

## منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

### تعزيز ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة

نيكولا اليرمان – كاشيه ( 1 )

#### أولا ( الخلفية

نتج عن العولمة والتحديات التنافسية اعتماد وتطبيق قواعد وتعليمات جديدة في صفقات الاعمال العالمية . لقد تم تطوير عدد من الادوات الملزمة قانونا وغير الملزمة على المستويين الاقليمي والدولي لغرض تحسين التجارة والاستثمار وتشجيع النزاهة . ان لتنفيذ وتعزيز مقاييس مكافحة الفساد الاقليمية والدولية عواقب بعيدة التأثير على الاستثمار ، التصنيف الدولي ، وكذلك على سياسات القروض . في الواقع ، فأنها تؤثر على قوانين وقواعد وسياسات مكافحة الفساد للاقطار، سواء القمعية او الوقائية ، وهي تدعو كذلك لاجراءات مرافقة في القطاع الخاص .

فيما تبحث شركات الاعمال عن فرص تجارية عبر العالم ، فأنها تحتاج ، وبصورة متزايدة ، لتقييم عملياتها وفق مجموعة من المعايير . تسعى شركة الاعمال على توليد ثروة وفق القوانين والانظمة المحلية والاجنبية التي يتوجب عليها الامتثال لها . الا انها تركز اتنباهها بصورة متزايدة الى المناخ الاجتماعي والاقتصادي العام . بالفعل ، فأن تصرف الشركات يخضع اكثر فأكثر الى كلف السمعة والفرصة التي يسببها الانكشاف الناتج عن الضغط العام والدعاوى القضائية ذائعة الصيت ( في بلدانهم الأم ) وكذلك الكلف العالية للادارة والامن في موقع العمل .

تصف هذه الورقة الفقرات الشرطية وعواقب " ميثاق مكافحة رشوة الموظفين العموميين الاجانب في صفقات الاعمال الدولية " ( لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ) والذي اصبح نافذا في بداية 1999 . تسلط الورقة الضوء ايضا على الحاجة الى التعاون الدولي الذي يجب تعزيزه ضمن اطار ميثاق الامم المتحدة ضد الفساد .

#### ثانيا ( منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومكافحة رشوة الموظفين العموميين الاجانب

تسعى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ، وهي منظمة متداخلة مع الحكومات حيث تجمع 30 قطرا ( 2 ) ، الى تعزيز النمو الاقتصادي ، الازدهار ، والتوظيف من خلال التعاون وحوار السياسات بين أعضاءها . تطور المنظمة غالبا توصيات وقرارات غير ملزمة للترويج لقواعد اللعبة في المناطق التي يكون الاتفاق المتعدد ضروريا . لكن المنظمة طورت ايضا عدد من الادوات الملزمة .

لقد اوضحت مكافحة الرشوة اولوية للمنظمة منذ ان دخل ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ( 3 ) مرحلة الانفاذ . بالفعل ، فقد خلق الميثاق تغييرا . لم تعد رشوة الموظفين العموميين الاجانب مقبولا وان العدد المتزايد للدعاوى القضائية هو نتيجة للبيئة المنظمة الجديدة .

1) لماذا تحارب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الرشوة؟ تتجاوز آثار الفساد سوء التصرف المحدد للأفراد المتورطين وتكون آثاره الارتدادية مكتسحة عبر اقتصاديات وشعوبها بأكملها . يمكن للرشوة ان تخرج خطط التنمية عن خطها المحدد وان تؤدي الى قرارات استثمار غير ضرورية ، غير ملائمة ، غير اقتصادية او غير متماسكة ، اضافة الى مشاريع خطيرة احيانا قد تؤدي الى فقدان حياة العديد من الاشخاص . من الامثلة القليلة الخطيرة التي تظهر اثر الرشوة والفساد هي الطرق غير المكتملة ، المدارس الآيلة للسقوط ، ونظم الصحة المعطلة .

تحارب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية صيغة محددة جدا من الفساد . تلتزم الاطراف المنظمة الى ميثاق محاربة الرشوة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بمحاربة توفير الرشاوي من قبل مواطنيها ( افراد وشركات ) الى موظفين عموميين اجانب ، اي كذلك الموظفين العاملين في اقطار ليست عضوة في ميثاق مكافحة الرشوة ( يشار اليها كذلك برشوة الجانب المجهز " او الرشوة " الفعلية " ) . ان الاهداف الرئيسية هي لتحجيم المنافسة غير العادلة في صفقات الاعمال العالمية ودعم التنمية .

