



ليبيا 2014
دراسة حول نظام
النزاهة الوطني

الشفافية الدولية هي منظمة المجتمع المدني العالمية التي تقود المعركة ضد الفساد. نحن ننشر الوعي بالآثار الضارة للفساد ونتعاون مع شركاء في الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني لوضع وتنفيذ تدابير فعالة للتصدي له من خلال أكثر من 100 فرعاً في جميع أنحاء العالم وأمانة دولية في برلين

www.transparency.org



أنتجت هذه المطبوعة بمساعدة الاتحاد الأوروبي. محتوى المطبوعة هو مسؤولية الشفافية الدولية وحدها و لا يمكن بأي شكل من الأشكال اعتباره يعكس آراء الاتحاد الأوروبي. قامت الشفافية الدولية بإنتاج هذه المطبوعة.

الكاتب: Voluntas Advisory, Diwan Market Research and Nordic Consulting Group.

© صور الغلاف: BBC World Service.

تم بذل كل الجهود الممكنة للتحقق من صحة المعلومات الواردة في هذا التقرير. جميع المعلومات الواردة فيه نعتقد أنها صحيحة حتى ديسمبر 2014. وعلى ذلك، فلا تقبل الشفافية الدولية بالمسؤولية عن تبعات لاستخدام هذه المعلومات في أي أغراض أخرى أو سياق آخر.

ISBN: 978-3-96076-021-4

© 2016 منظمة الشفافية الدولية جميع الحقوق محفوظة.

جدول المحتويات

1-	معلومات تمهيدية	2
2-	حول تقييم نظام النزاهة الوطني	4
3-	ملخص تنفيذي	14
4-	ملف البلد: ركائز لنظام النزاهة الوطني	21
5-	ملف الفساد	31
6-	أنشطة مكافحة الفساد	366
7-	نظام النزاهة الوطني	39
	السلطة التشريعية	40
	السلطة التنفيذية	57
	السلطة القضائية	72
	القطاع العام	89
	أجهزة إنفاذ القانون	106
	هيئة إدارة الانتخابات	122
	مؤسسة التدقيق العليا	140
	هيئة مكافحة الفساد	152
	الأحزاب السياسية	164
	أجهزة الإعلام	178
	المجتمع المدني	195
	قطاع الأعمال التجارية	207
8-	الاستنتاجات والتوصيات	226
9-	مسرد بالمراجع	246

1- معلومات تمهيدية

تقييم نظام النزاهة الوطني هو أداة طورته الشفافية الدولية لتقويم نظام النزاهة الوطني على مستوى البلد، وبالتحديد الضمانات القانونية التي اعتمدها البلد ضد الفساد وكيفية عمل هذه الضمانات على مستوى الممارسة. يتبع التقييم منهجية متعمقة تسمح بعمل مقارنة في البلد المعني عبر الفترات الزمنية.

يمثل هذا التقرير تقييم نظام النزاهة الوطني في ليبيا استناداً إلى بحث تم القيام به بين نيسان/إبريل 2014 وتشرين الثاني/نوفمبر 2014. هذا التقرير هو الأول من نوعه في ليبيا، البلد الذي يمر في مرحلة تحول على جميع مستويات المشهد السياسي منذ ثورة 2011. تصف الدراسة وضع نظام النزاهة الوطني الليبي خلال الفترة نيسان/إبريل وتشرين الثاني/نوفمبر 2014. في أيار/مايو 2014 شهدت البلاد اضطرابات شديدة تزايدت بعد الانتخابات البرلمانية في حزيران/يونيو 2014 مع اقتتال بين مجموعات مسلحة من أجل السيطرة على العاصمة ومناطق أخرى في ليبيا. تسبب الاقتتال برحيل المنظمات الدبلوماسية والأجنبية عن العاصمة طرابلس. في أواخر آب/أغسطس سيطرت الميليشيا الإسلامية المسماة "فجر ليبيا"¹ على طرابلس وتسببت في انقسام عميق للبلد، وكان على مجلس النواب المنتخب حديثاً أن يهرب إلى مدينة طبرق في ولاية برقة دون أن يكون له قوة عسكرية لتحدي فجر ليبيا. وعلاوة على ذلك، أعلنت المحكمة العليا في 6 تشرين الثاني/نوفمبر بأن المجلس التشريعي المعترف به دولياً والمنتخب ديمقراطياً غير قانوني وغير دستوري، وبذلك تركت البلد دون برلمان. تواجه ليبيا مخاطر جدية من التفكك الإقليمي حيث يسيطر الإسلاميون على الغرب وبنغازي، وتؤكد الحكومة الأكثر ليبرالية سيطرتها على الشرق الأقصى في البلاد مدعومة بمسلحين يدعمون الفيدرالية. تفكر مناطق متعددة بالانفصال عن ليبيا، والوضع الأمني في حالة سيئة جداً.²

يود فريق البحث أن يعبر عن امتنانه لكل أولئك الذين ساهموا/ اللواتي ساهمن³ في هذا التقرير من خلال المقابلات رغم الظروف الصعبة، والذين راجعوا مسودات التقرير وقدموا نصائح دقيقة. كما يقدم الفريق شكراً خاصاً للاتحاد الأوروبي الذي منح التمويل من أجل أن يصبح هذا البحث ممكناً. وأخيراً يود فريق البحث أن يشكر الأمانة العامة للشفافية الدولية في برلين لتوجيهاتها طيلة فترة العمل على التقرير.

¹ The Guardian, 29 August 2014, "War in Libya – the Guardian briefing"

² Mohamed Eljarh, 6 November 2014, "The Supreme Court Decision That's Ripping Libya Apart", *Foreign Policy/Transitions*.

³ نظراً لطبيعة اللغة العربية من حيث التذكير والتأنيث، فإن استعمال الصيغ المزدوجة على هذا النحو سيملاً النص بهذه البدائل في كل فقرة تقريباً، مما يشنت القارئ، ولذلك ستستعمل صيغة واحدة مع التأكيد على أن هذا لا يعكس موقفاً تمييزياً بالمرّة، والتأكيد على احترام المساواة الجندرية (المترجم).

تم تشكيل مجموعة استشارية، متوازنة جندرياً، للبحث تتكون من 11 شخصاً من مناطق ومنظمات ومؤسسات مختلفة في ليبيا، قدمت مدخلات قيّمة. تتكون اللجنة الاستشارية من ممثلين من منظمات المجتمع المدني، وقطاع الأعمال، والحكومة، والباحثين، والجهات الدولية المانحة، وتتكون اللجنة الاستشارية من:

- الدكتور فرج نجم، جامعة بنغازي، الوسط الأكاديمي، بنغازي
- معتصم عالم، أركام للاستثمارات، قطاع الأعمال، طرابلس
- مدحت الغدامسي، الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية، القطاع الحكومي، طرابلس
- الدكتور عيسى تويجير، مدير تخطيط سابق، قطاع حكومي، طرابلس
- أبو عزوم اللافي، التجمع الوطني في فزان، اتحاد المجتمع المدني، منظمات مجتمع مدني
- سعيدة بروين، وزارة الحكم المحلي، قطاع حكومي
- سارة أبو سريويل، مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة والمخدرات، الجهات المانحة، طرابلس
- محمد حموده، ملتقى السياسات العامة الليبي، منظمات مجتمع مدني
- محمد أوشه، الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية، قطاع حكومي
- طارق مجريسي، مستشار حر، محلل
- إلهام سعودي، محامون من أجل العدالة، منظمات مجتمع مدني

وقدم عدد من ذوي الاطلاع معارفهم وخبراتهم من خلال مقابلات مع فريق البحث، ومن بين الأفراد الذين تمت مقابلتهم:⁴

- رحاب الحاج، مؤسسة هيئة ليبيا الجديدة/ مركز حاضنة المجتمع المدني
- د. عبد الرحمن محمد، مدير برنامج في الشبكة الأوروبية لوكالات التنمية
- نزار إبراهيم، مدير دائرة العلاقات الدولية، وزارة الإعلام
- فتحي مهدي تريكي، استشاري في الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية
- د. بشير غرياني، استشاري إدارة عامة
- د. محمد خليل فياض، أستاذ اقتصاد في كلية الاقتصاد، جامعة بنغازي
- كن تايلر، استشاري شرطة في السفارة البريطانية في ليبيا
- أسامة مدلل، المجلس الاقتصادي الوطني
- مصدر غير معرّف الهوية، مستخدم في منظمة دولية دعمت المؤتمر الوطني العام
- مصدر غير معرّف الهوية، مستخدم في منظمة دولية دعمت الأحزاب السياسية

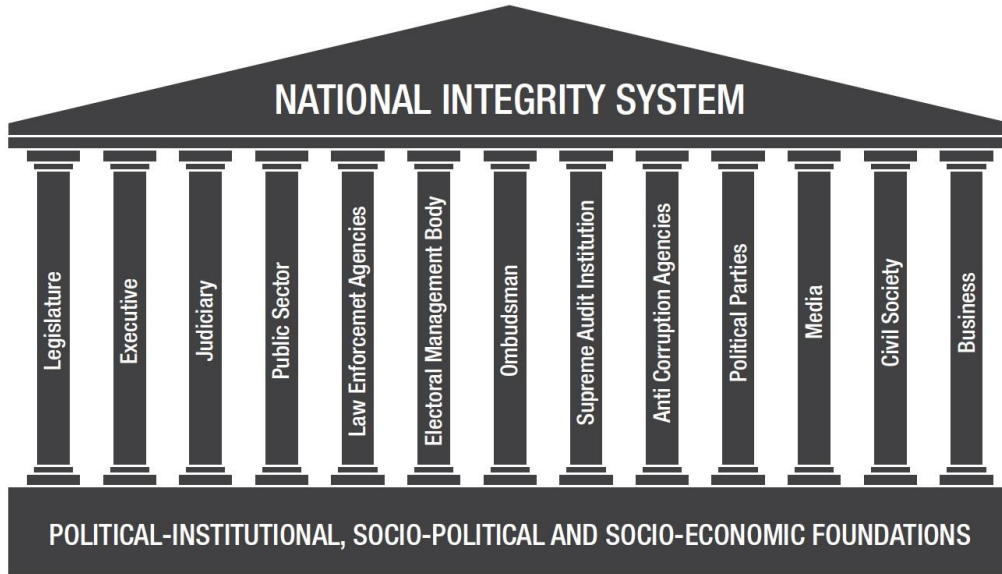
⁴ طلب بعض الذين تمت مقابلتهم عدم كشف هويتهم، الأمر الذي احترمه فريق البحث.

- نكلاس كابل بدرسون، استشاري سابق لعمليات الانتخابات في المفوضية الوطنية العليا للانتخابات ممثلاً عن المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، ليبيا
 - مصدر غير معترف الهوية، مستخدم في منظمة دولية دعمت القضاء الليبي
 - طارق مجريسي، مستشار حر/محلل
 - مدحت الغدامسي، مدير قسم السياسات الاقتصادية في الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية وعضو في المجموعة الاستشارية
 - إبراهيم علي، رئيس جمعية الشفافية الليبية
 - علاء الدين المصلاطي، نائب رئيس ديوان المحاسبة الوطني
 - يوسف خليفة، مدير التخطيط والإدارة، ديوان المحاسبة الوطني
- وتكون فريق البحث من:

- جاكوب ماثياس وثمان، جي إم دبلو للاستشارات (Voluntas Advisory) (الباحث الرئيسي)
- ألكسندر كجوروم، جي إم دبلو للاستشارات (Voluntas Advisory) (باحث مساعد)
- أندرياس بانج، جي إم دبلو للاستشارات (Voluntas Advisory) (باحث داعم)
- نضال سويحلي، ديوان لأبحاث السوق (باحث وطني)
- شريف جنان، ديوان لأبحاث السوق (باحث وطني)
- لويس شيبيل سميذ، مجموعة نوردك الاستشارية، (منسق مشروع/ أوراق السياسات)
- ماري-لويس ألكويست، مجموعة نوردك الاستشارية، (منسق مشروع/ أوراق السياسات)
- جاكوب مندي، أستاذ مساعد في السلام ودراسات الصراع، جامعة كلجيت (تحكيم أقران)

2- حول تقييم نظام النزاهة الوطني

توفر مقارنة تقييم نظام النزاهة الوطني المستعملة في هذا التقرير إطاراً لتحليل كل من نواحي الضعف في البلد فيما يتعلق بالفساد إضافة إلى فعالية الجهود الوطنية في مكافحة الفساد. يشمل الإطار المؤسسات الأساسية والفاعلين الأساسيين التي تشكل الدولة. ويتضمن ذلك أجهزة الحكومة، والقطاعين العام والخاص، وأجهزة الإعلام، والمجتمع المدني ("الأعمدة" كما هو موضح في الشكل أدناه). لقد تم تطوير مفهوم نظام النزاهة الوطني وترويجه بواسطة الشفافية الدولية كجزء من أسلوبها الكلي في محاربة الفساد. بينما لا توجد صيغة مقترحة بنظام فعال لمنع الفساد، فإن هناك إجماعاً دولياً متنامياً حول الخصائص المؤسسية البارزة التي تعمل بأفضل ما يكون لمنع الفساد وتشجيع النزاهة.



الاصطلاحات في الشكل:

نظام النزاهة الوطني - National Integrity System ، السلطة التشريعية - Legislature ، السلطة التنفيذية - Executive ، السلطة القضائية - Judiciary ، القطاع العام - Public Sector ، هيئات إنفاذ القانون - Law Enforcement Agencies ، هيئة إدارة الانتخابات - Electoral Management Body ، مؤسسة التدقيق العليا - Supreme Audit System ، هيئات مكافحة الفساد - Anti-Corruption Agency ، الأحزاب السياسية - Political Parties ، الإعلام - Media ، المجتمع المدني - Civil Society ، قطاع الأعمال - Business ، الركائز السياسية-مؤسسية، والاجتماعية-السياسية، والاجتماعية-الاقتصادية (Political-Institutional, Socio-Political and Socio-Economic Foundations)

يعتبر تقييم نظام النزاهة الوطني أداة مناصرة (Advocacy) قوية تستطيع أن تقدم صورة كلية عن المشهد المؤسساتي للبلد فيما يتعلق بالنزاهة، والمساءلة والشفافية، وعن التغيرات الرئيسية في إطار مكافحة الفساد. يخدم وجود نظام نزاهة وطني قومي كحصن ضد الفساد وكضمان للمساءلة، بينما يشكل النظام الضعيف حصناً مثالياً للفساد الممنهج وينتج عدداً لا يحصى من حالات الفشل. ولا يقدم التقييم الناتج صورة شاملة عن متطلبات الإصلاح فحسب، بل يقدم فهماً معمقاً للجدوى السياسية لهذه المتطلبات. تشجع تقوية نظام النزاهة الوطني حكماً أكثر رشاداً في جميع مجالات المجتمع، وفي نهاية المطاف فإنه يسهم في إيجاد مجتمع أكثر عدالة.

ما زال البلد تحت وطأة الإرث السلطوي للقدافي ولم يكن لديه الوقت الكثير (ثلاث سنوات منذ الثورة) ليعيد تعريف و/أو تأسيس المؤسسات، والإطار الناظم، والقواعد والإجراءات الضرورية لنظام ديمقراطي ونظام إداري فاعلين. ولكن عملية بناء الدولة الجارية، وعملية إصلاح مؤسسات الحكم، والعمل الحيوي لتطوير دستور جديد - الذي بدأ في نيسان/ إبريل 2014 يقدم فرصة ذهبية للمطالبة والعمل من أجل بناء مبادئ الشفافية، والمساءلة، والنزاهة في الدستور. وبهذا الصدد، فإن الأمل أن يعمل تقييم نظام النزاهة الوطني كرافعة في هذه العملية الدستورية من أجل تعزيز المعرفة حول بعض السمات الأساسية لنظام ديمقراطي خاضع للمساءلة وكذلك ليساعد في زيادة مشاركة منظمات المجتمع المدني في جهود المناصرة. وعلاوة على ذلك يمكن لتقييم نظام النزاهة الوطني 2014 أن يشكل خطاً مرجعياً في بلد يحاول أن يبني ديمقراطية وثقافة ديمقراطية من الصفر وأن يمكّن بالتالي من مراقبة التقدم عبر الزمن في السنوات الحرجة القادمة.

تعريفات

التعريف الذي تستعمله الشفافية الدولية للفساد هو الآتي:

"إساءة استخدام السلطة المناطة من أجل تحقيق مكسب خاص؛ ويمكن تصنيف الفساد كفساد كبير وصغير، وسياسي، اعتماداً على المبالغ الضائعة والقطاع الذي حدث فيه."⁵

يعرّف "الفساد الكبير" بأنه "الأفعال المرتكبة على مستوى عالٍ من الحكومة والتي تشوه السياسات أو قيام الدولة بوظائفها، وتمكين القادة من الانتفاع على حساب الصالح العام".⁶ ويعرّف "الفساد الصغير" بأنه "إساءة استخدام السلطة المناطة بشكل يومي من قبل المسؤولين العامين على المستوى الأدنى أو المتوسط من خلال تفاعلهم مع

⁵ The Anti-Corruption Plain Language Guide, Transparency International, 2009, p.14.

www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide [accessed 21 December 2012].

⁶ Anti-Corruption Plain Language Guide. p. 23.

المواطنين العاديين الذين يحاولون أحياناً الوصول إلى السلع أو الخدمات الأساسية في أماكن مثل المستشفيات، والمدارس، ودوائر الشرطة وأجهزة أخرى".⁷ ويعرّف "الفساد السياسي" بأنه "التلاعب بالسياسات، والمؤسسات، وقواعد الإجراءات المتعلقة بتوزيع الموارد والتمويل من قبل صانعي القرار السياسي، الذين يستغلون موقعهم للاحتفاظ بالسلطة، والمكانة، والثروة".⁸

الأهداف

الأهداف الرئيسية لتقييم نظام النزاهة الوطني هي العمل على خلق:

- فهم متطور لنواحي القوة ونواحي الضعف في نظام النزاهة الوطني الليبي بين مجتمع العاملين في مكافحة الفساد وغيرهم.
- إيجاد زخم بين الفاعلين الرئيسيين من أصحاب الشأن (يتم استعمال تعبير أصحاب الشأن أو أصحاب المصالح كعادل لتعبير stakeholders حسب الموقع في السياق) في مكافحة الفساد في ليبيا من أجل التعامل مع المجالات ذات الأولوية في نظام النزاهة الوطني.

وبالتالي فإن الغرض الأساسي للتقييم هو تقويم كفاءة المؤسسات الليبية في منع الفساد ومحاربه وفي دعم الشفافية والنزاهة. إضافة إلى ذلك فإنه يسعى لتشجيع عملية التقييم كمنطلق للعمل بين الحكومة ومجتمع مكافحة الفساد فيما يتعلق بإصلاح السياسات أو المناصرة المبنية على الدليل، أو القيام بتقويمات معمقة لاحقة لقضايا معينة في الحكم. ينبغي لهذا التقييم أن يخدم كقاعدة لأصحاب المصالح الرئيسيين في ليبيا للمطالبة بإصلاح فعال ومستدام والعمل عليه.

المنهجية

في إطار منهجية الشفافية الدولية يتكون نظام النزاهة الدولي عادة من 13 عموداً تمثل جميع المؤسسات العامة والخاصة في البلد. تجدر الملاحظة أن مؤسسة ديوان المظالم غير موجودة في ليبيا وبالتالي تم حذف هذا العمود، وهكذا تم تقييم 12 عموداً.

⁷ Anti-Corruption Plain Language Guide. p. 33.

⁸ Anti-Corruption Plain Language Guide. p. 35.

مؤسسات الحكم الرئيسية	موضوع التقييم في ليبيا
السلطة التشريعية	المؤتمر الوطني العام
السلطة التنفيذية	مجلس الوزراء
السلطة القضائية	المحاكم البلدية محاكم الدرجة الأولى محاكم الاستئناف المحكمة العليا
هيئات القطاع العام	موضوع التقييم في ليبيا
القطاع العام	متعدد
هيئات إنفاذ القانون	قوة الشرطة ممثلو الادعاء العام الجيش المليشيات الرئيسية
هيئة إدارة الانتخابات	المفوضية الوطنية العليا للانتخابات
مؤسسة التدقيق العليا	ديوان المحاسبة هيئة الرقابة الإدارية
هيئة مكافحة الفساد	هيئة مكافحة الفساد
الأطراف غير الحكومية الفاعلة	وضع التقييم في ليبيا
الأحزاب السياسية	متعدد
أجهزة الإعلام	متعدد
المجتمع المدني	متعدد
قطاع الأعمال التجارية	متعدد

يتم تقييم كل من الأعمدة الاثني عشرة في ثلاثة أبعاد تعتبر أساسية بالنسبة لقدرته على منع الفساد:

- قدرته الكلية من حيث الموارد والاستقلالية.
- أنظمة الحوكمة الداخلية والممارسات، مع التركيز على ما إذا كانت المؤسسات في العمود شفافة، وخاضعة للمساءلة، وتعمل بنزاهة.
- دوره في نظام النزاهة الكلي مع التركيز على المدى الذي تحققه المؤسسات في العمود من حيث دورها فيما يتعلق بمنع الفساد ومحاربتة.
- يتم قياس كل بُعد بمجموعة مشتركة من المؤشرات.
- يفحص التقييم لكل بُعد كلاً من الإطار القانوني لكل عمود إضافة إلى الممارسة المؤسسية الفعلية، وبالتالي يبرز أية تباينات بين الأحكام الرسمية والحقيقة.

المؤشرات (القانون والممارسة)	البعد
الموارد الاستقلال	القدرة
الشفافية المساءلة النزاهة	الحوكمة
المؤشرات الخاصة بالعمود	الدور في إطار نظام الحوكمة

لا يسعى التقييم لتقديم تقييم معمق لكل عمود. يسعى بدلاً من ذلك نحو الاتساع الأفقي، بحيث يغطي جميع الأعمدة ذات الصلة من خلال عدد من المؤشرات من أجل الحصول على مشهد كلي للنظام. وينظر التقييم كذلك إلى التفاعلات بين الأعمدة حيث إن الضعف في مؤسسة واحدة يمكن أن يقود إلى تأثيرات جديّة في كامل النظام، ويساعد فهم التفاعلات بين الأعمدة في وضع أولويات الإصلاح.

ومن أجل الأخذ بعين الاعتبار عوامل مهمة في السياق، فإن التقييم يستند إلى تحليل موجز للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية الكلية – القواعد – التي تعمل في إطارها الأعمدة الاثني عشرة.

الثقافة	الاقتصاد	المجتمع	السياسة
---------	----------	---------	---------

يعتبر تقييم نظام النزاهة الوطني أداة بحث نوعي. يعتمد التقييم على دليل مكون من مجموعة من "أوراق قياس المؤشرات" التي طوّرت من قبل الشفافية الدولية وتتكون هذه من "سؤال تدريجي" لكل مؤشر مدعومة بأسئلة توجيهية لاحقة وإرشادات للتدريج. تخدم أسئلة التدريج والإرشاد التالية، كمثال واحد على هذه العملية فيما يتعلق بالموارد المتوفرة لممارسة السلطة القضائية:

العمود	السلطة القضائية
رقم المؤشر	2.1.3
اسم المؤشر	الموارد (الممارسة)
سؤال التدريج	إلى أي مدى تمتلك السلطة القضائية مستويات ملائمة من الموارد المالية، وطواقم الموظفين، والبنية التحتية لتعمل بشكل فعال من حيث الممارسة؟
الأسئلة الموجهة	هل موازنة السلطة القضائية كافية لها لتؤدي واجباتها؟ كيف يتم توزيع موازنة السلطة القضائية؟ من الذي يوزعها؟ في الممارسة، كيف يتم تحديد الرواتب (بواسطة كبار القضاة، الدستور، القانون)؟ هل مستويات رواتب القضاة وممثلي الادعاء العام ملائمة أم أنها متدنية لدرجة أن هناك أسباباً اقتصادية قوية تدفعهم للفساد؟ هل تتناسب رواتب القضاة تقريباً مع رواتب المحامين الممارسين؟ هل هناك بشكل عام عدد ملائم من الكتب، والموارد المكتبية وتجهيزات حاسوب حديثة للقضاة؟ هل هناك ثبات في الموارد البشرية؟ هل هناك فرص تدريب لأعضاء طواقم العمل؟ هل هناك تدريب كافٍ لتعزيز معرفة القضاة بالقانون، والمهارات القضائية، بما فيها إدارة المحكمة والقضايا، وكتابة الحكم، وتضارب المصالح؟
الدرجة الصغرى (0)	الموارد المالية والبشرية والبنية التحتية المتوفرة للقضاء في حدها الأدنى وليست كافية بالمرة للقيام بالواجبات بشكل فعال.
الدرجة الوسطى (50)	يتوفر للقضاء بعض الموارد. ولكن هناك نواقص مهمة في الموارد تؤدي إلى درجة معينة من عدم الكفاءة في القيام بواجبه.
الدرجة العظمى (100)	يتوفر للقضاء قاعدة موارد ملائمة للقيام بواجباته بشكل فعال.

تم تطوير الأسئلة الإرشادية، التي تستخدمها الشفافية الدولية في أنحاء العالم، من خلال اختبار أفضل الممارسات الدولية، إضافة إلى استخدام خبرتنا الخاصة في أدوات التقييم الموجودة حالياً لكل عمود، وكذلك بطلب مُدخّلات من خبراء دوليين ذوي خبرة بالمؤسسات المعنية. وتوفر أوراق قياس المؤشرات هذه توجيهاً للتقييم في ليبيا، ولكن حيث يلزم قام الباحث الرئيسي بإضافة أسئلة أو ترك بعض الأسئلة دون إجابة، حيث ليست جميع المجالات ذات صلة في السياق الوطني. حقيبة الأدوات الكاملة مع المعلومات حول المنهجية وأوراق القياس متوفرة في الموقع الإلكتروني للشفافية الدولية.⁹

للإجابة عن الأسئلة الإرشادية، قام فريق البحث بالاعتماد على أربعة مصادر أساسية للمعلومات: التشريعات الوطنية، التقارير والأبحاث الثانوية، المقابلات مع خبراء أساسيين، والاستبانات المكتوبة. تضمنت المصادر الثانوية تقارير موثوقة معدة من قبل منظمات مجتمع مدني على المستوى الوطني، ومنظمات دولية، وأجهزة حكومية، ومراكز البحوث والوسط الأكاديمي.

ومن أجل الحصول على نظرة متعمقة للوضع الحالي تم استهداف شخصين بالحد الأدنى من ذوي الاطلاع (key informants) لتتم مقابلتهم فيما يتعلق بكل عمود - أحدهما على الأقل يمثل العمود الذي يتم تقييمه والآخر خبير في الموضوع ولكن من خارج العمود.

نظام قياس الدرجات

بينما يعتبر هذا التقييم نوعياً، إلا أنه تم وضع تدرج عددي من أجل تلخيص المعلومات للمساعدة في إبراز نواحي الضعف ونواحي القوة الأساسية في نظام النزاهة. تم وضع التدرجات على مقياس من مئة نقطة بفترات كل منها 25 نقطة يتضمن 5 قيم محتملة: صفر، 25، 50، 75، 100. تعمل القياسات على حماية القارئ من أن يضيع في التفاصيل وتشجع التفكير والتأمل حول النظام ككل بدلاً من التركيز فقط على أجزائه الفردية. يتم حساب الوسط لقياس المؤشرات على مستوى البعد الواحد وعلى مستوى الأبعاد الثلاثة من أجل الوصول إلى قياس كلي لكل عمود، مما يوفر وصفاً عاماً لمتانة النظام ككل.

⁹ www.transparency.org/policy_research/nis/methodology.

100 – 81	قوي جداً
80 – 61	قوي
60 – 41	معتدل
40 – 21	ضعيف
20 – 0	ضعيف جداً

لا تعتبر القياسات ملائمة لعمل مقارنات ترتيبية بين البلدان أو أي مقارنات نوعية أخرى، وذلك بسبب الاختلافات في مصادر البيانات بين البلدان التي تطبق منهجية التقييم ولغياب هيئة مراجعة دولية مكلفة بضمان إمكانية المقارنة بين المقاييس.

عملية تقييم نظام النزاهة الوطني في ليبيا

شكّلت مرحلة الانتقال التي يمر بها البلد والمستويات العالية من عدم الأمان تحدياً كبيراً لعملية تقييم نظام النزاهة الوطني.

كما تم ذكره في المقدمة فقد أجري تقييم نظام النزاهة الوطني في ليبيا بعد ثلاث سنوات فقط من الثورة التي أنهت 42 عاماً من الحكم السلطوي في البلد. ما زال البلد تحت الإرث السلطوي ولم يتوفر له الكثير من الوقت لإعادة تعريف أو/و بناء المؤسسات والإطار الناظم والقوانين والأنظمة الضرورية لنظام ديمقراطي سياسي وإداري. لقد شكّل ذلك تحدياً كبيراً للبحث حيث إن كثيراً من القضايا أصبحت غير واضحة، وهناك قوانين لا يمكن الوصول إليها، وكان من الصعب إيجاد أشخاص موثوقين لتتم مقابلتهم. القوانين غير مجمعة وغير منشورة بشكل كلي والوصول إلى الأنظمة غير المنشورة أصبح بالتالي معتمداً على الصدفة، وفيما إذا كان الأشخاص ذوي الاطلاع الذين تمت مقابلتهم قادرين على تزويد فريق البحث بها. وهكذا أصبحت العملية بحد ذاتها من نتائج البحث، أي أنه حينما يكون الأشخاص ذوي الاطلاع في شك أو أن لديهم آراء متضاربة فيما إذا كان هناك قواعد سلوك أم لا، فإن ذلك يبرهن أن الوصول إلى المعلومات والأنظمة الأساسية والحصول عليها في ليبيا أمر ضعيف.

وواجهت عملية البحث تحدياً رئيسياً ثانياً تمثل في حقيقة أن ليبيا قد ابتليت باضطرابات سياسية وغياب للأمن خلال الزمن الذي أجري فيه البحث، مما حد من قدرة الباحثين على اتباع المنهجية المعيارية لنظام النزاهة الوطني. وعلى الرغم من أن الأشخاص ذوي الاطلاع سواء من داخل كل عمود أو من خارجه قد تم تحديدهم وتم تأكيد مشاركتهم منذ انطلاق البحث إلا أن بعض الداخلين منهم كان من غير الممكن الوصول إليهم بعد اندلاع الاضطرابات،

وبالتالي فإن بعض التقارير حول الأعمدة اعتمدت على مقابلات خارجية فقط، ولكن في هذه الحالات حرص الباحثون على إجراء مقابلات إضافية مع أشخاص خارجيين من ذوي الاطلاع من أجل مضاهاة المعلومات.

علاوة على ذلك فإن الوضع في ليبيا جعل من غير الممكن عقد اجتماعات لكامل المجموعة الاستشارية، ولا عقد ورشات العمل حول نظام النزاهة الوطني كما كان مخططاً. تم عقد اجتماع واحد للمجموعة الاستشارية عند انطلاق البحث ونتج عنه تغذية راجعة إيجابية وتقدير من قبل أعضاء المجموعة، ولكن بسبب الوضع الأمني لم يكن بالإمكان عقد اجتماعات إضافية للمجموعة، ولم يكن بالإمكان عقد ورشات عمل نظام النزاهة الوطني. وتؤكد الباحثون من إرسال جميع تقارير الأعمدة إلى أعضاء المجموعة الاستشارية من أجل الحصول على تعليقاتهم، وتم الاتصال فردياً بأعضاء المجموعة والذين تمت مقابلتهم عند انتهاء البحث من أجل التأكيد أكثر على البيانات ومضاهاتها، وللحصول على تعليقات أساسية ومدخلات نهائية منهم على المسودة الأخيرة للتقرير.

وبهذا تكون عملية التقييم في ليبيا قد حصلت على عنصر استشاري قوي قدر الإمكان، وسعى الباحثون إلى إشراك الناشطين الأساسيين ضد الفساد من الحكومة ومن المجتمع المدني ومن قطاعات أخرى ذات صلة. وعندما يسمح الوضع الأمني في ليبيا ستقوم الأمانة العامة للشفافية الدولية بالعمل على تنظيم ورشة عمل نظام النزاهة الوطني من أجل خلق المزيد من الوعي حول الدراسة وأهمية خلق نظام نزاهة يعتمد على الشفافية والمساءلة.

3- ملخص تنفيذي

يعمل تقييم نظام النزاهة الوطني الليبي على تقييم الأسس القانونية وسلوك القطاع العام والقطاع الخاص والمؤسسات غير الحكومية الليبية من حيث قدرتها على منع الفساد والحفاظ على نزاهة النظام. يفحص التقرير إلى أي مدى تعمل المؤسسات الليبية الأساسية "عبر ما يسمى أعمدة نظام النزاهة ومجموعها 12" كما ينبغي، وما إذا كانت ليبيا تمتلك استراتيجية فعالة لمحاربة الفساد. ومن أجل تقييم مدى مساعدة البيئة في تشجيع واستدامة النزاهة فإن الدراسة تحلل الأسس الاقتصادية والسياسية والثقافية / الاجتماعية التي تعمل عليها هذه المؤسسات. وهكذا فإن هذه الدراسة تقدم صورة كلية لنظام النزاهة الوطني الليبي وقدرته على منع الفساد في الفترة من نيسان/إبريل إلى تشرين ثاني/نوفمبر 2014. خلال فترة البحث دخل البلد في اضطرابات متزايدة وفي حالة غياب للأمن وفي النهاية دخل في حرب أهلية، حيث سيطرت الميليشيات على العاصمة طرابلس وفرّ البرلمان المنتخب حديثاً إلى طبرق وأعلنت المحكمة العليا أنه غير دستوري. لقد أدت هذه التطورات إلى تآكل كبير في وضع نظام النزاهة الليبي.

الاستخلاص الأساسي يتمثل في أن نظام النزاهة الليبي في غاية السوء. لقد أدى إرث نظام القذافي بعد 42 سنة من الدكتاتورية، والبنى غير الرسمية والفساد المزدهر إلى ترك القليل من المؤسسات أو انعدام المؤسسات التي يمكن أن يبنى عليها نظام دولة يعمل جيداً. معظم المؤسسات والقوانين والأنظمة إما قديمة العهد أو ذات أصل حديث جداً، إضافة إلى أن تطبيق القوانين تتم إعاقته بشكل شديد من قبل حكومات مركزية أو محلية تعاني من الخلل في عملها إضافة إلى عدم استقرار الوضع الأمني. القوانين لا يمكن الوصول إليها بشكل ممنهج ومن الصعب الحصول على صورة كاملة للإطار القانوني الموجود حالياً في ليبيا.

يقود هذا إلى تباين واضح بين القانون والممارسة، وبشكل عام هناك افتقار لتطبيق الإطار القانوني. وإلى حد بعيد فإن البنى غير الرسمية وغير المنظمة هي التي تسم المجتمع الليبي أكثر من سمة الدولة أو المؤسسات الرسمية، الأمر الذي يقوض الحكم الشفاف والخاضع للمساءلة ويقوض بناء الدولة في ليبيا.

يتأثر التطور الديمقراطي لليبيا بشكل كبير بالوضع الأمني السيء في البلد. وفي كل الأعمدة تقريباً هناك خوف من الإكراه والهجمات التي تقوم بها الميليشيات، مما يقود في نظام العدالة إلى جو من الإفلات من العقاب. لا تصل القضايا إلى المحاكم ولا يخضع الجناة للمحاسبة، حيث يتمتع الادعاء العام عن أخذ القضايا الحساسة. في الوقت نفسه فإن الادعاء العام لا يخضع للمحاسبة ولا يخضع مسؤولو الشرطة كذلك للمساءلة عن أخطائهم. بينما يعيق هذا الوضع الأسس الديمقراطية في ليبيا فإن الميليشيات تلعب دوراً أساسياً على المستوى المحلي حيث تقوم بدور

الحكومة، فهي تعمل مثلاً كقوات شرطة محلية وتدير سجوناً. لقد أصبحت الميليشيات العامل الأساسي في توفير الأمن على المستوى المحلي، حيث إن الدولة أصبحت عاجزة عن التحرك خارج المستوى المركزي. وهكذا بينما تمثل الميليشيات تحدياً أمنياً كبيراً حيث تشكل تهديداً جدياً للأمن ولنظام النزاهة الليبي وللتحول الديموغرافي على المستوى الوطني، فإنها بالنسبة للكثير من الليبيين تعتبر الضامن الأساسي للأمن على المستوى المحلي وبالتالي تضع الليبيين في معضلة أمنية شائكة. لقد تفاقم الوضع الأمني ودور الميليشيات بعد الانتخابات التي أجريت في حزيران/ يونيو 2014 واندلاع حرب أهلية كاملة. وفي هذا السياق فإن أجهزة إنفاذ القانون قد أثبتت أنها غير قادرة على القيام بدورها لتحسين الأمن نتيجة للأعباء الناجمة عن انهيارها خلال ثورة 2011 ونتيجة للإرث الثقيل لنظام القذافي حيث كانت هيكلياتها الداخلية غير فاعلة إلى درجة كبيرة. رفضت إحدى مجموعات الميليشيات الاعتراف بنتائج الانتخابات وسيطرت على طرابلس في آب/ أغسطس، وحيث إن مجلس النواب المنتخب حديثاً بدون قوة عسكرية فإن الميليشيات ما زالت (تشرين الثاني / نوفمبر 2014) تسيطر على العاصمة. في السادس من تشرين الثاني/ نوفمبر أعلنت المحكمة العليا أن مجلس النواب المعترف به دولياً والمنتخب ديموقراطياً غير شرعي وغير دستوري. عبّر مراقبون دوليون عن قلقهم بأن المحكمة قد تم إجبارها على إصدار هذا الحكم، حيث إنه لم يتم إعطاء أي تفسير للإعلان.

الواقع الحالي مُحيط لليبين الذين كانت لديهم آمال كبيرة لحقبة ما بعد القذافي وتمنوا دولة تبنى على المبادئ الديموقراطية والحكم الرشيد وتحترم حقوق الإنسان. قام العديد من المانحين الدوليين والمؤسسات عامة بمبادرات باتجاه محاربة الفساد الإداري وعبّر فاعلون رئيسيون مثل رجال الدين عن دعمهم لمواجهة الفساد. يدل ذلك على أن مبادرات مجابهة الفساد تحتل مكاناً عالياً نسبياً على الأجندة وأن هناك مستوى من الإرادة السياسية موجود للانخراط في المجابهة ضد الفساد في ليبيا. على أي حال فإن النتائج الحالية تبين أن هناك متطلبات كثيرة وأن آليات محاربة الفساد مثل الشفافية والنزاهة والمساءلة لا تعمل بشكل ملائم. يعاني نظام النزاهة من الكثير من عوامل الضعف الجدية التي تتخلل جميع أعمدته تقريباً وبالتالي تقوّض النظام بأكليته.

الركائز

ركائز الأعمدة في نظام النزاهة ضعيفة. الاقتصاد يمول حصرياً تقريباً (95%) من عائدات النفط. ومع أن العائدات قد استعملت لتحسين البنية التحتية ولخلق شبكة أمان مقبولة للسكان، فإن حقيقة أن كامل الاقتصاد تقريباً ممول بعائدات النفط وليس من خلال الضرائب تخلق "فراغاً في المساءلة" بين القطاع العام وعموم السكان. إنه الفراغ الذي تحاول الميليشيات ملأه عن طريق إدارة عمليات شبيهة بالدولة، كقوة الشرطة والسجون، وفي مناسبات عديدة تم تحدي سلطة الحكومة مباشرة من قبل الميليشيات التي سيطرت على مرافق نفطية، وخطفت رئيس الوزراء، إلخ.

قبل الثورة، كانت حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في ليبيا الأعلى في إفريقيا، ولكن توزيع الثروة كان غير متساوٍ، مع وجود فقر وتباين اجتماعي كبيرين. وفي البلد شبكة أمان معتدلة برعاية صحية وتعليم مجانيين، والتي

مع ذلك تحوي ثغرات مهمة في التغطية والجودة. السكان في ليبيا متجانسون تماماً عرقياً وخطوط الانقسامات في المجتمع تتعلق بالمناطق والقبائل. بشكل عام، لليبيين درجة ثقة عالية جداً ببعضهم البعض كمواطنين، ولكن ثقتهم بالسلطات العامة متدنية جداً. محركات الصراع تتعلق بشكل أساسي بجماعات مختلفة تحاول ضمان مصالحها الخاصة ويمكن حلها من خلال المفاوضات عندما تكون السلطات قادرة على توفير بيئة أمنية أفضل. ومع ذلك، فإن الوضع الأمني الحالي يقوّض سلطات الدولة ويقوي الميليشيات بشكل متزايد. يؤدي هذا بالتأكيد إلى تلاشي الآمال بحل في المستقبل القريب وبإعادة البدء في عملية مطلوبة جداً هي عملية بناء الدولة.

نواحي القوة ونواحي الضعف في نظام النزاهة الوطني الليبي

تتسم غالبية الاثني عشر عموداً بأنها ضعيفة وأن القليل من المؤسسات في نظام النزاهة الليبي تتفرد بأنها قوية نسبياً. استطاعت هيئة إدارة الانتخابات أن تنظم ثلاثة انتخابات على مستوى البلاد تميزت بكونها حرة ونزيهة برأي مراقبين دوليين. وأدى ديوان المحاسبة دوره كآلية رقابة وتفحص بتعمق السلطة التنفيذية بشكل نقدي ولو بشكل غير متسق، واستطاعت أجهزة الإعلام ومنظمات المجتمع المدني رغم ضعف قدراتها أن تضع بعض القضايا الحرجة على الأجندة.

على الرغم من هذه العلامات الإيجابية القليلة، تبقى المؤسسات الأساسية في ليبيا ضعيفة. النظام القضائي - الأساسي لترسيخ سيادة القانون - في حالة من الفوضى التامة حيث يبقى حوالي 9,000 شخص في الحجز لدى الحكومة أو الميليشيات دون أية محاكمة رسمية أو حكم. يعاني كامل نظام العدالة بشكل شديد جداً من إرث حكم القذافي، حيث كانت طريقة العمل قائمة على الفساد، والهيكلية غير الرسمية، والاختلال الوظيفي في الدوائر، وخطوط الاتصال غير الواضحة، وغياب النزاهة وآليات الرقابة. الوساطة والمحابة كانت سمات عامة في القضاء خلال حكم القذافي، ولم يتم تغيير سوى القليل من القضاء بعد الثورة. يكافح القضاء مع تراكم كبير في القضايا من حقبة القذافي والثورة، كل هذا يجري مع العمل على إصلاح النظام في الوقت ذاته. ويلعب وجود ممثلين للدعاء العام وقضاة من ذوي الخبرة دوراً مهماً في هذه العملية، ولكنهم يشكلون جزءاً من المشكلة.

مؤسسات حكومية أخرى كذلك في حالة تشكّل أو إعادة بناء، وهذه المؤسسات تجد من الصعب بشكل عام أن تمتد سلطتها أبعد من العاصمة. بالنسبة لغالبية المؤسسات، ينبع الضعف من غياب القدرة من حيث الاستقلال والموارد. على سبيل المثال، فإن فصل السلطات بين الأذرع التنفيذية والتشريعية والقضائية غير واضح بما فيه الكفاية وقد أظهرت إزاحة رئيسي وزراء بين العامين 2012 و2014 أن الذراع التشريعي يمتلك سلطات قوية على الذراع التنفيذي.

هناك نقص عام في الموارد البشرية في كل الأعمدة، والمؤهلات المهنية للموظفين في الهيئات العامة والخاصة ضعيفة. يؤدي غياب المؤهلات الملائمة للعاملين في منظمات خاصة، مثل منظمات المجتمع المدني، وأجهزة

الإعلام، والأحزاب السياسية، إلى إعاقة الفرص التنموية وقدرة المنظمات على القيام بدورها كمراقبين يقظين (استعمل تعبير مراقب يقظ ليقابل Watchdog). في الهيئات العامة يؤدي قانون العزل السياسي والإداري إلى عدم أهلية غالبية الطواقم الوظيفية المرتبطة بالنظام السابق ويمنعهم من التوظيف في جهاز الدولة الجديد. يعمل القانون على تنظيف بقايا النظام السابق والبدء على صفحة بيضاء، ولكن القانون يزيد كذلك الفجوة في المهارات لأن المسؤولين من ذوي الخبرة لا يستطيعون استئناف مناصبهم في القطاع العام. يؤدي النقص في الموارد البشرية إلى الاستعمال غير الكفؤ للأموال والخطر الزائد للعيوب وسوء الإدارة. علاوة على ذلك، تزدهر الوساطة والمحاباة، ويتم أحياناً اختيار طواقم الموظفين الجدد، وعلى مستوى الإدارة كذلك، بناء على شبكة علاقاتهم وليس بناء على جدارتهم. يعيق هذا بشدة تطوير القطاع العام ويزيد من عدم ثقة المواطنين بالقطاع.

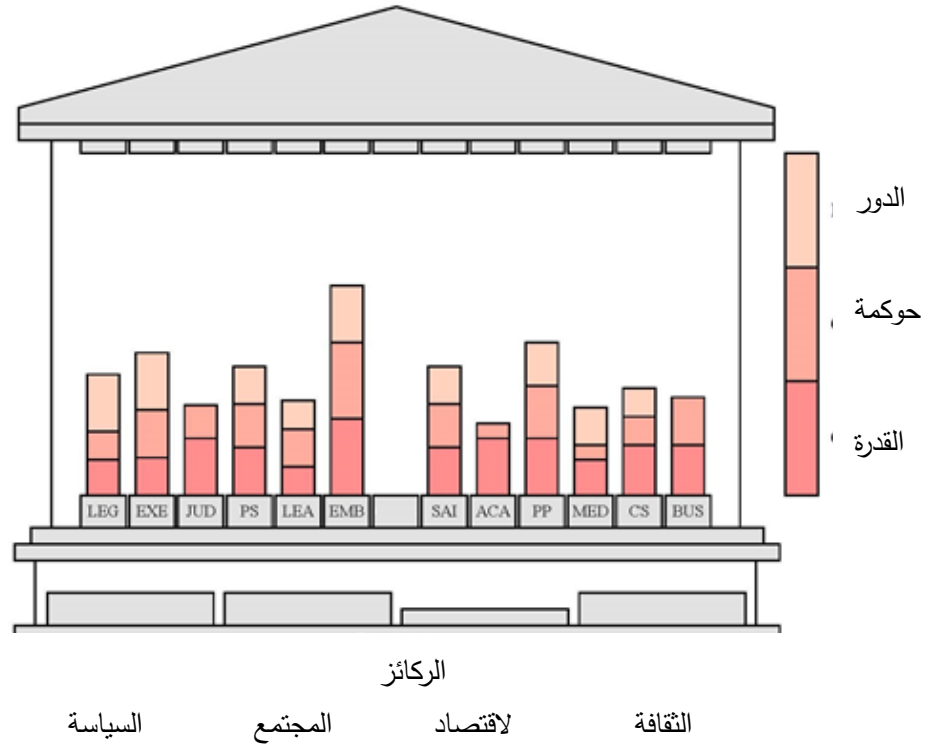
تتعرّض مخاطر تضارب المصالح بحقيقة وجود نقص في القواعد العامة للإجراءات أو مدونات السلوك التي تنطبق على مختلف الهيئات في القطاع العام. في حالات عديدة، كانت هناك آراء متضاربة لذوي الاطلاع الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة حول ما إذا كانت مثل هذه الأنظمة موجودة أم لا، مما يبين أنه حتى وإن كانت موجودة فإنها غير معمة وغير منفذة بما فيه الكفاية.

السلطة التشريعية مكلفة، ولكن بقدرة فعالة محدودة، بالرقابة على السلطة التنفيذية والتي اتسمت وما زالت تتسم بالإنفاق الزائد جداً. في العديد من هيئات القطاع العام يوجد على كشوف رواتبها أشخاص أكثر من الذين يعملون فعلاً بدوام كامل. لم يكن الصرف مراقباً، حيث لم تكن الموارد المالية تاريخياً عائقاً في بلد غني بالنفط. مع التأسيس الحديث لديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد، تحاول ليبيا معالجة هذا الأمر. بينما لم تقف هيئة مكافحة الفساد على رجليها وتبدأ العمل بكفاءة وشفافية بعد، يظهر ديوان المحاسبة فعلياً تقدماً جيداً وأصبح قادراً على وضع قضايا أساسية تتعلق بالصرف والنزاهة على الأجندة العامة.

إضافة إلى القدرة، فإن الحوكمة المؤسسية الداخلية ضعيفة أيضاً، خاصة فيما يتعلق بآليات النزاهة. مستوى النزاهة الضعيف في القطاع العام يعتبر أمراً جذرياً بالنسبة لكامل نظام النزاهة الليبي، حيث يشكل القطاع العام حتى الآن أكبر مشغل في ليبيا وأكبر جزء في الاقتصاد. ومع أن هناك قواعد وأنظمة، وفي عدة حالات تتفق مع المعايير الدولية، فإن المستوى المتدني للتطبيق يسمح بالتدخل غير المبرر ولا يشجع المساءلة والنزاهة. تشير مجرد حقيقة الصعوبة الشديدة أو الاستحالة في العديد من الحالات، للوصول الباحثين وكذلك ذوي الاطلاع الذين تمت مقابلتهم (من داخل الأعمدة أو من خارجها) إلى القوانين، والأنظمة، والمدونات أو حتى تأكيد وجودها، تشير إلى مستوى متدنٍ من الشفافية.

