State of Palestine
Advisory & legislation Bureau

دولة فلسطين
ديوان الفتوى والتشريع

ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني

ورقة عمل بشأن الندوة العلمية بعنوان:

"السلامة العامة في المنشآت والتشريعات الناظمة"

المنعقدة في بيروت
بتاريخ (25-7/27)

بإشراف وتنظيم
المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية
جامعة الدول العربية/ بيروت

2016

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 - 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة،،،

يشكل قطاع الإنشاءات والبناء أحد أهم القطاعات الاقتصادية والسيادية بفلسطين، وإنّ السلطة الفلسطينية منذ توليها زمام الأمور على الأراضي الفلسطينية عقب اتفاق أوسلو، سعت إلى تنظيم هذا القطاع الإنشائي، لإدراكها أهميته الاقتصادية والسيادية.

التجربة الفلسطينية بقطاع المنشآت وتنظيمها تشريعياً تعتبر تجربة حديثة، وتعاني من العشوائية وضعف التنظيم، ويعود هذا الضعف إلى ماخلّفه الاحتلال الإسرائيلي من إرث تنظيمي وتشريعي على أراضينا الفلسطينية، والتقسيمات الجغرافية للأراضي الفلسطينية باتفاق أوسلو، فجميع هذه العوامل أثّرت وتؤثّر سلبا على القطاع الإنشائي وآليات تنظيمه.

منذ بداية السلطة الوطنية على الأراضي المحدّدة بإتفاق أوسلو كأراضي سلطة فلسطينية، واقتطاع هذا الاتفاق للجزء الأكبر من أراضينا كأراضٍ تابعة للسيادة الأمنية والتنظيمية الاحتلالية، فقد عملت السلطة على إصدار التشريعات المنظّمة والمحدّثة لعمل الجهات الرسمية المختصة بهذا القطاع، كما ونظّمت الإنشاءات الهندسية وما يتعلق بها بالعديد من التشريعات واللوائح التنظيمية، وأخضعتها لرقابة العديد من الجهات، إدراكاً من الجانب الفلسطيني لأهمية هذا الشأن كإجراء فعلي سيادي على أراضينا الفلسطينية.

كما أنّ بناء المنشآت العامة والمباني له أهمية قصوى في حياة الأفراد والمجتمعات، إذ يعتبر من أهم الدعائم الرئيسية لقيامها وتسيير حياة المواطنيين وتطورهم فيها، ومن هنا كانت أهمية تطبيق التشريعات الخاصة بتنظيم البناء والمنشآت العامة وتنظيمها لمعايير السلامة العامة والصحة المهنية.

من خلال هذه الورقة البحثية سنلاحظ بأن معظم المنشآت الفلسطينية تعود ملكيتها للقطاع الخاص، حيث تفتقر الحالة الفلسطينية لوجود منشآت عامة كالمطارات والميناء والمنشآت العسكرية وغيرها، فليس إلّا القليل من منشآتنا عاما بقطاع الخدمات كالمدارس والمستشفيات والمرافق العامة الخدماتية، لذلك نظّمت هذه المنشآت العامّة شأنها شأن المنشآت الخاصة،

وبهذا التنظيم يمكننا اعتبار التجربة الفلسطينية إضافة لحداثتها هي تجربة فريدة بقيودها السياسية، تبعاً لخصوصية الحالة واعتبارنا دولة تحت الاحتلال الإسرائيلي، وأهمها الممارسات الإسرائيلية الممنهجة لضرب البنية التحتية الفلسطينية وتدمير أي معايير للسلامة العامة، بالإضافة إلى عدم الاستقرار السياسي والإداري في مؤسسات المجتمع الفلسطيني ،إذ تعاقبت على فلسطين بعد الحكم العثماني إدارات مختلفة خلال العقود الماضية، فبعد الانتداب البريطاني وضعت الضفة الغربية تحت الإدارة الأردنية وقطاع غزة تحت الإدارة المصرية، وتأسست دولة الكيان الصهيوني على باقي فلسطين عام 1948م، وفي عام 1967م أحتلت إسرائيل الضفة الغربية و قطاع غزة، وأدى هذا الواقع إلى تشويه الإطار القانوني الذي تشكل من قبل الإدارات المتعاقبة والمتناقضة في تشكيلاتها المؤسساتية وتوجهاتها السياسية، والتي كانت تضع القوانين بدون عناية بحاجات ومتطلبات المجتمع الفلسطيني.

وسنعرض من خلال المحاور بالورقة البحثية هذه ما سيوضّح تفصيلياً أسباب ضعف التنفيذ الفعلي لهذا الشأن، كون الأمر ناتج لعدّة أسباب نؤكد على أهمّها وهو التشتّت الجغرافي للأراضي الفلسطينية، والتبعية الأمنية لدولة الاحتلال، والخضوع التنظيمي للتشريعات العسكرية الأمنية الاسرائيلية والتي تمّ وضعها خدمة لسياسات الاحتلال وأهدافه.

ورغم هذه المعيقات جميعها، إلّا أنّ السلطة دأبت وسعت جاهدة لتحقيق السيادة والتنظيم على أراضيها، فنظّمت الجهات المختصة بتشريعات فلسطينية محدّثة، وكفلت للمواطن الحق للعيش بسلام وطمأنينة بتوفّر اشتراطات السلامة العامة له، وهذا ما سنعرضه ضمن المحاور المدرجة بورقتنا البحثية.

السلامة العامة في المنشآت،،،

عرفت السلامة العامة والصحة المهنية بأنها العلم الذي يهتم بالحفاظ على سلامة وصحة الإنسان، عبر توفير البيئة السليمة الآمنة الخالية من مسببات الحوادث أو الإصابات أو الأمراض المهنية. بمفهومنا من الناحية القانونية للسلامة العامة فإنها مجموعة من الإجراءات والقواعد والنظم في إطار تشريعي تهدف إلى الحفاظ على الإنسان من أخطار الحوادث والإصابات، وتحافظ على الممتلكات من التلف والهلاك.

إنّ السلامة العامة تدخل بمختلف نشاطاتنا الحياتية، وفي جميع الأماكن كالمنزل والعمل والطرق والأماكن العامة، ولا غنى عنها في حياتنا فلا بد من اتباعنا قواعد السلامة العامة وأصولها كما في قيادتنا للمركبات، أو التعامل مع الكهرباء، أو حتى السير في الطرقات، أو تناول الطعام والأدوية وغيره الكثير.

نخلص إلى أنّ السلامة هي مسؤولية على كل فرد في موقع مسؤوليته، ومرتبطة بعلاقته بما حوله، فهي مجموعة إجراءات تهدف إلى منع وقوع الحوادث وإصابات العمل، فالهدف العام منها هو الإنتاج دون أضرار، فأمست التشريعات والأنظمة بشأن هذه الاجراءات واجبة الإعلام والتوعية بها للكافة، ونشرها في أماكن العمل لضمان عدم تجاوزها.

تهدف قواعد السلامة العامة بشكل عام إلى تحقيق:

1. حماية الجوهر البشري من الحوادث والإصابات والأمراض وكافة المخاطر البيئية المحيطة به.
2. الحفاظ على مقوّمات السلامة في المنشآت وما تحويه من أجهزة ومعدات، وحمايتها من التلف والتسبّب بالحوادث.
3. توفير بيئة سليمة والوقاية من المخاطر للعنصرين البشري والمادي، بتنفيذ كافة اشتراطات السلامة والصحة العامة بتحسين سلامة إدارة الأشخاص والمعدات.
4. توفيرالأمن والطمأنينة للإنسان من مخاطر البيئة المحيطة به، بحماية حياته وصحته العامة من المخاطر المنطوية بثناياها على ضرر يلحق به.
5. التوافق مع القوانين والأنظمة المرعية وصولاً للأهداف المرجو تحقيقها.

وحتى نتمكّن من تحقيق السلامة العامة بالمنشآت، فلا بدّ من توافر **المقوّمات الأساسية**، وهي:

1. التخطيط الفني السليم لأسس الوقاية في المنشآت.
2. التشريع المنظّم للتخطيط الفني للسلامة العامة.
3. التنفيذ المبني على الأسس العلمية السليمة عند عمليات الإنشاء مع توفير الأجهزة الفنية اللازمة لضمان السلامة والصحة العامة.

وهذه المقوّمات سنتحقّق منها بالمحاور المعروضة في ورقتنا هذه.

بيئات السلامة العامة

تختلف إجراءات السلامة العامة والصحة المتوخاة باختلاف المنشأة، لاختلاف طبيعة الاستخدام والمستخدمين، وسنلقي الضوء موجزاً على مخاطر منشآت العمل للإلمام والربط بأحكام التشريعات الناظمة للوقاية من هذه المخاطر، والتي هي محل بحثنا.

السلامة العامة في منشآت العمل

تمتد بيئات السلامة العامة للعديد من المنشآت لتشمل المنشآت السكنية والمكاتب وأماكن العمل بشتى مجالاتها المهنية، والمنشآت السياحية والتجارية وغيرها، وببحثنا في المحاور أدناه سنعرض الحالة الفلسطينية بالإحصائيات العملية والتشريعات النافذة بهذا الشأن.

يتعرّض العاملون بمنشآت العمل (خاصة ورش البناء) لمخاطر تتطلب توفير إجراءات سلامة للوقاية منها، والحفاظ على سلامتهم، وتوفير بيئة عمل مناسبة لضمان جودة إنتاج دون أضرار، وتتمثّل هذه المخاطر بالآتي:

*__الحرارة:__ وهي ارتفاع درجات الحرارة المحيطة بالإنسان عن الحد الذي لايحتمله مما يعرضه للمخاطر.

*__البرودة:__ وهي انخفاض درجات الحرارة عن الحد الذي لا يحتمله مما يعرضه للمخاطر.

*__الإضاءة:__ وهي الزيادة أو النقص في شدّة الإضاءة.

*__الضوضاء:__ وهي الخليط المتنافر من الأصوات المنتشرة في مكان العمل أو المكان العام بما يؤثر على القدرة الإنتاجية والسلامة الصحية.

*__الضغط:__ وهي تغيّرالضغط الواقع على جسم الإنسان بما يؤثر عليه سلباً.

*__الرطوبة:__ وهي زيادة رطوبة الجو بما يؤثر على السلامة الصحية.

*__التهوية:__ وتتمثل بإساءة تهوية أماكن العمل بما يسبب حدوث عدّة مخاطر علىا لسلامة الصحية.

*__الإشعاعات:__ وهي الطاقة السلبية على السلامة العامة، وقد تكون حرارية أو ذرية أو فوق ضوئية.

*__الكهرباء:__ وقد تأتي على العنصر البشري مباشرة أو المعدات والمواد.

*__ميكانيكية:__ وهي تصادم العنصر البشري بجسم صلب بالمنشأة اثناء حركتهما معا.

*__كيميائية:__ نتيجة استخدام المواد الكيميائية (أبخرة وغازات، سوائل).

تحقّق السلامة العامة بالمنشآت

ممّا ذكر نستنتج الإجراءات الواجبة لتحقّقنا من السلامة العامة بالمنشآت كافة، وتأتي هذه الإجراءات بمرحلة لاحقة للمقوّمات الأساسية للسلامة العامة، وتتمثّل بالآتي:

1. الفحص على أساس المخاطر.
2. تحليل المخاطر.

3. الصيانة.
4. تنفيذ المعايير والمواصفات والمقاييس والاشتراطات القانونية للسلامة العامة.

ختاماً ولما ذكر أعلاه، فسنلقي إضاءاتنا القانونية على المحاور التالية بغية عرض تجربتنا الفلسطينية:

- العوامل والأسباب المؤثرة في انهيار المباني والمنشآت العامة (فساد / غش / عدم مواءمة المواصفات / الكوارث الطبيعية وغيرها) .
- الواقع القانوني فيما يتعلق بالسلامة العامة في المنشآت والمباني العامّة.
- واقع الرقابة وأجهزتها خلال مراحل بناء المنشآت العامة والأبنية.

المحور الأول/ العوامل والأسباب المؤثرة في إنهيار المباني والمنشآت العامة (فساد/ غش/ عدم مواءمة المواصفات/ الكوارث الطبيعية...)

تتنوع الاسباب المؤدية لحدوث انهيار المباني وتعود بمجملها لاسباب فنية، تنفيذية، او انشائية، وغيرها من العوامل البيئية والطبيعية. وسنوضح هنا عوامل الغش وعدم مواءمة المواصفات والفساد التنفيذي ببناء المنشآت المؤدي لانهيارها، ومن ثم سنتطرق للعوامل الطبيعية والكوارث واليات معالجتها تشريعيا.

