

חוות דעת מומחה

בעניין סעיף 7 לחוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי

שענינו "עידוד, קידום וביסוס פיתוח התיישבות יהודית".

פרופ' ארז צפדיה

הנני נותן חוות דעת מומחה זו בתמיכה לעתירה מזרחית כנגד חוק יסוד: ישראל- מדינת הלאום של העם היהודי (להלן- חוק הלאום). חוות הדעת שלי מתמקדת בסעיף 7 לחוק היסוד, שענינו "עידוד, קידום וביסוס פיתוח התיישבות יהודית".

תחום מומחיות והשכלה

הנני פרופ' מרצה למנהל ומדיניות ציבורית במכללה האקדמית ספיר, ויו"ר הוועד המנהל של עמותת במקום: מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר). חוות הדעת נסמכת על מחקריי ופרסומיי בתחום המדיניות המרחבית בכלל והקמת יישובים בפרט, ובדגש על השלכותיה החברתיות של מדיניות ההתיישבות. להלן רשימת מענקי המחקר שבהם זכיתי ורלוונטיים לעניינה של חוות דעת זו:

- **Israel Science Foundation (ISF)** – a research grant. '*Understanding Urban Displacement: Implications for Israeli Cities*'. Co-researcher: Yiftachel, O., 2018-2021.
- **Mifal HaPayis** research grant on local authorities – *Ultra Orthodox Jews in Development Towns*, Co-researcher: Lee Cahaner. 2015-2016.
- **Robert Arnow Center for Bedouin Studies** – a research grant, '*Land rights of indigenous peoples: The case of the Arab Bedouins in the Negev*' (Co-researcher: Batya Roded), 2011.

- **Israel Science Foundation (ISF)** – a research grant: '*Gray Urbanization: Informalities and the Israeli Space*'. Co-researcher: Alfasy, N. Kedar, S. and Yiftachel, O., 2007-2010
- **Ministry of Science (Israel)** - a research grant: '*New Farms and Tourist Initiatives in the South: Planning, Social and Ecological Aspects*'. Co-researchers: Yiftachel, O. Blumberg, D, Heilig, A. 2005-2008.
- **BGU foundation** - research grant for young scientists: '*Spaces of Transformation: Politics, Ideology and Interests in Israel's Spatial Policy*', 2004.
- **Ministry of Science (Israel)** - research grant: '*The Influence of 'Russian' Immigration on Israel's Development Towns*'. Co-researcher: Yiftachel, O. 1999-2002.

במקביל השתתפתי במספר קבוצות מחקר שעסקו במדיניות מרחבית בכלל והתיישבות בפרט. מחקריי פורסמו בספרים ומאמרים. רשימת הפרסומים להלן שימשה את חוות דעת זו:

Books

Tzfadia, E. and Yacobi H. (2011). [Rethinking Israeli Space](#), Routledge.

Ben-Porat, G., Levy, Y., Mizrachi, S., Naor. A. and Tzfadia, E. (2008). [Israel since 1980](#), Cambridge University Press.

Editorship of Collective Volumes

Tzfadia, E. (Guest ed. + introduction) (2012). "[Center and Periphery](#)" (special issue), Panim, 57 (in Hebrew),

Chapters in edited books

Tzfadia E. (2017). "[Informal Outposts in the West Bank: Normality in Gray Space](#)", in: M. Allegra, A. Handel, and E. Maggor (eds.). Normalizing Occupation: The Politics of Everyday Life in the West Bank Settlements, Indiana University Press, pp. 92-111.

Tzfadia, E. and Yacobi, H. (2015). "[The Privatization of Space](#)", in: Galnoor, Y., Paz-Fuchs, A. and Zion, N. (eds.). Privatization Policy in Israel: State Responsibility and Boundaries between the Public and the Private, Jerusalem: Van Leer and Hakibutz Hameuhad, pp. 405-440 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2014). "[Spatial Policy](#)", in: Levy, Y. and Sarig, E. (eds.). The Local Government: Between the State, the Community and the Market Economy, Raanana: The Open University of Israel, pp. 479-531 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2012). "[Peripheries](#)", in: Handel, A. (ed.). The Political Lexicon of the Social Protest: Israel, (Summer 2011 –), Hakibbutz Hameuchad – Kav Adom (in Hebrew), pp. 298-308.

Tzfadia, E. and Yacobi, H. (2010). "[Transparent Walls: Planning, Privatization and Ethnicization in Urban Context](#)", In: Lehavi, Amnon (ed.). Gated Communities (Law, Society and Culture), Tel-Aviv: The Buchman Faculty of Law, Tel-Aviv University, pp. 469-492 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2008). "New Settlements in the Metropolis of Beer Sheva: the Involvement of Settlement NGOs", In: Gradus, Y. and Meiri-Glitzenstein, E. (eds.). Beer Sheva – Metropolis in Making, Beer Sheva: Ben Gurion University Press, pp. 105-123 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2007). ["Public Policy and Growth of Small Cities: The Experience of Israel's Development Towns"](#), In: Ofori-Amoah, B. (Ed.). Beyond the Metropolis: Urban Geography as if Small Cities Mattered, Lanham, MD: University Press of America, pp. 325-342.

Tzfadia, E. (2006). "The Israeliness of the Development Towns", In: Fenster, T. and Yacobi, H. (Eds.). Israeli City or City in Israel? Questions of identity, Meanings and Power, Jerusalem: Van Leer and Hakibutz Hameuhad, pp. 191-215 (in Hebrew).

Roded, B. and Tzfadia, E. (2006). "Territoriality", In: Ram, U. and Berkowitz, N. (Eds.). In / Equality, Beer-Sheva: Ben Gurion University of the Negev Press, pp. 197-203 (in Hebrew).

Yiftachel, O. and Tzfadia, E. (2004). ["Between Periphery and 'Third Space': Identity of Mizrahim in Israel's Development Towns"](#), In: Kemp, A., et al. (Eds.). Israelis in Conflict: Hegemonies, identities and Challenges, Sussex Academic Press, pp. 203-235.

Tzfadia, E. (2004). ["Trapped Sense of Peripheral Place in Frontier Space"](#), In: Yacobi, H. (Ed.). Constructing a Sense of Place - Architecture and the Zionist Discourse, Burlington: Ashgate, pp. 119-135.

Tzfadia, E. and Yiftachel, O. (2004). ["State, Space and Property: Immigrants in Israel and Socio-Spatial Stratification"](#), In: Filc, D. and Ram, U. (Eds.). The Power of Property: The Israeli Society in the Global Age, Jerusalem: Van Leer and Hakibutz Hameuhad Publishing House, pp. 197-221 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2002). "The Israeli Space in the Era of Peace: Between National and Economic Forces", In: Benvenisti, M. (Ed.). The Morning After: The Era of Peace - No

Utopia, Jerusalem: Carmel and The Harry S. Truman Institute for the Advancement of
Peace, pp. 257-322 (in Hebrew).

Peer-reviewed journal articles

Yacobi, H. and Tzfadia, E. (2018). [Neo-settler colonialism and the reformation of territory: Privatization and nationalization in Israel, Mediterranean Politics](#),
forthcoming.

Tzfadia, E. (2016). "[The Grey Space of Colonization: A Legal-Geography Analysis of the Outposts](#)", Theory and Criticism (Teorya u-Bikoret), 47, pp. 133-158.

Chiodelli, F. and Tzfadia E. (2016). "[The Multifaceted Relation between Formal Institutions and the Production of Informal Urban Spaces](#)" (An Editorial Introduction),
Geography Research Forum, 36, pp. 1-14.

Roded, B. and Tzfadia, E. (2012). "[Recognition of Indigenous People's Land Rights: The Bedouins in Comparatison](#)", Public Sphere, 7, pp. 66-99 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2010). "[Militarism and Space in Israel](#)", Israeli Sociology, 11(2), pp. 337-
361 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2009). "Immigrant Absorption in Israeli Development Towns", Idan (special
issue on Development Towns), 24, pp. 217-232. (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2009). "[Settlement in Israel: A Perspective on Militarism](#)", Van Leer
Forum, 11 (special issue: Space of Security: New Approach to the Use of Land
(Resources) for Security and Military Needs, Editor: A. Oren), pp. 15-36 (in Hebrew).

- Tzfadia, E. (2008). "[Abusing Multiculturalism: Politics of Recognition and Land Allocation in Israel](#)", *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(6), pp. 1115-1130.
- Tzfadia, E. and Yacobi, H. (2007). "Identity, Migration, and the City: Russian Immigrants in Contested Urban Space in Israel", *Urban Geography*, 28(5), pp. 436-455.
- Tzfadia, E. (2007). "[Public Policy and Identity Formation: The Experience of Mizrahim in Israel's Development Towns](#)", *Journal for the Study of Sephardic and Mizrahi Jewry*, 1, pp. 57-82 (available at: [_](#)).
- Tzfadia, E. (2006). "[The Ethno-class Trajectory of New Neighborhoods in Israel](#)", *GeoJournal*, 64(1), pp. 141-151.
- Tzfadia E. (2006). "[Public Housing as Control: Spatial Policy of Settling Immigrants in Israeli Development Towns](#)", *Housing Studies*, 21(4), pp. 523–537.
- Tzfadia, E. (2005). "[Academic Discourse on Making New Towns in Israel: Three Approaches in Social Science](#)", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23 (4), pp. 475-491.
- Tzfadia, E. (2005) "Planning Critique and Its Origins in Social Theories: the Case of Israeli Development Towns", *Planning: Journal of the Israeli Association of Planners* (a version in Hebrew of "Academic Discourse on Making New Towns in Israel").
- [Tzfadia, E. \(2005\). "Local Autonomy and Immigration: Mayoral Policymaking in Israeli peripheral Towns"](#), *Space and Polity*, 9 (2), pp. 167-183.

Tzfadia, E. (2005). "[Privatization and Commuality: A Critical Viewpoint on Liberal Discourse on New Housing-Communities in Israel](#)" (a comment on Lehavi), Haifa Law Review (Din U-Dvarim), 2(1), pp. 141-157 (in Hebrew).

Tzfadia, E. and Yiftachel, O. (2004). "[Between Urban and National: Political Mobilization among Mizrahim in Israel's 'Development Towns'](#)", Cities: the International Journal of Urban Policy and Planning, 21 (1), pp. 41-55.

Translated to Italian:

Tzfadia, E. and Yiftachel, O. (2012). "Tra Scale Urbane e Nazionali: La Mobilitazione Politica dei Mizrachi Nelle Development Town Israeliane", In: S. Sinigaglia (ed.). Ebrei Arabi: Terzo Imcomodo? Zambon Editore, pp. 306-346.

Yacobi, H. and Tzfadia, E. (2004). "[On the Construction of Territorial Identity: Nationalism and Space among Immigrants in Lod](#)", Theory and Criticism, 24, pp. 45-71 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2002). "Between Nation and Place: Localism in Israeli Development Towns Confronts Russian Immigration", Studies in the Geography of Israel, 16, pp. 97-122 (in Hebrew).

Tzfadia, E. and Yiftachel, O. (2001). "Political Mobilization in the Israeli Development Towns", Politika, 7, pp. 79-96 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2000). "[Immigrant Dispersal in Settler Societies: Mizrahim and Russians in Israel under the Press of Hegemony](#)", Geography Research Forum, 20, pp. 52-69.

Unrefereed Professional Articles

Yiftachel, O. and Tzfadia, E. (2008). "Frontieriphery: the Development Towns and the Mizrahi Place", Block, 6, pp. 40-46 (in Hebrew).

Tzfadia, E. (2006). "[Municipal Borders and the Provision of Cultural and Material Justice: New Direction for Local Government in Israel](#)", in: Razin, E. (ed.). Redistributing Municipal Revenues: Financial Measures and Territorial Modifications, Tel-Aviv University and The Floersheimer Institute for Policy Studies, pp. 33-39.

Tzfadia, E. (2005). "Conquest of the Land: Settlement Project in the State of Israel", In: Feldstein, A. (ed.). Hagidu "Ken" Lazaken: Dialogue with the Pioneering Spirit, The Ben-Gurion Heritage Institute, Keter and Ministry of Defense, pp. 46-47.

פרט לפרסומים הללו בנושא, אני מרצה במסגרות אקדמיות (תואר ראשון ותואר שני) קורסים בתחום מדיניות מרחבית, משטר המקרקעין של ישראל והמרחב האפור. בכולם אני מלמד את נושא ההתיישבות והשלכותיו החברתיות. ולבסוף, חלק מהידע המחקרי בנושא בא לידי ביטוי בתפקידי כיועץ אקדמי של סרט התעודה וסדרת הטלוויזיה "[סלאח פה זה ארץ ישראל](#)" (במאי: דוד דרעי).

