממנה יצא פוגע עם קבוצה שממנה צפוי לצאת הפוגע הבא. במילים אחרות, המנגנון מופעל בקרב קבוצה שאנשיה מחזיקים בדעה כי נקמה היא דרך ראויה ליישב סכסוכים, וכי הם יעשו שימוש בדרך זו אם לא יימצא הסדר כספי או אחר שיהיה הולם עבורם.

למרות תפיסת הנקמה הקבוצתית העומדת בבסיס מנגנון הסולחה, המנוגדת לחוקי המדינה וערכיה, נהנה המנגנון מתמיכה ציבורית רחבה, לרבות בקרב מנגנוני האכיפה והמשפט בישראל, הרואים בו ביטוי לפלורליזם משפטי. בעידוד המשטרה הוקמה בשנת 1997 ועדת סולחה ביישוב באקה אל ע'רבייה, לאור ריבוי סכסוכים בין פרטים וחמולות. לאחר הקמתה עודדה המשטרה נפגעים מעבירות קלות לפנות לוועדת הסולחה במקום להליך פלילי. במקרים של עבירות חמורות היא פתחה תיק פלילי, ובמקביל יידעה את ועדת הסולחה כך שתפעל להרגעת הרוחות. בביטאון המשטרה תואר שיתוף הפעולה בין ועדת הסולחה לבין המשטרה כגורם חיובי המגביר את אמון התושבים במשטרה (רפפורט בן חמו, 1999). גם בהנחיות פרקליט המדינה קיימת התייחסות אוהדת לסולחה (הנחיית פרקליט המדינה, 2018).

נטייה חיובית להסכמי סולחה קיימת גם בבתי המשפט (Tsafir, 2006). נשיא בית המשפט המחוזי בחיפה ראה במנגנון הסולחה אמצעי חיובי להכרה במעמדו של המיעוט הערבי כקולקטיב בישראל ולחיזוק האמון של ציבור זה כלפי מערכת בתי המשפט. פסיקות אחרות ציינו כי הדבר מעודד השכנת שלום, משיג שקט במרחב הציבורי ואף מקל את העומס בבתי המשפט (שפירא, 2016).

במסגרת הליכים משפטיים נעשה לעיתים שימוש במנגנון הסולחה, הן כשיקול להפחתת עונש פלילי והן כשיקול בהערכת המסוכנות הצפויה מהעברייין. ואולם שימוש זה מבוסס על טעות יסודית בהבנת המנגנון. מטרת הסולחה היא למנוע מהקבוצה הניזוקה לנקום בקבוצת העברייין. מכאן עולה כי היא דנה בסכנה הצפויה

קובעי המדיניות בישראל תרמו לאורך השנים לחיזוק המשילות השבטית הבדואית ולהחלשת המשילות המדינתית.

המשך נקיטת הגישה הנוכחית, המתאפיינת בקידום נקודתי וחלקי של נושאים ובשאפה מתמדת להרגעת הרוחות, פוגע בעוצמתה המדינית של ישראל. המשילות הבדואית השבטית המושרשת מחד גיסא והמשילות המדינתית הרופפת מאידך גיסא הביאו את הנגב לנקודת מבחן. **מדינת ישראל צריכה לקבל החלטה אסטרטגית להפסיק את הטיפוח המדינתי של המשילות השבטית הבדואית ולהתחיל ליישם בנגב את חוקיה וערכיה.**