اهم العوامل المؤثرة في انهيار المباني والمنشآت العامة وطرح خصوصية الوضع الفلسطيني المتعلق بهذا الموضوع، على النحو الآتي:

اولا: عدم أخذ الاحتياطات الفنية والدراسات الكافية عند التاسيس ويترتب على ذلك ما يلي:

- التأسيس على تربة طفيلية دون عمل احلال للتربة ودك جيد لها، وعدم الحيطة لوجود كيماويات قد تؤدي ولتآكل وتفاعلات للخرسانة والحديد.
- التاسيس على انقاض ومناطق ردم واماكن اثرية، حيث يتوجب ازالة اي طبقات ردم للوصول الى الارض المناسبة.
- البناء في مناطق عرضة للانهيار دون الاخذ بعين الاعتبار اثناء التصميم.
- عدم دراسة تأثير المباني المجاورة للمنشأ المزمع إنشاءه على التربة في موقع التنفيذ.
-

ثانيا: قصور في التصميم، وتمتد لمرحلتي ما قبل التنفيذ وخلاله، ومن أسباب هذا القصور السابق للتنفيذ:

1- عدم إسناد التصميمات الإنشائية إلى مهندسين متخصصين .

2- عدم دراسة البعد البيئى (من حيث المياه الجوفية – أملاح الجو).

3- تعلية المبنى بدون إشراف هندسى.

4- نسبة الرطوبة خلال المواسم المختلفة.

5- تعديل فى الرسومات الإنشائية دون الرجوع إلى المهندس المصمم.

أوجه القصور فى التصميم:

1- حساب أحمال الأعمدة بطريقة خاطئة .

2- عدم مراعاة أطوال وامتدادات أسياخ تسليح الكمرات والبلاطات الكابولية.

3- إنهاء حديد التسليح الرئيسى فى مناطق العزوم القصوى.

قصور التنفيذ، يتبع لعدّة مسؤوليات

قصور بالتنفيذ:

- الغش في المواصفات وإستعمال مواد رديئة غير مطابقة للمواصفات.
- ضعف مقامة الخرسانة المستخدمة.
- الغش بنوع الإسمنت المناسب وبالنسب الصحيحة للمواد.
- فواصل الصب والتمدد.
- عدم تنفيذ كانات الأعدة والكمرات طبقاً للرسومات.
- استخدام أسمنت غير مطابق للمواصفات.
- عدم عمل كمرات لتوزيع حمل السقف على الحوائط عند بدء بناء المساكن بطريقة الحوائط الحاملة.
- تقليل القطاعات الخرسانية عما هو وارد لغرض التوفير.
- عدم عمل ميول بأرضية الحمام ودورات المياه.
- عدم عمل ميول بسطح الدور العلوى.
- استخدام أسلوب سيئ للصرف بالمبنى.
- استخدام مياه المصارف والبرك فى الخلط.
- عدم العناية بالعزل المائى مما يؤدى إلى تسرب المياه من أسفل المبنى وبالتالى تعرض الأساسات لخطورة التآكل.
- عدم عزل أسقف الدور الأخير.
- عدم استخدام العزل الحرارى للمنشأ.
- عدم العزل الكيماوى للمنشأ.
- عدم استخدام الهزاز الآلى فى رمل الخرسانة.
- إستنفاذ معاملات الأمان للمنشأ نتيجة تراكمات سوء التنفيذ.
- إهمال عزل الأساسات والمنشآت ضد المياه الجوفية وما قد يتواجد فيها من أملاح وكبريتات أو عدم تنفيذ العزل بالشكل الصحيح.
- رمى الخرسانة من ارتفاعات عالية.
- عدم الاهتمام بالمواصفات والاعتماد على الخبرة الشخصية.

قصور بالصيانة:

- عدم أخذ الصيانة فى الحسبان أثناء التصميم.
- عدم إدراج الصيانة فى التكاليف المبدئية والأساسية للمبنى.
- عدم إتباع الأساليب الحديثة للصيانة والتي يجب أن كون بشكل دوري على كل عنصر من عناصر المبنى وذلك لتفادي الخطر وعلاج أي خلل من البداية.

قصور بالاستخدام:

- تغيير الغرض الذي من أجله نفذ المنشأة.
- سوء إستعمال المنشأة.
- زيادة عدد طوابق المنشأة دون دراسة كافية لمدى تحمل المنشأ او اساساته
- تخزين مواد كيماوية مضرة بالخرسانة وحديد التسليح داخل المنشا او قريبة منه.

ثالثاً:العوامل الطبيعية المؤدية لانهيار المباني والمنشآت العامة ومن أوجهها ما يلي:

- **الحرائق** : حيث أن الخرسانة عادة ما تفقد قوتها تدريجياً بارتفاع درجة الحرارة المحيطة بها عن 300 درجة مئوية.
- **الزلازل** : تقوم الزلازل بالتأثير على المبنى بقوة أفقية كبيرة واهتزازات عرضية مما يؤدى إلى إنهيار المبنى.
- **الرطوبة:** تعد الرطوبة ظاهرة طبيعية ومشتركة تؤثر على مكونات البناء وتعد أكثر المسببات للعيوب في مكونات البناء.
- **الحرارة:** تحدث الحركة الحرارية عندما يحدث التغير في الحرارة تمددا أو أنكماشا لمكونات البناء.
- **الرياح:** تؤدى إلى تآكل الأسطح نتيجة الرمال المحملة بها والغازات الضارة.
- **الاملاح:** مهاجمة الأملاح والكبريتات للخرسانة يؤدى إلى تآكلها.

رابعاً: الاحتلال الصهيوني كأحد الاسباب لانهيار المباني والمنشآت العامة خاصة.

بالإضافة الى الأسباب سابقة الذكر، فإن من الأسباب المهمة والمؤثرة في إنهيار المباني في فلسطين الممارسات البشرية الإجرامية التي يمارسها الإحتلال الإسرائيلي، وإتباع اسرائيل سياسة ممنهجة ضد الشعب الفلسطيني لتدمير كل ما هو فلسطيني. فعمدت منذ عشرات السنين، وحتى هذه اللحظة لتدمير العديد من المباني والمنشآت العامة وعملت على وضع سياسة منهجية للتدمير والتخريب ضاربة بعرض الحائط كافة المعاهدات والمواثيق الدولية، وعليه فإن السبب الرئيسي لإنهيار

المباني في فلسطين ليس التنفيذ او الكوارث الطبيعية بل هو السياسية الإجرامية من عدو يريد الانتقام وتدمير كل شيء فلسطيني، ومن اهم السياسات الاسرائيلية لتدمير المباني والمنشآت العامة في فلسطين:

اولا: سياسة هدم وإغلاق المنازل في القدس

انتهجت سلطات الاحتلال سياسة هدم وإغلاق المنازل الفلسطينية في القدس، بحجة البناء بدون ترخيص، وفي أغلب الأحيان لأسباب سياسية، ما أدى إلى إبقاء 21.000 نسمة في ظروف معيشية صعبة في القدس، تعيش إما في كهوف أو أكواخ خشبية أو خيام، وإذا استطاع هؤلاء الأفراد بناء منازلهم مرة أخرى، فسيعرضهم ذلك إلى هدمها مرة أخرى، لأن الأراضي التي بنيت عليها أراض فلسطينية أخضعتها إسرائيل لمناطق تخطيط وبناء للأحياء الاستيطانية، أو تعلن عنها مناطق خضراء، فقد أعلنت سلطات الاحتلال عن 86% من أراضي القدس 1967م، إما مناطق إستيطان أو أراضى خضراء، وأبقت على 14% فقط من المساحة الكلية للتوسع الفلسطيني المقدسي، والتي تم البناء عليها في الغالبية الساحقة.

ثانياً: تدمير البنية التحتية في القدس

بغرض زيادة قوى الطرد الداخلية الموجهة ضد فلسطينيي القدس؛ لحملهم على مغادرة المكان، تعمدت سلطات الاحتلال ترك مكونات البنية التحتية المقدسية في حالة من التآكل المستمر، فماطلت في إجراء الصيانة والإصلاحات الضرورية لهذه المكونات، وما قامت به لا يرقى إلى الحد الأدنى اللازم للحياة الإنسانية. أما في المناطق السياحية من مدينة القدس، فقد سعت سلطات الاحتلال إلى إيجاد بعض المظاهر التي تقدم مظلة عن الواقع.

وتشير التقارير بهذا الشأن الى أن نصف خطوط المياه في الأحياء العربية بحاجة إلى تبديل، وأن نصف الأحياء العربية يفتقر إلى شبكات صرف صحي منظمة، وفي قسْمٍ كبير من هذه الأحياء توجَد طرق ترابية غير معبدة، وغير مرصوفة، ودون إنارة، هذا على الرغم من مبالغ الضرائب الضخمة التي تفرضها سلطات الاحتلال على المواطنين الفلسطينيين وممتلكاتهم وأنشطتهم. وتعكس ظروف التمييز العنصري ضد هؤلاء المواطنين الحالة المتردية للبنية التحتية، في مختلف المجالات. فبينما ينعم الجزء الغربي (اليهودي) من القدس بخدمات عالية من مقومات الحياة المدنية، بينما يغرق الجزء الفلسطيني من القدس في العديد من المشكلات الخدمية والاجتماعية الناجمة عن الإهمال "الإسرائيلي" للبنية التحتية، وهي مشكلات لا تعاني منها عموماً الأحياء والمستوطنات اليهودية في هذا الجزء من المدينة.

ثالثا: تدمير المنشآت العامة الاثرية

الحقت الحروب المتتالية والصراعات الدائمة بأراضينا الفلسطينية آثارا سلبية على المنشآت العامة ولا سيما الأثرية، بمحاولات إحتلالية لإلغاء إمتدادنا الإرثي الفلسطيني على أراضينا، وبمقدمة هذه الممارسات محاولات الهدم للمسجد الأقصى وعزله، وسنعرض بهذا المضمار كحالة تمثيلية لهذه الممارسات ما وقع على قطاع غزة مؤخّراً من أضرار واسعة في كافة مناحي الحياة، ولم تستثني الحرب الاسرائيلية أيٌّ من البشر أوالشجر أوالحجر من حمم نيرانها، والتي خلفت مئات الخسائر البشرية والمادية فدمرت الآف المنازل والمؤسسات.

كانت المباني الأثرية التاريخية ومؤسسات التراث من الأماكن التي تعمد الاحتلال استهدافها بشكل مباشر خلال الحرب ما أدى إلى تدميرها كليا أو جزئيا، حيث تضاف هذه الجرائم البشرية إلى العوامل الطبيعية ولعل السبب من وراء ذلك كله هو رغبة الاحتلال في شطب أي ارث تاريخي تجسده الأماكن الأثرية وتثبيط أي جهد تبذله المؤسسات المعنية بالحفاظ على التراث من أداء عملها وذلك من خلال منهج احتلالي للقضاء على كل تراث فلسطيني يثبت أحقية الشعب في العيش على أرضه.

وتتحدث التقارير الموجودة لدي قسم المتاحف في وزارة الثقافة عن وجود حوالي 304 مبنى اثري في مدينة غزة أو ما يعرف بالمدينة القديمة تتوزع ما بين مناطق الدرج والزيتون والشجاعية والتفاح حيث تشير التقارير إلى أن نسبة المباني الأثرية المستخدمة أي المسكونة هي 32%، بينما تبلغ نسبة المباني الأثرية المدمرة أما بفعل العوامل الطبيعية أو البشرية حوالي 26%، في حين أن نسبة المباني الأثرية المهجورة هي 24%.

أما بالنسبة لتصنيف المباني الأثرية حسب الاستخدام فقد أظهرت التقارير أن ما نسبته 43% من مجموع المباني الأثرية في غزة القديمة مستخدمة حالياً للسكن، وذلك يرجع إلى نسبة التضخم السكاني العالية في قطاع غزة بشكل عام ما حذى بالبعض إلى اتخاذ هذه الأماكن كسكن، في حين أن نسبة المباني الأثرية المستخدمة كأماكن دينية تبلغ 30%، وتبلغ نسبة المباني المستخدمة للخدمات 8%.

رابعاً: تدمير المباني الحكومية والبنية التحتية

اشار تقرير غولدستون على تدمير العديد من المنشآت العامة والحكومية، ونستند هنا لهذا التقرير كونه دولياً، حيث اشار لتدمير مبنى المجلس التشريعي الفلسطيني والسجن الرئيسي بقطاع غزة بشكل لم يعد ممكناً معه استخدامهما، واعتبرت أن الهجمات التي شنّت عليهما هجمات متعمدة على أهداف مدنية، بما يشكل انتهاكاً لقاعدة القانون الإنساني الدولي العرفي التي توجب قصر الهجمات على الأهداف العسكرية.

كما حققت اللجنة في القصف الإسرائيلي لمقرات الشرطة في غزة، وقالت في تقريرها إن أفراد الشرطة استُهدِفوا وقُتِلوا عمداً، معتبرة أن شرطة غزة هيئة مدنية مكلفة بإنفاذ القوانين، وخلصت إلى أن الهجمات على مقرات هذه الشرطة تشكل انتهاكاً للقانون الدولي الإنساني. وخلُص إلى وجود سياسة متعمدة ومنهجية من جانب القوات العسكرية الإسرائيلية لاستهداف المواقع الصناعية ومنشآت المياه، واعتبر تدمير مطحن الدقيق الوحيد الذي كان لا يزال يعمل في قطاع غزة غير مشروع، ولا تبرره ضرورة عسكرية، وأنه بمنزلة جريمة حرب.

