

בעלויות קרקע כגורם בתיחום גבולות בינלאומיים

פרופ' גדעון ביגר*

תהליך קביעתם של גבולות בינלאומיים הוא ארוך ומסובך. גורמים פוליטיים רבים מעלים נימוקים שונים לתיחומו של קו זה או אחר וקביעתו הסופית של קו הגבול הנה ניסיון למצע את כלל הסיבות והנימוקים לתיחום. תהליך זה ממושך ולעיתים מתמשכים המגעים בין הצדדים השונים מספר שנים עד לקביעה הסופית באשר למיקומו המדויק של קו הגבול. מכלל הגורמים הנדונים בתהליך, אחד הנימוקים לתיחום קווי גבול הוא הבעלויות על הקרקע. תופעה מוכרת זו איננה זוכה לדיון ממצה על שולחן הדיונים אך משמעותה בתיחום קו הגבול בשטח לעיתים רבה.

בתהליך קביעת גבולות בינלאומיים – למשל בין ישראל לשכנותיה – מבחינים החוקרים בשלושה סוגי נימוקים עיקריים שנעשה בהם שימוש: נימוקי עבר, נימוקי הווה ונימוקי העתיד.

א. נימוקי עבר – יש ועולים במהלך הדיונים טיעונים הקושרים את מיקום הגבול המוצע עם מיקום הגבול בתקופת עבר קודמת – כזו המתאימה לרצונו של הדורש. כך ניתן לשמוע נימוקים מסוג "נחלת אבות" כמו גם

* הכותב הוא ראש החוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב וחבר הוועדה לשיחות השלום עם סוריה.

"קווי הרביעי ביוני". במקרים אלו טוען המנמק כי יש לחזור למצב קודם, בשל סיבות שונות, ורק קו זה יהיה הקו הנכון לחזור אליו. בשל נימוק זה המופיע תדירות על שולחן הדיונים, נקבע קו הגבול בין מדינת ישראל למצרים לאורך הקו שנקבע עוד בשנת 1906 על ידי פקידים בריטיים וקציני צבא עות'מאניים, וכך חזר הדבר על עצמו בעת נסיגת ישראל מתחום לבנון.

**"בבסיס הרעיון
לתיחום קו הגבול
בין ישראל לרשות
הפלשתינית מהווה
תפרוסת
האוכלוסייה ומיקום
היישובים מרכיב
מרכזי בדיונים".**

ב. נימוקי ההווה – יש המתייחסים למצב העניינים בשטח בעת מהלך הדיון בקביעתם של קווי הגבול. הטענות העיקריות בתחום זה מתייחסים בעיקר למצב ההתיישבותי, כלומר התפרסותם בשטח של קבוצות אוכלוסייה שונות שקו הגבול אמור להפריד ביניהן. כך נקבעו גבולות באירופה לאחר מלחמת העולם הראשונה, כאשר ליטא ניתנה לליטאים, אסטוניה לאסטונים, פולניה לפולנים וכך הלאה. רעיון זה עמד בבסיס תכניות החלוקה שהוצעו לגבי ארץ ישראל הן על ידי הבריטים בשנות השלושים ובשנים האחרונות לשלטון הבריטי בארץ-ישראל, והן ההצעה שנתקבלה בנובמבר 1947 בעצרת הכללית של האומות המאוחדות כאשר לחלוקתה של ארץ ישראל בין היישוב היהודי ליישוב הערבי. טיעון זה עומד כיום בבסיס הרעיון לתיחום קו הגבול בין מדינת ישראל לרשות הפלשתינית כאשר תפרוסת האוכלוסייה ומיקום היישובים מהווה מרכיב מרכזי בדיונים.

ג. נימוקי העתיד – עמדה שלישית המועלת לעיתים בדיונים טוענת לראייה קדימה, לעתיד בכל הנוגע לתיחום גבולות. זו ראייה הבוחנת את צרכי העתיד והמצבים העתידיים העלולים להתפתח לאורך הגבולות ובהתאם לכך מחפש כל צד שטחים להתפתחות בעתיד. נימוקים אלה מתבססים על תחזיות לגידול אוכלוסייה וצרכים כלכליים כמו גם על הרצון להבטיח תיחום קו גבול שיספק

הגנה נאותה מפני התקפות אפשריות של הצד האחר. נימוקים אלו עמדו ביסוד התביעה הציונית לגבולות ארץ ישראל בעת תיחומה הראשוני של הארץ בראשית תקופת השלטון הבריטי והם שעומדים בחלקם היום ביסוד הראייה המדינית של ממשלות ישראל השונות.