2 ) استجابة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الى الظاهرة العالمية . تم اعتماد ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمحاربة الرشوة عام 1997 ، ودخل موضع التنفيذ عام 1999 . وبحلول كانون الثاني ( يناير ) 2008 قام سبعة وثلاثون قطرا بالمصادقة على هذا الميثاق ، وهي ثلاثون عضوا من اعضاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وسبعة من غير الاعضاء ( الأرجنتين ، البرازيل ، بلغاريا ، شيلي ، استونيا ، سلوفينيا ، وجنوب افريقيا ) يعد الميثاق اداة مفتوحة ويأمل اطرافه ان تنظم دول اخرى الى هذه المبادرة . على وجه الخصوص فإن الاقتصاديات الناشئة التي كانت فيما مضى مشتريه للبضائع والخدمات اضحت الآن وبصورة متزايدة مكانا لشركات الاعمال التي تباع للسوق العالمية .

3) معايير لمكافحة الرشوة في صفقات الاعمال التجارية العالمية :  
أعتبر اطراف الميثاق رشوة موظفين عموميين اجانب في الاعمال التجارية العالمية جريمة جنائية وفقا لطريقة " التكافؤ الوظيفي " .

وحيث ان الميثاق ليس ذاتي النفاذ ، فإن قانونا ملزما يكون مطلوبا . يعني هذا ان تقوم كل دولة بترجمة المعايير المتفق عليها بما يتماشى مع العرف القانوني الخاص بها . ان احكام الميثاق الاكثر اهمية تتطلب من الاطراف ان :

- \* اعتبار رشوة موظفين عموميين اجانب ضمن صفقات اعمال تجارية دولية تهمة جنائية .
- \* وضع تعريف للموظف العمومي الاجنبي
- \* فرض عقوبات فعالة متناسبة تشجع على العدول عن الخطأ على الاشخاص الطبيعيين و المعنويين .
- \* تأسيس سلطة قضاء محلية و وطنية على الجرم وفقا لسلطة قضاء الاطراف .
- \* تأسيس ان رشوة الموظفين العموميين الاجانب كجرم مسند الى غسل الاموال .
- \* عدم السماح بالاعتبارات الاقتصادية والسياسية في التحري عن ومقاضاة الجرم .
- \* وضع معايير محاسبية وتدقيقية لمنع استخدام الوثائق المحاسبية للرشوة .
- \* تسهيل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المتهمين .
- \* توفير المراقبة المنتظمة .

يتم اكمال ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة بمجموعة توصيات لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والتي تقدم احكاما عامة تهدف الى ردع ، منع ، وكبح الرشوة الدولية .  
توصي الدول مثلا بتأسيس شفافية في ممارسات مسك الدفاتر والتدقيق ، وتشجيع اعتماد تدقيق داخلي للشركة بضمنها معايير سلوك وكذلك اعتماد قواعد وممارسات تجهيز سليمة .

#### **(4) المراقبة المنتظمة الذاتية والمتبادلة تضمن ان ينفذ كل قطر التزاماته :**

يعتبر امتثال كافة الاطراف ضروريا ويجب ان يتم ضمانه في كل مكان . يكون ممثلوا كل من السبعة وثلاثون قطرا التي صادقت على الميثاق " مجموعة العمل " على الرشوة في صفقات الاعمال الدولية ، الهيئة المسؤولة عن المراقبة الفعالة لتنفيذ وانفاذ معايير مكافحة الرشوة المتفق عليها . يعمل اعضاء المجموعة طيلة الوقت من خلال آلية مراجعة نظراء صارمة ودقيقة لضمان قيام كافة الاقطار بتلبية التزاماتها كما منصوص عليها في الميثاق .

(5) **تعزيز ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة :** لقد قام الميثاق بتغيير قواعد اللعبة . لقد زاد من مرئية فساد الموظفين الاجانب ، ووضعت الرشوة فيالواجهة .  
في يومنا هذا يجري اكثر من 150 تحري حول الرشوة الاجنبية . لقد تم معاقبة حوالي 40 فردا وشركة التي ارتكبت الرشوة الاجنبية ، وفي بعض الحالات بغرامات مالية ضخمة بعدة ملايين من الدولارات .

#### **عواقب الانهماك في رشوة الموظفين الاجانب :**

للتغييرات المنظمة عواقب هامة . قد تتم مقاضاة الشركات لدى جهات قضائية متعددة ، وقد يواجه المدراء المفوضون التسليم وفرض غرامات ضخمة عليهم .