- על בסיס המסקנות הללו מוצעים מספר כיווני פעולה: יש להנכיח את מוסדות וסמלי המדינה ביישובים הבדואיים, בדגש על מתן שירות לתושבים.
- יש ליישם את חוקי המקרקעין ודיני התכנון והבנייה בנגב באמצעות השלמת הליך רישום הקרקעות. המדינה אינה יכולה להתעלם מהחוק. אם היא סבורה שהחוק אינו מתאים, עליה לשנותו בחקיקה. על המדינה לממש את שליטתה בשטחים השייכים לה על ידי תפיסת חזקה במגוון הדרכים העומדות לרשותה.
- על הממשלה לחזק באופן בולט את מנגנוני האכיפה המדינתיים. משטרת ישראל, בתי המשפט ויתר הגורמים שיש להם נגיעה לנושא צריכים להימנע מעידוד מפורש ומשתמע של מנגנוני הסולחה השבטיים הקשורים באירועי אלימות בנגב. על בתי המשפט לדחות טיעונים לקיום סולחה לשם הקלה בעונש ובכלל.
- על משרד הפנים ליישם את החוק כלשונו ובמלואו ולהורות על תיקון הרישום בתעודת הזהות של עשרות אלפי בדואים בנגב, כך שיופיע בהם מען בדרך של נקודת ציון גיאוגרפית במקום שם שבת. מדובר באמצעי זיהוי זמין הנמצא בכל טלפון סלולרי.
- על זרועות המדינה, בדגש על רשות מקרקעי ישראל והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, להפסיק את חלוקת המגרשים לפי מספר הנשים. נוסף על כך יש ליישם את המנגנונים שנועדו להתמודד עם הפוליגמיה, בהתאם לממצאי הדוחות שעסקו בנושא.
- קיימים פערי ידע בקרב הגורמים הממסדיים בכל הנוגע להיבטים חברתיים ולמסורת השבטית הבדואית. הדבר מביא להתייחסות מכלילה ופשטנית ולהחלטות המתעלמות מהשלכות ארוכות טווח. לאור זאת יש מקום לביצוע הכשרות עומק לפקידות בדרג המקומי

על כך שבין המערך השבטי לבין זה המדינתי קיימים ממשקים הקשורים במישרין ובעקיפין בסוגיית הביטחון הלאומי והאזרחי.

מסקנות המחקר הן כי יש מרחבי פעולה שבהם המשילות המדינתית נוקטת, בין במעשה ובין במחדל, מדיניות המחזקת את המשילות השבטית, גם כשהדבר עומד בניגוד לחוקי המדינה ולערכי זכויות אדם שבהם היא דוגלת. כך הראה המחקר כיצד השיוך השבטי אומץ בתעודת הזהות, בעוד חוקי המדינה אינם מיושמים כלשונם במסגרת מילוי מסמכי זהות רשמיים. תוצאת הדברים היא שעשרות אלפי בדואים מיוחסים למסגרות שבטיות חסרות כתובת, והדבר מונע את איתורם במרחב. עוד הראה המחקר כיצד מאות אלפי דונמים של קרקעות בנגב נשלטים על ידי כללים שבטיים הקובעים מה ייעשה בהם, מי ייכנס אליהם ומה ייבנה בהם, וזאת ללא כל קשר לחוקי המדינה. כן הציג המחקר את התמריצים שנותנת המדינה לפוליגמיה, הגם שעצם קיומה עומד בניגוד לחוקיה, לערכיה ולחובתה להגן על זכויות אדם, בדגש על אוכלוסיות חלשות של נשים וילדים. לבסוף הוצג מקומו של מנגנון יישוב הסכסוכים השבטי המבוסס על הפעלת כוח ונקמה, והכשל הקיים בתמיכה הניתנת לו מגורמים ממסדיים, לרבות המשטרה ובתי המשפט. זאת הגם שבסיסו מנוגד לחלוטין לתפיסה המדינתית בדבר בלעדיותה בהפעלת כוח במסגרת יישוב סכסוכים, וכן לערכיה ולחוקיה, המתנגדים לאחריות קולקטיבית. כל אלה מביאים למסקנה כי **קיימת כיום בנגב**

עלינות של המשילות השבטית הבדואית, המתבטאת בנורמות ניהול ושליטה במגוון תחומי חיים. המשילות הבדואית זכתה להכרה ולטיפוח מצד המדינה לאורך עשרות שנים, והיא גורם מרכזי המעצב לא רק את מרקם היחסים בתוך האוכלוסייה הבדואית אלא גם את ההתייחסות של חלקים נרחבים ממנה למדינה. שילוב של אוכלוסייה צעירה שהכפילה עצמה תוך עשרים שנה, ריבוי החמולות והמרחבים המצטמצמים בערים, וכן נורמות שבטיות המתירות הפעלת כוח – כל אלה מביאים לעליית המתח. הדבר גורר התחמשות לשם הגנה, הפגנת עוצמה והרתעה, וכן כדי להבטיח שבעת הצורך תהיה החמולה בעמדה חזקה יותר למול יריביה. ריבוי כלי הנשק וזמינותם מביאים להסלמה נוספת. הגם שמרבית אירועי האלימות והירי מתרחשים ביישובים הבדואיים ובקרבם, מעת לעת הם מתרחשים גם מחוץ להם, בעיקר בכבישים, והדבר משליך על היחסים בין יהודים לבדואים בנגב.³⁰

