



# السلطات المحلية العربية ودورها في التنظيم والبناء في المجتمع العربي

قيس يوسف ناصر

محام، محاضر في كلية الحقوق في الجامعة العبرية وعضو لجنة التنظيم والبناء التابعة لنقابة المحامين في إسرائيل

## مقدمة

تعاني الأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل تمييزاً مستمراً في كل ما يتعلق بالأرض والمسكن. ويتمثل هذا التمييز بغياب مخططات هيكلية محلية تمكن المواطنين العرب من السكن والتطور. وبسبب تنظيم كهذا، والذي يسمى باللغة التخطيطية «تنظيماً منعديماً» أو «تنظيماً متخلفاً»، يزرع عدد من مدنا وقرانا العربية تحت خطر مستمر بهدم عدد كبير من منازلها، حتى بتنا نرى أحياءً كاملة مهددة بالهدم. ذكرت لجنة أور- لجنة التحقيق الرسمية التي شكلت للتحقيق في أحداث أكتوبر 2000 - في تقريرها أن انعدام المخططات الهيكلية في البلدات العربية هي إحدى المشكلات الجوهرية في المجتمع العربي في إسرائيل، وأوصت بعلاجها<sup>1</sup>.

إلا أن المخططات الهيكلية الجديدة التي اقترحت مؤخراً في البلدات العربية بدورها لا تحسن الواقع الموجود. ذلك أن المخططات الهيكلية والتوجيهية التي اقترحت في البلدات العربية لا تسهم، بصيغتها الحالية، في حل أزمة السكن والتطور في المجتمع العربي<sup>2</sup>. بل على العكس، فإن هذه المخططات لا تمكن المواطن العربي من إصدار رخصة بناء في الوقت القريب، مما سيضطر المواطنين العرب المحتاجين إلى المسكن والتجارة

والعمل إلى البناء بغير رخص والدخول بعدها في دوامة أوامر الهدم والغرامات المادية التي ستصدرها لجان التنظيم بحجة «تطبيق القانون»<sup>3</sup>.

إن استمرار معاناة المواطنين العرب من انعدام فرصة المسكن والعمل ورفاهية العيش، يطرح سؤالاً حول دور السلطات المحلية العربية في علاج مشاكل التنظيم والبناء ومواجهة المخططات الهيكلية الجديدة التي لا تلبى في أغلبها حاجات المواطنين العرب. في هذه الدراسة سأوجز الوسائل التي تستطيع السلطة المحلية استغلالها حسب قانون التنظيم والبناء لعام<sup>4</sup> 1965 (فيما يلي: قانون التنظيم والبناء). حقيقة، أن هذه الوسائل لا تعفي السلطة المحلية من استنفاد وسائل أخرى، كالوسائل السياسية والجماهيرية، إلا أن للسبل التي يمنحها قانون التنظيم والبناء للسلطات المحلية دوراً لا يقل نجاعة وأهمية عن غيرها من الوسائل.

## السلطة المحلية- مدخل عام

كما هو معروف، ينقسم «الحكم» في إسرائيل إلى نوعين: الحكم المركزي والذي يمثل السلطة التنفيذية أي حكومة إسرائيل ووزارتها، والحكم المحلي والذي يشمل البلديات

3 عن المشاكل الجوهرية في المخططات الهيكلية المقترحة في البلدات العربية انظر: قيس ناصر، المخططات الهيكلية الجديدة في البلدات العربية، نشر في صحيفة «الاتحاد» بتاريخ 1.5.09، متوفر في: <http://www.aljabha.org/index.asp?i=41758>

4 قانون التنظيم والبناء لعام 1965، كتاب القوانين رقم 467 من تاريخ 12.8.1965، ص: 307 (فيما يلي: «قانون التنظيم والبناء»).

1 تقرير لجنة التحقيق الرسمية للتحقيق في الصدام بين قوات الأمن ومواطنين إسرائيليين في أكتوبر 2000 (تقرير - 2003\8)، الباب الأول، الفصل الأول.

2 انظر مثلاً مخطط مدينة الطيبة رقم ط-ب 3400 (مخطط مودع)؛ مخطط قرى طلعة عارة رقم ع-ن 960 (مخطط مودع)؛ مخطط قرية سالم رقم ع-ن 962 (مخطط مودع)؛ المخطط التوجيهي لباقة الغربية وجث (قيد البحث في لجنة التنظيم والبناء اللوائية - لواء حيفا).

حسب مخطط هيكلية محلي تسجّل مبدئياً في دائرة تسجيل الأراضي على اسم السلطة المحلية التي تقع الأرض في نطاق نفوذها<sup>13</sup>. كما يتوجب على السلطة المحلية أن تحرص على تنفيذ قانون التنظيم والبناء في نطاق نفوذها<sup>14</sup>.

## دور السلطة المحلية في التخطيط والبناء في مجال نفوذها

يمنح قانون التنظيم والبناء السلطة المحلية عدداً من الوسائل للاشتراك بالإجراء التخطيطي. باعتقادي، يمكن تصنيف الأدوار التي تستطيع السلطة المحلية أن تؤديها إلى ثلاثة أنواع: **جسم مخطط، جسم معترض وجسم مُشْتَك**. سأفصّل فيما يلي المهام التي تستطيع السلطة المحلية أن تؤديها في كل وجه من هذه الوجوه الثلاثة لعلاج قضايا التنظيم والبناء في نطاق نفوذها.