שלבי תהליך קביעת הגבול גם הם ברורים. בתחילה מתקיים שלב "ההקצאה" (ALLOCATION) בו מחליטים ראשי המדינות על המדיניות הכללית באשר למיקום הקו ומסמנים קו זה במפות כלליות בקנה מידה קטן. בשלב "התיחום" (DELIMITATION) קובעים המומחים את מיקומו של קו הגבול בהתאם לכוונות של המנהיגים ומסמנים קו זה על מפות בקנה מידה גדול. בשלב השלישי שלב "הסימון" (DEMARKATION) יוצאת לשטח משלחת מומחים משותפת ומסמנת בשטח את הקו שהוסכם עליו בשלב התיחום ומכאן ואילך מתבצע שלב "המנהל" (ADMINISTRATION) שבמהלכו מתנהלים החיים לאורך קווי הגבול ומשני צדדיו. שני השלבים הראשונים נעשים על פי רוב בחדרי דיונים ובהם נעשה שימוש במפות קיימות ואילו השלב השלישי, שלב הסימון בשטח, מחייב יצירת מפות חדשות המסתמכות על הנעשה בשטח בעת הסימון. בשלב זה, שלב הסימון בשטח, מתגלות לעיתים בעיות שהמדינאים הנושאים ונותנים בשלבים המוקדמים יותר אינן מודעים להן. אחת הבעיות היא בעיית הבעלויות על הקרקע באזור הגבול. בעיה זו נובעת מעצם העברתו של קו גבול חדש באזור שהיה מיושב כבר קודם לכן באנשים. קו גבול מעין זה הוא קו גבול "נכפה" (SUPERIMPOSED) המועבר בשטח בו התנהלו החיים קודם לכן ללא קווי גבול.

התווית קו גבול קובעת את תחום הריבונות של המדינות הנמצאות משני צדדיו של הקו אולם ככלל אין בהתוויה זו כדי לשנות את הבעלויות הפרטיות על קרקע כפי שנוצרו והיו קיימות בשטח בזמן שקדם לדיונים על תיחום קו הגבול. בעלות על קרקע היא זכותו של האדם הפרטי בלי כל קשר לאזרחותו או למדינה בה הוא שוכן ולכאורה שינויים וקביעות מדיניות אינם צריכים לשנות בעלות זו. עמדה בסיסית זו יש שהובנה ונלקחה בחשבון בעת התווית גבולות ויש מקרים – בעיקר כאשר נוצר גבול כתוצאה ממלחמה או כאשר מועבר קו גבול בין שתי מדינות עוינות – שזכויות בעלי הקרקע לא תמיד נלקחות בחשבון. במקרים

שלהלן יוצגו אירועים ייחודיים בהם הייתה התייחסות לבעלויות על קרקע שקבעו את מיקומם המדויק של קווי גבול בינלאומיים.

גבול הצפון של ארץ ישראל בתקופת השלטון הבריטי

**"בשלב סימון
הגבולות בשטח
מתגלות לעיתים
בעיות שהמדינאים
הנושאים ונותנים
בשלבם המוקדמים
אינם מודעים להן".**

גבולה הצפוני של ארץ ישראל, בינה לבין לבנון וסוריה נקבע לראשונה בעת החדשה, בסדרה של הסכמים שתחילתה בתקופת מלחמת העולם הראשונה- הסכם סיקס-פיקו 1916, וסיימה עם הסכם הגבולות שנחתם בין בריטניה לצרפת ב-7 למרס 1923. פרשה מרכזית זו בתולדות ארץ ישראל זכתה למחקרים רבים. עם זאת נראה כי סוגייה מרכזית אחת בתהליך זה טרם זכתה לדין מפורט. סוגייה זו קשורה בהשפעתם של הבעלויות על הקרקע בתהליך תיחום הגבול.

