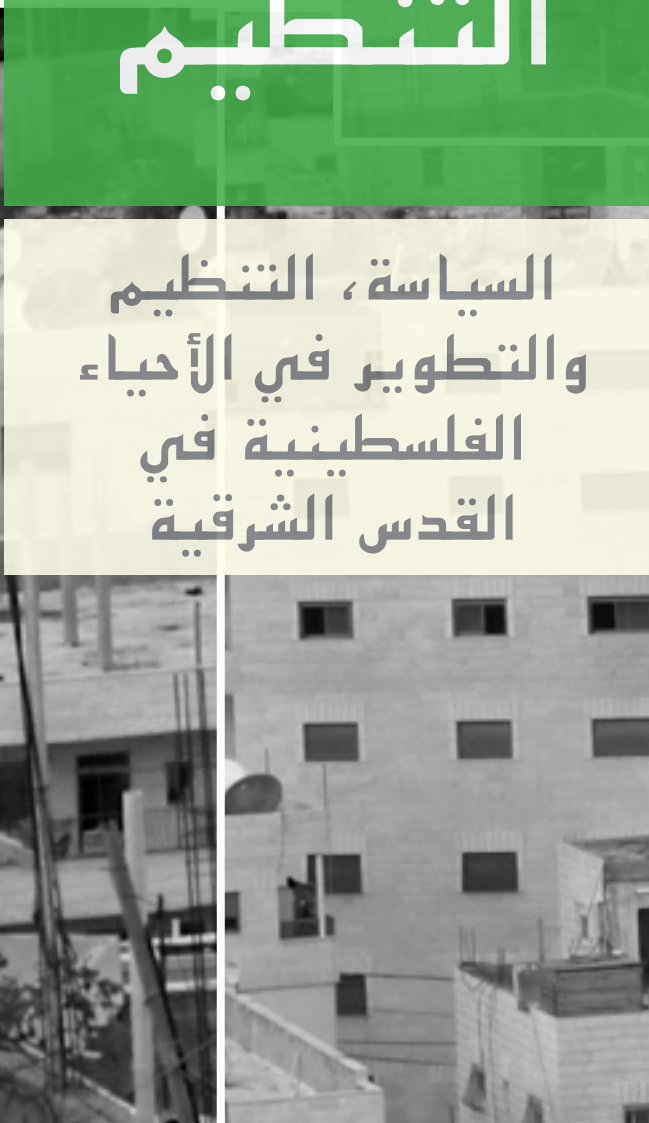





البناء في مصيدة التنظيم



السياسة، التنظيم
والتطوير في الأحياء
الفلسطينية في
القدس الشرقية

البناء في مصيدة التنظيم

السياسة، التنظيم والتطوير
في الأحياء الفلسطينية
في القدس الشرقية

במקום
بمكوم
BIMKOM

2014

تحقيق وكتابة افرات كوهين - بار

استشارة وتحرير سري كرونيش

خرائط نافا شير

جرافيكاً ليئورا دروم

تصوير صورة الغلاف غاي بوطافيا

ترجمة مؤيد غنايم

تدقيق لغوي أسمهان سمري

عينوا وأبدوا ملاحظات

بوتام بن-هيلل، راسم خمابيسي، هيلل كوهين، داليا درومي، نير شليف، ميخال برايير، شارون كارني-كوهين



במקום
במקום
BIMKOM

بمكوم - مخططون من أجل حقوق التخطيط جمعية أنشأها عام 1999 خبراء تخطيط ومهندسون معماريون وضعوا نصب أعينهم توثيق العلاقة بين حقوق الإنسان وأجهزة التخطيط في دولة إسرائيل. تعمل الجمعية من خلال أدوات بحث وطرق مهنية من أجل تحقيق المساواة في الحقوق والعدالة الاجتماعية في مجالات التخطيط، التطوير وتوزيع موارد الأرض. تساعد الجمعية المجموعات التي تعيش في وضع مهني، إقتصادي أو مدني ضعيف للحصول على حقوقها فيما يتعلق بمجال التخطيط.

فهرس المواضيع

5	ملخص المستند
11	مقدمة
13	1 سياسة الميزان الديموغرافي خلفية تاريخية الميزان الديموغرافي صحيح لغاية اليوم
19	2 التخطيط في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية خمسة عقود (تقريباً) - خمس مراحل مرحلة 1 ■ العقد الأول 1967-1977 مرحلة 2 ■ العقد الثاني 1978-1989 مرحلة 3 ■ العقد الثالث 1990-2000 ملخص مرحلي ■ العقود الثلاثة الأولى 1967-2000 تعديل 43 من قانون التنظيم والبناء مرحلة 4 ■ العقد الرابع 2000-2009 المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 مرحلة 5 ■ 2009 وصاعداً
47	3 البناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية ضائقة السكن في الأحياء الفلسطينية اصدار تراخيص بناء صعوبات وعوائق في اصدار تراخيص بناء
59	ملخص
61	قائمة المراجع
65	خرائط

قائمة الخرائط

- 1 خارطة رقم 1 ▪ الحدود في القدس
- 2 خارطة رقم 2 ▪ توزيع الأراضي التي تمت مصادرتها
- 3 خارطة رقم 3 ▪ مجال التخطيط في العقد الأول: 1967-1977
- 4 خارطة رقم 4 ▪ المخطط ع.م/9
- 5 خارطة رقم 5 ▪ مجال التخطيط في العقد الثاني: 1978-1989
- 6 خارطة رقم 6 ▪ مناطق لإصدار تراخيص بناء قبل التخطيط
- 7 خارطة رقم 7 ▪ مجال التخطيط في العقد الثالث: سنوات الـ 1990
- 8 خارطة رقم 8 ▪ المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000

ملخص المستند

يصادف بعد عامين تقريباً مناسبة اليوبيل لحكم دولة إسرائيل على مناطق القدس الشرقية. على مدار يوبيل (تقريباً) عملت بلدية القدس ومؤسسات التنظيم في الدولة بصورة كبيرة في تخطيط المدينة وبضمن هذا تخطيط الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية. لكن على الرغم من كثرة المخططات التي تم اعدادها والمصادقة عليها فقد بقي التخطيط في الأحياء الفلسطينية في أسوأ حال. الأسوأ من حالة التنظيم في الأحياء هو حالتها الطبيعية: تدمج القدس الشرقية بصورة مؤلمة ما بين الضائقة السكنية الصعبة إلى جانب البنى التحتية المهترئة، النقص الحاد في مؤسسات الجمهور والمجتمع إلى جانب البناء الذاتي للسكن وغالبيته بدون تراخيص. كيف تدهورت الأمور في الأحياء السكنية بصورة شديدة رغم الانشغال الكبير في التنظيم؟ وكيف صار هذا العدد الكبير من البيوت الخاصة بالسكان الفلسطينيين عرضة لخطر الهدم؟ هذا البحث يهدف إلى الاجابة على هذا السؤال وأسئلة أخرى.

يصف هذا المستند حالة التنظيم، البناء والتطوير في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية على ضوء سياسة الميزان الديموغرافي التي حددتها حكومة إسرائيل، من خلال استعراض تاريخي لحوالي خمسين عاما من التخطيط والتطوير الاسرائيلي في المنطقة ويستعرض المخططات التي تم اعدادها لصالح الأحياء الفلسطينية منذ العام 1967 ولغاية اليوم. على ضوء تحليل التخطيط الذي تم اعداده لصالح معظم الأحياء الفلسطينية، امكانيات البناء والتطوير، في مجال البنى التحتية العامة وكذلك في مجال البناء الخاص لأغراض السكن، القيود والتطبيق الجزئي من الناحية الفعلية، يعرض المستند أيضاً الصعوبات التي يواجهها السكان الفلسطينيون عند طلب الحصول على ترخيص بناء، والكيفية التي يضطر فيها السكان بحكم القوانين والأنظمة التي تتجاهل الحالة المتميزة للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية إلى البناء بدون تراخيص بناء وتعرض بيوتهم لخطر الهدم.

خلفية

مع انتهاء الحرب في حزيران 1967 واحتلال الضفة الغربية من قبل دولة إسرائيل، تم ضم حوالي 71,000 دونم إلى المجال البلدي للقدس. تضم المساحة التي تم ضمها حوالي 6,400 دونم من القدس الأردنية، وكذلك قرى بأكملها وأجزاء من قرى في ريف المدينة. في أعقاب هذا ازدادت مساحة المدينة الواقعة تحت السيادة الاسرائيلية من 38,000 دونم قبل العام 1967

إلى 109,000 دونم (تم لاحقاً توسيع حدود القدس غرباً وتصل مساحتها اليوم إلى حوالي 126,000 دونم). هذا التوسع الكبير والسريع تم بهدف تقوية القدس كمدينة رئيسية في إسرائيل، وكعاصمة للدولة ومركز عالمي للشعب اليهودي. منذ ذلك الحين تم املء سياسة التنظيم والتطوير في القدس الشرقية طبقاً لمبدأين يكمل أحدهما الآخر: مبدأ الميزان الديموغرافي ومبدأ الاستيلاء على الأرض. طبقاً للمبدأ الأول تسعى سياسة التنظيم في المدينة إلى ضمان الغالبية اليهودية. طبقاً للمبدأ الثاني يتم تخصيص الغالبية الساحقة من المساحات الشاغرة في القدس الشرقية لصالح السكان اليهود، من خلال إيجاد تواصل إسرائيلي في المنطقة ومنع تكون تواصل فلسطيني مشابه.

من المهم التذكير بأن دولة إسرائيل ومعظم سكانها يعتبرون القدس الشرقية جزءاً لا يتجزأ من دولة إسرائيل، غير أن السكان الفلسطينيين والمجتمع الدولي لا يعترف بالإجراء الإسرائيلي الخاص بضم الأراضي التي احتلتها إسرائيل في العام 1967 لدولة إسرائيل وتعتبر القدس الشرقية منطقة محتلة، وتعتبر الأحياء الإسرائيلية التي بنيت فيها بمثابة مستوطنات بكل معنى الكلمة. بالإضافة إلى ذلك، رغم أن دولة إسرائيل تعرض القدس على أنها مدينة موحدة، فإن المجموعات السكانية المختلفة التي تتكون منها تعيش في أحياء منفصلة تماماً، ما عدا حالات استثنائية.

سياسة الميزان الديموغرافي

كما ورد، منذ اقامة الدولة، وبشكل متزايد منذ حرب 1967 و"ضم" القدس الأردنية ومناطق إضافية إلى دولة إسرائيل، عملت سياسة التنظيم والتطوير في مدينة القدس ببواعث ديموغرافية. أما الانشغال الحكومي والبلدي بمسألة العلاقة بين حجم السكان الإسرائيليين وبين حجم السكان الفلسطينيين فقد خرج عن نطاق المعقول وصار الميزان الديموغرافي المعيار الأساسي لكل من يعنى بتخطيط القدس وتطويرها. خطر الميزان الديموغرافي يلقي بظلاله على سكان القدس كلها: الإسرائيليون سكان المدينة يعيشون حالة من الخوف بحكم التفكير في أن انتهاك الميزان الديموغرافي وعدم بقائهم غالبية مسيطرة يقود إلى انقضاء وجودهم في القدس. بينما يتم «طرد» الفلسطينيين سكان القدس خارج حدود المدينة بواسطة أدوات فرض الميزان الديموغرافي. يتضمن الفصل الأول من المستند خلفية تاريخية حول التكوين الديموغرافي للقدس بدءاً من منتصف القرن الـ 19 ولغاية اليوم. كذلك يتضمن عرضاً للقرارات الحكومية، المخططات والمستندات السياسية التي تناولت الموضوع منذ العام 1967 ولغاية السنوات الأخيرة.

من المهم التأكيد أن الانشغال بالميزان الديموغرافي لا يدور حول إيجاد توازن بين المجموعات السكانية التي تكون القسيساء المقدسية، بل بالحفاظ على التفوق الديموغرافي لمجموعة واحدة- اليهود. منذ نهاية العام 2012 وصلت النسبة بين المجموعتين السكانيين إلى 39:61 (61% يهود إسرائيليون و- 39% عرب فلسطينيون)، علماً أنه من غير المتوقع أن تتغير التوجهات الخاصة بالزيادة الطبيعية والهجرة، التي يرتفع فيها نصيب السكان الفلسطينيين طيلة الوقت. إن المعنى العملي للانشغال بالميزان الديموغرافي هو التدخل الحكومي الهادف إلى تغييره. وقد تم تجنيد منظومة التخطيط في القدس، من الناحية العملية، لمهمة تغيير الميزان الديموغرافي وعلى ضوئه تم، ويتم لغاية اليوم، اعداد المخططات في القدس.

التنظيم في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

مع فرض القانون الاسرائيلي على مناطق القدس الشرقية، لُزم تخطيط المنطقة خلال ثلاث سنوات (حتى إلغاء البند من قانون التنظيم والبناء في العام 1995). في السنوات الأولى بعد عام 1967، مالت القيادة السياسية إلى عدم إيجاد إجراءات التخطيط وعدم اعداد مخططات هيكلية ومخططات تفصيلية للأحياء الفلسطينية التي تم ضمها للقدس. بكلمات أخرى: تجاهلت السلطات الاسرائيلية القانون ولم تنظم الأحياء الفلسطينية خلال الوقت المحدد في تلك الفترة في القانون. لو تم الأمر طبقاً لطلبات القانون، لكانت أعدت مخططات هيكلية لكل الأحياء في القدس الشرقية منذ العام 1971. غير أن تنظيم الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية استمر وقتاً طويلاً. في الفصل الثاني والأساسي من المستند يتم استعراض التخطيط الاسرائيلي بصورة مفصلة في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، من خلال التوزيع إلى خمس مراحل:

المرحلة 1 العقد الأول (1967-1977) الذي تم خلاله اعداد تخطيط عام فقط في المناطق المحيطة بالبلدة القديمة، بهدف الحفاظ على المنطقة وتقييد التطوير بها.

المرحلة 2 العقد الثاني (1978-1989) الذي شرع خلاله بتخطيط الأحياء الفلسطينية التي تحيط بالبلدة القديمة بصورة مقيدة وشرعت بإصدار تراخيص البناء وفقاً للبند 78 من قانون التنظيم والبناء واستناداً إلى مخططات مؤقتة.

المرحلة 3 العقد الثالث (سنوات الـ 90 من القرن الـ 20) الذي تم خلاله اعداد مخططات هيكلية للأحياء الفلسطينية الشمالية والجنوبية البعيدة عن مركز المدينة.

المرحلة 4 العقد الرابع (العام 2000 ولغاية منتصف 2009) الذي استكملت خلاله المخططات الأخيرة للأحياء الفلسطينية وأعد لأول مرة تنظيم شامل للقدس في اطار المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 الذي تمت المصادقة عليه في ختام الأمر للإيداع في لجان التنظيم (لكن لم يتم أبدا الإيداع فعلياً).

المرحلة 5 المرحلة الحالية (العام 2009 وصاعداً) التي تم خلالها تجميد عملية الدفع قدماً بمخطط القدس 2000 كمستند قانوني، وتحدد بأن المخطط يعتبر مستندا لسياسة ملزمة، وبدأت عملية تخطيط بطينة من التخطيط المجدد في جزء من الأحياء الفلسطينية القديمة وفي جزء من التوسعات المعروضة في مخطط القدس 2000.

يمكن من هذا العرض التلخيصي للأمور أن نفهم وكأنه منذ سنوات الـ 90 من القرن الـ 20 وصاعداً تحظى الأحياء الفلسطينية في القدس بتخطيط شامل، لكن الأمر ليس كذلك. على الرغم من التحسن المتواصل في جودة المخططات التي أعدت للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، فإن غالبية المخططات لا توفر رداً حقيقياً على احتياجات السكان في مجال السكن وباقي مجالات الحياة، ويواجه معظم الفلسطينيين الذين يرغبون ببناء بيوتهم بترخيص بناء صعوبة في عمل ذلك. إلى جانب التفصيل والتوسع في مميزات التنظيم في كل مرحلة من المراحل الخمس المذكورة أعلاه، فإن الفصل الثاني يتضمن وصفاً تفصيلياً للمشاكل الشائعة في المخططات التي أعدت للأحياء.

بالإضافة إلى ذلك، يتضمن هذا الفصل توسعاً في موضوعين أثرا بصورة ملحوظة على التخطيط في القدس الشرقية. الموضوع الأول هو التعديل رقم 43 من قانون التنظيم والبناء الذي سري مفعوله في العام 1995. يتيح التعديل لأول مرة للسكان ولأصحاب الأرض المبادرة إلى تخطيط أرضهم وإعفانهم بصورة جزئية من التعلق بمؤسسات التنظيم التابعة للدولة. من الصعب المبالغة في أهمية هذا التعديل بالنسبة لسكان القدس الشرقية الذين باشرُوا فوراً بتحقيق هذه الفرصة الجديدة، إلا أن الإمكانية توقفت بشكل جزئي. أما الموضوع الثاني فهو المخطط الهيكلي القدس 2000، الطاقة الكامنة فيه ونفويتها. المخطط الهيكلي المحلي الجديد القدس 2000، الذي كان يشكل فرصة للتغيير، لا يوفر التغيير المطلوب. وما تزال منظومة التنظيم ماضية في تخليد الفوارق الهائلة بين الأحياء الفلسطينية والإسرائيلية وهي لا تقلصها تقريباً.

البناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

التنظيم ليس هدفاً بحد ذاته: يتم اعداده لكي يتم تنفيذه فعلياً في نهاية المطاف ويتم البناء والتطوير بالرجوع اليه. يوجد في القدس الشرقية الكثير من المعوقات التي تحول دون البناء والتطوير، خاصة في مجال البناء الخاص لأغراض السكن، حتى عندما تتوفر المخططات السارية التي تتيح ذلك. يتناول الفصل الثالث من المستند المعوقات التي تحول دون الاستفادة الفعلية من طاقة البناء الكامنة في المخططات، خاصة في مجال البناء الخاص لأغراض السكن.

يتضمن الفصل معطيات حول كمية تراخيص البناء التي تم اصدارها في القدس الشرقية منذ العام 1967 ولغاية العام 2012 ويظهر الفرق بين عددها القليل وبين احتياجات السكان الأخذة بالتزايد. هناك معطيات حول فترة السنوات الخمس (2005-2009) وعدد التراخيص وعدد الوحدات السكنية التي يمكن بناؤها مقارنة مع ذات المعايير في الأحياء الاسرائيلية. تكشف المعطيات الفجوة الهائلة بين عدد الشقق التي يسمح ببنائها في القدس الغربية وفي الأحياء الاسرائيلية في القدس الشرقية وبين عدد الشقق التي يسمح ببنائها في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية.

تتضم مشاكل اضافية وكثيرة إلى مسار تراخيص البناء إلى البنية التحتية التنظيمية التي تتسم بالاشكالية، المفصلة في الفصل الثاني، التي تعرض مساحات قليلة للتطوير وتفيد بصورة صارمة امكانيات البناء في القسائم القليلة التي يسمح بها بذلك. يواجه صاحب الأرض الفلسطيني صعوبات كثيرة في الرحلة المرهقة للحصول على ترخيص بناء، حتى عندما تكون قطعتة مخصصة للبناء في المخططات سارية المفعول. تقسم هذه الصعوبات إلى ثلاث مجموعات: (1) صعوبات في الحصول على تراخيص بناء نابعة عن غياب تطوير البنى التحتية العامة، (2) وصعوبات في الحصول على تراخيص بناء نابعة عن قيود مالية (3) وصعوبات في فتح ملفات ترخيص بناء نابعة عن حالة تسجيل الأرض. يتضمن الفصل الثالث والأخير من المستند تفصيلاً لهذه الصعوبات ويتضح عدم الجدوى في النشاط التنظيمي الواسع لمؤسسات الدولة ما دامت لم تتوفر الحلول للقضايا الجوهرية التي تحول دون تطبيقها.

ملخص

بالعموم، هناك هدف هام ولائق للتنظيم وهو ترتيب المنطقة لصالح السكان الذين يعيشون فيها، بصورة تتيح لهم جميعا العيش دون أن يمس أي طرف بآخر. لكن في احيان كثيرة، يستعمل التنظيم كأداة سيطرة من قبل الدولة على المنطقة والأشخاص الذين يعيشون فيها بواسطة توزيع حقوق الاستعمال في المنطقة بين مجموعات سكانية مختلفة طبقاً للقيم السائدة. يبدو أن دولة إسرائيل، من خلال ممثليها في بلدية القدس ووزارة الداخلية، تهتم بصورة قليلة فقط بالهدف اللائق للتنظيم وتتمحور بصورة خاصة في استغلاله كأداة سيطرة.

وهكذا، نصل إلى وضع يقوم على النشاطات التنظيمية الواسعة المتبددة ذاتيا. من ناحية، تستثمر مؤسسات التنظيم موارد كثيرة في اعداد المخططات الأم والمخططات الهيكلية في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، لكن من الناحية الأخرى تتضمن هذه المخططات شروطا غير قابلة للتطبيق في الواقع القائم في هذه المناطق. وهكذا تبقى الضائقة السكنية على حالها ولا تتحسن الأوضاع المزرية في الأحياء. ويستمر موظفو البلدية وممثلوها المنتخبون وموظفو مكتب التنظيم اللوائي في وزارة الداخلية بالتفاخر بالمخططات الكثيرة التي يدفعون بها و/أو يصادقون عليها لصالح السكان الفلسطينيين في المدينة. غير أن السكان الذين يرغبون ببناء بيوتهم يجدون أنفسهم عالقين المرة تلو الأخرى في التعقيدات البيروقراطية غير الممكنة ويكتشفون انهم بمنتهى الشفافية بنظر الجهاز المسئول عن رفاهيتهم، الذي يعتبرهم مخالفين في أحسن الأحوال ويعمل على صرفهم في أسوأ الأحوال.

مقدمة

مع انتهاء حرب حزيران 1967 واحتلال الضفة الغربية من قبل دولة إسرائيل، جرى ضم حوالي 71,000 دونم لصالح منطقة نفوذ مدينة القدس. وقد اشتملت المساحة التي تم ضمها على حوالي 6,400 دونم من القدس الأردنية، وكذلك قرى كاملة وأجزاء من قرى في الريف الزراعي للمدينة. في أعقاب هذا ازدادت مساحة المدينة الخاضعة للحكم الإسرائيلي من 38,000 دونم قبل العام 1967 إلى 109,000 دونم¹ (راجعوا الخارطة رقم 1 الحدود في القدس). لم يكن هذا التوسع المترامي والسريع لمساحة المدينة قائماً على أساس اعتبارات تنظيمية، بل جاء على أساس مبدأ سياسي يقوم على ضم "أقصى الأرض وأقل السكان" من الفلسطينيين². منذ ذلك الحين أملت سياسة التنظيم والتطوير في القدس الشرقية طبقاً لهذين المبدأين المكملين لبعضهما البعض: مبدأ الميزان الديموغرافي ومبدأ الاستيلاء على الأرض. طبقاً للمبدأ الأول، تسعى سياسة التنظيم في المدينة إلى ضمان الأغلبية اليهودية. وفقاً للمبدأ الثاني، فإن الغالبية التامة من المساحات الشاغرة في القدس الشرقية مخططة لصالح السكان اليهود، من خلال إيجاد تواصل مناطقي إسرائيلي ومنع تكون تواصل فلسطيني مشابه.

يستعرض هذا المستند³ حالة التنظيم، البناء والتطوير في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية على ضوء سياسة الميزان الديموغرافي التي حددتها حكومة إسرائيل. يتضمن المستند نظرة تاريخية تمتد على مدار أكثر من 45 عاماً من التنظيم والتطوير الإسرائيلي في المنطقة ويستعرض المخططات التي أعدت لصالح الأحياء الفلسطينية منذ العام 1967 ولغاية اليوم. يظهر المستند أنه على الرغم من التخطيط الذي تم اعداده لصالح معظم الأحياء الفلسطينية، فإن امكانيات البناء والتطوير، في مجال البنى التحتية العامة وكذلك في مجال البناء السكني الخاص، محددة وأن التطبيق الفعلي جزئي. كما يعرض المستند الصعوبات التي يواجهها السكان الفلسطينيون عند التقدم بطلب ترخيص بناء والكيفية التي ترغم بها القوانين والأنظمة التي تتجاهل الوضع المتميز للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية السكان إلى البناء بدون تراخيص بناء وتعريض أنفسهم لخطر هدم بيوتهم. تم إنهاء معظم البحث والكتابة في آخر عام 2012. قبيل النشر، تم إدخال بعض التعديلات والتحديثات.

1 تم لاحقاً توسيع حدود القدس غرباً وتصل مساحتها اليوم إلى حوالي 126,000 دونم.

2 البشع افرات، جغرافيا الاحتلال، اصدار كرم، 2002.

3 يشكل هذا المستند تحديثاً وتوسيعاً للمستند الذي نشرته جمعية "مكوم" وجمعية "عير شليم": ناتي مروم، مصيدة تنظيمية: سياسة التنظيم، تسوية الأراضي، تراخيص البناء وهدم البيوت في القدس الشرقية، كانون أول 2004، في الأماكن التي لا حاجة فيها للتوسع والتحديث سبقت الأشياء بالنص الأصلي تقريباً.

من المهم التذكير أن دولة إسرائيل ومعظم سكانها يعتبرون القدس الشرقية، وخاصة الأحياء الإسرائيلية التي بنيت وراء الخط الأخضر، جزءاً لا يتجزأ من دولة إسرائيل. على الرغم من ذلك، فإن المجتمع الفلسطيني والدولي لا يعترف بالإجراء الإسرائيلي الخاص بضم المساحات التي احتلت في العام 1967 إلى دولة إسرائيل ويعتبر القدس الشرقية منطقة محتلة، والأحياء الإسرائيلية التي بنيت فيها بمثابة مستوطنات بكل معنى الكلمة. رغم أن دولة إسرائيل تعرض القدس كمدينة موحدة، بإستثناء بعض الحالات الشاذة، فإن المجموعات السكانية المختلفة التي تكونها تسكن في أحياء منفصلة وتدير أنماط حياة منفصلة في مجال التربية، الترفيه، العمل، المواصلات وما شابه.

1 سياسة الميزان الديموغرافي

منذ قيام الدولة وبصورة أكبر منذ حرب العام 1967 و"ضم" القدس الأردنية ومساحات إضافية لدولة إسرائيل، فقد كانت الأهداف الديموغرافية تحرك سياسة التنظيم والتطوير الخاصة بمدينة القدس. كما سيفصل لاحقاً، فإن الانشغال الحكومي والبلدي بمسألة النسبة بين حجم السكان الاسرائيليين وبين حجم السكان الفلسطينيين في القدس خرج عن نطاق المعقول والميزان الديموغرافي وصار معياراً أساسياً بالنسبة لكل العاملين بالتخطيط في القدس وتطورها. الميزان الديموغرافي يهدد جميع سكان القدس: يعيش الاسرائيليون سكان المدينة في خوف بسبب الخشية من تضعف الميزان الديموغرافي وذهاب الغالبية المسيطرة وبالتالي ذهاب الوجود في القدس؛ بينما حكم على سكان القدس الفلسطينيين النضال من أجل حقوقهم الأساسية أو يتم "طردهم" بواسطة آليات تنفيذ إلى خارج حدود المدينة.

من المهم التأكيد على أن الانشغال بالميزان الديموغرافي لا يقوم على إيجاد توازن بين المجموعات السكانية التي تكون الفسيفساء المقدسية، بل الحفاظ على التفوق الديموغرافي لمجموعة واحدة- اليهود. في نهاية العام 2012 كانت النسبة بين المجموعتين السكانيين تصل إلى 39:61⁵ (61% يهود إسرائيليين و- 39% عرب فلسطينيون)، ومن غير المتوقع أن تتغير توجهات الزيادة الطبيعية والهجرة والزيادة الطبيعية المتواصلة في عدد السكان الفلسطينيين. إن المعنى العملي للانشغال في الميزان الديموغرافي هو التدخل الحكومي بهدف تغييره. من أجل فهم أعمق لهذه المسألة سنشرع بوصف تسلسل الفكرة من نهاية الحرب في العام 1967 ولغاية اليوم.⁶

4 المصطلح الدقيق للإجراء الذي قامت به إسرائيل في القدس الشرقية نهاية الحرب عام 1967 هو "فرض القانون والحكم الاسرائيلي على المناطق في القدس الشرقية"، وهو ما يعني فعلياً الضم. أما التشريعات التي أتاحت الضم فهي تشمل التشريعات التالية: قانون تعديل أمر اجراءات الحكم والقانون، 1967، ص 499، 28.6.1967، ص 74؛ أمر أنظمة الحكم والقانون (رقم 1)، 1967، ق 2064، 28.6.1967، ص 2690؛ قانون تعديل أمر البلديات (رقم 6)، 1967، ص 499، 28.6.1967، ص 74؛ اعلان القدس (توسيع مجال البلدية)- 1967، ق 2065، 28.6.1967، ص 2694.

5 طبقاً لمعطيات رسمية من بلدية القدس.

6 لمزيد من التفاصيل حول سياسة إسرائيل، راجع عميراف موشي، ظاهرة القدس: هكذا انهارت سياسة توحيد القدس 1967-2007، اصدار كرم، 2007، وكذلك بتسليم، سياسة التمييز، مصادرة الأراضي، التنظيم والبناء في القدس الشرقية، ايار 1995.

خلفية تاريخية⁷

بدءاً من منتصف القرن الـ 19 تزايد عدد سكان القدس بصورة سريعة. وقد نبع جزء كبير من هذه الزيادة من هجرة اليهود إلى القدس حتى أن في النصف الثاني من القرن تحول السكان اليهود في المدينة من أقلية لأكثرية؛ وقد استمر التنامي النسبي في عدد السكان اليهود في المدينة خلال فترة الانتداب البريطاني. في العام 1922 كان عدد السكان في المدينة حوالي 62,000 شخص، من بينهم 34,000 يهود (وآخرين) و- 28,000 عرب؛ بعد مرور 25 عاماً، بتاريخ 29 تشرين الثاني 1947، في موعد قبول خطة التقسيم من قبل الأمم المتحدة، سكن في القدس حوالي 167,000 شخص، من بينهم حوالي 102,000 يهود وحوالي 65,000 عرب.

خطة التقسيم، حرب العام 1948 وتقسيم المدينة التي توالت تباعاً مست بمكانة القدس من ناحيتي الحدود. 8. الحالة الأمنية المزعجة التي تولدت في أعقاب قرار تقسيم البلاد والحصار الذي فرض على القدس أدت إلى موجة نزوح لليهود من المدينة، لدرجة أنه بتاريخ 15 أيار 1948، يوم الاعلان عن استقلال دولة إسرائيل كان في مدينة القدس 110,000 مواطن فقط، من بينهم 80,000 يهود⁹ و- 30,000 عرب¹⁰. كما أدت الحرب إلى نزوح حوالي 20,000 عربي من الأحياء والقرى من غربي المدينة (مثل الطالبية، البقعة، المالحة، عين كرم وغيرها) وآلاف اليهود من الأحياء في شرقي المدينة (وفي مقدمتها الحي اليهودي في البلدة القديمة).