**أ) السلطة المحلية كجسم مخطط:** حتى عام 1995 لم يكن من حق السلطة المحلية أن تحضر مخططاً هيكلياً محلياً أو مخططاً هيكلياً تفصيلياً<sup>15</sup>. حتى ذلك الحين كانت لجنة التنظيم والبناء المحلية الجسم الوحيد الذي يستطيع أن يعدّ مخططاً هيكلياً محلياً، إلا أنه في العام 1995 وإثر التعديل رقم 43 على قانون التنظيم والبناء، والذي يعتبر تعديلاً مركزياً<sup>16</sup>، صار يُسمح أيضاً لكل مكتب حكومي أو سلطة محلية أو صاحب أرض أن يعدّ مخططاً هيكلياً محلياً أو تفصيلياً ويقدمه للجنة التنظيم والبناء المحلية<sup>17</sup>. تستطيع السلطة المحلية استغلال هذه الوسيلة وتقديم مخططات هيكلية محلية مختلفة تحافظ من خلالها على مصالح مواطنيها والبلدة عامةً. كما منح القانون الفرد أيضاً الحق في إعداد مخطط هيكلية محلي أو تفصيلي على قطعة الأرض التي يملكها. إلا أنه إذا كان موضوع التخطيط يتعدى الفرد الواحد بل مجموعة مواطنين، فإن تقديم المخطط من قبل السلطة المحلية وليس من قبل الأفراد أفضل واحتمالات نجاحه

والمجالس المحلية والإقليمية. مجال عمل الحكم المحلي كبير جداً. ذلك أن المواطن يحتاج السلطة المحلية في كل أمر تقريباً، بدءاً بالأمور الخاصة كرخصة البناء أو رخصة التجارة وحتى الخدمات العامة كشق الطرق، وإخلاء النفايات وتزويد المياه<sup>5</sup>. هناك ثلاثة أنواع من السلطات المحلية في الأساس: البلديات والتي أقيمت حسب قانون البلديات من عام 1934<sup>6</sup>؛ المجالس المحلية والتي أقيمت حسب قانون المجالس المحلية من عام 1941<sup>7</sup>، أمر المجالس المحلية (أ) من عام 1951 وأمر المجالس المحلية (ب) لعام 1953؛ المجالس الإقليمية والتي تعمل حسب أمر المجالس المحلية (مجالس الإقليمية) لعام 1951. تنظم هذه القوانين مبدئياً مهام وعمل السلطات المحلية الذي يتلخص بالأساس بتأمين الخدمات العامة.

وحسب قانون التنظيم والبناء فإن السلطة المحلية تنقسم إلى نوعين: النوع الأول - سلطة محلية تعمل هي نفسها كلجنة محلية للتنظيم والبناء حين يكون في النطاق التخطيطي المحلي سلطة محلية واحدة<sup>8</sup>. في حالة كهذه يكون مجلس السلطة المحلية هو لجنة التنظيم والبناء المحلية. مع ذلك، فإن للجنة المحلية كيان قانوني منفصل عن الكيان القانوني للسلطة المحلية<sup>9</sup>. أما النوع الثاني فهو سلطة محلية لا تعمل كلجنة محلية للتنظيم والبناء بل تتبع من حيث نطاقها التخطيطي للجنة محلية للتنظيم والبناء تضم أكثر من سلطة محلية واحدة<sup>10</sup>.

إن العلاقة بين تنفيذ واجبات السلطة المحلية حسب قوانين السلطات المحلية - كشق الشوارع، بناء مبان للأغراض العامة، وتوفير الخدمات الاجتماعية، وبين قوانين التنظيم والبناء - هي علاقة وثيقة؛ ذلك أنه السلطة المحلية لا تستطيع شق شارع أو بناء مبنى عام إذا لم يكن الشارع المطلوب أو المبنى العام محددين في مخطط هيكلية محلي أو مخطط هيكلية تفصيلي صودق عليه حسب قانون التنظيم والبناء<sup>11</sup>. وفي الوقت ذاته، لا يمكن تنفيذ مخطط هيكلية محلي أو تفصيلي، بمعنى أن تصدر حسب رخص بناء واستعمال، ان لم توفر السلطة المحلية شبكة الخدمات الأساسية كالشوارع والمجاري والمياه<sup>12</sup>. بالإضافة لذلك، فإن جميع الأراضي التي تصادرها لجنة التنظيم والبناء المحلية

5 د. اليهو فينوجرد، قوانين السلطات المحلية، الجزء أ، (الطبعة الخامسة - 1998)، ص: 7.

6 النص الجديد من عام 1964.

7 النص الجديد من عام 1956.

8 المادة 18(أ)، قانون التنظيم والبناء، مثال على سلطة كهذه: بلدية الناصرة.

9 استئناف مدني (محكمة العدل العليا) رقم 324182 بلدية بني برك ضد روطبرد، قرارات محاكم

جزء رقم م-4 (4) 102.

10 المادة 19، قانون التنظيم والبناء، مثال على سلطة كهذه بلدية باقة الغربية-جث التي تتبع للجنة

التنظيم والبناء المحلية وادي عارة.

11 المادة 145، قانون التنظيم والبناء.

12 انظر استئناف رقم 197/06 لبيب موسى ضد لجنة التنظيم والبناء المحلية تسيريت عليت، قرار

لجنة الاستئناف اللوائية حسب قانون التنظيم والبناء من تاريخ 28.1.2007 (نشر في موقع

"نيفو").

13 المادة 26، قانون التنظيم والبناء.

14 المادة 27، قانون التنظيم والبناء.

15 مبدئياً، يحدّد قانون التنظيم والبناء أربعة أنواع من المخططات الهيكلية: مخطط هيكلية قطري، يسري على كل البلاد، يعدّه المجلس القطري للتنظيم والبناء وتصادق عليه حكومة إسرائيل؛ مخطط هيكلية لوائي لكل لواء من الألوية الستة في البلاد، تعدّه اللجنة اللوائية في كل لواء وتصادق عليه المجلس القطري للتنظيم والبناء؛ مخطط هيكلية محلي يسري على منطقة تنظيمية محلية كقرية أو مدينة، يعدّه المواطن أو السلطة المحلية أو اللجنة المحلية أو سلطة حكومية وجهات أخرى، وتصادق عليه اللجنة المحلية أو اللجنة اللوائية وذلك حسب أهداف المخطط وشروطه؛ أما النوع الرابع فهو مخطط تفصيلي وهو مخطط هيكلية محلي إلا أنه يزيد على المخطط الهيكلية المحلي بأنه يفرض شروطاً تخطيطية عينية كتعود الاستعمال المسموح على قطعة الأرض، مساحة البناء المسموح بها، الارتفاع المسموح به وخطوط البناء، ولا يمكن إصدار رخصة بناء إلا حسب مخطط تفصيلي كهذا.