גבולה הצפוני של ארץ-ישראל בתקופת השלטון הבריטי נקבע בשני שלבים. בסיום שלב התיחום (23 בדצמבר 1920) נקבע קו גבול בין ניציבין שבסוריה ועד לנמל ראש הנקרה, שאמור היה להישאר בידי הצרפתים הסכם זה נחתם על גבי מפות, שסימנו את מקומם של היישובים. מצויד במפות אלו ובהסכם יצא צוות משותף, צרפתי-בריטי, לסמן את הקו בשטח. בהגיעו לשטח הוברר לצוות כי אף שהישובים היו מסומנים במפה הרי שהשטחים בבעלות הכפרים לא נלקחו בחשבון בעת תיחום הקו במפה וכך נותקו כפרים רבים מאדמתם שהייתה אמורה להישאר מהצד האחר של קו הגבול.

מבדיקה בשטח הוברר כי הכפרים עלמה שעב, רמיה, עיטה אל-שעב, רומיש, סמוגליה, קטמון, יארוץ, עיטרון ועדיסה שבלבנון והכפרים באסה, יורדת, אידמית, טרביחה, פסוטה, סאסא, כפר-בירעם, מלכיה, קדש, בלידה והונין אמורים היו להיפגע מכך, כמו גם כפרים בעמק הירדן. ראשי צוות הסימון, הבריטי ניוקומב והצרפתי פולה, החליטו להזיז את קו הגבול כך שישאיר בידי

הכפרים שלאורך קו הגבול המוצע את מירב קרקעותיהם, ובלבד שכל העברת שטח מצד אחד של הגבול תעשה תמורת העברת שטח דומה לצד האחר. מכיוון שלא היו בידי צוות הסימון כל מפות המתוות את גבולות הבעלות הרי שנעשתה בדיקה בשטח בהשתתפות ראשי הכפרים והמשפחות בכל כפר גבול כדי לקבוע תחומי הבעלות.

דיווחים אלה הושו עם הדיווחים משני צדדיו של קו הגבול המוצע ולאחר שהובררו תחומי הבעלות הוזז קו הגבול ממקומו ונקבע קו חדש בהתאם לבעלויות הקרקע. בעיקר בלט הדבר באזור הכפרים סאסא וברעם, שם קיבלה ארץ ישראל שטחים גדולים שהיו אמורים להיות בלבנון אך היו שייכים לכפרים אלה. תמורת שטחים אלו הועברו ללבנון שטחים אחדים – בעיקר של הכפרים הלבנוניים בלידה (ממזרח ליפתח של היום), מארון א־ראס, עיישה א־שעב ורמיה (מצפון לשחולה של היום), שם נמצאו על פי קו 1920, שטחים רבים של כפרים אלו בתוך ארץ־ישראל. גם ליד הכפר ראש הנקרה הועבר קו הגבול צפונה כך שהנמל הקטן נשאר בתחומי ארץ־ישראל אך ממזרח לו, באזור רכס ראש הנקרה דרומה הוסט הקו דרומה ובהמשכו צפונה כך שאדמות הכפרים באזור נשאו בריבונות המדינה שהכפרים שכנו בה.

לא תמיד ניתן היה לבצע הזזה של הקו. שטחים רבים של איכרי מטולה נשאו בתחום לבנון וזאת בשל הצורך להשאיר בידי הצרפתים את הדרך מקונייטרה, דרך בניאס ועמק מרג' עיון לצור, דרך שהייתה חיונית לצרפתים.

שינוי גדול במיקום קו הגבול נעשה בשטח שממזרח לירדן. שם קבע קו 1920 כי כל השטח שבין החולה לנקודה הקרובה לקוניטרה יהיה בארץ ישראל ולעומתו מחצית הכינרת והשטחים ממזרחה יהיו בידי הצרפתים. בשטח זה חי שבט בדואי, בני פאדל, שקו הגבול אמור היה לחצות את שטחיו. מסמני הגבול החליטו, בהתייעצות עם ראש השבט, האמיר פעור, להשאיר את כל השטח בריבונות צרפתית, ובתמורה הועברו שטחים ממזרח לכינרת, שהיו בבעלות הבהאים שחיו בחיפה לרשות ארץ ישראל. כתוצאה מהחלטות אלו סומן קו חדש בשטח, וקו זה, שהחתימה עליו בוצעה ב־7 למרס 1923 הפך להיות קו הגבול הצפוני של ארץ ישראל.

