منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

مدونة السلوك الدولية عن توزيع المبيدات واستعمالها

الخطوط التوجيهية بشأن الامتثال للبرامج التنظيمية لمبيدات الآفات وإنفاذها

التنويه المطلوب:
منظمـة الأغذيـة والزراعـة. 2022. *الخطـوط التوجيهيـة بشأن الامتثال للبرامـج التنظيمية لمبيدات الآفات وإنفاذها. مـدونة السلـوك الدوليـة عن توزيـع المبيدات واستعمالها*. رومـا.

المسميات المستخدمة في هذا المنتج الإعلامي وطريقة عرض المواد الواردة فيه لا تعبر عن أي رأي كان خاص بمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (المنظمة) بشأن الوضع القانوني أو الإنمائي لأي بلد، أو إقليم، أو مدينة، أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها وتخومها. ولا تعني الإشارة إلى شركات أو منتجات محددة لمصنعين، سواء كانت مشمولة ببراءات الاختراع أم لا، أنها تحظى بدعم أو تزكية المنظمة تفضيلا لها على أخرى ذات طابع مماثل لم يرد ذكرها.

إن وجهات النظر المُعبر عنها في هذا المنتج الإعلامي تخص المؤلف (المؤلفين) ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر المنظمة أو سياساتها.

© منظمة الأغذية والزراعة، **2022**

بعض الحقوق محفوظة. هذا المُصنَّف متاح وفقا لشروط الترخيص العام للمشاع الإبداعي نسب المصنف - غير تجاري - المشاركة بالمثل 3.0 لفائدة المنظمات الحكومية الدولية
(CC BY-NC-SA 3.0 IGO; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.ar).

بموجب أحكام هذا الترخيص، يمكن نسخ هذا العمل، وإعادة توزيعه، وتكييفه لأغراض غير تجارية، بشرط التنويه بمصدر العمل على نحو مناسب. وفي أي استخدام لهذا العمل، لا ينبغي أن يكون هناك أي اقتراح بأن المنظمة تؤيد أي منظمة، أو منتجات، أو خدمات محددة. ولا يسمح باستخدام شعار المنظمة. وإذا تم تكييف العمل، فإنه يجب أن يكون مرخصا بموجب نفس ترخيص المشاع الإبداعي أو ما يعادله. وإذا تم إنشاء ترجمة لهذا العمل، فيجب أن تتضمن بيان إخلاء المسؤولية التالي بالإضافة إلى التنويه المطلوب: «لم يتم إنشاء هذه الترجمة من قبل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. والمنظمة ليست مسؤولة عن محتوى أو دقة هذه الترجمة. وسوف تكون الطبعة [طبعة اللغة] الأصلية هي الطبعة المعتمدة».

تتم تسوية النزاعات الناشئة بموجب الترخيص التي لا يمكن تسويتها بطريقة ودية عن طريق الوساطة والتحكيم كما هو وارد في المادة 8 من الترخيص، باستثناء ما هو منصوص عليه بخلاف ذلك في هذا الترخيص. وتتمثل قواعد الوساطة المعمول بها في قواعد الوساطة الخاصة بالمنظمة العالمية للملكية الفكرية http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules، وسيتم إجراء أي تحكيم طبقا لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (UNCITRAL).

مواد الطرف الثالث. يتحمل المستخدمون الراغبون في إعادة استخدام مواد من هذا العمل المنسوب إلى طرف ثالث، مثل الجداول، والأشكال، والصور، مسؤولية تحديد ما إذا كان يلزم الحصول على إذن لإعادة الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق التأليف والنشر. وتقع تبعة المطالبات الناشئة عن التعدي على أي مكون مملوك لطرف ثالث في العمل على عاتق المستخدم وحده.

المبيعات، والحقوق، والترخيص. يمكن الاطلاع على منتجات المنظمة الإعلامية على الموقع الشبكي للمنظمة (http://www.fao.org/publications/ar) ويمكن شراؤها من خلال org.fao@sales-publications. وينبغي تقديم طلبات الاستخدام التجاري عن طريق: request-licence/us-contact/org.fao.www. وينبغي تقديم الاستفسارات المتعلقة بالحقوق والترخيص إلى: org.fao@copyright.

جدول المحتويات

تعاريف 5

1 مقدمة 8

2 المبادئ الأساسية للامتثال والإنفاذ 11

2-1 الامتثال الفوري الكامل والمستمر كهدف 11

2-2 ثقافة الامتثال العامة أمرا بالغ الأهمية لتحقيق أهداف الامتثال 12

2-3 أهداف الامتثال تكون أكثر قابلية للتحقيق إذا كانت المتطلبات واضحة ومعروفة ومفهومة على نطاق واسع 12

2-4 ينبغي أن ترى الكيانات الخاضعة للتنظيم، أن أنشطة التصحيح الذاتي أفضل من الكشف الحكومي 12

2-5 ينبغي أن يكون هناك احتمال معقول، بأنه سيتم الكشف عن الانتهاكات، أو توجيه انتباه الحكومة إليها 12

2-6 ينبغي أن تكون الاستجابة الحكومية، للتعامل مع الانتهاكات عادلة ومتوقعة ومتناسبة 12

2-7 ينبغي أن يكون هناك (تكافؤ في الفرص) فلا توجد ميزة اقتصادية نسبية لعدم الامتثال 13

2-8 يجب على الحكومات، أن تبعث رسائل، من شأنها أن تشجع الكف عن الانتهاكات وردع المخالفين 13

2-9 يجب على الكيانات الخاضعة للتنظيم، من القطاعين العام والخاص، أن تتقيد بنفس القواعد، مع ما يترتب على ذلك من عواقب مماثلة بالنسبة لعدم الامتثال 13

2-10 ينبغي أن تتسم الحكومة بالشفافية (تتسق مع احتياجات إنفاذ القانون، أو السرية ومع حقوق الأطراف الخاصة) وتخضع للمساءلة 13

3 تصميم وبناء برامج الامتثال وإنفاذه 14

3-1 توضيح الأدوار والمسؤوليات 14

311 مصادر التمويل والموارد 15

312 الخبرات والسياسات والأنشطة المشتركة 15

313 المركزية/ اللامركزية 16

314 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم) 16

3-2 إنشاء متطلبات قابلة للتنفيذ 17

3-2-1 العناصر الضرورية لوجوب الإنفاذ 17

3-2-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وجيم ودال) 18

3-3 معرفة وفهم الكيانات الخاضعة للتنظيم 19

3-3-1 خطوات لفهم المجتمع الخاضع للتنظيم 19

3-3-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء ودال) 20

3-4 التخطيط وتحديد الأولويات 20

3-4-1 عناصر التخطيط وترتيب الأولويات 20

3-4-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم ودال) 22

3-5 تعزيز الامتثال وتشجيعه 23

3-5-1 دور تعزيز الامتثال 23

3-5-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء ودال) 24

3-6 مراقبة ورصد الامتثال 25

3-6-1 جوانب مراقبة ورصد الامتثال 25

3-6-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وجيم 25

3-7 الاستجابة والتصدي للانتهاكات 26

3-7-1 بعد الكشف، تصميم الاستجابة الحكومية 26

3-7-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم ودال) 27

3-8 تقييم نجاح البرنامج 28

3-8-1 أهمية التقييم والقياس والمساءلة 28

3-8-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم ودال) 29

4 **قائمة المراجع** 30

الملحق ألف 31

الأدوات والصكوك (الوثائق) القانونية 31

ألف 1 متطلبات واضحة وإلزامية ويمكن رصدها 31

ألف 2 الأفعال غير القانونية المحددة 32

ألف 3 سلطات التفتيش والتحقيق والمراقبة والرصد 33

ألف 4 السلطة القانونية لمواجهة حالات الطوارئ؛ وإصدار الأوامر الملزمة بالامتثال؛ وفرض العقوبات النقدية وفرض الجزاءات الجنائية 35

الملحق باء 40

تنمية وتطوير القدرة على الإنفاذالمؤسسات ذات الصلة 40

باء 1 الوكالات/ الهيئات 40

باء 2 المفتشون (من هم وماهي واجباتهم) 41

باء 3 المعدات والمختبرات وغير ذلك 43

باء 4 الخبرة العلمية/ القانونية/ الإدارية 44

باء 5 الاستقلالية/ المهنية/ النزاهة 45

باء 6 التنسيق 45

تعاريف

لأغراض تطبيق هذه الخطوط التوجيهية يقصد بالعبارات التالية ما هو مبين أمام كل منها :

الإجراء الإداري: يشير إلى اتخاذ التدابير، لإنفاذ القرارات الإدارية المتعلقة بالعقوبات مثل الجزاءات أو الأوامر، التي يمكن أن تصدرها السلطة الإدارية مباشرة دون تدخل من الجهاز القضائي في البداية.

الإجراء القضائي المدني: يعني تدابير إنفاذ القانون، مثل توقيع الجزاءات أو تنفيذ أمر يتم الحصول عليه من خلال المحاكم المدنية.

الامتثال: التنفيذ الكامل للمتطلبات القانونية.

حوافز الامتثال: يُقصد بها مكافآت أو منافع معينة تقدم مقابل الامتثال، لاسيما فيما يتعلق بالامتثال الطوعي قبل كشف أي انتهاكات من جانب الحكومة.

رصد (مراقبة) الامتثال: جمع وتحليل المعلومات، حول وضع الامتثال لكيان أو منشأة أو لقطاع صناعي أو اقتصادي.

تعزيز الامتثال: أي نشاط من شأنه أن يعمل على تشجيع الامتثال الطوعي للمتطلبات؛ وتشمل أمثلة تعزيز الامتثال البرامج التعليمية والمساعدات التقنية.

الإنفاذ المدني: التحقيق واتخاذ الإجراءات القانونية للإجبار على الامتثال و/أو فرض الجزاءات التي تخضع للنظام القانوني المدني (غير الجنائي).

الإنفاذ الجنائي: التحقيق واتخاذ الإجراءات القانونية للإجبار على الامتثال و/أو فرض جزاءات تخضع لنظام القضاء الجنائي.

الـردع: تهيئة المناخ الذي يثني الناس عن انتهاك المتطلبات، وتحفيزهم على اختيار الامتثال بغية تجنب العواقب الضارة.

التخلص: أية عملية لإعادة استخدام أو تحييد أو إعدام أو عزل بقايا المبيدات والعبوات المستخدمة والمواد الملوثة التوزيع: عملية عرض المبيدات في الأسواق المحلية أو الدولية من خلال القنوات التجارية.

قابلة للإنفاذ (لوائح وقوانين): أي واجبة الإنفاذ.

الإنفاذ (التطبيق أو التنفيذ): مجموعة الإجراءات، التي تتخذها الحكومات أو غيرها لتحقيق الامتثال من قِبل المجتمع الخاضع للمتطلبات التنظيمية لمبيدات الآفات و/أو لوضع حد للحالات، التي قد تعرض الصحة العامة والبيئة للخطر (عادة ما يشمل الإنفاذ الحكومي أنشطة مثل التحقيقات والمفاوضات والإجراءات القانونية).

البيئة: تشمل العناصر الطبيعية المحيطة، كالماء والهواء والتربة والعلاقة فيما بينها وكذلك العلاقة بينها وبين أي كائنات حية.

منشأة: انظر ِمرفق.

ِمرفق: أي مكان أو عملية يتم فيها تصنيع مبيدات الآفات أو حفظها أو تخزينها أو تسويقها أو بيعها أو توزيعها أو نقلها أو استخدامها أو التخلص منها أو حيث يتم الاحتفاظ بالسجلات المتعلقة بهذه الأنشطة.

غرامة: انظر عقوبة نقدية

التفتيش: يُقصد به عملية الفحص والمراجعة الرسمية لحالة امتثال الِمرفق أو المنشأة.

الإنفاذ القضائي: يعني إجراءات الإنفاذ القانوني، التي تشمل المحاكم والسلطة القضائية.

اللصاقة (بطاقة البيانات التعريفية): تشمل كل ما هو مكتوب ومطبوع أو مرسوم على المبيدات أو ملصق عليها أو على عبواتها الداخلية أو الخارجية أو على غلاف عبوات البيع بالتجزئة، وقد تُحدد التشريعات الوطنية وضع بطاقات البيانات التعريفية بحيث تشمل مواد إضافية أخرى.

التكافؤ في الفرص (المنافسة المتكافئة): يشير إلى أن المنافسين داخل المجتمعات الخاضعة للتنظيم، يتحملون نفس الأعباء والتكاليف المترتبة على الامتثال، وأنه لا أحد يحصل على ميزة تنافسية من تجنب تكاليف الامتثال.

الترخيص أو التصريح: انظر التسجيل.

جهة التصنيع: أي مؤسسة أو هيئة في القطاعين العام والخاص، أو أي فرد يعمل (سواء بصورة مباشرة أو بواسطة وكيل أو هيئة يشرف عليها أو يتعاقد معها) في صناعة المواد الفعالة في المبيد أو في تركيب هذه المواد أو منتجاتها .

التسويق: العملية الشاملة لترويج المنتجات، بما في ذلك الإعلان والعلاقات العامة والخدمات الإعلامية والتوزيع والبيع في الأسواق المحلية أو الدولية .

عقوبة نقدية: تعني جزاء يتم توقيعه عن طريق دفع قيمة مادية.

الرصد (أو المراقبة): جمع وتحليل المعلومات عن (على سبيل المثال) حالة الامتثال أو الظروف البيئية أو الوقائع المتعلقة بالصحة العامة مثل حوادث التسمم.

منظمة غير حكومية: منظمة ذات مصلحة عامة ولا تشكل جزءاً مباشراً من المجتمع الخاضع للتنظيم.

أمر (طلب): وثيقة مدعومة بقوة القانون، يُطلب فيها من المخالف القيام بإجراء معين في غضون فترة زمنية محددة، لتصحيح الانتهاك أو وقف النشاط غير القانوني أو إزالة أو تقليل خطر وشيك الحدوث.

معدات الوقاية الشخصية: أية ملابس أو مواد أو معدات توفر الحماية من التعرض للمبيدات خلال مناولتها أو استعمالها. وتشمل، في سياق المدونة، كل من المعدات الواقية المصممة خصيصا والملابس الخاصة باستخدام المبيدات ومناولتها.

مبيد الآفات: أي مادة أو خليط من المواد يكون الغرض منه الوقاية من أية آفة أو القضاء عليها أو مكافحتها، بما في ذلك ناقلات الأمراض للإنسان أو الحيوان، وأنواع النبات أو الحيوان غير المرغوبة والتي تحدث ضررا أو تتدخل بأي شكل أثناء إنتاج الأغذية أو المنتجات الزراعية أو الأخشاب أو المصنوعات الخشبية أو الأعلاف، أو أثناء تصنيعها وخزنها ونقلها وتسويقها، وكذلك أي مادة تعطى للحيوانات لمكافحة الحشرات أو العناكب أو غيرها من الآفات الموجودة في الحيوانات أو على أجسامها. ويشمل هذا التعبير المواد التي تستخدم لتنظيم نمو النبات أو إسقاط أوراقه أو تجفيفه أو تخفيف أشجار الفاكهة أو لوقاية الفاكهة من السقوط قبل أوانها، وكذلك المواد التي تستعمل في المحاصيل، سواء قبل حصادها أو بعده، لوقاية المحصول من التدهور أثناء التخزين أو النقل.

وقد يعرف التشريع الوطني مبيد الآفات على نطاق أوسع أو أقل من ذلك. ولأغراض هذه الخطوط التوجيهية، فإن تعريف المبيد المقصود هو تعريف التشريع الوطني.

صناعة المبيدات: جميع المؤسسات والأفراد العاملين في صناعة المبيدات وتركيبها أو تسويقها أو تسويق مشتقاتها .

تشريعات المبيدات: القوانين واللوائح التي تسن لتنظيم الجوانب الكمية والنوعية والبيئية في صنع المبيدات وتسويقها وخزنها ووضع بطاقات عبواتها وتعبئتها واستعمالها . والتخلص منها، فضلا عن الجوانب الأخرى ذات الصلة بالمبيدات التي تعتزم الحكومات الوطنية إدراجها في التشريعات المتعلقة بها.

المنتجات (أو منتجات المبيدات): عنصر (عناصر) المبيد الفعال (الفعالة) وغير ذلك من العناصر فى الشكل الذي تعبأ وتباع به التسجيل: العملية التي توافق بها الجهة الحكومية أو الجهوية المسؤولة على بيع المبيد واستعماله بعد تقييم البيانات العلمية الشاملة التي تبين فاعلية المنتجات للغرض المقصود وعدم خطورتها على صحة الإنسان أو الحيوان أو على البيئة . ويستخدم هذا المصطلح أيضا للإشارة إلى الترخيص أو الإذن لبيع منتج المبيد عقب انتهاء عملية التسجيل.

المجتمع المنظم (المجتمع الخاضع للتنظيم): يشير إلى الأفراد والمنشآت ومؤسسات الأعمال و/أو المعاهد، سواء كانت خاصة أو عامة، التي تخضع لتشريعات مبيدات الآفات واللوائح التنظيمية أو التراخيص أو التصاريح أو الأوامر.

الكيانات المنظمة (الكيانات الخاضعة للتنظيم): انظر المجتمع المنظم.

اللوائح (اللوائح التنظيمية): تعني الأحكام التنفيذية الأكثر تفصيلًا، التي تصدر عادة عن السلطات الإدارية لوصف الوسائل المحددة التي من خلالها يتعين على المجتمع الخاضع للتنظيم تنفيذ أحكام التشريعات.

المتطلبات: تعني ممارسات وإجراءات ُمحددة توضع باعتبارها واجب قانوني.

المتبقيات (المخلفات): ما يتبقى من مواد في الأغذية أو السلع الزراعية أو الأعلاف نتيجة استخدام المبيدات. ويشمل المصطلح أي مشتق من المبيدات مثل المنتجات التي تساعد على حدوث تحويل أو تمثيل أو تفاعل، ومثل الشوائب التي قد يكون لها تأثير سام ملموس. وتشمل "مخلفات المبيد" ما تبقى منه سواء كان راجعا إلى استخدام المواد الكيماوية المعروفة أو إلى مصدر لا يمكن معرفته أو لا يمكن تجنبه (أحد عناصر البيئة مثلا).

الجزاءات: تعني العواقب السلبية المضادة التي تُفَرض على القائم (أو القائمين) بالانتهاك.

الرصد أو المراقبة الذاتية: تشير إلى العملية، التي من خلالها يقوم عضو من المجتمع الخاضع للتنظيم بإجراء رصد ومراقبة تتعلق بعملياته الخاصة (انظر تعريف الرصد).

حفظ السجلات الذاتية: العملية التي من خلالها يقوم أعضاء من المجتمع الخاضع للتنظيم، بالاحتفاظ بسجلاتهم الخاصة حول بعض الأنشطة الخاضعة للوائح التنظيمية، التي يؤدونها و/أو أنشطة الرصد (أو المراقبة) الذاتية الخاصة بهم.

التقارير الذاتية (الإبلاغ الذاتي): العملية التي بموجبها يقوم أعضاء من المجتمع المشمول بالتنظيم، بتزويد السلطات الحكومية، عند الاقتضاء، أو الجمهور ببيانات الرصد أو المراقبة الذاتية و/أو ببيانات السجلات الذاتية المحفوظة، وذلك بشكل منتظم أو عند الطلب.

نمط الاستعمال: مجموعة الجوانب المتعلقة باستعمال المبيد، بما في ذلك درجة تركيز المادة الفعالة في المستحضر المستعمل، ومعدل الاستعمال ووقت وعدد مرات الاستعمال، وإضافة مواد أخرى إليه، وطرق الاستعمال وأماكنه التي تحدد الكمية اللازمة وتوقيت استعمالها والفترة الواجب انقضاؤها قبل الحصاد.

الانتهاكات (الخروقات والمخالفات): يعني عدم الامتثال للالتزامات أو المتطلبات (التنظيمية).

الخطوط التوجيهية بشأن الامتثال للبرامج التنظيمية لمبيدات الآفات وإنفاذها

1- مقدمة

اعتمدت الدول في جميع القارات وفي كل مراحل التنمية أنظمة لإدارة مبيدات الآفات وتنظيمها على نحو متزايد. واستند العديد منها إلى مدونة السلوك الدولية عن توزيع المبيدات واستعمالها (وسيشار لها فيما بعد بمدونة قواعد السلوك أو مدونة السلوك)، للاسترشاد بها في وضع أو تطوير هذه النظم، كما وجد أيضا أن العديد من المبادئ الإرشادية التنفيذية تكون مفيدة للغاية. وتسعى هذه الدول إلى حماية شعوبها من مخاطر مبيدات الآفات فيما يتعلق بالصحة العامة والبيئة، والوصول إلى منتجات فعالة وآمنة على الزراعة وعلى مستخدمي هذه المبيدات. ومع ذلك، فإنه حتى مع أفضل النُهج التنظيمية تصميماً وأكثرها شمولا، لا يمكن تحقيق أغراضها مالم يكن هناك امتثال حقيقي وملموس لمتطلباتها، وإلا فإن هذه المتطلبات قد تصبح مجرد حبر على ورق، وهذا يمكن أن يخلق شعوراً زائفاً بالأمان.

قد يكون من الصعب للغاية تحقيق الامتثال للنظام، أو النهج التنظيمي على نطاق واسع، حيث يتطلب الامتثال الكفاءة والخبرة وينطوي على تكاليف، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا عندما يكون لدى الكيانات الخاضعة للتنظيم الاستعداد والرغبة، بل والالتزام نحو استثمار الموارد والجهود اللازمة للامتثال. وسيتطلب ذلك الأمر تدخل الحكومة بصورة دائمة تقريبا وكذلك إنشاء برامج إنفاذ حكومية.

تواجه الحكومات تحديات كبيرة في إيجاد سُبل لتحفيز الامتثال بنجاح، ومن ثم يتعين عليها بوجه عام أن تضع نهجاً للامتثال وإنفاذه، باستخدام مجموعة متنوعة من الأدوات وعلى مدى فترة من الزمن. عموما لا يوجد أسلوب فعال يمكن بمفرده أن يحقق الامتثال، إلا أنه يمكن القيام بالمحاولات وتقييم النتائج والاستفادة من المعلومات والملاحظات الارتجاعية، بالإضافة إلى التركيز على معرفة ما يفيد ومالا يفيد في كل موقف على حده. هذا، ويمكن أن يكون الشروع في تنفيذ برامج الإنفاذ مهمة مثبطة للعزيمة، إلا أنه من المهم الأخذ في الاعتبار، أن القيام ببعض الإجراءات بشأن الإنفاذ أفضل من عدمها، كما ويتعين على كل حكومة أن تبدأ بمكان ما وتستفيد بما هو متاح من إنشاءات وأدوات في إرساء قواعد برامجها.

يتألف إطار العمل من جزأين رئيسيين هما: المبادئ الأساسية (القسم 2) ؛ و عناصر البناء للتنفيذ(القسم 3) تُعد المبادئ الأساسية العشرة (الأقسام 2-1 إلى 2-10) هي الأساس لتصميم وتنفيذ برامج الامتثال للوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، وتوفير المعلومات الأساسية حول السياسة والإطار النظري لتحقيق الامتثال. وتتضمن الإرشادات الخاصة بوضع نهج فعال للامتثال وإنفاذه على الصعيد الوطني (الأقسام 3-1 إلى 3-8)؛ اقتراحات بشأن وسائل ضمان الفعالية والمساءلة العامة. هذا، ويشمل هذا القسم الخطوات أو العناصر الرئيسية، التي يجب اعتبارها بمثابة نهج خاص يتم وضعه لكل دولة. يعتمد نجاح برامج الامتثال، على تقييم النتائج والإفادة الارتجاعية للمعلومات على نحو مستمر واستخدامها في التعديل والتحسين. تشمل مقاييس النجاح التدابير الخاصة الأنشطة وتدابير الامتثال والتدابير المتعلقة بالصحة العامة والبيئة.

تقدم الملاحق الواردة بهذه الخطوط التوجيهية تفاصيل إضافية، كي تساعد في تطوير بعض الجوانب القانونية والمؤسسية الرئيسية، التي يمكن أن تدخل في نهج الإنفاذ الشامل أثناء تأسيسه في كل بلد. يغطي الملحق ألف الأدوات والصكوك (الوثائق) القانونية ويوفر: تفصيلات محددة حول الكيفية التي تجعل متطلبات مبيدات الآفات قابلة للتنفيذ؛ وكيفية إنشاء السلطات القانونية اللازمة للقيام بإجراء أنشطة الإنفاذ (انظر الإطار). هذه الملاحق متاحة، لاستخدامها في المقام الأول من قبل الأشخاص المسؤولين عن التنفيذ العملي للتفاصيل المحددة للبرنامج.

تم تصميم هذه الوثيقة الإرشادية بحيث يمكن من مصدر واحد شامل ومناسب جمع وتوفير الإرشادات بشأن

الامتثال والإنفاذ لتعزيز مراعاة وتنفيذ مدونة قواعد السلوك الدولية. يحتوي القسم الخاص بالمراجع في هذه الخطوط التوجيهية أيضا على معلومات عن عدد من المطبوعات الأخرى، التي قد تكون مفيدة للبلدان التي تلتمس التوجيهات بشأن البرامج المتعلقة بالامتثال للوائح التنظيمية لمبيدات الآفات وإنفاذها.

