

التماس إداري
المحكمة المركزية في القدس
في التماسها كمحكمة للشؤون الإدارية

الملتزمان:

1 بمكوم- مخطّون من أجل حقوق التخطيط (جمعية مسجلة 580342087)

2 جمعية حقوق المواطن

ضدّ

المدعى عليهم

1. رئيسة اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء القدس، السيدة داليت زيلبير

2. اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء، لواء القدس

3. اللجنة المحليّة للتخطيط والبناء القدس

4. وزير الداخلية

يُطلب بهذا الالتماس من المحكمة المؤقّرة أن تأمر المدعى عليهم 1-3 بالتوقّف عن استخدام الخريطة الهيكلية القدس 2000 (المشار إليها في هذا الملف بـ: "الخريطة الهيكلية" أو "الخريطة")، التي لم تتمّ عملية إيداعها، وبالتالي لم يصادق عليها قطّ، كـ "وثيقة سياسات" (وعملياً كخريطة قانونية ونظامية ملزمة يتم بالاعتماد عليها رفض مخططات مقترحة).

مقدمة

1. تتعلق النقطة الأساسية في هذا الالتماس بالتغيير الفعليّ والميدانيّ للوضع التخطيطيّ في مدينة القدس على نحوٍ مخالفٍ للقانون، ومن خلال الانتفاف على إجراء قانونيّ، بواسطة وثيقة شبيهة بالخريطة، ألا وهي "الخريطة الهيكلية القدس 2000".

2. جرت المصادقة مرتين على إيداع الخريطة الهيكلية التي تنطرق إلى حيز التخطيط بأكمله- وهو حيز مطابق لمنطقة نفوذ السلطة المحليّة- لمدينة القدس. جرت هذه المصادقة من خلال قرارين متتاليين قبل أكثر من أربعة أعوام، لكنّها لم تُودع أبداً، وبالتالي لم تجر المصادقة عليها لغرض فرض سرّياتها وصلاحيّتها.

3. بالتزامن مع تجميد الإجراءات التخطيطيّة المتعلّق بالخريطة الهيكلية (بسبب تدخّل وزير الداخليّة- كما سيرد لاحقاً)، بدأت المدعى عليها رقم 2 تأخذ بعين الاعتبار (و/ أو تفرض) تعليمات الخريطة إبان تنفيذ إجراءات تخطيطيّة أخرى. نُفّذ الأمر بدايةً من خلال تسمية الخريطة باسم "الخريطة الهيكلية التي لم يجر إيداعها بعد"، ومن ثم أصبحت تسمى من حين لآخر بـ "وثيقة سياسات"، لكن لا خلاف على حقيقة أنّ الحديث يدور عن نفس الوثيقة.

4. على هذا النحو خلّقت اللجنة اللوائية وضعاً تخطيطياً ميدانياً جديداً من خلال الالتفاف على الإجراءات القانونيّة المتبع في عمليات التخطيط، وبخاصّة التفافها على مرحلة الإيداع والاستماع إلى الاعتراضات على الخريطة، وتهربها من دفع التعويضات بسبب الانتهاكات التخطيطيّة.

5. يُشدّد التالي: لا يدور الحديث عن استخدام مؤقت لخريطة غير سارية وكأنّها سارية، بل عن وضع ثابت لا يُتوقّع تغييره، على حدّ علم الجهتين الملتمستين.

6. كلّ ذلك على نحو يتعارض مع ترتيبات ونُظُم الإدارة الرشيدة، ومع مبدأ الدستورية، ومع واجب تطبيق الشفافية وإشراك الجمهور في إجراءات التخطيط.

خلفية عن وقائع الالتماس

وضع التخطيط في القدس

7. حتى اليوم لا توجد خريطة هيكلية للقدس، تشمل منطقة نفوذ السلطة المحليّة (بلدية القدس) كاملة.

8. تسري على غالبية أراضي القدس الغربيّة الخريطة الهيكلية المحليّة رقم 62 (المشار إليها في هذا الالتماس بـ"الخريطة 62"). صودق على الخريطة 62 لغرض توفير السريان والصلاحية في العام 1959، ومنذ ذلك الحين طرأت تغييرات عينية على الأراضي التي تقع في منطقة نفوذها بعد تقديم آلاف الخرائط المفصلة.

9. تشمل الخطة 62 كلّ الأراضي التي كانت تقع ضمن نفوذ سلطة القدس المحليّة (بلدية القدس) في العام الذي تمت فيه المصادقة على الخطة لغرض توفير الصلاحية والسريان.

10. تسري على القدس الشرقية، أي على المناطق التي أضيفت لمنطقة نفوذ سلطة القدس المحليّة، وفرض عليها القانون الإسرائيليّ بعد العام 1967 (فعلياً تمّ ضمّها)، وتشمل أحياء فلسطينية قديمة وأحياء يهودية أقيمت بعد 1967، تسري عليها خرائط أعدت للأحياء، وتحدّد فيها أنّها تخضع لتعليمات الخريطة 62 (على الرغم من عدم وجود هذه الأحياء ضمن نطاق الخريطة 62).

11. تلت أراضي القدس الشرقية تفتقر إلى التخطيط، ولا تسري عليها أية خريطة، أو إنّ إجراءات تخطيطها لم تُستكمل بعد.

12. في سبعينيات القرن الماضي، انطلقت مبادرة لإجراء تخطيط هيكليّ يشمل كلّ منطقة نفوذ القدس - شرقها وغربها على حدّ سواء. هذه المبادرة لم تتجح حينذاك، فشرع في العام 1999 مرّة أخرى بالدفع بخريطة هيكلية محليّة تشمل كلّ مناطق نفوذ مدينة القدس كما جرى تحديدها بعد العام 1967. هذه الخريطة هي "خريطة القدس 2000"، وهي التي يتناولها الإجراء القضائيّ الذي بين أيديكم.

13. بحسب علم الملمستين، بدءاً من تاريخ 13.09.04 جرى التداول حول خريطة القدس 2000 في اللجنة المحليّة في 12 جلسة. وفي يوم 09.03.06 أوصت اللجنة بإيداع الخريطة.

14. بعد هذه المداولات، وتحديداً في تاريخ 30.4.07، قُدّمت الخريطة الهيكلية للجنة اللوائية، وألحقت بها توصية لإيداعها من قِبَل اللجنة المحليّة. قُدّمت الخريطة في طقس احتفاليّ بغية إضفاء صبغة الأهميّة على الخريطة التي تم التوقع أنها ستُغير وجه التخطيط في القدس.

15. عقدت اللجنة اللوائية سلسلة من المداولات حول الخريطة الهيكلية. في الفترة الواقعة بين آذار وتشرين الأوّل عام 2008، أُجريت ثماني مداولات في هذا الصدد (لا يشمل ذلك قرارات الإيداع).

16. بعد هذه المداولات، قررت اللجنة اللوائية في جلستها بتاريخ 07.10.08 إيداع الخريطة للاعتراضات (سيشار إلى ذلك في هذا الالتماس بـ "قرار الإيداع الأوّل"). لسبب غير معروف، لم يتم نشر بروتوكول هذه الجلسة في موقع الانترنت الخاص بوزارة الداخلية. ولكن استطاعت الملمستان الاطلاع على تلخيص لهذه الجلسة عن طريق "ملخص قرار الإيداع" المتعلق بالخريطة الهيكلية والذي كتبه اللجنة اللوائية للتخطيط يوم 12.10.08.

17. بعد ذلك استجابت اللجنة اللوائية لطلب رئيس البلدية السيد نير بركات (الذي بدأ بمزاولة مهام عمله قبل ذلك بفترة وجيزة) تقديم ملاحظاته على الخريطة. نوقشت ملاحظات رئيس البلدية في اللجنة اللوائية في 5.5.2009. في هذه الجلسة عُرضت كذلك ملاحظات أعضاء اللجنة اللوائية على وثائق الخريطة بعد التغييرات التحريرية التي أُدخلت عليها على ضوء الإيداع الأول. أمرت اللجنة في الجلسة نفسها بإدخال تغييرات أخرى على وثائق الخريطة، وعادت وقررت القيام بالإيداع مرة أخرى (سيشار الى ذلك في الالتماس بـ: "قرار الإيداع الثاني").

18. حسب الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية، بتاريخ 01.06.2009 تم استيفاء الشروط اللازمة لإيداع الخريطة.

19. وعلى الرغم من كل ذلك، لم يتم إيداع الخريطة حتى الآن. وذلك بسبب تدخل المدعى عليه رقم 4 (وزير الداخلية) الذي أمر في رسالته المؤرخة بتاريخ 16.06.09 بتعطيل إيداع الخريطة . لا تتواجد هذه الرسائل بأيدي الملتمستين، ولكن المستشار القضائي للجنة اللوائية المحامي داني حورين تطرق إليها في رسالته يوم 01.07.09 الموجهة إلى السيدة روت يوسف، القائمة بأعمال لواء القدس آنذاك، وقال فيها:

- في يوم 16.06.09 توجه وزير الداخلية برسالة إلى رئيس اللجنة اللوائية مرفقة بسلسلة رسائل متبادلة بين أعضاء مجلس بلدية القدس ورئيس مجلس معاليه أدوميم.

