قيس يوسف ناصر(*)

التخطيط والبناء في إسرائيل:
بين السلطة المركزية والأقلية العربية

تمهيد

يشكل المواطنون الفلسطينيون داخل إسرائيل نحو ١٧ بالمئة من مجمل السكان، يعانون في العديد من مجالات الحياة، وأهمها مجال الإسكان والتطوير، إذ تعاني البلدات العربية داخل إسرائيل من ضائقة سكن كبيرة تتمثل، من بين أمور كثيرة، بهدم مئات المباني سنويا، ونقص حاد في الوحدات السكنية والمناطق الصناعية والتجارية. تعود هذه الضائقة إلى عوائق حكومية وتخطيطية وقضائية تمنع المواطن العربي من الحصول على رخصة بناء وممارسة حقه الطبيعي في المسكن.[١]

سأتعامل في دراستي هذه، مع مشاكل التخطيط في البلدات العربية من منظار جهاز التنظيم والبناء في إسرائيل. في رأيي، أن جهاز التنظيم والبناء بني ليضمن سيطرة شبه كاملة للحكومة ووزاراتها على القرارات التخطيطية وسياسات التخطيط. تتمثل هذه الظاهرة بوجود تمثيل واسع للحكومة في مؤسسات التنظيم والبناء وبإعطاء الحكومة القرار في مسائل جوهرية في تخطيط البلاد. بالمقابل، وتحول أسباب بنيوية في جهاز التنظيم والبناء نفسه، دون قدرة المواطنين العرب على التأثير على سياسات التخطيط في إسرائيل، والقرارات التخطيطية التي تخص البلدات العربية محدودة جدا، بل تكاد تكون معدومة في كثير من الحالات. القضية مركّبة أكثر حينما يعمل جهاز التخطيط في ظل توزيع ثابت وقائم للملكيات في إسرائيل، تمنح الحكومة ملكية نحو ٩٣ بالمئة من مساحة البلاد.

سأنتقد في القسم الأخير من الدراسة قدرة التوجهات

(*) محام، مختص في القانون الإداري، يعمل في قضايا الأرض والمسكن والتنظيم والبناء، وباحث للقب الدكتوراه في القانون في جامعة تل أبيب.

جهاز التنظيم والبناء في إسرائيل منظم في قانون التنظيم والبناء للعام ١٩٦٥. يعتبر هذا القانون الحكومة المخطط الأعلى في الدولة، وهي التي تقف على هرم مؤسسات التنظيم والبناء، وهي التي تصدق كل المخططات القطرية في البلاد. وتضم مؤسسات التنظيم والبناء التي تتموضع تحت حكومة إسرائيل من حيث السلم التخطيطي: المجلس القطري للتنظيم والبناء، لجنة البنى القومية، اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء، واللجنة المحلية للتنظيم والبناء.

الديمقراطية في التخطيط على إسعاف الفلسطينيين في إسرائيل، وسأقترح العمل على خطوات أخرى من شأنها تحسين وضعهم في مجال التخطيط والإسكان والتطوير.

جهاز التنظيم والبناء في إسرائيل

جهاز التنظيم والبناء في إسرائيل منظم في قانون التنظيم والبناء للعام ١٩٦٥. يعتبر هذا القانون الحكومة المخطط الأعلى في الدولة، وهي التي تقف على هرم مؤسسات التنظيم والبناء، وهي التي تصدقّ كل المخططات القطرية في البلاد. وتضم مؤسسات التنظيم والبناء التي تتموضع تحت حكومة إسرائيل من حيث السلم التخطيطي: المجلس القطري للتنظيم والبناء، لجنة البنى القومية، اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء، واللجنة المحلية للتنظيم والبناء.

المجلس القطري للتنظيم والبناء هو مجلس مكون من ٣٢ عضوا، منهم ١٢ عضوا من ممثلي الحكومة. وظيفة المجلس تقديم المشورة للحكومة، وأن يقدم لها المخططات القطرية، وهي مخططات تنظم مسائل التخطيط على مستوى البلاد كلها. أما لجنة البنى القومية فهي هيئة تتكون من ١٥ عضوا منهم ١١ عضوا من ممثلي الحكومة ، ووظيفة هذه اللجنة المصادقة على المشاريع القطرية، كالشوارع السريعة ومراكز الطاقة وغيرها. اما اللجنة اللوائية فهي هيئة تخطيطية موجودة في كل لواء من الألوية الستة في إسرائيل (لواء القدس، تل أبيب، المركز، حيفا، الشمال والجنوب) وتتكون كل لجنة من ١٧ عضوا منهم ١٠ أعضاء من ممثلي الحكومة، وهي تعمل على تحضير المخططات الهيكلية للواء، وهو المخطط الذي يضع سياسة التخطيط على مستوى اللواء. وتقف اللجان المحلية في أسفل الهرم، وتنقسم إلى قسمين: الأول، لجنة محلية للتنظيم والبناء يحتوي نفوذها سلطة محلية واحدة فقط، وعندها تكون السلطة المحلية هي ذاتها لجنة التنظيم والبناء المحلية؛ والنوع الثاني هو حين يحتوي نفوذ اللجنة المحلية على أكثر من بلدة، وعندها تكون اللجنة المحلية عمليا لجنة محلية إقليمية تقدم الخدمات التخطيطية مثل تصديق المشاريع وإعطاء رخص البناء لمجموعة من البلدات.[٢]