עיקרי חוות הדעת

חוות הדעת שלי מוכיחה את הטענות הבאות:

- א. "עידוד, קידום וביסוס פיתוח התיישבות יהודית" התממשו בהיסטוריה הציונית שקדמה להקמת מדינת ישראל ובהיסטוריה של מדינת ישראל בעיקר בהקמת יישובים חדשים בכל רחבי ארץ ישראל, שיעדו ליהודים, ובתמיכה כלכלית ומוראלית בהם. הטעם לכך הוא שהקמת יישובים חדשים ליהודים מבטאת קניית זכויות בלעדיות על הארץ (בניגוד למחשבה הפוליטית בדבר ריבונות), ומסיבה זו מושרשת כל כך חזק בהווה הציונית.
- ב. הקמת יישובים חדשים ליהודים מאז הקמת המדינה ערערה את היסודות של אזרחות שוויונית, בעיקר ביחס לאזרחיה הערבים של המדינה;

ג. הקמת יישובים חדשים הדגישה את אי השוויון גם בתוך החברה היהודית, והעמיקה את הפערים בין קבוצות שונות בחברה היהודית בישראל. לעניינה של עתירה זו אטען שבהכללה, ומתוך ידיעה שיש חריגים, ניתן להצביע על יהודים שמוצאם בארצות מוסלמיות במזרח התיכון ובצפון אפריקה (להלן: "מזרחים") כמי שנפגעו מהקמת יישובים חדשים. לפגיעה כתוצאה מהקמת יישובים חדשים יש מספר ביטויים: הקמת חלק מהם נכרכה בהעברה כפויה של מזרחים אליהם; ועדות קבלה נטו למנוע ממזרחים לחיות ביישובים חדשים אחרים; הקמת יישובים חדשים פגעה ביישובים ותיקים יותר. תוצאות אלו אינהרנטיות להתיישבות ש

ד. לפיכך, עידוד, קידום וביסוס פיתוח התיישבות יהודית, מנוגדים לעקרון היסוד של התכנון המרחבי: להבטיח את שלומם ורווחתם של כל תושבי הארץ. עקרון תכנוני זה אינו נפרד מעקרון השוויון האזרחי, שממנו אין לסטות במדינה דמוקרטית.

מסקנתי היא שקידום התיישבות יהודית ממסד הפרדה מרחבית, ועל בסיס הפרדה זו מאפשר הקצאה בלתי שוויונית של משאבים וזכויות על בסיס זהותי. על כן, סעיף 7 לחוק הלאום, כמו כל קריאה לעידוד ההתיישבות באשר היא, פסולים מעיקרם.

ולהלן פירוט הדברים, בהתאם לטענות המרכזיות שהצגתי ברישא של חוות דעת זו:

"עידוד, קידום וביסוס פיתוח התיישבות יהודית" התממשו בהיסטוריה הציונית שקדמה להקמת מדינת ישראל ובהיסטוריה של מדינת ישראל בעיקר בהקמת יישובים חדשים שיועדו ליהודים, ובתמיכה כלכלית ומוראלית בהם.

"במקום שבו תחרוש המחרשה היהודית את התלם האחרון - שם יעבור גבולנו".

אמרה זו, המיוחסת ליוסף טרומפלדור, מתמצתת את האסטרטגיה הציונית המתיישבת שגובשה בשנים שקדמו להקמת המדינה. מטרתה, כפי שעולה מן הציטוט, שליטה טריטוריאלית יהודית

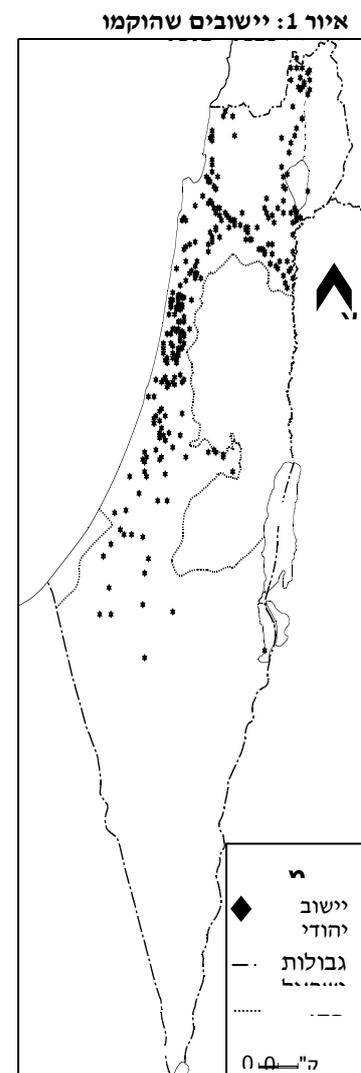
באמצעות היאחזות בקרקע, יישובה ועיבודה. ביטויה המעשי בהקמה של 283 יישובים יהודים שהוקמו על קרקעות שנרכשו מבעליהם (1.6 מיליון דונם, כשני שלישי מתוכם בידי קק"ל), באזורים שבהם היה רוב ערבי, לשם הרחבה מתמדת של גבולות השליטה הטריטוריאלית (Kimmerling, 1983; Yiftachel, 1996). בשנותיה הראשונות של התנועה הציונית התנהלו דיונים בנושא ההתיישבות: הרצל שאף להסדיר באופן חוקי את ההתיישבות מול השלטון העות'מני, אחרים (דוגמת ויצמן) טענו שקודם יש לעודד התיישבות, ובמקביל לפעול להסדרת החוקית. בכל מקרה, מראשית ימיה של התנועה הציונית התיישבות יהודית הייתה מוסכמת, בין אם התיישבות מוסדרת עם השלטונות ובין אם לא.

ההתיישבות הציונית באזורי ספר נקשרה עם ביטחון האומה - ביד האחת האוחזת נשק כשהאחרת אוחזת במחרשה, בארגון השומר וביישובי חומה ומגדל. מדובר בביטחון במובן הרחב של המילה, הביטחון הקיומי של העם היהודי הממומש באמצעות תפיסת המרחב, שליטה בו, הרחבתו ויצירת זיקה לכאורה טבעית בין האומה המתיישבת לטריטוריה המיושבת. במהלך המרד הערבי (1936-1939) התבססה המשוואה התיישבות=ביטחון והתעצמה במאבק נגד הבריטים (1945-1946) (גולני, 1997). כפי שמציין בן-אליעזר (1995), ההתיישבות הפכה לרעיון אסטרטגי-מדיני משותף לארגונים הצבאיים, להנהגה הפוליטית ולצעירי היישוב.

לצד ההיבט האסטרטגי-מדיני, להתיישבות הציונית היה ערך מוראלי רב בגיבוש הזהות הלאומית: דמות החלוץ – היהודי המתיישב, זה האוחז בנשק ובמחרשה, סימנה את היפוכו של היהודי הגלותי. דמותו השתלבה באתוס התיישבותי שתרם לעיצוב התרבות הלאומית: אזור 'הספר' הפך לסמל מקודש ומרכזי, ואת יישובו של הספר ל'טוב' ציבורי בלתי מעורער. קיבוצי הספר סיפקו מודל חיקוי, והשפה העברית המתחדשת, מאז העשורים הראשונים של המאה, נתמלאה בדימויים חיוביים כגון 'עלייה לקרקע', 'עלייה לארץ', 'גאולת קרקע', 'התיישבות', 'התנחלות', 'הפרחת השממה', ו'הגשמה'. כך סייעה האדרת ההתיישבות לאמצעי בבנייתה של זהות לאומית יהודית חדשה, ובביסוס המרחב הפיזי המתבדל עליו תוכל להיבנות זהות זו, שהרי ההתיישבות קיבלו משמעות חיובית רק במצבים שבהם היא בוצעה בידי יהודים.

חשיבותה האסטרטגית, המדינית והמוראלית של ההתיישבות נוצרה באמצעות ובמקביל לפיתוח מערך מוסדי ופיננסי ענף, שכלל ארגונים לרכישת וניהול קרקעות, גיוס כספים, וניהול המתיישבים וההתיישבות. מערך ארגוני זה היה למרכיב מרכזי בהנהגה הציונית ובהנהגת היישוב. כך, למרות שבפועל הממסד הציוני בא"י פעל בערים, הוא עמד בקשר הדוק עם היישובים והמתיישבים, שסיפקו לו את המנהיגים והיוו את עילת קיומו של ממסד זה.

אני מדגיש את ההיבט המדיני, הטריטוריאלי, התרבותי והמוסדי שהיה כרוך בהתיישבות היהודית כדי להדגיש את שורשיה העמוקים של ההתיישבות בהווה המדינית-פוליטית של התנועה הציונית, ובהמשך של מדינת ישראל. איור 1 מלמד על פריסת היישובים היהודים שהנקמו לפני הקמת המדינה:



יעדים מהפכניים, פרוגרמה מגובשת ותכנון משולב ומבוקר אפיינו, אפוא, את "המפעל הציוני" מראשיתו, אולם לא יכלו להתממש במלואם בטרם הושגה ריבונות מדינית. סיום המנדט הבריטי; מלחמת 1948 והריסותיה; התהליך המסחרר של חילופי אוכלוסין שהתרחש במהלכה ומיד אחריה; הפקעת והלאמתן של כ-90% מאדמות המדינה; חוקי החירום (השרירים ברובם עד היום) ותקנות הצנע; השליטה המוחלטת כמעט של הנהגת מפא"י בכל מנגנוני המדינה וההסתדרות... כל אלה סיפקו הזדמנות ולגיטימציה לכאורה להכשרת הקרקע לקראת פרויקט מחיקה ובנייה נועז מכל תקדימיו הספרותיים.¹

צבי אפרת מיטיב לתאר את שנותיה הראשונות של המדינה: מלחמת תש"ח והקמת מדינת ישראל נכרכו בנטישתם של 416 ערים וכפרים פלסטינים, מרביתם באזור החוף, שהתרוקן כמעט לגמרי מכפרים ומיישובים ערבים, ובאזור הירדן ההררי (עמק החולה) ובקעת בית-שאן (מוריס, 1987), ומניעת שיבתם של מאות אלפי פליטים אל שטחה של המדינה הצעירה; בהרחבת גבולות הארץ מעבר לאלה שיועדו למדינה היהודית בתוכנית החלוקה (29.11.1947); הפיכת המדינה הצעירה לבעליה של יותר מ-90 אחוזים מן הקרקעות בשטחה הריבוני, בין השאר באמצעות הפקעת הקרקעות של הכפרים הפלסטינים הנטושים ובהמשך באמצעות הכרזה על רוב אדמות הנגב כאדמות מוואת; כמיליון יהודים מגיעים לישראל בשנים 1948-1962, מרביתם ממדינות מוסלמיות במזרח"ת ובצפון אפריקה; ומשטר מרכזי חזק עם מערכת תכנונית רבת עצמה, מגובה באידאולוגיה לאומית-ציונית בא על כינון. התנאים הללו, לצד מקומה המרכזי של ההתיישבות בחשיבה הציונית, היו המצע למימוש פרויקט של התיישבות יהודית בהיקף חסר תקדים בהיסטוריה הציונית. פרויקט זה התאפשר בשל הירתמו של מנגנון המדינה למשימת ההתיישבות בכל עוצמתו, תוך שהוא מפעיל את הצבא ואת זרועותיו הביצועיות של השלטון, כגון משרדי הממשלה השונים, הקרן הקיימת לישראל, והסוכנות היהודית. ההתיישבות נשענה על חקיקה חדשה ורבת עוצמה שסייעה בהעברה שיטתית של קרקעות וטריטוריות ערביות לבעלות ושימוש יהודיים.

לאחר העברת רוב הקרקעות במדינה לבעלות ולניהול המדינה, חלקן הוקצו למטרות התיישבות, חקלאות ולכוחות הביטחון. על הקרקעות המוקצות הוקמו כ-700 יישובים יהודיים (ורק יהודיים) בכל

¹ צ' אפרת, "התכנית", תיאוריה וביקורת 16 (2000), עמ' 205.

אזורי המדינה. בתוך כך נוצרה התשתית לשיכון של פליטים ומהגרים יהודים שהמשיכו לזרום לישראל. התוצאה הישירה הייתה חדירה של יהודים לאזורים הערבים בישראל, בין אם כאלה שהיו מאוכלוסים עד המלחמה בפלסטינים שנשאו, או אזורים בהם נותרו פלסטינים, תוך הפרדה כמעט מלאה בין המתישבים היהודים לבין הערבים. במהלכים אלו איבדו אזרחי ישראל הפלסטינים נכסי קרקע פרטיים וקולקטיביים. כמעט כל הקרקע שהועברה למדינה יועדה לשימוש יהודים.