وبشأن تدمير مزارع دواجن في القطاع أثناء الحرب، خلصت اللجنة إلى أن ذلك كان فعلاً متعمداً من أفعال التدمير المفرط الذي ليس له مبرر عسكري، وأسقطت عليه الاستنتاجات القانونية ذاتها التي خلصت إليها في تدمير مطحن للدقيق، وبئرين لمياه الشرب في القطاع.

ووجدت اللجنة الأممية أنه بالإضافة إلى التدمير الواسع النطاق للمساكن أثناء توغل الجيش الإسرائيلي في القطاع، باشرت قواته موجة أخرى من التدمير المنهجي للمباني المدنية أثناء الأيام الثلاثة الأخيرة من وجودها في غزة، وهي تعلم أن انسحابها وشيك، واعتبر التقرير هذا السلوك انتهاكاً واضحاً لحق مواطني القطاع في العيش في مسكن لائق.

خامساً: قصف المستشفيات والمساجد

عمدت إسرائيل قصف المستشفيات والمساجد أثناء حربها على غزة، وخلصت إلى أنه كان قصفاً متعمداً ومباشراً، رافضة الإدعاء الإسرائيلي القائل بأن النيران قد أطلقت على الجيش الإسرائيلي من بعضها، معتبرة أن هذه الهجمات تشكل اعتداءات متعمدة على سكان مدنيين وأهداف مدنية.

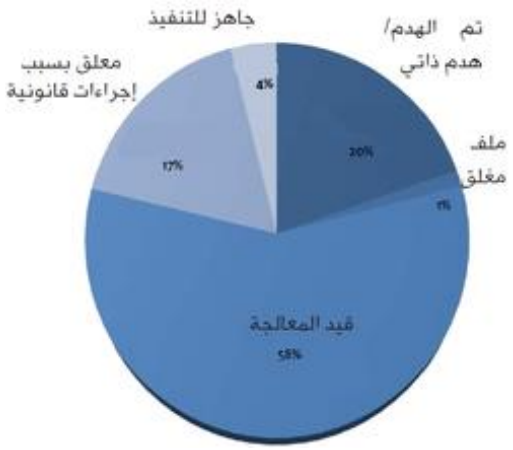
وأفاد التقرير أن الأحداث التي حققت فيها اللجنة لم تثبت استخدام فصائل المقاومة المساجد لأغراض عسكرية أو دروعاً لحماية أنشطة عسكرية، إلا أنه لم يستبعد احتمال أن يكون ذلك قد حدث في حالات أخرى غير التي حققت فيها اللجنة.

سادساً: تدمير المباني الفلسطينية في المنطقة(ج) الضفة الغربية

أكثر من 60 بالمائة من الضفة الغربية مصنفة كمنطقة (ج)، وتضم 532 تجمعاً ومنطقة سكنية تأوي حوالي 300,000 فلسطيني، ويعيش حوالي 341,000 مستوطن إسرائيلي أيضاً في 135 مستوطنة و100 بؤرة استيطانية في المنطقة (ج) في مخالفة للقانون الدولي. تحتفظ إسرائيل بالسيطرة الحصرية تقريبا في المنطقة (ج)، بما في ذلك التخطيط والتنظيم، وإدارة سجل الأراضي، وتعيين وتخصيص الأراضي العامة.

ووفقا للبيانات الأخيرة التي تم الحصول عليها من الإدارة المدنية الإسرائيلية، أصدرت الإدارة المدنية الإسرائيلية بين عامي 1988 و2014 ما مجموعه 14,087 أمر هدم ضد مبانٍ يمتلكها فلسطينيون في المنطقة (ج) على أساس أنه ليس لديها تصاريح البناء المطلوبة. وان عدد المباني المتضررة في الواقع نتيجة هذه الأوامر أعلى، حيث تستهدف بعض الأوامر العديد من المباني. وتشير البيانات أيضا إلى أن ما يقرب من 20 بالمائة من هذه الأوامر (2,802 أمر) تم بالفعل تنفيذها وواحد بالمائة تم إلغاؤه، مما أدى إلى ما مجموعه 11,134 أمر هدم معلقاً حاليا.

أوامر الهدم حسب الوضع



ومن أوامر الهدم المعلقة، 570 أمراً (حوالي خمسة بالمائة) تستهدف مباني في 193 تجمعاً ومنطقة سكنية، صنفتها الإدارة المدنية الإسرائيلية بأنها "جاهزة للتنفيذ". وقد يكون هذا مفهوماً كأوامر لم يتم الطعن فيها (قانونياً أو غير ذلك) والتي تم الانتهاء من الاستعدادات الإدارية بشأنها. والأوامر المعلقة المتبقية تصنفها الإدارة المدنية الإسرائيلية إما "قيد المعالجة" (8,110 أمر) أو معلقة بسبب الإجراءات القانونية (2,454 أمراً). ولم يتم توضيح طبيعة "المعالجة" المشار إليها في الفئة السابقة من مجموعة البيانات نفسها، وتبقى غير واضحة.

تتركز الأوامر المعلقة بشكل رئيسي في محافظة الخليل مع 3,669 أمراً، تليها القدس (1,756)، ومحافظتي رام الله (1,173)، وبيت لحم (1,145). ويظهر تحليل أولي للتوزيع الجغرافي للأوامر تركيزا عاليا بشكل خاص في المناطق المعروفة بتأثرها بمستويات الضعف العالية، مثل مسافر يطا (الخليل)، وتجمع غوش عتصيون الاستيطاني (بيت لحم) ومنطقة مستوطنة معاليه أدوميم (خطة القدس الشرقية E1). ويشير هذا التحليل أيضا وجود علاقة بين توزيع الأوامر وموقع الطرق الرئيسية في المنطقة (ج): كلما كان المبنى قريبا من الطريق الرئيسي زاد احتمال تلقي هذا المبنى أمر الهدم.

نظرا لطبيعة نظام التخطيط الذي تطبقه السلطات الإسرائيلية في المنطقة (ج)، فإنه يكاد يكون من المستحيل بالنسبة لمعظم الفلسطينيين الحصول على تراخيص بناء، مما يضطرهم للبناء بدون ترخيص إسرائيلي لتلبية احتياجاتهم، وبالتالي يواجهون خطر الهدم. وبموجب هذا النظام، أقل من واحد بالمائة من المنطقة (ج) مخصص من أجل التنمية الفلسطينية، في حين وضعت جميع الأراضي العامة تقريباً (المعروفة أيضا باسم "أراضي دولة") داخل حدود الولاية القضائية المستوطنات الإسرائيلية غير القانونية. وكذلك تمنع السلطات الإسرائيلية تطوير معظم الأراضي الخاصة في المنطقة (ج) على أساس أنها مصنفة كأراضي زراعية.

إن القيود المطبقة من خلال هذا النظام تعيق التنمية السكنية والمجتمعية للفلسطينيين، وتقيد فرص حصولهم على الخدمات الأساسية، مثل الصحة، والتعليم، والمياه والصرف الصحي، وتؤدي إلى مجموعة من التهديدات للحماية. كما جرى في السنوات الأخيرة استهداف العديد من المساعدات الممولة من المانحين والمقدمة للمجتمعات الضعيفة في المنطقة (ج)، مع 118 من مثل هذه المباني هدمت في عام 2014، مقارنة مع 90 في عام 2013.

وبناء على ما تقدم فإننا نرى بان هنالك العديد من الأسباب الفنية والتنفيذية والطبيعية التي تسبب إنهيار المباني وتآكلها، مما يرتب عليها العديد من الكوارث والمصائب وتعرض السلامة العامة للمواطنين والعاملين للخطر، ولا بد لنا أن نعمل جاهدين للتقليل من أثر الكوارث على الإنسان وحمايته، وتطرقنا لخصوصية الوضع الفلسطيني للحديث عن أهم أسباب انهيارات المباني في مجتمعنا الفلسطيني الا وهو العدو الصهيوني والممارسات الإسرائيلية الممنهجة لضرب البنية التحتية والمباني والمنشآت العامة من مستشفيات ، جامعات وأماكن أثرية ومساكن وغيرها من الابنية الخاصة والعامة والتي بهدمها وتدميرها وقصفها عرّضت سلامة المواطنين للخطر وأوقعت آلاف الخسائر البشرية والمادية، وعليه سنوضح في المحور الثاني موقف المشرع الفلسطيني والقوانين الفلسطينية من السلامة العامة في المنشآت، ونخص بالبيان القانوني بهذا المحور معالجة المنظومة التشريعية الفلسطينية للكوارث الطبيعية كأحد أسباب إنهيار المباني.

نظّم القانون الاساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م حالة الكوارث الطبيعية ضمن الإطار القانوني الناظم لحالة الطوارئ بالباب السابع منه، فتنص المادة (110) على:

"1.عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.

2.يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.

3.يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.

4.يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي إتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول إجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الإستجواب اللازم بهذا الشأن".

وهذا ماكفله قانون البيئة رقم (7) لسنة 1999م بنصه بالمادة (5)

"يكفل هذا القانون حق كل إنسان بالعيش في بيئة سليمة ونظيفة والتمتّع بأكبر قدر ممكن من الصحة العامة والرفاه".

إنّ ما يعنينا والحالة محل بحثنا هو الكوارث الطبيعية، فلاحقاً لإتخاذ المقتضى القانوني الواجب ينتقل الإختصاص بالمتابعة لهذا الشأن لقوى الدفاع المدني مضافاً لها هيئات الحكم المحلي ووزارة الأشغال كلٌ وإختصاصه الوظيفي، ارتباطاً بأصحاب المنشآت والعقارات.

استناداً لقانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م، فقد عرّفت الكوارث الطبيعية بأنها الحالة الإستثنائية الخارجة عن حكم الطبيعة.

تنص المادة (5) بعنوان إختصاصات المديرية العامة للدفاع المدني، بفقرتها (2) من ذات القانون على:
"اتخاذ الإجراءات الضرورية مع اللجان المعنية لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ في الأحوال التي يقرّرها رئيس السلطة الوطنية".
حيث يختص المجلس الاعلى للدفاع المدني بمواجهة أية حالة طارئة بموجب المادة (12)، ويشكّل من هذا المجلس لجان محلية، حدّدت إختصاصاتها بالمادة (14) فتنص الفقرة (5) منها على:
"التنسيق مع المحافظات الأخرى في حالة وقوع كارثة".
وعلى قوى الدفاع المدني القيام بمهامها ضمن الخطط المقرّة، بالشراكة مع أصحاب العقارات والأبينة ايٌّ كانت صفته عامة أم خاصة، فتنص المادة (20) على:
"إذا لم يقم أصحاب العقارات والأبنية أو شاغلوها بتنفيذ الإجراءات و الاعمال المفروضة عليهم لأغراض الدفاع المدني تقوم المديرية العامة للدفاع المدني بتنفيذ هذه الأعمال و الإجراءات على نفقتهم، وتحصّل هذه النفقات بالطريقة التي تحصل فيها الأموال العامة".

نستنتج بأنّ المسؤولية تكون بالشراكة مابين عدّة جهات رسمية لتداخل الاختصاص الوظيفي التنظيمي، وبين أصحاب المنشآت، وإنفاذاً لأحكام المادة (28) من قانون الدفاع المدني المقرّة لعقوبة الإخلال بأيّ من أحكام هذا القانون. وبهذا كفلت المنظومة التشريعية الفلسطينية لكل مواطن الحق بالعيش بسلامة وطمأنينة، فأتت تشريعاتنا الفلسطينية لتحدّد إشتراطات السلامة العامة بجميع مراحلها.

المحور الثاني/ الواقع القانوني بشأن السلامة العامة في المنشآت والمباني العامة

يعد قطاع البناء والانشاءات الهندسية من اكثر القطاعات التي تكمن بها مخاطر مهنية، ولذلك كان لهذا القطاع اهتمام وتوصيات على المستوى العالمي والوطني والتي انسجم معها التشريع الداخلي. لقد حرص المشرع الفلسطيني على إصدار العديد من التشريعات لتقنين السلامة العامة في المنشآت العامة والمباني ومراعاة الاحتياطات اللازمة لضمان أن تكون المباني واماكن العمل امنة ولا تشكل خطر على سلامة العمال وصحتهم وسلامة المواطنين ايضا، وعليه ما هو الواقع القانوني والفلسطيني المتعلق بالسلامة العامة في المنشات وكيف عالجت التشريعات هذا الواقع؟ وفيما يلي أهم التشريعات الفلسطينية التي عالجت موضوع السلامة العامة في المنشآت العامة.

مرحلة الاستخدام (إذن التشغيل) هي محل بحثنا بهذا المحور، فبهذه المرحلة يأتي الإختصاص للحكم المحلي متمثلاً بأجسام الهيئات المحلية بالمدن وقضائها التنظيمي، ومضافا للحكم المحلي الأشغال العامة، والدفاع المدني، والتربية والتعليم، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، والبيئة، والاقتصاد، وهيئة البترول، والعمل للتحقّق من تنفيذ جميع الاشتراطات القانونية المطلوبة للسلامة العامة بالمنشآت خاصة العامة منها، فمنح إذن التشغيل من قبل الهيئات المحلية وإستلام المالك المستفيد للمنشأة يأتي لاحقاً لتقرير قوى الدفاع المدني بهذا، والتي تستند بعملها لقانون الدفاع المدني، فلاحقاً لتقرير المديرية العامة لتوفّر اشتراطات السلامة العامة يتم الإستلام للمنشأة، على أن تطابق كافة المواصفات الفنية وشروط العطاء المطروح بحالة المنشآت العامة، بحال التطابق يتم الاستلام من وزارة الاشغال العامة ومنح إذن التشغيل من الهيئة المحلية.