16 هدف التعديل 43 إلى تجزيع الإجراءات التخطيطية التي تستحوذ على معظمها اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء. من خلال التعديل مُنحت لجنة التنظيم والبناء المحلية صلاحية المصادقة على مخططات معينة مفصلة في المادة 62(أ)(1)-(12). ينظر في هذا الشأن: التماس (محكمة العدل العليا) 5141/00 لجنة التنظيم والبناء المحلية حوف هشارون ضد وزير الداخلية، قرارات محاكم جزء رقم ن-179 (2003)؛ استئناف إداري (محكمة العدل العليا) 2528/02 لجنة الاستئناف اللوائية- لواء المركز ضد شركة باز للنظف م.ض، قرار من تاريخ 18.06.08 (نشر في موقع "نيفو").

17 المادة 61(ب)، قانون التنظيم والبناء.

أكبر، وذلك لعدة أسباب: أولاً، في غالب الأحيان لا يقوى الفرد، أو حتى مجموعة أفراد، على دفع كلفة إعداد ومواكبة المخطط حتى المصادقة عليه. إن إعداد المخطط ومواكبته أمام لجان التنظيم ليس بالأمر السهل على الإطلاق. فضمن نجاح المخطط الهيكلي يتطلب طاقماً من الخبراء يشمل على الأقل مخططاً ومستشار مواصلات ومحامياً. كلفة إعداد المخطط الهيكلي ومواكبته قد تبلغ قرابة 25 ألف دولار، وهي كلفة لا يستطيع الفرد العربي العادي تغطيتها. أما بالنسبة للسلطة المحلية، فإنها تستطيع في غالب الأحيان أن تغطي نفقات تحضير ومواكبة المخطط الهيكلي المحلي أو التفصيلي. ثانياً، لكل سلطة محلية مهندس أو دائرة هندسية. في أغلب الحالات، تتمتع هذه الدائرة الهندسية بخبرة عمل جيدة. كما أنها تمتلك وثائق ومعلومات هامة وضرورية لتحضير أي مخطط، يصعب على الفرد العادي الحصول عليها، مثل حدود نفوذ السلطة المحلية، مبنى ملكيات الأراضي في البلدة، والخرائط الهيكلية بدرجاتها التي تسري على كل قطعة أرض. ثالثاً، بحكم وجود تمثيل للسلطة المحلية في لجنة التنظيم والبناء المحلية، وبحكم العلاقة المباشرة والمتواصلة بين السلطة المحلية ولجنة التنظيم والبناء المحلية في شؤون تخطيطية للبلدة التابعة للسلطة المحلية، فإن للسلطة المحلية إمكانية أكبر من إمكانية الفرد العادي لمعرفة سياسة التخطيط التي تحاك في البلدة أو في أراض معينة فيها، بما في ذلك قرارات دائرة التخطيط التابعة لوزارة الداخلية وقرارات لجنة التنظيم والبناء اللوائية والمجلس القطري للتنظيم والبناء. رابعاً، لجان التنظيم والبناء تعطي، بشكل عام، أولوية من الناحية الزمنية لمخطط أو طلب يقدم لها من قبل السلطة المحلية، وذلك لاعتبارها المخطط أو الطلب الذي تقدمه السلطة المحلية يمثل مصلحة عامة ويخدم الجمهور، خلافاً لمخطط فردي، الذي يمثل مبدئياً مصلحة فردية لمقدم المخطط أو الطلب.

لهذه الأسباب، أرى أنه إذا كان علاج قضية تخطيطية في بلدة ما يتطلب إعداد مخطط هيكلي محلي أو تفصيلي، فمن الأنجع والأحسن أن يقدم هذا الطلب من قبل السلطة المحلية. مع هذا علينا التنويه إلى أنه ليس بمقدور كل سلطة محلية عربية أن تقوم بذلك، لأن جزءاً منها يعاني ضائقة مادية عصبية.

**(ب) السلطة المحلية كجسم معترض:** في هذا الإطار تستطيع السلطة المحلية أن تعترض على المخطط الهيكلي الذي يخص مناطق نفوذها إذا ما انطوى على مساس بمصالح سكانها. وأقصد بالاعتراض على المخطط في هذا الإطار مجابهة المخطط بالوسائل التي ينص عليها قانون التنظيم والبناء، من تقديم اعتراض مفصل على المخطط، أو الاستئناف عليه للجنة الاستئناف المختصة في حال صودق على المخطط بشكل لا

يتمشى ومصالح السلطة المحلية وسكانها. يمنح قانون التنظيم والبناء السلطة المحلية الحق في الاعتراض على المخططات الهيكلية المحلية، التفصيلية واللوائية<sup>18</sup>. على الاعتراض أن يقدم في غضون ستين يوماً من آخر إعلان في الجريدة الرسمية بشأن إيداع المخطط<sup>19</sup>. بعد تقديم الاعتراضات ومناقشتها تقرر لجنة التنظيم والبناء المصادقة على المخطط أو رفضه<sup>20</sup>. وتستطيع السلطة المحلية أن تقوم بأكثر من خطوة لتجابه مخططاً هيكلياً لا يراعي مصالح سكانها:

**(ب) أ) «الاعتراض» على المخطط قبل إيداعه:** صحيح أن موعد الاعتراض يبدأ حسب القانون من يوم إيداع المخطط. لكن يمكن ويتوجب الاعتراض على المخطط قبل إيداعه وذلك لعدة أسباب: أولاً، لأن قرار لجنة التنظيم القاضي بإيداع مخطط ما، هو إعلان صريح من جانبها بأن المخطط مقبول لديها مبدئياً<sup>21</sup>، وهو ما يضعف بلا شك إمكانية توصّل لجنة التنظيم إلى قرار يقضي بإبطال المخطط كلياً أو تغييره بشكل جذري حتى بعد البت في الاعتراضات عليه. بل إن هناك من يرى في الفقه القانوني أن الاعتراض على المخطط بعد إيداعه لن يستطيع في نهاية الأمر إلا أن يحدث تغييرات «تجميلية» على المخطط لا غير<sup>22</sup>. ثانياً، لأن حق الاعتراض على المخطط يُمنح للفرد، حسب القانون الإسرائيلي، بعد إيداع المخطط. أي بعد أن اتخذت لجنة التنظيم قرارها بأن المخطط مقبول لديها مبدئياً. وهذا النهج القانوني يشذ عن النهج العام للقانون الإداري في البلاد، والذي يلزم كل سلطة إدارية بسماع طعون الفرد قبل أن تتخذ أي قرار يمسّ حقوقه<sup>23</sup>. وإذا طبقنا هذا النهج على مسألة إيداع مخطط ما، فسيترتب على سلطة التنظيم أن تستمع إلى طعون الجمهور وملاحظاتهم بشأن المخطط قبل أن تتخذ قراراً بإيداعه، وذلك في إطار يضمن مشاركة حقيقية للجمهور، فعليه وليست شكلية فحسب. هذا النهج يشذ أيضاً عن النهج المتبع في دول أخرى تتبع نفس الطريقة القضائية المتبعة في دولة إسرائيل. ففي بريطانيا مثلاً، يحظى الجمهور، مبدئياً، بفرصة إبداء ملاحظاته على المخطط خلال مرحلتين: الأولى يوم إيداع المخطط بصيغته