- في رسائلهم، تم الادعاء بأن الخريطة المعدة الآن للإيداع مختلفة بشكل أساسي عن الخريطة التي أوصلت اللجنة المحلية بإيداعها. أعضاء مجلس بلدية القدس ادعوا أنه يجب إعادة الخريطة إلى اللجنة المحلية لتناقشها من جديد.

- في ضوء ما قيل في هذه الرسائل، طالب وزير الداخلية تأخير نشر الاعلان عن ايداع الخريطة، حتى تتسنى مناقشتها من قبل اللجنة المحلية في حال تبين أن التغييرات التي حصلت فيها لا توافق موقف اللجنة المحلية، وبعد ذلك فقط يتم إيداعها في اللجنة اللوائية.

20. ردّاً على طلب وزير الداخلية المذكور أعلاه، عبر المستشار القضائي عن رأيه بشكل لا لبس فيه:

- وفقاً لتعليمات القانون، بعد استيفاء شروط الإيداع، يجب إيداع الخريطة.
- يجب التذكير أن القانون لا يأمر بإرجاع الخريطة إلى اللجنة المحلية بعد أن قررت اللجنة اللوائية إيداعها. إرجاع الخريطة التي تم إدخال تغييرات عليها لتتم مناقشتها من جديد من قبل اللجنة المحلية، هو أمر لا يتسق مع تقاسم الصلاحيات بين مؤسسات التخطيط ولا مع التعليمات الواضحة التي بينها المشرّع.

- بالنظر إلى ما سبق، موقفي هو: صحيح أنه أجريت على الخريطة بعض التعديلات، إلا أن ذلك لا يبرر إرجاعها للمناقشة من جديد من قبل اللجنة المحلية. وأوضح كذلك أنه بعد الأمر بإيداع الخريطة، لا توجد صلاحية لرئيس اللجنة اللوائية لاتخاذ قرار بإرجاع الخريطة للمناقشة في اللجنة المحلية.

- في حال قررت اللجنة اللوائية عدم إعادة المداولات في الخريطة الهيكلية للجنة المحلية، لا داعي لأي تعطيل آخر في عملية إيداع الخريطة، علماً بأن هذه الصلاحية هي بيد اللجنة اللوائية فقط.

21. بعد الحصول على الموقف الواضح للمستشار القضائي، تم تحديد موعد لجلسة تداول في موضوع الخريطة الهيكلية من قبل المدعى عليها رقم 2 في يوم 21.07.09. مع ذلك، قيل لأعضاء اللجنة أثناء جلستهم إنه في "الرسائل المذكورة أعلاه طلب وزير الداخلية تعطيل الاعلان عن ايداع الخريطة.. بسبب طلب مدير وزارة الداخلية تأجيل النقاش في اللجنة". تم إزالة نقاش الخريطة من أجندة الجلسة في ذلك اليوم، وحسب علم الملمستين وحسب الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية، لم يتم التداول في موضوع الخريطة بعد ذلك.

22. لم يمنح القانون وزير الداخلية صلاحية الأمر بتأخير إيداع الخرائط الهيكلية إلا من خلال البند 109 من القانون، والذي بموجبه يملك الوزير صلاحية إصدار أمر مفادُهُ أنّ الخريطة تحتاج إلى مصادقته ومن ثمّ الإبلاغ عن ذلك، وعرض موقفه في موضوع الخريطة، وكلّ ذلك ضمن جداول زمنية محدّدة، وهي جداول قد انقضى وقتها قبل سنوات. وبما أنّ الأمر كذلك، لا شك أنّ تدخّل الوزير لم يُبنى على أساس البند 109. لذلك تعتقد الملمستان أنه يجري الحديث حول تدخل بدون صلاحية، وبالتالي فهو تدخل غير قانوني. لكن الالتماس لا يدور حول هذه القضية، وعليه فلن نطيل الحديث حولها. نشير فقط إلى نقطة مهمة: لا يمكن التراجع -بحسب قرار حكم المحكمة العليا- عن قرار الإيداع إلا إذا تحققت أسباب وجيهة من العيار الثقيل (استئناف التماس إداري 4374/08 اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء ضدّ بدر وآخرين، نشر في بنك معلومات نيفو، في البند 28 من قرار الحكم). كما أن رسالة المحامي داني حورين المذكورة أعلاه تؤكد على ذلك. وفي الحالة التي بين أيدينا لم يتم طرح أي أسباب من العيار الثقيل من قبل المدعى عليهم، ولم يتم حتى الادعاء بوجود أسباب أياً كانت.

استخدام مسودة الخريطة كـ "وثيقة سياسات" بدل استكمال إجراء تخطيطي قانوني

23. بعد أن توقف تطوير إجراءات التخطيط، وبما أنه لم يُعرض بديل مُحدّث آخر، وجدت المدعى عليهنّ 1-3 أنفسهنّ مجبرات على مواجهة وضع - حسب رأيهن - يستوجب وجود خريطة هيكلية قانونية للمدينة، لكن قرار الإيداع الخاص بها لا يخرج إلى حيّز التنفيذ.

24. من هنا، وعلى نحوٍ غير قانوني - كما تطرح الملمستان -، بدأت اللجنة اللوائية واللجنة المحلية في العام 2008 بفرض تعليمات الخريطة الهيكلية خلال إجراءات التخطيط للخرائط الجديدة، وحتىّ رفض الخرائط التي لا تتماشى مع تعليمات الخريطة الهيكلية رفضاً مطلقاً، دون وجود أسباب أخرى لذلك. وكان ذلك يتم في الوقت الذي ما زالت تجري فيه مداولات حول إيداع الخريطة الهيكلية وبعد اتخاذ القرار بإيداعها.

25. على نفس المنوال أعلاه تقرّر - على سبيل المثال - في جلسة اللجنة اللوائية (التي تحمل حاملة 6664/أ) بتاريخ 29.12.2009 التي ناقشت خريطة تفصيلية في أم ليسون (وليس في جبل المكبر كما ذكر في البروتوكول). هذه الخريطة تشمل نحو 19.4 من الدونمات، وعرضت تغيير غرض الاستخدام من منطقة مناظر طبيعية مفتوحة إلى منطقة سكنية، وإقامة 79 وحدة سكنية جديدة (لم يرد التسويد في الأصل، إلا إذا دُكر غير ذلك):

"4. تعرض الخريطة للنقاش في إطار إجراء no go بسبب تعارضها مع الخريطة الهيكلية الجديدة للقدس والتي تحدّد استخدامات المساحة التي تشكّل موضوع الخريطة للمناظر الطبيعية المفتوحة. تقرّر: بعد مراجعة وثائق الخريطة والاستماع إلى أقوال مقدّم الخريطة قرّرت اللجنة رفضها للأسباب التالية:

1. تتعارض الخطة مع مبادئ التخطيط المقترحة في الخريطة الهيكلية الجديدة للقدس والتي توجد حالياً في مرحلة ما قبل الإيداع.

2. على الرغم من أنّ الخريطة الهيكلية الجديدة غير ملزمة في هذه المرحلة، إلا أنّها تضمّ ما يشير إلى السياسة التخطيطية المستجدة للجنة".

26. وهكذا الأمر في النقاش الذي دار في اللجنة اللوائية بتاريخ 12.01.2010 حول الخريطة رقم 13352 أ في حي السواحة (وليس جبل المكبر كما ذكر في البروتوكول). هذه الخريطة التي تشمل 10 دونمات، تقترح تغيير غرض الاستخدام من منطقة مناظر طبيعية مفتوحة إلى منطقة سكنية ومبانٍ عامة، وإقامة 56 وحدة سكنية جديدة. وهكذا تقرر بشأنها:

" بعد المعاينة في وثائق الخريطة وسماع ممثل مقدميها، قررت اللجنة رفض الخريطة للأسباب التالية:

1- الخريطة تتعارض مع الخريطة الهيكلية الجديدة للقدس التي توجد حالياً في

مرحلة الإيداع...".

والأمثلة على ذلك كثيرة.