ליישום המשילות המדינתית קיימים מחירים. הללו נובעים ממרכזיות השבטיות ושורשיה העמוקים, שנים של טיפוח השבטיות וחוסר עניין ממשלתי מספק בנגב. אולם

גרינצייג, א' (2022, 30 בינואר). משרד המשפטים מחריש מול קאדים שהכשירו פוליגמיה בניגוד לחוק. **גלובס**.

<https://bit.ly/3x0ovTL>

דוח ועדת גולדברג בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב (2008, 11 בדצמבר). הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.

<https://bit.ly/3jn69ci>

דו"ח מסכם - הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018). משרד המשפטים.

<https://bit.ly/2ISlv6f>

דקל, ת' (2023). ביקורת, התפתחות והפוליטיקה של הידע בתכנון ההתיישבות הבדואית בנגב. בתוך ח' יהל וא' גלילי (עורכים). **בדואים בנגב: שבטיות, פוליטיקה וביקורת** (עמ' 55-84). מוסד הרצל לחקר הציונות, אוניברסיטת חיפה.

דרור, י' (2005). **איגרת למנהיג יהודי-ציוני ישראלי**. כרמל.

הנחיית פרקליט המדינה מספר 5.20 - "הסכם פיוס" בין נאשם למתלונן בהליך המעצר עד תום ההליכים. (2018, 26 במרס).

<https://bit.ly/3Du9E7J>

הנחיות פרקליט המדינה. הראל-פישר, ע' (2020). דמוקרטיה, משילות, שחיתות שלטונית ושיח ציבורי. בתוך ג' טלשיר (עורכת). **משילות או דמוקרטיה? המאבק על האינטרס הציבורי וכללי המשחק הפוליטי** (עמ' 109-132). רסלינג.

טלשיר, ג' (2020). האינטרס הציבורי והדמוקרטיה: בין משילות לממשלתיות. בתוך ג' טלשיר (עורכת). **משילות או דמוקרטיה? המאבק על האינטרס הציבורי וכללי המשחק הפוליטי** (עמ' 32-9). רסלינג.

יהל, ח' (2017). הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל. **יער**, 17, 46-54.

<https://bit.ly/3HPw4CZ>

יהל, ח' (2017). 'לפנים משורת הדין': המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים בנגב בשנות השבעים. **עיונים בתקומת ישראל**, 38, 84-127.

<https://bit.ly/3wULFUV>

יהל, ח' (2017). לא חוקי אך משתלם: הקצאת מגרשים בנגב למשפחות פוליגמיות. **תכנון**, 14(1), 211-204.

יהל, ח' (2018). הצעות ליישוב בדווי הנגב בימי טרום וראשית מדינת ישראל: 1948-1949. **ישראל: כתב עת לחקר הציונות ומדינת ישראל - היסטוריה, תרבות, חברה**, 25, 1-29.

<https://bit.ly/3HsPGLw>

יהל, ח' ואבו עג'אג' ע' (2021). שבטיות, דת ומדינה בחברה הבדואית בנגב: בין שימור לשינוי. **עדכן אסטרטגי** 24(2), 44-56.

<https://bit.ly/3l4h5fg>

יהל, ח' וגלילי, א' (עורכים). **בדואים בנגב: שבטיות, פוליטיקה וביקורת**. מוסד הרצל לחקר הציונות, אוניברסיטת חיפה.

<https://bit.ly/3Y3GQeE>

ינאי, א' ועדווי, ש' (2016). מסורת ליישוב קונפליקט פלילי: מה בין 'סולחה' ובין הליך 'צדק מאחה'. בתוך א' ינאי וט' גל (עורכים). **מפגינה לאיחוי: צדק מאחה ושיח מאחה בישראל** (עמ' 51-75). מאגנס.