עד שנת 1956 ובהשוואה לשנת 1948, שילש את עצמו היישוב היהודי בישראל בזכות הגעתם של יהודים, שמיעוטם הגיע מאירופה ומרביתם ממדינות מוסלמיות במזה"ת ובצפון אפריקה. חוסר האיזון בפיזור המרחבי של היהודים, לצד שליטה כמעט בלתי מוגבלת בחדשים, כוננו את *מדיניות פיזור האוכלוסין*, שמשמעה: "מדיניות לחלוקה מאוזנת על פני הארץ של האוכלוסייה, של הפעילות הכלכלית ושל השירותים והרווחה".² מדיניות זו מומשה בעיקרה באמצעות "תכנית שרון",³ שנקראה על שם אריה שרון, ראש אגף התכנון בשעתו במשרד ראש הממשלה. התכנית איתרה את המערך היישובי כפירמידה שבה יתהוו חמש צורות יישוב עיקריות, בעלות קשרים היררכיים. מבין צורות היישוב הדומיננטיות שנעדרו מן המערך היישובי היו יישובים ומרכזים עירוניים בגודל בינוני המונים בין 6,000 ל-60,000 נפש.⁴ יישובים אלה עתידים להיקרא *ערי פיתוח*.⁵

התכנית, שיושמה כמעט במלואה, תיגברה את המערך היישובי בספר הישראלי, בעיקר באזורים שאוכלוסייתם הפלסטינית עזבה, בעיקר בשטחים שהיו אמורים להוות את המדינה הפלסטינית עפ"י תוכנית החלוקה ועתה היו חלק ממדינת ישראל, בעיקר באזורים בהם נותרה אוכלוסייה פלסטינית (שעתה כבר הייתה תחת ממשל צבאי). ספר זה הכיל בתוכו מאות קיבוצים ומושבים חקלאיים, קטנים

² ר' זילברברג, *תפרוסת האוכלוסייה בישראל 1948-1972: ניתוח כלכלי של מדיניות פיזור האוכלוסייה ותוצאותיה*, (משרד האוצר: הרשות לתכנון כלכלי, 1973);

מדיניות פיזור האוכלוסין הייתה ועודנה בין היעדים החשובים של מדינת ישראל. ביטוי לכך ניתן בקווי היסוד של כל ממשלות ישראל מאז הקמתה, ובכל תכניות המתאר עד לתמ"א 31 ב-1990 (לא כולל). ראו פירוט נוסף אצל מ' חשן, *הגירה לשוליים לאומיים: תהליכים ומדיניות*, (ירושלים: האוניברסיטה העברית, 1989);

E. Efrat, *Physical Planning Prospects in Israel during 50 Years of Statehood*, (Berlin: Galda and Wilch, 1998).

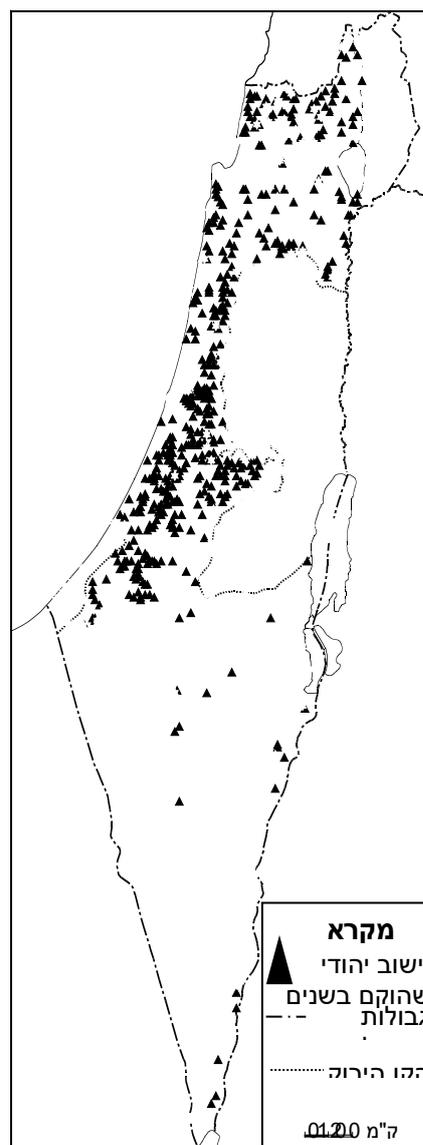
³ א' שרון, *תכנון פיזי בישראל*, (ירושלים: המדפיס הממשלתי, 1951).

⁴ שרון, שם; I. Troen, "The Transformation of Zionist Planning Policy: From Rural Settlement to an Urban Network," *Planning Perspective* 3 (1994), pp. 3-23.

⁵ אפרת, שם.

ומרוחקים. 280 מתוכם הוקמו כאמור עוד לפני 1948. האחרים, רובם מושביי עולים, כמו גם חלק מערי הפיתוח, הוקמו על גבי תשתיות של 350 כפרים פלסטיניים נטושים, ואוכלסו בעיקר, אם כי לא רק, בפליטים יהודים ממדינות מוסלמיות, שזכו בכינוי "מזרחים".⁶ בסך הכל, בשנים 1948-1967 הוקמו בישראל 465 יישובים חדשים, כולם יועדו ליהודים בלבד, והם התווספו ל 280 היישובים היהודים שהוקמו בשנים שקדמו להקמת המדינה (ראו איור 2).

איור 2: מפת היישובים היהודים בישראל שהוקמו בשנים 1948-1967



⁶ אין להסיק מכך שכל המזרחים הופנו אל התיישבות בפריפריה; מרביתם התיישבו באזור המרכז, בעיקר בשכונות העוני שבו. אולם בהשוואה לגלי הגירה קודמים ומאוחרים לזה של שנות החמישים, שיעור המזרחים שהופנה להתיישבות בפריפריה היה גבוה יחסית.

הרחבת גבולות הארץ בשנת 1967 חידשה את הדחף להתיישבות, לאחר מספר שנים שבהן התמתן קצב הקמתם של יישובים חדשים (בשנים 1961-1967 הוקמו בתחומי הקו הירוק 21 יישובים. זהו מספר זעום ביחס לשנים 1948-1960). בשלב הראשון הוקמו יישובים ברמת-הגולן, סיני, גוש עציון

והבקעה. בה בעת החל תהליך אזרוחם של היאחזויות נח"ל בערבה. בראשית שנות השבעים החל הזרם הדתי לאומי מבית מדרשו של הרב קוק במאמצי התיישבות ביו"ש, מונעים באמונה שהרחבת גבולות הארץ היא רמז ל"אתחלתא דגאולה". אלה חיברו רעיונות שאפיינו את הציונות מראשיתה, עם רעיונות דתיים ליצירת מנגנוני התיישבות, ונתמכו בידי השלטון בעיקר לאחר המהפך הפוליטי בשנת 1977. בתוך פחות מעשרים שנה הקימו ממשלות ישראל 127 יישובים עירוניים, קהילתיים וכפריים, שמזוהים כהתנחלויות. מאז אמצע שנות התשעים נוספו להם עוד כמאה יישובים שהוקמו ללא אישור (מאחזים), אך בשנים האחרונות ניכר מאמץ פוליטי ומשפטי ער להכשירם.

צורת היישוב הפופולרית ביישובים קהילתיים הפכה גם לאבן השואבת של מתיישבים בני המעמד הבינוני אל הגליל (ומאוחר יותר גם למספר קטן של יישובי לוויין באזור באר שבע), בפרויקט שנודע בשם ייחוד הגליל. החיבור בין מרכיבים אידאולוגיים, שביקשו לשנות את המאזן הדמוגרפי בין יהודים לערבים בגליל, חתירה "להסדר" קרקעות בבעלות ערבים, לשינויים בהעדפות תרבותיות הקשורות במאפייני מגורים של האוכלוסייה היהודית הנמנית עם המעמד הבינוני, לשינויים ברמת מינוע, תרמו לקידומו ולהמשכותו של פרויקט התיישבות הציוני. תוצאותיו של הפרויקט דומות לתוצאות שהניבו גלי התיישבות קודמים: התפשטות מרחבית של יהודים לאזורים בהם יש רוב ערבי, ויצירת נראות ליישובים הללו כיוון שמוקמו בפסגות ההרים (ומכאן כינויים 'מצפים').

פרויקט ייחוד הגליל אומנם עורר מחאה רחבת היקף (יום האדמה) ודיון משפטי ער סביב פועלן של ועדות הקבלה, אולם דחף התיישבות לא פסק גם בתחומי הקו הירוק. בשנים שלאחר הקמת המצפים בגליל הוקמו יישובי הכוכבים במזרח השרון ולאורך הקו הירוק, ויישובי לוין באזור באר שבע. בסוף שנות התשעים התחדש דחף התיישבות בנגב, כפי שהתבטא בנושא אריאל שרון, בטרם התמנה לראשות הממשלה:

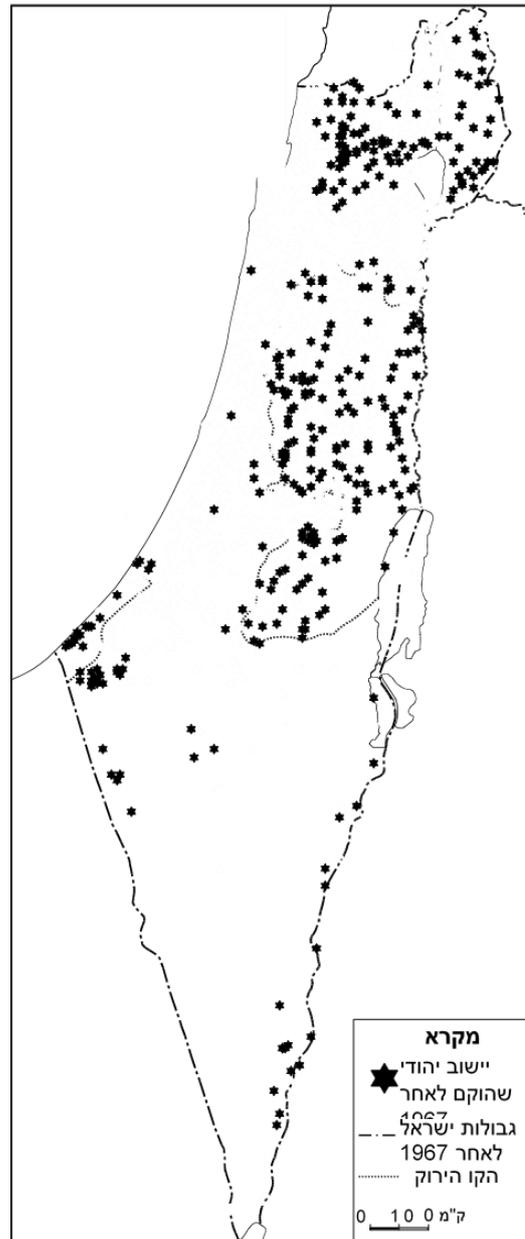
"מדברים הרבה על השינוי לרעה שחל במאזן הדמוגרפי בנגב בין התיישבות יהודית לערבית. לדעתי זו אינה הבעיה האמיתית. שהרי מאזן דמוגרפי אפשר לשנות בדרך פשוטה למדי. אפשר לבנות עיר גדולה או מספר ערים גדולות, ומיד יחול מהפך לטובתנו במאזן הדמוגרפי ושוב נהיה רוב. אבל מאזן דמוגרפי חיובי לא נותן שליטה בשטח. כדי לשלוט בשטח יש צורך לשבת בהרבה מקומות" (אריאל שרון, 2000).

דבריו של שרון, שנאמרו חודשים ספורים לפני בחירתו לראשות הממשלה, מהווים פתיח נאה לדיון בקונפליקטים המלווים הקמת יישובים קהילתיים באזור באר שבע, שכן הם הולמים את הקו האידיאולוגי-לאומי שיסודותיו בהתיישבות שקדמה להקמת המדינה. ב-14 ביולי 2002 קבעה ממשלת ישראל כי ההתיישבות היהודית בארץ ישראל היא ביטוי להגשמה ציונית והיא חיונית לשמירה על המדינה, בטחונה וגבולותיה. עמדה זו זוכה לתמיכה פוליטית רחבה. השר בן-אליעזר תמך באחת מהחלטות הממשלה להקים יישובים חדשים (הארץ, 22.7.2002); השר שרנסקי טען כי "בניית יישובים חדשים וחיזוק אחיזתנו בארץ הם התשובות לטרור שמכה בנו" (הארץ, 22.7.02), ושר הבינוי והשיכון איתם ראה בהקמת יישובים יהודיים פתרון לבעיית הבדווים (פרוטוקול ישיבת הכנסת מס' 140, מיום 9.6.2004). עמדות אלה נוסחו על רקע פעילות התיישבות נמרצת שמלווה את ישראל מאז סוף שנות ה-90, וכללה הקמת כמה ועדות בראשות שרים לקידום ההתיישבות. מבקר המדינה (2005), שסקר פעילות זו בשנים 1997-2002, הצביע על 150 יוזמות להקמת יישובים קהילתיים. עד אוגוסט 2004 הוקמו שבעה יישובים, ובהם גבעות בר ומרחב עם (חלוקים) במטרופולין באר שבע, ו-18 יישובים, רובם בנגב, נמצאים בשלבי תכנון שונים (ראו לוח 2 ואיור 1). מוסדות העם היהודי, ובראשם הסוכנות היהודית לארץ ישראל והקרן הקיימת לישראל, כמו גם ראשי רשויות מקומיות יהודיות בנגב, מצדדים במדיניות זו. פיני בדש, ראש מועצת עומר, טען כי "יש לנו טבעת חנק של יישובים [בדווים, א.צ.] סביב באר שבע... אנחנו חייבים להקים טבעת מקבילה כדי שבאר שבע לא תיחנק"; ראש מועצת מיתר, סלומון כהן, הוסיף: "אנחנו צריכים להקים יישובים כדי לשמור על הקרקע", והממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, דודו כהן, מחרה-מחזיק אחריהם: "קיימת התנגשות בין המדיניות התכנונית למדיניות

הלאומית. קיימת חשיבות לנוכחות יהודית, גם אם מכל בחינה אחרת לא צריכים להקים יישוב במקום מסוים" (הארץ, 16.7.2004).