27. في مرحلة معينة، تبنت اللجنة اللوائية موقفاً يفيد بأنّ الخريطة الهيكلية التي لم يجرّ إيداعها هي "وثيقة سياسات" (في المقابل استمرّ التعامل معها كـ "الخريطة الهيكلية في مرحلة قبيل الإيداع" - راجعوا ذلك في ما يلي). في البند 4 من رسالة رئيسة اللجنة حينذاك، السيدة روت يوسف، من تاريخ 19.9.10، والتي تلقّتها الملمتستان كردّ على توجّههما، وكذلك في رسالة رئيسة اللجنة اليوم السيدة دليت زيلبر من يوم 20.03.13 وردّ ما يلي (بنفس الكلمات):

"منذ اتّخاذ القرار حول إيداع الخريطة الهيكلية الجديدة، تتعامل معها اللجنة كوثيقة سياسات تعكس السياسة التخطيطية للجنة... هذه النظرة التي تعتبر أن الخريطة العامة التي تمثل خريطة موجهة لسياسات التخطيط هي نظرة مناسبة ومقبولة.."

28. هذا يعني، أنه رويداً رويداً أصبح من الواضح أنه ليس هناك أي أمل في إجراء قانوني فيما يخص الخريطة، وأنه على الرغم من أن اللجنة اللوائية لم "تتخلى" عن الخريطة، وما زالت تستخدمها كخريطة سارية من آن لآن - معتبرة أن ذلك أمر طبيعي ومقبول. وهو الأمر الذي ستعارضه الملتمستان في هذا الالتماس.

29. يُقدم هذا الالتماس ضدّ استخدام المدّعى عليهنّ لمسوّدة الخريطة (حتّى لو كان الأمر من خلال مسمّى "وثيقة سياسات") كبديل لإعداد خريطة قانونية، وبدون تحديد مدّة زمنيّة لهذا الاستخدام.

الخريطة الهيكلية والأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

30. فرضُ سرّيان الخريطة الهيكلية يحمل في طيّاته تأثيراً بالغ الخطورة على الوضع التخطيطي في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، وبالتالي على حقوق أساسية لسكان هذه الأحياء. عرضُ

تأثير الخريطة الهيكلية على الوضع التخطيطي في الأحياء، وعرضُ الحقائق في هذا السياق ضروريان من أجل تقدير كامل مدلولات ومعاني الادعاء القانوني الذي سيُطرح لاحقاً.

تطوُّر الوضع التخطيطي في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

31. في العام 1967، فُرض القانون الإسرائيلي على القدس الشرقية، بما في ذلك قانون التخطيط والبناء. ومع فرض القانون أُلغيت الخرائط الأردنية التي كانت سارية المفعول ميدانياً (باستثناء التعويضات على فقدان حقوق بناء). لكن على الرغم ذلك، عمَدَ المستوى السياسي في السنوات الأولى التي تلت العام 1967 إلى عدم استنفاد إجراءات التخطيط، وعدم إعداد خرائط هيكلية وخرائط مفصلة للأحياء الفلسطينية التي أُلحقت بالقدس (عوفر أهرون (محرر)، **التخطيط في الوسط العربي في القدس 1967-1996**، بلدية القدس، شعبة تخطيط المدينة، دائرة سياسات التخطيط، القدس، 1996).

32. عندما شرعت بلدية القدس و/أو اللجنة المحليّة بإعداد خرائط هيكلية للأحياء الفلسطينية التي شملتها الحدود المحليّة الجديدة للمدينة، نُفدَ الأمر دون القيام بتخطيط هيكلية شامل لكل القدس الشرقية (كما ذُكر أعلاه، فقد جرت في منتصف سبعينيات القرن الماضي محاولة إعداد خريطة هيكلية شاملة للقدس، لكنّها لم تخرج إلى حيّز التنفيذ).

33. في نهاية المطاف، أُعدتْ 20 خريطة لغالبية الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية (لم يجر الاعتراف بعدد من الأحياء التي تقع (ولو جزئياً) في منطقة نفوذ السلطة المحليّة القدس، وعليه فهي لم تحظَ بالتخطيط. من هذه الأحياء: وُلجّه، نُعمين، وغيرها). تواصلَ تخطيط الأحياء نحو أربعة عقود يمكن تمييزها على النحو التالي:

أ. ال عقد الأول (1967-1977) وأُجْرِيَ فيه تخطيط هيكليّ فقط في المحيط البصري للبلدة القديمة بهدف حفظ المشاهد التاريخية مفتوحة قدر المستطاع. نتيجة لذلك، قُيِّدَ التطوير إلى الحدّ الأدنى المطلوب.

ب. العقد الثاني (1978-1989) وشُرع فيه بإجراء تخطيط مفصلّ للأحياء الفلسطينية المحيطة بالبلدة القديمة، بدءاً بمنح تراخيص البناء بالاستناد إلى البند 78 من قانون التخطيط والبناء (والذي يمكن من منح التراخيص بالاستناد إلى خريطة في طور الإعداد). وكما في العقد السابق، وقّرت الخرائط التي وُضعت للأحياء في هذه العقد إمكانيّة إجراء عمليّات تطوير محدودة.

ت. العقد الثالث (سنوات التسعين) وقد أُعدّت فيه خرائط للأحياء الفلسطينية الشماليّة والجنوبيّة البعيدة عن مركز المدينة. هذه الخرائط وقّرت مزيداً من إمكانيّات التطوير والبناء مقارنةً بالخرائط القريبة والمتاخمة للبلدة القديمة، ولكنّها كانت أقلّ بكثير من إمكانيّات البناء والتطوير في الأحياء الإسرائيليّة.

ث. العقد الرابع (العام 2000 فصاعداً) الذي استُكمِلت فيه الخرائط الأخيرة للأحياء الفلسطينية، وبدأت عمليّة إعداد الخريطة الهيكلية المحليّة القدس 2000.

34. على الرغم من إعداد الخرائط لغالبية الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، كما فُصلّ أعلاه، فإنّ الخرائط التي أُعدّت لم تغطّ سوى جزء صغير من مساحة الأحياء ومن المساحات التي تقع بملكيّة سكّانها، كما يُستشفّ بوضوح من البيانات التالية:

أ. بلغ تعداد سكّان القدس الشرقية في العام 1967 نحو 69,000 نسمة، وتضاعف العدد منذ ذلك الحين خمس مرّات (بحسب بيانات البلديّة من نهاية العام 2012)، وأصبح تعدادهم نحو

370,000 نسمة، أي ما يعادل نسبة 39% من المجموع السكاني العام للقدس (يبلغ عدد السكان اليهود نحو 580,000 نسمة ويشكلون 61%).

ب. مساحة منطقة نفوذ بلدية القدس - شرقها وغربها - تبلغ 126000 دونماً. من ضمن هذه المساحة أُدرجت 17% (21500 دونماً) ضمن مخططات للأحياء، وأُعدت للتطوير من أجل الفلسطينيين (21,500 دونم، تقع -كما ذكر سابقاً- في القدس الشرقية)، بينما أُعدّ 27% منها للتطوير من أجل الإسرائيليين. 40% من المساحات المُعدّة للتطوير للإسرائيليين تقع في القدس الشرقية (14,000 دونم).

ت. من ضمن مساحة نفوذ بلدية القدس، يوجد حوالي 57% منها (71300 دونماً) كانت تقع تحت حكم الأردنّ منذ العام 1948، ومن ضمنها "القدس الأردنية" وكذلك قرى من الريف المقدسي. ضُمَّت تلك المناطق بعد حرب العام 1967 إلى منطقة النفوذ المحليّة لبلدية القدس، وفُرض عليها القانون الإسرائيليّ.

من ضمن نفس الـ 57%، يوجد 35% (24500 دونماً) صادرتها دولة إسرائيل من السكان و/أو أصحاب الحقوق الفلسطينيين بغية بناء أحياء يهودية جديدة. من ضمنها كذلك يوجد 30% (21,500 دونم) تم تخطيطها وبقيت في نطاق الأحياء الفلسطينية وفي تخومها. ومن ضمنها هناك 35% (25300 دونماً) لم تخطّ بتاتاً، أو إنّها قيد التخطيط الذي لم ينته بعد، أو أنها خطّطت ولكن أُعدت لمناظر طبيعية مفتوحة.

ث. من ضمن المساحة المُعدّة للتطوير العمراني في الأحياء الفلسطينية، والذي يمثل فقط 17% من مساحة كل المدينة، يوجد ما يقارب 46% - 9750 دونماً معد لبناء المساكن، وذلك حسب الخرائط الهيكلية والمفصّلة السارية حالياً في القدس الشرقية. هذا يعني أن المساحة المُعدّة

للبناء السكني للفلسطينيين في القدس الشرقية لا تشكل سوى 14% من مساحة القدس الشرقية، و7.8% من مساحة القدس كلها!!

المشاكل الشائعة في الخرائط السارية في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

35. الخرائط التي تسري في الأحياء (في ما يلي: "خرائط الأحياء") لا توفر حتى الحد الأدنى من

احتياجات السكّان، بسبب احتوائها لعدد من مكامن الضعف.

36. خرائط الأحياء صغيرة ولا تشمل معظم المساحات التي تقع بملكيّة سكّان القرى والأحياء.