سيطرة السلطة المركزية على التخطيط والتطوير

يعطي القانون الإسرائيلي السلطة المركزية، أي الحكومة ووزاراتها، القرار في مسائل تخطيطية جوهرية، ويضمن لها سيطرة واسعة على القرارات التخطيطية سواء التي تخص البلاد قاطبة، وتلك التي تخض موضعا محليا عينيا. فيما يلي بعض المعطيات والقواعد التي تخدم هذه الغاية:

أولا، تبلغ مساحة إسرائيل ٢٢ مليون دونم. تسيطر الدولة بواسطة المؤسسة المعروفة باسم «سلطة أراضي إسرائيل» على ٥ر٩٣٪ من هذه المساحة، في حين لا يملك المواطنون العرب سوى ٥ر٣٪ من الأراضي، وباقي الأراضي وهو ما نسبته نحو ٣٪ يتصرف بها المواطنون اليهود كأملاكهم الخاصة. كما أن نحو ١ر١٣٪ من الأراضي التي تديرها دائرة أراضي إسرائيل تملكها المؤسسة اليهودية المعروفة باسم «الصندوق القومي لإسرائيل»، والذي وكل سلطة أراضي إسرائيل بإدارة أراضيه لصالح اليهود فقط.[٣]

ثانيا، حسب قانون التنظيم والبناء الإسرائيلي، فإن التخطيط القطري يصدقّ بقرار من الحكومة. تصدقّ الخارطة الهيكلية لكل لواء من قبل المجلس القطري للتنظيم والبناء، والخرائط الهيكلية والتفصيلية لبلدة ما أو لجزء منها، يصدق من قبل اللجنة اللوائية في كل لواء. وتعتمد هذه المنظومة على هرمية قانونية بحيث لا يمكن المصادقة على مخطط هيكلي محلي أو تفصيلي يناقض المخطط اللوائي للواء، ولا يمكن المصادقة على مخطط هيكلي للواء يناقض المخططات القطرية التي صدقتها الحكومة.[٤] تعني

هذه الهرمية أن كل قرار تخطيطي يجب أن يتوافق وسياسة حكومة إسرائيل وقراراتها.

ثالثا، نسبة وجود ممثلي الحكومة في مؤسسات التنظيم والبناء، بما في ذلك المجلس القطري للتنظيم والبناء ولجنة البنى القومية واللجان اللوائية للتنظيم والبناء، نسبة كبيرة، وهو ما يعطي الحكومة الإمكانية الواسعة للسيطرة على قرارات هذه المؤسسات.

رابعا، تعليمات المستشار القضائي لحكومة إسرائيل تنصّ على أن قرار إقامة بلدة جديدة في إسرائيل يجب أن يتخذ من قبل حكومة إسرائيل نفسها أو لجنة وزارية تعينها الحكومة لهذا الغرض.[٥]

خامسا، حسب قانون البلديات الإسرائيلي فإن قرار توسيع أو تغيير منطقة نفوذ بلدة ما يجب أن يتخذ من قبل وزير الداخلية بعد أن يعيّن لهذا الغرض لجنة فحص حدود.[٦]

سادسا، يخول القانون الإسرائيلي، وزير الداخلية بأن يشترط، خلال المدة التي يحددها القانون، المصادقة على أي مخطط هيكلي محلي أو تفصيلي بموافقته. يستطيع وزير الداخلية حسب هذا القانون أن يشترط المصادقة على أبسط المخططات مثل إقامة طابق سكني أو توسيع شارع بموافقته.[٧]

تجعل هذه القواعد وقواعد أخرى كل أمر تخطيطي مرتبطا في نهاية المطاف بحكومة إسرائيل وسياستها، وهو ما يوجه أسئلة مباشرة حول قدرة المواطن العادي في إسرائيل على التأثير الحقيقي على القرار التخطيطي الذي يهمه، وحول قدرة المواطنين العرب كأقلية قومية في إسرائيل على التأثير على القرارات التي تهمهم وتهم البلدات العربية.

