

مبادئ الإلزام البيئي

الوكالة الأمريكية لحماية البيئة

15 يوليو 1992

Env 6-15(A)

المحتويات

- 1- الجزء الاول: سياق الإلزام.
مقدمة
تمهيد
الغرض من الكتيب
ماهو الإلتزام ؟
ماهو الإلزام ؟
الاهمية الباغلة للإلتزام والإلزام
عناصر البرنامج الإلزامي الناجح
كيفية وضع برنامج الإلزام
- 2- أسس الإلتزام والإلزام
مقدمة
العوامل المؤثرة على الإلتزام
التأثير على تصميم البرنامج
- 3- وضع قوانين ومتطلبات بيئية قابلة للإلزام
مقدمة
قابلية مختلف الأساليب للإلزام
القوانين: إطار عمل الإلزام
المتطلبات: جعلها قابلة للإلزام
- 4- الجزء الثاني: تصميم استراتيجيات الإلتزام وبرامج الإلزام.
تحديد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية ووضع أولويات البرنامج
مقدمة
تحديد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية
اعتبارات وضع الأولويات
من الذي يجب عليه وضع الأولويات؟
الإبلاغ بالأولويات
المراجعة والتعديل

5-

ترويج الإلتزام

مقدمة

التوعية والمساعدة الفنية

بناء رأي عام مساند

الإعلام بقصص النجاح

إعداد ترتيبات تمويلية مبتكرة

تقديم حوافز اقتصادية

بناء قدرات إدارة بيئية داخل المنشأة

6-مراقبة الإلتزام

مقدمة

التفتيش

المراقبة الذاتية

شكاوي المواطنين

مراقبة المنطقة

7- التعامل الإلزامي مع المخالفات

مقدمة

سلطات وأنظمة التعامل مع المخالفات

إجراءات الإلزام البيئي

التسويات المبتكرة للمخالفات البيئية

سياسة رد الفعل الإلزامي

اختيار رد الفعل الإلزامي المناسب

ماهو نوع العقوبة التي يجب استخدامها؟

8- توضيح الأدوار والمسؤوليات

مقدمة

تقسيم المسؤوليات بين المستويات الحكومية

دور المؤسسات الحكومية الأخرى

دور المجموعات غير الحكومية

9- تقييم نجاح البرنامج وإرساء دعامة المساءلة

مقدمة

الموضوعات الخاصة بقياس نجاح البرنامج
مقاييس النجاح

الجزء الثالث: التنفيذ والخبرات المكتسبة

10- بناء برنامج إلزامي فعال

مقدمة

الموظفون

نظم إدارة المعلومات

تمويل البرنامج

تطور البرامج الإلزامية

11- دراسة حالات: خلاصة الموضوع

مقدمة

الدراسة الاولى: الإلزام بلوائح تلوث الهواء في "أليجيني" بأمريكا

الدراسة الثانية: العمليات الملتزمة للسيارات القديمة بهولندا

الدراسة الثالثة: تجميع معالجة مخلفات السفن في هولندا

الدراسة الرابعة: متطلبات إلزام الصرف الصحي في الولايات المتحدة الامريكية

الدراسة الخامسة: الإلزام بتخفيض الرصاص بالبنزين بالولايات المتحدة

المصطلحات الرئيسية المستخدمة

المراجع

الجزء الأول: سياق الإلزام

مقدمة

1

تمهيد

تتخذ العديد من الدول إجراءات لحماية الصحة العامة من التلوث البيئي، وكذا لإصلاح وحماية نوعية البيئة الطبيعية. وقد قامت هذه الدول ولازالت تقوم بوضع الاستراتيجيات الإدارية لمنع التلوث أو التحكم فيه. تشتمل أغلب استراتيجيات الإدارة البيئية على متطلبات قانونية ملزمة للأفراد والمنشآت التي تسبب أو قد تسبب التلوث. وتمثل هذه المتطلبات الدعامة الأساسية لحماية البيئة والصحة العامة كخطوة أولى فقط، أما الخطوة الثانية والأساسية فهي "الالتزام" أي جعل المجموعات المستهدفة بالرقابة القانونية تطبق المتطلبات بالكامل. فبدون الالتزام لا يمكن للمتطلبات البيئية أن تحقق النتائج المرغوبة. والالتزام لا يتم تلقائياً بمجرد إصدار المتطلبات، وإنما يتطلب إتمامه عادة مجهودات لتشجيع التغييرات السلوكية المطلوبة للوصول إليه.

الغرض من الكتيب:

أعد هذا الكتيب لمساعدة المسؤولين عن حماية البيئة في الدول والأقاليم والحكومات المحلية المختلفة على تصميم وتنفيذ استراتيجيات الالتزام و"برامج الإلزام" - أي البرامج المكرسة لتحقيق الالتزام بالمتطلبات البيئية-. والكتيب موجه لكل الأشخاص

المشركين في إعداد أو تطبيق البرامج، بما في ذلك المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين، قادة الصناعة، العلماء، والمواطنين. ويعتبر كل هؤلاء -في إطار هذا الكتيب- "صانعي السياسات" ويقدم هذا الكتيب ما يلي:

- إطار عمل لبناء برامج الإلزام واستراتيجيات الالتزام.
- بعض المبادئ الأساسية المشتركة في البرامج الناجحة.
- تشكيلة من الاختيارات للعناصر المتعددة لأي برنامج.
- موضوعات يجب أخذها في الاعتبار عند تصميم أي برنامج.
- أمثلة لبعض البرامج الإلزامية الموجودة حالياً.
- قائمة بالمصادر التي تم بالمعلومات الإضافية.

يتطلب التطبيق الناجح للمتطلبات البيئية مجهوداً ملحوظاً وبعد نظر. فالوصول إلى التغييرات السلوكية دائماً ما يكون فائق الصعوبة على المستويين الاجتماعي والشخصي. ولا توجد وصفة سحرية لتحقيق الالتزام. بل هناك التجربة، والتقييم، والاستجابة لما قد يصلح أو لا يصلح في سياق معين. وهكذا فقد ظهر إطار للعمل يعتمد عليه في تصميم برامج الإلزام مأخوذ من تجارب دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا وكندا والنرويج والسويد وغيرها. وقد استتب هذا الكتيب من هذه التجارب، وسيتم تحديثه دورياً بناء على تجارب عالمية أخرى لإثراء الإمكانيات المتاحة.

ما هو الإلتزام؟

الإلتزام هو التنفيذ الكامل للمتطلبات البيئية. ويحدث الإلتزام عندما يتم الوفاء بالمتطلبات وتحقيق التغييرات المطلوبة، ومنها على سبيل المثال تغيير الإجراءات

أو المواد الخام أو نشاطات العمل حتى يتم التخلص من المخلفات الخطرة في المواقع المعتمدة، أو إجراء الاختبارات على المنتجات أو الكيماويات الجديدة قبل طرحها في الأسواق، الخ. ويؤثر تصميم المتطلبات على نجاح البرنامج الإداري البيئي. لهذا فإذا كانت المتطلبات مصممة جيدا فسيصل الالتزام الى النتائج البيئية المرغوبة. أما إذا كانت مصممة بطريقة رديئة فغالبا ما سيكون الوصول إلى الالتزام و/أو النتائج المرغوبة صعبا.

للم ما هو الإلزام؟

الإلزام هو عبارة عن مجموعة من الأفعال التي تتخذها الحكومات أو الأفراد لتحقيق الإلتزام داخل المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية، وتصحيح أو منع المواقف التي تعرض البيئة أو الصحة العامة للخطر. ويشتمل الإلزام عن طريق الحكومة على:

✓ التفتيش لتحديد حالة الإلتزام لدى المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية ولتعقب المخالفات .

✓ المفاوضات مع الأفراد أو مديري المنشآت الخارجين عن الإلتزام لوضع برامج زمنية متفق عليها ومداخل للوصول إلى الإلتزام .

✓ العمل القانوني، عند الضرورة، للإلزام على الإلتزام وفرض بعض العقوبات على مخالفة القانون أو تهديد الصحة العامة أو نوعية البيئة.

يشتمل الإلزام أيضا على:

✓ ترويج الإلتزام (أو التشجيع عليه وعلى سبيل المثال، برامج التوعية، المساعدة الفنية، المعونات المالية) لتشجيع الإلتزام الطوعي.

يمكن للمجموعات غير الحكومية أن تشترك في الإلزام عن طريق تعقب عدم الإلتزام، والتفاوض مع المخالفين، وإيداء الملاحظات على التصرفات الإلزامية للحكومة، واتخاذ الإجراءات القانونية -إذا سمح القانون- ضد المخالفين إذا لم

يلتزموا، أو ضد الحكومة إذا لم تفرض المتطلبات. بالإضافة إلى أن بعض الصناعات مثل البنوك أو شركات التأمين يمكن أن تشترك في الإلزام بطريقة غير مباشرة عندما تشترط التأكد من التزام المنشأة بالمتطلبات البيئية قبل إقراضها أو إصدار "بوليصة" تأمين لها.

للأعراف الاجتماعية في بعض الدول سلطة قوية للإجبار على الالتزام بأي شكل من أشكال المتطلبات القانونية. ولكن النظام القائم على الأعراف الاجتماعية لا يكون بالضرورة فعالاً في جميع الحالات، ويمكن أن يتعرض لسوء الاستعمال إذا انهارت هذه الأعراف الاجتماعية. وهذا الاحتمال قد نبه إلى اعتبارات جديدة على المستوى العالمي للحاجة إلى برامج إلزامية مكرسة داخل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

✓ الأهمية البالغة للالتزام والإلزام

تعود الاستراتيجية الإلزامية المؤثرة والبرنامج الإلزامي الفعال بالكثير من المنافع على المجتمع حيث يؤديان أولاً، إلى تحسين النوعية البيئية والصحة العامة نتيجة التوافق مع المتطلبات البيئية. وثانياً، إلى تعزيز مصداقية مساعي حماية البيئة والنظم القانونية المساندة لها. وثالثاً، إلى تحقيق العدالة بالنسبة للذين يستجيبون طواعية لهذه المتطلبات. وأخيراً، فإن الالتزام قد يعود بالمنافع الاقتصادية على المنشآت والمجتمع.

✓ عناصر البرنامج الإلزامي الناجح

يشتمل أي برنامج إلزامي فعال على العديد من العناصر مثلاً:

✓ خلق متطلبات قابلة للإلزام .

✓ معرفة من هم المستهدفون بهذه المتطلبات ووضع أولويات البرنامج.

✓ الترويج للالتزام في المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية

✓ متابعة الالتزام .

✓ التعامل مع المخالفات.

✓ توضيح الأدوار والمسؤوليات.

✓ تقييم نجاح البرنامج وإرجاع مسؤولية تحقيق هذا النجاح إلى منفذي

البرنامج.

تشكل هذه العناصر إطار عمل يمكن من خلاله أخذ المواضيع الملائمة لأي برنامج إلزامي في الاعتبار مهما كانت مرحلة تطوره. وقد تختلف الاستجابة لهذه المواضيع حسب اختلاف المناطق، الدول، الحكومات المحلية وكذا حسب الظرفية الزمنية للبرنامج. غير أنه من الضروري لإنجاح هذه البرامج أن تتصدى لكل العناصر في إطار خطة عمل واحدة، حيث أن كل عنصر يشكل جزءا من الكل ولهذا فيمكنه أن يؤثر على نجاح البرنامج ككل.

كيفية وضع برنامج الإلزام

عند تصميم برنامج إلزامي قد تواجه أي شخص مشترك إشكاليات معينة، أهمها: كيفية بدء البرنامج؟ ما هي أهم عناصره؟ كيف يمكن التعامل مع المدى الكامل للمسؤوليات بموارد محدودة للبرنامج؟ كيف يمكن للبرنامج أن يتطور مع الوقت - مع مروره بمراحل جديدة، ومع تقييم صانعي السياسات لنجاح الإستراتيجيات السابقة، وعندما تقترح التغيرات التكنولوجية والاقتصادية حلولاً جديدة - ؟ والواقع أنه لا توجد إجابات محددة، لذا فعلى كل برنامج الإجابة على هذه الأسئلة بناء على موارده وثقافته. ويقدم هذا الكتيب مجالا واسعا من الاحتمالات للعناصر المختلفة للبرنامج الإلزامي. ويمكن لصانعي السياسات الاختيار بين هذه الاحتمالات لتصميم

أو تعديل برامجهم، حتى يخدم الأهداف المرجوة على أكمل وجه، في حدود الموارد المتوفرة.

أحيانا قد يؤدي قلة الموارد إلى الحد من الاختيارات؛ فعلى سبيل المثال، المفروض أن يتدرب المفتشون جيدا قبل بدئهم التفتيش، ولكن بسبب الموارد المحدودة و/أو أولويات البرامج يعتمد العديد من البرامج مبدئيا، إن لم يكن بصفة دائمة، على التدريب أثناء العمل. فالتحدي الذي يواجهه كل البرامج هو الاستعمال الكفء للموارد المتاحة والاستفادة القصوى منها. ويقدم هذا الكتيب أفكارا عديدة لرفع مستوى موارد البرنامج لتحقيق نتائج واسعة. وأخيرا، فإن فعالية أي برنامج إلزامي تعتمد جزئيا على درجة الاعتراف بالنوعية البيئية كأولوية قومية وإقليمية ومحلية. فالوصول إلى الالتزام أحيانا ما يتطلب اختيارات اقتصادية صعبة، كما يعتبر الاهتمام العام والحكومي بنوعية البيئة دعامة هامة لبرامج الإلزام.

2 أسس الالتزام والإلزام

مقدمة

من أهم أهداف برنامج الإلزام البيئي تغيير السلوك الإنساني حتى يتناسب مع المتطلبات البيئية⁽¹⁾. ولتحقيق هذا الهدف يجب أن يركز المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية على الالتزام، وإزالة الحواجز التي تمنع هذا الالتزام.

تؤثر عوامل عديدة -المذكورة بالجدول رقم(2-1) والتي سيرد شرحها فيما بعد- على الالتزام. وتختلف هذه العوامل الموجودة في منظومة معينة اختلافا جوهريا نتيجة الظروف الاقتصادية والأعراف الثقافية السائدة في مجتمع ما، وأحيانا نتيجة السمات الفردية أو القيم الشخصية للإداريين في هذا المجتمع.

يمكن أن تؤثر العديد من العوامل، الواردة فيما بعد، على تصرفات المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية في أي موقف بيئي. ولهذا السبب، فالبرامج الإلزامية البيئية تنجح عامة عندما تتضمن العديد من التدخلات المساهمة في تغيير السلوك الإنساني. وتنقسم هذه التدخلات إلى نوعين: (1) ترويج الالتزام عن طريق التوعية والحوافز، و(2) التعرف على المخالفين واتخاذ الإجراءات الضرورية لإجبارهم على الالتزام. ويتم وصف هذه التدخلات في بعض الثقافات بسياسة "الجزر والعصا". وتضع البرامج المختلفة تأكيدات متباينة على هذين النوعين من التدخلات اعتمادا على أسس ثقافية

ومنظومية محددة. وقد بينت التجربة أن بعض أشكال الإلزام في البرامج الإلزامية قد تكون أساسية للوصول إلى الالتزام العام.

جدول رقم (1-2)

العوامل التي تؤثر على الالتزام

العوامل الدافعة للالتزام	معوقات الالتزام والعوامل التي تشجع على عدم الالتزام
اقتصاديا	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ الرغبة في تحاشي الجزاءات ✓ الرغبة في تجنب المسؤولية القانونية مستقبلا ✓ الرغبة في توفير النقود باستخدام الوسائل الاقل تكلفة والمتوافقة مع البيئة. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ نقص الأموال ✓ الرغبة في تحقيق ميزات تنافسية ✓ التنافس على الموارد
اجتماعيا / أخلاقيا	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ القيم الأخلاقية والاجتماعية للجودة البيئية ✓ الاحترام الاجتماعي للقانون ✓ الاستعداد الواضح للحكومة للإلزام بالقوانين البيئية. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ غياب الاحترام الاجتماعي. ✓ عدم مساندة الجمهور للاهتمامات البيئية. ✓ عدم استعداد الحكومة للإلزام.

تابع جدول رقم (1-2)
العوامل التي تؤثر على الالتزام

العوامل الدافعة للالتزام	معوقات الالتزام والعوامل التي تشجع على عدم الالتزام
شخصيا	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ العلاقات الشخصية الإيجابية بين العاملين بالبرنامج ومديري المنشآت. ✓ رغبة مديري المنشآت في تجنب الإجراءات القانونية. ✓ الرغبة في تجنب الحبس، وآثار الإلزام، وتشويه الصورة. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ الخوف من التغيير ✓ القصور الذاتي ✓ الجهل بالمتطلبات ✓ الجهل بكيفية مواجهة المتطلبات.
إداريا	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ الوظائف والتدريب الموجه لتحقيق الالتزام. ✓ المكافآت وزيادة المرتبات المبنية على أساس الالتزام البيئي. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ عدم وجود المسؤولية الداخلية عن الالتزام. ✓ عدم وجود أنظمة إدارية خاصة بالالتزام. ✓ نقص تدريب الأفراد على الالتزام.

تكنولوجيا

✓ عدم القدرة على مواجهة المتطلبات كنتيجة لنقص التقنيات الملائمة ✓ التقنيات التي لا يمكن الاعتماد عليها او التي تكون صعبة في التشغيل	✓ توفر التقنيات المقدور على شرائها.
--	--

العوامل المؤثرة على الالتزام

نتناول فيما يلي أهم العوامل التي تؤثر على التزام الأفراد أو المنشآت بالمتطلبات البيئية، وهي:

- 1- الردع
- 2- الاعتبارات الاقتصادية.
- 3- المصداقية المؤسسية.
- 4- العوامل الاجتماعية.
- 5- العوامل النفسية.
- 6- المعرفة والجدوى الفنية.

1- الردع:

داخل كل منظومة، يلتزم بعض الأفراد طواعية، والبعض الآخر لا يلتزم على الإطلاق، وهناك من لا يسعى إلى الالتزام إلا إذا رأى العقوبة⁽¹⁾ التي يتلقاها غير الملتزمين. هذه الظاهرة - وهي تغيير الأفراد لسلوكهم تفاعليا للعقوبة - تسمى بالردع. فالإلزام يردع المخالفين ويمنعهم من المخالفة مرة أخرى، كما يمنع الأشخاص المحتمل مخالفتهم أيضا عن طريق تهديدهم باحتمال تعرضهم لعواقب وخيمة في حالة عدم التزامهم. هذا التأثير المركب يجعل من الالتزام أداة قوية للوصول إلى الإلتزام العام. وتفيد الدراسات والتجارب الخاصة بالالتزام أن هناك أربعة عوامل هامة بالنسبة للردع:

- أن تكون هناك فرصة جيدة لاكتشاف المخالفة.
- أن يكون رد الفعل بالنسبة للمخالفة سريعا ومتوقعا.

- أن يحتوي رد الفعل على العقوبة المناسبة.
- إدراك الخاضعين للمتطلبات لموجود العوامل الثلاثة السابقة.

تعتبر هذه العوامل مترابطة. فعلى سبيل المثال؛ من أجل خلق درجة مناسبة من الردع يجب وضع عقوبات شديدة للمخالفات التي يصعب اكتشافها. وبالعكس، فإنه يمكن الاكتفاء بعقوبات أقل حدة بالنسبة للمخالفات التي تسهل ملاحظتها وبالتالي يكون رد الفعل لها سريعا.

ولأن الإدراك هام جدا للردع، فإن كيفية اتخاذ الأفعال الإلزامية تكون بنفس أهمية اتخاذها. فالتاريخ مليئ بالقصص عن الجيوش الصغيرة التي تغلبت على قوى أكبر منها عن طريق إيهاؤها بأنها قوة محاربة مريعة. وبالمثل، فإنه يمكن أن يكون للأفعال الإلزامية تأثير ملحوظ أبعد من مجرد إجبار مخالف واحد على الالتزام إذا وظفت بطريقة جيدة واستخدمت وسائل الإعلام المناسبة.

2- الاعتبارات الاقتصادية:

يمكن أيضا التحفيز للتغيير باستخدام الاعتبارات الاقتصادية، فيمكن للمجتمع المستهدف بالرقابة القانونية أن يستجيب عندما يعرض مسؤولو الإلزام كيف يمكن للإلتزام أن يحقق أرباح مالية(على سبيل المثال، الوصول للإلتزام عن طريق إعادة تصنيع المواد القيمة بدلا من التخلص منها في البيئة، يمكن أن يولد ربحا صافيا)، أو عندما توفر الحكومة شكلا من أشكال الدعم عند

الالتزام. وعلى العكس، فكلما ارتفعت تكلفة الالتزام كلما زادت مقاومته في المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية. فيمكن لبعض مديري المنشآت الراغبين في الالتزام التقاعس عنه عند شعورهم بكونه يشكل عبئا ماديا على مؤسساتهم. فمثلا، واجهت هولندا في فترة من الفترات درجة عالية من الالتزام في معالجة الزيت المستعمل في السفن التي تجوب المياه الداخلية عندما كانت المعالجة تقدم مجانا، ولكن قل هذا الإلتزام عندما فرضت الحكومة رسوما لهذه الخدمة.

لإزالة أي حوافز اقتصادية لخرق القانون، يجب أن تكون العقوبة المالية للمخالفة مساوية على الأقل لما يمكن أن توفره المنشأة في حالة عدم الالتزام، فهذا يمنع اللوائح المتعلقة بعدم الالتزام على أساس اقتصادي، وفي الوقت نفسه يساعد على إرساء قواعد عادلة للتعامل مع الملتزمين وغير الملتزمين.

3- المصدقية المؤسساتية:

لكن لكل دولة أعراف اجتماعية خاصة بالالتزام. تنتج هذه الاعراف عن مصداقية القوانين والمؤسسات المسؤولة عن تطبيقها. على سبيل المثال، يمكن أن يكون العرف هو عدم الالتزام في الدول التي لم تكن قوانينها ملزمة في الماضي، إما بسبب عدم قابلية تلك القوانين للإلزام أو بسبب افتقار المؤسسات المسؤولة عن الإلزام للقوة السياسية أو للموارد. ويمكن أن يكون هناك بعض المقاومة للإلزام في الدول التي وضعت بعض القوانين المخالفة لإرادة المواطنين، فالبرامج الإلزامية في مثل هذه الدول يمكن أن تأخذ وقتا أطول لبناء مصداقيتها.

وقد تختلف استراتيجيات بناء المصدقية؛ إذ في بعض الدول لا يمكن توفير المصدقية إلا بالإلزام القوي، وفي دول أخرى يبدأ الإلزام بمرحلة تمهيدية للترويج والتشجيع تتجلى أهميتها في خلق روح التعاون، ثم الانتقال إلى مرحلة الإلزام

الإجباري المعلن عنه بجدية للإعلام بوجود عواقب وخيمة لعدم الالتزام. وفي بعض الثقافات الأخرى يكون مزج الطريقتين هو الأكثر نجاحا.

إن إرادة الحكومات على الإلزام بالقوانين البيئية -أي تشجيع الالتزام الطوعي والتعريف بالعواقب القانونية المترتبة على عدم الالتزام وفرضها- توضح القيم الاجتماعية السائدة كما أنها تؤثر عليها. فعدم الإلزام بالقوانين يوحي بعدم أهمية الإلزام. وعندما يكون هدف الحكومة هو إجبار المجموعات المستهدفة على الالتزام فهذا يشير إلى أهمية الالتزام كما يساعد على بناء عرف اجتماعي التزامي.

4- العوامل الاجتماعية:

تؤثر العلاقات الشخصية والاجتماعية على السلوك الإنساني. فيمكن للقيم الأخلاقية والاجتماعية أن تعوق الالتزام أو تحث عليه. على سبيل المثال؛ في بعض المواقف يمكن للمنشآت أن تتطوع بالالتزام بالمتطلبات نظرا لوجود الرغبة في تحسين نوعية البيئة، أو الرغبة في البروز كمواطنين صالحين للحصول على رضى المجتمع ورضى عملائهم. كما قد يتخوف مدير منشأة ما على زوال مركزه الاجتماعي إذا تسرب خبر عدم التزامه. وبالعكس، فقد تتخفف نسبة الالتزام في الدول التي لا تقابل المخالفة القانونية أو تلويث البيئة فيها بالرفض من قبل المجتمع.

يمكن للعلاقات الشخصية الناجحة بين فريق عمل البرنامج الإلزامي وبين مديري المنشآت الخاضعة للقوانين أن توفر حافزا للالتزام. ومن ناحية أخرى يمكن للرغبة، في عدم المواجهة مع توطد العلاقة، أن تمنع فريق العمل من اتخاذ الإجراءات الإلزامية الضرورية للوصول إلى الالتزام، مما قد يعرض موضوعية عضو فريق الإلزام للمساءلة. ولكن الزيارات المفاجئة، من أحد المسؤولين الآخرين عن الإلزام، يمكنها أن تحجم تلك المشكلة المحتملة. ويمكن دمج عامل العلاقة في إستراتيجيات التزامية عن طريق توفير المساعدة الفنية للمجموعات المستهدفة وتحسين مهارات التعامل لدى موظفي الإلزام. كما يمكن تحسين نظرة المجتمع إلى المتطلبات البيئية

عن طريق البحث عن قادة صناعيين يوافقون على القيام بحملات دعائية للالتزامهم، وأيضا عن طريق الإلزام الواضح والصريح بالمتطلبات البيئية(خاصة إذا كان التركيز الأولي ينصب على تصحيح حالات عدم الالتزام التي تضر بالبيئة وبالصحة العامة ضررا واضحا وملموسا).

5- العوامل النفسية:

يمكن للعديد من العوامل النفسية -المعروفة عن الطبيعة الإنسانية- أن تؤثر على معدلات الالتزام. وأهم هذه العوامل هو عامل الخوف من التغيير - أي الاعتقاد بأن الطرق المعتادة لتناول الأمور آمنة وأن الطرق الجديدة يمكن أن تحمل مخاطر. وترتبط ظاهرة القصور الذاتي بهذا الاعتقاد، فالعديد من الناس لديهم شعور فطري بمقاومة التغيير بسبب الجهد المطلوب لإحداثه. لذا فالمجهود الدعائي لمنافع الالتزام والتعريف بأضرار عدم الإلتزام له دور كبير في التغلب على هذا القصور الذاتي.

6- المعرفة والجدوى الفنية:

يجب على المجموعات المستهدفة بالرقابة القانونية أن تكون لديها "الرغبة والقدرة على الالتزام". وهذا يعني أنه يجب على تلك المجموعات أن تدرك المتطلبات البيئية والخطوات الواجب اتخاذها للوصول إلى الالتزام. ويجب أيضا أن تتزود بالتكنولوجيا اللازمة لمراقبة ومنع التلوث والتحكم فيه، كما يجب عليها أن تتعرف على كيفية التعامل مع تلك التكنولوجيا. فالجهل وعدم الإلمام بالتكنولوجيا الحديثة يمكن أن يشكل عقبة واضحة في سبيل الالتزام. ويمكن إزالة مثل هذه العقبة عن طريق التوعية وتوفير المساعدة الفنية.

التأثير على تصميم البرنامج

للإشارة فالعوامل المذكورة أعلاه يختلف تأثيرها على السلوكيات حسب اختلاف الثقافات والحالات البيئية. ويكون البرنامج الإلزامي البيئي أكثر فعالية إذا كان تصميمه مبني على أساس فهم العوامل الفعالة. مثل هذا الفهم يمكن أن يساعد صانعي السياسات على تحديد الاستراتيجية المثلى لتشجيع وإنجاح الالتزام، وتنشيط عدم الالتزام. على سبيل المثال؛ في بعض الثقافات يكون من الشائع تجاهل المتطلبات القانونية والتغيير السلوكي الطوعي، يعتبر الردع أحد العوامل الأساسية

في تصميم البرنامج الإلزامي. وعلى العكس ففي الدول التي تشجعه أعرافها على الإلتزام، قد ينجح ترويج الإلتزام الطوعي. كما يمكن للمساندة المادية للمجموعات المستهدفة أن تؤثر تأثيراً قوياً، في المواقف التي تشكل المحددات الاقتصادية فيها عائقاً للإلتزام.

ومهما كانت العوامل التي تؤثر على السلوك، فإنها تتغير بمرور الزمن. ولذلك فإن المرونة في مراجعة تصميم البرامج الإلزامية هي المفتاح للوصول إلى تأثير طويل المدى.

وضع قوانين ومتطلبات بيئية قابلة للإلزام

المقدمة

هناك طرق عديدة لإدارة المشاكل البيئية (أنظر جدول رقم 3-1). وتعتمد الحاجة إلى الإلزام ومجاله، جزئياً، على الطريقة المتبعة. فبعض الطرق طوعية -أي أنها تشجع وتساعد على التغيير. وتظهر المتطلبات البيئية في لب هذه الطرق التنظيمية- فهي نشاطات وإجراءات معينة مطلوبة قانوناً لتقلل أو تمنع التلوث بشكل مباشر أو غير مباشر. ويوضح الجدول رقم (3-2) بعض الأمثلة لأنواع المتطلبات التي عادة ما تستعمل مع أسلوب الفرض والسيطرة (Command and control) للإدارة البيئية. وبالرغم من أن الطرق التنظيمية (سياسة الفرض والسيطرة) تحتوي على مجال واسع من المتطلبات فهناك العديد من الاختيارات الأخرى التي لا تحتوي إلا على بعض أشكال تلك المتطلبات. والتأكد من الإلتزام بهذه المتطلبات يتطلب الإلزام.

وتعتبر أول خطوة لتشجيع الإلتزام هي التأكد من أن المتطلبات البيئية ذاتها إلزامية (قابلة للإلزام)، بمعنى آخر أن يمنح القانون السلطات الضرورية للإلزام، وأن تكون المتطلبات واضحة وعملية ويشرح هذا الفصل العديد من الطرق الممكن استخدامها لجعل المتطلبات البيئية إلزامية.

جدول رقم (1-3)

أساليب الإدارة البيئية

الأساليب الاختيارية:

تشجع الأساليب الاختيارية أو تساعد على التغيير ولكنها لا تفرضه. وتشمل هذه الأساليب: توعية الجمهور، المساعدة الفنية، وترقية القيادة البيئية بواسطة المنظمات الصناعية والمنظمات غير الحكومية. وقد تشمل الأساليب الاختيارية أيضا الإدارة النسبية للموارد الطبيعية (مثل البحيرات، المساحات الطبيعية، والمياه الجوفية) للمحافظة على الجودة البيئية.

أساليب الفرض والسيطرة:

في أساليب الفرض والسيطرة تقوم الحكومة بفرض التغييرات المطلوبة من خلال المتطلبات التفصيلية. بعد ذلك، تدفع وتجبر على الالتزام بهذه المتطلبات. ويصف الجدول رقم (2-3) أنواع المتطلبات المستخدمة عادة في أساليب الفرض والسيطرة.

الأساليب المبنية على دراسة السوق/الحوافز الاقتصادية:

الأساليب المبنية على دراسة السوق/الحوافز الاقتصادية تستخدم قوى السوق لإنجاز التغييرات السلوكية المطلوبة. وقد تكون هذه الأساليب مستقلة أو مكملة أو مبنية على أساليب الفرض والسيطرة. فعلى سبيل المثال، إن إدخال قوى السوق في أساليب الفرض والسيطرة قد يشجع على منع التلوث بصورة أكبر وإيجاد حلول اقتصادية للمشاكل البيئية.

وتشمل الأساليب المبنية على دراسة السوق الحوافز الاقتصادية مايلي:

✓ نظام الرسوم (الضرائب): الذي يحدد الرسوم على الانبعاثات والمخالفات السائلة وغيرها من المواد الأخرى المؤثرة على البيئة.

✓ نظام التصاريح القابلة للتداول: يسمح هذا النظام للشركات بالمتاجرة بحقوق الانبعاثات الممنوحة لها مع الشركات الأخرى.

✓ أسلوب التعويض: يسمح للمنشآت باقتراح الحلول المختلفة للوصول إلى الأهداف البيئية. فعلى سبيل المثال، يمكن السماح لمنشآت بإطلاق كميات أكبر في الهواء، من إحدى المواد الناتجة عن عمليات التشغيل بالمنشآت، إذا قامت المنشآت بتعويض هذه الزيادة بإنقاص الكميات التي تطلقها في الهواء من مادة أخرى من منتجاتها.

تابع جدول رقم (3-1)

أساليب الإدارة البيئية

تابع الأساليب المبنية على دراسة السوق/الحوافز الاقتصادية:

- ✓ المزايدات: تبيع الحكومة بالمزاد حقوق محدودة الإنتاج أو إطلاق مواد معينة ملوثة للبيئة.
- ✓ التوصيف البيئي/ التوضيح للجمهور: يطلب من المصنعين أن يضعوا بطاقات على منتوجاتهم بحيث يمكن للمستهلك أن يتعرف على تأثير هذا المنتج على البيئة. وبهذا يستطيع أن يختار مشترياته بناء على تأثير هذه المنتجات على البيئة.

الأساليب المبنية على الحد من المخاطر:

تعتبر أساليب الإدارة البيئية المبنية على الحد من المخاطر جديدة نسبياً. وتقوم هذه الأساليب بوضع أولويات للتغيير يتم ترتيبها حسب إمكانية تقليل المخاطر التي تتعرض لها صحة الجمهور و/أو البيئة.