مساحة الخرائط السارية تقتصر -في المعتاد- على الحيز الذي كان مشغولاً بالبناء عند إعداد الخريطة. في الحالات التي تفوق مساحة الخريطة تلك المبنية، تُخصّص المساحة الإضافية من حيث استخداماتها للمناطق المفتوحة.

37. المساحات المُعدّة للتطوير والبناء مقلّصة وتقتصر على المساحة التي يقوم فيها بناء فعلي.

على هذا النحو يتولّد اعتراف -جزئي فقط- بالوضع الميداني، وتتوافر إمكانيّة بناء إضافات معيّنة، لكن دون توفير مساحات ذات وزن يُذكر للتطوير المستقبلي. في غالبية الأحياء استُنفدت إمكانيّات البناء في المساحات التي أُعدّت للبناء في الخرائط السارية. فعلياً لا يمكن البناء في الأماكن التي بقيت فيها مساحات شاغرة مُعدّة للبناء، وذلك لأسباب غير تخطيطيّة، نحو سلّم أفضليّات و/أو قدرة الاستثمار التي تتوافر لدى أصحاب الأرض، وبعض هؤلاء لا يمكنون في إسرائيل.

38. كثرة المساحات المُعدّة للمناظر الطبيعيّة المفتوحة لا تمتّ بصِلّة للواقع الميداني ولا

لاحتياجات السكّان. مع استكمال التخطيط الشامل للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، تبيّن أنّ

نحو 40% من مجمل مساحات الخرائط تحدّدت استخداماتها (تاريخياً- راجعوا في ما يلي)

للمناظر الطبيعية المفتوحة. المساحة المُعدّة للمناظر الطبيعية المفتوحة خضعت لبعض التقليل في إطار التغييرات التي أُدخلت على الخرائط على امتداد السنين في إطار إعداد الخرائط العينية المفصلة. تبلغ نسبة هذه المساحة اليوم 30% من مُجمَل المساحة التي خضعت للتخطيط. إن كان الأمر على هذا النحو أو ذاك، فالحديث يدور عن أرقام استثنائية ومتطرفة في منطقة سكنية مدنيّة (حضرية). فعلياً، يمكن القول إنّ مَثَل تحديد استخدام مساحة ما للمناظر الطبيعية كمَثَل عدم التخطيط. يتمثل الغرض من تحديد استخدام الأراضي للمناظر الطبيعية المفتوحة في المحافظة عليها في حالتها الطبيعية، وحظر تطويرها والبناء عليها، سواء أكان ذلك لأغراض السكن أم لأغراض عامّة أخرى كالصحة والرفاه وقضاء وقت الفراغ وغير ذلك، وهي أغراض سَكّان الأحياء في أمس الحاجة إليها. يجدر بالإشارة أنّ إمكانية الوصول إلى مساحات المناظر المفتوحة في الظروف الميدانية القائمة غير متاحة، وهي غير ملائمة كذلك لممارسة نشاطات وقت الفراغ.

39. حقوق بناء مقلّصة للغاية. الحدّ الأقصى للطوابق التي يمكن بناؤها وفوق ما تحدّد في غالبية الخرائط هو اثنان، باستثناء مساحة محدودة في قلب القرى يُمكن فيها بناء ثلاثة طوابق. نسب البناء القصوى تصل في أغلب الحالات إلى 20-50% (النسبة الصافية) من مساحة الساحة المُعدّة للبناء. ثمّة بعض المناطق الصغيرة التي تَسمح الخرائط بالبناء فيها بنسبة 70%. من باب المقارنة، نشير هنا أنّ نسب البناء المتعارف عليها في الأحياء الإسرائيلية في القدس (قبل سريان الخريطة الهيكلية) تتراوح غالباً بين 75% و 125%، وتبلغ في حالات معينة 50%. في بعض الخرائط في الأحياء الفلسطينية، ثمّة تقييد آخر يتمثل في عدد الشقق للدونم الواحد، ويحدّها بثلاث فقط. في جميع الحالات، لا خلاف على أنّ الحديث يدور عن حقوق بناء متدنية جداً بمقاييس المُدن.

40. شبكة شوارع هزيلة لا تصل إلى عمق المساحة المعدة للتطوير. تتعلّق عمليّة التطوير والبناء بمنظومة البنى التحتيّة حيث يحتاج بناء المساكن والمؤسّسات العامّة والمباني الصناعيّة إلى شبكات الكهرباء والماء والصرف الصحيّ وطرق الوصول. غالبية البنى التحتيّة التي أشرنا إليها تصل إلى القسائم المعدّة للبناء في مسار متاخّم وملتصق بمسار الطرق وعلى امتدادها. غياب الطرق يحول دون مدّ ووضع بنىّ تحنّية قانونيّة، وبالتالي يحول دون تطوير هذه القسائم.

41. مسار طرق جديد لا يعكس مسار الطرق القائمة. في خرائط العقد الثالث، تظهر -في المعتاد- شبكات شوارع بكثافة أكبر بقليل من شبكات طرق العقد الثاني. على الرغم من ذلك، إنّ شبكات الطرق المقترحة في الخرائط لا تتركز على الطرق القائمة فعلياً إلاّ على نحو جزئيّ. شبكات الطرق القائمة التي يستخدمها السكّان منذ أجيال خلت تشير إلى منظومة توافقات تاريخيّة بين السكّان أنفسهم. هذه الطرق تشكّل تخصيصاً غير رسميّ للأرض لأغراض عامّة، وتمرّ -في المعتاد- في أطراف أرض تقع بملكيّة خاصّة في المكان الذي تحدّه أرض بملكيّة شخص آخر. من هنا، إنّ شبكات الطرق التي تتركز على الطرق القائمة يسهّل شقّها، وتحظى بمزيد من التقبّل لدى السكّان. في المقابل، في الكثير من الحالات، يتجاهل مسار الطرق في خرائط الأحياء طرفاً قائمّة، ويقترح طريقاً مختلفة تماماً تخترق عمق الأراضي الخاصّة. تنتشر هذه الظاهرة في أساسها خارج النواة التاريخيّة للقرى، وتحديدًا في المواقع التي لم تتميز بكثافة البناء عند وضع الخرائط.

42. المساحات المعدّة للبنى العامّة قليلة وغير ملائمة. في المساحات المعدّة للبنى العامّة، لا تسمح الخرائط -في معظم الحالات- إلاّ ببناء المدارس والمؤسّسات التعليميّة. نادراً ما يمكن العثور في الخرائط على مساحات معدّة للبنى العامّة التي يُسمح باستخدامها كمنشأة رياضيّة، أو مركز جماهيريّ، أو نادٍ، أو عيادة لرعاية الأمّ والطفل. بينما تغيب استخدامات مهمّة

أخرى كمكتبة عامّة غيابًا مطلقًا. لكن، حتّى المساحات التي تُعدّها الخرائط كي تُستخدم لبناء المؤسسات التعليميّة لا تخلو من المشاكل، إذ إنّ الكثير منها لا تستوفي الحدّ الأدنى من المواصفات (مساحة القسيمة مقارنة بعدد الغرف التدريسيّة)، والكثير منها تضاريسها قاسية (منحدرات حادّة)، ممّا يزيد من كلفة تطويرها، ويحوّل دون ذلك في بعض الحالات. في هذه الأيام تُظهر البلديّة رغبة في تطوير المساحات المعدّة للمدارس (بسبب النقص الحادّ في الغرف التدريسيّة، أو بسبب قرار المحكمة العليا (ملف العليا 5373/08 أبو لبده ضدّ وزيرة التربية والتعليم، نُشر في بنك معلومات نيفو، 6.2.2011))، لكنّها تجد صعوبة في التنفيذ لسببين أساسيين يتعلّقان بمسائل التخطيط: الأوّل هو التضاريس الصعبة التي ذُكرت سابقًا، والتي تستوجب استثمارًا ماليًا ضخماً، والثاني هو غياب الطرق القانونيّة المعبّدة المؤدّية إلى هذه المساحات.

43. **خرائط غير مفصّلة بالدرجة الكافية.** في الكثير من الحالات، جرى إعداد خرائط هيكلية عامّة فقط ولا يمكن على أساس سرّياتها استصدار تراخيص بناء، أو إنّ هناك قيودًا على مساحة القطعة التي يمكن على أساس سرّياتها استصدار رخصة بناء (الحدّ الأدنى من مساحة القطعة). في هذه الحالة، تدعو الحاجة إلى إعداد خريطة إضافيّة ومفصّلة يمكن على أساس سرّياتها إصدار تراخيص بناء. في العقدين الأخيرين، قُدّمت للجان التخطيط عشرات من هذه الخرائط وجرّت المصادقة على الكثير منها.