في ختام الحرب بقيت القدس مقسمة؛ مدينة إسرائيلية غرباً لم يبقى فيها فلسطينيون على وجه التقريب، ومدينة خاضعة للسيطرة الأردنية شرقاً، بدون سكان يهود. أما المدينة التي كانت بؤرة للنشاط الاجتماعي والاقتصادي لكل البلدات في ظهر الجبل فقد تحولت القدس بشقيها إلى مدينة هامشية. وقد بقيت القدس الغربية مع خلفية قروية مقلصة للغاية وهي تقع في طرف ممر ضيق لا مخرج منه، بينما بقيت القدس الشرقية مع جزء من الخلفية القروية ومع مواقع أثرية ملحوظة، لكنها فقدت أهميتها لصالح عمان، العاصمة الأردنية، وعانت من ميزان هجرة سلبي.

إن تحويل القدس الغربية إلى عاصمة دولة إسرائيل في العام 1949، الخشية الإسرائيلية من تدويلها وموقعها الجغرافي الهامشي نسبة إلى مدن الشاطئ أدى بحكومة إسرائيل إلى اتخاذ خطوات تهدف إلى زيادة عدد سكان المدينة وتقوية الخلفية القروية في الممر المؤدي إليها. في الأعوام 1948-1967، بتشجيع من حكومة إسرائيل، ازداد عدد السكان في القدس الغربية ثلاثة أضعاف تقريباً، بينما في القدس الأردنية والقرى المجاورة لها، التي تكون القدس الشرقية اليوم، لم يتضاعف عدد السكان.¹¹

حرب عام 1967 واحتلال الضفة الغربية، وبضمن هذا مناطق القدس الشرقية، أدت إلى التغييرات الأعمق بالنسبة لسكان المدينة، وهي تغييرات ما تزال تؤثر عليها للغاية اليوم. وفي الوقت الذي فرض فيه حكم عسكري على معظم مناطق الضفة الغربية التي تم احتلالها من المملكة الأردنية، فقد جرى فصل 71,300 دونم منها وضمها للقدس ودولة إسرائيل. في أعقاب الضم ازدادت مساحة القدس ثلاثة أضعاف تقريباً وأضيف سكان يبلغ عددهم حوالي 69,000 فلسطيني، سكان القدس الأردنية وسكان 30 قرية مجاورة حصلوا على مكانة مقيمين دائمين في دولة إسرائيل.

7 الأقوال الواردة في هذا المقطع وفيما يليه تستند إلى: مايا حوشن، سكان القدس - عمليات التغيير، 40 عاماً في القدس، معهد القدس لأبحاث إسرائيل، ص 16-20.

8 هشعوني - شفيد - هشعوني، المخطط الأم القدس 1968، القدس 1972.

9 أكثر من 10,000 منهم كانوا مجندين ووصلوا من بلدات أخرى ولم يكونوا من سكان القدس.

10 مناحم كلاين، حمام في سماء القدس، عملية السلام والمدينة 1977-1999، معهد القدس لأبحاث إسرائيل، القدس، 1999.

11 علينا أن نتذكر أن في تعداد العرب الـ 30,000 الذين كانوا يعيشون في القدس قبل حرب العام 1948 لم يتم شمل سكان القرى المجاورة الذين تم ضمهم للقدس بعد العام 1967، بينما يشتمل المعطى الخاص بالعرب الـ 69,000 الذين سكنوا في المدينة في العام 1967 على سكان هذه القرى.

المبدأ الأساسي الذي كان يوجه مبلوري خارطة القدس الموسعة¹² كان ضم أقصى ما يمكن من المساحات، بما في ذلك الشغاف المسيطرة، بأقل ما يمكن من السكان الفلسطينيين. وقد كانت الفرضية تقوم على أن التركيب الاثني للسكان سيحدد إذا ما كان الضم سيستمر على مر الأجيال. إن النسبة بين اليهود والعرب عند تحديد الحدود الجديدة للمدينة كانت 74.2% يهود و- 25.8% عرب (راجع التالي). كانت هذه المبادئ أساسية في تحديد الحدود الجديدة للمدينة بل وأدت إلى عدد من الانحرافات، بحيث انه من ناحية، بقيت أحياء فلسطينية مكتظة خارج القدس رغم أنها كانت مجاورة للمساحات المبنية فيها، ومن الناحية الأخرى، فإن مناطق بعيدة نسبياً لكنها خالية من السكان، مثل الجبال التي بني عليها لاحقاً الأحياء الاسرائيلية رموت وجيلو، جرى شملها في حدود الضم.

منذ انتهاء الحرب في العام 1967 ولغاية اليوم عملت حكومات اسرائيل بصورة مستمرة على تقوية السكان اليهود/الاسرائيليين في القدس، بهدف الحفاظ على الأغلبية اليهودية/الاسرائيلية قريبة بقدر الامكان من النسبة التي كان الحال عليها مع انتهاء الحرب. اتجاهات الهجرة وزيادة السكان في القدس تشير إلى اتجاه معاكس، بحيث لا يمكن من الناحية العملية الحفاظ على هذه النسبة.

فيما يلي استعراض للقرارات الحكومية بخصوص مسألة الميزان الديموغرافي في القدس والتعاطي مع هذه المسألة في المخططات والوثائق السياسية:¹³

1967، الضم وتعداد السكان بعد احتلال الضفة الغربية وفرض القانون الاسرائيلي على القدس الشرقية أجرت حكومة إسرائيل تعداداً للسكان. وقد أظهرت نتائج التعداد أنه سكن بالقدس الموسعة في تلك الفترة 197.700 يهودي و- 68.600 عربي، أي، 74.2% يهود و- 25.8% عرب. وقد كانت هذه المعطيات قاعدة للقرارات الحكومية وسياسة التخطيط في الوزارات الحكومية في السنوات التي تلت ذلك.¹⁴

1973، لجنة جفني والقرار الحكومي في نهاية العام 1972 التأم لجنة وزارية مشتركة، لجنة جفني، التي كلفت بفحص وتيرة التطور في القدس وبلورة توصيات مستقبلية. وقد حددت اللجنة أنه ينبغي الحفاظ على التوازن "النسبي لليهود والعرب كما كان في نهاية 1972"،¹⁵ أي 73.5% يهود و- 26.5% فلسطينيين.¹⁶ في العام 1973 تبنت حكومة إسرائيل توصيات اللجنة وصادقت حكومات اسرائيل المتنوعة على مدار السنين، من خلال اللجنة الوزارية لشئون القدس، على هذا الهدف كهدف موجه في تحديد سياسة التنظيم في القدس.

1975، التخطيط البلدي والتخطيط القطري في العام 1975 بدأت بلدية القدس في اعداد مخطط شامل للمدينة، وهو تخطيط لم يتم الانتهاء منه مطلقاً، لكن كان على المخططين التعاطي مع مسألة الميزان الديموغرافي. في العام ذاته كان ينبغي على وزارة الداخلية ايضاً التعاطي مع المسألة في اطار العمل على المخططات الهيكلية القطرية. وتتضح من ما كتبه مدير جناح سياسة التخطيط في وزارة الداخلية في تلك الأيام، إسرائيل قمحي، العلاقة الوثيقة بين المسألة الديموغرافية وبين التطبيق في التخطيط: "أحد الأركان الأساسية في عملية تخطيط القدس هو المسألة الديموغرافية. إن توسع المدينة والحفاظ على الميزان

12 الأقوال الواردة في هذه الفقرة والقرارات التالية تستند إلى: مناحم كلاين، حمانم في سماء القدس، عملية السلام والمدينة 1977-1999، معهد القدس لأبحاث إسرائيل، القدس، 1999.

13 نداف سرغاي، تخطيط، ديمغرافيا وجغرافيا سياسية في القدس، المركز المقدسي لشؤون الجمهور والدولة، القدس 2010، ص 10-11.

14 بعد الضم في العام 1967 كانت السلطات الاسرائيلية تأمل في زيادة نسبة اليهود في المدينة إلى 80% بل 90% من خلال حث اليهود على الهجرة إلى القدس وتنامي البناء في المدينة، غير أن هذا السيناريو الطموح لم يتحقق.

15 اللجنة الوزارية المشتركة لفحص وتيرة التطوير في القدس، توصيات لوتيرة تطوير منسقة ومدموجة، القدس، آب 1973، ص 3.

16 بنيامين هايمين وجادي إيزرخ، سكان القدس والمنطقة؛ زيادة في التوقعات، بلدية القدس، قسم تخطيط المدينة، جناح سياسة التنظيم، تموز 1977، ص 5.

الديموغرافي بين المجموعات الاثنية فيها كان موضوعا لقرار حكومة إسرائيل. هذا القرار، بخصوص نسبة الزيادة في المدينة، يستعمل اليوم كأحد المقاييس لنجاح عملية ترسيخ القدس كعاصمة لإسرائيل".¹⁷

1990، موجات القدوم من الاتحاد السوفييتي سابقا في سنوات التسعينات من القرن الـ 20 أثارت التوقعات بالقدوم اليهودي الجماعي من دول الاتحاد السوفييتي سابقا أملا لدى الحكومة الإسرائيلية بخصوص زيادة الوزن النوعي للسكان اليهود في القدس وبهذا تغيير الميزان الديموغرافي لصالحها. ورد في مستند عمل داخلي ببلدية القدس يحمل العنوان "سياسة وخطط عمل بلدية لسنة العمل 1990"، ما يلي: "في السنة القريبة، على ضوء موجات الهجرة، انقلب سلم الأولويات. وقد تحدد كهدف رئيسي موضوع زيادة عرض السكن في الأحياء، بحيث اتيححت الفرصة لأول مرة منذ العام 1967 لتغيير الميزان الديموغرافي في المدينة وليس حفظه فقط".¹⁸ بعد أن اتضح أن الهجرة أقل مما توقعوا، تقرر التمسك بالحفاظ على الميزان الديموغرافي كمبدأ أساسي في سياسة التخطيط في القدس.¹⁹

1996، سياسة التخطيط في المجتمع العربي في المستند الذي يلخص السنوات الـ 30 الأولى من الحكم الاسرائيلي في القدس الشرقية، تم اعداده وانتاجه من قبل جناح التخطيط في مدينة القدس، ويتضمن وصفا لاجراءات التخطيط في المدينة. يستعرض المستند بصورة تفصيلية المخططات التي تم اعدادها للأحياء الفلسطينية، التي كانت في تلك الفترة ضمن اجراءات الاعداد. كما يتضمن المستند تفصيلا للمبادئ التي يعمل وفقها معدو هذه المخططات. المبدأ الأول هو "الحفاظ على النسبة التي كانت قائمة في العام 1967 بين السكان اليهود والعرب 30:70 طبقا للسياسة الحكومية" (الخطأ في النسبة بين المجموعات السكانية أصله في المصدر).²⁰

2005، المخطط الهيكلي القطري رقم 35 (تما 35) يتضمن المخطط الهيكلي القطري تصريحا بخصوص تقوية القدس كعاصمة لدولة إسرائيل والشعب اليهودي.²¹ إن التحديد بوجود الحفاظ على الأغلبية اليهودية في القدس بنسبة لا تقل عن 70% من السكان في المدينة غير مشمول في المستندات الرسمية الخاصة بالمخطط الهيكلي القطري 35، لكن الأمر ورد في المداولات التي كانت عشية المصادقة عليه.

2009، المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 في المخطط الهيكلي المحلي،²² الذي لم يتم ايداعه بعد، ورد الادعاء انه لا يمكن الوصول إلى الهدف الديموغرافي 30:70 وانه ينبغي تغييره إلى 23:40:60 (راجع التالي- الميزان الديموغرافي صحيح لغاية اليوم).

2013، المخطط الهيكلي اللوائي رقم 1 تعديل رقم 30 (تمم 30/1) تم اعداد المخطط الهيكلي اللوائي للواء القدس طبقا للمخطط الهيكلي القطري (تمام) 35، الذي يعلوه من حيث سلم المخططات. طبقا لذلك فقد تحدد في المخطط الهيكلي اللوائي

17 هناك (مقدمة بقلم يسرائيل قمحي)، ص 1. راجع أيضا توقعات التغييرات في توزيع السكان كجزء من المخطط الهيكلي القطري، وزارة الداخلية، القدس، 1975؛ فحص أولي للدلالات النابعة عن اقامة بلدات في منطقة القدس، وزارة الاسكان، مديريةية البناء القروي، القدس، 1975.

18 بلدية القدس، السياسة ومخططات عمل بلدية لسنة العمل 1990، مستند عمل داخلي، تموز 1990، ص 78.

19 مبادرة بلدية القدس في تلك الفترة لتوسيع حدود المدينة غربا وضم مفسيرت تسبون وبعض بلدات المجلس الاقليمي مطي يهودا- استندت إلى الفرضية بأن الحفاظ على الميزان الديموغرافي يستلزم احتياطات من الأراضي تكفي احتياجات اليهود المستقبلية لغرض الهجرة إلى إسرائيل والاستيطان في القدس. راجع شاؤول عمير، راحيل التزمان وأمنون فرنكل، تقدير التأثيرات المتوقعة جراء الاقتراح بتوسيع حدود القدس غربا، مركز بحث المدينة والمنطقة، التخنيون، المعهد التكنولوجي لاسرائيل، تشرين الثاني 1990، الجزء أ.

20 عوفر أهرون، التخطيط في المجتمع العربي في القدس 1967-1996، بلدية القدس، جناح تخطيط المدينة، قسم سياسة التخطيط، القدس، 1996.

21 دولة إسرائيل، وزارة الداخلية، سلطة التخطيط، المجلس القطري للتنظيم والبناء، تما 35.

22 المخطط الهيكلي المحلي هو مخطط يسري على مناطق النفوذ السلطة المحلية أو على جزء منها التي تحدد أهداف الأرض العامة وطابع البناء.

23 بلدية القدس، المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000، تقرير 4، تقرير رقم 4 هو التقرير الأخير الذي يفصل المنطق الكامن وراء المخطط الهيكلي. التقرير الذي أعدته معدو المخطط لا يشكل جزءا من مستنداته الرسمية.

30/1 هدف ديموغرافي بنسبة 30:70. لكن، المخطط الهيكلي، الذي توجد في اطاره بلدات كثيرة اضافة إلى القدس، سعى أيضا إلى تقوية بلدات اضافية في اللواء (مثل بيت شيمش) وكذلك البلدات القروية.²⁴ بالاضافة إلى ذلك، فإن قاعدة المعلومات التي استعان بها معدو المخطط كانت أكثر تحديثًا من تلك التي كانت تحت تصرف معدي المخطط الهيكلي القطري 35. في المداولات التي سبقت المصادقة على المخطط الهيكلي اللوائي 30/1 طلب من المعدين أن يقترحوا هدفا سكانيا واقعيا ومحدثا. بناء على ذلك، فقد تحدد الهدف السكاني للعام 2020 في لواء القدس: 65% يهود و- 35% عرب. في نهاية الأمر، في أعقاب الاعتراضات المقدمة جرى شطب هذا الهدف من مستندات المخطط.

الميزان الديموغرافي صحيح لغاية اليوم

المستند التنظيمي الملحوظ والأخير الذي يتناول الميزان الديموغرافي في المدينة هو المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000.²⁵ ورد الادعاء في التقارير الملحقة بالمخطط أنه "... كي لا تتحقق هذه السيناريوهات (مثلا: السيناريوهات الديموغرافية التي تتوقع تضعف الميزان الديموغرافي وتقلص الغالبية اليهودية في القدس) أو ما هو أخطر منها، هناك حاجة إلى تغييرات بعيدة الأمد بطريقة معالجة المتغيرات الأساسية التي تؤثر على موازين الهجرة والفوارق في الخصوبة، التي تولد في نهاية الأمر الميزان الديموغرافي"،²⁶ وان لم يكن الأمر كذلك، كما يحذر معدو المخطط، "فإن استمرار التنامي النسبي للسكان العرب في القدس قد يقلل وزن السكان اليهود مستقبلا".²⁷

تحدد كما ورد في المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 أن الهدف السكاني بواقع 30% عرب و- 70% يهود ليس قابلا للتحصيل وأن النسبة الحقيقية في مخطط (2020) ستكون 40% عرب و- 60% يهود. لكن بخصوص الميزان الديموغرافي المعدل، فقد ورد في التقرير 4 المرفق بالمخطط أنه سيتم تحقيق الهدف الجديد فقط في حالة حصول تدخل حكومي مكثف،²⁸ وزيادة عرض الأراضي المعروضة للسكن وعرض أماكن العمل للسكان اليهود، وإذا لم يحصل هذا سوف تتعزز التوجهات التي تناقض الفرضية الأساسية في صلب المخطط- التي ينبغي وقفها الحفاظ على غالبية يهودية ملحوظة في المدينة. هذه التوقعات، كما يصرح بذلك معدو المخطط، لا تشكل بالضرورة توقعا للعمليات التي ستجري في المستقبل فعليا بحكم تعلق المتغيرات الديموغرافية بمتغيرات أخرى.

إلى جانب هذه التصريحات الضبابية بخصوص التوجهات الديموغرافية المتوقعة في المدينة، فإن هناك فرضية أساسية مؤكدة في المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 وهي: الحاجة إلى الحفاظ على أغلبية يهودية ملحوظة في المدينة. ويحدد المخطط أن الوسيلة المطلوبة لهذا هي التدخل الحكومي المكثف من خلال تقليص خروج السكان اليهود من المدينة واستقدام السكان

24 التنشيط والتطوير الحكومي في مدينة يأتى دائما على وجه التقريب على حساب الاستثمارات الحكومية في بلدات أخرى في ذات المنطقة.

25 الأقوال في الفقرات التالية تستند إلى فصل كتبه مخططة المدن نبلي باروخ من جمعية "مكوم" حول موضوع الميزان الديموغرافي. راجع ملاحظات جمعية "مكوم" على المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000، 2006، www.mat.co.il/nMJ (شاهد مؤخرا في كانون الأول 2013) (الرابط يؤدي إلى مستند باللغة العبرية).

26 بلدية القدس، المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000، تقرير 4، ص 204 (راجعوا ملاحظة رقم 22 أعلاه)

27 هناك، ص 205.

28 هناك، ص 463.

اليهود من مناطق أخرى في البلاد.²⁹ في المقابل، كما سنصف لاحقاً، يفرض المخطط تقييدات على امكانيات التطور للسكان العرب، ولا يخصص لها ما يكفي من الأرض لإقامة الوحدات السكنية وتطوير مصادر العمل.

إن تأسيس سياسة التخطيط على الهدف الخاص بالميزان الديموغرافي لا يقتصر على الجانب التصريحي والمبدئي في مخطط القدس 2000. يرسخ المخطط سياسة تنظيمية تقوم على التمييز الاثني، القومي والديني بين المجموعات السكانية، بحيث يتم تفضيل مجموعة واحدة (اليهود) بصورة ظاهرة في جميع مجالات الحياة. ليس هذا المكان لمناقشة مسألة إذا ما كان من حق دولة إسرائيل تقوية السكان اليهود في القدس وإذا ما كانت جميع الوسائل مشروعة للتوصل إلى هذا الهدف. تكن السياسة مهما تكن بالنسبة للسكان اليهود، لكن ينبغي على بلدية القدس ومؤسسات التخطيط أن توفر احتياجات السكان الفلسطينيين في مجالات الإسكان، العمل والخدمات. كما سنرى، فإن مخطط القدس 2000 المعروض يفرض قيوداً تحول دون توفير هذه الاحتياجات وبهذا فإنه يشكل عملياً استمراراً لسياسة التنظيم المقيدة التي سبقت.

29 هناك، ص 205.

2 التخطيط في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

خمسة عقود (تقريباً) - خمس مراحل

مع سريان القانون الاسرائيلي على القدس الشرقية تم من الناحية الفعلية الغاء المخططات الأردنية التي كانت سارية.³⁰ لكن على الرغم من سريان القانون الاسرائيلي وبضمن هذا قانون التنظيم والبناء- 1965، وعلى الرغم من الواجب القانوني بتخطيط المساحة خلال ثلاث سنوات (حتى الغاء البند في القانون الذي يلزم بهذا في العام 1995)³¹ فقد كان المستوى السياسي يميل في السنوات الأولى بعد العام 1967 إلى عدم استيفاء اجراءات التخطيط وعدم اعداد مخططات هيكلية ومخططات تفصيلية للأحياء الفلسطينية التي تم ضمها للقدس.³² بمعنى آخر: السلطات الاسرائيلية تجاهلت القانون ولم تخطط الأحياء الفلسطينية خلال الفترة الزمنية المحددة في تلك الفترة في القانون. لو تم الأمر وفقاً لما يطلبه القانون لكانت قد أعدت منذ العام 1971 مخططات هيكلية لجميع الأحياء في القدس الشرقية. غير أن تخطيط الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية استمر وقتاً طويلاً، ويمكن تقسيمه إلى خمس مراحل/عقود.

مرحلة 1 ▪ العقد الأول 1967-1977 الذي تم خلاله اعداد تخطيط عام فقط في المناطق المحيطة بالبلدة القديمة، بهدف الحفاظ على المنطقة وتقييد التطوير بها.

³⁰ رغم أن الالغاء الرسمي، بواسطة المخطط القانوني الجديد الذي يغير المخططات الأردنية، لم يتم، من الناحية الفعلية فقد تجاهل المخططون الاسرائيليون هذه المخططات وتناولوها لجهة التعويضات بخصوص فقدان حقوق البناء فقط.

³¹ البند 62 أ من قانون التنظيم والبناء- 1965 (صح 467، 12.8.65، ص 307). تم الغاء هذا البند في العام 1995. راجع لاحقاً المستند عن التعديل 43 من قانون التنظيم والبناء، 1995.

³² عوفر أهرون، التخطيط في المجتمع العربي في القدس 1967-1996، بلدية القدس، جناح تخطيط المدينة، قسم سياسة التخطيط، القدس، 1996.

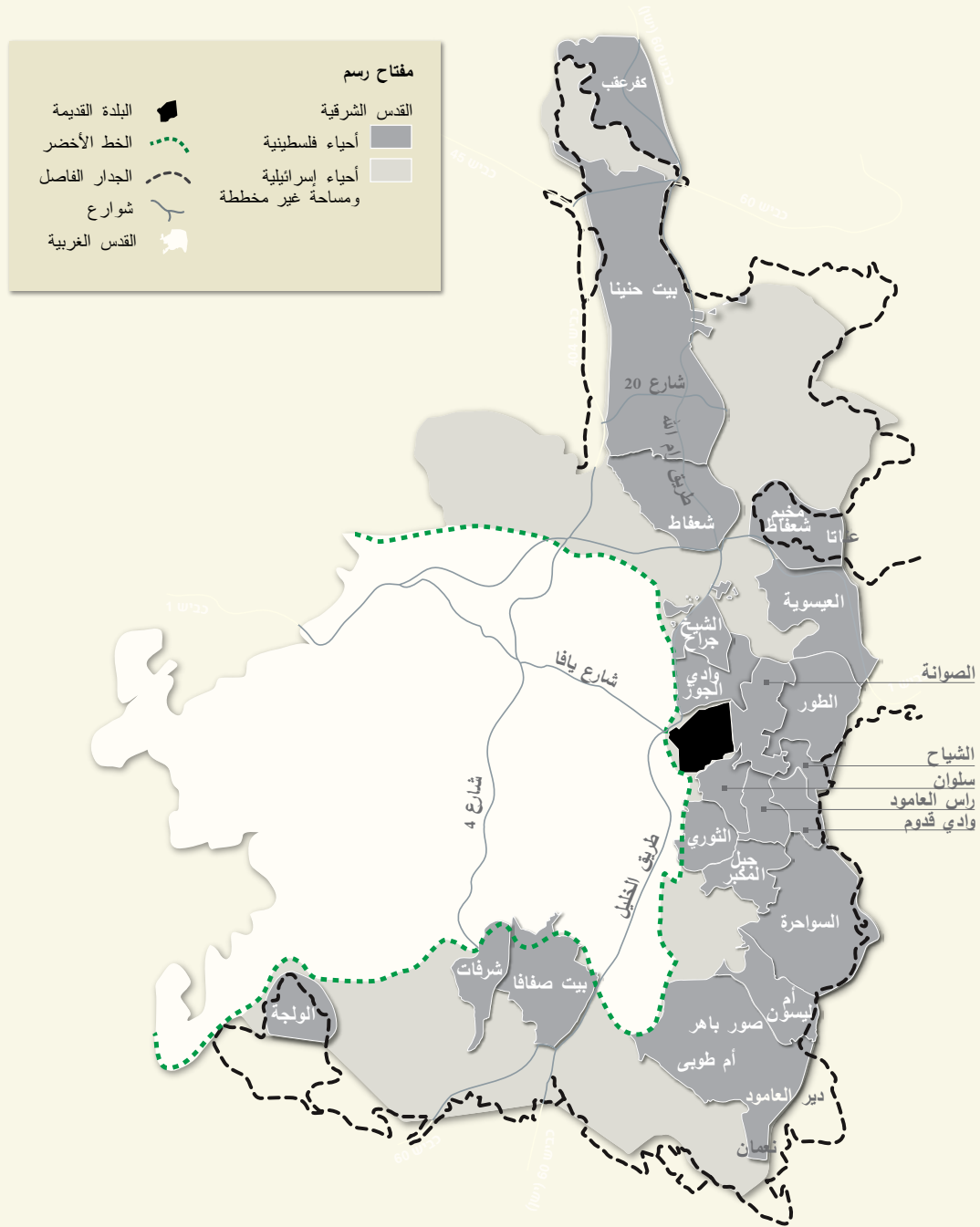
مرحلة 2 ■ العقد الثاني 1978-1989 الذي شُرع خلاله بتخطيط الأحياء الفلسطينية التي تحيط بالبلدة القديمة بصورة مقيدة وشرعت باصدار تراخيص البناء وفقا للبند 78 من قانون التنظيم والبناء (انظر لاحقا).

مرحلة 3 ■ العقد الثالث 1990-2000 الذي تم خلاله اعداد مخططات هيكلية للأحياء الفلسطينية الشمالية والجنوبية البعيدة عن مركز المدينة.

مرحلة 4 ■ العقد الرابع العام 2000 ولغاية منتصف 2009 الذي استكملت خلاله المخططات الأخيرة للأحياء الفلسطينية وأعدت المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 وصادق عليها للايداع في لجان التنظيم.

مرحلة 5 ■ المرحلة الحالية (العام 2009 وصاعدا) الذي تم خلالها تجميد عملية الدفع قداما بمخطط القدس 2000 كمستند قانوني، فُرر أن المخطط سيستخدم بمثابة مستند سياسة ملزمة وبدأت عملية بطيئة من التخطيط المجدد في جزء من الأحياء الفلسطينية القديمة وفي جزء من التوسيعات المعروضة في مخطط القدس 2000.

يمكن من هذا العرض التلخيصي للأشياء أن نفهم وكأنه بدأت منذ سنوات الـ 90 من القرن الـ 20 وصاعدا تحظى الأحياء الفلسطينية في القدس بتخطيط مناسب. لكن الأمر ليس كذلك. على الرغم من التحسن المتواصل في جودة المخططات التي أعدت للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، غالبية المخططات لا توفر ردا حقيقيا على احتياجات السكان في مجال السكن وباقي مجالات الحياة، ويواجه معظم الفلسطينيين الذين يرغبون ببناء بيوتهم بترخيص بناء صعوبة في عمل ذلك. حتى المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 الجديد، الذي أوجد فرصة للتغيير، لا يوفر التغيير الضروري. وما تزال جهات التنظيم مستمرة في تخليد الفوارق الهائلة بين الأحياء الفلسطينية والاسرائيلية وهي لا تقوم بتقليصها تقريبا. يمكن ملاحظة ثمة أمل في التغيير من خلال الزيادة المعروضة في حقوق البناء في النسيج المبني للأحياء الفلسطينية، في مخطط القدس 2000، وكذلك في مخططات توسيع الأحياء التي تدفع بها البلدية قداما في هذه الأيام التي ما تزال في مراحل تخطيط أولية. فيما يلي شرح مسهب لمراحل التخطيط الخمس للأحياء الفلسطينية في فترة الحكم الإسرائيلي في المدينة.



خارطة حول القدس الشرقية- الأحياء الفلسطينية
 مبنية على تغطية التي التي أعدت تحت إطار إستجلاء الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية- عقبات وفرص في التخطيط، جمعية بمكوم، 2013.
www.mat.co.il/7Tr

سياسة عدم التخطيط

فور الضم الفعلي للقدس الشرقية بدأت نشاطات مكثفة لتعميق التواجد الاسرائيلي في المنطقة بواسطة اقامة احياء للاسرائيليين فقط في المناطق التي تم ضمها للمدينة. وقد أتيح بناء الأحياء الاسرائيلية بواسطة مصادرة واسعة للأراضي التي تمت بموجب أمر الأراضي (شراء لاحتياجات الجمهور) 1943 (تعديل من العام 1946). أمر الأراضي يمنح وزير المالية صلاحية مصادرة الملكية على الأراضي لتمكين الدولة من تنفيذ المخططات بدون تأخير لصالح الجمهور. وقد تمت المصادرات ضمن عدد من الموجات، بدءا من العام 1968 ولغاية الموجة الأخيرة التي كانت في مستهل سنوات الـ 90 من القرن الـ 20. معظم الأراضي المصادرة كانت بملكية فلسطينية والقليل منها بملكية يهودية.³⁴ بالمجموع صودر خلال السنوات بموجب أمر الأراضي حوالي 26,300 دونم في القدس الشرقية. المساحات المصادرة ضمت المطار البريطاني في قلنديا (عطاروت) وكذلك مساحات شاعرة بغالبيتها أقيمت فوقها المنطقة الصناعية عطاروت، الوزارات الحكومية في الشيخ جراح وأحياء إسرائيلية مختلفة: رموت، رمات شلومو، التلة الفرنسية، رمات اشكول، معالوت دفنه، سنهدريا الموسعة، تلبوت شرق، حومات شمونيل (هار حوما)، جفعات همطوس وجيلو (راجعوا خارطة رقم 2 توزيع الأراضي التي تمت مصادرتها). وفي مقابل ثورة التطوير والبناء في الأحياء الاسرائيلية الجديدة التي بنيت فوق الأراضي المصادرة وراء الخط الأخضر، تميز التخطيط الذي تم في مجال الأحياء الفلسطينية من ناحية بالتجميد ومن الناحية الأخرى بجهود للحفاظ على القدس الشرقية ومحيطها من التطوير غير المراقب. بناء على ذلك، إلى جانب عدد من المخططات الموضوعية، فإن المخطط الأهم الذي تم اعداده في تلك الفترة وسرى مفعوله في ختام العقد الأول من الضم هو مخطط ع.م/35 لحوض منظر القدس الشرقية (راجعوا خارطة رقم 3 مجال التخطيط في العقد الأول 1967-1977).