أخيراً، فإن مؤسسات أساسية، مثل هيئات القضاء، وإنفاذ القانون، وقطاع الأعمال تقوم بأداء ضعيف جداً مقارنة بالدور المطلوب منها لمكافحة الفساد. بالكاد هذه المؤسسات تقوم بأية أنشطة ضد الفساد والتوعية بتعميم الآثار المدمرة للفساد على الاقتصاد وعلى البلد ككل.

يوضح مبنى النزاهة الوطني أدناه خصائص النظام المذكورة.



- EMB هيئات إنفاذ القانون، - LEA القطاع العام، - PS القضاء، - JUD التنفيذ، - EXE التشريعي، - LEG - الأحزاب - PP هيئات مكافحة الفساد، - ACA مؤسسة التدقيق العليا، - SAL هيئة إدارة الانتخابات، قطاع الأعمال، - BUS المجتمع المدني، - CS الإعلام، - MED السياسية،

توصيات

يشكل الوضع الأمني الحالي في ليبيا تحدياً جدياً لتطبيق التوصيات المذكورة أدناه. مطلوب ترسيخ بعض الاستقرار أولاً من أجل إمكانية القيام بتحسينات في نظام النزاهة. ومع ذلك، فإن تحسين فرص الوصول إلى المعلومات ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمواطنين في عمليات الإصلاح القائمة سيكون له تأثير في بناء الثقة بالدولة.

1. عملية وضع الدستور

تفتح عملية وضع الدستور نافذة فرصة لمشاركة جميع أصحاب الشأن، مما يمكنه زيادة المساءلة وشعور مزيد من الليبيين بملكية الدستور الجديد. التوصية الأساسية في هذه العملية هي أن يتم ضمان الوضوح في تحديد أدوار

الأذرع التنفيذية، والقضائية، والتشريعية، للحكومة، وعدم تضاربه وحماية استقلال كل مؤسسة. وينبغي وضع نظام حديث من الضوابط والتوازنات وتجذيره في الدستور.

2. إصلاح قطاع القضاء

هناك حاجة ملحة لجعل هيئات القضاء وإنفاذ القانون في ليبيا مؤسسات أكثر مصداقية لحماية كامل نظام النزاهة وتجنب البنى المتوازية التي تشكل تحدياً لسلطة الدولة. يوصى بأن يقوم الممولون الدوليون والشركاء المحليون بضمان أن تكون عملية الإصلاح شفافة، على سبيل المثال، بعمل جلسات استماع عامة، والتواصل مع أصحاب الشأن والمواطنين، وأن يكون المواطنون والمنظمات مشاركين ومسموعين في عملية الإصلاح بتخصيص مقاعد لمنظمات المجتمع المدني في المجالس واللجان، وأن تؤسس شرعية عملية إصلاح القضاء منذ البداية بإشراك كل من جانب العرض (القضاء، والقطاع العام، إلخ) وجانب الطلب (المواطنون ومنظمات المجتمع المدني).

3. الشفافية في القطاع العام وإتاحة الوصول إلى المعلومات

يعتبر مستوى ثقة الشعب الليبي المتدني بالقطاع العام المسيطر جداً مؤدياً لنظام النزاهة. من أجل بناء الثقة، يوصى بالتركيز على تحسين الشفافية في القطاع العام بشكل عام حتى يستطيع المواطنون ومنظمات المجتمع المدني والإعلام، إلخ الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعمله وكيفية تشغيله. ولذلك، يوصى بتطوير، وتبني، وإنفاذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، إضافة إلى ضمان الوصول السهل إلى القوانين، والقواعد، والأنظمة وذلك بتجميع كل الوثائق الأساسية في مكان مركزي واحد، مثلاً، في قاعدة بيانات إلكترونية أو موقع إلكتروني. علاوة على ذلك يجب أن تنشر هنا نسخ مختصرة بلغة مفهومة للعامة من كل القوانين، والقواعد، والأنظمة للوصول السهل من قبل الجمهور، إلى جانب الإفصاح عن موازنة الدولة، والشواغر في القطاع العام، وإقرارات الذمة والمصالح الشخصية للموظفين العموميين.

4. التركيز على التضارب المحتمل في المصالح (النزاهة والمساءلة في القطاع العام)

ليست هناك أية قواعد عامة للإجراءات/ مدونات السلوك قابلة للتطبيق على مجمل القطاع العام. ولذلك يوصى بما يلي: تطوير، وتبني وإنفاذ مدونة سلوك عامة تتضمن قواعد وأنظمة تتعلق بالتعيين، والهدايا، والضيافة، وما بعد الخدمة، إلخ، وإجراء تدريب للمسؤولين في القطاع العام على تضارب المصالح في التوظيف وفي الوظائف المتضمنة في عملهم، وتأسيس هيئة عامة بتفويض لمعالجة شكاوى المواطنين حول القطاع العام.

5. التركيز على المجتمع المدني

منظمات المجتمع المدني والإعلام لاعبين مهمين في محاولة خلق مجتمع بمشاركة أكثر توازناً لأصحاب الشأن المختلفين، وبالتالي تعزيز آليات المساءلة في ليبيا. ولذلك يوصى بتأسيس إطار قانوني يعزز قدرة منظمات المجتمع المدني والإعلام على العمل باستقلال، ومشاركة المواطنين والمنظمات في تطوير تشريع جديد (على سبيل المثال،

من خلال تخصيص مقاعد في هيئات اتخاذ القرار) وعقد جلسات استماع عامة حول القوانين الجديدة، وتأسيس برنامج تربية مدنية حول الحقوق والمسؤوليات يمكنه أن يرفع الوعي بالقوانين والأنظمة التي تنطبق على القطاع العام وإعلام المواطنين عن فرص وآليات الشكاوى.

6. إصلاح هيئات مكافحة الفساد

هيئات مكافحة الفساد لاعب أساسي في منع الفساد، والشروع في إصلاحات لمنع الفساد، وزيادة المعرفة حول منع الفساد. في ليبيا يساعد الإطار القانوني في ضمان استقلال المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد المشكلة حديثاً نسبياً، ولكن المفوضية لم تصبح بعد قادرة على القيام بما فوضت به. وبهذا الصدد يوصى بما يلي:

- أ. تأسيس مدونة سلوك لطاغم العاملين لضمان أن تصبح هيئة مكافحة الفساد نموذجاً يحتذى من قبل المؤسسات العامة الأخرى في عملياتها الداخلية.
- ب. تعزيز القدرات الوقائية، والاستقصائية، والفنية لهيئة مكافحة الفساد من خلال: (1) ضمان دور مركزي لهيئة مكافحة الفساد في الإصلاح التشريعي المتعلق بالفساد، (2) بناء قدرات طاقم موظفي هيئة مكافحة الفساد بمساعدة خبراء للقيام في البحث وبأنشطة التوعية حول الفساد، وفي مهارات تحقيقات الفساد.
- ج. تمكين مختلف الهيئات العامة العاملة في مكافحة الفساد في ليبيا الموجودة تحت مظلة المفوضية الوطنية العليا لمكافحة الفساد لضمان منهج منظم ومتكامل في محاربة الفساد.
- د. نشر معلومات حول أنشطة هيئة مكافحة الفساد والتحقيقات التي أجريت لزيادة شفافية ومصادقية الهيئة.

7. إصلاح هيئات إنفاذ القانون

تواجه هيئات إنفاذ القانون الليبية تحديات جدية، تحديداً من الميليشيات المتعددة في البلد التي تتحدى سلطتها الحصرية، إضافة إلى التحدي المتمثل في مستويات ثقة السكان المتدنية. وفي هذا الصدد يوصى بما يلي:

- أ. تحديد إجراءات حول كيفية التعامل مع مخالفات مسؤولي الشرطة وممثلي الادعاء العام، بما في ذلك لوائح تأديبية وجنائية، وقدرات تحقيق ملائمة، وإجراءات عقوبة وإجراءات استئناف.
- ب. تأسيس جسم مستقل مسؤول عن مراقبة مثل هذه الإجراءات، وتسلم الشكاوى من المواطنين، والتحقيق في المخالفات.
- ج. تأمين موازنة إضافية لهيئات إنفاذ القانون، بما في ذلك زيادة الموارد البشرية والتجهيزات الفنية.

8. إصلاح قطاع الأعمال

معروف أن قطاع الأعمال في ليبيا ضعيف تقليدياً نظراً لسيطرة القطاع العام على الاقتصاد. ومع انتشار الفساد في البلد، يتم النظر إلى قطاع الأعمال كضحية وكمساهم في المشكلة في آن واحد. وفي هذا الصدد يوصى بما يلي:

أ. ضمان تطبيق القانون الحالي الذي يطلب موازنة شفافة للكيانات في قطاع الأعمال، تحديداً في القطاع المصرفي، ضمان التطبيق الأكثر قوة للقانون رقم 47-2012 الذي يستثني الشركات التي تقوم بمخالفات قانونية معينة من القيام بالأعمال التجارية، وتطبيق القانون رقم 2-2005 حول محاربة غسيل الأموال.

ب. وضع تشريع أقوى ينظم نزاهة قطاع الأعمال ليشمل إجراءات عقابية أشد، ويتضمن جريمة الرشوة المرتكبة في الخارج.

ج. تأسيس ملتقى للتفاعل بين المجتمع المدني وقطاع الأعمال، خاصة مختلف الغرف التجارية للمشاركة معاً في تشجيع أجندة مضادة للفساد في ليبيا. ويمكن أن يشمل هذا حملة لتشجيع التوقيع على مبادرة اتفاقية الأمم المتحدة العالمية.

د. العمل مع الغرفة التجارية الرائدة لتطوير مدونة حوكمة محدثة وشاملة لتعزيز النزاهة في قطاع الأعمال، تتضمن أحكاماً عن النزاهة والانفتاح، والتقارير المالية، وإدارة المخاطر، والمراقبة والتدقيق الداخلي.

4- ملف البلد: ركائز لنظام النزاهة الوطني

ركائز نظام النزاهة الوطني في ليبيا

بما أن نظام النزاهة الوطني متجذر في مجمل السياق الاجتماعي، والسياسي، والاقتصادي، والثقافي للبلد، فلا بد من تحليل سريع هنا من أجل فهم أفضل للكيفية التي أثرت فيها هذه العوامل على النزاهة ككل. هناك أربعة أنواع من الركائز للنظام: ركائز سياسية-مؤسسية، وركائز اجتماعية-سياسية، وركائز اجتماعية-اقتصادية، وركائز اجتماعية-ثقافية.

الركائز السياسية-المؤسسية

إلى أي مدى تعتبر المؤسسات السياسية في البلد داعمة لنظام نزاهة وطني فعال؟

الدرجة: 50

تعيش ليبيا في حالة انتقال نحو الديمقراطية وسيادة القانون بعد 42 عاماً من الحكم الاستبدادي للقذافي، وتعتبر المؤسسات السياسية بشكل عام ضعيفة وغير فعّالة في ضمان الحقوق السياسية والمدنية. ولكن مع ذلك هناك اتجاهات إيجابية وقد تطورت ليبيا في عدد من العوامل.

في الأسابيع الأولى للثورة، شكل عدد من ممثلي المدن الثائرة المجلس الوطني الانتقالي. وقد أصدر المجلس الوطني الانتقالي إعلاناً دستورياً في آب/ أغسطس 2011، يحدد فيه قواعد الحكم في الفترة الانتقالية إلى حين إقرار دستور جديد. يدعو الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي إلى تأسيس نظام سياسي ديمقراطي قائم على التعددية السياسية والتعددية الحزبية. وفي الإعلان الدستوري ألغى المجلس الوطني الانتقالي القيود على تشكيل الأحزاب السياسية التي كانت مفروضة خلال حقبة القذافي، وبدلاً من ذلك ضمن الحق في تشكيل الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني. أدى ذلك إلى تأسيس مجموعة من الأحزاب ذات الأيديولوجيات المتنوعة، بما في ذلك القومية، والليبرالية، واليسارية، والإسلامية، والسلفية، إضافة إلى أحزاب تعكس قواعد القوة المحلية، والقبلية، والمناطقية.¹⁰ ولكن معظم الأحزاب التي تشكلت كانت إما حزب القضية الواحدة، أو حزب الشخص الواحد، ولم تكن أحزاباً متماسكة ولم تكن أجساماً مؤهلة تنظيمياً.

¹⁰ JMW Consulting and Ellen Lust, *Libyan Political Party baseline Assessment*, 2013

أجريت ليبيا في تموز/يوليو انتخاباتها الحرة النزيهة الأولى لانتخاب المؤتمر الوطني العام المكون من 200 عضو ليحل محل المجلس الوطني الانتقالي. وقد توزعت المقاعد على النحو التالي: 80 مقعداً خصصت للأحزاب و120 مقعداً خصصت للمرشحين الأفراد. إضافة إلى ذلك، تم اعتماد حصة جندرية تقدمية جداً تضمنت توزيعاً أفقياً ورأسياً بحيث ترأس امرأة كل قائمة ثنائية للحزب، وأن تكون امرأة في الموقع الثاني في قوائم الحزب. وقد اعتبرت الانتخابات حرة ونزيهة من قبل المراقبين الخارجيين،¹¹ وتشكلت 142 قائمة حزبية للمنافسة على المقاعد الحزبية إلى جانب 2,639 مرشحاً فردياً للتنافس على المقاعد الفردية. وقد سيطر تجمع القوى الوطنية على السباق على المقاعد الحزبية، وكسب حوالي 50% من إجمالي المقاعد. وكانت نتيجة حزب العدالة والبناء أفضل في التنافس على المقاعد الفردية، حيث فاز بما مجموعه 34 مقعداً: 17 مقعداً عن الأحزاب و17 مقعداً للأفراد. وكان أداء الأحزاب السلفية هو الأفضل في التنافس على المقاعد الفردية، حيث فازت بـ 23 مقعداً فردياً وأربعة مقاعد حزبية فقط.¹²

ويحتوي الإعلان الدستوري كذلك على لغة ستقدم ليبيا نحو مجتمع يقوم على سيادة القانون، ويحترم حقوق الإنسان الأساسية. ليبيا التي كانت تصنف سابقاً من بين البلدان التسع الأقل حرية في العالم¹³، تصنف اليوم كبلد حر جزئياً¹⁴. إضافة إلى ذلك، فإن ليبيا في 2012 شهدت تقدماً على مقياس الديمقراطية الخاص بوحدة الاستخبارات الاقتصادية، أعلى من أي بلد، حيث تقدمت من المرتبة 125 إلى المرتبة 95 من بين 167 بلداً وصنفت بناء على ذلك كنظام هجين بعد أن كانت نظاماً استبدادياً.¹⁵ تلزم المادة 7 من الإعلان الدستوري الدولة باحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ويتضمن الإعلان التزاماً بالانضمام إلى وثائق حقوق الإنسان الدولية والإقليمية.¹⁶ إضافة إلى ذلك، يعتمد الإعلان الديمقراطية والمساواة أمام القانون كمرجعية، ولكنه لا يقدم ضمانات لحقوق متساوية للنساء. وعلاوة على ذلك، فإن الأحكام المتعلقة بحماية حرية الدين والضمير، وحرية التعبير، وحرية التنظيم، من بين حريات أخرى، تبقى المجال مفتوحاً للتطوير. وهكذا، فبينما يقرب الإعلان ليبيا من مجتمع يحترم سيادة القانون وحقوق الإنسان، فإنه كان بالإمكان أن يتضمن لغة أكثر قوة من أجل أن يضمن احترام هذه الحقوق.¹⁷

ويعتبر هذا مهماً بشكل خاص لأن الحقائق على الأرض لا تدعم كثيراً سيادة القانون، واحترام المؤسسات السياسية وحقوق الإنسان. لقد ورثت السلطات الجديدة بلداً بآرث من الحصانة ضد المحاسبة، ومؤسسات ضعيفة وغير مؤتمنة، وحكماً تعسفاً يعيش فيه بعض الناس فوق القانون ويعيش آخرون غيرهم خارج حماية القانون.¹⁸ تحت نظام القذافي، استعمل قانون الطوارئ، والمحاكم الثورية والعسكرية لاعتقال ومحاكمة المعارضين السياسيين. وعلاوة على ذلك فشل النظام السابق في بناء مؤسسات فاعلة في البلد واتسم المشهد المؤسساتي الذي تُرك وراءه بالبنى المتنافسة والتشبيك

¹¹ New York Times, "Libya's Election", 9 July 2012.

¹² JMW Consulting, *Libyan Parliamentary Election Study*, 2013.

¹³ Freedom House, *Freedom in the World 2010*, 2010.

¹⁴ Freedom House, *Freedom in the World 2014*, 2014.

¹⁵ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2012 – Democracy at a Standstill*, 2012.

¹⁶ Democracy Reporting International, *Libya's Transition – The Constitutional Declaration: A basis for Democracy?*, 2011.

¹⁷ Democracy Reporting International, 2011.

¹⁸ Amnesty International, *Libya: Rule of Law or Rule of Militias?*, 2012.

غير الرسمي. وأصبحت بنى السلطة غير الرسمية، والتي يمكن أن تأخذ شكل القبائل، أو الجماعات العرقية، أو الجماعات الدينية، إلخ، والتي برزت لتملأ الفراغ المؤسساتي في البلد، منذ الثورة، واحداً من التحديات أمام بناء سلطة مركزية قوية، حيث تمنع هذه البنى إنهاء مركز قوتها على حساب سلطة مركزية. وبالمثل، فإن المؤسسات المستقلة عن الدولة لم يكن يسمح لها بالعمل، وبالتالي كان هناك نشاط محدود جداً للمجتمع المدني لملء الفجوة المؤسساتية في البلد.

النظام القضائي - الدعامة الأساسية لسيادة القانون - في حالة من الفوضى، ويقدر بأن هناك 9,000 شخص ما زالوا رهن الاعتقال لدى الحكومة أو الميليشيات دون أية محاكمة رسمية أو دون حكم صادر بحقهم.¹⁹ وتجد مؤسسات حكومية أخرى كذلك في مرحلة التشكيل أو البناء صعوبة في مد سلطتها خارج العاصمة. ويعتبر الافتقار إلى مؤسسات إنفاذ القانون وتكاثر السلاح والمليشيات تحدياً رئيسياً للسلطات المركزية يفوض سلطة الدولة.²⁰ وقد تحدثت الميليشيات في مناسبات عديدة بشكل مباشر سلطة الحكومة، عن طريق السيطرة على المرافق النفطية، واختطاف رئيس الوزراء، على سبيل المثال. ولكن، في الوقت الذي تشكل فيه الميليشيات تحدياً أمنياً شديداً على المستوى الوطني، فإنها بالنسبة للكثير من الليبيين تعتبر الضامن الأساسي للأمن على المستوى المحلي وبالتالي تضع الليبيين في معضلة أمنية شائكة.²¹

وفي المقابل، فإن الليبيين يدعمون الديمقراطية، ويعتقد أكثر من 80% أنها أفضل صيغة للحكومة.²² إضافة إلى ذلك، فإن الليبيين يعتبرون أن ما يميز الديمقراطية هو حماية حقوق الإنسان والحقوق السياسية، مما يعتبر داعماً لتأسيس سيادة القانون والحكم السليم.²³

¹⁹ Freedom House, *Freedom in the World* 2013, 2013.

²⁰ Freedom House, 2013.

²¹ Lindsay Benstead, Alexander Kjærum, Ellen Lust and Jakob Wichmann, 'Libya's Security Dilemma', Washington Post / Monkey Cage Blog, 7 April 2014.

²² JMW Consulting and the National Democratic Institute, *Committed to Democracy and Unity*, 2014.

²³ JMW Consulting & National Democratic Institute, 2014.

الركائز الاجتماعية-السياسية

إلى أي مدى تعتبر العلاقات بين الجماعات الاجتماعية والجماعات السياسية في البلد داعمه لنظام نزاهة وطني فعّال؟

الدرجة: 50

يعتبر السكان الليبيون متجانسين تماماً وتعود الانقسامات الرئيسية في المجتمع إلى الفروق الدينية والعرقية والقبلية. وترتبط الأسباب التي تحرك النزاع غالباً إلى وجود جماعات متعددة تحاول أن تضمن مصالحها الخاصة. ويمكن حل هذه النزاعات من خلال المفاوضات عندما تكون السلطات مؤهلة لتوفير بيئة أمنية أفضل.

عرقياً، تعتبر ليبيا بلداً متجانساً نسبياً حيث 97% من شعبها من أصول عربية أو مزيج من العرب والبربر. هناك أقلية من مجموعات عرقية، منها الأمازيغ، والطوارق، والتبو، والذين يشكلون 3% من السكان.²⁴ إضافة إلى ذلك هناك عدد كبير من العمال المهاجرين، خاصة من البلدان الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى ومن جنوب آسيا. لا توجد هناك أية أقليات دينية معتبرة العدد في ليبيا. ينص الإعلان الدستوري على أن جميع الليبيين يتمتعون بالحقوق السياسية والمدنية نفسها ويفرض متكافئة دون تمييز على أساس الدين.²⁵ ولكن من حيث الممارسة، كان من الصعب تقييم الحرية الدينية بعد الثورة، وكانت هناك تقارير حول تدنيس قبور صوفية وكاثوليكية في بداية العام 2012.²⁶

تاريخياً، كانت ليبيا مقسمة إلى ثلاث مناطق: طرابلس في الغرب، وطبرق في الشرق، وفزان في الجنوب. وتمتلك قبائل متعددة في هذه المناطق تأثيراً كبيراً على صناعة القرار. وتطور الاصطدامات بين هذه القبائل المختلفة، بشكل عام، حول أربع قضايا:

- يعود مصدر بعض جوانب النزاع إلى التقسيم التاريخي، حيث تحاول جماعات في الشرق تحديداً الحصول على حكم ذاتي إقليمي. ولكن الجزء الأكبر من السكان بشكل عام لا يدعمون مثل هذا التحرك للحكم الذاتي الإقليمي.²⁷
- تسوية قائمة على العدالة بعد الحرب الأهلية مع المجموعات المتصارعة بمحاولة تأمين العدالة من خلال التركيز على قضايا مثل تسليم الأراضي المختلف عليها، وتسليم السجناء والمشبهين.²⁸
- الوصول إلى الموارد وإعادة توزيعها مثل تجارة التهريب المزدهرة أو السيطرة على المرافق النفطية.²⁹

²⁴ www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html [accessed 26 May 2014]

²⁵ Constitution, 2011, article 6

²⁶ http://berkeleycenter.georgetown.edu/essays/religious-freedom-in-libya [accessed 26 May 2014]

²⁷ JMW Consulting & National Democratic Institute, 2014.

²⁸ Wolfram Lacher, "Fault Lines of the Revolution – Political Actors, Camps and Conflicts in the New Libya", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2013.

²⁹ Lacher, 2014.

• التوترات العرقية مع الليبيين من ذوي البشرة الداكنة أكثر، مثل التبو، والطوارق، والتورغاء، إضافة إلى المهاجرين من جنوب الصحراء الكبرى الذين يواجهون التمييز والاعتداءات، جزئياً بسبب الادعاءات بأن القذافي كان يستخدمهم كمرتزقة إبان الثورة.³⁰

ولا تعتبر محركات النزاع عميقة جداً، وتعود بشكل رئيسي إلى حقيقة أن الجماعات تحاول أن تؤمن مصالحها الخاصة وقوتها في ظل الحالة الراهنة من غياب الأمن والوضع الانتقالي. يمكن حل مثل هذه القضايا من خلال المفاوضات السلمية عندما تكون السلطات المركزية والمحلية قادرة على إنفاذ هذه الاتفاقات والتمسك بها. وكانت هناك أمثلة من نجاح السلطات المحلية في التدخل في النزاعات العرقية والقبلية. فعلى سبيل المثال، قام أعضاء من مجلس مصراتة المحلي بالتدخل في نزاع عنيف بين جماعتين من سبها وتمكنوا من إقناع كلا الفريقين بالقبول باتفاق يسمح بسيطرة قوات محايدة من مصراتة بالسيطرة على مطار المدينة والثكنات العسكرية فيها.³¹ كما كانت هناك أمثلة على قبائل تفاوضت بنجاح من تلقاء نفسها دون تدخل أو توسط من السلطات. في آب/أغسطس 2014 قامت القبيلتان الرئيسيتان في الكفرة، قبيلة الزوي وقبيلة التبو، واللذان كانتا تتقاتلان منذ شباط/فبراير 2012، بالخطوات الأولى نحو المصالحة في المدينة.³²

كانت جماعات الأقلية مهمشة تحت الحكم الاستبدادي السابق وألزمت الحكومة الليبية الجديدة نفسها بأن تضمن تمتع جميع المواطنين بالحقوق ذاتها وأن تتم معاملتهم بالتساوي. ولكن هناك تقارير متعددة لوقائع سوء معاملة لأقليات جنسية ودينية في البلد. إضافة إلى ذلك، قررت جماعات الأقلية الرئيسية، الأمازيغ، والتبو، والطوارق مقاطعة انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور لأنه خصص للجماعات الثلاث معاً 10 مقاعد في الجمعية العمومية.³³

مُنعت منظمات المجتمع المدني خلال النظام السابق ولكنها بدأت تزدهر بعد الثورة. العديد منها ما زالت في عملية تطوير تنظيمها الداخلي وتأمين التمويل وتأمين قدرتها على تمثيل جماعات المصالح في المجتمع فيما يتعلق بالنظام السياسي الذي ما زال في حالة من التطوير. وكان هناك مثال إيجابي على تأثير المجتمع المدني تمثل في صياغة قانون الانتخابات 2012 للمؤتمر الوطني العام، حيث ساعد تأثير المنظمات غير الحكومية، بشكل خاص التي تعمل في قضايا الجندر والنساء، على تأمين حصة جندرية تقدمية جداً في المؤتمر الوطني العام. ولكن المنظمات الحكومية نفسها كانت أقل نجاحاً في تأمين حصة تقدمية في الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور وفي الانتخابات البرلمانية التي أجريت مؤخراً، حيث كانت الحصة 10% و 15% على التوالي.³⁴

³⁰ www.ft.com/cms/s/0/85eb66f4-80f9-11e4-896c-00144feabdc0.html#slide0 [accessed 23 January 2015]

³¹ Jamal Adel, "Peace and Reconciliation Break out in Kufra", *Libya Herald*, 16 August 2014 (2014a).

³² Jamal Adel, "Twelve Detainees Released as Sebha Peace Talks Make Progress", *Libya Herald*, 7 May 2014 (2014c).

³³ Jamal Adel, "Tebus Announce Boycott of Constitutional Committee Elections; Tuareg Split", *Libya Herald*, 17 February 2014 (2014b).

³⁴ www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/libya-prepares-vote-amid-tensions-201462411369559322.html [accessed 11 November 2014]

الركائز الاجتماعية-الاقتصادية

إلى أي مدى يعتبر وضع البلد الاجتماعي-الاقتصادي داعماً لنظام نزاهة وطني فعال؟

الدرجة: 25

يوجد في ليبيا فقر كبير ولا مساواة اجتماعية. ويمتلك البلد شبكة أمان معتدلة مع رعاية اجتماعية وتعليم مجانيين، ولكن يوجد فيها فجوات كبيرة فيما يتعلق بالتغطية والمساواة. ويعتمد اقتصاد البلد بشكل كلي على عائدات النفط ويسيطر عليه القطاع العام، بينما يعتبر القطاع الخاص صغيراً، وتصنف ليبيا على أنها سيئة جداً فيما يتعلق بسهولة ممارسة الأعمال التجارية.

قبل الثورة كان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي في ليبيا الأعلى في إفريقيا. عطلت الثورة إنتاج النفط وأثر غياب الاستقرار بشكل كبير على الناتج المحلي الإجمالي. تحتل ليبيا الآن المرتبة 109 في العالم من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، حيث سبقتها بلدان إفريقية أخرى مثل بوتسوانا وغينيا الاستوائية وجنوب إفريقيا. وبالرغم من علامات التعافي الاقتصادي في العام 2012، يتوقع أن ينكمش اقتصاد البلد في المدى القصير.³⁵

ويعتمد اقتصاد ليبيا على مواردها الهائلة من النفط والغاز، حيث تشكل هذه الموارد 80% من الناتج المحلي الإجمالي، و95% من عائدات التصدير، و99% من دخل الحكومة.³⁶ وقد استخدم العائد الأكبر من النفط إلى حد ما لتحسين البنية التحتية، والتعليم والمرافق الصحية في البلد، وتحتل ليبيا الموقع 64 في العالم من ناحية التنمية البشرية - وهي أفضل دولة إفريقية على هذا المقياس.³⁷ ويعود هذا إلى وجود رعاية صحية وتعليم شاملين ومجانيين، إلى جانب عوامل أخرى. إضافة إلى ذلك تستعمل الحكومة عائدات النفط لدعم الغذاء، والكهرباء، والمحروقات. إلى جانب قطاع الطاقة، توسع قطاعا الخدمات والإنشاءات خلال السنوات الخمس الأخيرة، ويمكن أن يشكل جزءاً أكبر من الناتج المحلي الإجمالي لليبيا على المدى الطويل.³⁸ لا يلعب الإنتاج الزراعي دوراً كبيراً في ليبيا كما هو الحال في بلدان عربية أخرى.³⁹ وتحّد الظروف المناخية غير المناسبة ونوعية التربة الفقيرة من الإنتاج الزراعي وكنتيجة لذلك فإن ليبيا تستورد 80% تقريباً من غذائها.⁴⁰

القطاع العام الواسع، الذي أسسه النظام السابق، منع إلى حد كبير الشركات الخاصة من النهوض، مما أدى إلى وجود قطاع خاص صغير. ومع وجود علامات لقطاع خاص أكثر حيوية بعد الثورة، إلا أن بيئة الأعمال التجارية

³⁵ CIA, 2014, and The World Bank, *MENA Quarterly Economic Brief*, issue 2 January 2014 (2014a).

³⁶ CIA, 2014.

³⁷ UNDP, *2013 Human Development Report*, 2014.

³⁸ CIA, 2014.

³⁹ World Bank, *Labor Market Dynamics in Libya*, 2013.

⁴⁰ CIA, 2014.

ما زالت تشكل تحدياً كبيراً. ويصنف البنك الدولي ليبيا ضمن آخر ثلاثة بلدان في العام 2014 من حيث سهولة الأعمال التجارية فيها. وتواجه الشركات الليبية قيوداً وتحديداً عندما يتعلق الأمر بتسوية حالات الإعسار، وتسجيل العقارات، والتعامل بترخيص الإنشاءات.⁴¹ إضافة إلى ذلك، فإن القطاع غير الرسمي في ليبيا، والذي يقدر بأنه يشكل 30% من مجمل الاقتصاد، يشكل تحدياً جدياً لبيئة الأعمال التجارية، حيث تعيق طبيعة القطاع غير الرسمي أي نوع من حوكمة الشركات.⁴² وتتضمن القضايا الرئيسية لتنمية القطاع الخاص في ليبيا عوائق جدية على شكل قوانين وروتين معيق للبدء بالاستثمارات الصغيرة ومتوسطة الحجم. على سبيل المثال، تضع القوانين متطلبات رأسمال عالٍ على التأسيس، مما يشكل مشكلة كبيرة لمعظم رواد الأعمال، خاصة بسبب تردد القطاع المصرفي في ليبيا في إقراض رأس المال.

وعلى الرغم من مستويات التنمية البشرية العالية نسبياً، فإن عدداً كبيراً من الليبيين لا يستفيدون من الاقتصاد القائم على النفط. ويقدر بأن 30 إلى 40% منهم يعيشون تحت خط الفقر.⁴³ هناك فروق منطوقية، إذ تعتبر المنطقة الغربية والعاصمة طرابلس أكثر المناطق تطوراً اقتصادياً، بينما تبقى المناطق الجنوبية والشرقية متخلفة.

تستمر البطالة، خاصة بطالة الشباب، مشكلة جدية في ليبيا. تقدر البطالة بين الذين تقل أعمارهم عن 24 عاماً بأكثر من 50%.⁴⁴ بالرغم من شمولية التعليم، فإن مهارات المتعلمين الليبيين لا تتواءم أحياناً مع متطلبات سوق العمل، ويبحث قطاع الأعمال الخاص أحياناً عن عاملين أجانب من أجل وظائف تتطلب مهارات عالية ومهارات متدنية.⁴⁵ وتتمتع النساء الليبيات بوصول أسهل إلى سوق العمل مقارنة ببلدان أخرى في العالم العربي. نتيجة للجهود التي قام بها النظام السابق لدعم شرعيته، فقد قام بجهود عديدة لتشجيع دور أكثر دمجاً وانفتاحاً للنساء، مما نتج عنه زيادة النساء في قوة العمل من 14% إلى 27% بين العامين 1986 و2006.⁴⁶

وأخيراً، بينما يشكل قطاع النفط المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي في ليبيا، فإنه في الوقت ذاته مصدر محتمل للفساد وسوء الإدارة. ويعتبر احتياطي النفط الليبي تاسع أكبر احتياطي في العالم ويدار من قبل المؤسسة الوطنية للنفط. وتأتي إدارة الموارد الليبية في الموقع 55 من أصل 58 بلداً فيما يتعلق بقطاعات النفط والغاز والمناجم. ويعود هذا الترتيب بشكل خاص إلى الأداء الضعيف في الإطار المؤسسي والقانوني، إضافة إلى الضمانات والرقابة داخل القطاع.⁴⁷

⁴¹ The World Bank, *Harnessing the Global Recovery – A Tough Road Ahead*, 2014 (2014b).

⁴² AfDB, OECD, UNDP & UNECA, *African Economic Outlook: Libya 2012*, 2012.

⁴³ CIA, 2014, and The National, www.thenational.ae/news/world/africa/poverty-persists-in-libya-despite-oil-riches [accessed 26 May 2014]

⁴⁴ The World Bank, 2014a.

⁴⁵ The World Bank, 2014a.

⁴⁶ Ronald Bruce St John, "Libyan Myths and Realities", *Royal Danish Defence College*, August 2011.

⁴⁷ Revenues Watch Institute, *The 2013 Resource Governance Index: Libya*, 2013.

الركائز الاجتماعية-الثقافية

إلى أي مدى تعتبر الأخلاقيات، والعادات، والقيم في المجتمع داعمة لنظام نزاهة وطني فعال؟

الدرجة: 50

مثل البلدان العربية المجاورة لها، فإن الحياة الثقافية في ليبيا محكومة إلى درجة كبيرة بالقيم العائلية والمثل الدينية، ونتيجة لذلك فإن القادة الدينيين يلعبون دوراً مهماً في المجتمع. وتعتبر ثقة الليبيين بشكل عام بالنظام الحكومي متدنية ولكنها أعلى بشكل كبير ببعضهم البعض كمواطنين.⁴⁸

تعتبر القيم العائلية مهمة جداً، وبالنسبة لمعظم الليبيين يعتبر الحفاظ على سمعة عائلية جيدة أمراً أساسياً، مما ينتج عنه أحياناً كبت المشاعر والاحتياجات الشخصية لصالح حسن حال الجماعة.⁴⁹ الليبيون محافظون عموماً في توقعاتهم ومتدينون بطبيعتهم، ولكن القليل جداً منهم يعتنقون الفروع الراديكالية في الإسلام.⁵⁰ ومع ذلك يلعب الدين دوراً أساسياً في ليبيا ويتخلل جوانب عديدة في الحياة. الغالبية العظمى من الليبيين تتشكل من مسلمين ملتزمين ويمارسون الشعائر الدينية شخصياً بما في ذلك الصلوات اليومية والصيام خلال شهر رمضان.⁵¹

تلعب الشخصيات والمؤسسات الدينية دوراً مركزياً في الحياة الثقافية والمجتمع في ليبيا بما في ذلك مكتب المفتي العام. ويعتبر المفتي العام، والذي يصدر الآراء الدينية المتعلقة بالشريعة الإسلامية، السلطة الدينية العليا في معظم البلدان الإسلامية السنية.⁵² لم يكن منصب المفتي العام موجوداً خلال حقبة القذافي، ولكن تم استحداثه بالقانون رقم 15-2012 الذي تبناه المجلس الوطني الانتقالي. ويحتل هذا المركز الشيخ صادق الغرياني، الذي يرأس مجلس الفتوى والذي أصبح شخصية مؤثرة جداً في المجتمع الليبي. بينما يعتبر القانون مفتوحاً على تفسيرات متعددة، فإنه يمنح المفتي العام ومجلس الفتوى حصانة قانونية ويسمح لهذه المؤسسة التدخل في القضايا السياسية، ولكن المسؤوليات الدقيقة لهذه المؤسسة غير محددة بوضوح.⁵³ وبعد تعيينه من قبل المجلس الوطني الانتقالي، صرح الغرياني بأن التحديات التي تواجهها ليبيا يمكن، إلى حد كبير، حلها بالقضاء على الفساد الإداري، وتأسيس سيادة القانون، إضافة إلى آليات وضع الموظفين العموميين موضع المساءلة على أعمالهم.⁵⁴ إضافة إلى ذلك، أدان

⁴⁸ JMW Consulting and NDI, 2013.

⁴⁹ <http://www.kwintessential.co.uk/resources/global-etiquette/libya.html> [accessed 08 July 2014]

⁵⁰ St John, 2011.

⁵¹ Kwintessential, n.d.

⁵² Gerhard Bowering, Patricia Crone, Wadad Kadi, Devin J. Stewart, Muhammad Qasim Zaman and Mahan Mirza, *The Princeton Encyclopedia of Islamic Political Thought*, (Princeton: Princeton University Press, 2012).

⁵³ Eljarh, "Is Libya's Top Cleric Undermining Democracy?", *Foreign Policy*, 17 February 2014.

⁵⁴ *The Tripoli Post*, "Libya: Chairman of Supreme Council for Fatwa Warns Those Calling for Federal Region in Libya", 9 March 2012.

الغرياني اغتيال المسؤولين الموالين لنظام القذافي وأصر على أن العدالة يمكن أن تتحقق فقط من خلال المحاكمة حسب نظام قانوني.⁵⁵ ومع ذلك، فإن هناك مخاوف من أن يشكل المفتي العام عائقاً أمام التحول الديمقراطي الليبي. فعلى سبيل المثال، قبيل انتخابات المؤتمر الوطني العام في العام 2012 حث الغرياني الليبيين على عدم التصويت للحزب الليبرالي، تجمع القوى الوطنية، لأن الحزب كما يدعى مؤيد للقيم العلمانية. وبدلاً من ذلك نصح الناخبين بأن يدعموا أحزاباً ومرشحين يحذون قانون الشريعة. وأصدر المفتي العام مؤخراً كذلك فتوى ضد المشاركة في المحادثات التي ترعاها الأمم المتحدة لإنهاء الأزمة الحالية في البلد. واتضح التأثير السياسي القوي للمفتي العام بتصدر مكتبه لضمان منع نظام البنوك القائم على الفوائد (البنوك الربوية - المترجم).⁵⁶

وعلى الرغم من تشجيع ليبيا لدور أكثر اندماجاً للنساء مقارنة ببلدان إسلامية أخرى، وضمان تمثيل نسائي في البرلمان، يقدّر الليبيون الرجال أكثر من النساء ويبقى المجتمع إلى حد كبير تحت الهيمنة الذكورية. وتعتقد غالبية الليبيين أن الرجال يجب أن يحظوا بالأولوية على النساء في التشغيل⁵⁷، ويعتقد 75% أن النساء يجب ألا يسمح لهن بالسفر لوحدهن⁵⁸، ويوافق حوالي 59% منهم على اعتبار كون المرأة ربة البيت مكافئاً لكونها موظفة.⁵⁹

بشكل عام، فإن السكان لديهم درجة منخفضة نسبياً من الثقة في النظام العام. ويعتبر أقل بقليل من نصف الليبيين (48%) المسؤولين الحكوميين والموظفين المدنيين إما فاسدين أو فاسدين جداً، وحوالي نصف السكان يعتقدون أن الفساد زاد بين 2011 و2013. إضافة إلى ذلك، يعتقد 75% الفساد مشكلة في القطاع العام إلى حد ما.⁶⁰ وفي المقابل، فإن المواطن والثقة بين الليبيين أكثر ارتفاعاً بشكل كبير. فعلى سبيل المثال، أكثر من 75% من السكان يعتقدون أن الشخص يستطيع التفاعل مع أناس من خارج العائلة دون أن يكون قلقاً بأنه سيتم غشه. أكثرية الليبيين يعرفون الناس في حيّهم ومن المعتاد أن يساعدوا بعضهم البعض برعاية الأطفال، والتعليم، والرعاية الصحية بشكل منتظم.⁶¹

الليبيون بشكل عام متسامحون مع الجماعات التي تخترق القيم الأساسية والقواعد الأخلاقية في المجتمع، إضافة إلى تسامحهم مع أناس من خلفيات مختلفة. 77% من السكان لا يحذون السكن بجوار شخص مثلي الجنس، ولدى حوالي 82% منهم نفور من وجود أزواج (couples) غير متزوجين كجيران لهم. كما لا يريد 55% السكن بجوار أناس من عرق مختلف ولا يحبذ 54% وجود أناس من دين آخر كجيران لهم.⁶²

⁵⁵ 'Grand Mufti Issues Fatwa Condemning Assassinations of Qaddafi-Era Officers', Libya Herald, 15 August 2012.

⁵⁶ Eljarh, 2014.

⁵⁷ JMW Consulting and NDI, 2013.

⁵⁸ JMW Consulting and NDI, 2013.

⁵⁹ World Values Survey, World Values Survey Wave 6, 2014.

⁶⁰ Transparency International, 2013.

⁶¹ JMW Consulting and NDI, 2013.

⁶² World Values Survey, 2014.

5- ملف الفساد

ينظر إلى ليبيا كواحدة من أكثر البلدان فساداً في العالم، وصنفت الشفافية الدولية ليبيا في المرتبة 172 من أصل 177 بلداً حسب مؤشر مدركات الفساد في العام 2013.⁶³ وقعت ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في العام 2003 وتمت المصادقة عليها في العام 2005. وهكذا، كانت هناك أجندة مكافحة فساد زمن القذافي. تتطلب المادة 6 من الاتفاقية أن تؤسس الدول الموقعة هيئة أو أكثر مسؤولة عن منع الفساد بواسطة تطبيق سياسات متعددة إضافة إلى زيادة المعرفة العامة حول منع الفساد.⁶⁴ وبهذا أسس النظام هيئات لدعم الشفافية المالية وللحد من الفساد مثل هيئة السلطة الشعبية العامة. ولكن أثرها على مكافحة الفساد كان محدوداً.⁶⁵

إدراك الناس للمؤسسة المهيمنة في ليبيا - القطاع العام - أنها فاسدة

منذ الثورة في 2011 كان هناك نقاش في ليبيا ضد الفساد، ولكن النتائج للإجراءات الحقيقية ضد الفساد كانت محدودة. ويعيق الوضع الأمني الحالي في ليبيا، من بين أمور أخرى، الجهود،⁶⁶ إذ يمنع السلطات من معالجة الأسباب الرئيسية للفساد. تشكل الإدارة العامة الواسعة إحدى نواحي الضعف في نظام النزاهة الليبي، التي وصفها ديوان المحاسبة في 2013 بأنها ضعيفة الأداء وضعيفة الحوكمة، وبالاقتدار إلى الشفافية، وبضعف الإدارة وضعف التنفيذ على نطاق واسع من القطاعات.⁶⁷ وللقطاع العام صورة غير محظوظة، وحسب مقياس الفساد العالمي فإن 48% من الليبيين يرون أن المسؤولين الحكوميين والموظفين المدنيين إما فاسدين أو فاسدين بشدة. وهكذا فإن القطاع العام يعتبر المؤسسة الأكثر فساداً في ليبيا إلى جانب الشرطة. وأكثر من ذلك، فإن حوالي نصف السكان يجدون أن الفساد قد زاد في الفترة من 2011 إلى 2013،⁶⁸ مما يشير إلى وجود تحسن طفيف أو عدم حدوث أي تحسن بعد الثورة.

المحابة والمحسوبية قضيتان رئيسيتان في القطاع العام ولا يتم توظيف الموظفين أحياناً اعتماداً على الجدارة. تعتبر هذه الممارسة، المعروفة بالواسطة، ممارسة اجتماعية راسخة في المجتمع الليبي، حيث يعتبر الأقارب أو أعضاء الجماعة الاجتماعية نفسها المتنفذين ملزمين بتقديم المساعدة أو المعاملة التفضيلية إلى آخرين داخل الجماعة نفسها. وبما أن القطاع العام يوظف الغالبية العظمى من الليبيين، فإن الإدارة العليا والوسطى تستعملان نظام المحسوبية

⁶³ Global Corruption Barometer 2013, www.transparency.org/country#LBY_DataResearch

⁶⁴ United Nations, Convention Against Corruption, 2003.

⁶⁵ Revenue Watch Institute, 2014.

⁶⁶ Bertelsmann Stiftung, *Libya Country Report*, 2012.

⁶⁷ Sami Zaptia, "2013 Audit Bureau Report Rebukes Government for Giving Poor Value for Money", *Libya Herald*, 2014 (2014a); Libyan Audit Bureau, *Annual Report 2013*, 2014

⁶⁸ Transparency International, 2013.

هذا لتوسيع دائرة الناس المعتمدين عليهم للوظائف ولأسباب عيشهم، وبالتالي يزدون من نفوذهم. وتؤكد هذا الانطباع دراسة مسحية في العام 2012، على موظفي المستوى الأعلى من الوزارات، والحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص،⁶⁹ حيث وافق 62.6% من المبحوثين بشدة أن الرشوة والفساد يظلان من العقبات الرئيسية في وجه الدولة لتطبيق برامج التنمية، ووافق 93% من المبحوثين (60% موافقون بشدة، و33% موافقون) أن انتشار المحسوبية يعيق تطبيق هذه البرامج.⁷⁰ وكانت هذه هي الحالة كذلك على المستوى الإداري حيث وافق 83% بشدة أو وافقوا على أن القادة في القطاع العام يفتقرون إلى المهارات اللازمة لأداء وظائفهم بطريقة كفؤة.⁷¹

التفاعلات بين القطاع العام وقطاع الأعمال تزيد من الفساد

لقد وجدت دراسة أخرى بشكل أكثر قوة أن 12% من الليبيين يعتقدون أن مسؤوليهم يتلقون عمولات مقابل تراخيص إنشاءات وأن 13% وجدوا أنه من أجل الحصول على وظيفة في الحكومة عليك أن تدفع رشوة. وتجدر الملاحظة كذلك أن ليبيا تفتقر إلى آليات للتوظيف، حيث لا توجد هيئات استقطاب موظفين أو توظيف مما يصعب على الموظفين القيام بإجراءات التوظيف المناسبة. إضافة إلى ذلك، فإن 19% من المبحوثين وجدوا أنه من الضروري استخدام الوساطة للحصول على ترخيص للإنشاءات وأن 26% اعتقدوا أن الوساطة كانت لازمة من أجل الحصول على وظيفة في الحكومة.⁷² يعتبر قطاع الإنشاءات تحديداً في خطورة عالية بالنسبة للفساد ولقبول العمولات وكذلك منح التعاقدات للشركات العائلية من أجل تعظيم الفائدة، حيث يعتبر ذلك منتشراً.⁷³ هناك تقارير عن مشاريع تم تأخيرها دون أي سبب محدد بينما هناك مشاريع أخرى تم منحها العقود، وتم التوقيع وتم دفع الدفعات الأولية كاملة بسبب حقيقة وجود مصالح شخصية.⁷⁴ يشير هذا إلى أن الفساد يحصل في التفاعل بين القطاع الخاص والقطاع العام،⁷⁵ ويعطي هذا الشركات الأكبر ميزة على الشركات الأصغر التي تفتقر أحياناً للموارد اللازمة للقيام بمثل هذه الدفعات.⁷⁶ ومع ذلك، يعتبر القطاع الخاص، مع منظمات المجتمع المدني، من المؤسسات الأقل فساداً في ليبيا. يعتقد 31% فقط من الليبيين أن القطاع الخاص فاسد جداً أو فاسد (مقابل 48% بالنسبة لموظفي الخدمة المدنية).⁷⁷

⁶⁹ Ibrahim Nouredin Kamba and Mohd Fu'ad Sakdan, "Reality Assessment of the Corruption in Libya and Search for Causes and Cures", International Conference on Management, June 2012, Malaysia.

⁷⁰ Kamba and Sakdan, 2012.

⁷¹ Kamba and Sakdan, 2012.

⁷² JMW Consulting and NDI, 2013.

⁷³ Umar Khan, "Corruption – The Biggest Problem Facing Libya", *Libya Herald*, 2013.

⁷⁴ Khan, 2013.

⁷⁵ مقابلة مع عارف كاشر، إداري شريك في كاشر وشركاهو مع شريف جنانو طرابلس 10 حزيران/يونيو 2014 ومقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، أستاذ اقتصاد ومدير عام في مركز البحوث الاقتصادية في جامعة بنغازي، مع شريف جنانو طرابلس، 9 حزيران/يونيو 2014

⁷⁶ Khan, 2013.