الملحق ألف – الأدوات والصكوك (الوثائق) القانونية

ألف-1 يغطي هذا القسم من الملحق ألف الكيفية، التي يمكن بها جعل متطلبات الامتثال قابلة للإنفاذ. كما ويوضح أهمية المتطلبات، التي يمكن تحقيقها من الناحية العملية، ويشير إلى أن عدم احترام الامتثال الذي يأتي من كون متطلباته صارمة للغاية، أو أنه يعتمد على التكنولوجيا، التي قد يتعذر الوصول إليها أو المحاولة كي تكون فعالة وسريعة أكثر من اللازم. من ناحية أخرى، فإنه يشجع على اعتماد المعايير العالية المستوى بوصفها أهداف طويلة الأجل، كما يقدم السبل لتجنب الثغرات والأحكام غير الواضحة ويشدد على استعمال المفردات في اللغة التي تفرض وجوب الامتثال (على سبيل المثال، استعمال "يجب" محل "ينبغي"). ويتناول هذا القسم أيضا إمكانية الكشف والقابلية للقياس.

ألف-2 يغطي هذا القسم من الملحق ألف، تعريف الأفعال غير القانونية، مع التشديد على بيانات واضحة بشأن الأفعال والإسقاطات التي يمكن التغاضي عنها. كما يستكشف أمثلة، مثل: أحكام وشروط محددة بشأن تسجيل مبيدات الآفات وبطاقات البيانات التعريفية المتعلقة بها، ووضوح الضوابط على بيع واستخدام المبيدات غير المسجلة.

ألف-3 يغطي هذا القسم من الملحق ألف، سلطات التحقيق مثل: عمليات التفتيش والمراقبة والرصد. كما ويشرح أهمية وجود مجموعة كاملة من السلطات القانونية، وحتى وإن كانت محدودة الموارد، كما يتضمن هذا القسم تفاصيل مثل الدخول إلى أماكن العمل، وأخذ العينات وإجراء المقابلات، فضلا عن تفاصيل محددة كالمتعلقة بطلب الرصد الذاتي وحفظ السجلات بواسطة مسوقي المبيدات و/أو مستخدميها.

ألف-4 يغطي هذا القسم من الملحق ألف مختلف الوسائل والتدابير القانونية للتصدي للمشاكل والانتهاكات. تشمل هذه الوسائل السلطات المعنية بالاستجابة لحالات الطوارئ، (لتصحيح خطر وشيك أو وقف التهديد وإحلال الاستقرار)، والسلطات المعنية بإصدار الأوامر (لاتخاذ خطوات ملزمة بالامتثال) والسلطات المعنية بالجزاءات (لمعاقبة المنتهكين وردعهم). يوفر هذا القسم أيضا تفاصيل محددة عن مختلف أنواع هذه السلطات، على سبيل المثال: المعنية بالإجراءات الإدارية والقضائية والمعنية بالجزاءات المدنية والجنائية، فضلا عن تحديده لأنواع أخرى من الضوابط الحكومية.

الملحق باء – المؤسسات والبنية التحتية والموارد والخبرات اللازمة لتعزيز قدرات الإنفاذ

باء-1 يركز هذا القسم من الملحق باء على الوكالة التي يوجد بها برنامج الإنفاذ، ويستكشف الخيارات المتعلقة بتحديد مواقع المهام الوظيفية للامتثال داخل الهيكل الأكبر، وكيفية التنسيق والتعاون مع الكيانات الأخرى، ويأخذ في الاعتبار الوظائف والخبرات التي يمكنها المشاركة في هذه المواقع (مثل: المحامين والمختبرات وتعزيز الامتثال) ويحدد الإيجابيات والسلبيات، كما يساعد مصممي البرنامج في تقرير ما إذا كان برنامج الإنفاذ المتعلق بمبيدات الآفات، ينبغي أن يكون "جميعه في كيان واحد" أم لا.

باء-2 يتم تخصيص هذا القسم من الملحق باء للمسائل المتعلقة بالمفتشين، حيث يشمل المعلومات الأساسية، والحالة (خدمة عامة أو تعاقد) ونطاق ونوع التخصص، وطبيعة الواجبات، وفي جميع هذه الحالات، يجري استكشاف مزايا وعيوب مختلف الخيارات. حيث أن دور المفتش محوريا وفاعلا في برنامج الإنفاذ، فإن كفاءته ومصداقيته تُعد عاملا حاسماً في فعالية هذا البرنامج.

باء-3 يغطي هذا القسم من الملحق باء، المعدات والمختبرات، ويتناول بالشرح نطاق الاحتياجات من المعدات بدءاً من التشغيل، على سبيل المثال، وسائل النقل والكاميرات، ودفاتر التسجيل، ومعدات السلامة الأساسية، حتى التجهيزات المعقدة مثل مختبرات الخدمة الكاملة. كما يستكشف ُسبلا للتطوير وإتاحة الموارد مع مضي الوقت، ويؤكد على مصادر المعلومات مثل المكتبات والقدرة على الاتصال المباشر عبر الانترنت.

باء-4 يستكشف هذا القسم من الملحق باء، الخبرات المتخصصة في المجالات العلمية والقانونية والشؤون الإدارية. وهو يحدد تخصصات مثل: الكيمياء، والتمويل، والتسويق، والمهن الحاسوبية التي قد تكون مهمة. كما يناقش النهج المختلفة لتنمية المحامين والاستعانة بهم.

ويختتم الملحق باء بأقسام عن الاستقلالية والنزاهة المهنية (باء-5) وعن التنسيق (باء 6-) ، مع تقنيات أخرى حول كيفية تعزيز هذه العوامل.

2 المبادئ الأساسية للامتثال والإنفاذ

عشرة مبادئ أساسية

1. الامتثال الكامل والمستمر كهدف؛
2. ثقافة الامتثال؛
3. متطلبات واضحة ومفهومة بشكل جيد؛
4. توقع الامتثال بمبادرة ذاتية؛
5. وجود احتمال كشف الانتهاكات أو المخالفات؛
6. استجابة عادلة ومتوقعة من الحكومة؛
7. التكافؤ في الفرص (ظروف متساوية)؛
8. توجيه رسائل للردع؛
9. معاملة مماثلة للقطاعين العام والخاص؛
10. الشفافية والمسائلة.

هذا القسم، يتضمن مناقشة موجزة، حول السياسات الرئيسية والأسس النظرية لأي نهج للامتثال وإنفاذه. تم وضع وتقديم هذا القسم حتى تتمكن كل حكومة من أن تتناول المناقشة الأكثر تحديداً، حول كيفية تصميم وإنشاء برامج الإنفاذ، في سياق الاعتبارات السلوكية والتحفيزية الأساسية، التي تقوم عليها وتسترشد بها هذه الخيارات.

رغم أن هناك اختلافات ثقافية ومؤسسية عميقة بين الشعوب والأمم، فقد أثبتت هذه المبادئ الأساسية، اتساقها بشكل ملموس عبر الثقافات والنظم الحكومية. وبالتالي فإنه يتعين أن تستند برامج الإنفاذ المتعلقة بمبيدات الآفات إلى هذه المبادئ.

1-2 الامتثال الفوري الكامل والمستمر كهدف

يشير هذا المبدأ إلى الهدف، أو الحالة المثلى المرغوبة لأي برنامج للامتثال لمتطلبات اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات. كما وانه تقريباً لا يوجد اي نظام يمكن أن يحقق هذه الحالة المثالية تماما. علاوة على ذلك، من المهم الحفاظ على رؤية الهدف الأساسي التي تتألف من ثلاثة عناصر رئيسية: الامتثال الفوري، والامتثال الكامل، والامتثال المستمر.

يشير الامتثال الفوري، إلى التوقع بأن الكيانات الخاضعة للتنظيم، ستبدأ فوراً بالامتثال لتلك المتطلبات الجديدة عند النقطة التي تصبح فيها هذه المتطلبات فعالة تماما، وكثيراً ما يكون من المستحسن تأخير التاريخ الفعلي لتنفيذ المتطلبات الجديدة، بحيث يمكن أن تكون فترة للتعليم وبناء القدرات للامتثال. كما يمكن تنفيذ المتطلبات تدريجياً وعلى مراحل ممتدة على فترة من الزمن، بحيث تبدأ مع بعض المتطلبات الأبسط أو الأكثر أهمية بحيث تصبح فاعلة قبل غيرها، غير أنه في الوقت المحدد لشرط التنفيذ؛ ينبغي أن يكون هدف برنامج الامتثال للكيانات الخاضعة للتنظيم، بأن يبدأ في هذا الوقت المحدد، بدلا من انتظار مواصلة الحكومة على تقديم المزيد من المساعدات أو التملق أو المطالبة بالامتثال.

أما الامتثال الكامل: فيُقصد به الامتثال لكافة المتطلبات الواجبة التطبيق وذات الصلة، بدلا من الامتثال لنسبة معينة منها، أو تطبيقها بدرجة ما أو جزءاً من كل متطلب. ينبغي وضع المتطلبات بطريقة ممكنة تقنياً واقتصاديا (وإن لم يكن ذلك سهلًا في المعتاد) وأن يتم تصميم برنامج الامتثال على أساس مبدأ تحقيق الامتثال الكامل.

أما فيما يتعلق بالامتثال المستمر: فيعني أنه من المتوقع أن تمتثل الكيانات الخاضعة للتنظيم، للمتطلبات القابلة للتطبيق في جميع الأوقات، بغض النظر عن الموسم أو الوقت من اليوم أو الظروف التشغيلية الأخرى. ويمكن أن تكتب المتطلبات حيث أنها قد تختلف وفقا لبعض الظروف المتغيرة، مثل المناخ أو الأحوال الجوية، إلا أنه ينبغي أن تكون أهداف برنامج الامتثال، هي تحقيق الامتثال للمتطلبات كما هي مكتوبة، وينبغي ألا تنتقل الكيانات الخاضعة للتنظيم إلى الامتثال أو خارجه مع مرور الوقت.

2-2 ثقافة الامتثال العامة أمراً بالغ الأهمية لتحقيق أهداف الامتثال

تتبع كل حكومة وشعب نُ ُهجاً للامتثال للقانون، تستند في وضعها إلى مجموعة واسعة من العوامل الثقافية والتاريخية والاجتماعية، وإذا أريد لبرامج الامتثال المتعلقة بمبيدات الآفات النجاح، فلابد أن يكون هناك قبول للامتثال للمتطلبات الواجبة التطبيق بوصفها قاعدة تجارية واجتماعية. قد لا يكون ذلك صعباً بشكل خاص في المجتمعات، التي يكون فيها احترام سيادة القانون هو القاعدة السائدة. أما في الحالات التي لا تكون فيها هذه الظروف سائدة، فقد يكون من الضروري العمل بجدية شديدة، من أجل بناء مثل هذا النهج إزاء قضايا مبيدات الآفات، وقد يتطلب ذلك رفع مستوى الوعي بدرجة ملموسة، حول المخاطر الخاصة وغيرها من الاعتبارات المتعلقة بإدارة مبيدات الآفات. هذا ويمكن للمنظمات والشبكات الدولية أن تساعد في هذا الجهد.

3-2 أهداف الامتثال تكون أكثر قابلية للتحقيق إذا كانت المتطلبات واضحة ومعروفة ومفهومة على نطاق واسع

حتى عندما تكون هناك ثقافة قوية نحو احترام القانون والامتثال القانوني، فإن برامج تحقيق الامتثال قد لا تنجح ما لم تكن المتطلبات بسيطة وواضحة ومن السهل اتباعها. ويجب فهم واجبات كل كيان متأثر، حتى يتسنى لكلا من الكيان الخاضع للتنظيم والحكومة تحديد ما يشكل الامتثال على وجه السرعة. يجب أن تكون المعلومات المتعلقة بالمتطلبات متاحة بسهولة للأطراف المتأثرة، وبالشكل الذي يمكنهم فهمه تماما. من المهم للغاية، بذل الجهود لزيادة الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمتطلبات والأدوات والمعدات أو الخبرات اللازمة للامتثال.

يفضل ألا يكتفي المجتمع الخاضع للتنظيم وعامة الجمهور بفهم ما هي المتطلبات وكيفية الامتثال لها فقط، بل أيضاً فهم أسباب هذه المتطلبات؛ فمعرفة سبب المتطلبات يمكن أن يساعد في زيادة القدرة والاستعداد للامتثال.

4-2 ينبغي أن ترى الكيانات الخاضعة للتنظيم أنشطة التصحيح الذاتي على أنها أفضل من الكشف الحكومي

وبوجه عام، فإن الامتثال يكون أفضل في ظل نظام تتخذ فيه الأطراف الخاضعة للتنظيم المبادرة للامتثال للمتطلبات دون تدخل الحكومة. وحيث أن الحكومة لا تملك الموارد أو الوقت اللازم لأخذ كل كيان على حده وتوجيهه إلى الامتثال، فإنه يجب بناء نظام للامتثال حتى لا تنتظر الكيانات الخاضعة للتنظيم الكشف الحكومي قبل أن تبدأ جهود الامتثال. من المرجح أن يحدث ذلك، عندما تفرض جزاءات على أولئك الذين ينتظرون الكشف الحكومي؛ خاصة عندما يكون التهديد من قبل الحكومة بمثابة رادع للمخالفين ويمنعهم من القيام باختيار ا لانتهاك.

5-2 ينبغي أن يكون هناك احتمال معقول بأنه سيتم الكشف عن الانتهاكات من قبل الحكومة أو توجيه انتباهها إليها

من أجل تصميم نظام يقرر فيه المخالف المحتمل، أنه من الأفضل الامتثال بدلا من انتظار وترقب الكشف الحكومي. يجب أن يكون من المتوقع على نحو معقول أن الحكومة ستكتشف الانتهاك، وهناك العديد من الأدوات المتاحة لتعزيز قدرة الحكومة على اكتشاف الانتهاكات. ففي البداية ينبغي تصميم المتطلبات بحيث يكون من السهل اكتشاف الانتهاكات. ثم لابد أن تكون هناك انظمة قائمة لزيادة فرص الكشف عن المخالفات، سواء من خلال عمليات التفتيش المنهجية أو عمليات التفتيش غير المتوقعة، أو من الملاحظات والشكاوى المقدمة من المراقبين، أو آليات الإبلاغ الذاتي المطلوبة.

6-2 ينبغي أن تكون الاستجابة الحكومية للتعامل مع الانتهاكات عادلة ومتوقعة ومتناسبة

ثقافة الامتثال تتطلب أيضا، أن يكون لدى جميع الأطراف المتضررة ثقة في نزاهة وكفاءة الاستجابة الحكومية، عند اكتشاف الانتهاكات والتعامل معها. وبشكل عام، ينبغي أن يكون الإجراء الحكومي كافياً لخلق دوافع للامتثال، ويتسم بالاتساق والعدل، بحيث ينظر إليه على أنه إجراء مشروع. كما ينبغي أن تكون قساوة وصرامة الرد

الحكومي دالة على مقدار جسامة الانتهاكات، وتواتر الانتهاكات أو مدتها، والسجل التاريخي للمخالف ونهجه بشأن الامتثال. لابد أن تتوافر الفرصة للمتهمين بارتكاب الانتهاكات للطعن فيما ادعته الحكومة من وقائع وإجراءات قانونية، ويجب أن تكون هناك وسائل فعالة وعادلة لحل أي نزاعات.

2-7 ينبغي أن يكون هناك "تكافؤ في الفرص" – فلا توجد ميزة اقتصادية نسبية لعدم الامتثال

إذا تمكن عضو واحد في قطاع أو صناعة منظمة من اكتساب ميزة تنافسية باختياره اسلوب انتهاك القانون، فإن هذا يخلق وضعا قد يشعر فيه جميع الأعضاء بالضغط لتجنب تكاليف الامتثال. وستشعر الكيانات الممتثلة، على الأقل، باستياء شديد إزاء المنافسة غير العادلة، الأمر الذي من شأنه أن يعمل على تقويض ثقافة الامتثال.

ومن أجل ضمان إتاحة ظروف متساوية (تكافؤ الفرص)، فإنه يتعين على الحكومة، أن تعمل لتحقيق الامتثال من جانب جميع الكيانات المتأثرة، وأن تتصدى للانتهاكات المكتشفة بطريقة تزيل المزايا التنافسية المكتسبة نتيجة الانتهاكات. على سبيل المثال، يجب أن تكون الغرامات أو العقوبات النقدية كافية مقابل المكاسب الاقتصادية الناتجة عن الانتهاك.

2-8 يجب على الحكومات أن تبعث رسائل من شأنها أن تشجع الكف عن الانتهاكات وردع المخالفين

لا تستطيع الحكومة تحديد وتصحيح كل انتهاك؛ بل عليها أن تزيد إلى أقصى حد أثر كل إجراء، من خلال تحديد الأولويات وإرسال الرسائل، بما في ذلك الدعاية والتعريف على نطاق واسع بشأن الردود الحكومية على الانتهاكات.

وإذا ما أريد إقناع المخالفين الآخرين أو المخالفين المحتملين بعدم انتهاك الامتثال وتوعيتهم بالعواقب الوخيمة التي تترتب على قيام الحكومة بكشف الانتهاكات والتصدي لها، فيجب إحاطتهم بهذه العواقب علما. ويمكن أن تكون وسائل الدعاية والإعلان في هذا الشأن عامة، مثال: وسائل الإعلام العامة أو المستهدفة أو الموجهة إلى المطبوعات التجارية والصناعية، أو إلى الاجتماعات أو المؤتمرات المعنية بالقطاعات المختلفة.

2-9 يجب على الكيانات الخاضعة للتنظيم من القطاعين العام والخاص أن تتقيد بنفس القواعد مع ما يترتب على ذلك من عواقب مماثلة بالنسبة لعدم الامتثال

قد تنطبق بعض متطلبات مبيدات الآفات على كل من الكيانات العامة والخاصة على سبيل المثال، قد تكون توجيهات الاستخدام الواردة في بطاقات البيانات التعريفية (الُملصقات) ملزمة للعمليات الزراعية الخاصة، وكذلك المزارع أو المؤسسات الممولة من القطاع العام. وفي ظل مثل هذه الظروف، من المهم أن يتوقع من كلا النوعين من الكيانات أن يمتثلا بنفس الطريقة وبالقدر نفسه، من أجل تعزيز ثقافة الامتثال وتحقيق الحماية المنشودة للصحة والسلامة والبيئة. وغالبا ما يكون من الصعب تشغيل برنامج إنفاذ يتم تطبيقه على كيان حكومي آخر، ولكن من الأهمية بمكان القيام بتصميم برامج واستجابات مماثلة للقطاعين العام والخاص.

2-10 ينبغي أن تتسم الحكومة بالشفافية (تتسق مع احتياجات إنفاذ القانون أو السرية ومع حقوق الأطراف الخاصة) وتخضع للمساءلة

يُعد احترام الحكومة عنصراً حاسماً في أي برنامج امتثال ناجح. ويتوقف النجاح في تصميم وتنفيذ مثل هذه البرامج؛ على تقييم النتائج والملاحظات الارتجاعية المتواصلة للضبط والتحسين. وكل هذه العناصر تعتمد على الانفتاح والشفافية. يتعين على المجتمع الخاضع للتنظيم والجمهور العام على حد سواء أن يكونوا قادرين على إدراك وفهم الأنشطة، التي تضطلع بها الحكومة لتحقيق الامتثال الخاضع للوائح التنظيمية بشأن مبيدات الآفات، وكيف تعمل هذه الإجراءات، وماهي النتائج التي تحققها. هناك مراحل معينة خلال التحقيق في الانتهاكات التي قد تكون فيها السرية مهمة، ومن المهم أيضا عدم نشر الانتهاكات قبل وجود أساس سليم للبيانات العامة حول هذه الانتهاكات. كما وينبغي تقديم المعلومات العامة بشكل عادل، وتتضمن معلومات حول أي اعتراضات أو طعون يطرحها مرتكبو الانتهاكات المزعومين. إضافةً لهذه القيود فإنه يتعين على الحكومة أن تسعى إلى إتاحة أقصى قدر من المعلومات حول تصميم وإدارة ونتائج برامج الامتثال والإنفاذ الخاصة بها.

3 تصميم وبناء برنامج الامتثال وإنفاذه

عناصر النهج الفعال للامتثال والإنفاذ

ثمانية لبِنات أساسية لتنفيذ البرنامج

1. توضيح الأدوار والمسؤوليات؛
2. إنشاء متطلبات قابلة للإنفاذ؛
3. معرفة وفهم الكيانات الخاضعة للتنظيم؛
4. التخطيط وتحديد الأولويات؛
5. تعزيز الامتثال وتشجيعه؛
6. مراقبة ورصد الامتثال؛
7. الرد والتصدي للانتهاكات؛
8. تقييم نجاح البرنامج.

في هذا القسم، تتناول الخطوط التوجيهية كل خطوة من الخطوات الرئيسية، لوضع نهج وطني لإنفاذ البرامج التنظيمية المتعلقة بمبيدات الآفات، وكل خطوة ذات صلة بكل برنامج من هذا القبيل، سواء كان في مراحله الأولى ويجب أن يقتصر على عدد قليل من الأنشطة الحرجة أو أنها قد وطدت بالفعل وبشكل راسخ. بعد كل خطوة، يتم عرض مثال واحد أو أكثر من أمثلة نُ ُهج التنفيذ الوطنية، وقد ُحددت هذه البلدان بوصفها بلداناً افتراضية (ألف، باء، جيم، وغير ذلك)، ويظل كل بلد افتراضي كما هو في جميع أنحاء القسم. على سبيل المثال، البلد ألف في القسم 315 هو نفس البلد ألف في القسم 322، وتمضي الأمثلة المتعلقة بالبلدان إلى الأمام، بحيث يمكن الجمع بين مختلف أجزاء كل استراتيجية، فمثلا، البلد ألف يمكن دمجها لتشكل مثالا للاستراتيجية الوطنية الشاملة.

3-1 توضيح الأدوار والمسؤوليات

كجزء من تأسيس برنامج وطني لتنظيم مبيدات الآفات، فإن كل دولة قد واجهت سابقا وبشكل فعلي بالفعل العديد من المسائل المتعلقة بالهيكل التنظيمي والحكومي، وعادة ما تكون قد اختارت وزارة معينة (على الأرجح، الصحة أو البيئة أو الزراعة) لتكون مقراً للعناصر الأساسية لبرنامجها، كما أنها قد حددت مدى الحاجة إلى التنسيق مع الوزارات والمنظمات الأخرى وربما تقاسم المسؤوليات معها، بالإضافة إلى الوزارات الثلاث المذكورة أعلاه، بما في ذلك؛ الجمارك والتجارة والنقل والعمل والعدل وحماية المستهلك وربما غيرهم. من المرجح أن يكون تحديد الأدوار والمسؤوليات المنوطة بكل منهم تحدياً مستمراً، على الأقل لبعض جوانب البرنامج. ومما لا شك فيه أن الاختيار الأولي لكيفية هيكلة النهج الوطني ينطوي على سلسلة من المفضلات والمزايا والعيوب، ومن خلال الخبرة، قد تزداد العيوب وضوحا، بل وقد تهدد الفعالية الأساسية لهيكل النهج.

في حين تواصل كل دولة العمل من خلال التحديات المتمثلة في تحديد الأدوار والمسؤوليات، فإن تأسيس مكون الإنفاذ في البرنامج الوطني يمكن أن يبدو أنه يزيد من تعقيد ديناميكية البرنامج. على سبيل المثال، ربما يرجع وجود البرنامج التنظيمي الأساسي لمبيدات الآفات في وزارة الصحة أو البيئة إلى توافر الخبرة في مجالات مثل الكيمياء وعلم السموم، ومع ذلك، فإن أنشطة الامتثال والإنفاذ تعتمد اعتماداً كبيراً على مستوى الخبرة الميدانية، وعلى فهم عمليات تصنيع وتسويق واستخدام مبيدات الآفات؛ وقد يكون من الصعب إيجاد هذا النوع من الخبرة أو حتى استحداثه أو تطويره داخل نفس المنظمة. من ناحية أخرى، عندما يتواجد البرنامج التنظيمي في وزارة الزراعة، فإنه على سبيل المثال وبالتحديد بسبب الخبرة في مجال الزراعة التشغيلية، قد لا يكون لدى الوزارة سوى القليل من هيكل الإنفاذ الرسمي القائم، لا سيما إذا كان دور الوزارة يقتصر بشكل تقليدي على دعم وتسهيل الإنتاج الزراعي والتجارة.

كما لا توجد إجابة واحدة صحيحة حول مسألة تحديد مكان وجود برنامج الإنفاذ والامتثال للوائح التنظيمية لمبيدات

الآفات. ومع ذلك، فهناك عوامل عديدة ستساعد في توجيه الاختيارات. يقدم هذا القسم إرشادات حول العوامل الرئيسية، التي ستساعد في توضيح الأدوار والمسؤوليات للمهام الوظيفية المتعلقة بالامتثال للوائح التنظيمية لمبيدات الآفات وإنفاذها. ومن الأهمية بمكان في البداية وعلى أساس مستمر أن يتم الفرز، وتحديد من يتعين عليه أن يتحمل المسؤولياتـ وكيفية التواصل وتبادل المعلومات والعمل مع بعضهم البعض، ويوصي هذا القسم بأساليب للبت في هذه المسائل واتخاذ قرار بشأنها.