18 المادة 100، قانون التنظيم والبناء. بالنسبة للمخطط الهيكلي القطري الذي يعده المجلس القطري للتنظيم والبناء وتصادق عليه حكومة إسرائيل، فلا يحق للسلطة المحلية أو الفرد، بشكل رسمي، أن يقدموا اعتراضاً مفضلاً عليه. بل أن اللجان اللوائية هي التي تقدم ملاحظاتها على المخطط للمجلس القطري للتنظيم والبناء بعد إشراك اللجان المحلية ذات الصلة (بنظر المادة 53، قانون التنظيم والبناء).

19 المادة 102، قانون التنظيم والبناء.

20 المادة 109، قانون التنظيم والبناء.

21 استئناف مدني (محكمة العدل العليا) 8265/00 شوفرسال م.ض. ضد اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء، لواء المركز، قرارات محاكم جزء رقم ن-و (5) 885، 898، 899 (2002).

22 توتري جبران، منال، إشراك الجمهور في قانون التنظيم والبناء: الموجود والمطلوب - وادي السناس كحالة فحص، القانون والحكم، (2006)، 701، ص: 725. ينظر أيضاً: بنيامين هيمن، «إشراك الجمهور في التخطيط: مسائل قضائية»، اشتراك - الطريقة للتأثير، 56، 66-68.

23 استئناف مدني (محكمة العدل العليا) 6185/00 المحامي ماهر حنا ضد دولة إسرائيل، ن-ه (1) 366، بند 7 لقرار القاضي حشين؛ انظر أيضاً الفقه المعتمد هناك: التماس (محكمة العدل العليا) 654/178 جينجولد ضد محكمة العمل القطرية، قرارات جزء رقم ل-ه (2) 649، 654؛ يتسحق زيمر، الصلاحية الإدارية، جزء ب، (1996)، 793.

المخطط، تستطيع السلطة المحلية أن تعرف بأمر المخطط من قبل لجنة التنظيم والبناء المحلية (إذا كانت تابعة لها مع سلطات أخرى - لجنة تنظيم وبناء محلية حسب بند 19 لقانون التنظيم والبناء) أو تعلم عن أمر المخطط بنفسها (إذا كانت السلطة المحلية هي نفسها لجنة التنظيم والبناء المحلية - لجنة تنظيم وبناء محلية حسب بند 18 لقانون التنظيم والبناء).

**(ب) الاعتراض على المخطط عند إيداعه:** كما أسلفنا، يمنح قانون التنظيم والبناء كل من يرى نفسه متضرراً من مخطط، بما في ذلك السلطة المحلية، الحق في تقديم اعتراض على المخطط في غضون ستين يوماً من آخر إعلان في الجريدة الرسمية بشأن إيداع المخطط. على الاعتراض أن يكون خطياً، أن يفصل علل الاعتراض، وأن ترفق به شهادة مشفوعة بالقسم لدعم الحقائق الواردة فيه.<sup>27</sup> إن إشراك الجمهور في الإجراء التخطيطي في إسرائيل يقتصر بالأساس على حق الاعتراض على المخطط بعد إيداعه، وهو بخلاف التوجهات الجديدة في العالم لتأمين إشراك حقيقي أكبر في الإجراء التخطيطي.<sup>28</sup> مع هذا، يولي القضاء الإسرائيلي مكانة كبيرة لحق الاعتراض على المخطط، حين يعتبره يؤمن مبدئين هما أساس قوانين التنظيم والبناء: شفافية السلطات الإدارية ومبدأ إشراك الجمهور في مراحل المصادقة على المخطط.<sup>29</sup>

**(ج) تنظيم اعتراضات السكان:** في مستطاع السلطة المحلية أيضاً أن تعمل على تنظيم اعتراضات السكان حين يتعلق الأمر بالأساس بإيداع خارطة هيكلية محلية للبلدة. وذلك بعدة طرق: أولاً، تشكيل لجنة مشتركة خاصة من السلطة المحلية والأهالي لعلاج المخطط الهيكلي. تقوم هذه اللجنة بإعلام المواطنين بالمخطط، بموعد الاعتراض عليه وبطريقة الاعتراض عليه. ثانياً، تزويد المواطنين المتضررين من المخطط بالمواد والمستندات اللازمة للاعتراض على المخطط. ذلك، إنه حسب القانون لا يستطيع الفرد مبدئياً أن يرى أيّاً من مستندات المخطط سوى نظامه المكتوب وخريطته والقرارات التنظيمية المتعلقة به التي نشرتها لجنة التنظيم علانية، ويكون هذا بعد إيداع المخطط، في حين أن غالبية المستندات «الداخلية» المحجوبة عن الفرد تكون موجودة، في أغلب الأحيان، لدى السلطة المحلية أو بمتناول يدها. ثالثاً، تقديم الاستشارة الهندسية والقانونية