44. **خرائط توحيد وإعادة تقسيم.** الكثير من المساحات الكبيرة التي تقع في المناطق التي جرى تخطيطها (لا سيّما في الأحياء التي تقع شماليّ المدينة على امتداد طريق رام الله) تشكّل جزءًا من خرائط توحيد وإعادة تقسيم. الهدف من هذه الخرائط هو توزيع عبء المصادرة على جميع أصحاب الأراضي في إطار الخريطة بالتساوي. لكن لا يمكن الحصول على تراخيص داخل هذه المساحات،

وبالتالي لا يمكن ممارسة حقّ البناء فيها إلاّ بعد تسجيل القطع الجديدة التي تتحدّد في خرائط التوحيد، وإعادة التوزيع في سجلّ الأراضي. عمليّة التوحيد وإعادة التوزيع معقّدة للغاية، وباهظة، وتستغرق الكثير من الوقت، حتّى في الحالات العاديّة. وخلال هذه المدّة، لا يمكن الحصول على تراخيص بناء في الأرض المحدّدة والبناء فيها. في القدس الشرقيّة، تبيّن أنّ هذه الخرائط غير قابلة للتطبيق بسبب البناء القائم، وبسبب صعوبات مُجمعيّة في الموافقة على قبول قسيمة معيّنة بدل قسيمة أخرى، وغير ذلك. هذه الأسباب شكّلت عوامل معيقة، فعلى سبيل المثال، رفضت اللجنة المحلية عام 2009 خريطتين للتوحيد وإعادة التقسيم في شعفاط - خريطة 7614 وخريطة 7617، بعد 9 سنوات تم قضاؤها في إجراءات التخطيط. الخريطة رقم 7617 تم تقسيمها إلى خريطتين ولم تتم المصادقة عليهما حتى الآن. وخريطة 7614 تم ادخال تعديلات عليها وصدق عليها في اللجنة المحلية عام 2012 ولكنها أرسل للمداولات في اللجنة اللوائية، لو تنته هذه المداولات حتى الآن.

45. في معرض ردّه على تقرير مراقب الدولة حول مشروع حديقة الملك ("غان هميلخ") في قلب حيّ سلوان في تاريخ 13.10.2010، بعث رئيس البلديّة نير باركات في اليوم ذاته برسالة إلى رئيس الحكومة نيتنياهو يُعلن فيها عن سياسة تخطيطيّة جديدة في أحياء القدس الشرقيّة. ومن الأمور التي اندرجت في الرسالة ذُكرت التالية (ص 2):

"إعادة التخطيط- البديل الذي وقع عليه الاختيار يشمل الشروع بإعادة التخطيط. هذا البديل يشدّد على النظرة الشموليّة لتسوية الترخيص في القدس الشرقيّة من خلال تشجيع البناء المرخّص من ناحية، وتشديد الإجراءات ضدّ البناء غير المرخّص والذي يناقض خريطة البناء الجديدة ("تيفاع") من الناحية الأخرى. من الواضح أنّ هذا البديل يشكّل حلاًّ للإهمال

المتواصل عبر سنوات طويلة، وللفرغ التخطيطي في شرقي القدس، وهو الذي دفع نحو تعاضم البناء غير المرخص، وحال دون انخراط سكان شرقي المدينة في مسارات تخطيط جرى ترسيخها في خرائط هيكلية قانونية، بسبب عدم توافرها". (التسويد لم يرد في المصدر).

46. بيّنّا، إذًا، أنّ خرائط الأحياء تعاني من مواطن خلل في عدد من المناحي الأساسية شكّلت معوّقًا حقيقيًا أمام تطبيقها. لا خلاف على أنّ الإهمال التخطيطي في القدس الشرقية يمتدّ لسنوات طويلة خلت، وي طرح ظاهريًا تخوفًا حقيقيًا من حصول التمييز. هذا الإهمال في التخطيط تسبّب في ضائقة سكنية خانقة، وأجبر سكان القدس الشرقية على البناء بدون ترخيص من خلال خلق حالة ميدانية فوضوية تتفاقم مع مرور الوقت، وتجعل من عملية التخطيط اللائق مهمّة صعبة للغاية. ومن نافل القول أنّ البناء غير المرخص يضع منقّديه في حالة مستمرة من الخوف المزمّن بسبب الخطر المُحدّق من أنّ بيتهم سيكون مصيره الهدم، على كلّ ما يترتّب عن ذلك.

المبادرة والتخطيط في القدس الشرقية

47. على خلفية البنية التحتية المعيبة التي عُرضت أعلاه، شكّل التعديل ذو الرقم 43 من قانون التخطيط والبناء من العام 1995 (كتاب القوانين 1544، 24.8.95، في ص 450، في ما يلي: "تعديل القانون") ثورة حقيقية (حتّى) بالنسبة لسكان الأحياء الفلسطينية في القدس. كما هو معلوم، اعترّف في هذا التعديل بحقّ صاحب الشأن في الأرض بالمبادرة لوضع خريطة محلية على أرضه. وبلغه البند 61 من القانون:

"بمقدور وزارة حكوميّة، أو لجنة محليّة، أو سلطة محليّة، كلّ واحدة في مجال منطقتها، وكلّ صاحب مصلحة في الأرض أو من له شأن في الأرض، بمقدور كلّ هؤلاء إعداد خريطة هيكلية محليّة أو مفصلة وتقديمها للجنة المحليّة؛ إذا ما كانت الخريطة ضمن صلاحية اللجنة اللوائية، يقوم معدّ الخريطة بتحويل نسخة إلى اللجنة اللوائية".

48. إلى حين إدخال التعديل على القانون، توافرت إمكانية المبادرة لإعداد خرائط محليّة للجهات الرسميّة فقط: الوزارات الحكوميّة، والسلطات المحليّة، واللجان المحليّة. في الكثير من الحالات، شكّل المبادرون من القطاع الخاصّ الجهة التي دفعت نحو التخطيط، لكنهم لم يملكو صلاحية تقديم الخرائط. بغية المبادرة لإعداد خرائط، احتاج أصحاب الشأن من القطاع الخاصّ إلى توافر النية الطيبة لدى السلطة المحليّة و/أو اللجنة المحليّة. في الكثير من الحالات، لم تتوافر لسكان أحياء القدس الشرقيّة نوايا طيبة من هذا النوع، وهو ما شكّل بالنسبة لهم عائقًا كبيرًا.

49. من البيانات التالية يظهر بوضوح تامّ تأثير تعديل القانون على أنماط التخطيط في القدس الشرقيّة: (مستجدة حتّى العام 2008؛ على حدّ علم الملتمستين، صودق في الفترة الواقعة بين العامين 2008 و 2012 على الكثير من الخرائط العينية الأخرى):

أ. منذ فرض القانون الإسرائيليّ على مناطق القدس الشرقيّة في العام 1967 حتّى المصادقة على إيداع الخريطة الهيكلية المحليّة القدس 2000 في العام 2008، أي خلال 41 عامًا، أُعدت نحو 480 خريطة هيكلية (مفصلة وغير مفصلة) في

القدس الشرقيّة وأصبحت سارية المفعول.

ب. ما تبقى، أي نحو 360 خريطة (75%)، أصبح ساريًا في عقد واحد هو الأخير (1999-2008). هذه الخرائط تتناول في غالبيتها المساكن، وإضافات البناء، وزيادة نسب البناء، وإضفاء الصبغة القانونية على بناء قائم، وتصليح مسارات بناء وتغييرات في التخطيط من منطقة عامّة مفتوحة ("شاتساف") إلى السكن. غالبيّة الخرائط أُعدت بمبادرة فردية لأصحاب الشأن في الأرض. قرابة 40 خريطة (11%) من أصل 360 جاءت بمبادرة البلدية، وعالجت مواضيع تتعدى التخطيط المفصل لغرض السكن (استكمال التخطيط الشامل للأحياء، وخرائط توحيد وإعادة توزيع، ومدارس وشوارع وما شابه).

50. تُظهر هذه البيانات بوضوح أنه منذ تعديل القانون مارس أصحاب الشأن حقهم في تقديم خريطة للأرض ذات الصلة. في العقد الذي تلا هذا التحوّل المهمّ، تلاحظ فورة تخطيط غير مسبوق في الأحياء الفلسطينية في القدس. هذا العقد هو عقد الأمل بالتحسين، وفيه منح السكان القدرة على تحسين حالتهم التخطيطية بمبادرتهم، وتقليص اعتمادهم شبه المطلق على السلطات كما جرى في السابق.