تضمنّت المنظومة الفلسطينية العديد من التشريعات بشأن السلامة العامة في المباني والمنشآت، إبتداءً من أحكام القانون الاساسي الفلسطيني بنصه بالمادة (25) فقرة (2) بنصّها "تنظّم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية..."، وعليه جاءت هذه المادة لتضع الخطوط العريضة لمبدأالسلامة العامة للعمال وتوفير الرعاية والحماية لهم اثناء تاديتهم أعمالهم.

منحت المباني العامة عناية خاصة لضمان السلامة العامة بها في جميع المراحل، ومن واقعنا التشريعي بهذا الشق بما يأتي باختصاص عدّة جهات رسمية. وزارة الحكم المحلي تختص بالرقابة على المنشآت والسلامة العامة، باختصاصها منح

التراخيص للمباني المنوي إقامتها، بناءً على مخططات الموقع والبناء والمساحة وتوفّر اشتراطات السلامة العامة بالمنشأة بمصادقة من الجهات المختصة، وليس لها دور اشرافي على السلامة العامة في مواقع العمل.

تستند وزارة الحكم المحلي بترخيصها لمخططات إنشاء المباني العامة والخاصة **لقانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته** لاسيما المادة (2/15) بسلطات واختصاصات مجلس الهيئة المحلية بنصه " مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها الى مساحة الارض المنوي انشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها"، **وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم(79) لسنة1966م الساري في الضفة الغربية.**

والذي تناول في العديد من مواده موضوع السلامة العامة في المنشآت داخل الحدود الهيكلية وحيث تناولت المادة(63) منه على منع البناء في المناطق الخطرة وشديدة الإنحدار ونصت المادة(64) على منح السلطات التنظيمية إزالة الإنشاءات المؤقتة أو الخطرة والتي تشكل مكرهة صحية، كم نصت المادة(76) على منح مجلس الوزراء وبتوصية من مجلس التنظيم الاعلى اصدار لوائح تنفيذية لتنفيذ احكام القانون تتضمن احكاما تتعلق بالسلامة العامة للمنشآت والابنية والتي تتمثل بالآتي:

- إنشاء الأبنية المؤقتة واستعمالها وهدمها وإزالتها.
- الأشغال التي تجري في الأبنية أو الأراضي المقدم طلب للحصول على رخصة بشأنها أو استعمال تلك الأبنية أو الأراضي وإيداع خرائط ومقاسم ومصورات للاشغال التي ينوي إجراءها مع الحسابات
- الفنية المتعلقة بها وأية معلومات تطلب اللجنة اللوائية أو المحلية تزويدها بها فيما يتعلق بالشغل أو الاستعمال المنوي القيام به.
- إنشاء الأبنية المؤقتة واستعمالها وهدمها وإزالتها.
- عرض الطريق وتخطيطها ووضع تصاميم لها وتعبيدها.
- المواد المستعملة في بناء الأبنية وكيفية بنائها أو تصليحها أو إجراء تغييرات فيها ومظهرها الخارجية ومقاومتها للحريق ووسائل التهوية لها وإنشاء المصارف وأصول تنظيمها وتركيبها وتوفر الأسباب الصحية لها والإنارة والتدفئة وتوريد المياه إليها وطريقة تركيب شبكتها وإيصال المصارف بشبكة المجاري العامة طريق الأملاك المجاورة.
- سلامة مشغلو الأبنية أو مستعمليها وجميع الأشخاص اللاجئين إليها .

- هدم الأبنية المقامة خلافا لأحكام هذا القانون أو أي مخطط إعمار أو تعليمات أو أوامر أو رخص وضعت أو منحت أو تعتبر أنها وضعت أو منحت بمقتضى هذا القانون وهدم الإنشاءات الخطرة.
- إعداد رحبات ومواقف وكراجات للسيارات في جوار الأبنية والدخول إلى تلك الرحبات والمواقف والكراجات والخروج منها.
- وضع الأنقاض والمواد والركام على الطرق والأراضي وإزالتها منها.
- سلامة الجمهور والعمال والمستخدمين في الأشغال المتعلقة بالطرق أو الأبنية.
- زمان وكيفية وماهية الأبنية والأراضي ووجوه الاستعمال.
- الأمور والأعمار الواجب دفع الرسوم عنها ومبلغ تلك الرسوم والظروف التي يترتب فيها إيداع تأمين عن طلبات الترخيص ومبلغ التأمينات والظروف التي تصادر فيها التأمينات المذكورة.
- تحضير أي مشروع وتنفيذه مع سائر الأمور المتفرعة عن ذلك.
- نماذج ومضمون إعلانات أو إشعارات الاعتراض على أي مشروع أو مخطط إعمار.
- النماذج التي تستعمل والأصول التي تتبع في تقديم ادعاءات الأضرار التي تلحق بالأملاك من جراء أي مشروع أو مخطط اعمار.
- الأمور الضرورية للتأكد من عدم القيام بأية أشغال أو استعمال يتطلب الحصول على رخصة به دونه الحصول على رخصة أو خلافا لشروط الرخصة الصادرة به.
- فحص واختبار المواد التي استعملت في إنشاء أية بناية أو التي ستستعمل في إنشائها.
- الأمور الضرورية لتسوية الحدود أو ضم القطع بقصد جعلها صالحة للبناء أو لتخطيط الطرق .
- هدم وإزالة الأحياء القديمة التخطيط أو البالية وإنشاء أحياء جديدة عوضها عنها.
- هدم وإزالة الأبنية المهجورة ذات المنظر البشع.
- إعداد الملاجئ للوقاية من الغارات الجوية.
- استملاك وتخطيط الأراضي والعقارات لإنشاء المساكن الشعبية وإدارتها وصيانتها أو بيعها وتعيين أثمانها وطريقة استهلاك الثمن.

قرار مجلس الوزراء رقم(6) لسنة2011 بنظم الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية

يطبق هذا النظام على الأراضي الفلسطينية ضمن مناطق التنظيم في المحافظات الفلسطينية وتضمن قواعد السلامة والصحة العامة وحماية البيئة وقد تطرق في نصوصه مجموعة من القواعد التي تتعلق بالسلامة العامة في المنشآت، كإتباع مجموعة إجراءات السلامة العامة من قبل مهندسي التصميم، كإجراء فحص التربة لموقع البناء، سلامة البناء والمباني المجاورة والبنية التحتية، أضف الى ذلك أحكام تتعلق بالتهوية والإنارة ، والتأمينات ووضع أحكام خاصة للأبنية العالية، وتطبيق شروط السلامة العامة التي تقررها الدفاع المدني والسلامة المرورية وغيرها من الأحكام.

المديرية العامة للدفاع المدني تختص بالتحقّق من توفّر اشتراطات السلامة العامة وسبل الوقاية من المخاطر بموجب اللائحة الناظمة لهذا الشأن والمنبثقة عن قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م. وزارة الأشغال العامة لها دور هام بهذا الإختصاص، فتعتبر رئيسا للجنة التوصيف الوطنية التي أقرّت سنة 1998م بمرسوم رئاسي، من اجل تنظيم القطاع الانشائي، وتسعى الوزارة من خلال عملها الى تنظيم عمل المقاولين عبر ترخيصهم وتصنيفهم، ولا يطرح أي عطاء لاشغال عامة على مقاول غير مرخص، فهي المسؤول الرئيسي عن طرح العطاءات للقطاع العام للمباني العامة، وتخضع باختصاصها لأحكام قانون العطاءات للإنشاءات الحكومية رقم (6) لسنة 1999م.

كحالة عملية فلسطينية سنعرض تجربتين لأبرز القطاعات الخدماتية للمنشآت العامة، والتي أولاها المشرّع الفلسطيني اهتماما بالغاً هي قطاع المنشآت التعليمية تبعاً لخصوصيتها الخدماتية، وقطاع المحطات البترولية.

أوّلاً: قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998م حدّد اختصاص الوزارة بالاشراف العام على مؤسسات التعليم والتدريب، والترخيص بإنشاء مؤسسات التعليم العالي ورسومها، كذلك الإشراف على رياض الأطفال والمادرس الخاصة،ويتم منح وتجديد الترخيص للمؤسسات التعليمية والتدريبية والمصادقة عليها للتنفيذ لاحقاً للتحقّق من جميع اشتراطات السلامة العامة بها، وتستند الوزارة لمواصفات وتعليمات داخلية معتمدة للغاية هذه، مفصّلة لكل نوع من المنشأت التعليمية ومرفقاتها من ملاعب ومختبرات ساحات وغيره واشتراطات السلامة العامة بها.

ثانياً: المحطات البترولية ذات النفع العام فقد إختصت الهيئة العامة للبترول بمتابعة إشتراطات وإجراءات السلامة العامة بها، فمنحت هذا الاختصاص بموجب المادة (2) فقرة (4) من **قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 2008م** بنصه

1. منح وتجديد التراخيص التالية مع عدم الإخلال بالشروط الخاصة بكل من الجهات ذات العلاقة
   - التراخيص اللازمة لإنشاء المحطات.

- ترخيص الوكالات.

2. الموافقة على مواقع خزانات الغاز المسال وتمديداتها في الانشاءات السكنية والصناعية....

وبصدور قانون العمل الفلسطيني رقم (7) بسنة 2000م، فقد تبلور الإطار الناظم لهذا الشأن جلياً بأحكامه بالمواد (90-92) و (113) وما تفرّع عنه من تشريعات ثانوية ناظمة.

وسابقا لعرض المحور التالي من الرقابة على اشتراطات السلامة العامة والصحة المهنية، فأورد التشريعات الناظمة لهذا الشأن من سلامة عامة بالمنشآت واشتراطات الصحة المهنية، بالتشريعات أدناه:

1. القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م.
2. قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000م.
3. قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م.
4. قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م.
5. قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998م.
6. قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م.
7. قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000م.
8. قانون العطاءات للأشغال العامة رقم (6) لسنة 1999م.
9. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.
10. قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966م.
11. قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته.
12. نظام الابنية والتنظيم للهيئات المحلية بقرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2011م.
13. قرار مجلس الوزراء رقم (24) لسنة 2003م بنظام الفحص الطبي الدوري.
14. قرار مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2003م بنظام الفحص الطبي الإبتدائي.
15. قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2003م بنظام الشروط الصحية اللازمة في اماكن العمل.
16. قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 2003م بنظام وسائل الإسعاف الطبي في المنشآت.
17. قرار مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2003م بنظام اشتراطات السلامة في مباني المنشآت.
18. قرار مجلس الوزراء رقم (47) لسنة 2004م بلائحة الاخطار بإصابات العمل والامراض المهنية والحوادث الجسيمة ونماذج الإحصائيات الخاصة بها.

19.قرار مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2000م بشأن إعتماد لوائح شروط السلامة والوقاية من الحريق.
20.قرار مجلس الوزراء رقم (49) لسنة 2004م بلائحة الوقاية للعاملين من أخطار العمل وامراض المهنة.
21.نظام مفتشي وزارة العمل رقم (1) لسنة 1963م.
22.قرار وزير العمل رقم (1) لسنة 2004م بشأن الأعمال الخطرة والضارة بالصحة والتي لا يجوز تشغيل الأحداث بها.
23.قرار وزير العمل رقم (2) لسنة 2004م بشأن الاعمال الخطرة والشاقة التي يحظر تشغيل النساء فيها.
24.قرار وزير العمل رقم (3) لسنة 2004م بالأعمال التي تخفض فيها ساعات العمل اليومي.
25.تعليمات وزير العمل رقم (1) لسنة 2005م بتحديد الاحتياطات اللازمة لحماية العمال في أعمال البناء والانشاءات الهندسية.
26. تعليمات وزير العمل رقم (2) لسنة 2005م بمعايير ومستويات الأمان للمواد الكيماوية والأغبرة الخطرة والضارة بالصحة والتي يسمح بتواجدها في أماكن العمل.
27.تعليمات وزير العمل رقم (3) لسنة 2005م بحدود الجرعة السنوية القصوى المسموح التعرض لها للعاملين في مجال الاشعة المؤينة.
28.تعليمات وزير العمل رقم (5) لسنة 2005م بالمستويات الآمنة لشدة الإضاءة في اماكن العمل.
29.تعليمات وزير العمل رقم (6) لسنة 2005م بالمستويات الآمنة لدرجات الحرارة في أماكن العمل.

المحور الثالث/ واقع الرقابة وأجهزتها في الدول العربية خلال مراحل بناء المنشآت العامة والأبنية.

للمنظمات الدولية أثر بالغ بتنظيم اشتراطات السلامة العامة أثناء الإنشاء للمباني، ومن أهم القرارات والانجازات المتخّذة بهذا الشأن تعود لمنظمة العمل الدولية، ومنظمة العمل العربي.

