

تشرين الثاني / نوفمبر 2024

من مائة إلى صفر

إجراء جديد يجمد التخطيط في شرقي القدس

التخطيط في شرقي القدس يتراجع إلى الوراء بشكل كبير. فعلى الرغم من اعتراف الدولة بأزمة الإسكان الحادة التي تعاني منها الأحياء الفلسطينية، إلا أنها تعمل بشكل يتناقض مع الهدف الذي حددته لمعالجة هذه الأزمة بكل حزم. فبعد سنوات شهدت ارتفاعاً في عدد المخططات الخاصة التي اجتازت المعايير الأولية للجنة اللوائية (وهي مرحلة أولية وضرورية لبدء عملية المصادقة على المخطط)، جاءت سنة 2023 لتقلب هذا التوجه. فقد شهد مطلع هذا العام دخول إجراء جديد حيز التنفيذ يهدف إلى تعزيز التخطيط على الأراضي غير المسجلة وغير المنظمة، لكن منذ ذلك الحين أغلقت الطريق أمام التقدم في إعداد المخططات على هذه الأراضي، وهي الأراضي التي تم عبرها في الماضي إعداد الغالبية العظمى من المخططات. في عام 2023، لم يجتز أي مخطط على الأراضي غير المسجلة وغير المنظمة المعايير الأولية للجنة اللوائية – لقد كان العدد صفراً! وذلك مقارنة بما يقارب 100 مخطط سنوياً في المتوسط خلال السنوات الخمس السابقة¹.

المجموع	أراضي منظمة	أراضي قيد التنظيم	أراضي غير مسجلة وغير منظمة	
50	14	36	0	2023
128	15	14	99	2022
182	25	20	138	2021
138	29	36	76	2020
121	25	34	64	2019
	34	35	85	2018

الجدول رقم 1: المخططات التي اجتازت المعايير الأساسية ما بين الأعوام 2018-2023

إلغاء إجراء المختار وتطبيق الإجراء الجديد.

¹ البيانات الواردة في الجدول هي مزيج من تحليل البيانات الواردة من موقع إدارة التخطيط والرد على الطلب المستند إلى قانون حرية المعلومات الذي تم تلقيه في أيلول / سبتمبر 2024 من اللجنة اللوائية. تُشير إلى أنه في تموز / يوليو 2024، اجتاز مخطط صغير واحد في صورباهر المعايير الأولية للجنة اللوائية.

יתعارض תמיד התכנון الخاص مع قرار الحكومة رقم 880 ("الخطة الخماسية الثانية") الصادر في آب / أغسطس 2023، والمتعلق بتقليص الفجوات في شرقي القدس. يحدد القرار هدفًا يتمثل في المصادقة على 2,000 وحدة سكنية سنويًا ضمن مخططات تفصيلية للمواطنين الفلسطينيين، على مدى خمس سنوات، ليصل المجموع إلى 10,000 وحدة سكنية بحلول نهاية عام 2028. ويعتمد تحقيق هذا الهدف، في ظل غياب مخططات بمبادرة السلطات لزيادة مخزون الوحدات السكنية في شرقي القدس، بشكل شبه حصري على التقدم في إعداد مخططات محددة بمبادرة من أصحاب الأراضي الخاصة.

لا تعد هذه المعطيات مفاجئة بالنسبة لمن يتابع عمليات التخطيط في شرقي القدس. فقد تراكت الإجراءات والتدابير المؤسسية التي تحدّ من التخطيط الخاص في شرقي القدس على مر السنين، وتتكثف الآن في هذا التغيير الجذري. وكما أشير في الماضي مرارًا، فإن العقبات التي تعترض تقدم المخططات في الأحياء الفلسطينية بشرقي القدس متعددة ومتنوعة، ومن بينها قضية ملكية الأراضي. ومع ذلك، إذا كانت بعض المخططات قد تمكنت في السابق من اجتياز الإجراءات المعقدة، فإن الإجراء الجديد الذي يحدد من هو "صاحب المصلحة" في الأرض والذي يحق له دفع عمليات التخطيط، يجعل التخطيط بعيدًا تمامًا عن متناول أيدي السكان الفلسطينيين. ينطبق هذا الإجراء الجديد على الأراضي التي تحمل وضعية أراضٍ غير مسجلة وغير منظمة، والتي تشكل حوالي 70% من الأراضي في شرقي القدس². وعلى هذا النحو، وبدلاً من تحسين الوضع، تم تغيير قواعد اللعبة إلى حد منع التخطيط للفلسطينيين في شرقي القدس.

تم إعداد هذه الوثيقة بسبب التأثير الدراماتيكي والضرر للإجراء الجديد على التخطيط الخاص للسكن في شرقي القدس. حيث يحل هذا الإجراء الجديد محل إجراء سابق، معروف باسم "إجراء المختار"، والذي تم إلغاؤه. فقد سمح إجراء المختار، الذي عملت بموجبه سلطات التخطيط حتى نهاية عام 2022، إلى حد ما، بتقديم مخططات خاصة، تمكن بعضها على الأقل من اجتياز العقبات في طريق المصادقة الكاملة. في غياب بديل معقول لإجراء المختار، تُمنع تقريبًا بشكل كامل قدرة أصحاب الأراضي على تقديم مخططات، مما يزيد من تفاقم أزمة السكن القائمة بالفعل في شرقي القدس.