سيطرة المؤسسات اليهودية على التخطيط والتطوير

لقد سبق قيام دولة إسرائيل وجود مؤسسات يهودية عملت على امتلاك الأراضي وإنشاء المستوطنات. من بين هذه المؤسسات، الوكالة اليهودية والصندوق القومي لإسرائيل (الكيرن كييمت ليسرائيل). استمر عمل هذا المؤسسات بعد إقامة إسرائيل، وبالذات في مجال إنشاء البلدات اليهودية، ولم يكن للحكومة ولمؤسسات التنظيم والبناء دور حقيقي في التأثير على عمل هذه المؤسسات. على العكس، نستطيع القول أن هذه المؤسسات التي عملت على تحقيق المشروع

الاستيلاء على الحيز العربي: مشهد من أم الفحم.

الصهيوني بإقامة وطن قومي لليهود على أرض فلسطين التاريخية تمتعت بحرية واسعة، حتى أن أغلب المستوطنات التي أقيمت منذ نكبة ١٩٨٤ وحتى أعوام السبعين بنيت بشكل عشوائي ولم تحصل مسبقا على الموافقات المطلوبة في القانون، وقد سوّغت الحكومة ولجان التنظيم والبناء هذه المستوطنات بأثر رجعي.

إن تعليمات المستشار القضائي لحكومة إسرائيل التي تنصّ على أن قرار إقامة بلدة جديدة يجب أن يتخذ من قبل الحكومة نفسها أو لجنة وزارية عينتها الحكومة لهذا الغرض، هي تعليمات متأخرة لأنها نشرت بعد أن شيّدت عشرات البلدات في إسرائيل بخلاف التعليمات نفسها. بالإضافة إلى ذلك، حتى اليوم يسمح القانون الإسرائيلي للمؤسسات المذكورة بإقامة تجمعات سكانية لليهود فقط، والسيطرة على هوية سكانها من خلال وضع شروط قبول لكل بلدة، نظمت هذه الشروط لمنع المواطنين العرب من امتلاك شقق سكنية فيها. ومن بين هذه الشروط إثبات الخدمة في الجيش الإسرائيلي أو أداء الخدمة الوطنية وحتى اثبات الانتماء الصهيوني!

مكانة المواطنين العرب في جهاز التخطيط والبناء

في رأيي، تقلل تركيبة جهاز التنظيم والبناء والمعطيات والقواعد التي ذكرتها سابقا إلى حد كبير من قدرة الفلسطينيين في إسرائيل على التأثير على القرارات التخطيطية، وبما في ذلك تلك التي تخص البلدات العربية على وجه الخصوص. ومن بين أمور عديدة أود أن أؤكد على الحقائق التالية:

أولا، أن نسبة تمثيل المواطنين العرب في مؤسسات التنظيم والبناء قليلة وفي حالات معينة شبه معدومة. بالنسبة لحكومة إسرائيل وهي كما ذكرت مؤسسة التخطيط الأعلى في إسرائيل، فإن

سياسات الاستيلاء الإسرائيلية عنوانها: المنع.

الأحزاب العربية لم تكن يوما جزءا من حكومة إسرائيل ولم يكن لها تمثيل في الحكومة. بالإضافة لذلك، لا ينص قانون التنظيم والبناء على لزام وجود ممثلين عرب في مؤسسات التنظيم والبناء. على سبيل المثال، لا يوجد في المجلس القطري للتنظيم والبناء سوى عضوين عربيين، كما أنه من أصل ١٠٨ أعضاء في لجان التنظيم والبناء اللوائية لا يوجد سوى ٥ أعضاء عرب.[٨]

ثانيا، الغالبية الساحقة لملكيات الأراضي في البلدات العربية هي ملكية خاصة. مع ذلك، لا يؤمن جهاز التخطيط في إسرائيل منظومة ناجعة لتمكين المواطنين العرب من استغلال أراضيهم الخاصة والتي يختلف تخطيطها وتطويرها عن أراضي الدولة لأسباب تعود لنوعية ونمط الملكية الخاصة لدى المواطن العربي. يتناول قانون التنظيم والبناء مع كل الأراضي بنفس الطريقة، بل إن القانون يفتقر إلى تعريف للبلدة العربية وإلى تعليمات خاصة للتخطيط في البلدات العربية. يخلق هذا الأمر وحده معضلة كبيرة لأن القانون يستند إلى فكر تخطيطي لتنظيم الأراضي التي تملكها الدولة، وهو غير مبني للتعامل مع الملكية الخاصة في البلدات العربية، الأمر الذي يمنع إلى حدّ كبير فرصة تأمين تخطيط هيكلي يلبي احتياجات البلدات العربية.