ירון, ר' (2002). העוצמה המדינית והביטחון הלאומי. בתוך ה' אפרתי (עורכת). **מבוא לביטחון לאומי** (עמ' 56-69). אוניברסיטה משודרת.

כרמון, א' (2009). **להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית: תכנית לתיקון המשילות בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבקר המדינה (1967). **דין וחשבון שנתי 17 לשנת 1966 ולחשבונות שנת הכספים 1965/6**. עמ' 294-296.

מבקר המדינה (2011). המועצה האזורית אבו בסמה - אספקת שירותים ופיתוח תשתיות. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (עמ' 691-759).

<https://bit.ly/3YMLD3N>

מבקר המדינה (2016). היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב - משרד החקלאות ופיתוח הכפר. **דוח שנתי 166** (עמ' 917-984).

<https://bit.ly/3jTsxKJ>

והארצי העוסקת בענייני הבדואים, בדגש על גורמי יישום ואכיפת החוק.

עו"ד ד"ר חבצלת יהל היא חברת סגל אקדמי בכיר במכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, ראשת התוכנית הבינלאומית לתואר שני בלימודי ישראל על שם וודמן-שלר ומופקדת על הקתדרה לעתודה מדעית בחקר החברה בישראל ע"ש מיכאל פייגה ז"ל. את מחקרה לקבלת תואר דוקטור כתבה על מדיניות ישראל ביחס לבדואי הנגב באוניברסיטה העברית בירושלים. בעלת תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד במסגרת מלגת קרן וקסנר ותארים ראשונים במשפטים ובכלכלה מאוניברסיטת תל אביב. ד"ר יהל הקימה וניהלה את מחלקת המקרקעין בפרקליטות דרום, ועד פרישתה שימשה משנה לפרקליט מחוז הדרום (אזרחי). ליהל פרסומים רבים העוסקים בהיבטי מדיניות ביחס לבדואי הנגב והיא מלמדת קורסים בנושאים אלו במסגרת לימודים לתארים ראשון ושני. YahelH@bgu.ac.il

מקורות

אבורביעה, ע' (2018). בין מנהג שבטי לאסלאם: מוסד הצלחה בחברה הבדואית בנגב. בתוך מ' חטינה ומ' אל-עטאונה (עורכים). **מוסלמים במדינת היהודים - דת, פוליטיקה, חברה** (עמ' 260-273). הקיבוץ המאוחד.

אבורביעה, ר' (2022). **בתוך החוק, מחוץ לצדק: פוליגמיה, אזרחות ממוגדרת וקולוניאליזם במשפט הישראלי**. הקיבוץ המאוחד.

אדלר, ס' (1995). האישה הבדווית והבטחה הכנסה במשפחה הפוליגמית. בתוך פ' רדאי, כ' שלו ומ' ליבן קובי (עורכות).

מעמד האישה בחברה ובמשפט (עמ' 133-145). שוקן.

איפרגן, ש' (2021, 11 באוקטובר). **ליל ריאות נוסף בדרום: "כבר חצי שנה יורים עלינו והמשטרה לא עושה כלום"**. Mako.

<https://bit.ly/40qARBv>

אל-עאראף, א' (2000). **תולדות באר שבע ושבטיה - שבטי הבדואים במחוז באר שבע** (מ' קפליק, מתרגם). (הוצאה מחודשת) אריאל.

אלקרינאוי, ע' (1999). עמדות כלפי פוליגמיה בחברה הבדואית בנגב - השוואה בין עמדות בני נוער ומבוגרים. **רשימות בנושא הבדואים**, 31, 16-35.

אלקרינאוי, ע' וסלונים-נבו, ו' (2005). נישואים פוליגמיים ומונוגמיים: השפעתם על מצב הנפשי והחברתי של נשים בדויות ערביות.

בתוך ר' לבייזל, ג' צוויקל ונ' ברק (עורכות). **"שמרי נפשך": בריאות נפשית בקרב נשים בישראל** (עמ' 149-168).