في هذه الوثيقة، سنقوم باستعراض إجراء المختار الخاص بالتخطيط على الأراضي غير المسجلة وغير المنظمة، وبيان خلفية إلغائه. سنشرح لماذا يُعتبر هذا الإجراء ضرورة بالغة، على الرغم من مشاكله، وكيف أنه الخيار الوحيد الذي يمنح أي فرصة للتخطيط السكني في شرقي القدس. سنناقش أن إلغاء هذا الإجراء دون إيجاد حل بديل لأزمة السكن والتطوير في الأحياء الفلسطينية في شرقي القدس يعدّ قرارًا غير صائب. كما سنوضح أن استبدال الإجراء بعملية أكثر تقييدًا يهدف إلى تحقيق مصالح لا علاقة لها بعملية التخطيط، بل يخضعها لنظام تسوية الأراضي الإشكالي الذي تروج له الدولة في السنوات الأخيرة. رغم أن الأرض المنظمة والمسجلة تُعدّ الخيار الأمثل للتطوير والازدهار، فإن تحقيق هذا الهدف في شرقي القدس ينطوي على مخاطر جسيمة بالنسبة للسكان، ويفتح الباب أمام إساءة استخدام إجراءات التسوية.

² 70% من الأراضي المتبقية في شرقي القدس بعد مصادرات وزير المالية في السنوات الأولى التي أعقبت عام 1967، والتي أُقيمت عليها الأحياء الإسرائيلية الكبرى مثل رمات إيشكول، تلبوت الشرقية، غيلو، رموت، وغيرها.

1. إجراء المختار، وخلفية نشوئه

منذ عام 1967، تضاعف عدد سكان شرقي القدس خمس مرات. ومن البديهي أن هذا النمو يستدعي زيادة في توفر الوحدات السكنية. تبدأ الخطوة الأولى لزيادة العرض السكني بعملية التخطيط. ومع ذلك، على مر السنين، لم توفر سلطات التخطيط التخطيط المطلوب³. على الرغم من أن الدولة صادقت على مخططات للأحياء، إلا أنها لم تكن مخططات تتيح إصدار تصاريح بناء بالحجم المطلوب⁴.

من سد هذا النقص هم السكان الفلسطينيون في الأحياء. ففي شرقي القدس، غالبًا ما تكون المخططات التفصيلية المخصصة للسكن مخططات خاصة يتم إعدادها بمبادرة من أصحاب الأراضي. يعود ذلك إلى أن الدولة، من جهة، لا تميل إلى إعداد تخطيط تفصيلي على أراضٍ خاصة، ومن جهة أخرى، لا تخصص أراضٍ عامة للبناء لصالح الفلسطينيين. ومع ذلك، لكي يتمكن أصحاب الأراضي الخاصة من الدفع قدمًا بالمخططات التفصيلية على أراضيهم، يفرض قانون التخطيط والبناء تقديم دليل يثبت أنهم بالفعل أصحاب الأرض أو لديهم ارتباط كافٍ بها.

يشترط القانون، عند تحديد من يحق له تقديم مخطط، وجود ارتباط ملكي أو إداري بين مقدم المخطط والأرض المشمولة فيه. ووفقًا للمادة 61(أ)(ب) من قانون التخطيط والبناء لعام 1965، فإن الارتباط المطلوب لتقديم مخطط إلى مؤسسة التخطيط هو:

«وزارة حكومية، أو سلطة تم إنشاؤها بموجب قانون، أو شركة حكومية يكون نشاطها الرئيسي تطوير المباني والبنية التحتية، أو لجنة محلية أو سلطة محلية، كل منها ضمن نطاق منطقتها، وكذلك مالك الأرض أو من له مصلحة في الأرض (يُشار إليه فيما يلي بـ «مقدم المخطط»)، يحق لهم إعداد مخطط هيكلي محلي أو مخطط تفصيلي وتقديمه إلى اللجنة المحلية؛ وإذا كان المخطط ضمن اختصاص اللجنة اللوائية، يقوم مقدم المخطط بإرسال نسخة إلى اللجنة اللوائية.» (التأكيد ليس في النص الأصلي)

في الوضع الطبيعي، عندما تكون الأراضي منظمة (مسجلة في الطابو)، يتم إثبات الملكية من خلال تقديم مستخرج طابو في إجراء بسيط. تنشأ المشكلات عندما تكون الأرض غير منظمة (غير مسجلة في الطابو). وكما هو معلوم، فإن غالبية الأراضي في شرقي القدس تقع ضمن هذه الفئة. يعترف المشرع بأن ليس جميع الأراضي الخاصة منظمة، ولذلك يُضيف إلى تعريف «مالك الأرض» عبارة «من له مصلحة في الأرض»، مما يقلل النقاش حول الملكيات إلى الحد الأدنى اللازم للدفع قدمًا بالتخطيط. من المهم الإشارة إلى أن مجال العقارات ومجال التخطيط هما مجالي حكم منفصلان لكل منهما تشريعاته المختلفة وسلطاته المستقلة. فوزارة العدل مسؤولة عن تسجيل وتسوية الأراضي، بينما تتولى وزارة الداخلية مسؤولية التخطيط. ورغم أن قانون التخطيط والبناء يشير إلى العلاقة بين المجالين، إلا أن

³ حوالي 15% فقط من أراضي شرقي القدس مخصصة في المخططات المصادق عليها للتطوير لصالح الفلسطينيين.

⁴ في الماضي البعيد، تم الدفع قدمًا بمخططات هيكلية وصُودق عليها، لكنها لم توفر حجم البناء المطلوب ولم تكن مفصلة بما يكفي. وفي الماضي القريب، تم الدفع قدمًا بمخططات رئيسية تم اعتمادها، لكنها اقتصرت على توفير سياسات عامة فقط. في كلتا الحالتين، لم توفر هذه المخططات فعليًا فرصًا حقيقية للبناء.