ثالثا، لا يوجد أي تمثيل للمواطنين العرب في «سلطة أراضي إسرائيل» والتي تخطط وتشارك في تخطيط ما هو معروف بأراضي الدولة، وليس للمواطنين العرب تأثير فعلي على سياسات هذه السلطة وعلى إلزامها بالتخطيط أكثر لصالح المواطنين العرب. فعليا، تثبت الدراسات أن نسبة الأراضي التي تستغلها «سلطة أراضي إسرائيل» لمصلحة المواطنين العرب ضئيلة جدا بموازاة ما تستغله هذه السلطة لمصلحة المواطنين اليهود.[٩]

رابعا، إن الميثاق التاريخي بين حكومة إسرائيل والمؤسسة المعروفة باسم «الصندوق القومي لإسرائيل» والتي تملك ٢,٥٦٤ مليون دونم من مساحة دولة إسرائيل، ينص على استغلال أراضي هذا الصندوق لليهود فقط. نتيجة لذلك، فإن قسما كبيرا من الأراضي التي تديرها «سلطة أراضي إسرائيل» وهو المساحة التي يملكها «الصندوق القومي لإسرائيل» محرمة على المواطنين العرب.[١٠]

خامسا، تعرف دولة إسرائيل نفسها كدولة «يهودية وديمقراطية»

لم تستطع هذه النظريات الديمقراطية أن تؤمن تخطيطا عادلا للمجتمع العربي في إسرائيل. التخطيط هو قرار أساسي في توزيع الأرض واستغلالها. قد يدعم التخطيط فئة من المجتمع ويلحق الضرر بأخرى، وموضوع تحديد الفئة التي يجب أن تحصل على مورد هو مسألة سياسية أساسية. تتجلى هذه القضية برمتها في إسرائيل على أثر الخلاف الموجود حول مكانة الفلسطينيين في إسرائيل ومساحة حقوقهم في ظل دولة تعرّف نفسها كدولة يهودية وديمقراطية.

وهو ما يجعلها تعطي الأولوية في توزيع موارد البلاد لليهود ولتكثيف الوجود اليهودي فيها. من جهة أخرى، قضت محكمة العدل العليا الإسرائيلية أن هذا التعريف لا يعفي دولة إسرائيل من التعامل مع المواطنين العرب كمواطنين متساوين،[١١] كما أن اللجنة الرسمية التي بحثت في أحداث اكتوبر ٢٠٠٠ والتي سقط خلالها ١٣ شابا من المواطنين العرب، والمعروفة باسم «لجنة أور» قضت أن على دولة إسرائيل التعامل بالمساواة مع المواطنين العرب وحسب مبادئ العدالة في توزيع الموارد.[١٢] مع ذلك، حتى اليوم لا يعتبر تخطيط البلدات العربية هدفا قطريا أو «قوميا» منفردا، ولا توجد حتى اليوم، نتيجة لذلك، خارطة هيكلية قطرية للبلدات العربية في إسرائيل للتعامل مع الأمور الخاصة بالبلدات العربية.

سادسا، إن التخطيط الحكومي، أي التخطيط الذي تحرّكه وزارات حكومة إسرائيل، وبالأساس وزارة الإسكان، معد للأراضي التي تديرها «سلطة أراضي إسرائيل» وهو غير معد لتخطيط أراضي المواطنين العرب الخاصة. نسبة المشاريع الحكومية المعدة لتخطيط البلدات العربية ضئيلة جدا، كما أن شروط تنفيذ عدد كبير من هذه المشاريع يمنع تحقيقها على أرض الواقع.[١٣]

نتيجة لهذه الأمور ولأمور أخرى، فإن وضع البلدات العربية من حيث التخطيط والتطوير سيىء جدا، وهو يتمثل بالأساس بوجود آلاف الوحدات السكنية غير المرخصة في البلدات العربية والتي تعثر ترخيصها لانعدام المخططات الهيكلية والتفصيلية اللازمة، ومئات المباني التي تهدم سنويا بحجة البناء دون رخصة، وهذا إلى جانب نقص بنحو ٥٠٠٠ وحدة سكنية سنويا في البلدات العربية.[١٤]