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

בן ארי, י' (2002). ביטחון לאומי - מושגי יסוד ויישומם. בתוך ה' אפרתי (עורכת). **מבוא לביטחון לאומי** (עמ' 36-44). אוניברסיטה משודרת.

בן ברוך, י', בנימין, א' ולינדר-קאהן, נ' (2018). **לרקוד על כל החתונות: דו"ח הפוליגמיה בישראל - תמונת מצב והמלצות**.

תנועת רגבים. <https://bit.ly/3JwhjGc>

בן-דוד, י' (2004). **הבדואים בישראל - היבטים חברתיים וקרקעיים**. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ומכון ירושלים למחקרי מדיניות.

גוהר, י' (2021, 25 בפברואר). אי משילות, עונשה ומחירה. **גלובס**. <https://bit.ly/3JzNuET>

- Southern Syria. European University Institute. <https://data.europa.eu/doi/10.2870/547211>.
- Al-Krenawi, A., Graham, J.R., & Al-Krenawi, S. (1997). Social work practices with polygamous families. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 14(6), 445-458. <https://doi.org/10.1023/A:1024571031073>
- Bevir, M. (2013). *Governance: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Coppedge, M. (2001). Party systems, governability and the quality of democracy in Latin America. Paper prepared for presentation at the conference on Representation and Democratic Politics in Latin America. Buenos Aires, Argentina, 7-8 June. <https://bit.ly/3Hu7PIW>
- Dupret, B. (2006). Legal traditions and state-centered law: Drawing from tribal and customary law cases of Yemen and Egypt. In D. Chatty (Ed.), *Nomadic societies in the Middle East and North Africa: Entering the 21st century*. (pp. 280-301). Brill.
- Justin, J. (2020). Muslim alternative dispute resolution: Tracing the pathways of Islamic legal practice between South Asia and contemporary Britain. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 40(1), 48-66. <https://doi.org/10.1080/13602004.2020.1741170>
- Kedar, A., Amara, A., & Yiftachel, O. (2018). *Emptied lands: A legal geography of Bedouin rights in the Negev*. Stanford University Press.
- Khadduri, M. (2012). Sulh. In P. Bearman, Th. Bianquis, C.E. Bosworth, E. van Donzel, & W.P. Heinrichs (Eds.), *Encyclopedia of Islam*, Second Edition. Brill. https://doi.org/10.1163/1573-3912_islam_SIM_7175
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: An introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1-11. <https://bit.ly/3l3OjM3>
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Clarendon Press.
- Lapidot-Firilla, A. & Elhadad, R. (2006). *Forbidden yet practiced: Polygamy and the cyclical making of Israeli policy*. Center for Strategic & Policy Studies.
- Levi-Faur, D. (2012). From "big government" to "big governance". In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-8). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>
- Lyon, A. (2018). Review of shades of Sulh: The rhetoric of Arab-Islamic reconciliation (Rasha Diab's book review). *Rhetoric and Public Affairs*, 21(4), 737-739. <https://doi.org/10.14321/rhetpublaffa.21.4.0737>
- Mugrabi, A. (2019). Sulha: The practice of traditional Arab ADR in Northern Israel. [Essay for the Degree of Doctor of Juridical Science] Tulane University. <https://bit.ly/3DDTEzZ>
- Offe, C. (2009). Governance: An "empty signifier"? *Constellations*, 16(4), 550-562. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>