מדידות מדויקות יותר, שנערכו כמה שנים לאחר סימון הגבול העלו ששינוי קו הגבול לא היה מושלם ועדיין נשארו שטחים רבים של כפרים ששכנו מצד אחד של קו הגבול אך חלק מאדמותיהם נשאר בצד האחר. כך התברר כי בגבול ארץ-ישראל – לבנון מצויים 20 כפרים ששטחיהם מחולקים בין שתי המדינות ולאורך קו הגבול בין ארץ-ישראל לסוריה מצויים 18 כפרים כאלה. כך נשארו כמחצית

משטחי הכפר מנרה בתוך לבנון, כרבע משטחי הכפר הלבנוני דיר-מימס היו בארץ-ישראל ואחוז אחד משטח כפר קדש הארץ-ישראלי היו בשטח לבנון.

**"גבולה הצפוני של
ארץ ישראל, בינה
לבין לבנון וסוריה
בעת החדשה,**

**נקבע בסדרה של
הסכמים שתחילתה
בתקופת מלחמת
העולם הראשונה.
במסגרת זו שטחים**

**רבים של איכרי
מטולה נשארו**

**בתחום לבנון וזאת
בשל הצורך**

**להשאיר בידי
הצרפתים את**

**הדרך מקונייטרה,
דרך בניאס ועמק**

מרג' עיון לצור".

גם בכפרי הגבול בין ארץ ישראל לסוריה היה מצב דומה. כ 60% משטחי הכפרים הסוריים בניאס עזיזאת היו בארץ ישראל וכך גם שטחי כפרים אחרים. בסך הכל היו בתוך שטחה של ארץ-ישראל 29,070 דונם שהיו בבעלות כפריים סורים ו-27,287 דונם בבעלותם של כפריים לבנוניים. עם זאת החליטו הממשלות הנוגעות בדבר לא לשנות את קו הגבול ונמצאו הסדרים שאפשרו לבעלי הקרקע לעבד אדמתם שנמצאה מהצד האחר של הגבול ואף נמצה הסדר לתשלום מסים. הסכם זה "הסכם השכנות הטובה" שנחתם בשנת 1926 (ארכיון המדינה, חט' 2 תיק D/21/41) מיסד את כל החיים לאורך קו הגבול במשך כל תקופת המנדט.

קווי החלוקה על פי תכנית האו"ם

באביב 1947 פנתה ממשלת בריטניה באופן רשמי, וביקשה מהעצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות לכנס מושב מיוחד, שיכונן ועדה מיוחדת, אשר תכין את הדיונים בשאלת הממשל העתידי של ארץ

ישראל (כהן, 1985 : 58-85). בהחלטה מיום 15 במאי 1947 קבעה העצרת, כי תוקם ועדה מיוחדת של האו"ם לענייני ארץ-ישראל (UNSCOP). לוועדה הוענקו סמכויות נרחבות ביותר והוטל עליה להגיש את הדיווח שלה לא יאוחר מיום 1 בספטמבר 1947.

חברי הוועדה שהו בארץ שבועות אחדים. בקיץ 1947 נפגשו חברי הוועדה עם נציגי השלטון הבריטי בארץ, עם נציגים של תושבי הארץ ועם נציגים של התנועה הציונית. בדיווח שלה המליצה הוועדה להביא את המנדט הבריטי לידי סיום. רוב חברי הוועדה הציעו לחלק את ארץ-ישראל לשתי מדינות – יהודית וערבית – ולהותיר יחידה נוספת בין-לאומית – "הכרך של ירושלים". גורמים רבים חברו להצעת התיחום של הוועדה ועיקרם הרצון להשאיר בידי כל מדינה עתידה את מירב האוכלוסייה הלאומית – יהודים למדינה היהודית וערבים לערבית.