أساليب منع التلوث:

الهدف من أساليب منع التلوث هو منع التلوث عن طريق تقليل أو منع التلوث من المنبع. والتغييرات المطلوبة لمنع التلوث يمكن طلبها كجزء من أساليب الفرض والسيطرة، أو أن تشجع كإجراء تطوعي.

أساليب المسؤولية القانونية:

تقوم بعض أساليب الإدارة البيئية على القوانين التي تجعل الأفراد أو المشاريع التجارية مسؤولين عن نتائج أعمال معينة، أو عن الأضرار التي يسببونها للأفراد الآخرين أو المشاريع الأخرى أو ممتلكاتهم. وكأمثلة على أنظمة الإدارة البيئية المبنية على المسؤولية القانونية: قوانين الإزعاج، القوانين التي تتطلب تعويضا لضحايا الأضرار البيئية، والقوانين التي تتطلب إجراءات تصحيحية للمشاكل البيئية الناتجة عن التخلص من المخلفات الضارة بطرق غير سليمة. ونظام المسؤولية القانونية يمنع أو يقلل التلوث إلى درجة معينة فقط، وهي الدرجة التي يخشى الأفراد أو المنشآت عواقب اتخاذ إجراءات قانونية ضدهم إذا تجاوزوها.

جدول رقم (2-3)

أمثلة للمتطلبات البيئية

معايير البيئة المحيطة:

معايير البيئة المحيطة (وتسمى أيضا معايير جودة الاوساط مثل الهواء والماء). وعادة ما يعبر عن المعايير المحيطة بوحدات التركيز (مثال: نسبة ثاني أكسيد النيتروجين في الهواء لا تزيد عن 1,153 جزءا في المليون). وفي الولايات المتحدة، تستخدم معايير البيئة المحيطة كأهداف للجودة البيئية، وأيضا في التخطيط لمستوى الانبعاثات من المصادر الفردية، والذي يمكن قبوله طالما لم يؤدي إلى الإخلال بالاهداف البيئية بالمنطقة ككل. ويمكن أيضا اعتبار معايير البيئة المحيطة كزناد*، بمعنى أنه عند تخطي هذه المعايير فإن جهود المراقبة والإلزام ستزيد. والإلزام بمعايير البيئة المحيطة يتطلب عادة أن تنسب قياسات البيئة المحيطة إلى الانبعاثات والأنشطة في منشأة معينة، وقد يكون ذلك صعب التحقيق.

معايير الأداء (الانبعاثات والمخلفات السائلة) :

تستخدم هذه المعايير بكثرة في متطلبات التشريعات والتصاريح والمراقبة. وتحد معايير الأداء من كمية او نسبة مواد كيميائية معينة أو نفايات يمكن أن تخرجها المنشأة إلى البيئة في فترة زمنية محددة. وتتمتع معايير الأداء بالمرونة لأنه تسمح للمصادر باختيار التقنيات التي تستخدمها لتحقيق المعايير المطلوبة. وعادة ما تبنى هذه المعايير على أساس الخارج النهائي الذي يمكن إنجازه باستخدام أفضل التقنيات المتاحة في التحكم. وبعض المتطلبات تقدم مرونة إضافية وذلك بالسماح للمصادر ذات الانبعاثات المتعددة بتغيير انبعاثاتها من الأنواع المختلفة بحيث لا يتجاوز مجموع انبعاثات الكلية الحد المسموح به. ويتم قياس الإلتزام بمعايير الانبعاثات بواسطة أخذ العينات والمراقبة، وقد تكون مراقبة الإلتزام صعبة و/أو مكلفة طبقا لنوع الاجهزة المطلوبة.

المعايير التكنولوجية:

هذه المعايير تقتضي أن يستخدم المجتمع المستهدف نوعا من التقنيات (أفضل التقنيات المتاحة في التحكم و/أو مراقبة الانبعاثات). وتكون المعايير التكنولوجية مناسبة إذا كان المعروف عن الأجهزة أنها تعمل جيدا في ظل الظروف العامة التي تمر بها المصادر في المجتمع المستهدف. ومن السهل نسبيا على المفتشين تحديد ما إذا كان المصدر ملتزما بالمعايير التكنولوجية أم لا: فيجب أن تكون الأجهزة المعتمدة في أماكنها تعمل بطريقة سليمة. ومع ذلك فقد يكون من الصعب التأكد من أن الأجهزة تعمل بطريقة سليمة على مدى زمن طويل. ومن الممكن أن تؤدي المعايير التكنولوجية إلى تقييد الابتكارات التكنولوجية وإعاقة جهود منع التلوث.

تابع جدول رقم (3-2)

أساليب الإدارة البيئية

معايير الممارسة:

هذه المعايير تتطلب أو تحضر أنشطة معينة لها تأثير بيئي كبير. فعلى سبيل المثال يمكن أن تحرم بعض هذه المعايير حمل برامل أو أوعية غير مغطاة ومملوءة بسوائل ضارة (خطرة). وفي هذه المعايير أيضا (كالمعايير التكنولوجية) يسهل على المفتشين فحص وتحديد مدى الالتزام بها واتخاذ الإجراءات ضد غير الملتزمين ولكن يصعب معها ضمان دوام الالتزام.

المتطلبات المعلوماتية:

تختلف هذه المتطلبات عن المعايير المذكورة فيما سبق في أنها تحتاج الى مصدر للتلوث الكامن لتجميع البيانات عنه وتقديمها للحكومة (ومن أمثلة هذه المصادر: مصنع مبيدات الحشرات أو منشأة تقوم بإنتاج وتخزين ومعالجة والتخلص من النفايات الخطيرة). وقد يطلب من المنشأة المصدرة للتلوث القيام بالمراقبة وإعداد التقارير والاحتفاظ بسجلات مستوى التلوث الناتج ومدى زيادته أو نقصانه عن معايير الأداء. وعادة تستخدم المتطلبات المعلوماتية عندما يكون مصدر التلوث هو مثلا إنتاج لمواد كيميائية جديدة أو مبيدات حشرية. فعلى سبيل المثال قد يطلب من أحد المنتجين أن يختبر ويكتب التقارير عن احد المنتجات المحتمل أن يحدث أضرارا إذا أطلق في البيئة.

حظر الإنتاج والاستخدام:

حيث يمنع بيع أو استخدام منتج معين أو يمنع فقط بعض الاستخدامات لهذا المنتج.

إن "قابلية المتطلبات البيئية للإلزام" لها تأثير قوي على فاعلية وتكلفة الإلزام وعلى مستوى النهائي للالتزام. على سبيل المثال، البرامج الإلزامية التي لا تحتوي على سلطة قانونية حاسمة ستكون غير فعالة بصفة عامة. وأيضا سيكون من الصعب أو من المستحيل الالتزام بالمتطلبات التي تعتمد على تكنولوجيا باهضة التكاليف، أو غير متوفرة. كما يصعب أو يستحيل الإلتزام بالمتطلبات غير الواضحة، أو غير المحددة، أو الغامضة، أو غير المترابطة، أو المتناقضة.

ويمكن لصانعي السياسات جعل المتطلبات البيئية فعالة بقدر الإمكان إذا أخذوا بعين الاعتبار القابلية للإلزام منذ البداية وخلال عملية إعداد تلك المتطلبات. إن ظهور المشاكل بعد أخذ اللوائح الهامة يؤدي إلى إحداث الفوضى وتبديد الموارد وإلى التأخر. ولهذا فمن الضروري أن يشارك التقنيون والقانونيون في وضع المتطلبات القابلة للإلزام.

الطرق قابلة مختلف الأساليب للإلزام

تعتمد معظم أساليب الإدارة البيئية -المفصلة في الجدول رقم(3-1) السابق- على بعض أشكال المتطلبات التي تتطلب الإلزام⁽¹⁾. على سبيل المثال، تعتمد بعض الطرق المبنية على دراسة السوق على الإلزام لتحديد السلعة المتاجر فيها ولتوفير الحافز للتجار في السوق. ويحتاج نظام التصاريح القابلة للتداول (Tradeable permit system) إلى بعض الإلزام للمتطلبات الموجودة فيه وإلا فسيكون هناك القليل من التحفيز للإلتزام بالمتطلبات أو الحقوق التجارية. وسيجبر هذا النظام المفتشين على مراجعة التصاريح والتعديلات للحكم على الإلتزام. وقد يتطلب نظام وسم السلع (Labelling)، المستخدم لتوجيه اختيار المستهلك، بعض الإلزام لتفادي العلامات غير الدقيقة أو المضللة. ستكون جميع الأساليب التنظيمية للإدارة البيئية مفيدة إذا ما كانت المتطلبات المتضمنة فيها قابلة للإلزام، أي واضحة وعملية. ويقدم هذا الفصل بعض الاقتراحات لجعل المتطلبات البيئية قابلة للإلزام.

القوانين: إطار عمل الإلزام

السلطات:

تتجح القوانين البيئية إذا توفرت فيها السلطات الملزمة. فبدون السلطة الرادعة قد يصبح البرنامج الإلزامي غير قادر على تحقيق الالتزام الفعال كما تتزعزع مصداقيته إذا نجح المخالفون في تحدي السلطة لاتخاذ مواقف إلزامية معينة. وتتضمن سلطات البرنامج الإلزامي الفعال ما يلي (انظر أيضا جدول رقم 7-1 في الفصل السابع):

- سلطة لإصدار اللوائح التنفيذية والتصاريح، والرخص، و/أو إرشادات تطبيق القانون.
- سلطة لعمل (تفصيل tailoring) متطلبات خاصة مناسبة لظروف المنشأة
- سلطة لتفتيش المنشآت المستهدفة بالرقابة القانونية، والكشف على سجلاتها ومعداتها للتأكد من الالتزام.
- سلطة للتأكد من أن المنشأة تراقب التزامها ذاتيا، وتحفظ بسجلات النشاطات الالتزامية، ومن أنها تبلغ هذه المعلومات بصفة دورية للمسؤولين عن البرنامج الإلزامي، وتجعل المعلومات متوفرة للتفتيش.
- سلطة لاتخاذ الإجراءات القانونية ضد المنشآت غير الملتزمة، وعلى سبيل المثال:
- سلطة لفرض غرامات مالية وعقوبات أخرى على المنشآت المخالفة للقوانين.
- سلطة لفرض عقوبات جنائية على المنشآت والأفراد المخالفين للقانون (مثل المنشآت التي تزور السجلات عن عمد).
- سلطة لتصحيح الأوضاع التي تهدد الصحة العامة والبيئة.

إطار العمل المؤسساتي:

تنشئ القوانين بصفة عامة إطار عمل مؤسساتي للإلزام بها عن طريق تحديد الأشخاص المسؤولين عن تطبيقها. فبدون هذا الإطار يصبح من الصعب معرفة من سيكون المسؤول عن التأكد من تحقيق الالتزام. على سبيل المثال، يمكن للقوانين أن تحدد أدوار ومسؤوليات كل الجهات الحكومية بمختلف مستوياتها (انظر الفصل الثامن)، فيمكن أن يرغب واضعو القوانين في إعطاء المواطنين والمؤسسات غير الحكومية الحق في الإحتكام للقضاء من أجل الإلزام بالقانون. فعلى سبيل المثال، تسمح القوانين البيئية للمواطنين بمقاضاة الملوثين في حالة عدم التزامهم بالقانون، و/أو المؤسسات الحكومية لفشلها في تنفيذ واجباتها التي يتضمنها القانون. وهذه الطريقة كانت وسيلة مهمة لتشجيع المواطنين على المشاركة في مكافحة التلوث في الولايات المتحدة الأمريكية (انظر الفصل الثامن لمعلومات إضافية عن مشاركة المواطنين).

القوانين الخاصة بالحث على الالتزام المهني والعدالة:

لمصداقية المؤسسات الحكومية أهمية كبرى في وضع أسس الالتزام الطوعي. وبالتالي فمن الضروري منع الرشوة، ومنع تزوير المعلومات البيئية، والتأكد من التطبيق العادل للقانون. ويلاحظ أن دول عديدة تخضع الموظفين الحكوميين المرشحين للعقوبة القانونية. وبعض الدول الأخرى تحمي حقوق المنشآت عن طريق التأكد من أن التفتيش الحكومي مبني على أساس منطقي، أو على شكوى، أو أي معلومات أخرى تفيد بحدوث مخالفة معينة.

التوافق مع القوانين الموجودة:

لكي تصبح القوانين فعالة ومحترمة فلا بد أن تكون منطقية وغير متضاربة. فعلى أي قانون بيئي جديد أن يكون متوافقا مع القوانين البيئية الأخرى الموجودة (إلا إذا كان الغرض منه هو تصحيح تلك القوانين). كما يجب عليه تدعيم وتكملة القوانين والسياسات في القطاعات الأخرى مثل:

- ✓ الصحة : سلامة الطعام، السلامة والصحة المهنية، المنتجات الإستهلاكية، استعمال المبيدات، الخ..
- ✓ إدارة الموارد الطبيعية : المياه، الطاقة، المعادن، الغابات ، الخ..
- ✓ تخطيط استخدام الأراضي: مواقع وسائل المواصلات، ومشروعات التنمية، الخ..
- ✓ الصناعة والتجارة.
- ✓ الزراعة.

هيكل ومعايير بناء المتطلبات البيئية:

تحتوي بعض القوانين البيئية على متطلبات معينة، والبعض الآخر يحدد هيكلًا ومعايير لوضع المتطلبات ثم بعد ذلك يتم إعدادها. هذه المتطلبات إما أن تكون عامة (أي تنطبق على مجموعة من المنشآت) أو تكون خاصة (أي تنطبق على منشأة بعينها).

➤ المتطلبات العامة:

تطبق المتطلبات العامة على شكل: 1- قوانين 2- لوائح تنفيذية 3- تصاريح أو رخص عامة تنطبق على نوعية معينة من المنشآت (1) (المغاسل على سبيل المثال). وقد تطبق المتطلبات العامة مباشرة على مجموعة من المنشآت أو يمكن أن تستخدم كأساس لوضع المتطلبات الخاصة بمنشأة معينة.

➤ المتطلبات الخاصة بمنشأة معينة:

عادة ما تطبق المتطلبات الخاصة بمنشأة معينة على شكل تصاريح أو رخص. وقد يكون من السهل في بعض الحالات، الإلزام بالمتطلبات العامة لأنه ليس على المفتشين في هذه الحالة أن يحددوا المتطلبات التي تنطبق على كل منشأة. ومع ذلك، وللحصول على إلتزام عام، فإن أحد مساوئ المتطلبات العامة هو أن الإلتزام عادة ما يكون أكثر عبئا على أشخاص معينين دون غيرهم. كما تحتاج المتطلبات العامة إلى تفسير كيفية تطبيقها على منشآت معينة. فالمتطلبات غير العادلة أو غير الواضحة يمكن أن تؤدي إلى مشاكل في الإلتزام. ويمكن أن تتوافق أهداف المتطلبات الخاصة مع أهداف المنشأة وبالتالي تكون الرغبة في تحقيقها. تستخدم مختلف الدول مداخل عديدة لوضع المتطلبات. ويوضح الجدول رقم (3-3) مثلا حول العلاقة بين القانون واللائحة والتصريح في الولايات المتحدة الأمريكية. ويشرح هذه المثل كيف يمكن للمتطلبات، في الولايات المتحدة الأمريكية، أن تصبح محددة ومفصلة حيث تتحول من قانون إلى قرار تنفيذي، ثم إلى تصريح.

المتطلبات: جعلها قابلة للإلزام

يستعمل العديد من الطرق المفصلة أدناه في مختلف الدول للتأكد من أن المتطلبات ستكون قابلة للإلزام.

الموازنة بين التشدد وقابلية التطبيق:

تؤثر سهولة الإلتزام وتكلفته على الدرجة الإلزامية تأثيرا كبيرا. على سبيل المثال، يمكن أن يرغب مديرو المنشآت في الإلتزام، ولكن يعوقهم ارتفاع تكاليف المتطلبات

أو نقص في إيجاد متطلبات صارمة وطموحة، وبين العبء الذي ستسببه هذه المتطلبات على أصحاب الصناعة.

نظرياً، كلما زادت صرامة المتطلبات كلما زادت سرعة حماية البيئة وإصباحها. ولكن إذا ظهرت هاته الصرامة في مرحلة مبكرة من البرنامج فقد تسبب عدم احترام المتطلبات من قبل المهندسين ومديري المشاريع الذين يجب عليهم اتخاذ القرارات بالإلتزام أو لا. وبالمثل، فقد يبدي الموظفون الحكوميون معارضة للإلتزام بتلك المتطلبات. فالمتطلبات الصارمة غالباً ما تواجه بالتحدي والتأخر في المحاكم، ومثل هذا التأخير قد يهدد مصداقية البرنامج الإلزامي. ولهذا فإن المتطلبات المثالية بشكل زائد أو غير العملية قد تعرقل مسيرة الإلتزام.

جدول رقم (3-3)

أمثلة للعلاقة بين القانون البيئي واللوائح والتصريح

في الولايات المتحدة الأمريكية

تلخص القوانين الفيدرالية البيئية في الولايات المتحدة المتطلبات البيئية، وهذه المتطلبات يتم تعريفها في اللوائح الفيدرالية. وفي النهاية يتم تنفيذ هذه اللوائح بواسطة الولايات من خلال تصاريح تقوم بتفسير وشرح المتطلبات التي حددتها القوانين واللوائح. ويبين هذا المثال المتطلبات التي يحددها المرسوم الصادر عن الهيئة الفيدرالية الأمريكية للتحكم في تلوث المياه.

القانون:

ينص أحد أجزاء هذا القانون على أن الموظف الإداري (من وكالة حماية البيئة) له الحق في أن يطلب من صاحب العمل، أو العامل في أي مصدر تلوث فردي، أخذ عينات... من نواتج... (طبقاً للطرق... كما يصفها المسؤول الإداري)

القرار:

الجزء المناظر من القرار ينص على أن التصاريح التي تصدر بواسطة الولاية يجب أن تحدد "أعمال المراقبة المطلوبة (شاملة النوع، ومتعددة التكرار، والفترات البيئية) والكافية للحصول على بيانات تعبر عنه وتمثل النشاط المراقب بما في ذلك - عندما يكون مناسباً - المراقبة المستمرة..."

التصريح:

الجزء المناظر من تصريح في "كومولث ولاية فرجينيا" ينص على أنه "خلال ثلاثة أشهر من إصدار هذا التصريح... وبعد ذلك كل ربع سنة لمدة عام كامل، يقوم الحاصل على التصريح بجمع عينات مركبة لمدة 24 ساعة من التدفق الناتج من مكان معين (يحدد) فيما عدا حالات تحاليل المواد العضوية المتطايرة و"الفينول" و"السيانيد" حيث تطلب عينات مفردة.

وللتغلب على كل تلك الاعتبارات فيمكن تصميم الصرامة في الإلزام بدقة، أي تحديد المتطلبات المتعددة للمنشآت الفردية أو الأجزاء المختلفة من المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية، بناء على عوامل مثل الحجم أو كثافة التلوث أو خطورة التلوث على البيئة والصحة العامة. كما يمكن أن تطبق المتطلبات بطريقة مرحلية. فالمرحلة الأولى يمكن أن تحتوي على متطلبات غير صارمة بحيث لا تصبح عبئاً على المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية. وقد تساعد هذه المرحلة على الحد من التنافس بين الملوثين على الأقل. وبعد ذلك يمكن أن تطبق المرحلة الأكثر صرامة كما يمكن إضافة مراحل أخرى فيما بعد عند الرغبة في ذلك.

تحسين مناخ الالتزام :

هناك عاملان يساعدان في الحصول على احترام وموافقة المجتمع المستهدف و/أو المنشآت الفردية الخاضعة للمتطلبات البيئية:

1- إيضاح المردود:

يستخدم موظفو البيئة بعض الطرق العلمية لعرض كيف يمكن للمتطلب البيئي أن ينتج تحسناً ملحوظاً في البيئة.

2- عرض البدائل والجدوى:

يوفر موظفو البيئة المعلومات الفنية من التكنولوجيات المختلفة أو الطرق الأخرى البديلة الممكن استعمالها للالتزام. كما يمكن لهم توفير المعلومات لعرض الجدوى الاقتصادية لاستخدام هذه التكنولوجيات. ويساعد هذا على إقناع المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية باعتدال المتطلبات. كما يدعو الشركات الموردة للتأكد من توفير التكنولوجيات للمنشآت الخاضعة للمتطلبات. ويساعد هذه النشاطات العلمية على بناء الرغبة في الالتزام لدى المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية. ولكن في بعض

الحالات لا توجد تكنولوجيات مناسبة ولهذا فقد تفرض المتطلبات صنع مثل هذه التكنولوجيات، وفي مثل تلك الحالات يحتاج الوصول للالتزام إلى وقت أطول.
المتطلبات العامة:

ستتجح المتطلبات العامة (مثل اللوائح التنفيذية والتصاريح والرخص العامة) إذا عكست الحقائق العملية للإلزام والالتزام. على سبيل المثال إذا:

➤ كانت واضحة ومفهومة.

➤ أوضحت بدقة ماهي المصادر أو النشاطات الخاضعة للمتطلبات.

➤ أوضحت بدقة المتطلبات وأي استثناءات⁽¹⁾ أو تباين فيها.

➤ شرحت كيفية تحديد المتطلبات مع تعيين طرق الاختبار وإجراءاته.

➤ حددت الموعد النهائي للالتزام.

➤ كانت مرنة بحيث تتناسب مع التصاريح والرخص والاستثناءات

الفردية في الظروف التنظيمية المختلفة.

➤ كتبت بوضوح لدرجة أن تكون قاعدة للمحاكمة القضائية (والتي تعتبر

أقوى الأعمال الإلزامية)

➤ كانت مبنية على أساس تكنولوجي (مثل التشغيل والتحكم في المعدات)

وعلى نظاميات موجودة أو ستتواجد قريبا عليها، وأسعارها في

المتناول .

يحتوي الجدول رقم (3-4) على بعض الأسئلة الأساسية التي يمكن توجيهها عندما

تصدر المتطلبات العامة في القانون واللوائح التنظيمية والتصاريح والرخص العامة،

للتأكد من أنها ستكون ملزمة⁽²⁾.

جدول رقم (3-4)

عينة لقائمة مراجعة تستخدم عند وضع قرار، وتصاريح عامة، ورخص عامة ملزمة

تعريف:

- ✓ هل يقوم القرار، أو الترخيص العام بالتعريف بوضوح بمن هو المجتمع المستهدف، النشاط المستهدف و/أو المادة المستهدفة؟
- ✓ هل الاستثناءات في الشروط ضيقة بحيث تنفادى ابتلاع الاستثناءات للقواعد؟
- ✓ هل التعريفات والاستثناءات دقيقة بحيث يستطيع موظفو الإلزام أن يحددوا أمثلة لعدم الإلتزام؟
- ✓ هل الشروط المحددة تستخدم دائماً من خلال نصوص اللوائح أو التصاريح العامة أو الرخص العامة؟
- ✓ هل السلطة القانونية المتضمنة في اللوائح، أو التصاريح العامة، أو الرخص العامة واضحة تماماً في هذه النصوص؟
- ✓ هل تم تعريف استثناءات اللوائح أو التصاريح العامة أو الرخص العامة بدقة كافية لتوضيح ماهي المجموعات المعفاة؟ وإذا تم إعفاء مصادر ذات أحجام معينة فهل تحدد اللوائح كيف يمكن تحديد حجم مصدر معين؟

المتطلبات:

- ✓ هل يمكن قياس المتطلبات أو اللوائح أو النتائج النهائية الأخرى؟ هل عناصر الإلتزام واضحة؟
- ✓ هل يتوفر المزيد من المتطلبات الملزمة، أي المتطلبات سهلة القياس، التي تحتاج لموارد أقل؟
- ✓ هل يتم وصف الإستثناءات بوضوح؟ هل يتم تحديد حسابات الاستثناءات بوضوح؟ إذا كانت اللوائح أو التصاريح العامة أو الرخص العامة تعطي استثناءات بناء على القصور في الاداء أو التغير في الظروف المحلية، فهل تحدد ماهي مستويات الانبعاثات التي يمكن السماح بها، ومتى ومن يقوم بتحديد تلك المستويات؟
- ✓ إذا كانت الظروف المتغيرة تؤدي إلى متطلبات جديدة، فهل توضح اللوائح أو التصاريح العامة أو الرخص العامة؟ ماهي الظروف التي تؤدي إلى تغير المتطلبات؟ وكيف ستتغير المتطلبات؟
- ✓ إذا كانت المتطلبات هي حد الانبعاثات أو قيمة التركيز فهل تبين بوضوح الإطار الزمني المرتبط بهذا الحد(مثل؛ لحظياً، متوسط 3 ساعات، يومياً)؟
- ✓ هل متطلبات كتابة التقارير متكررة بدرجة تسمح بالرد السريع على المخالفة؟ وهل يطلب من المجتمع الاحتفاظ بالمعلومات لمدة طويلة لأغراض الإلتزام؟

تابع جدول رقم (3-4)

عينة لقائمة مراجعة تستخدم عند وضع قرار، وتصاريح عامة، ورخص عامة ملزمة

تابع المتطلبات

- ✓ هل القرار أو التصريح العام أو الرخصة العامة تؤدي إلى الفشل في الاحتفاظ بسجلات أو كتابة التقارير عن مخالفات فردية للإلزام؟
- ✓ هل يطلب من المجتمع تقديم السجلات للمفتشين عن الطلب؟
- ✓ هل توجد أي استثناءات واضحة لمتطلبات حفظ السجلات وكتابة التقرير؟
- ✓ هل متطلبات التقارير والسجلات وتقنية التفتيش/ المراقبة تساعد على خفض تكاليف الإلزام وزيادة فعالية التفتيشات؟

إظهار الإلتزام:

- ✓ هل القرار أو التصريح العام أو الرخصة العامة تصف بوضوح مقومات الإلتزام، وكيف يمكن تحديده؟ هل يحدد الإلتزام بواسطة تفتيش ميداني أم مراجعة مكتبية أم تقارير مقدمة من المجتمع المستهدف بالرقابة، أم هل يكون القرار أو التصاريح العامة أو الرخص العامة ذات إلزام ذاتي؟
- ✓ هل ينص القرار أو التصريح العام أو الرخصة العامة على من(الحكومة أم المنشأة) المسؤول عن إثبات الإلتزام أو عدم الإلتزام؟ هل يمكن أن يطلب البرنامج من المنشأة إجراء اختبارات معينة وتحديد الإلتزام؟
- ✓ هل يحدد القرار، التصريح العام، أو الترخيص العام الحدود الزمنية التي يجب أن يصل قبلها عضو المجتمع المستهدف بالرقابة إلى الإلتزام؟ هل توجد نقطتا بداية ونهاية محددتان لهذه الفترة الزمنية؟ إذا كان الإلتزام سيستدل عليه بواسطة وقوع حدث معين وليس بواسطة تاريخ معين فهل هذا الحدث متميز بحيث يدل المفتش على أن المنشأة في حالة الإلتزام؟
- ✓ هل تم وصف الشواهد المطلوبة للإستدلال على وقوع مخالفة بوضوح؟ هل يمكن استخدام بيانات طرف ثالث كدليل؟ هل يصف القرار، التصريح العام، أو الترخيص العام، مدى إمكانية اعتماد المفتش على خبرته المهنية في الحكم على وجود المنشأة في حالة الإلتزام؟
- ✓ هل يقوم القرار، التصريح العام، أو الترخيص العام بوصف مسؤوليات كل مستوى حكومي بوضوح في حالة اشتراك مستويات حكومية مختلفة في البرنامج الإلزامي؟

تابع جدول رقم (3-4)

عينة لقائمة مراجعة تستخدم عند وضع قرار، وتصاريح عامة، ورخص عامة ملزمة

المراقبة والتفتيش:

- ✓ هل تنص اللوائح بوضوح على المطلوب من المجتمع مراقبته بالفعل؟ هل تدعم هذه المتطلبات أهداف الإلتزام الخاص بقانون البيئة؟ على سبيل المثال، إذا كانت أهداف الإلتزام هي بيان أن المنشآت في حالة التزام كل يوم، فهل يطلب القرار أو التصريح العام أو الترخيص العام مراقبة ذاتية يومية وحفظا يوميا للسجلات؟
- ✓ ماهي طرق الاختبار اللازمة لتحديد ما إذا كانت المنشأة ملتزمة؟ هل تم وصف الطرق بوضوح؟ هل تم تعيين متوسط المرات المسموح بها بوضوح؟
- ✓ هل يعتبر القرار أو التصريح العام أو الترخيص العام أي محاولة لتزوير بيانات المراقبة الذاتية هي مخالفة إلزامية منفصلة؟
- ✓ هل قام القرار أو التصريح العام أو الترخيص العام بتحويل السلطة لإجراءات التفتيش التي ستمكن المفتش من جمع البيانات اللازمة لتحديد الإلتزام؟ هل تغطي هذه الإجراءات عملية دخول المنشأة المستهدفة بالمراقبة، وفحص الوثائق وجمع العينات؟
- ✓ هل سيكون المفتشون مستعدين لتحديد أي منشأة ليست ملتزمة بسرعة؟
- ✓ هل ستساعد متطلبات التفتيش والمراقبة الذاتية على خفض تكاليف الإلتزام وزيادة فعالية التفتيش؟

المراقبة الذاتية/ حفظ السجلات/ الإخطارات والتقارير:

- ✓ هل يوفر القرار أو التصريح العام أو الترخيص العام جدولا واضحا للمراقبة الذاتية؟
- ✓ هل يبين القرار أو التصريح العام أو الترخيص العام الطريقة المستعملة للمراقبة الذاتية؟
- ✓ هل تنص القرار أو التصريح العام أو الترخيص العام بوضوح على نوع البيانات المطلوب من المجتمع المستهدف بالمراقبة أن يقوم بتسجيلها والإخطار بها؟
- ✓ هل ستظهر هذه البيانات إذا كانت المنشأة ملتزمة أم لا؟ هل ستوفر هذه البيانات أدلة كافية لتوثيق المخالفة؟
- ✓ هل سيوفر القرار أو التصريح أو الترخيص العام جدولا ونماذج واضحة لحفظ السجلات والإخطارات (التقارير)؟

حجم المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية:

يمكن أن يؤثر حجم المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية على قدرة البرنامج في إلزام المتطلبات العامة بنجاح. فكلما زاد حجم المجتمع كلما زاد المجهود المطلوب للإلزام الناجح وإذا زاد الحجم بطريقة كبيرة سيصبح من المستحيل تطبيق المتطلبات والإلزام بها، على سبيل المثال؛ فقد أصدرت إحدى مقاطعات هولندا قانونا يطلب من الشركات، التي ترغب في استخدام معدات للتخلص من نفاياتها، الحصول على استثناء. ولكن بعد إصدار القانون اكتشفت الحكومة أن هناك 100000 شركة بحاجة إلى مثل هذا الاستثناء، وأن المقاطعة بحاجة إلى تعيين من 200 إلى 300 مفتش إضافي. ولهذا قررت حكومة المقاطعة إعادة النظر في نص هذا القانون، ولا توجد الآن حاجة إلى الاستثناءات. وأصبحت الشركات تحتفظ بسجلات التخلص من النفايات، وتقدم تقارير دورية عن النفايات الخطرة. كما أصبحت مجهودات الإلزام تركز على معالجي النفايات (وعددهم حوالي 1000) أكثر من منتجي النفايات ذاتهم. تتداخل في بعض حالات التلوث حلقة من المنشآت و/ أو الأفراد (مثل المنتج والموزع والمستهلك)، في مثل تلك الحالات عند التحكم في أصغر عضو في الحلقة (المنتج مثلا وليس المستهلك) يمكن الوصول إلى النتائج البيئية المرغوبة بأقل مجهود ممكن.

تحليل درجة الالتزام المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية:

يسهل الالتزام بالمتطلبات العامة المحددة، التي تحتوي على شيء من المرونة عند تطبيقها على منشآت معينة، ولكنها قد لا تسمح بالمرونة الاقتصادية التي تشجع على الالتزام. فقد يحتاج صانعو السياسات إلى الموازنة بين ميزة التحديد مع الحاجة إلى المرونة.

فالعوامل التكنولوجية والاقتصادية تحدد كيف يمكن للمتطلبات أن تصبح عبئا على المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية. وغالبا ما تفوض بعض البرامج البيئية (كثلك الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية) جهات معينة لإجراء دراسات مستقلة لاختبار التأثير الاقتصادي والتكنولوجي الذي تسببه المتطلبات العامة على المجتمع. وتحويل العوامل المدروسة على:

❖ اعتبارات اقتصادية:

- أي نوع من المنشآت خاضعة للمتطلبات؟.
- ماهي المعدات المطلوبة للإلتزام، وماهي تكلفة الحصول عليها وتشغيلها وصيانتها؟
- ماهي التغييرات المطلوبة في ممارسات العمل لتحقيق الإلتزام؟ وماهي تكلفتها؟
- إذا طلب من المجتمع مراقبة نشاطاته الإلتزامية، فماهي تكلفة هذه المراقبة؟
- هل هناك أي منافع اقتصادية قصيرة أو طويلة المدى للمجتمع من الإلتزام (مثلا، دخل من إعادة تصنيع المواد، استخدام عملية أقل تكلفة)؟
- هل الخطة التنظيمية ذات نفع مادي بالمقارنة مع طرق أخرى تحقق تحسنا مماثلا للبيئة؟

❖ اعتبارات تكنولوجية:

- ماهي التكنولوجيات المستخدمة في الإلتزام؟
- ماهي درجة الاعتماد عليها؟
- ما مدى توفرها؟
- ما درجة سهولة تشغيل مثل هذه التكنولوجيات بدقة؟

إشراك المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية والأطراف الأخرى المهمة:

يساعد إشراك المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية في وضع المتطلبات العامة، على خلق المساندة وتقليل المقاومة والمعارضة. كما يمكنه أن يجعل المتطلبات العامة أكثر عملياً ومن تم أكثر قابلية للإلزام، ويساعد على الإعلان عن المتطلبات في مرحلة مبكرة مما يحدد مرحلة الالتزام. وهناك ثلاث طرق أساسية لإشراك المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية هي: التعقيب الرسمي، والمفاوضات غير الرسمية، والاختبارات الميدانية (أنظر جدول رقم 3-5). وتساعد الإجراءات وجدول المواعيد المحددة لكل طريقة على تجنب احتمال تدخل المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية لتأجيل التنفيذ أو التأثير على النتائج بطريقة غير لائقة. كما يمكن أن يكون إشراك المجتمع غير الخاضع للرقابة القانونية (مثل عامة الشعب أو المؤسسات غير الحكومية) مفيداً جداً (مثلاً لبناء مساندة عامة -يفصل الفصل الخامس أهميتها- أو لالتماس الأفكار المبدعة من المجموعات المثقفة).