فيما يلي عرض لقضية تناولتها اكثر من جهة قضائية : لقد فرضت النرويج غرامة على شركتها الوطنية للنفط بما يعادل اكثر من 3 مليون دولار في عام 2004 بسبب دفعها رشواي لمسؤول حكومي ايراني للحصول على عقد لتطوير حقل غاز بارس الجنوبي في ايران . بعد ذلك ، قامت هيئة السندات والحوالات العائدة للولايات المتحدة بالمباشرة بتحرياتها الخاصة وفرضت غرامة على الشركة تجاوزت 10 مليون دولار واجبرت الشركة على التخلي مرغمة عن 10 مليون دولار اخرى من الارباح وفرضت على الشركة مراجعة امتثال .

تقوم الولايات المتحدة بمقاضاة مخالقات اكثر من اغلب الاقطار الاخرى ملتزمة بميثاق مكافحة الرشوة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية .

انها تهاجم بقوة الفساد في مرحلة الدفع وكذلك في مرحلة الحسابات ، يطبق قانون ممارسات الفساد الاجنبية اجراءات قضائية عريضة . انها تنطبق على الشركات والافراد المحليين والاجانب اللذين يقومون برشوة مسؤولين عموميين اجانب في الولايات المتحدة وكذلك الشركات والافراد الامريكيون والشركات الاجنبية المدرجة في بورصة الاسهم في الولايات المتحدة عندما يقدمون الرشواي عبر البحار . تقاضي الولايات المتحدة كذلك الاجانب اللذين استخدموا النظام المصرفي الامريكي والنظام البريدي / نظام التحويل كقناة لدفعات غير قانونية .

قد يؤدي كشف رشوة وفساد في منطقة ما الى تحريات اضافية حيث ان سوء التصرفات هذه قد تؤدي لمعرفة سوء تصرفات اخرى في الشركة .  
من هذه القضايا قضية شركة المانية كبيرة . ادى تقرير عن رشوة لتلك الشركة الى تحريات مختلفة عبر العالم بضمنها مخالفات لقوانين منع التكتلات الاحتكارية .

6) لكل المشاركون دور يلعبونه : ليس هدف الحكومة الرئيسي بالطبع هو وضع المدير التنفيذي في السجن للتأكد من ان النزاهة قد ازدادت وان العقود تمنح على اساس عادلة .  
تقدم شركات الاعمال ، جمعيات الاعمال ، واتحاد الصناعات مشاركة قيمة للترويج للممارسات الافضل . يلعب هؤلاء دورا رئيسيا في تطوير واناذ اجراءات وقائية ذاتية التنظيم للتخلص من سوء التصرف والاحتيايل خلال العقد الماضي ، تم التوسع بمدى واسع من الادوات ذاتية التنظيم .

تشمل ادوات العمل التجاري لرفع الوعي ومنع سوء التصرف على ( 4 ) :-  
\* مجموعة مبادئ سلوك تعكس قيم الشركة . فيما يتعلق بمكافحة الفساد ، فان مجموعة المبادئ تعكس بصورة عامة التزام الشركة للخضوع للقوانين والانظمة ، لمنع اعطاء او استلام الرشاوى ، للحد من وتوجيه اعطاء او استلام الهدايا ، للحد من المنح الممنوحة للحزاب السياسية ، ..... الخ .  
\* برامج امثال تضمن ان قيم الشركة تدعم بقوة من قبل الادارة العليا ، ان الكادر مدرب ومتعلم ان التوجيه متوفر لمواقف تتطلب اتخاذ القرار ، ان معلومات وتقارير فعالة ضمن ومن قبل الشركة يتم توفيرها ، ..... الخ .  
\* موائيق النزاهة .

لانعرف الا القليل عن التنفيذ والاناذ الفعلي لهذه الادوات القيمة للغاية وقد يتطلب ذلك جهود اضافية في الاتصال والتنفيذ من قبل القطاع الخاص .  
ان دعوة " مجموعة عمل " منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تعمل على موضوع الرشوة

لابداء الملاحظات حول ورقة الاستشارة العمومية حول " مراجعة لادوات مكافحة الرشوة ، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (5) قد توفر فرصة ممتازة لغرض تقوية العلاقات المتبادلة اكثر ودعم الحوار لانعرف اكثر حول ادوات العمل التجاري هذه .

ان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية منهمكة في حوار مع شركات اعمال ، نقابات ، ومنظمات مجتمع مدني . ان هؤلاء الفاعلون مشاركون في تنفيذ واناذ ادوات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة ، خاصة عن طريق رفع الوعي وتوفير المعلومات حول تقدم الاقطار الى عملية مراقبة مجموعة العمل . كذلك تأخذ دورا نشطا في فحص امور مكافحة رشوة بارزة تمت مناقشتها خلال مشاورات مجموعة العمل الاعتيادية مع ممثلي المجتمع المدني .  
اضافة لذلك ، فأنها تساعد على تطوير وتنفيذ سياسات وممارسات لكبح الفساد في الاقتصاديات غير العضوة ( غير منتمية ) من خلال اشراكها في مبادرات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الاقليمية لمكافحة الفساد .