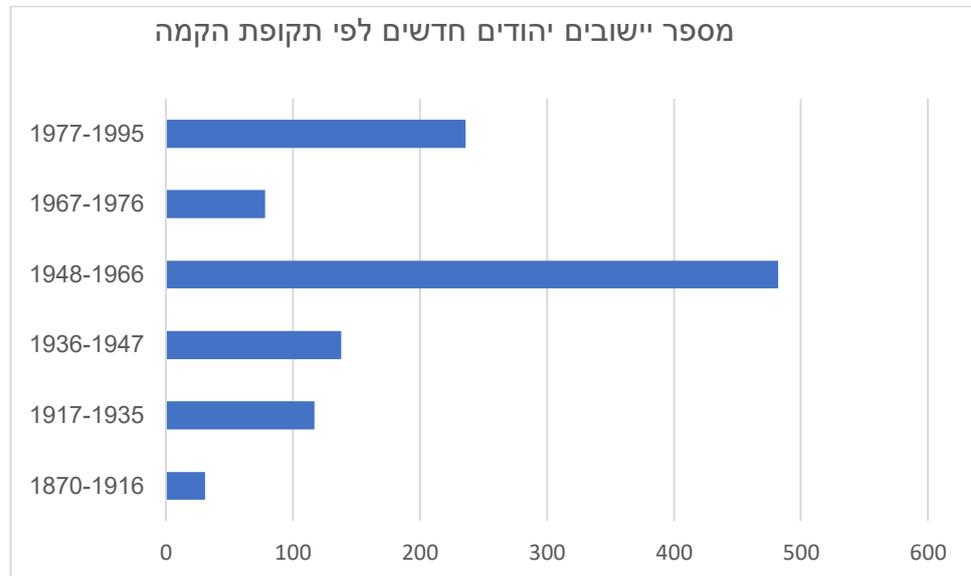
מאוחר יותר, בעשור השני של שנות האלפיים הופיעו יוזמות התיישבות חדשות, דוגמת יישובי קדמת ערד, והיישוב שניצב בכותרות לאחרונה – חירן. בה בעת הוקמו יישובים חדשים בלכיש ובפתחת שלום עבור מפוני גוש קטיף, וכן חוות בודדים לאורך כביש 40, דרומית לבאר שבע ועד מצפה רמון, הידועים בכינוי, חוות דרך היין". התיישבות חדשה זו התבססה על יוזמות הקמת תנועות התיישבות חדשות. הבולטות בהן אור משימות לאומיות ואיילים. יחד הם הצטרפו למאות היישובים שהוקמו לאחר 1967 (ראו איור 3).

איור 3: מפת היישובים היהודים שהוקמו לאחר 1967



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1995

ההתיישבות היהודית בישראל מנתה מאז 1870 ועד עתה למעלה מ 1,100 יישובים חדשים. ביחס לגודל האוכלוסייה המתיישבת והשטח המיושב זהו שיא עולמי שאין כדוגמתו בתקופה המקבילה. על המחיר של שיא זה אעמוד בחלקים הבאים.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1995

ב. הקמת יישובים חדשים ליהודים מאז הקמת המדינה ערערה את היסודות של אזרחות שוויונית, בעיקר ביחס לאזרחיה הערבים של המדינה;

"אי אפשר יהיה להקים עיר ולכתוב עליה 'עיר יהודית'. ניתן יהיה לפרש זאת כדי לתת תמריצים לערים יהודיות, להקמה ופיתוח: אם עושים מבני ציבור, הם יהיו של בתי כנסת ולא מסגדים. זה לא אומר שיהיה אסור לאזרח ערבי לקנות דירה בעיר" (המשנה ליועמ"ש, עו"ד רז נזרי, בהתייחסות לסעיף ההתיישבות בחוק יסוד: הלאום, 16.7.2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politi/1.6273502>).

דבריו של המשנה ליועמ"ש ממחישים את המתח שקיים מאז הקמת המדינה בין הרצון לעודד התיישבות יהודית לבין החובה המשפטית והפוליטית של אזרחות שוויונית. מתח זה הביא ליד מימוש מגוון רחב של פעולות תמרון משפטיות שנועדו מצד אחד לאפשר התיישבות יהודית, ומצד שני לזכות

ב"תעודת כשרות" משפטית (מטעם מוסדות המשפט השונים, לרבות ביהמ"ש). כך, למשל, ההכשרה המשפטית בדיעבד של הפקעת נכסי נפקדים (פנימיים וחיצוניים) תוך כדי מלחמת תש"ח התאפשרה הודות לחוק נכסי נפקדים (תש"י). למרות שרובן המוחלט של ההפקעות נעשו מבעלי קרקעות פלסטינים, חוק נכסי נפקדים נוסח בלשון שוויונית וחפה מכל סממן בדבר זהות בעלי הקרקעות שמהם נעשתה ההפקעה. באופן דומה, חוק רשות הפיתוח (תש"י), הסדרי מקרקעין, חוק המועמדים להתיישבות (תשי"ג), החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון (תשע"ז), וחוק "ועדות הקבלה" (תיקון פקודת האגודות השיתופיות, תשע"א) – כולם חפים מהטיות דתיות, לאומיות או אתניות, וכולם נועדו לעודד התיישבות יהודים בלבד.

בפירוט, החוקים לעיל ואחרים עסקו בהעברת קרקעות בבעלות ערבים לצורכי התיישבות יהודים. יישוב אוכלוסייה יהודית ברכוש פלסטיני נטוש והפקעות קרקע נקודתיות רבות בקרבות 1948 ואחריהם חייבו את רשויות המדינה להסדיר את העברת הרכוש הנטוש לידי מדינת ישראל בהסדרה משפטית. ביולי 1948 מינה שר האוצר אפטרופוס לנכסי נפקדים ונחקקו חוקים על יסוד תקנות שעת חירום כדי לאפשר לו להשתמש ברכוש שנתפס. חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950 קבע כי אדם שמיום כ"ט בנובמבר 1947 עד פרסום החוק שהה במדינת אויב או לא שהה בביתו, רכושו יועבר לאפטרופוס לנכסי נפקדים. מיותר לציין שרובם המכריע היו פליטים פלסטינים. קרקעות שהופקדו בידי האפטרופוס לנכסי נפקדים נאסר למוכרן או להעבירן לגוף אחר, בכלל זה לגופי השלטון. אולם כבר בשנת 1950 חוקקה הכנסת את חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י-1950, ועל פיו הוקמה רשות הפיתוח לניהול האדמות שהופקדו בידי האפטרופוס לנכסי נפקדים, ולניהול קרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) תשי"ג-1953. המחוקק אף קבע בסעיף 4 לחוק רשות הפיתוח כי כל גוף שתקנתיו אוסרות עליו למכור קרקעות, דוגמת האפטרופוס לנכסי נפקדים, מותר לו למכור קרקעות לרשות הפיתוח, ורשות זו אינה מנועה מלמכור את קרקעותיה לאחרים. למעשה בכך עיקר המחוקק מתוכן את תפקיד האפטרופוס לנכסי נפקדים ואפשר להעביר קרקעות נטושות של פלסטינים לידי רשות הפיתוח, וממנה לגופים אחרים – פרטיים וציבוריים, לצרכי התיישבות. ואכן, חודש לאחר חקיקת

חוק רשות הפיתוח החלו מגעים בין ממשלת ישראל לקרן הקיימת לישראל למכירה של כמיליון דונם מנכסי רשות הפיתוח בעסקה שנודעה בכינוי "עסקת המיליון השני".

לאחר העברת הרכוש הפלסטיני הנטוש לידי המדינה וקק"ל נותר עניין העברת הרכוש של הערבים שנותרו בתחומי מדינת ישראל. על רקע תלונות שהערבים משתלטים על קרקעות המדינה החלה מדינת ישראל משנת 1951 להתקין הסדר מקרקעין (Forman 2002). הנהגת המדינה חששה מפני גל תביעות של ערבים שהיו נוכחים בגבולותיה ורכושם הופקע לפי חוק נכסי נפקדים, ומסיבה זו הוחלט שקרקעות שהופקעו בחוק נכסי נפקדים ובעליהן לא היו "נפקדים" לפי ההגדרה, לא יוחזרו לבעליהן אם הן דרושות לצורכי ביטחון או התיישבות. בהתאם לכך העניק חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) תשי"ג-1953 סמכות לשר האוצר להפקיע קרקעות לצורכי ביטחון והתיישבות. החוק הוחל בדיעבד על כל הקרקעות שהופקעו בשנים 1948--1952 לצורכי ביטחון והתיישבות, ובחסותו הופקעו 1.2 מיליון דונם, רובם מפלסטינים (מתוכם שולמו פיצויים על 64,000 דונם).

חוק נכסי נפקדים, חוק רשות הפיתוח וחוק רכישת מקרקעין היו אפוא אמצעי החקיקה החשובים ביותר בהעברת קרקעות של פלסטינים לידי המדינה לשם התיישבות יהודית. אולם בד בבד העניקה המערכת המשפטית פרשנות משלה לחוק הקרקעות העות'מאני (1858), ובכך תרמה להעברת עוד קרקעות רבות לידי המדינה, וחלקן הוקצו לטובת התיישבות (בעיקר בנגב המערבי). ידועה מכול הייתה הקביעה ש-12 מיליון דונם מקרקעות הנגב הם אדמות מוואת (אדמות בור). מערכת המשפט הישראלית שללה הכרה בבעלות הבדווים בקרקעות הנגב כיוון שסירבה להכיר במנגנונים המסורתיים של הבדווים בכל הנוגע לבעלותם על הקרקע. בשל סירוב זה הפכו הבדווים לבלתי נראים מבחינה משפטית, ומעמד זה הכשיר את הפקעת אדמותיהם ואת העברתם מצפון מערב הנגב אל מזרחו (שמיר 1999). במזרח הנגב החכירה המדינה כחצי מיליון דונם לבדווים לצורכי רעייה וחקלאות, אך לא התירה להם להקים מבני קבע (בוימל 2007). השטח המוחקר הופקע מן הבדווים שישבו בו עד 1948, וחלקם נותר לגור בו (Falah 1989). פינויים ממערב הנגב ושליילת זיקתם לקרקע הייתה האות להקצאת קרקעות הנגב המערבי לפרוייקט התיישבות יהודית רחב היקף. גם בגליל נעשו "הסדרי קרקעות" לפי פירוש מחדש של החוקים העות'מאנים בבתי-המשפט, ועל בסיס פרשנות זו נמשכה הפקעת הקרקעות (2001)

Kedar). חלק מהקרקעות בבעלות ערבים הוצא מידיהם בהסדרים ובחקיקה והועבר לטובת התיישבות יהודית.

לצד החקיקה ניכרת פעילות מוסדות לקידום התיישבות, שאינם מוסדות ציבור מדינתיים במובן המובהק, אך נהנים ממעמד מיוחד, למשל – מוסדות שמעמדם מוסדר במסגרת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג. המוסדות השותפים מתנים את מעורבותם בהתיישבות בהטלת מגבלות בדבר זהותם של המתיישבים (הדוגמא הבולטת מכל קשורה בפעילות מוסדות התנועה הציונית (כק"ל), החטיבה להתיישבות ותנועות ההתיישבות). כך, מוסדות המדינה, לכאורה, פועלים באופן שוויוני בנושא ההתיישבות כלפי כל האזרחים, ואילו מוסדות ההתיישבות הם אלו שנוקטים באפליה. בית המשפט כמובן אמר דברו בנושא זה – למשל בפסיקת בג"ץ בעניין קעאדן נ' קציר ואח' ממרץ 2000 (בג"ץ 6698/95), בה קרא למדינה לשקול מחדש את פעילותה של מערכת אפליה מורכבת המערבת את המדינה, את הקרן הקיימת לישראל (הק"ל) את מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) את הסוכנות היהודית ואגודות שיתופיות. מערכת זו מבטיחה את הדרתם של ערבים מישובים ליהודים בלבד.