جدول رقم (3-5)

طرق إشراك المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية في وضع المتطلبات العامة

الإستشارات الغير الرسمية:

✓ يمكن أن يقوم صانعو السياسات بالتشاور مع الممثلين الرئيسيين للمجتمع المستهدف بالرقابة والمنظمات الغير الحكومية بصورة غير رسمية قبل وضع المتطلبات العامة ويمكن أن تفيد هذه الإستشارات في تصنيف المشاكل المستقبلية مبكرا واستبعاد المقاومة.

التعليقات الرسمية:

✓ يفرض النظام القانوني في الولايات المتحدة أن تقوم الحكومة الفيدرالية بنشر مسودة اللوائح تم التماس التعليق عليها من طرف الجماهير والمجتمع المستهدف بالرقابة. وتقوم الدوريات الحكومية المنخفضة التكاليف والواسعة الإنتشار بالإخطار مقدما بأن هناك قرارات جديدة جاري إعدادها، والإعلان عن الموعد الذي ستكون جاهزة فيه. ويمكن لأي مؤسسة أو أي فرد الحصول على اللوائح المقترحة ومراجعتها بسهولة عندما تصدر.

يمكن قبول التعليقات الكتابية من الجماهير لمدة زمنية محدودة(من 30 إلى 90 يوما في الولايات المتحدة) بعد إصدار اللوائح المقترحة. ثم تقوم وكالة حماية البيئة بإعداد ونشر ردود الفعل التفصيلية لهذه التعليقات. يتعلق الكثير منها بصعوبة الإلتزام أو التأثيرات الغير المتوقعة له. تمنح هذه التعليقات الفرصة لواضعي اللوائح لإعادة التفكير في أساليبهم. كما يؤكد للمعلقين رسميا بأن تعليقاتهم قد أخذت بعين الاعتبار.

تابع جدول رقم (3-5)

طرق إشراك المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية في وضع المتطلبات العامة

الاختبار الميداني:

في "الاختبارات الميدانية" يتطوع بعض أفراد المجتمع المستهدف بالرقابة باختبار المتطلبات العامة لتحديد ما إذا كانت هذه المتطلبات واضحة ومفهومة و/أو سهلة وغير مكلفة على سبيل المثال. وهكذا يمكن لصانعي السياسات تعديل المتطلبات العامة قبل التنفيذ النهائي. وبالتالي فإن الاختبار الميداني يستغرق مدة أطول في إعداد المتطلبات العامة، ولكنه يمكن أن يكشف مناطق الضعف التي قد تجعله غير ملزم. ومنذ عام 1991 تتم في الولايات المتحدة الأمريكية تجربة الإختبارات الميدانية تمهيدا لاستخدامها.

في الواقع، لا يمكن إجراء الاختبارات الميدانية على جميع المتطلبات المقترحة. فعلى سبيل المثال، قد لا يكون عمليا إجراء اختبار ميداني للمتطلبات التي تستدعي استثمارا ضخما في شراء أجهزة جديدة، بسبب ارتفاع التكاليف وطول الزمن اللازم للتخطيط واستخراج التصاريح والإنشاءات وبدء تشغيل الأجهزة الجديدة. ولكن من المحتمل أن يكون الاختبار الميداني أكثر ملاءمة للمتطلبات التي تختص بتشغيل وصيانة المعدات الموجودة بالفعل، وحفظ السجلات والإخطارات والتقارير، والطرق الجديدة لاختبار الالتزام و/أو قدرة المعدات الموجودة على مواجهة المعايير الجديدة. عموما، إن الاختبار الميداني لهذه المتطلبات يجب أن لا يعطل التشغيل أو يعرقل وضع المتطلبات أو يضع أعباء مالية ضخمة على عاتق المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية.

وعندما يستخدم الاختبار الميداني، فلا بد من أن يحدد صانعو السياسات الجهة التي ستقوم بالتمويل (البرنامج الإلزامي أم هيئة الاختبارات بنفسها أم مؤسسة تجارية تمثل المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية).

أشراك مسؤولي الإلزام:

قد لا يشترك موظفو الحكومة المسؤولة عن إصدار المتطلبات العامة في النشاطات الإلزامية. ولهذا قد لا تتوفر لدى المشرعين الخبرة والحكمة والاهتمام الموجودة لدى الموظفين القانونيين والتقنيين المشتركين في الإلزام.

عموماً، تعتبر القوانين والإجراءات المؤسساتية الخاصة مفيدة للتأكد من أن موظفي الإلزام يوفرون المعلومات في نفس الوقت الذي يتم فيه إعداد المتطلبات العامة. على سبيل المثال؛ يمكن إعداد نظام يتعقب من خلاله مسئولو الإلزام حالة مشاريع إعداد المتطلبات. كما يمكن تشكيل لجن لإعداد المتطلبات العامة تتكون من صانعي السياسات ومسؤولي الإلزام. ويمكن للجنة أن تضم ممثلي كل المستويات الحكومية (قوميين، إقليميين، ومحليين) الذين يمكنهم المشاركة في الإلزام بالمتطلبات. كما يمكن لأعضاء اللجنة أن يكونوا مسؤولين عن التأكد من أن أفراد البرنامج الإلزامي قد شاركوا في وضع ومراجعة المتطلبات .

وتساعد كتابة التعليقات على المتطلبات المقترحة والردود الرسمية عليها في التأكد من أنها مفهومة بوضوح وأيضاً في تسجيل عملية اتخاذ القرارات. ويمكن للمسؤولين عن إصدار المتطلبات العامة تفويض جهات معينة للقيام بدراسات خاصة لتحديد ما إذا كانت هناك مشاكل في الإلزام بالمتطلبات المقترحة ويجب إبقاء مثل تلك الدراسات سرا حتى لا تظهر نقاط الضعف في القابلية للإلزام والتي بدورها يمكن أن تقيد الجهود الإلزامية إذا نشرت.

يمكن تسجيل الدروس المستفادة من المتطلبات الموجودة، في منطقة أوبلد معين، عن أسباب كونها إلزامية، كما يمكن دراسة هذه الدروس ونقلها إلى الأشخاص المسؤولين عن إعداد المتطلبات الجديدة على سبيل المثال، يمكن

مراجعة بعض المتطلبات العامة المختارة بعد عام كامل من تنفيذها لتحليل
قابليتها للإلزام والقيام بالتعديلات التي يمكن أن تزيد من هذه القابلية.
كما يمكن إيجاد آليات خاصة "لإصلاح" المتطلبات العامة الموجودة إذا وجدت
صعوبة في الإلزام بها. وبالتالي وضع أسلوب سهل لتصحيح عيوبها عند المراجعة.
التنسيق مع المتطلبات والبرامج البيئية الأخرى:

يمكن للمتطلبات البيئية تحت قانون معين أن تتداخل مع التزام ناجح تحت قانون
آخر. على سبيل المثال، طلبت اللوائح التنظيمية من شركات الإلكترونيات في
الولايات المتحدة الأمريكية لإيقاف تسرب الكيماويات المذيبة(المستخدمة داخل
الخرانات) إلى المياه الجوفية، فقامت بعض الشركات بالالتزام بهذه اللوائح عن
طريق تسريب تلك الكيماويات إلى الهواء مما أدى إلى خلق مشكلة في نوعية
الهواء. أما في هولندا، فإن معالجة الغازات للتقليل من الانبعاثات الهوائية الضارة
يمكن أن يؤدي إلى تسريبات مائية ملوثة، ومعالجة مياه الصرف الملوثة يمكن أن
ينتج عنها ملوث آخر يحتاج إلى معالجة أخرى.

ويمكن استخدام القانون لتجنب تلك التأثيرات غير المقصودة. أولاً، يمكن أن تطلب
القوانين البيئية من صانعي السياسات عند وضع المتطلبات العامة أن يتأكدوا من
عدم حدوث مثل تلك التأثيرات. ثانياً، يمكن للخبراء في المناطق البيئية مراجعة
المتطلبات. ثالثاً، يمكن دراسة المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية للتأكد مما إذا
كان الالتزام سيحول التلوث من وسط بيئي إلى آخر. فإذا ظهر تداخل، يمكن تعديل
المتطلبات حتى يتم تقليل أو منع التأثيرات. وأخيراً، يمكن تحديد متطلبات لكل
الأوساط البيئية في وقت واحد.

المتطلبات الخاصة بالمنشأة :

التأكد من القابلية للإلزام:

تفرض المتطلبات الخاصة بالمنشأة عن طريق التصاريح والرخص. وهذه المتطلبات غالبا ما تكون مبينة على أساس معايير معينة موجودة في القانون واللوائح التنظيمية و/أو الإرشادات، مع ملاءمتها لحالة المنشأة الحاصلة على الترخيص أو التصريح. وقد تغطي هذه المستندات متطلبات معينة فقط (مثل تلك التي تختص بوسط بيئي منفرد) أو تشمل كل المتطلبات التي قد تحتاجها المنشأة.

والغرض من التصاريح والرخص هو أن تكون مستندات عملية لطلب أو منع نشاطات معينة، ولكي تصبح إلزامية يجب أن تكون واضحة ومحددة وغير مبهمة. وللتأكد من أن التصاريح والرخص تتصف بتلك المواصفات يمكن اتخاذ الخطوات الآتية:

- تدريب كاتبي التصاريح والتراخيص على الطرق الصحيحة لكتابتها.
- استخدام نماذج قياسية للتأكد من أن كل تصريح أو ترخيص يحتوي على كل المعلومات الهامة.
- حيثما أمكن، يستخدم تصريح أو ترخيص "نموذجي". ويحتوي هذا التصريح/الترخيص النموذجي على متطلبات يمكن تطبيقها على منشأة معينة، ثم يمكن لكاتب التصريح أو الترخيص تعديله ليتناسب مع منشأة أخرى.

➤ توفير التعليمات الواضحة لكاتب التصريح أو الترخيص عن كيفية كتابته. يعرض جدول رقم (3-6) قائمة مراجعة يمكن لكاتب التصريح أو الترخيص استخدامها للتأكد من قابلية هذا التصريح أو الترخيص للإلزام. ويجب على كاتب المتطلبات الخاصة بالمنشأة التأكد من أن شروط التصريح أو الترخيص لا تتعارض

مع أي من التصاريح أو الرخص الأخرى الموجودة بالفعل لديها. فالتعارض والتضارب بين التصاريح والرخص البيئية يمكن أن يؤدي إلى عدم الإلتزام. ولكن يمكن التغلب على هذه المشكلة عن طريق التصاريح والرخص العامة التي تشمل كل المتطلبات البيئية المترابطة في مستند واحد. كما تمكن هذه التصاريح والرخص العامة كاتبها من تحديد أولوية المتطلبات على أساس الخطورة على الصحة العامة أو البيئة، على المصادر الإلزامية للمنشأة، وأيضا على القابلية للتطبيق.

جدول رقم (3-6)

عينة قائمة مراجعة لوضع تصاريح ملزمة

بنود عامة

- ✓ هل ذكرت بوضوح المدة الزمنية التي سيسري فيها التصريح؟ هل تم تحديد تاريخ يبين متى يجب تجديد التصريح، ومتى يجب التقدم بطلب لاستخراج تصريح جديد؟
- ✓ هل يوجد بالتصريح ما ينص على وجوب تعديله إذا تغيرت ملكية المنشأة، أو إذا أجرت المنشأة تغييرات على عملياتها المستهدفة بالرقابة القانونية؟
- ✓ هل يتعارض شروط أي تصريح آخر حصلت عليه المنشأة؟
- ✓ هل توجد فقرة بالتصريح تنص على إمكانية إلغاء التصريح تلقائياً إذا تم اكتشاف تقديم معلومات زائفة أو مضللة أو غير كاملة أثناء عملية تقديم الطلب؟
- ✓ هل ينص التصريح على من يتحمل المسؤولية القانونية لعدم الالتزام، المالك أو المشغل؟

المتطلبات

- ✓ هل يمكن قياس المتطلبات أو النتائج النهائية الأخرى؟ هل وحدات الالتزام واضحة؟
- ✓ هل يبين التصريح أنه سيطلب عمل تعديلات إذا تغيرت المتطلبات أو المعايير؟
- ✓ إذا كان المتطلب هو الحد من الانبعاث فهل يبين التصريح بوضوح الإطار الزمني المرتبط به (مثال: مؤقتاً، متوسط 3 ساعات، يومياً)؟

المراقبة والتفتيش

- ✓ هل يبين التصريح بوضوح ما هو المطلوب من المنشأة أن تراقبه فعلاً؟ وهل تساند هذه المتطلبات أهداف الالتزام للوائح البيئية؟
- ✓ ماهي طرق الاختبار اللازمة لتحديد ما إذا كانت المنشأة ملتزمة أم لا؟ وهل تم شرح هذه الطرق بوضوح للحاصلين على التصاريح؟ هل تم تحديد بوضوح المتوسطات الزمنية المسموح بها؟
- ✓ هل يجعل التصريح من أي محاولة لتزييف بيانات المراقبة الذاتية مخالفة إلزامية منفصلة؟
- ✓ هل يوفر التصريح جدولاً واضحاً للمراقبة الذاتية؟
- ✓ هل يعطي التصريح السلطة لإجراءات التفتيش التي تمكن المفتشين من جمع البيانات اللازمة لتحديد الالتزام؟ وهل تغطي هذه الإجراءات عملية الدخول إلى المنشأة المستهدفة بالرقابة، وفحص الوثائق، وجمع العينات؟
- ✓ هل سيكون المفتشون مستعدين لتحديد المنشآت غير الملتزمة؟
- ✓ هل تساعد متطلبات التفتيش والمراقبة الذاتية على خفض تكاليف الإلزام وزيادة فعالية التفتيش؟.

جدول رقم (3-6)

عينة قائمة مراجعة لوضع تصاريح ملزمة

حفظ السجلات / الإخطارات والتقارير

- ✓ هل يوضح التصريح البيانات التي يجب على المنشأة أن تقوم بتسجيلها والإخطار بها؟
- ✓ هل تبين هذه البيانات ما إذا كانت المنشأة ملتزمة أم لا؟ وهل توفر هذه البيانات أدلة كافية لإثبات وتوثيق المخالفات؟
- ✓ هل مطلوب من المنشأة أن تبلغ عن عدم الإلتزام بمتطلبات التصريح؟ إذا كان الأمر كذلك فهل يحدد التصريح موعدا نهائيا للإبلاغ عن عدم الإلتزام، ولمن يجب الإبلاغ عن عدم الإلتزام؟
- ✓ هل يوفر التصريح جداول ونماذج واضحة لحفظ السجلات والإخطارات والتقارير؟
- ✓ هل يحدد التصريح إلى من يجب الإخطار بالمعلومات؟
- ✓ هل تتكرر متطلبات الإخطار بصورة كافية للسماح بالإستجابة للمخالفات من حين لآخر؟ هل يطلب من المنشأة الاحتفاظ بالمعلومات لفترات طويلة لأغراض الإلتزام؟
- ✓ هل يعتبر التصريح أن الفشل في حفظ السجلات أو الإخطار بها هو مخالفة إلزامية منفصلة؟

إظهار الإلتزام

- ✓ هل سيصف التصريح بوضوح مكونات الإلتزام وكيفية تحديده؟
- ✓ هل يذكر التصريح بوضوح من هو المسؤول عن إثبات الإلتزام أو عدم الإلتزام (كما ينص القانون المطبق)؟
- ✓ هل يضع التصريح حدودا زمنية يجب أن تصل المنشأة خلالها إلى الإلتزام؟ وهل توجد نقاط بداية ونهاية محددة للفترات الزمنية؟ إذا كان الإلتزام يعرف بوقوع حدث معين (بدلا من تاريخ معين) فهل هذا الحدث مميز بما يكفي لكي يستطيع المفتش تحديد ما إذا كانت المنشأة في حالة التزم أم لا؟

عملية التصريح أو الترخيص :

ترتفع مصداقية برامج الإلزام البيئي عامة إذا أصدرت المتطلبات البيئية الخاصة بالمنشأة فور تحديد البرنامج البيئي. فكلما طالت المدة كلما زاد الإيحاء بضعف البرنامج البيئي، وزاد تأخر تطبيق القوانين البيئية. فعندما تكون موارد البدء محدودة، يرغب صانعو السياسات في تطبيق المتطلبات على المنشآت التي تبعث كميات كبيرة من الملوثات الخطرة في أسرع وقت ممكن. وتختلف عمليات كتابة التصاريح أو الرخص من دولة إلى أخرى، ولكنها عامة ما تتضمن الخطوات الآتية:

- توفر المنشأة معلومات عن عملياتها وانبعاثاتها للمؤسسة الحكومية.
- يراجع كاتب التصريح أو الترخيص هذه المعلومات ويطلب معلومات إضافية إذا رغب في ذلك.
- يبلغ كاتب التصريح أو الترخيص الأطراف المعنية (مثل الغدارة المحلية) بأنه بصدد إعداد تصريح أو ترخيص.
- يمكن لكاتب التصريح أو الترخيص إعطاء تصريح أو ترخيص للمنشأة وما هي المتطلبات المطلوبة.
- يمكن استخدام المفاوضات عند الحاجة في حالة ظهور أي نزاع بين كاتب التصريح أو الترخيص؛ وبين المنشأة، أو العمال، أو الإدارة المحلية، أو أي طرف متداخل.
- يعمل تجميع المعلومات الكافية والمناقشات والمفاوضات يمكن لكاتب التصريح أو الترخيص أن يقرر إصداره أم لا.

➤ يمكن أن يكون هناك عقاب إذا اكتشف كاتب التصريح أو الترخيص بأن طالب الرخصة قد قدم معلومات غير صحيحة أو ناقصة أو مضللة.

ويوفر التصريح أو الترخيص الفرصة للتأكد من أن المنشأة تفهم بشكل واضح ماهي المتطلبات وماهي أهمية تحقيقها على الصعيدين البيئي والقانوني. وتستخدم مدينة "امستردام" في هولندا نظام "الاستشارات السابقة" (Prior Consultations) لترويج الالتزام. فعند طلب تصريح من قبل أي شركة، تسعى الحكومة المحلية إلى عمل تقرير عن نشاطات الشركة، والتلوث المتوقع منها، والاحتياطات البيئية الواجب اتخاذها. كما يمكن الدعوة إلى مشاركة الموظفين الحكوميين الآخرين (مثل مفتشي السلامة والصحة، ومديري جودة المياه، وقسم المطافئ، ومفتشي البيئة). وبعد ذلك يشرح التقرير والتصريح بتفصيل لإدارة الشركة. وقد صممت هذه الإجراءات لترويج الالتزام عن طريق إقناع الشركات بضرورة اتخاذ إجراءات بيئية، وتوضيح الإجراءات التي ستتخذ إزاء عدم الالتزام.

الجزء الثاني

تصميم استراتيجيات الالتزام وبرامج الإلزام

تحديد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية ووضع أولويات البرنامج

مقدمة

غالبا ما تشمل المتطلبات البيئية عددا كبيرا من المؤسسات المختلفة مما يستحيل معه تحديد كل المخالفات واتخاذ الإجراءات اللازمة حيالها، أو ترويج الالتزام بين كل أعضاء المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية. ومهما زاد حجم الميزانية المتاحة، ستظل محدودة مقارنة بحجم المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية، وتعمل البرامج الإلزامية على أكمل وجه عند تحديد أولويات تعقب المخالفات والرد عليها وألويات ترويج الالتزام هذا، وتساعد الأولويات على توجيه موارد البرنامج لتحقيق أقصى تأثير ممكن. ويتضمن وضع الأولويات بعض الأسئلة مثل:

- ✓ كيف يمكن توزيع موارد البرنامج بين ترويج الألتزام ورد الفعل الإلزامي؟
- ✓ ماهي المنشآت التي يجب تفتيشها؟ وماهو معدل تكرار الحملة التفتيشية؟ وما مدى شمول هذه التفتيشات؟
- ✓ ماهي المخالفات التي يجب التصرف معها وكيف؟

تحديد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية

من أهم الخطوات في تطوير أولويات البرنامج، تحديد المجموعات المستهدفة بالرقابة القانونية، وفهم درايتهما وقدراتها ودوافعها ورغبتها في الالتزام على قدر الإمكان. ويساعد الوصف الدقيق للمجتمع المستهدف بالرقابة القانونية صانعي السياسات على تحديد استراتيجية الالتزام (التي تتضمن ترويج الالتزام ورد الفعل الإلزامي) وذلك للحصول على أقصى فاعلية. كما يساعد على تصميم برامج مراقبة الالتزام (أنظر الفصل السادس من هذا الكتيب). والواقع، تجعل عمليات وصف المجتمعات المستهدفة بالرقابة على دراية بالمتطلبات، وعلى دراية بأن القائمين على البرامج الإلزامية يعرفون من هم أعضاء هذه المجتمعات، وان المتوقع منهم هو الالتزام بالمتطلبات القانونية. ويعتبر هذا الاتصال بالمجتمع المستهدف بالرقابة القانونية هو الخطوة الأولى لخلق إدراك بفاعلية البرنامج الإلزامي. ولهذا فيمكن اعتبار عملية تحديد المجتمع بالرقابة القانونية نوعاً من ترويج الالتزام.

وتعتمد الحاجة إلى تحديد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية-والقدرة على ذلك جزئياً- على التعرف على حجم وعدد مصادر التلوث. فإذا كان هذا المجتمع يحتوي على عدد كبير من المنشآت الصغيرة (مثل محطات البنزين) فسيصبح غير عملي أو من المستحيل عمل مسح شامل له. وفي مثل تلك الحالات يمكن لمسئولي البرامج أن يقرروا دراسة جزء من المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية (مثل المنشآت الموجودة في مساحة جغرافية معينة شديدة التلوث). وعلى الأقل، يمكن لمسئولي البرامج أن يحتفظوا بسجلات الشكاوي المبلغة والتي بدورها ستساعد على تحديد المخالفين المحتمل وجودهم.

معلومات هامة

يمكن ان يحتوي المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية على :

➤ مؤسسات الأعمال.

➤ مشاريع صغيرة.

➤ مؤسسات عامة/ منشآت حكومية.

➤ أفراد.

وتكون المعلومات التالية مفيدة عند تصميم استراتيجية التزامية:

- معلومات التعريف، مثل اسم المنشأة.
- الموقع الجغرافي، مثل خط الطول وخط العرض والعنوان.
- نوع النشاط او العمليات.
- رقم ترخيص أو تصريح أو سجل ساري المفعول للمنتجات.
- أنواع وكميات المواد الخاضعة للتنظيم أو الانبعاثات بالمنشأة.
- الأخطار المترتبة على الانبعاثات (إذا كان قد تم حسابها).

أساليب جمع المعلومات

هناك طرق عديدة لجمع المعلومات نذكر منها : الحصر، طلبات استخراج التصاريح والرخص، وعملية التسجيل، والسجلات الموجودة بالفعل، ومصادر المعلومات الأخرى، وعمليات المسح الجوي.

1- الجرد:

يمكن للبرنامج الإلزامي جرد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية إما عن طريق طلب إكمال نماذج المعلومات، أو عن طريق إرسال مفتشين لكل منشأة لجمع المعلومات. ولكن من سلبيات الجرد أنه يشكل عبئاً على المؤسسة الحكومية و/أو المجموعات المستهدفة بالرقابة القانونية. فهي تستهلك وقت الموظفين ويمكن أن

ترهق الميزانيات التشغيلية. ومن السلبيات الأخرى للجرد، ضرورة التحديث المستمر للمعلومات وقد أثبت هذا الأمر صعوبته في بعض البرامج. فسيتطلب ذلك من المؤسسات للحكومية أن تقرر كم مرة ستقوم بعمل مسح شامل للمجموعات المستهدفة بالرقابة القانونية. كما يجب موازنة الحاجة للمعلومات مع تكلفة الحصول عليها. ويمكن للقوانين أن تتضمن جودة المعلومات عن طريق جعل تزويرها غير قانوني.

2- طلبات استخراج التصاريح والرخص:

يمكن الحصول على معلومات مبدئية من خلال عملية إصدار التصاريح أو الرخص وذلك في حالة ما إذا كانت المتطلبات لا تسمح بالتشغيل القانوني دون وجود تصريح أو ترخيص.

3- عملية التسجيل:

في عملية التسجيل، يقوم مديرو المنشآت بالاتصال بالبرنامج البيئي لتسجيل معلومات معينة عن المنشأة أو منتجاتها. ولكن من عيوب هذه الطريقة هو أنه من الصعب التأكد من أن كل المنشآت المعنية قد قامت بالتسجيل. وتعتمد درجة نجاح تسجيل كل المنشآت المعنية على عواقب عدم التسجيل، وغالبا ما تقوم المنشآت بالتسجيل إذا كانت هناك فائدة ترجى من وراء ذلك (مثلا إذا كانت المنشآت ستوضع في قائمة تمويلية أو تعاقدية)

4- السجلات الموجودة بالفعل:

إذا كانت المنشآت قد تم إدراجها في برنامج آخر سابق أو حالي، فمن المحتمل وجود سجلات عن خصائصها وحالة التزامها في ملفات ذلك البرنامج.

5- مصادر المعلومات الأخرى:

قد توجد معلومات إضافية لدى المؤسسات الحكومية الأخرى أو الوزارات أو المصادر الصناعية عن المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية، على سبيل المثال، إيصالات ضريبة المبيعات أو قوائم الحصر التي أعدتها المنظمات التجارية.

6- عمليات المسح الجوي:

يمكن أن يستخدم المسح الجوي عن طريق الطائرات، أو الصور الناتجة عنه، في حصر المنشآت الخاضعة للمتطلبات البيئية. كما يفيد المسح الجوي في اكتشاف المنشآت التي لم تسجل في البرنامج أو التي لم تقدم الإخطارات المطلوبة، كما يستخدم في التعرف على المواقع النسبية لمصببات مياه الصرف السائل، والانبعاثات الهوائية، والمنشآت ذات المخلفات الخطرة، ومآخذ الإمداد بالمياه، والمناطق المأهولة بالسكان، إلخ.. في مناطق جغرافية معينة.

إدارة المعلومات:

أياً كانت طريقة جمع المعلومات، يجب على البرنامج الإلزامي وضع نظام (مبرمج على الحاسوب إذا أمكن) لتخزين وتحليل المعلومات حسب الحاجة. ويمكن تحسين إدارة المعلومات عن طريق تكليف شخص معين أو مجموعة معينة داخل البرنامج الإلزامي بحفظ قاعدة بيانات كاملة ودقيقة.

وقد يحتوي النظام بالإضافة إلى معلومات التعريف المذكورة أعلاه على معلومات عن الالتزام (مثلاً، عن الجداول الزمنية للالتزام، الوضع الحالي للالتزام، المخالفات، نتائج النشاطات الإلزامية) حيث يتم جمع هذه المعلومات أثناء مرحلة متابعة الالتزام (انظر الفصل السادس من هذا الكتيب). وتساعد قدرة تحليل المعلومات لكل منشأة على حدة على تحديد أنماط عدم الالتزام. كما يمكن استخدام هذه المعلومات لتحديد المنشآت الخاضعة للمتطلبات، ولم تتقدم بطلب تصريح أو ترخيص بعد أن

طلب منها ذلك. وتصيح معلومات قاعدة البيانات هذه متوفرة لجميع موظفي البرنامج لاستخدامها عند الحاجة.

المبادئ اعتبارات وضع الأولويات

يقيم صانعو السياسات العديد من الأهداف عند وضع الأولويات. ويمكن أن تشمل تلك الأهداف على :

- حماية واستعادة جودة البيئة والصحة العامة.
- الحفاظ على تكامل البرنامج (أي التأكد من أن المتطلبات الإدارية وطرق تجميع المعلومات تسير بصورة جيدة لخدمة البرنامج)
- الحفاظ على استمرارية الإلزام (أي الحفاظ على الوجود الإلزامي)
- رفع كفاءة موارد البرنامج عن طريق التركيز على فئة محددة من المنشآت يمكن للتغيير فيها أن يعطي التأثير الأكبر في تحسين نوعية البيئة و/أو إيجاد الردع.

عادة ما تسبب التلوث نسبة صغيرة من المصادر (مثلا قد يسبب 20% من المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية 80% من التلوث). ويمكن أن يحقق برنامج محدود الموارد فوائد بيئية واضحة عند التركيز على تلك المصادر. وعلى الرغم من ذلك، ففي المجتمعات التي تعتمد على الردع لتحسين نوعية البيئة، سيحتاج صانعو السياسات إلى الموازنة بين المكاسب البيئية المحددة التي يمكن الوصول إليها عن طريق هذا الأسلوب مع التأثير الردعي المتوقع عند التغطية الأوسع. كما قد يحتاج صانعو السياسات أيضا إلى الموازنة بين المميزات الردعية القوية المستهدف بها 100% من مجموعة معينة خاضعة للتفتيش والإلزام، وبين الردع ذو المجال الأوسع الناتج عن تفتيش وإلزام نسبة مئوية أقل ولكن لمجموعة أكبر. على سبيل

المثال، يمكن لمديري البرامج أن يقرروا تفتيش كل المنشآت التي هي من نفس النوع في منطقة محددة، وفي نفس الوقت يمكنهم تفتيش بعض منشآت هذا النوع في مناطق مجاورة بصورة عشوائية. ويمكن بواسطة الإعلام الجيد الإعلان عن احتمال تفتيش أي منشأة من هذا النوع موجودة في أي منطقة مستهدفة، والإعلان عن عمليات التفتيش الحادثة بالفعل، من أجل الوصول إلى تأثيرات ردعية قوية.

يصف الجدول رقم(4-1) طرق مختلفة لاختيار المنشآت الفردية او مجموعات من المنشآت للتفتيش والإلزام. هذه الطرق ليست مطلقة، ولكن يمكن دمجها لوضع أولويات محددة حسب الحالة. على سبيل المثال، يمكن لمديري البرامج أن يقرروا تفتيش كل المخالفين في منطقة جغرافية معينة معروفة بكثرة المخالفات. وستحسن بلا شك عمليات الاختيار عند وجود نظام لإدارة المعلومات يسمح بتحليل أنماط الالتزام والمقارنة بين المصادر.

لمن الذي يجب عليه وضع الأولويات؟

تتدخل مستويات حكومية عديدة(قومية، إقليمية، ومحلية) في وضع الأولويات. ولكن التحدي هو كيفية التوفيق بين الأولويات القومية والإقليمية والمحلية. ويعتمد التدخل النسبي لهذه المستويات المتعددة في وضع الأولويات اعتمادا كبيرا على بناء البرنامج الإلزامي(أي ما إذا كان مركزيا، أو لا مركزيا، أنظر الفصل الثامن). ويساعد التدخل القومي في وضع الأولويات على تأكيد التوافق والتناسب بين الأولويات الإقليمية والمحلية. كما يحسن هذا التدخل مناخ وفرص التعاون بين الاجهزة الحكومية الإقليمية، والمحلية لتحقيق أولوياتها. ويخلق التوافق القومي احتمالا أكبر للتناسق مع أولويات الدول الأخرى.

وتعتبر مشاركة كل من الحكومات الإقليمية والمحلية في وضع الأولويات من المسائل الدقيقة. فإن الافراد يديرون البرامج على المستوى الإقليمي أو المحلي

سيكون لديهم الحس القوي بالمشاكل التي تهدد البيئة والصحة العامة، وبالعوامل التي تشجع أو تمنع الإلتزام. ولذلك فستكون الأولويات أكثر منطقيا إذا وضع في الاعتبار الاحتياجات القومية والإقليمية والمحلية وإذا كان من المرونة التوفيق بين وجهات النظر الجميع.

جدول رقم (4-1)

أساليب وضع أولويات التفتيش والإلزام

هدف أولي: حماية وإصحاح نوعية البيئة والصحة

✓ المخالفين الخطرين:

قد يقرر مسئولو البرنامج استهداف المخالفين الخطرين (أي المخالفين المعتقد أنهم يتسببوا في إحداث أكبر الأضرار والأخطار) للتفتيش والإلزام. وتحدد الأضرار أو المخاطر المحتملة بواسطة كمية ودرجة تسمم المخلفات السائلة للمنشأة، وانبعاثاتها الغازية أو بواسطة التأثير المحتمل للاستخدام والتخزين الخاطئ وطرق التخلص الغير السليمة من المواد الخطرة. ويمكن أن يحقق أسلوب الاستهداف منافع بيئية هامة إذا تسبب في تحول المخالفين إلى الالتزام. وعادة ما يكون المخالفون الخطرون هم عبارة عن منشآت معروفة جيدا ويمكن أن يصبح الإلزام الناجح رادعا قويا بين كبار المخالفين، ومع ذلك فقد لا يتسبب في ردع المخالفين الأقل خطورة الذين يتخيلون أنهم غير ظاهرين للإلزام لانه يتم التركيز على كبار المخالفين.