أحد المخططات التي سبقت المخطط ع.م/9 هو مخطط ع.م/6، وهدفه كله تحديد المنطقة لصالح حديقة وطنية حول أسوار البلدة القديمة. وقد بادرت سلطة الحقائق الوطنية إلى المخطط بعد وقت قصير من حرب 1967، وقد أودع في كانون الأول 1968. المخطط عام للغاية؛ وتتناول تعليماته فقط الحفاظ على المساحة لصالح الحديقة الوطنية فيما يقتصر رسم المخطط بالأساس على صياغة الخط الأزرق الذي يحدد المساحة.³⁷ بناء على مخطط ع.م/9 تم اعداد مخطط اعلان عن الحديقة الوطنية، وهو مخطط ج/11/19. تم الاعلان عن الحديقة الوطنية حول أسوار القدس الشرقية في العام 1974 من قبل وزير الداخلية في حينه، يوسف بورغ.

33 بالإضافة إلى أمر الأراضي، الذي يخول كما ذكر وزير المالية مصادرة الأراضي الخاصة، فإن قانون التنظيم والبناء يتيح للسلطة المحلية مصادرة الأرض الخاصة استنادا إلى مخطط سار يخصصها لاحتياجات الجمهور، مثل الطرق، الميادين العامة، أو منطقة عامة مفتوحة. تتم المصادرات استنادا إلى قانون التنظيم والبناء وهي تتناول بصورة عامة مساحات مقلصة والأرض المصادرة توفر خدمات أساسية للسكان الذين تمت مصادرتها منهم. مصادرات من هذا النوع مستمرة لغاية اليوم.

34 جزء صغير من الأراضي المصادرة كانت بملكية يهودية- على سبيل المثال في حي نفي يعقوب وحومات شمونيل (هار حوما). بخصوص المصادرات التي تمت في حي حومات شمونيل قدم أصحاب الأرض اليهود التماسا وطالبوا بتعويضات أعلى من التعويضات التي حددت لهم. لمزيد من المعلومات راجع استئناف شركة مكور هنيكوت وحقوق م. ض في المحكمة العليا: http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/mekarkein/private/ver_ofom.htm

35 ع.م- غير مزراحي، أي المدينة الشرقية- ربما يكون هذا هو مصدر الاسم للمخططات الأولى التي تم اعدادها في مناطق القدس الشرقية. لاحقا اختفى هذا التأشير وتم ترقيم المخططات بوتيرة واحدة مع مجموع المخططات التي أعدت في أنحاء المدينة.

36 سلطة الطبيعة والحدائق الوطنية هي سلطة حكومية تمتلك صلاحية المبادرة إلى حدائق وطنية ومحميات طبيعية، تخطيطها، تطويرها وصيانتها (راجع قانون الحدائق الوطنية، المحميات الطبيعية، المواقع الوطنية ومواقع التخليد- 1998، البند 6). طبقا لقانون التنظيم والبناء الاسرائيلي، من أجل تحديد تخصيص للأرض ينبغي على المبادر، صاحب الأرض، السلطة المحلية أو سلطة حكومية اعداد مخطط هيكل تفصيلي. طبقا لذلك فقد تم اعداد المخطط الهيكل ع.م/6 الذي حدد هدف الأرض كحديقة وطنية وبناء على ذلك يمكن اعداد مخطط اعلان والاعلان عن الحديقة.

37 جمعية بيمكوم، من عام إلى وطني: حدائق وطنية في القدس الشرقية، جمعية 'بمكوم'، القدس، 2012، ص 20 www.mat.co.il/nM3 (شوهه مؤخرا في كانون الأول 2013) (يمكن قراءة المستند بالعبرية والانجليزية).

في تلك الفترة تم الانتهاء من المخطط الأم القدس 1968، وهو مخطط عام غير قانوني للقدس. 38 وقد بدأ اعداد المخطط قبل حرب العام 1967. على الرغم من تصريحات معديه بخصوص المساواة بين المجموعات السكانية التي تتكون منها المدينة، لم يعرض مخطط الأم مناطق تطوير ملحوظة لصالح السكان الفلسطينيين. 39

كما ذكر فإن المخطط الأهم في العقد الأول منذ ضم القدس الشرقية هو مخطط ع.م/9 الذي عرف من جديد الحوض المنظري للبلدة القديمة وحدد امكانيات التطوير فيه (راجعوا الخارطة رقم 4 مخطط ع. م/9). 40 معظم الأراضي المشمولة في مجال مخطط ع. م/9 مخصصة كمناطق مفتوحة بتعريفات متنوعة، حيث أن البناء فيها محظور تماما على وجه التقريب. 41 مناطق التطوير في المخطط مقيدة بالمناطق التي كانت فيها قرى أو مجموعات بيوت قبل اعدادها. تحددت في هذه المناطق نسب بناء متدنية للغاية. 42 بالإضافة إلى ذلك، عرفت داخل المناطق السكنية مساحات كبيرة بصفة مناطق حفظ سرت فيها تقييدات بناء خاصة. لم يشمل المخطط بصورة مفاجئة أي تعاط مع مخطط الحديقة الوطنية الذي صودق عليه قبله. لم يكن المخطط تفصيليا ولم يشكل قاعدة قانونية لمنح تراخيص البناء. الهدف من المخطط هو ايجاد اطار هيكل لاعداد مخطط يشمل تعليمات تفصيلية.

قائمة المخططات التي صودق عليها في العقد الأول: ع. م/9، المخطط الأم 1968 (وكذلك عدد من المخططات الموضوعية ع. م/6، ع. م/11، ع. م/14 وغيرها).

38 وفقا لقانون التنظيم والبناء فإن المخطط القانوني (ستوتوري) هو المخطط الذي مر بعمليات المصادقة وحصل على سريان مفعول قانوني. بقدر ما يتعلق الأمر بمخطط هيكل محلي وتفصيلي، فإن القانون يلزم بالإيداع لاعتراضات الجمهور قبل المصادقة على المخطط ونشره لاضفاء المفعولية عليه. المخططات غير القانونية تشمل على مخطط الأم، مخطط هيكل ومخطط بناء وهي لا يتم ايداعها لاعتراضات الجمهور ويتم المصادقة عليها من قبل لجان التنظيم دون الحصول على مفعولية قانونية. المخطط غير القانوني من الناحية العملية عبارة عن مستند توجيهي وليس مخططا ملزما وفقا لمتطلبات القانون. تجدر الإشارة إلى أنه في السنوات الأخيرة يوجد استعمال واسع للمخططات غير القانونية. في تقرير مراقب الدولة رقم 60 أ من العام 2010 أشار مراقب الدولة إلى الاشكالية الكامنة في الأمر.

39 هشمعوني- شفيد- هشمعوني، المخطط الأم القدس 1968، القدس 1972.

40 رغم أن هذا المخطط أعد بعد ايداع المخطط الأم ع. م/6 وصودق عليه بعد الاعلان عن الحديقة الوطنية طبقا لمخطط ج/11/19، فإن الحديقة الوطنية من حول أسوار البلدة القديمة ليست مشمولة فيه ولا ذكر لها لا في رسم المخطط ولا في تعليماته.

41 يوجد في المخططات بضعة أنواع من المساحات المفتوحة: مساحة عامة مفتوحة، مساحة خاصة مفتوحة، منطقة منظر مفتوح، موقع اثريات، حديقة وطنية، محمية طبيعية وغيرها. تتمايز المناطق المفتوحة عن بعضها البعض بكل ما يتعلق بالملكية على الأرض، والجهة المسؤولة عن تطوير المنطقة والاستعمالات المسموح بها.

42 نسب البناء: المساحة الأساسية (مساحة الشقق ذاتها، لا يشمل غرف الدرج المشتركة، مناطق الحماية، المواقف وما شابه) القصى التي يسمح فيها بالبناء في قسيمة معينة، المحددة بالنسبة لمساحة القسيمة. على سبيل المثال، في قسيمة مساحتها 500 متر مربع بنسبة بناء مسموح بها بواقع 70%، فإن المساحة الأساسية التي يسمح فيها بالبناء هي 350 متر مربع. يتم تحديد معظم نسب البناء في المخطط الهيكل الذي يضم تعليمات تفصيلية أو مخطط تفصيلي.

تخطيط مقيد

مع استكمال المخطط ع. م/9 بدأت بلدية القدس بإعداد مخططات للأحياء المحيطة بالبلدة القديمة، أحياء تم ضم المجمعات السكنية الصغيرة التي فيها ضمن مخطط ع. م/9 كمساحة مخصصة للسكن. المخططات الخاصة بهذه الأحياء تشكل تغييرا لمخطط ع. م/9 وهي تفصل تخصيصات الأرض في مناطق السكن. تجدر الإشارة إلى أنه ليست جميع هذه المخططات تفصيلية بصورة كافية من أجل اصدار تراخيص بناء. 43 الأحياء التي تم تخطيطها في العقد الثاني هي الشيخ جراح، سلوان الوسطى، جبل المكبر، الثوري (أبو ثور)، الصوانة. كما تمت المصادقة على مخططات أخرى للقرى الفلسطينية التي كانت خارج الحوض المنظري للبلدة القديمة التي لم يتم شملها في مخطط ع. م/9. في هذا الإطار تم اعداد الخرائط للطور ولجزء من بيت صفافا - (راجعوا الخارطة رقم 5- مجال التخطيط في العقد الثاني 1978-1989).

قائمة المخططات الهيكلية للأحياء التي أعدتها بلدية القدس في العقد الثاني

رقم المخطط	الحي	نوع المخطط	موعد النشر لاضفاء المفعولية	مساحة المخطط (بالدونم)	عدد الوحدات السكنية*	ملاحظات
2639	الشيخ جراح الحي الأمريكي	غير تفصيلي	8.11.1984	560		يتضمن مساحات للتخطيط التفصيلي
2591	الشيخ جراح، باب الساهرة	هيكل تفصيلي	15.11.1984	310	2,425	يتضمن مساحات للتخطيط التفصيلي ويتضمن جيوب لا يسري عليها المخطط
2733	الطور	غير تفصيلي	18.5.1985	280	770	يتضمن جيوب لا يسري عليها المخطط
2691، 2691أ	جبل المكبر	هيكل تفصيلي	5.5.1987	579	300	
2783أ	سلوان الوسطى	هيكل تفصيلي	25.5.1987	370	1,200	معظم المساحة السكنية مخصصة للتزيم والحفظ، بدون امكانية للبناء الاضافي
3488	بيت صفافا	هيكل تفصيلي	25.5.1987	217	لم تتم الإشارة	المخطط يحدد مناطق بناء لمصادقة اللجنة اللوائية دون الحاجة إلى ايداع مخطط جديد
1864أ	الثوري (أبو ثور)	هيكل تفصيلي	20.6.1989	670	1,500	ثلث المساحات تقريبا مخصصة للتخطيط مستقبلا
3092	الصوانة	هيكل تفصيلي	3.9.1990	500	600	المخطط يتضمن مساحات واسعة للتوحيد والتقسيم

43 مخطط هيكل يضم تعليمات تفصيلية هو مخطط يتضمن مستوى عال من التفصيل بحيث يكفي بالاستناد اليه لاصدار تراخيص بناء بصورة مباشرة. وفقا للقانون، فقط بالرجوع إلى مخطط يضم تعليمات تفصيلية في مواضع مثل الاستعمال المسموح به في الأرض، مساحة البناء، ارتفاع البناء وخطوط البناء يمكن الحصول على تراخيص بناء. في حالة توفر مخطط ساري المفعول يشير إلى تخصيص الأرض بصورة مغايرة لكن لا يحدد لها تعليمات مفصلة، يطلب ايداع مخطط تفصيلي فقط بعد المصادقة عليه يمكن تقديم طلب لاصدار ترخيص بناء. يمكن إعداد مخطط تفصيلي كما هو مذكور أن يتم من قبل السلطة العامة (على سبيل المثال، اللجنة المحلية) ويمكن أن يقوم صاحب الأرض بهذا.

رقم المخطط	الحي	نوع المخطط	موعد النشر لإضفاء المفعولية	مساحة المخطط (بالدونم)	عدد الوحدات السكنية*	ملاحظات
2317	بيت صفا شرفات	غير تفصيلي	22.11.1990	2,285	3,000	مخطط هيكل عام يشمل مناطق لتخطيط تفصيلي
3000	بيت حنين شغاف	غير تفصيلي	18.07.1991	8,000	7,500	مخطط هيكل عام يشمل مناطق لتخطيط تفصيلي

* يتناول المعطى عدد الشقق القائمة فعليا والإضافات القصوى المسموح بها حسب المخطط.

بدأت البلدية باعداد المخططات المشار إليها أعلاه، التي تم استكمالها خلال العقد الثاني، في نهاية سنوات الـ 70 تقريبا من القرن الـ 20. استمر العمل على المخططات الأخرى، التي بدأت في الفترة ذاتها، لسنوات كثيرة وتمت المصادقة عليها فقط في العقد الثالث. تشير على سبيل المثال إلى مخطط صور باهر الذي بدأ العمل في تخطيطه في العام 1976 وانتهى بعد مرور 23 عاما، في العام 1999، ومخطط السواحة الذي انتهى في العام 1996، بعد مرور 17 عاما على البدء في تجهيزه. قبل أن يبدأ التخطيط في غالبية الأحياء الفلسطينية ظهرت الحاجة إلى إيجاد حل فوري للبناء للسكن في أحياء القدس الشرقية الواقعة خارج الحوض المنظري للبلدة القديمة. في أعقاب ذلك أعلنت بلدية القدس عن مجال تخطيطي طبقا للبند 77 من قانون التنظيم والبناء، وبهذا أتاحت المجال لاصدار تراخيص بناء طبقا للبند 78 من القانون.44 لهذا الغرض اعد في العام 1978 مخطط هيكل خاص، برقم 2189، حدد مجالات التخطيط في الأحياء المختلفة في القدس الشرقية وشروط منح تراخيص البناء في هذه المناطق (راجعوا الخارطة رقم 6- مناطق لاصدار تراخيص البناء قبل التخطيط).

المخططات التي تم اعدادها في العقد الثاني منذ العام 1967 تتسم بمميزات مشابهة: مساحة المخططات مقلصة ولا تضم جميع الأراضي التي يمتلكها أصحابها؛ المساحات المخصصة للتطوير والبناء مقلصة؛ المساحات المخصصة للمنظر المفتوح واسعة؛ حقوق البناء45 مقلصة للغاية؛ شبكة الطريق قليلة؛ المساحات المخصصة للمباني العامة قليلة وغير مناسبة لهذا الغرض؛ المخططات ليست مفصلة بصورة كافية.46

44 البند 78 من قانون التنظيم والبناء يخول اللجنة المحلية لاعطاء، طبقا لرأيها المهني، تراخيص بناء أو تراخيص لاستعمال الأرض في الفترة ما بين الاعلان عن اعداد مخطط (طبقا للبند 77 من القانون) ولغاية ايداع المخطط أو المصادقة عليه.

45 حقوق البناء: مجموع امكانيات البناء التي يسمح بها المخطط: المساحة التي يسمح بها بالبناء (بالمتر المربع أو نسب البناء) وعدد الطوابق في المبنى، عدد الوحدات السكنية التي يسمح باقامتها وما شابه.

46 راجع لاحقا وصفا تفصيليا للمميزات والمشاكل الخاصة بهذه المخططات، في فصل "ملخص مرحلي".

التخطيط يتبع (قليلاً)

في سنوات الـ 90 من القرن الـ 20 تم تخطيط معظم الأحياء الريفية للقدس الشرقية. جزء من المخططات التي بدأ العمل على تخطيطها في العقد السابق تمت المصادقة عليها في هذه الفترة. جزء من المخططات التي أجريت في العقد الثالث لضم القدس الشرقية تمت المصادقة عليها في مرحلة لاحقة (في العقد الرابع)، لكن وفقاً لشأننا تتبع لهذه الفترة. المخططات التي أعدت في العقد الثالث للأحياء الشمالية والجنوبية تسري على مناطق قروية سابقة، لم يتم شملها لغاية 1967 ضمن مجال مدينة القدس ولن تعتبر جزءاً منها. يدور الحديث عن القرى: العيسوية، بيت صفافا- شرفات، بيت حنيبا- شعفاط، السواحة، راس العامود، صور باهر وكفر عقب- (راجعوا خارطة رقم 7- مجال التخطيط في العقد الثالث: سنوات الـ 90).

قائمة المخططات الهيكلية للأحياء التي أعدتها بلدية القدس في العقد الثالث

رقم المخطط	الحي	نوع المخطط	موعد النشر لاضفاء المفعولية	مساحة المخطط (بالدونم)	عدد الوحدات السكنية*	ملاحظات
2316	العيسوية	هيكلية تفصيلية	31.12.1991	666	1,400	يشمل جيوب لا يسري عليها المخطط
تفصيل 2317	3801	بيت صفافا	7.1.1993	347	3000	تفصيل لمخطط 2317 وتحديد مناطق للتخطيط التفصيلي والتوحيد والتقسيم من جديد
	3802	بيت صفافا	5.11.1992	177		تفصيل لمخطط 2317 وتحديد مناطق للتخطيط التفصيلي والتوحيد والتقسيم من جديد
	3365	بيت صفافا	2.4.1992	182		تفصيل لمخطط 2317 وتحديد مناطق للتخطيط التفصيلي والتوحيد والتقسيم من جديد
	4552	شرفات	1.5.2001	415		تفصيل لمخطط 2317 وتحديد مناطق للتخطيط التفصيلي والتوحيد والتقسيم من جديد
تفصيل 3000 ب	أ3458	بيت حنيبا شمال	14.1.1998	1,930	7,500	تفصيل لمخطط 3000 ب وتحديد مناطق للتوحيد والتقسيم
	أ3457	بيت حنيبا جنوب	3.5.1999	1,247		تفصيل لمخطط 3000 ب وتحديد مناطق للتوحيد والتقسيم
	أ3456	شعفاط	17.8.1999	2,070		تفصيل لمخطط 3000 ب وتحديد مناطق للتوحيد والتقسيم
3085	الشيح	هيكلية تفصيلية	5.2.1993	1,100	1,350	يشمل جيوب لا يسري عليها المخطط

رقم المخطط	الحي	نوع المخطط	موعد النشر لإضفاء المفعولية	مساحة المخطط (بالدونم)	عدد الوحدات السكنية*	ملاحظات
2683 أ	السواحة	هيكل تفصيلي	30.3.1996	4,000	2,770	بخصوص القسائم التي تزيد مساحتها عن 6 دونم هناك حاجة إلى اعداد مخطط تفصيلي
2302 أ	صور باهر، أم طويا	هيكل تفصيلي	23.9.1999	3,315	3,100	منطقة كبيرة للتخطيط مستقبلا
2668	راس العامود	هيكل تفصيلي	21.2.1998	1,600	2,000	المناطق المخصصة للتوحيد والتوزيع من جديد تم الغاؤها لاحقا في اطار مخطط 2668 أ
5222 أ + ب	الثوري (أبو ثور)	هيكل تفصيلي	17.6.2004	14+108	200	
2521 أ	كفر عقب	هيكل تفصيلي	2.3.2005	1,258	1,450	

* يتناول المعطى عدد الشقق القائمة فعليا والاضافات التصوى المسموح بها حسب المخطط.

المخططات التي أعدت في هذه الفترة تختلف بصورة جوهرية عن المخططات التي تم اعدادها في العقد الثاني. المخططات من العقد الثالث تضم مساحات أكثر للتطوير والبناء، والنسبة بين المساحات المفتوحة وبين المساحات المخصصة للبناء أكثر توازنا، لكنها ما تزال غير متوافقة مع النسبة الدارجة في التخطيط لصالح الأحياء اليهودية/الاسرائيلية.47 نسب البناء القصى المسموح بها ما تزال متدنية بصورة ملحوظة عن الدارج في الأحياء اليهودية وهي تصل إلى 50-75 نسبة بناء فقط48. تظهر في مخططات العقد الثالث مميزات جديدة لم تكن مشمولة في مخططات العقد الثاني: هناك مسارات لطرق جديدة، وجزء كبير منها لا يستند إلى مسارات الطرق القائمة، وفي جزء من المخططات توجد مساحات للتوحيد والتقسيم.

47 في محيط بلدي ليس كثيفا بصورة خاصة من الدارج افراز حوالي 40% من مساحة المخطط لصالح الجمهور. كلما كانت كثافة السكن أعلى (عدد الوحدات السكنية في الدونم)، من الدارج افراز نسبة أعلى من المساحة لصالح الجمهور (حوالي 50% وأكثر). كما وصف أعلاه، فإن الأحياء الفلسطينية مخططة بكثافة منخفضة، ولهذا فإن حجم الافراز لصالح الجمهور من المفترض له أن يكون أقل من الدارج.

48 مقابل 90-125 نسبة بناء كانت دارجة في الأحياء اليهودية في تلك الفترة.

المشاكل الشائعة في المخططات السارية

أحياء القدس الشرقية كثيرة وتختلف عن بعضها البعض؛ هناك أحياء بلدية، هناك قروية وهناك أحياء مرت وما تزال تمر بعمليات تمدن مكثفة تحولها من قرى إلى أحياء بلدية. كما يتنوع السكان الذين يعيشون في أحياء القدس الشرقية؛ هناك سكان من القرويين الذين انطلقوا من أجواء قروية زراعية، وهناك سكان بلديين منذ أجيال، وهناك سكان يعود أصلهم إلى قبيلة بدوية متنقلة سكنوا في هوامش القدس قبل جيلين أو ثلاثة أجيال، وهناك مهاجرون وصلوا من مدن الضفة الغربية، خاصة من الخليل وقرها، ومنهم من وصل قبل عدة أجيال ومن وصل في الجيل الأخير. وفي مقابل هذا التنوع يبرز غياب التنوع في المخططات التي أعدت لصالح الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية في العقود الثلاثة المستطلعة أعلاه. وكما ورد في الاستطلاع التاريخي للتخطيط، هناك فوارق بين المخططات الخاصة بالأحياء المختلفة. ينبع هذا التنوع من تعاطي مؤسسة التخطيط المختلف مع الأحياء المحاذية للبلد القديمة، التي تم تخطيطها في المراحل الأولى، مقارنة مع الأحياء البعيدة التي تم تخطيطها متأخراً، هذا التنوع لا يعبر عن التعاطي المعين مع هذا المجال السكاني أو ذلك. النتيجة هي انه في المخططات الـ 25 المفصلة في الجداول أعلاه هناك مميزات مشتركة ومشاكل متكررة.

- المخططات صغيرة، مقلصة المساحات ولا تشمل على غالبية الأراضي التي يمتلكها معظم سكان الأحياء. من الناحية العملية، فإن مساحة المخططات مقصورة بشكل عام على المنطقة المبنية فعلياً. في الحالات التي تكون فيها مساحة المخطط أكبر من المساحة المبنية، يعرف المخطط المساحة الإضافية في تخصيص الأرض على أنه مساحة مفتوحة (غالباً منطقة منظر مفتوح). المساحة الاجمالية لجميع المخططات التي تمت المصادقة عليها للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية (بما في ذلك مساحات عامة مفتوحة أحيائية)، بما في ذلك التغييرات التي تم ادخالها في المخططات على مر السنين (لكن لا يشمل المخططات التي يتم تداولها هذه الأيام في لجان التنظيم ولم يتم المصادقة عليها لغاية الآن) هو حوالي 23,000 دونم، وهي ثلث مساحات القدس وراء الخط الأخضر وحوالي 18% من مساحة المدينة كلها.
- المساحات المخصصة للتطوير والبناء المقلص مقصورة على المنطقة التي يوجد بها بناء فعلي⁴⁹. مثل هذا التخصيص يشكل اعترافاً معيناً بالحالة على الأرض ويتيح إضافات بناء معينة، لكنه لا يوفر احتياطات من الأرض بصورة ملحوظة في المستقبل. تم في معظم الأحياء استيفاء امكانيات البناء في المساحات المخصصة للبناء في المخططات سارية المفعول. في الأماكن التي بقيت فيها مساحات شاغرة مخصصة للبناء، فإن البناء في أغلب الحالات غير متاح، إما لكون صاحب الأرض لا يعيش في القدس وإما لأن الحديث يدور عن صاحب أرض يمتلك أراضٍ كثيرة مشمولة في المناطق التي يسمح فيها بالبناء، ولا تحتاج عائلته في الوقت الحاضر هذه المساحات الشاغرة. اجمالي المساحة المخصصة للبناء السكني في المخططات العامة والموضعية السارية اليوم في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية هو حوالي 9,800 دونم، وهي تشكل 46% من اجمالي المساحات في هذه المخططات. هذه المساحة المخصصة للبناء السكني تشمل 14% فقط من مساحات القدس الشرقية فقط و8% من مساحة المدينة كلها.

49 تجدر الإشارة إلى ان امكانيات البناء للسكن تعتبر ركنا اساسيا في النطاق البلدي، وبشكل عام فإن تخصيص الأرض للسكن هو التخصيص الأكثر انتشاراً والأكبر من حيث المساحة، مقارنة مع تخصيصات اخرى للأرض في مخططات البلديات.

- المساحات المخصصة كمناظر مفتوحة كثيرة للغاية وقد تم تحديدها بدون علاقة مع جودة المنظر وبدون علاقة مع احتياجات السكان. إن تعريف منطقة على أنها منطقة منظر مفتوح شأنها كشأن عدم التخطيط. إن منطقة المنظر المفتوح لا تعتبر منطقة احتياجات عامة يمكن للسلطة المحلية بل ينبغي عليها مصادرتها وتطويرها لصالح الجمهور. إن ماهية تخصيص منطقة منظر مفتوح تكمن في صيانتها بحالتها الطبيعية ومنع التطوير والبناء فيها. مع استكمال التخطيط الشامل للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية تم تخصيص حوالي 40% من مساحات المخططات كمناظر مفتوحة. في إطار التغييرات التي أدخلت على هذه المخططات على مدار السنين، في إطار المخططات الموضوعية التفصيلية، تقلصت المساحات المخصصة لتكون مناظر مفتوحة وهي تصل اليوم إلى حوالي 30% من مجموع المساحة المخططة.
- حقوق بناء مقلصة للغاية أقصى حد للارتفاع المسموح به في المخططات المصادق عليها في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية هو طابقين، باستثناء منطقة مقلصة في أنوية القرى التاريخية، حيث يسمح هناك بالبناء لغاية ثلاثة طوابق. نسب البناء القصوى تصل إلى 25%-50% من المساحة الصافية للقسيمة، باستثناء أنوية القرى التي تتيح فيها جزء من المخططات 70% بناء أو لا تتضمن الإشارة إلى تقييد بالنسبة لنسب البناء. في جزء من المخططات هناك تقييد اضافي يحدد بأن الكثافة القصوى هي ثلاث وحدات سكنية في الدوم.⁵⁰
- شبكة طرق قليلة لا تصل إلى أعماق المساحة المخصصة للتطوير. إن مجال التطوير والبناء متعلق بشبكة البنى التحتية. من أجل بناء بيت سكني/ مؤسسات عامة ومباني صناعية هناك حاجة إلى بنى تحتية من الكهرباء، المجاري والماء ووجود طرق موصلة إلى مناطق البناء. في التخطيط العادي، معظم هذه الشبكات يتم تخطيطها وتنفيذها وفقا لمسار الطريق. إن غياب مثل هذه الطرق يمنع إذا تطوير القسائم المخصصة للبناء.
- مسار طرق جديد لا يعتمد على مسار الطرق القائمة تظهر في مخططات العقد الثالث بصورة عامة شبكات طرق اقل اكتظاظا من تلك التي تميز مخططات العقد الثاني. غير أن شبكات الطرق المقترحة في مخططات هذا العقد تعتمد بصورة جزئية على شبكات الطرق القائمة على الأرض. شبكات الطرق القائمة التي يستعملها السكان منذ أجيال هي نتيجة توافقات تاريخية بين السكان أنفسهم. هذه الطرق تشكل تخصيصا غير رسمي لكنه ساري المفعول للأراضي لاستعمال الجمهور وهي تمر بشكل عام في طرف قسيمة بملكية شخصية في الموقع الذي تحد به قسيمة اضافية بملكية أخرى. شبكات الطرق التي تعتمد على الطرق القائمة من خلال توسيعها وادخال تصليحات موضعية تقبل بسهولة وسط السكان وهي أسهل بكثير من حيث التنفيذ في الميدان. في المقابل، فإن مسار الطرق الذي تعرضه البلدية يتجاهل في أحيان كثيرة الطريق القائمة ويقترح طريقا مغايرة تماما تتغلغل عميقا في القسائم الخاصة. الظاهرة منتشرة خاصة خارج النواة التاريخية للقرى، في الأماكن التي كان البناء فيها خفيفا عند اعداد المخططات.
- مساحات قليلة وغير مناسبة للمباني العامة؛ المخططات التي صودق عليها في العقود الثلاثة الأولى خصصت للمباني العامة مساحات اقتصر على المباني الدراسية. في حالات استثنائية فقط وفي جزء من المخططات هناك تخصيص لمساحات لصالح مبان عامة أخرى، مثل المنشأة الرياضية، المركز الجماهيري، ناد للشباب ومحطة للعناية بالأم والطفل. لم يتضمن أي مخطط من بين المخططات تخصيص أرض للاستعمالات العامة الأخرى، مثل المكتبة. المساحات التي تخصصها المخططات للمؤسسات التعليمية تنسم بالاشكالية في كثير من الحالات.

⁵⁰ لغرض المقارنة، طبقا لـ 35، لا يتم ايداع المخططات الهيكلية المحلية/التفصيلية الجديدة في القدس إلا إذا كانت الكثافة فيها لا تقل عن 12 وحدة سكنية للدوم الصافي (القصد مساحة القسيمة الصافية بعد الافراز لصالح الجمهور) ولا تزيد عن 24 وحدة سكنية للدوم الصافي، مع مراعاة الحالات الاستثنائية المفصلة في تعليمات تما. إن الكثافة الخاصة بثلاث وحدات سكنية للدوم الصافي تشكل 25% من الكثافة الدنيا طبقا لـ 35.

الكثير من المساحات المخصصة لإقامة المدارس غير مستوفية لشروط المقاييس الأدنى الدارجة في إسرائيل، ويقع الكثير منها في منحدرات حادة، بحيث يكلف أكثر حتى أنه يحول الأمر دون تطورها. 51 في هذه الأيام، عندما تكون البلدية معنية بتطوير القسائم المخصصة للمدارس - سواء لكون النقص في الصفوف صار حاداً أو بسبب سيف المحكمة المسلط عليها 52 - فهي تجد صعوبة في فعل هذا لسببين أساسيين: السبب الأول، عدم تناسب القسائم المخصصة للمدارس وكونها تتسم بطوبوغرافيا منحدره للغاية؛ والسبب الثاني، غياب الطرق السالكة التي تقود إلى هذه القسائم. إن المسؤولية عن هذا الوضع تقع على عاتق البلدية التي خصصت من خلال المخططات التي أعدتها قسائم للمدارس رغم أن هذه القسائم غير مستوفية لمتطلبات المقاييس المعيارية.