3-1-1 مصادر التمويل والموارد

نظراً لأن مصادر التمويل والموارد تُعد عاملا مقيدا من الناحية العملية البحتة، فإنه سيتعين على كل دولة تحديد مصادر التمويل لأنشطتها المتعلقة بإنفاذ البرامج التنظيمية لمبيدات الآفات. وقد يؤثر حل هذه المسالة بشكل كبير على توزيع الأدوار والمسؤوليات. يمكن أن يأتي التمويل أساساً، إما من إعادة برمجة الموارد الموجودة أو من مصدر جديد للتمويل، والمصدران الأكثر ترجيحا لإعادة البرمجة هما إما الموارد التنظيمية القائمة لمبيدات الآفات أو الموارد المتاحة (لغير المبيدات) لإنفاذ القانون. كما ويمكن توفير أموال جديدة من الإيرادات العامة؛ من الضرائب أو إصدار التراخيص أو الرسوم الأخرى المفروضة على مُصنعي المبيدات أو مستورديها أو القائمين ببيعها؛ وأيضا من الضرائب أو غيرها من الرسوم المفروضة على مستخدمي مبيدات الآفات؛ أو من العقوبات والغرامات التي يتم تحصيلها فيما يتعلق بإجراءات إنفاذ القانون ضد مرتكبي الانتهاكات. ويمكن الجمع فيما بين هذه البدائل بعدة طرق، وعادة ما يكون أفضل مصدر للتمويل الأساسي من مجموعة من الرسوم وإيرادات الأموال العامة.

في حين أن هذه الاختيارات لا تملي بالضرورة توزيع الأدوار والمسؤوليات، فمن المرجح أن يكون لها تأثيراً عمليا. فعلى سبيل المثال، إذا كانت موارد إنفاذ القانون القائمة حاليا ستكون هي المصدر الرئيسي لتمويل إنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، فمن المرجح أن الأجزاء الرئيسية، على الأقل، من برنامج إنفاذ اللوائح التنظيمية المتعلقة بالمبيدات، سيكون لها موقع مشترك مع الجهات الموجودة المعنية بالتفتيش، أو التحقيق، أو الشرطة، أو سلطات الملاحقة القضائية، أو ربما مع المنظمات ذات الصلة بالموضوع، مثل: البيئة وسلامة الأغذية، أو الجمارك. على النقيض من ذلك، فإن التمويل عن طريق تحويل الأموال من الأنشطة البرامجية المتاحة والمتعلقة بمبيدات الآفات؛ سيخلق ضغوطاً للجمع بين المهام الوظيفية البرامجية والتنفيذية بطريقة أقل منهجية.

ومع أنه من المفهوم أن مصدر التمويل سيؤثر على تخصيص المسؤوليات والأدوار، إلا أنه يوصى بمراعاة العوامل الأخرى أيضا المحددة في هذا القسم.

3-1-2 الخبرات والسياسات والأنشطة المشتركة

كما هو موضح في بداية القسم 31، فإن الموقع المؤسسي للبرنامج التنظيمي لمبيدات الآفات سيكون قد جرى تناوله بالفعل في الدول التي بدأت في إنشاء مثل هذه البرامج. ومن المهم تحديد موقع برنامج الامتثال وإنفاذه بالطريقة، التي من شأنها أن تسهل التنسيق والتخطيط المشترك، وتقاسم الخبرات مع الجوانب الأخرى للبرنامج التنظيمي لمبيدات الآفات. وقد يكون من المستحسن أن يكون هناك قدر من الاستقلالية عن البرنامج التنظيمي، بحيث يكون لأنشطة الإنفاذ تركيزها الخاص، هذا ويمكن الحصول على كفاءات من خلال الجمع بين أنشطة الإنفاذ المتعلقة بالمبيدات مع أنشطة الإنفاذ البرامج الأخرى ذات الصلة، ويكاد يكون من المؤكد أن إنفاذ متطلبات التصدير والاستيراد يتطلب إشراك مسؤولي الجمارك بشكل أو بآخر، فيما يحتاج إنفاذ متطلبات النقل إلى إشراك مسؤولي النقل، ومسؤولي العمل (للمتطلبات واجبة التنفيذ على العمال)، ومسؤولي الصحة (للمتطلبات المتعلقة بالإبلاغ عن السموم، على سبيل المثال)، وبطبيعة الحال؛ وزارات العدل (لأنشطة الإنفاذ الرسمية والقضائية). قد تكون جميعها جهات فاعلة أو حتى ضرورية، وبعبارة أخرى، لا توجد إجابة تنظيمية يمكن أن تنهي الحاجة إلى التنسيق المشترك فيما بين المنظمات. تُعد فرق العمل الموجه وأفرقة العمل الخاصة المتعددة التنظيمات وذات التقسيمات الواضحة للمسؤولية، كلها من النهج يوصى بها.

وثمة عامل مهم آخر يؤثر على الهيكل والأدوار والمسؤوليات، هو المنظمات والشبكات والاتفاقات الإقليمية أو المتعددة الجنسيات. كما يمكن تعزيز العديد من أنشطة الامتثال وإنفاذها على المستوى الوطني إلى حد كبير من خلال التعاون عبر الحدود. في حين أن هذا الأمر مهم على وجه الخصوص، لإنفاذ المتطلبات المصممة لتنفيذ الاتفاقات الدولية وغيرها من المتطلبات التنظيمية عبر الحدود، فإنه من المفيد أيضاً أن يكون لدى صناعة مبيدات الآفات ومستخدميها هوية مشتركة، أو أنشطة وممارسات مماثلة على نطاق إقليمي أو متعدد الجنسيات.

يمكن تقديم المساعدة للتعاون عبر الحدود بشكل كبير من خلال تشابه الهياكل التنظيمية وتقسيم المسؤوليات في الدول المتعاونة.

3-1-3 المركزية/اللامركزية

معظم الدول، ستكون قد أسندت المهام الوظيفية الرئيسية للبرنامج التنظيمي لمبيدات الآفات إلى الحكومة المركزية، على الرغم من أنه يمكن إدارة جوانب معينة على المستوى المحلي أو المقاطعات (المحافظات)، مثل تدريب القائمين بتطبيق مبيدات الآفات في المكافحة. وقد يكون التوزيع نفسه للمسؤولية على المستوى الحكومي مناسبا للمهام الوظيفية المتعلقة بالامتثال وإنفاذه، ولكن قد تكون هناك اختلافات مهمة. وفي حين أنه قد يلزم قدر ما من التخطيط المركزي والرقابة على المستوى الوطني، لتحقيق الاتساق والإنصاف والنزاهة. إلا أن العديد من الأنشطة المتعلقة بإنفاذ القانون عادة ما يتم تنفيذها بواسطة مستويات حكومية أدنى، ويتطلب ذلك وجود ضوابط للاستيراد والتصدير، أو الالتزام بالإنفاذ على المستوى الوطني بالحصول على ترخيص أو تسجيل وطني. ومن الناحية العملية، يجب ان يكون هناك تصور لدور المستويات الأقل في الحكومة، في مراقبة ورصد الامتثال والتصدي للانتهاكات لمعظم متطلبات المبيعات والاستخدام والتخلص من المبيدات. أحد النُهج الموصى بها هي في إسناد المسؤولية المزدوجة، بحيث تكون الحكومات على المستوى الوطني وعلى مستوى المقاطعات (المحافظات) أو حتى مستوى الحكومات المحلية لها أدوار موازية للتحقيق في الانتهاكات و/أو الرد عليها. وهذا من شأنه أن يسمح للسلطة الوطنية بالعمل في أمور أكثر تعقيداً، عندما يتخطى مرتكبو الانتهاكات خطوط المقاطعات، وعندما تكون هناك حاجة إلى خبرات متخصصة، وحيثما يكون ذلك ضروريا لضمان الاتساق الكافي في كافة أنحاء البلد. كما سيساعد ذلك أيضا في تنمية القدرات على المستويات الحكومية الأخرى، والاستفادة من الموارد والبنية التحتية المتاحة، وتوفير وضوح الرؤية والمساءلة على المستوى الحكومي الأقرب إلى المشاكل. وينبغي أن تعتمد درجة الاتجاه التشغيلي العام للحكومة المركزية على تنمية وقدرة المستويات الحكومية الأقل.

4-1-3 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم)

البلد ألف؛ مثال:

يوجد لدى البلد ألف برنامج لتسجيل الآفات يقع في وزارة الصحة، وفي حين تم إنشاء موقع برنامج التسجيل، إلا أن العمل بالتشريعات لم يكتمل ولا يوجد هيكل وطني قائم لإنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، وليس لدى وزارة الصحة سوى مفتشية (إدارة صغيرة للتفتيش) تقوم بإنفاذ متطلبات أخرى تتعلق بالصحة. ويحدد البلد ألف موقع المهام الوظيفية لإنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، في المفتشية التابعة لوزارة الصحة، وإسناد الإدارة والتخطيط للقادة الموجودين في تلك المفتشية، ويتم إعادة تعيين مفتشين اثنين بشأن مبيدات الآفات وسيعاد تدريبهما في هذا المجال، وهما يقومان بتقديم التقارير والبلاغات من خلال سلسلة إدارة المفتشية. يشكل مديرو المفتشية فرقة عمل، تضم موظفين لمراقبة الحدود من مكتب الجمارك، ومتخصصين ميدانيين من وزارة الزراعة، ومختبرات تدار من قبل وزارة البيئة، ويشارك في هذه العملية المحامون ونظم الدعم الإداري التي تستخدمها المفتشية الصحية، وسيقوم المديرون في متفشية وزارة الصحة وفرقة العمل بالتخطيط والتنفيذ معاً لبرنامج إنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات.

البلد باء، مثال:

يوجد لدى البلد باء برنامج لتسجيل المبيدات وبرنامج تدريب للعاملين بوزارة الزراعة. ولا يوجد هيكل وطني قائم لإنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، وليس لدى وزارة الزراعة هيئة معنية بالتفتيش (مفتشية) ولا مهام وظيفية حاليا تتعلق بالإنفاذ.

ويشرك البلد باء في تحديد تموضع المهام الوظيفية للإنفاذ مع برنامج التسجيل وبرنامج تدريب العاملين. حيث يخصص مجموعة صغيرة من العاملين حصريا لأنشطة الإنفاذ، مع توفير إدارة شاملة ودعم إداري مقدم من قبل البرنامج التنظيمي لمبيدات الآفات، وتزود هذه المجموعة بسلطات للتفتيش والإنفاذ. تقوم هذه المجموعة الصغيرة بإعداد شبكة للموارد، وعمل أنشطة مشتركة مع مكتب الجمارك وهيئات التفتيش المعنية بالصحة والبيئة (بما في ذلك مختبراتهم التحليلية)، وأقسام أخرى من وزارة الزراعة ووزارة العدل، وباستخدام هذه الشبكة والتنسيق وتبادل المعلومات، فإن هذه المجموعات الصغيرة تقوم بتخطيط وتنفيذ برنامج الإنفاذ الشامل.

البلد جيم، مثال:

يوجد لدى البلد جيم برنامج صغير لإنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات كجزء من برنامج التسجيل الخاص به، وتقتصر الأنشطة الحالية على الإنفاذ عبر الحدود ورصد ما إذا كانت مبيعات مبيدات الآفات بالجملة هي منتجات مسجلة بشكل صحيح أم لا.

يستخدم البلد جيم شخصا أو شخصين في الحكومة الوطنية، لتصميم ودعم برنامج على مستوى المقاطعات (المحافظات) لرصد وإنفاذ البيع بالتجزئة، واستخدام مبيدات الآفات، وتوفير تشريعات نموذجية على مستوى المقاطعات، وخدمات التدريب والتنسيق. بعد فترة من الزمن يصبح هذا النوع من الإنفاذ (البيع بالتجزئة والاستخدام) من المهام الوظيفية للإنفاذ في المقام الأول على مستوى المقاطعات، مع بعض التخطيط والتتبع على المستوى الوطني.

3-2 إنشاء متطلبات قابلة للتنفيذ

3-2-1 العناصر الضرورية لوجوب الإنفاذ

لا يمكن لأي عمل برنامج للإنفاذ ان ينجح، كما ولا يمكن تحقيق أي هدف للامتثال، مالم تكن متطلباته بسيطة وواضحة ويمكن اتباعها، ومن المهم للغاية تكريس الجهود لضمان كتابة التشريعات واللوائح والتراخيص وبطاقات البيانات التعريفية (اللصاقة)، بطريقة توضح ما هي الواجبات المفروضة. كما يجب فهم واجبات كل كيان متأثر بسهولة، وبالطريقة التي يمكن بها أن يحدد كلا من الكيان الخاضع للتنظيم والحكومة بسهولة متى يكون هناك امتثال (ومتى يكون هناك انتهاك). حتى تكون التشريعات أو اللوائح التنفيذية قابلة للإنفاذ، يجب بيان من هو المطلوب منه التصرف (جهة التصنيع، البائع، مستخدم المنتج، أو غير ذلك) وما هو المطلوب منه أن يفعله أو لا يفعله، ويجب أن يكون من الممكن الكشف وإيضاح متى وأين تم انتهاك أحد المتطلبات، ومن الأفضل عموما تعريف الأفعال غير المشروعة بشكل منفصل ومتميز.

وثمة هناك عنصراً آخر بالغ الأهمية لوجوب الإنفاذ، هو التأكد من أن الحكومة تتمتع بالسلطة اللازمة للكشف عن الانتهاكات والتصدي لها، وذلك إما من خلال القانون الساري المفعول أو من خلال أحكام إضافية منفصلة، ويجب أن تكون هناك سلطة كافية لإجراء عمليات التفتيش والحصول على الأدلة (بما في ذلك، أخذ عينات من المنتجات وشهادة الشهود)، بالإضافة الى التصدي للانتهاكات من أجل تحقيق الامتثال وفرض جزاءات على مرتكبي الانتهاكات.

هناك مجموعة من الأساليب لتوفير هذه السلطات وذلك؛ بموجب القانون المدني والجنائي، وبمشاركة السلطة القضائية أو بدونها، وبأنواع مختلفة من الضمانات لكفالة الإجراءات القانونية الواجبة. ويرد في الملحق ألف المزيد من التفاصيل عن هذه السلطات، وعن إيجابيات وسلبيات كل منها.

وأخيراً، هناك أمر وهو بالغ الأهمية بشكل خاص بالنسبة للبرامج التنظيمية وإنفاذها، التي تم وضعها حديثا، حيث ينبغي وضع معايير بشأنها، حتى يمكن اتباعها بفعالية من خلال الموارد وتطور الأساليب للكيانات الخاضعة للتنظيم، وإذا لم يستطع مستخدمو مبيدات الآفات من الحصول على معدات الوقاية المعقدة والتعامل معها، فيتعين على السلطة المعنية بالتسجيل أن تنظر في عدم السماح باستخدام المبيدات، التي لا يمكن استخدامها بأمان إلا مع هذه المعدات فقط. وبالمثل، إذا تعذر زراعة المحاصيل باستخدام الممارسات الزراعية المتاحة دون دخول العمال الميدانيين إلى الحقول المعاملة بالمبيدات، قبل أن تنخفض مستويات متبقياتها إلى الحدود الآمنة، أو إذا لم يكن من الممكن عملياً تأجيل الحصاد حتى تنخفض متبقيات المبيدات في الأغذية إلى المستويات المقبولة، فمن المستحسن عدم السماح باستخدام هذه المبيدات على هذه المحاصيل، ولن يكون مجدياً أيضا من الناحية العملية محاولة إنفاذ أو تطبيق الفترات التي يجب انقضاؤها قبل إعادة الدخول إلى الحقول المعاملة، أو فترات ما قبل الحصاد، والتي لا يمكن الامتثال لها ببساطة في الواقع العملي.

2-2-3 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وجيم ودال)

البلد ألف، مثال:

مازال البلد ألف لم يستكمل تشريعاته التنفيذية بشأن برنامجه المتعلق بمبيدات الآفات.

ويدعو البلد ألف إلى عقد اجتماع، تحت الإدارة المشتركة للبرنامج التنظيمي لمبيدات الآفات وهيئة التفتيش، مجموعة من الخبراء الحكوميين، بما فيهم الخبراء التقنيون والمحامون، الذين قاموا بعد التشاور مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص بتحديد الجوانب من قانون مبيدات الآفات، التي تحتاج إلى توضيح من أجل ضمان فهم الأحكام جيداً وفرض واجبات واضحة. كما تتولى هذه المجموعة الحكومية أيضا، تقييم الأدوات والسلطات، التي يلزم تحويلها لهيئة التفتيش وغيرها من الأشخاص العاملين في مجال الإنفاذ، حتى يتسنى لها أن تصبح فعالة. ثم تدخل هذه الأحكام بعد ذلك في التشريعات.

البلد جيم، مثال:

قام البلد جيم بالفعل بوضع برامجه التنظيمية والتنفيذية وتشريعات التنفيذ. ويعتمد البرنامج التنظيمي على التسجيل أو التراخيص لمنتجات مبيدات الآفات الفردية، ووضع بطاقات البيانات التعريفية (اللصاقة) على المنتجات مع الشروط وظروف الاستخدام المطلوبة.

يضطلع البلد جيم إلى بذل جهد خاص في التدريب وتصميم النماذج الأساسية وأشكال التراخيص النموذجية وبطاقات البيانات (اللصاقة)، من أجل تحسين الصياغة وجوانب أخرى للتراخيص والملصقات؛ لجعلها أكثر وضوحا وأيسر إنفاذا بالنسبة لجميع أنشطة التسجيل المستقبلية.

البلد دال، مثال:

لم يقم البلد دال بعد بوضع برنامجه بشكل كامل لتسجيل مبيدات الآفات، ولديه في الغالب مزارع صغيرة، وأن الاقتصاد الزراعي الوطني غير مجهز للمدخلات التكنولوجية المعقدة.

يضع هذا البلد نظاماً، يسمح فقط ببيع واستخدام تلك المبيدات، التي يمكن التعامل معها بأمان دون وجود إجراءات أو تعقيدات كبيرة في عمليات التعبئة والتغليف أو المعدات أو التعليمات المتعلقة بالاستخدام، ويتم تعريف مثل هذه المبيدات بشكل واضح وتسميتها على وجه التحديد. تتطلب التشريعات الوطنية أن يثبت جميع المستوردين وكل تجار الجملة لمبيدات الآفات أنهم يعرفون ما هي مبيدات الآفات الُمسجلة لاستخدامها في البلد، وأن يبلغوا الحكومة سنويا عن جميع وارداتهم ومبيعاتهم من مبيدات الآفات.

3-3 معرفة وفهم الكيانات الخاضعة للتنظيم

3-3-1 خطوات لفهم المجتمع الخاضع للتنظيم

إن معرفة وفهم طبيعة جميع المشاركين في دورة حياة مبيدات الآفات يشكل تحديا حتى لأكثر برامج مبيدات الآفات تطوراً. تتمثل إحدى الخطوات الهامة اللازمة لتقرير كيفية تحديد الأولويات وتنمية قدرات الإنفاذ، في التعرف على هوية المجموعة التي تخضع للتنظيم وفهم قدراتها على التطور وكفاءتها وحمايتها واستعدادها للامتثال قدر الإمكان.

تتكون صناعة مبيدات الآفات، من عدد قليل من الشركات الكبرى متعددة الجنسيات، والعديد من الشركات الأصغر التي قد تصنع مكونات أو مواد ما بعد براءات الاختراع، أو تقوم بتجهيز مستحضرات للاستخدام النهائي، أو إعادة تعبئة وتغليف مستحضرات المواد التي تم تجهيزها بالفعل. قد تشمل قنوات تجارة مبيدات الآفات كل من: الوسطاء والسماسرة؛ والمصدرين/المستوردين؛ ومؤسسات البيع بالجملة؛ ومتاجر البيع بالتجزئة، بما في ذلك القنوات التجارية ذات السلاسل المتعددة المرافق، والمؤسسات الخاصة الصغيرة جداً، والتعاونيات والبائعين عبر شبكة الانترنت أو المعتمدين على دليل للسلع (كتالوج)، والمنافذ التي تسّوق أيضا مجموعة واسعة متنوعة من السلع والخدمات الأخرى. يتنوع مستخدمي مبيدات الآفات ضمن سلسلة تتراوح، ما بين العاملين المهنيين وكبار المستخدمين الزراعيين أو الصناعيين إلى صغار المزارعين أو قاطني المساكن.

يحتاج إعداد برنامج جديد لإنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، أن يركز على فهم الكيانات الخاضعة للتنظيم الرئيسية و/أو الكيانات، التي يحتمل أن تتسبب في أكبر المشاكل والمخاطر. إن وجود الرابطات التجارية أو ممثلي قطاع الأعمال التجارية، قد يكون مفيدا للحصول على معلومات حول بعض أنواع الكيانات، وقد يكون لدى الوكالات الحكومية الأخرى، التي تعمل مع هذه القطاعات الاقتصادية اتصالات وخبرات يمكن أن تكون مفيدة أيضاً. كما يمكن للاتحادات ومجموعات العاملين في المزارع وغيرها من المنظمات غير الحكومية، أن تقدم رؤى أو أفكار قيمة ومتعمقة، وربما تكون الشبكات الإقليمية والدولية الأكبر مفيدة كذلك الأمر، خاصة عندما تكون الصناعة الخاضعة للتنظيم عابرة للحدود الوطنية، ويوصى باستخدام كافة هذه المصادر للمعلومات.

إن فهم الضغوط والمواقف، التي تؤثر على دوافع مستخدمي مبيدات الآفات وتؤدي بهم إلى حدوث انتهاكات والمخالفات، يمكن أن تكون عوناً في منع إساءة استخدام مبيدات الآفات والسيطرة عليها. من بين هذه العوامل ما يلي: أ) تعقد وغموض المتطلبات، ومن ثم الميل للتخلي عنها ببساطة وتجاهلها نظرا لشدة تعقدها؛ ب) الظروف الصعبة، مثل أحوال الطقس غير العادية أو الضغوط المتزايدة التي تفرضها الآفات؛ ج) الدوافع الاقتصادية، لا سيما إذا كانت تكاليف المستلزمات مرتفعة وأسعار السلع أو الخدمات منخفضة؛ د) القصور والجمود أو الميل إلى الاستمرار في فعل الأشياء بطرق معتادة بعد تغيير المتطلبات؛ ومن ناحية أخرى هـ) الشغف لاستخدام التكنولوجيا الجديدة، على الرغم من أنها غير مصرح بها. هذا ويمكن أن تحدث هذه الحالة الأخيرة، عندما يتم تسجيل أحد مبيدات الآفات الجديدة والواعدة لاستخدامها على بعض المحاصيل، ولكن ليس على محاصيل أخرى، أو عندما تصبح هناك مادة جديدة مخففة أو طريقة استخدام حديثة متاحة، في حين أن بطاقة البيانات التعريفية للمبيد لا تسمح باستخدام مثل هذه التقنية. كما يمكن أن يزداد هذا الموقف سوءاً، إذا كان المبيد متاحا بشكل قانوني في أماكن أخرى، على سبيل المثال في بلد مجاور، أو إذا قام مسوقو التكنولوجيا الجديدة بالترويج لها على نحو غير صحيح لأغراض غير مشروعة.

3-3-2 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء ودال)

البلد ألف، مثال:

يركز البلد ألف أولا على فهم هيكل الأعمال بشأن المستوردين والبائعين لمبيدات الآفات، ويقوم بإعداد قائمة، لحصر المؤسسات التجارية العاملة في مجال الاستيراد والبيع بالجملة، ومبيعات التجزئة بكميات كبيرة، إلى جانب استكمال معلومات الاتصالات التفصيلية. الأمر الذي من شأنه أن يتيح لهذا البلد، أن ينشئ قدرات كبيرة لضمان تقييم جميع مبيدات الآفات المستخدمة في هذا البلد، وتسجيلها على النحو الصحيح. هذا وقد واجه البلد ألف بعض المشكلات؛ بسبب ارتفاع مستويات التلوث بمبيدات الآفات في الأنهار والمجاري المائية في مناطق معينة، وكذلك في المناطق، التي يتم فيها التخلص من الحاويات المملوءة جزئيا بالمبيدات، مما يؤدي إلى تعرض الأطفال الذين يلعبون حول هذه المناطق وأيضا على التربة الملوثة. لذلك تشرع وزارة الصحة في البلد ألف (برنامج لمبيدات الآفات وهيئة للتفتيش يعملان معا) في بدء مشروع خاص مع وزارة الزراعة من أجل فهم أفضل حول الكيفية، التي يتعين على مسوقي ومستخدمي مبيدات الآفات اتباعها، في التخطيط بشأن مناولة المنتجات غير المستخدمة المتبقية في الحاويات أو الحاويات الفارغة المجهزة للتخلص منها.

البلد باء، مثال:

نظراً لأن برنامج إنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات في البلد باء يقع في وزارة الزراعة، فإن هذا البلد يقوم ببذل جهداً خاصا لتكملة خبرته في مجال الزراعة، باستخدام المعارف المتاحة في دائرة الجمارك ووزارة التجارة/ التبادل التجاري، لمساعدة البرنامج على فهم أفضل لهيكل وطبيعة قطاعات الاستيراد والبيع بالجملة بشأن صناعة مبيدات الآفات. يقوم البلد باء، بإعداد قائمة بالمؤسسات والمجموعات التجارية العاملة في هذا القطاع من الأعمال، والتي يتم الحفاظ عليها، وتحديثها بصورة مشتركة من قبل وزارة الزراعة ووزارة التجارة/ التبادل التجاري. كما يستفيد البلد باء أيضاً، من الخبرات الموجودة في وزارة الصحة ووزارة شؤون المستهلكين، لفهم أفضل فيما يتعلق باستخدام مبيدات الآفات في المباني التجارية والمدارس والمساكن.