محدودية النظريات الديمقراطية في تأمين العدل في التخطيط في إسرائيل

توصف الديمقراطية التي تنسبها دولة إسرائيل لنظامها على أنها تستند إلى النهج الديمقراطي الليبرالي- التمثيلي والذي يقضي بأن تدار شؤون الدولة من خلال ممثلين للجمهور يتم انتخابهم بانتخابات ديمقراطية. تم مع مرور السنين انتقاد هذا النهج على أنه لم يستطع أن يخلق الآليات التي تمكن الجمهور من التعبير عن موقفه في القضايا الجماعية وأن من يتخذ القرارات فعليا ليس ممثلي الجمهور بل موظفون لا يوجد للجمهور سيطرة حقيقية عليهم.[١٥] تم نتيجة لذلك، طرح العديد من التوجهات من أجل تأمين العدالة في التخطيط. من بين هذه التوجهات تلك التي دعت إلى تأمين العدل في التخطيط من خلال تكثيف مشاركة الجمهور في التخطيط، وقد طورت في هذا المضمار مجموعة من النماذج لإشراك الجمهور. توجه آخر دعا إلى إدراج المقاييس الاجتماعية في التخطيط بواسطة تعيين مستشار اجتماعي في طواقم التخطيط أو من خلال تزويد المخططين بوثائق اجتماعية.[١٦] وتوجه آخر دعا إلى زيادة المهنية في التخطيط مفترضا أن تحويل التخطيط إلى قضية مهنية يزيد من قدرة أعضاء مؤسسات التنظيم والبناء على اتخاذ قرارات غير سياسية تستند إلى فحص واسع للمعطيات وللبدائل.[١٧]

لم تستطع هذه النظريات الديمقراطية أن تؤمن تخطيطا عادلا للمجتمع العربي في إسرائيل. التخطيط هو قرار أساسي في توزيع الأرض واستغلالها. قد يدعم التخطيط فئة من المجتمع ويلحق الضرر بأخرى، وموضوع تحديد الفئة التي يجب أن تحصل على مورد هو مسألة سياسية أساسية.[١٨] تتجلى هذه القضية برمتها في إسرائيل على أثر الخلاف الموجود حول مكانة الفلسطينيين في إسرائيل ومساحة حقوقهم في ظل دولة تعرّف نفسها كدولة يهودية وديمقراطية. تدعيم حق الاعتراض وإشراك الجمهور لن يضمن

مع ذلك، وفي حالات كثيرة عالجتها على أرض الواقع، وجدت أن استخداما صحيحا للقناة القضائية يستطيع أن يؤدي إلى نتائج ايجابية للمواطنين العرب والبلدات العربية. الحديث بالأساس عن التماسات قضائية تطالب المحكمة إلزام السلطات الإدارية إتمام واجباتها الدستورية تجاه المواطنين. على سبيل المثال، التماس لإلزام لجان التنظيم والبناء بتأمين مخطط هيكلي لبلدة ما أو إيداعه أو تصديقه.

بالضرورة حقوق المواطنين العرب، لأن المشكلة الحقيقية ليس فقط في مساحة إشراك الجمهور بل بنجاعته، وفي نظري، طالما بقي التخطيط في إسرائيل منوطا بالتوافق والتطابق مع سياسة الحكومة، التي تسيطر على مؤسسات التنظيم والبناء كما عرضت سابقا، فإن نتائج الإجراءات التخطيطية ستبقى محسومة مسبقا على نحو يجعل حق الاعتراض على الإجراءات التخطيطية ومشاركة الجمهور بها أمرا شكليا في أغلب الحالات.

استخدام المسار القضائي: حسنات وسيئات

بطبيعة الحال، يتيح القانون الإسرائيلي للمواطن التوجه للقضاء ضد السلطة الإدارية. السؤال الذي يطرح دائما هو حول جدوى توجه المواطنين العرب للقضاء إذا ما أخذنا بالحسبان أن الصراع بين المواطنين العرب ودولة إسرائيل حول الأرض وهوية البلاد هو صراع سياسي.

حقا، إن قدرة القضاء الإسرائيلي على إلزام الدولة أن تؤمن حقوق المواطنين العرب في مجال التخطيط والتطوير محدودة. يعود هذا الأمر إلى سببين بالأساس: أولا، تبتعد المحكمة قدر الإمكان عن البت في الأمور المتعلقة بمكانة المواطنين العرب، وتعتبر هذا الموضوع سياسيا وأن السلطة التشريعية هي من عليه أن يبتّ في هذا السؤال. ثانيا، أن مبدأ فصل السلطات يحتّم على المحكمة ألا تتدخل في قرار السلطة الإدارية إلا إذا ثبت أمامها عيب بارز في عملية اتخاذ القرار أو أن القرار غير معقول بشكل حاد.