✓ نوع الصناعة أو العمليات الصناعية:

قد يقرر مسئول البرنامج استهداف الصناعات التي تصدر ملوثات ذات خطورة كبيرة في الهواء أو الماء أو الأرض، للتفتيش والإلزام، وميزة هذا الاتجاه هي أنه يمكن تشكيل فرق ذات خبرة في مواد وعمليات هذه الصناعة لإجراء التفتيش والمتابعة من خلال إجراءات الإلزام. ويمكن أن يخلق هذا الأسلوب تأثيرا ردعيا يجعل أعضاء هذه المنشآت يعلمون أنه من المحتمل أن يتعرضوا للإجراءات الإلزامية إذا خرجوا عن الإلتزام.

✓ الإعتبرات الجغرافية:

يمكن استهداف المناطق الجغرافية التي تحتوي على مخاطر شديدة على الصحة البشرية أو البيئة للتفتيش والإلزام. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يقرر مسئول البرنامج القيام بالتفتيش واتخاذ الإجراءات التي تؤدي إلى الإلتزام في منطقة جغرافية معينة للوصول إلى أهداف الجودة البيئية الكلية لهذه المنطقة.

تابع جدول رقم (1-4)

أساليب وضع أولويات التفتيش والإلزام

<p>✓ <u>نوع الانبعاثات:</u></p> <p>قد تحتوي أنواع معينة من الكيماويات أو المخلفات على مخاطر شديدة على الصحة البشرية و/أو على جودة البيئة. ويمكن أن يقرر مسؤولو البرنامج تقليل التعرض لهذه المواد باستهداف المنشآت التي تصدرها للتفتيش والإلزام.</p>
<p>هدف أولي: المحافظة على تكامل البرنامج:</p>
<p>✓ <u>الإخطارات وحفظ السجلات:</u></p> <p>يمكن توجيه التفتيش إلى التأكد من أنه يتم اتباع متطلبات الإخطار وحفظ السجلات. ومثلا هذه التفتيشات لا تؤثر مباشرة على نوعية البيئة ولكنها تساعد على ضمان وجود مدخل للبرنامج إلى المعلومات المطلوبة لاتخاذ القرارات ووضع الاستراتيجيات.</p>
<p>هدف أولي: المحافظة على تكامل الإلزام:</p>
<p>✓ <u>المخالفين الأقل خطورة والمناطق ذات الخطورة المنخفضة:</u></p> <p>يمكن وضع بعض الأنشطة الإلزامية الاختيارية للمخالفين الأقل خطورة وللمناطق التي تحتوي على انبعاثات ذات مخاطر أقل للمحافظة على الوجود الإلزامي العام.</p>
<p>✓ <u>تاريخ السوابق الإلزامي:</u></p> <p>يمكن أن تكشف تحاليل بيانات الإلتزام عن وجود نماذج لعدم الإلتزام في منشآت معينة أو نوعية معينة من المنشآت. ويمكن أن يستهدف مسؤولو البرنامج هؤلاء المخالفين الذين يمثلون أنواعا معينة من هذه النماذج. فعلى سبيل المثال يمكن أن يقرر مسؤولو البرنامج استهداف المخالفين ذوي السوابق لإظهار التزام البرنامج بالمحافظة على المنشآت في حالة الإلتزام بمجرد اتخاذ إجراء إلزامي.</p>
<p>✓ <u>تفتيشات المتابعة والإلزام:</u></p> <p>تفتيشات المتابعة هي تفتيشات على المنشآت التي سبق أن وافقت على اتخاذ إجراءات معينة لتصحيح المخالفة أو لتحسين نوعية البيئة. وتجري تفتيشات المتابعة (والإلزام إذا طلب) لضمان أن المنشأة تقوم بالتزاماتها في تحقيق الإلتزام .</p>

الابلاغ بالاولويات

بعد تحديد الاولويات يجب أن تبلغ إلى جميع موظفي البرنامج وإلى المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية. ويحسن الفهم الواسع للأولويات من فاعلية البرنامج، كما يساعد على ترويج الالتزام، ويساهم في الردع. وتعتبر النقابات العمالية، والمنظمات التجارية، والصحف المتخصصة أدوات جيدة للاتصال. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، تتداول أولويات الإلزام مع حالات الإلزام المحددة ومعلومات أخرى، عن طريق "جريدة الإلزام البيئي القومي" "National Environmental Enforcement Journal". ولكن على مسؤولي البرنامج أن يكونوا حذرين عند تداول المعلومات كي لا يعطوا الإيحاء لبعض لأعضاء المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية بأنهم غير خاضعين للرقابة أو الإلزام.

المراجع والتعديل

تحتاج الاولويات إلى التغيير بصورة دورية كرد فعل لتغير القوانين او الدروس المستفادة من خلال البرنامج. ويشرح الفصل التاسع(من هذا الكتيب) أساليب قياس وتقييم نجاح البرنامج الإلزامي. وقد يحتاج صانعو السياسات إلى تغيير الاولويات عند ظهور مشاكل خلال هذه التقييمات لتحسين فعالية البرنامج.

المقدمة

ترويج الإلتزام هو مجموعة من النشاطات التي تشجع الإلتزام الطوعي بالمتطلبات البيئية. ويساعد هذا الترويج في التغلب على بعض عوائق الإلتزام التي نوقشت في الفصل الثاني.

تتضمن أغلب استراتيجيات الإلتزام نشاطات لكل من ترويج الإلتزام والإلزام بالمتطلبات. ولهذا فعلى صانعي السياسات في كل حالة تحديد ما هي أفضل نسب فعالية هذه النشاطات .

وقد أثبتت التجربة أن الترويج وحده غير مؤثر عادة. فالإلزام مهم لتشجيع أعضاء المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية على الاستفادة من الفرص والموارد من خلال الترويج. كما أثبتت التجارب في بعض الدول أيضا أن الإلزام وحده غير فعال مثلما يكون عند ضم الترويج إليه. وهذا صحيح على سبيل المثال في الحالات الآتية:

- عندما يتعدى حجم المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية موارد البرامج الإلزامية. مثلا، عندما يتكون المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية من عدد كبير من المصادر الصغيرة مثل محطات البنزين.
- عندما يكون المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية راغبا في الإلتزام طواعية.

■ عندما توجد ثقافة وعادات ومقاومة للإلزام.

ولهذا يعتبر الترويج من العوامل الهامة في أي برنامج إلزامي. ويصف هذا الفصل ستة اتجاهات لترويج الالتزام:

- 1- توعية المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية وتزويده بالمساعدة التقنية.
- 2- بناء رأي عام مساند.
- 3- الإعلام بقصص النجاح.
- 4- إعداد ترتيبات تمويلية مبتكرة.
- 5- تقديم حوافز اقتصادية.
- 6- بناء قدرات إدارة بيئية داخل المنشأة.

التوعية والمساعدة التقنية

تضع التوعية والمساعدة التقنية الأرضية الضرورية للالتزام الطوعي. فهما عاملان أساسيان لتخطي حواجز الجهل وضعف القدرة التي تؤدي إلى عدم الالتزام. وتقوم التوعية والمساعدة التقنية بجعل التزام المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية أسهل وأكثر إمكانا عن طريق تقديم معلومات عن المتطلبات وكيفية تنفيذها، وعن طريق تقديم المساعدة للمنشآت الخاضعة للرقابة القانونية لاتخاذ الخطوات الضرورية للالتزام. وتعتبر التوعية والمساعدة التقنية عاملين هامين في المراحل الأولى من البرنامج المبني على المتطلبات أو عندما تتغير متطلبات هذا البرنامج.

المدخل:

هناك العديد من أنواع المعلومات والرسائل التي يمكن توصيلها للمجموعات المستهدفة بالرقابة القانونية لترويج الالتزام، تشمل:

- من هم الخاضعون للمتطلبات؟
- ماهي المتطلبات؟
- لماذا تعتبر هذه المتطلبات ذات أهمية؟
- ماهي التغييرات (بما فيها التغييرات الإدارية والتقنية) المطلوبة للإلتزام بالمتطلبات؟
- كيف يمكن تنفيذ تلك التغييرات؟ (مثلا ماهي المعدات التي يجب استخدامها؟ وكيف تعمل؟)
- ماهي نتائج عدم الإلتزام؟

إذا كان الردع عاملا أساسيا في استراتيجية أي برنامج إلزامي، فيجب ألا تحتوي المعلومات المتداولة على معلومات تعليمية فقط، بل يمكن أن تحتوي أيضا على تقارير عن أنشطة الإلزام. ويساعد ذلك على خلق وجود إلزامي وجو من الردع. وهذا الجو يساعد على توفير حافز لمصادر التلوث لطلب المساعدة والإلتزام. ويصف الجدول رقم (5-1) الطرق المختلفة لتقديم المساعدة للمجتمع المستهدف بالرقابة القانونية.

يمكن زيادة فعالية الترويج عن طريق خلق خطة إعلامية تحدد نوعية المعلومات التي ستتداول، كيف سيتم تطويرها، متى ستصدر، وكيف ستوزع؟ وأيضا يمكن وضع خطة تقنية للتعريف بنوع المساندة التي ستقدم، ولمن، وتحت أية ظروف. ويعتبر الموقف الذي حدث في هولندا مثالا للاستخدام الناجح للمساعدة في حل مشاكل الإلتزام. فقد طلب من المؤسسات التجارية في هولندا التخلص من مخلفاتها

الخطرة من خلال منشآت معالجة مصرح بها. ولكن وصول المخلفات إلى هذه المنشآت كان بمثابة مشكلة بالنسبة للصناعات الصغيرة. فهذه المنشآت كثيرا ما ترفض جمع كميات بسيطة من المخلفات، كما أن نقل مثل هذه الكميات البسيطة من المخلفات لمسافات طويلة على أماكن المعالجة يشكل عبئا اقتصاديا على الصناعات الصغيرة. ولهذا فقد اضطرت الشركات الصغيرة أن لا تلتزم بقوانين المخلفات الخطرة. وساعدت الحكومة الهولندية في حل تلك المشكلة عن طريق وضع مكان للتجميع في كل المدن الهولندية تقريبا. فيمكن للشركات الصغيرة والمواطنين التخلص من مخلفاتهم في تلك الأماكن في أوقات منتظمة. وهذا الإجراء التسهيلي من قبل الحكومة كان أداة ضرورية في حل المشاكل الالتزامية.

جدول رقم (5-1)

توفير المعلومات والمساعدة التقنية للمجتمع

<p>✓ المطبوعات:</p> <p>مثل المنشورات والكتيبات الإرشادية التي يتم إنتاجها خصيصا لأغراض تعليمية ثم توزع أو تتاح للجماعات المستهدفة بالرقابة القانونية.</p>
<p>✓ البرامج التدريبية:</p> <p>تصمم خصيصا لتعليم المجتمع المستهدف بالرقابة عن المتطلبات والإلتزام.</p>
<p>✓ المؤتمرات:</p> <p>والإجتماعات الأخرى التي تجمع المسؤولين عن برامج الإلتزام ومع مسؤولي المجتمع المستهدف بالرقابة والمجموعات الأخرى المهتمة بالموضوع.</p>
<p>✓ الخطوط الساخنة:</p> <p>تخصيص أرقام تليفونية يمكن للمجتمع المستهدف بالرقابة الاتصال بها وطرح الاسئلة وتلقي المعلومات والمساعدة.</p>
<p>✓ المساعدة التقنية:</p> <p>والتي يمكن أن تمتد بواسطة:</p> <p>1- الافراد المدربين الذين يكونون مستعدين لزيارة أفراد من المجتمع المستهدف بالرقابة ومساعدتهم في عمل التغييرات اللازمة لتحقيق الإلتزام.</p> <p>2- المفتشين الذين يقدمون الدعم التقني كجزء من التفنيش.</p> <p>3- برامج الدعم الخاصة والتي تنشأ في الجامعات على سبيل المثال وتكون كمورد مركزي للمعلومات والدعم للإلتزام.</p>
<p>✓ الترتيبات التعاونية:</p> <p>يمكن أن يقوم مسؤولو البرامج بتسهيل ترتيبات تعاونية بين المشاريع الاقتصادية الصغيرة التي قد ترغب في الإلتزام نظرا لعدم توفر الموارد اللازمة لديها للقيام بذلك. ومثل هذه الترتيبات قد تشمل على سبيل المثال المنشآت الصغيرة بتمويل من برنامج العمل كمراكز معالجة للملوثات التي يجب السيطرة عليها وإعادة تصنيعها. وفي مثل هذه الحالات يكون على صانعي السياسات أن يقرروا هل تكون الخدمات المقدمة بواسطة هذه المراكز مجانية أم يجب أن يدفع المستخدمون نظير هذه الخدمات.</p>

تابع جدول رقم (5-1)

توفير المعلومات والمساعدة التقنية للمجتمع

✓ الإعلانات في الأوساط الإعلامية:

وهي عبارة عن المعلومات التي تنشر بواسطة الجرائد أو الإذاعة أو التلفزيون ويمكن أن تتضمن معلومات عن المتطلبات، طرق استيفاء المتطلبات، والأنشطة الإلزامية. ويمكن ان تشكل التقارير عن أنشطة الإلزام رادعا قويا للمخالفين الآخرين. كما أن كشف المخالفات العامة، وبيان المنافع البيئية الناتجة من الأنشطة الإلزامية للبرنامج، تساعد في خلق ضغط جماهيري للإلتزام.

✓ المؤسسات المهنية والتجارية:

عادة ما تكون لدى هذه الجماعات شبكات اتصال جيدة من خلال اجتماعاتهم وانتشارهم. وتمتد هذه الأنشطة المجتمعات المستهدفة بالرقابة وموظفي البرامج الإلزامية بالندوات التي يتم فيها تبادل المعلومات والافكار.

✓ الجامعات:

في بعض الدول تكون الجامعات مركزا هاما للمهنيين. وعلى سبيل المثال فإن المطبوعات والمؤتمرات الجامعية قد تشكل قناة هامة لتعليم أعضاء المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية.

✓ الجرائد المهنية:

تشكل المقالات والإعلانات المنشورة في هذه الجرائد طريقة هامة للوصول إلى أعضاء مجتمع مهني معين.

بناء رأي عام مساند

يمكن للجمهور أن يصبح أداة قوية لترويج الالتزام. وتساعد المساندة العامة على خلق التزام أخلاقي اجتماعي. كما يمكن استخدام الجمهور كمراقب لتنبيه المسؤولين بأي تصرف غير التزمي، وإذا وفر القانون السلطة المناسبة، فيمكن للجمهور أو للمؤسسات غير الحكومية التي تمثله الإحتكام للقضاء في شأن المنشآت المخالفة. كما تساعد المساندة العامة على التأكد من أن البرامج الإلزامية تتلقى باستمرار التمويل اللازم والمساندة السياسية التي تضمن فعاليتها.

ويمكن أن تشارك المساندة العامة مشاركة أساسية في المجتمعات التي تتنافس فيها المصالح الإقتصادية الخاصة ضد الاهتمام بالنعوية البيئية، أو في المجتمعات التي لا يوجد بها وعي عام بالمشاكل البيئية. ويمكن أن تتم توعية الجمهور بأسباب وتأثيرات التلوث وآثاره القصيرة والطويلة الأجل على الصحة العامة والموارد الطبيعية وتكلفته على المجتمع. فالوعي بالاضرار البيئية التي يمكن أن تحدث، يشكل معلومة مذهلة بالنسبة للمواطنين.

ويمكن للبرامج الإلزامية بناء مساندة عامة عن طريق إعداد وتوزيع المعلومات عن المشاكل البيئية، وأهمية الالتزام، ونشاطات البرامج ونجاحاتها، والطرق التي يمكن أن يساند بها الجمهور البرنامج. كما يمكن لموظفي البرنامج العمل مع المؤسسات غير الحكومية التي تمثل الجمهور لتوزيع المعلومات عليه والحث على تدخله.

كما يمكن أن تساعد المؤسسات غير الحكومية في ترويج الالتزام عن طريق نشر المعلومات لزيادة الوعي العام بالمشاكل البيئية ولبناء المساندة والضغط من أجل الالتزام.

الإعلام بقصص النجاح

يمكن ان يقدم مسؤولو البرنامج للمجتمع المستهدف بالرقابة القانونية حوافز عدة للالتزام عن طريق نشر معلومات عن المنشآت التي وصلت بنجاح إلى الالتزام. وفي المجتمعات التي يساند فيها الجمهور حماية البيئة يمكن للدعاية الإيجابية عن نجاح التزام إحدى الشركات ان يحسن من سمعتها والنظرة العامة لها. ومثل تلك الدعاية تخلق جوا اجتماعيا لتشجيع الالتزام.

إعداد ترتيبات تمويلية مبتكرة

التكلفة هي أحد عوائق الالتزام. فيمكن أن يكون لدى مديري المنشآت الرغبة في الالتزام ولكنهم ليسوا قادرين على تغطية تكاليف متطلبات هذا الالتزام. وتتضمن الترتيبات الاقتصادية التي قد تساعد على حل تلك المشكلة ما يلي:

- متطلبات التعويض (Offset requirements)
- التوافق المتناظر (Peer matching)
- بيع الحصص (Sales of shares)
- القروض (Loans)
- السندات البيئية (Enviromental bonds)

متطلبات التعويض:

هذا الترتيب في مضمونه هو ضريبة على الاستثمارات الجديدة. فهو يطلب من المستثمرين الراغبين في بناء منشأة جديدة دفع مبالغ لإدخال تعديلات (مثلا، تركيب تكنولوجيات تصنيعية جديدة، أو تركيب أجهزة التحكم في التكنولوجيات الموجودة بالفعل) وهذا سيقبل من أو "يعوض" التلوث في منشأة معينة قائمة. ولكن يجب ألا

تكون متطلبات التعويض باهضة الثمن حتى لا يهرب المستثمرون. وقد يحتاج الأمر إلى نظام للتأكد من أن المعدات تعمل بالفعل وتتوفر لها الصيانة اللازمة عند تركيبها في المنشأة القائمة.

التوافق المتناظر:

يشبه التوافق المتناظر متطلبات التعويض إلا أنه أمر طوعي. في هذه الحالة يطلب من المستثمرين الراغبين في بناء منشأة جديدة "تبني" إحدى المنشآت لمساعدتها في تقليل التلوث. وقد يهتم المستثمرون الأجانب على وجه الخصوص بهذا الترتيب كوسيلة لترويج نواياهم الحسنة بالنسبة للمجتمع المحلي وللسلطات الحكومية.

بيع الحصص:

في المواقف التي تتحول فيها منشأة حكومية إلى قطاع خاص، تحاول المنشأة جمع المال عن طريق بيع بعض حصص هذه المنشأة إلى المستثمرين. ويمكن لهذا الترتيب أن يغري أعضاء المجتمع المحلي الراغبين في الاستثمار. ويمكن استخدام العائد في تجديد المنشأة حتى تتمكن من الإلتزام بالمتطلبات وتقليل أو منع التلوث الذي يعرض المجتمع للخطر.

القرض:

في هذا الترتيب، تطلب المؤسسات المقرضة للاستثمارات الجديدة، ان يخصص جزء من القرض لإصاحا وحماية البيئة.

السندات البيئية:

يمكن أن تطرح الحكومة أو مالك المنشأة الخاضعة للمتطلبات البيئية بعض السندات بهدف جمع الأموال اللازمة لتمويل التغييرات المطلوبة لمواجهة المتطلبات. فيدفع المالك الفوائد لحاملي السندات وذلك لحين تمكنه من رد القرض بالكامل. في بعض البلدان تكون الفوائد من السندات البيئية غير خاضعة للضرائب. وتكون السندات البيئية مناسبة في المواقف التي يمكن للمنشأة الحصول على تكلفة الإلتزام عن

طريق تحصيل رسوم من مستخدمي الخدمة أو المنتج (مثلاً، يمكن أن تطلب البلدية من المواطنين أو الصناعات دفع رسوم للمياه وذلك لدعم نفقات معالجة المياه). يؤكد الدخل من هذه الرسوم لحاملي السندات بأن القرض سوف يرد لهم.

٣٤ تقديم حوافز اقتصادية

يمكن أن تشجع البرامج البيئية على الالتزام عن طريق توفير الحوافز الاقتصادية. وقد تمثل تلك الحوافز مدخلاً فعالاً للمؤسسات الحكومية، والتي لا يمكن ردعها عن طريق الغرامات المالية حيث أنها تمول من قبل الحكومة. ويمكن أن تمنح حوافز الالتزام للمنشأة ككل أو لفرد معين على أساس الأداء وتتضمن الحوافز ما يلي:

- الرسوم
- الحوافز الضريبية
- ضرائب التلوث
- الدعم المالي للمنشآت الملتزمة.
- المكافآت
- درجات التميز.

٣٥ بناء قدرات إدارة بيئية داخل المنشأة

تروج العديد من الدول والمنظمات الدولية، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وهولندا والاتحاد الأوروبي والغرفة التجارية الدولية والبرنامج البيئي للأمم المتحدة، فكرة بناء قدرات إدارة بيئية داخلية في المنشآت لترويج الالتزام وتحسين نوعية البيئة بصفة عامة. وإحدى لبنات هذا البناء هي المراجعة البيئية.

المراجعة البيئية:

هي تقييم دوري وشامل للنظم الإدارية، والنشاطات داخل المنشأة، التي تؤثر على الالتزام البيئي. ويمكن لها أن تشير إلى الحاجة للتغييرات الإدارية المختلفة، ويتضمن ذلك:

- وضع خطة أو سياسة التزام بيئية رسمية، بما فيها أهداف الإدارة البيئية.
- برامج التوعية والبرامج التدريبية للعاملين.
- شراء وتشغيل وصيانة المعدات المطلوبة لتحقيق الاهداف البيئية.
- خلق وظائف أو أقسام معينة داخل المنشأة لتحقيق الالتزام البيئي.
- وضع الميزانية والتخطيط من أجل الالتزام البيئي.
- تطوير نظم المراقبة وحفظ السجلات ونظم إعداد وتوزيع التقارير الداخلية والخارجية.
- تطوير نظام داخلي للاتصالات ونظام تسلسل قيادي (Chain-of command system) للتأكد من الالتزام.
- تقدير الاخطار المتسببة من انبعاثات المنشأة و/أو مخلفاتها.

يمكن أن يقوم موظفون مدربون بالمراجعة البيئية أو يقوم بها مراجع مستقل يزور المنشأة ويراجع حالتها الالتزامية بصورة دورية، ويقترح التغييرات عند الحاجة. ويحظى مفهوم المراجعة البيئية بالمساندة حيث يجد مديرو المصانع أسبابا جيدة لإدارة أعمالهم بنظم متوافقة بيئيا. على سبيل المثال، اكتشفت منشآت عديدة أنه يمكن استرجاع العديد من المواد الثمينة والطاقة من المخلفات وإعادة استخدامها أو بيعها. كما ترغب منشآت أخرى في تقليل فرصة مقاضاتها عن طريق الحكومة أو أعضاء المجتمع. وتفرض قوانين التأمين الأمريكية على المنشآت المملوكة من

طرف الدولة أن تقيم وتعلن مسئوليتها البيئية، ويتضمن هذا المتطلب حافزا لإجراء المراجعة البيئية داخليا.

كما يشجع موظفو البرنامج الإلزامي مبدأ المراجعة الداخلية كجزء من ممارسات العمل الجيد. وتشمل أفكار ترويج المراجعة البيئية على ما يلي:

➤ مشروعات تجريبية: لتعريف المنشآت الصغيرة أو المتوسطة بمبدأ المراجعة.

➤ مستشارين بيئيين: يساعدون المنشآت في وضع نظام بسيط للمراجعة الداخلية.

➤ مراكز مراجعة إقليمية: تديرها الصناعة ويمكنها توفير المراجعة والخدمات الاستشارية لأعضاء تلك الصناعة عند الطلب.

➤ ندوات دولية: لإدخال مبدأ المراجعة البيئية إلى الدول التي ترغب في تشجيع هذا النشاط في منشآتها المستهدفة بالرقابة القانونية.

➤ تعيين طاقم من الجامعيين والمتخصصين الإداريين: لوضع البرامج ولتدريب المراجعين.

➤ إشهار المسؤوليات البيئية: (التأثيرات والمخالفات البيئية) في القرارات المكتوبة عند صدور أي أسهم أو سندات من الشركة.

مراقبة الالتزام

لمقدمة

مراقبة الالتزام - أي جمع وتحليل المعلومات عن حالة الالتزام في المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية - هي أحد العوامل الهامة في البرنامج الإلزامي فالمرقبة أساسية بالنسبة لما يلي:

✓ اكتشاف وتصحيح المخالفات.

✓ تقديم الأدلة لمساندة الأعمال الإلزامية.

✓ تقييم تقدم البرنامج عن طريق التعرف على حالة الالتزام

وهناك أربعة مصادر أساسية للمعلومات الإلزامية:

1- التفتيش.

2- المراقبة الذاتية، وتسجيل البيانات، والإخطار الذاتي عن طريق

المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية.

3- شكاوي المواطنين.

4- مراقبة المنطقة، أو الظروف البيئية بالقرب من المنشأة.

وهذه المصادر الأربعة مشروحة فيما بعد، ويعرض الجدول رقم(6-1) قائمة بمزايا وعيوب كل منها. وقد ترد معلومات إضافية من تقارير المؤسسات القومية أو المحلية أو الإقليمية التي لديها ولاية قضائية على المنشأة؛ وأيضاً طلبات من التعديلات في الرخص أو التصاريح؛ بالإضافة إلى تقارير المراجعة البيئية المقدمة من المنشأة. وأياً كانت طريقة تجميع المعلومات عن الحالة الالتزامية. فقد يحتاج البرنامج إلى نظام(عن طريق الحاسوب إذا أمكن) لتخزين المعلومات المطلوبة واسترجاعها وتحليلها (أنظر الفصل الرابع من هذا الكتيب).

الحق التفتيش

يعتبر التفتيش العمود الفقري لمعظم برامج الإلزام، ويقوم به مفتشون حكوميون أو أطراف مستقلة تعين بواسطة بعض المؤسسات المسؤولة وترفع تقاريرها إليها. يقوم المفتشون بالتخطيط لعملهم، وجمع المعلومات داخل منشأة معينة و/أو حولها، وتسجيل ملاحظاتهم والإخطار بها، وأحياناً يضعون حكمهم الخاص حول ما إذا كانت المنشأة ملتزمة أم لا. ويمكن أن يتطلب التفتيش موارد كثيفة ولهذا فهو يحتاج إلى الدقة في تحديد الهدف والتخطيط (أنظر الفصل الرابع). وعن طريق توحيد إجراءات التفتيش، يمكن لموظفي البرنامج المساعدة في التأكد من أن جميع المنشآت تعامل بالتساوي وأن كل المعلومات المطلوبة قد تم جمعها. كما يمكن لمديري البرامج (عن طريق تحديد موعد نهائي لإعداد التقارير التفتيشية) التأكد من أن التقارير متوفرة لموظفي الإلزام بلا تأخير، إذا كان هناك احتمال لعدم الالتزام.

أنواع التفتيش:

يمكن للتفتيش أن يكون روتينياً(أي ليس بالضرورة لوجود سبب للشك في التزام المنشأة)، أو أن يكون مسبباً(أي أن هناك منشأة معينة مستهدفة بالتفتيش لوجود سبب للشك في التزامها). ويمكن للمفتشين أن يبلغوا المنشأة قبل قدومهم للتفتيش أو ببساطة أن يحضروا بدون تبليغ.

جدول رقم (6-1)

مزايا وعيوب المصادر الأولية لمعلومات الإلتزام

العيوب	المزايا	مصدر المعلومة
يمكن أن يكون موردا مكثفا جدا يجب التخطيط والاستهداف له بعناية.	يعد بأفضل المعلومات المتعلقة بالموضوع والتي يمكن الاعتماد عليها	التفتيش
* تعتمد على تكامل وقدرة المصدر على الامداد بمعلومات دقيقة. * تضع العبء على المجتمع المستهدف بالرقابة وتزيد من الأعمال المكتبية (الورقية) لبرنامج الإلتزام.	* تمتد بمعلومات شاملة جدا عن الإلتزام * تلقي بالأعباء الاقتصادية للمراقبة على المجتمع المستهدف بالرقابة. * قد تؤدي إلى زيادة انتباه الإدارة إلى الإلتزام داخل المنشأة	المراقبة الذاتية حفظ السجلات ذاتيا الاحطارات الذاتية
* مصدر متشتت. * لا يمكن التحكم في كمية أو تكرار أو نوعية المعلومات الواردة. * مخالفات قليلة فقط يمكن اكتشافها بواسطة المواطنين	يمكن أن يتعقبوا المخالفات التي لم تكتشف في التفتيش، ولا بواسطة المراقبة أو الإخطارات أو حفظ السجلات الذاتية.	المواطنون
* في بعض الأحيان يصعب إثبات العلاقة بين التلوث المكتشف وأحد المصادر بعينه. * من الصعب أو من المستحيل الحصول على معلومات دقيقة. * تركز الموارد في مناطق مصادر التلويث فقط.	* تفيد في اكتشاف المخالفات بدون دخول المنشأة. * تفيد أيضا في تحديد إذا ما كانت متطلبات الترخيص أو التصريح توفر حماية بيئية مناسبة	مراقبة المنطقة

هناك درجات عديدة للتفتيش (أنظر الجدول رقم 6-2) ففي أبسط درجات التفتيش يمكن للمفتش ان يقوم بجولة تفتيشية عبر مصنع معين. ولكن يزيد تعقيد التفتيش ووقته عندما يقضي المفتشون وقتا طويلا في مراقبة العمليات، ومساءلة موظفي المصنع، وأخذ عينات للتحليل. وتحتوي أهداف التفتيش على:

- التعرف على مشاكل بيئة معينة.
- توعية المصدر بأي مشاكل موجودة.
- جمع المعلومات لتحديد الحالة الالتزامية للمنشأة.
- جمع الأدلة للإلزام.
- التأكد من نوعية المعلومات
- التعبير عن تمسك الحكومة بالالتزام.
- التأكد من التزام المنشآت التي طلب منها ذلك.

جدول رقم (6-2)

المستويات الثلاثة للتفتيش

المستوى الأول: التفتيش بالمرور والتجوال:

هذا النوع من التفتيش هو عبارة عن مسح سريع للمنشأة. ويتم ببساطة بمرور المفتشين بالمنشأة للتأكد من وجود أجهزة التحكم، على سبيل المثال، وملاحظة طرق العمل، والتأكد من وجود أرشيف للسجلات. وهذا التفتيش يساعد على إنشاء وجود إلزامي ويمكن أيضا أن يعمل كوسيلة لتحديد المنشآت التي يجب أن تستهدف بالتفتيشات المركزة.

المستوى الثاني: التفتيش بتقييم الالتزام:

يشمل هذا المستوى تفتيشا متقنا للمنشأة ولكنه لا يتضمن أخذ العينات. وقد يشمل الملاحظات العينية المذكورة بالمستوى الأول، بالإضافة إلى مراجعة وتقييم السجلات، إجراء مقابلات مع موظفي المنشأة، مراجعة وانتقاد طرق وأدوات وبيانات المراقبة الذاتية، فحص عمليات وأجهزة التحكم، وتجميع الأدلة على عدم الالتزام.

المستوى الثالث: التفتيش بأخذ العينات:

يشمل هذا التفتيش المراجعة العينية ومراجعة السجلات مثل المستويات الأخرى من التفتيش، بالإضافة إلى تجميع وتحليل العينات. ويعتبر هذا التفتيش أكثر أنواع التفتيش تركيزا وشدّة.

ويمكن للتفتيش أن يركز على واحدة أو أكثر من النقاط الآتية:

- هل بحوزة المنشأة ترخيص ساري المفعول ؟
- هل تم تركيب المعدات المطلوبة للتحكم في التلوث ؟
- هل تم تشغيل المعدات بالطريقة الصحيحة ؟
- هل تم إعداد وحفظ تقارير البيانات المخاطر عنها ذاتيا بعناية ؟
- هل تقوم المنشأة بالتحليل وأخذ العينات بالطريقة الصحيحة ؟
- هل تساند نشاطات وخطط إدارة المنشأة النشاطات الالتزامية المطلوبة ؟
- هل هناك أي مظهر للمخالفة المتعمدة للوائح التنظيمية و/أو أي تزوير في البيانات؟(تتضمن تلك المظاهر البيانات المتضاربة، والقصاص المتضاربة من قبل الموظفين المختلفين في نفس المنشأة، وتقديم بيانات لا توجد مستندات لاثباتها، والادعاء بجهل الموظفين للوائح بالرغم من وجود ملفات تثبت العكس، وتلميحات الموظفين أو المواطنين في المجتمع المحلي).