البلد دال، مثال:

يعتقد البلد دال، أنه عالج العديد من الاهتمامات والمخاوف المحتملة بشأن مستخدمي مبيدات الآفات، عن طريق الحد من نطاق المنتجات المتاحة للاستخدام بشكل قانوني. لذلك، فإن البلد دال يعمل بجدية لفهم كيف يمكن أن تنشأ سوق سوداء للمبيدات غير الـُمسجلة ومن يقوم بذلك، مع التركيز على كل من نقاط الاستيراد المحتملة، وكذلك النقاط المحتملة لبيع المنتجات غير القانونية. يتم إدراج بعض المسؤولين من الجمارك والشرطة في هذا الجهد لتحليل الحالات، التي يُحتمل أن يتم فيها بيع مبيدات الآفات غير المسجلة.

3-4 التخطيط وتحديد الأولويات

3-4-1 عناصر التخطيط وترتيب الأولويات

لا يمكن لأي برنامج إنفاذ التواجد في كل كيان خاضع للتنظيم في جميع الأوقات المعنية والمطلوب حضوره فيها. لذلك، لابد من أن تكون هناك خيارات؛ وتُعد الخيارات أمراً أساسياً بالنسبة للبرامج الجديدة والمتواضعة. علاوة على ذلك، فإن أي استراتيجية للامتثال، سواء كانت أساسية أو شاملة، ستتطلب سلسلة من الأنشطة مع مرور الوقت، وغالبا ما تعتمد على بعضها البعض وتتحدد كل خطوة بناءً على الخطوات السابقة لها، وهذا النوع من التسلسل يحتاج أيضاً إلى التخطيط. لذلك، فإن التخطيط وتحديد الأولويات يشكل عنصراً جوهريا في كل برنامج.

يجب ترتيب الأولويات، وتحديد الخيارات في الجوانب العديدة المختلفة من برنامج الإنفاذ. كما يجب أن يحدد البرنامج ما هي المتطلبات أو قطاعات المجتمع الخاضعة للتنظيم، التي ينبغي التركيز عليها. وأحد اوليات النهج، يتمثل في محاولة بذل جهد متعمق وشامل نسبيا لشريحة محدودة للغاية من مجموعة المتطلبات، مثل ضوابط

الاستيراد. وأخر لتحقيق قدر محدود من التواجد في نطاق أوسع بكثير من المتطلبات، بما في ذلك الاستيراد ومبيعات الجملة والبيع بالتجزئة، والاستخدام النهائي والتخلص من نفايات المبيدات. إذا كانت هذه المحاولة الأخيرة يتم اتباعها على نهج دورة الحياة الكاملة للمبيد، فإن عملية تحديد الأولويات، يمكن أن تركز على أنواع قليلة من منتجات مبيدات الآفات أو تلك الخاصة بعدد قليل من المحاصيل، وفي كلتا الحالتين ستكون هناك أكبر الاحتمالات لحدوث المخاطر؛ بسبب سوء الاستخدام، أو لوجود أعداد أكبر من الأشخاص المعرضين لأخطار المبيدات كعمال الرش وغيرهم من القائمين بالأعمال ذات الصلة.

على سبيل المثال، إذا كانت بعض منتجات مبيدات الآفات ذات الخطورة الأكبر، يتم تصنيعها بواسطة الشركات الأصغر حجما والأقل رسوخاً، وتستخدم في حقول المحاصيل، التي قد يتواجد بها أعداد كبيرة من العاملين الميدانيين، الذين يتعرضون لمتبقيات المبيدات فيما بعد التطبيق بحكم عملهم، وبالتالي فان خيار ضم هذه العلاقة بين المبيد والمحصول يمكن أن تكون خيارا جيدا وذو أولوية عليا من أجل التركيز على الإنفاذ، الذي يتضمن الاستيراد، والمبيعات والاستخدام وعمليات التخلص المعنية. ومن ناحية أخرى، إذا كان الشاغل الرئيسي هو افتقار المنتج الـُمصنّع إلى السلامة، فينبغي حينئذ أن يقتصر التركيز على الاستيراد والمبيعات. على نحو مشابه، إذا كان الشاغل الرئيسي، يتمثل في عمليات المناولة للمبيدات والتخلص منها، فلن تحتاج أنشطة الإنفاذ كثيراً من الاهتمام بشأن استيراد أو بيع مثل هذه المنتجات. من المستحسن أن يستند تحديد الأولويات، إلى مجموعة من عوامل الخطر والمجالات، التي تنطوي على أكبر المشكلات المعروفة. تشمل المجالات ذات الأولوية الموصى بها للبلدان النامية: ضمان جودة المنتج، وموثوقية مصدر التصنيع، وضوابط متبقيات المبيدات في المنتجات المعاملة، والإجراءات الوقائية للحماية من التعرض المهني.

يجب على كل برنامج إنفاذ أن يأخذ بعين الاعتبار أيضاً، الجزء من جهود الإنفاذ، الذي يجب أن يكون متجاوب مع النصائح أو الشكاوى أو حالات التسمم أو غيرها من الحوادث، وأي جزء من جهوده أيضا ينبغي أن يتم اختياره واستهدافه من قبل الحكومة على وجه التحديد. بشكل عام، يتعين على الحكومات، أن تستجيب للتقارير من أجل تعزيز ثقافة الالتزام بالقانون، وتدعيم عمليات الإبلاغ الإيجابية، وترسيخ سمة النزاهة الحكومية. لهذه الأسباب وغيرها، سيكون من غير المناسب القضاء تماما على الاستجابة إلى التنويهات والشكاوى، باعتبارها قوة دافعة في اختيار مواضع تكريس الطاقات. غير أن هذا النهج وحده يمكن أن يؤدي إلى أولويات لا ترتبط بأعلى المخاطر أو حتى بأهم واكثر مجالات الانتهاك. فعلى سبيل المثال، قد يقوم المنافسون الاقتصاديون بعمل دقيق للغاية، بشأن إعداد التقارير والإبلاغ عن مرتكبي الانتهاكات في قطاعاتهم الصناعية، حتى وإن لم تكن هذه الانتهاكات ذات أهمية خاصة من وجهة نظر المخاطر. ومن ناحية أخرى، قد لا يكون هناك أي شخص لديه المعرفة أو الدافع للإبلاغ عن الانتهاكات، التي لها آثار كبيرة على النظم الأيكولوجية، حتى لو كان من الممكن تحديد هذه الآثار بسهولة. قد يخشى بعض الذين يلاحظون حدوث الانتهاكات، مثل العمال، من الأعمال الانتقامية بسبب قيامهم بالإبلاغ عنها. في بعض الحالات مثل حدوث التسمم بالمبيدات قد لا يتم تشخيصها بشكل صحيح وبالتالي لا يمكن الإبلاغ عنها. من المستحسن، أن تعمل كل حكومة، على تخصيص جزءا من موارد الامتثال والإنفاذ، لتكريسها للأولويات التي تحددها من خلال وسائل أخرى غير النصائح والتقارير حتى لا تذهب كل الموارد المتاحة المحدودة إلى الأنشطة للاستجابة لهذه التقارير والبلاغات.

هناك عنصر هام ثالث من عناصر تحديد الأولويات، ستكون فيه الخيارات ضرورية أيضا، فيما بين الأنواع الأنشطة المتاحة. وهناك العديد من العوامل التي تؤثر على اختيارات هذه الأنشطة، على سبيل المثال، ما ه الجزء الذي ينبغي تخصيصه لتبادل المعلومات والتوجيهات وتعزيز الامتثال، وما هو الجزء الذي ينبغي تخصيصه لمراقبة ورصد الانتهاكات وكشفها والتحقيق فيها؟، وما هو مستوى الجهد المناسب للرد على الانتهاكات التي تم اكتشافها، وما هي أنواع الانتهاكات المحددة المكتشفة التي ينبغي أن تحصل على الجهد وعلى أي مستوى منه؟، وستعتمد الإجابات على كل هذه الأسئلة على عدة أمور مثل: أ) مدى حداثة المتطلبات (أحدث = مزيد من المعلومات وتعزيز الامتثال)؛ ب) مدى انتشار الانتهاكات (على نطاق واسع وعلى علم ومعرفة بها = مزيد من المراقبة والرصد

وتصدي أقوى للانتهاكات المكتشفة؛ على نطاق واسع وغير مقصودة = مزيد من التثقيف في مجال الامتثال)؛ ج) مدى شدة الانتهاكات (أكثر شدة = استجابة أقوى للانتهاكات المكتشفة)؛ د) مدى التعمد في حدوث الانتهاكات (أقل تعمداً = مزيد من التوجيهات وتبادل المعلومات). وهذه مجرد أمثلة قليلة لتلك العوامل المؤثرة في اختيار الأنشطة. بطبيعة الحال وعلى المستوى العملي جدا، فإن نطاق الأنشطة سيكون محدودا بالمهارات والأدوات والموارد المتاحة. فإذا كان عدد المفتشين قليل جدا ولم يتمكنوا من السفر إلى العديد من المواقع المقصودة، فلا يمكن إجراء عمليات التفتيش إلا بقدر ما تكون هناك إمكانية متاحة لذلك الاختيار، وفي ظل هذه الظروف، تصبح جميع جوانب تحديد الأولويات أكثر أهمية.

يمكن أيضا الاسترشاد بالتخطيط وتحديد الأولويات، وتعزيزهما من خلال جهود التعاون الدولي، والربط الشبكي الإقليمي، والمواءمة. في حين أن مثل هذا الأمر، يُعد مهما بشكل خاص من أجل إنفاذ المتطلبات التنظيمية المصممة لتنفيذ الاتفاقات الدولية، وايضا مفيد جدا لجميع المتطلبات التنظيمية عبر الحدود، وللحالات التي تكون صناعة مبيدات الآفات ومستخدميها هي نفسها أو مماثلة على نطاق إقليمي أو متعدد الأطراف. يوصى بهذا النوع من التنسيق الإقليمي والدولي، حيثما يكون ذلك ممكناً عمليا.

بمجرد اتخاذ القرارات الأساسية بشأن الأولويات ومجالات التركيز، فإن أنشطة كثيرة ستتطلب تخطيطا مسبقاً مهماً. قبل الشروع في عمليات التفتيش، سيلزم وضع خطط لأنشطة المتابعة. وفي حالة وجود انتهاكات، فمن الضروري أن تتضمن هذه الخطط إيضاح الخطوات اللازمة لتصحيح الانتهاكات، وفرض الجزاءات إذا اقتضى الأمر. تتطلب الإدارة الجيدة للبرنامج التخطيط للميزانية والمساءلة والنشر المناسب للأنشطة والإنجازات. وينبغي إدراج التخطيط وتحديد الأولويات ضمن كل برنامج للامتثال والإنفاذ بغض النظرعن الحجم أو الفترة.

2-4-3 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم ودال)

البلد ألف، مثال:

البلد ألف لديه دورة تخطيط مدتها ثلاث سنوات، والتي نسقها مع الدول الأخرى في شبكته الإقليمية للتواصل. وبعبارات عامة، فإنها ستركز في السنة الأولى بشكل أساسي على استكمال التشريعات والعمل في سبيل إنفاذ لوائحه التنفيذية وتراخيصه وبطاقات البيانات التعريفية (الملصقات) المتعلقة بمبيدات الآفات. وستبدأ المفتشية (هيئة التفتيش المعنية) بمراقبة ورصد الامتثال فيما يتعلق بالواردات وأنشطة التخلص من النفايات، وستستجيب بالرد على الانتهاكات، باستخدام نفس الموظفين والاستعانة بالكفاءات والخبرات، التي تعمل بصدد إعداد استجابات لإنفاذ أنواع أخرى من الانتهاكات داخل مفتشية وزارة الصحة. وفي العام الثاني، سيعمل البلد ألف على توسيع أنشطته لمراقبة ورصد الامتثال، لتشمل عمليات البيع بالجملة والتجزئة، ومستخدمي مبيدات الآفات الزراعية في نطاق الزراعة الواسعة، وغيرهم من المستخدمين التجاريين للمبيدات. كما سيقوم بإعداد مواد للمساعدة في مجال التوعية والامتثال، تستهدف بالدرجة الأولى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والجهات المستخدمة. بحلول العام الثالث، سيكون هذا البلد قد وضع تدابير لنطاق مشكلة التخلص من النفايات، وفعالية الأنشطة التي اضطلع بها لمعالجة المشكلة، وسيبدأ في تقييم تجربته مع وجوب إنفاذ التشريعات، التي ُسنت واللوائح والتراخيص. سيتواصل تركيز قدرات رصد الامتثال والاستجابة في مجال الإنفاذ على الواردات والتخلص من النفايات والمشاريع الأكبر حجما، مع البدء في بعض التحقيقات في أوضاع الامتثال بالنسبة للبائعين الصغار والمتوسطة الحجم ومستخدمي المبيدات. سيتم تقييم الخبرة في مجال رصد الامتثال والاستجابة لوجوب الإنفاذ، لتحديد المواقع التي قد تكون في حاجة إلى تدريب أو معدات أو خبرات إضافية.

البلد باء، مثال:

يقوم البلد باء، بتأسيس المهام الوظيفية الخاصة بالإنفاذ دون أي تاريخ من أنشطة الإنفاذ ذات الصلة والخبرات المتعلقة به داخل الوزارة. لذلك، فإن هذا البلد لديه خطة مدتها سنتان يركز فيها، في السنة الأولى، على التدريب والربط الشبكي للتواصل مع منظمات إنفاذ أخرى ذات خبرة في أماكن أخرى من الحكومة وأنشطة تنفيذ أولية محدودة، تتضمن عددا معيناً من عمليات التفتيش، التي تم التخطيط لها بعناية، مع تقييم شامل للمتابعة واستقاء المعلومات المرتدة للتعلم. إذا تم العثور على انتهاكات، سيتم التماس الخبرة من المكاتب الحكومية الأخرى للمساعدة في إعداد الاستجابات المناسبة. في العام الثاني، يبدأ البلد باء في وضع نهج استراتيجي، يشمل التوسع المستهدف بعناية في أنشطة مراقبة ورصد الامتثال والتفتيش، إلى جانب زيادة بناء القدرات لأجل تعزيز الامتثال والتفتيش، وتطبيق الأوامر بالامتثال وتوقيع الجزاءات.

البلد جيم، مثال:

يركز البلد جيم على العمل مع المحافظات (المقاطعات) لوضع خطط منسقة لكل محافظة تتضمن مزيجا من الاتساق الوطني والتركيز بشكل خاص على أساس الظروف الخاصة لكل محافظة.

البلد دال، مثال:

يقوم البلد دال بتشكيل فريق عمل خاص من مختلف الوزارات الحكومية، ممن لديهم الخبرات ذات الصلة (مثل الشرطة والمدعين العامين وموظفي الجمارك)، لوضع استراتيجية لتحديد ومتابعة العاملين بالسوق السوداء في مجال مبيدات الآفات غير المسجلة وملاحقتهم. كما يخطط أيضا ويضع برنامجا للتدريب الطوعي للتواصل والتوعية لمستخدمي مبيدات الآفات، حيث تم تصميمه بهدف منع استخدام المبيدات غير المسجلة، ولتحسين القدرة والكفاءة على استخدام المبيدات المسجلة المتاحة.

5-3 تعزيز الامتثال وتشجيعه

3-5-1 دور تعزيز الامتثال

يُشكل بناء القدرات على الامتثال، وتحفيز الكيانات الخاضعة للتنظيم لاختيار الامتثال، عنصران اساسيان في وضع برنامج امتثال ناجح. ينبغي تعزيز فهم المستخدم والجمهور حول طبيعة مبيدات الآفات، والمخاطر التي تترتب على استخدامها، والبدائل المتاحة لإدارة مشاكل الآفات والخيارات المتاحة للحد من التعرض للمبيدات وإدارة مخاطرها، وذلك لتعزيز الاستخدام الأمثل للمبيدات والامتثال للمتطلبات واجبة التنفيذ. من المفيد لجميع الأشخاص المتأثرين، أن يعرفوا ليس فقط كيفية الامتثال وإنما أيضا سبب أهمية الامتثال. وحيثما يتعلق الأمر بالاتفاقات الدولية، فمن المستصوب أن يفهم الناس أن مكانة الدولة سيتعزز على الصعيد الدولي إذا كان هناك امتثال للمتطلبات الدولية.

تُعد برامج التدريب الجيدة والفعالة عناصر أساسية في البرامج التنظيمية لمبيدات الآفات، كما أنها تعمل أيضاً على تحسين الامتثال بدرجة كبيرة، وقد يكون التدريب طوعيا، أو قد يقتصر على بيع واستخدام مبيدات معينة على الأشخاص الذين تلقوا تدريباً مخصصاً وتخصصياً. قد يُطلب من مستخدمي بعض المبيدات المعينة تدريب عمالهم كجزء من شروط استخدام تلك المبيدات. في الحالات التي يكون فيها التدريب إلزاميا، يصبح الامتثال لمتطلبات التدريب في حد ذاته مهمة كبيرة في الإنفاذ، ويجب أن يكون التدريب مصمما بشكل جيد، مفهوم للمتدرب، معزز بشكل دوري وتقييم وقياس مدى فعاليته.

وقد تسهم برامج الحوافز الإيجابية أيضا في تعزيز القدرة على الامتثال والاستعداد لذلك في المجتمعات الخاضعة للتنظيم. يمكن ربط المساعدة الاقتصادية أو التقنية بالتدريب، أو مباشرة لإثبات الامتثال لمتطلبات معينة. ويمكن تصميم فرص خاصة لتسويق المنتجات أو الإعلان عنها، لمكافأة أولئك الذين لديهم سجلات امتثال قوية. يمكن التعامل مع الإبلاغ الذاتي والتصحيح الذاتي للانتهاكات بصورة أكثر إيجابية، منها في حالة الانتهاكات التي تكتشفها الحكومة. يتعين على الحكومة، أن تتوخى الحذر الشديد، في الظهور بمظهر تأييد أو موافقة على أنشطة، قد لا تتمكن من تقييمها بصورة كافية، حيث أن الحوافز المصممة بعناية يمكن أن تمثل عنصراً إيجابيا في برامج الامتثال.

يصبح تعزيز الامتثال مفيدا للغاية، عندما يكون هناك بالفعل رغبة واستعداد عام للامتثال لمتطلبات مبيدات الآفات، أو حيثما يكون التشجيع فعالا. عادةً، ما يستجيب جزء فقط من المجتمع الخاضع للتنظيم لهذه النُهج بصورة فردية. كما ويوصى باستخدام هذه النهج في المقام الأول عند إدخال متطلبات جديدة، وعند إنشاء متطلبات قابلة للتطبيق على مجموعة جديدة أو مختلفة من الكيانات الخاضعة للتنظيم، وبالاقتران مع النهج التي تفرض جزاءات (غرامات) على أولئك الذين لا يختارون الامتثال.

وبما أن الأنشطة الرامية إلى تعزيز وتشجيع الامتثال، لا تنطوي عادة على إجراءات تتسم بالخصومة أو تحفز حقوق الإجراءات القانونية الواجبة. فهذه النشاطات يمكن أن تقوم بها جهات مختلفة من الحكومة، مقارنة مع الأنشطة الاكثر حساسية من الناحية القانونية مثل عمليات التفتيش الرسمية والإنفاذ المدني والجنائي. في الواقع، ويوصى ان يكون هناك ببعض الفصل بين هذه الأنشطة. غير أن، من المهم أن تكون مثل هذه الأنشطة متسقة مع أنشطة برنامج الإنفاذ الرسمي القانوني بشكل أكبر ومخطط لها. ومن المهم أيضا أن يكون هناك اتصال وثيق وتنسيق قوي بشكل مستمر.

2-5-3 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء ودال)

البلد ألف، مثال:

قرر البلد ألف، تقديم معلومات ومساعدة بشأن الامتثال على نطاق واسع، إلى المؤسسات التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، وإلى مستخدمي المبيدات. كما يقوم بالعمل لإعداد المواد الإعلامية، وعقد دورات "لتدريب المدربين" لمنظمات الأعمال التجارية، ومنظمات العمال والمنظمات غير الحكومية، وإنشاء موقع على شبكة الانترنت، وخط هاتفي ساخن للرد على التساؤلات المتعلقة بالامتثال. هذا المشروع، عبارة عن نشاط مشترك للمفتشية وبرنامج تسجيل المبيدات، وكلاهما في وزارة الصحة. يعتقد مسؤولو المفتشية أنه في وقت ما في المستقبل، سيكون من المناسب إجراء أنشطة مراقبة ورصد للامتثال في هذه القطاعات، وأن الكيانات، التي ستستمر في الانتهاك بعد أن حظيت بفرصة كبيرة للحصول على مساعدة بشأن الامتثال، ينبغي أن تتلقى رداً قوياً من جانب الإنفاذ.

البلد باء، مثال:

يعمل البلد باء، على تحديد نوع البنية التحتية والأدوات القانونية، التي سيحتاجها في وضع أفضل تصميم لأنشطة تعزيز الامتثال. ويقوم باستكشاف سبل لربط برامج المساعدة الحكومية، والقروض المدعومة من الحكومة، بالتدريب والتوثيق المتعلق بالامتثال من الجهات المتلقية. كما أنه يناقش أيضا، مع شركات التأمين الخاصة والبنوك الـُسبل التي تمكن السلطات من تشجيع ومكافأة سجلات الامتثال الجيدة. ويعمل هذا البلد على تصميم برامج تدريبية فعالة، تنطوي على إجراءات لتقييم فعاليتها، في جميع هذه الأنشطة وتستفيد من خبرات القطاع الزراعي داخل وزارة الزراعة، وتسعى للحصول على المساعدة من جهات حكومية أخرى، لديها خبرة في القطاعات المتضررة الأخرى.

البلد دال، مثال:

حيث أن البلد دال اقتصر على تسجيل مبيدات الآفات، التي يمكن التعامل معها بأمان معقول دون الحاجة إلى خبرة معقدة، فقد قام بتكريس الكثير من موارده المحدودة الخاصة بالامتثال والإنفاذ، وذلك لتثقيف وتوعية مستخدمي مبيدات الآفات، ومساعدتهم على التأكد من أنهم يستطيعون تحديد المبيدات غير المسجلة وتجنب استخدامها. يكمل هذا الجهد جهودا أخرى، ترمي إلى تحسين قدرة المستخدمين على اتباع التعليمات الواردة بالبطاقة التعريفية للمبيد (اللصاقة)، وإدارة تخزين مبيدات الآفات المسجلة، ومناولتها والتخلص منها بشكل صحيح. قد تم الاستعانة بجميع مصادر الخبرات والكفاءات المتاحة، بما في ذلك موظفو الإرشاد الزراعي والمدارس وقادة المجتمعات المحلية للمساعدة في هذا الجهد.

6-3 مراقبة ورصد الامتثال

1-6-3 جوانب مراقبة ورصد الامتثال

لكي تكون برامج الامتثال والإنفاذ ناجحة، لابد أن يقرر مرتكبو الانتهاكات المحتملين، أنه من الأفضل الامتثال بدلا من الانتظار، وتوقع كشف الحكومة للانتهاك (انظر أيضا الخطوط التوجيهية بشأن رصد ومراعاة النسخة المنقحة من المدونة التي تتضمن قائمة مرجعية عن العناصر الرئيسية لرصد تنفيذ مدونة قواعد السلوك الدولية)، ولا يمكن أن يوجد هذا الدافع لدى المخالفين، ما لم يكن من المحتمل بشكل معقول أن تكشف الحكومة في الواقع عن الانتهاكات. ومن أجل التخطيط لتحديد أولويات الإنفاذ، يجب أن يكون لدى الحكومة بعض الفهم بشأن مستويات الامتثال لمختلف متطلبات وقطاعات المجتمع المنظم. ولأجل هذين السببين، يوصى بشدة ببذل نوع ما من جهود الرصد المنهجي.

يمكن أن تستند عمليات المراقبة والرصد إلى حفظ السجلات، والإبلاغ الذاتي من جانب الكيانات الخاضعة للتنظيم، ومتابعة الحوادث أو الشكاوى وعمليات التفتيش أو التحقيقات الأخرى، وقياسات الظروف البيئية، مثل: متبقيات مبيدات الآفات في الأغذية، أو في مصادر المياه. قد تكون شاملة (تقارير من الجميع) أو أخذ عينات مستهدفة أو عشوائية في التصميم وعلى فترات زمنية منتظمة أو غير منتظمة وقد تكون معلنة أو غير معلنة. كل هذه الاختلافات لها مزايا وعيوب، وينبغي أن تكون مصممة خصيصا للظروف المحددة.

قد يختلف النهج المناسب لمراقبة ورصد استيراد وتصدير مبيدات الآفات، اختلافا تاما عن النهج المتبع في البيع بالتجزئة أو في الاستخدام. يمكن أن يكون الرصد بسيطا، وأن ينطوي في المقام الأول على الفحص البصري وإجراء مقابلات أساسية، أو قد يكون شاملا لحد كبير ويتضمن أخذ عينات وتحليلها، وإجراء تقييمات كاملة للدفاتر والسجلات. عندما تسفر عمليات المراقبة والرصد عن كشف الانتهاكات، من المهم أن تكون مقترنة بجمع الأدلة الكافية لإثبات الانتهاك.