القانون والأحكام القضائية معًا يشددان على ضرورة الحفاظ على فصل مناسب بين موضوع التخطيط، الذي تتمتع سلطات التخطيط بصلاحيته مناقشته والبت فيه، وبين المسائل المتعلقة بالملكية، والتي لا تملك مؤسسات التخطيط أي صلاحيات بشأنها.⁵

كما أُشير سابقًا، فإن معظم الأراضي الخاصة في القدس غير منظمة. فعلمية تسوية الأراضي التي بدأها البريطانيون خلال فترة الانتداب، وواصل الأردنيون العمل بها أثناء حكمهم للضفة الغربية وشرقي القدس، تم إيقافها من قبل دولة إسرائيل في عام 1967. لقد أدى إيقاف إجراءات التسوية منذ ذلك الحين إلى تثبيت وضعية الأراضي بناءً على مرحلة تسجيلها أو عدم تسجيلها.⁶ في عام 2018، استأنفت دولة إسرائيل إجراءات تسوية الأراضي في شرقي القدس، وخلال هذه العملية، انتقلت أراضي إضافية إلى الوضع النهائي. وفي الواقع، تُعد هذه التسوية الجديدة الخلفية الكاملة لاستبدال الإجراءات – مزيد من التفاصيل حول ذلك في الفصل الثالث. وعلى أي حال، لا يزال الجزء الأكبر من الأراضي في وضعية أراضي غير مسجلة وغير منظمة، وهي الأراضي التي تتناولها الإجراءات المتعلقة بإثبات صلة المصالح بالأرض – إجراء المختار الذي تم إلغاؤه والإجراء الجديد الذي حل محله.

في ظل غياب تسجيل الأراضي، أنشأت السلطات إجراءً بديلاً لإثبات الصلة بالأرض لأغراض التخطيط والبناء، والذي عُرف باسم "إجراء المختار"، وقد اعترف به القضاء كبديل معقول وعملي في ظل الظروف القائمة.⁷ وبحسب إجراء المختار،⁸ يُطلب ممن يرغب في التخطيط على أراضي غير مسجلة وغير منظمة إرفاق الوثائق التالية مع مستندات المخطط: مصادقة من المساح اللوائي؛ مخطط موقع موقع من قِبَل مقدم المخطط والمخاطر؛ تصريح من مقدم المخطط يؤكد فيه أنه صاحب الحقوق في الأرض المشمولة ضمن نطاق المخطط؛ التزام بالتعويض في حال تبين أن شخصًا آخر هو صاحب الحقوق في الأرض؛ وتصريح من اثنين من المخاطر يؤكدان أن مقدم المخطط له صلة بالأرض. بالإضافة إلى ذلك، وجّه إجراء المختار مكتب التخطيط لإرسال خطاب إلى دائرة أراضي إسرائيل، وإلى الوصي على أملاك الغائبين، والوصي العام بشأن المخطط – وهي خطوة لم تُستكمل دائمًا.

لم يكن إجراء المختار مثاليًا أو خاليًا من المشكلات، وقد خضع على مر السنين لتعديلات وتكييفات. على سبيل المثال، كانت هناك سابقًا مطالبة بتقديم إثبات دفع ضريبة الملكية (الإسرائيلية)، لكن هذه المطالبة أُلغيت بعد إلغاء الضريبة نفسها. كذلك، تم إلغاء المطالبة بإرفاق توقيعات الجيران للأرض إلى جانب توقيعات المخاطر مع مرور الوقت. في نهاية المطاف، استُخدمت الإخفاقات التي لم يتم التعامل معها بشكل صحيح كسبب لإلغاء الإجراء واستبداله بالإجراء الجديد الأكثر تقييدًا. على سبيل المثال، كان من الضروري تحديث قائمة المخاطر من وقت لآخر، لكن بسبب محاولات جهات سياسية التدخل في تحديد القائمة دون مراعاة مصلحة السكان، لم يُستكمل هذا الإجراء. بالإضافة إلى ذلك،

⁵ على سبيل المثال، الدعوى الإدارية رقم 04/333: بيسو ضد اللجنة المحلية في القدس.

⁶ التقسيم الرئيسي وفقًا لوضعية الأراضي في شرقي القدس: 1. أراضي منظمة خضعت لإجراءات التسوية وتم تسجيلها في سجل الحقوق/ الطابو (15%)، 2. أراضي مسجلة غير منظمة أو قيد التسوية، تم تسجيلها في سجل المستندات، ولكنها لم تصل إلى مرحلة التسجيل الكامل في سجل الحقوق (15%)، 3. أراضي غير مسجلة وغير منظمة، لم تُسجل في سجل المستندات ولا في سجل الحقوق، ولم تبدأ عملية تسويتها فعليًا (70%).

⁷ الدعوى الإدارية رقم 05/316: ديجل للاستثمارات والقابضة م.ض. ضد اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء في القدس (نقو، 22.4.2007).

⁸ تجدون رابطًا لإجراء المختار كما لا يزال موجودًا على موقع إدارة التخطيط (ص. 12).

كان الإجراء مكشوفًا بدرجة كبيرة للاحتيال، حيث تم اكتشاف عمليات تزوير متكررة قام بها كل من اليهود والعرب، مما أدى إلى مزيد من الغموض بشأن أصحاب المصالح في الأرض.

ومع ذلك، أتاح إجراء المختار خلال العقود الثلاثة الأخيرة للفلسطينيين الذين يملكون أراضي غير منظمة وغير مسجلة أن يُعتبروا أصحاب مصلحة في الأرض، مما مكنهم من استيفاء المعايير الأساسية لتقديم مخططات هيكلية. وقد ثبت أن هذا الإجراء أداة ضرورية للدفع قدمًا بالتخطيط في شرقي القدس. تجلّت أهمية الإجراء في المصادقة على مئات المخططات المحددة التي أعدها فلسطينيون، منذ أواخر التسعينيات، والتي استندت إلى إثبات الصلة بالأرض من خلاله. ورغم أن المخططات التي صودق عليها بهذه الطريقة كانت تنطبق جميعها على أرض صغيرة نسبيًا، وبالتالي لم تحدث تغييرًا جذريًا، إلا أنها شكلت شريان حياة دقيقًا أتاح تدفقًا بطيئًا من المنازل والشقق، مما وفر مأوى دون خطر الهدم. هذا المسار التخطيطي جُمّد تقريبًا بالكامل منذ إلغاء إجراء المختار واستبداله في عام 2023 بالإجراء الجديد الأكثر تقييدًا لتحديد "صاحب المصلحة في الأرض" الذي يُناقش هنا⁹.