גם פרויקט ייחוד הגליל, שיצא אל הדרך בשנות השבעים של המאה עשרים, נכרך בהפקעת קרקעות בבעלות ערבים: מטרת היישובים הקהילתיים בגליל, כפי שהיא נוסחה בכמה תוכניות, הייתה לשמור על "המאזן הדמוגרפי" ולמנוע רצף יישובים של ערבים, וגם שמירת אדמות הלאום הייתה יעד מרכזי. יעד זה התבטא במדיניות רכישת קרקעות והסדרתן, והליך זה סייע בהרחבת ההלאמה של קרקעות הערבים. כך הביא פרויקט הקמת המצפים בגליל להסדרה ולרכישה של 220,000 דונם אדמות בבעלות של ערבים, ואדמות אלו נרשמו כאדמות מדינה. עוד מאות אלפי דונם שמבחינה מוניציפלית היו בשליטת רשויות ערביות הוצאו מתחומן, ובכך נוספה עוד פגיעה בזכויות הפיתוח של האוכלוסייה הערבית. בשטחים אלו הוקמו מועצות אזוריות יהודיות (דוגמת משגב) לשם ניהול מוניציפלי של היישובים הקהילתיים (1992 Yiftachel).

כך גם בנגב: הקמת חלק מהיישובים הקהילתיים נעשתה במקביל לתוכנית להסדרת תביעות הבעלות של הבדווים על הקרקע ולריכוזם בשבע עיירות קבע. ועדת אלבק (1975) הציעה למסד מנגנון פיצוי כספי על מנת להסיר את תביעות הבעלות של הבדווים על הקרקע, ולבטל את סימני השאלה בדבר בעלותה של המדינה על קרקעות הבדווים. הצלחת המהלך הייתה חלקית בלבד. ההסדרה הושגה לגבי 150,000 דונם קרקע, רובה כתוצאה של פינוי כפוי של הבדווים מאזור תל מלחתה לשם הקמת בסיס חיל האוויר נבטים. כמחצית מן האוכלוסייה הבדווית – לרובה לא היו תביעות על הקרקע – עברה לעיירות הקבע, המדרגות בתחתית הסולם החברתי-כלכלי של היישובים בישראל (Meir 1997).

ג. הקמת יישובים חדשים הדגישה את אי השוויון גם בתוך החברה היהודית, והעמיקה את הפערים בין קבוצות שונות בחברה היהודית בישראל. לעניינה של עתירה זו אטען שבהכללה, ומתוך ידיעה שיש חריגים, ניתן להצביע על יהודים שמוצאם בארצות מוסלמיות במזרח התיכון ובצפון אפריקה (להלן: "מזרחים") כמי שנפגעו מהקמת יישובים חדשים. לפגיעה כתוצאה מהקמת יישובים חדשים יש מספר ביטויים: הקמת חלק מהם נכרכה בהעברה כפויה של מזרחים אליהם; ועדות קבלה נטו למנוע ממזרחים לחיות ביישובים חדשים אחרים; הקמת יישובים חדשים פגעה ביישובים ותיקים יותר.

בהכללה גסה, למזרחים בישראל, דהיינו ליהודים שמוצאם בארצות מוסלמיות במזה"ת ובצפון אפריקה, מערכת יחסים מורכבת עם ההתיישבות בארץ ישראל. רבים מהם נטלו חלק פעיל בהתיישבות זו, אך לעתים פעילות זו נעשתה בעל כורחם. רבים אחרים רצו לקחת חלק בפרויקטים אחרים של התיישבות, אך נדחו בידי ועדות קבלה. בשנים האחרונות, כשהילתה של ההתיישבות בתחומי הקו הירוק דעכה, ניכרים סממנים של שילוב מזרחים בה, ועמם ההטבות החומריות שההתיישבות מרעיפה על השותפים בה.

בתקופה שקדמה להקמת המדינה השתתפו מזרחים מעטים בהתיישבות. זו הייתה ונותרה נחלתם של יוצאי אירופה. בראשית תקופת ההתיישבות הציונית היו מספר אירועים שהדגישו את שוליותם

של המזרחים בהתיישבות – בדגש על התימנים שבהם. אלה הוגדרו כ'פועלים טבעיים' – הגדרה שהעניקה הכשר לאפלייתם. גירושם מכנרת לטובת שיכון יהודים יוצאי אירופה הוא עוד חוליה בהיסטוריה של מזרחים בהתיישבות.

אולם האירועים הדרמטיים בנושא התרחשו בשני העשורים הראשונים להקמת המדינה. אני מביא כאן חלקים מעבודת התחקיר שנערכה עבור הסרט התיעודי וסדרת הטלוויזיה "סלאח פה זה ארץ ישראל" (יוצרי הסדרה: דוד דרעי, דורון גלעזר ורות יובל; במאי: דוד דרעי), שבה שימשתי בתפקיד יועץ אקדמי. הנה הדברים, כלשונם, כפי שנכתבו בסינופסיס של הסרט:

החל מ-1951 נוצרת בעיה דרמטית. מצד אחד, משלים אגף ההתיישבות בשנים האלו את תכנית פיזור האוכלוסייה היומרבית שלו: הקמת כ-25 עיירות פיתוח חדשות במרחבי הארץ, אבל, מצד שני, לתוכנית הזו אין קונים, מפני שבתקופה זו, לאחר תום העלייה הגדולה מעיראק ומרומניה, ומצומצמת יותר מצפון אפריקה, נפסקת העלייה כמעט לחלוטין. למוסדות המיישבים היה ברור שמאות אלפי היהודים בצפון אפריקה הם המאגר היחיד שנותר לעלייה. הם גם נראו להם מועמדים אידיאליים לצורך אכלוס אזורי הפיתוח השוממים, מפני שהאמינו שהם לא יערערו על ההחלטה לשלוח אותם הרחק ממקומות יישוב קיימים ("ברור לנו שלפנינו חומר אנושי מסוים, צפון אפריקאי, בעיקר מרוקו. צריכים גם לדעת ולהתברך בכך שהעולים מקבלים את הדבר הזה כדבר מובן") (מתוך פרוטוקולים של ישיבות מחלקת ההתיישבות בסוכנות), והעלייה משם אכן התגברה (7500 ב-52 ו-3500 ב-53), אבל רובם המכריע של מאות אלפי היהודים בצפון אפריקה, שמצבם בארצות מוצאם היה טוב יחסית, מיעט ב-52-53 להגיע לארץ. כל זה משתנה בקיץ 1954. חיזוק התנועה הפן ערבית והפן אסלאמית, התעמולה הארסית של הליגה הערבית, מהפכת הקצינים במצרים וגם מפלגתה של צרפת בהודו-סין ושקיעתה כמעצמה עולמית, הגבירו את מאבק ארצות צפון אפריקה לעצמאות. נחשול הטרור שהחל בארצות האלה, אבדן חיים ורכוש, היה בהם כדי להטיל פחד על יהודי ארצות אלו. אלו היו למעשה האירועים שהביאו לקץ ההפוגה בעלייה. הממסד בארץ מבין מצדו שלראשונה נשקפת סכנה לחיי היהודים שם וגם את ההזדמנות לתקן, באמצעות העלייה החדשה מצפון אפריקה, את המשגים שנעשו באכלוס המושבים ולאכלס את

עיירות הפיתוח המתוכננות החדשות. ההתרשמות של המשלחת המשותפת של מחלקות העלייה, הקליטה וההתיישבות, שיצאו לארצות אלה על מנת לבחון את המצב ולהכיר את מציאות חייהם של המועמדים לעלייה, מחזקת את התחושה שהם מועמדים אידיאליים לניסוי הגדול של עיירות הפיתוח, מפני שיהיו כחומר ביד היוצר. "... הרצון לברוח ממרוקו ולבנות חיים חדשים יותר בטוחים בארץ", מדווח חיים טוצ'ינסקי, אחד משליחי העלייה "מביאים לידי כך, שכולם מוכנים להתחייב לכל עבודה שתוטל עליהם ולקבל כל צורת דיור שתינתן להם."

בתחילה נשלחים העולים מצפון אפריקה למושבים שאוכלוסייתם כזכור הידלדלה בעקבות נטישת העולים מגלי העלייה הקודמים. הסוכנות גם מקימה כמה עשרות מושבים חדשים. אם בעבר חששו שליחי העלייה לספר על המצב בארץ, שמא יימנעו העולים מלהגיע, עכשיו המצב הפוך, ואפשר להחליט, בעקבות ביקור נציגי הסוכנות בריכוזי היהודים בצפון אפריקה, על הגבלת העלייה משם לצעירים, בריאים בעלי יכולת התפרנסות, ולמנוע בשלב זה את עלייתם של חולים, נכים, מטופלים במשפחות גדולות ללא מפרנסים, ובעלי כושר עבודה מוגבל, מה שנקרא בז'רגון התקופה: "עליית-הברר". "היה צורך למנוע לתקופת מה את עלייתם של חולים, נכים, מטופלים במשפחות גדולות ללא מפרנסים, וכל בעלי כושר עבודה מוגבל. כך באה עליית הברר לגבי העלייה הצפויה מצפון אפריקה", נכתב במאי 59 בחוברת פנימית של הסוכנות היהודית לא"י - מחלקת הקליטה, שסיכמה 11 שנות עלייה, "משלחת משותפת של מחלקות העלייה, הקליטה, וההתיישבות יצאו לארצות אלה, על מנת לבחון את המצב ולהכיר את מציאות המועמדים לעלייה. חברי המשלחת עברו ברחבי טוניס ומרוקו והגיעו לכלל דעה, שיש להחיש את עלייתם של המוני המתדפקים על דלתה ובהתאם להלכות הברר. ההתבטאויות הפנימיות של מנהיגי היישוב, שדנו בהתנגדות הזו, קשות גם היום לעיכול: "תבינו, אי אפשר לומר ליהודי מכפר צפון אפריקאי אשר נמצא פסול מבחינת הסלקציה, כי עליו למות שם. משום כך אומרים עכשיו: בשלב זה אי אפשר לפי שעה להעלותך, לכשיסתדרו הקרובים בארץ, יבוא גם תורך" (יהודה ברגינסקי, ראש מחלקת הקליטה בסוכנות). במסמך מסכם שכתב זלמן שרגאי, ראש מחלקת הקליטה בסוכנות, נכתב: "תכנית 'מן הספינה ליישובי העולים' ומשלוח האנשים לאזורי הפיתוח חייבה שהעולים יהיו מסוגלים לילך ליישובי עולים, לעבדם ולשמרם ולפרנס עצמם.. אנשים זקנים, חולי נפש

וחולי שחפת, משותקים וכו' הזקוקים למוסדות סגורים – אינם יכולים לילך לא ליישובי העולים ולא לאזורי פיתוח."

א. ציגל ממחלקת הקליטה של הסוכנות, פירט בכינוס שדן ב"בעיות הקליטה - העלייה מצפון אפריקה" (התפרסם ב"דיעות מחלקת הקליטה" - פנימי, שנת 54) את השיקולים שהנחו את עליית-הברר: "לרגלי הסכנה המתמדת הנשקפת לחייהם של 5000 יהודי דרום טוניס, החליט המוסד לתיאום להעלותם מיד. ברם, לגבי שאר העולים מאפריקה הצרפתית נקבעו חוקי סלקציה, המגבילה את עלייתם של עולים חולים לארץ .

יהודה ברגינסקי, ראש מחלקת הקליטה בסוכנות, תיאר בדו"ח מביקור בארצות צפון אפריקה, את פעולות צוות המיון ובעיותיו: "ראשית ברצוני לציין את פעולותיו החשובות ותפקידו הקשה במיון המועמדים לעליה, אף כי מבחינה פוליטית ומוסרית אינני מצדיק את הסלקציה. קל אולי בארץ להסביר את מטרת הצוות ולתבוע שמירה מדוקדקת על ביצוען של ההגבלות. שם בחו"ל אין הדבר קל ופשוט. "בהתחלה אמרו פשוט, שהאיש הקשיש והלא בריא והמשפחה בלי המפרנס לא יעלו בכלל לישראל. אחר כך עבר הצוות להסבר אחר. תבינו, אי אפשר לומר ליהודי מכפר צפון אפריקאי אשר נמצא פסול מבחינת הסלקציה כי עליו למות שם. משום כך אומרים עכשיו: בשלב זה אי אפשר לפי שעה להעלותך, לכשיסתדרו הקרובים בארץ, יבוא גם תורך. כך אני באמת מבין את הסלקציה, וכך אפשר אולי להצדיקה.

" ברם נפגשתי בכמה תופעות בפעולות הצוות שהשמירה על הקו הנוקשה אינה לגמרי בסדר. קיימת מערכה נגד העלאת רווקים לישראל אם אינם מתחייבים מראש ללכת לקיבוץ משום שכל סידור אחר עבור רווקים בארץ הוא קשה ופרובלמטי. יוצא איפה כך: משפחה מבורכת עם הרבה ילדים - פסולה לעלייה. רווקים - פסולים. אלמנה עם נער או נערה - לא מתאימה. ובכן, מה באמת מתאים?