تعتمد الخيارات بين أنواع أنشطة الرصد ونطاق وطبيعة هذه الأنشطة، على القدرات الوطنية، والأولويات وطبيعة المشاكل الخاصة المتعلقة بالامتثال. ينبغي أن تبدأ البرامج بأدوات وتقنيات بسيطة جدا، بينما تبنى القدرات باتباع نهج أكثر تطورا. ينبغي أن يتم تصميم المتطلبات التنظيمية مع مراعاة أوجه القصور في قدرات الرصد الوطنية.

2-6-3 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وجيم)

البلد ألف، مثال:

قرر البلد ألف، الذي لا يزال يستكمل تشريعاته المتعلقة بمبيدات الآفات، التركيز على الرصد الذاتي والإبلاغ عن جوانب معينة من الامتثال، وعلى الأخص فيما يتعلق بسلامة المستحضرات والاستيراد والمبيعات وظروف التخزين والتخلص من نفاياتها. هذا الأمر، يتطلب أن تقوم جميع المؤسسات العاملة في مجال التصنيع والاستيراد بأخذ عينات والاحتفاظ بالسجلات، التي تثبت أن التركيب الكيميائي للمنتج الـُمصنّع أو المستورد يتوافق مع الترخيص/التسجيل، وأن تبلغ الحكومة بهذه المعلومات بشكل دوري، وبالمثل، يتعين على جميع بائعي مبيدات الآفات، التي تفوق حجم معين، الاحتفاظ بسجلات المبيعات، التي توثق أن المنتجات المباعة مسجلة، وتباع وفقا لأية قيود مطلوبة كشرط للتسجيل. كما يتعين على جميع مستخدمي مبيدات الآفات، التي تتجاوز حجم معين الاحتفاظ بالسجلات الخاصة بالتخلص من جميع العبوات الفارغة والمنتجات غير المستخدمة. يعمل البلد ألف بشكل وثيق مع قطاعات الصناعة الخاضعة للتنظيم، من أجل تصميم السجلات ومتطلبات الإبلاغ بطريقة عملية قابلة للتطبيق، وغير مرهقة بلا مبرر، ومن المرجح أن تكون ذات مصداقية. ويقوم البلد ألف بتصميم برنامجه الحكومي للتفتيش للتركيز على تقييم الانتهاكات المحتملة، التي يتم الكشف عنها من خلال هذه التقارير، أو الانتهاكات في واجبات الاحتفاظ بهذه السجلات، وتقديم هذه التقارير والتحقق من صحتها والتحقيق فيها.

البلد جيم، مثال:

يعمل البلد جيم مع المقاطعات (المحافظات) التابعة له، لوضع نهج لإصدار شهادات للمفتشين وتدريبهم على أدوات ومعدات السلامة والتحقق الأساسية، وجميع العناصر الأخرى المتعلقة بإجراءات التفتيش السليمة. تختلف المقاطعات من حيث القدرات الـُمتاحة لديها، فبعضها يتمتع بقدرات أكثر من غيرها إلى حد بعيد، وتحاول الحكومة الوطنية مساعدة كل مقاطعة على إجراء تحليل للاحتياجات، وتحديد الخطوات اللازمة لبناء القدرات. وتقوم الحكومة الوطنية، بتطوير المختبرات الإقليمية ليتم تقاسمها والاستفادة منها عبر المقاطعات، وكذلك إعداد كتيبات نموذجية لتدريب المفتشين، والقوائم المرجعية الميدانية.

3-7 الاستجابة والتصدي للانتهاكات

3-7-1 بعد الكشف، تصميم الاستجابة الحكومية

ببسيط العبارة، إنه بمجرد أن تحدد الحكومة انتهاكا ما، فيتعين عليها أن تقرر ما تفعله حيال ذلك. فإذا حدث اكتشاف الانتهاكات وتم تجاهلها، فمن المؤكد أن هذا سيؤدي إلى نتائج عكسية تماما لأهداف أي برنامج للامتثال وإنفاذه. ولذلك، سيكون من المتوقع، على الأقل، أن يؤدي اكتشاف الانتهاك إلى القيام بتصحيحه. في حين يمكن الحصول على ذلك بصورة غير رسمية، فإنه قد يتطلب اتخاذ إجراءات قانونية رسمية، مثل: إصدار أمر إداري، أو أمر من المحكمة، أو إغلاق منشأة، أو سحب الترخيص، أو حتى إيداع مرتكب الانتهاك في السجن. ولكن غالبا ما تكون أشد هذه الإجراءات قسوة ضرورية فقط في حالات نادرة.

ومع ذلك، فإن مجرد تحقيق الامتثال لكل حالة انتهاك يتم اكتشافها، لن يساعد على تهيئة بيئة يختار فيها المخالفون المحتملون الآخرون الالتزام بالامتثال قبل كشفهم، وإذا كانت النتيجة الوحيدة للكشف هي الامتثال الذي يبدأ عند تلك النقطة، فلن يكون هناك دافع للامتثال إلا بعد اكتشاف الحكومة للانتهاكات. لهذا السبب، تدعو الحاجة لإرسال رسائل إلى المخالفين المحتملين الآخرين (وإلى هذا المخالف القائم بالانتهاك تجنباً لحدوث انتهاكات محتملة في المستقبل). كما يوصى، بأن تكون هناك عواقب سلبية تطال هؤلاء القائمين بالانتهاكات الذين يتم القبض عليهم. يمكن أن تشمل هذه العواقب الدعاية السلبية، الغرامات أو العقوبات النقدية، أو فقدان الامتيازات، أو قد تصل في أشد الحالات خطورة إلى فقدان الحرية الشخصية (السجن).

في حين أن كلا من تصحيح الانتهاكات، وفرض الجزاءات (الغرامات) يعتبران عنصران جوهريان في برامج الإنفاذ الموثوق بها، فإن هناك طائفة واسعة من الخطورة المترتبة من الانتهاكات، وكذلك الأسباب الكامنة وراء الانتهاكات الفردية. عملياً لن يكون من المناسب اتباع "نهجا واحدا باعتباره يناسب جميع الحالات" من اجل التصدي للانتهاكات المكتشفة. في أحد طرفي نطاق طيف الانتهاكات، ستكون بعض هذه الانتهاكات تافهة، ومن الواضح أنها ناتجة عن سوء فهم أو خطأ أو أنها قابلة للنقاش، ومتنازع عليها، ولا تعتبر انتهاكات بالمعنى المفهوم على الإطلاق. وعلى الطرف الآخر من هذا النطاق، سيكون هناك بعض الانتهاكات القليلة، ولكنها تعتبر خطيرة للغاية ومدمرة. وعلى ذلك فإنه بالنسبة للفئة الأولى قد تكون الاستجابة الضئيلة أو المعدومة مناسبة تماما. أما بالنسبة للأخيرة، فإنه يلزم استجابة فورية وقوية ومستمرة إلى أن يتم إيقاف الخطر، ومعالجة الضرر إلى أقصى حد ممكن عمليا.

إن فرض الجزاءات، ينطوي على احتمال إساءة الحكومة استخدام السلطة، ولذلك يتطلب الأمر مراعاة العدالة والأصول القانونية على حد سواء مع المتهمين بالانتهاك، وتتطلب كلا من الإرادة لتوقيع الجزاءات، وقبولها من قبل الجمهور والمجتمع الخاضع للتنظيم، وأن يتم توظيفها بطريقة عادلة ومتوقعة ومتناسبة. وينبغي أن تكون شدة الجزاءات دلالة على خطورة الانتهاكات، ومرات تكرارها أو مدتها، وتاريخ ونهج القائم بالانتهاك مع الامتثال. ينبغي أن تأخذ الجزاءات المفروضة في الاعتبار مدى الميزة الاقتصادية، التي اكتسبها المخالف من عدم امتثاله، ومدى الخسارة أو الضرر الذي نجم أو يمكن أن ينجم عن الانتهاكات. لابد أن تتاح الفرصة للقائمين بالانتهاك المتهمين للطعن في ادعاءات الحكومة الوقائعية والقانونية، كما ينبغي أن تكون هناك وسائل فعالة وعادلة وفورية لحل أي نزاعات.

وأخيراً، من الأهمية بمكان أن يعرف المنتهكون المحتملون الآخرون العواقب السلبية المضادة، التي قد تقع

على المنتهكين الذين يتم اكتشافهم، وتعتبر الدعاية ووسائل التثقيف والتوعية الأخرى، أدوات هامة في التصدي للانتهاكات. رغم أن الجزاءات الحكومية، قد لا تكون هي العواقب الوحيدة، التي قد يتحملها أولئك الذين ينتهكون قوانين مبيدات الآفات، إلا أنها دائما ما تشكل عنصراً رئيسياً في تحفيز وضمان الامتثال. ومن الجدير بالذكر، هناك بعض الأنواع الأخرى من العواقب والتبعات السلبية المضادة، التي يمكن أن تحدث، والتي تشمل الدعاية المضادة، وما ينتج عنها من فقدان الاحترام أو فقدان النجاح في الأعمال التجارية، والدعاوى القضائية بمختلف أنواعها، ورفض البنوك ومؤسسات الإقراض لتوفير الأموال اللازمة، والرفض من شركات التأمين لتوفير التغطية أو الزيادات في تكلفة التغطية، وفقدان مصادر التمويل الحكومية أو الخاصة الأخرى، والجزاءات التي تفرضها رابطات الأعمال التجارية الخاصة أو التعاونيات. عموما، إن المجالات التي تكون فيها هذه النُهج محفزا فعالا للامتثال، فإن الحكومة قد لا تحتاج إلى تركيز طاقاتها أو إلى استخدام سلطاتها بشكل كبير.

2-7-3 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم ودال)

البلد ألف، مثال:

حاول البلد ألف، عند وضع تشريعاته الوطنية، التأكد من أنه سيكون لديه مجموعة شاملة من الأدوات القانونية المتاحة للتصدي للانتهاكات، وقد عمل على وضع عمليات إدارية بسيطة ومباشرة لإصدار أوامر الطوارئ والامتثال على حد سواء ولفرض العقوبات، وأعد عملية للتحديات الإدارية والطعون. كما أتاح هذا البلد أيضا، ضمن تشريعاته الوطنية خيار اللجوء للمحاكم المدنية للحصول على أوامر وعقوبات تتعلق بحالات الطوارئ والامتثال، وحدد بعض الانتهاكات الخطيرة والمتعمدة باعتبارها خاضعة لقانون العقوبات.

ويتوقع البلد ألف اكتساب الخبرة باستخدام هذه السلطات، حيث أنها تحدد الانتهاكات، وتتعامل معها على أساس حالة بحالة، ويُعد هذا هو أنسب استجابة خلال السنوات الأولى من أنشطته لرصد الامتثال. كما يتوقع أن تكون معظم استخداماته الأولية لهذه السلطات، مخصصة لانتهاكات متطلبات الاستيراد والتخلص من نفايات المبيدات، وأيضا للانتهاكات التي ترتكبها الكيانات الأكبر والأكثر تطوراً.

البلد باء، مثال:

يأمل البلد باء، أن يستخدم تجربته المبكرة في مراقبة ورصد الامتثال لمساعدته على فهم نوع الانتهاكات التي تحدث، ووضع نهج للتصدي للانتهاكات يكون متسقاً ومستداماً. يعتزم هذا البلد تحديد هدف يتمثل في اتخاذ إجراءات، لتحقيق الحصول على الامتثال في غضون ستة أشهر من اكتشاف الانتهاكات، ولتحديد ما إذا كان ينبغي تقديم التماس، لتوقيع العقوبات في موعد لا يتجاوز سنة واحدة بعد اكتشافها، وكيفية إجراء ذلك. كما سيجري تنسيق هذه الأنشطة، حيثما يكون ذلك ممكنا، وإذا كان من الضروري اللجوء إلى السلطات القانونية لتحقيق الامتثال، فسيتم دمجه مع أي إجراء للعقوبات.

البلد جيم، مثال:

يتمتع البلد جيم بخبرة كافية على الصعيد الوطني، فيما يتعلق بالتصدي لانتهاكات الاستيراد، والانتهاكات التي تنطوي على بيع مبيدات الآفات غير المسجلة وذلك لدراسة وتقييم تاريخه المتعلق بالاستجابات. استناداً إلى هذا التقييم، يقوم هذا البلد بإعداد سياسة عامة في مجال الإنفاذ، لتحسين اتساق استجاباته ومواءمة تلك الاستجابات على نحو أوثق مع المبادئ الأساسية، لتحقيق الامتثال الوارد وصفها في هذه الخطوط التوجيهية. يبذل البلد جيم أيضاً جهدا في العمل مع مقاطعاته (أو المحافظات التابعة له)، لمساعدتها على وضع سياسات ونُهج بشأن الاستجابة للإنفاذ، التي من شأنها، أن تعمل على تشجيع الاتساق والمواءمة الداخلية عبر المقاطعات مع المبادئ الأساسية. كما ترعى الحكومة الوطنية حلقات عمل لمقاطعات متعددة، وتبادل المعلومات حول الأوامر بالامتثال وممارسة العقوبات. كما يتم تشجيع المدعين العامين على التواصل من خلال الربط الشبكي، لتعزيز الممارسات المشتركة والسليمة لاستخدام العقوبات الجنائية.

البلد دال، مثال:

لا يزال البلد دال، يركز على رصد وتحديد أي سوق سوداء لمبيدات الآفات غير المسجلة. وحيثما، يتم تحديد هذه الأنشطة بافتراض أنها تحدث بشكل كبير لحد معقول، فإن هذا البلد يعتزم اللجوء إلى أقوى سلطاته لوقف هذه الممارسة وفرض جزاءات صارمة، بما في ذلك الجزاءات الجنائية. كما سيتم أيضا نشر هذه الحالات على نطاق واسع. هناك تركيز آخر لهذا البلد، يتمثل في إنفاذ التزام جميع المستوردين وتجار الجملة بتقديم تقارير سنوية، بشأن وارداتهم ومبيعاتهم من مبيدات الآفات المسجلة. بما أن هذا يشكل جزءاً مهماً من النهج الذي يتبناه البلد دال، فسوف تؤخذ أيضا انتهاكات متطلبات الإبلاغ على محمل الجد في ظل وجود أوامر مناسبة للامتثال، وجزاءات عقابية تتناسب مع مدى الانتهاكات، ومدى معرفة المخالف بها ومسؤوليته عنها وغير ذلك من العوامل. أما الحالات الثانية، وما يليها من انتهاكات يرتكبها نفس الكيان، فسوف تُعامل معاملة أكثر شدة. علاوة على ذلك، فمن غير المتوقع أن تبرر هذه الانتهاكات فرض جزاءات جنائية، ما لم يكن هناك دليل دامغ على تزييف متعمد أو على التجاهل السافر المستمر للقانون. بطبيعة الحال، إذا كانت هذه الكيانات تشارك أيضا في عمليات البيع غير المشروعة لمبيدات الآفات غير المسجلة، فإن تلك الانتهاكات يمكن أن تخضع لأشد الجزاءات صرامة.

8-3 تقييم نجاح البرنامج

1-8-3 أهمية التقييم والقياس والمساءلة

يُعد احترام الحكومة عنصرا حاسما في أي برنامج ناجح للامتثال وإنفاذه. ويعتمد النجاح في التصميم والتنفيذ؛ على تقييم النتائج، والإفادة الارتجاعية بالمعلومات للتعديل والتحسين. يتعين على المجتمع الخاضع للتنظيم والجمهور العام على حد سواء، أن يكونوا قادرين على رؤية وفهم ما هي الأنشطة، التي تضطلع بها الحكومة لتحقيق الامتثال التنظيمي لمبيدات الآفات، وكيف يجري تنفيذ هذه الإجراءات والنتائج التي تتحقق. ترغب الدول المشاركة الأخرى والمجتمع الدولي في تقييم الإنفاذ الوطني للأحكام، التي تنفذ الاتفاقيات الدولية. يتعين على مديري البرامج الوطنية لإنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، العمل على وضع تدابير مجدية لنجاح البرنامج، وتوثيق النتائج بانتظام وعلناً فيما يتعلق بهذه التدابير. تحتاج البرامج إلى توليد بيانات ومعلومات للنظر في السياسات، واستعراض ومراجعة معدل نجاح البرامج الميدانية.

يمكن أن تشمل هذه التدابير (الأنشطة المتعلقة بعمليات التفتيش التي أجريت، والقضايا المرفوعة والعقوبات التي فُرضت، والأشخاص المدربين)، وتدابير الامتثال (الانتهاكات التي تم تحديدها، والنصائح والشكاوى الواردة، ومعدلات الامتثال ونتائج استقصائيات الامتثال)، وتدابير بشأن البيئة والصحة العامة (متبقيات مبيدات الآفات في الأغذية وفي مياه الشرب، والبلاغات عن حوادث التسمم). لا يوجد تدبير واحد ولا حتى مزيج من هذه التدابير، يمكن أن تغطي القصة بأكملها، إلا أنه يمكن أن تعطي مؤشرات ذات مغزى للنتائج، وتضع أساساً للمقارنة على مدار الوقت، وعبر قطاعات البلد أو المجتمع الخاضع للتنظيم.

من المهم أيضا، مواصلة استعراض ومراجعة البرامج، وذلك للمساعدة في تقييم تأثير النُهج، التي ربما لا تعمل كما كان متوقعاً لها في الأصل. على سبيل المثال، يمكن أن تؤدي مشكلة حظر مبيدات الآفات، إلى التحول لبدائل أخرى قد تكون معادلة لها في الخطورة أو أكثر. إن إدخال "التحسين" على بطاقة البيانات التعريفية (اللصاقة) للمبيدات، مثل: التحذيرات بشأن السمية يمكن أن يخلق تصوراً غير متوقع؛ مفاده أن مثل هذه المنتجات أكثر فعالية، ويمكن أن يؤدي القياس الجيد للبرنامج والمساءلة، إلى إجراء تعديلات صحيحة في مثل هذه الحالات.

2-8-3 عينة نموذجية للتنفيذ على المستوى الوطني (البلدان ألف وباء وجيم ودال)

البلد ألف، مثال:

يقرر البلد ألف، أن تـُنـْصب جهوده الأولية على قياس تأثير برامج الامتثال الخاصة به، وذلك من خلال التركيز على مشاكل التخلص من تلوث الكتل المائية. كما يقرر، تنفيذ برنامج متواضع لمراقبة ورصد متبقيات مبيدات الآفات في البرك والبحيرات والمجاري المائية، ويحدد إطار لموسم استخدام مبيدات الآفات بحيث يكون فيه هذا الرصد أكثر أهمية وصلة بالموضوع. تتمثل الخطة في إجراء أخذ عينات على مدى فترة تتراوح بين ستة وعشرة أسابيع تقريبا في كل عام، وتقييم التغيرات في مستويات متبقيات المبيدات من سنة إلى أخرى، والقيام بنشر النتائج. يستهدف هذا الجهد المجاري والكتل المائية المعروفة بأنها سبق وأن واجهت مشاكل في الماضي، وكذلك المسطحات المائية في المناطق ذات الاستخدام العالي للمبيدات. يسعى البلد ألف للحصول على مساعدة علمية من إحدى المنظمات الدولية، لأجل تصميم برنامج المراقبة والرصد بحيث يكون فعالا من حيث التكلفة، ومن المرجح أن يوفر معلومات مفيدة علمياً. على أن يتم استكمال هذا الجهد، بتعقب حوادث قتل الأسماك، وغيرها من المؤشرات الأخرى التي تتعلق بجودة المياه. يخطط هذا البلد أيضا، لأن يقوم بتتبع وحصر بشكل علني كافة جهود التحقيق المتعلقة بمشكلة التخلص من التلوث، وطبيعة جميع إجراءات الإنفاذ المتخذة. كما أنه سيعمل أيضا، على وضع بعض الأساليب لقياس، ما إذا كانت عبوات مبيدات الآفات الفارغة والمستخدمة يتم معالجتها على نحو صحيح وإلى أي مدى.

البلد باء، مثال:

يبدأ البلد باء عمليات التقييم والمساءلة الخاصة به من خلال التركيز في مجالين. حيث أن التنسيق والأنشطة المشتركة مع جهات أخرى من الحكومة تتسم بأهمية كبيرة، ونظراً للرغبة في تشجيع هذه العملية وجعلها أكثر فعالية، فإن هذا البلد يتتبع كافة الأنشطة المختلفة المشتركة بين الوكالات، التي يضطلع بها كل عام والقيام بالإبلاغ عنها. وبالإضافة إلى ذلك، ولأن البلد باء حدد لنفسه هدفاً يتمثل في إعادة مرتكبي الانتهاكات إلى الامتثال، والتصدي للانتهاكات خلال أطر زمنية معينة (انظر القسم 372)، فإنه يتابع ويقدم تقارير نجاحاته في تحقيق هذه الأهداف المحددة زمنياً.

البلد جيم، مثال:

يعمل البلد جيم مع المقاطعات (المحافظات) التابعة له، لوضع مجموعة مشتركة من التدابير ونظم للإبلاغ والتتبع، تتسم بالسلاسة وإمكانية إدارتها وليست مرهقة بلا مبرر، وبحيث تسمح بإجراء مقارنات في الأداء، ليس فقط من سنة إلى أخرى ولكن عبر مختلف المقاطعات. يتعين على النظام أن يدرك، بأن هناك اختلافات في الأنشطة والنتائج المناسبة المتحصل عليها، بسبب اختلاف الأولويات والقدرات، غير أنها تعد بمثابة أداة، لتوفير وسيلة لوصف أداء البرنامج الوطني للامتثال والإنفاذ بشكل عام.

البلد دال، مثال:

يقوم البلد دال، بوضع تدابير لأنشطته المتعلقة بالتحقيق والتصدي لبيع واستخدام مبيدات الآفات غير الـُمسجلة. كما يحاول أيضا، تتبع حجم أو كمية مبيدات الآفات المتداولة في السوق السوداء، التي قام بتحديدها وتعامل معها بطريقة أو بأخرى (على سبيل المثال، تم إيقافها على الحدود؛ ويتطلب الأمر إعادتها أو تدميرها؛ أو الاستيلاء عليها ومصادرتها).

قائمة المراجع

[1] FAO (2002) International Code of Conduct on the distribution and use of pesticides – Revised version. Adopted by the hundred and twenty-third session of the FAO Council in November 2002 (reprint 2005). Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, Italy. [Available at: http://www.fao.org/ag/AGP/AGPP/Pesticid/p.htm]

[2] FAO (2006) [Various] Guidelines [on implementation of Code of Conduct]. FAO, Rome, [various dates]. [Available at: http://www.fao.org/ag/AGP/AGPP/Pesticid/p.htm]

[3] UNEP (2001) Guidelines on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements; [Available at: http://www.unep.org/DEC/docs/UNEP.Guidelines.on.Compliance.MEA.pdf]

[4] USEPA (1992) Principles of Environmental Enforcement . [Available at: http://www.inece.org/enforcementprinciples.html]

[5] EAP (2003) Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asi a. [Available at : http://www.inece.org/regions_europe_guidingprinciplestext.pdf]

[6] USEPA, 2002 .Conducting Environmental Compliance Inspections: Inspector's Field Manual International Edition . [Available at http://www.inece.org/manual/]

[7] FAO, CILSS (draft, 2003) Pesticides inspection and control: a manual for government agents in the Sahel.

[8] OECD (2003) Guiding principles for reform of environmental enforcement authorities in transition economies of eastern Europe, Caucasus and central Asia [Available at: http://www.oecd.org/dataoecd/36/51/26756552.pdf

الملحق ألف

الأدوات والصكوك (الوثائق) القانونية

1. متطلبات قابلة للإنفاذ
   - متطلبات قابلة للتحقيق؛
   - متطلبات واضحة؛
   - متطلبات إلزامية؛
   - متطلبات يمكن رصدها.
2. الأفعال غير القانونية الـُمحددة
3. السلطات المعنية بالمراقبة والرصد
   - عمليات التفتيش والتحقيقات؛
   - الرصد الذاتي والإبلاغ.
4. سلطات إصدار الأوامر وتوقيع الجزاءات
   - سلطات الطوارئ؛
   - أوامر الامتثال؛
   - الجزاءات المدنية والجنائية؛
   - أمور أخرى غير ذلك.

يتناول هذا الملحق، من هذه الخطوط التوجيهية تفاصيل إضافية حول أنواع المتطلبات القانونية، التي ستساعد في دعم البرامج الفعالة لإنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، وتتضمن نوعين أساسيين من الأحكام القانونية: تلك الأحكام، التي تفرض واجبات على المصنعين والبائعين والمتداولين والمستخدمين، والقائمين بالنقل، ومتعهدي التخلص من النفايات، وأي جهات أخرى مشاركة في تصنيع مبيدات الآفات وبيعها واستخدامها، وأولئك، الذين يؤسسون سلطة على أنشطة الإنفاذ الحكومية وتضع حدوداً لها، مثل التحقيقات والعقوبات. تخص النصوص الواردة في ألف 1 وألف 2 من هذا الملحق أول مجموعتين من الأدوات؛ أما ألف 3 وألف 4 فيتعلقان بالمجموعتين الأخيرتين.