- المخططات غير التفصيلية بصورة كافية في الكثير من الحالات تم اعداد مخططات هيكلية عامة فقط لا يمكن بالرجوع اليها اصدار تراخيص بناء، أو انه يوجد في المخطط ساري المفعول قيد على حجم المساحة التي يمكن اصدار ترخيص بناء مباشر بالرجوع اليه. في هذه الحالات يمكن الحصول على تراخيص بناء فقط بعد المصادقة على المخطط التفصيلي. خلال العقدين الأخيرين، بعد تغيير قانون التنظيم والبناء (راجعوا لاحقاً تفصيلاً عن تعديل 43)، تم تقديم عشرات كثيرة من مثل هذه المخططات التفصيلية إلى لجان التنظيم وتمت المصادقة على الكثير منها. لكن منذ مخطط القدس 2000، وهو كما ورد لم يتم ايداعه، الذي تحول إلى مستند سياسة يتم وفقه المصادقة أو رفض المخططات في أنحاء المدينة، فقط أصحاب الأرض المشمولة في مناطق حضرية قائمة ينجحون في استيفاء المتطلبات التي يطلبها المخطط ويمضون قدماً بالمخططات التفصيلية إلى حد المصادقة عليها.
- مخططات للتوحيد والتقسيم من جديد هناك مساحات واسعة في المخططات المصادق عليها في الأحياء تم تعليمها كمناطق للتوحيد والتقسيم من جديد. هدف هذا التعليم هو التخصيص المتساوي للمساحات المخصصة للمصادرة لصالح الجمهور. في مخططات التوحيد والتقسيم من جديد يتوزع ثقل المصادرة بصورة متساوية بين جميع أصحاب الأراضي التي تقع في محيط المخطط. إلى حين تسجيل القسائم الجديدة المحددة في مخططات التوحيد والتقسيم من جديد لدى مسجل الأراضي، لا يمكن الحصول في هذه المساحات على تراخيص بناء وفي كل الأحوال لا يمكن الاستفادة من نسب البناء المتوفرة فيها.
- كما هو الحال في مجالات تخطيط أخرى، بخصوص سياق مخططات التوحيد والتقسيم من جديد، تُفضل الحلول الابداعية المناسبة للمجتمع الذي أعد من أجله التخطيط. التخطيط الذي يناسب فئة معينة يتم من خلال اشراك الجمهور وقد يمنع الوردات، مثل مخططات التوحيد والتقسيم من جديد بدون موافقة المالكين. مبادرات التخطيط المحلية التي يتم العمل عليها هذه الأيام من قبل مجموعات من السكان تثبت انه يوجد وسط السكان استعداداً للتنازل عن الأرض التي يمتلكونها وتخصيصها لاستعمال الجمهور، لكنهم معنيون بتقديم الأرض عن طيب نفس لا أن تؤخذ منهم بالاكراه بفعل هذا القانون أو ذلك. 53

51 هذه الحقيقة تطرح السؤال فيما إذا خرج معدو المخطط إلى الميدان لفحص إذا ما كانت هذه القسائم المخصصة لهذه الاستعمالات مناسبة حقاً.

52 في شباط 2011 قدمت جمعية حقوق المواطن التماساً طالبت فيه بلدية القدس ووزارة المعارف بتمكين كل ولد من القدس الشرقية بالتسجيل لمدرسة رسمية في منطقة سكناه، وبالتبادل تمويل أجرة التعليم في المدرسة المعروفة وغير الرسمية التي يضطر إلى التسجيل فيها. ملف محكمة العدل العليا 5373/08 ابو ليدة وآخرون ضد وزيرة المعارف وآخرين. في قرار الحكم الذي صدر بتاريخ 6.2.2011 حددت محكمة العدل العليا أنه ينبغي على بلدية القدس خلال خمس سنوات اغلاق الفجوات في هذه الناحية بين الأحياء المختلفة في المدينة وتوفير ما يكفي من الصفوف الدراسية بحيث تكفي جميع الأولاد في القدس. <http://elyon1.court.gov.il/files/08r07.htm.08053730/r07/053/730/iU/files/08>

53 كوهين بار فيونال، التخطيط الدينامي بمبادرة السكان: المخططات القابلة للتكيف في القدس الشرقية، اقتراح لحل الضائقة السكنية، جمعية بمكوم، القدس، 2013، www.mat.co.il/edf (شوهد مؤخرًا في كانون الأول 2013) (الرابط يؤدي إلى مستند باللغة العبرية).

ملخص المشاكل الشائعة

البنى التحتية للتخطيط القائمة في الأحياء الفلسطينية معطوبة ومقيدة. الكثير من المخططات مقيدة لدرجة أنه حتى في مرحلة اعدادها لم توفر ردا لاحتياجات السكان الذين يعيشون ضمنها. تم تخطيط الأحياء على مر الزمان وهناك فوارق صغيرة بينها، وهناك مخططات أكثر سوءا وأقل سوءا، لكن لا يوجد مخطط يصل إلى مستوى التخطيط الدارج في الأحياء الإسرائيلية في المدينة. ينبغي على بلدية القدس ومكتب التخطيط اللواتي أن تدوت بأن المنطق التخطيطي الذي يوجه عملها في باقي المناطق بالمدينة ينبغي أن يتغير على ضوء المميزات المختلفة والتميزة للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية.

عشية نهاية العقد الثالث منذ العام 1967، وفي موازاة التخطيط المؤسساتي الذي تم خلاله، تم بذر البذور الخاصة بظاهرة التخطيط الخاص. وقد حدث هذا في أعقاب تغيير تم ادخاله على قانون التنظيم والبناء، الذي يسمح لكل صاحب شأن في الأرض بأن يقدم لمؤسسات التنظيم مخططا هيكليا محليا/تفصيليا يسري على الأرض. أصحاب الأرض من الفلسطينيين، من سكان القدس الشرقية، الذين لم يتم شمل أرضهم في المناطق المخصصة للبناء السكني طبقا للمخططات المصادق عليها في حينهم شرعوا في العمل بأنفسهم لتغيير هدف الأرض.

إمكانية للإقلااب

التعديل 43 من قانون التنظيم والبناء من العام 1995⁵⁴ بمثابة ثورة حقيقية (أيضا) بالنسبة لسكان الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية. تحدد في هذا التعديل حق صاحب الشأن في الأرض بالمبادرة إلى مخطط محلي/تفصيلي يسري على الأرض الذي بملكيتها. جاء في البند 61أ (ب) من القانون:

"يحق لمكتب حكومي، لجنة محلية أو سلطة محلية، كل جهة في مجال تخطيطها، وكذلك صاحب الشأن من الأرض أو من له شأن في الأرض، اعداد مخطط هيكلي محلي أو تفصيلي وتقديمه إلى اللجنة المحلية للتخطيط والبناء؛ إذا كان المخطط ضمن صلاحية اللجنة اللوائية، يقوم مقدم المخطط بتقديم نسخة إلى اللجنة اللوائية".

لغاية التعديل 43 من القانون كانت سلطة المبادرة إلى المخططات المحلية/التفصيلية ممنوحة فقط للجهات العامة: الوزارات الحكومية، السلطات المحلية، اللجان المحلية واللجان اللوائية. عمليا، في حالات كثيرة كان المبادرون الفرديون الجهة التي تحرك التخطيط، غير أنه لم يكن من المسموح لهم تقديم المخططات. من أجل المبادرة إلى المخططات كان أصحاب الشأن من الأفراد بحاجة إلى النوايا الحسنة للسلطة المحلية و/أو اللجنة المحلية. أما السكان الفلسطينيين في أحياء القدس الشرقية فلم يلاقوا دائما هذا النوع من النوايا الحسنة، وكان الأمر بالنسبة لهم بمثابة معيق حقيقي وملحوظ.

في الفترة ما بعد التعديل 43 من القانون حدث ارتفاع حاد في عدد المخططات التي قدمها أصحاب الشأن من الأفراد في أماكن كثيرة في البلاد، خاصة في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية. وقد قاد الدمج ما بين الملكية الفردية على الأرض، البنية التحتية التخطيطية المؤسساتية والاستثمارات الضئيلة في التطوير إلى عطش الميدان للتغيير. وقد جاءت هذه الفرصة للتغيير كما ذكر من خلال تعديل القانون.

يمكن الوقوف على تأثير التعديل في القانون على أنماط التخطيط في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية بصورة ملحوظة في المعطيات التالية:⁵⁵

- منذ فرض القانون الاسرائيلي على مناطق القدس الشرقية في العام 1967 ولغاية نهاية 2012، أعدت في مناطق القدس الشرقية وسرى مفعول حوالي 800 مخطط هيكلي موضعي (تفصيلي وغير تفصيلي).
- من بينها، حوالي 120 مخططا (15%) سرى مفعولها خلال العقود الثلاثة الأولى من الفترة المذكورة (-1967 1998). جميع المخططات التي تمت المصادقة عليها في هذه الفترة كانت بمبادرة من سلطات عامة، وخاصة بلدية القدس. الغالبية الساحقة من هذه المخططات كانت مخططات هيكلية في الأحياء و/أو مخططات تفصيلية لمشاريع عامة مثل المدارس والشوارع. هناك عدد من المخططات لتطوير مساحات خاصة بالكنايس وبعض المخططات لبناء فنادق. فقط 14 من بين المخططات الـ 120 هي مخططات تفصيلية للبيوت السكنية.
- من بين المخططات الـ 800 المصادق عليها، حوالي 360 مخطط (45%) سرى مفعولها في العقد الرابع، بين السنوات 1999 ولغاية 2008. معظم هذه المخططات مخصصة للسكن، وبضمن هذا تغيير تخصيص الأرض من منطقة مفتوحة إلى سكنية. معظم المخططات أعدت بمبادرة شخصية من أصحاب الشأن في الأرض. فقط 40

54 ص 1544، 24.8.95، ص 450.

55 تحقيق جمعية "مكوم" طيفا للنشرات في الجريدة الرسمية بخصوص منح المفعولية للمخططات. 2012 (التحقيق لم ينشر).

مخطط بالتقريب (11%) من بين المخططات الـ 360 أعدت بمبادرة من البلدية وتناولت مواضيع مكملة للسكن: استكمال التخطيط الشامل في الأحياء، مخططات توحيد وتقسيم، مدارس، بنى تحتية للطرق وما شابه.

■ من بين المخططات الـ 800 التي صودق عليها منذ العام 1967، هناك حوالي 320 مخطط (40%) سرى مفعولها خلال اربع سنوات، بين 2009 ولغاية 2012. جميع هذه المخططات هي مخططات لاضافة حقوق البناء للسكن ولتعديل خطوط البناء. جزء قليل منها يغير هدف الأرض. باستثناء مخططين، جميع هذه المخططات تسري على المساحات المعروفة في المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 على أنها مخصصة لتكون "منطقة سكنية بلدية [قائمة]".

يتضح من هذه المعطيات بصورة واضحة أنه منذ تعديل 43 من القانون ، فإن الكثير من اصحاب الشأن في الأرض مارسوا حقهم في تقديم المخططات لمصادقة مؤسسات التنظيم. في العقد الذي تلا المصادقة على تعديل 43 من القانون يلاحظ تنام غير مسبوق في التخطيط في الأحياء الفلسطينية بالقدس الشرقية. 56 هذا عقد من الأمل في التحسين، منح فيه السكان القدرة بمبادرتهم على تحسين حالتهم التنظيمية وتقليص التعلق شبه التام بالسلطات، الذي ميز حالتهم التخطيطية قبل ذلك.

هكذا نشأ واقع صادق في اطاره منظومة التخطيط على مخططات موضعية تغير هدف منطقة بدون تخطيط و/أو من مناطق مفتوحة إلى سكن أو تزيد حقوق البناء في منطقة مخصصة من قبل ذلك للسكن. وقد أتاح الأمر التغلب بصورة عملية- حتى لو لم تكن مثالية- على الأعطاب التي تميز المخططات في الأحياء السارية، وبالذات على النقص الصعب في الأراضي المخصصة للبناء.

في الفترة ما بعد المصادقة على التعديل 43 من القانون قدمت للجان التنظيم عشرات المخططات الموضعية التي تهدف إلى تغيير الهدف من منطقة منظر مفتوح إلى منطقة سكنية ولاستعمالات اخرى. في الكثير من الأحيان أعدت هذه المخططات ردا على أوامر الهدم، في محاولة لشرعة البيوت التي بنيت بدون تراخيص وانقاذها من الهدم.

موجة المخططات التي قدمت بمبادرة ذاتية أدت إلى المس بالمنظر التخطيطي الشامل وأدت إلى ثقل كبير على منظومة التخطيط. في مستهل سنوات الـ 2000، ولغرض التعاطي مع هذه الصعوبات حدد مكتب التخطيط اللوائي اجراءات تهدف إلى تقليص تنامي البناء الذاتي. هكذا تحدد "اجراء 10 دونم"، ووفقا له فإن مساحة الحد الأدنى للمخطط لتغيير تخصيص الأرض من منطقة مفتوحة (من أي نوع كان) إلى منطقة بناء هو 10 دونم (تم تشديد هذا الطلب أكثر في مخطط القدس 2000 راجعوا ما يلي). هكذا تحدد "اجراء ملاصق للجدار" ووفقا له فإن مخططات تغيير هدف من منطقة مفتوحة من أي نوع ما إلى سكن يتم المصادقة عليها فقط إذا كانت المساحة ملاصقة بمنطقة مخصصة للبناء في المخططات المصادقة. 57

سدت هذه الاجراءات مسار التنظيم المفصل والموضعي أمام الكثير من أصحاب الأراضي في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية: معظمهم ليست لديهم قطع أراض تزيد عن 10 دونمات، وبصورة طبيعية فإن القسيمة التي يمتلكونها لم تستوف دائما طلب الملاصقة مع المنطقة المخصصة للبناء. على الرغم من هذا، كان هناك من نجح في تجاوز هذه الطلبات والمصادقة على مخططات موضعية للبناء السكني.

56 هذا التنامي في التخطيط لا يدل على ظاهرة موازية في مجال البناء بالتراخيص، كما هو مفصل في الفصل عن تراخيص البناء تاليا.
57 "المخططات في شرقي المدينة"- اجراء داخلي في مكتب التنظيم اللوائي، حصلت جمعية "مكوم" على نسخة منه بتاريخ 19.10.2006.

هل هذا حقا تغيير في التوجه؟

العقد الرابع من سنوات الـ 2000 هو فترة التخطيط الرابعة. في مستهل هذه الفترة استكملت المخططات الأخيرة التي أعدتها بلدية القدس للأحياء الفلسطينية. الأحياء التي بقيت بدون تخطيط بعد العقد الرابع هي راس خميس، راس شحادة وضاحية السلام، وأحياء لم يعترف بها أبدا من خلال مؤسسات التخطيط الإسرائيلي، الولاية ونعمان.

في موازاة استكمال مخططات الأحياء استمرت وتوسعت ظاهرة التخطيط الفردي، وبدأت اللجنة المحلية في اعداد مخطط هيكل شامل للمدينة، وهو المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000.58 تم في هذا المخطط لأول مرة، على المستوى الهيكلي، القيام بتخطيط شامل للقدس الشرقية والغربية معا.⁵⁹

التخطيط في العقد الرابع يختلف عن التخطيط الذي تم في العقود السابقة لأنه يقترح، على الأقل في الظاهر، امكانيات تطوير أكثر اتساعا. في اطار المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 توجد اقتراحات في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية بخصوص مناطق تطوير جديدة، بعضها مبني فعليا بناء ذاتيا وبعضها شاغر وتشكل فرصة حقيقية للتطوير. إلى جانب ذلك، مقارنة مع المخططات المفصلة أعلاه، عرضت في المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 حقوق بناء أكبر داخل الأحياء القائمة. غير انه توجد قيود متنوعة على سلة الامكانيات المعروضة في مخطط القدس 2000 بحيث تجعل قسما كبيرا من هذه الفرص المعروضة غير قابلة للتنفيذ.

عشية نهاية العقد الرابع تمت المصادقة على ايداع⁶⁰ المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000، الذي خصص له فصل منفرد بحكم أهميته. مهم التنويه فقط أنه في أعقاب القيود التي يفرضها المخطط على التخطيط الذاتي في مناطق التطوير الجديدة وفي أعقاب الطلب الثابت فيها لتخطيط مساحات كبيرة ومتواصلة من الأرض، بادرت البلدية في العقد الرابع إلى عدد من مثل هذه المخططات. بالإضافة إلى ذلك فقد واكبت البلدية مبادرات خاصة لمجموعات من أصحاب الأراضي الذين رغبوا باعداد مخططات صغيرة-متوسطة بأنفسهم. على الرغم من مرور بضعة سنين منذ ذلك الحين، لم يتقدم أي مخطط من بين هذه المخططات الجديدة بصورة ملحوظة في مسار التخطيط. على مر السنين تم تغيير قائمة المخططات الموجودة في الاعداد عدة مرات، وتم الغاء المخططات التي علقت في مسار التخطيط أو ظهرت أخرى مكانها وهي أيضا لا تتقدم بوتيرة معقولة.

58 راجعوا التالي، المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000.

59 المخطط الأم 1968 المشار اليه أعلاه، كما هو اسمه، عبارة عن مخطط أم ليست مقننا في القانون، بينما المخطط القدس 2000 هو مخطط هيكل الذي كان من المفروض له الحصول على مفعول قانوني إلى ان تحول إلى مستند سياسة.

60 الإيداع عبارة عن عملية تتيح للجمهور الاعتراض على المخططات الجديدة، عشية المصادقة عليها، واقتراح تغييرها. طبقا للقانون، يجب نشر اعلان بخصوص ايداع المخططات وتمكين كل معني بتقديم اعتراض. فقط بعد استكمال عملية الإيداع، الاستماع إلى الاعتراضات، التعاطي معها واصدار قرار نهائي، يمكن المصادقة على المخطط ومنحه المفعولية.

مخططات عامة بدأ اعدادها في العقد الرابع

اسم الحي	مساحة المخطط (بالدونم)	المبادر	نوع المخطط	ملاحظات
تل عدسة	780	البلدية	مخطط هيكل	منطقة منظر مفتوح حسب التخطيط القائم. معظم المساحة شاغرة
خلة العين، الطور	760	سكان الحي	مخطط هيكل	منطقة منظر مفتوح حسب التخطيط القائم. معظم المساحة شاغرة
العيسوية	1,350	سكان الحي وجمعية "بمكوم"	مخطط هيكل تفصيلي	مساحة بلدية قائمة مع اضافة مساحة مفتوحة طبقا للمخططات سارية المفعول. معظم المساحة مبنية
وادي ياصول	360	سكان الحي	مخطط هيكل تفصيلي	منطقة عامة مفتوحة وغاية طبقا للتخطيط. معظم المساحة مبنية.
السواخرة	1,500	البلدية	مخطط أم	منطقة منظر مفتوح حسب التخطيط القائم. المنطقة مبنية جزئيا.
دير العامود	400	البلدية	مخطط هيكل	منطقة بدون تخطيط مسبق. مبنية جزئيا.
وادي الجوز وباب الساهرة (مخطط هيكل بلدي شرق)	1,000	البلدية	مخطط أم	منطقة الحي القائم
عين اللوزة	200	السكان	مخطط أم	منطقة التوسيع المقترحة في التخطيط الهيكلي

يتضح من الجدول انه في معظم الحالات، عندما يبادر السكان إلى اعداد المخطط، فإن الحديث يدور عن مخططات هيكلية تشمل على تعليمات تفصيلية وتتيح اعطاء تراخيص بناء مباشرة بالرجوع اليها. أما المخططات الكبيرة على وجه الخصوص التي اعدت بمبادرة البلدية فهي مخططات هيكل/أم/تفصيلي، يطلب بعد المصادقة عليها اعداد مخططات هيكلية تفصيلية والمصادقة عليها، بحيث تكون الطريق طويلة حتى منح تراخيص بناء بالرجوع اليها. على الرغم من هذا، هناك قيمة معينة للمخططات العامة، خاصة بكل ما يتعلق باحتياجات الجمهور (طرق، مناطق عامة مفتوحة، مبان عامة) وعلى ضوء الحقيقة بأنها تولد اطارا لاعداد مخططات هيكلية تفصيلية (بمبادرة عامة أو خاصة).⁶¹

61 يتم اعداد المخططات الأم والهيكلي (راجعوا القائمة فوق) خارج مسار التنظيم القانوني.

مخطط واحد لقسمي المدينة

خلفية اعداد المخطط

في عام 1999 بدأوا في بلدية القدس في اعداد مخطط هيكل جديد للمدينة، حيث انه وللمرة الأولى يشمل القدس الغربية والقدس الشرقية معا. كان من المفروض أن يحل المخطط الجديد مكان المخطط الهيكلي القائم الذي يسري فقط على مناطق القدس الغربية⁶². بعد مرور عقد تمت المصادقة على إيداع المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000. لكن بسبب التدخل السياسي، لم يتم إيداع المخطط أبدا. مع ذلك، تعمل لجان التخطيط حسبها، غالبا، كما وأنه كان قانون ملزم وفي الواقع أفروه كمستند سياسة.

وراء اعداد المخطط تكمن أسباب اضافية: 1. عبئ على جهاز التخطيط بسبب كثرة المخططات التفصيلية الصغيرة والخاصة التي تقترح تحديثات موضعية للمخطط الهيكلي القديم في غربي المدينة. 2. عبئ على جهاز التخطيط بسبب كثرة المخططات الموضعية التي تأتي لتغيير المخططات السارية في الأحياء في شرقي المدينة. 3. كثرة التغييرات الموضعية التي تمت المصادقة عليها على مر السنين أدت إلى وضع مبعثر يؤدي إلى غياب النظرة التخطيطية الشاملة في المدينة. 4. طبقا للتعديل 76 من قانون التنظيم والبناء من العام 2006، فإن المصادقة على مخطط هيكل محدث للمدينة هو شرط لتوسيع صلاحيات اللجنة المحلية للمصادقة على المخططات التي كانت صلاحية المصادقة عليها لغاية الآن مقصورة على اللجنة اللوائية⁶³.

بناء على ذلك، فقد جاء المخطط الجديد لتجديد النظرة الشاملة التي ضاعت وتقوية اللجنة المحلية للتخطيط والبناء. من المفترض للمخطط أن يحدد من بين ما يحدده السياسة الجديدة بكل ما يتعلق بتكثيف البناء المرغوبة في المدينة⁶⁴ العثور على مناطق جديدة للتطوير والبناء في المدينة وللمنظومة التبادلية بين المساحات المبنية وبين المساحات المفتوحة في القدس⁶⁵. إلى جانب ذلك، من المفترض للمخطط أن يزيد من سعة البناء في المدينة وعدد الشقق التي يمكن البناء فيها.

وقد حل عصر مخطط القدس 2000 في القدس الشرقية على خلفية تخطيط معطوب، كما انعكس الأمر في مخططات الأحياء التي عرضت اشكالياتها في الفصل السابق، لجهة ضائقة السكن القاسية والبناء الواسع بدون تراخيص. كان من المفترض للمخطط الهيكلي أن يحل هذه المشاكل، غير أن المخطط كان يتحدث بصوتين مقابلين ومتناقضين: من ناحية، الصوت

62 تمت المصادقة على المخطط الهيكلي المحلي 62 في العام 1959، قبل حرب العام 1967 وقبل ضم مساحات من القدس الشرقية ومساحات اضافية غربا إلى منطقة نفوذ المدينة.

63 طبقا للبند 62 أ (ج) من قانون التنظيم والبناء- 1965، يحق لوزير الداخلية أن يخول لجنة محلية المصادقة على مخطط هيكل محدث في منطقة التنظيم الخاضعة لمسؤوليتها أو جزء ملحوظ منه، وأثبتت مستوى عال من المهنية ومنحها صلاحيات اضافية تتوفر اليوم فقط للجان اللوائية. وتهدف هذه الخطوة إلى توزيع الصلاحيات الخاصة بالسلطة المركزية (اللجنة اللوائية) لصالح الحكم المحلي (اللجنة المحلية)، التي من المفترض لها أن تمثل بصورة افضل المصالح الخاصة بالسكان المحليين. غير أن هذه الفرضية الأساسية في القدس الشرقية تنسم بالاشكالية. علينا أن نتذكر انه على النقيض من اللجنة اللوائية التي تضم بالأساس مهنيين، فإن اللجنة المحلية مكونة من أعضاء المجلس البلدي وهم سياسيون انتخبهم الجمهور، وهم في الغالب ليسوا من أهل التنظيم والبناء. نظرا لأن غالبية سكان القدس الشرقية لا يشاركون في الانتخابات البلدية، لا يوجد لهم تمثيل في اللجنة المحلية التي تعمل في الكثير من الأحيان ضد مصالحهم. بالعموم، يحظى السكان الفلسطينيون بمعالجة أفضل بقليل في اللجنة اللوائية.

64 الكثافة: عدد الوحدات السكنية التي يمكن بناؤها في المساحة المعطاة. من الدارج التعبير عن الكثافة بعدد الوحدات السكنية في الدونم. في قسيمة مساحتها 500 متر مربع ويسمح فيها ببناء خمس شقق، الكثافة هي 10 وحدات سكنية للدونم.

65 نمط البناء في المخطط الهيكلي القدس 2000 يحدد بالأساس ارتفاع البناء في الأحياء المختلفة والطابع الذي يتم فيه تصميم طرف المنطقة المبنية، النقطة التي يلتقي فيها مع المساحة المفتوحة.

التصريحي الذي يحدد بأن المدينة لسكانها جميعاً، وبضمن هذا للفلسطينيين الذين يسكنون في مجالها؛ ومن الناحية الأخرى، الالتزام المصرح به بخصوص مبدأ الميزان الديموغرافي⁶⁶ والتعامل مع السكان الفلسطينيين في المدينة على أنهم جهة تهدد وجود القدس كمدينة إسرائيلية وكعاصمة للدولة.

يحدد المخطط مناطق جديدة للتطوير ويحدد مبادئ للتخطيط، في المناطق الجديدة وكذلك في المناطق القديمة. المخطط لا يشمل على تعليمات تفصيلية ولا يمكن بالرجوع إليه اصدار تراخيص بناء. لغرض تطوير المناطق الجديدة التي حددها المخطط للبناء، تحدد بأنه ينبغي اعداد مخططات هيكلية شاملة لها، تحدد أهداف الأرض التفصيلية، حقوق البناء وشروط اصدار تراخيص البناء. طبقاً للمخطط الهيكلي المحلي القدس 2000، المخططات الهيكلية التي سيتم اعدادها لمناطق التطوير الجديدة هي مخططات هيكلية محلية شاملة التي ستشتمل على مناطق توسيع كاملة مطابقة للمضامات المعلنة في الرسم التخطيطي.

تسلسل الأحداث

المراحل الأولى

في العام 2004 نشرت لمعينة الجمهور الصيغة الأولى من المخطط الهيكلي القدس 2000. وقد اشتملت هذه الصيغة على اقتراح بخصوص مناطق التطوير الجديدة في احياء المدينة بمساحة اجمالية تصل إلى حوالي 11,800 دونم، من بينها حوالي 2,300 دونم (أقل من 20% من المساحة) في الأحياء الفلسطينية، مقابل 9,500 دونم للأحياء الاسرائيلية. صيغة 2004 قوبلت بانتقاد شديد من ناحية الفلسطينيين والمنظمات التي تساعدهم الذين طالبوا بمناطق تطوير اضافية وكذلك من قبل المنظمات الخضراء التي طالبت بالغاء توسيع المدينة ناحية الغرب. في نهاية المطاف، لم يشمل المخطط الذي تم بحثه في اللجنة المحلية في العام 2006 على مخطط غربي القدس ولا توسيعات اضافية للأحياء الفلسطينية في شرقي المدينة.

مخطط جديد تقريبا

في نيسان 2007 قررت اللجنة المحلية التوصية أمام اللجنة اللوائية بإيداع المخطط الهيكلي القدس 2000 بشرط استيفاء شروط معينة. منذ منتصف العام 2007 ولغاية أيار 2008 شهدت اللجنة اللوائية مداوات كثيرة بخصوص المخطط الهيكلي، وفي النهاية تمت المصادقة على ايداع المخطط من خلال المطالبة بادخال تغييرات كبيرة في المستندات الخاصة به. خلال المداوات في اللجنة اللوائية كانت هناك محاولات لتصحيح، ولو بصورة جزئية، الأعطاب في تعاط المخطط مع الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية. في هذا الاطار طلبت اللجنة اللوائية من معدي المخطط ادخال مساحات توسيع اضافية إلى الأحياء الفلسطينية. بعد المصادقة على ايداع المخطط من المقترض لمعديه أن يدوتوا في مستنداته التغييرات المطلوبة وايداعها لاعتراضات الجمهور، غير أن الأمر لم يحدث.

رئيس بلدية جديد

في الانتخابات البلدية التي أجريت في تشرين الثاني 2008 اختار سكان القدس رئيساً جديداً للبلدية، نير بركات. بعد انتخابه رئيساً للبلدية، كانت أولى الخطوات التي قام بها بركات التوجه إلى المسئول عن اللواء في وزارة الداخلية وطلب وقف ايداع

⁶⁶ مزيد من التفاصيل حول الميزان الديموغرافي، راجع أعلاه.

المخطط الهيكلي القدس 2000 لمدة ثلاثة اشهر، كي يتمكن إلى جانب مجلس البلدية الجديد من دراسة تفاصيله. وقد أجب رئيس البلدية بالإيجاب. وفي موازاة دراسة تفاصيل المخطط من قبل رئيس البلدية فقد أدخلت فيه تغييرات أمرت بها اللجنة اللوائية. في أيار 2009، في إطار مداولة خاصة في اللجنة اللوائية، قدم رئيس البلدية مخططاً معدلاً، بإضافة ملاحظات وتأكيدات جديدة. وقد صادقت اللجنة اللوائية في ذات الجلسة على ملاحظات رئيس البلدية وقررت ايداع المخطط المعدل. مع المصادقة المجددة بخصوص ايداع المخطط كان من المفترض لمعديها أن يذوتوا في مستنداته تغييرات اضافية قررتها اللجنة اللوائية كي يتم ايداعه للاعتراضات. وقد تم ادخال التغييرات لكن لم يتم ايداعه.