عادة ما يبدأ التفتيش باجتماع افتتاحي لشرح إجراءات التفتيش للمصدر. كما تنتهي بعض التفتيشات باجتماع ختامي يمكن للمفتش فيه أن يوضح لمديري المنشأة المخالفات الموجودة وطرق علاجها وما هي العواقب المستقبلية لاستمرار المنشأة في تلك المخالفات. ولا تسمح بعض البرامج الإلزامية بالاجتماعات الختامية لتجنب إضعاف الأفعال القانونية في المستقبل عن طريق المعلومات المقدمة من المفتش للمنشأة.

جمع الأدلة:

تكمن مسؤولية المفتش في جمع المعلومات ودعم الأدلة بالمستندات لتحديد ما إذا كانت المنشأة ملتزمة أم أن هناك احتمالا لوجود مخالفة معينة. وتستخدم تلك الأدلة

في دعم القضايا الإلزامية كما انها تساعد المفتش في الاستعداد للإدلاء بالشهادة عند اللزوم. ولهذا فعلى المفتشين الالتزام بإجراءات معينة للتأكد من أن الأدلة التي تم جمعها جائزة في المحكمة. فإذا لم يتم الالتزام بالإجراءات فهناك شك في قبول تلك الأدلة في المحكمة ومن ثم ضياع الوقت والمجهود المبذول في عمل القضية. وهناك قوائم مراجعة قياسية لأنواع المختلفة من التفتيش للتأكد من أن التفتيش يغطي كل الجوانب الهامة ومن أنه عادل وموضوعي. وأحياناً، يكون المفتش مسؤولاً عن تحديد وقوع مخالفة؛ وأحياناً أخرى يكون موظفو البرنامج هم المسؤولين عن هذا القرار وفي حالات أخرى يتخذ هذا القرار بواسطة الموظفين القانونيين. ووجود موظفين قانونيين هام جداً في حالة الحاجة لتفسير المتطلبات لتحديد ما إذا كانت هناك مخالفة. ولا يتخذ المفتشون في معظم البرامج الإلزامية في الولايات المتحدة الأمريكية قرار وجود مخالفة لتقاضي تعريض القضايا الإلزامية المحتملة للخطر.

تقارير التفتيش المكتوبة:

خلال فترة التفتيش، يسجل المفتش ملاحظاته على كل عنصر من التفتيش. كما يمكن للمفتش أن يجمع أدلة إضافية مثل العينات، الصور الفوتوغرافية، وصور من مستندات المنشأة. وبعد انتهاء التفتيش يقوم المفتش بإعداد تقرير التفتيش على الفور مع وضع أي أدلة إضافية (مثل الصور والمستندات، الخ..). ويتم إرسال أي عينات إلى المختبرات لتحليلها، وبعد تلك يتم تفسير نتيجة التحاليل وتقديمها في تقرير التفتيش النهائي ويستخدم هذا التقرير كقاعدة أساسية لشهادة المفتش كما يستخدم كدليل إذا رفعت القضية إلى المحكمة. ويمكن أن يتضمن التقرير التفتيشي عناصر مثل:

✓ الأسباب المحددة للتفتيش.

- ✓ من الذي شارك في التفتيش.
- ✓ الالتزام التام بإجراءات التفتيش المطلوبة
- ✓ الأعمال التي تمت خلال التفتيش حسب ترتيبها الزمني.
- ✓ الأدلة التي تم الحصول عليها خلال التفتيش.
- ✓ المشاهدات التي لوحظت خلال التفتيش
- ✓ نتائج تحاليل العينات المرتبطة بالتفتيش

خطة التفتيش:

تساعد خطة التفتيش الموضوعية قبل الدخول إلى الموقع على تأكيد نوعية وقيمة التفتيش. فهي توفر طريقة منظمة -خطوة بخطوة- للتفتيش. ومع ذلك، فقد يحتاج المفتش إلى بعض المرونة ليتكيف مع المواقف غير المتوقعة في المنشأة. ويسجل الجدول رقم (3-6) بعض العناصر المتعارف عليها في خطط التفتيش.

جدول رقم (6-3) عناصر خطة التفيتش

• الأهداف:

- ما هو الغرض من إجراء التفيتش؟
- ما الذي يجب إنجازه؟

• المهام:

- ما هي المعلومات التي ستم مراجعتها (مثال: التصاريح، الرخص، اللوائح، تقارير التفيتشات السابقة، معلومات عن سجل المنشأة بالالتزام)؟
- ما هي التنسيقات المطلوب عملها مع المختبرات أو البرامج البيئية الأخرى، او المحامين، او الوكالات الحكومية؟
- ما هي المعلومات التي ينبغي جمعها؟

• الإجراءات:

- ما هي عمليات المنشأة التي يجب فحصها؟
- ما هي الإجراءات التي ستستخدم؟
- هل يتطلب التفيتش إجراءات خاصة؟
- هل تم وضع خطة ضمان جودة/ تحكم في الجودة وفهمها؟
- ما هي المعدات المطلوبة؟

تحديد أهداف التفتيش:

في الواقع، مهما كان تمويل أي برنامج إلزامي فلا يمكن أن تكون لديه الموارد الكافية لتفتيش كل المنشآت المستهدفة بالرقابة القانونية. ولهذا، فأهم قضية عند وضع برنامج تفتيشي هي كيفية توجيه موارد التفتيش المحدودة للتوصل إلى أفضل نتيجة (أنظر الفصل الرابع). فعندما يتم تحديد المصدر المستهدف بالتفتيش يجب على موظفي البرنامج تحديد مستوى ودرجة التفتيش الذي سيتم إجراؤه.

وتؤكد الخبرة في الولايات المتحدة الأمريكية أنه يمكن للتفتيشات البسيطة أن تمثل رادعا قويا إذا نجحت في التعرف على المخالفات الموجودة. ولهذا فتقوم البرامج الأمريكية بتشجيع التفتيشات البسيطة وغير المكلفة للمصادر التي تبدو ملتزمة، وتستخدم التفتيشات المكثفة والأكثر تكلفة مع المصادر التي تبدو غير ملتزمة. وتضع البرامج الإلزامية العديد من العوامل في الاعتبار عند اختيار المصادر التي سيستخدم فيها التفتيش المكثف. ومن هذه العوامل:

- الضرر المتوقع من هذا المصدر على البيئة.
- درجة تعقيد التفتيش المطلوب لتقييم الالتزام.
- تاريخ المصدر مع الالتزام.
- تواريخ المصادر المشابهة مع الالتزام.
- وجود المعلومات المبلغة ذاتيا من المصدر.

يمثل استخدام مستوى متدرج من التفتيش استراتيجية أخرى لترشيد موارد البرنامج وذلك بالبدء باستخدام تفتيش أقل تكلفة. فإذا كان المصدر مخالفا يتم اتخاذ إجراء إلزامي يطلب من المصدر تصحيح المخالفة وإجراء المراقبة الذاتية بصورة أفضل. ثم يتم التفتيش بعد ذلك بصورة مكثفة إذا أشارت معلومات المراقبة إلى استمرار المخالفة أو إذا كان هناك سببا للشك في وجود مخالفة ما. هذه الطريقة تقترض التعاون من قبل المنشآت، فهي تلقي بعض أعباء جمع المعلومات على المصدر ذاته

كما تؤجل التفتيش المكثف حتى تعلله المعلومات المستقاة من التفتيش البسيط والمتابعة.

موضوعات يجب أخذها بعين الاعتبار :

يجب على صانعي السياسات أخذ نقاط كثيرة بعين الاعتبار عند تصميم أي برنامج تفتيشي، على سبيل المثال:

اختيار المنشآت التي سيتم تفتيشها:

كيف يتم اختيار المنشآت للتفتيش؟ ما هي النسبة التي يجب أن يكون التفتيش فيها روتينيا وماهي النسبة التي يجب ان يكون فيها مسببا؟ كيف يمكن توزيع التفتيش الروتيني بطريقة عادلة عبر المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية؟

التفتيش المعلن مقابل التفتيش غير المعلن:

متى يجب ان يكون التفتيش معلنا أو غير معلن؟ إذا كان التفتيش معلنا فمن الممكن ان يقوم مديرو المنشأة بتجهيز كل المعلومات اللازمة للتفتيش والتأكد من وجود الموظفين المعنيين عند وصول المفتش. ولهذا، فالتفتيش المعلن يمكن أن يكون أكثر فاعلية. ولكن التفتيش غير المعلن يمكن أن يكشف ظروف التشغيل الحقيقية لدى المنشأة. فهو مفيد في حالة وجود شك في مخالفة المصدر، أو أنه يقدم المعلومات بطريقة غير صحيحة، أو أنه يدمر الأدلة عند إعلان التفتيش.

تكرار التفتيش:

كم عدد المرات التي يجب فيها تفتيش منشأة معينة؟ يجب أن يوازن صانعو السياسات بين تكاليف التفتيش وبين مكاسب الالتزام المتوقعة. يمكن تكرار التفتيش على المصادر التي يتوقع عدم التزامها.

من الذي يقوم بالتفتيش:

ماهو المستوى القومي الذي سيوفر أفضل قوة تفتيشية: قومي، أو إقليمي، أو محلي؟ وهل من الأفضل أن تتعاقد الحكومة مع مجموعة خارجية لتقوم بالتفتيش؟

السلطة القانونية:

ماهي السلطة القانونية التي تمنح للمفتشين حق دخول المنشأة؟ وماهي الإجراءات الواجب إتباعها في حالة رفض المنشأة السماح بالتفتيش؟

دور المفتش:

هل على المفتش تحديد المخالفة ام أن عليه جمع المعلومات فقط؟ فيمكن أن يفشل التفتيش في الوفاء باحتياجات الإلزام إذا لم يكن دور المفتش واضحا.

شمولية التفتيش:

ماهي المعلومات التي يجب على المفتش جمعها؟ هل يجب أن يركز التفتيش على المعلومات المطلوبة تحت قرار قانوني محدد او ترخيص أو تصريح؟

أو هل على المفتش جمع المعلومات المرتبطة بعدة لوائح تنفيذية بيئية او العديد من التصاريح أو الرخص. إن من مميزات التفتيش المحدد سهولة تدريب المفتشين عليه، ولكن من مساوئه أنه قد لا يكشف مخالفات محتملة في المجالات التي لا يغطيها.

التفتيش على النشاطات المتعلقة بالموضوع:

إلى أي حد يجب على المفتشين جمع المعلومات عن نشاطات الشركة التي يمكن أن تؤثر على نوعية البيئة، مثل الاستعداد للطوارئ الكيميائية، أو نشاطات منع التلوث، أو برامج التقليل من المخلفات؟

موضوعية المفتش:

يجب توخي الحرص حتى لا تتوطد علاقة المفتش بالمنشأة أو بمديرها ويتعاطف معهم بدرجة تؤثر على موضوعيته. ولتلافي ذلك الإحتمال تقوم بعض البرامج الإلزامية بتغيير المفتشين.

الاجتماع الختامي:

هل يجب أن يتضمن التفتيش اجتماعا ختاميا يوفر فرصة للمفتشين للفت نظر مديري المنشأة للمخالفات الموجودة ولعواقب الاستمرار في عدم الالتزام. وفي بعض الحالات يقترح المفتشون الطرق التي يمكن بها معالجة المخالفات. ويساعد الاجتماع الختامي في توعية المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية ولكن يمكن للمعلومات التي يكشفها المفتش ان تهدد الإجراءات القانونية التي يحتمل اتخاذها ضد المنشأة. على سبيل المثال، يمكن لمديري المنشأة الادعاء بأن المعلومات المقدمة من المفتش قد ساهمت في اعتبار المنشأة غير ملتزمة، إذا كانت هذه المعلومات غير واضحة أو غير كافية. ولهذا فإن رجال القانون بالبرنامج يفضلون ألا يكشف المفتشون عن أي معلومات أو استنتاجات عن الالتزام.

توثيق المخالفات:

كيف يمكن أن توثق المعلومات التي جمعها المفتشون؟ فيمكن أن تعتمد قيمة المعلومات لدى البرنامج على وضوحها وكمالها وفائدتها كدليل في المحكمة.

التدريب:

كيف يمكن تدريب المفتشين جيدا لجمع المعلومات الدقيقة، و(إذا كان مناسباً) تقديم المساعدة التقنية؟ وما هو التدريب المناسب لحماية صحة وسلامة المفتشين؟

جودة البيانات:

كيف يمكن ضمان جودة البيانات؟ تتضمن طرق التأكد من البيانات الإجراءات الأولية للتقارير، وطرق مراجعة البيانات وتأكيداتها، وجدول وإجراءات المراجعة على تقارير البرنامج ونظام حفظ المعلومات. كما يجب وضع الإرشادات للتأكد من جودة التحاليل المخبرية المساندة للتفتيش.

تناسق إجراءات أخذ العينات والتحليل:

استخدام الطرق والإجراءات المنسقة لأخذ العينات والتحليل هام جدا لضمان جودة البيانات، وللإنصاف في الإلزام، ولإمكانية استخدام النتائج في الإجراءات القانونية. ويحتاج المفتشون والمحللون بالمختبرات إلى إرشادات لكيفية اتخاذ الإجراءات الملائمة.

تدريب المفتش:

يؤثر المفتشون تأثيرا كبيرا على نجاح برنامج متابعة الإلتزام. فهم مسؤولون عن تحديد المنشآت غير الملتزمة وعن جمع الأدلة لدعم الأعمال الإلزامية، وهم موظفو البيئة الوحيدون الذين يراهم مدير المنشأة وقد يصبحون شهودا رئيسيين في القضايا الإلزامية. ويحتاج المفتشون إلى التدريب على نطاق واسع في المهارات القانونية والتقنية والإدارية ومهارات الاتصال (أنظر جدول رقم 6-4). وينبغي أن يكونوا ذوي كفاءة تقنية في الموضوعات التي يفتشون عليها، وأن يكونوا ماهرين في الحصول على الحقائق الهامة وفي جمع وتفحص أدلة عدم الإلتزام. كما يحتاجون أيضا إلى أن يكونوا ماهرين في إدارة المشروعات، وفي العمل الجماعي، وفي الاتصالات الناجحة بدءا من حوار التعارف وانتهاء بالتحقيق المعقد في حالات المخالفات الخطيرة. ولهذا فإن تدريب المفتشين هام جدا للبرنامج الإلزامي الفعال.

الموارد المساندة:

تتنوع المعدات التي تستخدم لمساندة التفتيش اعتمادا على نوع التفتيش والغرض منه ويمكن أن تتضمن المعدات ما يلي:

معدات السلامة:

لحماية المفتش من الأخطار التي قد يتعرض لها خلال التفتيش.

معدات التوثيق:

متضمنة الكاميرات والأفلام وحاسبات الجيب وشرائط القياس ودفاتر التدوين لتسجيل المعلومة والأدلة.

معدات أخذ العينات:

لأخذ عينات من التربة أو الماء أو الهواء.

معدات التحليل:

لتحليل العينات البيئية المأخوذة من المنشأة.

جدول رقم (4-6)

عناصر تدريب المفتشين

أساسيات الالتزام والإلزام:
<ul style="list-style-type: none">- مقدمة عن الالتزام البيئي.- ملخص للمتطلبات البيئية.- مكونات البرنامج الإلزامي.- الهيكل التنظيمي للالتزام والإلزام- دور المفتش/ المحقق الميداني
المتطلبات القانونية للتفتيش والإلزام كرد فعل للمخالفة:
<ul style="list-style-type: none">- رفع دعاوي الإلزام.- الدخول للمنشأة وأدوات جمع المعلومات.- الأدلة.
أنشطة ما قبل التفتيش:
<ul style="list-style-type: none">- التخطيط والإعداد قبل التفتيش.- الإعتبارات الإدارية للمفتشين.
الأنشطة في الموقع:
<ul style="list-style-type: none">- الدخول والاجتماع الافتتاحي.- ضمان صحة وسلامة المفتش.- مراجعة السجلات.- العينات الطبيعية.- المقابلات الشخصية.

<ul style="list-style-type: none"> - المشاهدات والتوضيحات. - الاجتماع الختامي / إجراءات أمن الرحلة.
<p>أنشطة ما بعد التفتيش:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - التقارير والملفات - التحاليل المختبرية - إجراءات الإلزام
<p>الاتصالات</p>
<ul style="list-style-type: none"> - العمل كشاهد خبير في إجراءات الإلزام - الصحافة والعلاقات العامة. - مهارات الاتصالات

المراقبة الذاتية

تعتبر المراقبة الذاتية، وتسجيل البيانات، والإخطار عنها من الطرق الثلاث التي من خلالها يطلب من المصادر أن تتابع التزامها وتدون وتبلغ عن النتائج للمراجعة الحكومية. ويعتبر ذلك من الوسائل الهامة لتوفير البيانات التي تساعد على التفنيس.

في " المراقبة الذاتية" تقوم المصادر بقياس انبعاثات او تصرفات او مقاييس الأداء التي توفر المعلومات عن طبيعة الانبعاثات الملوثة او عن تشغيل تكنولوجيا التحكم. على سبيل المثال يمكن للمصادر ان تتابع نوعية المياه الجوفية او يمكنها ان تحلل بصورة دورية الانبعاثات للتعرف على وجود (او تركيز) ملوث معين. كما يمكن أن يطلب من المصدر ان يقوم بمتابعة مقاييس التشغيل في معدات التحكم في التلوث (مثل الفولت والتيار الكهربائي المستخدم) والتي تشير إلى مستوى كفاءة تشغيل الأجهزة. ومراقبة مقاييس التشغيل غير مكلفة كما انها توفر معلومات موثوق فيها تعطي صورة واضحة ودقيقة للانبعثات أفضل من أخذ العينات من حين لآخر وتحليلها وقد أثبت هذا النوع من المتابعة انه طريقة اقتصادية للبرامج الإلزامية وللمصادر للتأكد من أن معدات التحكم تعمل بصورة صحيحة.

يعني " تسجيل البيانات ذاتيا " ان المصدر مسؤولة عن حفظ بياناتها عن نشاطات معينة(مثل نقل المخلفات الخطرة).

يتطلب "الإخطار الذاتي" ان يوفر المصدر معلومات المراقبة الذاتية وتسجيل البيانات للبرنامج الإلزامي بصورة دورية أو عند الطلب.

توفر المراقبة الذاتية وتسجيل البيانات والإخطار عنها معلومات مركزة عن الالتزام أكثر من التي يمكن الحصول عليها عن طريق التفنيس الدوري. كما انها تنقل أجزاء من العبء الاقتصادي للمراقبة إلى المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية، بالإضافة إلى أنها توفر آلية لتوعية هذا المجتمع بالمتطلبات الإلزامية. وكذلك تزيد من انتباه إدارة المنشآت إلى متطلبات الالتزام، وقد توحى لها بتحسين كفاءة الإنتاج ومنع التلوث.

تتطلب المراقبة الذاتية وجود معدات متابعة يعتمد عليها ورخيصة لدى المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية. وتعتمد المراقبة الذاتية وتسجيل البيانات والإخطار عنها على نزاهة وقدرات المصدر على توفير المعلومات الدقيقة. وقد تكون المعلومات مضللة إذا ما زورها المصدر او إذا ما كانت تنقصه القدرة الفنية لتوفير المعلومات الصحيحة. ولهذا، فالبرامج التي تستخدم المراقبة الذاتية وتسجيل البيانات والإخطار عنها قد تحتاج إلى إيجاد طريقة لضمان دقتها. مثلا، عن طريق طلب للمراقبة

الذاتية من المنشآت التي لديها القدرات الفنية المناسبة فقط، أو عن طريق وضع معايير للتحكم في جودة المراقبة والسجلات.

في الولايات المتحدة المريكية عادة ما تطلب اللوائح التنظيمية البيئية القيام بالمراقبة الذاتية وتسجيل البيانات والإخطار عنها (أنظر الجدول رقم (6-5)) ويترجم موظفو الإلزام هذه المتطلبات التنظيمية إلى متطلبات خاصة بالمنشأة عن طريق التصاريح. وتستخدم المعلومات المأخوذة من المراقبة الذاتية وتسجيل البيانات والإخطار عنها أساسا في تحديد المستهدفين بالتفتيش، كما أنها تستخدم أحيانا كأساس للإجراءات الإلزامية. وعادة ما تدعم بالتفتيش للتأكد من صحة ودقة البيانات.

مسائل متعلقة بالمراقبة الذاتية:

لاستخدام المراقبة الذاتية وتسجيل البيانات والإخطار عنها كجزء من البرنامج الإلزامي قد يضطر موظفو البرنامج إلى إرشاد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية بالإجراءات والمناهج والمعدات التي يجب استخدامها لجمع البيانات؛ مدى تكرار جمع البيانات؛ وكيفية تسجيل وإخطار هذه البيانات. وفيما يلي بعض النقاط الواجب أخذها بعين الاعتبار عند وضع تلك المتطلبات.

جدول رقم (6 - 5)

أمثلة لمتطلبات المراقبة الذاتية، وحفظ السجلات في الولايات المتحدة

<p>تلوث المياه:</p> <p>يعتمد البرنامج القومي للمياه بشدة على قيام المصادر بالمراقبة الذاتية والإخطار الذاتي. ويلزم البرنامج جميع المصادر التي تقوم بصرف المياه السطحية بأن تجري المراقبة ذاتيا وتقوم بالإخطار الذاتي. وتتطلب اللوائح مراقبة التصريفات، واستخدام النماذج المعدة للإخطار بنتائج المراقبة، وتكرار الإخطارات مرة كل عام على الأقل، كما تطلب حفظ السجلات لمدة لا تقل عن 3 سنوات. ويتم ضبط (تفصيل Tailoring) المؤشرات النوعية، وطرق القياس، ومرات تكرار المراقبة والإخطار، بما يناسب كل مصدر؛ ووصفها في التصريح الفردي. فعلى سبيل المثال، قد يتطلب التصريح من المصدر إجراء مراقبة مستمرة لدرجة الحرارة والتدفق والرقم الهيدروجيني، وأخذ عينات من مخلفات المواد الصلبة والمركبات العضوية، والمعادن السامة، والزيوت والشحوم. ويلزم البرنامج المصادر الكبيرة جدا بالإخطار شهريا أو كل ربع سنة. أما المصادر الصغيرة فعادة ما تقوم بالإخطار مرة أو مرتين في السنة.</p>
<p>مياه الشرب:</p> <p>يجب ان يقوم موردو مياه الشرب باختيار هذه المياه للكشف عن المواد الكيماوية، والكائنات الحية الدقيقة، والملوثات الإشعاعية للتأكد من مطابقتها للمعايير الموضوعية لضمان جودتها. ويجب أن تستعين جميع الأنظمة بالمختبرات المعتمدة من طرف الحكومة لإجراء هذه الاختبارات. ويختلف معدل تكرار إخطار الحكومة بنتائج العينات تبعا لحجم مصدر المياه والملوثات التي تتم مراقبتها. ويتراوح معدل تكرار الإخطارات بين مرة يوميا إلى مرة كل 3 أو 4 سنوات. وبمجرد أن يتم الإخطار بالنتائج، تصبح هذه الأخيرة متوفرة للعموم. وإذا تم تخطي أي معيار فيجب على الفور إخطار المستهلكين بالعواقب الصحية العامة لهذه المخالفة.</p>
<p>تلوث الهواء:</p> <p>قام مسؤولو البرنامج بوضع أقل ما يمكن من متطلبات المراقبة الذاتية ومتطلبات الإخطار الذاتي للمصادر الثابتة نظرا للتكلفة المرتفعة لمراقبة ملوثات الهواء. وقد يطلب من هذه المصادر الثابتة اختبار الانبعاثات الصادرة منها لمراقبة ثاني أكسيد الكبريت، وأكسيد النيتروجين، وأول أكسيد الكربون، والرصاص، والجسيمات، والكربون العضوي المتطاير، وبعض ملوثات الهواء الأخرى.</p>

تابع جدول رقم (6-5)
أمثلة لمتطلبات المراقبة الذاتية، الإخطار، وحفظ السجلات في الولايات المتحدة

<p style="text-align: right;">"تابع" تلوث الهواء:</p> <p>ويمكن أن تجري هذه الاختبارات من حين لآخر أو على فترات زمنية محددة أو باستمرار (إذا سمحت الامكانيات التكنولوجية بذلك). أما بالنسبة للمصادر المتحركة (مثل محركات السيارات) فيتم فرض متطلبات المراقبة الذاتية والإخطار الذاتي مبدئياً على المؤسسات التي يمكن ان تؤثر بسهولة في الانبعاثات الناتجة من العديد من السيارات دفعة واحدة مثل مصانع السيارات، وورش الصيانة، ومحطات التزويد بالوقود.</p>
<p style="text-align: right;">المخلفات الخطرة:</p> <p>ينظم هذا البرنامج عشرات الالاف من المتعاملين مع المخلفات والذين يتداولون مختلف انواع المخلفات. ونظرا للحجم الهائل والاختلافات الشديدة للمجتمع المستهدف بالمراقبة القانونية تظهر الأهمية الشديدة للمراقبة والإخطارات وحفظ السجلات ذاتيا. ويجب أن ترافق وثيقة منفصلة من السجلات شحنة المخلفات الخطرة أينما ذهبت هذه المخلفات. ويجب على جميع متداولي هذه المخلفات (المنتجين لها الناقلين، منشآت التخزين، منشآت المعالجة، ومنشآت التخلص منها) التوقيع على الوثيقة والاحتفاظ بنسخة منها ويجب أن يحتفظ منتج المخلفات بهذه النسخة من الوثيقة لمدة 3 سنوات بعد الشحن. وعلى منتجي المخلفات إبلاغ المعلومات عن انشطتهم كل عام إلى هيئات الولاية المختصة أو إلى وكالة حماية البيئة الأمريكية. اما منشآت المعالجة والتخزين والتخلص من المخلفات فيجب أن تقوم بالمراقبة الذاتية. فعلى سبيل المثال، يجب إجراء مراقبة للمياه الجوفية لتعقب التسربات، أما محارق المخلفات فيجب أن تقوم بالمراقبة المستمرة لدرجة حرارة الانبعاثات ومحتوى أول أكسيد الكربون فيها.</p>
<p style="text-align: right;">المبيدات الحشرية:</p> <p>يركز هذا البرنامج على ضمان اختبار المبيدات الحشرية وتسجيلها. ويعتبر حفظ السجلات من المتطلبات الهامة التي تمكن المفتشين من التأكد من أن بطاقات وإعلانات هذه المنتجات لا تخالف قيود استخدام المبيدات. ويجب أن يقوم مصنعو المبيدات الحشرية باختبار منتجاتهم لمعرفة تأثيرها على الصحة، كما يلزم الاحتفاظ بسجلات الاختبار وتقديمها في أي وقت للمساعدة على تعقب أي آثار ضارة للمبيدات الحشرية عند استخدامها.</p>

التكلفة:

ما هو العبء الإداري والمالي على الحكومة أو أصحاب الصناعة الناتج عن تطبيق المراقبة الذاتية؟ وما هو العائد منها؟ وهل العوائد تستحق هذه التكلفة؟

المتطلبات التكنولوجية:

هل التكنولوجيا متوفرة للرصد؟ وماهي تكلفتها؟ هل هي دقيقة ويعتمد عليها؟ وهل من السهل تعلم تشغيل المعدات والحصول منها على نتائج دقيقة؟

استخدام البيانات:

كيف يستخدم موظفو الإلزام البيانات بالتحديد؟ ماهي المعلومات التي ستوفرها البيانات عن المخالفات أو نجاح الالتزام؟ ما هو الحد الأدنى للاستفادة من البيانات؟

المتطلبات:

هل يجب على المصدر أن يخطر بكل البيانات أم فقط أن يخطر بالبيانات التي تشير إلى احتمال حدوث مخالفة؟ يشير مؤيدو "كل البيانات" إلى أن الإخطارات الروتينية ترفع درجة اهتمام إدارة المنشأة كما ترفع قدرة موظفي الإلزام على التحكم في نوعية البيانات. أما مؤيدو الإخطارات الخاصة فيقولون أنها أقل تكلفة، وأن طريقة "كل البيانات" يمكن أن تعرقل المصادر على المراقبة الإضافية الاختيارية التي قد يشعرون بأنها ذات قيمة.

الكشف عن البيانات للجمهور:

هل من المفروض تعريف الجمهور بالبيانات المصرحة ذاتيا؟ تؤيد هذه الفكرة أغلب القوانين البيئية الأمريكية. فهذا يردع المخالفات والتقايس عن الإخطار، خاصة عندما يمنح القانون للمواطنين حق مقاضاة المصدر.

الإقرارات الذاتية:

هل يجب أن يقر مسؤولو المنشأة بأنها ملتزمة؟ تطلب القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية ذلك كما أنها تضع مسؤولية الإخطار المزورة على كبار مسؤولي المنشأة. وهذه أفضل طريقة لجذب انتباه وتعاون الإدارة للوصول إلى الالتزام. ستصبح تلك المتطلبات ذات معنى فقط عندما تدعم بإرشادات واضحة وتعريف بإجراءات الإقرارات الذاتية. كما قد يحتوي الإقرارات الذاتية على متطلبات بالتبليغ عن المخالفات والمجهودات البذولة لتصحيحها.

شكاوي المواطنين

تعتبر شكاوي المواطنين من الطرق الهامة لاكتشاف المخالفات التي يحتمل عدم الكشف عنها عن طريق الإخطار الذاتي أو التفتيش. ويتضمن هذا، المخالفات التي تحدث في المناطق النائبة، والأفعال غير القانونية التي تتم داخل المؤسسة. ويمكن ان تساعد البرامج الإلزامية على نوعية المواطنين وتدريبهم على كيفية الإحساس بالمشاكل والإخطار عنها. وتشجع أحد البرامج الأمريكية على تدخل المواطنين عن طريق تقديم مكافآت مالية مقابل أي إخطار يؤدي إلى إدانة أحد المخالفين.

مراقبة المنطقة

يمكن الحصول على معلومات الحالة الالتزامية عن طريق مراقبة المنطقة، أي مراقبة الظروف البيئية بالقرب من منشأة معينة. وتتضمن مراقبة المنطقة رصد البيئة المحيطة، والاستشعار عن بعد، والرصد الجوي.

رصد البيئة المحيطة:

يتضمن ذلك قياس وتتبع مستوى الملوثات في الهواء المحيط أو المياه الجوفية أو السطحية بالقرب من المنشأة. ولكن المشكلة الأساسية بالنسبة لرصد البيئة المحيطة هو أنه من الصعب إثبات أن التلوث الذي قيس قد نتج من منشأة معينة. ولكنه يكون أكثر فائدة في حالة ما إذا كان المصدر هو الملوث الوحيد في المنطقة، أو إذا كانت انبعاثاته ذات تركيبة مميزة، كما يمكن أن تستخدم لتحديد هدف التفتيش. وفي الولايات المتحدة الأمريكية نادرا ما تستخدم بيانات البيئة المحيطة وحدها لإثبات وجود مخالفة لصعوبة إثبات علاقتها بالمصدر.

الاستشعار عن بعد:

يمكن أن يوفر "الاستشعار عن بعد" دليلا إيجابيا من خارج حدود المنشأة بأنها تخالف المتطلبات البيئية. ومن أحدث تقنيات الاستشعار عن بعد هو "رادار شعاع الليزر" المعروف بـ "التعقب والمسح الضوئي" (Lidar). وتقيس هذه التقنية كثافة سحابة الدخان بالنهار أو الليل. وهي غير مكلفة مقارنة بالطرق الأخرى للمراقبة مثل قياسات مخارج المداخل.

المسح الجوي:

يمكن استخدام الطائرات أو الأقمار الاصطناعية لقياس الظروف المحيطة وتلك الخاصة بالمصدر. وقد أفادت الأقمار الاصطناعية في تعقب كميات كبيرة من الملوثات، كما أنها تفيد في تحديد الأماكن المستهدفة بالتفتيش. ولكن عادة، لا تكون صور الأقمار الاصطناعية بالدقة الكافية لحساب حجم المخالفة.

ويمكن للمسح الجوي عن طريق الطائرات أن يكون أكثر فاعلية من الأقمار الاصطناعية لمراقبة الالتزام. فالكاميرات المحمولة جوا يمكنها تعقب وتسجيل كثافة ودرجة حرارة ومساحة الانبعاثات الجوية والمائية. ويمكن للمسح الجوي أيضا تعقب بعض التأثيرات البيولوجية في المجاري المائية. كما يمكن أن يستخدم في

الكشف عن صفات المنشأة والعمليات التي تتم فيها بدقة. على سبيل المثال، يمكن ملاحظة القنوات والأسوار ومقارنتها بسجلات التصاريح للتأكد من الموقع والحالة. ويمكن مراقبة عمليات الشحن والتفريغ للمواد السامة. إضافة إلى تقدير مستويات الإنتاج ومقارنتها بالافتراضات المستخدمة في التصاريح أو الترخيص.

كما يمكن استخدام المسح الجوي لتعقب المنشآت الخاضعة للمتطلبات البيئية ولتعقب المنشآت التي لم تسجل في برنامج معين أو لم تفي بمتطلبات إدارية أخرى، ولتحديد مواقع صرف المخلفات السائلة والانبعاثات الهوائية ومنشآت المخلفات الخطرة، ومآخذ المياه والمناطق السكانية المزدهمة، الخ.. في مناطق جغرافية معينة. وقد تم استخدام المسح الجوي للإلزام في هولندا بنجاح. فقد استخدمت الطائرات والمروحيات (الهليكوبتر) في تعقب الانبعاثات غير القانونية والتخلص غير القانوني من النفايات والتي يظهر معظمها واضحا من الجو. ويتم إخطار الأطراف المعنية عن المخالفات وطلب اتخاذ الإجراءات اللازمة. كما تم تحسين النظام باستخدام المروحيات بطريقة متزامنة مع المركبات على الأرض. ويتم التبليغ بالمخالفات الملحوظة من الجو إلى العاملين في الأرض الذين يتوجهون بدورهم إلى مكان المخالفة لاتخاذ اللازم. وقد قدمت الصور الجوية التي تؤخذ بصورة دورية للأماكن "الخربة" ومقابل القمامة تسجيلا جيدا لتلك العمليات وكيفية تغيرها. ويمكن أن تستخدم تلك الصور بعد ذلك في التحقيقات عند اللزوم.