ألف - 1 متطلبات واضحة، إلزامية ويمكن رصدها

ترد متطلبات مبيدات الآفات، على أساس إلزامي في التشريعات أو في اللوائح والأوامر الإدارية، أو في التراخيص أو التصاريح، أو على بطاقات البيانات التعريفية (الـُملصقات) الإجبارية. أينما كانت المتطلبات موصوفة، فإنها مع ذلك تحتاج إلى استيفاء معايير معينة لتكون قابلة للإنفاذ ولتيسير الامتثال.

في المقام الأول، يجب أن تكون المتطلبات ممكنة التحقيق وقابلة للتطبيق من الناحية العملية، في ظل ظروف أولئك الذين تنطبق عليهم. في حين أنه بالتأكيد ليس من المناسب فرض متطلبات ليس من السهل تحقيقها، وتنطوي على تكاليف وجهد، فإنه لا توجد طريقة لإنفاذ هذه المتطلبات غير العملية بسهولة. فإذا كانت المتطلبات صارمة للغاية، أو تعتمد على تقنية لا يمكن توفيرها، أو أنها فعالة بسرعة كبيرة دون توفر الوقت الكافي للمجتمع المنظم أن يتخذ الخطوات اللازمة للامتثال؛ فإن النتيجة يمكن أن تكون عدم الامتثال للقانون، وانعدام الاستعداد من جانب الحكومة للإنفاذ. وقد يبدو أنه من الأفضل، وضع معيار عالٍ جداً للتعبير عن النتيجة المرجوة، ومع ذلك، فمن المستحسن أكثر وصف هذه المعايير العالية باعتبارها أهداف، وتحديدها مع تواريخ سريان لإنفاذ أطول أجلًا، وان يقتصر إنفاذها في البداية على الكيانات التجارية الأكبر حجماً فقط، والتركيز بدلا من ذلك على المتطلبات التي يمكن تحقيقها وإنفاذها.

ثانياً، يجب أن تكون اللغة واضحة ومفهومة لا لبس فيها. غالبا، ما يكون ذلك من الصعب القيام به عندما تكون المعلومات تقنية بدرجة كبيرة، وتنطوي المتطلبات على تباين تبعا للمواقف المختلفة. من المهم أن نكو واضحين

بشأن من يقع عليه الالتزام (على سبيل المثال: أي شخص يستخدم مبيدات الآفات؛ أو أي شخص يبيع أو يقدم عروض للبيع؛ والأشخاص المرتبطين بالشركات والتعاونيات، وغير ذلك)، وما هي الأنشطة التي ينبغي تغطيتها؟ فعلى سبيل المثال، قد يكون من المهم للغاية أن تحدد بوضوح مكونات مبيد الآفات، وما تشتمل عليه عملية التوسيم (وضع بطاقات البيانات التعريفية للمبيد) (فمثلا، هل تشمل كتيبات تصاحب المنتج؟)، ما الذي تتضمنه سلطة عمليات البيع أو تقديم عروض البيع (هل يشمل الهبات والتبرعات أو المبادلات مقابل الخدمات؟)، وجميع المفاهيم الأساسية الأخرى التي تحكم الأنشطة، التي يتم تغطيتها. يتعين على القائمين بصياغة كل متطلب، أن يفكروا في الكيفية التي يمكنهم بها تحاشي وجود ثغرات في المتطلبات يمكن الاستفادة منها، أو من الأحكام غير الواضحة، وبالتالي، تتم كتابة المتطلب بالطريقة التي تقلل من فرص التهرب إلى أدنى حد. يجب أن يشارك القائمون بالصياغة، أولئك الذين يتمتعون بخبرة في مجال الصياغة الأولية للمتطلبات واجبة الإنفاذ. إذا كانت هناك استثناءات أو إعفاءات من المتطلب في ظروف معينة، فإن الأمر يقتضي تحديد هذه الظروف بدقة وعناية. ويوصى بأن يفرض الالتزام بإثبات استحقاق الاستثناء على عاتق المطالبين به.

ثالثاً، لكي تكون اللغة قابلة للتنفيذ، يجب أن تفرض بشكل واضح المهمة او الواجب، التي يجب القيام بها. فالتصريح بأن أي شخص (بائع أو مستخدم أو ما إلى ذلك) ينبغي أن يتصرف بطريقة معينة، لن ينظر إليه عموما إلا على أنه نصيحة أو تشجيع. وعدم القيام بذلك لا ينتهك أي واجب. وعلى ذلك فإنه يوصى باستعمال الكلمات مثل يجب و مطلوب لـ و إلزامي .

رابعا، من المهم لكل من الكيانات الخاضعة للتنظيم والحكومة، أن تكون قادرة على اكتشاف وتحديد وقياس، ما إذا كان هناك امتثال للمتطلبات. فعلى سبيل المثال: يجب أن تكون القيود المفروضة على المستويات المقبولة من متبقيات مبيدات الآفات في الأغذية، أو مصادر المياه أو التربة، مصحوبة بوجود أدوات وطرق تحليلية كافية لقياس هذه المتبقيات. إذا كان استخدام مبيد الآفات محظوراً تحت ظروف معينة، مثل درجة الحرارة أو سرعة الرياح، فإن هذه الظروف ينبغي أن تكون واضحة ويمكن قياسها. في حالة بيع أو استخدام مبيدات الآفات المسجلة فقط، فيجب أن يكون من الممكن تحديد ما هي هذه المبيدات المسجلة بشكل دقيق، ويتعين على القائمين بصياغة كل متطلب، أن يسألوا أنفسهم، عما إذا كانوا يستطيعون معرفة كيفية تحديد ما إذا كانوا أنفسهم يمتثلون للمتطلب، وكذلك ما هي الأدلة، التي سيحتاجون إليها لإثبات أن شخصا ما ينتهك المتطلب. تساعد هذه الأنواع من الأسئلة، على تقييم ما إذا كان يمكن تحديد الامتثال بسهولة. يوصى بمشاركة بعض العاملين في مجال الإنفاذ من القانونيين والتقنيين على حد سواء، في تأسيس المتطلبات أو في تصميم التراخيص، أو بطاقات البيانات التعريفية (الـُملصقات) النموذجية، أو تدريب القائمين باستخراج التراخيص أو الملصقات. في بعض الأحيان، يمكن أن تتضمن المتطلبات واجب القيام برصد الامتثال أو توثيقه. وإذا كان الأمر كذلك، فيجب أن تكون عملية الرصد متكررة بالدرجة الكافية، وأن تكون الوثائق كاملة بما فيه الكفاية لإظهار استمرار الامتثال، بدلا من كونه حالة تحدث لمرة واحدة أو بشكل عارض.

ألف- 2 الأفعال غير القانونية المحددة

عندما تتم كتابة التشريعات أو اللوائح أو التراخيص أو الأوامر، أو بطاقات البيانات التعريفية للمبيد (اللصاقة)، لتوضيح ما هي الأفعال المطلوبة، وما هي الأمر التي يمكن ان اسقاطها والتغافل عنها، ويكون من الممكن على الأقل تقييم ما إذا كانت المتطلبات قد استوفيت، وربما يتطلب الأمر الرصد الذاتي أو بيان عملي لإظهار الامتثال، فلا يبقى فقط سوى التأكد من أن الفشل في التصرف بالطريقة المطلوبة يشكل انتهاكا للقانون. بموجب بعض النظم القانونية، ستكون هناك أحكاما عامة، تجعل من الانتهاك المدني أو الجنائي أو كليهما انتهاكاً لأي نظام أساسي أو لائحة أو غير ذلك. إذا كانت هذه الأحكام العامة قابلة للتطبيق بوضوح على جميع الصكوك (الأدوات) القانونية المختلفة المستخدمة لفرض الواجبات المتعلقة بمبيدات الآفات، فلن يكون هناك حاجة إلى المزيد.

ومع ذلك، فإنه في كثير من الأحيان يكون من الضروري، أن يحدد في القانون المعمول به، ما إذا كانت انتهاكات متطلبات مبيدات الآفات ستعتبر أفعالا غير مشروعة أم لا، وما هي هذه الانتهاكات. على سبيل المثال، إذا كان المخطط التنظيمي لمبيدات الآفات، يعتمد اعتماداً كبيراً على الشروط والأحكام الخاصة بكل تسجيل لمبيدات الآفات

ولكل بطاقة بيانات تعريفية (لصاقه)، سيكون حينئذ من المهم للغاية، تحديد متى ومن الذي ينتهك الشروط والأحكام لهذه التراخيص وبطاقات البيانات التعريفية بأفعال غير مشروعة. عادة ما يعتبر النظام، أنه من غير القانوني أن ينتهك أصحاب التراخيص (المسجلين ومن لديهم تصاريح) شروط التراخيص، وأن ينتهك المستخدمون شروط بطاقات البيانات التعريفية (اللصقات). إن بعض المتطلبات، وما يرتبط بها من انتهاكات مناسبة خارج سياق الترخيص ووضع بطاقات البيانات التعريفية، مثل تلك، المتعلقة بإعادة التغليف أو النقل. ينبغي للنظام القانوني، أن يحدد أيضا انتهاكات هذه المتطلبات باعتبارها أفعال غير مشروعة. إذا كان المقصود أن مبيدات الآفات المسجلة فقط هي التي تكون مشروعة، فيتعين على النظام أن يقرر من هي الجهة، وماهي الأنشطة غير المشروعة، التي تتم مع مبيدات الآفات غير المسجلة. على سبيل المثال، قد يكون من غير القانوني بيع أو تقديم عروض للبيع أو النقل أو حتى الشراء، إلا أنه ليس بالضرورة اعتبار استخدام مبيد للآفات غير مسجل بأنه غير قانوني. وقد يكون من غير القانوني أيضا، استخدام مبيدات غير مسجلة في المرافق أو في تنفيذ عمليات كبرى ذات صلة، ولكن ليس لصغار المزارعين أو أصحاب المساكن. وقد يكون هناك فقط بعض مبيدات معينة غير مسجلة مُحددة بأنها غير قانونية للاستخدام، على الرغم من أن بيع جميع مبيدات الآفات غير المسجلة يعتبر غير مشروع. (وتعد هذه جزئية صعبة للغاية، لا سيما إذا كان تعريف مبيد الآفات واسع النطاق بصورة كبيرة. عموماً، قد تحبذ الحكومة على عدم استخدام مبيدات الآفات الغير مسجلة، ولكن استخدامها في "المعالجة المنزلية" لا تجعلها بالضرورة غير قانونية). وفي القسم ألف 4 الوارد أدناه، ستتم مناقشة طبيعة الجزاءات والسلطات، التي ربما ترتبط بمختلف الانتهاكات على نحو أكمل.

ألف- 3 سلطات التفتيش والتحقيق والمراقبة والرصد

حتى عندما تكون الموارد اللازمة، لإجراء عمليات التفتيش والرصد محدودة إلى أقصى حد، قد يكون من المهم للغاية، توفر مجموعة كاملة من السلطات القانونية لهذه الأنشطة. حيث أن ذلك يمكن أن يساعد في تحقيق أكبرقدر من الكفاءة والتخطيط، كما يمكن أن يكون ذا أهمية حاسمة في أي حالة من حالات الطوارئ الكبيرة أو الأزمات. ومن ناحية أخرى، فإن كل هذه الأنواع من السلطات، سوف تحتاج إلى نوع ما من القيود والتدابير، لحماية الإجراءات القانونية الواجبة لضمان عدم إساءة استخدامها، وأن الكيانات الخاضعة للتنظيم والمجتمع المدني على حد سواء سوف يقبل استخدامها بصفة عامة.

عادة ما تتمثل هذه السلطات في نوعين: سلطات لدعم عمليات التفتيش الحكومية وغيرها من التحقيقات، وسلطات لإتاحة المجال أمام الحكومة، بأن تطلب عمليات المراقبة والرصد أو حفظ السجلات من قبل المجتمع الخاضع للتنظيم.

ألف- 3- 1 السلطات اللازمة لعمليات التفتيش والتحقيق

من أجل إجراء عمليات التفتيش وغيرها من التحقيقات، سيحتاج المسؤولون الحكوميون إلى القدرة على الوصول والدخول والتنقل بحرية في المنشآت أو خلال العمليات، التي تحدث فيها الأنشطة الخاضعة للتنظيم، سواء كانت ذات صلة باستيراد أو بيع مبيدات الآفات، أو تخزينها أو نقلها أو استخدامها. وبما أن جميع مناطق تداول المبيدات باستثناء الأماكن المخصصة للاستخدام، عادة، ما تكون منشآت تجارية ماعدا الأماكن المخصصة للاستخدام، فينبغي أن يكون من السهل نسبيا تصميم هذه المتطلبات بشأن الوصول وتنفيذها. ومع ذلك، نظرا لاستخدام مبيدات الآفات في نطاق متنوع وواسع للغاية من الحالات، بما في ذلك المساكن الخاصة والمشاريع الصغيرة جداً، فقد يلزم إيلاء المزيد من العناية عند تصميم متطلبات الوصول في بعض حالات معينة للاستخدام.

يتعين على السلطة، التي تدخل المنشآت التجارية، بما في ذلك استخدام المرافق، ألا تطلب من الحكومة أن تثبت أن لديها أساساً للاعتقاد بأن الانتهاكات تحدث، ولكن فقط تشير إلى أن المنشأة، التي يكون فيها المسؤولون الذين لديهم أساسا للاعتقاد بأن الأنشطة الخاضعة للتنظيم تجري. ومع ذلك، فإنه في حالة المساكن والحالات المماثلة، قد يقتصر الدخول بصورة معقولة على الحالات، التي يُحتمل أن يكون هناك سببُ مُحتمل للاعتقاد بحدوث انتهاكات.

قد يكون من المهم أيضا إتاحة إمكانية الوصول إلى الأماكن، التي حدث بها انسكاب للمبيدات أو التخلص منها، أو أن هناك سبب آخر للتحقيق الحكومي، حتى وإن لم يكن مالك المكان أو ممن يعملون لديه منخرطين في الأنشطة الخاضعة للتنظيم.

وحيثما يكون ذلك ممكناً من الناحية العملية، فينبغي أن تكون سلطات التفتيش والتحقيق المتعلقة بمبيدات الآفات متوافقة مع السلطات المماثلة بموجب القوانين الأخرى، مثل القوانين البيئية أو الصحية، التي قد تنطبق على نفس المنشآت أو على منشآت من نفس النوع. هذا يعمل على تعزيز التدريب المتبادل للمفتشين، وتقاسم الخبرات والتقنيات، إلى جانب تنسيق المعلومات بشأن المرافق أو المنشآت.

كما ينبغي أيضا لسلطة الدخول والتنقل والتقييم، أن تتمتع بصلاحية لأخذ العينات والصور وإجراء المقابلات وفحص دفاتر الحسابات والسجلات. ينبغي أن يكون لدى السلطة الحق، في إجراء نظام عشوائي لاختبار الواردات والمنتجات في مؤسسات البيع بالجملة والتجزئة. من المناسب توفير آليات قانونية لحماية أسرار التجارة المشروعة والمعلومات التجارية السرية، التي يتم الحصول عليها بهذه الطريقة. إذا كان من المحتمل أن يؤدي التحقيق إلى جزاءات جنائية، فقد تكون هناك ضمانات أخرى ملائمة، مثل تلك التي تحمي عدم الاستعداد للإدانة الذاتية، وذلك رهنا بالطبيعة المحددة للنظام الوطني للعدالة الجنائية.

تتمثل إحدى الطرق، لبناء الثقة في ممارسة هذه السلطات، في أن يقتصر استخدام هذه السلطات على الأشخاص الذين لديهم وثائق تفويض كمفتشين صادرة عن الحكومة، واتخاذ خطوات لضمان نزاهة وسلامة نظام إصدار تلك الوثائق المتعلقة بالتفويض. في حالة رفض دخول المفتشين أو حجب التعاون معهم، ستكون هناك حاجة، لإيجاد سبل للمفتشين للحصول على مساعدة من المحاكم أو الشرطة أو بعض السلطات المماثلة، التي ستحصل على كلا من إمكانية الوصول اللازمة لهم، وكذلك السماح لمالكي ومشغلي المنشآت للطعن في هذا الوصول.

هناك طريقة أخرى لبناء الثقة في عمليات التفتيش والتحقيقات الحكومية، من خلال القوانين والنهج العامة، التي عادة ما تكون على نطاق الحكومة بكامل أجهزتها لتعزيز الأخلاق ومنع تعارض المصالح بين موظفي الحكومة، وللكشف عن الرشوة والانتهاكات الأخرى ومعاقبة مرتكبيها.

وأخيرا، من المهم تشجيع الإحساس بالمسؤولية عن تحديد الانتهاكات المحتملة لقانون مبيدات الآفات والإبلاغ عنها في جميع دوائر الحكومة والمجتمع المدني. يمكن أن تكون الشرطة، وغيرها من المسؤولين الحكوميين على المستويات الحكومية المحلية أو الأعلى، وجميع المواطنين بما في ذلك أولئك الذين يعملون في مجال مبيدات الآفات أو المجالات ذات الصلة، يمكن أن يكونوا مصادر مفيدة للمعلومات. من المستحسن توفير بعض التدريب أو إذكاء التوعية للكيانات، مثل: الشرطة، أو أولئك الذين يعملون في مجال مبيدات الآفات. يمكن منح مسؤولي الشرطة بعض السلطة لإجراء التحقيق في الانتهاكات الظاهرة، ويتوقف هذا على درجة تدريبهم، وعلى هيكل النظام القانوني العام. يوصى بوجود نقاط اتصال معينة ومحددة لتلقي التقارير والبلاغات. في بعض الحالات، قد يكون من المناسب توفير نوع من الحماية أو ضمان عدم الكشف عن هوية الأفراد، الذين قد يخشون من عواقب القيام بالإبلاغ عن الانتهاكات. يطلق على هذه التدابير للحماية في بعض الأحيان "حماية المبلغين عن المخالفات".

ألف - 3 - 2 السلطة التي تتطلب الرصد الذاتي وحفظ السجلات

يمكن للحكومة، إما كجزء من الترخيص أو من خلال أحكام تشريعية أخرى، أن تنفذ متطلبات المجتمع الخاضع للتنظيم، لوضع وتطوير مجموعة واسعة من البيانات أو المعلومات، التي تتعلق بالامتثال والظروف العامة. يمكن أن ترتبط هذه المعلومات مباشرة بحالة الامتثال، مثل المتطلب الخاص بأخذ عينات وتحليلها لجزء معين أو تكرار هذه العينات، للمنتجات المستوردة أو المسوقة لإثبات امتثالها للمواصفات، التي تنطبق على هذه الصادرات أو المبيعات. كبديل لذلك، يمكن ربط المعلومات بالظروف البيئية، مثل أخذ عينات بصورة دورية من مصادر مياه الشرب، أو تحديد مستويات متبقيات مبيدات الآفات في الأغذية، فيما بعد التطبيق أو في الأماكن الداخلية التي تمت معاملتها بالمبيدات. هذه الأنواع الأخيرة من عمليات المراقبة والرصد، يمكن أن تساعد الحكومة في تحديد

المجالات، التي قد تحدث فيها انتهاكات أو التي قد تكون فيها المتطلبات الجديدة مناسبة. كلا النوعين من المراقبة والرصد، لا يمكنهما فقط مساعدة الحكومة على تحديد كيفية الاستجابة والتصدي، بل أيضا، يمكنهما مساعدة الحكومة على تحديد كيفية الاستجابة والرد، وأيضا، يمكنهما العمل على زيادة الاهتمام والتركيز، اللذين توليهما الكيانات الخاضعة للتنظيم لكلا من الامتثال والإدارة الرشيدة.

عند تقييم ما إذا كان الأمر يتطلب الرصد الذاتي وحفظ السجلات والإبلاغ، فإنه ينبغي النظر في عدة عوامل: أ) التطبيق العملي والتكاليف والأعباء؛ ب) الفائدة والغرض المقصود؛ ج) الموثوقية والمصداقية؛ د) قدرة الحكومة على الإشراف على المعلومات وإدارتها، بما في ذلك، ما إذا كان يمكن نشر المعلومات للجمهور وكيفية ذلك. إذا كان لا بد للرصد أن يلعب دورا رئيسيا في البرنامج الشامل لمبيدات الآفات، فمن المهم ليس فقط جعل الرصد المرغوب متطلبا، بل أيضا فرض جزاءات كبيرة على أي تزوير أو إخفاء لنتائج الرصد. كما تتطلب برامج الإبلاغ الذاتي مزيداً من اليقظة لضمان مصداقيتها وفعاليتها.

هذا ويحتاج الأمر، إلى اتخاذ قرارات بشأن تكرار وشمولية المراقبة والرصد، وما إذا كان ينبغي إبلاغ الحكومة بكافة النتائج أو بجزء منها، أو بتلك النتائج التي تُظهر انتهاكات أو مشاكل فقط، وما إذا كان يجب الاحتفاظ بسجلات الرصد، ولأي مدة ينبغي الاحتفاظ بها، وما إذا كان بإمكان الحكومة، وإلى أي مدى يتعين عليها أن تجري عملية تحقق مستقلة لنتائج المراقبة والرصد. قد تكون مسألة صعبة ومعقدة لتحديد من ينبغي أن يُطلب منه القيام بإجراء الرصد. يمكن فرض بعض أنواع الرصد بسهولة، على سبيل المثال، كل صاحب تسجيل أو ترخيص أو كل مستورد/ بائع. هناك أنواع أخرى من الرصد، مثل أخذ عينات بصفة دورية من اجل بقايا المبيدات في الأغذية، غير أن مثل هذا الطلب، قد لا يكون منطقيا من أي من الشركات أو الكيانات. قد يكون من الممكن في بعض الحالات، إلزام جميع أصحاب التسجيل بالمساهمة في برنامج رصد مفرد أو موحد. إذا تم اتباع هذا النهج، فينبغي أن يتلاءم بطريقة ما مع هيكل الرسوم الحالي، وأن يتضمن وسائل للنزاهة المالية.

ولمعالجة الموثوقية والمصداقية، قد تشترط الحكومات وتطلب شهادة نتائج التحليل من مسؤولي الشركات أو الكيانات المستقلة، واستخدام مختبرات حكومية أو مستقلة، وتطبيق الممارسات المختبرية الجيدة، أو غيرها من تقنيات مراقبة الجودة الأخرى، والتقسيم الدوري للعينات للتحقق المستقل و/أو تقديم البيانات الأولية. قد يكون المتطلب الخاص بالرقابة أو الملاحظة المستقلة، ممول من قبل المجتمع الخاضع للتنظيم، إلا أنه يكون مستقل بشكل حقيقي، والتقارير التي يتم تقديمها للحكومة مناسبة للأنشطة المعقدة أو المحفوفة بالمخاطر بشكل خاص.

في حين أن كل هذه الأدوات، يمكن أن تحدث فرقا كبيرا في استكمال الأنشطة الحكومية المحدودة، والمتعلقة بعمليات التحقيق والمراقبة والرصد، إلا أنه من المهم أن نتذكر أنها يمكن أن تكون باهظة التكاليف وعبئا ثقيلا على المجتمع الخاضع للتنظيم، وأن النتائج قد لا تتمتع بمصداقية وموثوقية تامة، بسبب التصور أو الواقع بأن الصناعة الخاضعة للتنظيم قد يكون لديها تضارب في المصالح، عندما يتعلق الأمر بنتائج هذا الرصد، لا سيما إذا كان لها أثر في إثبات حدوث انتهاكات للقانون، أو الحاجة إلى مزيد من التنظيم. لذلك، ينبغي استخدام هذه الأدوات بطريقة مدروسة ومحسوبة، باعتبارها جزء من نهج شامل للرصد والتحقيقات الذي ينطوي على مجموعة كاملة من الأدوات والنهوج.

ألف 4 السلطة القانونية لمواجهة حالات الطوارئ وإصدار الأوامر الملزمة بالامتثال وفرض العقوبات النقدية وفرض الجزاءات الجنائية

بعبارات عامة، يمكن تصنيف السلطة الحكومية، التي تستجيب للانتهاكات بعدة طرق. فقد تكون هذه السلطات إدارية أو قضائية. أي أنها قد تكون متاحة للاستخدام المباشر من قبل السلطات الإدارية، أو أنها قد تتطلب تدخل المحاكم قبل استخدامها. قد تكون هذه السلطات مدنية أو جنائية، وبالحقيقة عادة ما يتضمن الفرق بين هاتين السلطتين، بأن الجزاءات الجنائية تنطوي على مزيد من الاستنكار من جانب المجتمع، نظراً لأنها تعرض مرتكب الانتهاك لخطر فقدان الحرية الشخصية. هناك مزايا وعيوب لكل هذه الأمور، حيث يعمل النظام بشكل أفضل

عموما عندما يكون جميعها متاحا، ويمكن أن تكون استجابة الحكومة مصممة بشكل مناسب للحقائق والظروف الخاصة بكل حالة. ولأغراض هذا القسم، يتم مناقشة جميع أنواع هذه السلطات في إطار واحد أو أكثر من الفئات التالية: أ) سلطات مواجهة حالات الطوارئ؛ ب) سلطات إصدار الأوامر الملزمة بالامتثال؛ ج) الجزاءات؛ د) سلطات أخرى ذات الصلة بالإنفاذ.