وزير داخلية جديد

أجريت في شباط 2009 انتخابات الكنيست التي أقيمت في أعقابها حكومة جديدة وتم تعيين وزير داخلية جديد، إيلي يشاي. بعد مرور وقت قصير على انتخابه للمنصب تلقى يشاي توجهاً من بعض أعضاء المجلس البلدي في بلدية القدس الذين حذروه بأن المخطط الهيكلي القدس 2000 الجديد يفضل السكان الفلسطينيين على حساب السكان الاسرائيليين.⁶⁷ أما الوزير، المسئول عن منظومة التنظيم كلها، فقد أمر المسئول عن لواء القدس بوقف ايداع المخطط. رغم الرأي الاستشاري القانوني الذي يدعي بأن تدخل الوزير تم من خلال تجاوز الصلاحية وبما يتناقض مع القانون،⁶⁸ فإن المسئولة عن اللواء عملت وفقاً لتوجيه الوزير المسئول عنها وأمرت بوقف ايداع المخطط.

التماس ضد استعمال مخطط غير ساري المفعول

رغم عدم ايداع المخطط الهيكلي القدس 2000 لاعتراضات الجمهور، عدم المصادقة عليه نهائياً وعدم منحه مفعولاً قانونياً، فإن لجان التخطيط تعمل كأن المخطط ساري المفعول.⁶⁹ في هذا الإطار تصادق لجان التنظيم أو ترد مخططات هيكلية محلية وتفصيلية طبقاً لتعليمات مخطط القدس 2000. هكذا، على سبيل المثال، يتم رفض مخططات موضعية لتغيير تخصيص منطقة مفتوحة للبناء السكني بمبادرة شخصية عندما تكون المساحة المشمولة به غير مخصصة للبناء في المخطط الهيكلي القدس 2000. وفي موازاة هذا الاستعمال للمخطط الهيكلي القدس 2000 قدمت في نيسان 2013 جمعية "بمكوم" وجمعية حقوق المواطن في إسرائيل التماساً إلى محكمة الشئون الادارية.⁷⁰ القاضي الذي قبل موقف البلدية ووزارة الداخلية رد الالتماس وحدد أن الالتماس عام وأنه يمكن بحثه فقط إذا قدم كجزء من التماس يُعنى بحالة خاصة. هكذا رد الالتماس دون اجراء مداولة جوهرية حول الاشكالية في استعمال المخطط الذي لم تتم المصادقة عليه كمستند سياسة. كان من المفروض أن يتم تغيير المخطط الهيكلي إلى مستند قانوني وبالتالي مستند ثابت وملزم، في حين ينبغي أن يكون مستند السياسة حسب تعريفه مرناً وينبغي ترك مجال لوجهة نظر صانعي القرار.

67 مستند تم عرضه بصورة شخصية على عدد من أعضاء المجلس البلدي في أيار 2009. عنوان المستند (الذي لا يحمل تاريخاً) هو: "التغييرات التي تمت في المخطط دون علم اللجنة المحلية (بفحص أولي)".

68 خطاب من المستشار القضائي للجنة اللوائية، المحامي داني حورين في ذلك الحين، إلى المسئول عن اللواء في حينه، روت يوسف، 1.7.2009.

69 طبقاً لقانون التنظيم والبناء، بعد أن تتخذ اللجنة اللوائية قراراً بهذا الشأن، يتم ايداع المخطط الهيكلي/التفصيلي لاعتراضات الجمهور. بعد فترة الاعتراضات (في الغالب 60 يوماً) تبحث اللجنة اللوائية الاعتراضات المقدمة على المخطط، في حالة تقديمها، وتتخذ قراراً نهائياً بخصوص المصادقة عليه كما هو أو ادخال تغييرات أو رده. وكما ذكر، رغم أن القانون يتيح للجنة اللوائية رد المخطط بعد ايداعه، فإن هذا السيناريو نادر الحدوث: فقط في حالات استثنائية تقرر اللجنة اللوائية رد المخطط الذي قامت هي نفسها بالمصادقة على ايداعه قبل ذلك. بعد المصادقة على المخطط وتنفيذ التغييرات المطلوبة، في حالة أمرت بها اللجنة اللوائية، يتم نشر المخطط لمنحه المفعولية في الصحف والجريدة الرسمية ويسري مفعوله بعد مرور 15 يوماً على آخر موعد لنشره.

70 ع.ت.م 13-04-36572 بمكوم - مخطوطون من أجل حقوق التخطيط وآخرون ضد رئيس اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء في القدس وآخرين. جرت المداولة في الالتماس في تموز 2013. يمكن العثور على نص الالتماس (بالعبرية فقط) في موقع جمعية 'بمكوم': www.mat.co.il/nxm (شوهد مؤخرًا بتاريخ 12.2013). (الرابط يؤدي إلى مستند باللغة العبرية).

المخطط ذاته

يتناول المخطط الهيكلي القدس 2000 تشكيلة واسعة من مجالات الحياة. في جزء من المواضيع التي يتناولها المخطط تمت المعالجة بصورة سطحية ومن باب اسقاط الواجب (العمل، الاقتصاد، جودة البيئة وغيرها). الموضوعان اللذان تتم معالجتهما بصورة عميقة في المخطط هما موضوع السكن، وفي صلبه مسألة الميزان الديموغرافي، وموضوع السياحة، الذي ينصب بالأساس على حوض البلدة القديمة (راجعوا الخارطة رقم 8 المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000).

السكن

نظرة عامة: كما ورد، فقد تم اعداد المخطط الهيكلي القدس 2000 على أساس مخططات سارية المفعول وتتسم بالاشكالية بخصوص الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، البناء الذاتي بدون تراخيص وسعي السلطات إلى الحفاظ على الميزان الديموغرافي في المدينة. بالعموم، فإن المخطط لا يعرض حلا كافيا لسكان المدينة من الفلسطينيين، التحسينات التي تعرضها في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية ظاهرة في الكثير من الحالات وفي الغالب غير قابلة للتطبيق. في مجال البناء السكني، فإن المخطط يعرض امكانيات بناء اضافية تزيد عن المسموح به في المخططات السارية، لكنها إلى جانب ذلك تحاصرهما بواسطة تقييدات خطيرة، وتجعل من الامكانيات الجديدة غير قابلة للتطبيق تقريبا. في المجالات الاضافية التي يتناولها المخطط لا جديد بالنسبة لسكان الأحياء الفلسطينية في المدينة. لا يتعاطى المخطط مع النقص الهائل في المدارس والصفوف الدراسية، لا يعرض تحسينا في مجال المواصلات وشبكات الطرق المعطوبة. في ظل غياب مناطق جديدة للتجارة والعمل، فإن اقتصاد القدس الشرقية سيستمر في الاعتماد على البلدة الغربية.

اضافات نظرية على السكن: يعرض المخطط الهيكلي القدس 2000 اضافات للسكن بواسطة طريقين: الأولى، تكثيف النسيج المبني داخل الأحياء القائمة عن طريق زيادة حقوق البناء (نسب البناء وعدد الطوابق). الثانية، توسيع الأحياء بواسطة اضافة مساحات جديدة للتطوير. بالعموم، فإن مؤسسات التخطيط تفضل تكثيف الأحياء القائمة بدلا من توسيعها. لهذا الغرض يعرض المخطط تكثيفا مبالغا فيه والانتقال السريع من البناء ذي الطابع القروي إلى البناء البلدي المكثف، حتى في الأحياء التي تعاني من بنى تحتية مهترئة في الطرق. من الناحية الفعلية، لا يمكن تقريبا تطبيق هاتين الطريقتين، ولهذا فإن اضافة الوحدات السكنية التي يقترحها المخطط في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية هي في غالبيتها نظرية:

- تكثيف الأحياء القائمة- في الأماكن الذي يعرض فيه المخطط الانتقال من البناء بطابقين إلى البناء في أربعة طوابق فإن المخطط يشمل تقييدا بخصوص السماح ببناء طابقين فقط فوق البيت القائم⁷¹. في القسائم التي يوجد فيها مبنى من طابق واحد فقط، فإن هذا التقييد لا يتيح استيفاء امكانية بناء أربعة طوابق، الا اذا تم هدم المبنى وبناء مبنى مكانه. في الأماكن التي يعرض فيها المخطط الانتقال إلى البناء بستة طوابق، فإن المخطط يحدد عدم السماح بإضافة بناء لأكثر من طابقين⁷²، وبالإضافة إلى ذلك يعرض المخطط أربعة تقييدات أخرى، فيما يلي اثنين من بينها: ⁷³ الطلب بأن يكون المخطط التفصيلي الذي يتيح البناء بارتفاع ستة طوابق أن يكون ملاصقا لطريق قانونية يعرض 12 متر على الأقل (حتى لو كانت فعليا ليست بهذا العرض)، وشرط بأن يكون المخطط التفصيلي مشتملا على

71 المخطط الهيكلي القدس 2000، تعليمات المخطط (الذي ينتظر الايداع)، البند 4.5.2 و.

72 يوجد لهذا التقييد منطوق هيكلي واقتصادي، لأن اضافة أكثر من طابقين فوق المبنى القائم تتطلب تقويات هيكلية شاملة قد تجعل من الاضافة غير مجدية من الناحية الاقتصادية.

73 هناك، البند 4.5.2 و.

مساحة تزيد عن 10 دونمات. نظرا لأن المناطق المبنية داخل الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية لا تشمل تقريبا على طرق بعرض 12 متر أو أكثر، ونظرا لأنه لا يوجد فيها تقريبا مناطق بملكية واحدة أو مساحات شاغرة تزيد مساحتها عن 10 دونم، فإن هذه التقييدات تحول الاضافات التي يعرضها المخطط في مجال الأحياء المبنية إلى اضافات نظرية فقط.

- توسيع الأحياء- معظم التوسيعات المقترحة في المخطط الهيكلي القدس 2000 هي في المناطق المعلمة في المخططات السارية كمنطقة مفتوحة، لكن من الناحية الفعلية يوجد فيها بناء ذاتي مستقل تم بدون تراخيص.⁷⁴ على ضوء ذلك، فإن الأهمية الأساسية للتوسيعات المقترحة تكمن في منح امكانية الشرعة اللاحقة للبيوت التي بنيت بدون تراخيص، لكن لا يمكن اعتبارها بمثابة احتياطات ارض ملحوظة للبناء المستقبلي. بالاضافة إلى ذلك، فإن المخطط الهيكلي يفرض قيودا على تطوير مساحات التوسيعات الجديدة- تخطيط مركز لكل توسعة بصورة كاملة أو لجزء ملحوظ منها.⁷⁵ كما ذكر أعلاه، نظرا لأن غالبية الأراضي في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية بملكية شخصية، فقد كان اصحاب الأراضي الخاصة هم الذين دفعوا قداما بالتخطيط في الأحياء في السنوات الأخيرة. التقييد الجديد يوقف عمليات التخطيط القائمة حتى ينجح السكان في الانتظام ضمن مجموعات كبيرة من اصحاب الأراضي (وهي مهمة صعبة بالاجماع) حتى تقوم البلدية ذاتها بتخطيط مناطق التوسعات.

حوض البلدة القديمة

في الصيغة الأصلية لمخطط القدس 2000 لم يتم تخصيص فصل خاص بالحوض المنظري للبلدة القديمة، لكن مع بدء نير بركات عمله، رئيس البلدية الجديد، في نهاية العام 2008، وتعريف مجال السياحة كموضوع أساسي كان معنيا بدفعه قداما في المدينة، حظيت المنطقة بتعامل خاص. وقد جرى التأشير على البلدة القديمة والحوض المنظري الذي يحيط بها في رسم التخطيط كركن سياحي وطني يستجلب ملايين السائحين إلى القدس.

كان على السكان الفلسطينيين الذين يسكنون في المنطقة دفع الثمن الخاص بتحويل حوض المدينة القديمة إلى مشروع وطني. المخطط الهيكلي الجديد لا يتيح تقريبا التطوير لصالح هذه الأحياء، وعلاوة على ذلك، يتجاهل المخطط البناء القائم على الأرض ويخصص مساحات مبنية بكثافة كمناطق مفتوحة. من بين جميع الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، يوجد في هذه المنطقة التركيز الأكبر من البيوت التي بنيت بدون تراخيص في أراض مخصصة لتكون مناطق مفتوحة، التي لا يعرض المخطط الهيكلي القدس 2000 أي حل لها وما تزال عرضة لخطر الهدم. كما يوجد في هذه المنطقة التركيز الأكبر من المبادرات لتطوير السياحة في اسرائيل إلى جانب وبمساعدة جمعيات استيطانية تسعى إلى تهويد الأحياء الفلسطينية في المكان. يمكن القول انه في موازاة الحواجز غير النفاذة بخصوص التطوير الفلسطيني في الحوض المنظري للبلدة القديمة هناك تنام تطويري غير مسبوق للمواقع السياحية، تطوير المناظر وتوسيع المستوطنات.

مواضيع إضافية

بالاضافة إلى الموضوعين الأساسيين (السكن والسياحة) يعنى المخطط الهيكلي بصورة سطحية بمواضيع أفقية متنوعة، كما يلي. **المباني العامة** كما ورد، تشهد الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية نقسا كبيرا في المباني العامة القائمة والأراضي المخصصة للمباني العامة في المخططات سارية المفعول. في كل الحالات تقريبا، فإن الأرض المشار إليها في المخططات

74 المخطط الهيكلي القدس 2000، رسم (بالصيغة التي تنتظر الإيداع)

75 المخطط الهيكلي القدس 2000، تعليمات المخطط (الذي ينتظر الإيداع)، البند 4.6.2 أ.

المصادق عليها للمباني العامة مخصصة للمباني التعليمية فقط؛ احتياجات أخرى للجمهور (مثل المباني الثقافية والاجتماعية) التي لا تحظى برد تنظيمي. يقترح المخطط الهيكلي القدس 2000 طريقتين أساسيتين للتعاطي مع هذه المشكلة: مراكز حياة ومخططات احيائية جديدة.

مراكز الحياة عبارة عن عرض لتركيز حراري من المباني العامة لاستعمال عدد من الأحياء المتجاورة.⁷⁶ من الناحية المبدئية وفي الحالة المركبة في شرقي المدينة، فإن تخصيص مساحة لأغراض الجمهور خارج النسيج المبني قد يكون حلا. غير أنه توجد سلبتان أساسيتان لتركيز الفعاليات العامة خارج الأحياء، وعادة في الأعماق: الأولى، إقامة المباني العامة في المنطقة الواقعة بين الأحياء ستولد قيودا ملحوظة على استعمالها من قبل النساء، لأنه على الرغم من التغييرات الثقافية التي تمر بها خلال الفترة الأخيرة، من غير المقبول للغاية الآن في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية خروج النساء خارج حدود الحي. اما الثانية، فإن الأمر يولد مشاكل بالنسبة للتيسير: لا يمكن الوصول إلى مراكز الحياة المقترحة بالسير على الأقدام ولهذا فهي متاحة فقط لأصحاب السيارات أو بالموصلات العامة. نظرا لقلة عدد السكان الذين يمتلكون سيارات خاصة ونظرا لأن الموصلات العامة في القدس الشرقية تعاني من مشاكل كثيرة، فإن مراكز الحياة المعروضة على مستوى الأحياء ليست مناسبة كبديل تخطيطي أولي.

مساحات مفتوحة في أحياء القدس الشرقية هناك فجوة كبيرة بين كثرة المناطق المشار إليها على انها مساحات منظر مفتوح وبين الغياب شبه التام للمساحات العامة المفتوحة المطورة لرفاهية الجمهور، مثل الحدائق العامة داخل نسيج الحي. على غرار الحلول بخصوص المباني العامة، يعرض المخطط الهيكلي القدس 2000 طريقتان للتعامل مع النقص في المساحات العامة المفتوحة: الطريقة الأولى هي إيجاد مساحات مفتوحة يمكن استخدامها كمساحات عامة مفتوحة في اطار تخطيط الحي من جديد. والطريقة الثانية هي تخصيص أرض لمنزلة حراري.⁷⁷ هذا التخصيص للأرض يقع بصورة ملاصقة مع مراكز الحياة، خارج الأحياء، ولذلك يعاني من السلبيات ذاتها: غياب الوصول سيرا على الأقدام والأنماط الثقافية التي تقيد استعمال النساء لهذه المساحات.⁷⁸ تجدر الإشارة إلى أن مخطط القدس 2000 يعرض الحلول الخاصة بمراكز الحياة والمنزهات الحارثية في أحياء القدس الغربية ايضا. ربما يكون الحل معقولا هناك، الأحياء التي يوجد فيها حدائق للألعاب، غير أنه في الوقت الحالي لا يناسب هذا الحل الأحياء في القدس الشرقية.

جودة البيئة لا يتعاطى المخطط الهيكلي القدس 2000 بصورة شاملة مع المشاكل والتحديات البيئية في القدس. مع أن المخطط يخصص فصلا لموضوع البيئة،⁷⁹ لكنه لا يشمل على رد لائق على المشاكل البيئية في القدس وأجزائها المختلفة. ويبرز الأمر بصورة خاصة بخصوص القدس الشرقية. صحيح للغاية اليوم، يدفع سكان الأحياء الفلسطينية ثمنا بيئيا باهظا، بصورة مطلقة وكذلك بصورة نسبية، مقارنة مع الأحياء الإسرائيلية. في معظم الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية فإن البنية التحتية لشبكة المجاري ليست كاملة، وهناك بيوت تُسيل المجاري إلى آبار امتصاص وبحصولون بسببها على أوامر هدم؛ وإلى نهر كدرون الذي يمر بعدد من الأحياء الفلسطينية تسيل المجاري من أحياء أخرى، والنتيجة هي الروائح الكريهة والباعوض؛ في الكثير من الأحياء تعمل مواقع غير مسواة لالقاء نفايات البناء وفائض التراب.

76 هناك، البند 6.10 (5).

77 المخطط الهيكلي القدس 2000، من تعليمات المخطط (الذي ينتظر الإيداع)، البند 4.26.

78 يتضح من المعلومات التي جمعناها من السكان الفلسطينيين في القدس الشرقية، في اطار بحث أعدته جمعية 'مكوم' في العام 2006، انه ينبغي منح الأفضلية للحدائق العامة الصغيرة والمنتشرة في أماكن كثيرة بدلا من المنتزهات الكبيرة والمركزة. النساء والأولاد غير معتادين على الخروج إلى أماكن عامة بعيدة وتوجد فيها أماكن مخفية. بالإضافة إلى ذلك، فإن غالبية النساء في الأحياء الفلسطينية لا يقدن سيارات ولهذا فهن بحاجة إلى حدائق عامة يمكن الوصول إليها سيرا على الأقدام.

79 المخطط الهيكلي القدس 2000، من تعليمات المخطط (الذي ينتظر الإيداع)، البند 6.17.

العمل والاقتصاد يعتمد اقتصاد الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية على فرص العمل لدى مشغلين يهود.80 وهذا باستثناء مجال التجارة الذي يزدهر في القدس الشرقية. هناك الكثير من سكان القدس الشرقية الفلسطينيين الذين يعملون كعمال بسطاء لدى مشغلين إسرائيليين. معدل الأجر لدى العمال الفلسطينيين أقل بصورة ملحوظة من الأجر لدى العمال الإسرائيليين. كما أن نسبة السكان العاطلين عالية بينما تقل فرص التطوير الاقتصادي. إن المخطط الهيكلي القدس 2000 يخلد هذا الوضع القائم.

الجدار الفاصل على الرغم من أهمية هذا الموضوع الذي يتطلب تعاطيا تخطيطيا، فإن المخطط الهيكلي القدس 2000 لا يتناول الجدار الفاصل. لم يتم التأشير على مسار الجدار الفاصل في الرسم التخطيطي في الصيغة التي جرى بحثها في لجان التنظيم، بينما في الصيغة المصادق عليها للايداع ولاحقا تحولت إلى مستند سياسة، يمكن الوقوف بصعوبة كبيرة على مسار الجدار في خارطة المقياس في خلفية الرسم التخطيطي، لكن بدون علامة وتأشير اضافي. ليس هذا فقط، لا تتناول تعليمات المخطط بالمطلق الجدار الفاصل والتبعات التنظيمية الملحوظة المترتبة على ذلك.

القدس ليست وحدة عمرانية مغلقة. وقد أقام سكان القدس، علاقات تبادلية وثيقة مع المراكز البلدية والقروية في الضفة الغربية في جميع مجالات الحياة: الدين، العمل، الاقتصاد، العلاقات العائلية وغيرها. وقد قطع الجدار الفاصل منظومات العلاقات المذكورة وأوجد واقعا تقوم فيه العلاقات بين الفلسطينيين سكان القدس مع الضفة الغربية على نظام من الحواجز.

يؤثر الجدار الفاصل بصورة دراماتيكية على حدود مدينة القدس، رغم أنه من الناحية الرسمية الحدود لم تتغير. الجدار الفاصل يخرج من الناحية الفعلية من منطقة المدينة عدد من الأحياء ويضم غيرها. كفر عقب، مخيم اللاجئين شعفاط والأحياء المجاورة له (ضاحية السلام، راس خميس، راس شحادة) في شمال المدينة، وقرية الولجة في الجنوب بقيت جميعها خارج تسلسل المدينة. لكن، تم ضم ضاحية البريد، جزء كبير من دير العامود وجزء صغير من الشياح إلى الجانب الإسرائيلي وتحولت إلى جيوب فلسطينية خارج المدينة- بين الجدار الفاصل والحد البلدي. سكان السلطة الفلسطينية الذين يعيشون في هذه الجيوب مفصولون تماما من مركز حياتهم في الضفة وممنوعون من التنقل بحرية داخل حد القدس البلدي من جهة أخرى. يعيش في الأحياء التي بقيت خلف الجدار الفاصل عشرات الاف الأشخاص.81 الأحياء المفصولة مهملات من قبل البلدية والخدمات البلدية رديئة حتى مقارنة مع الخدمات التي تعطى في الأحياء الفلسطينية الأخرى. بسبب الإهمال، تحولت الجيوب الشمالية لموقع مركزي لبناء شقق سكنية تبنى بشكل غير منظم. بالرغم من ذلك، فإن تنامي البناء هناك يحمل معه تسهيل معين لضائقة السكن الفلسطينية. لا يتعاطى المخطط الهيكلي القدس 2000 مع التبعات العمرانية والوظيفية النابعة عن تبادل السكان، ضم وابعاد البلدات، الأحياء والمجموعات السكانية من نطاق المدينة وخارجها وفصل السكان الفلسطينيين في المدينة من الجبهة المنطقية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية الخاصة بها.

80 معهد القدس لأبحاث إسرائيل، الكتاب السنوي الاحصائي للقدس، لوحة و/26، 2008.

81 هناك تقديرات مختلفة حول عدد السكان الذين يعيشون في منطقة مدينة القدس خارج الجدار الفاصل. بداية من التقدير الأدنى وهو حوالي 60,000 ساكن حتى تقديرات تصل إلى حوالي 100,000 فلسطيني وربما أكثر.

صورة الوضع الحالي

تتامي التخطيط الذاتي في القدس الشرقية، الذي نشأ في أعقاب التعديل 43 في قانون التنظيم والبناء (راجعوا أعلاه) الذي ميز سنوات الـ 2000، توقف بصورة كبيرة مع تصديق المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000 للإيداع وتحويله لمستند سياسة. منذ عام 2009 أخضع جهاز التنظيم نفسه للمخطط الهيكلي، وهذا رغم أنه لم يسمح لسكان المدينة بعرض مواقفهم بالنسبة له، كما يطالب القانون.

طبقاً للتصور القائم على أن المخططات الموضوعية/التفصيلية الجديدة ينبغي لها أن تتوافق مع تعليمات المخطط الهيكلي القدس 2000 التي لم يتم ايداعها بعد، فقد حددت اللجنة اللوائية اجراء خاصا يتم وفقه بحث المخططات المقدمة لها ضمن بحث مسبق يسمى بصورة غير رسمية باسم (go no go (بمر ولا يمر)، يتم من خلاله فحص ملاءمتها مع المخطط الهيكلي الجديد. المخططات التي تتناقض مع المخطط الهيكلي القدس 2000 في المرحلة التمهيديّة، بشكل عام بسبب مكانها في أماكن التطوير الجديدة المعلمة في المخطط على أنها "منطقة سكنية بلدية مقترحة" (نظراً لأنها لا تغطي مساحة التوسعة كلها) أو موقعها في المنطقة المفتوحة غير المخصصة للتطوير مطلقاً. يقتصر البحث في المخططات التي تقترح تكثيف النسيج المبني في الأحياء وتقع في مجال تخصيص الأرض "منطقة سكنية بلدية قائمة" وتتقدم في مسار المصادقة. كما وصف أعلاه، في الأربع سنوات 2009-2012، صودق على سريان مفعول مخططات من هذا النوع بحجم غير مسبوق.

من المهم التأكيد أن العدد الأكبر من المخططات الموضوعية التي تمت المصادقة عليها يدل بالأساس على قاعدة تخطيطية معطوبة وعلى قلة المخططات في الأحياء. المخططات الـ 320 التي سرى مفعولها خلال هذه الفترة و- 360 المخططات التي سرى مفعولها في العقد السابق تعرض على الأحياء الفلسطينية ما كان ينبغي أن يعرض عليها في الماضي، أي البناء البلدي المكثف والدارج. هذه المئات من المخططات تدفع بالأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية بخطوة صغيرة، لكنها ملحوظة، لتقليص الفوارق بينها وبين الأحياء الاسرائيلية غربي المدينة وشرقها، لكن ليس من شأنها سد هذه الفجوات.

في حقيقة الأمر فإن جميع الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية بحاجة إلى مخططات هيكلية جديدة ومحدثة. من الناحية الرسمية، فإن التخطيط التفصيلي، الذي يمكن وفقه فقط الحصول على تراخيص بناء، باعداد مخططات هيكلية جديدة، للمناطق التي تم تخطيطها في السابق ومشمولة في مجالات مخططات الأحياء السارية وكذلك للمناطق الجديدة المشمولة في التوسعات المعروضة للأحياء في مخطط القدس 2000. من المهم اعداد هذه المخططات بسرعة، دون تأخير التخطيط الذاتي التفصيلي. لكن كما أظهرنا اعلاه، فإن هذه المخططات (مخططات الأم، مخططات هيكل، مخططات هيكلية ليست تفصيلية بمبادرة البلدية) لم يتم الدفع بها قدما بوتيرة لائقة، ونتيجة لذلك، وبدلاً من تشجيع التنظيم والتطوير في القدس الشرقية فهي تؤدي إلى حد كبير إلى تأخيرات اضافية.

في الفترة الأخيرة تم إضافة عدد من المخططات للأحياء علاوة على المخططات التي شرعت البلدية بالدفع بها قداما خلال العقد السابق:

مخططات عامة بدأ تخطيطها في المرحلة الحالية

اسم الحي	مساحة المخطط (دونم)	المصادر	نوع المخطط	ملاحظات
بيت صفافا وشرفات	3,000	البلدية	مخطط أم	مجال الحي القائم وجزء من التوسيعات المقترحة في المخطط الهيكلي
صور باهر	4,000	البلدية	مخطط أم	مجال الحي القائم وجزء من التوسيعات المقترحة في المخطط الهيكلي
بيت حنينا وشعفاط	8,000	البلدية	مخطط أم	مجال الحي القائم وجزء من التوسيعات المقترحة في المخطط الهيكلي

من غير الواضح ما هي الفائدة التي ستعود من هذه المخططات الأم. في بيت صفافا، لم يلغى المخطط الأم الشارع (الذي يتم شقه الآن) في الحي وتم التأشير عليه في مخططات الأحياء التي أعدت قبل حوالي 20 عاما، رغم انه ليس ضروريا للحي ورغم أن السكان قدموا استئناف للمحكمة ضد المكرهه الخطيرة التي ستجتم عنه في قلب الحي، فهو يقطعها ويؤدي إلى هدم النسيج الاجتماعي فيها. 82 في صور باهر بدأت البلدية باعداد المخطط الأم بعد محاولات للدفع قداما بعدد من المخططات العامة الأخرى، وكل واحد منها أدى إلى تجميد مبادرات تخطيطية محلية. على ضوء ذلك، يبدو أن الدفع قداما بمخططات الأحياء العامة لا يبشر بتطورات بل في الكثير من الحالات يعبر عن تراجع يترجم من خلال وقف التخطيط الموضوعي الشخصي حتى استكمال التخطيط المؤسساتي الكامل.

كما سنرى في الفصل التالي، فإن الدفع قداما بالمخططات (المؤسساتية والشخصية) في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية لا يشكل بالضرورة حلا للمشاكل التي تصعب منح تراخيص بناء. المئات من هذه المخططات لا تؤدي إلى تغيير الوضع على الأرض الا في حالة ابعاد المعوقات في مسار منح تراخيص البناء لأن المخططات الهيكلية/التفصيلية سارية المفعول هي شرط ضروري، لكن غير كاف، للحصول على تصاريح والبناء طبقا للقانون.

82 قدم سكان بيت صفافا التماسا إلى محكمة الشؤون الإدارية ضد شق شارع 4 جنوب (بيجن جنوب) في قلب الحي (ع. ت. م 12-12-17409). وقد تم رد الالتماس وتقدم السكان بالتماس إلى المحكمة العليا (ع. م 1508/13 و- ع. م 1489/13). يذكر أن جمعية "مكوم" انضمت إلى الالتماس بصفة "صديق المحكمة" وقدمت للمحكمة العليا رأيين استشاريين تخطيطيين شاملين، راجعوا: www.mat.co.il/nxn (شوهده مؤخرا بتاريخ 12.2013) (الرابط يؤدي إلى مستند باللغة العبرية).

3 البناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية⁸³

التخطيط بحد ذاته ليس هدفاً: يتم اعداد التخطيط لكي يتم تطبيقه في نهاية الأمر وبالرجوع اليه يتم البناء والتطوير. يوجد في القدس الشرقية الكثير من المعوقات التي تحول دون البناء والتطوير، خاصة في مجال البناء الذاتي للسكن، حتى عند توفر مخططات سارية المفعول نتيج هذا.

ضائقة السكن في الأحياء الفلسطينية

طبقاً للكتاب السنوي الاحصائي، من بين أكثر من 200,000 وحدة سكنية في القدس، يقع حوالي الربع في الأحياء الفلسطينية.⁸⁴ السكان الفلسطينيون الـ 370,000 الذين يعيشون في الأحياء بالقدس الشرقية يضطرون إلى الاكتفاء بحوالي 50,000 وحدة سكنية. وهذا يعني أن حوالي 39% من سكان القدس يعيشون في حوالي 25% من الشقق القائمة فيها. طبقاً للمعطيات، فإن كثافة السكن في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية تصل إلى حوالي ثماني أنفس للشقة (في حوالي 50% من البيوت الفلسطينية في القدس الشرقية يعيش ست أنفس وأكثر، وفي أكثر من 30% تعيش سبع أنفس وأكثر، وهذا مقابل حوالي 15% و- 10% بالتناوب في الأحياء اليهودية في غربي المدينة). معدل حجم العائلة في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية يصل إلى حوالي 5.1 أنفس.⁸⁵ طبقاً لهذا المعطى، كي يكون لكل عائلة نوية شقة خاصة بها هناك حاجة في الأحياء الفلسطينية إلى حوالي 72,500 وحدة سكنية. الفارق بين عدد الشقق القائمة وبين عدد الشقق المطلوبة يصل إلى حوالي

⁸³ يعتمد هذا الفصل على فصل مشابه مشمول في تقرير "مصيبة تنظيمية". الفصل التالي يحدد المعطيات الواردة هناك.