مقدمة

أظهرت الخبرات المكتسبة من البرامج البيئية في العديد من الدول أن الإلزام مكون أساسي للوصول إلى الإلتزام. وهذا بسبب أن عددا كبيرا من الناس في أي مجتمع لن يلتزم بالقانون إلا إذا كانت عواقب عدم الإلتزام واضحة له تماما.

ويسعى الإلزام عن طريق البرامج الحكومية إلى إزالة المخالفات وخلق مناخ يحفز المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية على الإلتزام، لأن الحكومة أظهرت استعدادها للتدخل عند اكتشاف حالة غير التزامية. ويحفز هذا المناخ أفراد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية على منع التلوث والتقليل من المخلفات بحيث لا يستمر تعرضهم للمتطلبات. ويمكن للبرنامج الإلزامي، إذا كانت لديه السلطة، السعي لتصحيح أو تقويم الأضرار القائمة أو المتوقعة بسبب التلوث البيئي سواء خالف هذا التلوث أحد المتطلبات أم لم يخالفها.

وليست البرامج الحكومية إلا إحدى طرق الإلزام. ففي بعض الدول تفوض الحكومة للمواطنين أو الجماعات الخاصة إتخاذ إجراءات إلزامية ضد المخالفين. ويمكن أن تطلب شركات التأمين والمؤسسات المالية من المنشآت الإلتزام كي تصبح هذه المنشآت جديرة بالتأمين أو بالحصول على القروض .

وأخيراً، يمكن أن تمثل الأعراف الاجتماعية وسيلة فعالة للحفاظ على الالتزام في المجتمعات التي توقع عقوبات اجتماعية على غير الملتزمين بالمتطلبات البيئية. على سبيل المثال، يمكن للجمهور أن يقرر مقاطعة منتجات معينة إذا اعتقد أن صانعها يضر بالبيئة. كل تلك الأشكال غير الحكومية يمكنها أن تحسن البرنامج الحكومي إلا حد كبير. ويمكن لصانعي السياسات تقوية الجهود الإلزامية للحكومة عن طريق أخذ كل هذه القوى بعين الاعتبار عند تصميم البرامج الحكومية. على سبيل المثال، يمكن أن يستفيد موظفو الحكومة من العمل عن قرب مع المجموعات غير الحكومية في عملية الالتزام. كما يمكن لهم أن يركزوا النشاطات الإلزامية الحكومية في المناطق التي لا يغطيها القطاع الخاص بشكل كاف.

وعامة ما تكون القدرات الإلزامية الحكومية فعالة عندما تكون في المكان الصحيح وتستخدم عندما تصبح المتطلبات فعالة. ويمكن لتأخير الالتزام أن يهدد مصداقية البرنامج وأن يشكل صعوبة في خلق جو من الردع. وغالبا ما يحتاج البرنامج التنظيمي إلى الالتزام للوصول إلى الالتزام المبدئي وإلى التأكد من المحافظة على هذا الالتزام.

يمكن للالتزام أن يكون موضع جدل لارتفاع القيم البيئية والإقتصادية التي يتعرض لها. ويحتاج الالتزام، حتى ينجح، إلى المساندة الفعلية لكل أجزاء البرنامج على جميع المستويات الحكومية. ويمكن للحكومة أن تثبت التزامها بالالتزام عن طريق تشريع متطلبات إلزامية وعن طريق توفير مساندة واضحة وثابتة. كما يمكن لموظفي البرنامج إظهار التزامهم عن طريق أخذ المخالفات بجدية بسبب تهديدها للبيئة وللنظام القانوني.

ويشرح هذا الفصل عددا من سلطات وأنظمة الالتزام، التي يوجد بعضها وليس كلها في معظم الدول التي لديها برامج إلزامية. ويجب أن يعمل كل برنامج حسب

الإمكانيات التي توفرها له النظم القانونية التي يعمل تحت مظلتها. كما يشرح هذا الفصل المواضيع الواجب أخذها بعين الاعتبار، ويقترح الاحتمالات الواجب أخذها بعين الاعتبار عند تغيير النظام القانوني.

للسلطات وأنظمة التعامل مع المخالفات

تستفيد كل البرامج الإلزامية من العديد من السلطات وأنظمة التعامل بحيث يستطيع موظفو البرنامج التعامل بالطريقة المناسبة مع الأنواع المختلفة من المخالفات والظروف التي قد تنشأ عنها.

السلطات:

في معظم الدول، يعتمد مدى ونوعية أنظمة التعامل مع المخالفات (Response mechanisms) إلى حد كبير على عدد ونوع السلطات المعطاة للبرنامج الإلزامي عن طريق القوانين البيئية والقوانين المرتبطة بها. وتوفر هذه السلطات الأساس القانوني للإلزام الذي تبني عليه قدرة ومصداقية أي برنامج إلزامي. ويلخص الجدول رقم (7 - 1) مدى السلطات التي قد تكون مفيدة لبرامج الإلزام. وهذه القائمة هي مزيج من السلطات الموجودة في برامج إلزامية متعددة في الولايات المتحدة الأمريكية ودول أخرى.

أنظمة التعامل مع المخالفات:

يمكن أن تصمم "أنظمة التعامل مع المخالفات" للقيام بوظيفة واحدة أو أكثر كما يلي:

- ✓ إرجاع المخالفين إلى الالتزام.
- ✓ فرض العقوبات.
- ✓ إزالة المنفعة الاقتصادية في حالة عدم الالتزام.

✓ طلب اتخاذ إجراءات معينة لاختبار، أو رصد، أو توفير المعلومات.

✓ تصحيح الأضرار البيئية.

✓ تصحيح المشاكل الإدارية الداخلية للشركة.

وتنقسم أنظمة التعامل مع المخالفات بشكل عام إلى الفئات الآتي ذكرها في الشكل رقم (7 - 1).

جدول رقم (7 - 1)

أنواع سلطات الإلزام⁽¹⁾

إجراءات علاجية.

- سلطة فرض جداول للالتزام.
- سلطة الإغلاق الدائم لجزء من عملية صناعية.
- سلطة الإغلاق المؤقت لجزء من العمليات أو الأنشطة.
- سلطة الإغلاق الدائم لمنشأة بأكملها.
- سلطة الإغلاق المؤقت لمنشأة بأكملها.
- سلطة الحرمان من التصريح.
- سلطة إلغاء التصريح.
- سلطة الطلب من منشأة أن تقوم بتنظيف جزء من البيئة.
- سلطات دخول منشأة وتصحيح خطر على السكان المحليين أو البيئة في حالات الطوارئ.
- سلطة طلب تعويضات عن الأضرار التي وقعت بسبب المخالفات.

"تابع" جدول رقم (7 - 1)

أنواع سلطات الإلزام

سلطات أخرى

-سلطة طلب اختبارات وتقارير معينة.

-سلطة فرض متطلبات معينة (بطاقات عناوين وبيانات)

-سلطة طلب المراقبة والإخطار بالتقارير.

-سلطة طلب معلومات عن العمليات الصناعية.

-سلطة طلب تدريب تخصصي لموظفي المنشأة (مثل التصرف في حالات الطوارئ لمواجهة الانسحابات).

-سلطة طلب المراجعة البيئية للمنشأة.

عقوبات

سلطة فرض عقوبة مالية محددة بقيمة معينة لكل يوم من أيام المخالفة.

سلطات مواجهة المخالفات

-سلطة طلب حبس المخالف (ووضعه في السجل لمدة معينة)

-سلطة طلب تعويضات تأديبية أو غرامات في حدود معينة.

-سلطة مصادرة الممتلكات.

-سلطة طلب إعادة دفع مصاريف التنظيف للحكومة.

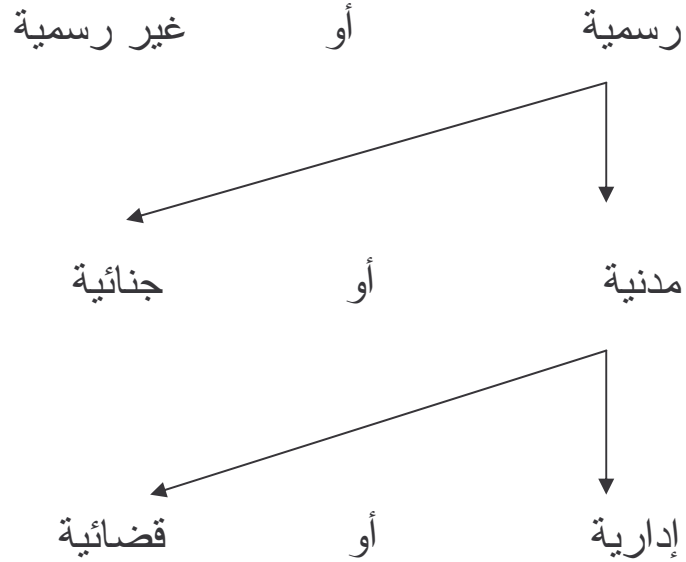
-سلطة منع منشأة أو شركة من الحصول على قروض، أو ضمانات، أو عقود حكومية.

-سلطة طلب القيام بخدمة أو عمل اجتماعي لمنفعة البيئة.

-وضع حدود للدعم المالي.

شكل رقم (7 - 1)

فئات أنظمة التعامل مع المخالفات.



الأنظمة غير الرسمية:

تتضمن التعاملات غير الرسمية المكالمات الهاتفية، وزيارات الموقع، وخطابات الإنذار، والإخطارات بالمخالفات (انظر الجدول رقم 7-2). وتبلغ التعاملات غير الرسمية مدير المنشأة بالمخالفات التي وجدت، وما الذي يجب عمله لتصحيحها، ومتى يتم ذلك. إن دور الأنظمة غير الرسمية هو -ببساطة- إقناع المخالف بالالتزام أو بدء الإجراءات القانونية الرسمية ضده.

جدول رقم (7 - 2)

أنواع ردود الفعل غير الرسمية

<p>المكالمات التليفونية</p> <p>ربما تكون هذه أبسط وسيلة لإخطار وتذكير أي مصدر بارتكاب مخالفة وبوجوب تصحيح الوضعية، ومن الممكن أن يطلب المتصل من المخالف متابعة الموقف بخطابات تصف الإجراءات التي تم اتخاذها.</p>
<p>التفتيش</p> <p>يمكن أن يقوم المفتش بتوعية مدير المنشأة بالمشاكل وإمداده بالمساعدة لحل هذه المشاكل وفي نفس الوقت يمكن أن يقوم المفتش بجمع بيانات حول هذه المشاكل. ويسمح هذا بتجهيز البرنامج بشكل أفضل لاتخاذ مزيد من الإجراءات، إذا لزم الأمر، وإظهار جدية البرنامج في المتابعة إذا لم يتم الوصول إلى الالتزام.</p>
<p>خطابات الإنذار</p> <p>تنبه خطابات الإنذار مديري المصادر المصادر إلى أنهم يخالفون القانون ويجب أن يقوموا بتصحيح أوضاعهم أو يتعرضوا إلى عواقب وإجراءات قانونية مضادة ويمكن أيضا أن يذكر خطاب الإنذار بالعقوبة المحتملة في حالة الاستمرار بعدم الالتزام. كما يمكن أن تطلب خطابات الإنذار ردا من المخالف يشرح فيه بالتفصيل الإجراءات التصحيحية التي قام باتخاذها و/أو تفرض الخطابات على المخالف مقابلة مسؤولي الالتزام لمناقشة الالتزام. وإذا لم يهتم المخالف هذه الفرصة خلال وقت معقول يتم بحث طرق أخرى لإجباره على الالتزام.</p>
<p>إخطارات المخالفات</p> <p>هذه الإخطارات هي وسيلة أكثر رسمية من خطابات الإنذار. فهي تخطر المصدر بأنه قد تم اكتشاف مخالفة عنده، وعادة يعطى ميعاد نهائي لاتخاذ إجراءات تصحيحية. وإخطارات المخالفات تحذر أيضا من الإجراءات القانونية والعواقب التي تتبعها إذا لم يتم المخالف باتخاذ الإجراءات اللازمة قبل الميعاد النهائي.</p>

فالتعاملات غير الرسمية لا تضع عقوبة ولا يمكن الالتزام بها ولكنها قد تؤدي إلى تعاملات وردود فعل أكثر صرامة إذا تن تجاهلها.

الأنظمة الرسمية:

تساند قوة القانون أنظمة الإلزام الرسمية وتصاحبها المتطلبات الإجرائية لحماية حقوق الأفراد. وتكون الأنظمة الرسمية إما مدنية أو جنائية كما هو موضح فيما بعد. ويتضح من الشكل السابق رقم (7-1) أن الأفعال المدنية يمكن أن تكون إدارية (مفروضة مباشرة بواسطة البرنامج الإلزامي) أو قضائية (أي مفروضة عن طريق المحكمة أو أي سلطة قضائية أخرى).

ويجب أن توفر القوانين البيئية السلطات لاستخدام الأنظمة الإلزامية الرسمية.

الإلزام الإداري المدني:

أ- الأوامر الإدارية المدنية:

تعتبر الأوامر الإدارية المدنية أوامر قانونية إلزامية فردية تصدر مباشرة عن طريق موظفي البرنامج الإلزامي الذين يحددون المخالفة، ويوفرون أدلة المخالفات، ويطلبون من متلقي الأمر اتخاذ الأفعال التصحيحية اللازمة في خلال فترة زمنية محددة. أما إذا خالف متلقي الأوامر فعادة ما تتخذ إدارة البرنامج إجراءات قانونية أخرى باستخدام أوامر إضافية أو أنظمة قضائية للإلزام على الالتزام. فالفرق بين التعاملات الإدارية والتعاملات القضائية، المشروحة أدناه، هو أن الإجراء القانوني (في التعامل الإداري) يتم عن طريق نظام إداري داخل المؤسسة المسؤولة عن تطبيق البرنامج الإلزامي. وقد تكون الإجراءات الإدارية مماثلة لتلك الموجودة في النظام القضائي. ومن مزايا الإجراءات الإدارية للإلزام أنها لا تتطلب التنسيق مع مؤسسة قضائية منفصلة، كما أن القضاة الإداريين في المؤسسات الإدارية عادة ما يكونوا أكثر دراية لأنهم يكرسون أنفسهم لحل المشاكل البيئية ولهذا، فالإجراءات الإدارية عادة ما تحل المشكلة بصورة أسرع وتتطلب وقتاً وتكاليف أقل من الإجراءات القضائية. فعلى الرغم من أن الأوامر الإدارية ليست إلزامية بطبيعتها،

فإن عدم الالتزام بالأوامر الإدارية يستوجب اللجوء إلى سلطة القضاء لاتخاذ المزيد من الإجراءات الإلزامية.

ب - المخالفات الفورية بالموقع:

تعتبر المخالفات الفورية أوامر إدارية تصدر عن المفتشين في الموقع. فهم يطلبون من المخالف تصحيح مخالفته ودفع غرامة مالية بسيطة. وتشبه في ذلك مخالفات المرور. ويعتمد رد فعل المخالف على الإجراءات المحددة بالبرنامج، فهو قد يستأنف في دفع مخالفة الموقع، أو قد يدفعها، أو قد يغامر بالتعرض لأفعال إلزامية أكثر تشدداً. وعادة ما تستخدم تلك المخالفات الفورية على المستوى المحلي للتعامل مع المخالفات الروتينية. فهي وسيلة فعالة نسبياً للقضاء على مخالفات معينة واضحة لا تسبب خطراً كبيراً على البيئة. ولكن لإصدار تلك الأوامر يجب على المفتشين أن يكونوا مدربين للتعرف على المخالفات التي تستحق هذا الإجراء.

الإلزام القضائي المدني:

إجراءات الإلزام القضائية المدنية هي دعاوي مدنية أمام المحاكم. وتعتمد بعض الدول (التي لديها سلطات إلزامية مدنية) -بالكامل- على القضاء المدني للإلزام بالقوانين البيئية. وبعض الدول الأخرى تستخدم الأنظمة القضائية والإدارية لمساندة السلطات الإلزامية المدنية. وعادة ما يفضل استخدام الإلزام الإداري كأول رد فعل للمخالفة (مع بعض الاستثناءات) لأن الدعاوي القضائية باهظة الثمن وتأخذ الكثير من وقت الموظفين كما أنها قد تستغرق سنوات عديدة ليحكم فيها. ومع ذلك فالإلزام القضائي له مزايا عديدة. فدلالته أكبر (مما يعطيه سلطة أقوى لردع المخالفات ووضع السوابق القانونية)، كما أن المحاكم هي الجهة الوحيدة المفوضة في طلب اتخاذ الإجراءات للتقليل من المخاطر على الصحة العامة والبيئة. ولهذا فالإلزام القضائي يمكن أن يكون فعالاً في حالات الطوارئ. وللمحاكم دور كبير في الإلزام بالأوامر الإدارية التي تمت مخالفتها واتخاذ القرار النهائي في الأوامر التي تم

الإستئناف فيها. ولهذا، ففي حالة توفر أنظمة الالزام الإداري تستخدم الإجراءات القضائية المدنية في المخالفات أو ضد المخالفين (المتمردين)، أو عند الحاجة إلى سوابق قضائية، أو عند الحاجة إلى فعل عاجل لإغلاق عملية أو إيقاف نشاط معين.

الإلزام الجنائي:

يعتبر رد الفعل القضاء الجنائي مناسباً في حالة مخالفة شخص ما أو منشأة معينة للقانون عن قصد، أو في حالة ارتكاب مخالفة ما جعلت المجتمع يقرر إيقاع أقصى عقوبة قانونية بسببها. وتبحث ردود الفعل هذه عن عقوبات جنائية قد تتضمن الغرامات المالية أو السجن. وبعض الدول مثل "كندا"، والتي تعتمد الآن بالكامل (في الالزام البيئي) على القانون الجنائي، قد وضعت وثائق قانونية مبتكرة لإدخال علاجات وجزاءات أخرى (مثل الخدمة الاجتماعية والتفتيش البيئي) وهي مصممة لمعاقبة المخالفين (أنظر الجدول رقم 7 - 1). ومع أن رد الفعل الجنائي يمكن أن يكون من أصعب أنواع الالزام، إلا أنه يمكن أن يخلق جواً من الردع حيث أنه يؤثر تأثيراً مباشراً على حياة المدعى عليه، كما يحمل أيضاً بين طياته وصمة اجتماعية واضحة. وتحتاج القضايا الجنائية إلى تحقيقات مكثفة ومتابعة للقضية. كما أنها تتطلب إثبات حدوث المخالفة وأن المنشأة وموظفيها قد قاموا بهذه المخالفة عن عمد ودراية. وقد تحتاج القضايا الجنائية إلى محققين مدربين بطريق خاصة.

وتعتمد القدرة على تطبيق الالزام الجنائي في القضايا البيئية على النظام القضائي في الدولة، وعلى توفير السلطة المناسبة من قبل القوانين البيئية والقوانين الأخرى. على سبيل المثال، في الولايات المتحدة الأمريكية يوجد قانون عام متفق عليه بأن تقديم أي معلومات زائفة يعتبر جريمة. وعلى العكس، ففي المهجر يعتبر "الشخص الطبيعي" فقط هو الخاضع للمعاقبة القانونية، والمنشآت لا تعتبر "شخصاً طبيعياً" مما يصعب استخدام الإلزام الجنائي لأن المنشأة نفسها ليست مسؤولة عن "الجريمة" وفي

أغلب الأحيان يكون من الصعب تحديد الأفراد الذين تقع عليهم المسؤولية داخل المنشأة.

إجراءات الإنزام البيئي

تتضمن إجراءات الإنزام البيئي عدة مبادئ. فبالرغم من أنها تساند قضايا الإنزام لحماية البيئة إلا أنها تضع من النظم ما يكفل حماية حقوق الانسان الأساسية وتؤكد على دور المفاوضات ودور المواطنين في ضمان المساءلة، وذلك لتحقيق التوازن بين حماية البيئة وحماية حقوق المواطنين.

حماية حقوق الإنسان الأساسية:

لدى كل دولة نظامها التشريعي والثقافي المميز لها. ومع ذلك، فالعامل المشترك بين كل المؤسسات الديمقراطية هو الموازنة بين حقوق الأفراد وبين رغبة الحكومة في التصرف بسرعة للنيابة عن المواطنين. وهناك إجراءات عديدة لضمان عدالة ردود الفعل الالزامية، نذكر منها الإخطار، الاستئناف، وحل النزاعات.

الإخطار:

تتطلب بعض البرامج الالزامية إصدار إخطار بالمخالفة قبل اتخاذ أي إجراء إلزامي. ويمكن أن يعطى للمخالف فرصة لـ:

1- التعرض على وجود المخالفة.

2- تصحيح المخالفة في وقت محدد لتجنب أي إجراء من قبل

الحكومة.

الاستئناف:

عند نقاط محددة من الإجراءات الإلزامية يمكن للمخالف أن يستأنف ويعترض على وجود مخالفة، أو على الإجراء التصحيحي المطلوب من قبل البرنامج الإلزامي، أو على شدة العقوبة المقترحة.

حل النزاعات:

تخلق معظم ردود الفعل الالزامية نزاعات بين موظفي البرنامج وممثلي المنشأة. في مثل تلك الحالات، تستخدم البرامج عادة إجراءات مصممة بطريقة معينة لحل النزاعات، (أنظر جدول 7-3) عامة، كلما زاد تعدي الفعل الإلزامي على حقوق الفرد، كلما زادت الحماية التي توفرها الاجراءات الالزامية للفرد، وطالت المدة التي تأخذها الإجراءات التنفيذية.

جدول رقم (7 - 3) نموذج لإجراءات حل النزاعات

• المفاوضات المباشرة بين مسؤولي البرنامج والمخالفين (وجها لوجه)

تجري هذه المفاوضات إما:
- قبل اتخاذ ردود فعل الإلزام الرسمية:
عند هذه النقطة من العملية تركز المناقشة عادة على وجود المخالفة أم لا. إذا تم الوصول لإتفاق، فعادة ما تكون هناك مناقشة حول ردود الفعل المطلوبة والجدول الزمنية لها.
- بعد بدء إجراءات الإلزام الإداري الرسمي أو الإلتزام القضائي المدني وقبل أن تصبح نهائية:
يتم اجراء هذه المفاوضات أثناء مناقشات التسوية. ويتم تقديم المتفق عليه(مثلا: الأمر الإداري أو التسوية) إلى صانع القرار(مثلا: القاضي) لاعتماده.

• عرض الموضوع أمام صانع القرار.

عادة ما يكون صانع القرار قاضيا أو محققا مستمعا، ويقوم باتخاذ القرار حول حقيقة أو نقطة قانونية بعد الإستماع إلى طرفي الموضوع.

• الاستعانة بالطرف الثالث:

يتم استدعاء الطرف الثالث(مثلا: الوسيط أو الحكم أو الخبير) بواسطة مسؤولي الإلزام او باتفاق الأطراف على كسر جمود الموضوع. ووجود طرف ثالث له خبرة، يمكن أن يغير القوى المحركة للعملية، ويقدم وجهات نظر جديدة، ويقترح الحلول الممكنة. إن الطرف الثالث المتخصص يكون مفيدا في حل المواضيع التقنية المعقدة جدا والتي قد لايفهمها تماما القضاة أو المحامون.

مساندة القضية الالزامية:

يمكن أن تظهر موضوعات ونزاعات عديدة عند وجود أي إجراء إلزامي ويجب على موظفي الإلزام أن يكونوا مستعدين لما يلي:

- 1- إثبات وجود مخالفة معينة.
- 2- التأكد من أن الإجراءات والقوانين قد طبقت بعدالة ومساواة وأنه لم يتم اختيار المخالف بطريقة تعسفية.
- 3- شرح حاجة الصحة العامة والبيئة للمتطلب الذي تمت مخالفته (غالبا، ما يتم الوفاء بهذا الأمر عند إعداد المتطلب). ولكن، من الضروري التأكيد على أهمية الالتزام بهذا المتطلب لتبرير ومساندة القضية الإلزامية. وهذا شيء هام عند مناقشة قضية بيئية أمام شخص مستقل مفوض باتخاذ القرار(على غير علم بالمتطلبات البيئية أو تأثيرها على البيئة والصحة العامة).
- 4- إظهار توفر العلاج للمخالفة (مثلا، معدات للسيطرة على التلوث بتكلفة مقبولة) على الرغم من أن ذلك ليس من اختصاص الحكومة فهذه المعلومات يمكن أن تكون هامة للمفاوضات.
- 5- إظهار قدرة المخالف على الدفع، مثلا، إظهار ملكية الشركة الأم الغنية لمنشأة فقيرة.

دور المفاوضات :

تعتبر المفاوضات جزءا متما للإلزام. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، تحل معظم القضايا الإلزامية عن طريق المفاوضات وليس بالقرارات

الأحادية. فالمفاوضات تمكن المنشأة والأطراف المعنية من التأكد من صدق المعطيات، والتفكير في ملائسات القضية، والتفكير في ردود الفعل البديلة المتعددة. كم توفر المفاوضات الفرصة للحصول على معلومات إضافية وتصحيح التأويلات الخاطئة قبل اللجوء إلى القانون. كما أنها تتيح الفرصة للوصول إلى حل يرضي جميع الأطراف. ويخلق الإجراء الإلزامي مجالاً للنقاش للدفع بإيجاد الحل. كما يوفر الإلزام الإطار الذي يتم التفاوض من خلاله على الحلول. ويمكن للمفاوضات أن تحسن من الالتزام عن طريق إرسال إشارة للمجتمع المستهدف بالرقابة القانونية تفيد بأنه بينما تواصل الحكومة اتخاذ الإجراءات الإلزامية، فإنها على استعداد للتجاوب مع المخاوف والصعوبات التي يواجهها هذا المجتمع للوصول إلى الإلزام، وترغب في العمل معه للوصول إلى حل مرضي.

وقد تزداد فاعلية المفاوضات بشكل عام إذا بقي احتمال اللجوء للقضاء سارياً. وفي بعض المجتمعات أو الحالات يجب الإبقاء على عامل التهديد ظاهراً حتى لا تتخذ المنشآت من المفاوضات ذريعة لتأجيل الالتزام. فعلى موظفي البرنامج إبقاء هذا التهديد واضحاً عن طريق وضع جدول زمني للمفاوضات مع اتخاذ الإجراءات الاستعدادية للجوء إلى القضاء في نفس الوقت.

وتتنوع إجراءات التفاوض من مجتمع لآخر ومن برنامج إلى آخر. فبعض المفاوضات تكون وجهاً لوجه بين موظفي الإلزام والمخالفين. والبعض الآخر قد يتضمن عدد من الأطراف المعنية (مثل ممثلي المجلس المحلي، أو العمال، أو المؤسسات غير الحكومية)، وفي بعض المفاوضات (مثل المواقف التي يصعب التفاهم فيها) يمكن استخدام طرف ثالث له خبرة لتغيير ديناميكية الموقف، ولتقديم رؤى جديدة، ولإقتراح حلول جديدة لم يكن قد تم

طرحها من قبل. ويشرح الجدول رقم(7-3) -السابق الإشارة إليه- بعض إجراءات حل النزاعات.

والنتيجة المأمولة للمفاوضات هي الوصول إلى "تسوية" (أي حل رسمي موثق للموقف) مثلا ما يسمى في الولايات المتحدة الأمريكية "أمر اداري بالتراضي"، أو " قرار قضائي بالتراضي". ففي النظام الأمريكي تستخدم المفاوضات عادة في سياق إجراءات إلزامية قانونية. وينتج عن هذا اتفاق قانوني ملزم بين المخالف والبرنامج الالزامي، أو اتفاق تفاوضي يجب أن يسلم إلى المحكمة للإطلاع عليه وإصدار الموافقة النهائية.

وهناك نوعان من الإجراءات الإلزامية لا يتم عادة التفاوض عليهما. أولهما، هو طلب المعلومات من المخالف بواسطة موظفي الإلزام، وعادة لا يكون مثل هذا الطلب محلا للجدل وبالتالي لا يتطلب التفاوض عليه. وثانيهما، هو الإجراءات الطارئة التي قد يتخذها البرنامج الالزامي لحماية البيئة والصحة العامة، وفي هذه الحالة لا يكون هناك وقت للتفاوض.

دور المواطنين في ضمان المساءلة:

في بعض الدول(مثلا الولايات المتحدة المريكية) يحق للعامة التعليق على الاتفاقات والأوامر والقرارات الإلزامية قبل أن تصبح نهائية. كما يمكن لهم التدخل في الأفعال الإلزامية النهائية. فتدخل المواطنين هو أحد طرق التأكد من أن المخالفين يعاملون بصورة عادلة ومتساوية. فالمخالفون أنفسهم هم الذين يقومون بمراجعة الإجراءات الإلزامية السابقة التي اتخذت مع غيرهم، ويحاولون استخدامها خلال المفاوضات كسوابق إذا كانت في صالحهم.

للم التسويات المبتكرة للمخالفات البيئية

تتضمن التسويات المبتكرة للمخالفات البيئية الاتفاقات -أي أحكام يفوض البرنامج الإلزامي بفرضها على المخالفين-. ويمكن أن يكون لموظفي الإلزام حرية التصرف لوضع أساليب مبتكرة لحل المشاكل البيئية اعتمادا على التفويض القانوني لهم. كما يمكن استخدام التسويات المبتكرة لرفع مستوى حالة منفردة للحصول على مكاسب بيئية أكبر أو ردع أكبر بكثير مما يمكن أن يحدث في حالات التسويات التقليدية. والأمثلة على التسويات المبتكرة تشمل:

1- تسويات منع التلوث.

2- تخفيض التلث إلى أقل من مستوى الالتزام.

3- المراجعة البيئية.

4- الاصحاح البيئي.

5- الترويج والدعاية.

6- التدريب.

7- صكوك المصادر غير القادرة على دفع الغرامات.

عادة ما تتصف التسويات المبتكرة ببعض التخفيض المحدود في العقوبات المالية أو في الإتفاق على مد الجداول الزمنية للالتزام. كما يمكن الإتجاه إلى التسويات المبتكرة في حالة ما إذا عجز المخالف عن تسديد الغرامة، أو إذا أبدى تعاونا كبيرا مع الحكومة. وتعد السياسة الأمريكية من مستوى تخفيض الغرامات المسموح بها في حالة التسوية بسبب الحاجة إلى المحافظة على مستوى معين من العقوبات للحفاظ على الردع وللحصول على الفائدة الاقتصادية لعدم الإلتزام.

1- تسويات منع التلوث:

تتضمن تسويات منع التلوث اتفاقاً من قبل المنشأة للتحويل إلى النشاطات أو الإجراءات التي تقلل أو تمنع إنتاج الملوثات أو المخلفات من المنبع. فيمكن منع التلوث عندما تقل كثافة و/أو سمومية الملوث. ففي التصنيع، على سبيل المثال، يتضمن منع التلوث نشاطات مثل تبديل المواد الكيميائية، إعادة تشكيل المنتجات، تعديل عمليات التشغيل، تحسين مستوى نظام ونظافة المصنع، وإعادة تصنيع المواد في الموقع.

ويمكن لمشاريع منع التلوث أن تصحح المخالفات مباشرة، أو تقلل من التلوث غير المتصل بالمخالفة الأصلية. فتسويات منع التلوث تساعد على التأكد من أن المخالفين لن يعاودوا الكرة و/أو أنهم سيقفلون من الخسارة الكلية التي تسببها عمليات المنشأة على الصحة العامة وعلى البيئة.

2- تخفيض التلوث إلى أقل من مستوى الالتزام:

يمكن التفاوض على التسويات بحيث يتعهد المخالف بتقليل التلوث إلى مستوى أقل من المستوى المطلوب من خلال المتطلبات. على سبيل المثال، يمكن أن يوافق المخالف على تركيب تكنولوجيات حديثة أكثر فاعلية والتي تقلل من الانبعاثات الملوثة بشكل عام.

3- المراجعة البيئية:

المراجعة البيئية هي مراجعة دورية، منهجية، ومدعمة بالوثائق، كما أنها تعتبر مراجعة إيجابية للمنشأة المستهدفة بالرقابة على حالتها الإلزامية، ونظمها الإدارية و/أو الخطورة البيئية بصفة عامة. وقد شجعت المراجعة من قبل دول عديدة ومن قبل الغرفة الدولية للتجارة كأداة هامة للمنشآت المستهدفة بالرقابة للتأكد من الالتزام وإدارة الخطورة البيئية بصورة فعالة (أنظر الفصل الخامس).

طلبت المراجعة البيئية في العديد من الإجراءات الإلزامية في الولايات المتحدة الأمريكية للسببين التاليين:

أولاً، تم استخدامها عندما أظهر أحد المصادر شكلاً واضحاً من أشكال المخالفة والتي تشير إلى وجود مشكلة في الإدارة. في مثل تلك الحالات، يمكن أن تتضمن التسوية اتفاقاً على أن يدفع المصدر تكلفة إجراء المراجعة البيئية، للتعرف على المشاكل الإدارية الداخلية التي أدت إلى المخالفات المتكررة وتصحيحها.