⁷⁷ Global Corruption Barometer 2013, www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya

وتعتبر المشتريات العامة ميداناً آخر ذا مخاطرة فساد عالية في ليبيا، وتقدر الشفافية الدولية أن 10 إلى 25% بالمتوسط من قيم جميع العقود تضيع نتيجة الفساد، وفي أسوأ الحالات تصل النسبة إلى 50%.⁷⁸ عندما يقوم القطاع العام بشراء البضائع والخدمات من الشركات العامة والخاصة فإن الأمر يتعلق بمبالغ كبيرة. يتطلب الإطار القانوني الليبي في حالة العقود التي تزيد عن 500,000 دينار ليبي (408,323 دولار أمريكي) أن يتم ذلك عن طريق مناقصات مفتوحة معلنة للعموم عندما يراد منح هذه العقود، ولكن ذلك نادراً ما تتم ممارسته.⁷⁹ تم القيام بالكثير من البحث على المشتريات العامة منذ الثورة، ولكن الأدب البحثي السابق يشير إلى أن كلاً من الأنظمة والممارسة حول المشتريات العامة ضعيفان، وأنه يحتوي على ثغرات خطيرة وخيارات لمنح العقود للعائلة والأصدقاء، مما يعزز مخاطر ضعف الجودة والخدمة.⁸⁰ كما تم ذكره أعلاه، فإن أعمال الإنشاءات تعتبر فاسدة تحديداً وعادة ما تستعمل العمولات للحصول على التراخيص والعقود.⁸¹ إضافة إلى أن ذلك يقود إلى الاستخدام غير الفعال للموارد، فإنه يخلق خطراً باحتمال تشييد مبانٍ خطرة كنتيجة مباشرة للممارسات الفاسدة.⁸² منذ الثورة، شهدت ليبيا حالات عديدة من انهيار العمارات نتيجة لسوء الصيانة والإنشاء، فعلى سبيل المثال، ما حدث في أيار/ مايو وكانون أول/ ديسمبر 2013 عندما انهارت عمارتان منفصلتان في طرابلس وقتل فيهما خمسة أشخاص وثلاثة أشخاص على التوالي.⁸³

قطاع النفط في ليبيا - المحرك الاقتصادي وفخ الفساد الخفي

من الصعب تقييم كيف تتم المشتريات العامة في صناعة النفط السائدة لأن عقود النفط والتراخيص غير منشورة،⁸⁴ ولكن الافتقار للشفافية، إضافة إلى الأداء الضعيف للقطاع العام وإدارة العائدات في ليبيا تزيد مخاطر الممارسات الفاسدة في النفط وقطاع الأعمال. ويمكن رؤية مثال ساطع على الفساد فيما حدث في كانون الثاني/ يناير 2014 عندما تم تغريم شركة الأسمدة النرويجية يارا الدولية بمبلغ 295 مليون كراون نرويجي والتي تعادل 60.1 مليون دينار ليبي بسبب دفعها أو موافقتها على دفع 15 مليون دينار ليبي (12 مليون دولار) كرشى في الفترة 2004 - 2009 إلى مسؤولين حكوميين كبار في ليبيا والهند، بما في ذلك وزير النفط.⁸⁵ علاوة على ذلك، في العام 2013 قام محتجون بإغلاق محطات ضخ النفط متهمين الحكومة بعدم إصلاح العدادات التي دمرت خلال الثورة، مما

⁷⁸ ورقة عمل # 2010/5 حول المشتريات العامة.

⁷⁹ مقابلة مع الدكتور بشار غريانيو مستشار إدارة عامة، مع شريف جنانو طرابلس، 10 حزيران/ يونيو 2014

⁸⁰ Socialist people's Libyan Arab jamahiriya public expenditure review, Volume II, main report p. 62, World Bank; أ. جبريلو مرض الدولة: سرطان الفساد الإداري. دار المنارة للطباعة والنشر، طرابلس، ليبيا، ص 29-51.

⁸¹ Khan, 2013.

⁸² ورقة عمل # 2010/5 حول المشتريات العامة.

⁸³ www.ndtv.com/article/world/three-storey-building-collapses-in-libya-kills-five-365273 [accessed 29 October 2014], <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/88707/Egypt/Politics-/Three-Egyptians-die-in-building-collapse-in-Libya.aspx> [accessed 29 October 2014].

⁸⁴ "Revenue Watch Seeks to Promote Transparency in Libya's Oil and Gas Industries", *The Tripoli Post*, 4 December 2012.

⁸⁵ Reuters, "SocGen Facing Bribery Lawsuit over Libyan Deals: Financial times", 30 March 2014 (2014a).

يُمكن الحكومة المركزية من بيع النفط دون القدرة على رصد المبيعات.⁸⁶ وتشير هذه الحالات إلى أن الممارسات الفاسدة تحدث حقيقة في صناعة النفط الليبية ويمكن أن يكون ذلك مجرد رأس الجبل الجليدي.

تشير أمثلة من بلدان غنية الموارد أن العائدات من النفط والغاز تقود أحياناً إلى فساد من الحجم الكبير مع ما لذلك من أثر من حيث عدم نقل مصادر الثروة لتصب في حسن الحال البلد.⁸⁷ في الحالة الليبية تمول عائدات النفط شبكة أمان معتدلة للسكان الليبيين بتعليم مجاني وخدمات صحية مجانية،⁸⁸ ولكنها أيضاً تمول قطاعاً عاماً كبيراً غير فعال مشهور بأنه أكثر مؤسسة فاسدة في البلد. تدار احتياطات النفط الليبية من قبل شركة النفط الوطنية وتحتل حوكمة الموارد الليبية الموقع 55 من أصل 58 بلداً فيها قطاعات نفط وغاز ومناجم أساسية. ويعود هذا الترتيب المتدني بشكل خاص إلى الأداء الضعيف في الإطار المؤسسي والقانوني، والضمانات والرقابة في هذا القطاع.⁸⁹ علاوة على ذلك، رفضت ليبيا المشاركة في مبادرات دولية مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، وتفتقر كذلك إلى وجود تحالف "انشر ما تدفع" لإيضاح كميات رأس المال التي تذهب إلى الحكومة من مختلف الصناعات من أجل الوصول إلى معلومات عن النفط، والغاز، والموارد الطبيعية الأخرى.⁹⁰ يجعل غياب الشفافية من الصعب على منظمات المجتمع المدني والمواطنين مراقبة الإنفاق العام ومساءلة الحكومة. مع العلم أن كامل الميزانية تقريباً (95%) ممولة من عائدات النفط، وأن من الواضح أن مبالغ طائلة من المال تدار دون شفافية.

حسب ريفينيو ووتش (Revenue Watch) فإن الصلة بين الدولة والمواطنين تكون هشة عندما تعتمد موازنة الحكومة على العائدات بدلاً من الضرائب. وبالتالي فإن على الدولة أن تنتبه لهذه الصلة الهشة بأن تكون شفافة حول استخدام العائدات وتمكن المواطنين من وضع الحكومة موضع مساءلة.⁹¹ وهكذا يؤدي غياب الشفافية في ليبيا فيما يتعلق باستعمال العائدات النفطية والأداء الضعيف للمؤسسات العامة إلى تهديد هذه الصلة الهشة أصلاً. ويؤدي الأداء الضعيف علاوة على ذلك إلى ترك فراغ تحاول الميليشيات المسلحة ملأه بالقيام بعمليات شبيهة بالدولة، مثل قوات شرطة وسجون محلية، وفي العديد من المناسبات تحدث الميليشيات سلطة الحكومة مباشرة حيث سيطرت الميليشيات على المنشآت النفطية، وخطفت رئيس الوزراء، إلخ.

إن الاعتماد الكلي على العائدات النفطية له كذلك تأثيرات جانبية سلبية بالنسبة لنظام الحكم في ليبيا ويزيد من مخاطر الفساد. ومع أسعار النفط المتقلبة، فإن الاعتماد على العوائد النفطية يجعل من الصعب على الحكومة المركزية القيام بإدارة مالية سليمة والتخطيط. علاوة على ذلك، فقد استخدمت الثروة النفطية من قبل النظام السابق كوسيلة لاستخدام الناس في القطاع العام وبالتالي تزويدهم بمصدر معيشة لتفادي الاستياء. لقد قاد هذا إلى ثقافة

⁸⁶ www.tripolipost.com/article/detail.asp?c=2&i=10558 [accessed 29 October 2014].

⁸⁷ Promoting Revenue Transparency 2011 Report on Oil and Gas Companies, Transparency International & Revenue Watch.

⁸⁸ UNDP 2014

⁸⁹ Revenue Watch Institute, 2013.

⁹⁰ Revenue Watch Institute, 2014.

⁹¹ "Revenue Watch Seeks to Promote Transparency in Libya's Oil and Gas Industries", 2012.

تعتبر الرواتب في القطاع العام كحق أكثر من شيء يتم كسبه بالعمل، وقد يكون ذلك هو الجذر الذي تسبب في أخلاقيات العمل الضعيفة عبر الأعمدة العامة.

عدم القدرة على ضمان المساواة وسيادة القانون نتيجة القطاع القضائي الضعيف والممارسات اللاديمقراطية

يبقى النظام القضائي الليبي، الذي ينبغي أن يساعد على التمسك بالنزاهة في البلد بشكل عام من خلال التأكد من توفير العدالة من خلال ملاحقة حالات الفساد على سبيل المثال، مثقلاً بإرث النظام السابق، الذي كان إلى درجة أو أخرى مسيطراً بشكل كامل على السلطة القضائية.⁹² كان القضاة يعينون أحياناً على أساس ولاءاتهم السياسية وليس بناء على جدارتهم القانونية.⁹³ بعد الثورة، كانت السلطات بطيئة في إزالة حتى أكثر القضاة المثيرين للجدل الذين خدموا خلال النظام السابق، الأمر الذي يؤثر على الإدراك العام للنظام القضائي. هناك عدم ثقة بشكل عام بقطاع العدالة،⁹⁴ حيث يوافق 35% من الليبيين بشدة أو يوافقون على أن السلطة القضائية فاسدة، بينما أفاد 20% من الناس الذين كانوا على اتصال مع السلطة القضائية أنهم قد دفعوا رشوة.⁹⁵ إحدى القضايا المتعلقة بالنظام القضائي في ليبيا هي انعدام اليقين فيما يتعلق بأي القوانين واللوائح القانونية ستطبق، وكذلك رجوع القضاة لقوانين ولوائح قانونية من نظام القذافي، والفترة الملكية، والفترة العثمانية. إن تطبيق معايير قانونية مختلفة بشكل مجاًلاً للفساد في السلطة القضائية. فيما يتعلق بواحد من القوانين الأكثر إثارة للجدل في ليبيا ما بعد القذافي، وتحديدًا قانون العزل السياسي والإداري، والذي يحرم مسؤولين مرتبطين بنظام القذافي من أن يوظفوا في النظام الجديد، حرمت السلطة القضائية من الحق في مواجهة القانون وتطبيقه، وهذه قضية مساواة جدية.

نشر محرر صحيفة ليبية اسمه عمارة عبد الله الخطابي قائمة من 48 قاضٍ يدعى أنهم متورطون في الفساد،⁹⁶ وبعد شهر من إعلان القائمة اعتقلت السلطات الخطابي. وهو الآن متهم تحت المادة 195 من قانون العقوبات بـ "الإساءة للسلطات الدستورية والشعبية".⁹⁷ يوضح هذا المثال القيود على مراقبة قدرة المنظمات على العمل ويشير إلى أنه حتى لو تمت إزالة قيود القذافي في تطوير الدستور المؤقت الأخير فإن الأمور تسير في الاتجاه الخطأ.

⁹² ILAC, *ILAC Rule of Law Assessment Report: Libya 2013*, 2013.

⁹³ ILAC, 2013.

⁹⁴ ILAC, 2013.

⁹⁵ Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2013; www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya.

⁹⁶ Amnesty International, 2013a.

⁹⁷ Amnesty International, 2013b.

6- أنشطة مكافحة الفساد

لا توجد في ليبيا استراتيجية شمولية ضد الفساد. تؤكد دراسة مسحية في العام 2012 أجريت مع موظفي المستوى العالي في وزارات الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص أن الدولة لا تمتلك أية طرائق أو آليات واضحة لمحاربة الفساد.⁹⁸ ولكن هناك عدد من الأنشطة التي تم اتخاذها لدعم أجندة مكافحة الفساد.

أولاً، بعد سقوط النظام السابق أصبح هناك طلب شعبي متزايد لبناء دولة على المبادئ الديمقراطية، والحكم الرشيد، واحترام حقوق الإنسان، مع التركيز على إصلاح الإدارة العامة.⁹⁹ وقد ترتب على ذلك عدد من الجهود التي تم اتخاذها لمحاربة الفساد بدعم من المفتي العام، من بين آخرين.¹⁰⁰

ثانياً، منذ العام 2007 جرت محاولات عديدة لإصلاح القطاع العام بهدف زيادة الشفافية بمساعدة خبراء وممولين خارجيين. واستمرت عملية الإصلاح هذه بعد الثورة بعدد من مبادرات مكافحة الفساد التي تم طرحها والقيام بها من قبل المؤسسات العامة نفسها.¹⁰¹ أخذ رئيس الوزراء السابق زيدان مبادرة لتشجيع أجندة مضادة للفساد من خلال مزيد من الشفافية في القطاع العام بشكل عام، وشاركت السلطة التنفيذية من خلال تأسيس عدة هيئات عامة، مثل المؤتمر الوطني العام وديوان المحاسبة، والتي لديها أدوات قانونية لتقوم برقابة فعالة على السلطة التنفيذية.¹⁰² وأدخلت السلطة التنفيذية نظام رقم الهوية الوطني (الرقم الوطني)، الذي يعطي لكل فرد رقماً فريداً والذي يهدف إلى محاربة الفساد من خلال تعظيم احتمال أن تتم التحويلات والدفعات للأشخاص الصحيحين. وعلاوة على ذلك قام المؤتمر الوطني العام بتأسيس هيئة بهدف زيادة الشفافية ومن أجل قيام القطاع العام بتقديم تدريب في مجال مكافحة الفساد للموظفين، وإن كان على نطاق غير كافٍ. ولكن المبادرات فشلت في تحسين الإدارة العامة جدياً وبعض المبادرات لم يتم تطبيقها بالمرّة.

أصبح ديوان المحاسبة بشكل متزايد صوتاً نقدياً يلعب دوراً رقابياً مهماً على السلطة التنفيذية والتشريعية. وقد أكمل تدقيقاً تفصيلياً للإدارة المالية للمؤسسات العامة، إضافة إلى تقييم أدائها، وفي تقريره السنوي 2013 اتهم السلطتين التنفيذية والتشريعية بالأداء الضعيف، والحوكمة الضعيفة، والافتقار للشفافية، والإدارة الضعيفة، والتنفيذ الضعيف في مجال واسع من القطاعات.¹⁰³ وبهذا يكون قد ساهم في وضع القطاع العام موضع المساءلة ومساهماً بالتنوعية بالقضايا الإشكالية في القطاع. ولا يعرف إلى أي مدى أثر هذا على نظام النزاهة الوطني، وهذا ما ينبغي معرفته مستقبلاً، ولكن يبدو أن ديوان المحاسبة يلعب دوراً مهماً في تعزيز المعرفة عن سوء الأداء في القطاع العام. يعتبر

⁹⁸ Kamba and Sakdan, 2012.

⁹⁹ JMW Consulting and NDI, 2014.

¹⁰⁰ The Tripoli Post, 2012.

¹⁰¹ Bertelsmann Stiftung, 2012.

¹⁰² Zaptia, 2014; Libyan Audit Bureau, 2014.

¹⁰³ Zaptia, 2014; Libyan Audit Bureau, 2014.

ديوان المحاسبة آلية الرقابة الوحيدة التي تلتزم فعلياً بمبادئ الشفافية والمساءلة نفسها، مما يعزز شرعيته.

ثالثاً، بينما ركزت معظم جهود مكافحة الفساد على القطاع العام، كانت هناك جهود ملموسة قامت بها السلطات الليبية فيما يتعلق بالفساد في القطاع الخاص - في الممارسة وفيما يتعلق بالقانون. أدخل تشريع سن مؤخراً أحكاماً باستثناء شركات شاركت في أنشطة غير قانونية من القيام بأعمال تجارية في ليبيا وفي بعض الحالات تابعت السلطات إنفاذ القانون من خلال الممارسة. على سبيل المثال، قامت الدولة الليبية برفع عدة قضايا ملاحقة قانونية ضد شركات مشتبهة بالاحتيال وبأنشطة فاسدة. ومن الأمثلة على ذلك الملاحقات ضد شركة غولدمان ساكس لتنفيذ صفقات مشتقات أسهم، وسوسيتيه جنرال، وشركة الأسمدة النرويجية يارا الدولية بسبب عرض أو دفع رشى.¹⁰⁴

إضافة إلى الملاحقات القانونية، ضرب المجلس الوطني الانتقالي مثلاً يتعلق بالشركات والأفراد المتهمين بارتكاب الاحتيال والذين كانوا مرتبطين بالنظام السابق.¹⁰⁵ أصدر المجلس قانون 36 لسنة 2012 في أيار/مايو 2012¹⁰⁶ وجمّد ممتلكات 78 شركة و260 شخصاً متهمين بهذه التهم. ولكن بعد ضغوط مكثفة قام بها رجال أعمال مؤثرون تم تخفيض عدد الشركات والأفراد الذين تم تجميد ممتلكاتهم بواسطة المجلس الوطني الانتقالي بالقانون رقم 47 للعام 2012 إلى ست شركات و234 فرداً.¹⁰⁷

رابعاً، كما دعم المجتمع الدولي جهود مكافحة الفساد في ليبيا وانخرط في عدد من البرامج لزيادة الشفافية والمساءلة وبشكل رئيسي مع منظمات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي اللذين شاركا في تطوير القدرات وتعزيز الإدارة العامة. ويعمل مكتب ديوان المحاسبة حالياً مع مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة والمخدرات وكذلك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقوية آليات الرقابة المؤسسية، والرقابة المالية الداخلية، وجهود المتابعة والنقويم.¹⁰⁸ وتتعاون وزارة المالية مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حول تشريعات المشتريات العامة، والسياسات، والرقابة العامة، وإحصاءات الحسابات الوطنية.¹⁰⁹ وتتعاون الدولة الليبية إضافة إلى ذلك مع الاتحاد الأوروبي من أجل بناء قطاع عام أكثر استدامة. وقد خصص الاتحاد الأوروبي 4.5 مليون يورو تعادل 7,526,445 دينار ليبي (6,083,129 دولار أمريكي) لبرنامج يدعى مرفق الإدارة العامة في ليبيا من الاتحاد الأوروبي (EU Public Administration Facility for Libya)، والذي يركز على بناء الدولة ودعم الإدارة العامة.¹¹⁰ وسيتبين نجاح هذه المشاريع مستقبلاً، لكن الإصلاحات الأولية تمت إعاقتها بسبب حالة الأمن الضعيفة في البلد.¹¹¹

وأخيراً، انخرط المجتمع المدني وأجهزة الإعلام المستقلة كذلك في جهود مكافحة الفساد. أسس الدستور الانتقالي

¹⁰⁴ Reuters, "Former CEO of Norway's Yara Indicted on Corruption Charges", 16 January 2014 (2014b); Reuters, 2014a.

¹⁰⁵ Reuters, "Former CEO of Norway's Yara Indicted on Corruption Charges", 16 January 2014 (2014b); Reuters, 2014a.

¹⁰⁶ Law no. 36, 2012.

¹⁰⁷ Law no. 47, 2012.

¹⁰⁸ United Nations Country Team In Libya Strategic Framework 2013-2014, 2012

¹⁰⁹ United Nations Country Team In Libya, 2012

¹¹⁰ EU Election Assessment Team, *Libya Final Report – General Congress Election – 2012*, 2012.

¹¹¹ Bertelsmann Stiftung, *Libya Country Report*, 2014.

لإعلام مستقل ولحقوق منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، مما يزيد من قدرات منظمات رقابة حقوق الإنسان في ليبيا.¹¹² وعلى الرغم من أن هذه المؤسسات مقيدة بافتقارها للتمويل الكافي والموارد البشرية فقد استطاعت أن ترفع الوعي حول قضايا الفساد وأخذت مبادرات عدة لوضع الحكومة موضع المساءلة. تعتبر تجربة "عين على حركة المؤتمر الوطني العام" مثلاً على هذا، وتقرير منظمات المجتمع المدني الشهري حول اجتماعات المؤتمر الوطني العام وقراراتها من أجل زيادة الشفافية، وإطلاع الجمهور على عمل البرلمان، وبذلك تمكين الجمهور من وضع الحكومة موضع المساءلة.¹¹³ وكان الإعلام نشطاً في مساءلة رئيس الوزراء السابق علي زيدان فيما يتعلق بمسؤولي الحكومة الذين يقبلون الرشى في قضية تتعلق ببيع النفط.¹¹⁴ كما نشرت جريدة ليبية في تشرين الثاني/نوفمبر 2012 قائمة بـ 84 قاضياً يدعى بأنهم مشاركون في الفساد.¹¹⁵ ويتم بشكل متزايد الكشف بشكل علني عن مزيد من قضايا الفساد.

¹¹² JMW and Lust, 2013.

¹¹³ مقابلة مع رحاب الحي، مؤسسة مؤسسة ليبيا الجديدة/ مركز حاضنة المجتمع المدني، مع شريف جنان، طرابلس، 29 نيسان/ إبريل 2014

¹¹⁴ Eljarh, "On Top of Everything Else, Now Libya Has a Corruption Scandal to Worry About", *Foreign Policy*, 2013.

¹¹⁵ Amnesty International, 2013a.

7- أعمدة النظام الوطني للنزاهة

السلطة التشريعية

100/35

في العام 2012 أعفى المؤتمر الوطني العام المجلس الوطني الانتقالي من مسؤولياته وأصبح السلطة التشريعية في ليبيا ما بعد الثورة. قام المؤتمر الوطني العام بتحسينات جوهرية مقارنة بالسلطة التشريعية في النظام السابق فيما يتعلق بجعل المعلومات حول أنشطته متوفرة للعموم. على سبيل المثال، تذاع الجلسات الآن بشكل منتظم، وأثبت أعضاء المؤتمر الوطني العام أنهم منفتحون لعقد لقاءات مع منظمات المجتمع المدني والإجابة عن استفسارات قدمت سلفاً من قبل المواطنين. علاوة على ذلك، تبنى المؤتمر الوطني العام مجموعة من قواعد الإجراءات التي تضمن أن تحظى منظمات المجتمع المدني بدرجة عالية من الاستقلال، وأن يستطيع المؤتمر الوطني العام مساءلة الحكومة، وأن أعضاء البرلمان محصنون من الملاحقة على جرائم ارتكبت نتيجة لواجباتهم الرسمية. ولكن هذه القواعد غير مفعلة حتى الآن.

ولكن لا توجد مدونة للقواعد السلوكية في المؤتمر الوطني العام. علاوة على ذلك، فإن استقلالية المؤتمر الوطني العام مقيدة بشدة في الممارسة من قبل الميليشيات العاملة في ليبيا، وتعرض المؤتمر الوطني العام وأعضاؤه مرات لهجمات مسلحة. فعلى سبيل المثال، يدعى بأن ميليشيات عديدة ضغطت على المؤتمر الوطني العام لتمرير قانون العزل الإداري والسياسي في العام 2013.¹¹⁶ اعتبر هذا القانون كل شخص شارك في النظام السابق غير مؤهل ليكون في أجهزة الدولة الجديدة، الأمر الذي يخطر بمأسسة انقسامات تاريخية، ويزيد في خطر أن تصبح ليبيا دولة فاشلة¹¹⁷، في ضوء افتقار ليبيا إلى المهنيين المؤهلين.

يركز هذا التقرير على عملية تفعيل المؤتمر الوطني العام منذ بدايته في آب/أغسطس 2012 حتى آب/أغسطس 2014، عندما سلمت السلطة إلى مجلس النواب المنتخب. على كل، لا بد من ملاحظة أنه مع نهاية فترة البحث لهذا التقرير أعاد المؤتمر الوطني العام تأسيس نفسه مدعياً بأنه الجسم التمثيلي للشعب الليبي. حالياً هناك برلمانان متوازنان في ليبيا مع الاعتراف الدولي بأن مجلس النواب هو البرلمان الشرعي.

يبين الجدول التالي درجات القياس التي تلخص تقييم السلطة التشريعية من حيث القدرة، ودورها في نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا الجزء التقييم النوعي لكل مؤشر.

¹¹⁶ www.mei.edu/content/libyas-political-isolation-law-politics-and-justice-or-politics-justice [accessed 20 May 2014].

¹¹⁷ Brookings Doha Center/Stanford University, *Personnel Change or Personal Change? Rethinking Libya's Political Isolation Law*, 2014.

الدرجة الكلية للعمود: 100/35			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/31	الموارد	25	25
	الاستقلال	75	0
الحوكمة 100/25	الشفافية	25	50
	المساءلة	25	25
	النزاهة	25	0
الدور 100/50	الرقابة التنفيذية	50	
	الإصلاح القانوني	50	

البنية والتنظيم

حل المؤتمر الوطني العام محل المجلس الوطني الانتقالي في العام 2012 كسلطة تشريعية دائمة لليبيا. يتخذ المؤتمر الوطني العام من طرابلس مقراً له ويتكون من 200 عضو 80 منهم جاءوا من الأحزاب السياسية و120 كمرشحين فرديين. وهناك 32 مقعداً محجوزة للنساء.¹¹⁸ وطبقاً للنظام الداخلي للسلطة التشريعية، يحوي المؤتمر الوطني العام الأجسام السياسية التالية: الرئيس، المكتب التنفيذي، والجلسة العامة للجان، كليهما الدائمة والمؤقتة.¹¹⁹

أجرى المؤتمر الوطني العام انتخاباته الأولى في تموز/يوليو 2012، والتي اعتبرها مراقبون دوليون تنافسية ونزيهة. بشكل إجمالي، ضمت الانتخابات 374 مرشحاً من القوائم الحزبية إلى جانب 2630 مرشحاً فردياً.¹²⁰ وأجريت الانتخابات مرة أخرى في حزيران/يونيو 2014 وخاضها حوالي 2000 مرشح.¹²¹ ربما يعود النقص في عدد المرشحين المشاركين إلى قصر الفترة بين إعلان المفوضية الوطنية العليا للانتخابات عن الانتخابات والانتخابات

¹¹⁸ Maggie Michael, "Libyan Prime Minister Ousted by Parliament", *Washington Times*, 11 March 2014.

¹¹⁹ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, *Analysis of the rules of procedure of the General National Congress of Libya*, 2013.

¹²⁰ www.imf.org/external/np/ms/2013/030613.htm [accessed May 20 2014].

¹²¹ BBC News, "Libyan Elections: Low Turnout Marks Bid to End Political Crisis", 26 June 2014 (2014a).

نفسها، مما ترك للمرشحين وقتاً قصيراً للتحضير لحملاتهم.¹²² سجل قبل الانتخابات 1.5 مليون من أصل 3.4 مليون شخص مؤهل للتصويت.¹²³ ولكن، كان الإقبال الحقيقي على التصويت لا يزيد عن حوالي 630,000. اتسمت الانتخابات بالقلقل وأدت إلى خمس إصابات على الأقل.¹²⁴ واستبدلت الانتخابات المؤتمر الوطني العام بمجلس النواب، إلا أن التحليل التالي يركز على المؤتمر الوطني العام من آب/أغسطس 2012 حتى آب 2014، حيث كانت فترة البحث تصل نهايتها عندما انتقلت السلطة إلى مجلس النواب.

القدرة: الموارد

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام توفر للسلطة التشريعية الموارد المالية والبشرية والبنية التحتية لتقوم بواجباتها بفعالية؟

الدرجة: 100/25

وفقاً للمادة 27 من الدستور المؤقت، ينبغي إصدار الموازنة العامة للدولة بقانون.¹²⁵ تؤسس المادة 28 دائرة المحاسبة المسؤولة عن الرقابة المالية على كل العائدات والإنفاقات التي تعود للدولة.¹²⁶ وتكلف دائرة المحاسبة في المؤتمر الوطني العام بوضع موازنة البرلمان، وبعد ذلك يصوت الأعضاء على تمريرها.

الممارسة

إلى أي مدى تمتلك السلطة التشريعية موارد ملائمة للقيام بواجباتها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

¹²² www.ibtimes.com/libyans-vote-parliamentary-election-despite-hifters-attacks-government-strongholds-east-1611602 [accessed 17 July 2014].

¹²³ <http://data.libyavotes.ly/en/national> [accessed 7 June 2014].

¹²⁴ BBC News, 2014a.

¹²⁵ Constitution, 2011, article 27.

¹²⁶ Constitution, 2011, article 28.

الموارد المالية المخصصة للسلطة التشريعية تعتبر محدودة جداً.¹²⁷ ومع ذلك تلقى المؤتمر الوطني العام مساعدة خارجية، ودعم الاتحاد الأوروبي المؤتمر الوطني العام وطاقمه الوظيفي. الدعم المقدم للمؤتمر الوطني العام أحد مكونات برنامج أوسع هو مرفق الاتحاد الأوروبي للإدارة العامة المقدم لليبيا، والذي يركز على بناء الدولة وقدم ما مجموعه 4.5 مليون يورو تعادل 7,526,445 دينار ليبي (6,083,129 دولار أمريكي).¹²⁸ قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبعثة الأمم المتحدة لدعم ليبيا الدعم التقني والنصح حول السياسات للمجلس الوطني الانتقالي في مرحلة الانتقال المبكرة وفيما بعد للمؤتمر الوطني العام.¹²⁹

بدأ المؤتمر الوطني العام مؤخراً بزيادة القدرة المؤسسية من حيث توظيف طواقم إضافية وأسس لجنة لمراجعة الإجراءات.¹³⁰ ولكن المؤتمر الوطني العام يواجه تحدياً يتمثل في أن التوظيف بشكل عام يتم بالمحسوبية ونتيجة لذلك فإن الموظفين هم أحياناً من أفراد عائلة الأعضاء أو أصدقائهم.¹³¹

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى تعتبر السلطة التشريعية بالقانون مستقلة وحرّة من التبعية لجهات خارجية؟

الدرجة: 100/75

يضمن الإطار القانوني الحالي درجة عالية من الاستقلال للمؤتمر الوطني العام، على الرغم من الإدراك بوجود ثغرات عديدة يمكن استغلالها.¹³² لا يحدد الإعلان الدستوري 2011 بوضوح أين تنتهي سلطة المجلس الوطني الانتقالي/ المؤتمر الوطني العام وأين تبدأ سلطات الفرع التنفيذي. تتطلب المادة 30 أن يحصل الوزراء على ثقة المؤتمر الشعبي العام أي المؤتمر الوطني العام.¹³³ تخوّل المادة 24 المؤتمر الوطني العام طرد أي عضو في الفرع

¹²⁷ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام.

¹²⁸ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133396.pdf [accessed 20 May 2014].

¹²⁹ www.ly.undp.org/content/libya/en/home/presscenter/articles/2013/06/19/strengthening-capacities-of-gnc-committee-staff/ [accessed 20 May 2014]; <http://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5289&language=en-US> [accessed 20 May 2014].

¹³⁰ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

¹³¹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام.

¹³² مقابلة مع مدحت غدامسي، رئيس قسم السياسات الاقتصادية في الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية وعضو المجموعة الاستشارية، مع ألكسندر كيرم،

19 أيلول/سبتمبر 2014

¹³³ Constitution, 2011, article 30

التنفيذي بأغلبية الثلثين.¹³⁴ وينظر إلى سلطة المؤتمر الوطني العام من حيث صلاحيات المصادقة على الوزراء أو رفضهم كسلطة مبالغ فيها على استقلال السلطة التنفيذية وكوسيلة لإعطاء المؤتمر الوطني العام صلاحيات واسعة في العلاقة مع الفرع التنفيذي.¹³⁵ إضافة إلى ذلك، من غير المؤكد في الإطار القانوني الحالي فيما إذا كان رئيس المؤتمر العام ينتمي إلى الفرع التنفيذي أو إلى التشريعي، ومن غير الواضح أي من الاثنين يعتبر رأس الدولة.

طور المؤتمر الوطني العام نظاماً داخلياً خاصاً به. يبين النظام الداخلي الإجراءات الكاملة لوضع القوانين، بما في ذلك اقتراحها، مراجعة اللجنة، والنقاش في الجلسة العامة، والتصويت، وتحديد الوسائل لوضع السلطة التنفيذية موضع المساءلة.¹³⁶ ويمنح النظام الداخلي أعضاء المؤتمر الوطني العام حصانة من الملاحقة القضائية على جرائم ارتكبت بالعلاقة بواجباتهم الرسمية. يقرر الرفع الممكن للحصانة بواسطة رئيس المؤتمر الوطني العام، بالاشتراك مع المكتب التنفيذي ولجنة العدل.¹³⁷ ولكن النظام الداخلي لم يتم تبينه حتى الآن.¹³⁸

ويمقتضى الدستور المؤقت فإن الفرع التشريعي منفصل عن التنفيذي ومن الممكن للمؤتمر الوطني العام أن يعقد جلسات إضافية في حالة الحاجة لمعالجة قضايا مستعجلة، مثل القضايا الأمنية.¹³⁹ تعطي المادة 24 من الدستور المؤقت المؤتمر الوطني العام الصلاحية لعزل رئيس السلطة التنفيذية أو أي من أعضائها، وكذلك الوزارة بكاملها من خلال تصويت بأغلبية الثلثين.¹⁴⁰ وفي المقابل لا يمكن عزل السلطة التشريعية.¹⁴¹

يشرف المؤتمر الوطني العام على أجندته الخاصة، إذ أن رئيس المؤتمر حر التصرف في صياغة الأجندة قبل كل جلسة للبرلمان.¹⁴² وعلاوة على ذلك، فإن المؤتمر الوطني العام مسؤول عن تعيين ناطق باسمه وعن تشكيل اللجان المختلفة. وينص النظام الداخلي على 31 لجنة، كل منها مكون من 5 إلى 15 عضو برلمان.¹⁴³ ولا يسمح لأعضاء البرلمان أن يكون الواحد منهم عضواً في أكثر من لجنتين، إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الإنسان.¹⁴⁴

¹³⁴الدستور 2011، المادة 24

¹³⁵ Lorianne Updike Toler, "Separation of Powers and the General National Congress", *Libya Herald*, 2 November 2012.

¹³⁶ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

¹³⁷النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 57.

¹³⁸ www.sadeqinstitute.org/2013/08/how-can-libya-achieve-good-governance/ [accessed 20 May 2014].

¹³⁹مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام.

¹⁴⁰الدستور 2011، المادة 24.

¹⁴¹مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام.

¹⁴²النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 5، الفقرة 3

¹⁴³النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 16

¹⁴⁴النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 12

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر السلطة التشريعية حرة من التبعية لجهات خارجية من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

في الممارسة، تهدد الميليشيات والمجموعات المسلحة استقلال المؤتمر الوطني العام حيث هاجمت هذه البرلمان وأفراداً من أعضائه، كما ضغطت على المؤتمر الوطني العام لتمرير قانون العزل السياسي والإداري. وعلاوة على ذلك، فإن حصانة أعضاء المؤتمر الوطني العام كأفراد قد تم رفعها مرات عديدة ولا يبدو أنها تزودهم بالحماية اللازمة.

ورغم أن المؤتمر الوطني العام قد طور وتبنى نظاماً داخلياً خاصاً بالسلطة التشريعية، إلا أن هذا النظام لم يتم تطبيقه في الممارسة.¹⁴⁵ عقد المؤتمر الوطني العام في أيار/مايو 2014 ورشة عمل تحت عنوان "نظرات في النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام في ضوء تجارب دولية". وقد عقدت الورشة بالتعاون مع خبراء من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة، وركزت أساساً على البناء التنظيمي للمؤتمر الوطني العام، والعملية التشريعية على مستوى اللجان وانعقاد الجلسة العامة، والدور الرقابي للبرلمان.¹⁴⁶

لقد تم نزع الحصانة عن العديد من أعضاء المؤتمر الوطني العام على خلفيات قيام الأعضاء بارتكاب جرائم انتهاكاً لقانون العقوبات الليبي وفقاً للمدعي العام.¹⁴⁷ وهكذا، يبدو أن الحصانة توفر مقداراً محدوداً من الحماية لأعضاء المؤتمر الوطني العام، وقد انتقدت منظمة هيومان رايتس ووتش نزع الحصانة عن ثلاثة أعضاء.¹⁴⁸

وزيادة على ذلك كان المؤتمر الوطني العام إلى حد ما أداة في يد الميليشيات، والتي استخدمت نفوذها في مناسبات عدة للضغط على المشرعين. على سبيل المثال، تفيد التقارير بأن الميليشيات قد ضغطت على المؤتمر الوطني العام لإصدار قانون العزل السياسي والإداري في العام 2013.¹⁴⁹ يمنع القانون أي شخص تابع لنظام القذافي من العمل في القطاع العام.¹⁵⁰ بشكل عام، كان المحرك الأساسي للميليشيات استثناء رئيس الوزراء السابق علي زيدان، الذي خدم كدبلوماسي ليبي في السبعينات من القرن العشرين، وذلك لحساباتهم بأن رئيس وزراء يمكن أن يكون أكثر

¹⁴⁵ www.sadeqinstitute.org/2013/08/how-can-libya-achieve-good-governance/ [accessed 20 May 2014]

¹⁴⁶ http://web.gnc-ly.org/news_det_page.aspx?news_id=6713 [accessed 20 May 2014]

¹⁴⁷ Ahmed Elumami, "Congress Members' Immunity Lifted", *Libya Herald*, 18 September 2013.

¹⁴⁸ *Libya Herald*, "GNC Members at Risk after Immunity Lifted Says Human Rights Watch", 26 September 2013.

¹⁴⁹ Roman David and Houde Mzioudet, *Personnel change or personal change? Rethinking Libya's Political Isolation Law*, Brookings Institution, March 2014

¹⁵⁰ قانون العزل السياسي والإداري 2013، المادة 1.

طوعية ومتماشياً مع مصالحهم.¹⁵¹ إضافة إلى ذلك، حقيقة أن أعضاء الميليشيات كانوا مهمشين ومستبعدين من المراكز خلال حقبة القذافي وبالتالي لا يستهدفهم القانون، وهكذا فإنهم سيكونون في موقع المستفيدين من القانون. استخدمت الميليشيات المظاهرات وعدد من حالات الحصار لابتزاز المؤتمر الوطني العام.¹⁵² تم تشكيل لجنة لوضع وتطبيق قانون العزل السياسي والإداري، ولكن سيتبين لاحقاً إلى أي مدى سيتم تطبيقه.¹⁵³ ومع ذلك، ونتيجة لتبني القانون، اختار رئيس المؤتمر الوطني العام محمد المقرئ، الذي عمل كسفير لليبيا إلى الهند من العام 1977 إلى العام 1980، أن يستقيل في أيار/مايو 2013.¹⁵⁴

علاوة على ذلك، فقد تعرض المؤتمر الوطني العام وأعضاؤه لهجمات عدة. في كانون الثاني/يناير 2014، أطلق مسلحون غير معروفين عدة طلقات على قاعات المؤتمر الوطني العام بينما كان الأعضاء يناقشون تصويتاً على سحب الثقة من رئيس الوزراء السابق علي زيدان. أدى الهجوم إلى إخلاء المؤتمر الوطني العام.¹⁵⁵ في آذار 2014، أطلقت النار على عضوين في المؤتمر الوطني العام وجرحا بينما كان محتجون يطالبون بحل المؤتمر الوطني العام واقتحموه.¹⁵⁶ وأخيراً، تم اعتقال سبعة من أعضاء البرلمان في أيار/مايو 2014 وأطلق سراحهم لاحقاً في اعتداء على مقر المؤتمر الوطني العام. تم تنسيق الهجوم من قبل اللواء السابق خليفة حفتر، الذي أعلن مؤقتاً تعليق البرلمان.¹⁵⁷

عملياً، فقد قاد الغموض في الإعلان الدستوري فيما يتعلق بالفصل بين السلطات إلى الارتباك في مناسبات عدة. على سبيل المثال، من غير الواضح ما إذا كان رئيس المؤتمر الوطني العام ينتمي إلى السلطة التنفيذية أو إلى السلطة التشريعية، وما إذا كان هذا الرئيس أو رئيس الوزراء يعتبر قائداً للدولة. في العام 2012 أعلن الرئيس السابق للمؤتمر الوطني نفسه قائداً للدولة مسبباً الإحباط لكثير من الشريحة السياسية.¹⁵⁸ يبدو، بشكل عام، أن المؤتمر الوطني العام كان قادراً على استغلال هذا الغموض على حساب الفرع التنفيذي، كما تمثل ذلك في الإطاحة السريعة برئيس الوزراء مصطفى أبو شاقور في تشرين الأول/أكتوبر 2012.¹⁵⁹ وعلى النقيض من ذلك، فإن قانون الانتخابات في آذار/مارس الذي نقل سلطات أساسية، مثل القدرة على إعلان حالة الطوارئ أو العمل كقائد أعلى للقوات

¹⁵¹ Haizam Amirah-Fernández, "Libya and the Problematic Political Isolation Law", *Elcano Royal Institute*, June 2013.

¹⁵² www.mei.edu/content/libyas-political-isolation-law-politics-and-justice-or-politics-justice [accessed 20 May 2014].

¹⁵³ www.academia.edu/5257004/Libyas_Political_Isolation_Law_-_Politics_Justice_or_the_Politics_of_Justice [accessed 25 August 2014].

¹⁵⁴ Sami Zaptia, "Magarief Resigns as GNC Head – in Anticipation of Being Forced out by Isolation Law", *Libya Herald*, 28 May 2013 (2013b).

¹⁵⁵ Ashraf Abdul Wahab, "BREAKING NEWS: GNC Attacked, Members Evacuated from the Chamber", *Libya Herald*, 14 January 2014.

¹⁵⁶ BBC News, "Libya MPs Shot and Wounded as Congress Stormed", 3 March 2014 (2014c).

¹⁵⁷ *Libya Herald*, "Seven Congress Members Detained in GNC Attack, Haftar Forces Claim Responsibility", 18 May 2014.

¹⁵⁸ www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/libyas-fractious-new-politics [accessed 22 August 2014].

¹⁵⁹ Toler, 2012.

المسلحة، من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية.¹⁶⁰ وعلى كل، فإن العدد الدقيق للقوانين المقترحة التي أصدرها المؤتمر الوطني العام ضد الإرادة الصريحة للسلطة التنفيذية، غير معروف كما أنه من غير المؤكد كم عدد تلك القوانين المقترحة التي أصدرها المؤتمر الوطني العام وكانت قد قدمتها أصلاً السلطة التنفيذية مقارنة بتلك التي أنشأها المؤتمر الوطني العام نفسه.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام تضمن قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات ذات الصلة وفي الوقت المناسب حول الأنشطة وعمليات أخذ القرار في السلطة التشريعية؟

الدرجة: 100/25

وفقاً للمادة 66 من النظام الداخلي، فإن جلسات المؤتمر الوطني العام مفتوحة للجمهور.¹⁶¹ ومع ذلك فوفقاً للمادة 11 من النظام الداخلي فإن واحداً من المراقبين الرسميين للمؤتمر الوطني العام يجب أن يعطي ترخيصاً للجمهور ككل لحضور ومتابعة جلسة محددة للمؤتمر. وتنص المادة 11 بأن المراقبين هم من لديهم السلطة لأخذ قرارات آنية بدلاً من وضع ترتيبات عامة فيما يتعلق بحضور الجمهور، وفشل النظام الداخلي في تحديد دور المراقبين ونطاق صلاحياتهم بشكل أكثر تحديداً.¹⁶² بناء على طلب 20 عضو برلمان على الأقل أو عضو واحد من التنفيذ، يمكن إغلاق جلسات المؤتمر إذا قبل الطلب بتصويت الأغلبية البسيطة للمؤتمر الوطني العام.¹⁶³ من جهة أخرى، فإن جلسات مختلف اللجان البرلمانية ومحاضرها وأنشطتها تعتبر سرية بالنسبة لأي شخص من خارج المؤتمر الوطني العام، إلا إذا أعطت اللجنة تصريحاً، لخبير أو منظمة مجتمع مدني لتقديم إرشاد أو نصح.¹⁶⁴

من الضروري عمل محضر تفصيلي كامل لكل جلسة، إلا إذا كانت الجلسة سرية.¹⁶⁵ يجب أن يتضمن المحضر الأعضاء المتغيبين، والوزراء الذين مثلوا السلطة التنفيذية، والمواضيع التي نوقشت، إضافة إلى قرارات المؤتمر الوطني العام.¹⁶⁶ ويجب توزيع المحضر على أعضاء البرلمان، ولكن لا توجد أحكام تؤكد بأن تكون محاضر

¹⁶⁰ Alison Pargeter, "Why Elections Won't Save Libya", Al Jazeera America, 4 July 2014.

¹⁶¹ النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 66

¹⁶² النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 11

¹⁶³ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

¹⁶⁴ النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 20

¹⁶⁵ النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادتان 67 و74

¹⁶⁶ النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 75

الجلسة العامة متاحة لاطّلاع الجمهور، سواء مطبوعة أو على شبكة الإنترنت. تنص المادة 35 من النظام الداخلي على أن "رئيس المؤتمر سيكون له الحق في أن يقرر حول طباعة ونشر هذه المحاضر بالصورة المناسبة".¹⁶⁷ وعلاوة على ذلك، للرئيس الحق الحصري في محو أي خطاب أو تصريح من المحاضر إذا كان يتناقض مع أحكام النظام الداخلي.¹⁶⁸ وفي حالة تبني مشروع قانون فإن القانون يتم نشره في الجريدة الرسمية الليبية.¹⁶⁹

لا توجد أية أحكام في النظام الداخلي تعطي منظمات المجتمع المدني أي دور رسمي أو تضمن الاستماع للجمهور الواسع.¹⁷⁰ ومع ذلك فقد أسس المؤتمر الوطني العام هيئة لزيادة شفافية البرلمان، مما يظهر بعض الإرادة السياسية لمعالجة غياب الشفافية.¹⁷¹ ليس من المعلوم فيما إذا جاءت هذه المادة بناء على المبادرة الخاصة للمؤتمر الوطني العام أو للوفاء بمطالب المانحين.

ينبغي تسجيل المحاضر الحرفية لجلسات النقاش وأن تتاح للجمهور بواسطة واحد من أعضاء مكتب الرئاسة التسعة، المنتخبين من قبل المؤتمر الوطني العام.¹⁷² ومع ذلك، يبدو أن مناقشات القوانين المقترحة ليس مطلوباً إتاحتها للجمهور.¹⁷³

أعضاء المجلس التشريعي غير ملزمين بإتاحة المعلومات حول ذممهم المالية للجمهور.¹⁷⁴

الممارسة

إلى أي مدى يمكن للجمهور الحصول على معلومات ذات صلة وفي وقتها حول الأنشطة وعمليات صناعة القرار التي تقوم بها السلطة التشريعية؟

الدرجة: 100/50

هناك جوانب ضعف متعددة في شفافية السلطة التشريعية. رغم قيام المؤتمر الوطني العام بخطوات مهمة باتجاه المزيد من الشفافية فإنه ما زال من الصعب على أجهزة الإعلام والجمهور الوصول إلى معلومات عن عمليات صناعة القرار.

¹⁶⁷ النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 35

¹⁶⁸ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

¹⁶⁹ ILAC, 2013.

¹⁷⁰ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

¹⁷¹ المجموعة الاستشارية، الاجتماع الأول، 2014

¹⁷² مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁷³ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁷⁴ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

على الرغم من عدم إنفاذ النظام الداخلي للبرلمان حتى الآن، إلا أن المؤتمر الوطني العام قد تقدم بشكل ملموس في مجالات معينة. يتم حالياً بث الجلسات بصورة منتظمة، الأمر الذي لم يحصل خلال النظام السابق، والعديد من أعضاء المؤتمر الوطني العام منفتحون لمنظمات المجتمع المدني على أساس فردي، من حيث عقد الاجتماعات والاستماع إلى اقتراحاتهم.¹⁷⁵ على سبيل المثال، فقد شملت عملية معالجة قانون الانتخابات 2012 مستوى عالياً من العمل بأسلوب جماعات الضغط (اللوبي) خاصة من المجموعات النسوية ومنظمات المجتمع المدني، مما أدى إلى تبني الحصة النسائية لضمان مشاركة أكبر للنساء في المؤتمر الوطني العام.¹⁷⁶ إضافة إلى ذلك، فإنه يمكن للمواطنين الأفراد كذلك الاتصال باللجان التشريعية والتي على ما يبدو تستجيب لاستفساراتهم التي تتلقاها.¹⁷⁷ ومع ذلك، فإن مستوى الشفافية في عملية صياغة مشروع الانتخابات قد تم التشكيك به بشكل صريح.¹⁷⁸ علاوة على ذلك، فإن وصول منظمات المجتمع المدني إلى المؤتمر الوطني العام وأعضائه يعتمد أحياناً على شبكة علاقات هذه المنظمات واتصالاتها في المؤتمر الوطني العام وبالتالي فإن وصولها محدود عملياً.