⁸⁴ معهد القدس لأبحاث إسرائيل، الكتاب السنوي الاحصائي للقدس، لوحة ي/16- شقق سكنية في القدس، طبقاً للمساحة، حي وحي ثانوي، 2012. Table X/16 - Dwellings in Jerusalem, by Area, Quarter and Sub-Quarter 2012.

⁸⁵ طبقاً لموقع بلدية القدس، حقائق وأرقام عن القدس: حجم العائلة: http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/HtmlFiles/226/results_pub_id=3607.html (شاهد مؤخرًا بتاريخ 2013.6.30).

24,350 وحدة سكنية. لكن من المعروف أنه من الناحية الفعلية هناك على الأرض وحدات سكنية كثيرة لا يتم الإبلاغ عنها وتم بناؤها بدون تراخيص بناء. التقديرات بخصوص عدد الوحدات السكنية التي تم بناؤها بدون تراخيص بناء تتراوح ما بين 15,000 إلى 8620,000. سواء كان الأمر هذا أو ذلك، تعاني الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية من نقص في الوحدات السكنية يتراوح ما بين 5,000 إلى 10,000 شقة لصالح العائلات التي تعيش فيها اليوم. هذا النقص يؤدي إلى كثافة سكنية قاسية في الشقق القائمة، فيما تضطر العائلات التي تبحث عن حلول سكنية إلى السكن بكثافة في شقق صغيرة، وفي بعض الأحيان أكثر من عائلة واحدة في الشقة. وفي ظل غياب الخيارات، هناك عائلات تعيش في فضاءات ليست مخصصة للسكن (مخازن، ملاجئ، حوانيت وما شابه).

إن السكن بدون تراخيص يعرض السكان لخطر أوامر الهدم، المحاكمات، الغرامات وما شابه. خطر الهدم ما يزال يحوم فوق رؤسهم، وما يزالون عرضة لخطر البقاء بلا سقف يؤويهم في حالة هدم بيوتهم.

بدون تغيير دراماتيكي في السياسة ودون مبادرة فعلية لتوفير الحلول السكنية للعائلات الفلسطينية في القدس الشرقية، من المتوقع أن تتعاضد الضائقة السكنية في السنوات القليلة. في كل عام يصل إلى جيل الزواج أكثر من 2,000 من الأزواج الشابة من الفلسطينيين وهم ينضافوا إلى دائرة الباحثين عن الشقق. 87 بدون اجراء بلدي عميق وبعيد الأمد وحاسم، ينعش الاجراءات في جميع المجالات المرتبطة بالتخطيط والترخيص، قد يتنامى النقص في الشقق بصورة أكبر.

اصدار تراخيص بناء

معطيات وأرقام

بين الأعوام 1967 ولغاية 2012 تم منح ما مجموعه حوالي 4,300 ترخيص بناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية. ترخيص البناء قد يعطى عن اضافة بناء، شقة واحدة أو عدد من الشقق. تراخيص البناء التي منحت للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية كانت بالمعدل أربع وحدات سكنية عن الترخيص الواحد. نتيجة للتغييرات في سياسة البلدية تم تسجيل تغييرات حادة في عدد تراخيص البناء التي اعطيت كل عام: من منح تراخيص معدودة بعد العام 1967 مرورا بسنوات [جيدة] أعطيت فيها أكثر من 200 ترخيص في العام (مستهل سنوات الـ 80 من القرن الـ 20 ومستهل سنوات الـ 2000)، انخفاض في العقد الأول من القرن الـ 21 حيث لوحظ التدني وتم منح حوالي 140 ترخيص بناء فقط في العام، وانتعاش معين في السنوات الأخيرة، التي شهدت ارتفاعا متواضعا في عدد التراخيص الممنوحة.⁸⁸

في السنوات الست التي تلت ضم القدس الشرقية، بين العام 1967 لغاية 1972، منحت بالمجموع ثمانية تراخيص لبناء البيوت في الأحياء الفلسطينية. في السنوات التي تلت ذلك طرأ ارتفاع ملحوظ لغاية حوالي 200 ترخيص في العام، لغاية

⁸⁶ يظهر هذا التقدير في التقرير رقم 4 من المخطط الهيكلي القدس 2000 من العام 2004.

⁸⁷ تم التحليل طبقا لـ: معهد القدس لأبحاث إسرائيل، الكتاب السنوي الإحصائي للقدس، لوحة ج/14 سكان القدس، طبقا للجيل، الحي، الحي الثانوي والمنطقة الإحصائية، 2011. طبقا للوح، فإن الدورة السنوية لأبناء 20-30 في الأحياء الفلسطينية تضم حوالي 6,000 نسمة (حوالي 3,000 زوج). على فرض أنه ليس جميع الأزواج يتزوجون في هذه الفترة ولا يبقى الجميع في القدس، نحن نقدر بأن ما لا يقل عن 2,000 زوج ينضمون كل عام إلى دائرة طالبي الشقق في المدينة.

⁸⁸ تم الحصول على جميع المعطيات بخصوص عدد تراخيص البناء من بلدية القدس: المعطيات لغاية العام 2013 مأخوذة من التقرير "مصدرة تنظيمية"، ص 38-39. المعطيات الخاصة بالأعوام 2000-2004 وصلت كمعلومات للجمهور بواسطة نشرات من المتحدث باسم البلدية، المعطيات الخاصة بالأعوام 2005-2009 وصلت كرد مفصل على طلب قدم طبقا لقانون حرية المعلومات، أما المعطيات بخصوص السنوات الأربع الأخيرة فقد وصلت كمعلومات للجمهور ولم تكن مفصلة.

الذروة في العام 1983، حيث منح فيه 280 ترخيص بناء. هذا الارتفاع يدل على التأقلم التدريجي للسكان الفلسطينيين مع شبكة التنظيم الاسرائيلية، وكذلك على الاستعمال المتزايد باصدار التراخيص استنادا إلى البند 78 من قانون التنظيم والبناء.⁸⁹ في مستهل سنوات الـ 90 من القرن الـ 20 طرأ انخفاض حاد في منح تراخيص البناء، إلى ما معدله حوالي 50 ترخيصا في العام. يمكن عزو هذا إلى التقدم في اعداد المخططات في القدس الشرقية ولوصول العديد منها إلى مرحلة الإيداع، التي لا يمكن فيها اصدار تراخيص البناء استنادا إلى البند 78 من قانون التنظيم والبناء.⁹⁰ بدءا من العام 1992 ظهر توجه متواصل ومنتام من الارتفاع في عدد التراخيص الممنوحة (باستثناء انخفاض ملحوظ في العام 1995) لغاية حوالي 280 ترخيص في العام 2000. يعود السبب في هذا إلى سريان مفعول قسم كبير من المخططات في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، التي أتاحت الحصول على تراخيص استنادا إلى مخطط ساري المفعول وليس على اساس مصادقة خاصة طبقا للبند 78 من قانون التنظيم والبناء.⁹¹

في العام 2001 تم تسجيل انخفاض في عدد تراخيص البناء التي تم اصدارها في الأحياء إلى حوالي 180 ترخيص بناء. وقد استمر هذا الانخفاض بعد ذلك.⁹² طبقا للمعطيات المفصلة التي تم الحصول عليها من بلدية القدس بموجب قانون حرية المعلومات، خلال السنوات الخمس، منذ مستهل العام 2005 ولغاية نهاية 2009، منحت للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية 662 ترخيص بناء، بمعدل حوالي 130 ترخيص بناء في العام. طبقا لجهات في البلدية، منذ ذلك الحين هناك تحسن معين في الوضع وفي السنوات 2010-2012 منح بالمعدل حوالي 140 ترخيص بناء في العام- حوالي نصف عدد التراخيص التي منحت في سنوات الذروة، في مطلع سنوات الـ 80 من القرن الـ 20 ومستهل سنوات الـ 2000.⁹³

أما الانخفاض في عدد تراخيص البناء التي منحت للأحياء الفلسطينية في العقد الأول من سنوات الـ 2000 فقد سجلت في الفترة التي لوحظ فيها تحسن ملحوظ في مجال التخطيط في القدس الشرقية. وفي موازاة امكانيات البناء المعروضة في الظاهر في المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000، ظهر تباطؤ في مجال الترخيص. وينبع التباطؤ من التشديد في طلبات البلدية بخصوص ما يتعلق بالملكية على الأرض واجراءات التسجيل في الطابو، ومن الناحية العملية تم افراغ المخططات الهيكلية تقريبا التي سرى مفعولها في هذه السنوات. خلال السنوات الخمس الأخيرة هنالك مرة أخرى توجه تحسني وارتفاع طفيف في عدد التراخيص الممنوحة في كل سنة. يمكن الوقوف على التحسن بالأساس في الأحياء الشمالية والجنوبية (بعيدا عن المركز ومنطقة البلدة القديمة) التي اقيمت فيها بمبادرة البلدية والإدارات المجتمعية، لجان خاصة لفحص مسائل الملكية على الأرض واستبعاد المعوقات. من المهم الإشارة في هذا السياق انه بالنسبة للسكان في القدس الشرقية لا فرق عملي بين منع البناء بسبب غياب المخطط وبين منع البناء بسبب عدم منح التراخيص.

89 راجع التعاطي مع دلالات البند 78 من قانون التنظيم والبناء - 1965 أعلاه.

90 البند 78 من قانون التنظيم والبناء - 1965 يسري في الفترة ما بين الاعلان عن منطقة للتخطيط ولغاية مرحلة ايداع المخطط الذي أعد من اجله. نظرا لأن اجراءات التنظيم في القدس الشرقية تستغرق وقتا في الكثير من الحالات أكثر من مرحلة الإيداع، لا يمكن هناك تفعيل البند لفترات متواصلة. على الرغم من هذا، كانت هناك حالات منحت فيها تراخيص البناء في الفترة التي جاءت بعد ايداع المخطط وبما يتنافى مع القانون. راجع عوفر أهرن، التخطيط في المجتمع العربي بالقدس 1967-1996، بلدية القدس، جناح تخطيط المدينة، قسم سياسة التنظيم، القدس، 1996.

91 جميع المعطيات من مستند سياسة البناء للسكن في شرقي المدينة- المرحلة أ، 2002، بلدية القدس، جناح تنظيم المدينة، قسم سياسة التخطيط.

92 عطيات جناح الترخيص والرقابة في بلدية القدس (خطاب من المسؤول عن ترخيص البناء، روت بيكسون، إلى المسؤول عن تطبيق قانون حرية المعلومات، شموئيل انجل، 2.12.2003).

93 تم الحصول على المعطيات بخصوص الأعوام 2005-2009 كما ورد من بلدية القدس ردا على طلب حرية المعلومات، بصورة جداول اكسل خام وتفصيلية.

مقارنة مع الأحياء الاسرائيلية في المدينة

بين السنوات 2005-2009 أصدر قسم التراخيص في بلدية القدس 3,197 ترخيص بناء لبيت سكني في أنحاء المدينة، من بينها 603 ترخيص بناء (حوالي 18.9%) تم اصدارها للبناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، 1,932 ترخيص بناء (حوالي 60.4%) ممنوحة للبناء في القدس الغربية و- 662 ترخيص بناء (حوالي 20.7%) تم اصدارها للبناء في الأحياء الاسرائيلية في القدس الشرقية. تراخيص البناء الـ 3,197 التي منحت في أنحاء المدينة تتيح إقامة 17,715 وحدة سكنية، ومن بينها فقط 2,350 شقة (حوالي 13.2%) في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية والباقي (15,365 وحدة سكنية) في الأحياء الاسرائيلية في البلدة الغربية وفي المناطق التي ضمت اليها في العام 1967.

تراخيص البناء للسكن الممنوحة في القدس بين الأعوام 2005-2009، طبقاً لتصنيف الحي⁹⁴

المجموع	أحياء اسرائيلية						أحياء فلسطينية		السنة	
	مجموع الأحياء الاسرائيلية		أحياء اسرائيلية في القدس الغربية		أحياء اسرائيلية في القدس الشرقية		عدد الوحدات السكنية	عدد التراخيص		
	عدد التراخيص	عدد الوحدات السكنية	عدد التراخيص	عدد الوحدات السكنية	عدد التراخيص	عدد الوحدات السكنية				
5,081	662	4,639	551	3,651	429	988	122	442	111	2005
5,012	734	4,347	603	3,508	464	839	139	665	131	2006
3,032	630	2,612	511	1,921	392	691	119	420	119	2007
2,530	586	2,083	465	1,356	323	727	142	447	121	2008
2,060	585	1,684	464	981	324	703	140	376	121	2009
17,715	3,197	15,365	2,594	11,417	1,932	3,948	662	2,350	603	المجموع

إن فحص عدد تراخيص البناء التي تم اصدارها مقارنة مع عدد الطلبات لاصدار تراخيص البناء التي قدمت في هذه السنوات يكشف عن الفجوات الكبيرة بين المعطيين. خلال السنوات الخمس 2005-2009 قدمت 4,128 طلباً لاصدار تراخيص بناء في القدس كلها. بخصوص 20 طلباً لاصدار تراخيص البناء، لم يتم الإشارة إلى المكان، ولهذا لم نقم بشملها في التحليل التالي. من بين 4,108 طلب التي تم تصنيفها طبقاً للمكان، 1,087 طلب منها قدمت من قبل سكان الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية.

يتضح من المعطيات الواردة من بلدية القدس بخصوص السنوات 2005-2009، لا يمكن إجراء تقاطع بين الطلبات المقدمة وبين التراخيص الممنوحة، لأن الكثير من تراخيص البناء الصادرة في هذه السنوات كانت بخصوص طلبات قدمت في سنوات

94 معالجة قامت بها جمعية "بمكوم" لجداول تراخيص البناء التي وصلت من البلدية في إطار قانون حرية المعلومات.

سابقة. على الرغم من هذا، فإن من خلال المقارنة بين المعطين (عدد الطلبات لاصدار تراخيص بناء وعدد التراخيص الصادرة) يمكن أن نفهم حجم وطبيعة العملية: في السنوات المذكورة قدم كما ذكر 1,087 طلبا لاصدار تراخيص بناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية ومنحت 603 ترخيص بناء، وهي حوالي 55.5% من الطلبات. في مقابل هذا، في أحياء المدينة الغربية قدم 2,242 طلب لاصدار تراخيص ومنح 1,932 ترخيص، وهي ما يشكل حوالي 86% من الطلبات. في الأحياء الاسرائيلية التي بنيت في القدس الشرقية قدم 779 طلب لاصدار ترخيص ومنح 662 ترخيص بناء، وهي تشكل حوالي 85% من الطلبات.

رد التوجهات في المرحلة التمهيدية

لا يقتصر الأمر على عدم التصديق على جزء كبير من طلبات ترخيص البناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، بل يتم في حالات كثيرة رفض التوجهات لفتح ملف ترخيص حتى قبل تقديم الطلب لاصدار ترخيص. يتبع في بلدية القدس اجراء تمهيدي لفتح ملف ترخيص يقوم في اطاره مقدم الطلب بالتوجه إلى قسم التنظيم في البلدية من أجل الحصول على معلومات تنظيمية بخصوص المساحة التي يمتلكها والتطوير المسموح فيها. هذا الاجراء يسمى بصورة غير رسمية باسم "خطوط البناء". في حقيقة الأمر، فإن المعلومات التي يتم الحصول عليها في هذا الاجراء أشمل بكثير وتتضمن معلومات تفصيلية بشأن تخصيص الأرض، حقوق البناء، عدد الطوابق المسموح بها، خطوط البناء وغيرها. يتم الرد على الكثير من توجهات سكان الأحياء في هذه المرحلة التمهيدية، لأنه لا يمكن فتح ملف طلب لترخيص بناء حسب المعطيات القائمة. هذه التوجهات غير مشمولة في التحليلات والمقارنات المفصلة أعلاه. فيما يلي المعطيات بخصوص رفض التوجهات لفتح ملف ترخيص قبل تقديم الطلب لاصدار الترخيص: 95

توجهات لفتح ملفات ترخيص في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية التي تم رفضها في المرحلة التمهيدية، 2005-2009

العام	عدد التوجهات التي رفضت في المرحلة التمهيدية
2005	31
2006	126
2007	157
2008	101
2009	68
المجموع	483

جاء في الخطاب المرفق بالمعلومات الواردة من بلدية القدس بأن "معظم حالات الرفض تعود إلى حقيقة غياب تسوية الأراضي. وهي ظاهرة أكثر انتشارا في شرقي المدينة، وقد ردت جميع طلباتنا التي قدمناها إلى وزارة العدل لتسوية

95 رد من قبل السيد شموئيل انجل، مدير تطبيق قانون حرية المعلومات في بلدية القدس، على توجه جمعية "بمكوم" بتاريخ 8.7.2010.

الأرض في المدينة".⁹⁶ على ضوء ذلك، فإن العامل الإضافي من وراء النقص في الشقق في القدس الشرقية وظاهرة البناء بدون ترخيص هو صعوبة الحصول على تراخيص لإقامة بيوت جديدة وإضافات بناء، الناتجة عن حقيقة عدم تسوية معظم الأراضي وفي معظم المناطق الأراضي غير مسجلة في الطابو.

صعوبات وعوائق في اصدار تراخيص بناء

إن الحصول على تراخيص البناء في المناطق المخصصة للبناء السكني في المخططات السارية في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية ليست مهمة سهلة. في الظاهر، كان من الممكن الظن أن المشاكل التي تحول دون البناء بترخيص تتركز في مناطق يحظر فيها البناء، وأن التخطيط المجدد لهذه المناطق قد يصرف المعوقات التي تمنع البناء بترخيص. غير أن التخطيط المجدد وحده لن يحل المشكلة. يعاني صاحب الأرض الفلسطيني الذي يمتلك قسيمة مخصصة للبناء في مخططات سارية المفعول من معوقات إضافية، يمكن تقسيمها إلى ثلاث مجموعات:

- صعوبات في الحصول على تراخيص بناء نابعة عن غياب التطوير في البنى التحتية العامة.
- صعوبات في الحصول على تراخيص البناء النابعة عن قيود مالية.
- صعوبات في فتح ملفات ترخيص البناء النابعة عن حالة تسجيل الأرض في المنطقة.

صعوبات في الحصول على تراخيص بناء نابعة عن غياب التطوير في البنى التحتية العامة

طرق الوصول إلى المبنى

أحد الشروط لإصدار تراخيص البناء هو وجود طريق وصول إلى منطقة البناء مما يتيح ربط المبنى مع البنى التحتية الخطية (الكهرباء، الماء وغيرها). يجب أن يكون طريق الوصول بمكانة قانونية ومشار إليه في رسم التخطيط المصادق عليه. من الناحية الفعلية، جزء ملحوظ من الطرق التي تظهر في المخططات السارية في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية ليست قائمة على الأرض. في الوقت ذاته، فإن الطرق القائمة لا تناسب في حالات كثيرة المخطط الساري في الحي، ولهذا فهي لا تعتبر طرق قانونية تتيح إصدار تراخيص البناء للمباني المخططة على امتدادها. بناء على ذلك، فإن الحصول على ترخيص لإقامة مبنى جديد أو إضافة بناء مرتبط بمرحلة تخطيطية تمهيدية يتم خلالها إعداد مخطط هيكل تفصيلي يشمل على مقطع طريق يمر بالقرب من المبنى ويرتبط لاحقاً بالطريق ذات المكانة القانونية. بعد المصادقة على المخطط التفصيلي (شرط أن ينجحوا بإقناع مؤسسات التنظيم بالمصادقة)، يطلب من مقدم الطلب لإصدار ترخيص بناء شق الطريق المذكورة كشرط للمصادقة على طلبه للبناء السكني. يدور الحديث في بعض الأحيان عن مقاطع طرق طويلة للغاية. طبقاً للدراج في باقي

⁹⁶ هناك. في تسوية الأراضي، يتم تسجيل الأراضي بصورة منهجية في سجل الأراضي، من خلال تحديد الحدود الدقيقة بين القسائم وتسجيل المالكين لكل قطعة منها. تسجيل الأراضي يشكل إثباتاً على ملكية الشخص المسجل على الأرض المسجلة. بسبب سياسة حكومة إسرائيل، فقد تم تجميد إجراءات تسوية الأراضي في القدس الشرقية من الناحية العملية منذ العام 1967. تجدر الإشارة إلى أنه في العام 2004 قررت المحكمة المركزية في القدس بأن قرار بلدية القدس برفض فتح ملف طلب لإصدار ترخيص بناء بخصوص قسيمة مشمولة في تسوية الأراضي كان قد بدأ في الفترة الأردنية، لكن لم يتم إكماله، وهذا حتى إكمال التسجيل لدى موظف التسوية- هو قرار غير قانوني. كما أن طلب البلدية لا يتفق مع النظام 2 أ من أنظمة التنظيم والبناء (طلب ترخيص، شروطه والرسوم)- 1970، الذي يحدد بصورة صريحة أنه حتى في الأرض غير المسواة يمكن الحصول على ترخيص بناء. راجعوا قرار الحكم في ع. ت.م (القدس) 333/04 بسيسو ضد اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في القدس، بتاريخ 10.10.2004، نشر في مجمع نيفو).

مناطق المدينة، فإن السلطة المحلية هي التي تأخذ على عاتقها تنفيذ الأعمال المرتبطة بشق الشوارع في الموقع الذي يتعين فيه ذلك، وبعد ذلك تحمل السكان التكاليف. في القدس الشرقية، العملية كلها- التخطيط، المصادقة والتنفيذ، بكل التكاليف الباهظة- تقع على كاهل الفرد، الأمر الذي يشكل بطبيعة الحال تقلا اضافيا على المواطن الفلسطيني للحصول على الترخيص المأمول.

البنى التحتية الخاصة بالمجاري

طبقا لطلبات وزارة حماية البيئة ووزارة الصحة، فقد حدد مكتب التنظيم اللوائي في وزارة الداخلية انه في جميع المخططات المصادق عليها في القدس الشرقية يجب اضافة بند يشترط اصدار تراخيص بناء للمشاريع الكبيرة⁹⁷ وجود حل طرفي مع شبكة المجاري في الحي. إن القصد هو منشأة لتتقية المجاري. في الكثير من الأحياء في القدس الشرقية لا يوجد حل طرفي، ولهذا لا يمكن فيها الحصول على تراخيص بناء للمشاريع الكبيرة. معظم الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية (باستثناء بيت صفافا وشرفات والمنحدرات الغربية لبيت حنينا وشعفاط) تقع في أحواض تجميع للأودية التي تسيل شرقا وتصب في البحر الميت. يوجد لهذه الأحياء الشرقية منشأة تتقية واحدة تقع بالقرب من مسار وادي عوج، في منطقة النبي موسى في الضفة الغربية. إلى هذه المنشأة لتتقية المجاري يتم تسييل مجاري الأحياء الشمالية (الاسرائيلية والفلسطينية) في القدس الشرقية. في الآونة الأخيرة تمت المصادقة على منشأة اضافية لتتقية المجاري تشكل حلا طرفيا للأحياء في جنوب- شرق القدس التي تقع في حوض التجميع لوادي درجة (هار حوما، تلبوت وصور باهر). بالنسبة لباقي الأحياء الفلسطينية، الواقعة في وسط القدس الشرقية، لا يوجد حل طرفي ويتم تسييل مجاريها في مسار ناحل كدرون. منشأة تتقية المجاري كدرون تقع منذ عدد من السنين في مسار التخطيط لكن بحكم الحاجة إلى التعاون الشامل بين سلطات الدولة وبين السلطة الفلسطينية، فإن تخطيطه لا يتقدم. لا يوجد لأصحاب الأراضي الخاصة أي تأثير على تطوير منشآت تتقية المجاري، وبالطبع من الصعب عليهم التأثير على الاتصالات الدولية. على الرغم من هذا، يطلب من معدي المخططات عند اعداد المخططات الخاصة والكبيرة ابلاغ اللجنة اللوائية عن التقدم في تخطيط منشأة تتقية المجاري في منطقة ناحل كدرون.

بالاضافة إلى حقيقة افتقار أحياء فلسطينية كثيرة لحلول طرفية، فإن القدس الشرقية ينقصها حوالي 65 كيلومتر من أنابيب المجاري الرئيسية،⁹⁸ وفي الكثير من الأحياء الفلسطينية يستعملون آبار الامتصاص، التي لا تستوفي مقاييس وزارة حماية البيئة ووزارة الصحة. إن تركيب أنبوب مجاري رئيسي يمكن الارتباط به، هو مشروع لا يستطيع فرد بشكل شخصي القيام به. عند توفر شبكة مجاري عامة، يمكن لأصحاب البيوت، مقابل الدفع، الارتباط بها. إذا لم تتوفر مثل هذه الشبكة، يمكن الحصول على تراخيص بناء لمشاريع صغيرة.

مقياس إيقاف السيارات

يحدد المخطط 5166 لترتيب إيقاف السيارات في القدس أن من شروط اصدار الترخيص هو تسوية مكان إيقاف واحد للسيارة على الأقل لكل وحدة سكنية، طبقا للمساحة وموقع المبنى في المدينة. بحكم الكثافة العالية في المناطق المبنية في الأحياء، لا توجد أراض متوفرة تتيح توفير طول إيقاف السيارات للوحدات السكنية الجديدة التي يتم في اطارها اقامة اضافات البناء إلى المباني القائمة. بخصوص البناء الجديد، الحل بسيط لكنه باهظ- اقامة موقف تحت الأرض أو تخطيط مبنى فوق أعمدة أعلى، لغرض اعداد أماكن وقوف تحته. يتم رفض الكثير من طلبات تراخيص البناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية من هذا

97 في فترة معينة تحدد أن المشروع الذي يضم 100 وحدة سكنية وأكثر يعتبر كبيرا، وفي فترات أخرى اشتمل التعريف على ما لا يقل عن 50 وحدة سكنية.
98 منذ العام 2009 يلاحظ تحسن بطيء في المجال، منذ أن بدأت شركة هيجون بوضع أنابيب مجاري رئيسية في جزء من الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية. ومع هذا، فإن بمقدور التحرك المكثف للسلطات على مدار سنين اغلاق الفجوة في البنى التحتية الخاصة بالمجاري بين القدس الشرقية والغربية.

السبب. تجدر الإشارة إلى أن غياب مواقف السيارات كحل يشكل اليوم معيقاً ليس فقط في مجال تراخيص البناء، بل في مرحلة أعداد المخططات. تقوم اللجان المحلية واللوائية برفض المخططات التي لا تتضمن حلاً معقولاً بالنسبة لمواقف السيارات.⁹⁹

صعوبات في الحصول على تراخيص البناء في أعقاب القيود المالية (رسوم وتكاليف)

من أجل الحصول على ترخيص بناء يطلب من السكان دفع رسوم وتكاليف متنوعة، وهذه تشمل رسوم الترخيص،¹⁰⁰ رسوم تطوير،¹⁰¹ رسوم تحسين¹⁰² وإلى ما قبل سنوات ضريبة الأملاك.¹⁰³ طبقاً للحساب الذي قام به قبل سنوات اتحاد اللجنة الإسرائيلية ضد هدم البيوت، بالنسبة لشخص يرغب في بناء بيت مساحته 200 متر مربع ينبغي عليه دفع حوالي 110,000 شيكل عن الرسوم والتكاليف، لا يشمل الدفعات عن الارتباط بشبكة المجاري وأتاعب محام ومهندس معماري.¹⁰⁴ من المفترض اليوم أن تكون المبالغ أكبر.

رسوم الترخيص المفروضة على سكان المدينة الذين يرغبون بالحصول على تراخيص بناء متماثلة في الأحياء الإسرائيلية والأحياء الفلسطينية. غير أن الدخل للفرد في الأحياء الفلسطينية يصل إلى حوالي ثلث الدخل للفرد في الأحياء الإسرائيلية.¹⁰⁵ قيمة الرسوم في القدس تتحدد طبقاً للمعيار الدارج في المجتمع اليهودي، غير أن الدفع يفوق القدرة المالية للكثير من الفلسطينيين سكان المدينة.

كما أن رسوم التطوير الأساسية للارتباط بالماء والمجاري متماثلة بالنسبة لكلا طرفي الخط الأخضر، إلا أن العبء أكبر على عاتق السكان الفلسطينيين. أولاً، البناء العائلي التقليدي في المجتمع الفلسطيني يلقي بتكلفة البنى التحتية على عائلة واحدة (حتى لو كانت موسعة) بدلاً من تقسيمها بين عدد من السكان في مبنى الشقق، كما يحدث في الأحياء الإسرائيلية. ثانياً، النقص في البنى التحتية في الأحياء يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الارتباط بشبكة المياه والمجاري بسبب البعد ما بين البيت وبين نقطة الارتباط القريبة من الشبكة البلدية. هذه الإضافة المالية تجعل من البناء بترخيص في الكثير من الحالات غير ممكن من الناحية الاقتصادية.

في المقابل، في الأحياء الإسرائيلية، تشارك الدولة في تكاليف التطوير وتدعمها بطرق مختلفة. إن الحقيقة القائمة على وضع البنى التحتية التي يتم إرسالها بصورة مركزية لصالح عشرات أو مئات الوحدات السكنية في كل مرة، يخفض إلى حد كبير التكاليف بالحساب بالنسبة لكل وحدة سكنية. بالإضافة إلى ذلك، تقوم وزارة الإسكان بدعم المقاولين بصورة تخفض بصورة ملحوظة تكاليف التطوير. تم أيضاً منح الهبات مباشرة لصالح مشتري الشقق في الأحياء الإسرائيلية في القدس الشرقية.

99 بتاريخ 8.9.2011 ردت اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء في لواء القدس المخطط 13002 لإضافة وحدات سكنية في راس العامود، ومن بين ذلك بدعوى أنه "لا يمكن المصادقة على إضافة وحدات سكنية بدون حلول لمواقف السيارات".

100 رسم ترخيص البناء: طبقاً لأنظمة التنظيم والبناء، يجب على اللجان المحلية جباية رسوم من إصدار ترخيص البناء. من المفترض للمبلغ أن يغطي تكاليف معالجة البلدية واللجنة المحلية لطلب ترخيص البناء.

101 رسم تطوير: ضريبة بلدية، تشكل دفعا إلزامياً على عاتق صاحب الأرض أو مستأجر لمدة طويل خلال إنشاء البنى التحتية البلدية و/أو قبل منح ترخيص البناء. تهدف رسوم التطوير إلى تمويل البنى التحتية مثل الشوارع والأرصفة، قنوات تصريف مياه الأمطار، أنابيب المياه وأنابيب المجاري.