ثانياً، إذا ما تكررت نفس المخالفة في عملية أخرى لنفس الشركة، يمكن أن تتضمن التسوية اتفاقاً ينص على:

أ- أن الشركة (أو طرف ثالث مراجع) ستقوم

بالمراجعة للتأكد من عدم وجود أي مخالفات في

المنشآت الأخرى المملوكة لنفس الشركة.

ب- أن يتم إبلاغ وتصحيح كل المخالفات.

4- الإصحاح البيئي

لا تقتصر تسويات الإصحاح البيئي فقط على إصلاح الخسائر التي تصيب البيئة بسبب المخالفة، ولكنها تحسن كذلك البيئة المحيطة بالمنشأة. وإذا لم يكن من الممكن إصلاح الخسائر البيئية التي سببتها المخالفة، يمكن أن تطلب التسوية من المنشأة إصلاح بيئة مماثلة في موقع آخر.

5- الترويج والدعاية

في تسويات الإعلان للعامة، يوافق المخالف على القيام بنشاطات لإعلام المجتمع المستهدف بالرقابة بأهمية الالتزام و/أو طرق الوصول إليه. على سبيل المثال، يمكن للمخالف أن يقوم برعاية (تمويل) عدد من الندوات لتوفير المعلومات، لمجموعة صناعية معينة، عن كيفية تصحيح المخالفات التي

يمكن حدوثها في هذا النوع من الصناعة. كما يمكن للمخالف أن يمول عددا من الإعلانات العامة في التليفزيون أو الإذاعة لمهاجمة المخالفات، و لوصف كيفية تصحيحها عن طريق التكنولوجيا الحديثة. في الولايات المتحدة الأمريكية، ينص القانون على أنه يجب على المخالف الذي يقوم بتمويل الحملات الدعائية ضد المخالفات أن يذكر بأن هذا الإجراء هو من ضمن شروط التسوية المطلوبة منه عن طريق الحكومة.

6- التدريب:

يمكن استخدام التسويات التدريبية لتصحيح المشاكل الإلزامية بداخل أي شركة أو مؤسسة. فالمخالفون الذين يعتبرون من قادة الصناعة يمكنهم ان يقوموا بتصميم وتقديم دورات تدريبية عن الإلتزام لمن هم في نفس المجموعة الصناعية.

7- صكوك المصادر غير القادرة على دفع الغرامات:

هذه الطريقة مناسبة للمنشآت غير قادرة على دفع الغرامات المالية التي تقع على الأنواع العادية من المخالفات. في مثل تلك الحالات، توافق المنشأة على وضع بعض الأموال في صكوك كي تستخدم في تمويل الإصلاحات أو أي نوع آخر من النشاطات التي تحسن نوعية البيئة.

سياسات رد الفعل الإلزامي.

تشرح سياسات رد الفعل الإلزامي كيف تستخدم الأنواع المتعددة من السلطات الإلزامية للرد على الأنواع المختلفة من المخالفات. مثل تلك السياسات هامة للتأكد من العدالة. فتحقيق العدالة هو مطلب هام خاصة عند وضع عقوبات مالية. وتعتبر العدالة مبدأ حيويًا بالنسبة إلى مصداقية البرنامج الإلزامي كما أنها تساعد الموظفين المترددين على اتخاذ القرارات الصعبة(عادة) لوصف كيف أن الحكومة تعقد العزم على الإلزام بالقوانين

البيئية. وأهم المواضيع التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند وضع سياسة إلزامية مشروحة أدناه.

معايير عدم الالتزام:

غالباً ما يكون إلتزام المنشأة غير واضح. ولهذا فدائماً ما تظهر الحاجة إلى وجود إرشادات ومعايير للتعرف على الإلتزام من عدم الإلتزام. فهذه المعايير تضمن العدالة والمساواة في معاملة كل أعضاء المجتمع المستهدف بالرقابة.

اختيار رد الفعل الإلزامي المناسب

ينبه اختيار رد الفعل الإلزامي المناسب إلى العديد من المواضيع الصعبة- المشروحة أدناه- والتي عادة ما تحتاج إلى أن تتصدى لها سياسة رد الفعل الإلزامي(هذه المواضيع ربما تكون قد نوقشت بالفعل في صياغة العبارات الخاصة بالسلطات التي تمنحها القوانين البيئية).

متى يجب استخدام ردود الفعل الجنائية أو المدنية ؟

هذا الموضوع خاص بالدول التي تستخدم السلطات المدنية والجنائية. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، تستخدم الإجراءات الإلزامية الجنائية كرد على الأفعال التي تحتاج إلى عقوبة أكثر من التصحيح (مثلاً، عندما تكون المخالفة مقصودة وبمحض الإرادة). كما تستخدم الإجراءات الجنائية للتأكد من تكامل الخطط المنظمة(أي المنشآت التي تعمل بدون تصريح أو ترخيص). وتتضمن الحالات التي تستدعي الإلزام الجنائي:

- تزوير المستندات.
- العمل بدون تصريح.
- العبث بأدوات التحكم او المراقبة.
- المخالفات المتكررة.

■ المخالفات المتعمدة والمقصودة (أي اتخاذ قرار المخالفة بسبب الطمع).

وفي هولندا، يمكن وضع عقوبات جنائية وإدارية على مخالفات القوانين البيئية. فالمخالفات الكبيرة تقابل بعقوبات جنائية مباشرة. والعديد من المدعين العامين يرون بأنه يجب أن تطبق العقوبة الجنائية على الشركة في حالة مخالفتها للمرة الثانية. وتتضمن العقوبات الإدارية إغلاق جزء أو كل عمليات الشركة، وإرغام الشركة على دفع غرامة مالية عن كل يوم تزاول فيه نشاطها وهي غير ملتزمة. أما العقوبات الجنائية، فتتضمن أحكام السجن، والغرامات، والإغلاق الكلي أو الجزئي للعمليات، ومصادرة الممتلكات والإعلان عن رأي المحلفين.

متى يجب توقيع العقوبة ؟

في بعض ردود الفعل الإلزامية، يمكن للمفاوضة أن تضع برنامج زمني حيث يتفق المخالف على عودته إلى الالتزام و/أو تنظيف التلوث الذي تسبب فيه في مدة معينة. وعندما تظهر أهمية الردع في استراتيجية الالتزام للبرنامج فسيتم الحصول على أكبر تأثير إذا تم استخدام كل فعل إلزامي كرسالة ردع إلى المجتمع المستهدف بالرقابة. وتساعد العقوبات على إرسال تلك الرسالة. غير أنه في بعض الأحيان تكون العقوبات غير مناسبة للمخالفات التي لا يمكن منعها، أو المخالفات الطفيفة التي لا تستدعي توجيه الموارد الحكومية إلى العملية القانونية اللازمة لوضع عقوبات لها. لذلك يجب وزن هذه الاعتبارات عند تقرير وضع العقوبة.

هل يجب أن تتضمن أول رد فعل إلزامي عقوبة؟

هناك اتجاهان في هذه المسألة. أول اتجاه لا يضع العقوبة على أول مخالفة ولكنه يضع عقوبات متشددة إذا تكرر عدم الإلتزام. يقوم هذا الاتجاه على مبدأ إعطاء كل منشأة فرصة واحدة على الأقل لتصحيح مشاكلها قبل توقيع عقوبة معينة. هذا الاتجاه ينجح عندما تكون المخالفات سهلة التعقب، وعندما يكون البرنامج الإلزامي لديه سجل ممتاز في تعقب المخالفات، ومتابعة المخالفين بمثابة للثابرة للتأكد من الإلتزام، ووضع عقوبات متشددة لعدم الإلتزام المتكرر.

أما الاتجاه الثاني فيقوم على وضع العقوبة عند أول مخالفة. ويقوم هذا الاتجاه على الاعتقاد بأن عدم وجود العقوبة يمكن أن يشجع المنشأة على تأجيل الإلتزام حتى يتم اكتشاف المخالفة. وهذا الاتجاه أساسي في المخالفات التي يصعب تعقبها.

ما هو نوع العقوبة التي يجب استخدامها؟

اعتمادا على السلطات الصادرة عن القوانين البيئية (أنظر الجدول رقم 7-2) يحتفظ مسؤولو الإلزام بأنواع عديدة من العقوبات على المخالفات. ويجب على السياسة الإلزامية أن توفر إرشادات لشرح متى تعتبر تلك الأنواع من العقوبات مناسبة. وهذه الأنواع تشمل:

1- الغرامة المالية:

الغرامات المالية من أكثر العقوبات شيوعا في ردود الفعل الإلزامية. ويجب على السياسة الإلزامية أن تعطي الإرشادات المناسبة لكيفية حساب الغرامة

المالية للأنواع المختلفة من المخالفات. وهناك أسس عديدة لحساب تلك الغرامات المالية (أنظر الجدول رقم 7 - 4). في الواقع، تعتبر الغرامات المالية مزيجاً من هذه العوامل. ويوفر الجدول رقم (7-5) مثلاً لحساب الغرامة باستخدام العديد من العوامل.

جدول رقم (7 - 4)

العوامل التي يمكن استخدامها في حساب قيمة الغرامات المالية

• حجم الضرر الفعلي أو المحتمل على البيئة و/أو الصحة العامة:

تتدرج العقوبات المبنية على حجم الضرر لتعكس مدى خطورة المخالفة. وهذا من شأنه أن يرسل إشارة إلى المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية، فحواها أنه كلما زادت خطورة المخالفة، كلما ارتفعت قيمة الغرامة التي ستوقع على المخالف. ويتم حساب حجم الضرر بناء على عدة عوامل مثل:

• حجم الملوثات؛ درجة سمية الملوثات؛ سوابق عدم الإلتزام؛ المخاطر أو التأثيرات المتوقعة على البيئة و/أو الصحة العامة؛ أهمية الحفاظ على تكامل البرنامج الإلزامي.

• العائد المادي:

الغرامات التي (على الأقل) تسترجع العائد المادي الذي كان سيكسبه المخالف نتيجة عدم التزامه، تعمل على إلغاء الميزة الاقتصادية لعدم الإلتزام. وهذا النوع من الغرامات هام جدا لتحقيق العدالة بتأكيد أن المنشآت الملتزمة لن تخسر من الناحية الاقتصادية بسبب التزامها. وهو يلغي كذلك الدافع الاقتصادي لعدم الإلتزام. وعلى المستوى القومي، وفي بعض الولايات بالولايات المتحدة الأمريكية، تتطلب سياسات الإلزام استعادة العائد المادي.

• القدرة على الدفع:

على مسؤولي الإلزام أن يأخذوا في اعتبارهم قدرة المخالف على الدفع، وذلك عند حساب قيمة الغرامة المالية. فالغرامات الكبيرة بالمقارنة مع موارد المنشأة قد تضطرها إلى إغلاق مصانعها. وعمليات الإفلاس بدورها تضر المجتمع ككل. كما أن المنشآت التي توقع عليها غرامات باهظة قد تهدد بالانتقال لمنطقة أخرى تخضع للوائح بيئية ومتطلبات إلزام أخف. وفي مثل هذه الحالات، قد يرغب مسؤولوا الإلزام في مقارنة فوائد الردع الناتجة عن الغرامات الكبيرة مع التكاليف والمصادر التي ستسببها البطالة على المجتمع المحلي. لهذا فقد يكون للضغط الشعبي أثر كبير على قيمة الغرامة المالية عندما تتعرض الوظائف للخطر،

تابع جدول رقم (4-7)

العوامل التي يمكن استخدامها في حساب قيمة الغرامات المالية

• "تابع " القدرة على الدفع:

كما ان طلب توقيع غرامات كبيرة قد يؤدي إلى خطر تفضيل المخالفين للطعن في العقوبة امام المحاكم عن دفع الغرامة المقدرة. ويمكن ترتيب سداد الغرامة على دفعات متتالية وذلك في الحالات التي فيها يتعذر على المخالف سداد قيمة الغرامة بالكامل دفعة واحدة. ويلاحظ أن العقوبات المالية لا تردع المؤسسات العامة بنفس القدر نظرا لكونها هيئات لا تعمل بغرض الربح.

• عوامل أخرى:

- درجة التعاون بين العاملين في المنشأة ومسؤولي البيئة.
- قيام المنشأة بالأخطار الذاتي عن المخالفة أو عدمها
- درجة الندم لدى الأطراف المسؤولة.
- قوة القضية، فالقضية الضعيفة لن تقوى على مواجهة استئنافات المخالف.
- وفي مثل هذه الحالات، يقوم مسؤولو الالزام بتخفيض قيمة الغرامة لكي لا تستحق القضية محاولة الطعن فيها من قبل المخالف.

2- رفض أو إلغاء التصاريح أو الرخص:

يمكن لمسؤولي الإلزام رفض منح تصريح أو ترخيص جديد، أو إلغاء تصريح أو ترخيص قائم. وهذا يستدعي أن توقف المنشأة أحد نشاطاتها على الأقل أو أن تخالف القانون بشكل واضح ومباشر.

3- إغلاق العمليات:

يمكن أن يكون مسؤولو البرنامج قادرين على إغلاق العمليات. وهذا التهديد يمكن أن يكون رادعا بشكل فعال، خاصة في السوق ذات الاقتصاد الحر الذي يؤثر إغلاق العمليات فيه على الربح.

جدول رقم (7 - 5)

عينة لنموذج حساب قيمة الغرامة المالية⁽¹⁾

اسم المنشأة:	_____
مثال	
التكاليف التي تم تفاديها	_____ 10000 دولار
التكاليف المؤجلة	_____ 5000 دولار
الإجمالي	_____ (أ) 15000 (أ) دولار

درجة خطورة المخالفة: تعتمد قيمة الغرامة المطلوبة على احتمال حدوث الضرر ودرجة الانحراف عن المتطلبات (يستعمل الجدول المجاور والتقدير الشخصي لتحديد القيمة المناسبة)

جدول حساب المدفوعات

(القيمة بالدولار)

درجة الانحراف عن المتطلبات			احتمال حدوث الضرر
منخفضة	متوسطة	عالية	
-2999	-3999	-5000	عال
2200	3000	4000	
-999	-1599	-2199	متوسط
600	1000	1600	
20-99	-299	-599	منخفض
	100	300	

<p>(ب) _____ (ب) 3000 دولار</p> <p>(ج) _____ (ج) 50 يوما</p> <p>(د) _____ (د) 30000 دولار</p> <p>(هـ) _____ (هـ) 45000 دولار</p>	<p>تعديل القيمة بناء على مدة المخالفة</p> <p>عدد أيام المخالفة</p> <p>الإجمالي (د) = (ب) x 20% x (ج)</p> <p>إجمالي فرعي (هـ) = (أ) + (د)</p>
<p>(و) _____ (و) 5 + %</p> <p>(ز) _____ (ز) 5 - %</p> <p>(ح) _____ (ح) 10 - %</p> <p>(ط) _____ (ط) 5 - %</p> <p>(ك) _____ (ك) 6750 - دولار</p> <p>(ل) _____ (ل) 38250 دولار</p>	<p>عوامل تعديل قيمة الغرامة⁽²⁾:</p> <p>1- درجة التعاون</p> <p>2- سوابق الالتزام</p> <p>3- المشروعات البيئية المكتملة (+/-)</p> <p>4- القدرة على الدفع (-)</p> <p>الإجمالي (ك) = (و + ز + ح + ط) x هـ</p> <p>القيمة الكلية للغرامة (ل) = هـ + ك</p>

4- عقوبة الحبس (السجن لمدة معينة):

العقوبات الجنائية (مثل الحبس) للمديرين أو الموظفين بالمنشآت المخالفة يمكن أن تكون رادعا فعالا. ويمكن تطبيق العقوبات الجنائية يسمح القانون بذلك. وتحظى هذه العقوبات بالعديد من المسانعات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية. فهناك على سبيل المثال، يمكن توقيع عقوبة جنائية في حالة ما إذا تحايل شخص ما على المتطلبات أو أبلغ عن بيانات ملفقة. ويمكن أن تصبح بعض القضايا الجنائية مكلفة، كما تحتوي على العديد من الإجراءات المعقدة. ومع ذلك، ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان أثرها الردعي عظيما حتى أن عددا من القضايا الناجحة قد أجبرت الشركات الأخرى على تغيير مبادئها الإدارية. وطبقا للإرشادات القضائية الأمريكية، يمكن تخفيض أحكام الجرائم البيئية إذا ما أظهر مسؤول المنشأة برنامجا إلتزاميا فعالا للتصحيح. وقد حسنت هذه الشروط في الولايات المتحدة من اهتمام المنشآت بالالتزام.

5- الحرمان من التمويل الحكومي:

في هذا العقاب، يوضع المخالفون في قائمة الشركات التي ترفض المؤسسات الحكومية شراء البضائع منها أو مدها بالخدمات أو إعطائها قروضا أو ضمانات. وتعطى هذه القائمة إلى المؤسسات الحكومية التي تقوم بشراء السلع من هذه الشركات. ويتم حذف الاسم من القائمة عند عودة المنشأة إلى الالتزام. وفي الولايات المتحدة الأمريكية نجحت هذه العقوبة نجاحا باهرا في بعض حالات الالتزام الصعبة.

6- الدعاية السلبية:

كنوع من الاتفاق، يمكن للمخالف أن يروج لمعلومات خاصة عن المخالفة على سبيل المثال، يمكن أن يطلب من الشركة أن تدفع ثمن إعلان في صفحة من صفحات جريدة قومية للاعتراف بجريمتها. كما يمكن أن يطلب من مسؤولي الشركة أن يقوموا بالتحدث للعامّة عن أخطاء الشركة. في الدول التي يهتم الشعب فيها بجودة البيئة، والدول والتي تخضع لاقتصاديات السوق الحر يمكن أن يكون للدعاية السلبية ردود فعل اقتصادية قوية على المنشأة. كما تمكن لتلك الدعاية السلبية أن تفقد المؤسسة احترامها. وقد أشارت الأبحاث بأن فقدان المؤسسة لاحترامها يمكن أن يكون بالفعل رادعا قويا.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يستخدم مسؤولو الإلزام الدعاية عن المخالفات بصورة متزايدة كأداة إلزامية.

7- عقوبات أخرى:

العقوبات الأخرى المقترحة مشروحة في الجدول رقم (7-1) السابق الإشارة إليه.

ما هي ردود الفعل الإلزامية المناسبة للمنشآت المملوكة أو المدارة من قبل الحكومة؟

من الصعب عادة أن تقوم جهة حكومية بإلزام جهة حكومية أخرى لعدة أسباب. على سبيل المثال، يتم دفع الغرامات المالية للمرافق الحكومية من الميزانية المركزية. وهذه الخسارة لها تأثير طفيف بصفة عامة على عمليات المنشآت الفردية. في النظم الحكومية يكون من الصعب تحميل مسؤولية الفشل في الالتزام بالمتطلبات على المديرين والمشغلين. وفي بعض البلاد أو المقاطعات، يمكن للمنشآت أن تتلقى إشارات متضاربة، فقد تطلب إحدى

المؤسسات الحكومية الالتزام بالمتطلبات البيئية بينما تطلب مؤسسة أخرى درجات عالية من الإنتاج. فيصبح من الصعب سياسيا أن تلزم أحد المؤسسات الحكومية مؤسسة حكومية أخرى. وفي العديد من الدول لا يمكن أن يرفع المواطنون دعاوي قضائية على المؤسسات الحكومية بسبب فشلها في الالتزام بالمتطلبات البيئية. ونظرا لهذه الأسباب، قد يكون لدى مديري المؤسسات الحكومية القليل من الحوافز التي تدفعهم لتأكيد التزام مؤسساتهم بالمتطلبات البيئية.

ولدى الولايات المتحدة الأمريكية بعض الخبرات في إلزام المنشآت المملوكة للحكومة. مع بعض الإستثناءات، تنازلت الحكومة الفيدرالية عن حصانتها الخاصة من رفع الدعاوي ضدها، ومنحت المواطنين وحكومات الولايات الحق في رفع الدعاوي ضد الحكومة الفيدرالية في حالة عدم التزامها بالمتطلبات البيئية الفيدرالية أو المحلية. ويمكن لووكالة حماية البيئة الأمريكية (وهي المؤسسة الفيدرالية المسؤولة عن حماية البيئة) أن تسعى لإلزام المؤسسات الحكومية الأخرى، ولكنها بصفة عامة، لا تسعى وراء الغرامات ولا تقوم باتخاذ إجراءات قضائية مدنية ضد المؤسسات الشقيقة. ويمكن لتلك الوكالة أن تصدر أوامر واتفاقيات إلتزامية إدارية متفق عليها مع المؤسسات الأخرى، كما يمكنها إصدار أوامر إدارية من جانبها إذا لم يتم تنفيذ الأوامر الأخرى. ويمكنها كذلك أن تحمل المسؤولية الجنائية للموظفين الحكوميين بناء على أفعالهم. ولفض النزاعات، تقوم تلك الوكالة باستخدام نظام استئناف داخلي داخل الفرع التنفيذي للحكومة. وعملية الإلزام في حد ذاتها مفيدة لإجبار الوكالات لوضع ميزانية لحل المشاكل البيئية. كما شكل الضغط العام (الشعب) قوة كبيرة للحصول على التزام الحكومة الفيدرالية. وفي منتصف الثمانينات قامت وكالة حماية البيئة الأمريكية

والولايات بشن حملة إلزامية عنيفة ضد المحليات. وقد وجدت حلول مبتكرة لحل المشاكل الإلزامية، ويتضمن ذلك الترتيبات المالية المبتكرة والتي ساعدت المحليات على الالتزام بالمتطلبات.

كما ساعدت الغرامات الموضوعة للإلزام على إجبار بعض المجتمعات للتصويت من أجل زيادة الضرائب لزيادة الأموال المستخدمة لتمويل التحكم في التلوث. ويعتبر مشغلو المنشآت الفيدرالية مسؤولين جنائياً عن الجرائم البيئية، مثل التخلص من المخلفات السامة بطرق غير صحيحة. في السنوات القليلة السابقة كانت الوكالة الأمريكية لحماية البيئة تعامل مشغلي المنشآت الفيدرالية بصورة عنيفة. فقد كانت مثل تلك الحالات تحظى باهتمام كبير من قبل الجماهير.

مقدمة

تشارك في الإلزام، عادة، مجموعات عديدة مختلفة تشمل المؤسسات الحكومية والمواطنين والمؤسسات غير الحكومية والشركات الصناعية. إن العامل الرئيسي لأي استراتيجية، هو تعريف أدوار ومسؤوليات المجموعات المشاركة. ويناقد هذا الفصل المواضيع الرئيسية التي تدخل في هذه التعريفات، مثل :

- ✓ كيف تقسم مسؤوليات الإلزام بين المستويات الحكومية المختلفة (قومية، إقليمية، ومحلية)؟ إلى أي مدى يجب أن يكون البرنامج مركزيا (أي يدار على مستوى الحكومة القومية) أو لامركزيا (أي يدار على مستوى الحكومة المحلية)؟
- ✓ ما هي المؤسسات الحكومية المشاركة، مثلا وكالات البيئة ومؤسسات الصحة؟
- ✓ هل من المفروض وجود برامج إلزامية منفصلة للأوساط البيئية المختلفة (مثل الهواء أو الماء أو الأرض) أو برنامج متكامل أو أكثر لتغطية أوساط متعددة؟
- ✓ إلى أي مدى يجب على البرنامج استخدام المواطنين والموارد غير الحكومية الأخرى؟
- ✓ إلى أي مدى يجب أن يتكامل موظفو ومحامو البرنامج التقني في مؤسسة واحدة؟

تقسيم المسؤوليات بين المستويات الحكومية

من أهم مواضيع تطوير البرامج الإلزامية، هو إلى أي مدى يجب تركيز المسؤوليات الإلزامية على المستوى المركزي أو اللامركزي. فهناك مزايا وعيوب للمركزية ولللامركزية. فالحضور القومي في الإلزام يساعد على التأكد من الالتزام على الأقل بالحد الأدنى لمعايير المتطلبات البيئية؛ ومن أن البرنامج متكامل وعادل في كل أنحاء البلاد؛ ومن أن الموارد القومية موجودة لمساندة البرامج الإلزامية. كما أن تدخل الحكومة المحلية والاقليمية في الإلزام هام جدا نظرا لقربها من المشاكل البيئية الفعلية و قدرتها على تحديدها وتصحيحها. وقد تم تحويل معظم برامج الإلزام البيئي في العديد من الدول إلى اللامركزية للاستفادة من :

1- المعرفة المحلية بالمنشآت وعملياتها.

2- العدد الكبير من المصادر المتاحة على المستوى المحلي.

وبالرغم من هذا التحيز لللامركزية، فإن الحاجة واضحة للتركيز القومي لبعض البرامج حتى يتم التحكم في المشاكل البيئية الغير ظاهرة، أو عندما تؤدي المنافسة المحلية لخلق ظروف مناسبة للصناعة إلى التهاون في الإلتزام على المستوى المحلي، أو عند الحاجة إلى خبرة متفردة لا توجد إلا على المستوى القومي لتنفيذ البرنامج. على سبيل المثال، التحكم في معظم مصادر التلوث الهوائي في الولايات المتحدة الأمريكية يخضع للسلطة اللامركزية. ومع ذلك، فالإلزام بالمتطلبات البيئية الأمريكية المتعلقة بصناعة السيارات والإضافات الوقودية مركزية. ونفس الشيء يقال بالنسبة لبرامج الإلزام المتعلقة بصناعة الكيماويات السامة والمبيدات.

وقد تتطور الأدوار والعلاقات بين الحكومة القومية والحكومة المحلية بطرق متعددة، تتراوح من المركزية إلى اللامركزية إلى الخلط بين الإتجاهين. ويوضح الجدول رقم (8-1) الأساليب المختلفة المستخدمة في دول متعددة. هناك نموذجان بالولايات المتحدة الأمريكية وهولندا مقدمان أدناه. حاول هذان النموذجان دمج بعض مزايا المركزية واللامركزية. فالولايات المتحدة الأمريكية تستخدم نظام المسؤوليات المتوازية للعديد من برامجها الإلزامية. وفي هذا النظام، تعطى الولايات المسؤولية الأولى للإلزام، ولكن الحكومة القومية تحتفظ بسلطة ومسؤولية متوازيتان معها. أما هولندا فقد وضعت نظاماً تقسم فيه المسؤوليات بين الحكومة القومية والإقليمية والمحلية. وتحتاج المسؤوليات المقسمة أو اللامركزية إلى التعاون والاتصال بين المستويات الحكومية.

التجربة الأمريكية: المسؤولية المتوازية مع تفويض الدور الأولي:

تبدأ معظم البرامج البيئية في الولايات المتحدة الأمريكية بخلق علاقة بين الحكومات القومية وحكومات الولايات. عادة ما توافق الحكومة القومية رسمياً على البرنامج البيئي للولاية طالما كان يفي بالمواصفات الموضوعية للتنفيذ. ومن هذه النقطة يحصل برنامج الولاية على الدور الأولي في تطبيق البرنامج الإلزامي، ولكن الحكومة القومية تحتفظ بالسلطة والمسؤولية المتوازية كما يمكنها التدخل إذا لم يحقق برنامج الولاية مقاييس معينة. في بعض الحالات القليلة، مثل برنامج الهواء، يمكن للحكومة القومية أن تعطي الموافقة للحكومة المحلية لإدارة أحد البرامج. ولكن بعض القوانين الأمريكية لا تسمح للحكومة القومية بتفويض المسؤولية للولايات. في مثل تلك الحالات، يمكن للحكومة القومية أن تعقد "اتفاقيات تعاون" مع الولايات لتمكين الولاية من المشاركة.

جدول رقم (1-8)

الأساليب المستخدمة في دول مختلفة لتقسيم مسؤوليات الحكومة على الإلزام⁽¹⁾

الدولة/ أنواع الملوثات والمسؤوليات	مسؤوليات متوازية	مسؤوليات مقسمة	مسؤوليات مركزية	مسؤوليات لا مركزية
✓ كندا: - الكيماويات السامة/المخلفات الخطرة			X	
- ماعدا ذلك (جميع المخلفات الأخرى)			X	
✓ ألمانيا:				
✓ بريطانيا العظمى: - المخلفات الكيماوية عبر الحدود			X	
✓ الهواء.			X	
✓ اليابان:				
✓ النرويج:				
✓ بولندا:			X	
✓ السويد:				
✓ هولندا: - قانون الإزعاج.			X	
✓ المخلفات الخطرة/الكيماوية السامة.		X		
✓ الولايات المتحدة: - مصادر الهواء الثابتة.	X			

	X			- انبعاثات السيارات ومعير الوقود.
			X	- تصرفات المياه.
	X			- اختبار الكيماويات السامة/تقارير الصناعة.
	X			- تسجيل المبيدات الحشرية
X				- الإلزام عند استخدام المبيدات/إعطاء شهادات التطبيق الميداني.
			X	- تولد مخلات خطرة/معالجتها / التخلص منها.

إن الوكالة الأمريكية لحماية البيئة (المؤسسة الحكومية القومية المسؤولة عن حماية البيئة) مفوضة من قبل معظم القوانين البيئية لتحديد معايير أي برنامج بيئي مقبول. وتغطي تلك المقاييس الميادين الثلاثة التالية: السلطة القانونية، الموارد، والموظفين. وتعمل الوكالة الأمريكية لحماية البيئة مع الولايات لتساعدها في وضع البرامج التي تتفق مع تلك المعايير. وعندما يفي برنامج الولاية بتلك المعايير، تقوم الوكالة الأمريكية لحماية البيئة بالموافقة على هذا البرنامج وعلى سلطة الولاية في إدارته. أما عندما لا تتم الموافقة على برنامج الولاية في الوقت الذي يجب البدء فيه بالإلزام تقوم وكالة حماية البيئة الأمريكية بإدارته على المستوى القومي إلى أن تتم الموافقة عليه.

وتكون مسؤولية الولاية، بالتحديد تحت هذا النظام، هي مراقبة جودة البيئة والالتزام، وضع استراتيجيات الالتزام، تحديد المستهدفين بالتفتيش والقيام بالتفتيشات، اتخاذ إجراءات الإلزام ضد المخالفين والتحقق من نوعية بيانات الرصد والبيانات الالتزامية. وبدءاً من سنة 1991 قامت الولايات بـ 70 إلى 90% من التفتيشات اليومية وبـ 70% من الإجراءات الإلزامية الرسمية.

وبالرغم من تحمل الولايات المسؤولية الأولية لإدارة البرامج التي حصلت على الموافقة، إلا أن الوكالة الأمريكية لحماية البيئة تبقى مسؤولة على الالتزام بالموصفات البيئية القومية ومسؤولة على التأكد من الإلزام بالقوانين القومية. وللإلتزام بهذه المسؤولية تقوم الوكالة الأمريكية لحماية البيئة بملاحظة أداء الولاية كما يمكنها اتخاذ إجراءات إلزامية مباشرة تحت ظروف معينة. ويمكن أن يسبب ذلك بعض الحساسية إذا ما تدخلت الوكالة في بعض المواقف التي ترى الولاية أنها تقوم بأداء جيد فيها.

وتزود الوكالة الأمريكية لحماية البيئة الولايات بالتمويل اللازم لتغطية أجور الموظفين والمعدات من خلال منح مالية سنوية. وتضع الوكالة أولويات البرنامج القومي سنوياً باستشارة الولاية، ثم تتفق معها لتحديد أولويات الإلزام المتضمنة للأولويات القومية والاقليمية والمحلية.

المميزات:

هذا النظام ذو المسؤولية المتوازية، مع تفويض الدور الأولي، له عدة مزايا:

1- نوعية البرنامج :

يحافظ النظام على حضور مستمر للحكومة القومية. وهذا يساعد على التأكد من استيفاء الحد الأدنى من مقاييس البرنامج عبر البلاد بغض النظر عن الموارد أو قدرات الولايات الفردية.

2- القدرات الفنية :

يمكن للوكالة الأمريكية لحماية البيئة أن توفر للولايات القدرات الفنية الغير متوفرة على مستوى الولاية لأنها وكالة قومية.

3- المطابقة القومية :

يساعد التدخل على المستوى القومي على التأكد من أن الإلزام يمارس بصورة عادلة ومتطابقة عبر البلاد.

4- الردع :

بمجرد معرفة إمكانية تدخل الحكومة القومية في بعض الأعمال الالزامية، فإن ذلك يساعد على خلق جو من الردع.

5- خلق المنافسة :

تقوم الحكومة القومية بالإشراف على تقدم ونجاح الولايات المنفردة، وتقديم التقارير عن ذلك بصورة روتينية. ويمكن مقارنة النتائج في الولايات المنفردة بسهولة. وينتج عن هذا، نوع من المنافسة الصحية بين الولايات والتي تساعد على نجاح البرنامج.

6- تحسن فاعلية البرنامج :

يساعد نقل المسؤولية الأولية لمراقبة الالتزام والإلزام من المستوى القومي إلى المستوى المحلي على تحسين فاعلية البرنامج. فكلما اقترب من المشكلة كلما سهل تحديدها وحلها في الوقت المناسب.

7- المشاركة في العبء المادي:

يساعد تفويض الحكومات المحلية والولايات على تخفيف العبء المالي للبرامج الإلزامية على كاهل الحكومة القومية.

العيوب:

يمكن للمسؤولية المتوازية أن تؤدي إلى تكرار الجهود وتعارض الأدوار.