51. موجة الخرائط التي قُدمت بمبادرة خاصّة أدت إلى إلحاق الضرر بالنظرة التخطيطية العامّة، وولدت ضغوطاً كبيرة على جهاز التخطيط. دفع هذا الوضع إلى قيام مكاتب التخطيط اللوائية بوضع نُظم وتحفّظات بغية الحدّ من فورة التخطيط الخاصّ. على هذا النحو تحدّد "نظام الدونمات العشرة"، وبحسبه إنّ الحدّ الأدنى من المساحة التي تستطيع الخريطة طلب تغيير استخداماتها من مناطق مناظر طبيعية مفتوحة إلى البناء هو 10 دونمات. علاوة على ذلك، تحدّد نظام "ملاصقة الجانب الخارجي" وبحسبه لا يمكن المصادقة على تغيير تحديد استخدام الأرض في عمق المساحة المفتوحة، إلا إذا كانت المساحة المطلوب تغيير استخدامها ملاصقةً لمساحاتٍ مُعدّة للتطوير. هذه

الترتيبات قطعت طريق التخطيط المفصل العينيّ على غالبية أصحاب الأراضي في الأحياء، حيث لم تتوافر لدى الغالبية العظمى منهم مساحات أراضٍ كبيرة، وبطبيعة الحال فإنّ الأرض التي تقع ضمن ملكيّتهم لا يمكنها في جميع الحالات استيفاء شروط ملاصقة الجانب الخارجي. على الرغم من ذلك، تمكّن بعض السكّان من تخطّي هذين المطلبين وتقديم خرائط للتخطيط المفصل العينيّ.

52. على هذه الخلفية تولّد مسلك عمل جهاز التخطيط بحسبه للمصادقة على خرائط مفصلة عينية تُغيّر الاستخدام من منطقة بدون تخطيط و/أو من "منطقة مناظر طبيعية مفتوحة" إلى استخدامات السكن، أو ترفع نسب حقوق البناء في المساحات المُعدّة للبناء. مكّن هذا المسلك من التغلّب على نحوٍ عمليّ وإن لم يكن الأمثل - على نواقص وعيوب الخرائط السارية، وبخاصّة على الشحّ الشديد في المساحات المُعدّة للبناء.

53. سرّيان الخريطة الهيكلية 2000 سدّ الطريق على هذا المسلك الذي شكّل المنفذ الأخير لتطوير الأحياء. هذه الخريطة التي كان من المفترض بها أن تأتي بأخبار سارة في مجال التخطيط لسكّان القدس الشرقية الفلسطينيين، وأن تعرض فرص تطوير كبيرة وغير مسبوقه في خرائط الأحياء، جلبت معها، وبدون إجراء قانوني، وبدون معارضات وبدون إشراك الجمهور كما يستوجب القانون، جلبت معها مجموعة من التقييدات التي لا تمكّن من تطبيق التجديدات الكامنة فيها، وتُفشل كلّ إمكانيّات البناء التي توافرت للسكّان في العقد الذي سبقها، أو إنّها تُصيبها في مقتل.

إحباط إمكانيّة إجراء تخطيط عينيّ من خلال فرض أحد تعليمات الخريطة الهيكلية

54. ينظّم البند 4.6 من الخريطة الهيكلية الاستخدامات المسموح بها في "منطقة سكنية مدنيّة

مقترحة".

55. تحدّد الخريطة الهيكلية شرطاً لإيداع خريطة مفصلة في منطقة سكن مدينية مقترحة. البند

4.6.2 من نظام الخريطة الهيكلية يحدّد ما يلي:

"4.6.2 في الحيز المعدّل "منطقة سكنية مدينية مقترحة"، لا تُودع خريطة مفصلة إلا إذا

صودق على خريطة هيكلية محلية شاملة لمُجمل الحيز تُلحقُ بها وثائق وملاحق كما

تُحددها مخططة اللواء، وتشمل -في ما تشمل- تطرُقاً أو تعليمات تخصّ المواضيع التالية:

يعرض البند قائمة المواضيع التي يجب إلحاقها بالخريطة الهيكلية المحلية الشاملة للحيز، نحو

حقوق البناء، وكثافة وتركيبية الوحدات السكنية، والمباني العامة، والمساحات العامة المفتوحة في

الحيز، وتطرُق إلى الطرق، وفحوص بيئية، وحقوق عبور وغير ذلك.

56. هكذا تقرّر، على سبيل المثال (وهو غيض من فيض الأمثلة)، في النقاش الذي أدارته

المدعى عليها رقم 2 في تاريخ 29.11.11 في موضوع الخريطة 13100 لتغيير الاستخدام لنحو

91.6 من الدونمات من مناظر طبيعية مفتوحة إلى أغراض السكن، وإضافة 172 وحدة سكنية

وبنايات عامة في جبل المكبر:

تقرّر:

بعد فحص ومراجعة وثائق الخريطة وادعاءات الأطراف، قرّرت اللجنة رفض الخريطة

للأسباب التالية:

مساحة الخريطة محدّدة في الخريطة الهيكلية الجديدة للقدس، والتي هي في مرحلة قبيل

الإيداع، كمنطقة مساكن مدينية مقترحة. بحسب تعليمات الخريطة الهيكلية، يُطلب من هذا

الاستخدام الحصول على مصادقة خريطة هيكلية عامة للحيز قبل المصادقة على خرائط

مفصلة. لذا، وبمراعاة حقيقة عدم استكمال الخريطة الشاملة بعد، ترى اللجنة أنّ مصير الخريطة المذكور هو الرفض في هذه المرحلة، من خلال المحافظة على حقّ مقدّمي الطلب بتقديم خريطة جديدة بعد المصادقة على خريطة عامّة للحيّز".

57. من ناحية ثانية، لا تبذل المدّعيّ عليهنّ ما يكفي من الجهد لإعداد تخطيط شامل، وفي جميع الحالات لا يبدو أنّ المصادقة على تخطيط شامل للمساحات المذكورة ستتحقّق في المستقبل القريب.

58. إزاء هذا الوضع، يشكّل التخطيط الشامل للحيّز شرطاً إيداع لا يمكن استيفاؤه. ما يعنيه الأمر في الحيّثيات التي قُمت بتوصيفها هو تجميد شبه تامّ لفورة التطوير في الأحياء، وهي فورة بادّر إليها أصحاب أراضٍ خاصّة كحلّ لضانقة تخطيطيّة صعبة، وأخذة بالتفاقم.

59. نشدّد القول: لا تدّعي الملمستان ضدّ مبدأ استباق التخطيط الشامل للتخطيط المفصل. فالحديث يدور عن مفهوم تخطيطيّ- مهنيّ، وقد يكون شرعيّاً في الأماكن التي تهتمّ فيها السلطات بإعداد تخطيط شامل. لا تدّعي الملمستان ضدّ المنهج بحدّ ذاته، وإنّما ضدّ وضع مطلب غير قابل للتحقيق، ذاك الذي يقطع الطريق على المخرج الوحيد من ضانقة تخطيطيّة حادّة، وكلّ ذلك بتحويل من خريطة هيكلية غير سارية، وبدون توفير الحقّ لمعارضة الأمر.

انتهاك الحقوق الأساسية للسكان نتيجة تجميد التخطيط العيني في القدس الشرقية

60. تحديد شرط المصادقة على التخطيط الشامل من ناحية، والإخفاق المطلق في النهوض بهذا التخطيط من الناحية الأخرى، يُحبطان على نحوٍ تامٍّ (أو شبه تامٍّ) إمكانية تغيير استخدام الأرض لغرض إقامة المساكن، وتحديد حقوق بناء وطرح حلول - حتى لو كانت عينية - لضائقة السكن في الأحياء. كلٌّ من ترفض خريطته بسبب انتظار التخطيط الشامل سينتظر لسنوات طويلة، وسيعيش في حالة تامّة من عدم اليقين، ولن يتمكّن من توفير حلّ إسكانيّ معقول لأفراد عائلته، ولن يتمكّن من استنفاد حقوق الملكيّة على أراضيه بطريقة أخرى، و/أو تنظيم البناء فيها.

61. نسبة التكاثر الطبيعيّ في صفوف الجمهور الفلسطينيّ في القدس تصل إلى 4% سنويًا. بناء على ذلك، إنّ الحاجة إلى مزيد من الأراضي المُعدّة للبناء والتشغيل تصبح أكثر إلحاحًا عامًا بعد عام. حيال هذا الوضع، إنّ عدم توفير الاستجابة التخطيطيّة لاحتياجات السكّان يتجسّد في المساس بجميع المجالات الحيائيّة. عدم القدرة على بناء شقق سكنيّة يخلق نقصًا حادًا يدفع الناس إلى السكن في مبانٍ غير لائقة وغير ملائمة للسكن، كالأقبيّة، والمخازن، والمساحات المُعدّة لإركان المركبات، وفي الحوانيت؛ وإلى يأس في الأزواج الشابة من العثور على حلول سكنيّة معقولة (في كلّ عام، ينضمّ إلى دائرة الباحثين عن شقق قُرباً 1,500 من الأزواج الشابة الراغبين في الزواج)؛ وفي الاكتظاظ الشديد في الوحدات السكنيّة القائمة.