وهكذا، بدلاً من معالجة نقاط الضعف في إجراء المختار وتحسينه لصالح التطوير، تم ابتكار إجراء يهدف إلى منع التخطيط.

2. إلغاء إجراء المختار واستبداله في أوائل عام 2023 بالإجراء التقييدي الحالي.

يفرض الإجراء الجديد،¹⁰ الذي وُلد تحت ضغط جهات يمينية وألغى إجراء المختار، على السكان متطلبات مستحيلة عند محاولتهم الدفع قدمًا بمخطط على أراضيهم غير المسجلة وغير المنظمة. كما أشرنا في البداية، أدى الإجراء الجديد إلى انخفاض عدد المخططات التي اجتازت المعايير الأساسية في عام واحد، من متوسط حوالي 100 مخطط سنويًا إلى الصفر (!!) في عام 2023. فيما يلي سنعرض المتطلبات وفقًا للإجراء الجديد، وبعد ذلك سنشرح لماذا تعيق هذه المتطلبات فعليًا إمكانية الدفع قدمًا بالمخططات، مما أدى إلى انخفاض عدد المخططات إلى الرقم المذهل للصفر المطلق.

وكما أسلفنا سابقًا، كان يُطلب في إطار إجراء المختار، من مقدمي المخططات، إرفاق عدة مستندات تثبت صلتهم بالأرض، وكان في مقدمة هذه المستندات تصريح موقع وتوقيع المخاتير. الإجراء الجديد يجعل موافقة المخاتير اختيارية، ويطلب من مقدمي المخططات تقديم مستندات إضافية، مثل مستخرج ضريبة الملكية الأردنية (مالية) وسلسلة نقل الحقوق. كما يضيف الإجراء الجديد دائرة تسجيل وتسوية الأراضي إلى قائمة الجهات التي يجب على مكتب التخطيط أن يرسل إليها المستندات. أدناه جدول يقارن بين الإجراءين، وسنوضح بعد ذلك التغييرات بالتفصيل.

⁹ تم تطبيق إجراء المختار بشكل مشابه أيضًا في مسار تصاريح البناء، حيث تم مؤخرًا تعديل بعض المتطلبات هناك. حتى في مجال الترخيص، تشكل الإجراءات الجديدة عائقًا رئيسيًا وأدت إلى تباطؤ كبير في تقديم طلبات تصاريح البناء. في هذه الوثيقة، نحن نتناول فقط مسار التخطيط.

¹⁰ تجدون رابطًا [للإجراء الإداري الجديد](#) كما يظهر في موقع إدارة التخطيط

الجدول رقم 2: مقارنة بين المتطلبات في كلا الإجراءين.

المتطلب	إجراء المختار	الإجراء الجديد
تصريح المخاتير	إلزامي	اختياري
مخطط موقع مع توقيعات المخاتير	إلزامي	اختياري
مصادقة المساح اللوائي	إلزامي	إلزامي
تصريح مقدم المخطط	إلزامي	إلزامي
مخاطبة مكتب التخطيط للجهات الحكومية مثل الأوصياء وما إلى ذلك	لا يتضمن مسؤول التسوية ولم يُنفذ دائماً	يتضمن مسؤول التسوية كشرط لاجتياز المعايير الأساسية
تسلسل الملكيات	X	متطلب جديد
المالية	X	متطلب جديد

تضع المتطلبات الجديدة السكان أمام نوعين من التحديات: تحدٍ بيروقراطي وتحدي جوهري. يرتبط التحدي البيروقراطي بإمكانية العثور على المعلومات المطلوبة والحصول على المستندات اللازمة. لا يمكن الاستهانة بهذا التحدي، لكن هذه الوثيقة لا تتناولها، بل تركز على التحدي الجوهري. يتمثل التحدي الجوهري في الخطر الحقيقي بفقدان الأرض بموجب قانون أملاك الغائبين، الذي يتم تطبيقه بطريقة أو بأخرى من خلال المتطلبات الجديدة، والتي تتماشى مع تسوية الأراضي الجديدة. فيما يلي، سنفصل هذا الأمر.

المطلب القاضي بتقديم مستخرج ضريبة الملكية الأردنية (مالية):

بحسب الإجراء الجديد، أُعيد فرض مطلب تم إلغاؤه قبل سنوات، وهو تقديم ضريبة الملكية، ولكن هذه المرة يشمل المطلب أيضاً ضريبة الملكية الأردنية، أي تقديم مستندات ضريبة الملكية من أوائل ستينيات القرن الماضي أو ما قبل ذلك. توجد ملفات ضريبة الملكية الأردنية لدى قسم أراضي الإدارة المدنية في بيت إيل. العثور على مستخرج ضريبة الملكية من هذه الملفات يشكل مهمة صعبة للغاية بالنسبة للسكان الفلسطينيين، وأحياناً مستحيلة. يبدو أن هذا الأمر يشكل عائقاً بيروقراطياً إضافياً ومُرهباً، لكنه أيضاً جوهري. فقد أعدت السجلات المالية لغرض دفع الضرائب ولم تُحدد حقوق الملكية. في كثير من الأحيان، ولتقليل قيمة الضرائب المستحقة، كان دافعو الضرائب يصفون حدود قطعة أرض معينة ولكن يشارون إلى أن مساحتها أصغر من حجمها الحقيقي. ومع معرفة هذه الحقيقة، فإن استخدام المستندات المالية يعد خطأً من الأساس.