منظمة العمل الدولية اعتمدت معاييراً للسلامة والصحة المهنية في قطاع البناء كونه من القطاعات الاشد خطورة ومنها:

1. **الاتفاقية (62) بشأن احكام السلامة العامة بالبناء**، حيث اعتمدت كمقترحات.
2. **المؤتمر العام للمنظمة سنة 1973م**

ومن توصياته لتسترشد بها الدول توصية رقم 53 لاحكام السلامة البناء سنة 1937م، وتوصية وتوصية رقم 54 لقواعد التفتيش والرقابة على السلامة والصحة المهنية بالمنشآت، وتوصية رقم 55بوسائل الوقاية من اخطار العمل والحوادث وامراض المهنة، وتوصية رقم 56 بالتعليم المهني للسلامة والصحة العامة بالمنشآت للحد من اصابات وحوادث العمل في قطاع البناء.

3. **الاتفاقية (167) بشأن السلامة والصحة المهنية سنة 1988م**

كاتفاقية دولية تتضمن جميع الاحكام التي لم تتطرق لها الاتفاقيات السابقة للحماية من مخاطر العمل في قطاع البناء فكانت هذه الاتفاقية اكثر شمولية.

4. **اتفاقية وتوصية منع وقوع الحوادث الصناعية الكبرى (رقم 174)**

إن الهدف من اتفاقية منع وقوع الحوادث الصناعية الكبرى (رقم 174)، هو الحد من وقوع هذه الحوادث الناتجة عن استعمال المواد الكيميائية الخطرة والتخفيف من آثارها في حال وقوعها. وتنطبق هذه الاتفاقية على جميع منشات المخاطر الكبرى باستثناء المنشات والمصانع النووية التي تجهز مواد مشعة ما عدا أماكن مناولة المواد غير المشعة في هذه المنشات، والمنشات العسكرية وأعمال النقل خارج موقع المنشاة بوسيلة أخرى غير النقل بواسطة الأنابيب. إلا انه يجوز لأي دولة عضو، بعد استشارة المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال المعنيين وغيرها من الأطراف المعنية التي يمكن أن تتأثر، أن تستثني من تطبيق الاتفاقية منشات أو فروعا أخرى من النشاط الاقتصادي تتوفر فيها حماية مماثلة. وعند التصديق على الاتفاقية، يجب أن تضع الدولة العضو، على ضوء القوانين واللوائح والظروف والممارسات الوطنية، وبالتشاور مع أكثر المنظمات تمثيلا لأصحاب العمل والعمال ومع الأطراف المعنية الأخرى التي يمكن أن تتأثر، سياسة

وطنية متسقة بشان حماية العمال من مخاطر الحوادث الكبرى، وتنفذها وتراجعها دوريا، آخذة في الاعتبار آثارها على الجمهور والبيئة. كما وتنفذ هذه السياسة عن طريق تدابير للوقاية والحماية من أجل منشات المخاطر الكبرى، وتشجع عند الإمكان استخدام أفضل تكنولوجيات السلامة المتاحة.

وتحدد الاتفاقية مسؤوليات أصحاب العمل والتي تتضمن تحديد أي منشاة مخاطر كبرى تخضع لهم وفقا للنظام المعتمد من قبل السلطة المختصة والخاص بتحديد المنشاة استنادا إلى قائمة بالمواد الخطرة أو فئات هذه المواد، أو كليهما. وبعد تحديد منشات المخاطر الكبرى يقوم أصحاب العمل بأخطار السلطة المختصة بالمنشات التي يحددونها وذلك خلال مهلة زمنية محددة في حال المنشات القائمة أو قبل التشغيل في حال المنشاة الجديدة. وبعد الأخطار يقوم أصحاب العمل بوضع وصون نظام موثق لمكافحة المخاطر الكبرى في كل منشاة مخاطر كبرى يشتمل على:

1. تحديد وتحليل المخاطر؛
2. التدابير التقنية مثل تصميم المنشاة، بناءها، اختيار المواد الكيميائية المستعملة، تشغيلها، صيانتها وتفتيشها بانتظام؛
3. التدابير التنظيمية وتشمل تدريب وتعليم العاملين وتوفير المعدات اللازمة لضمان سلامتهم بما في ذلك العمالة المتعاقدة والمؤقتة؛
4. خطط وإجراءات الطوارئ والتي تشمل الخطط داخل موقع العمل وتقديم المعلومات عن الحوادث الممكنة وخطط الطوارئ في الموقع وأي مشاورات ضرورية؛
5. التدابير اللازمة للحد من آثار الحوادث الكبرى؛
6. التشاور مع العمال وممثليهم.

كما تحدد الاتفاقية مسؤولية السلطة المختصة والتي عليها إعداد خطط وإجراءات للطوارئ لحماية السكان والبيئة خارج موقع كل منشأة بالإضافة إلى نشر المعلومات عن تدابير السلامة والسلوك السليم الذي ينبغي إتباعه عند وقوع حادث كبير. وعلى السلطة أيضا إصدار الإنذار بأسرع وقت ووضع ترتيبات للتعاون والتنسيق بين الدول المعنية عند وقوع حادث كبير يحتمل أن تعبر آثاره الحدود، وكذلك التفتيش وإسداء المشورة. وتشمل الاتفاقية على نص فيما يتعلق بحقوق وواجبات العمال وممثليهم.

أما التوصية فتقترح تبادل المعلومات بين منظمة العمل الدولية والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية حول

الحوادث الكبرى والدروس المستفادة من الحوادث التي كادت أن تقع وممارسات السلامة الجديدة في منشات المخاطر الكبرى والتكنولوجيات والعمليات المحظورة لأسباب تتعلق بالسلامة والصحة. كما تسترشد السياسة الوطنية بمدونة قواعد سلوك منظمة العمل الدولية بشان منع الحوادث الصناعية الكبرى الصادرة في عام 1991.

اتفاقيات أخرى

اتفاقية السلامة والصحة المهنيتين، اتفاقية تعويض العمال عن الأمراض المهنية، اتفاقية المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين والأجانب فيما يتعلق بالتعويض عن حوادث العمل، اتفاقية بشأن حماية العمال من الإشعاعات المؤينة، اتفاقية بشأن تفتيش العمل في الزراعة، اتفاقية بشأن الوقاية والسيطرة على الأخطار المهنية الناتجة عن المواد والعوامل المسببة للسرطان، اتفاقية المشاورات الثلاثية لتعزيز تطبيق معايير العمل الدولية، اتفاقية حماية العمال من المخاطر المهنية الناجمة عن تلوث الهواء والضوضاء والاهتزازات في بيئة العمل، اتفاقية استخدام وظروف عمل ومعيشة العاملين بالتمريض، اتفاقية بشأن خدمات الصحة المهنية، اتفاقية بشأن السلامة والصحة في البناء، اتفاقية بشأن السلامة في استعمال المواد الكيميائية في العمل.

منظمة العمل العربية اقرت مجموعة من الاتفاقيات التي تنظّم السلامة والصحة المهنية في بيئات الانشاء، ومنها:

1. **الاتفاقية العربية رقم (7) سنة 1977م بشأن السلامة والصحة المهنية في أعمال البناء والمنشآت**، ببيان اسس اختيار موقع المنشأة والانشاء والوقاية من المخاطربتشريع لك دولة يحدد الوسائل اللازمة لذلك، وانشاء اجهزة السلامة العامة بالمنشآت وتدريب العمال، إنشاء لجنة عربية للسلامة والصحة المهنية.

2. **الاتفاقية العربية رقم (19) سنة 1998م بشأن تفتيش العمل**، ركزت على ضرورة التفتيش العمالي وتدريب المفتشين وتبعيتهم وتأهيلهم بما يمكنهم من تحقيق الغاية من اعمالهم الرقابية، ومشاركة الجهاز الرقابي بوضع مقترحات اشتراطات السلامة والصحة المهنية بالمنشآت.

تصديق الدول العربية على الاتفاقيات الدولية للسلامة والصحة المهنية

تشير سجلات منظمة العمل الدولية حول واقع تصديق الدول العربية على اتفاقيات السلامة والصحة المهنية بأن نسبة التصديق متدنية جداً رغم حاجة الدول النامية الماسة إلى العمل بهذه الاتفاقيات كما وتجدر الإشارة بان ليست هناك أسباب

جوهرية تحول دون التصديق في كثير من الحالات الأمر الذي يتطلب جدية في إعادة النظر ودراسة أحكام هذه الاتفاقيات دراسة وافية، على الدول العربية أن تصدّق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية حول الصحة والسلامة المهنية، سيما الاتفاقيات التي تتعلق بقطاع البناء والمنشآت ،وأن تضع إطاراً تشريعياً مناسباً في هذا المجال من أجل تعزيز الصحة والسلامة المهنية في المنطقة.

الواقع الفلسطيني

بعرضنا للواقع الفلسطيني بالرقابة على السلامة العامة والصحية بالمنشأت بمرحلة البناء، سنحدّد من يراقب، وكيف، ومعايير الرقابة، والاطار القانوني بمآخذه وتوصياتنا، والتبعية القانونية، ونتائج أعمال الرقابة. لبيان قانوني سليم لواقع الرقابة على السلامة العامة بالمباني العامة والخاصة أثناء التنفيذ والإنشاء، فإنّه لا بدّ من التفرقة الوجوبية بين مرحلتين للرقابة، مرحلة البناء والإنشاء وهذا محل محورنا، والتي تختص بها وزارة العمل، والمديرية العامة للدفاع المدني.

أمّا مرحلة إذن التشغيل والرقابة اللاحقة والسابقة لبناء المنشأة فقد عرضت بمحورنا السابق، وحدّد الإطار القانوني الناظم لها المتداخل بتنظيمه للرقابة على اشتراطات السلامة العامة بمرحلة البناء والتنفيذ للمنشأة، للتقاطعات الوظيفية والتنظيمية التشريعية ما بين المرحلتين كونهما مكملتين لبعضهما.

أتت المنظومة التشريعية الفلسطينية لتعنى بالرقابة خلال مرحلة بناء المنشآت، وأحيل هذا الاختصاص على رأس الهرم الرقابي المختص لوزارة العمل بإختصاصها الأصيل لهذا الشأن، ومن ثم تتفرع لاختصاصات رقابة كل من المديرية العامة للدفاع المدني، وزارة الأشغال، الحكم المحلي، وجهات غير حكومية كاتحاد المقاولين من خلال عقد العمل الموحّد، نقابة العمال، مؤسسات المجتمع المدني الناشطة بهذا الشأن.

1.ديوان الرقابة المالية والإدارية

لديوان الرقابة المالية والإدارية دورا رقابيا اصيلاً بالمنشآت العامة، بإختصاصه مراقبة أعمال وزارة الاشغال العامة أبتداءً من كراسة طرح العطاء، وحسن التنفيذ والإلتزام بالمواصفات والمخططات وإستلام المنشأة، وتحقّق شروط السلامة العامة بها.

2.وزارة العمل

بصدور قانون العمل الفلسطيني رقم (7) بسنة 2000م، فقد أتت أحكامه حاسمة للدور الرقابي لوزارة العمل خلال مراحل البناء والتنفيذ للمنشآت.

وحدّد هذا الدور الرقابي لوزارة العمل بالمخرجات التنفيذية بدلالة نص المادة (90) منه "بناءً على إقتراح الوزير بالتنسيق مع جهات الإختصاص يصدر مجلس الوزراء الأنظمة الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل متضمنة بصفة خاصة مايلي

1. وسائل الحماية الشخصية والوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة.
2. الشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل.
3. وسائل الإسعاف الطبي للعمال في المنشأة.
4. الفحص الطبي الدوري للعمال".

حدّدت أحكام قانون العمل الإطار التنفيذي لشروط السلامة العامة والصحية بالمنشآت، واختصت الوزراة بضمان تحقّق هذه الشروط بالمنشآت أثناء إنشائها، عطفاً على ما تمّ بيانه أستند للنصوص التالية من قانون العمل:

- المادة (107) من القانون، تم تشكيل هيئة للتفتيش بقرار من وزير العمل .
- المادة (111) من القانون، تم تحديد صلاحيات مفتش العمل من حيث:
- دخول مكان العمل، التأكد من تطبيق قانون العمل والتشريعات الثانوية الصادرة بمقتضاه، الاطلاع على شروط وظروف بيئة العمل في المنشآت، اجراء الاصحاحات المهنية اللازمة في بيئة العمل.
- المادة (113) من القانون، تم تحديد صلاحيات مفتش العمل حول الاجراءات القانونية التي يحق له اتخاذها بحق المنشآت المخالفة من حيث : اسداء النصح والارشاد، توجيه تنبيه شفوي، توجيه انذار خطي (توصية لهيئة التفتيش).
- المادة (133) من القانون، يحق لمفتش العمل بأن ينسب الى وزير العمل باغلاق منشأة بشكل جزئي او كلي .
- المادة (116) من القانون، ضمنت وجوب تأمين العمال من قبل صاحب العمل لدى إحدى الجهات المختصة الرسمية بنصها يجب على صاحب العمل أن يؤمن جميع عماله عن إصابات العمل لدى الجهات المرخصة في فلسطين".