62. حياء هذا الواقع، لا غرابة إذا في لجوء الكثير من الناس إلى البناء غير المرخص على ما يترتب عن ذلك من مخاطر في مجال الأمان والتهديد بالهدم. في كل عام، تُهدم مبانٍ (وبعضها مساكن) في جميع أرجاء القدس الشرقية، ويعيش آلاف السكان لسنوات طويلة تحت طائل الخوف من هدم منازلهم، ويسدّون غرامات بمبالغ ماليّة ضخمة في كل عام بسبب البناء غير المرخص. يجدر بالإشارة أنّ رسالة رئيس البلدية التي أُلحقت أعلاه اعترفت بالعلاقة بين غياب البنية التحتية التخطيطيّة والبناء غير المرخص.

63. بالإضافة إلى التخوّف من هدم المنازل، يؤثّر هذا الوضع على حياة السكان الفلسطينيين في مناحٍ أخرى عديدة: الخوف من الدخول في مواجهات مع بلدية القدس من شأنها أن تشكّل حافزاً على تطبيق أوامر الهدم، يؤدّي على الإحجام عن المطالبة بحقوق مختلفة نحو طلب الحصول على خدمات بلدية (إزالة النفايات والبنى التحتية، وإنارة الشوارع، والتربية والتعليم، والرّفاه، وغير ذلك). هذه الظاهرة تزيد السكان المُعوزين والمسحوقين ضعفاً على ضعف.

64. غياب خرائط هيكلية ذات صلة لا يؤدّي إلى نقص حادّ في المساكن فحسب، بل كذلك إلى انعدام شبه تامّ للبنى العامة. يبرز الأمر بخاصّة في النقص الخطير في المدارس في القدس الشرقية. ينضاف إلى كلّ ذلك أنّ غياب المباني الملائمة لاحتياجات الجمهور، والتي تتوافر لديها تراخيص بناء، تؤدّي إلى عدم تمكّن السلطات من استئجار المباني للاستخدامات المختلفة.

65. هذه الأسباب وغيرها تشكّل المسبّب الرئيسيّ للنقص الحادّ في مكاتب الرّفاه الاجتماعيّ، وعيادات الأمّ والطفل، وفروع البريد وبساتين الأطفال البلدية، ومراكز نموّ الطفل، ومراكز الطبّ النفسيّ، وخدمات إضافية أخرى يحقّ للسكان تلقّيها من البلدية والدولة.

الإدعاء القانوني

القدس الشرقية والقانون الساري:

أ. كما هو معلوم، احتلت إسرائيل عام 1967 القدس الشرقية وبقي الضفة الغربية وقطاع غزة. على الرغم من أن إسرائيل لم تعلن قط عن نيتها ضم أراضي الضفة وغزة، إلا أنها قررت إضافة مساحة 70 كم مربع لمنطقة نفوذ بلدية القدس، توزعت هذه السبعين كم مربع في اتجاهات المدينة الشمالية الجنوبية والشرقية، وقامت إسرائيل على إثر ذلك بفرض القانون الإسرائيلي والولاية الإدارية الإسرائيلية على القدس الشرقية. توسيع حدود البلدية والضم الذي طال القدس الشرقية جرى تطبيقه بواسطة تعديلات قانونية وأوامر ومراسيم. حصل سكان القدس الشرقية بعد ذلك على إقامة دائمة في إسرائيل وفقاً لقانون الدخول إلى إسرائيل عام 1952.

ب. على إثر ضم القدس الشرقية لإسرائيل، تم تطبيق القانون الإسرائيلي على أراضيها. وذلك على الرغم من أن مسألة ضم أي مكان على وجه الأرض لا يخضع بطبيعة الحال للنوايا الحسنة للدولة.. لذلك فإن القانون الدولي هو الذي يحدد متى تستطيع دولة ما ضم أراضي لها، والضم القانوني هو فقط الضم الذي يعترف به القانون الدولي.

لكن، طالما تريد دولة إسرائيل اعتبار القدس الشرقية وسكانها جزءاً من إسرائيل، تقع عليها مهمة منح سكانها الحماية الأساسية لحقوق الإنسان التي يضمنها القانون الإسرائيلية. إذ يتضمن القانون الإسرائيلي الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، كما يشمل على التزامات دولة إسرائيل بأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان.

استخدام "وثيقة السياسات" بديلاً لخريطة قانونية

66. نوضّح بداية ما يلي: لا يعترف قانون البناء والتخطيط بما يسمّى وثائق السياسات، ولا بمخطّطات توجيهيّة، أو بمخطّطات رئيسيّة ("توخنيوت آف") (وتشكّل جميعها أسماء بديلة لوثائق التخطيط، ولكن أيا منها ليس خطة قانونية). كلّ هذه من بدع الواقع، وتتبع من محاولات مؤسّسات التنظيم الالتفاف على ضرورة القيام بإجراءات تخطيط متواصلة، أو العثور على حلول مرحليّة إلى حين إتمام إجراءات التخطيط.

67. تقرير مراقب الدولة رقم 60أ من العام 2010 يضمّ فصلاً حول موضوع "أبعاد في التخطيط الهيكليّ المحليّ الشامل"، وتطرّق فيه المراقب إلى ظاهرة استخدام المخطّطات الرئيسيّة، وتناول التقرير -في ما تناول- الأمور التالية (ص 386-387):

"بسبب تعقيد وتواصل إجراءات إعداد الخرائط الهيكلية المحليّة الشاملة والمصادق عليها، تفاقم انتشار ظاهرة إعداد مخطّطات رئيسيّة ("توخنيوت آف"). المضيّ قدماً بالتخطيط الهيكليّ المحليّ بهذه الطريقة يمكن من تحديد إطار تخطيط محليّ بدون الحاجة إلى التعامل مع معارضات أصحاب الأرض، ودون التعرّض لدعوات التعويض من قبل المتضرّرين، ودون إلزام السلطات بالعمل على إقامة البنى التحتية أو تنفيذ تعليمات ملزمة، وحتى دون الحاجة إلى الحصول على مصادقة من سلطات حكوميّة مختلفة في بعض الأحيان".

68. ستدعي الملمستان أنّ استخدام مسوّد الخريطة الهيكلية كـ "وثيقة سياسات"، بدل إعداد خريطة قانونية ودون تحديد الوقت، يتعارض مع مبدأ إضفاء الصبغة القانونية؛ وينتهك واجب إشراك الجمهور ومبدأ الشفافية، ويشكّل تهريباً من الرقابة الإدارية والقضائية؛ ويحيد عن إطار

المعقولة؛ وينطوي على إسقاطات بعيدة المدى وقاسية جداً على السكّان الفلسطينيين في القدس الشرقية.

الإخلال بمبدأ قانونية الإدارة

69. يجدر بالتوضيح أنّ الصلاحيّة الوحيدة الممنوحة قانونياً للعمل بحسب خريطة في طور الإعداد (وهي لم تُودع بعد) مُدرّجة في البندين 77 و 78 من القانون. بحسب هذين البندين، الخريطة التي لم تُودع بعد يمكنها أن تشكّل مصدر صلاحية فقط لتقييدات في مرحلة الترخيص أو على التقسيم في رسمة الخريطة، وذلك لفترة زمنية محدّدة فقط، وبالخضوع لرقابة إدارية وقضائية، وبشرط نشر إعلان في السجّلات (الصحيفة الرسميّة) حول إعداد الخريطة.

70. المدّعى عليهما 2 و 3 كسلطتين إداريتين لا تملكان صلاحية الارتكاز إلى تعليمات خريطة لم يجر إيداعها كذريعة لرفض خرائط أخرى نهائياً، ما دام القانون لم يوفّر تعليمات تُجيز القيام بذلك. لو كان بالإمكان القيام بذلك، لما احتاجت مؤسسات التخطيط إلى إجراء قانوني، ولكان بمقدورها إيصال كلّ خريطة إلى مرحلة القرار بالإيداع ومن ثمّ التوقّف عن دفعها فُدمًا، واستخدامها كـ "وثيقة سياسات". من الناقل القول إنّ وضعًا كهذا يتّصف بالعبثيّة.

انتهاك واجب التخطيط خلال فترة زمنية معقولة

71. يشدّد استخدام الخريطة الهيكلية غير المصادق عليها كـ "وثيقة سياسات" عن نطاق المعقول بسبب انتهاك السلطات واجب إعداد واستكمال تخطيط قانوني لائق للقدس.

72. مضت أربع سنوات على تجميد الإجراءات التخطيطية المتعلّق بالخريطة، ولا تلوح في الأفق إمكانية إعداد خريطة هيكلية شاملة للقدس. وكما أُدرج أعلاه، تُصرّح المدّعى عليهنّ (أو بعضهنّ)

في هذه الأثناء أُنهت يعتبرن الخريطة وثيقة سياسات، لكن تعبير "الخريطة الهيكلية التي لم تُودع بعد" يعود إلى الواجهة بين حين وآخر.