الأولى، والثانية يوم يودع المخطط بصيغته الأخيرة بعد أن غيرته سلطة التنظيم، أو لم تغيره، حسب ملاحظات الجمهور في المرحلة الأولى. وفي المرة الثانية يتم إشراك الجمهور في إطار منظم يسمى باللغة الإنجليزية «Examination in Public»، أي «إختبار علني» يتم من خلاله الاستماع إلى اعتراض الفرد على المخطط بشكل منظم وفعال، ويميل أكثر إلى إشراك الجمهور باتخاذ القرار التنظيمي.<sup>24</sup> ثالثاً، لأن المحاكم الإسرائيلية لا تتدخل في قرار لجنة تنظيم بشأن إيداع مخطط ما، طالما لم يتجاوز المخطط فترة الإيداع، إلا في حالات نادرة، حتى ولو ثبت لها أن قرار إيداع المخطط كان مخطوئاً أو غير منطقي من أصله. ذلك أن المحكمة تقضي أن يستنفد الفرد كل وسائل الاعتراض أمام لجنة التنظيم أولاً، فإذا قبلت اللجنة طعونه نال ما أراد، وإذا رفضتها فيستطيع العودة إلى المحكمة بعد ذلك حسب الموعد المحدد في القانون.<sup>25</sup> لهذه الأسباب يتوجب على السلطة المحلية «الاعتراض» على المخطط قبل إيداعه، والعمل قبل ذلك على منع إيداع المخطط، بما في ذلك التوجه إلى القضاء لهذا الغرض إذا لزم الأمر. وقد يكون من الأفضل أيضاً أن تستعين السلطة المحلية بالمؤسسات الجماهيرية المختصة في مجال التنظيم والبناء لقدرتها على تقديم المشورة الهندسية التخطيطية اللازمة ومؤسسات أخرى لها علاقة بموضوع المخطط وتأثيراته، أو بقضايا الأرض والمسكن بين الجماهير العربية في البلاد.<sup>26</sup>

ومع أن لجنة التنظيم المختصة لا تنشر وثائق المخطط، خارطته ودستوره المكتوب، إلا عند إيداعه، تستطيع السلطة المحلية أن تعرف تفاصيل المخطط الهيكلي في نطاق نفوذها. من بين أمور كثيرة في هذا الشأن أذكر أن تحضير المخطط الهيكلي المحلي لبلدة معينة يتطلب تعاوناً من قبل السلطة المحلية، كتزويد معدي المخطط بمعلومات عن البلدة وسكانها وهي معلومات أساسية لإعداد المخطط الهيكلي. كما تستطيع السلطة المحلية أن تعلم عن وجود المخطط قبل إيداعه من خلال لجنة التنظيم والبناء المحلية. ولجنة التنظيم والبناء المحلية أن تقدم توصياتها للجنة التنظيم والبناء اللوائية عن المخطط الذي تبحث اللجنة اللوائية إمكانية إيداعه. في مرحلة كهذه، أي قبل إيداع

24 Victor Moore, A Practical Approach To Planning Law, (9th ed.), pp: 59- 63; Rmc .Duxbury, Telling &Duxbury, Planning Law and Procedure (11th ed.), pp: 69- 72

25 ينظر التماس (محكمة العدل العليا) 478/85 أبو العافية ضد اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء في القدس، قرارات محاكم جزء م (2) 294، ص: 296؛ التماس (محكمة العدل العليا) 762/86 شركة ليكويد كلب م.ض. ضد رئيس بلدية تل أبيب، قرارات محاكم جزء م (2) 656؛ التماس (محكمة الشؤون الإدارية) 1266/02 بوختر جيلا ضد اللجنة المحلية للتنظيم والبناء تل أبيب، (قرار من تاريخ 2004/5/5) (نشر في موقع نيفو)؛ التماس (محكمة الشؤون الإدارية) 1451/02 روبشتاين وآخرون ضد اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء لواء تل أبيب، تك-مح 2002(3)، 12697، ص: 12698.

26 انظر: قيس ناصر، «الاعتراض على المخطط الهيكلي- سبل دعمه وإنجاحه»، 4.4.2009، صحيفة «الاتحاد»، متوفر في:

<http://www.aljabha.org/index.asp?i=41157>. المقال ملخص لمحاضرة ألقيتها في المؤتمر السنوي التاسع لقضايا الأرض والمسكن الذي عقد في سخنين يوم 24.3.09 من قبل المركز العربي للتخطيط البديل ومؤسسات أخرى.

27 المادة 103، قانون التنظيم والبناء.

28 بنبنستي إيال وسجيه جاي، «إشراك الجمهور في الإجراء الإداري»، كتاب يتسحق زمير، المعدون يوناب دوتان وإيال بنبنستي (2005)، ينظر أيضاً: Arnstein, S.R (1969), "A Ladder of Citizen Participation", AIP Journal, July, p. 216.

29 التماس (محكمة العدل العليا) 288/00 "أدام طيبغ فدين" ضد وزير الداخلية، قرارات محاكم جزء رقم ن-ه (5) 673، 691؛ استئناف مدني 2969/97 لجنة أمناء- مستأجرون في يافا القديمة ضد اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء في تل أبيب، قرارات محاكم جزء رقم ن-ب (2) 362، ص: 379.

للمواطنين المتضررين من المخطط، من خلال الدائرة القضائية والهندسية التابعة للسلطة المحلية. ولكن بما أن لهذا الأمر كلفة مادية وزمنية، أقترح ألا يمثل المستشار القضائي للسلطة المحلية الأفراد، وإنما أن تقدم السلطة المحلية للمواطنين مشورة تخطيطية وقانونية أولية، يستطيع الفرد من خلالها أن يقرر الخطوات اللازمة لمجابهة المخطط الذي يمسه. أنوّه إلى أن تقصير السلطات المحلية في بعض البلديات العربية أو تقاعسها عن مساعدة الناس بالاعتراض على المخطط الهيكلي جعلهم ينظمون بأنفسهم «لجانا شعبية» تنظم اعتراضات الناس.<sup>30</sup>