- قانون الصحة العامة اشترط بمواده (31-35) و (39) الصحة المهنية، ومراقبة الشروط الواجب توافرها في المنشآت، وتحديد المخاطر المؤثرة سلباً على الصحة العامة للعمال، وبالمتابعة مع الجهة المختصة بهذا الجانب من السلامة في المنشآت، وكواقع فلسطيني فإنّها محدودة التنفيذ تبعا لما أفادت به وزارة العمل.
- ونوجز أسباب عدم التطبيق الفعلي للسلامة الصحية بالمنشأة، لعدم وجود كادر طبي متخصص بهذا الشأن، وعدم التوثيق من قبل اصحاب العمل مع الجهات المختصة، وضعف القدرة الطبية لاجراء الفحوص الطبية اللازمة لنقص المعدات والخبرات.
- بهذا يثبت تداخل الاختصاص بالتنظيم للسلامة العامة والصحة المهنية بالمنشآت، بما سيكون له من أثر تداخلي متشعب بالرقابة عليها.
- وقد عنيت قرارات الوزير المختص (العمل) بتنظيم ما يلي:
- قرار وزير العمل رقم (1) لعام 2004 بشأن الاعمال الخطرة والضارة بالصحة والتي لايجوز تشغيل الاحداث فيها حيث اعتبر المشرع الفلسطيني في المادة(1) بند (31) من هذا القرار اعمال البناء وما شابهها من الأعمال الخطرة والضارة بالصحة والتي لا يجوز تشغيل الاحداث فيها.
- قرار وزير العمل رقم(3) لعام 2004 بشأن الاعمال التي تخفض فيها ساعات العمل اليومي حيث اعتبر المشرع الفلسطيني في المادة(2)بند (1) من هذا القرار اعمال البناء من الاعمال الخطرة والضارة بالصحة والتي تخفض ساعات العمل فيها ساعة عمل واحدة وفي المادة (3) من القرار اعتبر اعمال البناء من الاعمال التي يجب ان تكون الاجازة السنوية فيها للعمال ثلاثة اسابيع في السنة لاعتبارها من الاعمال الخطرة والضارة بالصحة .
- تعليمات وزير العمل رقم (1) لعام 2005 بشأن تحديد الاحتياطات اللازمة لحماية العمال في اعمال البناء والانشاءات الهندسية وقد تم التركيز في هذه اللائحة على تدابير واشتراطات السلامة والصحة المهنية على الامور التالية: السقالات بانواعها، منافذ الدخول والخروج, شبكات واحزمة السلامة المركبات الميكانيكية والروافع الشوكية والشاحنات، الوقاية من المخاطر الكهربائية، الكيماوية والفيزيائية، وسائل الحماية الفردية اللازمة للعمال ومسؤولية اصحاب العمل في توفيرها.

عطفاً على ما ذكر من حماية تشريعية ورقابة عملية لمتطلبات السلامة العامة اثناء تنفيذ المنشآت فقد عني مجلس الوزراء بهذا الشأن أيضاً وأصدر العديد من الأنظمة التنفيذية المفصلة للأحكام الواردة أعلاه بقانون العمل الفلسطيني.

- قرار مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2003م بنظام اشتراطات السلامة في مباني المنشآت، حدّد هذا القرار بمادته (1) وجوب اتخاذ الإحتياطات اللازمة لضمان سلامة العمال وصحتهم، ونظمت أحكامه شروط المنشأة، وتخطيط المنشأة، وأعمال البناء والإنشاء للمنشآت.
- بصدور قراري مجلس الوزراء رقم (22) و (24) لسنة 2003م لتنظيم الفحوص الطبية للعمال الإبتدائية والدورية، حدّدت التزامات وواجبات صاحب العمل بالمنشأة كالاحتفاظ بنتائج الفحوص بملف العامل وتحديد المدة الزمنية لكل منها والاعمال المتطلبة بطبيعتها لفحوص دورية أكثر من غيرها، وبهذا فقد ضمنت السلامة الصحية للعامل خلال البناء بالمنشأ' من خلال وقايته من الامراض المهنية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2003م بنظام الشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل.
- نظّم هذا القرار الشروط الصحية الواجب توافرها بمياه الشرب والدورات الصحية وأماكن تغيير الملابس وتناول الطعام بما يضمن للعامل السلامة الصحية والجسدية بالمنشأة.
- قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 2003م بنظام وسائل الإسعاف الطبي بالمنشآت، حدّد المعدات الواجب توافرها للاسعاف بالمنشأ' وصندوق حفظها ومكان وجوده والشخص المشرف عليه يجب ان يكون ملماً بكافة اجراءات الاسعاف الأوّلي بما يضمن السلامة لكافة العمال ببيئة العمل.
- قرار مجلس الوزراء رقم (47) لسنة 2004م بلائحة الأخطار بإصابات العمل والأمراض المهنية والحوادث الجسيمة ونماذج الاحصائيات الخاصة بها.
- وبهذا القرار يلتزم صاحب العمل بإبلاغ الوزارة بالبيانات الفنية المقرّة من جهات الاختصاص بشأن ايّة مخاطر محتملة للسلامة العامة في أماكن العمل، وعليه تزويد الوزارة كل ستة أشهر ببيان عن الامراض المهنية واصابات العمل المتحققة، وعليه تزويد مفتش العمل بكافة السجلات المتعلقة بهذا الشأن الرقابي على السلامة العامة بالمنشآت ولا سيما تنفيذ المنشآت، وأهمية البيانات الواجب بيانها للوزارة بموجب هذ القرار.
- إن القرار أعلاه ليقودنا الى الحديث عن اختصاص مفتشي العمل لدى الوزارة، وامراض المهنة ومخاطر السلامة العامة.
- قرار مجلس الوزراء رقم (49) لسنة 2004م بلائحة الوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة.
- القرار المذكور نظّم الدور الرقابي للوزارة بالمادة (2) بتولي الوزراة الدور الرقابي للتفتيش على المنشأة لضمان توفر الاحتياطات والتدابير اللازمة لتأمين بيئة عمل خالية من المخاطر ولا سيما المخاطر الميكانيكية والفيزيائية والكيماوية والبيولوجية.

- والمادة (1) منه حدّدت ما يفرض على صاحب العمل توفيره للحفاظ على السلامة العامة وهو ما تتحقق الوزارة منه اثناء عمليات الانشاء والمتمثل بالآتي:

1. توفير الاحتياطات والتدابير اللازمة لحماية العمال من الاخطار والامراض المهنية التي قد تنجم داخل بيئة العمل.
2. توفير وسائل معدات الوقاية الشخصية المناسبة للعاملين من أخطار العمل والامراض المهنية كالملابس الواقية والنظارات والقفازات والأحذية وغيرها وارشادهم الى طريقة استعمالها.
3. احاطة العامل قبل مزاولة عمله بمخاطر مهنته وسبل الوقاية الواجب عليه اتخاذها مع مراعاة أن يعلق بمكان ظاهر تعليمات وارشادات توضح فيها مخاطر المهنة ووسائل الوقاية.
4. اتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية المنشأة والعاملين فيها من اخطار الحريق والانفجارات أو تخزين المواد الخطرة وتوفير الوسائل الفنية الكافية للحماية منها.

- مضافاً لما اكدّته المادة (3) على التزام صاحب العمل باتخاذ الاحتياطات اللازمة من المخاطر الميكانيكية وخاصة الآلات الميكانيكية وأدوات الرفع والجر، حيث نظّمت المواد (4) و (5) شروط استخدامها بمعرفة مختصين ومشرفين فنيين بالكشف ابتداءً على الالآت قبل استعمالها حسب قواعد التشغيل الآمنة، والتزاماً بتعليمات الشركة المصنعة، على أن تكون جميع هذه الالآت مزودة بوسائل الوقاية الذاتية وملائمة لطبيعة العمل بالمنشأة، مع توفير وسائل ومعدات الحماية اللازمة من استعمالها، التزاما بالمواصفات والمقاييس والتعليمات المفروضة من الجهات ذات الاختصاص.

- أما المادة (5) فقد عنيت ببيان تنفيذ وتركيب الرافعات (المصاعد) فحددت بفقرتها (13) على وجوب توفير كابينة تضم جميع مفاتيح التشغيل اللازمة وتتوفر فيها جميع الشروط الصحية والآمانة كما ويجب توفير وسائل الاطفاء ومعدات السلامة العامة للعمال المنفذين للمنشأة، وكذلك الأمر بشأن العمال المستخدمين للرافعات والناقلات والحاملات الثقيلة.

- امّا الرقابة على المخاطر الفيزيائية الناجمة عن الانشاء فتأتي بالتحقق من طرف مفتشي الوزارة بتوفير صاحب العمل للتهوية والحرارة والبرودة المناسبة للسلامة العامة بما يحافظ عليها، كذلك توفير الإضاءة والحماية من الضوضاء والاهتزازات والاشعاعات والمخاطر الكهربائية.

- وقد فصّلت اللائحة معايير الرقابة على كل منها فمن حيث التهوية يجب توفير التهوية المناسبة مع منع الهواء الفاسد او ارتفاع الرطوبة او الحرارة او الضغط او الغبار اوالابخرة اوالغازات أو الضوضاء او الاهتزازات

او الاشعاعات او المخاطر الكهربائية، بالحفاظ على كمياتها وسرعتها وتاثيرها على البيئة للمنشأة، وهذا من خلال توفير الوسائل والمعدات الفنية اللازمة للسيطرة عليها وتزويد العمال بمعدات السلامة اللازمة للوقاية منها، كما ونظّمت الوقاية من استخدام المواد الكيماوية واجراءات السلامة العامة منها وما على وزارة العمل الرقابة عليه، والمخاطر البيولوجية والنفايات.

- كما فصّلت اللائحة اجراءات السلامة والمعدات والاجراءات الفنية الواجب اتخاذها من صاحب العمل وهو ما يقع عليه الدور الرقابي للوزارة من خلال مفتشيها.
- عطفا على قانون العمل الفلسطيني بمنح الاختصاص لوزير العمل باصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون فقد نصت المادة (20) من اللائحة على اختصاص لوزير العمل بإصدار التعليمات بالخصوص لكل ما ذكر أعلاه

1. تحديد المستويات الآمنة لدرجات الحرارة في أماكن العمل وتحديد فترات الراحة للعمال.
2. تحديد المستويات الآمنة للإضاءة.
3. المستويات الآمنة لشدّة الضوضاء.
4. حدود الجرعة السنة القصوى لتعرض العمال للاشعاعات المؤينة.
5. معايير ومستويات الأمان للمواد الكيماوية والأغبرة الخطرة الضارة.
6. اختصاص وزير العمل باصدار تعليمات خاصة بمعايير واجراءات السلامة العامة تخص منشأة محددة تبعا لطبيعة نشاطها اذا ما رأى وزير العمل ضرورة لذلك بوجود اشتراطات واجراءات اضافية لحماية العمال من المخاطر.

مآخذ تشريعية على قانون العمل الفلسطيني بشأن أحكام السلامة العامة بالمنشآت

العديد من الأحكام التي عنيت بها الاتفاقيات الدولية لم ترد بنصوص قانون العمل الفلسطيني ولم تنظّم، ومنها:

- بالرغم من ان المادة (1) عرفت صاحب العمل والمادة (30) من قانون العمل ذكرت انه اذا نفذ متعهد فرعي العمل بالنيابة عن صاحب العمل الاصلي او لصالحه يكون الاثنان مسئولان بالتضامن عن تنفيذ التزامات الناشئة عن العقد، ولكن لم يعالج القانون في حال كان هنالك اكثر من مقاول رئيسي واكثر من مقاول فرعي في موقع العمل على من تقع المسؤلية في هذه الحالة.

- لم يتضمّن احكاما توضح وتحدد ما هي الواجبات والحقوق المترتبه على صاحب العمل والعمال من اجل تنظيم بيئة العمل فيما يتعلق بتدابير السلامة والصحة المهنية خصوصا تدابير الحماية الجماعية في بيئة العمل.
- لم يتضمّن احكاما تبين دور الشراكة الثلاثية (اصحاب العمل–العمال–الجهات الحكومية المختصة) من حيث دورهم بالوقاية من الحوادث واصابات العمل .
- لم يتضمّن احكاما توضح وتلزم بتشكيل اجهزة سلامة او مشرفي سلامة داخل موقع العمل .
- لم يتضمّن احكاما تلزم وتوضح اهمية ادراج مساقات خاصة بالسلامة والصحة المهنية في المناهج التي تدرس بشقيها النظري والعملي في مراكز التدريب المهني .

مآخذ عملية على تنفيذ قانون العمل

رغم صدور العديد من التشريعات الفلسطينية الناظمة إلّا أنّه يتحقّق لنا قصور بالتنفيذ الفعلي، ويأتي هذا القصور لعدّة أسباب أهمّها:

- ضعف تنظيم الرقابة والتفتيش.
- ضعف ضمان التنفيذ من قبل مفتشي العمل باتخاذ المقتضى القانوني بحق المخالفين.
- عدم وجود محاكم عمل متخصصة.
- الاجراءات القانونية بمتابعة المخالفين ضعيفة وغير فاعلة.
- ضعف الوعي الثقافي لدى العمال واصحاب العمل.
- القضايا العمالية يغلب عليها طابع العرف والود بعيدا عن القانون والمفتشين.
- كثير من اصحاب العمل بقطاع الانشاءات الهندسية والبناء غير منظمين بعدم انضمامهم لاتحاد المقاولين وعدم استيفاء شروط الترخيص.
- التضارب بالصلاحيات الرقابية بالتشريعات المتعددة بهذا الشأن.