ألف- 4 - 1 سلطات مواجهة حالات الطوارئ

في بعض الحالات التي عادة ما تكون نادرة، تدعو الحاجة إلى استجابة عاجلة وقوية لتصحيح خطر وشيك الحدوث، وتحقيق الاستقرار، ومعالجة الآثار المباشرة، أو الآثار المتوقعة الفورية لمشكلة كبيرة تتعلق بمبيدات الآفات. قد تنطوي هذه الحالات على ضرر يحدث بالفعل، أو دليل على ضرر جسيم على وشك الحدوث، أو أن هذه الظروف تجعل من المعقول استنتاج أن الضرر محتمل الحدوث، ويمكن أن يكون ذلك نتيجة لحادث أو أفعال متعمدة، وقد يتطلب الأمر اتخاذ إجراء قبل الانتهاء من التحقيق في المسببات والخطأ. في مثل هذه الحالات، يمكن لسلطات مواجهة الطوارئ، أن تضمن استجابة حكومية منظمة وفعالة. قد تتمثل الإجابة من قبل السلطات في شكل أوامر إدارية تصدر تجاه المالكين، أو القائمين بالتشغيل، أو غيرهم من الأشخاص المسؤولين، لتحقيق استقرار الوضع واحتواء أو إزالة الظروف الخطرة على الفور، وتوفير الحماية اللازمة في الحال للأشخاص الموجودين داخل الموقع أو خارجه، الذين قد يتأثرون. كبديل لذلك، يمكن الحصول على هذه الأوامر من المحكمة، حيث تأخذ شكل أوامر قضائية، وإن كانت هناك حاجة إلى تعجيل الإجراءات، وقدرة على اتخاذ إجراءات سريعة من جانب المحاكم. نظراً لأنه قد لا يتم الالتزام بالأوامر الإدارية وإطاعتها، فمن الضروري عادة اللجوء إلى المحاكم، وإتاحة نوع من الإجراءات القضائية العاجلة في أي حدث.

يمكن للسلطات ذات الصلة، أن تشمل سلطة مصادرة منتجات مبيدات الآفات في القنوات التجارية أو في المخازن أو وسائط النقل، وسلطة وقف بيع وتوزيع هذه المنتجات، حيث تكون عمليات المصادرة للمضبوطات أو وقف المبيعات، أمر ضروري لمنع أخطار وشيكة الحدوث. يمكن أن تندرج أيضا في هذه الفئة سلطة الحكومة للتدخل ومعالجة المشكلة والحصول في نهاية الأمر على استرداد التكاليف من الأطراف المسؤولة.

قد يوجد العديد من هذه الأنواع من سلطات مواجهة الطوارئ، أو يتم سنها في القانون الوطني للحالات، التي لا تقتصر على مبيدات الآفات. طالما، أن حالات الطوارئ المتصلة بمبيدات الآفات مشمولة في سلطات مواجهة الطوارئ الأوسع نطاقا، فمن المحتمل ألا تكون هناك حاجة إلى سلطات خاصة بمبيدات الآفات.

ألف- 4 - 2 سلطات إصدار الأوامر بالامتثال

نظراً لأن اكتشاف الحكومة للانتهاك، لا يكفي دائما لتحفيز مرتكب الانتهاك على الامتثال، فإن الحكومة تحتاج إلى الأدوات اللازمة للمطالبة بالامتثال. حتى إذا كان مرتكب الانتهاك على استعداد للامتثال، فقد لا يكون من الممكن القيام بذلك بشكل سريع، وستشمل الممارسة الجيدة للإنفاذ، الإشراف المنظم على الجدول الزمني والخطوات الوسيطة للامتثال. تسمح أوامر الامتثال لسلطة الإنفاذ بتحديد الخطوات اللازمة لكي يمتثل المخالف، وتحديد مواعيد نهائية معقولة ولكنها حاسمة للقيام بذلك، ووضع عواقب متصاعدة لأولئك الذين لا يطيعون هذه الأوامر.

يمكن أن تتضمن الأوامر، التي تصدرها السلطات المعنية بالامتثال، أوامر بوقف الإنتاج أو الاستيراد أوالمبيعات، والحجز على المضبوطات من البضائع أو تثبيتها في الحالات، التي تكون فيها تلك الإجراءات مرتبطة مباشرة بالانتهاكات المستمرة، وتكون ضرورية ومناسبة لمنع هذه الانتهاكات. هذه الأنواع من الإجراءات، على سبيل المثال، غالبا ما تكون مناسبة لمبيدات الآفات غير المسجلة.

قد تكون أوامر الامتثال إما إدارية أو قضائية (مدنية)، ويجوز إصدار هذه الأوامر بموافقة المخالف، حيث يمكن التفاوض بشأنها، والاتفاق عليها من قبل كلا من الحكومة والمخالف. عادة ما تسمى هذه الأوامر بأوامر الموافقة (أو إذا كانت قضائية، فتسمى قرارات موافقة المحكمة)، ويمكن أن تشمل أحكاما لحل المنازعات المتعلقة بالامتثال للأوامر، وبعقوبة متفق عليها لعدم الامتثال لأي من متطلبات الأوامر. وعادة ما تشمل السلطة القانونية التي تصدر

الأوامر الملزمة بالامتثال، سلطة التدخل في أوامر الموافقة، إلا أنه من الحكمة التأكد، أن هذا الخيار متاحا بموجب القانون المعمول به. إذا تعذر الحصول على الموافقة، أو إذا لم تكن الحكومة تعتقد بأنها مناسبة، فيمكن أن تكون الأوامر ذات طبيعة أحادية الجانب، أي أنه يمكن فرضها مباشرة على مرتكب الانتهاك دون موافقته.

ليس فقط أن بعض المخالفين سيرفضون الموافقة على شروط أمر الامتثال، بل وأيضا سيختارون الطعن في الأمر بدلا من الانصياع له. قد يكون الدافع وراء مثل هذه التحديات، هو عدم الاستعداد للامتثال، أو الاعتقاد الراسخ بأن الإجراء الحكومي ليس صحيحا استنادا إلى الوقائع أو القانون. فيما يتعلق بالأوامر القضائية غير الطارئة، عادة ما تأتي فرصة الطعن قبل إصدار الأمر. وترفع السلطة الإدارية الحكومية الأمر إلى المحكمة، مطالبة بإصدار الأمر، وستستمع المحكمة من كلا الطرفين، قبل أن تحدد إذا ما كانت ستصدر الأمر أم لا. إذا كان من المتوقع أن يقوم المخالف بالطعن بقوة في أمر الامتثال، فغالباً ما يكون اللجوء إلى المحكمة هو أكثر الطرق المباشرة للحصول على الامتثال، لأنه بمجرد صدور أمر قضائي، تكون السلطة الكاملة مخولة للمحكمة لضمان الامتثال للأمر.

علاوة على ذلك، فإن السلطة الإدارية عادة، ما تستطيع أن تصدر أمر امتثال إداري أحادي الجانب بسهولة وسرعة أكبر، وكثيرا ما يؤدي استخدام الإجراء الإداري إلى الحصول على الامتثال. على الرغم من ذلك، عندما يرغب المخالف في تحدي الأمر الإداري بدلا من طاعته، فإنه يلجأ إلى استخدام نوعين من النهوج. ففي إطار أحدهما، يمكن أن يكون هناك إجراء إداري للنظر في مثل هذه الطعون، مع اتخاذ قرار إداري نهائي بعد الاستئناف. وكبديل لذلك، يمكن أن يُطلب من السلطة الإدارية اللجوء إلى المحاكم للحصول على أمر منها بالامتثال للأوامر الإدارية، التي لا تحصل عليه من تلقاء نفسها. ولكلا النهجين مزايا وعيوب. فقد تكون عملية الاستئناف الإداري أكثر كفاءة وأسرع، وأقل تكلفة بالنسبة لكافة الأساليب الأخرى المعنية. من ناحية أخرى، يمكن أن تكون لهذه السهولة الشديدة في حد ذاتها تأثير في تشجيع التحديات لهذه الأوامر. علاوة على ذلك، إذا لم ينتصر المخالف في الاستئناف الإداري، ولا يزال مُصِر على رفض الامتثال، فإن اللجوء إلى المحاكم في نهاية المطاف، سيكون أمراً ضروريا في أي حال من الأحوال.

لحسن الحظ، أظهرت التجربة، أن أوامر الامتثال الإداري، يمكن أن تكون فعالة في نسبة كبيرة من الحالات. أما فيما يتعلق بالحالات القليلة نسبيا والغير ملموسة، فمن المهم أن يكون هناك إجراء واضح ومفهوم وفعال للاستماع إلى التحديات التي يواجها المنتهك المزعوم، ولأجل الحصول على الامتثال إذا لم تنجح التحديات.

وأخيرا، يمكن فرض متطلبات الامتثال نتيجة للإجراءات الجنائية. في معظم النظم القانونية، إن لم تكن كلها، تُفرض الجزاءات (العقوبات) الجنائية نتيجة لنوع من الإجراءات القضائية. وفي مرحلة ما من هذه الإجراءات، بما في ذلك المحاكمة، إذا أختار المتهم ممارسة هذا الحق، فسوف تنشأ مسألة الحكم السليم. كما هو موضح أدناه في القسم ألف ،432 يمكن أن تتضمن الجزاءات الجنائية الغرامات النقدية، و/أو فقدان الحريات الشخصية. بالإضافة إلى هذه الجزاءات يمكن للقضاة فرض شروط على الأحكام الجنائية، يمكن أن تشمل شروط الامتثال فضلا عن أنواع أخرى من الشروط.

ألف- 4 - 3 الجزاءات (العقوبات)

الجزاءات هي وسيلة لضمان وجود عواقب مضادة، لأولئك الذين يختارون الانتظار إلى أن يتم كشفهم قبل خضوعهم للامتثال. يمكن أن تعمل الجزاءات أيضاً على ضمان العدالة الاقتصادية، من خلال إزالة الميزة التنافسية، التي يكتسبها أولئك الذين ينتهكون الامتثال بدلا من أن يتحملوا تكاليفه. عموما، تتخذ الجزاءات شكل غرامات نقدية مدنية، سواء كانت إدارية أو قضائية، وجزاءات جنائية أخرى مختلفة.

ألف- 4 - 3 - 1 العقوبات النقدية المدنية (إدارية وقضائية)

قبل النظر في الجزاءات النقدية، فقد يتم في بعض الحالات اتخاذ قرار بأنه لا توجد جزاءات فورية مناسبة في حالة معينة، ولكن من المهم توثيق الانتهاك، ولإرساء الأساس اللازم لأجل استجابة أكثر صرامة إذا حدثت انتهاكات في المستقبل. وفي ظل هذه الحالات، يمكن أن يكون الإجراء المفضل، هو إخطار أو رسالة تحذيرية، أو فرض

عقوبة نقدية، التي يتم تعليقها أو العفو منها بعد ذلك فقط طالما لم تحدث انتهاكات أخرى، وبالنسبة لهذا النوع من الاستجابة ينبغي أن تتوافر له سلطات إدارية لان مثل هذه الإجراءات لا تبرر أعباء وتكاليف النظام القضائي.

عند إنشاء سلطة لإصدار العقوبات النقدية، يجب تحديد خيارات بشأن المكان، الذي يتم فيه تعيين السلطة (الإدارية أو القضائية)، وأنواع هذه العقوبات والمبالغ المقررة لها، وإجراءات الطعون والاستئناف.

ومن الممكن، وموصى به حيثما يكون ذلك عمليا، وضع نظام يتضمن سبلا إدارية وقضائية للعقوبات النقدية. في بعض النظم، يكون المبلغ، الذي يمكن فرضه إداريا أقل من المبلغ المخصص للإجراءات القضائية. وإذا ما اعتمد هذا النظام، فمن المهم وضع حد إداري مرتفع بما فيه الكفاية لتوفير استخدام هادف ومجدي للأدوات الإدارية.

دائما ما يمثل المبلغ الـُمصرح به للعقوبات مسألة معقدة. ومن الناحية العملية، يكاد يكون من المستحيل أن ينص التشريع على مبالغ بصورة دقيقة للعقوبات، بحيث تناسب كل من المجموعات واسعة النطاق من الانتهاكات المحتملة. لذلك فقد جرت العادة على أن يأذن التشريع بمبلغ محدد لكل انتهاك وبحد أقصى أو لكل يوم انتهاك، ومن المفهوم أن هذه هي أقصى عقوبة محتملة، والتي تستهدف أشد الحالات وأكثرها صرامة وإلحاحا. ومع ذلك، فإن هذا الافتراض سيعمل بشكل أفضل إذا تم تحديد الحد الأقصى على مستوى أعلى بكثير، مما سيكون مطلوبا في العديد من الحالات، ومن المهم لجميع المعنيين فهم هذا الافتراض. كما ينبغي أيضا أن يراعى تحديد الحد الأقصى للعقوبة، ما إذا كان يكفي لاسترداد الفوائد الاقتصادية من عدم الامتثال عند الاقتضاء. يمكن أن يكون وضع حد أقصى للعقوبة معقداً، عندما تكون العملات غير مستقرة ويحدث تضخم بمعدل سريع أو بطرق يتعذر التوقع بها لحد كبير. يوصى بإيجاد عملية من شأنها أن تعمل على تعديل الحد الأقصى تلقائياً، أو على الأقل ضبطه بسهولة في حالة حدوث تضخم.

نظراً لاتساع نطاق التقدير، الذي يجب ممارسته، عندما تكون أقصى عقوبة محتملة أكبر بكثير مما يناسب العديد من الحالات المحددة، فمن المستحسن، أن تكون سلطة الإنفاذ متسقة وشفافة في نهجها إزاء العقوبات. يمكن نشر جدول للعقوبات المعتادة بصورة دورية، أو الإعلان عن جميع حالات العقوبة بطريقة منهجية. كما ويمكن توفير مجموعة من العوامل، التي تؤخذ في الاعتبار عند تحديد العقوبات، بالإضافة الى جوانب أخرى من سياسات العقوبات ونهجها، وينبغي اعتماد نهج أو أكثر من هذه الـنُـهج إزاء الشفافية.

عندما تكون هناك حاجة إلى أمر امتثال، فعادة ما يكون من المنطقي والفعال، السعي وراء العقوبات في ذات الوقت وبنفس الطريقة، التي يتم بها إصدار أمر الامتثال. في حالة الموافقة على الأمر، فإنه يوصى بإجراء عملية للتفاوض، والموافقة على العقوبات. إذا صدر الأمر إدارياً، فمن المرجح أن يكون هذا هو الخيار الأفضل للعقوبات المصاحبة. وبالمثل إذا طلب من المحكمة أن تأمر بالامتثال، فمن المرجح أن يكون من الأفضل الالتماس من المحكمة أيضا بفرض عقوبات في ذات الوقت، وينبغي أن تؤخذ الفرص المتاحة لهذا النوع من التنسيق في الاعتبار، عند وضع أوامر الامتثال وسلطات العقوبات.

إذا لم يصدر أمر بالامتثال، ربما لأن المخالف امتثل قبل إصداره أو لم يُعد المخالف خاضعا للمتطلبات. حينئذ يتم التفاوض بشأن الدعوى الجزائية باعتبارها مسألة موافقة وامتثال، أو إحضارها من جانب واحد إما عن طريق السلطات الإدارية أو القضائية. وكما هو الحال مع أوامر الامتثال، فإن الأمر يحتاج، في حالة رفض الدفع (الغرامة)، إلى أن تكون هناك وسيلة للطعن أو الاستئناف، وإجراءات أخرى (عادة قضائية) بشأن إنفاذ دفع الغرامة الخاصة بالعقوبة في نهاية المطاف بعد انتهاء عمليتي الطعن والاستئناف.

ألف- 4 - 3 - 2 الجزاءات الجنائية

يمكن أن تختلف طبيعة الجزاءات الجنائية ودورها واستخدامها بشكل كبير عبر النظم القانونية الوطنية. وفي بعض النظم التي تتمتع بسلطة واسعة النطاق للعقوبات المدنية، فإن الجزاءات الجنائية يتم تخصيصها للقضايا الأشد حدة وفظاعة، ويتطلب الأمر من الحكومة أن تتحمل عبئا ثقيلا للغاية من أدلة الإثبات. ومع ذلك، ففي النظم ذات السلطة القضائية أو الإدارية المحدودة أو المعدومة، يتم استخدام نظام القانون الجنائي، أيضا في ارتكاب انتهاكات أقل

خطورة بكثير، في شريحة كبيرة من الأمور الخاضعة للتنظيم في المجتمع. حتى المخالفات المرورية الروتينية، قد تمر عبر نظام القانون الجنائي. بطبيعة الحال، فإن كلا من درجة الوصمة المجتمعية وشدة الجزاءات الجنائية، تختلف على نطاق أوسع بكثير في نوع النظام القانوني، الذي يغطي فيه القانون الجنائي مجموعة أكثر اتساعا من الانتهاكات ومرتكبيها.

لذلك، فإن الطريقة التي يُستخدم بها القانون الجنائي، لإنفاذ متطلبات مبيدات الآفات، من المرجح أنها تعتمد تماما على النهج الوطني العام لاستخدام مدونة القانون الجنائي والإجراءات الجنائية، ومع ذلك، وبغض النظر عن هذه العوامل، فإن الجزاءات الأساسية المتاحة بموجب القانون الجنائي، هي جزاءات نقدية (غرامات)، وأشكال متباينة من فقدان الحرية والتي قد تصل إلى السجن. هناك أشكال أخرى من فقدان الحرية، أقلها تأدية الخدمة العامة الإلزامية، و"الإقامة الجبرية" والقيود على السفر والتنقل، وغيرها من القيود الشخصية. ونظراً لأن الشركات لا تستطيع عادة تنفيذ هذه الجزاءات المتعلقة بالحرية، فإن العقوبات الجنائية المفروضة على الشركات عادة ما تقتصر على الغرامات، رغم أن بعض أفراد من موظفي هذه الشركات ربما يكونوا مسؤولين عن الانتهاكات بموجب وقائع وظروف معينة.

ينبغي أن تراعي السلطة المعنية بالجزاءات النقدية الجنائية، نفس العوامل المبينة في القسم ألف- 4 - 3 - 1 بشأن أحكام العقوبة المدنية، وإن كان من المناسب، الأخذ بخيار فرض غرامات جنائية بمبالغ أعلى أو أكثر شدة في ظل ظروف معينة قاسية أو متفاقمة. على أي حال، ينبغي ألا يكون نهج الغرامات الجنائية أقل صرامة من العقوبات المدنية، مع الأخذ في الحسبان بعض العوامل مثل المكاسب الاقتصادية الناتجة عن سلوك انتهاك القانون وأثر التضخم على الحد الأقصى للمبالغ المقررة للعقوبات.

ألف- 4 - 4 السلطات الأخرى ذات الصلة بالإنفاذ

يمكن أن يكون لبعض التدابير الحكومية الأخرى تأثير في تحقيق الامتثال و/أو معاقبة مرتكبي الانتهاكات وردعهم. وتشمل هذه التدابير منع المخالفين من المشاركة في البرامج الحكومية، أو التعاقد مع الحكومة، أو سحب التراخيص أو التصاريح وإغلاق المنشآت والمرافق. قد تكون هذه الأحكام أيضا إدارية أو قضائية، وتحتاج إلى آليات للاستئناف والطعون ولأجل اللجوء في نهاية المطاف إلى المحاكم.

الملحق بـاء

تنمية وتطوير القدرة على الإنفاذ المؤسسات

يتناول هذا القسم من الخطوط التوجيهية تفاصيل إضافية حول أنواع المؤسسات والهياكل الأساسية والموارد التقنية والخبرات، التي ستساعد في إنشاء برامج ناجحة لإنفاذ الامتثال للوائح التنظيمية لمبيدات الآفات.

المؤسسات والهياكل الأساسية والموارد والخبرات

- الوكالات /الهيئات؛
- المفتشون (من هم وماهي واجباتهم)؛
- المعدات / المختبرات؛
- الخبرة العلمية/ القانونية/ الإدارية؛
- الاستقلال/ المهنية/ النزاهة؛
- التنسيق؛

باء- 1 الوكالات /الهيئات

من المرجح أن يكون البرنامج الرئيسي للامتثال للوائح التنظيمية لمبيدات الآفات وإنفاذه موجودا داخل إطار هيكل أكبر بعض الشيء، مع مراعاة العوامل الرئيسية التي نوقشت في القسم .3 - 1 وأينما كان الموضع "الرئيسي" لبرنامج الإنفاذ المتعلق بمبيدات الآفات، فإن هذا القسم يبين بوضوح أنه من المؤكد، أن هناك حاجة ماسة للتنسيق والتعاون مع الكيانات الأخرى داخل الدوائر الحكومية.

هناك خيارات لمعرفة عدد الوظائف وأنواع المهارات/ الخبرات، التي يمكن أن تشارك في برنامج الإنفاذ الرئيسي. على سبيل المثال، هل ينبغي إدراج المحامين في البرنامج، أم هل يتعين على المحامين في وزارة العدل أو أي مكان آخر (مثل، المدعين العامين أو المحامين والمتعاقد معهم من القطاع الخاص) تقديم الدعم القانوني اللازم دون تضمينهم في البرنامج؟، وهل ينبغي أن يتمتع برنامج الإنفاذ بمستوى معين من القدرة المختبرية المستقلة، أم ينبغي أن يعتمد على مختبر يتبع إحدى المؤسسات الأخرى؟، وماذا عن مهارات وأدوات التحقيق المتخصصة: هل يتم الحصول عليها داخليا أم خارجيا؟ وهل ينبغي الجمع بين الأنشطة المتعلقة بمساعدة وتعزيز الامتثال، مع أنشطة رصد الامتثال والتفتيش والاستجابة للانتهاكات، أم فصلها عنها؟ وعند الشروع في إنشاء برامج الامتثال وإنفاذها، لن يكون هناك سوى إجابة عملية واحدة على هذه الأسئلة: تقتصر على المهارات والخبرات الأساسية الأكثر استخداماً على أوسع نطاق، حيث أنها ستكون هي المتاحة في البداية وحدها. ومع ذلك، فإن درجة ما من التخطيط حول كيفية التعامل مع هذه الأسئلة سوف تساعد في الاستنارة، وتوجيه القرارات المبكرة حول الخطوات الأولى في كل من هذه المجالات. وفيما يلي أدناه مناقشة لبعض التوصيات بشأن الإجابات على هذه الأسئلة في أقسام محددة حول كل موضوع.

عندما يصبح من الممكن معالجة هذه الأسئلة بشكل أكثر جدوى، فإن المصممون لهذه البرامج سيرغبون في النظر بعين الاعتبار في مزايا وضع كافة الأجهزة المتخصصة ذات الصلة، والموظفين المكرسين حصرياً للمهام الوظيفية، بشأن إنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات في مكان واحد، مع المساءلة حول الإبلاغ المباشر وزيادة المراقبة على تحديد أولويات العمل داخل منظمة واحدة. يمكن بعد ذلك موازنة تلك المزايا، مع إمكانية الاستفادة من خصائص مجموعات أكبر من المتخصصين أو الأدوات من خارج الوكالة أو الهيئة، وإنشاء ضوابط وموازين مشتركة بين المنظمات من خلال مشاركة منظمات متخصصة أخرى، والتي قد تكون هياكلها راسخة لفترة أطول. قد يكون من الصعب أيضا في برنامج أولي واحد صغير، تعيين مجموعة من التخصصات الخاصة والإشراف عليها، مثل: المحامين أو الاختصاصيين الكيميائيين في المختبرات، إلى جانب الصيانة بشكل صحيح للمعدات المتخصصة التي قد لا تتطلب سوى استخدامات محدودة.

باء- 2 المفتشون (من هم وماهي واجباتهم)

يشكل المفتشون، من نواحٍ عديدة، جوهر أي برنامج للإنفاذ، فهم يمثلون وجه الوكالة (الهيئة) للمجتمع الخاضع للتنظيم، وعيون وآذان البرنامج في هذا المجال. توفر معارفهم وخبراتهم قدراً كبيرا من فهم البرنامج للمجتمع الخاضع للتنظيم، وتساعد نتائج عمليات التفتيش، التي يقومون بها هؤلاء الأشخاص، على وصف الحالة العامة للامتثال إزاء المتطلبات، والعمل على أن تكون بمثابة الخطوة الأولى في تصحيح الانتهاكات وردع الآخرين عن ارتكاب الانتهاكات.

باء2- 1 من هم المفتشون

إن مسألة من ينبغي أن يعمل مفتشاً، تنطوي على العديد من الأسئلة والاستفسارات، مثل، هل ينبغي أن يكون المفتشون موظفين مدنيين دائمين أم متعاقدين من القطاع الخاص؟، وما نوع الخلفية والمهارات، التي ينبغي مراعاتها عند اختيار المفتشين؟، وهل يتعين على المفتشين أن يتخصصوا في جزء من المتطلبات (على سبيل المثال، المبيعات أو استخدام المباني التجارية)، أو تغطية مجموعة من المتطلبات على نطاق أوسع؟، وهل ينبغي تكليف المفتشين بمناطق جغرافية معينة، أم التنقل في جميع أنحاء المناطق ذات الصلة؟ ولكل سؤال من هذه الأسئلة هناك توصيات بشأنه بهذا القسم يتعين النظر فيها.