**د) الاستئناف على قرار المصادقة على المخطط:** للسلطة المحلية أن تستأنف للمجلس القطري للتنظيم والبناء على قرار اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء المصادقة على مخطط هيكلية محلي<sup>31</sup>. وما يميّز إمكانية الاستئناف من قبل السلطة المحلية عن إمكانية الاستئناف المتاحة للفرد، أن الأخيرة مشروطة بإذن من رئيس اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء، وهو ما يسمى باللغة القانونية «استئناف مشروط بالإذن». وحسب قرارات الحكم التي عالجت المقاييس التي على رئيس اللجنة اللوائية أخذها في عين الاعتبار حتى يأذن بالاستئناف للمجلس القطري للتنظيم والبناء، فإن الإذن لا يعطى للفرد إلا في حالات غير عادية وهامة جداً تحتم إشراك المجلس القطري للتنظيم والبناء في القضية، إما نظراً لطبيعة القضية، وإما لأنه مشوب بحساسية كبيرة للجمهور أو لأنها موضع خلاف شديد بين الجمهور، أو في حالات يشكل فيها قرار اللجنة اللوائية قضية قطرية أو سؤالاً تخطيطياً يهم الجمهور في البلاد عامة ولا يقتصر على المخطط الهيكلي المحلي وحده<sup>32</sup>. أي أن على الفرد أن يتخطى حاجزاً كبيراً حتى يستأنف إلى المجلس القطري للتنظيم والبناء، في حين لا تحتاج السلطة المحلية إلى تخطي حاجز كهذا، بل تستطيع أن تستأنف إلى المجلس القطري للتنظيم والبناء بشكل مباشر ودون الحاجة إلى إذن من رئيس اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء، الأمر الذي يشكل ميزة وأفضلية للسلطة المحلية، يمكن استغلالها ل طرح قضية البلدة أمام المجلس القطري للتنظيم والبناء. تجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن إمكانية تغيير قرار تنظيمي عن طريق

لجنة استئناف أكبر بكثير من إمكانية تغيير المخطط من خلال التوجه إلى المحكمة المختصة. ذلك لأن لجنة الاستئناف نفسها تعتبر حسب قرارات الحكم هيئة تنظيم، قد يبدل رأيها رأي لجنة التنظيم التي أصدرت القرار موضوع الاستئناف. كما أن لجنة الاستئناف، بخلاف المحكمة التي تجري رقابة قضائية على القرار التنظيمي، تجري رقابة إدارية، ما يتيح لها أن تتدخل في كل أمر يتعلق بالقرار التنظيمي بما لا يقتصر على المقاييس التي تتبعها المحاكم<sup>33</sup>.

**التوجه إلى المحكمة المختصة:** في حال رفض اعتراض السلطة المحلية ورد استئنافها أمام المجلس القطري للتنظيم والبناء، تستطيع السلطة المحلية أن تلتزم المحكمة المركزية التي في لوائها، بصفتها محكمة للشؤون الإدارية تملك الصلاحية في البت في شرعية مخطط هيكلية محلي أو تفصيلي<sup>34</sup>. وهناك أفضلية للتوجه إلى المحكمة لإبطال مخطط هيكلية محلي أو لتغييره عن طريق السلطة المحلية وليس عن طريق الفرد وذلك للأسباب ذاتها التي ذكرتها حول تقديم اعتراض على المخطط من قبل السلطة المحلية. مع هذا، علينا ألا ننسى أن نطاق تدخل المحكمة في القرارات التنظيمية ضيق جداً ويقتصر على حالات نادرة يتبين فيها للمحكمة أن لجنة التنظيم اتخذت قرارها دون صلاحية، من دوافع غير موضوعية، بشكل غير عادل، أو أن قرارها غير معقول أو يمس حقوق الفرد بشكل أكبر من المطلوب<sup>35</sup>.

**ج) السلطة المحلية كجسم مشتك ومراقب:** إضافة لدورها كجسم مخطط ومعتراض تستطيع السلطة المحلية العمل كجسم مراقب. في هذا الإطار تستطيع السلطة المحلية القيام بعدة إجراءات لمراقبة موضوع التنظيم البناء في نطاق نفوذها، ومراقبة مشاكل البلدة والمواطنين الناتجة عن مشاكل التنظيم والبناء في البلدة. من بين خطوات كثيرة تستطيع السلطة المحلية اتخاذها، أذكر الخطوات التالية:

**التوجه للجنة اللوائية للتنظيم والبناء:** تستطيع اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء حسب القانون إلزام اللجنة المحلية للتنظيم والبناء بأن تقدم لها تقريراً عن حاجات البلدة، تطور البلدة وكل

33 التماس (محكمة الشؤون الإدارية) 99/99 رمات حبيب م.ض. ضد لجنة الاستئناف اللوائية لواء حيفا، تكدين- المحكمة المركزية (3)99، 8281، ص: 8287؛ التماس (محكمة الشؤون الإدارية) 341/01 سونول إسرائيل م.ض. ضد اللجنة المحلية للتنظيم والبناء القدس، قرار من تاريخ 31.3.02 (نشر في موقع نيفو).  
34 قانون محاكم الشؤون الإدارية لعام 2000، نُشر في كتاب القوانين لرقم 1739 من تاريخ 11.6.2000، ص: 190. انظر المادة (115) للقانون والمادة 10 للإضافة الأولى للقانون.  
35 التماس (محكمة العدل العليا) 2920/04 "أدام طيب فدين"- مؤسسة اسرائيلية للحفاظ على البيئة ضد المجلس القطري للتنظيم والبناء، قرارات محاكم جزء ن(3) 446، 444 (1996)؛ التماس (محكمة العدل العليا) 10242/03 ميلوبلوسكي ضد المجلس القطري للتنظيم والبناء، قرارات محاكم جزء ن-ح (6) 673، 679 (2004)؛ استئناف إداري (محكمة العدل العليا) 9654/06 شركة حماية الطبيعة ضد لجنة استئناف المجلس القطري للتنظيم والبناء (من تاريخ 5.5.2008- نشر في موقع "نيفو").

30 على سبيل المثال اللجنة الشعبية في الطيبة التي أقيمت لمجابهة المخطط الهيكلي لمدينة الطيبة رقم 3400؛ اللجنة الشعبية في باقة الغربية التي أقيمت لمواجهة الخارطة التوجيهية التي حضرتها وزارة الداخلية لتحضير الخارطة الهيكلية لباقة الغربية وجث؛ اللجنة الشعبية لقرى وادي عارة التي أقيمت لمواجهة المخطط الهيكلي المحلي لقرى طلعة عارة مخطط رقم 960.

31 مادة 110، قانون التنظيم والبناء.  
32 بنظر: استئناف إداري (محكمة العدل العليا) 3663/02 لجنة حي عين كارم ضد اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء لواء القدس، قرارات محاكم جزء رقم ن-ز (2) 882؛ التماس (محكمة الشؤون الإدارية) 130/00 شركة حماية الطبيعة ضد رئيس اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء لواء القدس، (قرار من تاريخ 17.12.02) (نشر في موقع "نيفو")؛ التماس (محكمة الشؤون الإدارية) 2041/98 عوفر فلحي ضد اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء لواء المركز، قرارات المحكمة المركزية ج 1، 132.