وهكذا ما زال هناك متسع للتحسين، حيث إنه ما زال من الصعب أحياناً على أجهزة الإعلام إضافة إلى المواطنين الحصول على معلومات حول أنشطة المؤتمر الوطني العام ولجانه. على سبيل المثال، فقد تمت مناقشة مشروع المخصصات المالية لأعضاء البرلمان وتم إقرارها خلف أبواب مغلقة، وذلك شبيه بالممارسة العامة خلال حقبة القذافي.¹⁷⁹ علاوة على ذلك، فإن محاضر جلسات وتسجيلات التصويت لا يتم نشرها.¹⁸⁰ كذلك فإنه من الأكثر صعوبة لأفراد من الجمهور والأحزاب التي ليس لها مقاعد في المؤتمر الوطني العام أن يحضروا الجلسات.¹⁸¹ وفي الممارسة لا يتم نشر المحاضر الحرفية وأحياناً جدول أعمال الجلسات التشريعية والاستماع في اللجان سلفاً، مما يؤدي إلى أن يحضر أعضاء المؤتمر الوطني العام جلسات دون أن يكونوا على علم بالقضايا التي سيتم نقاشها.¹⁸² وكذلك لا يتم نشر موازنة السلطة التشريعية بالكامل. إضافة إلى ذلك، يبدو أنه لا يتم الإعلان عن التقارير المالية الفردية ولا عن الإنفاق.¹⁸³

في العام 2012 أطلق فريق مكون من منظمة "بكر" ومنظمة H2O مشروعاً بعنوان "عين على المؤتمر الوطني العام". المشروع يعلن أنه محايد في طبيعته ويهدف إلى زيادة وعي الجمهور العام حول المؤتمر الوطني العام والتقريب بين الناخبين وأعضاء البرلمان من خلال رصد ومتابعة أنشطة ونقاشات أعضاء البرلمان إضافة إلى تقييم

¹⁷⁵ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

¹⁷⁶ JMW Consulting, 2013.

¹⁷⁷ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁷⁸ Liam Stack, "Libya Protests Spur Shake-Up in Interim Government", *New York Times*, 22 January 2012.

¹⁷⁹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁸⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁸¹ www.sadeqinstitute.org/2013/08/how-can-libya-achieve-good-governance/ [accessed 20 May 2014].

¹⁸² مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁸³ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

أدائهم.¹⁸⁴ وقد تم نشر 36 تقريراً حتى 29 حزيران/يونيو 2014.¹⁸⁵ وبهذا، فإن المشروع يزيد شفافية السلطة التشريعية حتى وإن لم يتم تأسيسه من قبل المؤتمر الوطني العام.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى تضمن الأحكام المعمول بها إلزام السلطة التشريعية برفع تقارير عن أعمالها وأن تتم مساءلتها عنها؟

الدرجة: 100/25

تتحمّل مديرية القانون، وهي وحدة فرعية في وزارة العدل أسست بموجب القانون رقم 6 للعام 1982، مسؤوليتين: صياغة مسودة التشريع وتوفير التوجيه القانوني. من الممكن لأية منظمة ليبية أو منظمة مجتمع مدني اقتراح تشريع جديد من خلال المناقشة مع مديرية القانون وتقديم مدخلات وملاحظات كجزء من عملية التشاور.¹⁸⁶

في العام 2013 اقترح معهد صادق أن تشكل ليبيا "محكمة خاصة، أو طرفاً ثالثاً آخر مستقلاً ومؤهلاً، يتعامل مع الشكاوى المقدمة ضد أعضاء المؤتمر الوطني العام، ويدعوهم للاستجواب ويحكم فيما إذا كان هناك دليل كافٍ يدعم شكوى تبرر العقوبة".¹⁸⁷ يشير هذا إلى أنه لا توجد حالياً أية محكمة محددة أو أية هيئة عامة مكلفة بالتعامل مع الشكاوى المقدمة من مواطنين ضد أعضاء المؤتمر الوطني العام. مع ذلك، تتطلب المادة 17 من النظام الداخلي من كل اللجان البرلمانية ضرورة اعتبار ومعالجة الشكاوى ضمن مجال عملها. ولكن لم تحدد فيما إذا كان هذا يتضمن الشكاوى ضد أعضاء محددين في اللجان.¹⁸⁸

بينما لا يبدو أن هناك نظام مراجعة دستوري لأنشطة السلطة التشريعية، فإن المادة 33 من الدستور المؤقت تسمح للسلطة القضائية مراقبة أي مرسوم إداري.¹⁸⁹

¹⁸⁴ www.ignc.net.ly/about-ignc/ [accessed 10 September]

¹⁸⁵ www.ignc.net.ly/category/reports/ [accessed 10 September].

¹⁸⁶ ILAC, 2013.

¹⁸⁷ www.sadeqinstitute.org/2013/08/how-can-libya-achieve-good-governance/ [accessed 20 May 2014].

¹⁸⁸ النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 17، الفقرة 4

¹⁸⁹ الدستور 2011، المادة 33

الممارسة

إلى أي مدى تمارس السلطة التشريعية وأعضاؤها رفع تقارير عن أعمالها وتتم مساءلتها عن أعمالها؟

الدرجة: 100/25

برهنت السلطة التشريعية أنها منفتحة تماماً ومشاركة في التشاور مع الجمهور فيما يتعلق بمحتوى التشريع الجديد. على سبيل المثال، تم تطوير قانون الانتخابات المتعلقة بانتخابات المؤتمر الوطني العام 2012 من خلال نقاش عام مكثف. أثرت منظمات المجتمع المدني، وخاصة الجماعات النسائية، على العملية وأمنت حصة نسائية أكثر تقدماً في الانتخابات.¹⁹⁰ علاوة على ذلك، تمت الموافقة على تمديد تفويض المؤتمر الوطني العام بعد عدة شهور من المشاورات والحوار بين المؤتمر الوطني العام ومنظمات المجتمع المدني.¹⁹¹

بإمكان المواطنين الشكوى ضد أفراد من أعضاء البرلمان، كما بإمكانهم ذلك ضد المؤتمر الوطني العام ككل. ويبدو أن السلطات تقوم بالتحقيقات حول مثل هذه الشكاوى بشرط تقديم دليل ذي مصداقية.¹⁹² ومع ذلك، ليس واضحاً فيما إذا كانت عملية معالجة مثل هذه الحالات تتم بناء على أحكام صريحة أو أنها تعتمد على ممارسات غير رسمية.

كما كانت هناك تقارير عدة عن أعضاء برلمان يستخدمون مراكزهم من أجل مصالح شخصية وتمت مساءلتهم بناء على ذلك من قبل المؤتمر الوطني العام. على سبيل المثال، ادعى على عضو في المؤتمر الوطني العام بأنه حاول رشوة مليشيا بخصوص حصار نفطي. تم نشر الشيك الذي أصدره في أجهزة الإعلام من قبل المليشيا كمثال على كيفية عمل أعضاء المؤتمر الوطني العام، وبناء على ذلك قرر المؤتمر الوطني العام إنهاء مقعده في البرلمان، رغم ادعائه أن الشيك قد تم تزويره.¹⁹³

ومع ذلك، هناك حالات عديدة حيث خرق أعضاء المؤتمر الوطني العام القواعد وشاركوا في أنشطة جنائية ولم تتم مساءلتهم بناء على ذلك. على سبيل المثال، كانت هناك قضية ضد الرئيس السابق للمؤتمر الوطني العام نوري أبو سهمين حيث قام المدعي العام بطلب رفع الحصانة عن أبو سهمين.¹⁹⁴ ولكن الفصل الحاكم في المؤتمر الوطني العام لم يستجب لهذا الطلب ولم يتم المساس بحصانته. وفي أمثلة أخرى، تم نزع الحصانة عن أعضاء في المؤتمر الوطني العام عندما كانوا مشبوهين بالمشاركة بأنشطة جنائية. ومن الدارج بالنسبة لقرارات رفع حصانة الأعضاء

¹⁹⁰ JMW Consulting, 2013.

¹⁹¹ Mohamed Eljarh, "Citizens versus Lawmakers in Libya, *Foreign Policy*, August 2013.

¹⁹² مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁹³ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

¹⁹⁴ العربية، "مسلحون يفتحون البرلمان الليبي، ويوقفون التصويت على رئيس الوزراء"، 29 نيسان/إبريل 2014

ووضعهم موضع المساءلة أو عدم القيام بذلك، أن هذه القرارات تتم بشكل كامل اعتماداً على السياسة وعلى التحالفات المختلفة في البرلمان وهكذا ليست مبنية على التزام عام برفع درجة المساءلة في المؤسسة.¹⁹⁵

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التشريعية؟

الدرجة: 100/25

لا توجد مدونة سلوك شاملة للمشرعين،¹⁹⁶ وليس هناك إطار قانوني يفصل قواعد وأنظمة محددة للمشرعين فيما يتعلق بالهدايا والضيافة، وما بعد الخدمة، والقيام بعمل جماعات ضغط (اللوبي)، إضافة إلى إقرارات الذمة المالية.¹⁹⁷

وفقاً للنظام الداخلي، فإن من غير المسموح للمشرعين إشغال مناصب رسمية أخرى من أجل تجنب أي تضارب محتمل في المصالح.¹⁹⁸ بينما ينص النظام الداخلي على أهمية حرية التعبير بالنسبة للمشرعين، فإن المادة 2 تمنع الأعضاء من إطلاق تصريحات تتناقض مع النظام العام أو الأخلاقيات.¹⁹⁹ علاوة على ذلك، بإمكان رئيس المؤتمر الوطني العام عدم السماح لأعضاء بالكلام إذا استعملوا لغة مسيئة ضد حزب أو عضو في المؤتمر الوطني العام.²⁰⁰

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء السلطة التشريعية من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

¹⁹⁵مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

¹⁹⁶مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام.

¹⁹⁷مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام.

¹⁹⁸النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 46

¹⁹⁹النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 2

²⁰⁰ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

يدعم المثال المذكور سابقاً حول واقعة الحصار النفطي، من بين وقائع أخرى، الإدراك العام بأن أعضاء السلطة التشريعية يفتقرون للنزاهة وأنهم فاسدون. وحسب مقياس الفساد العالمي 2013، اعتبر 38% من المستطلعين أن عضو السلطة التشريعية في ليبيا إما فاسد أو فاسد بشكل كبير.²⁰¹

لا توجد أمثلة معروفة عن مشرّعين يفصحون علناً عن طبيعة علاقاتهم بجماعات الضغط (اللوبي) أو عن إقرارات ذممهم المالية.²⁰²

من المحتمل أن ينتقص النظام الداخلي الحالي من حرية التعبير، حيث إنه يمنع المشرّعين من عمل تصريحات تتناقض مع "النظام العام والأخلاقيات"، إذا أدى تطبيق هذه الأحكام إلى منع الملاحظات الانتقادية.²⁰³ ولكن ينبغي الانتظار لرؤية كيف سيتم إنفاذ هذه الأحكام.

الدور: الرقابة على السلطة التنفيذية

إلى أي مدى توفر السلطة التشريعية رقابة فعّالة على السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 100/50

هناك آليات عديدة لضمان قدرة المؤتمر الوطني العام على توفير رقابة فعّالة على السلطة التنفيذية. إن من أولويات تفعيل سلطة المؤتمر الوطني العام أن يشكّل لجان مساعلة قادرة على استدعاء وزراء وإداريين واستجوابهم.²⁰⁴ إحدى اللجان التشريعية الحالية مكلفة تحديداً بمراقبة الأنشطة والبرامج المالية في الوزارات وتقييم ما إذا كانت الوزارات قائمة بالتزاماتها. وتبدو اللجنة المالية في المؤتمر الوطني العام مؤهلة وقادرة على التأثير على الموازنة الوطنية وتفحصها بدقة في مراحلها الرئيسية.²⁰⁵ ويأتي ثانياً في أولويات المؤتمر الوطني العام حسب النظام الداخلي استخدام آلية تسمح له بالتحقيق في التعيينات للمراكز التنفيذية ومساءلة المسؤولين عن ذلك على أية تجاوزات. كما يمكن النظام

²⁰¹ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 21 May 2014].

²⁰² مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

²⁰³ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

²⁰⁴ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

²⁰⁵ David D. Kirkpatrick and Clifford Krauss, "Libya's Prime Minister Ousted in Chaos Over Tanker", *New York Times*, 11 March 2014.

الداخلي السلطة التشريعية من مراقبة العقود العامة التي تيرمها السلطة التنفيذية ويطلب من مختلف الوزارات تقديم تقارير عن أنشطتها إلى اللجان البرلمانية ذات الصلة، التي يسمح لها بطلب معلومات إضافية واستيضاحات.²⁰⁶

في قضية بارزة في آذار/مارس 2013، قام المؤتمر الوطني العام بإقصاء رئيس الوزراء السابق علي زيدان عن منصبه إثر مواجهة بين الحكومة المركزية ومليشيا قوية كانت تسيطر على ميناء في الجزء الشرقي من البلد. تحدثت المليشيا أوامر من السلطات وبدأت بتحميل النفط في ناقلة تحمل علم كوريا الشمالية وكانت ترسو دون إذن من السلطات. ادعت الحكومة أنها تسيطر على الموقف، لكن الناقلة تمكنت من الهرب بالنفط. أدى الحدث إلى التصويت على سحب الثقة منه وكانت النتيجة قيام المؤتمر الوطني العام بإقصاء علي زيدان.²⁰⁷ علاوة على ذلك قام المؤتمر الوطني العام في تشرين أول/أكتوبر 2012 بإقصاء رئيس الوزراء السابق مصطفى أبو شاقور الذي انتخبه المؤتمر كأول رئيس وزراء بعد الثورة في ليبيا قبل شهر من ذلك. ولم يكن أبو شاقور قد أدى اليمين فعلياً وتمت إزاحته من مركزه عندما أصبح واضحاً أن وزارته لا تعكس تركيبة القوى في البرلمان، الأمر الذي كانت تطالب به جماعات مختلفة.²⁰⁸

ومع ذلك فإن قدرة المؤتمر الوطني العام على توفير رقابة فعّالة على السلطة التنفيذية تواجه تحديات لعدة أسباب. أولاً، النظام الداخلي عمومي ولا يقدم نصوص محددة بخصوص المعلومات التي يتوجب على السلطة التنفيذية تقديمها بناء على طلب السلطة التشريعية. ثانياً، تصبح المهمة معقدة نظراً لقلة خبرة المشرعين في هذا المجال، بالإضافة إلى النقص في طاقم الموظفين.²⁰⁹ وأخيراً، قدرة مختلف اللجان على مراقبة الوزارات بشكل فعال محدودة، حيث تتجاهل السلطة التنفيذية أحياناً في الممارسة طلبات المعلومات المقدمة من اللجان التشريعية.²¹⁰

²⁰⁶ النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 41

²⁰⁷ David D. Kirkpatrick and Clifford Krauss, "Libya's Prime Minister Ousted in Chaos Over Tanker", *New York Times*, 11 March 2014

²⁰⁸ <http://carnegieendowment.org/sada/2014/02/25/another-election-in-libya/h1q4> [accessed May 21 2014].

²⁰⁹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

²¹⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام

الدور: الإصلاحات القانونية

إلى أي مدى تضع السلطة التشريعية كأولوية لها محاربة الفساد، والحوكمة كاهتمام للبلد؟

الدرجة: 100/50

اتخذ المؤتمر الوطني العام خطوات قليلة لإصدار تشريع ضد الفساد ولتحسين الحوكمة.

يمنع الإطار القانوني الحالي الارتشاء محلياً في ليبيا وأدخلت تشريعات حديثة أحكاماً تمنع الشركات المشاركة في أعمال غير قانونية محددة من القيام بأعمال تجارية في ليبيا. في العام 2012 أصدر المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم 36 الذي يجرم ممتلكات 260 فرداً و78 شركة مشتبهين بارتكاب الاحتيال وبأنهم موالون للنظام السابق.²¹¹ وتم تعديل القانون 36-2012 بالقانون 47-2012 الذي يقلل عدد الشركات والأفراد المدرجين على القائمة إلى 6 و234 على التوالي.²¹²

بدأ المؤتمر الوطني العام بمناقشة مشروع قانون جديد للشفافية ومكافحة الفساد في العام 2013، والذي يقال بأنه صدر لاحقاً في السنة نفسها، إلا أن أحكام القانون غير واضحة.²¹³

إضافة إلى ذلك، أسس المؤتمر الوطني العام في آذار/مارس 2014 الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من أجل الحد من الفساد المتزايد وسوء الاستخدام المالي في القطاع العام.²¹⁴ وتوجد الهيئة، المسؤولة عن مراقبة المال العام وتقييم المخالفات في أداء الحكومة إضافة إلى المؤسسات العامة، في سبها في شرق ليبيا وتضم رئيساً، ونائباً للرئيس، وخمسة أعضاء آخرين.²¹⁵

ولكن الأمر المشترك في جميع الخطوات التي اتخذها المؤتمر الوطني العام لمحاربة الفساد أنها أنجزت دون مشاركة مختلف المجموعات المجتمعية، مثل منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص لأخذ مدخلات منهم ومطالبهم. اعتمدت مشاريع القوانين والمبادرات بشكل عام على الإدراك الشخصي أو السياسي لصانعي القانون وليس على المتطلبات العامة للمجتمع بشكل عام.²¹⁶

²¹¹ Law no. 36, 2012.

²¹² Law no. 47, 2012.

²¹³ <https://blueprintforfreespeech.net/document/libya-overview> [accessed 9 July 2014].

²¹⁴ www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2014/03/26/Libya-Constituent-Assembly-session-on-144-PM-term-extended_bd8d521a-1fe8-43ba-9500-83758584a879.html [accessed 21 May 2014].

²¹⁵ <http://archive.crossborderinformation.com/Article/Libyan+corruption+commission+to+investigate+oil+smuggling+allegations.aspx?date=20131011#> [accessed 15 April 2014].

²¹⁶ مقابلة مع مدحت غدامسي.

السلطة التنفيذية

100/42

حصلت تحسينات جديده فيما يتعلق بالفرع التنفيذي مقارنة بالنظام السابق. يتكون الفرع التنفيذي الحالي من رئيس الوزراء والذي يقود الحكومة، ونائب رئيس الوزراء، ومجلس الوزراء. ليس من الواضح ما إذا كان رئيس المؤتمر الوطني العام جزءاً من السلطة التنفيذية أو من السلطة التشريعية. تتوفر الأنشطة المالية للسلطة التنفيذية حالياً للجمهور وتتضمن كل وزارة مكتباً مسؤولاً لأرشفة المعلومات ذات الصلة.²¹⁷ أخذ الفرع التنفيذي العديد من الخطوات لمجابهة الفساد، بما في ذلك إدخال الرقم الوطني الذي يعطي رقماً فريداً لكل فرد وذلك بهدف محاربة الفساد عن طريق تعظيم الاحتمال بأن التحويلات والدفعات تتم للأشخاص الصحيحين. أخذ رئيس الوزراء السابق زيدان المبادرة لطرح مشروع قانون الشفافية ومحاربة الفساد بقصد محاربة الفساد وتطوير الشفافية في القطاع العام.²¹⁸ علاوة على ذلك، وعلى العكس مما كان في حقبة القذافي، شاركت السلطة التنفيذية في تأسيس العديد من الهيئات العامة، مثل المؤتمر الوطني العام، وديوان المحاسبة، والتي تمتلك الأدوات القانونية للقيام برقابة فعالة على السلطة التنفيذية.²¹⁹

ورغم هذه العلامات الإيجابية، ما زالت هناك العديد من العوامل التي تشكل تحدياً للفرع التنفيذي في ليبيا ما بعد الثورة. أولها، لا يحدد الإعلان الدستوري دور الرئيس في العلاقة مع رئيس الوزراء، وأدى عدم الوضوح هذا إلى توترات بين مختلف رؤساء الوزراء والرؤساء منذ الثورة. ثانياً، الموارد البشرية والفنية الموجودة تحت تصرف السلطة التنفيذية غير كافية، كما هو الحال في معظم القطاع العام. ثالثاً، التشريع الحالي يحابي إلى حد كبير الفرع التشريعي مقابل السلطة التنفيذية ويمنع قانون العزل السياسي والإداري السلطة التنفيذية من توظيف أي شخص تابع للنظام السابق. إضافة إلى ذلك، قوّضت الهجمات على أعضاء السلطة التنفيذية، بما في ذلك رئيس الوزراء، استقلالها. وتزايدت حدة هذه الهجمات منذ أيار/مايو 2014. ومنذ آب/أغسطس 2014 كان على الحكومة أن تنتقل إلى الجزء الشرقي من البلد، مما أدى فعلياً إلى فقدانها السيطرة على المرافق الحكومية في طرابلس.

تم بناء هذا التقرير إلى حد كبير على الفترة عندما كانت السلطة التنفيذية ما زالت في طرابلس، حيث جرت التطورات الأخيرة مع نهاية فترة البحث لهذا التقرير.

يمثل الجدول أدناه درجات المؤشر التي تلخص تقييم السلطة التنفيذية فيما يتعلق بقدرتها، وحوكمتها الداخلية، ودورها ضمن نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا الجزء التقييم النوعي لكل مؤشر.

²¹⁷ مقابلة مع عصام جريا، رئيس دائرة التعاون الدولي في وزارة التخطيط، مع شريف جنان، طرابلس، 20 تموز/يوليو 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي التريكي، استشاري إدارة في الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية، مع شريف جنان، طرابلس 19 تموز/يوليو 2014.

²¹⁸ Mohamed Eljarh, "Libya takes steps to fight corruption", *Foreign Policy*, May 2013.

²¹⁹ Zaptia, 2014; Libyan Audit Bureau, 2014.

الدرجة الكلية للعمود: 100/42			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/33	الموارد	-	50
	الاستقلال	25	25
الحوكمة 100/42	الشفافية	75	25
	المساءلة	25	25
	النزاهة	25	25
الدور 100/50	إدارة القطاع العام	50	
	الأنظمة القانونية	50	

البنية والتنظيم

خلال ثورة 2011 وبعدها كان المجلس الوطني الانتقالي حكومة الأمر الواقع في ليبيا، حيث حكم ليبيا لعشرة شهور قبل أن يسلم السلطة إلى الجمعية العمومية المنتخبة حديثاً في آب/أغسطس 2012. يمنع أي عضو في المجلس الوطني الانتقالي من تسلم منصب تنفيذي عام.²²⁰ ويعتبر المؤتمر الوطني العام مسؤولاً عن انتخاب رئيس الوزراء إضافة إلى إقرار الحكومة.²²¹

شكل علي زيدان الحكومة الأولى في ليبيا ما بعد الثورة في تشرين الأول/أكتوبر 2012، وكانت تتشكل من 32 وزيراً، وتتضمن امرأتين، إكرام عبد السلام وزيرة السياحة وكاملة خميس المزيني وزيرة الشؤون الاجتماعية.²²² وتتكون الحكومة الحالية من 30 وزيراً.²²³

²²⁰دستور 2011، المادة 21.

²²¹ www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html [accessed 8 July 2014].

²²² *Libya Herald*, "Zeidan presents government to Congress", 30 October 2012.

²²³ www.cia.gov/library/publications/world-leaders-1/LY.html [accessed 15 August 2014].

القدرة: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى تمتلك السلطة التنفيذية موارد ملائمة للقيام بواجباتها بفعالية؟

الدرجة: 100/50

تمتلك السلطة التنفيذية كمية كافية من الموارد المالية تحت تصرفها وقادرة على توظيف عدد كبير من الطواقم الوظيفية.²²⁴ ولكنها مع ذلك تواجه تحدياً يتمثل في وجود بيئة عمل ضارة، وعدد قليل من الموظفين الذين يمتلكون المهارات والتأهيل المطلوبين لأداء مهماتهم. علاوة على ذلك، تفتقر السلطة التنفيذية للموارد الفنية.²²⁵

ومع ذلك، وفي مناسبات مختلفة، لم تستطع عدة وزارات الوصول إلى أموالها. على سبيل المثال، في بداية 2014، كافحت عدة وزارات من أجل دفع فواتيرها، لأن المؤتمر الوطني العام لم يقر حتى ذلك الوقت موازنة 2014 نتيجة الهبوط في عائدات النفط. ونتيجة لذلك، وضعت هذه الوزارات على موازنة خاصة تسمح لها باستمرار الصرف ولكن لمدة شهر واحد في كل مرة. خصصت الموازنة الخاصة لكل وزارة مبلغاً يعادل معدل الصرف الشهري في السنة التي سبقت.²²⁶

أما التحدي الرئيسي للسلطة التنفيذية فيتمثل في ثقافة العمل، التي تمتاز بكونها ضارة، حيث هناك درجة عالية من التنافس في الطاقم الحكومي. أدى ذلك إلى غياب التقدم والتعاون بين الوزارات، التي تصارع كل منها لوضع نفسها في وضع يعظم مواردها وسمعتها.

من أجل تعزيز قدرتها، طلبت السلطة التنفيذية مساعدة فنية من جهات دولية فاعلة في مجالات متعددة، وبضمنها برامج لمحاربة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، والجمارك، وإدارة الضرائب، وإحصاءات الحسابات الوطنية.²²⁷

ويجدر كذلك التركيز على أن السلطة التنفيذية تواجه تحدياً يتمثل في التغيير المتكرر لرئيس الوزراء والحكومة، فقد حدّ هذا من قدرة السلطة التنفيذية على التخطيط للمدى البعيد، حيث إن الاستراتيجيات التي وضعتها حكومة ما يتم الحكم عليها سلباً أو يساء فهمها من قبل الحكومة التالية.²²⁸ وكان التحدي الآخر متمثلاً في ضبط الموازنة ومع

²²⁴مقابلة مع عصام جربا، 2014.

²²⁵مقابلة مع عصام جربا، 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

²²⁶ Feras Bosalum and Ulf Laessing, "Libya puts ministries under special budget rules after oil revenue slump", Reuters, 24 February 2014

²²⁷ www.imf.org/external/np/ms/2013/030613.htm [accessed May 20 2014].

²²⁸مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، إلى جانب التعامل مع التحول السياسي، وتطبيع الوضع الأمني، ومعالجة القيود المتعلقة بالقدرات المؤسسية.²²⁹

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى تعتبر السلطة التنفيذية مستقلة بالقانون؟

الدرجة: 100/25

بينما يتضمن الإعلان الدستوري 2011 فصلاً بين السلطات أكثر مما كان خلال النظام السابق، فإنه لا يحدد بوضوح أين تنتهي سلطات المؤتمر الوطني العام وأين تبدأ سلطات الفرع التنفيذي، كما يتمثل ذلك بحقيقة عدم وضوح فيما إذا كان رئيس المؤتمر الوطني العام ينتمي للفرع التنفيذي أو التشريعي. إضافة إلى ذلك فإنه لا يذكر بوضوح أدواراً منفصلة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. تطلب المادة 30 من الدستور من الوزراء الحصول على ثقة المؤتمر الوطني قبل تسلم المنصب.²³⁰ وتمكن المادة 24 المؤتمر الوطني العام من فصل أي عضو في الفرع التنفيذي بأغلبية الثلثين.²³¹ اعتبرت قوة المؤتمر الوطني العام، من حيث قدرته على الموافقة على الوزراء ومن حيث فصلهم، سلطة واسعة على الفرع التنفيذي ووسيلة لمنع أي رئيس وزراء وحكومته من أن يصبحوا أقوياء. وهكذا، شكك مراقبون سياسيون عديدون في سماح الإعلان الدستوري باستقلال حقيقي للسلطة التنفيذية.²³²

أصدر المؤتمر الوطني العام في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 قانون العزل السياسي والإداري.²³³ ويعتبر نطاق القانون واسعاً جداً وتم انتقاده بأنه تقييدي جداً، إضافة إلى إمكان تأثيره في تخفيض أداء السلطة التنفيذية وقدرتها على الفعل، حيث سيتم استثناء الكثير من الموظفين المؤهلين إذا ما تم تطبيقه بكامل مداه. وتقف وزارة الخارجية تحديداً ضعيفة جداً. وخصصت المادة 1، الفقرة 6 بالتحديد لهذه الوزارة حيث تعتبر الوفود الليبية الدائمة إلى أية منظمات دولية أو إقليمية قابليين للعزل.²³⁴ وهكذا، إذا تم تطبيق هذه الفقرة بكامل مداها، فإنها تقود إلى إعادة توظيف

²²⁹ www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr1369.htm [accessed May 20 2014]

²³⁰دستور 2011، المادة 30.

²³¹دستور 2011، المادة 24.

²³²دستور 2011، المادة 24.

²³³قانون العزل السياسي والإداري، 2013، المادة 1.

²³⁴قانون العزل السياسي والإداري، 2013، المادة 1، الفقرة 6.

جميع طواقم السفارات الليبية بشكل كامل تقريباً، والذي يمكن أن يكون له تبعات ذات أثر بعيد على علاقات ليبيا الدولية.²³⁵ ونتيجة لحجم القطاع العام قبل الثورة (60 إلى 70% من قوة العمل) مع التعريفات الغامضة في القانون، سيكون هناك آثار بعيدة المدى نتيجة التقليل الكبير في عدد الناس الذين يمكنهم تسلم مناصب في ليبيا المعاصرة.²³⁶

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر السلطة التنفيذية مستقلة في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

من ناحية الممارسة، يواجه استقلال السلطة التنفيذية تحدٍ من عدة عوامل. أدى عدم توفير الدستور لفصل واضح بين فروع الحكم في مناسبات عدة إلى إرباك نتج عنه حقيقة تمتع المؤتمر الوطني العام بسلطات أكثر مقارنة بالفرع التنفيذي.²³⁷ تمثل ذلك في قيام المؤتمر الوطني العام بعزل رئيس الوزراء السابق مصطفى أبو شاقور في تشرين الأول/أكتوبر 2012. أبو شاقور انتخب بداية من قبل المؤتمر الوطني العام ليعمل كأول رئيس وزراء في ليبيا ما بعد الثورة في أيلول/سبتمبر 2012، ولكنه أزيح من المنصب عندما أصبح واضحاً أن حكومته لا تعكس تركيبة القوى في المؤتمر الوطني العام، الأمر الذي طلبته جماعات عديدة.²³⁸ إضافة إلى ذلك، تحدثت عدة أطراف غير حكومية في مناسبات عدة استقلال السلطة التنفيذية. على سبيل المثال، في نيسان/إبريل 2014 كان عبد الله الله، رئيس الوزراء المعين حديثاً، وعائلته ضحايا لهجوم مسلح، مما أدى إلى استقالته في اليوم التالي.²³⁹ اغتال مسلح مجهول في كانون الثاني/يناير 2014 نائب وزير الصناعة خلال زيارته لبلدته سرت.²⁴⁰ وعلاوة على ذلك، تم احتجاز رئيس الوزراء السابق علي زيدان من فندق في طرابلس من قبل رجال مجهولي الهوية، وادعوا بأنهم "اعتقلوا" زيدان حسب قانون الجنايات الليبي بناء على تعليمات النائب العام الليبي، لأن الحكومة سمحت للولايات المتحدة بأسر مشبوه من القاعدة، أبو أنس الليبي، في طرابلس في الأسبوع الذي سبق.²⁴¹ استنكر زيدان، الذي أخلي سبيله دون أذى بعد ست ساعات من الأسر، عملية الخطف معتبراً إياها محاولة انقلاب.²⁴² من أيار/مايو إلى آب/أغسطس 2014 تزايد القتال بين مليشيات متعددة بشكل كبير وأدى إلى حقيقة فقد السلطة التنفيذية في 31 آب/أغسطس

²³⁵ Tarek Megerisi, "Analysis of Legislation No.13 2013: Impact on Libya's Political Sphere", *Sadeq Institute*, June 2013.

²³⁶ Megerisi, 2013.

²³⁷ Toler, 2012.

²³⁸ <http://carnegieendowment.org/sada/2014/02/25/another-election-in-libya/h1q4> [accessed May 21 2014].

²³⁹ Jomana Karadsheh, "After attack on family, Libyan Prime Minister Abdullah al-Thinni steps down", CNN, 13 April 2014.

²⁴⁰ BBC, "Libyan cabinet minister Hassan al-Droui killed in Sirte", 12 January 2014.

²⁴¹ Al Jazeera, "Libyan prime minister seized by armed men", 10 October 2013.

²⁴² Chris Stephen, "Libyan PM Ali Zeidan says his kidnapping was coup attempt", *The Guardian*, 11 October 2013.

السيطرة على معظم الوزارات إضافة إلى مرافق حكومية أخرى في طرابلس.²⁴³ كما أدى الغموض حول دور الرئيس إلى توترات بين مختلف رؤساء الوزراء والرؤساء منذ الثورة. على سبيل المثال، ساءت العلاقة بشكل كبير بين الرئيس الأسبق محمد المقريف ورئيس الوزراء السابق علي زيدان أثناء وجودهما في المنصب، وهما اللذان كانا حلفاء وكلاهما أسس الجبهة الوطنية لخلّاص ليبيا في بدايات ثمانينات القرن الماضي. ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى حقيقة قيام المقريف بممارسة سلطة خارج نطاق منصبه، تضمنت قيامه، كما يفاد، بدفع المؤتمر الوطني العام إلى إعلان اعتبار الحدود الجنوبية من ليبيا منطقة عسكرية تخضع في المواضيع العامة لمصادقته، الأمر الذي كان خلافاً بالنسبة للمحللين السياسيين.²⁴⁴ علاوة على ذلك، أعلن المقريف نفسه قائداً للدولة ضد إرادة الكثير من الشريحة السياسية.²⁴⁵

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى توجد أنظمة لضمان الشفافية فيما يتصل بأنشطة السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 100/75

هناك افتقار لتشريع محدد للسلطة التنفيذية يضمن الشفافية في أنشطتها. ومع ذلك، لدى كل دائرة تنفيذية مكتب مسؤول عن أرشفة المعلومات ذات الصلة، مثل محاضر الاجتماعات، والقرارات، والإنفاق. ويتطلب القانون علاوة على ذلك أن تعلن موازنة السلطة التنفيذية وأن يتم الإفصاح عن الذمة المالية للموظفين الكبار في الفرع التنفيذي. لديوان المحاسبة، الذي تأسس في العام 2012 لدعم الشفافية المالية، القوة القانونية لإنفاذ هذه الإفصاحات.²⁴⁶ هيئة مكافحة الفساد التي شكلها المؤتمر الوطني العام في آذار/مارس 2013 لمراقبة الأموال العامة والمخالفات في أداء المؤسسات العامة، لها كذلك القدرة القانونية لإنفاذ الإفصاحات.²⁴⁷

²⁴³ UNSMIL/OHCHR, *Overview of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law During the Ongoing Violence in Libya*, 2014.

²⁴⁴ www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/libyas-fractionous-new-politics [accessed 22 August 2014].

²⁴⁵ www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/libyas-fractionous-new-politics [accessed 22 August 2014].

²⁴⁶ مقابلة مع عصام جربا، 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

²⁴⁷ مقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى هناك شفافية في أنشطة السلطة التنفيذية من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

بينما كانت هناك تحسينات جدية مقارنة بحقبة القذافي، فإن السلطة التنفيذية قادرة إلى درجة ما فقط على توفير الشفافية في أنشطتها. النظام المستخدم لتخزين المعلومات حول أنشطة الدوائر التنفيذية لا يعمل جيداً في الممارسة، ونتيجة لغياب التنسيق بين مختلف الدوائر التي تتكامل في مسؤولياتها يتم نشر معلومات مكررة غير مفيدة. كذلك، فإن المعلومات حول أنشطة السلطة التنفيذية، مثل الإجراءات والأنظمة، لا يتم نشرها بشكل ممنهج بلغة واضحة حتى يفهمها المواطنون العاديون.²⁴⁸ يتم نشر الإفصاح عن ممتلكات كبار الموظفين في الفرع التنفيذي للهيئات ذات الصلة، ولكنها لا تكون متوفرة للجمهور.²⁴⁹

تعلن موازنة الحكومة للعموم، ولكن التقارير المفصلة حول الإنفاقات الفعلية للدوائر المختلفة لا تتوفر للعموم.²⁵⁰ في العام 2013 وجهت للسلطة التنفيذية انتقادات شديدة حول إنفاقها غير الشفاف لموازنة 2012. وبناء على ذلك أعلنت السلطة التنفيذية أن موازنة 2013 ستكون مفتوحة للجمهور لیتفحصها²⁵¹، الأمر الذي جرى تكراره في عدة مناسبات.²⁵² حاولت إدارة زيدان زيادة شفافية الحكومة، على سبيل المثال، ومن خلال جعل اجتماعات الحكومة الرسمية مفتوحة للصحافة، والتي عقد أولها في تشرين الثاني/نوفمبر 2012.²⁵³ كما توضع محاضر اجتماعات الحكومة بشكل مفتوح على شبكة الإنترنت.²⁵⁴ ولكن نشر محاضر اجتماعات الحكومة لا يتم بثبات وأحياناً يكون من الصعب على الجمهور أن يتابع أنشطة السلطة التنفيذية.²⁵⁵

خلال السنة الماضية، رفضت السلطة التنفيذية طلباً لحرية المعلومات في عدة مناسبات.²⁵⁶ ولكن تتبغي الملاحظة أنه لا توجد مادة حول حرية المعلومات في ليبيا ولأن أي طلب عن معلومات لا يجد بالتالي دعماً قانونياً.

²⁴⁸مقابلة مع فتحي مهدي التريكي، 2014.

²⁴⁹مقابلة مع عصام جربا، 2014

²⁵⁰مقابلة مع عصام جربا، 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

²⁵¹ www.libyaintelligence.org/content/budget-2013-another-unaccounted-fraud [accessed 26 May 2014].

²⁵² Libya Herald, "Government finances open, transparent and available for inspection", 16 July 2013.

²⁵³ Libya Herald, "Government signals new era of transparency as first formal cabinet meeting opened to the press", 21 November 2012.

²⁵⁴ The Economist, "Libya's recovery: Better than it sounds", 28 January 2012.

²⁵⁵مقابلة مع فتحي مهدي التريكي، 2014.

²⁵⁶مقابلة مع فتحي مهدي التريكي، 2014

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان قيام أعضاء السلطة التنفيذية بوضع تقارير عن أعمالهم وأن يخضعوا للمساءلة عن هذه الأعمال؟

الدرجة: 100/75

توجد أحكام عديدة لضمان مراقبة السلطة التنفيذية. المادتان 24 و 30 من الإعلان الدستوري تعطيان المؤتمر الوطني العام القدرة على الموافقة على الوزراء أو عزلهم، الأمر الذي يشكل قوة متفذة على السلطة التنفيذية.²⁵⁷ كما أن من القوة القانونية للمؤتمر العام تشكيل لجان تحقيق بإمكانها استدعاء الوزراء والإداريين لجلسات استماع وتقوم واحدة من هذه اللجان حالياً بمراقبة الأنشطة المالية والبرامج في الوزارات وتقيم فيما إذا كانوا ممتثلين لالتزاماتهم. النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، الذي ينظم الأنشطة البرلمانية، يسمح للمؤتمر الوطني العام أن يحقق في تعيينات المناصب التنفيذية ويضع الموظفين موضع لمساءلة عن أية أخطاء، ولكنه في انتظار أن يطبق.²⁵⁸ كما يلزم النظام الداخلي الوزارات بتقديم تقارير عن أنشطتها للجان البرلمانية المعنية، والتي تستطيع طلب معلومات إضافية وتوضيحات.²⁵⁹ علاوة على ذلك، يوفر ديوان المحاسبة آلية رقابة مهمة، حيث يقوم بكلا الأمرين: الإدارة المالية والمحاسبة، إضافة إلى تقييم أداء الحكومة، وهيئات عامة أخرى، كجزء من تقرير التدقيق السنوي.²⁶⁰

يلزم القانون أعضاء السلطة التنفيذية أن يوضحوا الأسباب لأي قرارات اتخذوها.²⁶¹ وفي المقابل، لا يطلب الإطار القانوني أن يقوم أعضاء السلطة التنفيذية باستشارة الجمهور أو أي جماعات مثل منظمات المجتمع المدني.²⁶² وفي الحالات التي يخرق أعضاء السلطة التنفيذية صلاحياتهم يمكن رفع الحصانة عنهم.²⁶³

²⁵⁷دستور 2011، المادة 24 و 30.

²⁵⁸ Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, 2013.

²⁵⁹النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012، المادة 41

²⁶⁰ Zaptia, 2014; Libyan Audit Bureau, 2014.

²⁶¹مقابلة مع فتحي مهدي التريكي، 2014.

²⁶²مقابلة مع عصام جربا، 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

²⁶³مقابلة مع عصام جربا، 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى هناك رقابة فعّالة لأنشطة السلطة التنفيذية من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

تعتبر آليات ضمان رقابة السلطة التنفيذية فعّالة نوعاً ما من حيث الممارسة. تقدم الدوائر التنفيذية المعلومات المالية اللازمة إلى ديوان المحاسبة، مما يمكنه من إتمام تدقيقه السنوي دون تدخل لا مبرر له ويرفع النتائج إلى المؤتمر الوطني العام.²⁶⁴ في تقريره للعام 2013، تم تقديم تقرير من 446 صفحة للبرلمان في آذار/مارس 2014، اتهم ديوان المحاسبة إدارة زيدان والمؤتمر الوطني العام بالحوكمة الضعيفة، وغياب الشفافية، والإدارة الضعيفة، وضعف التطبيق في نطاق واسع من القطاعات.²⁶⁵ ولكن، لم يوضع أي وزير في السنوات السابقة موضع مساءلة بسبب التجاوز الكبير في الإنفاق عن الموازنة.²⁶⁶

في آذار/مارس 2014، تمت مساءلة رئيس الوزراء، في حينه، علي زيدان، من قبل المؤتمر الوطني العام عندما قامت مليشيا تسيطر على ميناء في الجزء الشرقي بتحدي السلطات في طرابلس في محاولتها لبيع نفط. أثار هذا الحدث قدراً كبيراً من عدم الثقة برئيس الوزراء علي زيدان وأقصاه المؤتمر الوطني العام عن منصبه تبعاً لذلك. صوّت 121 عضواً مع إقصاء زيدان وتم إقصاؤه، وبالكاد كان ذلك كافياً، حيث كان في ذلك الوقت يتكون من 180 عضواً بسبب سلسلة من الاستقالات والإقصاءات.²⁶⁷ في حزيران/يونيو 2014، ادعى زيدان أنه ما زال يعتبر نفسه القائد الشرعي لليبيا ووصف إقصاءه بأنه غير دستوري.²⁶⁸

ومع ذلك، وحتى مع وجود أمثلة على قيام المؤتمر الوطني العام بمساءلة أعضاء في السلطة التنفيذية، فإن هذه المهمة معقدة في الممارسة بسبب عدة عوامل، بما في ذلك حقيقة أن أعضاء السلطة التشريعية بشكل عام يفتقرون إلى الخبرة في هذا المجال ونتيجة للنقص في طاقم الموظفين.²⁶⁹

من الصعب تقييم مدى تقديم السلطة التنفيذية تقارير عن أنشطتها، بما في ذلك التقارير إلى اللجان التي شكلها المؤتمر الوطني العام. فمن جهة، يدّعي موظف في السلطة التنفيذية الحالية واستشاري إدارة في الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية كلاهما أن السلطة التنفيذية تقدم بالفعل تقارير عن أنشطتها للمؤتمر الوطني العام، كما هو

²⁶⁴مقابلة مع عصام جربا، 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

²⁶⁵ Zaptia, 2014; Libyan Audit Bureau, 2014.

²⁶⁶مقابلة مع مهدي غدامسي، 2014.

²⁶⁷ Michael, 2014.

²⁶⁸www.middleeasteye.net/news/former-prime-minister-zeidan-returns-libya-amid-rising-instability-828444301#sthash.rB1bxvHa.dpuf [accessed 22 August 2014].

²⁶⁹انظر تقرير العمود المتعلق بالسلطة التشريعية.

مطلوب في القانون.²⁷⁰ ومن جهة ثانية، فإن هذا الرأي يعارضه العاملون في السلطة التشريعية الذين يرون أن السلطة التنفيذية تتجاهل طلبات معلومات من اللجان البرلمانية في المؤتمر الوطني العام.²⁷¹

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 100/25

لا توجد الآن مدونة سلوك لضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية.²⁷² إضافة إلى ذلك، ليس هناك تشريع لمنع المسؤولين التنفيذيين من التنقل من وإلى الأعمال الخاصة ومناصب في السلطة التنفيذية. إضافة إلى ذلك، فإن التشريع الحالي لا يضع أية قواعد لما بعد الوظيفة الوزارية ولا يقدم حماية شاملة للمبلغين عن الفساد من الداخل (نافخي الصافرة).²⁷³

في نيسان/إبريل 2012، تبنى المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم 26-2012 الذي يؤسس هيئة نزاهة مكلفة لتفحص الأشخاص الذين يطلبون وظائف سياسية عليا. هيئة النزاهة مسؤولة عن التحقيق فيما إذا كان المتقدم بالطلب إما له علاقة بالنظام السابق أو مشترك بأنشطة جنائية.²⁷⁴

²⁷⁰ مقابلة مع عصام جربا، 2014 ومقابلة مع فتحي مهدي التريكي، 2014.

²⁷¹ انظر تقرير العمود المتعلق بالسلطة التشريعية.

²⁷² مقابلة مع عصام جربا

²⁷³ مقابلة مع عصام جربا

²⁷⁴ George Grant, "Human Rights Watch denounces Integrity Commission following disbaring of Zeidan ministers", *Libya Herald*, 16 November 2012 (2012b).

الممارسة

إلى أي مدى تضمن نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

نتيجة لعدم وجود مدونة سلوك للسلطة التنفيذية، هناك عدد قليل من الأحكام لضمان نزاهتها في الممارسة. على سبيل المثال، أدى عدم وجود تشريع متعلق بانتقال أعضاء في السلطة التنفيذية بين مراكزهم العامة ووظائف في الأعمال الخاصة إلى أن يصبح هذا الأمر ممارسة شائعة وإلى أن أصبحت السلطة التنفيذية مكونة من العديد من رجال الأعمال.²⁷⁵

عندما أدى رئيس الوزراء السابق زيدان وحكومته القسم في 14 تشرين الثاني/نوفمبر 2013، كان ثمانية من وزرائه المقترحين غائبين نتيجة لعمل هيئة النزاهة، أربعة منهم كانوا ممنوعين، وأربعة آخرون كانوا تحت التحقيق. من بين الأربعة ممنوعين كان وزير الداخلية عاشور سليمان شويل، ووزير الكهرباء علي محمد محيريق، ووزير التعليم العالي عبد السلام بشير الدويبي، ووزير الشؤون البرلمانية معز فتحي الخوجة. وأدى المنع إلى استتكار منظمة هيومان رايتس ووتش للهيئة، حيث ادعت الأولى أن العمليات التي تتبعها الهيئة غامضة وواسعة. وحتى الآن، فإن تفاصيل حكم هيئة النزاهة لم يتم إعلانها.²⁷⁶

لم يكن ممكناً إيجاد أي مثال على حماية المبلغين من الداخل في الممارسة.

²⁷⁵مقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014

²⁷⁶ Grant, 2012b.

الدور: إدارة القطاع العام (القانون والممارسة)

إلى أي مدى تعتبر السلطة التنفيذية ملتزمة ومشاركة في تطوير قطاع عام حسن الإدارة؟

الدرجة: 100/50

ينظر إلى السلطة التنفيذية على أنها ملتزمة بتطوير قطاع عام حسن الإدارة، ولكنها، تفتقر إلى الموارد البشرية المطلوبة للنجاح في هذا الصدد.²⁷⁷

ساهمت السلطة التنفيذية في تأسيس مديرية القوانين، والتي تضم مجلس تأديبي مسؤول عن القيام بإجراءات تأديبية ضد أفراد المستوى العالي من موظفي الخدمة المدنية. يتشكل المجلس من مسؤولين كبار وأعضاء من السلطة القضائية، بما في ذلك من المحكمة العليا، ومسؤولين متقدمين من مكتب النيابة العامة، وموظفين متقدمين من مديرية القانون ومحاكم الاستئناف.²⁷⁸ الإشراف على الطاقم يعتبر فعالاً إلى حد ما.²⁷⁹ إضافة إلى ذلك، طبقت السلطة التنفيذية، بقيادة رئيس الوزراء علي زيدان، في العام 2013 خطة زادت الموارد في ديوان المحاسبة لجعله قادراً على مراجعة كل أنشطة الدولة ومحاربة الفساد.²⁸⁰

علاوة على ذلك، وضعت السلطة التنفيذية قانون الحكم المحلي رقم 59-2012.²⁸¹ أصبحت الحاجة واضحة للامركزية أكثر خلال ثورة 2011 حيث نهضت المجالس المحلية في جميع أنحاء البلد للتعامل مع الشؤون المختلفة في المدن. كان النظام السابق متمركزاً إلى حد كبير في طرابلس، وبالتالي كان على المواطنين السفر مسافات طويلة لمعالجة قضاياهم، بما في ذلك خدمات بيروقراطية، مثل الأختام والتوقيعات، والتي كان من الممكن إتمامها في بلدانهم. يقسم القانون 59-2012 ليبيا إلى محافظات وبلديات، ونتيجة لتطبيقه هناك الآن 100 مجلس بلدي تتعامل مع هذه الاحتياجات.²⁸²

لم تقم السلطة التنفيذية حتى الآن بتقديم حوافز للقطاع العام لزيادة مستوى الشفافية والمساءلة في أنشطة القطاع.²⁸³

²⁷⁷مقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014

²⁷⁸ ILAC, 2013.