למרות הוויכוחים המשיכו המוסדות הקולטים והמיישבים לתמוך בהמשך מדיניות הברר. כמו שביטא יצחק קניסברג בכנס עובדי צוותות המיון: "עם כל אהדתנו לרעיון עליית ההמונים ללא כל סייגים, על אף המצב הביטחוני המדאיג של יהודי צפון אפריקה, יש להמשיך בעליית ברר ואף להחמיר בה. כדי למנוע אכזבות ומרירות הנגרמים עקב קשי הקליטה בארץ בהתיישבות ובספר. לרגלי מצבנו הביטחוני,

המדיני והכלכלי מחד גיסא, וטיב החומר האנושי הזורם למרכזי הרישום בקזבלנקה - המורכב מאלמנטים נכשלים שיהפכו כאן למקרים סוציאליים ודאיים, מאידך - מהווה ביצוע מיון יסודי צו השעה." הדברים האלה גם מלמדים שההחלטה להביא תחילה את יהודי מרוקו הכפריים אף היא אינה מקרית. "יש להקדים את עלייתם של היהודים הכפריים הפזורים על פני שטחים נרחבים והגרים בהם כמיעוט מבוטל בין הגויים. אמנם נכון הוא כי החומר האנושי הזה הוא פרימיטיבי מאוד, ייתכן כי הוא גם ירוד מבחינה גופנית, אולם אין ספק כי הוא ייקלט באזורי הפיתוח שלנו ביתר מהירות מאשר העירוניים שרמתם התרבותית גבוהה יותר", מדווח מנהל מחלקת הקליטה בסוכנות, אברהם ציגל, בפגישת ראשי אגפים ופעילי הקליטה. סייעו להחלטה הזו גם ההיסוסים שעדיין אפיינו את היהודים האמידים שם. "עד היום המועמדים לעלייה הם בעיקר מדלת העם. המעמד הבינוני, נראה כי מתחיל לחשוב על דרכים להעברת רכושו. העשירים, לעומת זאת, אינם חושבים עדיין על עלייה כלל, " החוקר אבי פיקאר במאמרו "רכבת מקזבלנקה..." מסביר את ההחלטה להביא קודם כל את הכפריים. הוא מציין שעוד מראשית ההתיישבות היהודית נתפסו היהודים מארצות האסלאם על ידי המנהיגות האשכנזית של היישוב כמי שיוכלו למלא משימות של התיישבות ועבודה חקלאית, שהעולים מאירופה מתקשים בהן. השליח ישראל עמיר מסביר לאחר סיור במרוקו מדוע יש להעלותם ולהעבירם למושבים: "הם מוכנים לעבודה ורוצים חקלאות, יודעים להסתפק במועט, דוגלים בשיטה של ריבוי ילדים ובטיפול והדרכה נכונה יהפכו בתוך זמן קצר לאלמנט חיובי". שלמה זלמן שרגאי מסביר מדוע יש להעלותם: ".הארץ משוועת לעליה כדי ליישב את הגבולות ולמנוע הסתננות והתפרצות ליישובים היהודיים....העולים מסוגלים לילך להתיישבות. האנשים מהרי האטלס ומדרום תוניסיה שאיפתם ומגמתם חיי כפר". יהודה ברגינסקי התרשם שיהודי הכפרים "יטו יותר מאחרים לקיים את מצוות פיזור האוכלוסייה", וגרניקר דיווח שיושבי הרי האטלס "מהווים את החומר האנושי הטוב והמתאים ביותר להתיישבות....אפשר ליישבם בהר, הנגב ובכל מקום בארץ."

היטיב כהרגלו לנסח את התפיסה דוד בן גוריון: "אל נשכח, רוב ארצנו מדבר. מדבר- זה לא ישימון, לא ארץ צייה ותלאובה שאין לה תקווה. מדבריות ארץ ישראל היו נושבים בימים הקדומים, וגם עכשיו אינם לגמרי ריקים מאדם; וראשית כיבושם – על ידי אנשי מדבר יהודים, בדואים יהודים, אשר יידעו לחיות, לעבוד ולשכון באוהלים ולהתפרנס כבדואים ערבים – אבל לכשרון אנשי המדבר הפרימיטיביים יצרפו

את כישרונותיהם התרבותיים ויכולתם המדעית ואמצעיהם הטכניים, ומתוך צירוף זה יגלו דרך להפריח השממה ולהפוך המדבר לארץ נושבת" ("ציווי המהפכה היהודית", 1944, ת"א: הוצאת מפא"י, 1951-1954, כרך ג' עמוד 209).

לכאורה על רקע האידיאולוגיה החלוצית של הציונות, האמירות האלה לא בהכרח שליליות, אולי אפילו להיפך. אבל קשה להתעלם מכך שהן נגועות גם בגזענות קשה. עובדה שגם פיקאר מציין, ובצדק, שלצורך ההנמקה שנמצאה, על מנת לשלוח את יהודי צפון אפריקה לפריפריה, התעלמו המיישבים מכך שרק 25% מיהודי מרוקו חיו בכפרים (בתוניסיה חיו 65% מהיהודים בעיר אחת –תוניס) ומכך שגם מרביתם כלל לא היו חקלאים, אלא היו בדרך-כלל בעלי המלאכה של הכפר. זאת למרות שהיו ערים לכך שהיהודים האלה אינם עוסקים בחקלאות (מתוך דבריו של חיים טוצ'ינסקי, אחד משליחי העלייה: "רובם חיים מתיווך חקלאי וממקצועות יהודיים טיפוסיים - סנדלרות וחייטות. אחוז העובדים החקלאים ממש, קטן מאוד").

ואכן, כאשר החלו היהודים העירוניים מצפון אפריקה לעלות נמצאה לפתע הצדקה חדשה לשליחתם לפריפריה: חייבים לגמול אותם מהעיסוק שהורגלו אליו בארצות מוצאם, רוכלות ומסחר זעיר – מקצועות שנתפסו על ידי האידיאולוגיה הציונית-סוציאליסטית כשליליים - דבר שניתן לעשות רק בהתיישבות ובערי הפיתוח. בקיצור, כשחשבו שהם חקלאים, הסבירו שהם מתאימים לאזורי הפיתוח; עכשיו כשמבינים שהם עירוניים, מסבירים שצריך לשלוח אותם לאזורי הפיתוח על מנת שיהפכו לחקלאים. כך או אחרת, התחושה היא שאין זה מקרה שדווקא יהודי צפון אפריקה נשלחו ליישב את הפריפריות הנידחות .

האם ייתכן אפוא שהאידיאולוגיה החלוצית והתאמתם כביכול של היהודים הכפריים צפון אפריקה ליישוב הפריפריה הייתה רק תירוץ. האם ייתכן שלהחלטה לשלוח את מאות אלפי עולי צפון אפריקה הרחק מהמרכזים העירוניים במרכז הארץ היו סיבות נוספות, גזעניות? הספק אינו מרפה עוד יותר כשקוראים את חילופי הדברים בין גיורא יוספטל לבין ד"ר חיים שיבא, שחזר מצפון אפריקה, ונעזר בנימוקים תורשתיים כדי לטעון ש"הסיסמה בדבר עליה חופשית הייתה יפה רק לשעתה ויש להיזהר עכשיו מפניה כמו שנזהרים מפני מגפה." איך אפשר לבנות עתיד של עם על חורבות כאלה של נפש

אדם? אם נמלא בהם את הבתים שאנו בונים, את האדמות שאנו מחזיקים – יהיה זה עם שאינו עובד, לשכת סעד אחת גדולה.."

יוספטל משיב לד"ר שיבא ובאותה הזדמנות גם מתייחס למאמר גזעני אחר מאת אריה גולדבלום ב'הארץ' ("גזע שלא ידענו כמותו בישראל. מדובר באנשים פרימיטיביים ביותר. רמת השכלתם גובלת בבערות גמורה, וגרוע מזה, הם חסרים לגמרי את היכולת לקלוט משהו רוחני. כללית, הם טובים רק במעט מהערבים הכושים וברברים שביניהם חיו. על כל פנים, הם נחותים מערביי ארץ ישראל שהתרגלנו אליהם [...]) אך יותר מכל דבר אחר קיימת עובדה בסיסית אחת – אי יכולתם להסתגל לחיים בישראל, ומעל לכל אלה – עצלנותם הכרונית וסלידתם מעבודה." גלבולום, הארץ, 22 באפריל 1949).

"הזרם כה עצום והמחשבה מכוונת רק לדבר אחד", מגיב יוספטל, "איך מעבירים אותו לאפיקים, לנתיבים, לתעלות שלא ישטוף ויסחוף את כל המפעל.. הספק שמנקר במוחו של גלבולום חי ומנקר גם במוחם של אנשי הקליטה.. ההרגשה כי עליה בעלת משקל מוסרי ירוד, בעלת רמה חברתית פחותה ובעלת מטען רעיוני דל עלולה להוריד את המדינה אל מצולות של חברה לבנטינית בדרגת שפל השווה לזאת של עמי כל האזור... ניצוליהן של ארצות האסלאם המפגרות, שגם לגביהם צריך להתחיל הכול מבראשית. לא בחירה יש כאן אלא ברירה אומללה: לשאוב מבארות שחמש מאות שנים של סופות מדבר מכסות עליהן.

"מחמישים ואחת עד חמישים ושש מחמישים ואחת עד חמישים ושש, כמעט תשעים אחוז מהעולים באים מארצות אלה, שהחברה בהן סמכותית, ממושמעת ואין עוררין על ערכיה: סמכותו העליונה של ראש החמולה, של הרב, של אבי המשפחה הנוהג בדרך כלל כשליט עריץ. יש לשנות את מידות חייהם. יש לתמוך אצלם בילד ובאישה - החלשים והמקופחים שבתא המשפחתי. בשביל גיורא זהו כמעט תנאי ראשון למיזוג גלויות. כי אין דבר משותף בין הורים הנותנים הכול לילדיהם ורואים בחינוכם ובשמירה על בריאותם את תוכן חייהם שמוסרים את האוכל, את הלבוש ואת הכסף כדי שלילדיהם יהיה טוב, לבין אלה הגוזלים את המנות המיועדות לילדיהם, המתכסים בשמיכות המיועדות לילדיהם, המקצרים את תקופת התפתחותם, האוסרים עליהם לשחק וכולאים את דמיונם, השולחים את ילדיהם לעבודה בגיל רך ואינם מבינים מה זאת החובה של חינוך ומה זה רופא ותרופה" (איש יוצא אל אחיו, עמ' 102-104, 274). ההבדל בין יוספטל למתנגדיו אינו אפוא ערכי, אלא מעשי. יוספטל שותף לדעות הקדומות

על יוצאי צפון אפריקה, אבל מאמין שעכשיו אחרי המלחמה מה שדרוש למדינה הצעירה הוא לא רק איכות אלא גם כמות, כזו שתאפשר להתמודד עם הצרכים הלאומיים החדשים: "אנשים רבים ככל האפשר, שימלאו את הארץ מפה לפה, לא רק כדי להציל גלויות אלא גם ובמיוחד כדי להציל את הארץ עצמה, שלא תעמוד ריקה" (מתוך "איש יוצא אל אחיו", עמ' 274).

עם הגידול בעלייה ב-55-6 לעיירות הפיתוח הועברו אליהן תחילה מי שלא התאים לחיי מושב, משפחות גדולות במיוחד או כאלו שהעומד בראשן היה בן יותר מ-45 (פיקאר, עמ' 607 +אסמכתא ממסמכי צוות המיון במרוקו). אבל לקראת 1956 ועם התחזקות ההכרה בצורך הכלכלי והמדיני-בטחוני ליישב אזורים נרחבים וריקים בגליל, בנגב, בפרוזדור ירושלים, הופנו רובם המכריע של העולים החדשים מצפון אפריקה לעיירות הפיתוח החדשות, שתוכננו כעיירות קטנות בעלות אופי כפרי. ערי הפיתוח כללו שלושה סוגים:

1. ערים חדשות המשמשות מרכז לסביבה חקלאית מתפתחת או לאזור שיש בו אוצרות טבעיים חשובים. האוכלוסייה שבעיר אינה אלא יסוד וראשית להתפתחות העיר העתידה.
 2. ערים שנוסדו מכבר, אלא שהיו דלות אוכלוסייה ובלתי מפותחות, ומשום שהן נמצאות בסביבה חיונית לפיתוח כלכלי, מעוניינת המדינה בקידומן ובאכלוסן.
 3. מרכזים עירוניים-למחצה ועיירות עבודה, שעליהן לשמש מרכז שירותים לסביבה הכפרית ומקום מגורים לעולים החדשים המועסקים בסביבה.
- האתרים למרכזים העירוניים החדשים היו מסומנים במפות תפרוסת האוכלוסייה כבר בשנותיה הראשונות של המדינה - אבל רק אחרי שנים לא מעטות קמו הישובים בפועל. עד המחצית השנייה של שנות החמישים הייתה באר שבע (+אשקלון בצפון וישוב קטן באילת) הישוב העירוני היחיד במרחבי הדרום והנגב שסיפק שירותים וכוחות עבודה לעבודות פיתוח גם לאזור החקלאי בצפון הנגב וגם למזרח והדרום (כולל רמת הנגב והערבה). אבל הגאות במספרי העולים, הביאה את מחלקת ההתיישבות של הסוכנות ללחוץ על אגף התכנון לקדם את התכניות ולנקוב באזורים המיועדים להקמת הישובים החדשים אליהם תפוזר אוכלוסיית העולים.