وفي حين أن موظفي الخدمة المدنية، على العموم، قد يُظهرون مزيدا من الالتزام بمهمة وغرض برنامج الإنفاذ، وقد يطورون مسارات مهنية أطول بقدر أكبر من التدريب والخبرات على المدى الطويل، وقد يكونون أكثر عرضة وسهولة للمساءلة تجاه معايير الأخلاق والنزاهة. من الناحية العملية، قد لا يتم تزويد جميع أنشطة التفتيش بصورة مستمرة بموظفين دائمين من الخدمة المدنية. ويمكن أن تكون خدمات التفتيش التعاقدية الخاصة مناسبة، وبشكل خاص للنشاطات ذات الأولوية المركزة قصيرة الأجل، وخاصة خلال الفترات الانتقالية. بينما يتم اختيار وتدريب المزيد من الموظفين الدائمين لأجل الإلمام بصورة أكبر حول الجوانب الروتينية لعمليات التفتيش، ولمعالجة الأعمال المتراكمة والمتأخرة، أو حيثما يكون هناك بعض فقدان للثقة في الخدمة المدنية. في حالة الاستعانة بالخدمات التعاقدية، فمن المهم التأكد من أن القائمين بها مؤهلين ومستقلين عن الصناعات الخاضعة للتنظيم أو أي مصلحة خاصة أخرى، وقادرين على الحفاظ على السرية بشكل لائق، وأيضاً قادرين على إظهار النزاهة والإنصاف. ينبغي دائما القيام بالمهام الوظيفية الحكومية بشكل متأصل (مثل: إصدار الأوامر وتطبيق الجزاءات) تحت إشراف وسلطة الموظفين الحكوميين. ينبغي استخدام مفتشي العقود بشكل أساسي كتدبير لسد الفجوة، كما ينبغي تطوير هيئة المفتشين باعتبارهم موظفين عموميين لهم مسارهم المهني، حيثما يكون ذلك ممكناً.

سيكون معظم التدريب للمفتشين أثناء تأدية العمل، أو وفقا للمتطلبات والأنشطة التي تخضع لعمليات التفتيش. لذلك، لا توجد خصائص تعليمية أو خبرات تصف المفتش المثالي. ينبغي أن يكون المفتشون منظمين ومفكرين واضحين، ويتمتعون بقوة الملاحظة، ولديهم القدرة على فهم القضايا المعقدة علميا وقانونيا التي قد تواجههم في بعض الأحيان، وقادرين أيضا على التقييم بعناية ودقة للوثائق والأوضاع المادية، ويتسمون بالمرونة والإنصاف والأمانة. كما ينبغي أن يكونوا قادرين على فهم المبادئ الأساسية لبرامج الامتثال والإنفاذ وقبولها تماما، وكذلك المتطلبات المُحددة الخاصة بالنهج التنظيمية لمبيدات الآفات، وأيضاً طبيعة كلًا من أنشطة التفتيش وأنشطة أخرى مثل الأوامر بالامتثال أو الجزاءات، التي قد تعتمد على نتائج عمليات التفتيش.

يمكن أن يساعد تخصص المفتشين على تعزيز وترسيخ الخبرة، ويمكن أن يكون ذلك مهماً بشكل خاص للجوانب بالغة التعقيد في النهج التنظيمي للمبيدات. غير أنه، يمكن أن يعني التخصص أيضا، أن المفتش لا يفهم تماما مدى توافق متطلبات معينة مع سياق أوسع، وقد يؤدي هذا إلى التكرار والملل. فمن المنطقي والأفضل بالنسبة لأمور مثل متطلبات الاستيراد والتصدير، أن يقوم بعمليات التفتيش موظفو الجمارك حيث أنهم بطبيعة الحال يقومون بإجراء مثل هذه العمليات، وأن يركز المفتشون على المتطلبات الأخرى المحددة ذات الصلة، غير مبيدات الآفات، مثل متطلبات الصحة العامة والسلامة في مكان العمل أو متطلبات النقل. وفيما عدا ذلك، يوصى بتدريب المفتشين لتغطية نطاق أوسع نسبيا من المتطلبات.

وسواء ما إذا كان ينبغي للمفتشين أن يركزوا حسب المواقع الجغرافية أو قطاع الصناعة، فإن هناك أيضا سؤالا حساس يطرح نفسه حول طبيعة العلاقات الجارية مع المجتمع الخاضع للتنظيم. ولأن المفتش يقضي معظم وقته مع ممثلي المجتمع الخاضع للتنظيم، ويتوصل من خلاله إلى فهم شامل حول طبيعة وصعوبات أنشطتهم وعملياتهم، فمن الطبيعي أن ينشأ قدراً من التعاطف معهم. فإذا ما تم التعامل معه على النحو المناسب، فهذا أمر جيد، لأنه يؤكد أن لدى الحكومة فهماً سليما للتحديات التي تواجه المجتمع الخاضع للتنظيم. ومن ناحية أخرى، نظراً لأن العلاقات الشخصية تصبح أقرب وأوثق وتدوم لفترات أطول، فهناك خطر قد ينجم عن فقدان الاستقلالية والموضوعية في ممارسة الواجب المهني للمفتش. هناك عدد من الأساليب لمعالجة هذه المخاوف، منها أحد النهوج الذي يمكن أن يساعد في الحد من مدى انشغال المفتشين بقطاع جغرافي أو قطاع صناعي واحد فقط، ولهذا السبب فإن بعض الحكومات تعمل على تناوب المفتشين بشكل منتظم، ويوصى بهذا الحل حيثما يكون ذلك عمليا.

باء- 2 - 2 واجبات المفتشين

وعند تحديد نطاق واجبات المفتشين، هناك سؤال مهم حول ما إذا كان من الواجب، أن يتم تكليف المفتشين في المقام الأول بدور إجراءات متابعة الاستجابة للإنفاذ عند اكتشاف الانتهاكات. وعلى أحد طرفي النقيض، يستطيع المفتشون ببساطة جمع المعلومات وتقديمها للآخرين، دون حتى نقل الآراء إلى المنشأة التي يتم تفتيشها حول ما إذا كانت هناك انتهاكات على ما يبدو. على الطرف الآخر من ذلك، يمكن تفويض المفتشين لاختيار الاستجابة للإنفاذ (من الرسالة التحذيرية حتى العقوبات النقدية الكبيرة) واتخاذ الخطوات نحو فرض هذه الاستجابة، سواء من خلال التفاوض أو التصرف من جانب واحد. ويوصى بأن يكون هناك شيء ما بين هذين النقيضين بغية تسوية الأمر، حيث يقدم المفتشون بعض الملاحظات الارتجاعية إلى الكيان الخاضع للتنظيم في وقت التفتيش، إلى جانب إشراك الآخرين في اتخاذ القرارات حول المتابعة الملاءمة للاستجابة والعمل مع الآخرين، وذلك إما بتولي القيادة أو بدور داعم في القيام بالمتابعة الفعلية لإجراءات الإنفاذ.

تتألف واجبات المفتشين في الأساس من عناصر ما قبل التفتيش وفي الموقع، وفيما بعد التفتيش. قد تتضمن بعض هذه العناصر خاصة الأنشطة السابقة واللاحقة للتفتيش عناصر أخرى. تشمل أنشطة ما قبل التفتيش: تحديد الأماكن أو الكيانات التي يتعين تفتيشها؛ وتحديد ما إذا كان ينبغي الإعلان عن التفتيش أو عدم الإعلان عنه؛ وجمع المعلومات الأساسية والوثائق ذات الصلة؛ والحصول على معدات السلامة والتحقيق اللازمة؛ وعمل ترتيبات السفر والخدمات اللوجيستية الأخرى. أما الأنشطة في الموقع فتشمل: الحصول على إذن بالدخول (الذي قد يتطلب في حالة الرفض اللجوء للمحاكم أو السلطات الأخرى)؛ الاستخدام السليم لمعدات السلامة، مناولة أدوات التحقيق واستخدامها، مثل: معدات التصوير الفوتوغرافي، وأدوات أخذ العينات والعينات؛ ومراجعة السجلات والحصول على نسخ من الوثائق ذات الصلة؛ وإجراء مقابلات مع الموظفين وتوفير المعلومات المناسبة والملاحظات الارتجاعية. ينبغي أن يكون المفتشون مدربين ومؤهلين لأخذ العينات من المنتجات للتحقق من مكونات ومحتوى المستحضر.

تشمل أنشطة ما بعد التفتيش: إعداد التقارير، وتقديم المعلومات لأي نظم لإدارة المعلومات ذات صلة؛ والحفاظ على الأدلة والمعلومات وتحليل فحوى وأهمية المعلومات المتحصل عليها؛ والتحديد المبدئي لماهية الانتهاكات، التي تم التعرف عليها ووضع استراتيجية للرد على الانتهاكات. وينبغي أيضا أن تخضع تقارير التفتيش لإجراءات التحقق الداخلي، على سبيل الضوابط والموازين. وأخيرا، من المرجح أن يشارك المفتشون في أي إجراءات إدارية أو قضائية مطعون فيها بشأن فرض الأوامر أو الجزاءات المتعلقة بالامتثال. وبما أن التفتيش سيكون مصدر الكثير من الأدلة، التي تستند إليها الإجراءات، فمن المرجح أن يكون المفتشون شهودا على الجوانب الواقعية لأي نزاع. وقد يكون المفتشون مناسبين أيضا للعمل كشهود لما لديهم من خبرات شاملة فيما يتعلق بالمتطلبات ووسائل الامتثال لها. كذلك قد يتم إشراك المفتشين في عملية التفاوض مع الكيان الخاضع للتنظيم، سواء لما يتمتعوا به من معرفة بالانتهاكات الخاصة، أو لخبرتهم العامة في هذا المجال. إذا كان هناك نشر للمعلومات أو المشاركة في الوسائط الإعلامية، أو حتى تقديم عروض إيضاحية خاصة في المؤتمرات التجارية أو الاجتماعات الأخرى ذات الصلة، فيمكن أيضا استدعاء المفتشين للقيام بدور ما بها.

باء- 3 المعدات/ المختبرات / وغير ذلك

رغم أن المعدات الـُمعقدة والمكلفة، يمكن بالتأكيد أن تكون مفيدة جدا لعمليات التفتيش وغيرها من أنشطة التحقيق والإنفاذ، إلا أنها ليست ضرورية. أما معدات السلامة المناسبة فتعد ضرورية لأنشطة معينة، ولكن غالباً ما يكون من الممكن تجنب تلك الأنشطة، طالما أنه لا يزال هناك برنامج إنفاذ مفيد وعملي. ويمكن استخدام الكيانات الخاضعة للتنظيم، أو المقاولين من القطاع الخاص لأخذ العينات وإجراء التحاليل في كثير من الحالات، شريطة توخي الحذر لتجنب تضارب المصالح. لذا فمن المناسب تماما التركيز أولًا على الاحتياجات الأساسية جدا، مثل عمليات النقل من وإلى مواقع التفتيش، والمعدات البسيطة للتصوير الفوتوغرافي، وإدارة السجلات مثل دفاتر التسجيل والملفات المحمولة، والآلات الحاسبة الصغيرة، ومعدات الاتصالات الأساسية مثل الهواتف الخلوية أو بطاقات الهاتف، وكذلك معدات السلامة الأساسية، مثل: نظارات الأمان، والأحذية المتينة، وأغطية الرأس البسيطة، والملابس التي تغطي الذراعين والساقين، وقفازات العمل، ومواد لغسل الوجه واليدين، ومجموعة أدوات الإسعافات الأولية. يجب أن تكون سلامة العاملين ذات أهمية قصوى، ولكن فيما أبعد من ذلك، تكون الاهتمامات الرئيسية في التنقل والاتصالات، قبل وأثناء وبعد الأنشطة الميدانية.

ومع نمو برامج الإنفاذ واكتمالها، يمكن إضافة المزيد من القدرات والمعدات ذات الصلة. ومن المحتمل أن يتم تضمين أجهزة الكمبيوتر المحمولة، ومعدات النسخ المريح للمواد المكتوبة، ووسائل تسجيل المقابلات ومعدات أخذ العينات الأساسية وأدوات نقلها، بغية توسيع وتقوية القدرات. وفي حين أن معظم برامج إنفاذ اللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات، ليس بالضرورة أن يكون لديها القدرة الخاصة لتحليل العينات، لذلك فإن الوصول إلى مختبرات موثوقة ومستقلة سيكون أمراً مهماً وقد يكون من الصعب الحصول عليه. هناك مرافق أخرى تابعة للقطاع الحكومي لديها اختصاصات واضحة خاصة بها، كما أن هناك مرافق ممولة من القطاع الخاص قد توفر التحليلات لكنها باهظة التكاليف أو أنها غير موثوقة بدرجة كافية. كما يمكن أن تظهر بعض المشاكل مع تقارير التحاليل، حيث يمكن أن يمتثل ذلك بالتوقيت المناسب لرفع التقارير، وكذلك في شكل أو منهجيةالنتائج. لهذه الأسباب، ينبغي أن تتجه برامج مبيدات الآفات المزودة بالموارد الكافية، نحو القدرات المختبرية الداخلية أو الخارجية المتخصصة.

حسب ما تقتضي أنشطة التفتيش، ينبغي إضافة معدات السلامة المتقدمة، مثل: أجهزة التنفس (الكمامات)، والقبعات الصلبة (الخوذات الواقية)، وأقنعة واقية للوجه، وأحذية مصنوعة من المطاط أو النيوبرين، ومآزر(مرايل)، وما إلى ذلك. وفي حالة عدم وجود مثل هذه المعدات فينبغي عدم القيام بالأنشطة التي تتطلب ذلك.

كما وينبغي أن يكون المفتشون وغيرهم من المشاركين مدربين تدريبا جيداً، على استخدام كافة الأجهزة والمعدات (بما في ذلك مركبات النقل)، وإجراء الإسعافات الأولية، وإجراءات السلامة، والتحقيقات الأخرى. ليس من الحكمة إدخال معدات دون تدريب وخبرة في استخدامها. وبالمثل، ينبغي القيام بصيانة هذه المعدات وتخزينها بطريقة تضمن استمرار فعاليتها. كما ينبغي التعامل مع العينات بالطريقة، التي تضمن كلا من الأمانة العلمية والمصداقية في حالة وجود محكمة أو أي إجراءات أخرى مطعون فيها (دعاوى تنازع). ينبغي التعامل مع السجلات بحيث تضمن سريتها وموثوقيتها ومصداقيتها الملاءمة، وأنها كاملة وحقيقية ولم يحدث بها أي تغيير. ينبغي أن يشمل التدريب جميع هذه الاعتبارات، فضلا عن فهم الظروف الميدانية والإلمام بها، بما في ذلك العوامل ذات الصلة بالسلامة والامتثال.

كما وأن، موارد المعلومات لها نفس القدر من الأهمية. فالمكتبات، والموارد المتاحة عبر شبكة الانترنت أو الاتصال الالكتروني المباشر، والنظم الجيدة لإدارة المعلومات، كلها تمثل جزءاً من معدات برامج الإنفاذ الفعالة. وقد يحتاج المحامون إلى الوصول لموارد البحوث القانونية، كما سيحتاج العلماء إلى الوصول للمكتبات العلمية، والأساليب التحليلية، والمعلومات ذات الصلة.

باء- 4 الخبرة العلمية / القانونية/ الإدارية

في حين يشكل الموظفون الميدانيون، لا سيما المفتشون في المقام الأول، جوهر تزويد برامج الإنفاذ بالموظفين، إلا أن هناك عدد من الخلفيات المهنية الهامة الأخرى، التي يمكن أن تكون بالغة الأهمية. وفيما يتعلق بالمسائل الأكثر تعقيدا التي قد تنشأ، مثل تلك المتعلقة بسلامة المستحضرات، أو وجود متبقيات المبيدات، التي تم قياسها في الوسائط البيئية مثل الهواء أو الغذاء أو الماء، ومن ثم يمكن أن يكون الكيميائيون أو غيرهم من العلماء أهمية للقيام بمثل هذه التحاليل. كذلك بالنسبة لإجراء تقييم البيانات المعقدة بشأن مبيعات وتسويق مبيدات الآفات، يمكن للمحاسبين أو الخبراء الماليين أن يكونوا مفيدين في هذه الحالة. ومع مرور الوقت، سيصبح أكثر وضوحا ما هي أنواع الخبرة العلمية المتخصصة أو مثيلاتها من الخبرات المطلوبة بشكل متواتر، بحيث يمكن النظر في إدراج تلك الخلفيات بين الموظفين العاملين بالوكالة/الهيئة، وأيضا ما هي أنواع الخبرة التي قد تكون مطلوبة على أساس عرضي، ويمكن الحصول عليها بشكل أفضل، من خلال التنسيق مع الوكالة الحكومية الأخرى أو من خلال التعاقد مع القطاع الخاص. في البلدان النامية، قد يكون التنسيق محدوداً، على وجه الخصوص بكل من اجهزة الحاسوب أو معدات الاتصال وعوامل أخرى. يوصى بشدة إيلاء الاهتمام بتحسين الأجهزة والبرمجيات الحاسوبية اللازمة للتنسيق الداخلي والخارجي على حد سواء.

نظراً لأن المتطلبات التنظيمية يتم فرضها من خلال الصكوك القانونية، مثل: القوانين، واللوائح، والتراخيص، وبطاقات البيانات التعريفية (الملصقات) الملزمة، ولأن إجراءات الإنفاذ الإدارية والقضائية على حد سواء، تنطوي على استخدام السلطات القانونية، والتي قد تؤدي إلى إجراءات متنازع عليها، فإن الحاجة تقتضي الاستعانة بمحامين وخبرة قانونية. هناك بعض وكالات الإنفاذ التي تضم محامين كجزء من التزويد بالموظفين الدائمين. في مثل هذه الحالات، يكون المحامون متاحين للمساعدة في وضع متطلبات قابلة للإنفاذ، وتقديم المشورة بشأن النهج والنماذج المتعلقة بأوامر للامتثال وإجراءات العقوبات، والمساعدة في وضع وتنفيذ الأوامر الفردية أو قضايا العقوبات، بالإضافة الى تمثيل الوكالة (الهيئة)، في حالة استئناف أو دعوى متنازع عليها تتعلق بالإجراءات. يمكن أن تكون مساعدة المحامين مهمة أيضا إذا كان من الضروري الوصول إلى منشأة ما لإجراء التفتيش. كما يمكن للمحامين تقديم المشورة، بشأن إجراءات التعامل مع الأدلة المحتملة لضمان إمكانية استخدامها في المحكمة، وكذلك المساعدة في إعداد المفتشين وغيرهم، ممن قد يحتاجون إلى المثول في جلسات الاستماع الإدارية أو في المحكمة.

قد تعتمد بعض برامج الإنفاذ على محامين من جهات أخرى، مثل وزارة العدل أو القطاع الخاص (في حالة الاستعانة بمحامين من القطاع الخاص، فإن هؤلاء المحامين عادة ما يمثلون الحكومة فقط لتفادي تضارب المصالح، ومع ذلك، فقد يمثلون عدة وكالات حكومية). يتيح هذا النهج لوكالة الإنفاذ إمكانية الحصول على قدر أكبر أو أقل من المساعدات القانونية حسب الحاجة إليها، والاستفادة من توظيف وإدارة المحامين من قبل المنظمات الأخرى. ومع ذلك، قد يكون من المرجح أن يؤدي ذلك إلى استخدام محامين ذو مهارات أقل، وربما لا يكون هؤلاء المحامون على دراية كافية بالمسائل الخاصة المتعلقة باللوائح التنظيمية لمبيدات الآفات وإنفاذها.

بطبيعة الحال، يمكن الجمع بين هذه النهجين، مع وجود بعض المحامين داخل وكالة برامج الإنفاذ، واخرون متموضعين في أماكن أخرى. يوصى بهذا النهج المجمع كنهج أولي لتوظيف المحامين، حيث أنه يوفر بعض القدرات الداخلية، مع ضمان الوصول إلى مجموعة أوسع من الموارد القانونية في الحالات التي يكون فيها ذلك ضروريا.

غالبا ما يكون هناك بعض المخاوف، من أن الاعتماد المفرط على المحامين، سيؤدي إلى خصومات دون مبرر أو اتباع نُهج قانونية بشكل مبالغ فيه. من ناحية أخرى، فإن عدم إيلاء اهتمام كاف للاعتبارات القانونية، يمكن أن يؤدي إلى انتهاكات الحقوق الفردية، وإلى إجراءات إنفاذ غير ناجحة على حد سواء. الحل العملي هو بتدريب المحامين وإدارتهم بحيث تكون مشاركة المحامين بناءة وتضيف قيمة وتعزز النجاح الشامل لبرنامج الامتثال والإنفاذ.

يمكن أن تكون بعض المهارات الأخرى أيضا مهمة للغاية، فقد يكون، على سبيل المثال، الفهم والخبرة ذات قيمة كبيرة في التفاعل والتعامل الناجح مع الجمهور، ومع أصحاب المصلحة ومع ممثلي الصحافة. على سبيل المثال، يوصى بالتدريب في مجال الاتصالات والعلاقات العامة.

أخيرا، وبنفس القدر من الأهمية في كل الأحوال، فإن المهام الوظيفية الإدارية لبرنامج الإنفاذ تحتاج إلى قيادة قادرة ومهنية. وتُعد نظم إدارة المعلومات السليمة والعملية والدعم اللوجيستي من الأمور الأساسية في هذا الشأن. فالمهارات الحاسوبية، على سبيل المثال، يمكن أن تعزز فرص الاتصالات الإلكترونية وإدارة المعلومات.

برامج الإنفاذ الناشئة حديثا، سوف تجد صعوبة في تطوير مجموعة مرغوب فيها من المهارات والخلفيات المهنية، ويوصى باتباع نُهج مبتكرة بحيث تتضمن إشراك مثل هذه الخبرات من الدوائر الحكومية الأخرى، أو حسب الاقتضاء، من مصادر القطاع الخاص، وتوفير التدريب الإضافي للعاملين الموجودين واستخدام فرق العمل وشبكات الاتصال الفعالة.

باء- 5 الاستقلالية/ المهنية/ النزاهة

في حين أن جميع المهام الوظيفية الحكومية ينبغي أن تتم بمهنية ونزاهة، وأن تكون مستقلة بعيدة عن التأثيرات غير المشروعة، فإن مهمة إنفاذ القوانين الحكومية حساسة بشكل خاص، لأنها الأداة التي تؤكد بها الحكومة أن قوانينها ذات مغزى وواجبة النفاذ، وأنها الوسيلة التي يمكن بها للحكومة أن تتخذ إجراءات عقابية وقاسية محتملة التنفيذ فعلا ضد الأشخاص والكيانات. وكما نوقش في مختلف أجزاء هذه الخطوط التوجيهية ، يمكن للنظام القانوني، ويتعين عليه ذلك، أن يتبنى عمليات تحمي حقوق الأفراد الذين يُحتمل تأثرهم، وتعزز المعايير الأخلاقية لممثلي الحكومات.

بينما تعمل برامج الإنفاذ بالضرورة وبشكل صحيح في إطار النظام السياسي للحكومات الوطنية أو دون الوطنية ذات الصلة، وهي مسؤولة عن العمليات التي تضع السياسات الوطنية وتنفذها، فمن المهم أيضا النظر إلى أنشطة الإنفاذ على أنها تتسم باستمرارية واتساق وثبات على المدى الطويل. وبصفة عامة، ينبغي أن تستمر المبادئ الأساسية للامتثال والإنفاذ خلال التغيرات التي قد تطرأ على القيادة الحكومية. لتحقيق ذلك، فإن برامج الإنفاذ تحتاج إلى قدر من الاستقلالية والمساءلة العامة، التي تكفل للجمهور استمرار صلاحية هذه البرامج، وأن تسهم في ثقافة الامتثال لسيادة القانون.

إذا كان موظفو الإنفاذ مدربين تدريبا كافيا، وحصلوا على مقابل مناسب، ولديهم تأمين وظيفي معقول، ويمكن استبدالهم سواء بسبب عدم الأداء أو لسوء التصرف في مناصبهم، وأنهم يخضعون للمساءلة العامة من خلال الانفتاح والشفافية الحكوميين، فمن المرجح حينئذ أن يتمتع البرنامج الوطني الشامل للإنفاذ بمستوى عالٍ من المصداقية مما سيسهم بدوره في فعاليته.

باء- 6 التنسيق

ربما لم يرد في هذه الخطوط التوجيهية ذكر أي موضوع بشأن التنسيق أكثر من الإشارة إليه مع مختلف الكيانات الحكومية وغير الحكومية وفيما بينها، والتي تعتبر مهمة لبرامج الامتثال والإنفاذ الناجحة. ومن المناسب إذن اختتام هذا الملحق ببعض التفاصيل الإضافية حول التنسيق الناجح.

يعتبر التنسيق مهما على مستويات متعددة. فعلى مستوى كبار المسؤولين، يتعين عليهم أن معرفة وفهم أدوار بعضهم البعض، وبناء الدعم القيادي لأجل التفاعل المستمر والفعال بين مؤسساتهم. وعلى مستوى العاملين، يحتاج الموظفون إلى المعرفة، وأن يكونوا أحرارا في التفاعل مع نظرائهم في المنظمات الأخرى على أساس مستمر وفعال، دون بيروقراطية لا داع لها أو بروتوكولات معقدة. وتشمل العمليات المنظمة المفيدة، الاجتماعات الدورية والمكالمات الهاتفية المجدولة، وغير المجدولة للمؤتمرات والأنشطة المشتركة واللجان الدائمة وشبكات التواصل وفرق العمل والنشرات الإخبارية وقوائم الاتصال. يمكن أن يكون تبادل العاملين لفترات قصيرة أو طويلة الأجل بين المنظمات المنسقة مفيدا للغاية، وكذلك ممارسات التدريب المتبادل.

BT478AR/1/07.22