כדי לתחם את קו הגבול השתמשה הוועדה במפות מפורטות של הארץ וניכר בהצעתה השאיפה לא רק להשאיר אוכלוסייה לאומית בשטחי המדינות העתידיות כי אם גם את שטחי הכפרים שלאורך הקווים המוצעים. כך, בהצעת הרוב של הוועדה, הועברו הקווים כך שהקו שהפריד בין החלק היהודי לחלק הערבי בצפון נמשך לאורך שטחי הכפרים נבי-יושע, דיישון, עלימה, ריחניה, טאיטבה, עין זייתון, דהריה תחתה ו – א-שונה. כל הכפרים הללו נשארו בשטח שהוקצה למדינה היהודית. כך היה גם בתיחום האזור סביב כפר תבור היהודי שנשאר יחד עם כל אדמותיו בתחומי המדינה היהודית. גם באזור השרון הועבר קו הגבול לאורך גבולות הכפרים. זאת, אף כי באזורים אחרים הועבר הקו המוצע דרך שטחים של כפרים. באזור צפון השומרון חצה הקו את אדמות הכפרים זירין, תענך, זוביכה, רומנה ואום אל-פחם וזאת ללא סיבה הנראית לעין.

הצעת הרוב תוקנה בהמשך וההצעה הסופית שהוצגה בפני העצרת הכללית שונה הייתה בכמה פרטים מהקו שהוצג לעיל אך גם בקו הסופי ניכר היה הרצון להימנע ככל האפשר מפגיעה בזכויות הכפריים בכל הנוגע לבעלותם על הקרקע. תיחום גבול זה לא נתבצע בעקבות מלחמת העצמאות.

“הקו הירוק” – קו שביתת הנשק בין מדינת ישראל לממלכת ירדן.

קו שביתת הנשק בין מדינת ישראל לממלכת עבר הירדן נקבע בהסכמי שביתת הנשק שנחתמו לאחר סיומה של מלחמת העצמאות, באביב שנת 1949. קו זה נתחם בחלקו כתוצאה ממיקומם של הכוחות הצבאיים בשטח עם סיום הלוחמה הפעילה ובחלקו בהתאם לתביעות הצבאיות של מדינת ישראל, שדרשה להזיז את קו הפסקת האש כך שמסילות הברזל לירושלים וחיפה יישארו בידי ישראל כמו גם כביש ואדי ערה (נחל עירון) בין חדרה לעפולה, והזזת הגבול מזרחה כדי להרחיקו מיישובי השפלה.

**“באום אל־פאחם”
בוצעו הזזות קטנות
של קו שביתת
הנשק כדי להבטיח
הישארות שטחי
קרקע בידי
משפחות שנותרו
משני צדדיו של
הקו.”**

קו שביתת הנשק נחתם ברודוס באפריל 1949 על ידי קציני צבא שראו לנגד עיניהם את הצורך הצבאי המייד. קו זה לא היה אמור להיות קו הגבול הסופי בין ישראל לירדן ולכן לא הושם לב לפרטים קטנים ובעיקר לבעלויות הכפרים על שטחיהם. זאת, אף שכאן, בשונה מקביעת גבול הצפון של ארץ ישראל, תחום הבעלות היה מוכר ואף מסומן במדויק על גבי מפות. לאחר זמן קצר, משהוברר כי קו שביתת הנשק יתפקד כקו גבול ממשי, נערכה שורה של תיקונים קטנים במיקומו של הקו וזאת בחלקו בהתחשב בשטחי העיבוד של כפרי קו הגבול. כך

שונה הקו באזור הכפר ג'לבון במרומי הגלבוע והקו הועתק מזרחה כך ששטחי עיבוד חזרו לידי הכפריים, שנשארו בריבונות ירדנית. תיקון דומה נעשה בכפר פקועה וגם שם הועברו שטחים לריבונות ירדנית בשל מיקומם של שטחי עיבוד. בכפר אום אל־פחם בוצעו הזזות קטנות של קו שביתת הנשק כדי להבטיח הישארותם של שטחי קרקע בידי משפחות שנותרו משני צדדיו של הקו. כך נעשה גם באזור הכפרים בקעה אל־גרביה ונזלת עיסא. לא תמיד נתאפשר הדבר ובשל צרכי הביטחון, שהכתיבו במידה רבה את מהלכו של הקו, נשאר הכפר ברטעה חצוי בין ישראל לירדן וקו הגבול באזור זה לא תוקן בהתאם לצורכי התושבים (ברור 1988 : 151-146). בכל המקרים שתוארו לעיל לא הוחזרו כל שטחי הכפרים לריבונות המדינה שהחזיקה בשטח הבנוי של הכפר ולכן לכל אורכו של “הקו

הירוק" נותקו כפרים מחלק מאדמותיהם ורק חלק קטן הוחזר במסגרת התיקונים שנעשו על ידי המפקדים הצבאיים בשטח.