بشكل عام أو بخصوص بلدات عربية معيّنة. وقد فعلت حكومة إسرائيل هذا من قبل، يوم أقرت في عام 1995 مشروع إعداد مخططات هيكلية محلية للبلدات العربية، ويوم قررت عام 2004 أن تعدّ وزارة الداخلية مخططات هيكلية وتوجيهية للبلدات العربية، وذلك إثر تقرير لجنة أور التي اعتبرت في تقريرها أن مشكلة انعدام المخططات الهيكلية هي جانب جوهري من نواحي التمييز ضد الأقلية العربية في البلاد.<sup>43</sup> لهذا، تستطيع السلطات المحلية العربية، كمجموعة أو كأفراد، أن تطرح مشكلة التنظيم والبناء في البلدات العربية من جديد أمام الحكومة. وهناك في اعتقادي أسباب كثيرة تدعو حكومة إسرائيل الى الاستجابة لهذا الطلب، منها أن المخططات الهيكلية الجديدة التي اقترحت للبلدات العربية لا تطبق قرارات الحكومة بشكل كامل لأنها لا تسهم بشكل جدي في حل أزمة السكن والبناء غير المرخص في البلدات العربية، وهي الغاية التي أرادت حكومة إسرائيل علاجها حسب قراراتها المعلنة.

**التوجه إلى مراقب الدولة:** كما هو معروف، فقد أنيطت مسؤولية مراقبة الدولة وأدائها، حسب قانون أساس: مراقب الدولة، بمراقب الدولة<sup>44</sup>. وفي إطار مهامه، يراقب مراقب الدولة أداء السلطات الإدارية في الدولة وبما في ذلك الحكومة ووزاراتها<sup>45</sup>. يعمل مراقب الدولة أيضاً كمسؤول شكاوى الجمهور وهو مخوّل في هذا الإطار ببحث كل شكوى تقدّم له ضد أي سلطة خاضعة لرقابته<sup>46</sup>. وبما أن وزارة الداخلية والحكومة ولجان التنظيم والبناء التابعة لها هي المسؤولة بالأساس عن التنظيم والبناء في البلاد، بما في ذلك البلدات العربية، يمكن التوجه إلى مراقب الدولة بشكوى رسمية حول تقصير لجان التنظيم والبناء في البلاد في علاج مشاكل التنظيم والبناء في البلدات العربية كانعدام مساحات كافية للسكن، التجارة، العمل والرفاه الاجتماعي. ولا شك في أن مراقب الدولة مخوّل ببحث قضية من هذا النوع، لأنه يملك الصلاحية حسب القانون أن يبحث «كل موضوع يرى حاجة لبحثه»<sup>47</sup>. تقرير مراقب الدولة يحوّل للجنة مراقبة الدولة التابعة للكنيست مع توصيات لتصحيح المشاكل التي تبينت له من بحثه للموضوع الذي أثير أمامه، من حيث المبدأ لا يلزم تقرير مراقب الدولة أية مؤسسة حكومية باتخاذ طريقة عمل ما حسب التوصيات التي تخلصها التقرير. مع هذا فإن لتقرير مراقب الدولة ثقلاً كبيراً على الصعيدين الجماهيري

أمر آخر يتعلق بمهام اللجنة اللوائية<sup>36</sup>. كما تستطيع اللجنة اللوائية أن تأمر اللجنة المحلية للتنظيم والبناء خطياً بأن تقوم بمهامها حسب القانون بشكل عام أو في أمر معيّن<sup>37</sup>. ويمكن استغلال هذه الأدوات من قبل السلطة المحلية لإلزام اللجنة المحلية للتنظيم والبناء بإعداد مخططات هيكلية محلية أو تفصيلية ضرورية لتطور البلدة والمواطنين.

**التوجه إلى المجلس القطري للتنظيم والبناء:** كما هو معروف، يخوّل القانون المجلس القطري للتنظيم والبناء موكل بإعطاء المشورة لحكومة إسرائيل حول تطبيق قانون التنظيم والبناء<sup>38</sup>، كما أنه الجسم الذي يعدّ المخططات الهيكلية القطرية ويرفعها لإقرار حكومة إسرائيل<sup>39</sup>، وهو الذي يصادق على المخططات الهيكلية اللوائية التي تقدّمها له اللجنة اللوائية في كل لواء<sup>40</sup>. للمجلس القطري أيضاً لجاناً ثانوية تساعد على أداء مهامه، عيّن المجلس القطري حسب المادة 6(أ) من قانون التنظيم والبناء. إحدى اللجان الثانوية الرئيسة للمجلس القطري هي «لجنة المواضيع الأساسية» ووظيفتها الأساسية أن تقدم المشورة والتوصية للمجلس القطري للتنظيم والبناء وأن تبحث الأمور التي أوكّلها المجلس القطري ببحثها<sup>41</sup>. وعليه، تستطيع السلطة المحلية أن تطلب من المجلس القطري للتنظيم والبناء أن يبحث قضية التنظيم والبناء في البلدة أو أن يوكل لجنة المواضيع الأساسية ببحث مشاكل التنظيم والبناء في هذه البلدة وأن تقدم توصياتها حول علاج هذه المشاكل للمجلس القطري للتنظيم والبناء ليقرر بها.

**التوجه إلى وزير الداخلية أو الحكومة:** وزير الداخلية هو الوزير المؤتمن على تنفيذ قانون التنظيم والبناء. وبدوره هذا يستطيع وزير الداخلية أن يسن أحكاماً (أنظمة) وينتهج سياسة لتنفيذ القانون في أمور كثيرة، منها طرق إعداد المخططات وطرق تنفيذها<sup>42</sup>. حكومة إسرائيل ذاتها تعتبر المخطط الأعلى في البلاد، فهي التي تصادق على المخططات الهيكلية القطرية في البلاد، ولوزاراتها ممثلون في المجلس القطري للتنظيم والبناء وفي اللجان اللوائية للتنظيم والبناء. لهذا، فإن حكومة إسرائيل مخوّلة ببحث قضايا التنظيم والبناء في المجتمع العربي، إمّا

36 المادة 30، قانون التنظيم والبناء.