مع ذلك، وفي حالات كثيرة عالجتها على أرض الواقع، وجدت أن استخداما صحيحا للقناة القضائية يستطيع أن يؤدي إلى نتائج ايجابية للمواطنين العرب والبلدات العربية. الحديث بالأساس عن التماسات قضائية تطالب المحكمة إلزام السلطات الإدارية إتمام واجباتها الدستورية تجاه المواطنين. على سبيل المثال، التماس لإلزام لجان التنظيم والبناء بتأمين مخطط هيكلي لبلدة ما أو إيداعه أو تصديقه. ومن حسنات استخدام القناة القضائية أذكر ما يلي:

أولا، تضع الالتماسات المذكورة السلطة الإدارية في خانة المتهم. على السلطة أن تفسر نفسها أمام المحكمة فيما يتعلق بتقاعسها عن تنفيذ واجباتها حسب القانون. على سبيل المثال، لماذا لم تنه إجراءات المصادقة على مخطط هيكلي ما حسب المواعيد المحددة بالقانون، أو لماذا لم تقم لجنة التنظيم والبناء المختصة بالنشر عن المخطط الهيكلي حسب القانون؟. في هذه الحالات على السلطة الإدارية أن تفسر تصرفها، وإلا فتكون معرضة لاتخاذ قرار سلبي بشأنها.

ثانيا، تؤمن هذه الالتماسات مساحة زمنية كافية لأحداث تغيير في موقف السلطة الإدارية من خلال استنفاد القناة الشعبية والفضائية. على سبيل المثال، تقديم التماس لتخطيط قرية ما من شأنه أن يؤدي إلى تجميد أوامر الهدم في هذه القرية إلى حين البت النهائي في الالتماس. في هذا الحالات يكسب تجميد الوضع القائم المواطنين ذوي الشأن المساحة الزمنية لاستفاد القناة السياسية والشعبية تزامنا مع المسار القضائي ودعما له.

وعليه، أوصي باستنفاد المسار القضائي شرط أن يكون مدروسا ومهنيا وأن يتزامن والمسارات الشعبية والاقتصادية.

المرجو والمنشود

في التخطيط للمجتمع العربي في إسرائيل

إزاء ما بيّنته سابقا حول قدرة المواطنين العرب المحدودة على التأثير على القرارات التخطيطية في إسرائيل والوضع الذي تعانيه البلدات العربية، السؤال المطروح هو: كيف يمكن أن نضاعف قدرة

المواطنين العرب على التأثير على القرارات التخطيطية وسياسات التخطيط في إسرائيل؟ وعلى الأقل كيف يمكن أن نضمن ألا تمس هذه القرارات والسياسات حقوقهم الفردية والجماعية بالمسكن والحياة والرفاه وغيرها من الحقوق الأساسية؟

في رأيي، لا يمكن طرح حل ما على أنه الحل السحري لكل المشاكل في مجال التخطيط. بل إن المشكلة متعددة الجوانب وعلى أي حل أن يعالج هذه الجوانب مجتمعة من منظار شمولي. لا يمكن في هذه المقال أن أرسم الحل، ولكني أود أن أنوه ببعض الأمور التي تساعد في رسم الحل، ومن بينها:

أولا، لأسباب عديدة، منها سياسية ومنها فكرية، داخلية وعالمية، لا يوجد لدولة إسرائيل حتى اليوم دستور. وقد استعاضت إسرائيل عن الدستور بمجموعة من القوانين التي سماها الكنيست الإسرائيلي «قوانين أساس» وأهمها على صعيد حقوق المواطن «قانون أساس: كرامة الإنسان وحريته» و«قانون أساس: حرية العمل».[١٩] لا يوجد في القضاء الإسرائيلي قانون ينص على حق المواطن بالمسكن. حتى «قانون أساس كرامة الإنسان وحريته» لا ينصّ بشكل واضح ومؤكد على الحق في المسكن، وهو يتحدث فقط عن الحق بالملكية كحق لا تستطيع الدولة أن تمسه إلا بالشروط المحددة في القانون. في نظري لو كان في إسرائيل دستورٌ أو على الأقل قانونٌ يحفظ الحق في المسكن أو حقوق المواطنين العرب كمجتمع قومي داخل إسرائيل، لاستطاع المواطنون العرب التأثير أكثر على التخطيط الخاص بالبلدات العربية، وبالمقابل أن تمتنع حكومة إسرائيل عن إصدار القرارات والسياسات التخطيطية التي تمس حقوق المواطنين العرب.