73. نعود ونشدّد: لا يدور الحديث عن "استخدام مرحلي" إلى حين استكمال إجراءات التخطيط، بل -على ما يبدو- عن حلّ ثابت ومخرج عمليّ للحالة الإشكالية التي خلقها تدخل وزير الداخلية لمنع إبداع الخريطة. لكن هذا المخرج العمليّ لا يستوفي القواعد والنظم القانونية التي تفرض على السلطة واجب القيام بتخطيط هيكليّ خلال فترة زمنية معقولة، بعامّة، وعندما تعبّر السلطة بنفسها عن الحاجة الماسة لذلك، بخاصّة.

74. في الشأن الذي نحن بصدده، فعندما لا يختلف اثنان على الحاجة إلى خريطة هيكلية للقدس، وإن وُجدت خريطة هيكلية كان قد شرع بإعدادها، فإنّ "هجر" المسار القانوني لصالح الارتكاز الأزليّ على خريطة هيكلية غير مصادق عليها يُعتبر إجراءً غير معقول ينتهك واجب السلطة القيام بالتخطيط، وإجراءً ساقطاً إلى درجة تستوجب تدخّل المحكمة كي تأمر بالتوقّف عن استخدام الخريطة الهيكلية كوثيقة سياسات، ومناقشتها في فحواها.

الاستحقاقات القانونية لاستخدام خريطة هيكلية غير سارية كـ "وثيقة سياسات"

الانتهاك الخطير لمبدأ الشفافية والحق في الاعتراض

75. ستدعي الملتمستان أنّ تطبيق الخريطة الهيكلية على أرض الواقع بدون تنفيذ عملية إشراك قانوني للجمهور، يشكّل التفاقاً على واجب إشراك الجمهور، ويتناقض مع مبدأ الشفافية الذي اعترّف فيه كمبدأً أساسيّ في قوانين التخطيط.

76. فيما أنّ الخريطة لم تُودع قطّ، فإنّ الاعتراضات عليها لم تقدم، ولم تتم مناقشتها.

77. التطبيق الفعلي للخريطة الهيكلية دون الرجوع المنظم إلى الجمهور للاستماع، يشكل انتهاكاً فظاً لهذه المبادئ الأساسية. ثمة محصلتان جوهريتان لهذا الانتهاك: أولاً، فرض حالة تخطيطية جديدة على جمهور سكان المدينة (الذي يصل تعداده إلى نحو 952 ألف نسمة)، دون منح من قد يتضرر من ذلك حق الإسماع المسبق (ملف المحكمة العليا 288/00 أدام طيفاع فدين - جمعية إسرائيلية لحماية الطبيعة ضد وزير الداخلية، قرار حكم ن.ه (5)، (673)). أي إن الحديث يدور عن انتهاك جوهري لحق أساسي لمئات الآلاف من السكان؛ ثانياً، إلحاق الضرر بجودة المنتج التخطيطي (مهما اختلفت مسمياته)، إذ لم تُعرض على مؤسسة التخطيط تنويعاً من الآراء حول الخريطة؛ لم تخضع الخريطة لمنظومة التغييرات والتحسينات التي كانت ستخضع لها (بحسب افتراضنا) لو أُسمعت معارضات بصدها.

عدم الاستقرار وعدم التيقن

78. عدم التيقن قائم طوال الوقت بالنسبة لاستخدام الوثيقة، إذ تستطيع المدعى عليهن مواصلة استخدامها لسنوات إضافية، أو التوقف عن ذلك، بحسب أهوائها، وبدون سابق إنذار وبدون الإعلان عن ذلك، وهو ما لا ينسحب على الخريطة التي صودق عليها قانونياً.

79. عدم التيقن التخطيطي، المنبثق من غياب خريطة قانونية شاملة، يصعب عمل الأجسام الناشطة في الحيز التخطيطي ذي الصلة: السكان والمباردين، من ناحية، ومؤسسات التخطيط والأجسام العامة، من ناحية أخرى. وكما صرح مندوب منظمة المتعهدين أمام اللجنة في 25.03.08، "تواجه منظمة المتعهدين صعوبة العمل في واقع عدم التيقن" (وردت هذه الأقوال لتدعيم ضرورة إعداد خريطة هيكلية ملزمة للقدس).

وإذا كانت الأمور على هذا النحو بالنسبة لمنظمة مهنية تتسم بالعمل القويم، فكم بالأحرى عندما يدور الحديث عن مئات الآلاف من سكان المدينة والمهنيين الذين يعملون بتفويض منهم.

غياب آلية مرونة على العكس من نية المشرع

80. البند 149 من قانون التخطيط والبناء يحدّد آلية منظمة للتجسير على الفجوات بين التخطيط والواقع في مرحلة الترخيص، تتمثل في الاستخدام الاستثنائي والتسهيلات. هذان الإجراءان يخضعان لاعتبارات إدارية وللحق في المعارضة وللرقابة الإدارية والقضائية. في مسألة أهمية الأدوات التي توفر إمكانية المرونة في التخطيط، راجعوا الاستئناف المدني 6291/95 بن يكار شركة للهندسة والبناء م.ض ضدّ اللجنة الخاصة للتخطيط والبناء موديعين (نشر في بنك معلومات نيفو، في الصفحة 864). هذه الأدوات المهمة تغيب عن وثيقة السياسات.

التهرب من دفع التعويضات

81. "توفر" وثيقة السياسات "إمكانية التهرب من دفع التعويضات بسبب الانتهاك التخطيطي، إذ إنّ المتضررين لم يتضرروا "من قبل خريطة"، ولا يستوفون ظاهرياً شرط الحد الأدنى للدخول كمستحقين لتعويض كهذا (راجعوا البند 197 (أ) من القانون). هذه النتيجة تتعارض مع نية المشرع الذي رأى الإضرار الذي يتلو تطبيق خريطة إضراراً يمنح حق الحصول على التعويض. في قرار حكمها في هذا الخصوص (شيم طوف أرغاز وآخرون ضدّ اللجنة اللوائية للبناء وتخطيط المدن، القدس وآخرون (قرار حكم ي"ط(1)، 95)، تطرقت المحكمة العليا إلى هذا المنحى وحددت ما يلي:

" الضرر الذي يلحق بالمواطن صاحب الممتلكات في المساحة التي تسري عليها خطة موطل بالمصادقة عليها أكثر من اللازم، ظاهر وجلي: تجريد ممتلكاته لسنوات طويلة يحول دون قدرته على استغلالها للبناء أو بيعها بسعر الأرض المُعدّة للبناء... علاوة على ذلك، قبل أن تحصل الخريطة على سريان نهائي، لا يستطيع صاحب الأرض أن يجرب حظّه في المطالبة بالتعويض نتيجة الضرر الذي تتسبب فيه الخريطة".

82. توقفت المدعى عليهنّ عن دفع الخريطة نحو مرحلة المصادقة، لكنّها تطبقها على أرض الواقع. أي إنّ الضرر الذي تتسبب فيه الخريطة -مثل تحديد أنواع استخدامات الأرض - هو ضرر بالتأكيد محتمل الحدوث، ولكن لا يتوافر للمتضرر الحق في طلب التعويض.

83. على هذا النحو نتج انتهاك جارف (وبدون تحديد للمدة الزمنية) لحقّ سكّان القدس في الملكية.

ملخص

84. لا نطالب عبر هذا الالتماس المحكمة المحترمة بالتدخل في تفاصيل التخطيط المهني

المطالبة بتخطيط عام وشامل كشرط لتخطيط مفصل واسقاطات هكذا طلب غير ممكن، هو مثال حي للنتيجة الصعبة التي تنتج عن فرض الخريطة الهيكلية في الأحياء الفلسطينية. كل ذلك يتعارض مع السوابق القضائية، ويأتي ضمن سلب حق الاعتراضات من قبل السكان، ومنعهم من المطالبة بتعويضات عن الأضرار التي حلت بهم من وراء فرض هذه الخريطة.

85. نطلب مساعدة المحكمة في منع اعتماد المدعى عليهم رقم 1-3 بشكل غير قانوني على

تعليمات الخريطة الهيكلية واستخدامها ك وثيقة سياسات، إذ أنها خريطة تفتقر لأي صلاحية،

وتم الاعتماد عليها بشكل مخالف لإرادة المشرع ولقواعد الحكم الرشيد، كما أنها تخلق نتائج قاسية على الأرض كما سبق وشرحنا أعلاه

بسبب كل ما ذكر أعلاه، يُطلب من المحكمة الموقرة قبول الالتماس وإصدار الأوامر على يُطلب كذلك من المحكمة أن تلزم المدعى عليهن بتسديد نفقات الملتمستين.

المحامية كيرين تسافير

المحامية شارون كارني - كوهين

21 نيسان 2013

القدس