### ثالثا ) التعاون الدولي

التعاون الدولي هو احد العوامل الرئيسية . بالفعل ، فان الفساد جريمة لاتعرف الحدود وغالبا مايتم ايجاد الدليل في قطر آخر . مثلا ، غالبا ما يكون المقر الرئيسي للشركة في قطر وشركاتها التابعة تتواجد وتعمل في اقطار اخرى عديدة . عليه فان الاعتماد على نظام تعاون عالمي كفاء ،

مع تأسيس مقاضاة متعددة القواعد ، لهو ذو اهمية بالغة . يجب ان تضمن النظم الا يجد الشخص الفاسد ملاذا في أي مكان آخر في العالم .  
هنالك صيغتان رئيسيتان للتعاون الدولي هما تسليم المتهم والمساعدة القانونية المتبادلة . تسليم المتهم هو قيام دولة بناء على طلب دولة اخرى بتسليم شخص متهم او محكوم عليه لجريمة ارتكبها ضمن قضاء الدولة التي تطالب به ( او في دولة اخرى اذا ما كان الطلب يستند على تطبيق قضاء الجنسية ) .

المساعدة القانونية المتبادلة في الامور الجرمية هي عملية رسمية للحصول على وتوفير المساعدة في جمع الادلة لاستخدامها في القضايا الجنائية . في بعض الحالات ، فإن المساعدة القانونية المتبادلة يمكن استخدامها كذلك لاسترجاع عائدات الفساد . تمثل كلا الصيغتين تسليم المتهم والمساعدة القانونية المتبادلة وسيلتين لاغنى عنهما للتعاون الدولي في انفاذ القانون الجنائي . يمكن ان تعتمد الاقطار انواعا مختلفة من الأطر القانونية لمعالجة الحاجة الى تسليم متهمين فعال والتعاون القانوني المتبادل في حالات الفساد . بعضها يعتمد على الاتفاقيات الثنائية . اخرى قد تكون وضعت تأكيدا كبيرا على الادوات متعددة الجوانب ، خاصة في الأونة الاخيرة . قام عدد من الدول بتوقيع والتصديق على ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة وميثاق الامم المتحدة ضد الفساد . قامت الاقطار بتشريع قوانين محلية مكملة لهذه الترتيبات المعتمدة على اتفاقيات .

يساعد ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ضد الرشوة في ضمان التعاون بين الاطراف . كقائد في صياغة تحالفات وبناء شبكات فقد قامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتأسيس جمعيات مساندة لمحاربة الفساد في اجزاء مختلفة من العالم تم من خلالها التعاون الدولي المعزز .

عملت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مع حكومات الشرق الاوسط وشمال افريقيا ، آسيا وامريكا اللاتينية لتشجيع نشاطات مكافحة الفساد وتوفير محافل بناءة يمكن فيها سماع اصوات الحكومات وشركات الاعمال والمجتمع المدني ، ومناقشة الاسئلة والشؤون ذات الاهتمام ، وتطوير سياسات صحيحة ومراجعتها . يجب تطوير مثل هذه المبادرات اكثر لتمثل مبادرات اكثر نضجا . اطلقت شبكة مكافحة الفساد للاقتصاديات الانتقالية ، والتي تدعم جهود 20 قطرا في اوربا الشرقية وآسيا الوسطى لمكافحة الفساد ، برنامجا للمراقبة عام 2003 لتعزيز تبادل الخبرات مع " مجموعة العمل " على الرشوة . يجلب مصرف التنمية الاسيوي / مبادرة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الفساد لآسيا والباسيفيكي 28 اقتصادا من آسيا والمحيط الهادىء لتصميم وتنفيذ سياسات مكافحة فساد صحيحة وفقا لمعايير ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة وميثاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد . يتم توجيه العملية عن طريق خطة عمل مكافحة الفساد لآسيا والباسيفيكي . توفر المبادرة للاعضاء مساعدة عملية من خلال حوار السياسات ، عن طريق قياس التقدم وتوفير التحليل ، ومن خلال برنامج بناء قدرة . يتم تقييم التقدم في مجال الاصلاح من خلال مراجعات شاملة لكافة المجالات ذات العلاقة بضمنها الامور الجوهرية حسب ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة وميثاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