توصيات قانونية

- استكمال الاطار القانوني للتشريعات الخاصة بتنظيم اعمال البناء والانشاءات والتشريعات التي من شأنها ان تنظم شروط وظروف العمل فيه.

- تعزيز دور الشراكة والتعاون بين الجهات ذات العلاقة (وزارة العمل، الدفاع المدني، وزارة الاشغال العامة، اتحاد المقاولين ,نقابات العمال, وزارة الحكم المحلي، المواصفات والمقاييس ...) من اجل وضع آليات عمل مشتركة لتنظيم عمل هذا القطاع لتحسين شروط وظروف العمل فيه.
- تعزيز دور الرقابة والتفتيش من قبل وزارة العمل والجهات ذات العلاقة لضمان نفاذ التشريعات الخاصة بالسلامة والصحة المهنية .

3.الدفاع المدني

حدّد قانون الدفاع المدني الإختصاص الرقابي لقوى الدفاع المدني، بدلالة مواده (6) و (14) على دور الدفاع المدني باختصاصه باتخاذ الاجراءات الضرورية لتنظيم وسائل السلامة العامة من الحرائق. ونصّت المواد (2/16) و (17) و (18) و(21) و (22) على اختصاص الدفاع المدني بأعمال الرقابة على اشتراطات الصحة العامة، وهنا تمتد هذه الرقابة لمرحلتي البناء والاستخدام، ومنح موظفو المديرية العامة للدفاع المدني صفة الضبطية القضائية في ممارستهم لهذا الدور الرقابي بنص المادة (23) منه.

رجوعاً لأحكام قانون العمل الفلسطيني، ولتفصيل الدور الرقابي للوزارة، فقد نصت المادة (91) منه بتنظيم دور الجهة المنفّذة للإنشاء " وفقا لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه تصدر المنشأة التعليمات الخاصة بالسلامة والصحة المهنية ولائحة الجزاءات الخاصة بها مصدقة من الوزارة وتعلق هذه التعليمات في أماكن ظاهرة في المنشأة".
هذا وقد حدّد نص المادة (92) حقوق العمال بتأمين السلامة العامة خلال عملية التنفيذ وإنشاء المنشأة بنصها "لا يجوز لأية منشأة تحميل العامل أية نفقات أو اقتطاعات من اجره لقاء توفير شروط السلامة والصحة المهنية".

4.وزارة الصحة

تعمل وزارة الصحة وأجهزتها التنفيذية على مراقبة ورعاية صحة العمال في المنشأة وفي مواقع العمل ولها صلاحيات توفير الشروط اللازمة لتوفير وسائل السلامة الصحية والمهنية في أماكن العمل والتفتيش المتواصل عليها وهو ما أكده المشرع الفلسطيني في قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة(2004) والذي خصص في الفصل الخامس منه على موضوع الصحة المهنية والذي نصت مواده على"

- نصت المادة(32) من القانون" تضع الوزارة وبالتنسيق مع الجهات المعنية الشروط اللازمة لتوفر وسائل السلامة والصحة المهنية في أماكن العمل، وآالية التفتيش المتواصل عليها.
- نصت المادة(33) من القانون على" لا يجوز الترخيص على أي منشأة قبل الحصول على موافقة الوزارة".
- نصت المادة(35) من القانون على" كلفة الفحوصات الطبية بحيث تتحمل كل منشأة كلفة الفحوصات الولية والدورية المحددة من الوزارات التي تجري للعاملين فيها.

5.وزارة البيئة

تساهم وزارة البيئة بسلامة البيئة العامة من أخطار التلوث الناجم عن النشاط الإنساني والعمراني بمختلف أنواعه وقد حدد قانون رقم(7) لسنة 1999م بشأن البيئة العامة على الدور الرقابي والجوهري لوزارة البيئة من خلال تحديد المشاريع الخاضعة لدراسات تقييم الأثر البيئي وذلك بدلالة المادة(45) من القانون، والتي نصت على " تقوم الوزارة بالتنسيق مع الجهات المختصة بوضع معايير لتحيد المشاريع والمجالات التي تخضع لدراسات تقييم الأثر البيئي وإعداد قوائم بهذه المشاريع ، وكذلك وضع نظم إجراءات تقييم الأثر البيئي".

وعليه فإن هذه المادة تعد ركيزة أساسية تساهم في التقليل من إنهيارات المباني والقصور في دراسات الأثر البيئية ، وتم التاكيد على دور الوزارة بهذا الخصوص في المادة(48) منه والتي نصت" يحظر على الجهات المختصة إصدار تراخيص لإقامة المشاريع أو المنشآت أو أية نشاطات محددة في المادة(47) من هذا القانون أو تجديدها الا بعد الحصول على موافقة بينة من الوزارة".

مفتشو العمل (المراقبون)

ينحصر عمل مفتشي الوزارة على توافر اشتراطات السلامة العامة والصحية بالمنشآت من خلال لائحة مفتشي وزارة العمل والسارية بما لا يتعارض وأحكام القانون النافذ، وتنص بمجمل أحكامها على واجبات مفتشي العمل وتتمثل بالآتي: زيارة المنشآت زيارات متعددة للتأكد من تطبيقها للأحكام القانونية، تقديم النصح والمعلومات لاصحاب العمل والعمال، تقديم التقارير بنتائج الزيارات الميدانية التفتيشية، جمع المعلومات المطلوبة عن العمال والمنشأة وصاحب العمل.
ولهم في سبيل ماذكر صلاحيات واختصاصات، وهي:

سؤال اصحاب العمل والعمال عمّا يريد بحدود اختصاصه، الاطلاع على المستندات والسجلات العمالية وغيره، وسؤال صاحب العمل عن تعليق تعليمات الصحة المهنية والسلامة العامة بمكان بارز.

كما ولهم الاستعانة بمن يراه لازماً من مختصين ومن طبيب صحة للتحقّق من افضل الظروف الملائمة للسلامة والصحة المهنية بالمنشأة، وعليه ان يشعر صاحب العمل بزيارته أو اعتبار الزيارة مفاجئة للكشف على المنشأة وبيئة العمل بها بالحالات التي تتطلب مثل هذا الاجراء، كحالات تلقي شكاوى على صاحب العمل وبيئة العمل، وهنا تنفّذ أحكام المادة (133) من القانون فيحق لمفتش العمل أن ينسب الى الوزير باغلاق المنشأة بشكل جزئي أو كلي.

إتحاد المقاولين الفلسطينيين

وبحديثنا عن الدور الرقابي لمفتشـــي العمل فإنّ لاتحاد المقاولين دور، حيث يمثّل المظلة التنظيمية لجميع شـــركات المقاولات التي تعمل بالبناء والتشـــييد، وقد ســـاهم الاتحاد باشـــتراطه عقد العمل الموحّد بالمنشـــأة، فتبعا لتعدّد المقاولين ومتعهدي التنفيذ بالمنشـــأة ذاتها فيتعدّد المسـؤولون عن الســلامة العامة بها، ومن هنا دأب الاتحاد لاجبار اعضـــائه على توقيع عقد عمل موحد، وقد إعتمد لاحقا بقرار من مجلس الوزراء الفلسطيني.

كما ويساهم الإتحاد برسم خطط التنمية لعمل القطاع الانشائي الهندسي بشروط السلامة العامة والصحية به، من خلال شركات مقاولة وطنية بخبرات وتجارب تمارس عملها بأسس علمية منهجية تقنية حديثة.

رغم ما ذكر من تنظيم تشريعي واسع، إلّا أن قصور التشريعات بتنظيم العديد من الجوانب ادّى الى عجز التفتيش والرقابة عن القيام بدوره على أكمل وجه.

مآخذ على الإجراءات العملية الرقابية للجهات المختصة

-انعدام التنسيق بين وزارتي الحكم المحلي والعمل، بترخيصها المباني المنوي انشاؤها سواء العامة أم الخاصة، لضمان تحقّق وزارة العمل من السلامة العامة ببيئة هذه المباني وما يحيطها منذ بداية ترخيصها.

-انعدام التنسيقمع اللجنة الوطنية للتوصيف الوطني للسلامة العامة، المشكّلة سنة 2006م بقرار مجلس وزراء، وهدفها الشراكة والعمل على اشتراطات السلامة العامة وضمان تنفيذها.

–انعدام التنسيق بين وزارتي الاشغال العامة والعمل في مراقبة شروط السلامة العامة،رابتداءً من بنود كراسة العطاءات المطروحة، لضمان تنفيذها منذ البداية.

–ضعف التنسيق بين وزارة العمل ومنظمات المجتمع المدني الناشطة بالسلامة العامة بالمنشآت، كالمنظمات الممثلة للعمال واصحاب العمل.

–ضعف التنسيق بين الادارة العامة للتفتيش والرقابة على السلامة العامة بوزارة العمل وباقي الادارات، كالتوجيه والتدريب المهني، بما يضعف الوعي العام باشتراطات السلامة العامة والصحة المهنية للعمال.

–عدم التزام اصحاب العمل بالتبليغ عن اصابات العمل وامراض المهنة والمخاطر الكامنة، بما يؤثر سلبا على اداء التفتيش العام.

–عدم وجود آليات تعاون وتنسيق بين وزارة العمل وشركات التأمين بخصوص اصابات العمل، بغية حصرها والتبليغ عنها، كون اغلب القضايا العمالية تحسم وديا عشائريا أو قضائيا.

–فيما يتعلق بامراض المهنة بتشييد المنشآت فإنها لا يوجد رصد وتوثيق لها، لعدم الوعي بامراض المهنة وماهيتها وعدم ادراك العامل وصاحب العمل لضعف التوعية باهمية الفحوص الطبية الدورية.

–انعدام التنسيق بين وزارتي العمل والصحة للرقابة على الصحة المهنية.

–ضعف الموارد والمعدات والقدرات يشكّل العائق الأكبر للرقابة على الصحة المهنية.

التوصيات

لتفعيل الدور الرقابي للجهات المختصة على السلامة العامة بالمنشآت فإنّ الآتي يعتبر المقتضى الأهم الواجب اتخاذه

-التوعية والارشاد وتقديم التدريبات للعمال واصحاب العمل.

-تشكيل لجان السلامة العامة والصحة المهنية بالمنشآت.

-تشكيل لجنة وطنية للصحة المهنية والسلامة العامة بغية النهوض بواقع السلامة والصحة المهنية بفلسطين.

-التخطيط الجيد للمشروع واختيار الموقع الانسب والاحتياج الحقيقي ودراسة الاثر البيئي.

-اتباع المعايير المعمارية العامة للسلامة بما يتناسب مع الغرض الرئيسي الذي بنيت المنشاة من اجله.

-تطوير شروط السلامة والصحة المهنية في الموقع وطلب بوالص تامينات.

-تاسيس مركز لتاهيل مختصين وخبراء ومهنيين في مجال المنشآت العامة والمباني.

-تعزيز دور الرقابة والتفتيش من قبل وزارة العمل والجهات ذات العلاقة لضمان نفاذ التشريعات الخاصة بالسلامة والصحة المهنية.

-على الجهات المعنية الحكومية دعم أنشطة السلامة والصحة المهنية الخاصة بالصحة والحقوق الإنجابية وإجراء الأبحاث الخاصة بتأثير المحاذير الصناعية عليها، والعمل على وضع إدارة وتشخيص هذه التأثيرات.

-العمل على تطوير وتنشيط قدرات جهاز التفتيش في وزارة العمل وتفعيل أنشطة التنسيق بين هذا الجهاز والأجهزة والمصالح المعنية بشؤون السلامة والصحة المهنية في الوزارات الأخرى.

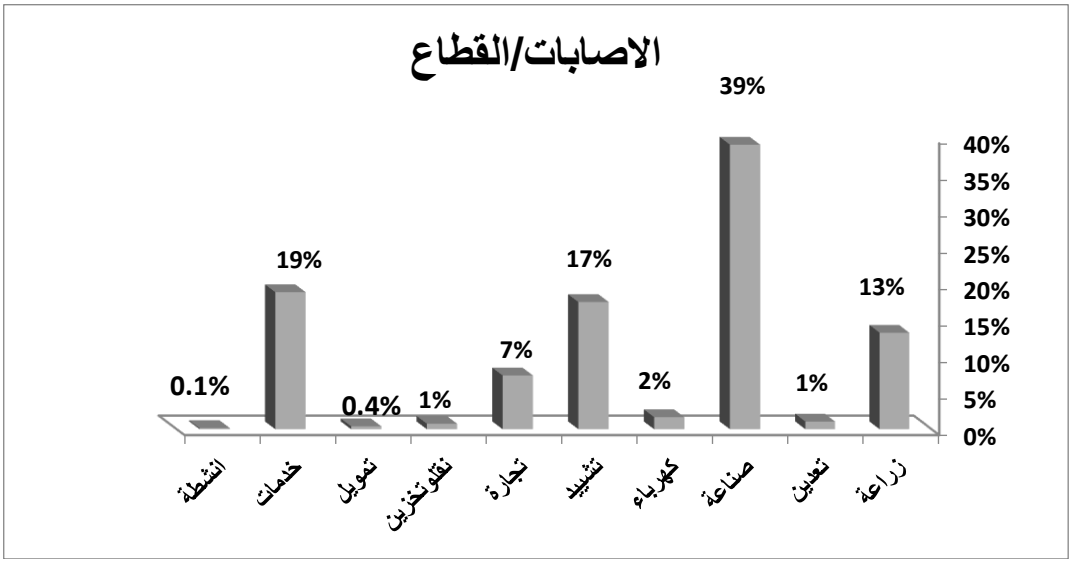
-الطلب من وزارة الصحة تفعيل دور دائرة الأمراض المهنية والتنسيق التام مع الدائرة المعنية في وزارة العمل والأجهزة والمصالح المعنية بشؤون السلامة والصحة المهنية في الوزارات الأخرى

وكحالة عملية نعرض الاحصائيات الفعلية الصادرة عن وزارة العمل لسنة 2015.