- Othman, A. (2007). "And amicable settlement is best": Sulh and dispute resolution in Islamic law. *Arab Law Quarterly*, 21(1), 64-90. <https://doi.org/10.1163/026805507X197857>
- מבקר המדינה (2021, 4 באוגוסט). היבטי משילות בנגב – מבוא. **דוח שנתי 72א – חלק ראשון**. <https://bit.ly/3WWsUBF>
- מוסקי, י' (2021, 18 בנובמבר). "חוק השבט מעל חוק המדינה": המסורת הרצחנית והקטטה ההמונית בסורוקה. N12. <https://bit.ly/3lvArua>
- מידני, א' (2015). **חזון המשילה הישראלית**. אוניברסיטת תל-אביב והמרכז הישראלי להעצמת האזרח. <https://bit.ly/3YnyJZP>
- מינצקר, א' (2015). **הג'נאביב בהר הנגב המרכזי: שבט, טריטוריה וקבוצה מוכרת**. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- מרון, א' (2012). הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל. **ביטחון סוציאלי 90**, 77-51 (פרסום נוסף בגיליון 93, עמ' 191-163). <https://bit.ly/3Jpyoli>
- מרכז המחקר והמידע (2014). **פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל – עדכון**. הכנסת. <https://bit.ly/3YQzngg>
- מרכז המחקר והמידע (2022, 19 בינואר). **ריבוי נישואין (פוליגמיה): אכיפה ודיווח**. הכנסת. <https://bit.ly/3HqLZLe>
- נחמיאס, ד' ומידני, א' (2019). **מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות**. האוניברסיטה הפתוחה.
- קוריאל, א' (2021, 26 בספטמבר). **ירי מתל שבע פגע בבתיים בעומר: "אנחנו ברווזים במטוח. רחמים על המשטרה"**. <https://bit.ly/3wRVsSh>. Ynet
- קטושבסקי, ר', תמרי, ש', דינור, ס' וקרפלוס, י' (2023). שבטיות עירונית: מבנה, תפקוד ותושבות בעירויות הבדואיות בנגב. בתוך ח' יהל וא' גלילי (עורכים). **בדואים בנגב: שבטיות, פוליטיקה וביקורת** (עמ' 23-54). מוסד הרצל לחקר הציונות, אוניברסיטת חיפה.
- קפלן, ר' (2010). רגולציה. **מפתח**, 1, 179-212. <https://bit.ly/3YeR5ML>
- רפפורט בן חמו, ח' (1999). ועדת סולחה. **מראות המשטרה – בטאון משטרת ישראל**, 172, 32-46, 33.
- שושק, ל' (2007). **ה'משילות' והשלכותיה על הביטחון הלאומי**. נייר עמדה מס' 2. המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל. <https://bit.ly/40heNtH>
- שחר, ע' (2018). **מגשרים בסכסוכים ומתווכים בין קהילה למדינה: יישוב סכסוכים בקרב הערבים בישראל בראי הפלורליזם המשפטי**. מרכז תמי שטינמן למחקר שלום, אוניברסיטת תל אביב.
- שפירא, ר' (2016). התרבות והמסורת הקהילתית ככלי המסייע למערכת אכיפת החוק. בתוך א' ינאי וט' גל (עורכים). **מפגיעה לאיחוי: צדק מאחה ושיח מאחה בישראל** (עמ' 28-50). מאגנס.
- שקד, א' (2016). מסילות אל המשילות. **השילוח**, 1, 37-55. <https://bit.ly/2sDPALc>
- תותריג' ובראן, מ' (2021, 19 בינואר). המדינה מיסדה את מוסד הסולחה וזה תרם לעלייה באלימות בחברה הערבית. **גלובס**. <https://bit.ly/3wQuiuQ>
- ע"א 4220/12 **אלעוקבי ז'ל ואח' נ' מדינת ישראל** (2015). תק"על 2015 (2), 6779. <https://bit.ly/3wPwJhf>
- ע"פ 21/6496 **באסל ריאן נ' מדינת ישראל** (2021). תק"על 2021 (4), 12011.
- Abu-Rabia, A., Salman, E., & Scham, S. (2008). Polygyny and post-nomadism among the Bedouin in Israel. *Anthropology of the Middle East*, 3(2), 20-37. <https://doi.org/10.3167/ame.2008.030203>
- Al-Humaidhi, H. (2015). Sulh: Arbitration in the Arab-Islamic world. *Arab Law Quarterly*, 29(1), 92-99. <https://doi.org/10.1163/15730255-12341291>
- Al-Jabassini, A. & Ezzi, M. (2021). *Tribal 'Sulh' and the politics of persuasion in volatile*