²⁷⁹مقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014

²⁸⁰ The Tripoli Post, 'Libya takes Measures to Combat Corruption', 13 January 2013.

²⁸¹ Law no. 59, 2012.

²⁸² www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/is-local-government-in-libya-the-solution [accessed 22 August 2014].

²⁸³مقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014

الدور: النظام القانوني

إلى أي مدى تضع السلطة التنفيذية في أولوياتها المساءلة العامة ومحاربة الفساد بصفتها همّ للبلاد؟

الدرجة: 100/50

أدخلت السلطة التنفيذية الليبية، في شباط 2013، مشروع رقم الهوية الوطني (الرقم الوطني)، والذي يتضمن إعطاء كل فرد رقم فريد شبيه برقم الضمان الاجتماعي، وذلك من أجل تعظيم احتمال أن تصل التحويلات والدفعات إلى الأشخاص الصحيحين، إضافة إلى الحد من التلاعب على النظام إلى الحد الأدنى. وهكذا، فإنه يقصد من وراء الرقم الوطني محاربة الفساد وبالتالي تخفيض موازنة الدولة وخاصة رواتب الدولة، التي زادت بين العامين 2012 و2013.²⁸⁴ وتفيد التقارير أن الكثير من الموظفين قد حصلوا على رواتب من عدة هيئات عامة، الأمر الذي سينهيه الرقم الوطني كما هو منوي. الجهة المسؤولة عن مراقبة ومتابعة هذه الممارسة والعمل ضدها هي وزارة المالية.²⁸⁵ حتى الآن تم إدراج 80% من الليبيين في النظام.²⁸⁶ لكن، تبقى عملية تجميع البيانات ضعيفة وتنتزع المسؤوليات بين هيئات متعددة. انقطعت عملية جمع عدة مؤشرات أساسية بالثورة ويتطلب الأمر استعادتها.²⁸⁷ علاوة على ذلك أخذ رئيس الوزراء السابق علي زيدان في أيار/مايو 2013 خطوات إضافية باتجاه محاربة الفساد وتحسين الشفافية إثر عدة تقارير عن انتشار الفساد وهدر المال في القطاع العام. تم تقديم مشروع قانون للشفافية وضد الفساد وتمت مناقشته في المؤتمر الوطني العام. وكان محرك هذه الخطوات، إلى حد كبير، المطلب الشعبي من أجل التطبيق الفوري لإجراءات من أجل الشفافية ومحاربة الفساد.²⁸⁸

لم يجد التقييم أية أمثلة على إعلانات أو أحاديث لأعضاء الحكومة أو رئيس الوزراء تركز على أثر الفساد ومحاربه.²⁸⁹

²⁸⁴ Mohamed Eljarh, "Libya Takes Steps to Fight Corruption", Foreign Policy, 28 May 2013.

²⁸⁵ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

²⁸⁶ Eljarh, 2013.

²⁸⁷ www.imf.org/external/np/ms/2013/030613.htm [accessed May 20 2014]

²⁸⁸ Eljarh, 2013.

²⁸⁹ مقابلة مع فتحي مهدي تريكي، 2014.

السلطة القضائية

100/26

منذ الثورة هناك درجة منخفضة من ثقة الجمهور بالنظام القانوني، ويعود ذلك أساساً لكون النظام الجديد مماثلاً للنظام في العهد السابق، بصرف النظر عن إلغاء المحاكم الخاصة. كانت السلطات بعد الثورة بطيئة في إزاحة حتى القضاة الأكثر إثارة للجدل الذين خدموا في النظام السابق. وهكذا، فإن غالبية العاملين حالياً خدموا في حقبة القذافي، ونتيجة لذلك ينظر إليهم على أنهم غير مؤهلين لتوفير محاكمات عادلة. وفوق ذلك، ونتيجة للبيئة غير الآمنة فيما بعد الثورة، ظهر نظام قضائي موازٍ تقوم ميليشيات مستقلة بوظائف الدولة، مثل اعتقال الأفراد وتوقيفهم. ويتم ذلك دون رقابة قضائية أو مساءلة مما ساهم في تشكيل الإدراك العام للنظام القضائي.²⁹⁰ أخيراً، يعاني القضاء من نقص في إنفاذ أحكامه وقراراته.²⁹¹ ومع ذلك، يتم إعداد إطار قضائي، فهناك مسودة قانون جاهزة تقريباً حول كامل مهنة القضاء تم تحضيرها من قبل نقابة المحامين الليبيين، وقدم المجلس القضائي الأعلى مشروع قانون لإصلاح أجزاء من القضاء وتحتوي على عنصر فحص وتدقيق.²⁹²

وتتبعي الإشارة إلى أنه كان من الصعب أثناء البحث الحصول على القوانين ذات الصلة والمصادر الأولية للتشريع، وبالتالي تم الاعتماد على مقابلة أشخاص كمصادر أولية وعلى مصادر ثانوية أخرى.

يقدم الجدول أدناه درجات المؤشرات، التي تلخص تقييم السلطة القضائية من حيث قدرتها، وحوكمتها الداخلية، ودورها داخل نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا الجزء تقييماً نوعياً لكل مؤشر.

²⁹⁰ International Crisis Group, *Trial by Error: Justice in Post-Qadhafi Libya*, 2013.

²⁹¹ اللجنة الاستشارية، الاجتماع الأول، 2014.

²⁹² ILAC, 2013.

الدرجة الكلية للعمود: 100/26			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/50	الموارد	50	50
	الاستقلال	50	50
الحوكمة 100/29	الشفافية	25	25
	المساءلة	50	25
	النزاهة	25	25
الدور 100/0	إدارة القطاع العام	0	
	الأنظمة القانونية	0	

البنية والتنظيم

يعمل القضاء الليبي وفق نظام محاكم أحادي هرمي بأربعة مستويات، أعلاها المحكمة العليا. تقوم المحكمة العليا بعدة وظائف، من ضمنها معالجة دستورية القوانين، والبت في القضايا المتعلقة بالخلافات الخاصة بالاختصاص القانوني، وتحديدًا بين المحاكم العادية والمحاكم الخاصة، والبت في الاستئنافات الخاصة بالانتخابات، كما تعمل كمحكمة نقض. أي قرار للمحكمة العليا نهائي وملزم لأي جسم قضائي ومؤسسة في ليبيا. توجد سبع محاكم استئناف في الزاوية، وطرابلس، والخمس، ومصراتة، وبنغازي، ودرنة، وكفرة. يوجد حالياً في ليبيا 1,200 قاض يخدمون في النظام القضائي الليبي.²⁹³ تغطي كل محكمة استئناف عدة محاكم ابتدائية، وهذه المحاكم تتلقى طعون من المستوى الأقل، أي محاكم المناطق.

²⁹³ ILAC, 2013.

يبقى نظام القضاء الليبي مثقلاً بشدة بنظام الحكم السابق، والذي كان كامل السيطرة تقريباً على القضاء.²⁹⁴ كان القضاة يعينون أحياناً بناءً على ولاءاتهم السياسية وليس على جدارتهم القانونية.²⁹⁵ حسب القانون 6-2006، كان القضاء تحت سلطة المجلس الأعلى للهيئات القضائية والذي كان تحت سلطة وزارة العدل. عدل القانون 4-2011 الذي تم تنبيهه من قبل المجلس الوطني الانتقالي، القانون 6-2006 حيث استبدل المجلس الأعلى للهيئات القضائية بالمجلس الأعلى للقضاء،²⁹⁶ والمكون من مسؤولين قضائيين متقدمين، بما في ذلك رئيس المحكمة العليا رئيساً، والنائب العام نائباً للرئيس، ورؤساء محاكم الاستئناف السبعة. وهكذا فقد تم إبعاد وزارة العدل إضافة إلى عدد من الهيئات المرتبطة بالوزارة (مثل مديرية محامي الدولة، محامو الشعب والقانون) تماماً من المجلس الأعلى للقضاء. المسؤولية الأساسية للمجلس الأعلى للقضاء هي الإشراف على القضاء، بما في ذلك التعيينات، والترقيات، والتقلات والإعارات.²⁹⁷

القدرة: الموارد

القانون

إلى أي مدى توجد قوانين تسعى لضمان رواتب وظروف عمل ملائمة للقضاء؟

الدرجة: 100/50

يطلب القانون رقم 4-2011 من وزارة العدل ضمان رواتب وظروف عمل ملائمة للقضاء، ولكن القانون لا يقدم معايير الحد الأدنى للرواتب والظروف.

يبين القانون رقم 4-2011 والذي تبناه المجلس الوطني الانتقالي في تشرين الثاني/نوفمبر 2011، الترتيبات الداخلية للنظام القانوني. تحدد موازنة القضاء ورواتب القضاة بواسطة وزارة العدل. على خلاف محاكم المستوى الأدنى، والممولة من وزارة العدل، فإن المحكمة العليا تمول مباشرة من المؤتمر الوطني العام.²⁹⁸ وللمجلس الأعلى للقضاء إمكانية وضع التوصيات والاعتراض على ميزانية القضاء. أعلنت الحكومة في أيلول/سبتمبر 2013 زيادة رواتب

²⁹⁴ ILAC, 2013.

²⁹⁵ ILAC, 2013.

²⁹⁶ في اللغة الإنجليزية High Judicial Council أو Supreme Judicial Council

²⁹⁷ ILAC, 2013.

²⁹⁸ ILAC, 2013

القضاة والمدعين العامين إثر زيادة 20% لموظفي القطاع العام.²⁹⁹ ودخلت هذه المراجعة حيز التنفيذ مع بداية 2014.³⁰⁰

رواتب القضاة محمية بالقانون، ولكن يمكن تخفيضها بعد تفتيش قضائي، والذي يقيّم أداء قاضي أو أكثر.³⁰¹

الممارسة

إلى أي مدى يوجد للقضاء مستويات ملائمة من الموارد المالية، والطواقم والبنية التحتية ليعمل بكفاءة من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/50

من حيث الممارسة لا يتوفر للقضاء موارد مالية ملائمة ليعمل بكفاءة، وتدفع الرواتب المتدنية التي يتقاضاها هؤلاء القضاة إلى إكمال أجورهم في القطاع الخاص، مما يزيد خطر تضارب المصالح. وأكثر من ذلك، فإن المحاكم لا تعمل بالمرة في بعض المناطق. ومن جهة أخرى، فإن القوى البشرية ومعارف الطواقم في القضاء ينظر إليها على أنها كافية.³⁰²

من ناحية الممارسة، فإن الرواتب في القضاء تحدد اعتماداً على مستوى مهارات الشخص وأقدميته.³⁰³ بعد زيادة الأجور التي ذكرت سابقاً، تتراوح الرواتب التي تدفع للقضاة بين 4,000 و 7,000 دينار ليبي (3,273 و 5,727 دولار أمريكي).³⁰⁴ رواتب القضاء متدنية بشكل عام ولا تستطیع التنافس مع رواتب القطاع الخاص، والتي أجبرت عدد كبير من القضاة على المشاركة في ممارسة أعمال خاصة، مما يزيد من خطر تضارب المصالح. كانت رواتب القضاة في المحاكم الجنائية غير كافية، خاصة في بداية المرحلة الانتقالية، مقارنة بالمهام التي يتوقع منهم أدائها. في بعض مناطق الجزء الشرقي من البلد، مثل بلدة درنا ومنطقة الجبل الأخضر المحيطة بها، لم تعمل المحاكم بالمرة.³⁰⁵

منذ الثورة، زاد تدفق الموارد المالية من جهات خارجية للنظام القضائي في ليبيا بشكل كبير. تتسق الأمم المتحدة المساعدة الدولية بهدف دعم برنامج المؤتمر الوطني العام "أولويات الأمن، والعدالة، وسيادة القانون". إضافة إلى

²⁹⁹ Ashraf Abdul-Wahab, "Government Increases Salaries of Judges, Prosecutors and Court Officials", *Libya Herald*, 14 September 2013.

³⁰⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁰¹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁰² مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

³⁰³ مقابلة مع كيفن جورج، مدير وحدة ليبيا،

³⁰⁴ مقابلة مع كيفن جورج، 2014

³⁰⁵ International Crisis Group, 2013.

ذلك، بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنفيذ برنامج يدعم سيادة القانون، والوصول إلى العدالة والعدالة الانتقالية. علاوة على ذلك، قامت جهود ثنائية عديدة من الممولين ومنظمات غير حكومية دولية بالمشاركة في النظام القضائي الليبي.³⁰⁶

تعج كليات الحقوق العامة في ليبيا بالطلبة، مما نتج عنه توفر أعداد كبيرة منهم للعمل في القضاء. منذ 1993، يطلب من خريجي الحقوق الذين يطمحون ليكونوا قضاة أن يتلقوا تدريباً إلزامياً في المعهد العالي للقضاء. قبل الثورة، تلقى المعهد بين 3,000 و 4,000 طلب في كل عام للالتحاق بهذا التدريب، والذي يحتاج لإتمام سنتين تقريباً. طبيعة التدريب عملية أساساً ويتم ذلك في مجموعات من أربعة إلى ستة طلاب باستخدام منهجية المحكمة الصورية.³⁰⁷ ويغطي التدريب كل المجالات القانونية، بما فيها القانون الجنائي، والقانون المدني، والتحكيم، وجوانب متعددة من القانون الإجرائي، وحقوق الإنسان، والقانون الدولي، ومهارات الحاسوب بالإنجليزية، ومدونة السلوك. بينما ينظر إلى مهارات الخريجين على أنها كافية، فإن التدريب والتعليم الذي يعطى للطواقم أثناء الوظيفة يعتبر محدوداً جداً.³⁰⁸ ومع ذلك، ينظر إلى مهارات وتأهيل الطاقم القضائي على أنها كافية بشكل عام.³⁰⁹ أُجبر المعهد في العام 2012 على الإغلاق نتيجة للوضع الأمني الهش. وقيل إنه سيعاد فتحه واستئناف أنشطته في أيار/مايو 2013، ولكن ليس من الواضح فيما إذا تم ذلك.³¹⁰

ويفتقر القضاء حالياً للدعم والموارد الإدارية مثل الكتبة، والمصادر في المكتبة، وتقنية حاسوبية متقدمة.³¹¹

³⁰⁶ ILAC, 2013.

³⁰⁷ هناك فرق بين نوعين من المحاكم الصورية، الأولى تدعى moot court والثانية تدعى mock court ، للمزيد من المعلومات انظر: www.law.georgetown.edu/campus-life/activities-organizations/barristers-council/faqs.cfm [accessed 25 August 2014].

³⁰⁸ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁰⁹ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

³¹⁰ ILAC, 2013.

³¹¹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى يعتبر القضاء مستقلاً بالقانون؟

الدرجة: 100/50

بينما تم إدخال إصلاحات لزيادة استقلال القضاء، مثل إخراج وزارة العدل من المجلس الأعلى للقضاء، فإن استقلال القضاء لا زال مهدداً نتيجة اعتماده المالي على الوزارة، ولعدم وجود أحكام منفصلة في الدستور للمحكمة العليا، ويسبب الانتهاك المحتمل لهذا الاستقلال من قبل السلطة التشريعية، كما تمثل ذلك في قانون العزل السياسي والإداري. ومع ذلك يشير العديد من القوانين التي يتم اقتراحها إلى وجود إرادة سياسية لإصلاح القضاء.

تنص المادة 32 من الدستور المؤقت على أن القضاء مستقل وأن القضاة يخضعون للقانون ولضميرهم فقط.³¹² تتطلب تعديلات الدستور المؤقت، بما في ذلك أحكام جديدة بالنسبة للنظام القانوني، أغلبية الثلثين في البرلمان.³¹³ ولم يتم وضع أعلى محكمة (المحكمة العليا) بشكل منفصل في الدستور المؤقت حيث يشير إلى المحاكم ككل. أسست المحكمة العليا بالقانون 6-1982.³¹⁴ المحكمة العليا مستقلة مالياً وتمول من المؤتمر الوطني العام، على خلاف المحاكم الأدنى التي تمول من وزارة العدل.³¹⁵ لا توجد حالياً محكمة دستورية في ليبيا، ولكن هناك غرفة دستورية موجودة ضمن المحكمة العليا.³¹⁶

وضع القانون 6-2006 القضاء تحت سلطة المجلس الأعلى للهيئات القضائية، الذي كان يرأسه وزير العدل وبالتالي تحت سلطة وزارة العدل بشكل كامل.³¹⁷ عدّل القانون 4-2011 هذا الوضع وحول المجلس الأعلى للهيئات القضائية إلى المجلس الأعلى للقضاء والمكون فقط من موظفين قضائيين متقدمين. وبدا، أزاح القانون وزارة العدل، إضافة إلى هيئات أخرى مرتبطة بالوزارة بما في ذلك مديريات محامي الدولة، ومحامي الشعب والقانون، بشكل تام عن

³¹²دستور 2011، المادة 32.

³¹³دستور 2011، المادة 36.

³¹⁴ Law no. 6, 1982.

³¹⁵ ILAC, 2013.

³¹⁶اللجنة الاستشارية، 2014.

³¹⁷ ILAC, 2013.

المشاركة في المجلس الأعلى للقضاء، الأمر الذي عزز الاستقلال القضائي بشكل كبير.³¹⁸ حسب التشريع الحالي، يرأس رئيس المحكمة العليا المجلس الأعلى للقضاء وتتضمن عضوية المجلس النائب العام ورؤساء محاكم الاستئناف السبعة في ليبيا. ولكن المجلس ما زال معتمداً مالياً على وزارة العدل وأن كلاً من رئيس المحكمة العليا والنائب العام يعينان من قبل السلطة التشريعية. ولذلك يدعى بأن القانون فاشل في منح المجلس الأعلى للقضاء ولاية كاملة.³¹⁹ المجلس الأعلى للقضاء مسؤول أساساً عن القضاء، بما في ذلك التعيينات، والترقيات، والإعارات والتقلات.³²⁰

بشكل عام، يبدأ موظفو القضاء مسيرتهم المهنية كممثلين للدعاء العام، وعندما يحصلون على درجة متقدمة يصبحون مستحقين للترقية إلى قضاة. الموظفون الذين يسعون للترقية ومؤهلون عليهم تقديم طلب والنجاح في عرض أداء تقوم به مفتشية القضاء. وفي نهاية المطاف يكون المجلس الأعلى للقضاء الجهة المسؤولة عن تعيين القضاة من بين مقدمي الطلبات.³²¹ لا يبدو أن النظام الحالي يوفر نظام تثبيت وظيفي من أجل ضمان يحمي القضاة من إنهاء الوظيفة لأسباب تعسفية.³²² في القانون 14-2013، والذي عدل القوانين التي تحكم القضاء، تنص المادة 1 على تأسيس هيئة إشراف على تعيينات القضاء مع سلطة لعمل جلسات استماع تأديبية.³²³ يستطيع المجلس الأعلى للقضاء فصل قاضٍ بناء على تفتيش قامت به الهيئة.³²⁴

حسب عدد من القضاة في أنحاء ليبيا، فإن قانون العزل السياسي والإداري الذي تم تبنيه في العام 2013 يهدد الاستقلال الذي وضع حديثاً للقضاء.³²⁵ يمنع القانون أي شخص مرتبط بالنظام السابق من الخدمة في القطاع العام. تبين المادة 1 من القانون 14 فئة من الموظفين السابقين بمن فيهم الوزراء، والسفراء، وأفراد من الجيش ليتم استثنائهم.³²⁶ أضرب عدد من القضاة وتقدم أكثر من 60 قاضياً باستئناف إلى المحكمة العليا ضد القانون. ويترجون بأن القانون يهدد استقلال القضاء بانتهاك مبدأ فصل السلطات بين فروع الحكم الثلاثة (التشريعي، والتنفيذي، والقضائي). وحسب القضاة، فإن إصلاح النظام القانوني يجب أن يأتي من الداخل اعتماداً على حوار مع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وليس مفروضاً من واحدة أو الأخرى.³²⁷ تم تشكيل لجنة لتطبيق قانون العزل السياسي والإداري، ولكن سيتضح لاحقاً إلى أي مدى سيتم تطبيق القانون فعلياً.³²⁸

وما زال العمل جارياً على تشريع آخر بخصوص القضاء. تم تأسيس لجنة الترقيات في القضاء بواسطة المجلس الوطني الانتقالي في أيار/مايو 2012، وتتكون من 17 عضواً من قضاة، ومدعين عامين، ومحامين، وأكاديميين،

³¹⁸ ILAC, 2013.

³¹⁹ International Crisis Group, 2013.

³²⁰ ILAC, 2013.

³²¹ ILAC, 2013.

³²² مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³²³ Lawyers for Justice in Libya, *Destoori Report and Recommendations*, 2014.

³²⁴ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³²⁵ Mohamed Eljarh, "Libya's Judges Confront the Past", *Foreign Policy*, 21 June 2013 (2013a).

³²⁶ قانون العزل السياسي والإداري، 2013، المادة 1.

³²⁷ Eljarh, 2013a.

³²⁸ [www.academia.edu/5257004/Libyas_Political_Isolation_Law - Politics Justice or the Politics of Justice](http://www.academia.edu/5257004/Libyas_Political_Isolation_Law_-_Politics_Justice_or_the_Politics_of_Justice) [accessed 25 August 2014].

وذلك من أجل دراسة كيف يمكن جعل القضاء أكثر فعالية.³²⁹ نشرت اللجنة تقريرها النهائي في كانون الثاني/يناير 2013 مع مجموعة من التوصيات المتعلقة بالقضاء. وأقرت بالحاجة الملحة لاستعادة ثقة الجمهور بالنظام القانوني وأوصت بإصلاح القضاء من أجل ضمان استقلاله، ونزاهته، وحياديته. يركز التقرير على أن غرض الإصلاح يجب أن يكون "البناء وليس الهدم"، الإصلاح وليس التخريب".³³⁰ إضافة إلى ذلك، قدم وزير العدل ثلاثة مشاريع قرار إلى المؤتمر الوطني العام حول العدالة الانتقالية. يتضمن الأول منها صيغة معدلة وموسعة جداً للقانون 4-2011 بإعطاء تفويض واضح للجنة تقصي الحقائق والمصالحة، التي أسسها القانون 4-2011 وأعطيت مهمة أساسية هي تعويض الضحايا، للتحقيق في الانتهاكات الممنهجة ضد جميع الأفراد التي قام بها أي طرف فيما يتعلق بالانتخابات البرلمانية في تموز/يوليو 2012. أما مشروع القانون الثاني فكان حول تجريم التعذيب، والاختفاء الإجباري، والتمييز. ويؤكد المشروع عدم إمكانية منح العفو عندما يتعلق الأمر بانتهاكات خطيرة تم ارتكابها خلال وبعد انتفاضة 2011. مشروع القانون الأخير يمنع المحاكمات العسكرية للمدنيين غير الخاضعين للقانون العسكري.³³¹ علاوة على ذلك، أتمت نقابة المحامين الليبيين تقريباً مسودة مشروع يقصد منها تنظيم المهنة القانونية ككل،³³² وقدم المجلس الأعلى للقضاء مشروع قانون لإصلاح أجزاء من القضاء ويتضمن عنصر فحص وتدقيق. يقترح المشروع أن يتم فصل جميع القضاة وأن تتشكل لجنة بمسؤولية إعادة القضاة وممثلي الادعاء العام الذين يحققون مهارات ومؤهلات محددة.³³³ ليس من الواضح فيما إذا كان تبني هذه المشاريع بإمكانه استعادة الثقة العامة بالقضاء، ويبدو أن هناك إرادة سياسية لتوفير عدالة انتقالية وإصلاح القضاء.

الممارسة

إلى أي مدى يعمل القضاء دون تدخل من الحكومة أم أطراف أخرى؟

الدرجة: 100/50

منذ الثورة استقرت القواعد القانونية للمحكمة العليا، وكسب القضاء استقلالاً من حيث كونه أكثر حرية في العمل وفي إتمام قراراته دون تدخل سياسي مقارنة بالوضع في حقبة القذافي. عززت عدة حالات وأعدة مؤخراً الاستقلال من حيث الممارسة. على سبيل المثال، أصدرت المحكمة العليا في كانون الأول/ديسمبر 2012 حكماً اعتبر إجراءات معينة في القانون 37-2012 والتي تستعمل في المحاكمات ضد مسؤولين خدموا في نظام القذافي غير

³²⁹ يمكن الإشارة إلى لجنة الترقّيات في القضاء أيضاً باسم لجنة ال 17.

³³⁰ International Crisis Group, 2013.

³³¹ ILAC, 2013.

³³² ILAC, 2013.

³³³ International Crisis Group, 2013.

دستورية. وبناء على ذلك بدأ القضاء بتدارك هذه الإجراءات.³³⁴ علاوة على ذلك، أعلنت المحكمة العليا في حزيران/يونيو 2014 أن انتخاب المؤتمر الوطني العام لأحمد معيتيق كرئيس وزراء ليبيا غير دستوري، الأمر الذي قبله معيتيق بناء على ذلك.³³⁵ إضافة إلى ذلك يبدو أن إخراج وزارة العدل من أعمال المجلس الأعلى للقضاء قد عزز من استقلال القضاء في الممارسة، حيث يظهر القضاء والمحامون، إلى حد ما، بأن لديهم التزاماً مشتركاً لتأسيس سيادة القانون في ليبيا ما بعد القذافي.³³⁶ وهكذا، فإن المحكمة العليا قادرة على العمل باستقلالية أكبر في الممارسة. ولكن هذه القدرة لا تمتد إلى المحاكم الأدنى، التي لا تعمل باستقلالية نتيجة، على سبيل المثال، للتهديدات الأمنية.³³⁷

وعلى الرغم من هذه التحسينات ما زال استقلال القضاء يواجه تحدياً بعدد من العوامل. أولاً، يعاني النظام القضائي، مثل العديد من الكيانات في ليبيا المعاصرة، من تاريخ طويل من التدخل السياسي والفساد. اليوم مازال القضاء معرضاً للتدخل من المؤتمر الوطني العام، مما يقلل استقلاله وشرعيته في الممارسة.³³⁸ على سبيل المثال، فصل المؤتمر الوطني العام في 10 حزيران/يونيو 2014 النائب العام عبد القادر رضوان، الأمر الذي كان، طبقاً لرضوان، ردة فعل للحكم بعدم شرعية انتخاب معيتيق كرئيس للوزراء. أدانت منظمة القضاة الليبيين رسمياً فصل رضوان وحثّت المؤتمر الوطني العام على إلغائه.³³⁹

ثانياً، تشكل البيئة الأمنية كذلك تهديداً جدياً للمؤسسة. منذ نهاية الثورة زادت بشكل مرعب الاغتيالات والهجمات والتهديدات ضد القضاء والمحامين، وعاملين آخرين في النظام القانوني. في آذار/مارس 2013 قام رجال مسلحون غير معروفين باقتحام وزارة العدل وأجبروا الوزير صلاح المرغني وموظفيه على الخروج من الوزارة. يبدو أن ذلك كان ردة فعل على مقابلة عبر خلالها المرغني عن قلقه تجاه الاعتقالات التي تقوم بها الميليشيات والسجون غير القانونية التي تديرها.³⁴⁰ في تشرين الثاني/نوفمبر 2013، وبعد سلسلة من اغتيالات القضاء والمحامين، أطلق المرغني نداء للمساعدة قائلاً إن الوضع الأمني الهش يؤثر بقوة على أداء القضاء. تصاعد الوضع أكثر من ذلك في شباط/فبراير 2014، عندما علّق العديد من القضاة في أرجاء ليبيا عملهم إلى حين يمكن ضمان سلامتهم،³⁴¹ وفي صيف 2014 توقفت المحاكم في طرابلس عن العمل فعلياً بسبب تصاعد القتال بين ميليشيات مختلفة.³⁴² حتى الآن فشلت السلطات في إنفاذ الأنظمة التي تهدف إلى حماية القضاة والطواقم الإضافية في السلطة القضائية من التأثير الخارجي.³⁴³ في حزيران/يونيو 2013، تم إكمال أول حكم متعلق بمقاضاة موظفين من الادعاء العام

³³⁴ International Crisis Group, 2013.

³³⁵ Ashraf Abdul Wahab, "Supreme Court Rules Maetig's GNC Election 'unconstitutional'", *Libya Herald*, 9 June 2014.

³³⁶ International Crisis Group, 2013.

³³⁷ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

³³⁸ Eljarh, 2013a.

³³⁹ Moutaz Ali "Attorney General Demands the GNC Stop Interfering in the Judiciary", *Libya Herald*, 14 June 2014.

³⁴⁰ Mohamed Eljarh, "Libya's Fight for the Rule of Law", *Foreign Policy*, 4 April 2013 (2013b).

³⁴¹ Ahmed Elumami, "Judges Suspend Work over Assassinations and Intimidation", *Libya Herald*, 22 February 2014.

³⁴² UNSMIL/OHCHR, 2014.

³⁴³ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014.

في النظام السابق. برأت محكمة في طرابلس مسؤولين من موظفي نظام القذافي - وزير الخارجية عبد العاطي العبيدي ومحمد الزاوي الرئيس السابق للمجلس التشريعي زمن القذافي - من التهم ضدهم بإهدار المال العام.³⁴⁴ وتبع ذلك قيام صفحات على الفيسبوك ومجموعات تؤيد المليشيات وقانون العزل السياسي والإداري بالمطالبة بتطهير القضاء. وحسب ادعائهم فإن الثورة يجب أن تحدث داخل النظام القانوني وأن المؤسسة القضائية الحالية يحتمل أن تجد سيف الإسلام (الابن الثاني للقذافي) وعبد الله السنوسي (مدير المخابرات السابق وصهر القذافي) بريئين، وبذا تعيق تطبيق قانون العزل السياسي والإداري.³⁴⁵

من غير الواضح إلى أي حد يتم تسييس تعيينات القضاة وإن كان تعيين القضاة يتم باعتماد كلي على معايير مهنية. يبدو أن المعيار المهني فيما يتعلق بتعيين القضاة هو الطلب بأن يكون المعين قد تخرج من المعهد القضائي العالي.³⁴⁶

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى توجد أحكام لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات ذات الصلة حول نشاطات وعمليات أخذ القرار في القضاء؟

الدرجة: 100/25

السلطة القضائية غير ملزمة بنشر معلومات ذات صلة مثل القرارات القضائية، ومحاضر مداولات المحاكم، والإحصاءات العامة.³⁴⁷ لكن المادة 273 من المدونة الليبية للإجراءات المدنية والتجارية تضمن قدرة أي شخص، بما في ذلك أفراد لم يكونوا طرفاً في القضية، على الحصول على نسخة من الحكم الأصلي بشكل مجاني.³⁴⁸ تحدد المادة 276 أي المعلومات يجب النص عليها في الحكم، بما في ذلك التاريخ، والمحكمة والمكان، وأسماء القضاة

³⁴⁴ Eljarh, 2013c.

³⁴⁵ Eljarh, 2013a.

³⁴⁶مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁴⁷مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁴⁸المدونة الليبية للإجراءات المدنية والتجارية، المادة 273.

المشاركين وممثلي الادعاء العام، وأسماء الأطراف في القضية ومحاميهم، إضافة إلى الحقائق العامة للقضية التي تم الحكم بناء عليها.³⁴⁹

لا يبدو أن القضاة مطالبون بالكشف عن ممتلكاتهم إلى المجلس الأعلى للقضاء قبل أن يتم تعيينهم.³⁵⁰ وباعتبار حقيقة عدم وجود قيود على القضاة بأن يعملوا ليكملوا رواتبهم بالعمل في القطاع الخاص فإن هناك خطراً عالياً بوجود تضارب مصالح في القضاء. ومع ذلك فإن المداوالات القضائية مفتوحة للجمهور العام.³⁵¹

الممارسة

إلى أي مدى يمكن للجمهور الوصول إلى معلومات وأنشطة القضاء في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

يمكن تصنيف شفافية القضاء بشكل عام إلى جزأين رئيسيين: المحكمة العليا والمحكمة الأخرى، حيث الأولى شفافة إلى حد ما والثانية ليست كذلك.

عندما أكملت المحكمة العليا قضية رئيس الوزراء السابق المعين وأعلنت أن انتخابه غير دستوري، كان معظم القضية متلفراً، بما في ذلك المناقشات واستخلاصات المحكمة النهائية. علاوة على ذلك، من الممكن للمواطنين والمنظمات أن يحصلوا على المعلومات المتعلقة بأنشطة وقرارات المحكمة العليا، ولكن هذه المعلومات لا يتم نشرها تلقائياً. بدلاً من ذلك، على الأطراف المعنية أن تتقدم للمحكمة بطلب للكشف عن هذه المعلومات، والتي تتم بعد ذلك يدوياً. ومن جهة أخرى، فإن شفافية المحاكم الأدنى أقل بكثير.³⁵² نظراً لغياب الإطار وضعف الاتصال، من ناحية الممارسة يصعب على الجمهور أن يصل إلى المعلومات القانونية، مثل الأحكام والقرارات الأخرى التي تتخذها المحاكم الدنيا.³⁵³ يمكن للمواطنين أن يتقدموا للمحاكم بطلب مثل هذه المعلومات، ولكن المحاكم لا تكشفها إلى الحد نفسه كما تفعل المحكمة العليا.³⁵⁴ من المشترك في النظام القضائي ككل أنه لا يتم نشر تقارير بصورة منتظمة

³⁴⁹ لمدونة الليبية للإجراءات المدنية والتجارية، المادة 276.

³⁵⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁵¹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁵² مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

³⁵³ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁵⁴ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

عن معلومات حول أنشطته، ونفقاته، والنظام الداخلي والتعيينات الجديدة، وليس لديه موقع إلكتروني شامل.³⁵⁵ للمحكمة العليا صفحة فايسبوك، ولكنها لم تحدّث منذ تشرين أول/أكتوبر 2013.³⁵⁶ كما ذكر آنفاً، ليس هناك نظام تلقائي يمكن أن يبسر نشر المعلومات.³⁵⁷ علاوة على ذلك، فشل القضاء إلى حد بعيد في تطوير استراتيجيات وصول إلى الناس للتوعية والتواصل معهم منذ نهاية الثورة.³⁵⁸

وهكذا، فإن جزءاً من القضاء، المحكمة العليا، شفاف، بينما الباقي غير شفاف تقريباً. وحيث إن المحكمة العليا تشكل جزءاً صغيراً من النظام القضائي، فإن النظام ككل يقيّم على أنه يفتقر إلى حد ما إلى الشفافية.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان قيام القضاء بوضع تقارير عن أعماله وأن يخضع للمساءلة عنها؟

الدرجة: 100/50

كما ذكر آنفاً، تتطلب المادة 276 من المدونة الليبية للإجراءات المدنية والتجارية من القضاة أن يذكروا الحقائق التي بنوا عليها أحكامهم في قضية ما.³⁵⁹ يتعامل التفتيش القضائي، وهو نظام مراجعة داخلي قائم على الأقران، مع حالات الفساد المزعومة، والسلوك غير المهني، واستغلال المنصب، بين أعضاء السلطة القضائية. بناء على استلام شكوى ضد قاضٍ أو ممثل للنياحة، يتم تعيين مستشار لتفحص الدليل المقدم. إذا تبين أن المتهم قد انتهك سلطته يتم البدء بتفتيش إداري. إذا وجد التفتيش أن الشكوى جديرة بالمتابعة فإنها ترفع إلى المجلس القضائي الأعلى من أجل الإجراءات التأديبية، حيث من حق المتهم التمثيل القانوني. إذا حدد المجلس الأعلى للقضاء أن هناك جريمة قد ارتكبت، تقوم لجنة من القضاة من المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف ذات العلاقة باتخاذ قرار فيما إذا كان سيتم رفع الحصانة عن المدعى عليه وإحالة القضية إلى النائب العام.³⁶⁰ يتعامل التفتيش القضائي إضافة إلى

³⁵⁵ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁵⁶ <https://ar-ar.facebook.com/SupremeCourtOfLibya> [accessed 25 September 2014].

³⁵⁷ Advisory Group, 2014.

³⁵⁸ ILAC, 2013.

³⁵⁹ المدونة الليبية للإجراءات المدنية والتجارية، المادة 276.

³⁶⁰ ILAC, 2013.

ذلك مع التفتيش والتقييم الخاص بأعضاء السلطة القضائية. وهذه يتم القيام بها سنوياً، وفي بعض الحالات عشوائياً، لغرض الترقية.³⁶¹

الممارسة

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان قيام القضاء بوضع تقارير عن أعماله وأن يخضع للمساءلة عنها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

بينما من غير المعروف عدد حالات التفتيش القضائي التي تم القيام بها ضد قضاة نتيجة لادعاءات بالفساد، فإن خيار رفع الحصانة عن القضاة قد استعمل ثلاث أو أربع مرات خلال السنوات العشرين الأخيرة.³⁶² العديد من ضحايا الأحكام القضائية غير العادلة في حقبة القذافي يطلبون العدالة في جرائم سابقة وأن يتم عزل الجناة من مناصبهم.³⁶³ بشكل عام، فإن ثقة الجمهور بقدرة النظام القضائي على توفير العدالة للمواطنين العاديين تتأثر بالماضي وتعتبر متدنية جداً.³⁶⁴ معظم القضاة يقدمون أسباباً لأحكامهم، إلا أنه لا يبدو أن هناك متطلب قانوني في هذا الصدد. ومع ذلك، فإن الأسباب بشكل عام تقدم شفويًا وبالتالي لا تكمل كتابياً.³⁶⁵ حيث إن الإجراءات التأديبية غير معلنة، فإنه من غير الممكن تقييم فاعليتها.³⁶⁶

³⁶¹ ILAC, 2013.

³⁶² ILAC, 2013.

³⁶³ International Crisis Group, 2013.

³⁶⁴ International Crisis Group, 2013.

³⁶⁵ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁶⁶ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة القضائية؟

الدرجة: 100/25

بينما تم اتخاذ خطوات لتطوير مدونة سلوك وأخلاقيات لكامل القطاع، ليس هناك حتى الآن آليات مفعلة تضمن نزاهة أعضاء السلطة القضائية. تم تطوير مدونة أخلاقيات للقضاة خلال حقبة القذافي، ولكن المراقبين يجدون أنها بشكل عام ليست محدثة ولم يتم تطبيقها بثبات. عقدت نقابة المحامين الليبيين، التي تشكلت في 1962، مؤتمراً بعد الثورة في مصراتة في 12-13 كانون الأول/ديسمبر 2012 بحضور أكثر من 300 مشارك، بمن فيهم رئيسي المؤتمر الوطني العام والمجلس الأعلى للقضاء. إضافة إلى المصادقة على مسودة القانون المذكور آنفاً حول المهنة القانونية، طرح المؤتمر ابتداء تطوير مدونة أخلاقيات مهنية، كما طرح استراتيجية تواصل مع السلطة القضائية.³⁶⁷ لا يوجد قانون ينظم الهدايا والضيافة للقضاء.³⁶⁸ إضافة إلى ذلك، لا توجد قيود تنطبق على القضاة الذين يسعون للخدمة في الخدمة المدنية أو في القطاع الخاص بعد ترك القضاء.³⁶⁹ من غير الواضح إذا كان بإمكان المواطنين تحديداً أن يطعنوا في عدم حيادية قاضي يرفض التنحي عن القضية، ولكن يمكن للمواطنين أن يتقدموا بشكوى للتفتيش القضائي واتهام القاضي بالفساد واستغلال منصبه.³⁷⁰

الممارسة

إلى أي مدى تضمن نزاهة أعضاء السلطة القضائية في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

في فترة ما بعد الثورة ما زال الجمهور فاقد الثقة في القضاء، حيث إن نزاهة القطاع محدودة جداً من حيث الممارسة. يعود جذر عدم الثقة هذه إلى الاعتقاد بانتشار الفساد في القطاع إلى جانب عدم القدرة على توفير المحاكمات

ILAC, 2013.³⁶⁷

³⁶⁸مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014
³⁶⁹مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014

³⁷⁰ ILAC, 2013.

المنصفة.³⁷¹ بشكل إجمالي يدرك 35% من السكان الليبيين أن القضاء إما فاسد أو فاسد جداً وأفيد بأن 20% دفعوا رشى لشخص ما في القضاء في العام السابق.³⁷²

من حيث الممارسة، لا يفصح القضاة عن ممتلكاتهم،³⁷³ وطبقاً لدراسة حديثة فإن الليبيين يفضلون أن تتم مراقبة القضاء بشكل أكثر قريباً من أجل منع ومحاربة الفساد في القطاع.³⁷⁴

الدور: الرقابة على السلطة التنفيذية

إلى أي مدى يوفر القضاء رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 100/0

تعطي المادة 33 من الدستور المؤقت النظام القانوني القدرة على ممارسة رقابة على السلطة التنفيذية حيث تنص على أنه لا يمكن لأي قانون أن يمنع القضاء من السيطرة على أي مرسوم إداري.³⁷⁵ ومع ذلك، في نيسان/إبريل 2013 وقبل تبني قانون العزل السياسي والإداري السابق ذكره، قام المؤتمر الوطني العام بإجراء عدة تعديلات في الدستور المؤقت، بما في ذلك المادة 6، التي تنص على أن جميع الليبيين ينبغي أن يكونوا متساوين أمام القانون وأنهم يجب أن يتمتعوا بحقوق مدنية وسياسية متساوية، دون تمييز في الدين، أو العقيدة، أو اللغة، أو الثروة، أو العرق، أو القرابة، أو الرأي السياسي، أو المكانة الاجتماعية، أو الولاء القبلي أو العائلي.³⁷⁶ تم تعديل المادة 6 لتشتمل على حكم يلغي المراجعة القضائية لدستورية قانون يمنع أفراد معينين من تولي مراكز في الحكومة. وهكذا، يحرم هذا الحكم القضاء من حقه في الطعن بقانون العزل السياسي والإداري بموازاة تطبيقه. من حيث الممارسة، فإن أحكام القضاء التي تقضي بإلغاء قرارات اتخذتها السلطة التنفيذية يتم اتباعها، حتى وإن كان القضاء ليس فعالاً وليس متسقاً في مراجعاته للفرع التنفيذي.³⁷⁷

³⁷¹ ILAC, 2013.

³⁷² www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 10 May].

³⁷³ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014.

³⁷⁴ Lawyers for Justice in Libya, 2014.

³⁷⁵ الدستور، 2011، المادة 33.

³⁷⁶ www.libyanjustice.org/news/news/post/74-lawyers-for-justice-in-libya-condemns-the-gnccs-amendments-to-libyas-constitutional-declaration [accessed 25 August 2014].

³⁷⁷ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم القضاء الليبي، 2014.

يعتقد حوالي 90% من الليبيين أن دستوراً جديداً يجب أن يعطي المحكمة العليا أو محكمة دستورية منفصلة القدرة على إلغاء أي تشريع ينتهك حقوق الإنسان.³⁷⁸

الدور: ملاحقة الفساد

إلى أي مدى يعتبر القضاء ملتزماً بمحاربة الفساد من خلال الملاحقة القضائية وأنشطة أخرى؟

الدرجة: 100/0

القضاء غير ملتزم بمعاقبة الفساد ولا يفصح عن إحصاءات منفصلة عن قضايا متعلقة بتهم الفساد. ويعود هذا، إلى حد كبير، إلى حقيقة أن مثل هذه القضايا تبدأ في أدنى مستوى من المحاكم، والتي تعتبر الأقل استقلالية ويتوفر لها أقل مستوى من الموارد البشرية والمالية.³⁷⁹ وعلاوة على ذلك، لا توجد مؤشرات إلى أن القضاء يلعب أي دور من حيث اقتراح مبادرات ضد الفساد للحكومة أو للمؤتمر الوطني العام معتمدة على خبرته في مثل هذه القضايا.³⁸⁰

³⁷⁸ Lawyers for Justice in Libya, 2014.

³⁷⁹ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

³⁸⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم المؤتمر الوطني العام، 2014

يلعب القطاع العام دوراً مهماً في المجتمع الليبي، وفي سوق العمل بصفته المشغل الرئيسي، وبشكل عنصرياً رئيسياً في الاقتصاد الليبي. ورغم أن القطاع العام لديه مقداراً كافياً إلى حد كبير من الممتلكات تحت تصرفه، فإن الموارد تصرف بشكل غير فعال، وتذهب أحياناً إلى موظفين دائمين تنقصهم المهارات الضرورية ولا يعملون بشكل منتظم. أدى تخصيص موارد غير كافية إلى انخفاض رواتب القطاع العام، وبالتالي إلى قدرة منخفضة على اجتذاب عاملين بالمؤهلات المطلوبة وميل المستخدمين المهرة إلى تقديم طلبات للعمل في القطاع الخاص، الذي أجوره أعلى بشكل كبير. لذلك فإن القطاع العام يواجه تحدياً شديداً بنقص الموارد البشرية. وأعاق التخصيص غير الفعال للموارد تطوير نظم الإدارة العليا والدنيا، الأمر الذي يخفض كذلك جودة تقديم الخدمات العامة. ويواجه القطاع العام علاوة على ذلك تحدياً يتمثل في الافتقار إلى إنفاذ القوانين والأنظمة التي تنطبق على القطاع. ورغم ذلك، يبدو أن هناك إطاراً تشريعياً إلى حد ما، ولكنه في الممارسة مطبق بدرجة محدودة جداً. ولذلك، فإنه من الصعب جداً على المواطنين الليبيين الوصول إلى معلومات حول القطاع العام والقليلون جداً يدركون أن لديهم فرصاً للشكوى ضد أعمال موظف في الخدمة المدنية. ولذلك يندر جداً أن تتم مساءلة المستخدمين ومقاضاتهم على مخالفاتهم.

ومع ذلك، هناك بعض التطورات الإيجابية. على سبيل المثال، هيئات عامة تقوم بمبادرات خاصة بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني المحايدة والأعمال الخاصة للعمل على العديد من الإجراءات العملية. علاوة على ذلك، بادر ديوان المحاسبة ووزارة المالية بالتعاون مع العديد من المنظمات الدولية، مثل الأمم المتحدة، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، من أجل تطوير تشريع للمشتريات العامة ولتقوية آليات الرقابة والتقويم المؤسسية.

لا بد من التنويه بأنه كان من الصعب خلال البحث الحصول على القوانين ذات الصلة وبالتالي تمثلت المصادر الأولية للتشريع في الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إضافة إلى مصادر ثانوية أخرى.

يقدم الجدول أدناه درجات المؤشرات التي تلخص تقييم القطاع العام من حيث قدرته، وحوكمته الداخلية، ودوره في نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا الجزء تقييماً نوعياً لكل مؤشر.

الدرجة الكلية للعمود: 100/38			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/42	الموارد	–	25
	الاستقلال	75	25
الحوكمة 100/38	الشفافية	50	25
	المساءلة	50	25
	النزاهة	50	25
الدور 100/33	توعية الجمهور	0	
	التعاون مع المؤسسات العامة، ومنظمات المجتمع المدني، وهيئات منع الفساد	75	
	تقليل أخطار الفساد عن طريق ضمانات النزاهة في المشتريات العامة	50	

البنية والتنظيم

يشكل القطاع العام الليبي عنصراً رئيسياً في الاقتصاد الليبي. يوظف القطاع العام في ليبيا أكثر من 85% من قوة العمل.³⁸¹ ورغم مرور الاقتصاد الليبي ببعض محاولات الخصخصة، فإن الحكومة ما زالت تمتلك العديد من الشركات

³⁸¹ www.imf.org/external/np/ms/2013/030613.htm [accessed 3 April 2014].

في القطاعات التالية: الكهرباء، والنقل، والاتصالات، والزراعة، والإنشاءات، والخدمات المالية، والتصنيع، والمناجم، والغاز، والمياه.³⁸² وعلاوة على ذلك، فإن الدرجة العالية في دعم السلع، مثل الغذاء والوقود، التي ميزت تقليدياً الاقتصاد الليبي، تعزز الدور والتبعية للحكومة والنظام العام.³⁸³

القدرة: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى يمتلك القطاع العام موارد ملائمة للقيام بواجباته بشكل فعال؟

الدرجة: 100/25

بينما ينظر إلى القطاع العام الليبي بأنه يمتلك كمية كافية من الموارد المالية تحت تصرفه، فإنه غير قادر على اجتذاب عمالة مؤهلة بشكل كافٍ، مما يساهم في ضعف جودة الخدمات العامة.³⁸⁴ هناك نقص عام بالموارد البشرية المؤهلة في ليبيا الأمر الذي يعاني منه القطاعان العام والخاص. بما أن القطاع الخاص يعرض أجوراً أفضل، فإن غالبية العاملين جيدي التأهيل يختارون العمل في الشركات الخاصة، على حساب مصلحة القطاع العام، على الرغم من أنه يوظف غالبية قوة العمل الليبية. معظم العاملين في القطاع العام ضعيفو التأهيل؛ وفي الواقع فإن العديد من الموظفين الدائمين لا يعملون لعدم وجود مهمات كافية ليقوموا بتأديتها، ولكنهم يبقون مدرجين على الرواتب.³⁸⁵ تؤدي الوظيفة في القطاع العام إلى الحصول على الضمان الاجتماعي، والراتب التقاعدي، إضافة إلى عبء ساعات عمل أقل، وهذه عوامل مغرية للعاملين، ولكن هذه الفوائد لا تعادل من حقيقة انخفاض الأجور في القطاع.³⁸⁶ تمت زيادة الأجور في القطاع العام بنسبة 20% في العام 2013 من أجل اجتذاب طواقم أفضل تأهيلاً.³⁸⁷ ومع ذلك، ما زالت الرواتب والمزايا المالية متأخرة عن مثيلاتها في القطاع الخاص، ونتيجة ذلك فإن الأخير قادر على اجتذاب الموظفين الأكثر تأهيلاً.³⁸⁸

يعمل القطاع العام بـ 16 مستوى من المؤهلات توازيها مستويات أجور. الأجور التي تدفع للعاملين الموظفين في أول سبعة مستويات لا ينظر إليها على أنها تكفي للحصول على مستوى حياة لائق وفقاً لاستشاري في الإدارة العامة

³⁸² International Stabilisation Response Team, Libya, *Libya 20 May – 30 June 2011*, 2011.