بحسب فهمنا، تهدف المطالبة بتقديم مستندات المالية إلى ربط شخص معين، يُذكر اسمه في وثائق المالية، بأرض معينة. ومع ذلك، فإن تقديم وثائق المالية وحدها، دون المطلب التالي، لا يفي باحتياجات الوصي على أملاك الغائبين ومسؤول التسوية أثناء تتبعهم لأملاك الغائبين.

المطلب القاضي بتقديم سلسلة الحقوق السابقة حتى عام 2000 وما قبله:

يُعد المطلب القاضي بتقديم سلسلة الملكيات حتى عام 2000 (وهو العام الذي أُلغيت فيه ضريبة الملكية الإسرائيلية) وحتى ما قبله، مطلبًا صارمًا إضافيًا في الإجراء الجديد. يشكل هذا المطلب تحديًا كبيرًا للسكان، حيث يفرض على أصحاب الحقوق في الأرض تحديد هوية الأشخاص الذين كانوا طرفًا في نقل الحقوق قبل سنوات طويلة، وذلك بافتراض إمكانية العثور عليهم أصلًا، وامتلاكهم للمستندات المناسبة، وموافقهم على تقديم نسخ منها. علاوة على ذلك، فإن هذا المطلب، الذي يبدو أنه يهدف إلى تعزيز اليقين بشأن صلة مقدم المخطط بالأرض، يتيح فعليًا للوصي على أملاك الغائبين استغلال إجراءات التخطيط للاستيلاء على الأراضي وانتزاعها من مقدمي المخططات، بحدوث حالة نقص في تسلسل الملكيات.

في السنوات الأخيرة، أصبح الوصي على أملاك الغائبين (وكذلك الوصي العام) أكثر نشاطًا في مصادرة وتأميم الأراضي في القدس. وفي الوقت الحالي، يُطلب من السكان، كجزء من إجراءات التخطيط وبخلاف إرادتهم، أن يساهموا في تنفيذ هذه المهام.

إضافة دائرة تسجيل وتسوية الأراضي كجهة حاسمة:

نظرًا لأن إجراء المختار كان يركز على الصلة بالأرض وليس على تسجيل الملكية الرسمي، فقد شمل إمكانية عدم تطبيق قانون أملاك الغائبين. هذا الوضع تغير تمامًا في الإجراء الجديد. فالإجراء الجديد يضيف لأول مرة مطلبًا بأن يقوم مكتب التخطيط بارسال المستندات المذكورة أعلاه، المطلوبة أيضًا في عملية التسوية، إلى دائرة تسجيل وتسوية الأراضي للبت في مسألة الصلة بالأرض (المادة 7(ب) من الإجراء). وبهذا يمنح الإجراء الجديد حق النقض لمسؤول التسوية على سلطات التخطيط في قضايا التخطيط. يُعد هذا التغيير هو الأكثر جذرية.

يعمل مسؤول التسوية في تعاون وثيق مع الوصي على أملاك الغائبين. ويعد التوجه إليه، لا سيما حينما يكون التوجه مصحوبًا بمطلب تقديم سلسلة الملكيات، إجراءً لا يستطيع السكان الفلسطينيون الالتزام به إذا كانوا يرغبون في الحفاظ على أراضيهم. العديد من أصحاب الأراضي الذين يرغبون في الدفع قدمًا بالتخطيط يتجنبون ذلك الآن خشية أن يؤدي إجراء التحقيق مع مسؤول التسوية إلى دخول الوصي على أملاك الغائبين في الصورة والاستيلاء على أراضيهم استنادًا إلى ادعاءات بأن أحد أقربائهم يحمل صفة الغائب.

من المهم الإشارة إلى أن تطبيق قانون أملاك الغائبين في شرقي القدس يُعد ممارسة تنتهك حقوق الملكية والإسكان لأصحاب الأراضي الفلسطينيين الذين لم يغادروا المدينة مطلقًا.

3. فرض تنظيم الأراضي قسراً

واحد من مبررات إلغاء إجراء المختار واستحداث إجراء جديد ومُقيد هو توفير حافز لتسوية الأراضي التي تروج لها الدولة في شرقي القدس. في وثيقة صادرة عن نائب المستشار القضائي للحكومة للشؤون المدنية بعنوان "ملخص نقاش حول: الدفع قداماً بالمخططات المتعلقة بأرض غير مسجلة وغير منظمة"، والتي نُشرت في حزيران/يونيو 2022، يتم تقديم ملخص لسلسلة من النقاشات، إلا أنها تشكل في الواقع وثيقة توجيهات. تتضمن الوثيقة عدة إشارات لتعزيز الربط بين التخطيط وتسوية الأراضي. وقد أشار ممثلو دائرة تسجيل وتسوية حقوق الأراضي (وزارة العدل) خلال النقاش الذي أدارته نائبة المستشار القضائي إلى أنه: "بقدر ما يتم تحديث الإجراء ليشترط فحص صلة مقدمي المخططات بالأرض من خلال سجلات الضرائب المذكورة، سيكون من المناسب تحفيزهم ودمج العملية التخطيطية بحيث تشمل أيضاً خطوات لتسجيل حقوقهم في سجل الحقوق، مع تعزيز عملية تسوية الأراضي" (ص. 6 قبل الانتقال إلى التوجيهات)¹¹.