ثانيا، يجب إحداث تغييرات جذرية في جهاز التنظيم والبناء في إسرائيل على نحو يقلل من تمثيل السلطة المركزية من جهة وزيادة تمثيل السلطات المحلية والجمهور من جهة أخرى. يجب أيضا تغيير مبادئ هرمية التخطيط التي عرضتها سابقا والتي تؤدي إلى عودة كل أمر تخطيطي إلى السلطة المركزية. في رأيي، على التخطيط ان يعدّ من الأسفل إلى الأعلى، أي من الجهات المحلية إلى الجهات القطرية، ومن الجهات المدنية إلى الجهات الإدارية وليس العكس.

ثالثا، يجب التدخل في توزيع واستغلال ملكية الأراضي في إسرائيل والتي تعد هي أيضا عائقا أمام تطوير البلدات العربية. على سبيل المثال، لا يعقل أن يحرم المواطنون العرب من الحصول على شقة سكنية في مساحات واسعة من الدولة لأنها تسوق حسب طلب المؤسسة المعروفة «بالصندوق القومي لإسرائيل» لليهود فقط. المطلوب أيضا تأمين آليات تضمن أن تخطط مؤسسات الدولة الأراضي الخاصة في البلدات العربية لصالح المواطنين العرب، وأن يكون للمواطنين تأثيرٌ حقيقيٌ على سياسات التخطيط التي تنتهجها المؤسسة المعروفة بسلطة أراضي إسرائيل والتي يوكلها القانون الإسرائيلي بتخطيط نحو ٩٣٪ من مساحة الدولة.

رابعا، يجب وضع ضائقة السكن والتطوير في البلدات العربية في إسرائيل تحت مجهر القانون الدولي ومؤسسات المجتمع الدولي ذات الصلة. إذ إن حقوق المواطنين العرب بالمسكن والتطور محفوظ في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وبالمعاهدات الدولية التي انضمت لها إسرائيل كالمعاهدة الدولية للحقوق المدنية والدولية[٢٠] والمعاهدة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية.[٢١] حسب القضاء الإسرائيلي فإنّ المعاهدة التعاقدية غير فاعلة في إسرائيل إلا إذا سنت بقانون إسرائيلي يدخل المعاهدة إلى جهاز القوانين في إسرائيل. حتى اليوم، ورغم مرور عشرات السنين على انضمام إسرائيل للمعاهدات المذكورة، لم يسنّ الكنيست الإسرائيلي أي قانون لقبول هذه المعاهدات. في هذه الظروف، لا يستطيع المواطن التوجه للقضاء الإسرائيلي ضد دولة إسرائيل لإلزامها بتطبيق المعاهدات الدولية المذكورة. لهذا يجب العمل على طرح قضايا المواطنين العرب أمام المؤسسات الدولية المسؤولة عن تطبيق هذه المعاهدات وإلزام إسرائيل بضمان الحقوق الواردة فيها. بمعنى آخر، يجب تدويل قضية التخطيط للفلسطينيين داخل إسرائيل.

بالطبع، لا أتجاهل الصراع الفلسطيني الإسرائيلي الذي يؤثر أيضا على المواطنين العرب داخل إسرائيل. بل إن المواطنين العرب جزء من هذا الصراع بشكل أو بآخر. لهذا قد لا نستطيع أن نؤمن حلا كاملا لمشاكل المواطنين العرب داخل إسرائيل قبل إنهاء النزاع القائم على حدود دولة إسرائيل وهويتها الدستورية. لا يمكن لدراستي هذه أن تستنفد نقاش هذه المسائل، ومع ذلك، أرى أن العمل على الجوانب التي ذكرتها سابقا سيحسّن الوضع إلى حدّ بشكل عام، وفي مجال الإسكان والتطوير بشكل خاص.

الهوامش:

١ قيس ناصر، «ضائقة السكن وهدم البيوت في المجتمع العربي في إسرائيل: عوائق حالية وتوصيات للتغيير»، الناصرة، مركز دراسات- المركز العربي للحقوق والسياسات، (٢٠١٢).

٢ قانون التنظيم والبناء للعام ١٩٦٥، نشر في كتاب القوانين رقم ٤٦٧ يوم ١٩٦٥/٨/١٢ ص ٣٠٧ (باللغة العبرية) (الكنيست، دولة إسرائيل).فيما يلي «قانون التنظيم والبناء».

٣ أريئيل جلبواع، «الصندوق القومي لإسرائيل: خلفية تاريخية وقانونية»، معهد الاستراتيجية الصهيونية، (باللغة العبرية- www.Izs.org.il).