³⁸³ The Governance Network/Mercy Corps, *Beyond Gaddafi: Libya's Governance Context*, 2011.

³⁸⁴ مقابلة مع عمر ططش، وزير العمل، مع شريف جنان، طرابلس، 11 حزيران/يونيو 2014، ومقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

³⁸⁵ مقابلة مع الدكتور بشار غرياني، 2014.

³⁸⁶ World Bank, 2012.

³⁸⁷ Ahmed Elumami, "Government Increases Public Sector Wages by 20 Percent", *Libya Herald*, 4 September 2013.

³⁸⁸ GIZ, *Libya – Building the Future with Youth*, 2013.

شارك في هذه الدراسة.³⁸⁹ علاوة على ذلك، هناك فروق جوهرية في الأجور التي تدفع للموظفين الذين يملكون مهارات متساوية ويعملون في هيئات مختلفة. على سبيل المثال، فإن موظفاً من المستوى 12 يعمل في وزارة العمل يتلقى 950 ديناراً ليبيا (776 دولار أمريكي) شهرياً، بينما يتلقى موظف من الفئة نفسها يعمل في الفرع التنفيذي 4,500 دينار ليبيا (3675 دولار أمريكي).³⁹⁰ مثلت الرواتب أكبر إنفاق عام في العام 2013، وصل إلى حوالي 31% من الموازنة العامة، والذي يبلغ وفقاً للأرقام الرسمية 66.9 بليون دينار ليبيا (53.5 بليون دولار أمريكي).³⁹¹

وعلى الرغم من أن موازنة القطاع العام تبدو كافية، فإن الخدمات المقدمة ينظر إليها الليبيون على أنها ضعيفة، ما عدا التعليم الذي ترى الغالبية أنه الخدمة العامة الوحيدة ذات النوعية الجيدة.³⁹² إن نقص المهارات الإدارية وغياب الأنظمة الإدارية الملائمة تحديداً يؤديان إلى إعاقة قدرة القطاع العام على تخصيص الموارد وتقديم الخدمات بشكل مرضٍ.³⁹³ بما أن غالبية الموارد المالية تستعمل لدفع الرواتب، فإن تطوير الأنظمة الإدارية ودوائر الموارد البشرية مهمة إلى حد كبير، مما يساهم أيضاً في النوعية الضعيفة للعاملين.³⁹⁴ علاوة على ذلك، تتم إعاقة القطاع العام نتيجة لعدم الوضوح فيما يتعلق بأي القوانين والأنظمة تطبق، مما يترك حالة من عدم الثبات في التعامل مع قضايا مثل تسجيل الأعمال، وتراخيص البناء، وتسجيل منظمات المجتمع المدني، إلخ. لقد تفاقمتم حالة عدم الثبات هذه بحقيقة غياب التنسيق الداخلي بين الوزارات، والهيئات العامة، وداخل هذه المؤسسات أيضاً.

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى يعتبر استقلال القطاع العام محمياً بالقانون؟

الدرجة: 100/75

يوجد إطار قانوني يضمن استقلال القطاع العام في التعيينات والترقيات. يمكن للموظفين أن يحتجوا لمواجهة الفصل التعسفي، ولكن ليس هناك إطار قانوني يضمن حيادية موظفي القطاع العام.

³⁸⁹مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

³⁹⁰مقابلة مع عمر ططش، 2014.

³⁹¹ Mohamed Eljarh, "Libya Takes Steps to Fight Corruption", *Foreign Policy*, 28 May 2013.

³⁹² JMW Consulting and NDI, *Committed to Democracy and Unity*, 2014.

³⁹³مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

³⁹⁴مقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

يشمل التشريع الحالي إرشادات حول كيفية معالجة تعيينات وترقيات موظفي القطاع العام من أجل تجنب التدخل السياسي.³⁹⁵ ووفقاً لقانون الخدمة المدنية، ينبغي نشر الشواغر وأن يبنى التوظيف كلياً على مؤهلات المتقدم للوظيفة لا غير. وينص القانون كذلك على أن جميع الترقيات ينبغي معالجتها داخلياً دون تدخل خارجي.³⁹⁶ بعد أن يتم تعيين الموظفين في القطاع العام يصبحون محميين إلى درجة كبيرة بأحكام القانون، مما يجعل من الصعب فصلهم.³⁹⁷

توجد في وزارة العمل دائرة مكرسة لمعالجة شكاوى موظفي الخدمة المدنية المتعلقة بالفصل التعسفي والتحقيق فيها.³⁹⁸ من غير الواضح ما إذا كان هناك دوائر شبيهة في مؤسسات عامة أخرى تحمي الموظفين ضد التدخل الخارجي والفصل التعسفي. الموظفون، في أية حالة، محميون بالقانون وبإمكانهم أن يواجهوا الفصل وأن تتظر قضاياهم وفق النظام القانوني.³⁹⁹

ليس هناك أية أنظمة محددة تضمن حيادية الموظفين في القطاع العام.⁴⁰⁰ ومع ذلك، تنص المادة 12 من قانون علاقات العمل للعام 2010 على منع العاملين في القطاع العام من القيام بنشاطات سياسية.⁴⁰¹ إضافة إلى ذلك، فإن قانون العزل السياسي والإداري الذي تبناه المؤتمر الوطني العام في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 يمنع أي شخص تابع للنظام السابق من الخدمة في القطاع العام.⁴⁰² تبين المادة 1 من القانون 14 فئة مختلفة من الموظفين السابقين بمن فيهم الوزراء، والسفراء، وأشخاص من الجيش مستثناءة من تسلم مناصب في القطاع العام.⁴⁰³ لقد تمت مناقشة هذه القيود على نطاق واسع. ومن جهة أخرى، فإن الغرض منها، إلى جانب أغراض أخرى، حماية القطاع العام من التدخل غير المبرر من مناصري النظام السابق. ومن جهة مقابلة، تم اتهام بعض هذه القيود على أنها متطرفة ويحتمل أن تؤدي إلى آثار سلبية بإخراج موظفين مؤهلين من القطاع العام. إحدى التبعات الأكثر تطرفاً للقانون هي احتمال استبدال معظم طواقم السفارات الليبية، إذا تم تطبيقه إلى مداه الكامل.⁴⁰⁴

من غير الواضح ما إذا كان القانون يشمل القيام بضغوط برلمانية من أجل تضمين/ أو استبعاد مشاريع مشترية، حيث لم يستطع الباحثون الوصول إلى هذا التشريع بالذات ولم يقدم الذين تمت مقابلاتهم أية فكرة في الموضوع.

³⁹⁵مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

³⁹⁶مقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

³⁹⁷مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

³⁹⁸مقابلة مع عمر ططش، 2014.

³⁹⁹مقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴⁰⁰مقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴⁰¹قانون علاقات العمل 2010، المادة 12.

⁴⁰² Sami Zaptia, "Political Isolation Law Passed Overwhelmingly", *Libya Herald*, 5 May 2013 (2013a).

⁴⁰³قانون العزل السياسي والإداري 2013، المادة 1.

⁴⁰⁴ Tarek Megerisi, "Analysis of Legislation No.13 2013: Impact on Libya's Political Sphere", *Sadeq Institute*, June 2013

الممارسة

إلى أي مدى يعتبر القطاع العام متحرراً من التدخل الخارجي في أنشطته؟

الدرجة: 100/25

على الرغم من وجود أحكام قانونية قوية نسبياً فيما يتعلق باستقلال القطاع العام، فإن القوانين نادراً ما يتم إنفاذها بشكل فعال، ونتيجة لذلك يجري تدخل خارجي، خاصة فيما يتعلق بتعيينات وترقيات موظفين مدنيين. يتم التدخل الخارجي من قبل سياسيين ومن قبل مليشيات مختلفة ويتعلق التدخل بأعمال القطاع العام إضافة إلى التعيينات والترقيات.⁴⁰⁵

لا يتم تغيير الموظفين العموميين بشكل ممنهج بعد تغيير الحكومة. ولكن الموظفين الذين لهم صلات مع الحكومة الجديدة يستغلون هذه الميزة بطلب مواقع مرغوبة في القطاع العام. حدث ذلك بعد انتخابات 2012 نتيجة التدخل السياسي،⁴⁰⁶ ولكن الأمر يصعب تقييمه حيث حدثت الانتخابات التنافسية مرتين فقط منذ الثورة.

ومع أن القانون يحدد قواعد واضحة لتعيين موظفين جدد، إلا أنها لا تتبع بطريقة ممنهجة في الممارسة. تفيد تقارير أن حوالي 50% من جميع التعيينات في القطاع العام مبنية على الصلات السياسية أو المصالح القبلية ويعتمد النصف الآخر على المؤهلات. التوظيف بناء على المؤهلات يحدث بشكل رئيسي في التعيينات التي تتطلب مهارات تقنية محددة وليست لمناصب إدارية.⁴⁰⁷

يبدو أن رؤساء الدوائر لديهم حرية تصرف محدودة في الممارسة عندما يتعلق الأمر بتعيينات موظفين، مع العلم أن معظم الهيئات العامة تتلقى من وزارة العمل قائمة بالمرشحين المحتملين والتي يجب أن يختاروا منها.⁴⁰⁸ ومع ذلك، يبدو أن وزارة العمل لا تلعب الدور نفسه عندما يتعلق الأمر بالفصل من العمل. خلافاً للاختيار وللتعيينات، فإن القوانين المتعلقة بالفصل يتم اتباعها بشكل عام في الممارسة. ومع ذلك، فإن الفصل نادر الحدوث، خوفاً من الردود القوية.⁴⁰⁹

ومع ذلك، يمنع القانون موظفي الخدمة المدنية من القيام بنشاطات سياسية، ومن حيث الممارسة تنطبق هذه القيود فقط في حالات يوجد فيها تضارب مصالح واضح.⁴¹⁰

⁴⁰⁵مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014

⁴⁰⁶مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴⁰⁷مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁴⁰⁸مقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴⁰⁹مقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴¹⁰مقابلة مع عمر ططش، 2014.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام تضمن شفافية القطاع العام في الإدارة المالية، وإدارة الموارد البشرية والمعلومات، من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/50

لا توجد في ليبيا قوانين حق الوصول إلى المعلومات،⁴¹¹ ولكن هناك قوانين أخرى معمول بها تضمن مستوى ما من الشفافية في مجالات معينة من القطاع العام.

هناك قوانين تنظم الشفافية في التعيينات والإفصاح عن الممتلكات الشخصية لموظفي القطاع العام، كما أن هناك قوانين تتطلب علنية السجلات المالية والعقود التي تتعلق بالمشتريات التي يقوم بها القطاع العام. لا توجد أنظمة حول كيفية إدارة هذه السجلات وجعلها مفتوحة للجمهور، حيث لا توجد قوانين حول إتاحة المعلومات.

يتطلب القانون أن تكون الشواغر معلنّة للعموم. تبين المادة 132 من قانون علاقات العمل القوانين المتعلقة بالتوظيف. فيما يتعلق بتوظيف معين، فإن الأولوية تعطى أولاً للمتقدم ذي أعلى الدرجات، إذا كانت الدرجات متساوية فإن الأولوية تكون للشخص ذي المستوى التعليمي الأعلى، ومن ثم تاريخ التخرج، وأخيراً عمر المرشح، حيث تعطى الأولوية للأكبر سناً.⁴¹²

يتطلب الإطار القانوني أن يفصح جميع موظفي القطاع العام عن ممتلكاتهم الشخصية قبل استلامهم المنصب ومرة أخرى بعد عدد من السنوات. ويمكن زيادة على ذلك الطلب من الموظفين بشكل عشوائي أن يحدّثوا معلوماتهم.⁴¹³ ولكن لا يطلب أن تكون هذه الإفصاحات متاحة للجمهور.

⁴¹¹ Freedom of Information Advocates Network, *Global Right to Information Update*, 2013.

⁴¹² قانون علاقات العمل، 2010، المادة 132.

⁴¹³ مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

هناك متطلبات محددة في الإطار القانوني الحالي تلزم القطاع العام أن يحتفظ بسجلات تتعلق بالمشتريات وجعل العقود مفتوحة للجمهور.⁴¹⁴ ويجب الإعلان للعموم عن الفائز بأية عملية مناقصة عامة.⁴¹⁵

لم يكن ممكناً جمع معلومات لا عن الأنظمة الموجودة ولا من المقابلات التي أجريت للتوضيح فيما إذا كانت هناك أنظمة حول كيفية إدارة السجلات في القطاع العام وفيما إذا كانت الأنظمة الخاصة بإدارة المعلومات العامة موجودة.

الممارسة

إلى أي مدى يتم تطبيق أحكام الشفافية الخاصة بالشفافية المالية والموارد البشرية، وإدارة المعلومات بفعالية؟

الدرجة: 100/25

بشكل عام، يتمكن المواطنون من الوصول بشكل محدود جد إلى المعلومات حول أنشطة القطاع العام ولا يتم عموماً تطبيق أنظمة تتعلق بالشفافية أو إنفاذها. منذ العام 2007 حدثت محاولات لإصلاح القطاع العام في ليبيا لزيادة الشفافية بمساعدة خبراء خارجيين، ولكن حدث القليل من التحسينات حتى الآن.⁴¹⁶ استمرت عمليات الإصلاح بعد الثورة، ولكنها أقيمت بسبب حالة الأمن الضعيفة في البلد.⁴¹⁷

ومع أن الدوائر العامة ملزمة بإحاطة الجمهور العام علماً حول أية شواغر من أجل ضمان المنافسة المفتوحة لفرص التوظيف، فإن ذلك نادراً ما يمارس. بدلاً من ذلك تتلقى الهيئات العامة أحياناً قائمة من المرشحين المحتملين من وزارة العمل لتختار منها.⁴¹⁸

وبشكل مشابه، فإن القوانين المتعلقة بإفصاح الموظفين عن سجلاتهم المالية نادراً ما يتم إنفاذها في الممارسة.⁴¹⁹ يفصح الموظفون المدنيون بشكل عام عن سجل مالي خلال زمن وظيفتهم، ولكن لا يتم التحقق من الإفصاحات بثبات ونادراً ما ينتج عن ذلك أية تداعيات.⁴²⁰

المعلومات عن المشتريات العامة لا تتم في الوقت المناسب ولا تكون شاملة. معظم المعلومات لا تكون علنية، وحتى في الهيئات العامة فإن المعلومات عن المشتريات ليست في العادة متاحة لموظفي الهيئة نفسها.⁴²¹

⁴¹⁴مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴¹⁵مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴¹⁶ Bertelsmann Stiftung, 2012.

⁴¹⁷ Bertelsmann Stiftung, 2012.

⁴¹⁸مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴¹⁹ Bertelsmann Stiftung, 2012.

⁴²⁰مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴²¹مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

بشكل عام، يمكن للمواطنين بشكل محدود جداً الوصول إلى المعلومات المتعلقة بأنشطة القطاع العام، باستثناء المعلومة حول موازنة القطاع، والتي تنشر سنوياً ويتابعها ديوان المحاسبة إضافة إلى وزارة المالية.⁴²² كجزء من عمل البحث من أجل هذا التقرير، ثبت أن ترتيب لقاءات مع الموظفين العموميين صعب جداً، الأمر الذي يدل على المستويات المتدنية للوصول إلى القطاع العام الليبي وعلى الشفافية في القطاع العام الليبي.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى توجد أحكام لضمان قيام القطاع العام بوضع تقارير عن أعماله ومساءلته عنها؟

الدرجة: 100/50

لا توجد أحكام متعلقة بالمبلغين من الداخل (مطلق الصافرة) في القطاع العام وليس هناك خطط لإدخال مثل هذه الأحكام في المستقبل القريب.⁴²³ بإمكان الموظفين تقديم شكوى حول سوء سلوك مزعوم إلى مكتب داخلي موجود في كل دائرة ويقوم بمهمة التحقيق في مثل هذه الأمور ومعالجتها.⁴²⁴ تعالج هذه المكاتب أيضاً الشكاوى المقدمة من المواطنين، ولكن غالبية السكان غير مدركين لهذه الإمكانية.⁴²⁵

توجد أحكام تمكّن من ملاحقة موظفي الخدمة المدنية المشبوهين بالمشاركة في عمليات رشى، والفساد و/أو استغلال ميزة امتلاك المعلومات مع إمكانية عقوبة السجن.⁴²⁶

بإمكان المواطنين الشكوى إلى كل من هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة حول قرارات يتخذها موظفو الخدمة المدنية.⁴²⁷ إضافة إلى ذلك، على الهيئات العامة أن تقدم تقارير مالية إلى الوزارة ذات الصلة على أساس سنوي، مما يمكن وزارة معينة من القيام بمستوى ما من الرقابة المالية على إنفاق الهيئة العامة. الوزارات بدورها مسؤولة عن

⁴²²مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴²³ <https://blueprintforfreespeech.net/document/libya-overview> [accessed 3 April 2014].

⁴²⁴مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴²⁵مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴²⁶مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴²⁷مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

الإفصاح عن المعلومات للسلطة التشريعية، والتي تكون عندها قدرة على القيام بمستوى ما من الرقابة على إنفاق
الوزارات.⁴²⁸

الممارسة

إلى أي مدى على موظفي القطاع العام القيام بوضع تقارير عن أعمالهم ومساءلتهم
عنها في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

من حيث الممارسة من النادر مساءلة موظفي القطاع العام عن مخالفاتهم، ولا تعمل آليات الرقابة بشكل حسن.

نظام الشكاوى الحالي لا يدار بثبات في الدوائر كافة وتتم معالجة الشكاوى بأشكال مختلفة وأحياناً تحل دون المرور
بالقنوات السليمة. في حالات نادرة تصل الشكاوى إلى المحكمة.⁴²⁹ حيث إن غالبية المواطنين ليسوا على دراية
بفرصة تقديم شكوى مباشرة لهيئة عامة، أو هيئة الرقابة الإدارية، أو لديوان المحاسبة، فإن القليل من الشكاوى يتم
تقديمها.⁴³⁰ علاوة على ذلك، فإن آليات الرقابة هذه كما ينظر إليها استشاري في الإدارة العامة في هذه الدراسة
تعتبر غير فعالة، بشكل رئيسي لأنها مزودة بعدد غير كافٍ من الموظفين والذين تنقصهم المؤهلات المناسبة. إضافة
إلى ذلك، فإن المراقبين الماليين في القطاع العام هم أنفسهم يشاركون أحياناً في قضايا فساد، ما يؤدي أحياناً إلى
محاولات تشويش أنشطتهم الخاصة عندما يتعاملون مع هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة.⁴³¹

على الرغم من وجود أحكام تسمح بالملاحقة القانونية لموظفي الخدمة المدنية المشاركين في سوء السلوك، فإن هناك
القليل جداً جداً من القضايا التي أدين فيها موظفون بمخالفات، أو اتهموا، أو رفعت عنهم تقارير بذلك.⁴³²

عندما يتعلق الأمر بعقود مشتريات كبيرة في القطاع العام، فإن هناك عملية مصادقة، تبدأ أولاً بالوزارة المعنية التي
تحول العقد بعد ذلك إلى السلطة التشريعية. ولكن المشتريات الأصغر تتم المصادقة عليها من الوزارة المعنية دون
مشاركة المؤتمر الوطني العام.⁴³³

⁴²⁸مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴²⁹مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴³⁰مقابلة مع عمر ططش، 2014 ومقابلة مع الدكتور بشير الغرياني، 2014.

⁴³¹مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴³²مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴³³مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان نزاهة موظفي القطاع العام؟

الدرجة: 100/50

على الرغم من وجود أحكام لضمان نزاهة موظفي القطاع العام، فإن هذه غير كافية وتترك مجالاً للتأويل، وهكذا لا تضمن بشكل كامل نزاهة موظفي الخدمة المدنية. ليس هناك مدونة سلوك عامة، ولكن قضايا تتعلق بالهدايا، والضيافة، وتضارب المصالح تنظم جزئياً في القانون.

يبين قانون العمل رقم 58-1970 أحكاماً تتعلق بكل من الهدايا والضيافة بين موظفي الخدمة المدنية.⁴³⁴ توضح المادة 31 أن الأجور يمكن أن تكون نقداً و/أو بالمساهمة العينية وأن أية إضافة على الراتب المنتظم نتيجة للأمانة، أو الإخلاص، أو الكفاءة، أو ما شابه تعتبر جزءاً من الأجر المعتاد للموظف وليست هدية. الوضع الوحيد الذي لا تعتبر فيه الهدايا والإكراميات جزءاً من الراتب العام هو إذا تم منحها وفقاً لممارسة متبعة منظمة بقوانين معينة. وتضيف المادة 31 أن تكاليف المعيشة والمخصصات العائلية يمكن كذلك اعتبارها كجزء متكامل من المدفوعات للعامل.⁴³⁵ وهكذا، فإن الأحكام في قانون العمل تضمن أساساً فقط أن الموظفين لا يمكنهم استلام هدايا دون الإعلان عنها كجزء من أجرهم العام، ولا تعالج فيما إذا كان مسموحاً لموظفي القطاع العام قبول هدايا أو ما شابه ذلك من الشركات الخاصة أو المواطنين. كما أنه من المشكوك فيه أن تكون هذه القوانين معمولاً بها الآن.⁴³⁶

إضافة إلى ذلك، يبين القانون رقم 12-2010 حول علاقات العمل عدة أحكام متعلقة بالحفاظ على نزاهة الموظفين الليبيين تجاه المواطنين. ينص الجزء 12 على أن الموظفين غير مسموح لهم قبول هدايا بأي شكل مقابل خدماتهم، وأنه لا يمكن لأي موظف استعمال مركزه سواء مباشرة أو بشكل غير مباشر لمنفعته الخاصة أو منفعة غيره، أو لأي من أعمال الوسطة أو المحسوبية، وأنه لا يمكن استعمال أية أدوات أو أجهزة عمل من قبل العامل لمصلحته

⁴³⁴ قانون العمل رقم 58-1970..

⁴³⁵ قانون العمل رقم 58-1970، المادة 31.

⁴³⁶ مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

الشخصية.⁴³⁷ ويحدد تشريع آخر الرشوة لموظف الخدمة المدنية أو منه كجناية، ويعاقب عليها بالسجن.⁴³⁸ إضافة إلى ذلك يمكن أن تتضمن عقود المشتريات فقرة ضد الفساد.⁴³⁹ ولكن ليست هناك قوانين متعلقة بما بعد الوظيفة.⁴⁴⁰ النظام رقم 26-2012 الذي تبناه المجلس الوطني الانتقالي أسس المفوضية العليا لتنفيذ معايير النزاهة والوطنية.⁴⁴¹ المفوضية مسؤولة عن تفحص نطاق واسع من الأفراد من طالبي الوظيفة العامة، بمن فيهم مسؤولي الأمن، والسفراء، ورؤساء المؤسسات والشركات الحكومية، والمرشحين للانتخابات، ورؤساء الاتحادات والجامعات والاتحادات، إضافة إلى أعضاء المؤتمر الوطني العام والسلطة التنفيذية. يطلب من المتقدمين للوظيفة أن يعبئوا استبانة، وأن يقدموا سيرة ذاتية، وكشف إفصاح مالي للمفوضية، والتي يسمح لها القيام بتحقيقات أخرى حول المتقدم. وبناء على ذلك تحدد المفوضية فيما إذا كانت للمتقدم علاقات بالنظام السابق أو كان مشاركاً في أنشطة جنائية. المتقدمون الذين يتم رفضهم بإمكانهم الاستئناف على القرار في محكمة استئناف خلال 10 أيام وعلى القاضي أن يصدر حكماً نهائياً خلال 21 يوماً من تلقي الاستئناف.⁴⁴² ليس واضحاً فيما إذا كان التدقيق ينطبق بأثر رجعي على الموظفين الذين يحتلون مراكز في القطاع العام أو إذا كان ينطبق فقط على الأفراد الذين يسعون للوظيفة. حددت منظمة هيومان رايتس ووتش أن المعايير التي يتم تقييم المتقدمين بناء عليها تتميز بأنها عمومية وغامضة جداً، وأنها إضافة إلى ذلك قد انتقدت الافتقار إلى حقائق ثابتة في العملية وأضافت أن هذه العملية تسمح بالتلاعب السياسي.⁴⁴³

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة القطاع العام في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

المفوضية العليا لتنفيذ معايير النزاهة والوطنية غير فعّالة بالمرّة في الممارسة،⁴⁴⁴ ويبدو أن الفساد منتشر في القطاع العام. وفقاً لاستطلاع رأي، فإن القطاع العام يعتبر المؤسسة الأكثر فساداً في ليبيا إلى جانب الشرطة. 48% من المستطلعين في مقياس الفساد العالمي 2013 اعتبروا أن المسؤولين في القطاع العام وموظفي الخدمة المدنية إما فاسدين أو فاسدين جداً.⁴⁴⁵ علاوة على ذلك، وجدت دراسة أخرى أن 12% من الليبيين يعتقدون أن المسؤولين يتلقون علاوات مقابل تراخيص البناء وأن 13% وجدوا أنه يجب دفع رشوة من أجل الحصول على وظيفة في الحكومة.

⁴³⁷ قانون العمل رقم 12-2010، المادة 12.

⁴³⁸ مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴³⁹ مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁴⁰ مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴⁴¹ النظام رقم 26-2012.

⁴⁴² Grant, 2012b.

⁴⁴³ www.hrw.org/news/2012/04/28/libya-amend-vetting-regulations-candidates-officials [accessed 9 June 2014].

⁴⁴⁴ مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴⁴⁵ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 12 May 2014].

إضافة إلى ذلك، وجد 19% من المستطلعين أنه من الضروري استخدام واسطة للحصول على ترخيص بناء و26% اعتقدوا أن الواسطة لازمة للحصول على وظيفة حكومية.⁴⁴⁶

يقوم القطاع العام من أجل محاربة الفساد بتقديم برامج تدريب ضد الفساد للموظفين، ومع ذلك فإن هذه غير كافية وغير شاملة بما فيه الكفاية لتعطي أثراً. وهكذا، هناك برامج قليلة ناجحة من حيث تثقيف موظفي الخدمة المدنية على مواضيع متعلقة بالفساد.⁴⁴⁷

لا يبدو أن هناك أية استراتيجية تواصل من أجل تعميم قيم القطاع العام الأساسية على الموظفين أو المواطنين. وعلاوة على ذلك فإن قيم ومثل القطاع متضمنة فقط بدرجة محدودة جداً في عقود التوظيف ومعظم موظفي الخدمة المدنية ليسوا على دراية بمجموعة القيم هذه.⁴⁴⁸ لم يكن ممكناً الحصول على رأي حول مدى جودة صياغة هذه القيم، حيث لم يكن الوصول متاحاً إلى أية وثائق ولم يقدم أي من الذين تمت مقابلتهم في الدراسة معلومات بهذا الصدد.

وفقاً لمستشار في الإدارة العامة، حتى مع احتواء عقود المشتريات العامة على بنود ضد الفساد فإن هذه البنود نادراً ما تطبق في الممارسة.⁴⁴⁹

الدور: التوعية العامة

إلى أي مدى يقوم القطاع العام بإطلاع الجمهور وتوعيته حول دوره في محاربة الفساد؟

الدرجة: 100/0

يبقى القطاع العام الليبي متأثراً بالإرث الصعب لنظام القذافي، حيث كان الفساد منتشرًا على كل المستويات في القطاع العام وفي الحكومة، خاصة على أعلى المستويات، حيث يذفن المسؤولون بشكل ممنهج كل التعليقات والتقارير حول المخالفات.⁴⁵⁰ كان النظام في الواقع يراقب الفساد، وكانت اللجنة العامة (وزارة) للتفتيش والرقابة الشعبية تقوم، على أساس سنوي، بوضع تقرير عن هذا الموضوع وعرضه على السلطة التشريعية السابقة، مؤتمر

⁴⁴⁶ استطلاع رأي عام غير منشور، أيلول/سبتمبر 2013 - تم عمله بالتعاون بين (جي إم دبليو) للاستشارات والمعهد الوطني الديمقراطي.

⁴⁴⁷ مقابلة مع الدكتور بشار غرياني، 2014.

⁴⁴⁸ مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴⁴⁹ مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁵⁰ Jessica Donati and Marie-Louise Gumuchian, "Special Report: The Gaddafi Oil Papers", Reuters, 23 December 2011.

الشعب، إلا أن التقارير لم تكن تنشر مطلقاً. بعد الثورة، تم توفير تقرير 2010 المعنون "التقرير السنوي لهيئة الرقابة للعام 2010" لوكالة أنباء رويترز الدولية. يحتوي التقرير على حسابات صفقات غير مطابقة للمواصفات، خاصة في صناعة النفط، وتقارير مالية غير سليمة، وتواريخ مزورة على عقود وممتلكات مقدرة بأقل من قيمتها، إضافة إلى موارد مالية مفقودة في القطاع العام.⁴⁵¹

على القطاع العام الحالي أن يتغلب على هذا العبء، وفي الوقت ذاته فإنه لا يقوم بلعب دور كبير فيما يتعلق بتوعية الجمهور. ليس هناك أية برامج يديرها القطاع تهدف إلى تثقيف المواطنين حول الفساد ووسائل محاربته. ونتيجة لذلك، فإن المواطن العادي حالياً غير واعٍ بكيفية تقديم شكوى ضد ممارسات فساد مفترضة قام بها موظفون مدنيون ولا أين يمكن تقديمها.⁴⁵²

الدور: التعاون مع مؤسسات عامة، ومنظمات مجتمع مدني، وقطاع الأعمال في منع/ معالجة الفساد

إلى أي مدى يعمل القطاع العام مع هيئات الرقابة العامة، وقطاع الأعمال، والمجتمع المدني في مبادرات مكافحة الفساد؟

الدرجة: 100/75

يعمل مكتب المدقق العام حالياً مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، إضافة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على تقوية آليات الرقابة المؤسسية، والرقابة المالية الداخلية وأعمال المتابعة والتقييم.⁴⁵³ إضافة إلى ذلك، تتعاون وزارة المالية مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حول تشريعات وسياسات المشتريات، والرقابة العامة، وإحصاءات الحسابات الوطنية.⁴⁵⁴ وتتعاون الدولة الليبية إضافة إلى ذلك مع الاتحاد الأوروبي من أجل بناء قطاع عام أكثر استدامة. وقد خصص الاتحاد الأوروبي 4.5 مليون يورو - تعادل 7,526,445 مليون دينار ليبي (6,083,129 دولار أمريكي) - إلى برنامج عنوانه مرفق الاتحاد الأوروبي للإدارة العامة في ليبيا والذي يركز على

⁴⁵¹ Donati and Gumuchian, 2011.

⁴⁵² مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴⁵³ <http://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5110&language=en-US> [accessed 2 April 2014].

⁴⁵⁴ <http://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5110&language=en-US> [accessed 2 April 2014].

بناء الدولة وتدعيم الإدارة العامة.⁴⁵⁵ ومع ذلك ينظر إلى نجاح هذه البرامج على أنه محدود جداً.⁴⁵⁶ على سبيل المثال أحرز المشروع الذي بدأه مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات تقدماً طفيفاً وتحرك ببطء، وكان حتى غير نشط بالمرة في فترات معينة، نتيجة لمشاكل قانونية وتقنية، إضافة إلى سوء الإدارة. بشكل عام، واجهت المنظمات الدولية التي سعت لإتمام التدريب والبناء المؤسسي في ليبيا تحديات تتمثل في صعوبات تحديد الهيئات الوطنية المناسبة للتعاون معها والتأثير عليها، ولذلك فإنها أحياناً افترقت إلى شريك لإتمام عملية التدريب والبناء المؤسسي مما نتج عنه مخرجات محدودة.⁴⁵⁷ وحسب مستشار الإدارة العامة في هذه الدراسة، هناك أمثلة على هيئات عامة تتعاون مع منظمات المجتمع المدني المحلية وقطاع الأعمال بناء على طلب هيئات القطاع العام.⁴⁵⁸ ومع ذلك فإن نطاق وطبيعة هذا التعاون غير واضح، حيث لم يقدم من تمت مقابلته كمصدر مطلع أية معلومات إضافية. علاوة على ذلك، تتركز حالات التعاون هذه بشكل رئيسي على إجراءات عملية عامة وليس على برامج أو قياسات متعلقة بمكافحة الفساد.⁴⁵⁹ وما زال نجاح هذه البرامج غير ظاهر، ولكن الإصلاحات الأولية قد تمت إعاقتها بسبب الحالة الأمنية الضعيفة في البلد.⁴⁶⁰

الدور: تقليل أخطار الفساد عن طريق ضمان النزاهة في المشتريات العامة

إلى أي مدى هناك إطار فعال لحماية النزاهة في عمليات المشتريات العامة، بما في ذلك العقوبات على السلوك غير السليم لكل من المزودين والموظفين العموميين، وآليات مراجعة، وآليات للشكاوى؟

الدرجة: 100/50

هناك إطار قانوني لضمان النزاهة في عمليات المشتريات العامة، ولكنه يبقى غير فعال نتيجة لغياب الإنفاذ.⁴⁶¹ على سبيل المثال، يتطلب القانون مناقصات علنية فقط للعقود التي تزيد عن 500,000 دينار ليبي (408,323 دولار أمريكي). هذا حد أدنى كبير جداً أولاً وثانياً نادراً ما يعمل في الممارسة. وفقاً لاستشاري الإدارة العامة في هذه الدراسة، تقوم الدائرة التي تعلن عن العقد بالاتصال عادة بسبعة مقاولين وتطلب عرضاً وتقوم بعد ذلك بعملية مناقصة

⁴⁵⁵ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133396.pdf [accessed 3 April 2014].

⁴⁵⁶ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁴⁵⁷ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁴⁵⁸ مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁵⁹ مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶⁰ Bertelsmann Stiftung, 2014.

⁴⁶¹ مقابلة مع نتس، 2014.

حول العروض التي تلقتها من هذه الشركات.⁴⁶² ويطلب حسب القانون أن تتم مشاركة المتقدمين بالعطاءات بالتوضيحات والتعديلات أثناء المناقصة الحقيقية، ولكن هذه الأحكام تبقى إلى حد بعيد دون إنفاذ.⁴⁶³ يبين القانون عدة متطلبات من أجل ضمان الموضوعية في عملية اختيار المقاول. على مقدمي العطاءات أن يقدموا معلومات ذات صلة بما في ذلك تصريحاً حول قدراتهم، ورسائل توصية من زبائن سابقين، وكشوف مالية. ولكن، وفقاً لاستشاري الإدارة العامة يتم تجاهل معظم هذه المتطلبات في الواقع، باستثناء الإفصاح عن السجلات المالية للشركة، التي يجب أن تقدم كضمان بأن المقاول يستطيع إنهاء مشروع معين دون أن يعلن إفلاسه.⁴⁶⁴ ويحدد القانون وثيقة عطاء معيارية لاستخدامها، الأمر الذي يبدو أنه يتم تطبيقه، وذلك خلافاً لقوانين أخرى، وفقاً لكلا الشخصين اللذين تمت مقابلتهما.⁴⁶⁵ لدى كل دائرة عامة مكتبها الداخلي الخاص المسؤول عن الإشراف على الأنشطة المتعلقة بالعقود الحالية والمستقبلية. حيث إن هذه المكاتب مزروعة في كل دائرة، فإنها ليست مستقلة لا بالقانون ولا بالممارسة.⁴⁶⁶ هناك إجراءات معيارية فيما يتعلق بالإشراف على تطبيق العقود، التي ينبغي تطبيقها بواسطة موظف مدني أو طرف ثالث تستخدمه الدائرة العامة. ولكن، لا يتم تطبيق الإجراءات بشكل ممنهج في الممارسة. يتم إتمام المشاريع الإنشائية بشكل أساسي تحت إشراف مهندسين لضمان اتباع المشروع للإجراءات القانونية وأنه يتم وفق متطلبات السلامة.⁴⁶⁷ لا تتوفر بيانات عن وجود هيئة مشتريات مركزية داخل القطاع العام. ولكن هناك هيئة مشتريات في الوزارة، تقدم التوصيات للوزارات المختلفة فيما يتعلق بالمشتريات العامة.⁴⁶⁸

يبين القانون ماهية المؤهلات المطلوبة من المشاركين في المراحل المختلفة للتعاقدات العامة، لكن هذه القوانين لا تطبق بشكل واسع في الممارسة.⁴⁶⁹ ينطبق الأمر ذاته على الاحتفاظ بالسجلات والإحصاءات الخاصة بالعقود، والتي لا يتم تحديثها بشكل منتظم على الرغم من أن ذلك مطلوب بالقانون.⁴⁷⁰ لا يقدم القانون أية أحكام تنص على ضمان أن الطاقم المسؤول عن عمليات العطاء واختيار المرشح الأخير لا يمكنه أن يشارك في تقييم نفس المشاريع، ونتيجة لذلك يشارك موظفون في كلتا العمليتين.⁴⁷¹ يتم عادة منح العطاءات بشكل علني.⁴⁷² ولكن القرارات نادراً ما يتم التحقق منها وتقييمها. مثل هذا التحقق يتم البدء به بشكل أساسي عندما تتلقى الحكومة شكوى أو إذا كان هناك اشتباه عام بالفساد.⁴⁷³ ولكن ليس هناك إجراءات معيارية حول كيفية طلب تحقيق في قرار المشتريات.

لا توجد حالياً عقوبات متعلقة بالمخالفات الجنائية التي يرتكبها موظف بخصوص المشتريات العامة.⁴⁷⁴

⁴⁶²مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶³مقابلة مع عمر ططش، 2014، ومقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶⁴مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶⁵مقابلة مع عمر ططش، 2014، ومقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶⁶مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶⁷مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶⁸مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁶⁹مقابلة مع عمر ططش، 2014، ومقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁷⁰مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴⁷¹مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴⁷²مقابلة مع عمر ططش، 2014.

⁴⁷³مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

⁴⁷⁴مقابلة مع الدكتور بشير غرياني، 2014.

لم تعمل هيئات إنفاذ القانون الليبية بشكل كافٍ منذ الثورة في العام 2011 وتواجه تحديات جدية عديدة مما جعل مستوى ثقة السكان بها منخفضاً.⁴⁷⁵ هيئات إنفاذ القانون مثقلة بشدة بالإرث الصعب للنظام السابق الذي كانت فيه بناها الداخلية معطلة بشكل كبير جداً. خلال ثورة 2011 انهار القطاع الأمني بشكل شبه كامل، ونتيجة لذلك كان على هيئات عدة أن تبدأ من الصفر.⁴⁷⁶ منذ الثورة، لم تكن هيئات إنفاذ القانون الليبية قادرة على ضمان سيادة القانون ولا على السيطرة على العديد من المجموعات المسلحة في البلد.⁴⁷⁷

منذ منتصف أيار/مايو إلى نهاية آب/أغسطس 2014 ساء الوضع بشكل كبير حيث ازداد القتال بشكل جذري بين مجموعات مسلحة متعددة. على سبيل المثال، شهدت طرابلس منذ 13 تموز/يوليو 2014 ستة أسابيع متتالية من القتال حيث قام تحالف من الميليشيات من مصراتة، والزاوية، وغريان شنت "عمليات الفجر" ضد مجموعات القعقاع والصاعقة المسلحة التابعة للزنتان متحالفة مع مقاتلين من منطقة ورشفانة، غرب طرابلس.⁴⁷⁸ أثبتت هيئات إنفاذ القانون عدم أهليتها لوضع حد للقتال والصراعات التي نتجت عن الانقطاع الطويل للسلطة، إضافة إلى النقص في السلع الأساسية مثل الماء والنفط.

تمتلك الهيئات موارد محدودة تحت تصرفها وقوة الشرطة مؤهلة لدرجة محدودة فقط لحفظ النظام العام. نتيجة لذلك تستمر العديد من الميليشيات التي تشكلت خلال الثورة في لعب دور مهم وبعضها تبني سلوك شبيه بالحكومة، مثل ممارسة الإشراف على الحدود وإدارة سجون.⁴⁷⁹ تعقدت كثيراً عملية فصل الميليشيات عن الشرطة وهيئات إنفاذ القانون بسبب حقيقة بروز ترتيبات أمنية هجينة، مثل لجان أمن الدولة، وهي مجموعات مشكلة بموافقة الحكومة محاولة استيعاب رجال الميليشيا. إضافة إلى ذلك، نتج عن عدم الشفافية في تخصيص الموارد وضع يقوم فيه أفراد عديدون بجمع دفعات من هيئات مختلفة في الوقت ذاته. من النادر مساهلة ممثلي النيابة العامة عن أعمالهم، وبعد الثورة ما زال هناك حوالي 8,000 شخص في المعتقل دون توجيه تهم أو تمتعهم بحقوق الإجراءات القانونية الواجبة.⁴⁸⁰

ومع ذلك، فقد بدأت ليبيا العمل مع منظمات دولية متنوعة ودول أخرى من أجل تعزيز قدراتها وبناء قوة شرطة حديثة ومستدامة.⁴⁸¹ علاوة على ذلك، يبدو أن محاولات حل الميليشيات المختلفة في البلد قد بدأ تأثيرها حيث يقوم العديد

⁴⁷⁵ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 12 May 2014].

⁴⁷⁶ EUISS, *Libya: The Struggle for Security*, 2013.

⁴⁷⁷ <http://carnegieendowment.org/2013/08/06/building-libya-s-security-sector#> [accessed 21 May 2014]

⁴⁷⁸ UNSMIL/OHCHR, 2014.

⁴⁷⁹ EUISS, 2013.

⁴⁸⁰ Human Rights Watch, *World Report 2013 – Libya*, 2013.

⁴⁸¹ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf [accessed 12 May 2014]; UNSMIL/OHCHR, *Torture and Deaths in Detention in Libya*, 2013.

من رجال الميليشيات بالتسجيل للالتحاق بالشرطة. ومع ذلك هناك مخاوف من أن رجال الميليشيا يلتحقون بالشرطة لاختراقها والسيطرة على هذه الهيئات.⁴⁸²

لا بد من الإشارة إلى أنه كان من الصعب في إطار البحث الحصول على القوانين ذات الصلة، وكانت المصادر الأساسية عن التشريع بالتالي تتمثل الأشخاص الذين تمت مقابلتهم ومصادر ثانوية أخرى.

يبين الجدول أدناه درجات المؤشرات، ويلخص تقييم هيئات إنفاذ القانون من حيث قدرتها، وحوكمتها الداخلية، ودورها داخل نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا الجزء التقييم النوعي لكل مؤشر.

الدرجة الكلية للعمود: 100/28			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/25	الموارد	–	25
	الاستقلال	50	0
الحوكمة 100/33	الشفافية	50	25
	المساءلة	50	0
	النزاهة	75	0
الدور 100/25	ملاحقة الفساد قضائياً	25	

⁴⁸² www.ssrresourcecentre.org/2014/05/21/reforming-libyas-post-revolution-security-sector-the-militia-problem/ [accessed 23 January 2015].

خلال ثورة 2011 انهار القطاع الأمني بشكل شبه كامل، ونتيجة لذلك كان على هيئات عدة أن تبدأ من الصفر.⁴⁸³ منذ الثورة، لم تكن هيئات إنفاذ القانون الليبية قادرة على ضمان سيادة القانون ولا على السيطرة على العديد من المجموعات المسلحة في البلد.⁴⁸⁴ وعلى هذه الخلفية استحدث المجلس الوطني الانتقالي العديد من الأجسام الأمنية الهجينة، كان أهمها جسمين هما اللجنة الأمنية العليا، التي تشكلت بالأمر 20-2011، وقوة درع ليبيا. تتكون كل منهما من رجال مليشيا وقصد منهما تدعيم الجيش وقوة الشرطة العادية والمساعدة في ملء الفراغ الأمني الذي نشأ بعد انهيار نظام القذافي. ومع ذلك، أصبحت كل منهما مجهزة بشكل أفضل من قوة الشرطة العادية، ولديها درجة عالية من الإدارة الذاتية، إضافة إلى عدم الوضوح في حدود سلطتها.⁴⁸⁵ وسيتم استبدال الوحدتين بهيئات دائمة، وتبذل الآن محاولات لنقل الأفراد من هذه الوحدات إلى الشرطة العادية، بما في ذلك إطلاق برامج للاستيعاب. في بداية العام 2013، تقدم حوالي 10% من أفراد اللجنة الأمنية العليا، 6,000 رجل مليشيا تقريباً، للالتحاق بقوة الشرطة.⁴⁸⁶ في أواخر نيسان/إبريل 2013، أفادت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا أن حوالي 37,000 شخص قد سجلوا للالتحاق بالشرطة.⁴⁸⁷ وبناء على ذلك تم تأسيس 37 لجنة تدريب للشرطة تحت سلطة وزارة الداخلية من أجل متابعة عمليات التجنيد الجديدة.⁴⁸⁸

يركز التحليل القادم أساساً على قوة الشرطة الليبية، والنائب العام، وإلى حد ما على الجيش وأهم الميليشيات. ومع أن الميليشيات تلعب دوراً كبيراً في ليبيا ما بعد الثورة، إلا أنه من غير الممكن القيام بتفحص متعمق لبنائها الداخلية.

⁴⁸³ EUISS, 2013.

⁴⁸⁴ <http://carnegieendowment.org/2013/08/06/building-libya-s-security-sector#> [accessed 21 May 2014].

⁴⁸⁵ <http://carnegieendowment.org/2013/08/06/building-libya-s-security-sector#> [accessed 21 May 2014].

⁴⁸⁶ Hadeel Al Shalchi and Ali Shuaib, "Thousands of Libyan Gunmen Sign up for Police Training", Reuters, 6 January 2013.

⁴⁸⁷ www.libyaintelligence.org/content/difficulties-posed-development-national-police-force-libya [accessed 31 July 2014].

⁴⁸⁸ Al Shalchi and Shuaib, 2013.

القدرة: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى تمتلك هيئات إنفاذ القانون مستويات ملائمة من الموارد المالية، والتوظيف، والبنية التحتية للعمل بفعالية من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

تقليدياً كانت هيئات إنفاذ القانون الليبية ناقصة التوظيف، وقليلة الرواتب، وقليلة التجهيز، ومنذ الثورة استمرت الهيئات تفتقر للموارد المالية الملائمة إضافة إلى افتقارها للتجهيزات الحاسوبية الضرورية.⁴⁸⁹ ومع ذلك، ومنذ نهاية الثورة في 2011، بدأت قوة الشرطة تتلقى مقداراً أساسياً من التدريب الفني لدعم وتعزيز قدرتها للعمل بكفاءة من حيث الممارسة. وبالرغم من أن بعض البرامج تبدو في حالة تقدم، فإن حقيقة أنها شُكلت حديثاً فقط يجعل من الصعب تقييمها بشكل كافٍ.

تتردد شكاوى تتعلق بالموازنة وكذلك بالنقلصات في الموازنة، ولكن ليس هناك مؤشرات عن هيئات تطلب تمويلاً من أماكن أخرى. الرواتب بشكل عام غير كافية، ونتيجة لذلك يعمل العديد من أفراد الشرطة في وظائف ثانية، على سبيل المثال، كسائقي سيارات أجرة.⁴⁹⁰ كذلك فإن الأجور المتدنية شكوى رئيسية بين ممثلي الادعاء العام الليبيين الذين بدأوا ينتقلون إلى أعمال خاصة نتيجة المعدلات العالية للاستنزاف.⁴⁹¹ ونتيجة لذلك النقص في الموارد المالية والبشرية، ومنذ الثورة أصبح لهيئات إنفاذ القانون دور محدود جداً في حفظ النظام العام وحلّول العديد من المليشيات محل قوة الشرطة في حفظ الأمن الداخلي. وهذا نتيجة للنقص في كل من الموارد المالية والموارد البشرية في هيئات إنفاذ القانون، الأمر الذي تقاوم مع قانون العزل السياسي والإداري الذي فرض المنع على غالبية قوة الشرطة السابقة، إضافة إلى حقيقة كون المليشيات المختلفة أفضل تجهيزاً من حيث السلاح.