102 رسم تحسين: رسم تقوم اللجنة المحلية بجبايته عن ارتفاع قيمة الأرض نتيجة المصادقة على مخطط جديد يزيد من حقوق البناء. رسم التحسين بقيمة نصف الفارق ما بين قيمة القسيمة قبل المصادقة على المخطط الذي يحسن وبين قيمته بعد المصادقة.

103 ضريبة الأملاك: ضريبة فرضت في الماضي على الأرض الشاغرة التي ليست أرضاً زراعية حتى لو لم يسري بعد عليها مخطط يتيح البناء. تم إلغاء ضريبة الأملاك بتاريخ 1.1.2000. في ظل غياب تسجيل الأراضي في سجل الأراضي (الطابو)، التسجيل في مستندات ضريبة الأملاك والدفع، فقد وفرت ضريبة الأملاك إثباتاً بأن صاحب العقار ذا صلة على الأقل بالأرض.

Meir Margalit, Discrimination in the Heart of the Holy City, The International Peace and Cooperation Center, 104 Jerusalem 2006, p. 50

105 معهد القدس لأبحاث إسرائيل، الكتاب السنوي الإحصائي للقدس، لوحة و/26 المميزات الاجتماعية- الاقتصادية للسكان في القدس طبقاً للمنطقة الإحصائية (2008).

الصعوبات في تقديم الطلبات لاصدار تراخيص بناء وفتح ملفات ترخيص بسبب مشاكل في تسجيل الأرض

أحد المعوقات الأساسية في الحصول على تراخيص البناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية، خاصة بدءاً من مستهل سنوات الـ 2000 هو موضوع الملكية على الأرض والحقيقة بأن معظم الأراضي في المنطقة غير مسجلة كما هو مذكور في مكتب تسجيل الأراضي (الطابو). في المناطق التي تكون الأراضي فيها مسواة، في نطاق المدينة أو خارجها، كل قسيمة مسجلة على اسم أصحابها وهناك خارطة دقيقة حول مكانها وحدودها. إن تسجيل الأرض يوفر دليلاً على حقوق صاحب الأرض في العقار المسجل على اسمه. إن سياسة حكومة إسرائيل، التي لم تنتشر أبداً كقرار رسمي، عملية تسجيل الأراضي في القدس الشرقية، التي بدأت في فترة الانتداب البريطاني واستمرت في فترة الحكم الأردني، تم تجميدها في العام 1967.¹⁰⁶ هذه السياسة أوجدت الواقع الحالي الذي تم فيه تقسيم المساحات التي لم تصدر في القدس الشرقية إلى ثلاثة أنواع: أراض مسواة انتهى تسجيلها قبل العام 1967؛ أراض تمر بعملية تسوية كان تسجيلها في ذروتها قبل الحرب لكن لم يتم الانتهاء منها؛ وأراض غير مسواة.¹⁰⁷ الأراضي غير المسواة مسجلة فقط في سجلات ضريبة الأملاك، التي لا تشمل على خرائط تظهر الموقع الدقيق للقسيمة وتشكل طبقاً لقرارات الحكم دليلاً في الظاهر على ملكية الأرض.

طبقاً لأنظمة التنظيم والبناء، يجب على صاحب الحقوق في الأرض التوقيع على طلب اصدار ترخيص البناء. عندما تكون الأرض مسجلة في الطابو، يجب على المالك المسجل أو وكيله التوقيع على الطلب. عندما لا تكون الأرض مسجلة في الطابو فإن الشخص الذي دفع ضريبة الأملاك عن الأرض هو الذي من المفترض له أن يوقع على الطلب الخاص باصدار الترخيص.¹⁰⁸ على مر السنين تم العثور على تسويات عملية اتاحت الحصول على تراخيص بناء حتى بدون تسجيل ملكية كاملة. لكن بعض الاجراءات التي اتبعت منذ مستهل العام 2000 شددت من الطلبات الخاصة باثبات الملكية على الأرض وتسجيل الملكية. وقد أدت هذه الاجراءات إلى انخفاض ملحوظ في قدرة السكان الفلسطينيين على تقديم الطلبات لاستصدار تراخيص بناء. الارتفاع المستمر في عدد تراخيص البناء التي صدرت في السنوات الأخيرة ربما يرمز إلى تلبين الطلبات.

أراض مسواة

الزام صاحب الأرض (المسجل بالطابو) بالتوقيع على طلب مخطط القدس 2000 ترخيص بناء: اكتفى قسم ترخيص البناء في بلدية القدس في الماضي بتوقيع أصحاب الأراضي المسجلين، ورثتهم أو من اشتروا منهم الأرض واثبات العلاقة بين صاحب الأرض المسجل وبين الموقع بصفته صاحب الأرض، على سبيل المثال من خلال شهادات الارث او عقود البيع. غير أنه في العام 2000 أصدر القسم القضائي في البلدية أمراً إلى قسم الترخيص، ينبغي بموجبه على صاحب الأرض المسجل في مكتب تسجيل الأراضي، وليس الورثة أو احد المشتريين، الشروع في اجراء للحصول على ترخيص بناء. نتيجة لذلك لم يقدر الورثة على تقديم طلب لاصدار ترخيص بناء دون الحصول بداية على حصر ارث من المحكمة الشرعية ودون ترتيب موضوع تسجيل الأرض على اسمهم قبل تقديم الطلب لاصدار الترخيص. علاوة على الصعوبات والمصاريف المرتبطة بهذا،

106 ليفين- سنور، رونيت، "الخصخصة، الفصل والتمييز: اهمال الاجراءات الخاصة بتسوية الحقوق في الأراضي في شرقي القدس"، عيوني مشباط، جامعة تل أبيب، 2011، المجلد 34، ص 192-193.

107 من المهم الإشارة إلى أنه في غربي المدينة وفي المساحات التي تمت مصادرتها لغرض إقامة الأحياء الاسرائيلية في القدس الشرقية، معظم الأراضي مسواة. بناء على ذلك، فإن المشاكل المفصلة هنا مميزة للأحياء الفلسطينية.

108 النظام 2 أ (5) من أنظمة التنظيم والبناء (طلب ترخيص، شروطه والرسوم) - 1970.

لا يتاح دائما التسجيل في الطابو - على سبيل المثال، عندما لا يكون قسم من الورثة في البلاد - ونتيجة لذلك هناك خشية من تسجيل الأرض على اسم الوصي على أملاك الغائبين.¹⁰⁹

الأراضي التي فتحت بالنسبة لها إجراءات تسوية

الزام صاحب الأرض بالتوقيع على طلب ترخيص بناء: في تشرين الأول 2001 أصدر القسم القضائي في البلدية أمرا إلى قسم الترخيص، بخصوص الأرض التي شرع فيها بأعمال التسوية ولم تكتمل، ينبغي بموجبه على طلب اصدار الترخيص أن يكون موقعا من قبل صاحب الحق المسجل في لائحة الدعاوى أو لائحة الحقوق.¹¹⁰ هكذا تولدت مشكلة مشابهة للمشكلة التي ذكرت أعلاه بخصوص الأراضي المسواة: لا يسمح للورثة ومن اشتروا الأرض من صاحب الحقوق المسجل في لائحة الدعاوى، عند سريان تسوية الأرض غير المكتمل، بتقديم طلب لاصدار ترخيص بناء.

أراض غير مسواة

على مر السنين اكتفى قسم القياسات في بلدية القدس بالحصول على خارطة قياس عادية، وقع عليها مختار القرية ذي الصلة (كما هو معلوم، معظم الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية هي أجزاء من قرى تم ضمها إلى منطقة نفوذ البلدية في العام 1967) وأصحاب الأراضي الذين يحدون القسيمة التي قدم طلب الترخيص بخصوصها. هذا الاجراء، الذي تم تفعيله بروح قانون التنظيم والبناء الذي يتيح اصدار تراخيص بناء في الأرض غير المسواة ايضا، أتاح لأصحاب الأراضي غير المسواة فتح ملف ترخيص في قسم ترخيص البناء، دون الزامهم بالدفع قداما بتسجيل القسائم التي بحوزتهم في الطابو.

منذ بداية العام 2002 بدأ قسم الترخيص بمطالبة سكان المدينة الذين يقدمون طلبات لاصدار تراخيص بناء في المناطق غير المسواة بفتح اجراءات لتسجيل القسيمة التي بملكتهم في الطابو، عن طريق اعداد مخطط لغرض التسجيل والحصول على مصادقة مركز خرائط إسرائيل بأن المخطط لغرض التسجيل "صالح للتسجيل" - وهذا كله كشرط لفتح ملف ترخيص للبناء. في المقابل بدأ مكتب التنظيم اللوائي في وزارة الداخلية باضافة بند إلى نظام كل مخطط جديد بهذا الشأن، يطلب اعداد مخطط لغرض التسجيل كشرط لاصدار ترخيص بناء. هذا الطلب زاد من تكاليف ووقت التخطيط بالنسبة للكثير من السكان.

كان الطلب الخاص بالمخطط لغرض التسجيل مقرونا بطلب البدء فعليا في عملية تسجيل الأرض كشرط لتقديم طلب لاصدار ترخيص. طبقا للاجراء فقد التزم المحامون الذين يمثلون مقدمي الطلبات لاصدار التراخيص بتسجيل القسائم في مكتب تسجيل الأراضي خلال خمس سنوات. غير انه سرعان ما اتضح أن المحامين غير قادرين على الوفاء بالتزاماتهم بسبب امتناع مسجل الأرض عن تسجيل الأراضي غير المسواة في القدس. وهكذا توقفت عملية الترخيص في حالات كثيرة منذ بدايتها. طبقا للمعطيات التي وردت من البلدية، خلال السنوات الخمس، 2005-2009، تم اعتراض 483 طلب قبل فتح ملف لطلب اصدار ترخيص، وهذا في الفترة التي تم خلالها اصدار 662 ترخيص بناء في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية.

عدا عن جميع الصعوبات الحقيقية، فإن هذا الطلب الخاص بتسجيل الأرض في الطابو يستلزم من صاحب الأرض أن يقوم بنفسه وبامكانياته القليلة ما هو مسئولية السلطة العامة بصورة جلية، التي امتنعت على مدار ما يقارب نصف قرن عن القيام به، ومن بين ذلك بسبب التعقيد القانوني والسياسي القائم في القدس الشرقية.¹¹¹

¹⁰⁹ قانون أملاك الغائبين من العام 1950 يحدد بان الشخص الغائب عن دولة إسرائيل خلال التعداد في العام 1948 ومكث في أرض العدو، يتم تحويل ممتلكاته إلى الوصي على أملاك الغائبين بدون تعويضات وبدون الحاجة إلى تعريف صاحب الأملاك. بعد ضم القدس الشرقية في العام 1967، سرى هذا القانون على المنطقة التي تم ضمها، لكن تم تفعيله بتقييدات متنوعة. هذا التفعيل يقع محل خلاف ويتم تناوله قضائيا المرة تلو الأخرى.

¹¹⁰ لائحة الدعاوى ولائحة الحقوق تمثل مراحل وسطية في مرحلة التسجيل.

¹¹¹ مروم، ناتى، مصيدة تنظيمية، ص 60.

مخططات للتوحيد والتقسيم من جديد

كما ذكر، في المناطق الكبيرة في شمالي القدس الشرقية، التي تم تعريفها على أنها مناطق توحيد وتقسيم من جديد، لم يتح على مدار سنين كثيرة الحصول على تراخيص بناء. وهذا لأنه لا يمكن في هذه المناطق اصدار تراخيص بناء إلى حين المصادقة على مخططات التوحيد والتقسيم من جديد في لجان التنظيم وإلى حين تسجيل القسائم الجديدة في الطابو. وقد تم تجميد البناء والتطوير في 51 منطقة كهذه في أحياء بيت حنيئا وشعفاط لمدة تزيد عن عقد، و فقط بعد 2005 بدأت البلدية بصورة تدريجية بانهاء عملية المصادقة على مخططات التوحيد والتقسيم (صحيح لغاية نهاية 2012، تمت المصادقة على حوالي 44 مخطط توحيد وتقسيم من قبل اللجنة المحلية، من بين 51 مخطط توحيد وتقسيم ينبغي المصادقة عليها في هذه الأحياء). لكن، طبقا للاجراءات الجديدة فإن المصادقة على مخططات التوحيد والتقسيم لا يتيح اصدار تراخيص بناء لأنه ينبغي تسجيل القسائم الجديدة الناتجة عن عمليات التوحيد والتقسيم في مكتب تسجيل الأراضي.

الوضع اليوم

جاء في الرسالة التي أرسلها نائب مدير جناح التخطيط في المدينة في شباط 2009 إلى الموظفين الذين يوفرن المعلومات التنظيمية في البلدية: "عندما اتضح أنه في جزء من الحالات لم يف المواطنون الذين التزموا بتسجيل مخطط لغرض التسجيل، فقد قرر مهندس البلدية والمستشار القضائي في البلدية اعتماد نمط جديد لتعليم خطوط البناء في حالة المخطط لغرض التسجيل. هذه التوجيهات سارية من اليوم وصاعدا".¹¹² يتضمن الخطاب تفاصيل الطلبات الجديدة، التي ينبغي وفقها على مقدم طلب اصدار الترخيص، وكشرط للدفع قداما بالطلب لتأشير خطوط البناء في القسيمة التي يمتلكها، أن يوفر لفاحصي المعلومات مصادقات بأن المخطط لغرض التسجيل "صالح للتسجيل" وفتح ملف تسجيل لدى مسجل الأراضي. فقط بعد اصدار هذه المصادقات يتم تعليم خطوط البناء لمقدم الطلب.¹¹³ في سياق الخطاب يظهر "شروط لاصدار تصريح البناء - مصادقة قسم المعلومات والخرائط أنه وفقا لمسجل المقاولين لا مانع مبدئي من تسجيل المخطط لغرض التسجيل". سرت هذه التوجيهات لمدة ستة اشهر فقط، حتى حددت لجنة الاستئناف اللوائية للتنظيم والبناء التي طلب منها التعاطي مع الموضوع بأنه طبقا للقانون لا تملك البلدية المطالبة بهذا. بعد صدور قرار لجنة الاستئناف، عمل الموظفون بأنفسهم على فحص امكانيات تسجيل الأرض لدى مسجل الأراضي.¹¹⁴ هذه النشاطات غير الرسمية تتناقض مع مضامين لجنة الاستئناف. وقد تأسس الاجراء المؤقت، ويطلب اليوم من أصحاب الأراضي الذين يتوجهون إلى قسم الترخيص بهدف فتح ملف جديد لاصدار ترخيص بناء ارفاق مستندات الترخيص إلى جانب مصادقة من القسم القضائي في البلدية لفتح الملف. يتواصل القسم القضائي مع مسجل المقاولين ومع مكتب الوصي على أملاك الغائبين لفحص مسألة ملكية الأرض، وطبقا لنتائج الفحص تتم المصادقة على فتح الملف أو رفض الطلب الخاص بفتحه.

112 خطاب من مناحم جرشوني. مرجعية: 2009-0310-14، 1.2.2009.

113 الطلب الخاص بفتح ملف تسجيل ليس مشمولا في طلبات القانون ويشكل تشديدا للقانون والعادة التي كانت دارجة قبل ذلك.

114 يتم التوجه بالطريقة التالية: توجه المسؤولون في البلدية عن منح المعلومات التخطيطية في الاجراء الذي يسبق فتح ملف الطلب بصورة غير رسمية إلى الوصي على أملاك الغائبين وسألوهم إن كانت هناك مشكلة في تسجيل الأرض على اسم مقدم الطلب. جاء في الرد غير الرسمي انه ربما يكون هناك غائبين من بين أصحاب الأرض. الرد الذي يشير إلى أن مقدم الطلب أو احد أشقائه يعتبرون غائبين يؤدي إلى رفض التوجه وأن صاحب الأرض لا يمكنه أن يطلب ترخيص بناء حتى في المستقبل. تقرير من قبل السيد جرشوني إلى مهندس البلدية، المسؤول عن الترخيص ومديرية قسم تخطيط المدينة في 7.9.2009: "في القسيمة المذكورة تم تقديم مخطط بناء.... وقد المبادر طلبا لتعليم خطوط البناء... توجهنا إلى السيد رونين باروخ، الوصي العام- المسؤول عن أملاك الغائبين، كي يفحص الملكية على هذه القسيمة. يتضح من فحصنا أن المالك لم يكن في إسرائيل منذ فرض القانون الاسرائيلي وأن العقار يعتبر عقارا لغائب. ينبغي توجيه مقدم الطلب إلى وزارة المالية- جناح ممتلكات الغائبين من أجل فحص مكانته... على ضوء المذكور أعلاه، يجب عدم تعليم خط بناء أو اصدار ترخيص بناء ما دام لم يتم اثبات الملكية على العقار بمصادقة المسؤول عن أملاك الغائبين". تجدر الإشارة إلى ان هذه المراسلات كانت بعد ما حددته لجنة الاستئناف المشار إليها أعلاه.

ملخص الصعوبات الخاصة باصدار تراخيص البناء

المسار المتاح للفلسطيني من سكان القدس الشرقية في طريقه للحصول على ترخيص لبناء بيت هو رحلة طويلة، مكلفة، متعبة وبدون نتائج مضمونة، سواء بسبب المشاكل الكثيرة في المخططات التي تشكل قاعدة لاصدار التراخيص أو بسبب المعوقات غير النافذة في مسار الترخيص. ومن بين جميع المشاكل المفصلة اعلاه، يبدو أن المشكلة الأصعب هي مشكلة تسجيل الأراضي.

إذا كانت دولة إسرائيل غير معنية، أو غير قادرة، على اجراء التسجيل الكامل للأراضي في القدس الشرقية، ينبغي عليها على الأقل أن تفصل ما بين مسألة التسجيل وبين مسألة ترخيص البناء. وفقا لقانون التنظيم وكما كان متبع في الماضي، ينبغي على منظومة التنظيم الاكتفاء بأن يثبت مقدم الطلب الصلة بالأرض التي ينوي البناء فيها، وعدم الزامه بتسجيل الأرض على اسمه في الطابو. إذا كان الاجراء السابق، الذي أتاح اصدار تراخيص البناء دون الزام مقدم الطلب بالقيام باجراءات لتسجيل الأرض في الطابو، قد وقعت أعطاب، ينبغي اذن اصلاحها، لكن ينبغي عدم الغاء هذه الامكانية في الأساس. التحسينات البيئية التي يتم القيام بها اليوم في مجال التخطيط، بهدف ايقاف البناء بدون تراخيص وخلق محيط حياة نوعي لسكان الأحياء، لن تصل إلى أهدافها إذا لم يتح للسكان البناء فوق الأرض التابعة لهم لكن غير المسجلة على أسمائهم في الطابو. لا يوجد خيار آخر، سوف يستمر السكان في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية في البحث عن حلول سكنية بديلة وبضمنها بناء بيوت بدون تراخيص.

ملخص

منذ العام 1967 استعمل التخطيط في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية بمثابة أداة التحقيق الطموح الاسرائيلي إلى ترسيخ الأغلبية اليهودية في القدس. يدل على ذلك الانشغال الكبير في الميزان الديموغرافي في مستندات السياسة على المستوى البلدي والحكومي وفي اطار المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000. على ضوء سياسة الميزان الديموغرافي ينبغي فهم المخططات التي تنسم بالاشكالية والمقيدة بخصوص الأحياء، خاصة تلك التي تم اعدادها في أول عقدين بعد العام 1967 وكذلك التي تم اعدادها لاحقا. اليوم أيضا، عندما تصرح لجان التنظيم أنها في كل عام تصادق على الكثير من المخططات الخاصة بالجمهور الفلسطيني في المدينة، فإن الأمر يتم بالرجوع إلى مبدأ الميزان الديموغرافي. وهكذا ليس من المستغرب عدم استيفاء المخططات لاحتياجات السكان الفلسطينيين وليس من شأنها اغلاق الفجوات بين أحيائهم وبين الأحياء الإسرائيلية في القدس. وكما وصف بصورة مسهبة أعلاه، ما يزال التخطيط في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية متسما بمشاكل خطيرة: مساحة المخططات المصادق عليها مقلص للغاية، المساحات المخصصة للتطوير والسكن لا توفر الاحتياجات الأساسية، حقوق البناء قليلة وهناك نقص هائل في المساحات المخصصة للمباني العامة.

المخطط الهيكلي الجديد، القدس 2000 (الذي ربما لن يتم ايداعه لاعتراضات الجمهور في المستقبل القريب)، لا يحمل معه رؤيا جديدة للمدينة، بل يلتزم بذات السياسة الخاصة بالحفاظ على الميزان الديموغرافي. اضافات البناء التي يقترحها المخطط للأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية مقلص ولا يوجد أي محاولة للتعامل مع الصعوبات في تطبيقها.

كان من الممكن أن نتوقع اليوم، نحو نهاية نصف قرن من السيطرة الاسرائيلية على القدس الشرقية وبعد أن سرى مفعول الكثير من المخططات الهيكلية في الأحياء الفلسطينية أن يكون من السهل أكثر الحصول على تراخيص بناء، غير أن الأمر ليس كذلك. عدد تراخيص البناء التي يتم اصدارها كل عام في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية صغير وعدد الشقق المتاح بناؤها قليل هو الآخر. تفسير قلة تراخيص بناء يكمن في نفس السياسة الاسرائيلية في القدس الشرقية. من عدة مناح، فإن طلبات بلدية القدس من الفلسطينيين الراغبين في بناء بيوتهم هي طلبات لا ثقة ومعقولة. من الطبيعي أن تطلب السلطة المحلية التحقق من أن مقدم الطلب لاصدار الترخيص هو فعلا صاحب الحقوق في الأرض. كذلك أيضا، ومن المنطقي أن يطلبوا في البلدية التأكد بأن البيوت تبنى وفقا للمعايير الدارجة وأن يتم ربط الوحدات السكنية بالبنى التحتية البلدية.

غير أن هذه الطلبات تعبر عن تجاهل الحالة المتميزة السائدة في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية- وهي حالة تسببت بها سلطات الدولة ذاتها. إن النقص في البنى التحتية اللائقة، الامتناع عن اكمال تسجيل الأراضي، القرار الخاص بفرض

قانون ممتلكات الغائبين من سنوات الـ 1950 أيضا على القدس الشرقية- كل هذه حالت دون حصول السكان في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية على تراخيص بناء.

فعندما يرى الانسان الذي يرغب ببناء بيته، أن احتمال حصوله على ترخيص بناء هو ضئيل جدا ويأتي بعد عملية متواصلة ومكلفة، ليس من الغريب أن يختار الكثيرون رغم المتطلبات القانونية بناء بيتهم فوق ارضهم بدون الترخيص المطلوب. علاوة على ذلك، فإن الانسان الذي يختار السير وفقا لمتطلبات القانون، ويتوجه إلى البلدية لفتح ملف طلب لاصدار ترخيص بناء، يعرض نفسه لخطر، في اطار فحص مسألة الملكية على الأرض، وهي كما ذكرنا أعلاه احدى المسائل التي يتم فحصها عند تقديم طلب لاصدار ترخيص بناء، وقد ينهب بصورة جزئية او تامة من أرضه.

إن الصعوبات التي يواجهها الفلسطيني الذي يرغب ببناء بيت فوق أرضه معروفة جيدا لسلطات البلدية والدولة، لكنها معروفة أقل لدى الجمهور العريض. من واجب الدولة والبلدية أن تخطط الأحياء في القدس الشرقية بصورة لائقة أو تمكين السكان من فعل هذا بأنفسهم. ومن واجبها ايضا اصدار تراخيص البناء طبقا للاحتياجات الحقيقية للسكان وابعاد المعوقات في مسار الترخيص، مثل الغاء ارتباط ترخيص البناء بتسجيل الأرض. بدون فعل اختراقي في هذا الاتجاه سوف تستمر ظاهرة البناء بدون تراخيص وإلى جانبها أوامر هدم البيوت وهدم البيوت بشكل فعلي. سوف يتم اعتبار البلدية كمميزة وكمن تتجاوز واجبها الأساسي في توفير الاحتياجات الأساسية لسكان المدينة وسوف يتنامى التوتر بين اليهود والعرب في القدس.

قائمة المراجع



- افرات البشع، جغرافيا الاحتلال، اصدار كرمل، 2002.
- اللجنة الوزارية المشتركة لفحص وتيرة التطوير في القدس، توصيات لوتيرة تطوير منسقة ومدموجة، القدس، آب 1973.
- بنسيلم، سياسة التمييز: مصادرة الأراضي، التنظيم والبناء في القدس الشرقية، ايار 1995.
- بنيامين هايمن، جادي ايزرخ، سكان القدس والمنطقة: زيادة في التوقعات، بلدية القدس، قسم تخطيط المدينة، جناح سياسة التنظيم، تموز 1977.
- توقعات التغييرات في توزيع السكان كجزء من المخطط الهيكلي القطري، وزارة الداخلية، القدس، 1975.
- جمعية بمكوم، رأي استشاري مكمل: شارع 4 جنوب في داخل بيت صفافا، القدس، آب، 2013.
- جمعية بمكوم، طلب انضمام الى الائتماس بصفة "صديق المحكمة" ورأي استشاري تخطيطي: شارع 4 جنوب، الأقسام في داخل بيت صفافا وشرفات، القدس، آذار، 2013.
- جمعية بمكوم، ملاحظات على المخطط الهيكلي المحلي القدس 2000، 2006.
- جمعية بمكوم، من عام الى وطني: حقائق وطنية في القدس الشرقية، القدس، 2012.
- دولة إسرائيل، وزارة الداخلية، سلطة التخطيط، المجلس القطري للتنظيم والبناء، تما 35.
- رونيت ليفين- سنور، "الخصخصة، الفصل والتمييز: اهمال الاجراءات الخاصة بتسوية الحقوق في الأراضي في شرقي القدس". عيون مشباط، جامعة تل أبيب، 2011، المجلد 34، ص 192-193.
- شاؤول عمير، راحيل الترمان وأمنون فرنكل، تقدير التأثيرات المتوقعة جراء الاقتراح بتوسيع حدود القدس غربا، مركز بحث المدينة والمنطقة، التخنيون، المعهد التكنولوجي لاسرائيل، تشرين الثاني 1990، الجزء أ.
- عميراف موشي، ظاهرة القدس: هكذا انهارت سياسة توحيد القدس 1967-2007، اصدار كرمل، 2007.
- عوفر أهرن، التخطيط في المجتمع العربي في القدس 1967-1996، بلدية القدس، جناح تخطيط المدينة، قسم سياسة التخطيط، القدس، 1996.
- فحص أولي للدلالات النابعة عن اقامة بلدات في منطقة القدس، وزارة الاسكان، مديرية البناء القروي، القدس، 1975.
- قانون التنظيم والبناء، 1965، وتعديل 43 من قانون التنظيم والبناء، 1995.
- كوهين بار وروناتيل، التخطيط الدينامي بمبادرة السكان: المخططات القابلة للتنفيذ في القدس الشرقية، اقتراح لحل الضائقة السكنية، جمعية بمكوم، القدس، 2013.
- مايا حوشن، سكان القدس- عمليات التغيير، 40 عاما في القدس، معهد القدس لأبحاث إسرائيل، القدس، 2008.
- مستند سياسة البناء للسكن في شرقي المدينة- المرحلة أ، بلدية القدس، جناح تنظيم المدينة، قسم سياسة التخطيط، 2002.
- معهد القدس لأبحاث إسرائيل، الكتاب السنوي الاحصائي للقدس، لوحة و/26، 2008.
- معهد القدس لأبحاث إسرائيل، الكتاب السنوي الاحصائي للقدس، لوحة ج/14، 2011.
- معهد القدس لأبحاث إسرائيل، الكتاب السنوي الاحصائي للقدس، لوحة ي/16، 2012.
- مناحم كلانين، جمائم في سماء القدس، عملية السلام والمدينة 1977-1999، معهد القدس لأبحاث إسرائيل، القدس، 1999.
- ناتي مروم، مصيدة تنظيمية: سياسة التنظيم، تسوية الأراضي، تراخيص البناء وهدم البيوت في القدس الشرقية، كانون أول 2004.

نداف سرغاي، تخطيط، ديمغرافيا وجغرافيا سياسية في القدس عقب نقاش مخطط القدس الهيكلية، المركز المقدسي لشؤون الجمهور والدولة، القدس 2010.

هشمعوني، شفيد، هشمعوني، المخطط الأم القدس 1968، القدس 1972.

Meir Margalit, Discrimination in the Heart of the Holy City, The International Peace and Cooperation Center, Jerusalem 2006, p. 50

مواد أولية

استئناف شركة مكور هنيكوت وحقوق م. ض في المحكمة العليا: http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/mekarkein/private/ver_ofom.htm

«التغييرات التي تمت في المخطط [مثلاً: المخطط الهيكلية القدس 2000] دون علم اللجنة المحلية (فحص أولي)»، بدون ذكر التاريخ والكاتب، 2009.

النظام 2 أ (5) من أنظمة التنظيم والبناء (طلب ترخيص، شروطه والرسوم) - 1970.

بلدية القدس، السياسة ومخططات عمل بلدية لسنة العمل 1990، مستند عمل داخلي، تموز 1990.

تراخيص بناء بين سنوات - 2005 2009، جدول أصلي الذي وصل من بلدية القدس.

تقديم طلب لاصدار تراخيص بناء بين سنوات - 2005 2009، جدول أصلي الذي وصل من بلدية القدس.

داني حورين، مكتوب الى المسئول عن اللواء في حينه، روت يوسف، 1.7.2009.

روت بيكسون، مكتوب، الى المسئول عن تطبيق قانون حرية المعلومات، شموئيل انجل، 2 كانون الأول 2003.

ع. ت.م. 12-12-17409، ع. ع.م. 1508/13، ع. ع.م. 1489-13/13 شارع 4 جنوب في بيت صافا.

ع.ت.م. 13-04-36572 (فيما يخص المخطط الهيكلية القدس 2000)، بمكوم - مخططون من أجل حقوق التخطيط وآخرون ضد رئيس اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء في القدس وآخرين، نيسان 2013.

شموئيل انجل، مدير تطبيق قانون حرية المعلومات في بلدية القدس، مكتوب رد على توجه جمعية بمكوم، 8 تموز 2010.

«مخططات في شرقي المدينة»، نظام داخلي لدائرة التخطيط اللوائية، 2006.

مناحم جرشوني. مكتوب من 1 شباط 2009 مرجعية: 14-0310-2009.

مناحم جرشوني، مكتوب من أيلول 2009.

ميثاق اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء، لواء القدس، 8.11.2009.