هذا هو الحال أيضاً في المادتين 9 و10 من ملخص التوجيهات في الوثيقة: "فيما يتعلق بتحفيز تسوية الأراضي في سياق إجراءات التخطيط، ... فإن الإجراء بصيغته المحدثة، كما تم تفصيله أعلاه، يصل إلى استنتاج بأنه يمكن 'تسخير' العملية التخطيطية بهدف مساعدة الأفراد على الدفع قداماً بإجراءات تسوية أراضيهم، بحيث يحصل هؤلاء الأفراد في نهاية العملية على حقوق ملكية أقوى بكثير في ممتلكاتهم".

وفي الواقع، فإن المستندات الإضافية – مثل وثائق المالية وسلسلة الملكيات – مطلوبة أيضاً في إطار تسوية الأراضي. ومع أن هذه المستندات قد تكون ضرورية لتحديد ملكية الأرض (لغرض التسجيل النهائي في الطابو)، إلا أنها ليست ضرورية لتحديد "صاحب المصلحة في الأرض" لأغراض التخطيط. نذكر بأن صاحب المصلحة في الأرض هو الشخص الذي يملك الحق في تقديم مخطط، وهو حق منفصل عن حق مالك الأرض. لا يحدد القانون الإسرائيلي بشكل صريح من هو صاحب المصلحة في الأرض، لكن الاجتهادات القضائية أوضحت أنه يجب فحص صلة صاحب المصلحة بالأرض بمرونة أكبر مقارنةً بمالك الأرض، وفي كل الأحوال بناءً على ظروف كل حالة. بمعنى أنه من الواضح أنه لا مبرر لتدخل مؤسسة التخطيط في دور مسؤول التسوية أو الانشغال بقضايا تتعلق بملكية الأرض. هذا الخلط بين اختصاصات مؤسسة التخطيط (أو الترخيص) ومسؤول التسوية يضر بعملية التخطيط. (راجع التوصية رقم 3).

كما أُشير سابقاً، استأنفت دولة إسرائيل تسوية الأراضي في شرقي القدس عام 2018 بشكل أحادي الجانب ومثير للجدل. استند هذا القرار إلى الادعاء بأن تسوية الأراضي في شرقي القدس ستجلب فوائد اقتصادية للسكان الفلسطينيين، وتم تنفيذه كجزء من خطة خماسية سابقة كان هدفها المعلن تحسين الوضع الاقتصادي لسكان شرقي القدس. ومع ذلك، وكما أوضحنا أعلاه، فإن إخضاع إجراءات التخطيط لمسؤول التسوية يؤدي إلى نتيجة عكسية تماماً، تتمثل في تعطيل إجراءات التخطيط وبالتالي تجريد توفير الوحدات السكنية لسكان شرقي المدينة. وبحسب المعلومات المتوفرة لدينا، يجري تنفيذ عملية التسوية في أكثر من 200 قطعة أرض بمساحات مختلفة.

¹¹ يمكن الاطلاع على الوثيقة كاملة على هذا الرابط

من بين هذه المقاطع، اكتملت العملية في 44 قطعة أرض، بمساحة إجمالية تبلغ 7,500 دونم (حوالي 10% من مساحة شرقي القدس)، وتمت إضافتها إلى فئة الأراضي المنظمة. الغالبية العظمى من الأراضي التي اكتملت فيها التسوية تخدم مصالح الدولة و/أو المشروع الاستيطاني.¹²

تتطلب عملية تسوية الأراضي مشاركة أصحاب الأراضي الفعلين، وتستلزم بدورها شفافية كاملة وجهدًا خاصًا من السلطات لإنشاء عملية علنية، ومتاحة، وواضحة. لم تتوفر هذه العناصر دائمًا في عمليات التسوية التي تم تنفيذها، مما حال دون تمكن أولئك الذين كان بإمكانهم الاستفادة من التسوية من تقديم دعاوى الملكية. والأهم من ذلك، امتناع السكان الفلسطينيون عن المشاركة في تسوية الأراضي، على غرار توقعهم عن تقديم المخططات بسبب الإجراء الجديد، ليس فقط بسبب المصاعب البيروقراطية – وهي مصاعب موضوعية كما أسلفنا سابقًا – ولكن أيضًا لأسباب سياسية وشخصية، وبسبب الخوف من فقدان أراضيهم في إطار قانون أملاك الغائبين.

ليس تسلسل إجراءات تسوية الأراضي داخل العملية التخطيطية أمرًا سليمًا أو معقولًا. يُعد مجال التخطيط مهمًا للغاية بحيث لا ينبغي أن يكون خاضعًا لعامل خارجي مثل تسوية الأراضي، ولذلك يجب على مؤسسات التخطيط الحفاظ على استقلاليتها. يشكل إخضاع التخطيط لإجراءات التسوية عقبة غير مسبوقه تشل العملية التخطيطية بالكامل. لذا، ينبغي على مؤسسات التخطيط أن تتعامل بحساسية مع قضايا الأراضي في القدس، خاصة في ظل قانون أملاك الغائبين الذي يلقي بظلاله عليها. كما يجب الحفاظ على التوازن الدقيق بين التخطيط والملكية، والتأكد من عدم الخلط بين هذين الموضوعين، مع السماح أيضًا للأشخاص الذين يملكون صلة مختلفة عن الملكية المباشرة في الأراضي بتقديم مخططات (راجع التوصية رقم 3).

¹² راجعوا: موقع [متابعة إجراءات التسوية](#). نُشير إلى أنه من بين حوالي 200 مقطع أرض مشمول في العملية المجددة، يوجد 87 منها في بيت حنينا. تُعد هذه المقاطع في بيت حنينا تطورًا نوعيًا لأنها تشمل مساحة كبيرة في قلب حي سكني فلسطيني. كما نُشير فيما يتعلق بمقاطع بيت حنينا إلى أن نقطة الانطلاق هناك تتمثل في أراضٍ شملت عملية التسوية الأردنية، ولذلك فهي ليست ضمن فئة الأراضي غير المسجلة وغير المنظمة. وبالتالي، فإن الإجراء الجديد في التخطيط الذي تناقشه هذه الوثيقة غير ذي صلة بها.