تقوم المليشيات بوضع نقاط تفتيش في المدن الرئيسية وبينها، الأمر الذي دفع أفراد أمن سابقين إلى العمل مع المليشيات.⁴⁹² تفيد تقارير بأن بعض المليشيات أصبحت تتبنى ممارسات شبيهة بالحكومة. على سبيل المثال، بدأت مليشيا الزنتان، التي تسيطر حالياً على مطار طرابلس الدولي، بممارسة أعمال مراقبة الحدود، إضافة إلى إدارة

⁴⁸⁹ EUISS, 2013; Interview with Ken Taylor, Police Adviser at the British Embassy in Libya, with Sherif Jenan, Tripoli, 20 July 2014.

⁴⁹⁰ مقابلة مع كن تايلور، 2014.

⁴⁹¹ ILAC, 2013.

⁴⁹² <http://travel.state.gov/content/passports/english/country/libya.html> [accessed 19 March 2014].

السجن الذي يعتقل فيه سيف الإسلام القذافي. كما بدأت بعض الميليشيات بمصادرة ممتلكات حكومية وتعمل كهيئة أمنية مستقلة، بدلاً من كونها مليشيا مشكلة تلقائياً. بينما ساهمت بعض الميليشيات حقيقة في حفظ الأمن منذ نهاية الثورة، وكان العديد منها مصدراً لانعدام الأمن حيث حاولت استخدام قوتها للحصول على تأثير سياسي، وهذا هو السبب الذي جعل السلطات تبذل الجهود لدمج أفراد الميليشيات في قوة الشرطة العادية.⁴⁹³

كما ذكر أعلاه، ساء الوضع الأمني في الفترة من أواسط أيار/مايو حتى نهاية آب/أغسطس 2014 بشكل كبير، حيث تصاعد القتال بين مجموعات مسلحة مختلفة. علاوة على ذلك، توقفت المحاكم عن العمل وفقدت الحكومة السيطرة على معظم الوزارات إضافة إلى مرافق حكومية أخرى في طرابلس. في درنة، قام مجلس الشورى للشباب المسلم، وهو مجموعة مسلحة، بإعدام علني لرجلين، وفي 13 آب/أغسطس قام رجل مجهول الهوية باغتيال مدير شرطة طرابلس العقيد محمد سويسي.⁴⁹⁴ وفي مناسبات أخرى، أثبتت هيئات إنفاذ القانون أيضاً أنها غير قادرة على مقابلة قوة الميليشيات، كما حدث على سبيل المثال في حالة عنود السنوسي، ابنة عبد الله السنوسي مدير الاستخبارات العسكرية في عهد القذافي، التي اختطفها مهاجمون بينما كانت بحراسة الشرطة من السجن إلى مطار طرابلس.⁴⁹⁵

وكما في حالة الشرطة، فإن الجيش الوطني يفقر كذلك للموارد اللازمة للدفاع عن سلامة الأرض الليبية. المجموعات القليلة من الأفراد التي تحرس الحدود الجنوبية مع النيجر وتشاد غير قادرة على حماية قاعدته الخاصة وهناك تقارير تفيد بأن على الجنود أن يدفعوا ثمن الوقود من جيوبهم الخاصة.⁴⁹⁶

منذ الثورة، بدأت ليبيا التعاون مع منظمات دولية متعددة حول تدريب قوة شرطتها. في أيار/مايو 2013 أجاز مجلس الاتحاد الأوروبي بعثة الاتحاد الأوروبي للمساعدة في سلامة الحدود الليبية، وهي بعثة مدنية بهدف دعم السلطات الليبية فيما يتعلق بتحسين وتطوير أمن الحدود الخارجية للبلد. حصلت البعثة على تفويض لسنتين، مقرها في طرابلس، وموازنتها السنوية حوالي 30 مليون يورو، والتي تعادل 49,822,049 دينار ليبي (40,202,901 دولار أمريكي). وتتكون البعثة من 110 أعضاء عندما تعمل بكامل طاقتها.⁴⁹⁷ بالإضافة إلى ذلك تقدم بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا الاستشارة الاستراتيجية والدعم الفني لوزارة الداخلية في قضايا تتعلق بالشرطة، بما في ذلك تقوية القدرة التشغيلية لدوائر الشرطة والمساعدة في دمج أفراد الميليشيا في قوة الشرطة.⁴⁹⁸ وتتلقى البعثة مساعدة من قوة الشرطة الدائمة للأمم المتحدة في تطوير استراتيجية إصلاح للشرطة. ووفقاً لقوة الشرطة الدائمة للأمم المتحدة، فإن البعثة أحرزت تقدماً مهماً فيما يتعلق بدعم السلطات الليبية في صناعة القرار الاستراتيجي إضافة إلى وضع المعايير والقيم

⁴⁹³ EUISS, 2013.

⁴⁹⁴ UNSMIL/OHCHR, 2014.

⁴⁹⁵ www.amnesty.org/en/news/libya-latest-abduction-highlights-dysfunctional-justice-system-2013-09-03 [accessed 29 October 2014].

⁴⁹⁶ Borzou Daragahi, "Libya's Border Security Struggles against People Smugglers", *The Financial Times*, 28 November 2013.

⁴⁹⁷ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf [accessed 12 May 2014].

⁴⁹⁸ UNSMIL/OHCHR, 2013.

للشرطة.⁴⁹⁹ كذلك بدأت تركيا في العام 2012 بتقديم التدريب لـ 817 طالب ليبي في أكاديمية الشرطة من أجل المساعدة في ترسيخ الأمن وتعزيز التحول الديمقراطي السلمي في البلد. قضى طلبة الشرطة أكثر من سبعة شهور في اسطنبول، حيث تم تدريبهم في مركز عادلّة سعد الله مرمجي للشرطة. وقدمت تركيا إضافة إلى ذلك لليبيا 30 مركبة شرطة و6,000 بدلة رسمية كجزء من هذا البرنامج.⁵⁰⁰ وأطلقت المملكة المتحدة كذلك برنامجاً لتزويد 4,000 شرطي ليبي بالتدريب من أجل تعزيز الاستقرار، والمساءلة وعملية الديمقراطية.⁵⁰¹ وعندما تسمح الظروف، سيقوم مكتب التحقيقات الفيدرالي في الولايات المتحدة بتقديم أحدث التكنولوجيا والتدريب للمحققين الجنائيين في ليبيا، وهذا التدريب جزء من تعاون أوسع بين ليبيا والولايات المتحدة بهدف محاربة الإرهاب والجريمة الدولية.⁵⁰²

في الوقت الحاضر، لا توجد أية وحدة شرطة مكلفة بالتحقيق في قضايا متعلقة بمخالفات الفساد.⁵⁰³

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى تعتبر هيئات إنفاذ القانون مستقلة حسب القانون؟

الدرجة: 100/50

استقلال الشرطة محمي بالتشريع الإجرائي للشرطة، الذي يحكم أنشطة الهيئة وموجود تحت سلطة وزارة الداخلية. يتسم التشريع بأنه غير واضح، إلى جانب حقيقة أن الشرطة لديها واجب نحو الادعاء العام.⁵⁰⁴

ممثلو الادعاء العام في ليبيا يرأسهم المدعي العام، والذي يخدم أيضاً كنائب لرئيس المجلس الأعلى للقضاء. بعد الثورة، ظهر خلاف حول ما إذا كان المؤتمر الوطني العام أو الهيئة العامة للمحكمة العليا يجب أن تتولى السلطة لتعيين المدعي العام. تم حل الموضوع لصالح المؤتمر الوطني العام.⁵⁰⁵ عملية الترقية الحالية لممثلي الادعاء العام بدأت بتأسيس لجنة الترقيات القضائية المسماة "لجنة الـ 17" التي أسسها المجلس الوطني الانتقالي في أيار/مايو

⁴⁹⁹ www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/spcnews/spc_news_february13.pdf [accessed 30 July 2014].

⁵⁰⁰ www.libya-businessnews.com/2012/07/28/turkey-boosts-role-in-libya-by-training-police/ [accessed 31 July 2014].

⁵⁰¹ www.worldtribune.com/2013/05/02/britain-to-train-4000-libyan-police/ [accessed 31 July 2014].

⁵⁰² *Libya Herald*, "FBI to Train Libyan Investigators", 5 December 2013.

⁵⁰³ مقابلة مع كن تايلر، 2014

⁵⁰⁴ مقابلة مع كين تايلر، 2014

⁵⁰⁵ انظر التقرير حول عمود السلطة القضائية من أجل وصف أكثر تفصيلاً عن المجلس القضائي الأعلى.

2012. خريجو الحقوق الذين يطمحون لأن يصبحوا ممثلين للادعاء العام يطلب منهم بدءاً أخذ دورة تدريبية إلزامية في المعهد العالي للقضاء، مثل الخريجين الذين يرغبون في أن يصبحوا قضاة. تستمر الدورة التدريبية سنتين تقريباً، وكان المعهد قبل الثورة يستقبل بين 3,000 و4,000 طلب سنوياً. الدورة بشكل رئيسي عملية في طبيعتها وتتم في مجموعات من أربعة إلى ستة طلاب، وتتبنى منهجية المحكمة الصورية من نوع (Moot Court). يفترض أن يغطي التدريب جميع المجالات القانونية، بما في ذلك القانون الجنائي، والتحكيم، ومجالات مختلفة من القانون الإجرائي، وحقوق الإنسان، والقانون الدولي، ومهارات الحاسوب بالإنجليزية، ومدونات السلوك. وبعد أن يعينوا، يطلب من ممثلي الادعاء حضور ثلاث إلى أربع ورشات عمل في السنة في معهد القضاء العالي. الالتزام بهذا المتطلب يعد عاملاً مهماً عندما يتقدمون للترقية.

هناك جانب ملفت جداً يتعلق بممثلي الادعاء العام في ليبيا، ففي حين تشكل النساء غالبية كبيرة من طلبة القانون فإن نسبة النساء ممثلات النيابة أصغر بكثير جداً. على سبيل المثال، في العام 2013 كان هناك امرأة واحدة كممثلة للادعاء العام في نطاق ولاية محكمة الاستئناف في مصراتة، وست نساء ممثلات للادعاء العام من بين 40 ممثل للادعاء العام في ولاية محكمة الاستئناف في الزاوية.⁵⁰⁶

أجبر المعهد العالي للقضاء على الإغلاق في 2012 نتيجة للوضع الأمني الهش. قيل إنه سيعاد فتحه ويستأنف نشاطه في أيار/مايو 2013، ولكن من غير المؤكد ما إذا كان ذلك قد حدث.⁵⁰⁷

طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية، كل الصلاحيات المتعلقة بالقضايا الجنائية مسندة للمدعي العام وهو المسؤول عن تعيين ممثلي الادعاء العام في مختلف المحاكم.⁵⁰⁸ ومع هذا، ليس من الواضح ما إذا كان هناك قانون يعطي هيئة عامة أخرى السلطة لتوجه الادعاء العام بعدم متابعة قضايا معينة.

أخيراً يجدر التأكيد على أن السلطات قد أصدرت مؤخراً مرسوماً، تم بموجبه تأسيس وحدة لمكافحة المخدرات وكلفت مليشيا حرب سابقة بإدارة الوحدة وإنجاز العمليات في هذا الصدد. قيل تبني المرسوم، كانت هذه المهمة بيد وزارة الداخلية وبالتالي للشرطة، ولكن نتيجة لحقيقة أن قوة الشرطة تفتقر إلى التجهيزات والموارد، أعطيت هذه المسؤولية لإحدى المليشيات.⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ ILAC, 2013.

⁵⁰⁷ ILAC, 2013.

⁵⁰⁸ ILAC, 2013.

⁵⁰⁹ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر هيئات إنفاذ القانون مستقلة من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

في الممارسة، لا تتم التعيينات في هيئات إنفاذ القانون بناء على معايير مهنية.⁵¹⁰ تقليدياً تتم تعيينات وترقيات العاملين في قوى الأمن والجيش الليبي على مبادئ غير مرتبطة بالجدارة، مثل الولاءات السياسية بدلاً من المعايير المهنية.⁵¹¹ إضافة إلى ذلك ليس من المؤكد حتى إذا كانت هناك أية تعيينات تقليدية حالياً، حيث إن دوائر الشرطة بشكل عام غارقة جداً بطواقم من مليشيات مختلفة انشقوا ويرغبون بالانضمام إلى الشرطة.⁵¹² وبالتالي فإن استقلال قوة الشرطة موضع تساؤل لحقيقة وجود مخاوف بأن رجال الميليشيا قد انضموا إليها بشكل أساسي من أجل اختراقها والسيطرة عليها، حيث يحافظون على ولائهم للمليشيات التي كانوا تابعين لها.⁵¹³

يعاني الادعاء العام في ليبيا مثله مثل هيئات عامة أخرى من غياب الأمن في البلد. خاصة عندما يتعلق الأمر بقضايا معتقلين على خلفية النزاع، إذ يواجه ممثلو الادعاء العام تهديدات أمنية جدية من الميليشيات المسلحة. أدت هذه التهديدات إلى تأخيرات في معالجة القضايا نتيجة للنقص في عدد ممثلي الادعاء العام الراغبين في مطالعة مثل هذه القضايا من أجل إما إطلاق سراح المعتقلين أو توجيه اتهامات ضدهم.⁵¹⁴ في نيسان/ إبريل 2012 تم اختطاف علي جمعة، وهو عضو في جهاز الادعاء العام، من بيته من قبل مليشيا بشير سداوي وتم ضربه، وذلك كما يقال كرد انتقامي على أمر اعتقال أصدره على عدد من أعضاء الميليشيا على علاقة بقضية احتيال من العام 2010. أطلق سراح جمعة بعد سبع ساعات من خطفه وفتح تحقيق، وعلى أي حال، من غير المؤكد فيما إذا تم اعتقال أي شخص ومساءلته فيما يتعلق بالخطف والضرب.⁵¹⁵ إضافة إلى ذلك تم قصف مكاتب المدعي العام بالقذائف في 20 آب/ أغسطس 2014.⁵¹⁶ على الرغم من أن ممثلي الادعاء العام يستهدفون أحياناً من الجماعات المسلحة، فإن التهديدات والهجمات لا يتم التحقيق فيها بشكل ملائم ونادراً ما تتم مساءلة أولئك المسؤولين عنها.⁵¹⁷

⁵¹⁰مقابلة مع كن تايلر، 2014.

⁵¹¹ DCAF, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance*, 2011.

⁵¹²مقابلة مع كن تايلر، 2014.

⁵¹³ www.ssresourcecentre.org/2014/05/21/reforming-libyas-post-revolution-security-sector-the-militia-problem/ [accessed 23 January 2015].

⁵¹⁴ ILAC, 2013.

⁵¹⁵ Amnesty International, 2012.

⁵¹⁶ UNSMIL/OHCHR, 2014.

⁵¹⁷مقابلة مع كن تايلر، 2014.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات ذات الصلة فيما يتعلق بأنشطة هيئات إنفاذ القانون؟

الدرجة: 100/50

لم يكن ممكناً إيجاد بيانات حول وجود أحكام شفافية لهيئات إنفاذ القانون غير التشريع العام الذي يغطي القطاع العام. يضمن هذا التشريع شفافية إلى درجة ما.

ينبغي الإعلان عن الشواغر في القطاع العام وتبين المادة 132 من قانون علاقات العمل 2010 القواعد بالنسبة لتعيين الموظفين. فيما يتعلق بوظيفة ما، تملي القواعد أن الأولوية تعطى أولاً للمتقدم الحاصل على أعلى العلامات، وإذا تساوت العلامات تعطى الأولوية للمتقدم صاحب المستوى الأعلى في التعليم، وبعد ذلك يأتي تاريخ التخرج وأخيراً عمر المرشح، حيث الأولوية للأكبر سناً.⁵¹⁸

على جميع العاملين في القطاع العام أن يفصحوا عن ممتلكاتهم الشخصية قبل تسلم المنصب ومرة أخرى بعد عدد معين من السنوات. ويمكن إضافة إلى ذلك أن يطلب من الموظفين عشوائياً أن يفصحوا عن معلومات محدثة عن ممتلكاتهم. ولكن، ليس مطلوباً أن يكون الإفصاح مفتوحاً للعموم.⁵¹⁹

⁵¹⁸ قانون علاقات العمل 2010، المادة 132.

⁵¹⁹ انظر التقرير حول عمود السلطة القضائية من أجل وصف أكثر تفصيلاً عن المجلس القضائي الأعلى.

الممارسة

إلى أي مدى هناك شفافية في أنشطة هيئات إنفاذ القانون وفي عملياتها لاتخاذ القرار من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

مؤسسات إنفاذ القانون الليبية يبقى عليها أن تطور الشفافية في بناها الداخلية. على سبيل المثال، أدى عدم توفر الشفافية في تخصيص الموارد إلى وضع تقوم فيه الميليشيا بالتسجيل مع كل من القوات المسلحة والشرطة.⁵²⁰ كما أدى غياب الشفافية في تخصيص الموارد إلى حقيقة بدء الثوار بالشك بأن قطاعي الدفاع ووزارة الداخلية يستمران في الحقيقة بترسيخ مصالح أولئك الذين خدموا نظام القذافي.⁵²¹

ومع هذا، فإن معظم هيئات إنفاذ القانون لديها صفحات فايسبوك تنشر عليها معلومات وإحصاءات الجريمة.⁵²²

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان قيام هيئات إنفاذ القانون برفع تقارير عن أعمالها ومساءلتها عنها؟

الدرجة: 100/50

توجد بعض الأحكام لضمان وضع هيئات إنفاذ القانون موضع المساءلة عن أعمالها. يشرف على أداء ممثلي الادعاء العام نظام مراجعة قائم على الأقران ويمكن للمواطنين تقديم شكوى مباشرة إلى النائب العام. ولكن لا توجد آلية مستقلة للمواطنين حول سوء الأداء في عمل الشرطة.

⁵²⁰ EUISS, 2013.

⁵²¹ <http://carnegieendowment.org/2013/08/06/building-libya-s-security-sector#> [accessed 21 May 2014].

⁵²² مقابلة مع كن تايلر، 2014.

جهاز التفتيش القضائي هو نظام مراجعة داخلي قائم على الأقران يطبق معايير من المجلس القضائي الأعلى من أجل تقييم أداء ممثلي الادعاء العام. يتعامل مع ترقية الموظفين أو إنزال رتبهم، إضافة إلى قضايا الفساد المزعوم واستغلال المنصب. تتكون دائرته الخاصة بمحكمة الاستئناف في طرابلس من 45 قاضياً. بناء على تلقي شكوى ضد ممثل للادعاء العام، يتم تعيين قاضي مستشار للتحقيق في القضية. إذا تبين أن القاضي قد انتهك مسؤولياته، يتم فتح تفتيش إداري. إذا تبين أن المشتبه قد ارتكب فعلاً جنائياً، تقرر لجنة من القضاة المستشارين فيما إذا كان سيتم رفع الحصانة عن المتهم من أجل التقدم في المتابعة. جهاز التفتيش القضائي مسؤول فقط عن التحقيق مع ممثلي الادعاء العام الذين ربما يكونون قد انتهكوا صلاحياتهم وليس مسؤولاً عن الموظفين الآخرين في هيئات إنفاذ القانون.⁵²³ القانون رقم 10-2013 حول تجريم التعذيب، والاختفاء القسري، والتمييز يضمن خضوع أي مرتكبين لمثل هذه الجرائم للملاحقة القضائية والسجن وربما عقوبة الإعدام.⁵²⁴ تنص المادة 5 على أن العقوبة نفسها تنطبق على أي مسؤول سياسي، أو تنفيذي أو إداري وبالتالي فإن مسؤولي إنفاذ القانون ليسوا محصنين من الإجراءات الجنائية.⁵²⁵

ومع ذلك، فإن القانون رقم 38-2012 الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي، ينص على أن عفواً عاماً سيمنح عن أية أعمال كانت ضرورية لثورة 2011.⁵²⁶ تمت إدانة القانون بشدة من قبل منظمة "محامون من أجل العدالة في ليبيا" التي ترى أن هذا القانون انتهاك لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وبذلك يمثل عقبة أساسية فيما يتعلق بترسيخ سيادة القانون، والديمقراطية وبناء الأمة على احترام حقوق الإنسان. وتجادل منظمة "محامون من أجل العدالة في ليبيا" أبعد من ذلك بأن القانون يخرق التزامات ليبيا الدولية، بما في ذلك العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الذي وقعته ليبيا.⁵²⁷

يستطيع المواطنون الذين يقعون ضحايا لجريمة أن يقدموا شكوى مباشرة إلى ممثل للادعاء العام الذي يقرر فيما إذا سيتم فتح القضية أم لا. عندما يتم التحقيق في قضية، فإن ممثل الادعاء العام ملزم حسب القانون الحالي أن يشرف على مسؤول إنفاذ القانون، الذي يمكن تفويضه للقيام بالتحقيق، باستثناء القيام بالاستجواب. يبدو من ذلك أن ممثلي الادعاء العام لديهم موارد لإتمام القضايا المبنية على شكاوى من مواطنين. وحسب مصدر في محاكم طرابلس، فإن 10% تقريباً من القضايا تبدأ كشكاوى مقدمة من مواطنين. النسبة الباقية (90%) من القضايا تبدأ عندما يتصل مسؤول شرطة بممثل للادعاء العام.⁵²⁸

⁵²³ ILAC, 2013.

⁵²⁴ Law no. 10 2013, article 3.

⁵²⁵ Law no. 10 2013, article 5.

⁵²⁶ Law no. 38, 2012.

⁵²⁷ www.libyanjustice.org/news/news/post/23-lfjl-strongly-condemns-new-laws-breaching-human-rights-and-undermining-the-rule-of-law [accessed 7 July 2014].

⁵²⁸ ILAC, 2013.

الممارسة

إلى أي مدى على هيئات إنفاذ القانون أن تبلغ عن أعمالها وتخضع للمساءلة عنها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

يبدو أن ممثلي الادعاء العام تتم مساءلتهم عن أعمالهم على نطاق محدود، حيث إن الإجراءات التي تم وصفها والمتعلقة بالتحقيق والملاحقة القضائية الممكنة لممثلي الادعاء العام قد تم استخدامها في الممارسة، كما يفاد، ثلاث إلى أربع مرات فقط في العقدين الأخيرين.⁵²⁹ وعلاوة على ذلك، فإن البيئة الأمنية الحالية قد أدت إلى حقيقة أن هيئات إنفاذ القانون، مثل مسؤولي الشرطة، تتم مساءلتهم إلى حد بعيد من قبل المجتمعات المحلية التي يعملون فيها لا من قبل الهيئات العامة مثل المؤتمر الوطني العام أو وزارة ما. ويعود السبب في ذلك إلى أن العديد من المجتمعات المحلية تحكمها مليشيات مسلحة تسليحاً أفضل من تسليح الشرطة، ونتيجة لذلك، تحتاج الشرطة لاكتساب ثقة المجتمع المحلي قبل أن تستطيع القيام بالأنشطة المختلفة في المنطقة.⁵³⁰

لا يبدو أن المواطنين الليبيين قادرين من حيث الممارسة على الشكوى حول أعمال مسؤول إنفاذ القانون. حسب أحد الذين تمت مقابلتهم في الدراسة، فإن الشكاوى التي يقدمها المواطنون يتم تسجيلها فحسب ولا تتم الاستجابة لها.⁵³¹

كانت الملاحقة القضائية للمشتبهين الذين قبض عليهم خلال الثورة بشكل عام بطيئة وغير ملائمة طبقاً للمعايير المؤسسية. منذ تشرين الأول/أكتوبر 2013، كان هناك حوالي 8,000 فرد ما زالوا في الاعتقال، غالبيتهم موقوفين منذ أكثر من 12 شهراً دون اتهامات أو دون الحق في الإجراءات الواجبة، مثل المراجعة القضائية والوصول إلى محامٍ. تحتجز وزارة العدل حوالي 3,000 معتقل بينما تحتجز وزارة الدفاع واللجنة الأمنية العليا 2,000 إضافيين.⁵³² ويتناقض هذا مع القانون الليبي الحالي الذي ينص على أن اعتقال المشبوهين يمكن تمديده فقط لفترة 30 يوماً بواسطة قاضٍ واحد. أما بعد ذلك، فإن التمديد حتى 90 يوماً يجب أن يقرر من قبل هيئة من ثلاثة قضاة.⁵³³

بالرغم من أن القانون رقم 10-2013 حول تجريم التعذيب، والاختفاء القسري، والتمييز يجرّم بوضوح إساءة المعاملة، فإن التعذيب وسوء المعاملة تعتبران ممارسات منتشرة في مراكز الاعتقال الليبية، وتستعملان بشكل رئيسي عند الاعتقال وفي التحقيقات الأولية، ونتج عنها 27 حالة وفاة من 2011 حتى 2013.⁵³⁴ منذ تشرين الأول/أكتوبر

⁵²⁹ ILAC, 2013.

⁵³⁰ مقابلة مع كين تايلر، 2014.

⁵³¹ مقابلة مع كين تايلر، 2014.

⁵³² Human Rights Watch, 2013.

⁵³³ مدونة الإجراءات الجنائية، المادة 716.

⁵³⁴ UNSMIL/OHCHR, *Torture and Deaths in Detention in Libya*, 2013.

2013 لم تستطع بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (UNSMIL) تحديد أي تحقيق تم إتمامه بشأن استعمال التعذيب في مراكز الاعتقال هذه،⁵³⁵ وبهذا يبدو أن المسؤولين لا تتم مساءلتهم عن هذه الممارسات.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى يضمن القانون نزاهة هيئات إنفاذ القانون؟

الدرجة: 100/75

تفصل المدونة الليبية للإجراءات الجنائية حقوق المدعى عليهم جنائياً إضافة إلى دور ممثلي الادعاء العام ومسؤولي الشرطة. تمنع المدونة الاعتقالات والتوقيفات التعسفية، وقيمت دون تغيير إلى حد كبير منذ استقلال ليبيا. وتنص على أربع مراحل من الإجراءات الجنائية، والتي تتضمن التحقيق، والاتهام، والمحاكمة، والاستئناف. يسمح للشرطة بإتمام التحقيقات الأولية، ولكن لا تستطيع رسمياً فتح تحقيق. التحقيق الرسمي يجب أن يتم بتقديم المشتبه مع جميع الأدلة إلى ممثل للادعاء العام.⁵³⁶ لا يسمح لمسؤول شرطة بإتمام أية تحقيقات دون مشاركة ممثل للادعاء العام، ولا يمكن لمسؤول شرطة القيام بأي تفتيش إلا إذا كان ذلك بناء على مذكرة مكتوبة صادرة عن ممثل للادعاء العام. إذا تعدى مسؤول شرطة صلاحياته، فإن جميع الأدلة ضد المشتبه تصبح غير مقبولة ويمكن للقضية أن تستمر فقط إذا أمكن إيجاد أدلة إضافية غير ملوثة. مرت كلتا المدونتين بمراجعات طفيفة في بداية حقبة القذافي ومرة أخرى في بداية القرن الحادي والعشرين. ورغم تعرضهما للانتقاد الشديد، فقد وصفهما المعلقون أنهما تلبيان بشكل عام المعايير الدولية، مشيرين إلى أن الموضوع الأساسي كان الافتقار إلى التنفيذ.⁵³⁷

⁵³⁵ UNSMIL/OHCHR, 2013.

⁵³⁶ ILAC, 2013.

⁵³⁷ ILAC, 2013.

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئات إنفاذ القانون في الممارسة؟

الدرجة: 100/0

هناك القليل من الأدلة على أن المدونة الليبية للإجراءات الجنائية يتبعها ممثلو الادعاء العام في الممارسة.⁵³⁸ تشير حقيقة أن الكثيرين من مسؤولي الشرطة يعملون في وظيفة ثانية إلى استنتاج أن قواعد تضارب المصالح ليست مطبقة من حيث الممارسة فيما يتعلق بالشرطة.⁵³⁹

وفقاً لتحقيق أجراه الاتحاد الدولي للمساعدة القانونية في 2013، فإن الأشخاص الذين يشغلون وظيفة ممثلي الادعاء العام، والذين كلهم تقريباً من النظام القديم، يقللون بشكل عام من مدى الفساد ومواضيع النزاهة حيث يدّعون أن ممثلي الادعاء العام لا يستسلمون للضغط الخارجي لا في حقبة القذافي ولا في الوضع الحالي. ولكن هذا الرأي ينازعه رأي المحامين الخصوصيين الذين يدّعون أن الفساد في الادعاء العام يبقى مشكلة كبيرة في البلد.⁵⁴⁰ فيما يتعلق بقوة الشرطة وجد مقياس الفساد العالمي 2013 أن 48% من الليبيين قد صنفوا مسؤولي الشرطة إما فاسدين أو فاسدين جداً مما يجعلها المؤسسة الأكثر فساداً في ليبيا المعاصرة إلى جانب موظفي الخدمة المدنية. إضافة إلى ذلك، أفاد 42% من السكان بأنهم دفعوا رشوة للشرطة في الاثني عشر شهراً الأخيرة.⁵⁴¹

الدور: ملاحقة الفساد

إلى أي مدى تقوم هيئات إنفاذ القانون بضبط قضايا الفساد والتحقيق فيها في البلد؟

الدرجة: 100/25

هناك عدة عوامل تعيق قدرة هيئات إنفاذ القانون على ضبط قضايا الفساد والتحقيق فيها. أولاً، أفراد الشرطة بشكل عام لا يمتلكون المؤهلات ولا الأجهزة التقنية الكافية لإجراء مثل هذه التحقيقات. ثانياً، لا يفصل الإطار القانوني كيفية القيام بالتحقيقات بشكل محدد. ثالثاً، الادعاء العام والنظام القضائي غير قادرين على إتمام الملاحقات القضائية

⁵³⁸ ILAC, 2013.

⁵³⁹مقابلة مع كن تايلر، 2014

⁵⁴⁰ ILAC, 2013.

⁵⁴¹ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 12 May 2014].

بشكل سليم وفي الوقت المطلوب. نتيجة لهذه العوامل، فإن هيئات إنفاذ القانون كانت مشاركة لدرجة محدودة جداً في التحقيق بحالات الفساد المحتملة.⁵⁴²

قضية الفساد الوحيدة التي تعتبر رفيعة المستوى كانت التهم ضد رئيس الوزراء السابق علي زيدان. في آذار/مارس 2014 خسر رئيس الوزراء في حينه (الآن السابق) تصويتاً بحجب الثقة في المؤتمر الوطني العام بسبب مشاركته المحتملة في قضية تتعلق بدفعات غير مصرح بها لمجموعة مسلحة كانت تحاصر العديد من حقول النفط في البلد. القضية الآن رهن التحقيق على يد المدعي العام الليبي رضوان جمعة عبد القادر الذي منع زيدان من السفر للخارج. ومع هذا، يفاد بأن زيدان قد غادر ليبيا متوجهاً إلى أوروبا.⁵⁴³

⁵⁴²مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁵⁴³ BBC, "Libya Ex-PM Zeidan 'Leaves Country despite Travel Ban", 12 March 2014.

هيئة إدارة الانتخابات

100/61

تشكّل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات الجسم المخوّل لإدارة وتنظيم الانتخابات في ليبيا ما بعد الثورة. تم تأسيسها كهيئة دائمة في العام 2013 وهي مسؤولة عن جميع العمليات الانتخابية. هناك إطار قانوني متطور يضمن استقلال المفوضية، ويبيّن صلاحيتها، وينظّم أنشطتها، ويحدد المهام المطلوب أدائها من حيث الممارسة، حظيت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بدرجة عالية من الاستقلال ولم تتعرض حتى الآن لأية تدخلات غير لازمة من قبل الميليشيات المختلفة، وذلك على خلاف ما حصل مع العديد من الهيئات العامة. ونتيجة لذلك تم التّناء على المفوضية لأدائها، خاصة في الانتخابات التي جرت مؤخراً. ومع ذلك فقد واجهت الهيئة الوطنية للانتخابات عدداً من التحديات فيما يتعلق بتعيين طاقم الموظفين الذي تطلب مؤهلات إضافة إلى إبقاء هذا الطاقم على أسس دائمة. علاوةً على ذلك، فإن الأحكام التي تضمن الشفافية في عمل المفوضية ما زالت غائبة إلى حد ما. على سبيل المثال فإن المفوضية العليا للانتخابات غير ملزمة بنشر محاضر اجتماعاتها ولا بالقيام باستشارات عامة.

يبين الجدول التالي درجات المؤشرات التي تلخص تقييم هيئة تنظيم الانتخابات من حيث قدرتها، وحكومتها الداخلية، ودورها داخل نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا الجزء تقييماً نوعياً لكل مؤشر.

الدرجة الكلية للعمود: 100/61			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 67100	الموارد	–	75
	الاستقلال	50	75
الحوكمة 100/672	الشفافية	50	50
	المساءلة	50	50
	النزاهة	100	100
الدور 100/50	أنظمة الحملات	50	
	إدارة الانتخابات	50	

البنية والتنظيم

القانون رقم 2012/3 الذي أصدره المجلس الوطني الانتقالي أسس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات ومنحها المسؤولية لوحدها عن التحضير للانتخابات المؤتمر الوطني العام وتطبيق هذه الانتخابات، والإشراف على الانتخابات، وإعلان النتائج.⁵⁴⁴ في إطار انتخابات 2013 (الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور)، أسس القانون رقم 2013/8 المفوضية الوطنية العليا للانتخابات كهيئة دائمة منحت المسؤولية عن جميع العمليات الانتخابية في ليبيا، بما في ذلك التنظيم والإدارة، والإشراف على هذه العمليات.⁵⁴⁵

المفوضية الوطنية العليا للانتخابات هرمية من حيث تنظيمها الداخلي.⁵⁴⁶ تحدد المادة 7 من القانون الهيكلي الكلية للمفوضية والتي تتكون من ثلاثة أجزاء: (1) مجلس المفوضين ودوره إصدار كل التعليمات التنفيذية، والأنظمة الداخلية والسياسات المطلوبة لإدارة الانتخابات. ويصدق المجلس كذلك على نتائج الانتخابات ويعلنها. (2) المكتب الإداري المركزي وهو مسؤول عن جميع التطبيقات الإجرائية للانتخابات إضافة إلى الإشراف على المكاتب الإدارية الفرعية. (3) المكاتب الإدارية الفرعية وهي مسؤولة عن الإجراءات التطبيقية للانتخابات وصولاً إلى مراكز الاقتراع. يتم تعيين طواقم غير دائمة مؤقتة لعمليات التسجيل والاقتراع قبل وخلال وبعد الانتخابات.⁵⁴⁷

⁵⁴⁴ Law No. 3 2012 – On the Establishment of the High National Elections Commission, article 3.

⁵⁴⁵ Law no. 8 2013 – On the Establishment of the High Elections Commission, 2013, article 2.

⁵⁴⁶ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، استشاري سابق لعمليات الانتخابات في المفوضية الوطنية العليا للانتخابات ممثلاً عن المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، ليبيا

⁵⁴⁷ Law No. 3 2012, article 7.

القدرة: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى تتوفر لهيئة إدارة الانتخابات الموارد الملائمة لتحقيق أهدافها في الممارسة؟

الدرجة: 100/75

امتلكت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات موارد مالية ملائمة تحت تصرفها وعدداً كافياً من الموارد البشرية لتتمكن من تنفيذ ثلاثة انتخابات جيدة التنظيم في فترة قصيرة ولكنها واجهت تحديات متعلقة بضعف الذاكرة المؤسسية، ونقص الموارد البشرية الماهرة، وعدم ولاء طاقم الموظفين. كانت الهيئة العليا للانتخابات تتكون أصلاً من مجلس مفوضين يتكون من 17 مفوضاً، 15 منهم عيّنوا في 7 شباط / فبراير / 2012. وتكون الأعضاء من:

- رئيس ونائبه.
- ثلاثة مستشارين قضائيين من محاكم الاستئناف.
- محاميان.
- أستاذان من جامعات و / أو مؤسسات تعليم عالٍ.
- أربعة أعضاء (رجلان وامرأتان) من منظمات المجتمع المدني.
- خبير في الشؤون الإدارية.
- عضو من الشباب.
- عضو من الجاليات الليبية في المهجر.

يتم تعيين الرئيس ونائبه مباشرة من المؤتمر الوطني العام. الأعضاء الإضافيون يتم تسميتهم من السلطة ذات العلاقة وبناءً على ذلك يتم تعيينهم من قبل المؤتمر الوطني العام⁵⁴⁸. من حيث الممارسة لم يكن تمثيل المجموعات المختلفة في المفوضية الوطنية العليا متنوعاً كما نص عليه القانون. بناءً على تبني القانون رقم 2012/44 من قبل المجلس الوطني الانتقالي تم تخفيض عضوية الهيئة إلى 11 عضواً⁵⁴⁹. وحسب القرار رقم 2012/44 الذي اتخذته المؤتمر الوطني العام تم تخفيض آخر للعضوية إلى 7

⁵⁴⁸ Law No. 3 2012, article 8.

⁵⁴⁹ Law No. 44 2012 amending Law No. 3 2012.

أعضاء⁵⁵⁰. في نيسان / إبريل 2012 تم استبدال الرئيس المعين عثمان القاجيجي الناطق باسم المفوضية بنوري العبّار بقرار من المجلس الوطني الانتقالي. لم يتم تقديم أي سبب حول هذا الاستبدال، لكن كانت هناك اتهامات متزايدة بأن المفوضية تتحرك ببطء شديد فيما يتعلق بالتحضير للانتخابات المؤتمر الوطني العام 2012⁵⁵¹. وفي الوقت ذاته اختار 4 أعضاء من المجلس أن يستقيلوا، وذلك جزئياً بسبب الخلافات الداخلية حول قرارات سياسات المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، مما أدى إلى خسارة العضوتين الوحيدتين في مجلس المفوضية.⁵⁵² أدى تغيير الرئيس إلى مشاكل داخلية حيث كان الكثير من طاقم السكرتاريا قد وظف مباشرة من قبل الرئيس السابق وظلوا على ولائهم له. ولكن نظراً إلى أن انتخابات المؤتمر الوطني العام كانت ستعقد بعد شهرين من فصل الرئيس، لم يكن ممكناً استبدال الطاقم في الوقت المناسب بسبب نقص في إخلاصهم للرئيس الجديد قبل وخلال الانتخابات. بعد ذلك بدأت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات باستبدال الموظفين الذين كانوا يعتبرون غير مواليين، مما أدى إلى ضياع في ذاكرة المفوضية.⁵⁵³ تمكنت المفوضية العليا بعد ذلك من الحفاظ على غالبية المفوضين وعلى أكثر أعضاء الطاقم حيوية، وهذا هو السبب الرئيسي لتمكن المؤسسة من الأداء الجيد في الانتخابات الأخيرة.⁵⁵⁴

تُدعم المفوضية بسكرتاريا. كذلك يحدد القانون رقم 3-2012 المهارات والمؤهلات المطلوبة للطواقم إضافةً إلى تمثيل المجموعات المختلفة في المفوضية الوطنية العليا للانتخابات. لم يتم الإعلان عن الموازنة الفعلية للمفوضية، إلا أنه يعتقد بأن الموارد المالية للمفوضية كافية،⁵⁵⁵ وذلك أساساً نتيجة لقيام أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بالعمل المكثف لضمان حصول المفوضية الوطنية العليا للانتخابات على الموارد المالية الملائمة عند تأسيسها.⁵⁵⁶ وفقاً للقانون تقترح المفوضية الوطنية العليا للانتخابات موازنتها والتي يتم التصديق عليها بناءً على ذلك من قبل المؤتمر الوطني العام.⁵⁵⁷ ومع ذلك واجهت المفوضية تحديات تتعلق بتعيين الطواقم التي تحمل المهارات المطلوبة، حيث إن أولئك المؤهلين بشكل جيد يتقدمون بطلبات للعمل في القطاع الخاص.⁵⁵⁸ قبل انتخابات 2012 كان هناك 102 موظفاً في المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، 76 رجلاً و 26 امرأة في المقر الرئيسي، إضافة لأكثر من 600 موظف في 13 مكتباً فرعياً. خلال الانتخابات تم استئجار 38 ألف موظف للمساعدة خلال عملية الانتخابات الفعلية موزعين على

⁵⁵⁰ IFES, *Elections in Libya July 7 General National Congress Elections*, 2012.

⁵⁵¹ *Libya Herald*, "Election Commission Chairman Replaced", 25 April 2012.

⁵⁵² EU, 2012.

⁵⁵³ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014

⁵⁵⁴ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

⁵⁵⁵ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014

⁵⁵⁶ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

⁵⁵⁷ Law No. 3 2012, article 17 & 18.

⁵⁵⁸ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014

6,629 مركز اقتراع.⁵⁵⁹ بينما كان ينظر إلى الموازنة بأنها كافية للقيام بالانتخابات، أدت مشاكل بيروقراطية إلى عدم امتلاك المفوضية العليا للانتخابات السيولة النقدية الضرورية. ولكونها الانتخابات الأولى بعد الثورة فإن العديد من المواطنين كانوا متلهفين للمشاركة وكان من السهل على المفوضية الوطنية العليا للانتخابات استئجار العدد المطلوب. بالتالي ثبت أنه كان من الصعب على المفوضية الاحتفاظ بالموظفين على أساس أكثر دواماً⁵⁶⁰. حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ مشروع المساعدة الانتخابية لليبي، فإن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات تفتقر إلى أرشيف منظم وذاكرة مؤسسية الأمر الذي يبدو أنه أدى إلى الاضطراب وسوء الاتصال داخل المفوضية. من الملاحظ أنه داخل دوائر معينة من دوائر المفوضية الوطنية العليا للانتخابات يتم إعطاء التكاليف غالباً بشكل شفوي ولا يوجد أي سجل بعد أن يتم التكليف بالمهمة، مما يحد من قدرة المعينين من المستشارين على تقديم مساعدة شمولية في مجالات معينة.⁵⁶¹

تم دعم انتخابات المؤتمر الوطني العام 2012 مالياً من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي صرف 10,600,495 دينار ليبي (8,390,000 دولار أمريكي) على تقوية قدرات المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، إضافة إلى 14,490,807 دينار ليبي (11,469,075 دولار أمريكي) على أنشطة خاصة بالانتخابات مثل التوعية المدنية للمقترعين.⁵⁶² إضافة إلى ذلك قدمت أستراليا والدنمرك واليابان وهولندا وإسبانيا وسويسرا والسويد والمملكة المتحدة دعماً مالياً لتقوية القدرات التشغيلية للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات في مجالات مثل تسجيل الناخبين، صناديق الاقتراع والأوراق والحبر والقرطاسية.⁵⁶³

⁵⁵⁹ IFES, 2012.

⁵⁶⁰ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014

⁵⁶¹ UNDP, Libya Electoral Assistance Project (LEAP) - Third Quarterly Project Progress Report 2012, 2012.

⁵⁶² UNDP, 2012.

⁵⁶³ UNDP, 2012.

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى تعتبر هيئة إدارة الانتخابات مستقلة حسب القانون؟

الدرجة: 100/50

لم يكرس الدستور الانتقالي 2011 المفوضية العليا للانتخابات، حيث لم يتم تأسيس المفوضية حتى 2012. ومع ذلك فإن الأحكام القانونية المتعلقة باستقلال المفوضية قوية بما فيه الكفاية. استقلال المفوضية الوطنية العليا للانتخابات محمي بالمادة 2 من القانون رقم 2012/3 والذي يعلن أن المفوضية يجب أن تكون جسماً مستقلاً وكياناً قانونياً باستقلال مالي؛⁵⁶⁴ وعلاوة على ذلك فإن المادة 21 تسمح للمفوضية بعمل ما تراه ضرورياً لأداء واجباتها.⁵⁶⁵ هذا ما يؤكد القانون رقم 2013/8 والذي يعلن "ستمارس المفوضية جميع المهام، والكفايات، والسلطات التي ينص عليها هذا القانون بأعلى استقلال وحيادية. القرارات التي تتخذها المفوضية يجب إعلانها ويجب ألا يتدخل أحد في وظائفها وكفاياتها أو يحد من سلطاتها".⁵⁶⁶ وينص القانون إضافة إلى ذلك على أن المفوضية الوطنية العليا للانتخابات هي المؤسسة الوحيدة المسؤولة عن تنفيذ العملية الانتخابية، بما في ذلك إعلان نتائج الانتخابات.⁵⁶⁷

على الرغم من حقيقة أن الإطار القانوني يوفر أساساً مقبولاً لإدارة وإتمام الانتخابات، فإنه يقصر في بعض المجالات المتعلقة بإتمام انتخابات ديمقراطية. وتضم هذه المجالات غياب الاقتراع المتساوي بسبب الفروق الكبيرة في حجم أو مقدار السكان فيما بين المناطق الانتخابية والقيود المتعلقة بحقوق الترشيح، إضافة إلى حق المقترعين بالاستئناف.⁵⁶⁸

كذلك هناك أحكام غامضة تتعلق بمعايير اختيار أعضاء المفوضية الدائمين من قبل المؤتمر الوطني العام مما يجعل هناك احتمالاً بالتأثير على استقلالها. التشريع الحالي يذكر فقط معايير عريضة يجب أن تتحقق في الأعضاء قبل أن يتم تعيينهم من قبل المؤتمر الوطني العام. يعلن القانون رقم 2013/8 أن المؤتمر الوطني العام يجب أن يعلن قراراً يتعلق بتعيين رئيس المفوضية وأعضائها الستة الآخرين مع العلم بأنهم يجب أن يكونوا متميزين بدرجة عالية من الحيادية، وعدم التبعية لمنظمات سياسية، أو أنهم يحققون المعايير التي يبينها النظام رقم 2012/26

⁵⁶⁴ القانون رقم 3-2012، المادة 2.

⁵⁶⁵ القانون رقم 3-2012، المادة 21.

⁵⁶⁶ القانون رقم 8-2013، المادة 2.

⁵⁶⁷ القانون رقم 8-2013، المادة 3.

⁵⁶⁸ The Carter Center, *The 2014 Constitution-Drafting Assembly Elections in Libya*, 2014.

حول تأسيس المفوضية العليا لتطبيق معايير النزاهة والوطنية.⁵⁶⁹ وهذه الهيئة كيان عام مسؤول عن اختبار نطاق واسع من الأفراد الذين يسعون إلى الوظيفة العامة وأن يتم التحديد فيما إذا كانت لهم روابط مع النظام السابق أو أنهم يشاركون في أنشطة إجرامية. وهكذا فإن الإطار القانوني الحالي لا يبين معايير مهنية محددة يجب أن يحققها الرئيس، وينبغي بالأعضاء المحتملين أن يكونوا من مهنة محددة أو خلفية محددة فقط. كما يتم النقاش على نطاق عالمي بأن الإطار القانوني الحالي غامض إلى حد ما من حيث ضمان قيام المفوضية العليا للانتخابات بعملها بصورة حيادية.⁵⁷⁰ كما لم يحدد القانون فترة خدمتهم وما هو الإجراء لعزل الأعضاء والرئيس، مما نتج عنه إعطاء الرئيس مستوى عالياً من التأثير.⁵⁷¹ حسب المادة 10 من القانون رقم 2013/8 يمكن إنهاء خدمة عضو المجلس لواحد من الأسباب الأربعة التالية: استقالة العضو، أو الإعاقة العقلية المبنية على فحص طبي أو الوفاة، أو حكم قضائي بأن العضو مذنب بجريمة متعلقة بالفساد الأخلاقي.⁵⁷²

تخضع للمساءلة المنظمة الدولية للإبلاغ عن الديمقراطية فيما إذا كان الإطار القانوني للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات كافياً في صيغته الحالية فيما يتعلق بالتحضير للانتخابات المستقبلية للجمعية العمومية لصياغة الدستور ومراقبتها.⁵⁷³ تدعي المنظمة الدولية للإبلاغ عن الديمقراطية أن مجالات مثل النظام الانتخابي قد تركت وفيه ثغرات مهمة وأنه إذا لم يتم تعديل الإطار القانوني الحالي فإن على المفوضية العليا للانتخابات أن تتبنى أنظمة من أجل ملء هذه الثغرات.⁵⁷⁴

الممارسة

إلى أي مدى تعمل هيئة إدارة الانتخابات باستقلال من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/75

من حيث الممارسة، خبرت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات درجة عالية من الاستقلال ولم تمر في تجربة التدخل بها من قبل المليشيات.⁵⁷⁵ فيما يتعلق بانتخابات المؤتمر الوطني العام في العام 2012، يبدو أن هناك اتفاقاً بين المراقبين الخارجيين على أن الجمهور أظهر درجة عالية من الثقة في أداء المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.⁵⁷⁶

⁵⁶⁹ Regulation no. 26, 2012.

⁵⁷⁰ Democracy Reporting International/Sadeq Institute, *Constituent Assembly Elections in Libya - Assessment of the Legal Framework*, 2013.

⁵⁷¹ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014
⁵⁷² القانون رقم 8، المادة 10.

⁵⁷³ Democracy Reporting International is a non-partisan, independent, not-for-profit organisation registered in Berlin.

⁵⁷⁴ Democracy Reporting International/Sadeq Institute, 2013.

⁵⁷⁵ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014

⁵⁷⁶ UNDP, 2012.