- להחליף את המשטר במדינה. לעומתם השבטיות הבדואית בנגב אינה מבקשת לחסל את המדינה או להחליפה. ראו גם: מיכאל ק' וגוד'נסקי, י' (2016). **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדיני**. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- 4 **משילות – האקדמיה ללשון העברית**.
- 5 **מילון אבניאון המקוון**. לפי טלשיר (2020), התרגום הנכון של governability צריך להיות ממשליות ולא משילות.
- 6 קווי יסוד של מדיניות הממשלה, מזכירות הכנסת, 13 במאי 2015. <https://bit.ly/3l3jabA>.
- 7 לביקורת על מוגבלות הדיון בישראל, ראו: כרמון, 2009, עמ' 18.
- 8 לדוגמה, צילומים שהועלו מהרשתות: סרטון עם צעירים מניפים כלי נשק, 7 באוקטובר 2021. וואלה! <https://bit.ly/3JSvPIT>.
- פגיעה בכלי רכב בצומת בנגב, 23 באפריל 2018, Ynet. <https://bit.ly/3HS7hyc>; ירי על בית קפה ברהט המעסיק נשים, 7 באפריל 2022, Ynet. <https://bit.ly/3DAITja>.
- 9 **ספר החוקים** 466, עמ' 270, 1 באוגוסט 1965. **ספר החוקים** 2696, תיקון חוק מרשם האוכלוסין – מס' 20 עמ' 214, 28 בפברואר 2018.
- 10 ח"כ סעיד אלחרומי ושותפים הגישו את הנוסח המקורי, פ/2095, 23 ביום 14 בספטמבר 2020 תחת הכותרת "הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (הטבות מס ליישובים), התשפ"א-2020. תיקון סעיף 11: בפקודת מס הכנסה". נתבקש כי להגדרת "יישוב עירוני בנגב", יוספו המילים "או שבטים בדואים מובהקים".
- 11 ההצעה פ/2266, 24 הוגשה שוב ביום 11 באוקטובר 2021. ועדת שרים לענייני חקיקה דחתה את הדיון להידברות.
- 12 ראו למשל Kedar et al., 2018.
- 13 חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, **ספר החוקים** 575, עמ' 259, 27 ביולי 1969; חוק הקרקעות העותמני, 1858. <https://bit.ly/3X0ThWW>
- 14 פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין), 1928. **עיתון רשמי**, 1 ביוני 1928. הוחלפה בפקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969. **דיני מדינת ישראל** [נוסח חדש], עמ' 293, 27 ביולי 1969. <https://bit.ly/3Ht3ztI>
- 15 במקרים המועטים שהתביעות התבררו בבית המשפט, זכתה המדינה. ע"א 12/4220 **אלעוקבי נ' מדינת ישראל** (לא פורסם, 14 במאי 2015), ולאחרונה ת"א 19-02-48918 (מחוזי באר-שב) **קבועה נ' מדינת ישראל** (לא פורסם, 5 בינואר 2023).
- 16 החלטת ממשלה 2491 מיום 28 באוקטובר 2007 תיקנה את החלטה 1999 מיום 15 ביולי 2007. <https://bit.ly/3YjMBo1>
- 17 חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981. **ספר החוקים** 1005, עמ' 105, 12 בפברואר 1981; דנה, ש' וזינגר, ש' (2015). **דיני תכנון ובנייה**. נבו.
- 18 הרשות הוקמה במסגרת חוק התכנון והבנייה (תיקון 116), התשע"ז-2017. **ספר החוקים** 2635, עמ' 884, 25 באפריל 2017.
- 19 לפי חוקי התכנון והבנייה שראשיתם בשנת 1921, חל איסור על בנייה בקרקע ללא קבלת היתר מהרשויות. בנייה כזו תיהרס והעברין ייענש.
- 20 ליתר דיוק – פוליגיניה, שהיא מקרה פרטי של פוליגמיה שבו מתקיימים יחסי נישואים בין גבר אחד למספר נשים באותה העת.
- 21 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, General Recommendation 21, Equality in Marriage and Family Relations, UN CEDAW, 13th Session, UN Doc. A/47/38, (1994), at para.14.
- Powell, W.W. (1990). Neither markets nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336. <https://stanford.io/3wPkz8d>
- Rabi, U. (Ed.). (2016). *Tribes and states in a changing Middle East*. C Hurst & Co.
- Rhodes, R.A.W. (1990). Policy networks: A British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 293-317. <https://doi.org/10.1177/0951692890002003003>
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without governance. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Stewart, F. (2006). Customary law among the Bedouin of the Middle East and North Africa. In D. Chatty (Ed.). *Nomadic societies in the Middle East and North Africa: Entering the 21st century* (pp. 239-279). Brill.
- Stoker, G. (2018). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 15-24. <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Suwaed, M.Y. (2015). *Historical dictionary of the Bedouins*. Rowman & Littlefield.
- Tsafir, N. (2006). Arab customary law in Israel: Sulha agreements and Israeli courts. *Islamic Law and Society*, 13(1), 76-98. <https://doi.org/10.1163/156851906775275457>
- von Benda-Beckmann, F., & von Benda-Beckmann, K. (Eds.). (2009). *Rules of law and laws of ruling: On the governance of law* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315607139>
- Williamson, O.E. (1979). Transaction-Cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261. <http://www.jstor.org/stable/725118>
- Wimmer, A. (1997). Who owns the state? Understanding ethnic conflict in post-colonial societies. *Nations and Nationalism*, 3(4), 631-666. <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.1997.00631.x>