37 المادة 28، قانون التنظيم والبناء.

38 المادة 2، قانون التنظيم والبناء.

39 المواد 50-53، قانون التنظيم والبناء.

40 المادة 56، قانون التنظيم والبناء.

41 أقيمت لجنة الشؤون الأساسية (باللغة العبرية: הועדה לנושאים أساسיים) عام 1998 مع المصادقة على المخطط الهيكلي القطري رقم 31. اللجنة مؤلفة من 18 عضواً، جميعهم أعضاء في المجلس القطري للتنظيم والبناء. من وظائف هذه اللجنة بحث المخططات الهيكلية القطرية وتقديم التوصيات بشأنها للمجلس القطري. بحث المخططات اللوائية، إيداعها والمصادقة عليها، بحث المخططات المحلية والتفصيلية التي تحوّل لها من اللجان اللوائية والتي لا تلتزم سياسة التخطيط الموجودة في المخططات الهيكلية القطرية. بنظر: الشرح الموجود عن اللجنة في موقع وزارة الداخلية، متوفر في:

<http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/PageByItem.nsf/0/EBD758EB062AA620422571300036EA70?OpenDocument>

42 المادة 256، قانون التنظيم والبناء.

43 ينظر في هذا الشأن: تقرير وتوصيات اللجنة الوزارية بموضوع لجنة أور (2004)؛ قرار حكومة إسرائيل رقم 2015، من تاريخ 13.6.2004.

44 قانون أساس: مراقب الدولة، نشر في كتاب القوانين رقم 1237 من تاريخ 24.2.1988، ص: 30.

45 مادة 2(أ) قانون أساس: مراقب الدولة. قائمة الجهات الخاضعة لرقابة مراقب الدولة سجلت في قانون مراقب الدولة (الصيغة الجديدة)، نشر في كتاب القوانين رقم 248 من تاريخ 20.3.1958، ص: 92.

46 مادة 38، قانون مراقب الدولة (الصيغة الجديدة).

47 المادة 2(ب)، قانون أساس: مراقب الدولة، اعلاه. انظر أيضاً: ج. برزيلي و د. نجمياس «جهاز مراقبة الدولة: صلاحيات ومسؤولية»، ورقة موقف رقم 10 (نوفمبر 1998)، المعهد الإسرائيلي للديمقراطية، ص: 29.



السلطات المحلية العربية في مجال التنظيم والبناء على وجه الخصوص. واستنفاد الإجراءات المذكورة من أهم الأمور التي تستطيع السلطة المحلية استغلالها لهذا الغرض.

والقضائي، لأن جهاز رقابة الدولة يعتبر جسمًا مهنيًا وموضوعيًا يتخذ قراره بعد تحقيق وجمع للمعلومات، وهو ما يجعل محكمة العدل العليا لا تتدخل في تقرير مراقب الدولة إلا في حالات نادرة<sup>48</sup>.

## خلاصة وتوصيات

فصلنا في هذه الدراسة الخطوات التي تستطيع السلطة العربية المحلية اتخاذها للتعامل مع قضايا التنظيم والبناء التي تخصها. ويتطلب استنفاد الإجراءات المذكورة بشكل ناجح وناجح آلية عمل ملائمة من قبل السلطة المحلية. في هذا الشأن تستطيع السلطة المحلية اتخاذ عدة وسائل، أذكر منها التالية:

- تعيين «لجنة ثانوية للتنظيم والبناء»، توكل ببحث مشاكل التنظيم والبناء في البلدة وتقديم التوصيات لعلاجها للسلطة المحلية؛
- تعيين وحدة مهنية خاصة، تضم ذوي الاختصاص في مجال التنظيم والبناء، لمعالجة القضايا التخطيطية التي تطرحها السلطة المحلية؛
- تعيين وحدة اتصال وتنسيق وإعلام مختصة، لمتابعة قضايا التنظيم والبناء أمام المؤسسات الحكومية والسياسية والجمهورية والإعلامية؛

لا يفوتنا أن غالبية السلطات المحلية تعاني ضائقة مادية قد تحول دون استنفادها كافة الإجراءات المذكورة أو تبني آليات العمل المقترحة. إلا أن نجاح هذه الخطوات لا يخدم المواطنين فحسب بل يخدم السلطة المحلية أيضًا. ذلك أن نجاح السلطة المحلية في زيادة المساحات المخصصة للتطوير يزيد أيضًا من دخل السلطة المحلية وذلك في أعقاب الضرائب التي تستطيع السلطة المحلية جبايتها عن كل مبنى مرخص كالأرنونا وضرائب التطوير. لهذا السبب ولأسباب أخرى جوهرية زادت السلطات المحلية العربية في اشتراكها في الإجراءات التخطيطية التي تخصها، وذلك خلافاً للوضع السابق، أي حتى السبعينات، حين كان اشتراك السلطة المحلية وتأثيرها على تحضير المخططات الهيكلية ضئيلاً جداً<sup>49</sup>.

تندرج ضائقة السكن والأرض في المجتمع العربي في إطار تمييز الأقلية العربية الفلسطينية في البلاد. ويشهد هذا التمييز تصعيداً كبيراً في الآونة الأخيرة، ويتجلى بمشاريع مخططات لإقامة بلدات لليهود المتمتمتين في مناطق مأهولة بالمواطنين العرب وتابعة لهم<sup>50</sup>. هذا التصعيد يستوجب تصعيداً في أداء

48 ج. برزيلاي و د. نجمياس "جهاز مراقبة الدولة: صلاحيات ومسؤولية"، ورقة موقف رقم 10 (نوفمبر 1998)، المعهد الإسرائيلي للديموقراطية، ص: 29.

49 راسم خمياسي، "من تخطيط مقيّد إلى تخطيط مطوّر في البلدات العربية في إسرائيل"، معهد فلورسهيمر لأبحاث السياسة (1993)، ص: 17.

50 ينظر مثلاً: "إقامة بلدة جديدة للمتمتمين اليهود في منطقة وادي عارة؟"، صحيفة «الاتحاد»، 16.5.09، متوفر في: <http://www.aljabha.org/index.asp?i=42152>؛ «مخطط لإقامة مدينة