خرائط



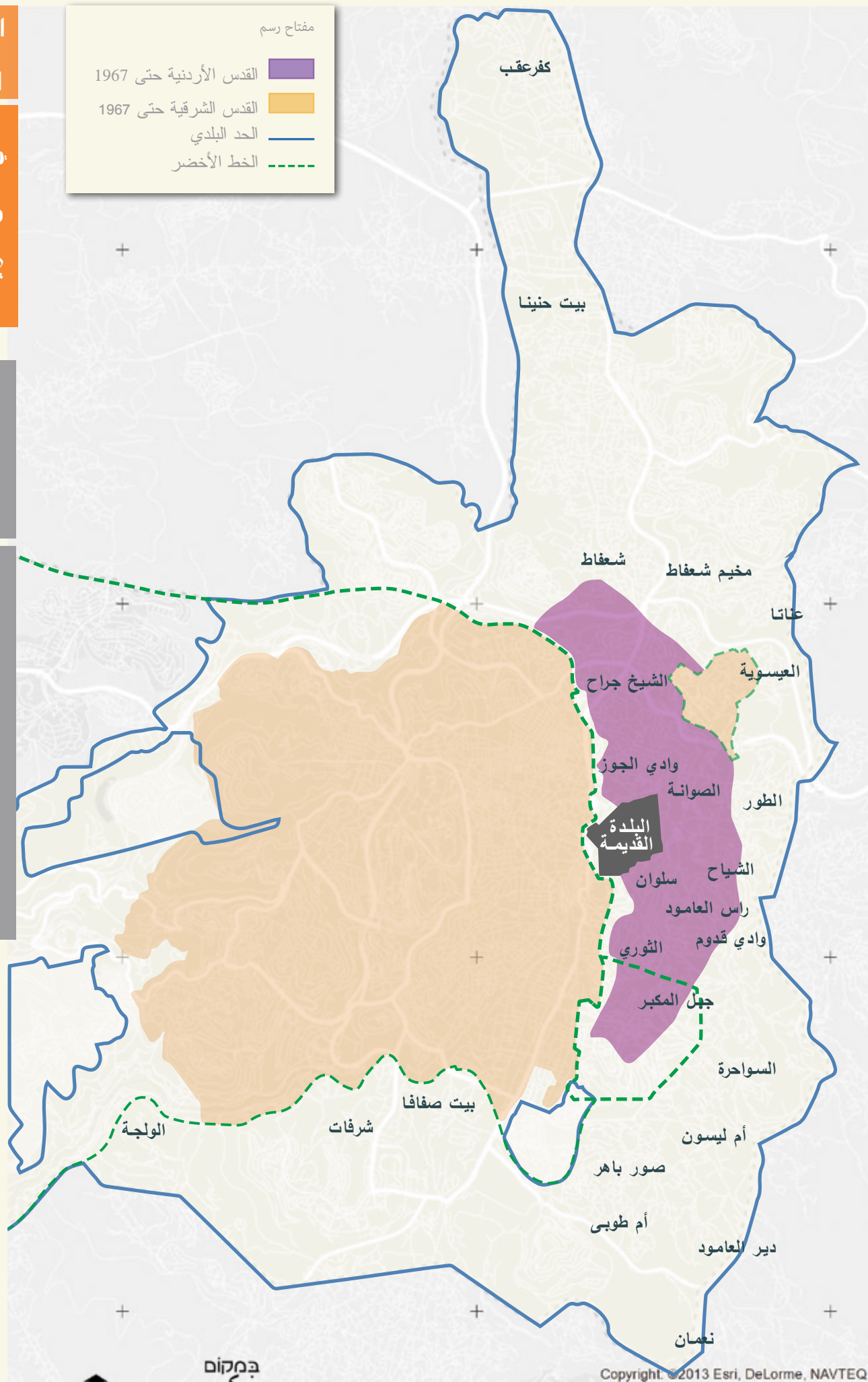
البناء في التخطيط

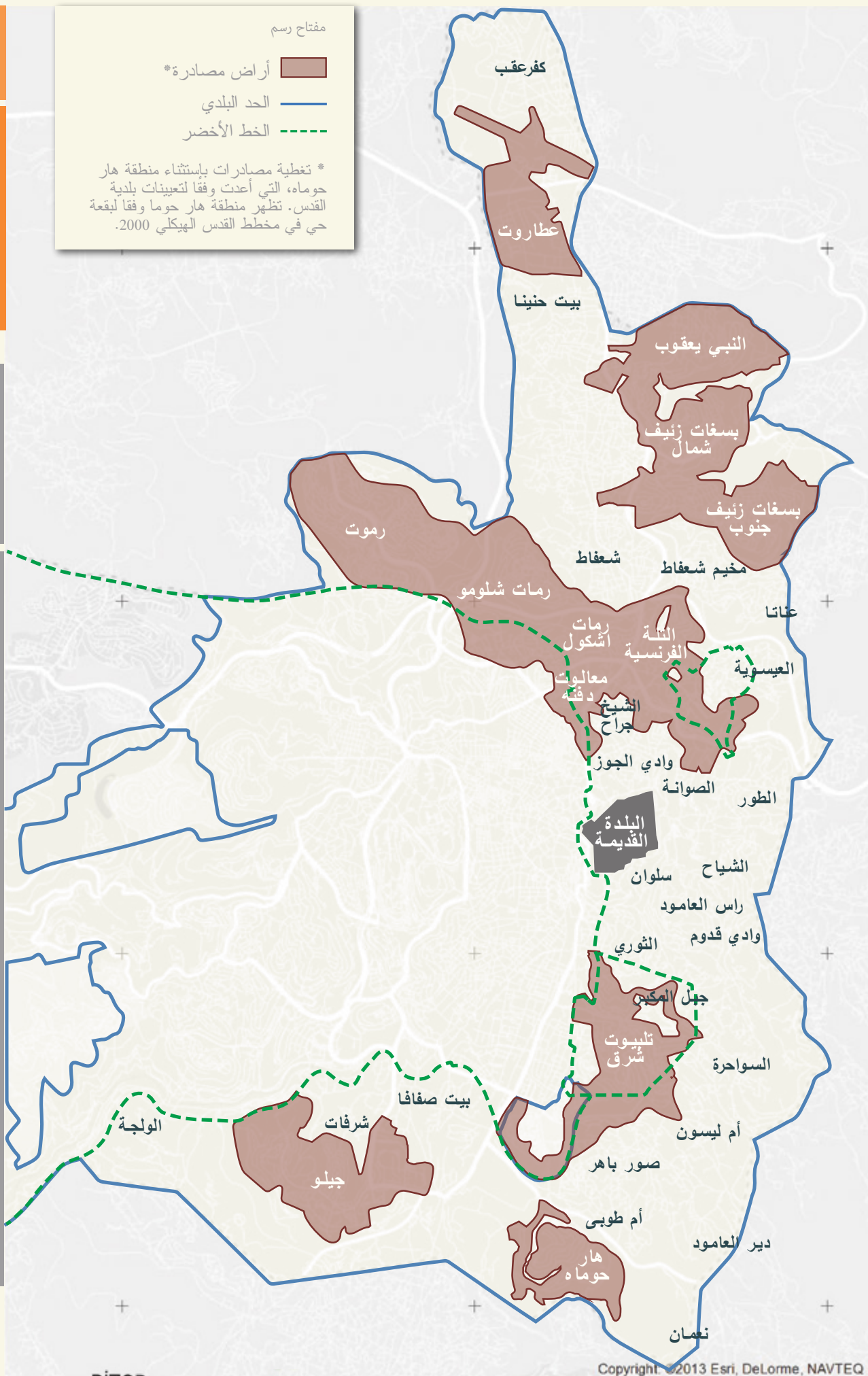
السياسة، التنظيم والتطوير في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

خارطة

1

الحدود في القدس



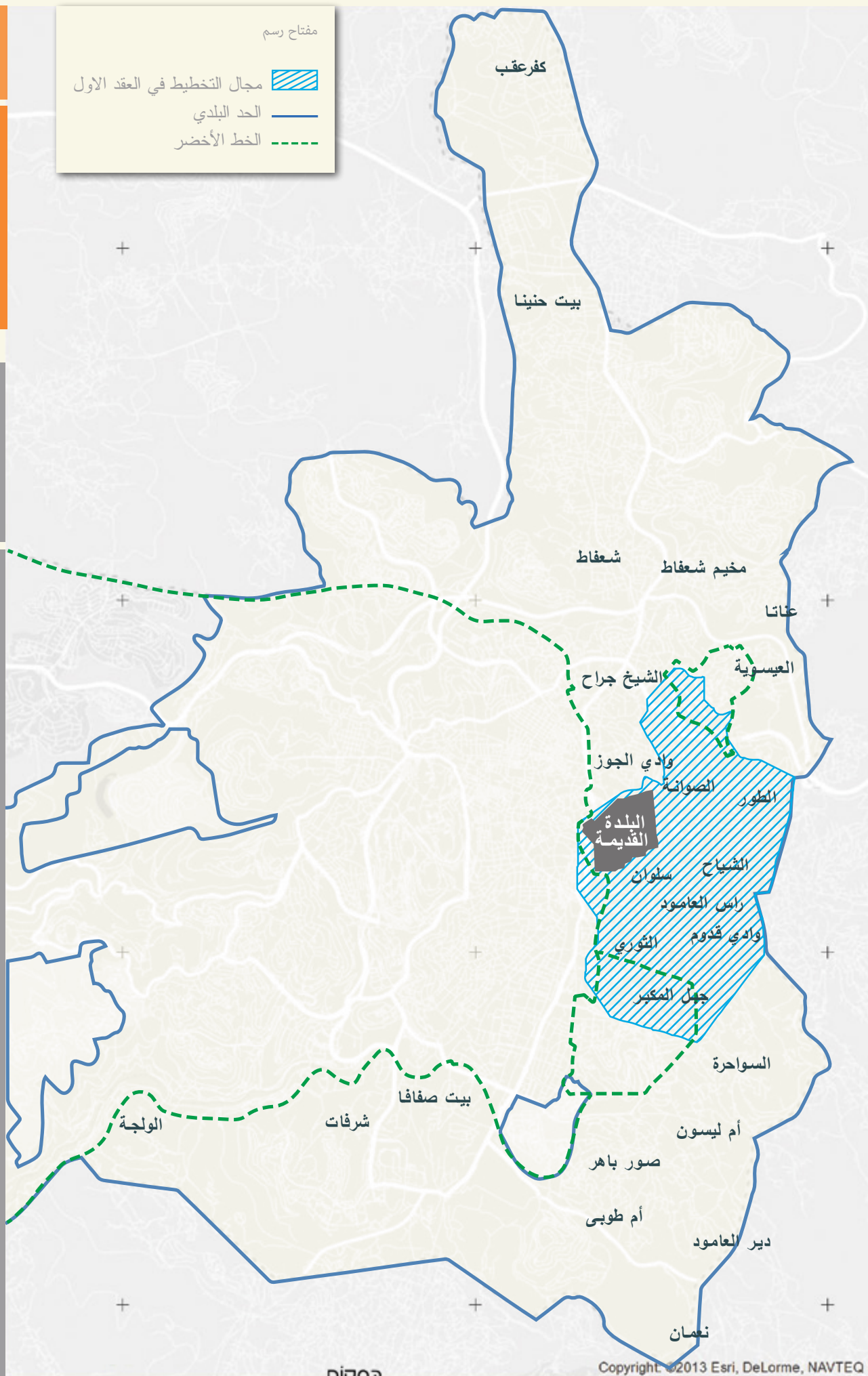


البناء في
التنظيم

السياسة، التنظيم والتطوير
في الأحياء الفلسطينية
في القدس الشرقية

خارطة
د

مجال التخطيط في العقد الأول 1967-1977

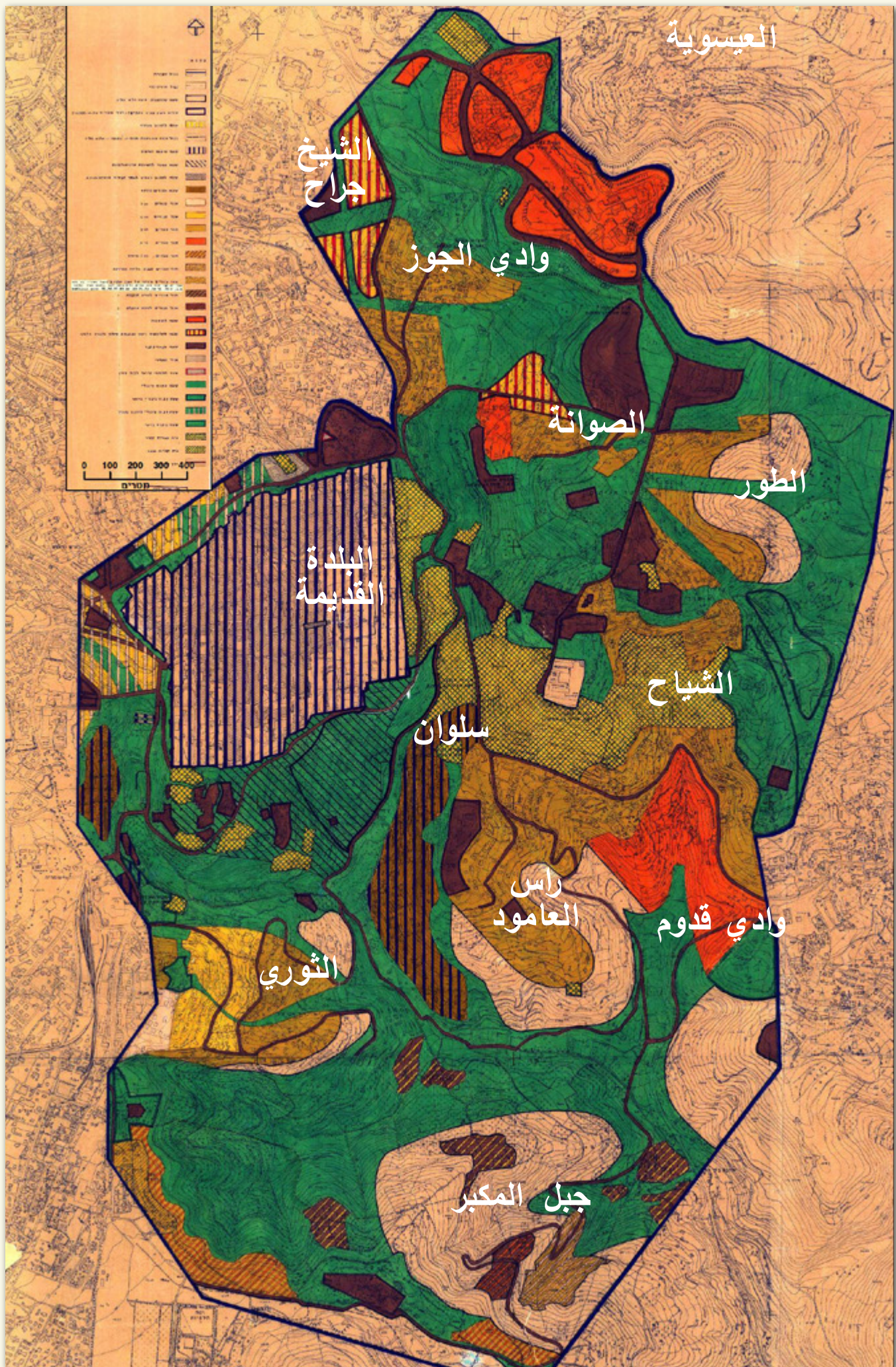


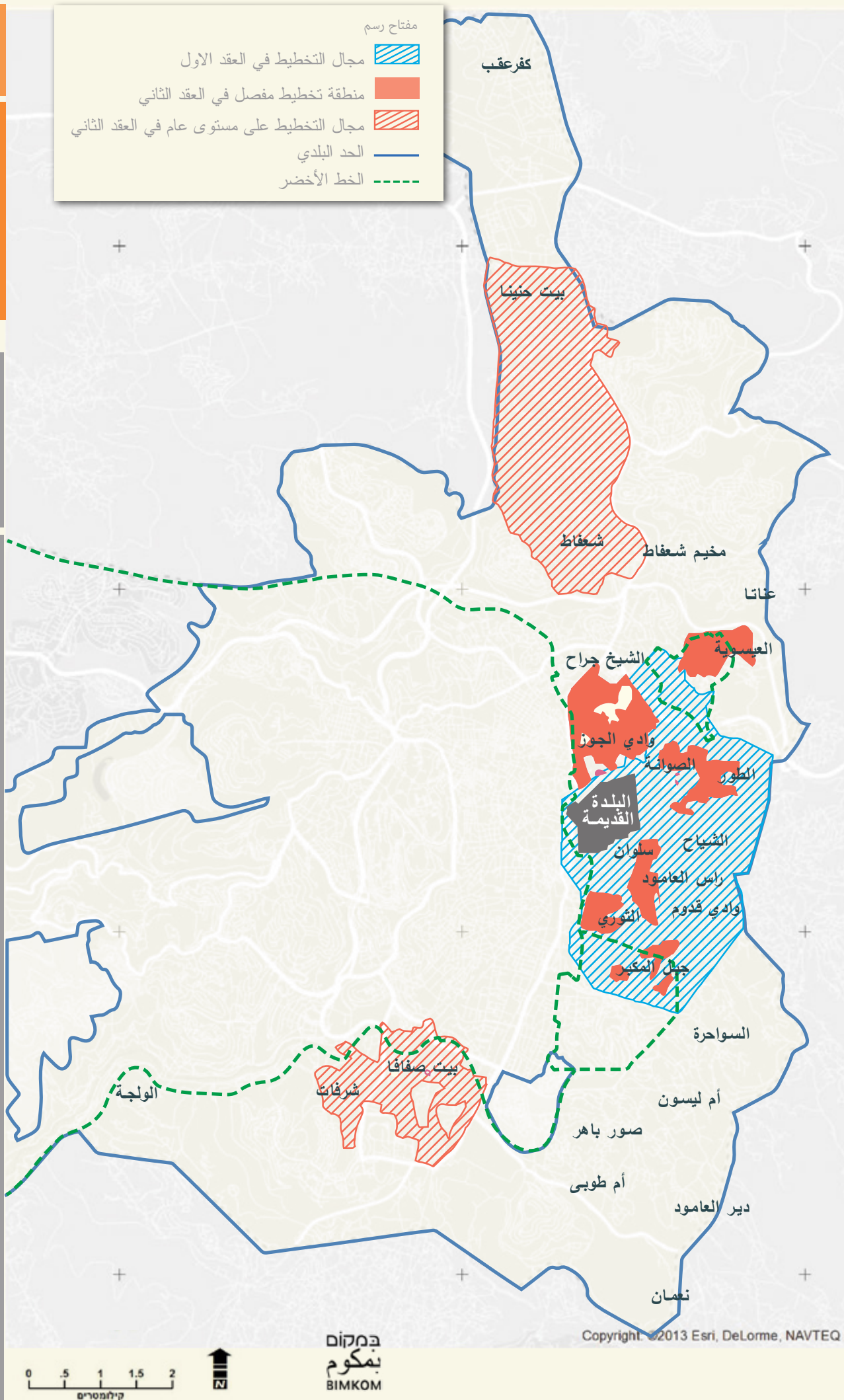
0 .5 1 1.5 2
كيلومترات

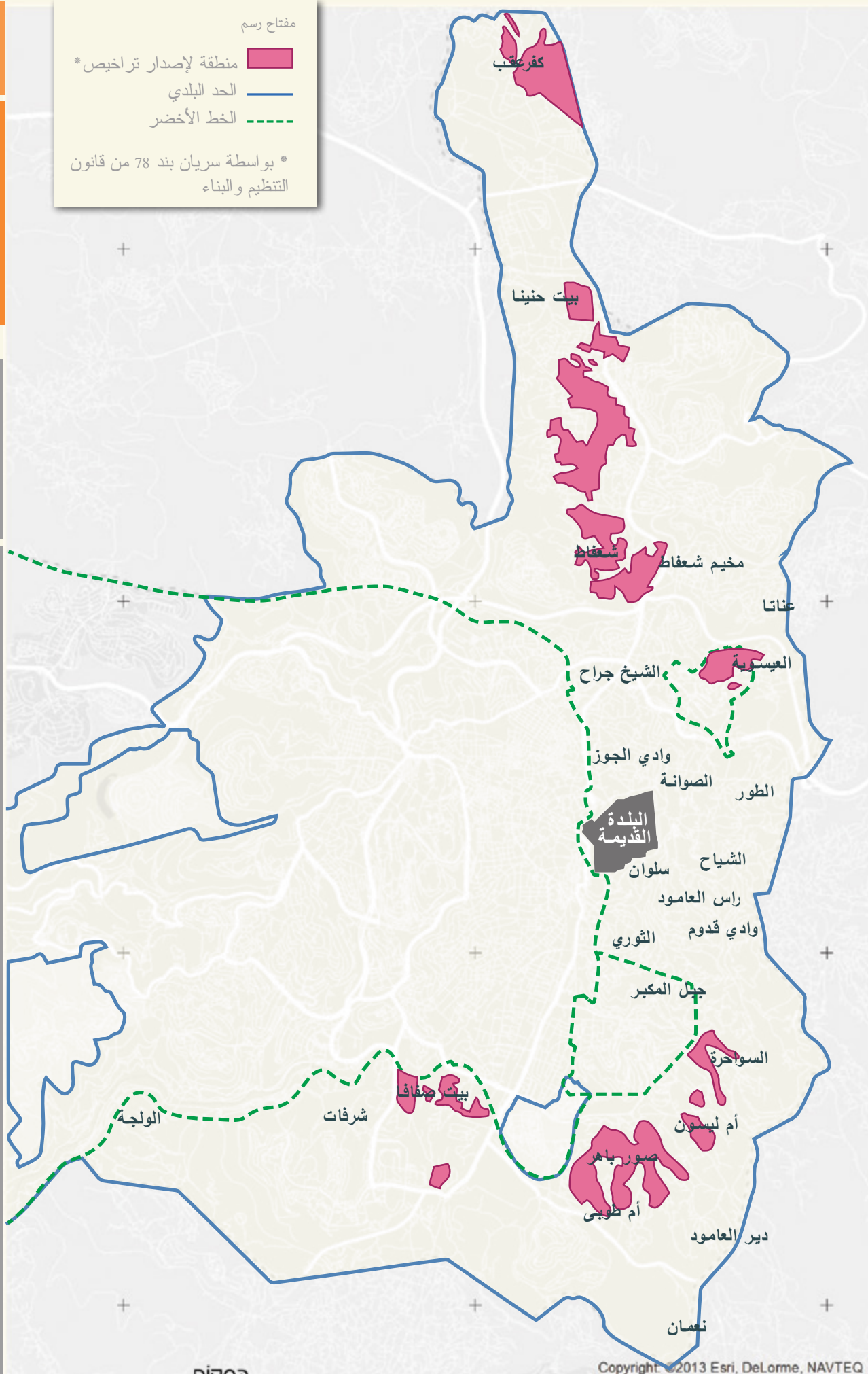
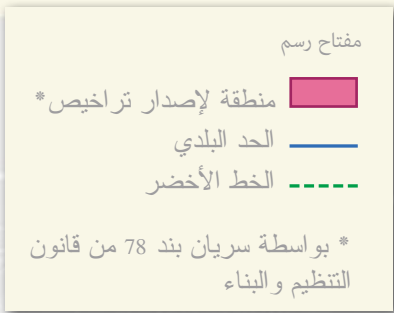


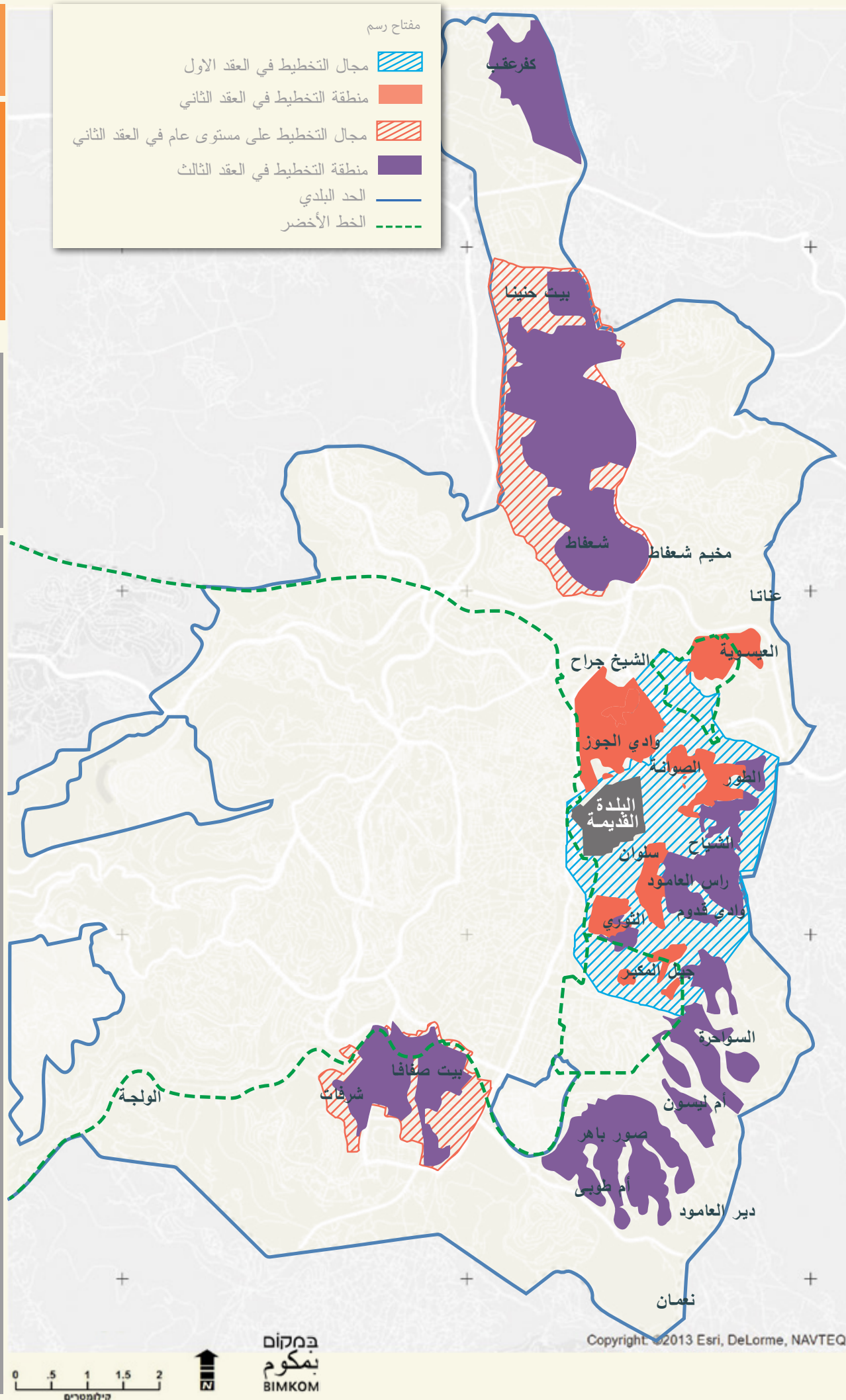
במקום
במקום
BIMKOM

Copyright ©2013 Esri, DeLorme, NAVTEQ









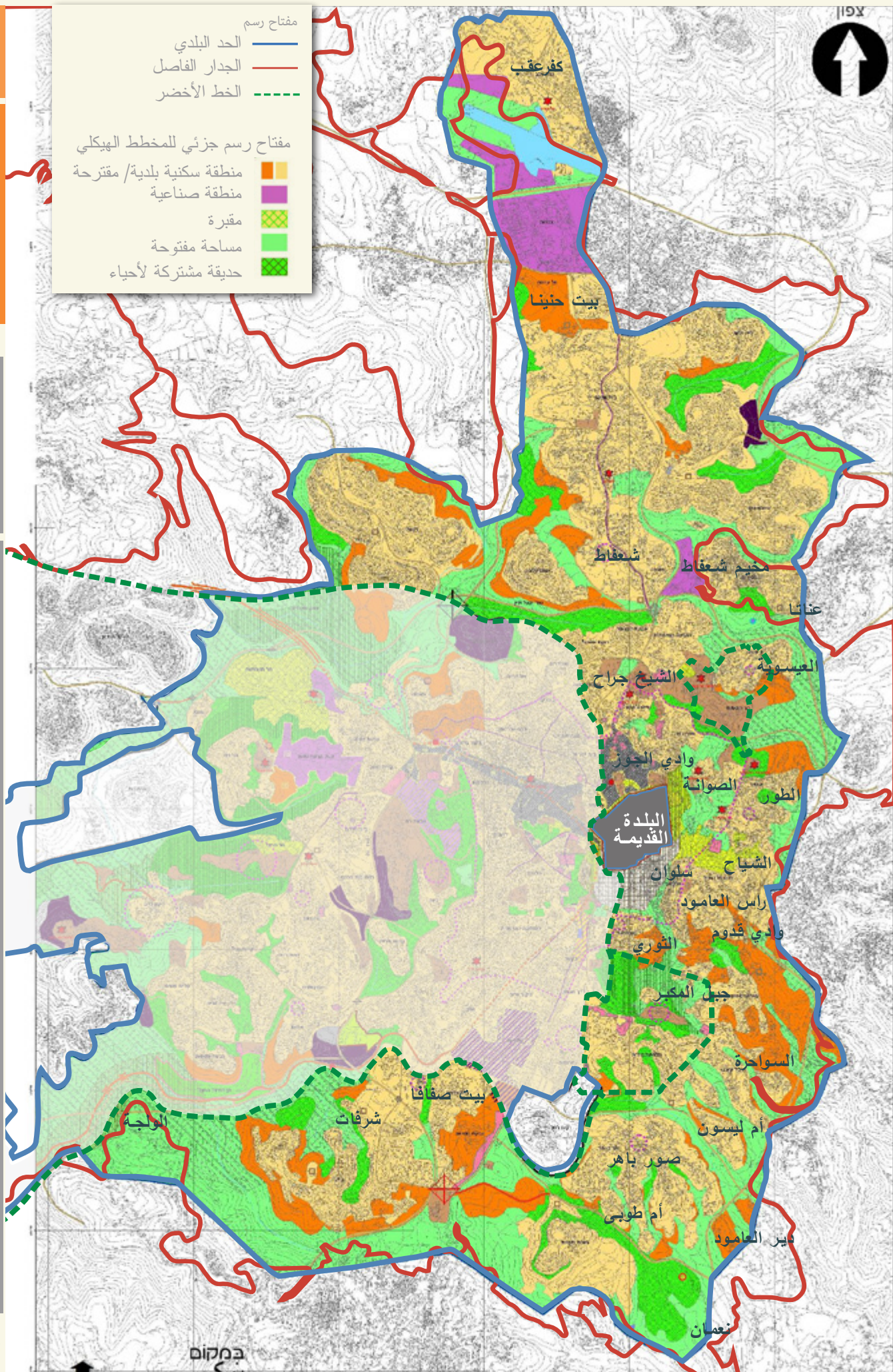
البناء باستخدام التخطيط

السياسة، التنظيم والتطوير في الأحياء الفلسطينية في القدس الشرقية

خارطة

٥٥

المخطط الهيكلية المحلي القدس 2000



0 0.5 1 1.5 2
كيلومترات

במקום
במקום
BIMKOM