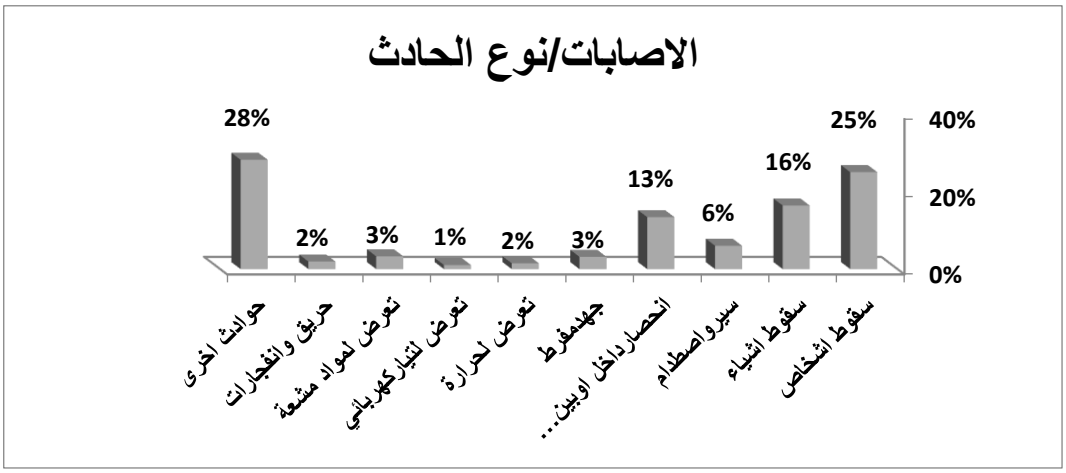
تقرير وزارة العمل لسنة 2015

باصابات العمل والسلامة العامة للعمال في المنشآت

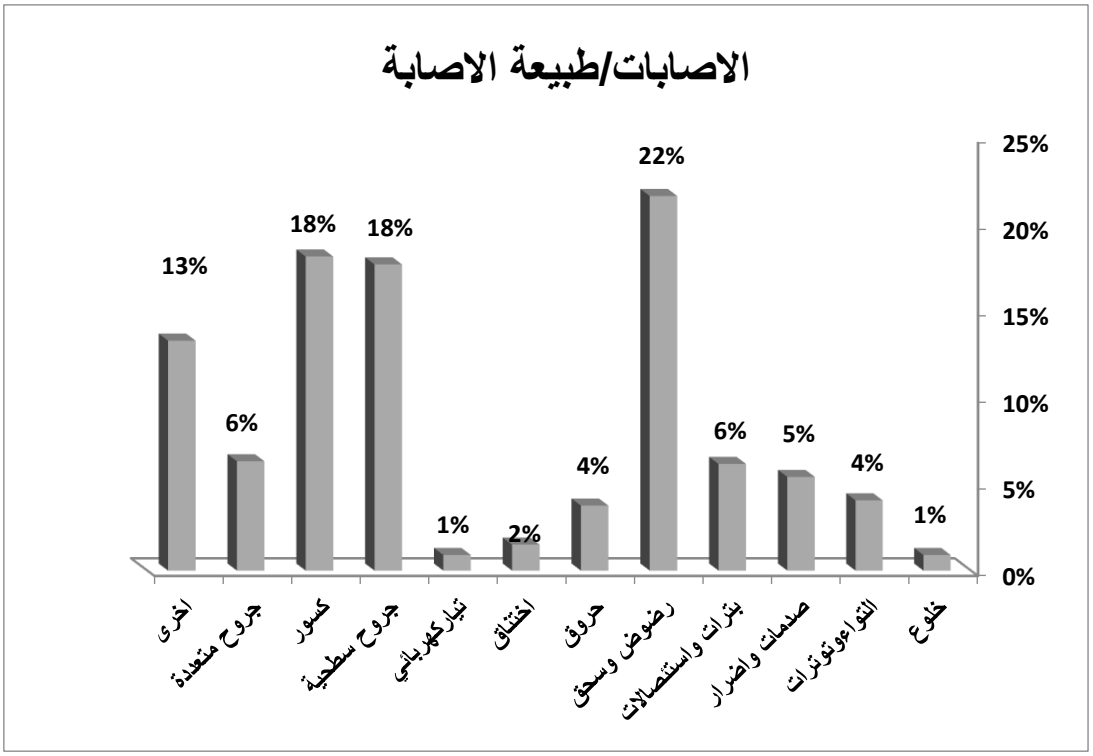
اعلى نسبة من الاصابات التي سجلت خلال عام 2015 كانت في القطاع الصناعي يليها القطاع الخدماتي يليها قطاع الانشاءات، وكانت نسبتهم على التوالي حوالي (39%) و (19%) و (17%) من مجموع الاصابات التي سجلت في جميع القطاعات هذا العام .



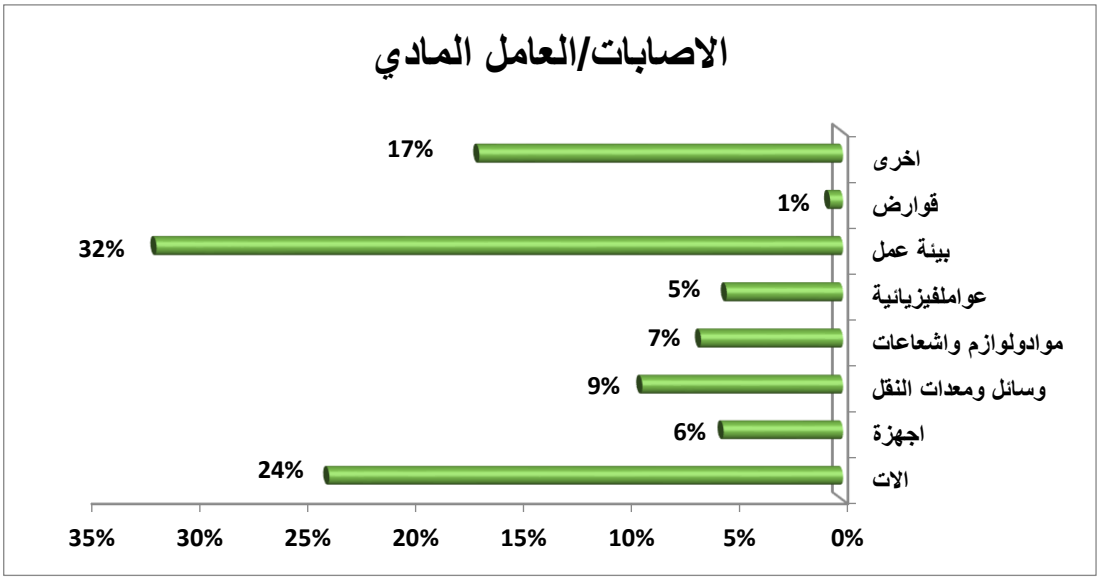
النسبة الاعلى من الاصابات حسب نوع الحادث ناتجة عن حوادث أخرى ، يليها سقوط الاشخاص ، يليها سقوط اشياء وشكلت ما نسبته على التوالي (28%) ، (25%) ، (16%) من مجموع الاصابات .



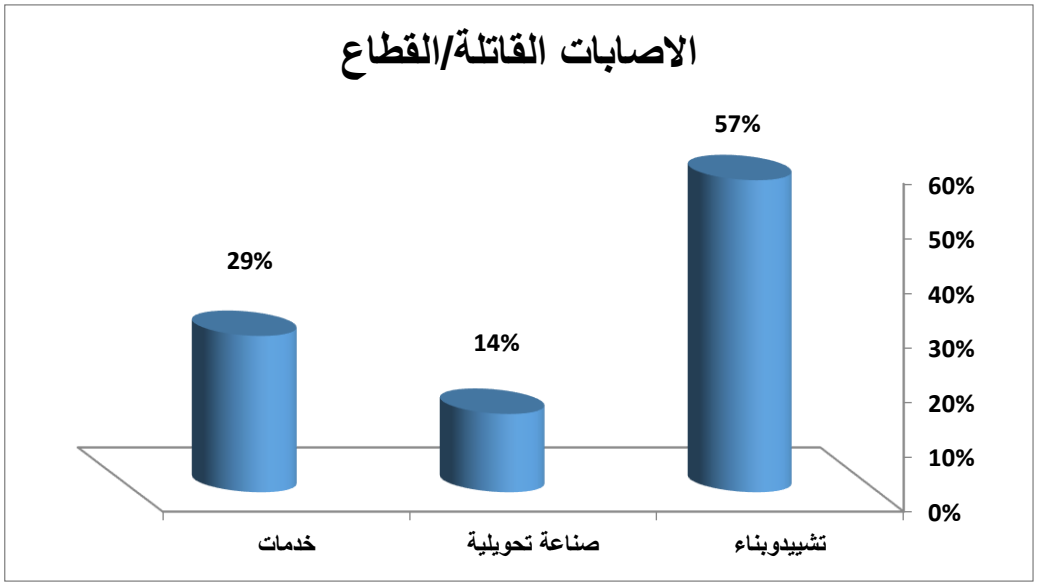
النسبة الاعلى من الاصابات حسب طبيعة الاصابة بالجسم نتيجة رضوض يليها جروح سطحية وكسور .



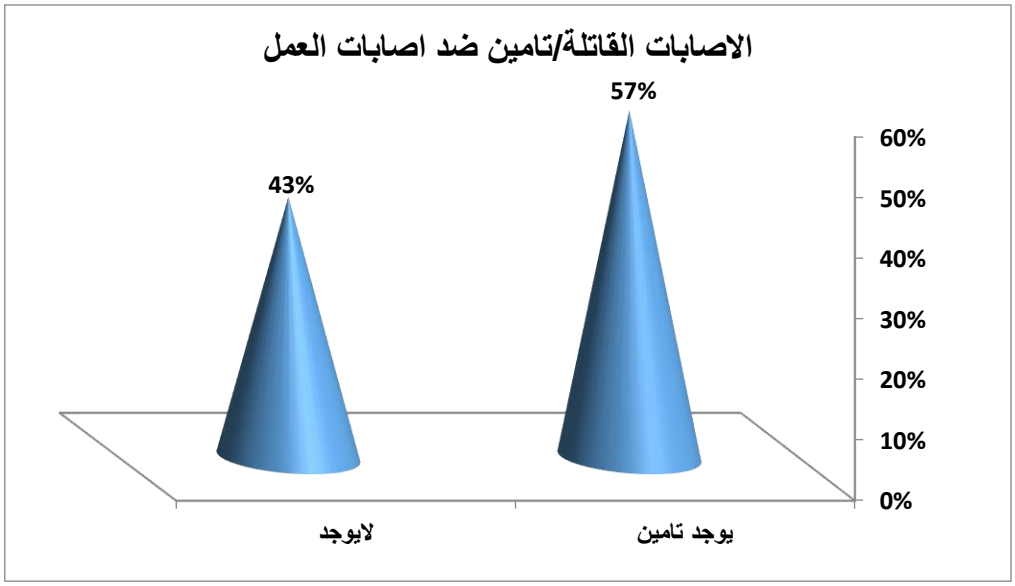
النسبة الاعلى للعامل المادي المسبب للاصابة كان بسبب (بيئة عمل) يليها الات حيث شكلت تلك العوامل ما نسبته على التوالي (32%) ، (24%) ، وشكلو ما نسبته (56%) من مجموع الاصابات خلال عام 2015 .



بلغ عدد اصابات العمل القاتلة خلال عام 2015 (21) اصابة عمل قاتلة ، وكانت اعلاها في قطاع التشييد والبناء ، حيث شكلت اكثر من نصف عدد الاصابات القاتلة، يليها القطاع الخدماتي، وشكلت الاصابات القاتلة في هذه القطاعات ما نسبته (86%) من مجموع الاصابات القاتلة لعام 2015.



57%من الاصابات القاتلة لم يكن مؤمن عليها ضد اصابات العمل خلال عام 2015



إنتهى

اعداد /المستشار القانوني المساعد
ورود أحمد الأسمر

الباحث القانوني
أماني بياتنة