توضيح الأدوار والمسؤوليات :

في الولايات المتحدة الأمريكية، تعتبر المشاركة في الإستخدام الأفضل للموارد المحدودة على كل المستويات الحكومية، بمثابة تحد مستمر. وقد قامت الوكالة الأمريكية لحماية البيئة بتفسير المشاركة بطرق مختلفة في أوقات مختلفة، وبالتالي فقد غيرت مستوى تدخلها. ولترسيخ هذه المشاركة فقد شكلت، عام 1984، لجنة إشرافية خاصة مكونة من 30 شخصا يمثلون الولايات والحكومة الفيدرالية، لرسم سياسة تنفيذية للبرامج القومية للولايات. وتهدف هذه السياسة إلى تكوين علاقة بين الولاية والدولة للتأكد من وجود إلزام حازم وعادل وفعال، يستخدم الموارد القومية وموارد الولاية المحدودة بصورة فعالة. وأوضحت هذه السياسة دور الوكالة الأمريكية لحماية البيئة في الإشراف على برامج الولاية وفي اتخاذ الإجراءات الإلزامية المباشرة. وتطبق هذه السياسة من خلال اتفاقيات سنوية. كما تراجع اللجنة الإشرافية تقدمها بصورة دورية.

الدور الإشرافي:

يوجد لدى الوكالة الأمريكية لحماية البيئة الآن مقاييس واضحة لتقييم أداء برامجها وبرامج الولايات. فعلى معظم البرامج أن:

- ✓ تقوم بتحديد المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية صورة واضحة، وأن تضع أولويات الإلزام .
- ✓ تكون لديها متطلبات إلزامية واضحة.
- ✓ تراقب الالتزام بدقة وبصورة يعتمد عليها.
- ✓ تحافظ على معدلات عالية أو مستحسنة من الالتزام.

- ✓ ترد على المخالفات بصورة لائقة ومنظمة.
- ✓ تستخدم الغرامات والعقوبات المناسبة لخلق الردع.
- ✓ تحتفظ ببيانات دقيقة، وتوفر تقارير دقيقة.
- ✓ تكون لديها إدارة برنامج قوية.

وتراجع الوكالة الأمريكية لحماية البيئة أداء الولاية بصورة دورية. وتستخدم هذه المقاييس للتعرف على المناطق التي لا يعمل بها البرنامج بصورة دقيقة على مستوى الولاية أو المستوى المحلي. ويأخذ تقييم البرنامج الحالات الخاصة لكل ولاية بعين الاعتبار. كما يقترح إطار عمل لتحسين الأداء. ويتضمن هذا الإطار تبادل المعلومات، والمساعدة الفنية، والمنح الإضافية. في بعض الحالات النادرة، يمكن سحب الموافقة على برنامج الولاية أو يمكن الوكالة الأمريكية لحماية البيئة أن تتخذ إجراءات فيدرالية إلزامية مباشرة، كما هو موضح أدناه، عندما يكون رد فعل الولاية غير مناسب. كما تحدد الوكالة الأمريكية لحماية البيئة وتنتشر المعلومات عن برامج الولايات الناجحة حتى يتسنى للبرامج الأخرى أن تتعلم من أساليبها.

الإلزام الفيدرالي المباشر:

لقد وضعت الوكالة الأمريكية لحماية البيئة مقاييس واضحة عن كيف ومتى ستتدخل مباشرة في الإلزام. وفي ما يلي بعض حالات تدخل الوكالة:

- طلب الولاية تدخلها.
- أفعال الولاية غير مناسبة ولا تتخذ في الوقت المناسب.
- تضع الحالة سابقة قومية قانونية أو سابقة مماثلة للبرنامج.
- تمت مخالفة أمر الوكالة الأمريكية لحماية البيئة، أو أمر قضائي.

إذا ظهرت إحدى هذه الحالات الأربع يمكن أن تأخذ الوكالة الأمريكية لحماية البيئة العوامل الإضافية التالية بعين الاعتبار عند قرارها بالتدخل أو عدمه:

- ✓ الحالة واضحة قومياً (توجد جهة معروفة غير ملزمة، أو أنها تؤثر على الأولويات القومية)
- ✓ تهدد المخالفة الصحة العامة أو جودة البيئة.
- ✓ يحصل المخالف على مكاسب مادية واضحة نتيجة مخالفته.
- ✓ تؤثر الحالة على الولايات الأخرى.
- ✓ تحتوى الحالة على مخالف متكرر.
- ✓ سلطة الولاية غير كافية.

وتتص هذه السياسة على ضرورة احترام الوكالة الأمريكية لحماية البيئة لبرنامج الولاية وضرورة مراعاتها لشكله الاجتماعي في حالة تدخلها. على سبيل المثال، عادة ما تعطي الوكالة الأمريكية لحماية البيئة إخطاراً مسبقاً للولاية وغالباً ما تستشيرها قبل اتخاذ أي إجراء. وتمنح الاستشارة الفرصة للمستويين الحكوميين لتحديد كيفية مساندة الوكالة الأمريكية لحماية البيئة لنشاطات الولاية. ويمكن للوكالة أن تعرض اتخاذ إجراء مشترك مع الولاية، وأن تستخدم بيانات الولاية وشهودها، وأن تسمح بتدخل الولاية في تطور القضية و/أو تسويتها، وأن تقوم بنشر بيانات صحفية مشتركة، وأن تشارك في الائتمان مع الولاية، وأن تقوم بإبلاغ الولاية بما حدث ولماذا بصورة مستمرة، كما يمكنها أن تفكر في التراجع من حين لآخر إذا كانت أفعال الولاية كافية لتحقيق الهدف الإلزامي.

ولكن تبقى أكبر نقطة خلاف بين الولايات والوكالة الأمريكية لحماية البيئة، هي نظرتهم للجدول الزمني وقسوة ردود الفعل. تاريخياً، كانت الولايات تفضل استخدام

ردود الفعل غير الرسمية بسبب قلة تكاليفها كما أنها كانت حريصة على وضع غرامات مالية. ولكن حالياً، قلت هذه الفجوة، فالوكالة الأمريكية لحماية البيئة تقوم بتشجيع الولايات على وضع غرامات مالية لاستعادة منافع عدم الالتزام على الأقل. ويعتمد تدخل الوكالة الأمريكية لحماية البيئة-جزئياً- على ما إذا كانت الولاية تتخذ بمفردها الإجراءات الإلزامية الكافية. وتعتبر رغبة وكالة حماية البيئة الأمريكية في استخدام سلطاتها لاتخاذ الإجراءات الإلزامية المباشرة من أهم وسائل التنفيذ الموجودة ببرنامج الولاية.

التجربة الهولندية : المسؤوليات الموزعة:

في هولندا، تنظم نوعية البيئة عن طريق نظام تراخيص مفوض من خلال قوانين بيئية متعددة. وتقسم المسؤوليات للترخيص والإلزام على ثلاثة مستويات حكومية: القومية (أومركزية)، والإقليمية، والبلدية، الحكومة القومية مسؤولة عن محطات الطاقة الذرية وأماكن معالجة المخلفات الكيميائية. والحكومة الإقليمية مسؤولة عن إصدار الرخص للصناعات الكبيرة مثل المشاريع الكيميائية ومشاريع الطاقة، والتي تعتبر من المصادر الأساسية للتلوث. أما المؤسسات المستهدفة بالرقابة القانونية المتبقية والتي تمثل الأغلبية الكبرى من المجتمع المستهدف بالرقابة فتخضع لمسؤولية 650 بلدية تقريبا في هولندا.

إلى عهد قريب، كان مطلوبا من البلديات إصدار عدد كبير من الرخص المرتبطة بمواردها، حتى أن التأخر في إصدارها أدى إلى صعوبة مراقبة الالتزام. في السنوات القليلة الماضية، عملت تلك المستويات الحكومية الثلاثة بطريقة متعاونة لمراجعة وتصميم وتطبيق برامجها الإلزامية حتى تحسن من فعاليتها. وفرت الحكومة القومية العديد من الموارد على شكل تمويل أو تدريب أو خبرات متخصصة لمساعدة الأقاليم أو البلديات على تصميم برامج أكثر فاعلية. وقد وضحت المستويات الحكومية الثلاث أدوارها ومسؤولياتها وطورت العديد من

الطرق لتشجيع التعاون وشرك الموارد بين البلديات. والهدف النهائي من هذا هو تحويل أكبر قدر من المسؤوليات التنفيذية للجماعات البلدية (إن نموذج المشاركة جديد نوعا ما) (من عام 1990) وستستمر عملية تطويره مع الوقت).

قانون الإزعاج العام :

صدر قانون الإزعاج العام عام 1875 وفرض من البلديات الحصول على ترخيص لكل النشاطات تقريبا (مثلا، مضخات طفايات الحريق) والتي يمكن أن يكون لها تأثير بيئي. وكان عبء الترخيص ثقيلًا جدا مما جعل من الصعب على البلديات الالتزام به. وقد أوضحت إحصائية عام 1977 بأن ثلثي المؤسسات الخاضعة للتنظيم لم تكن لديها التراخيص المناسبة وأن البلديات كانت تقوم بالتفتيش فقط عند استلام بلاغ الجماهير بوقوع مخالفة خطيرة. وبهذا فقد تبين وجود العديد من التلوثات التي لم يكشف عنها. ولحل هذه المشكلة، قامت هولندا بتعديل هذا القانون للتقليل من العبء الإداري على البلديات.

أما الآن، فتحكم العمليات البسيطة (مثل المخابز والجراجات والمغاسل) اللوائح التنظيمية العامة على المستوى المركزي. وتحتاج مثل تلك الأعمال إلى إخطار السلطة البلدية قبل بدء أي نشاط محكوم باللوائح التنظيمية.

ولتشجيع الإلتزام، وفرت الحكومة المركزية تمويل للبلديات في أوائل الثمانينات لوضع استراتيجية إلتزام بيئي، والتي أطلق عليها "خطة تطبيق قانون الإزعاج العام". وقد طلب من البلديات المتلقية للتمويل أن تحدد المجتمعات المستهدفة بالرقابة المنظمة، وأن توضح أولويات الترخيص، وأن تحدد التغيرات التنظيمية الضرورية للتأكد من أن البلدية يمكنها أن تصل إلى مستوى مقبول من الإلتزام. وقد صممت 90% من البلديات برامجها بالفعل، إلا أن بعضها لم تطبقه.

قانون المخلفات الكيميائية:

يطلب هذا الاجراء من المؤسسات التي تنتج المخلفات الكيميائية أن تسلم مخلفاتها إلى جامعي المخلفات وأجهزة المعالجة الحاصلة على ترخيص من السلطات الإقليمية. وكانت هناك مشاكل إلتزامية في أوائل الثمانينات. فقد تجنب منتجو المخلفات الإلتزام عن طريق خلط المخلفات الكيميائية بالمخلفات الغير سامة، أو عن طريق صرف تلك المخلفات الكيميائية فى المجارى، أو ببساطة عن طريق إلقاءها في الأرض.

وقد قامت الحكومة المركزية فى عام 1984 بإصدار برنامج إلتزامي أشد عن طريق الاستعانة بمساندة البلديات. واستعادت السلطة الإقليمية مسؤولية التحكم في المؤسسات المنتجة والمجمعة للمواد الكيميائية. وأصبحت البلديات مسؤولة عن مراقبة إلتزام أكثر من 200.000 مؤسسة منتجة للمخلفات الكيميائية في هولندا. وقد وفرت الحكومة المركزية مساندة هامة للبلديات لتطوير برنامج إلتزامي فعال. فقد قامت بتمويل برامج التفتيش على مستوى البلديات. وهكذا فقد شجعت البلديات على التعاون مع بعضها البعض عند القيام بالتفتيشات. كما قامت الحكومة المركزية أيضا إصدار برنامج لتدريب المفتشين التابعين للبلدية على الإلتزام بالقانون الجنائي، وعلى كتابة التقارير، وعلى العلاقات الاجتماعية. وقد تم القيام بالتفتيش على أساس كل قطاع على حدى وذلك كي يتم فحص كل المؤسسات ذات النوع الواحد في مناطق محددة خلال كل دورة تفتيشية. كما قامت الحكومة المركزية بإعداد مواد تعليمية عن المتطلبات التنظيمية وزعت عبر المجتمع المستهدف بالرقابة القانونية خلال التفتيشات، فقد وجد أن حوالي 80% من المؤسسات المستهدفة بالرقابة القانونية على غير علم بمسؤولياتها القانونية.

مشاركة الشرطة المحلية:

تجادلت السلطات القومية حول تنظيم قوة بوليسية خاصة بالبيئة. ثم قرروا بدلا من ذلك الاستعانة بالشرطة المحلية، التي تقوم بالخروج في دوريات لمراقبة البيئة المحلية 24 ساعة يوميا، وهي خبيرة في الإلزام الجنائي. وعن طريق الاعتمادات المالية القومية، دربت الشرطة المحلية على الإلزام البيئي؛ وزودت بمعدات أخذ العينات، وبمساندة فنية من خبراء البيئة، وبمعدات مالية لأداء التفتيش. وتعمل الشرطة المحلية بالتعاون مع السلطات البيئية المحلية كما قامت بخلق فرق متخصصة في الجرائم البيئية. وقد أدى هذا إلى زيادة ضخمة في القضايا البيئية. ومنذ 1990 ودور الشرطة الجديد لا يزال مستمرا.

تشجيع التعاون :

قامت الحكومة المركزية بتبني أوراش عمل في خمسة أجزاء من هولندا من أجل تقييم فاعلية البرنامج الإلزامي الجديد للمخلفات الكيميائية. وقد جمعت تلك الأوراش مختلف الأفراد المشتركين في البرامج البيئية، مثل: إداريي البلديات والمقاطعات، ومديري الشرطة، ومحامي الإدعاء العام، ومسؤولي الصحة العامة، والموظفين المدنيين. وكان الغرض من تلك الأوراش هو تبادل الخبرات ومناقشة الاستراتيجيات والتعرف على المشاكل.

وكانت أهم مشكلة تم التعرف عليها هي نقص الموارد المالية للحصول على موظفين دائمين. وتمول البرامج البيئية البلدية بهولندا بواسطة الحكومة القومية. وقد أكدت دراسة مستقلة عن عجز الميزانيات البيئية في البلديات. ولحل تلك المشكلة، قامت الحكومة المركزية بزيادة تمويل البرامج البيئية في البلديات متعاملة مع اتحاد بلديات هولندا لتشجيع التعاون المحلي كي تتم المشاركة في الموارد للحصول على مستويات عالية من الالتزام.

والبليات-حاليا- مسؤولة بصورة مباشرة عن المجالس المحلية ومناطق التفتيش لحماية البيئة. ويجب على كل البلديات التي تضم سكانا يقل عددهم عن 70.000 نسمة أن تتعاون فيما بينها إذا رغبت في تلقي تمويلات أكثر. أما البلديات الأكبر فلها الحرية في استخدام التمويل لتحسين برامجها الخاصة ولكن يمكنها الحصول على تمويل إضافي يعادل 25% من التمويل الأصلي في حالة تعاونها مع البلديات الأخرى. ويجب على البلديات، عند طلب المعونة المالية، أن تبين كيف ستصل لمقاييس الترخيص المطلوب في الإلزام. ولهذا فعلى البلديات أن تقدم تقريرا سنويا للمجلس المحلي عن التطور وعن حالة البرنامج الإلزامي. كما يجب على المفتش الإقليمي المسؤول عن حماية البيئة والمندوب عن الحكومة المركزية أن يبدي ملاحظاته على طلب الدعم المالي وعلى مسودة التقرير السنوي.

توضيح الأدوار:

طبقا للبرنامج الإلزامي الجديد، تظل الحكومة المركزية مسؤولة عن وضع الأولويات بالتشاور مع الحكومات الإقليمية والبلدية. وتؤثر تلك الأولويات على تخطيط البرنامج على المستوى الإقليمي والبلدي. فتحتفظ كل بلدية بالمسؤولية الإدارية عن أي إجراء تصحيحي اتخذ ضد المخالفين. ويطلب من الموظفين المشتركين في البرنامج (مثل عضو المجلس التشريعي، المدعي العام، رئيس الشرطة، وأعضاء مجالس تنقية وتوزيع المياه، إلخ..) أن يجتمعوا بصورة دورية لوضع الأولويات والخطط وشرك الخبرات ومراقبة النشاطات المختلفة .

مساندة الصناعة:

تحاول هولندا أيضا الاستفادة من مساندة أصحاب الصناعة عن طريق ترويج أعمال المراجعة البيئية(أنظر الفصل الخامس). وتنفذ الحكومة المركزية مشاريع تجريبية لإدخال مفهوم توفير مستشارين بيئيين لمساعدة المؤسسات في وضع نظم الرعاية الذاتية الخاصة بها، وإيضاح هذه الفكرة. ويعتبر هذا مشجعا للصناعة على تشكيل

مجموعات إقليمية لتقديم المساعدة في المراجعة البيئية عند الطلب. وتعمل الحكومة على إرساء مبدأ متخصص جديد في الصناعة وهو: أن خرق اللوائح البيئية لا يتوافق مع سلوكيات المبدأ التخصصي المتوقع أن تحترمه المؤسسات ذات الإدارة الجيدة.

دور المؤسسات الحكومية الأخرى

يمكن أن تؤثر مؤسسات حكومية عديدة تأثيرا واضحا على تصميم وتنفيذ البرنامج الإلزامي. وأكثرها تأثيرا هي المؤسسات التشريعية (سن القوانين) والتنفيذية (الإدارة والميزانية)، والقضائية (القانونية)، بالإضافة إلى وكالة لديها برامج مرتبطة بمجالات البيئة. وتعتمد المؤسسات المعنية حسب طبيعة تأثيرها على التشكيل الحكومي لكل دولة. كما ستكون المؤسسات ذات التأثير هي تلك التي:

- ✓ تحدد الحاجة إلى التشريع.
- ✓ تخلق قوانين بيئية
- ✓ تحدد الميزانيات.
- ✓ تتابع تقدم البرنامج ونجاحه.
- ✓ تقوم بالخطوات القانونية.
- ✓ تشرف على النشاطات المرتبطة بالإدارة البيئية
- ✓ تحدد المخالفين للقوانين.

المؤسسات التشريعية:

غالبا ما يكون للمؤسسات التشريعية تأثير كبير على تطور البرنامج. فهي تسن القوانين التي تحدد الأهداف البيئية الواجب الوصول إليها، وكذا السلطة والمرونة اللازمة للوصول لتلك الأهداف، فضلا عن مستوى التمويل. ويمكن للمؤسسات التشريعية أن تتدخل في السياسة وفي قرارات التطبيق عن طريق إصدار تعديلات

للقوانين التي تضع مهام معينة على عاتق المؤسسات التنفيذية. كما أنها تقرر المواعيد المحددة لإنهاء العمل الملتمزم به من طرف المؤسسات التنفيذية.

المؤسسات التنفيذية:

عادة ما تكون المؤسسات التنفيذية مسؤولة عن تحديد الحاجة إلى التشريع، وعن ضرورة الإلزام بالتشريع فور صدوره. وعادة ما تمثل المؤسسات التنفيذية الوكالة البيئية للدولة أو المنطقة. وقد تضم هذه الوكالة قضاتها الإداريين. كما أنها توفر آليات داخلية لإلزام الأوامر الإدارية واستئناف أفعال الوكالة.

كما يمكن للمؤسسة التنفيذية أن توفر المحامين المسؤولين عن إتخاذ الأفعال القانونية ضد المخالفين. فإذا لم تكن تلك المؤسسة هي نفسها الوكالة البيئية، يتم عقد اتفاق مشترك لتحديد شروط الخدمات بين المؤسستين التنفيذيتين. وطالما واجهت البرامج الأمريكية صعوبات في الحصول على وقت المحامين وتعاونهم للدعاء ضد القضايا الجيدة. وتم التغلب على تلك المشاكل عن طريق إشراك المحامين مبكرا في مراحل وضع إستراتيجيات الالتزام وفي التخطيط للقضايا الفردية.

المؤسسات القضائية:

في بعض البلاد (مثل الولايات المتحدة الأمريكية) تكون المؤسسات القضائية مسؤولة عن تطبيق القانون. كما أنها قد تفرض المتطلبات على المؤسسات التنفيذية. مثلا، عن طريق طلب اتباع إجراءات معينة لإعداد القواعد إذا كانت ترغب في عرض تلك القواعد على المحكمة. كما يمكن للمحاكم عقد ندوات لمناقشة اتخاذ الأفعال الإلزامية، والإدعاء، والإلزام بالأوامر الإدارية (إذا كانت المحكمة مخولة لذلك). كما يمكن للمحاكم أن تلعب دورا هاما في تقييم العقوبات.

الوكالات ذات الصلاحية القضائية في المجالات المتعلقة بإدارة البيئة:

لدى العديد من المؤسسات الحكومية السلطة في المجالات التي تؤثر أو تتأثر بالإدارة البيئية. ويتضمن ذلك:

- المؤسسات الخاصة بالصحة والمسؤولة عن سلامة الأغذية، والسلامة والصحة المهنية، والمنتجات الخاصة بالمستهلك، واستخدام المبيدات، إلخ...

- مؤسسات إدارة المصادر الطبيعية والمسؤولة عن الماء والطاقة والمعادن والغابات، إلخ .. فتطوير تلك الموارد يمكن أن يؤثر بصورة واضحة على تخفيض معدل التلوث.

- مؤسسات تخطيط استغلال الأراضي والمسؤولة عن تطوير المجتمع، والمواقع الصناعية، والمواصلات، إلخ. . .

- المؤسسات المنظمة للصناعة والتجارة.

- المؤسسات الزراعية.

- مؤسسات الإلزام والتحقيق الجنائي.

- الجمارك. (على سبيل المثال، يساعد قسم الجمارك في هولندا هيئة التفتيش البيئية على مراقبة وأخذ عينات من المواد المستوردة، التي قد تخالف القانون الهولندي الذي يمنع استخدام معدن "الكادميوم" كمادة ملونة أو كعامل مثبت في صناعة البلاستيك. وتقوم الهيئة التفيشية بتحقيق أدق في هذا الصدد). وبالمثل فهناك إتفاقيات في الولايات المتحدة الأمريكية بين وكالة حماية البيئة وبين مصلحة الجمارك الأمريكية لتعزيز الإلزام بمتطلبات الاستيراد والتصدير.

ويمكن أن تؤدي المنافسة أو التعارض بين وكالتين حكوميتين بسبب تداخل السلطات إلى إضعاف تأثير كلا البرنامجين. وعلى العكس فإن البناء يمكن أن يقوي البرنامجين عن طريق زيادة الكفاءة وتحديد الثغرات الموجودة في البرامج التنظيمية. وتشمل أساليب تحقيق التكامل بين الوكالات المعنية ما يلي:

✓ تكامل الإدارات المسؤولة في وحدة واحدة.

- ✓ وضع اتفاقيات تكاملية و"مذكرات تفاهم" لتأسيس آليات وإجراءات واضحة تتناول مجالات تداخل السلطات و/أو الإهتمامات المشتركة.
- ✓ الجهود المشتركة الخاصة مثل برامج الأبحاث المشتركة.
- ✓ قيام كل وكالة بمراجعة رسمية لعروض الوكالة الأخرى.
- ✓ مراجعة العروض بواسطة الأفراد المرجعيين.
- ✓ إنشاء مجالس خاصة تكون مستقلة عن كل وكالة .
- ✓ إقامة وكالة أو وجود حكومي مستقل.

الشرطة:

يمكن أن تشكل الشرطة المحلية أو موظفو الحكومة الذين يشتركون في التعرف على المجرمين موردا قيما لتعقب مخالفات قوانين البيئة. ففي هولندا، تقوم الشرطة المحلية بالتفتيش والإلزام. ولكي تلعب الشرطة هذا الدور يجب أن تدرب التدريب الملائم، وأن تزود بالمعدات اللازمة لجمع العينات، وأن تتلقى المعونة الفنية من أخصائيي البيئة عند الضرورة. وقد أنشأت هولندا مراكز شرطة إقليمية متخصصة في جرائم البيئة تقوم بإمداد الشرطة بالدعم في مشروعات التفتيش. وتعتبر الشرطة مسؤولة عن الإشراف والمراقبة والتحقيق في قضايا جرائم البيئة البسيطة. كما تلعب دورا هاما في احتواء ومكافحة جرائم البيئة الأكثر خطورة بما فيها جرائم البيئة المنظمة. وقد حققت الاستعانة بقوات الشرطة كمفتشين نجاحا كبيرا حيث زاد عدد الادعاءات في السنوات الأخيرة كما أن الشكل العام للشرطة قد تحسن بصورة ملحوظة. وفي الولايات المتحدة يقوم المكتب الفيدرالي للتحقيقات (FBI) (وهو عبارة عن وكالة حكومية قومية للإلزام وللتحقيق في الجرائم) بمساعدة وكالة حماية البيئة

في التحقيق واعتقال مجرمي البيئة. كذلك يقوم مكتب التحقيق الفدرالي مع وكالة حماية البيئة بإعداد برامج التدريب المشتركة.

دور المجموعات غير الحكومية

يمكن أن تؤثر منظمات خاصة عديدة تأثيرا حيويا على نجاح وكفاءة البرنامج. وكما ذكر في الفصل السابع، فإن هذه المجموعات يمكن أن تؤثر على الإلزام بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. كما يمكن أن تشكل حليفا قويا في جهود تحسين جودة البيئة. وتستفيد برامج الإلزام الحكومية من العمل مع هذه المجموعات كلما كان ذلك ممكنا وملائما.

المؤسسات الصناعية:

تقوم المؤسسات الصناعية أو التجارية بمتبع والإعلان عن التطورات التي يمكن أن تؤثر على أعضائها. كذلك تحاول هذه المؤسسات التأثير على البرامج أو التشريعات البيئية أثناء وضعها وتطويرها. ويمكن أيضا أن تلعب دورا هاما كقنوات لنشر المعلومات عن المتطلبات، وطرق الإلتزام، وأنشطة الإلتزام. وتشمل قنوات النشر والإعلان الرسائل الإخبارية، الجرائد، قواعد البيانات، والمؤتمرات. وتوجد حوافز اقتصادية قوية لدى الشركات المنتجة لأجهزة التحكم ومراقبة التلوث لنشر المعلومات عن المتطلبات البيئية.

جمعيات مسؤولي الحكومة:

هذه الجمعيات عبارة عن مؤسسات غير حكومية ولكنها تقوم بتنظيم ندوات لمسؤولي الحكومة (مثل العمدة والمحافظين) ليعملوا سويا لحل القضايا ذات الاهتمامات المشتركة. وتقوم هذه الجمعيات بإعلان وتتبع التطورات التي تؤثر على أعضائها، مثلما تفعل المؤسسات الصناعية. وتشكل هذه المؤسسات مصدرا لنشر المعلومات، ومنتدى للتعليقات والاقتراحات ببرامج الإدارة البيئية.

الجمعيات التقنية والمهنية:

يقوم الفنيون المتخصصون بإسداء النصح لمسؤولي الحكومة والمجتمعات المستهدفة بالرقابة القانونية في موضوعات الالتزام. لذلك يوجد دافع قوي لدى جمعياتهم لتتبع ونشر المعلومات عن التطورات التنظيمية. وقد يحاولون أيضا التأثير على اللوائح التنظيمية واسراتيجيات الالتزام التي لا يتفقون معها. وتقوم بعض هذه الجمعيات - بمفردها - في الولايات المتحدة بوضع معايير للصناعة. وأحيانا تتبنى الوكالة الأمريكية لحماية البيئة هذه المعايير وتدرجها في استراتيجيات الالتزام.

الاتحادات التجارية والنقابات العمالية:

يمكن أن يكون لبرامج الإلزام تأثير قوي على العمال. فهم أعضاء في المجتمع المحلي يستفيدون من نوعية البيئة المحسنة التي تنجم عن الإجراءات الإلزامية. وعلى العكس، فإن هذه الإجراءات الإلزامية قد تؤدي إلى تغيير أساسي في بعض العمليات أو إلى إغلاق وإنهاء عمليات أخرى مما ينتج عنه بعض البطالة. وكنتيجة لذلك سيتكون لدى العمال مشاعر وآراء قوية تجاه بعض حالات الإلزام. وتوجد في معظم الدول جماعات أو جمعيات تمثل مصالح العمال. وتشكل مشاركة مجلس العمال أو أي جماعة أخرى تمثل العمال في منشأة معينة عاملا هاما لنجاح الإجراءات الإلزامية في هذه المنشأة. وقد يصبح الاتحاد التجاري أو أي منظمة أخرى تمثل العمال على المستوى الإقليمي أو القومي شريكا في وضع متطلبات وسياسة الإلزام. وأيضا يمكن أن يقوم العمال منفرديين بإخطار السلطات عن أي مخالفات تقوم بها منشأتهم.

الجامعات:

تمثل بعض الجامعات مركزا هاما لمتخصصي البيئة وتقوم هذه الجامعات بدور شبيه بدور جمعيات المهنيين المذكور فيما سبق في مساندة وتقوية برامج الإلزام.

شركات التأمين

يمكن أن يقوم المواطنون في العديد من الدول برفع دعاوى على المصانع بسبب إصابات الأفراد أو الإضرار بالملتمكات التي نتجت عن الأنشطة المتعلقة بالبيئة. نظريا، تقوم شركات التأمين في النهاية بدفع التعويضات. هذا ما يحفزها لتوعية عملائها بالمتطلبات البيئية ومساعدتهم على الالتزام. ولذلك تعتبر هذه الشركات حليفا قويا للوكالات الحكومية التي تدير برامج الإلزام.

جماعات المصالح العامة:

من الممكن أن يلعب المواطنون دورا رئيسا في تشكيل وتنفيذ برامج الإلزام البيئي. وقد يحاول المواطنون أن يؤثرُوا في برامج الإلزام والتشريعات البيئية عن طريق تشكيل جماعات ضغط في حالة ما إذا كانت لديهم حصص مالية مستثمرة في نوعية البيئة. وعادة ما تنظم هذه الجهود بواسطة جماعات المصالح العامة. وتقوم هذه الجماعات بجمع ونشر البيانات عن جودة البيئة ومستوى الالتزام كمحاولة للتأثير على أولويات البرنامج. وإذا سمح بتداول البيانات الخاصة بالمراقبة والتي قام البرنامج بجمعها، فإن هذه الجماعات يمكن أن تتبع هذه البيانات ثم ترفع قضايا مدنية على وكالات البيئة لعدم قيامها بوظيفتها و/أو ضد الأفراد المخالفين لانتهاكهم القوانين.

كما تلعب جماعات المصالح العامة دورا هاما في نشر المعلومات للمجتمعات المستهدفة بالرقابة القانونية وللمواطنين المهتمين بجودة البيئة. ويمكن أيضا أن يلعب المواطنون دورا هاما كمراقبين بيئيين محددين أماكن المخالفات التي تحدث على المستوى المحلي والتي قد لا يلاحظها مسؤولو الإلزام. ومن الممكن أن تكون جماعات المصالح العامة أداة هامة لحث المواطنين على المشاركة.

الاستعانة بالمقاولين لاستكمال الموظفين الحكوميين:

تكون الشركات الخاصة قادرة على الإمداد بخدمات أسرع وأقل تكلفة من الوكالات والمؤسسات الحكومية. ولذلك فأحيانا يتعاقد مسؤولو الإلزام مع بعض الشركات

الخاصة للقيام بمسؤولياتهم. ومن الأمور الهامة التي يجب مراعاتها عند الاستعانة بمقاول خارجي هو التأكد من جودة عمله (أنظر الفصل العاشر في هذا الكتيب). وقد أثبتت الشركات الخاصة في هولندا أنها مورد قيم للتفتيش أثناء وجود عجز في العمالة وتراكم الأعمال غير المنجزة. ويتم عقد اتفاقيات صريحة عن كيفية تنفيذ الأنشطة المختلفة وكيفية الإخطار عن المخالفات ورد الفعل لها. أما الإجراء الرسمي للرد على المخالفات فيتم بواسطة مفتش حكومي. ويعتبر هذا الأسلوب في العمل (العام/ الخاص) المشترك فعالا ذو كفاءة عالية ويحرز نتائج أسرع من الأسلوب العام بمفرده. وقد اعتنى مسؤولو الحكومة الهولندية بتوفير قيادة مناسبة ذات كفاءة عالية للتعريف الواضح بسلطات "المفتش الخاص". وقد استعمل هذا الأسلوب أيضا في العديد من البرامج بالولايات المتحدة الأمريكية.

المراكز الخاصة:

قد تستفيد البرامج الإلزامية القومية والإقليمية من إنشاء مراكز إقليمية تقوم بتقديم خدمات متخصصة مثل التدريب والمساعدة الفنية للبرامج الإقليمية أو المحلية. ويمكن أن تستخدم هذه المراكز كمستودعات للمواد التخصصية التي قد لا تتاح أو لا تقدر على شرائها البرامج المحلية. وقد تستخدم هذه المراكز أيضا كمنتدى لتبادل المعلومات والإخطار عن البرامج الفعالة، ويمكن أن تقوي التعاون والاتصال بين البرامج المختلفة. فعلى سبيل المثال، قامت الولايات المتحدة بإنشاء مركز قومي للتحقيق الإلزامي في مدينة "دينفر" بولاية "كولورادو" يستخدم كمورد فني وكوحدة تحقيقات لرفع قضايا قانونية ضد المخالفين. ويوجد بهذا المركز طاقم من المحققين المدربين والمستعدين للاشتراك في الإجراءات الإلزامية في أي مكان بالدولة. وهؤلاء المحققون يتميزون بالمهارة في العديد من الموضوعات الفنية مثل، مراقبة المياه الجوفية وأخذ عينات المخلفات الضارة.