קו הגבול בין מדינת ישראל וממלכת ירדן.

ביום 10 לנובמבר 1994 נחתם הסכם השלום בין מדינת ישראל לממלכת ירדן. לחתימת ההסכם קדמו דיונים ממושכים שהעלו בין השאר את תיחומו של קו הגבול בין שתי המדינות. אף שהיה רצון להחזיר את קו הגבול למיקומו ההיסטורי של הגבול המנדטורי בין ארץ ישראל לעבר-הירדן הרי שגם כאן, בשוני גמור מתהליך קביעת הגבול בין מצרים למדינת ישראל, נעשו שינויים מספר בקו הגבול, בעיקר באזור נאות הכיכר שמדרום לים המלח. זאת בשל עיבודים חקלאיים ותחומי בעלות על הקרקע. בנוסף לכך הכירה מדינת ישראל בריבונות ירדנית מלאה על כל השטחים ממזרח לקו שנקבע אך ממלכת ירדן איפשרה לתושבי גשר ואשדות יעקב, כמו לתושבי הערבה, להמשיך ולעבד שטחי קרקע ממזרח לקו וזאת כדי לא לפגוע במהלך החיים התקין (הסכם השלום, סעיף 3 פסקה 9,8 ונספחים IA, IB ו- IC). כאן נעשה שילוב בין ה"הסכם לשכנות טובה" בין ארץ-ישראל לסוריה ולבנון בתקופת המנדט עם השינויים המזעריים אך ההכרחיים שנעשו לאורך הקו כדי לאפשר המשך חיים תקין.

תהליך קביעתו של קו גבול הוא לעיתים ארוך ומסובך ומכיל מרכיבים שונים, היסטוריים, ביטחוניים, כלכליים, סמליים ועוד. במרבית המקרים בהם מתוחם קו גבול עומדת טובתה וצרכיה של המדינה בכללותה מאחורי תיחום הקו, וזאת אף אם בתיחום זה יש כדי לפגוע ביחידים. במקרים נדירים, אך כאשר יש רצון טוב וקו הגבול לא נקבע רק בלחץ המאורעות, יש אפשרות לתחם את קו הגבול כך שיפגע באופן מזערי באוכלוסייה שחיה לאורכו. לימוד, הבנה והתחשבות בבעלויות התושבים על קרקעות הוא אחד המרכיבים ליציבותו של קו גבול. דיון מעין זה מחייב לימוד מדוקדק של נושא הבעלויות על הקרקע אך

ההשקעה בזמן ובמשאבים יכלה להביא לפירות ברוכים בהמשך החיים לאורך קווי הגבול.

מקורות

ארכיון המדינה – מסמכים שונים בתיקי ממשלת ארץ-ישראל 1918-1947.

ביגר, ג., 1983. סוגיות גיאוגרפיות ופוליטיות בתהליך קביעת גבול הצפון של ארץ-ישראל בתקופת המנדט. בתוך: שמואלי, א. וחוב' (עורכים) ארצות הגליל, חיפה, עמ' 440-428.

ביגר, ג., 1995. גבול הדרום של ארץ-ישראל כעת החדשה. בתוך: אכירס, י. וחוב' (עורכים) אילת והערבה, החברה לחקר ארץ-ישראל ועתיקותיה, ירושלים, עמ' 376-368.

ברור, מ., 1988. גבולות ישראל, יבנה, תל-אביב.

כהן, ג., 1985. מדיניות בריטניה ערב מלחמת העצמאות. בתוך: ואלך, י. (עורך), היינו כחולמים, מסדה, גבעתיים, עמ' 178-13.

רוזנטל, י., (עורכת), תשמ"ג. תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, כרך שלישי שיחות שביתת הנשק עם מדינות ערב דצמבר 1948 – יולי 1949.

Biger, G., 2000, The Boundaries of Mandatory Palestine. In: Karsh, E., (Ed.) Israel: The First Hundred Years, Frank Cass, London, pp. 108-119.

Jones, S.B. 1945. Boundary Making – A Handbook for a Statesman, Washington.