4. التوصيات

بهدف إعادة التخطيط في شرقي القدس إلى مساره الصحيح، ولتمكين السكان الفلسطينيين من العيش في أحياء تتمتع بتطوير ملائم وفي شقق سليمة ومرخصة، من الضروري إزالة العوائق التخطيطية والبيروقراطية التي تعرقل بل وتمنع التخطيط الخاص بمبادرة السكان. نقدّم، تاليًا، أربع توصيات:¹³

التوصية الأولى: فصل تسوية الأراضي عن إجراءات التخطيط

تُعدّ تسوية الأراضي، بالطريقة التي تروج لها الدولة، تهديدًا بسحب الأرض (بالمعنى الحرفي والمجازي) من تحت أقدام سكان القدس، بل ودفعهم تدريجيًا إلى خارج حدود المدينة. لهذا السبب، لا يجرؤ إلا عدد قليل من الفلسطينيين على المشاركة في عملية التسوية، وإذا نجحوا، يجدون أنفسهم شركاء في مقاطع أراضٍ مع الدولة و/أو المستوطنين. ووفقًا للمعلومات المتوفرة لدينا حتى موعد الانتهاء من تحرير هذه الوثيقة، فإنه لم يتم تسجيل أي قطعة أرض بالكامل باسم أصحاب أراضٍ فلسطينيين. تُعدّ إضافة متطلبات تهدف إلى تعزيز تسوية الأراضي كشرط أو كجزء من إجراءات التخطيط، في الواقع، إخضاعًا لإجراءات التخطيط لعمليات التسوية. بالتالي، يؤدي إلغاء إجراء المختار، إلى خسارة مئات الوحدات السكنية كل عام، ويغلق فعليًا خيار التخطيط الخاص والتفصيلي في شرقي القدس.

بناءً عليه، فإننا نوصي بعدم استخدام البيروقراطية الخاصة بقانون التخطيط والبناء كوسيلة لتعزيز تسوية الأراضي، بل بالسماح بإجراءات التخطيط دون ربطها بإجراءات التسوية. لتمكين التخطيط (وبالتالي البناء) في الأحياء الفلسطينية، وإتاحة الترويج لوحدات سكنية جديدة و/أو تنظيم الوحدات السكنية القائمة، يجب على الفور إزالة المادة 7، التي تتعلق بتدخل مسؤول التسوية في إجراءات التخطيط، من الإجراء الجديد.

التوصية الثانية: تجميد تطبيق قانون أملاك الغائبين في شرقي القدس

تعدّ الأراضي المنظمة ضرورية لأنها توفر اليقين اللازم في التخطيط والبناء وفي مسائل أخرى. لذلك، من المهم للغاية أن تكون عملية التسوية مهنية وموضوعية. لقد كان تطبيق قانون أملاك الغائبين في شرقي القدس، على مر السنين، محل جدل كبير. وفي الماضي، أوصى مستشارون قانونيون بعدم تطبيقه، وهذا ما ينبغي أن يحدث اليوم أيضًا. إن تطبيق قانون أملاك الغائبين، الذي تستخدمه الدولة للاستيلاء على أراضي الفلسطينيين، هو ما يعيق التخطيط حاليًا.

يجب التوقف عن تطبيق قانون أملاك الغائبين على الأراضي في شرقي القدس، والسماح لعمليات التسوية بأن تتم بدونها؛ كما يجب إخراج الوصي على أملاك الغائبين من إجراءات التخطيط، التي لا تندرج ضمن اختصاصه أو صلاحياته.

¹³ راجعوا توصيات إضافية في مجال الإسكان للفلسطينيين في القدس في الوثيقة بعنوان "تخطيط يشمل الجميع".



التوصية الثالثة: تحسين الإجراءات الجديد

اعتمد إجراء المختار على تمثيل ضيق من قادة الأحياء (المخاتير الذين عينتهم الدولة) باعتبارهم مصدر المعرفة حول الملكيات (غير المنظمة) للأراضي. لقد قدم هذا الاعتماد سلطة كبيرة في أيدي عدد قليل من الأشخاص الذين، اتخذوا أحياناً قرارات خاطئة سواء عن طريق الخطأ أو بصورة مقصودة. ويمكن معالجة هذه المشكلة من خلال توسيع المسؤولية عن المعرفة المحلية لتشمل مجموعة من الأشخاص، وهم قادة محليون يحظون بقبول السكان، إلى جانب الاعتماد على مستندات أكثر صلة لإثبات الصلة بالأرض ضمن مسار التخطيط.

بالإضافة إلى التوصيتين الأوليين، يُوصى بإنشاء لجان ملكية على مستوى الأحياء. ستتألف لجنة الحي من عدد من الممثلين المقبولين من المجتمع المحلي إلى جانب خبراء ومهنيين (نسخة موسعة من اللجنة التي تم إنشاؤها في بيت حنينا بخصوص تصاريح البناء). حيث تقوم هذه اللجنة بمراجعة مجموعة من المستندات التي يمكن أن تثبت الصلة بالأرض، مثل: ضريبة الملكية الإسرائيلية و/أو الأردنية دون فحص سلسلة الملكيات، وثائق الكوشان، الخرائط المالية الخاصة بالقرى، مدفوعات ضريبة الأملاك (الأرنونا)، وغيرها. وعدم تمرير أي معلومات أو استنتاجات من اللجنة إلى دائرة أراضي إسرائيل أو الوصي العام أو الوصي على أملاك الغائبين أو مسؤول التسوية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن تقديم تسجيل مؤقت للأرض، يتم الاتفاق عليه بين السكان، ويُنفذ بالتعاون مع ممثلي الجمهور والخبراء المهنيين.