وحيث ان ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة الرشوة وميثاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد مكملا لبعضهما ويدعمان بعضهما البعض ، فأنهما يوفران فرصا للتعاون الدولي . ان ميثاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، والذي يعتمد على المبادرات الاقليمية في تطوره هو احدث واوسع ميثاق معتمد لمكافحة الفساد . يوفر الميثاق ، عبر حوالي 70 مادة ، اطارا شاملا يشمل منع وتجريم الفساد . للجنة الامم المتحدة لمكافحة الفساد تغطية جغرافية

واسعة لكل الادوات العالمية لمكافحة الفساد . وفقا للموقع الالكتروني للامم المتحدة فإن 140 قطرا قد وقعته و107 قد صادقت عليه ( كما في بداية 2008 ) .  
ان ميثاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد يقدم احكاما الزامية يتوجب على كل الاقطار تنفيذها ، مثل تجريم الرشوة الايجابية والسلبية للموظفين العموميين ، الاختلاس ، غسل الاموال ، واعاقة العدالة .

#### رابعا : استنتاجات

أخذين بنظر الاعتبار الطبيعة غير المرغوب فيها للرشوة والفساد من قبل الجميع ، فمن المهم بناء شراكات متينة بين المعنيين وكافة الاقتصاديات من كل الانواع . هنالك ادوات مختلفة توفر لاعمال فردية وجماعية لمنع ومعاينة سوء التصرفات هذه .

بالرغم من التعقيدات لملاحقة الرشوة الاجنبية ، فمن الواضح ان الشركات سوف تسعى ، وبصورة متزايدة ، الى خفض التعرض لدفعات غير قانونية وتسعى لضمان الامتثال لحماية نفسها من العقوبات والغرامات . سوف تكون رغبة في تجنب الانهماك في صفقات تولد دفعات غير قانونية قد تطلق في اثرها التحقيقات .

تحتاج الحكومات كذلك لتقوية اعمالها وتعاونها لمحاربة الفساد . في تشرين الثاني ( نوفمبر ) الماضي وبمناسبة الذكرى العاشرة لاعتماد ميثاق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمحاربة الرشوة ، تعهدت الاطراف على تركيز جهودها لمحاربة الرشوة للموظفين العموميين الاجانب (7) . لهذا الغرض ، التزموا بعدد من الاجراءات من قبل الحكومة بضمنها تشجيع ومساندة مبادرات قطاع الاعمال لمنع وملاحقة الرشوة الاجنبية . كذلك التزموا بالمساندة الفعالة لتصديق وتنفيذ ميثاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل كافة الاقطار .

( 1 ) محلل سياسة ، قسم مكافحة الفساد لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

( 2 ) يشمل اعضاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية استراليا ، النمسا ، بلجيكا ، كندا ، جمهورية التشيك ، الدانمارك ، فنلندا ، فرنسا ، المانيا ، اليونان ، هنغاريا ، ايسلندا ، ايرلندا ، ايطاليا ، اليابان ، كوريا ، لكسمبورغ ، المكسيك ، هولندا ، نيوزلندا ، النرويج ، بولندا ، البرتغال ، جمهورية السلوفاك ، اسبانيا ، السويد ، سويسرا ، تركيا ، المملكة المتحدة ، والولايات المتحدة الامريكية .

( 3 ) لمعلومات اكثر ، يرجى الاطلاع على الموقع [www.oecd.org/daf/nocorruption](http://www.oecd.org/daf/nocorruption)

( 4 ) يمكن لكل الاجراءات التي تنظم السلوك ضمن الشركة ان تواجه كذلك العلاقات مع الزبائن ، المجهزين ، المشاركين والادارات العمومية .

( 5 ) للاطلاع على ورقة الاستشارة :

[http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en\\_2649\\_34855\\_39802234\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_34855_39802234_1_1_1_1,00.html)

6 ) ستة تصرفات جرمية اخرى اذا لم يتم اعتبارها الزامية . الثراء غير المشروع ، المتاجرة بالتأثير والرشوة السلبية غير الفعالة لموظفين عموميين اجانب هما مثالان لتصرف جرمي تم التوصية للاطراف الحكومية لاعتباره جرما . يعود سبب التجريم الاختياري لمثل هذه التصرفات الى حقيقة ان بعض الاقطار قد تكون وضعت مثل هذه المخالفات في قوانينها المحلية ، اقطار اخرى قد لاتكون قادرة بالقيام بالمثل ، غالبا بسبب موانع دستورية .

7 ) بمناسبة الذكرى العاشرة فقد اعتمد 37 طرفا من اطراف الميثاق " بيانا " يمكن الاطلاع عليه على الموقع : [www.oecd.org/bribery/anniversary](http://www.oecd.org/bribery/anniversary)