٤ مواد ١٢٩- ١٣١، قانون التنظيم والبناء؛ استئناف رقم ٣٤/١١ اللجنة المحلية للتنظيم والبناء وآخرون ضد اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء المركز (من تاريخ ١٢/٢/٢٧، باللغة العبرية)؛ التماس (محكمة العدل العليا) ١٦٣٦/٩٢ جمعية الحفاظ على البيئة ضد اللجنة اللوائية تل ابيب (باللغة العبرية- www.nevo.co.il).

٥ تعليمات المستشار القضائي لحكومة إسرائيل، تعليمات رقم ١,١٨٠٠ من تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦ بعنوان «قواعد اتخاذ قرار حول إقامة بلدات جديدة» (باللغة العبرية www. justice.gov.il).

٦ مدير عام وزارة الداخلية، «قواعد تغيير نطاق نفوذ سلطة محلية وتحديد المناطق لتوزيع المدخولات»، منشور رقم ٤/٢٠٠٨ من تاريخ ٢٠٠٨/٦/٢٣ (باللغة العبرية- www. moin.gov.il).

٧ مادة ١٠٩، قانون التنظيم والبناء لعام ١٩٦٥.

٨ تركيبة مؤسسات التنظيم والبناء كما هي منشورة في وزارة الداخلية لدولة إسرائيل (www.moin.gov.il).

٩ رون غارلتس، «من عوائق لاحتمالات- مسح عوائق وتوصيات للسياسات في الطريق للمساواة بين العرب واليهود في إسرائيل»، جمعية سيكوي، ٢٠١٢، (باللغة العبرية- www.sikkuy.org.il).

١٠ أريئيل جلبواع، «الصندوق القومي لإسرائيل خلفية تاريخية وقانونية»، معهد الاستراتيجية الصهيونية، (باللغة العبرية- www.Izs.org.il).

١١ التماس (محكمة العدل العليا) ٦٦٩٨/٩٥ عادل قعدان ضد دائرة أراضي إسرائيل، قرارات جزء ند(١) ص ٢٥٨. (باللغة العبرية- www.court.gov.il).

١٢ تقرير لجنة التحقيق الرسمية لبحث الصدامات بين قوات الأمن وبين مواطنين إسرائيليين في تشرين الأول ٢٠٠٠ (آب ٢٠٠٣).

١٣ قيس ناصر، «الملكية الخاصة في المجتمع العربي في إسرائيل»، مجلة الدراسات مكاركعين، جزء ي-أ (تشرين الثاني ٢٠١٢) (باللغة العبرية).

١٤ قيس ناصر، «ضائقة السكن وهدم البيوت في المجتمع العربي في إسرائيل: عوائق حالية وتوصيات للتغيير»، الناصرة، مركز دراسات- المركز العربي للحقوق والسياسات، (٢٠١٢).

١٥ دفنه كرمون ورحيل الترمان «اتسمع صوتي؟! حق الاعتراض أمام مؤسسات التنظيم والبناء حسب القانون وفعليا»، (٢٠١١)، ص ٢٠ (باللغة العبرية).

١٦ شرشمان وسيلبرمان «معايير اجتماعية في التخطيط الاقليمي» (٢٠١٢) (باللغة العبرية).

١٧ درور دروكرمان ورحيل الترمان، «من نزاع إلى شراكة»، (٢٠١٠)، ص ٢٥ (باللغة العبرية).

١٨ يعيل شاي، «ديمقراطية، ديمقراطية اشتراكية» ص ٣٥، نشر في كتاب تشرشمان وسدان «اشتراك، طريقك للتأثير» (٢٠٠٣) (باللغة العبرية).

١٩ قانون أساس: كرامة الإنسان وحريته، نشر في كتاب القوانين رقم ١٣٩١، من تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥ ص ١٥٠ (باللغة العبرية) (الكنيست، دولة إسرائيل)؛ قانون أساس: حرية العمل، نشر في كتاب القوانين رقم ١٤٥٤، من تاريخ ١٩٩٤/٣/١٠ ص ٩٠ (باللغة العبرية) (الكنيست، دولة إسرائيل).

٢٠ المعاهدة الدولية للحقوق المدنية والدولية (١٩٦٦/١٢/١٩). إسرائيل وقعت على هذه المعاهدة يوم ١٩٩١/٨/١٨.

٢١ المعاهدة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية (١٩٦٦/١٢/١٩). إسرائيل وقعت على هذه المعاهدة يوم ١٩٩١/١٠/٣.