التوصية الرابعة: انضمام جهة تقديم قانونية عامة إلى المخططات التي يبادر إليها السكان

هناك طريقة أخرى لتعزيز التخطيط. حيث تمتلك البلدية والهيئات الرسمية صلاحية الدفع قدمًا بالمخططات دون ارتباط بملكية الأرض. و إن انضمام جهة رسمية -عامة كمقدم للمخططات التي يطرحها السكان يُعد حلاً إضافياً يمكنه كسر الجمود الذي تسبب فيه الإجراء الجديد. حيث أنه لا يمكن أن يحدث تغيير كبير في عرض الوحدات السكنية من خلال الاعتماد فقط على المخططات الخاصة، كما أنه ليس من الصواب أن تعتمد سلطات الدولة بشكل حصري على المبادرات الخاصة، التي بطبيعتها عشوائية، لحل أزمة سكن شديدة الخطورة والانتعاش.

لتحقيق سياسة الإسكان المعلنة والنجاح في تحقيق أهداف الحكومة بإضافة 10,000 وحدة سكنية مصادق عليها ضمن المخططات بحلول عام 2028، تُعدّ مشاركة استباقية وفعالة من البلدية و/أو الدولة في التخطيط بشري القدس أمراً ضرورياً. يمكن تحقيق ذلك من خلال الانضمام إلى مبادرات التخطيط التي يطلقها السكان كجهة تقديم قانونية عامة (وهو أمر بدأ يحدث بشكل محدود¹⁴)، أو من خلال تحديد المخططات الكبيرة التي توقفت في منتصف الطريق¹⁵. إذ، في كثير من الأحيان، تتوقف المخططات بسبب متطلبات بيروقراطية لا يمكن للسكان تجاوزها (مثل مسائل ملكية الأراضي، بالإضافة إلى قضايا أخرى) و/أو بسبب صعوبات تمويلية. إن مشاركة البلدية والدولة في تقديم

¹⁴ وفقاً لمتابعة المخططات المنشورة على موقع إدارة التخطيط، يمكن ملاحظة أن البلدية انضمت إلى حوالي 10 مخططات من هذا النوع خلال عام 2023.

¹⁵ مثلاً: مخطط في تل عدسة (101-0185306) ومخطط في السواحة (101-0477943)

المخططات، يليها انخراطهما الفعال في العملية مع هيئات التخطيط، سُنسهم في إزالة العوائق والتغلب على التعقيدات البيروقراطية.

يجب على البلدية أو اللجنة اللوائية أو أي جهة عامة أخرى لديها الحق في تقديم مخططات وفقاً للقانون أن تنضم كمقدمة للمخططات المتوسطة والكبيرة، وذلك لدعم التخطيط بمبادرة السكان وأيضاً لإنقاذ مثل هذه المخططات التي توقفت في منتصف الطريق وإعادتها إلى مسار التخطيط.

5. خلاصة

حددت الخطة الخماسية الثانية لتقليص الفجوات في القدس (قرار الحكومة رقم 880 الصادر في آب/أغسطس 2023) هدفاً سنوياً يتمثل في المصادقة على 2,000 وحدة سكنية سنوياً ضمن مخططات تفصيلية للسكان الفلسطينيين. يُعد هذا اعترافاً أولياً ومهماً بالفجوة الحادة بين العرض السكني الحالي في المخططات الهيكلية القديمة وبين الاحتياجات الحقيقية لسكان شرقي القدس. وتؤدي هذه الفجوة، إذا لم تتم معالجتها، إلى عرقلة تحقيق الهدف الرئيسي للخطة الخماسية المتمثل في تقليص الفجوات الاجتماعية والاقتصادية في شرقي القدس. يمكن تحقيق هذا الهدف الطموح فقط إذا تم توجيه النظام لتحقيقه والعمل على إزالة العوائق في مسار التخطيط، والتي تُعيق معظم محاولات التخطيط للسكان الفلسطينيين. يتمثل العائق الرئيسي، كما وصفنا، في الإجراءات الجديدة لتقديم مخططات على أراضٍ غير مسجلة وغير منظمة. جمّد هذا الإجراء التقييدي عملية التخطيط تماماً في معظم أحياء شرقي القدس، وخفض عدد المخططات من مئة إلى صفر – من متوسط 100 مخطط اجتاز المعايير الأساسية سنوياً خلال السنوات الخمس السابقة للتغيير، إلى صفر مخططات في عام 2023، العام الذي بدأ فيه العمل بالإجراء الجديد.

يعتمد تطوير الأحياء الفلسطينية في شرقي القدس على المخططات التفصيلية الخاصة، التي تمثل الحل الوحيد لأزمة السكن الحادة. يخضع الإجراء الجديد مؤسسات التخطيط التابعة لوزارة الداخلية، لسلطة مسجل الأراضي التابع لوزارة العدل، رغم أنهما سلطتان متوازيتان ومستقلتان. تؤدي حالة التجميد شبه الكامل لإجراءات التخطيط (وأيضاً الترخيص) من جهة، وتسريع إجراءات تسوية الأراضي من جهة أخرى، إلى طريق مسدود. وهنا يكمن الحل في تحسين إجراء المختار واعتماده إلى جانب إيقاف إجراءات التسوية و/أو تجميد تطبيق قانون أملاك الغائبين في القدس. هذه هي الخطوات الأولى لبناء الثقة نحو المهمة الأساسية و المتمثلة في إنشاء سياسة تخطيط عادلة وتصحيحية للفلسطينيين في القدس.