"יש לגיורא (יוספטל - ר.י) ויכוח מר (המסתיים בניתוק מגע) עם האגף לתכנון, "שלא רצה לתת לנו שטחים", כדברי דוד טנה, "ואז אמרנו: אם לא תיתן- ניקח, ולמעשה לקחנו כל שטח שהיה חופשי" (איש יוצא אל אחיו, עמ 229)

אמנם נציגי הסוכנות ניצלו את הביקוש הגובר לעלייה, על מנת להחתים את העולים עוד בארץ מוצאם על פיזורם לפריפריה, אבל ספק אם הבינו כמה האזורים האלה נידחים, כפי שאמר יוספטל עצמו: "אפילו שאנחנו מספרים זאת טוב מאד, מי יודע מה מזה נתפס על ידם ומה הם מבינים" (פרוטוקול הנהלת הסוכנות 18.1.55, מתוך פיקאר, עמ' 597). לא פלא שככל שעלה מספר אלו שהגיעו למושבים ולעיירות החדשות וככל שגם עלה מספר העירוניים המבוססים בקרב העלייה מצפון אפריקה, הלכה וגברה גם התנגדותם של העולים האלה להעברתם לאזורים מרוחקים ובלתי מיושבים. למסד התברר שהעולים החדשים אינם כנועים או צייתנים, כפי שחשבו תחילה. המדיניות השנויה במחלוקת שגיבשו המוסדות המיישבים, כדי להתגבר על ההתנגדות הבלתי צפויה הזו, תיקרא "מן האנייה אל אזורי הפיתוח", הגדרה מכובסת לתיאור העברתם הכפויה של העולים החדשים לאזורים השוממים.

"משהונהגה שיטת 'מן האנייה לאזורי הפיתוח'", כותב ביושר באותם ימים אליעזר ברוצקוס, ממתכנני פיזור האוכלוסייה, "הקיפה ההכונה הראשונית לאזורי הפיתוח עד 80-85% מעולי אסיה ואפריקה. תוצאות אלה הושגו נגד רצונם החופשי של נושאי האכלוס, דהיינו העולים". אבי פיקאר כותב שלתוכנית "מהאנייה אל הכפר (אזורי הפיתוח)" היו שלושה מרכיבים: (1) ברירת המועמדים לעלייה על ידי נציגי מחלקות הקליטה וההתיישבות והפנייתם ליעדים שונים, בדרך כלל למושבי עולים או לעיירות פיתוח; (2) העלייה הותנה בקיומו של מקום קליטה מוכן ומסודר בארץ; (3) מנגנון יעיל יעביר את העולה ביום הגעתו ארצה ישר לבית הממתין לו במושב או בעיירה, ללא תחנת ביניים. המתכננים מנעו מהעולים להיפגש עם קרובי משפחה, שמא ישפיעו עליהם להיאחז בתחנות המעבר או לבחור ללכת למעברות במרכז הארץ, ולא לפריפריה.

ומנגנון הקליטה של "מהאוניה אל אזורי הפיתוח" אכן היה יעיל להפליא, התוכנית עבדה באופן שיטתי ועל פי סדר ברור, המובא בדו"ח "דרכי העלייה המחודשת" מאת נציג הסוכנות בצפון, קלמן לוין :

1. הצוותות הפועלות באנייה מודיעות למחלקת הקליטה של הסוכנות טלגרפית מיד אחרי המיון, 48 שעות לפני בוא האוניה לנמל חיפה.

2. העולים מחולקים באנייה לפי קבוצות הורדה, כל קבוצה עם המספר שלה. המספר הזה נלווה למטען, לתעודת העלה ולרכב המוביל את המשפחה למקום קליטתה .

3. הצוותות ממלאות בדרך גם את פעולת ביקורת הגבולות, המכס, מחתימות את העולים על שטרות החוב למחלקת הכספים עם פרוט הוצאות כך שהורדת 500 עולים מהאנייה למקומות פזורים בארץ אורך שעה וחצי - שעתיים .

4. המכוניות מסומנות לפי מספר קבוצות ההורדה, והעולה היורד מהאנייה עובר איבוק בדי.די.טי ומקבל ארוחה קלה. לאחר מכן בדיקות מכס בחפציו המונחים לפי המספר הסידורי של המשפחה, ומכאן היישר לרכב המחכה לו ולמטענו .

5. כל רכב המונה 40 נפש בערך, מקבל מלווה הנוסע עם המכונית עד לכפר הקולט או עיירת הפיתוח.

6. בכפר הקולט או בעיירת הפיתוח מחכה לעולה בא כוח מחלקת הקליטה עם הציוד הכולל מיטות, מזרונים ושמיכות. ציוד מטבח הכולל כלי אוכל למשפחה וריהוט צנוע ביותר, כמו כן אוכל יבש ל-10 ימים לנפש .

"שליטת הגורמים הממלכתיים על ההכוונה הגיאוגרפית של העולים גברה ככל שגבר אחוז עולי אסיה ואפריקה בכלל העולים", כותב בכנות א. ברזקוס ב"רבעון לכלכלה" שמתפרסם בשנת 59 (עמ" 322), "משהונהגה שיטת "מן האוניה לאזורי הפיתוח" הקיפה ההכוונה הראשונית לאזורי הפיתוח עד -80 85% מעולי אסיה ואפריקה ."

ההחלטה על הפניית העולים הכפויה ישר מהאנייה לאזורי הפיתוח עוררה התנגדות ציבורית וויכוחים סוערים. חוגים רחבים בציבור הישראלי ובעיתונות התקשו לקבל את הרעיון. "בשעת דיונים בוועד הפועל הציוני הואשמו היוזמים בנטיות דיקטטוריות ובנקיטת שיטות הנהוגות בברית המועצות ולאחרונה נבאו לכך כשלון גמור", נכתב בחוברת פנימית של מחלקת הקליטה בסוכנות, "ברם יוזמי רעיון זה ומבצעיו לא נרתעו.. ביצוע השיטה החדשה החלה עם הגיעה של האנייה "ירושלים" לנמל חיפה באוגוסט 1954 ו-56 משפחות הועברו באותו יום מהאוניה אל מושב דישון שבגליל.. הצלחת הניסיון עם עולי האנייה "ירושלים" הפסיק את הויכוחים ופיזר את החששות ."

אבל הדברים לא היו, מסתבר, כל כך אידיליים. ההתנגדות של העולים לא נפסקה, והסוכנות נאלצה להתמודד אתה בעורמה. בישיבה שהתקיימה בינואר 55 במליאת הסוכנות ודנה בבעיות העלייה מצפון

אפריקה והצלחת מדיניות "מן האנייה אל אזורי הפיתוח" מסביר ד"ר יוספטל את הצלחת התוכנית: .."האיש הממוצע עולה על אנייה, בה נעשה מיון ונותנים לו פתק. והוא יורד מן האנייה ומחכה לו אוטובוס ונותנים לו כל מיני פתקים. הוא אינו יכול לברוח מן המנגנון האדמיניסטרטיבי של פתקים והוראות ופגישות ומיון. וביום אחד הוא מוצא בית ורהיטים וכלי בישול. והארגון הזה מביא לכך, שאחרי כמה חודשים האיש שואל: איך באתי למדבר הזה. אין להם מושג מה שעשו איתם. יש מגמה של התערורות, ואז - התנגדות לאפרט. וברור שחלק מוכרח לברוח – ויברח". "אין לתאר את מרי שיחם ואכזבתם של העולים, אשר בבואם למקום לא מצאו דבר פרט לגבעות חול ואופק שומם", נכתב בחוברת הפנימית של מחלקת הקליטה, "הם סרבו לעיתים רבות לרדת מהמכוניות, דרשו החזרתם לנמל, אך כעבור זמן נרגעו והשלימו מפאת ההכרח שלא היה מנוס ממנו".

המחקר האקדמי בנושא זה חשף את ההשלכות של התיישבות כפויה. בשנות השישים, תוך כדי התרחשותה, פרסם האנתרופולוג אריק כהן את מחקריו ולפיהם פרויקט פיזור האוכלוסין של יוצאי המדינות המוסלמיות מנע את מימושו של פרויקט מיזוג הגלויות, לאמור – פיזור אל עיירות ומושבי עולים חדשים מבודד את הקהילות העולות, ומונע מהן להתמזג בחיי החברה, הכלכלה והתרבות של הארץ. בשנות השבעים ושנות השמונים חשפו הסוציולוגים דבורה ברנשטיין ושלמה סבירסקי את המשמעויות הכלכליות של פיזור המזרחים להתיישבות (בשנים האחרונות התפרסם מחקרה של שני בראון בנושא – שאישש את טענותיהם של ברנשטיין וסבירסקי). לטענתם, הפיזור איפשר את ניצולם הכלכלי – הפיכתם לפועלים בתעשייה עתירת כוח אדם, שהשכר בה נמוך ואפשרויות הקידום מוגבלות. ניצול כלכלי זה היה מרכזי בפיתוח הכלכלי של הארץ – פיתוח שהמזרחים בעצמם לא נהנו ממנו.

בשנות השמונים והתשעים חידדו חוקרות וחוקרים את הזיקה בין התיישבות, מזרחים והדרה על רקע תרבותי. בולטים במיוחד היו מחקריה של אלה שוחט, שראתה את המזרחים בהתיישבות כקורבנות שמשמשים בעל כורחם למימוש מטרות פוליטיות אגב הרחקתם ובידודם, ודווקא הם על בסיס זיקותיהם התרבותיות עם האויב הערבי. מחקריה של שוחט פורסמו במקביל למחקריה של אסתר שלי-ניומן, שחשפה את הצדדים המניפולטיביים בקליטת המזרחים בשנות החמישים והפנייתם בדרכי מרמה אל עיירות הפיתוח ומושבי העולים. מאוחר יותר, בראשית שנות האלפיים, התפרסם מחקרה של אנדריאנה קמפ שחשף את האמצעים שיושמו בשנות החמישים על מנת למנוע מן המזרחים לעזוב את מושבי העולים, לרבות שימוש בצבא על מנת שישמור על המיושבים לבל יברחו, ומניעת דיור חלופי, עבודה ושאר שירותים ממי שהצליח להימלט ממושב העולים. בהמשך להלך רוח מחקרי זה, לאחרונה פרסמה סמדר שרון את ספרה "כך כובשים מולדת" בו תיארה בפירוט את האמצעים שבאמצעותם הופנו מזרחים, בעל כורחם, להתיישבות בחבל לכיש.

מחקרי העצמאיים והמשותפים עם אורן יפתחאל עמדו על המשמעויות של מדיניות התיישבות זו על מזרחים בערי פיתוח. הם חשפו את הכעס ומורת הרוח שחשו מזרחים בני הדור הראשון להתיישבות כלפי המדיניות שהעבירה אותם בכפייה אל ערי הפיתוח. הם גם חשפו את התסכול של בני הדור השני, תסכול שהתבטא ברצון לעזוב המהול באהבה לעיר הפיתוח. את היחס האמביוולנטי של המזרחים

כלפיי פרוייקט יישובם בערי הפיתוח כיננו "זהות במילכוד" בין הכללה להדרה, ואת ערי הפיתוח כתוצר של מדיניות יישוב הספר שנעשתה באמצעות הדרת מזרחים לפריפריה כיננו "ספריפריה".

הפנייתם של מזרחים אל יישובים חדשים שהוקמו בשני העשורים הראשונים למדינה מהווים פן אחד של פגיעת ההתיישבות בהם. הפן האחר קשור להדרתם מיישובים קהילתיים – כאמור יישובים שהקמתם החלה מאז שנות השבעים – בעיקר בגליל וביהודה ושומרון, ובהמשך מהרחבות קהילתיות בקיבוצים ובמושבים. היישובים הקהילתיים שהופיעו על מפת ההתיישבות החל משנות השבעים שגשו והתפתחו בשל שילוב של מניעים לאומיים (ייחוד הגליל ומפעל ההתנחלות ביהודה ושומרון) ושיאיות של אנשים לחיות בקהילה ולשפר את תנאי מגוריהם. במילים אחרות, היישובים סיפקו שיפור באיכות החיים בתמורה למעשה החלוצי-התיישבותי שלהם, גם אם תמורה זו לא צוינה במפורש. אולם היה הבדל בין היישובים הקהילתיים בגליל לבין היישובים ביו"ש: בגליל הקצו יישובים בעיקר למעמד הבינוני, האשכנזי והחילוני (Yiftachel, 1992). התנאים המפתים שהוצעו למתיישבים ביישובים הקהילתיים כללו קרקע שהוכשרה לבנייה ונמכרה להם במחיר סמלי או ניתנה להם ללא תשלום, זכויות בנייה נדיבות בפרויקט בנה ביתך, תשתיות פיזיות שהמדינה בנתה והקלו את הגישה ליישובים, קרבה גאוגרפית לערים הגדולות, חינוך ותעסוקה, ותפיסה "קהילתית" שהקנתה לתושבים זכות לבחור את שכניהם, ובפועל התממשה בוועדות קבלה.