הערות

- על מורכבות הקשר בין מדינות ליברליות ורב-תרבותיות לזכויות מיעוטים ראו ויל קימליקה (Will Kymlicka). קימליקה הצביע על ההתנגשות הקיימת במדינות אלה בין הרוב למיעוטים בסוגיות של שפה, מרחבים אוטונומיים, ייצוג פוליטי, תוכני לימוד, תביעות בעלות בקרקע, סמלים לאומיים, הגירה ועוד. לפי קימליקה מציאת פתרונות ישימים ובני הגנה לסוגיות אלו היא האתגר הגדול ביותר הניצב בפני דמוקרטיות כיום (Kymlicka, 1995). עיקר ההתפתחות המחקרית בסוגיות אלה צמחה בהקשר למדינות פוסט-קולוניאליסטיות (Wimmer, 1997).
- [Online Etymology Dictionary](https://www.etymonline.com/)
- משנות ה-2000 ואילך התרחבה הכתיבה העוסקת בפעילות של שחקנים לא-מדינתיים אלימים וארגוני טרור בהקשר למשילות. ראו למשל: מיכאל ק' ודוסטרי, ע' (2018). תהליך ההתמסדות הפוליטית של שחקנים תת-מדינתיים: התנהלות חמאס בין ריבונות להמשך האלימות. **כתב העת הבינתחומי ללימודי המזרח התיכון**, 3, 57-90. אולם נושא זה חורג מענייננו. הדיון בארגונים לא-מדינתיים מתמקד בתהליכי ההתמסדות שהארגונים הללו עוברים תוך הפיכתם לגוף שלטון ריבוני שנועד

- 27 חוק רכישת קרקעות בנגב (חוזה השלום עם מצרים),
התש"ם-1980. **ספר החוקים** 3,979 באוגוסט 1980.
- 28 יצחק זמיר, חוות דעת בעניין פירוש סעיף 14 לתוספת השנייה
לחוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים),
התש"ם-1980, 2 בנובמבר 1982.
- 29 דו"ח מסכם (2018), עמ' 108, הערת שוליים 213.
- 30 המתיחות הביאה להקמת מסגרות להגנה עצמית כגון "סיירת
בראל". <https://bit.ly/3Yhkc1R>
- 22 The Convention on the Rights of the Child, *Concluding
Observations of the Committee on the Rights of the
Child: Djibouti*, UNCRC, UN Doc. CRC/C/15/Add.131
(2000) at para. 34.
- 23 ליבוביץ-דר, ש' (2005, 12 באוקטובר). "אוולאד זה שמחה",
ראיון עם אבו עראר, **מעריב**.
- 24 **ספר החוקים** 864, עמ' 226, 4 באוגוסט 1977.
- 25 תמ"ש (באר-שבע) 16-09-55724 **פלוני נ' ב"כ היועץ המשפטי
לממשלה** (לא פורסם).
- 26 נכון ליום 7 בפברואר 2022 הוגשו 45 כתבי אישום בגין ריבוי
נישואין, 10 הסתיימו בעונשי מאסר בפועל ובענישה נלווית.