ועדות הקבלה מגלמות את שזירת ההפרטה בהיגיון האתנו-לאומי של השליטה במרחב. הן מורכבות מנציגי גרעין המתיישבים הראשון ביישוב, נציגי הסוכנות היהודית, ובשנים האחרונות נוסף עליהם נציג של המועצה האזורית שבשטחה קם היישוב. פעילות ועדות הקבלה נשענה על החלטות מועצת מקרקעי ישראל, ומאז שנת 2011 על תיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011. בעקבות החוק הצטמצם מספר היישובים בהם פועלות ועדות קבלה ל-117 – כמובן ללא היישובים ביו"ש בהם פועלות ועדות קבלה. מלכתחילה הן נועדו למנוע מאוכלוסייה לא יהודית לגור ביישובים החדשים, ולשם כך השתתפו בוועדות נציגי הסוכנות – כפי שחשף בית המשפט בפרשיית קעאדן-קציר. ברם ועדות הקבלה סיננו גם מועמדים יהודים שלא התאימו לפרופיל החברתי-תרבותי הרצוי ביישובים הקהילתיים:

משפחות צעירות, אשכנזיות, הטרוסקסואליות, בריאות ומשכילות בגליל (Yiftachel, 1992), ובאזורים אחרים (זיו ותירוש, 2010), ואשכנזיות "אידיאולוגיות" ביישובי הקהילתיים ביו"ש (גיליס, 2016) (וראו עוד על 'חוויות' מועדות קבלה אצל ניר-בנימיני וגנור, 2013).

היישובים הקהילתיים וועדות הקבלה שפעלו בהם גבו ועדיין גובים מחיר חברתי כבד. הם תרמו ליצירת הפרדה מרחבית על בסיס זהותי. ביישובים הקהילתיים בתחומי הקו הירוק קיבלו המתיישבים – רובם המוחלט אשכנזים, חילונים ומשכילים – לא רק זכויות מרחביות נדיבות אלא גם זכות להחליט מי עוד יוכל ליהנות מזכויות אלו. תושבי ערי הפיתוח גילו ששערי היישובים הקהילתיים כמעט סגורים בפניהם: למשל, הסיכוי של תושב עיר פיתוח להתקבל בוועדת קבלה במצפים בגליל היה כ- 10%. הסיכוי של יוצא קיבוץ היה כ- 90% (Yiftachel 1992). הרכב התושבים במצפים שיקף את פעילות ועדות הקבלה. למעלה מ- 80% מראשי משקי הבית היו ממוצא אשכנזי, ושיעור דומה של בעלי השכלה אקדמית – גבוה משמעותית מן הממוצע בישראל.

פרופ' נמרוד לוז, בעצמו תושב של יישוב קהילתי בגליל, מתמצת את הנושא באופן משכנע, בטור דעה שפרסם ב YNET (10.02.2010) בעת הדיונים בנושא "חוק ועדות הקבלה":

"כמי שגר באחד היישובים המכונים קהילתיים במועצה האזורית משגב, הצעת החוק הזו מטרידה אותי מאוד, אבל באותה מידה - גם משעשעת. זאת משום שהתומכים הנלהבים ביותר שלה ספק אם היו מתקבלים לא ליישוב שלי וגם לא למרבית היישובים הקהילתיים שאני מכיר. אילו היה מגיע ח"כ מטלון לוועדת הקבלה, הוא היה מן הסתם היה נשאל "איך תסתדר עם כסא הגלגלים שלך?" ואולי: "עדיף לך לחיות בעיר, שם הנגישות לנכים גדולה יותר". ח"כ חסון, נשמע מזרחי לא? לא היה מתקבל על רקע מוצאו וגם השפם הזה די מעצבן, תודו! ודוד רותם, הוא בכלל חובש כיפה ודתי כזה, ובוודאי לא מתאים ל"מרקם החילוני" שלנו כאן... איך שלא תסובבו את זה, מרוב לייהד את הגליל ולתת זכויות יתר ליישובים קטנים השארנו את האתיופים, הרוסים, המזרחים, החרדים, החד הוריות, הגרושות וסתם את מי שמעיק עלינו - מחוץ לגדרות".

גם בפרויקט ההתנחלות ביו"ש פעלו ועדות קבלה, וגם הן נהגו אפליה כלפי מזרחים (ובכלל כלפי מי "שמעיק" עליהם), כפי שכתב רפי ועקנין, תושב פסגות, בעיתון נקודה (גיליון 89, 1985, בתוך גיליס, 2016, עמ' 51):

"מנגנוני המיון והסלקציה של היישובים הסלקטיביים מנעו קליטתם של רבים ביישובינו. מועמדותם של רבים-רבים לא נראתה ל"וועדות-הקליטה" וכך נדחו מאות, אם לא אלפי, משפחות. השמועות והדיעות על הקליטה הסלקטיווית עשו להן כנפיים ומשפחות רבות — מספרן מי ידע — נמנעו מראש מלפנות, בידען את כושר עמידתן הנמוך בפני כל מנגנון של סלקציה ומיון אישי וחברתי; כוונתי, בעיקר, למשפחות מאוכלוסיית בני עדות המזרח, בני השכונות... השורשים לסלקציות נפסדות אלו מונחים ביסוד צורת ההתיישבות החדשה, שעסקני ההתיישבות שלנו כה גאים בה, כוונתי להתיישבות היישובים הקהילתיים, שהיא כולה פרי המצאה של גל ההתיישבות החדשה ביש"ע".

אולם המזרחים, הרוסים ואחרים לא נפלטו לגמרי ממפעל ההתנחלות, אלא "הוסללו" אל הערים ביו"ש ותיוגו כ"משפריי דיור" – כינוי נחות ביחס ל"מתנחלים אידיאולוגים" – ברובם אשכנזים וגרים ביישובים קהילתיים. משה כהן, תושב קרית ארבע, כותב על כך במאמר שכותרתו 'יישובים אשכנזיים': "...יישובים חדשים שיוקמו על ידי גוש אמונים... ייושבו על-ידי אשכנזים, בעלי-דיור בדרך-כלל. בכך יגבר הפער החברתי בעם..." (נקודה, 1983, 54, בתוך גיליס, 2016: 53). שבע שנים מאוחר יותר כותב יעקב פייטלסון, ראש המועצה הראשון של אריאל: "כיוון שזו [בנייה של "וילות מפוארות"] הפכה להיות נורמה, נוצרה סלקציה נוספת: אלה שאין באפשרותם לבנות וילה, לא מנסים כלל להתקבל לאותו ישוב, כדי לא להיות בו שונים. התוצאה: רק ה"יפים", ה"טובים" והעשירים יכולים היום לשבת ביישובים טובים, מפורסמים ומובילים ביש"ע (נקודה, 1990, 137, בתוך גיליס, 2016: 53).

פן נוסף בתרומת עידוד ההתיישבות היהודית לפגיעה בעקרון השוויון עניינו בהבדלים בהשקעות הציבוריות בין יישובים חדשים ליישובים ותיקים. ההיסטוריה ההתיישבותית של מדינת ישראל מראה, שהקמת יישובים חדשים לשם קידום התיישבות יהודית באה שוב ושוב על חשבונה של אוכלוסייה

ותיקה והגבירה את שוליותה. במיוחד נכון הדבר לתושבים בערי פיתוח, שנפגעו פגיעה רב-ממדית: המתיישבים ביישובים חדשים סירבו לגור בשטחן המוניציפלי של ערי הפיתוח. לדוגמא, כפר ורדים הצמודה למעלות-תרשיחא; כפר המדע שאמור היה לקום בהר אבנון סמוך לירוחם, ועתה מתוכנן יישוב לצוות הטיפולי בעלה נגב – צמוד לאופקים אך לא כחלק ממנה.

המתיישבים החדשים מוצגים כ"אוכלוסייה חזקה" הראויה לזכויות יתר והטבות בשל נכונותה להתיישב, בניגוד ליושבי ערי הפיתוח הוותיקים; לטובת המתיישבים החדשים מוזרמים משאבים רבים. למשל, התקציב הציבורי לכל מתיישב במצפים בגליל נאמד בכ-250,000 דולר (החברה להגנת הטבע 2003). בשנת 2003 חישוב ומצא משרד האוצר שהקמת יישוב חדש עולה לקופה הציבורית פי עשרה מהרחבת יישוב קיים לאותו מספר תושבים (שר שלום 2003). ממצאים דומים עלו בדוח שפורסם על ידי המשרד להגנת הסביבה (2009) "הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים": הקמתו של יישוב חדש, כפי שמוצע בתוכנית הקמת יישובים ב"מבואות ערד", תעלה למשק פי 3 מהעלויות הצפויות מהרחבתם וחיזוקם של יישובים ותיקים.

הפערים בהשקעה הציבורית מערערים את הקיימות החברתית והדמוקרטית, קרי, את יציבות מירקם היחסים החברתי בין התושבים החיים באותו אזור – חלקם מתיישבים חדשים הנהנים מתשתיות משודרגות ומהזכות לבחור את שכניהם, ואחרים תושבי ערים ותיקות בפריפריה, שרק יכולים להביט בקנאה ביישובים החדשים. אבל הערעור אינו משוקע בהיבטים חומריים בלבד. חשבים לעניינו גם ההיבטים הסמליים: כיצד חש אדם הגר בעיר בפריפריה כאשר מוקם יישוב חדש באזורו, הוא יודע שסיכוייו להתקבל ליישוב הזה קטנים, הוא יודע שאינו נמנה עם "האוכלוסייה החזקה" שתגור ביישוב, הוא יודע שבמוקדם או במאוחר תושבי היישוב החדש ייהנו ממשאבים איכותיים וטובים מהמסופקים לו ולעירו.

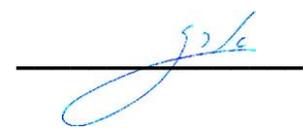
לסיכום

עידוד, קידום וביסוס פיתוח התיישבות יהודית, מנוגדים לעקרון היסוד של התכנון המרחבי: להבטיח את שלומם ורווחתם של כל תושבי הארץ. עקרון תכנוני זה אינו נפרד מעקרון השוויון האזרחי, שממנו אין לסטות במדינה דמוקרטית.

הבסיס הנורמטיבי למדיניות מרחבית הוגנת וצודקת חייב להיות כזה שמבטיח הנאה לכלל האזרחים, באופן שווה, וללא הטיות הנובעות מזהותו של אזרח זה או אחר. זהו עיקרון דמוקרטי מחייב, אין בלתו, ולטעמי אין לסטות ממנו – מבלי לגרוע בזכותו של לאום להגדיר את המדינה בדמותו. נכון, רוב המדינות בעולם, גם ישראל, לא תמיד מקיימות את הקשר האולטימטיבי בין מרחב לאזרחות שוויונית, ולא אחת ניכרת הטיה נקודתית של פיתוח מרחבי לטובתה של קבוצה מסוימת. סעיף 7 בחוק יסוד הלאום מסמן שינוי: מדינה דמוקרטית וליברלית לא יכולה לעגן באמצעים חוקתיים מדיניות מרחבית מפלה – ועידוד התיישבות יהודית אינה אלא מדיניות מרחבית מפלה.

חוות דעת זו צופה פני עתיד. אומנם עיקרה התמקד בעבר ובהווה, אבל בהינתן שהתנאים היוצרים את הבסיס לאפליה הכרוכה בהתיישבות השתמרו ואף זכו לעיגונים בחוק, הרי שעיקר הדאגה שחוות דעת זו מבטאת היא ביחס לדורות הבאים: עיקרון מרחבי מפלה, שמבוסס על הפרדה, מעמיק את השסעים בחברה, ומעמיק את ביסוסם על הקצאה לא שווה של משאבים חומריים וסמליים. בכך טמונה פגיעה בעקרונות האזרחות השוויונית, עקרונות הקשורים בדמוקרטיה, ואף בעקרונות הקשורים בהוויתה הציונית של המדינה. חשוב לכן להדגיש שהדיון בסעיף 7 עניינו אינו בשאלות טכניות בדבר תכנון טוב וראוי, זהו דיון על מהות האזרחות, על דמותה של החברה והמדינה.

על החתום:



פרופ' ארז צפדיה