ومع ذلك ليس واضحاً سبب هذا الاتجاه الإيجابي. وفقاً لفريق تقييم الانتخابات من الاتحاد الأوروبي فإن ذلك يعود إلى أداء المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، والتي حسب رأيهم، أظهرت شفافية، ومهنية، وإخلاصاً في إجراء الانتخابات في مختلف مراحل العملية.⁵⁷⁷ يطرح مشروع المساعدة الانتخابية لليبيا التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الاتجاه الإيجابي قد نبع بشكل رئيسي من حقيقة أن هذه كانت "انتخابات شهر العسل" لليبيا، مستفيدة من كل من تضامن الليبيين في فترة ما بعد الثورة وعدم مرور وقت للتجمعات السياسية لتستهدف الوحدة منها الأخرى.⁵⁷⁸

في شباط/فبراير 2014، أجرت ليبيا انتخابات للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور والتي ابتليت بالتوتر السياسي، والتحديات الأمنية في عدة مناطق، ومقاطعة إلى حد أن 47 عضواً فقط من أصل 60 قد انتخبوا.⁵⁷⁹ وواجهت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات علاوة على ذلك تحدياً تمثل في حقيقة أن المؤتمر الوطني العام قد أعلن عن الانتخابات فقط في 30 كانون الثاني/يناير 2014، تاركاً أقل من ثلاثة أسابيع للمفوضية لإتمام الترتيبات النهائية. ومع ذلك كانت المفوضية قادرة على إتمام التحضيرات الفنية المطلوبة ضمن الإطار الزمني اللازم وبطريقة محايدة.⁵⁸⁰ رغم ذلك، بعد الانتخابات اختار رئيس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، نوري العبار، مع مسؤولين كبيرين في المفوضية، تقديم استقالته.⁵⁸¹ بينما رفض العبار تقديم تفسير لاستقالته، ووفقاً لمسؤول في المفوضية، كان العبار محبطاً للنقص في الأمن الذي وفر من قبل السلطات خلال انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور. كما تفيد التقارير، فقد تقدمت المفوضية بعدة طلبات من أجل ترتيبات أمنية إضافية خلال التحضير للانتخابات، ولكن السلطات فشلت في الاستجابة لهذه الطلبات. على إثر استقالة العبار، عين المؤتمر الوطني العام نائبه، عماد الشاذلي السايح، رئيساً جديداً للمفوضية.⁵⁸²

⁵⁷⁷ EU, 2012.

⁵⁷⁸ UNDP, 2012.

⁵⁷⁹ James Adel, "HNEC head Nuri Elabbar resigns", *Libya Herald*, 2 March 2014 (2014d).

⁵⁸⁰ The Carter Center, 2014.

⁵⁸¹ Adel, 2014d.

⁵⁸² Muttaz Ali, "Congress Appoints New Head of HNEC", *Libya Herald*, 15 April 2014.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان حصول الجمهور على معلومات ذات صلة عن أنشطة هيئة إدارة الانتخابات وعمليات صنع القرار لديها؟

الدرجة: 100/50

من أجل زيادة شفافية عمل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، المفوضية مطالبة بالقانون أن تنشر جميع القرارات والأنظمة الانتخابية في أجهزة الإعلام إضافة إلى موقعها الإلكتروني، وأن تعقد اجتماعات ومشاورات مع كل أصحاب الشأن بالانتخابات، وأن تعقد ندوات وورشات عمل تساهم في تعميم ثقافة الانتخابات.⁵⁸³

القانون رقم 4-2012 الخاص بانتخاب المؤتمر الوطني العام، يتطلب كذلك من المفوضية أن تحضّر للانتخابات، وتعلن وتنشر نتائجها النهائية في واحدة من أجهزة الإعلام ضمن فترة لا تزيد عن 10 أيام من إعلان النتيجة الأولية.⁵⁸⁴

ومع ذلك، فإنه غير واضح في الإطار القانوني معدل قيام المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بعمل تقرير عن قراراتها وأنشطتها للسلطات ذات العلاقة وللجمهور، ومن غير الواضح كيف يمكن حل التباينات داخل المفوضية. علاوة على ذلك، ليست هناك أحكام تتطلب من المفوضية الوطنية العليا للانتخابات عقد اجتماعات مفتوحة، أو أن تنشر محاضر اجتماعاتها أو أن تعقد مشاورات عامة.⁵⁸⁵

⁵⁸³ القانون رقم 8-2013، المادة 20.

⁵⁸⁴ القانون رقم 4-2012 الخاص بانتخاب المؤتمر الوطني العام، المادة 33.

⁵⁸⁵ Democracy Reporting International/Sadeq Institute, 2013.

الممارسة

إلى أي مدى يتم إعلان تقارير وقرارات هيئة إدارة الانتخابات للعموم من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/50

جهزت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات مركزاً إعلامياً قبل انتخابات المؤتمر الوطني العام في 2013 من أجل إعلام الجمهور بقراراتها، إضافة إلى معلومات أخرى ذات علاقة. تم تصميم المركز الإعلامي، والذي فتح من 3 إلى 15 تموز/يوليو 2012، ليكون بؤرة الاتصالات بين المفوضية الوطنية العليا للانتخابات والصحفيين والجمهور فيما يتعلق بالانتخابات. ومع ذلك، لم يكن المركز متاحاً للجمهور بل فقط لأجهزة الإعلام المعتمدة.⁵⁸⁶

يمكن للجمهور الوصول إلى المعلومات على الموقع الإلكتروني للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات، والذي يوفر معلومات عامة تخص عمل المفوضية وأنشطتها.⁵⁸⁷ ورغم أن اجتماعات المفوضية الوطنية العليا للانتخابات مغلقة، تنشر جميع القرارات وتفيد المفوضية بأنها ترحب باستفسارات الجمهور وترد عليها.⁵⁸⁸ ومع ذلك، يمكن أن تتحسن شفافية المفوضية أكثر بإصدار ونشر الأنظمة بشكل متزامن وبجعل محاضر اجتماعات مجلسها متاحة للجمهور.⁵⁸⁹ علاوة على ذلك، أثارت منظمات المجتمع المدني انتقاداً بخصوص غياب الشفافية في تعيين أعضاء المجلس، وكذلك الإبطاء المزعم في تعيين البدائل في كل من المجلس الوطني الانتقالي والمؤتمر الوطني العام. وعبر العديد من منظمات المجتمع المدني عن إحباطه بخصوص انتخابات المؤتمر الوطني العام في العام 2012، التي يفاد بأن المنظمات لم تكن قادرة على المشاركة في تحضيرات الانتخابات، إذ تم تهميشها من قبل المنظمات السياسية. ونتيجة لذلك، اتهمت منظمات المجتمع المدني كلاً من المفوضية الوطنية العليا للانتخابات والمجلس الوطني الانتقالي بالافتقار إلى الشفافية فيما يتعلق بصناعة القرارات.⁵⁹⁰

⁵⁸⁶ IFES, 2012.

⁵⁸⁷ www.hnec.ly [accessed 27 May 2014].

⁵⁸⁸ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014.

⁵⁸⁹ The Carter Center, 2014.

⁵⁹⁰ EU, 2012.

الحوكمة: المساواة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام تضمن إلزام هيئة إدارة الانتخابات بالإبلاغ عن أنشطتها ومساءلتها عن هذه الأنشطة؟

الدرجة: 100/50

بينما يغطي الإطار القانوني المتعلق بالمفوضية الوطنية العليا للانتخابات أحكاماً أساسية عدة، إلا أنه غامض فيما يتعلق بعلاقة المفوضية مع أصحاب العلاقة الخارجيين، مثل هيئة مكافحة الفساد. يذكر القانون رقم 8-2013 فقط أصحاب الشأن الخارجيين ككل ولا يحدد على سبيل المثال ما هي المؤسسة المسؤولة عن القيام بمراجعة القرارات التي تتخذها المفوضية. ومع ذلك، تتطلب المادة 18 قيام المفوضية بتقديم حساباتها المالية على أساس سنوي إلى ديوان المحاسبة الوطني، المسؤول عن التدقيق والتصديق بأن الحسابات متفقة مع القانون.⁵⁹¹

بعد انتخابات المؤتمر الوطني 2012، تبنت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات النظام رقم 91-2012 كنتيجة لحقيقة غياب الأحكام القانونية الخاصة بتقديم الشكاوى إلى المفوضية، وتحدي قراراتها، أو أفعالها، أو إهمالها.⁵⁹² وبناء على ذلك تم تعديل النظام بالنظام رقم 93-2012 الذي يبين عملية تقديم الشكاوى، وكيف يجب على المفوضية أن تعالج الشكاوى والعقوبات الممكنة التي قد تنتج عن المخالفات.⁵⁹³ تم تأسيس لجنة تابعة للمفوضية في كل مكتب منطقة، وهو مكون من ثلاثة أعضاء مكلفين بمراجعة الشكاوى والوصول إلى قرار.⁵⁹⁴ يجب تقديم الشكاوى كتابة إلى مكتب إدارة فرعي للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات خلال 48 ساعة من المخالفة أو قرار المفوضية الذي يتم الاحتجاج عليه. بإمكان المفوضية أن ترفض أي شكوى لا تتفق مع نظام المفوضية حول شكاوى الانتخابات، والنزاعات والتحكيم. المفوضية ملزمة بمعالجة الشكاوى خلال ثلاثة أيام.⁵⁹⁵ يمكن الاستئناف على حكم من المفوضية متعلق بشكوى إدارية في محكمة محلية. ويمكن بالتالي الاستئناف على حكم المحكمة المحلية في محكمة بداية، والتي يكون حكمها نهائياً.⁵⁹⁶

⁵⁹¹ القانون رقم 8-2013، المادة 18.

⁵⁹² EU, 2012.

⁵⁹³ النظام رقم 93-2012 - المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

⁵⁹⁴ IFES, 2012.

⁵⁹⁵ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014.

⁵⁹⁶ IFES, *Elections in Libya – June 25 Council of Representatives Elections*, 2014 (2014a).

الممارسة

إلى أي مدى يجب على هيئة إدارة الانتخابات الإبلاغ عن أنشطتها ومساءلتها عنها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/50

وضع التقارير الداخلية والاتصال الداخلي يعتبران كما يفاد أكبر تحديات المفوضية الوطنية العليا للانتخابات. قرارات المفوضية تنشر عادة ولكن أحياناً بشكل غير متزامن مع صدورها.⁵⁹⁷ أحكام المفوضية يمكن الاستئناف عليها في محكمة بلدية، ولكن مدى انسجام الأحكام عبر المناطق المختلفة غير واضح وذلك لأن المحاكم تعمل لا مركزياً.⁵⁹⁸

بعد انتخابات المؤتمر الوطني العام 2012، تلقت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات حوالي 90 شكوى، كانت غالبيتها فرعية في طبيعتها. قدمت الشكاوى من مقترعين، ومراقبين وطنيين، وأحزاب سياسية، ومرشحين أفراد.⁵⁹⁹ بعض الشكاوى رفضت لكونها قدمت بعد الموعد النهائي، بينما تم حفظ أخرى في الأرشيف بسبب عدم وجود دليل قوي في وقتها. خمس شكاوى قدمت من مقترعين لم يسمح لهم بالإدلاء بأصواتهم رغم حيازتهم للوثائق التعريفية المطلوبة. فقط عدد قليل من الادعاءات الجدية تم تحويلها إلى المدعي العام. وتضمنت هذه إعلان دعائي داخل مراكز اقتراع، وخرق بإسكات حملة دعائية على التلفزيون، واعتداءات مسلحة، وتخريب أو سرقة مواد انتخابية. ما مجموعه 37 شكوى قدمت طعناً بالنتائج الأولية، جميعها رفضت إما لأنها قدمت بعد الموعد النهائي القانوني، أو لأنها ليست ذات علاقة بنتائج الانتخابات. عند معالجة الشكاوى المتنوعة، لم تلتزم المفوضية بالمهلة الزمنية القانونية في جميع القضايا، ولم يتم البت في عدد من الشكاوى من قبل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات أو تحويلها إلى هيئة عامة أخرى بعد عشرة أيام من الاقتراع.⁶⁰⁰

⁵⁹⁷مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014.

⁵⁹⁸مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014.

⁵⁹⁹ EU, 2012.

⁶⁰⁰ EU, 2012.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك آليات لضمان نزاهة هيئة إدارة الانتخابات؟

الدرجة: 100/100

تبنّت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات مدونة سلوك ينبغي اتباعها من قبل جميع الوكلاء والمراقبين التابعين لها. المدونة المبنية على معايير وممارسات فضلى معترف بها دولياً تحتوي على 11 مسؤولية. إنها تلزم الوكلاء والمراقبين بالنقد بجميع الأنظمة والقرارات التي تصدرها المفوضية، وأن يكون سلوكهم حيادياً وغير سياسي، وأن يبلغوا عن أية خروقات يحتمل أن تقوّض العملية الانتخابية وأن يمتنعوا عن أية دعاية انتخابية.⁶⁰¹ ممثلو أجهزة الإعلام الذين يرغبون بتقديم تقارير من داخل مراكز الانتخابات مطالبون كذلك بالتوقيع على مدونة السلوك. تحتفظ المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بحق إلغاء اعتماد أي مراقب يخترق المدونة،⁶⁰² وعلاوة على ذلك فإن المفوضية تستطيع فرض عقوبة على أي موظف في طواقمها يخترق أي حكم في المدونة.⁶⁰³ تضمن المادة 5 من القانون رقم 8-2013 عدم الحزبية السياسية بمنع أي عضو في المفوضية من الترشح لأية انتخابات، ومن أن يكون تابعاً لأي كيان سياسي ومن دعم أية حملة انتخابية.⁶⁰⁴ تبين المادة 6 القسم الذي يُطلب من الأعضاء أن يؤدوه أمام المؤتمر الوطني العام، والذي نصه: "أقسم بالله العظيم أن ألتزم بأحكام الإعلان الدستوري الانتقالي والقانون، وأن أؤدي واجباتي بأمانة وصدق وإخلاص وحيادية، ودون خوف من أي شخص أو محاباة أي شخص، وأن أرقى إلى مستوى مبادئ الاستقلال والشفافية في مسيرة عملي والله على ما أقول شهيد".⁶⁰⁵

⁶⁰¹ <http://hnec.ly/assets/uploads/2014/02/CoC.pdf> [accessed 8 July 2014].

⁶⁰² IFES, 2012

⁶⁰³ EU Election Assessment Team, 2012

⁶⁰⁴ القانون رقم 8-2013، المادة 5.

⁶⁰⁵ القانون رقم 8-2013، المادة 6.

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة هيئة إدارة الانتخابات في الممارسة؟

الدرجة: 100/100

في الممارسة، يوقع أعضاء المفوضية الوطنية العليا للانتخابات على مدونة السلوك،⁶⁰⁶ والتي يتم اتباعها في الممارسة كما تفيد التقارير.⁶⁰⁷ خلال انتخابات المؤتمر الوطني العام 2012، ساهمت طواقم المفوضية في شفافية، ونزاهة، ومصداقية العملية بتواجدهم في مراكز الاقتراع، حسب تقييم فريق الاتحاد الأوروبي لتقييم الانتخابات.⁶⁰⁸ كانت مختلف المكاتب الإدارية الفرعية مزودة بطواقم عاملين كافية لتنفيذ مختلف مراحل العملية، حتى في مناطق انتخابية في الجنوب، والتي أثبتت أنها تشكل تحدياً نظراً لاتساع المناطق، والتضاريس الصعبة، إضافة إلى الجماعات السكانية الصغيرة والمبعثرة. إضافة إلى ذلك، في انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مسودة التشريع في شباط/فبراير 2014، كان طاقم المفوضية الوطنية العليا للانتخابات قادراً، رغم التوترات السياسية والتحديات الأمنية، أن يتم التحضيرات الفنية خلال الإطار الزمني اللازم وأن يعمل ذلك بصورة حيادية.⁶⁰⁹

الدور: تنظيم الدعاية الانتخابية

إلى أي مدى تنظم هيئة إدارة الانتخابات بشكل فعال مالية المرشحين والأحزاب السياسية؟

الدرجة: 100/50

هناك أحكام قوية بخصوص الشفافية في تمويل الأحزاب. تطلب المادة 17 من القانون الانتخابي 2013 الخاص بالعملية الانتخابية للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور من المرشحين أن يعلنوا عن مصادر تمويل حملاتهم، وتمكن المادة المفوضية الوطنية العليا للانتخابات من تحديد إنفاق الأحزاب السياسية على الحملات.⁶¹⁰ نظام المفوضية الوطنية العليا للانتخابات رقم 85-2012 يضع الحد الأعلى للصرف على أنشطة الحملات الانتخابية

⁶⁰⁶ EU, 2012.

⁶⁰⁷ مقابلة مع بكلاس كابل بدرسون، 2014.

⁶⁰⁸ EU, 2012.

⁶⁰⁹ The Carter Center, 2014.

⁶¹⁰ القانون الانتخابي- القانون رقم 17-2013.

للمرشحين الأفراد والأحزاب بناء على عدد السكان في المنطقة الانتخابية التي تقوم الحملة فيها. تتراوح حدود الإنفاق من 90,000 إلى 400,000 دينار ليبي (71,751 - 318,892 دولار أمريكي) للأحزاب، وبين 25,000 و150,000 دينار ليبي (19,931 - 119,580 دولار أمريكي) للمرشحين الأفراد. وتتص المادة 25 من نظام المفوضية رقم 85-2012 على أنه يجب على المرشحين الأفراد والأحزاب، خلال 15 يوماً من النتائج النهائية، أن يقدموا إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بياناً مفصلاً عن الإنفاق يتضمن مصادر التمويل ومجموع الوارد خلال الحملة وخارجها.⁶¹¹ يتفق هذا المتطلب إلى حد كبير مع المعايير والممارسات الفضلى الدولية.⁶¹² ويطلب من المرشحين علاوة على ذلك أن يودعوا جميع التبرعات المتعلقة بالحملة في حساب بنكي وأن يخبروا المفوضية بشكل منتظم عن استعمال هذه التبرعات. لا يمكن استعمال الأموال العامة للحملة الانتخابية. قد يؤدي خرق هذه الأحكام إلى الحبس حتى شهر واحد أو غرامة لا تزيد عن 300 دينار ليبي (239 دولار أمريكي).⁶¹³ علاوة على ذلك، فإن المادة 16 من القانون الانتخابي الخاص بانتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مسودة الدستور تمنع قانونياً استعمال أموال خارجية أو "مشبوهة في الحملات، ولكن المادة لا تقدم تعريفاً محدداً لهذا التعبير.

مع ذلك، ونظراً للنقص في القدرات الداخلية، ثبت أنه من الصعب على المفوضية الوطنية العليا للانتخابات مراقبة وتحليل مالية المرشحين في انتخابات المؤتمر الوطني العام 2012 وتم ضبط المخالفات بشكل رئيسي عن طريق الشكاوى. وهكذا تفنقر المفوضية للقدرة على إنفاذ هذه الأحكام بشكل فعال.⁶¹⁴ إضافة إلى ذلك، في الفترة ما قبل الانتخابات وصولاً إلى انتخابات 2013 للهيئة التأسيسية لصياغة مسودة الدستور، أثر الوضع الأمني بشكل عميق على الإعلام وأثر بالتالي على قدرة المرشحين على الدعاية على الهواء، مما جعل وقت البث والطباعة أموراً مهمة جداً للوصول إلى الناخبين. ومع هذا، فلا القانون ولا أي من أنظمة المفوضية العليا للانتخابات فسر بوضوح كيفية تخصيص زمن البث المجاني والمساحة المطبوعة للمرشحين، ونتيجة لذلك كان التوزيع بين المرشحين غير عادل. علاوة على ذلك على الرغم من أن المفوضية بذلت جهودها قبل انتخابات 2013 للهيئة التأسيسية لصياغة مسودة الدستور لإعلام المرشحين عن التزاماتهم بتقديم تقرير عن أنشطة حملتهم وإنفاقهم، فإن العديد من المرشحين الذين خرقوا هذه المتطلبات لم يعاقبوا حتى الآن.⁶¹⁵

⁶¹¹ نظام المفوضية الوطنية العليا للانتخابات رقم 85-2012، المادة 25.

⁶¹² Democracy Reporting International/Sadeq Institute, 2013.

⁶¹³ AFA/FRIDE/HIVOS, *Civil Society and Foreign Donors in Libya*, 2013.

⁶¹⁴ المجموعة الاستشارية، الاجتماع الأول، 2014.

⁶¹⁵ The Carter Center, 2014.

الدور: إدارة الانتخابات

هل تضمن هيئة إدارة الانتخابات نزاهة العملية الانتخابية؟

الدرجة: 100/50

يطلب القانون رقم 26-2012 أن تحصل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات على مصادقة المفوضية العليا لتطبيق معايير النزاهة والوطنية بالنسبة لأهلية جميع المرشحين بناء على المشاركة السابقة في نظام القذافي، وذلك قبل نشر قائمة رسمية للانتخابات.⁶¹⁶ كما هو وارد في قانون الانتخابات 2013، فإن المفوضية مسؤولة عن التحقيق واحتمال استثناء مرشحين لا يلتزمون بقواعد الانتخابات الحالية، مثل جعل مصادر التمويل علنية، أو عدم الدعاية الانتخابية في المساجد.⁶¹⁷ ومع ذلك، لا يوجد وصف محدد لعبء الإثبات الذي تحتاج المفوضية لتقديمه من أجل استثناء مرشح، وليس هناك أحكام للطعن بقرار الاستثناء أو الاستئناف عليه.⁶¹⁸ في انتخابات 2012 للمؤتمر الوطني العام، لم تلعب المفوضية الوطنية العليا للانتخابات دوراً كبيراً كافياً من حيث إعلام أصحاب حق الاقتراع وتنقيفهم، حيث إن هذه العمليات بدأت في وقت قريب جداً من يوم الانتخابات. في انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مسودة الدستور التي تمت في شباط/فبراير 2014، استطاعت المفوضية أن تلعب دوراً أكبر بقليل في هذا الصدد.⁶¹⁹ تطلبت هذه الانتخابات لأول مرة في التاريخ الليبي من المصوتين الذين يرغبون بالتسجيل أن يكون لديهم رقم وطني. من أجل الحصول على هذا، استعملت المفوضية تكنولوجيا الرسائل النصية (SMS) مما مكّن الناخبين من إرسال رسالة نصية تحتوي رقمهم الوطني الشخصي ومركز الاقتراع المفضل. وبناء على ذلك قامت المفوضية بفحص الرقم مع السجل المدني، وإذا كانت المعلومات صحيحة، تتم إضافة الناخب إلى مركز الاقتراع وإرسال رسالة نصية تؤكد أن طلبه قد أُجيب. مع إغلاق فترة التسجيل بالرسائل النصية بنهاية كانون الأول/ديسمبر 2013، كان مجموع الناخبين الذين سجلوا باستعمال هذا الأسلوب 1,001,910.⁶²⁰ علاوة على ذلك، بعد الانتخابات، تم الثناء على المفوضية لتركيزها على المهجرين داخلياً ومعالجة احتياجاتهم، وعلى المقترعين من الأشخاص ذوي الإعاقة، والعاملين في حقول النفط.⁶²¹ قبل انتخابات المؤتمر الوطني العام في 25 حزيران/يونيو 2014، كان بإمكان المراقبين الوطنيين والدوليين أن يتقدموا بطلبات الاعتماد بين 1 و 22 حزيران/يونيو في مكاتب المفوضية الوطنية العليا للانتخابات في ليبيا، إضافة إلى واحد من 13 بلداً كانت ستجري فيها الانتخابات للغائبين.⁶²² وبحلول 17

⁶¹⁶ POMED, *POMED Backgrounder: Previewing Libya's Elections*, 2012.

⁶¹⁷ Democracy Reporting International/Sadeq Institute, 2013.

⁶¹⁸ Democracy Reporting International/Sadeq Institute, 2013.

⁶¹⁹ مقابلة مع نكلاس كابل بدرسون، 2014.

⁶²⁰ The Carter Center, 2014.

⁶²¹ IFES, *Elections in Libya: The Constituent Assembly for the Drafting of the Constitution*, 2014 (2014b).

⁶²² <http://hnecl.ly/?p=4895> [accessed 8 July 2014].

حزيران/يونيو 2014 كان 3,027 مراقباً وطنياً ودولياً، 11% من بينهم نساء، قد اعتمدوا لمراقبة الانتخابات.⁶²³ حسب مشروع مساعدة ليبيا في الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تواجه المفوضية الوطنية العليا للانتخابات تحديات عدة فيما يتعلق بحماية نزاهة العملية الانتخابية. تتضمن التحديات القدرات المحدودة في المقر الرئيسي للمفوضية وفي الميدان، والإجراءات الداخلية الهشة، وغياب الوعي العام، ومحدودية آليات التنسيق بين الأطراف الفاعلة، والبيئة الأمنية في ليبيا، والتغيرات السريعة في الإطار القانوني. وحسب مشروع مساعدة ليبيا في الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مطلوب تحسينات متكاملة في هذه المجالات لضمان انتخابات ذات مصداقية في المستقبل. على سبيل المثال، من المتوقع أن يصبح تسجيل الناخبين تكنولوجياً أكثر تعقيداً وعلى المفوضية، إلى جانب سلطات أخرى، زيادة التدقيق المتعمق اتجاه الناخبين، ومنظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والمرشحين الأكثر معرفة وخبرة.⁶²⁴

⁶²³ <http://h nec.ly/?p=5155> [accessed 8 July 2014].

⁶²⁴ UNDP, 2012.

مؤسسة التدقيق العليا

100/38

ملخص

تم تأسيس ديوان المحاسبة ككيان مستقل في العام 2011. أتم ديوان المحاسبة حتى الآن تدقيقات مفصلة للإدارات المالية في المؤسسات العامة إضافة إلى تقييم أدائها. وقد استطاع الديوان توفير درجة عالية من الانفتاح في أنشطته حيث يجعل العديد من المعلومات المتنوعة متوفرة علناً، إضافة إلى دعوة الجمهور لتقديم توصيات.

من ناحية أخرى، يواجه استقلال الديوان تحديات من عوامل عدة بما فيها هجمات من مجموعات مسلحة وتدخل الحكومة.

يقدم الجدول أدناه درجات المؤشرات التي تلخص تقييم مؤسسة التدقيق العليا من حيث قدرتها، وحوكمتها الداخلية، ودورها داخل نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا الجزء تقييماً نوعياً لكل مؤشر.

الدرجة الكلية للعمود: 100/38			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/42	الموارد	–	25
	الاستقلال	50	50
الحوكمة 100/38	الشفافية	50	50
	المساءلة	25	25
	النزاهة	75	25
الدور 100/33	تدقيق مالي فعال	50	
	ضبط السلوك الخاطئ ومعاقبته	25	
	تحسين الإدارة المالية	25	

البنية والتنظيم

تأسس ديوان المحاسبة ككيان مستقل في 2011 بناء على القرار رقم 119-2011 الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي.⁶²⁵ تبني المؤتمر الوطني العام القانون رقم 19-2013 الذي اعترف بالديوان ومنحه الصلاحية لإتمام التدقيق اللاحق وليس فقط التصديقات قبل الدفع.⁶²⁶ يشكل ديوان المحاسبة مؤسسة التدقيق الأعلى في ليبيا ما بعد الثورة وتتمثل أهدافه الرئيسية في دعم الشفافية المالية من أجل تحسين الإدارة المالية المتعلقة بالإنفاق العام. وعلاوة على ذلك يقيم ديوان المحاسبة أداء الهيئات العامة، مثل المؤتمر الوطني العام، إضافة إلى السلطة التنفيذية.⁶²⁷ إلى جانب ديوان المحاسبة أسس المؤتمر الوطني العام في العام 2012 هيئة مكافحة الفساد، والتي قصد منها توفير الدعم لديوان المحاسبة. منحت هيئة مكافحة الفساد حق التحقيق في الحالات المشتبهة بسوء التصرف الإداري والمالي.⁶²⁸

يركز التحليل اللاحق بشكل أساسي على ديوان المحاسبة وإلى مدى محدود فقط على هيئة مكافحة الفساد.

القدرة: الموارد

الممارسة

إلى أي مدى توجد لدى ديوان المحاسبة موارد ملائمة لتحقيق أهدافه من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

منذ تأسيس ديوان المحاسبة في العام 2012، أكد السياسيون على الحاجة لزيادة موارده بشكل منتظم، مما يشير إلى أن الديوان يفتقر إلى الموارد الملائمة للقيام بواجباته بشكل فعال.⁶²⁹ في العام 2013 تمت زيادة التمويل لمالية ديوان المحاسبة، حيث طبقت الحكومة خطة لمحاربة الفساد، والتي ركزت، إلى جانب ديوان المحاسبة، على دور المخابرات في محاربة الفساد. أعلن رئيس الوزراء السابق علي زيدان أنه سيتم تزويد بكل الموظفين والموارد اللازمة

⁶²⁵ قرار المجلس الوطني الانتقالي رقم 119-2011
⁶²⁶ القانون رقم 19-2013، القانون رقم 24-2013

⁶²⁷ Zaptia, 2014a.

⁶²⁸ Ahmed Elumami, "New ACA Head Appointed", Libya Herald, 5 September, 2013 (2013a).

⁶²⁹ المجموعة الاستشارية، اللقاء الأول، 2014.

له لأداء أعماله، مثل مراجعة الأنشطة والإنفاق المالي للهيئات العامة.⁶³⁰ ولكن الديوان ما زال يعبر عن أن الموازنة غير كافية للقيام بالواجبات التي فوض للقيام بها بشكل فعال.⁶³¹ علاوة على ذلك، فإن الموارد البشرية للديوان غير كافية من حيث عدد الموظفين اللازم وتنقصهم إلى حد كبير المهارات اللازمة للقيام بواجباتهم بشكل فعال.⁶³² إضافة إلى ذلك، فإن النقص في الموارد المالية يعني أن الديوان غير قادر على تقديم تدريب معمق لزيادة مهارات الموظفين. تم تنفيذ بعض البرامج الصغيرة مع التركيز على مهارات اللغة الإنجليزية، وعلم الحاسوب، وبرامج التدقيق، وتلقوا كذلك بناء قدرات من جهات خارجية من بينها البنك الدولي.⁶³³

نشر ديوان المحاسبة خطة خمسية في تموز/يوليو 2014 والتي يطرح خلالها بأنه ينوي بناء قدراته المؤسسية عن طريق تدريب الطاقم وتطوير صلاته مع منظمات التدقيق الدولية، مثل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.⁶³⁴ ومن أجل الوصول إلى ذلك، أوصى اتحاد الأعمال الأمريكي-الليبي بأن يطور ديوان المحاسبة روابط أقوى مع المنظمات الدولية مثل منظمة التعاون الدولي والتنمية، والبنك الأوروبي للتنمية وإعادة الإعمار، والبنك الدولي. وأوصى زيادة على ذلك بأن يشارك ديوان المحاسبة في البرنامج الدولي للزمالة في التدقيق الذي يديره المكتب الأمريكي لمساءلة الحكومة، وأن يسعى لاستشارات شركات محاسبة دولية من أجل تطوير نماذج تشغيل وبنى تنظيمية كافية.⁶³⁵

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى هناك استقلال عملياتي رسمي لمؤسسة التدقيق؟

الدرجة: 100/50

لم يتم تأسيس مؤسسة التدقيق العليا الليبية في الدستور الانتقالي بل بشكل كلي في القوانين اللاحقة. القرار رقم 119-2011 الذي اتخذته المجلس الوطني الانتقالي فصل ديوان المحاسبة عن مكتب الرقابة الذي كان في السابق

⁶³⁰ The Tripoli Post, 2013.

⁶³¹ مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، نائب الرئيس، ويوسف خليفة، مدير التخطيط والإدارة في ديوان المحاسبة الوطني، مع ألكسندر كجورم، كوبنهاجن، 27 تشرين الأول/أكتوبر 2014.

⁶³² مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

⁶³³ مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014

⁶³⁴ www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=673694459372737&id=378224298919756 [accessed 10 September 2014].

⁶³⁵ [www.us-lba.org/sites/default/files/pdf/Audit%20Bureau%20Strategic%20Plan%20Comments%20\(Website\)%20-%207.14.14.pdf](http://www.us-lba.org/sites/default/files/pdf/Audit%20Bureau%20Strategic%20Plan%20Comments%20(Website)%20-%207.14.14.pdf) [accessed 10 September 2014].

جزءاً منه.⁶³⁶ يقع الديوان في نطاق السلطة التشريعية،⁶³⁷ والتي تعين مديره، وهو حالياً خالد شكشك.⁶³⁸ توفر الأحكام القانونية عموماً لديوان المحاسبة الاستقلال عن التدخل الخارجي مثل تدخل السلطة التنفيذية.⁶³⁹ في شباط/فبراير 2013 صرح رئيس الوزراء السابق علي زيدان بأنه بينما قد تكون القوانين والأنظمة الحالية المتعلقة بديوان المحاسبة مقبولة في الأوقات العادية، فإنها تعتبر تقييدية جداً خلال الفترة الانتقالية، مشيراً إلى أن سلطات وصلاحيات الديوان واسعة إلى حد ما.⁶⁴⁰ يُمنح مدير الديوان حصانة بناء على الأحكام من حقبة القذافي والتي ما زالت فاعلة حتى اليوم.⁶⁴¹

الممارسة

إلى مدى يعتبر ديوان المحاسبة حراً، في أداء أعماله، من التدخل الخارجي من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/50 لم يكن أول تعيين، وهو الوحيد حتى الآن، في أعلى موقع إداري مبنياً على معايير مهنية بل كان بشكل رئيسي مبنياً على مصالح سياسية في المؤتمر الوطني العام. ومع ذلك، استطاع ديوان المحاسبة حتى الآن العمل بشكل غير حزبي وغير فئوي وكان إلى درجة كبيرة مستقلاً عن القضاء وهيئات إنفاذ القانون، ولكن التأثير السياسي ما زال يحدث إلى حد ما، خاصة من البرلمان.⁶⁴² علاوة على ذلك، واجه الديوان انتقاداً بأنه ميسس وانتقائي في تحقيقاته. على الرغم من ذلك فإن تقرير ديوان المحاسبة للعام 2013، المنشور في آذار/مارس 2014، ينتقد العديد من المؤسسات العامة على الضعف في إنفاق الأموال العامة، وضعف الإدارة، والافتقار للشفافية. كانت غالبية التقارير السابقة التي أصدرها ديوان المحاسبة تجميلية أي أنها طرحت أساساً أن الموازنة قد تم تجاوزها ولكن لم تعالج التقارير سبب الإنفاق الزائد أو من قام تحديداً باختراق الميزانية. ولكن لا ينظر إلى هذا كانعكاس لغياب الاستقلال عن سيطرة الحكومة، حيث كان للديوان حوار إيجابي مع الحكومة، ولكن ذلك كان إلى حد بعيد بسبب الافتقار للمعرفة والمؤهلات بين موظفي الديوان.⁶⁴³ ومع ذلك، فإن قرارات الديوان نادراً ما يتم إنفاذها لأن هناك سيادة محدودة فقط للقانون نتيجة لحقيقة أن القضاء وهيئات إنفاذ القانون لا يعملان بشكل كافٍ.⁶⁴⁴

⁶³⁶ Bokra Youth Organization/H2O Team, *Eye on the General National Congress – Eighteenth Report*, 2013.

⁶³⁷ Sami Zaptia, "Audit Bureau Reform Subject to GNC Quorum – Zeidan", *Libya Herald*, 29 August 2013 (2013a).

⁶³⁸ Bokra Youth Organization/H2O Team, *Eye on the General National Congress – Third Report*, 2013.

⁶³⁹ WASD, *Independence of Libyan Accounting Bureau in the Light of Lima and Mexico Declarations*, 2012.

⁶⁴⁰ Zaptia, 2013a.

⁶⁴¹ EMHRN, *Reform of Judiciaries in the Wake of the Arab Spring*, 2012.

⁶⁴² مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

⁶⁴³ مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

⁶⁴⁴ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

كان أعضاء ديوان المحاسبة في مناسبات عديدة عرضة لهجمات من جماعات مسلحة مجهولة. على سبيل المثال، حدثت سلسلة من الهجمات والاعتداءات ضد موظفي ديوان المحاسبة الموجود في بنغازي في أواخر 2014.⁶⁴⁵ علاوة على ذلك يعيق انعدام الأمن استقلال الديوان وقدرته على العمل، حيث لذلك أثر على قدرة طاقم الديوان على زيارة الهيئات الحكومية وإجراء مقابلات.⁶⁴⁶

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام تضمن قدرة الجمهور على الحصول على معلومات ذات صلة بأنشطة مؤسسة التدقيق العليا وقراراتها؟

الدرجة: 100/50

لم يكن ممكناً إيجاد أية بيانات حول وجود أحكام تتعلق بالشفافية بالنسبة لديوان المحاسبة غير التشريعات العامة التي تحكم القطاع العام، والتي تضمن الشفافية لدرجة ما.

يجب الإعلان عن الشواغر؛ وتبين المادة 132 من قانون علاقات العمل القواعد المتعلقة بتعيين الموظفين. عند توفر وظيفة، فإن القواعد تملّي أن تعطى الأولوية أولاً للمتقدم ذي العلامات الأعلى. إذا تساوت العلامات، فإن المتقدم الذي لديه أعلى مستوى تعليمي يعطى الأولوية، ومن ثم تاريخ التخرج وأخيراً عمر المرشح، حيث تعطى الأولوية للأكبر سناً.⁶⁴⁷

جميع موظفي القطاع العام مطالبون بالإفصاح عن ممتلكاتهم الشخصية قبل تسلم المنصب ومرة أخرى بعد عدد معين من السنوات. علاوة على ذلك، يمكن الطلب من الموظفين بشكل عشوائي أن يفصحوا عن معلومات محدّثة عن ممتلكاتهم. ولكن ليس مطلوباً أن تكون الإفصاحات علنية.⁶⁴⁸

⁶⁴⁵ www.libyamonitor.com/news/economy/new-attack-audit-bureau [accessed 25 July 2014].

⁶⁴⁶ مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

⁶⁴⁷ قانون علاقات العمل 2010، المادة 132.

⁶⁴⁸ انظر التقرير عن عمود القطاع العام من أجل وصف أكثر تفصيلاً عن الإطار القانوني المتعلق بالشفافية في القطاع.

الممارسة

إلى أي مدى هناك شفافية في أنشطة وقرارات مؤسسة التدقيق العليا من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/50

يوجد لديوان المحاسبة موقع إلكتروني يتم تحديثه بشكل متكرر، وهو حديث بشكل معقول. بإمكان الجمهور العام الحصول بسهولة على معلومات عن أنشطة وطاقم موظفي الديوان، إضافة إلى الوصول إلى جميع تقاريره السنوية من العام 2011 حتى العام 2013.⁶⁴⁹ ولكن التقارير ضيقة النطاق والتي أكملت خلال السنة المالية لا تنشر على الموقع الإلكتروني للديوان. وللديوان إضافة إلى ذلك صفحة على الفايسبوك⁶⁵⁰ وحساب على تويتر⁶⁵¹ حيث بإمكان الجمهور الاتصال والاستفسار عن أنشطة الديوان. وللديوان كذلك موقع على غوغل+ لكنه لم يحدّث منذ 2011. التصريحات التي تصدر عن الديوان تتضمن تصريحات رسمية ومعلومات عن التشريع، إضافة إلى رسائل عامة من التحيات والتشجيع. في 7 تموز/ يوليو 2014، نشر ديوان المحاسبة خطته الاستراتيجية الخمسية من 2014 إلى 2019 على صفحته على الفايسبوك ودعا الجمهور للتعليق على الخطة وتقديم اقتراحات.⁶⁵² تتضمن الخطة وصفاً لرؤية الديوان، ورسالته، وقيمه، إضافة إلى التحليل الرباعي المكوّن من نواحي القوة، ونواحي الضعف، والفرص والتهديدات (SWOT). رحب الاتحاد الأمريكي-الليبي للأعمال التجارية، والذي يمثل أكبر المستثمرين الأمريكيين والمستخدمين في ليبيا بنشر الخطة الاستراتيجية الخمسية وأصدر بياناً صحفياً أثنى فيه على التزام ديوان المحاسبة بالشفافية والانفتاح.⁶⁵³

⁶⁴⁹ www.audit.gov.ly/ [accessed 10 September 2014].

⁶⁵⁰ www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=673694459372737&id=378224298919756 [accessed 10 September 2014].

⁶⁵¹ <https://twitter.com/LibyaAb> [accessed 2 April 2014].

⁶⁵² www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=673694459372737&id=378224298919756 [accessed 10 September 2014].

⁶⁵³ [www.us-lba.org/sites/default/files/pdf/Audit%20Bureau%20Strategic%20Plan%20Comments%20\(Website\)%20-%20207.14.14.pdf](http://www.us-lba.org/sites/default/files/pdf/Audit%20Bureau%20Strategic%20Plan%20Comments%20(Website)%20-%20207.14.14.pdf) [accessed 10 September 2014].

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام تضمن قيام مؤسسة التدقيق العليا بالإبلاغ عن أعمالها وخضوعها للمساءلة عنها؟

الدرجة: 100/25

الهيئات العامة مطالبة بتقديم تقرير مالي إلى الوزارة ذات الصلة مرة في السنة، مما يمكن السلطة التنفيذية من القيام بمستوى ما من الرقابة المالية حول إنفاق الهيئات العامة. وبناء على ذلك، تكون الوزارات ملزمة بتقديم المعلومات إلى المؤتمر الوطني العام. وهناك، بالإضافة إلى ذلك، تشريع يمكن من ملاحقة الموظفين العموميين المشتبه بمشاركتهم بالرشوة، و/أو الفساد، و/أو استغلال ميزة اطلاعهم على المعلومات مع إمكانية فرض عقوبة السجن.⁶⁵⁴

الممارسة

إلى أي مدى على مؤسسة التدقيق العليا أن تبلغ عن أعمالها وتخضع للمساءلة عنها في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

من حيث الممارسة، يقدم ديوان المحاسبة تقاريره المالية إلى الوزارات، التي تحيلها إلى لجنة في البرلمان. وتكون اللجنة عندئذ مسؤولة عن متابعة هذه التقارير. ولكن، يبدو أن ذلك يقتصر على التقارير المالية، ولا يبدو أن الديوان يرفع تقارير عن أعماله، وأنشطته، ونتائج عمله.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ انظر التقرير عن عمود القطاع العام من أجل وصف أكثر تفصيلاً عن الإطار القانوني المتعلق بالمساءلة في القطاع.
⁶⁵⁵ مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك آليات تضمن نزاهة مؤسسة التدقيق العليا؟

الدرجة: 100/50

لديوان المحاسبة مدونة سلوك تدعى اللائحة الداخلية.⁶⁵⁶ المدونة موازية لمدونة القطاع العام بشكل عام وتحدد أحكاماً من أجل ضمان نزاهة موظفي الخدمة المدنية، ولكن القوانين غير كافية وتترك مجالاً للتفسيرات. يملّي قانون علاقات العمل رقم 12-2010 عدم السماح لموظفي الخدمة المدنية قبول الهدايا بأية صورة على عملهم، وألاً يستخدم أي موظف منصبه سواء مباشرة أو بشكل غير مباشر لمنفعته الخاصة أو منفعة آخرين، أو بممارسة المحاباة أو الوساطة، وعدم استعمال أية أدوات أو أجهزة من قبل الموظف من أجل مصلحته الشخصية.⁶⁵⁷ إضافة إلى ذلك يصنف التشريع الرشوة من موظف الخدمة المدنية أو له على أنها جناية يعاقب عليها بالسجن. لدى ديوان المحاسبة دائرة داخلية للتحقيق في خروقات مدونة السلوك. علاوة على ذلك، المفوضية العليا لتطبيق معايير النزاهة والوطنية مسؤولة عن فحص نطاق واسع من الأفراد المتقدمين للوظائف العامة وتقييم ما إذا كان للمتقدم صلات مع النظام السابق أو إذا كان مشاركاً في أنشطة إجرامية. ليس من الواضح ما إذا كان التدقيق ينطبق بأثر رجعي على موظفي الخدمة المدنية الذين يعملون في القطاع العام في الوقت الحاضر أو أنه ينطبق على المتقدمين بطلبات التوظيف. قاد عدم اليقين هذا منظمة هيومان رايتس ووتش إلى وسم هذه المعايير التي يتم فيها تقييم المتقدمين بطلبات بأنها فضفاضة وغامضة. إضافة إلى ذلك، انتقدوا النقص في الحقائق المستخدمة في العملية وأعلنوا أنها تسمح بالتلاعب السياسي.⁶⁵⁸

ليس هناك قواعد تتعلق بما بعد الوظيفة وليس هناك أحكام توفر الحماية للمبلغين من الداخل.⁶⁵⁹

⁶⁵⁶مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

⁶⁵⁷القانون رقم 12-2010، القسم 12.

⁶⁵⁸ www.hrw.org/news/2012/04/28/libya-amend-vetting-regulations-candidates-officials [accessed 9 June 2014].

⁶⁵⁹انظر التقرير عن عمود القطاع العام من أجل وصف أكثر تفصيلاً عن الإطار القانوني المتعلق بالنزاهة في القطاع.

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة مؤسسة التدقيق العليا في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

من حيث الممارسة، لا يتم اتباع مدونة السلوك أو إنفاذها بشكل حازم في ديوان المحاسبة. بدلاً من ذلك، تنظم التفاعلات الشخصية بين الموظفين على أساس عرضي يومي سلوك الموظفين.⁶⁶⁰ كانت هناك قضية واحدة لعضو في ديوان المحاسبة ادّعى أنه سعى لتوظيف ابنه في هيئة حكومية كان يدقق عليها، وقد تم وقفه عن العمل خلال فترة التحقيق.⁶⁶¹

الدور: تدقيق مالي فعال

إلى أي مدى توفر مؤسسة التدقيق العليا عمليات تدقيق فعّالة للإنفاق العام؟

الدرجة: 100/50

زادت قدرة ديوان المحاسبة على توفير عمليات تدقيق فعّالة للإنفاق العام بشكل جدي بفعل المادة 24 من القانون رقم 19-2013، والذي أعاد توجيه الديوان نحو ما بعد التدقيق.⁶⁶² وزيادة على ذلك، يعطي القانون ديوان المحاسبة السلطة على مراقبة المشتريات العامة، وعقود الإنشاءات، والتزامات أخرى للحكومة ومؤسساتها. يكلف القانون الديوان بالتحقق من الوثائق المتعلقة بالعقود التي تزيد قيمتها عن 500,000 دينار ليبي (385,545 دولار أمريكي).⁶⁶³ منذ 2011 أتم ديوان المحاسبة تدقيقات سنوية تفصيلية للمؤسسات العامة، وجميعها يمكن الوصول إليها على الموقع الإلكتروني للديوان.⁶⁶⁴ كما ذكر آنفاً، كانت معظم التقارير تجميلية في طبيعتها نتيجة النقص في المهارات الملائمة بين العاملين. ولكن في تقريره للعام 2013، والمكون من 446 صفحة وقدم إلى المؤتمر الوطني العام في آذار/مارس 2014، وبخ ديوان المحاسبة حكومة زيدان، حيث اتهمها بإعطاء قيمة ضعيفة للأموال العامة. وحدد التقرير أن هناك عجزاً مقداره 10.8 بليون دينار ليبي (8.3 بليون دولار أمريكي) بسبب الحظر النفطي بشكل رئيسي.⁶⁶⁵ إلى

⁶⁶⁰مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014

⁶⁶¹مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

⁶⁶²القانون رقم 19-2013، المادة 24

⁶⁶³القانون رقم 19-2013

⁶⁶⁴ www.audit.gov.ly/ [accessed 10 September 2014].

⁶⁶⁵ Zaptia, 2014.

جانب تدقيق الإدارة المالية والمحاسبة في الهيئات العامة، يقيم التقرير أيضاً أداء الحكومة، إضافة إلى أداء الهيئات العامة. يتهم التقرير المؤتمر الوطني العام وحكومة زيدان بضعف الحوكمة، وغياب الشفافية، والإدارة الضعيفة والتنفيذ الضعيف في نطاق واسع من القطاعات. ويلوم تقرير 2013 وزارة التخطيط بالتحديد على فشلها في متابعة أحد المشاريع وعلى الافتقار للتنسيق، ويلوم دائرة الضريبة على فشلها في جمع الضرائب المطلوبة، وكذلك البنك المركزي ووزارة المالية. علاوة على ذلك، يلوم الحكومة ككل على الفشل في فرض الرقم الوطني، الذي تم استحداثه من أجل تقليل الازدواجية ومحاربة الفساد.⁶⁶⁶ بينما قام ديوان المحاسبة بتدقيق متعمق لحكومة زيدان، على سبيل المثال، فإنه واجه انتقادات بأنه ميسس وانتقائي في تحقيقاته.

الدور: ضبط المخالفات والمعاقبة عليها

إلى أي مدى تقوم مؤسسة التدقيق بضبط مخالفات أصحاب المناصب العامة والتحقيق فيها؟

الدرجة: 100/25

كما يحاول تقرير العام 2013 الذي أصدره ديوان المحاسبة إلى درجة ما تحديد المخالفات على المستوى العام إضافة إلى تدقيق الإنفاق العام وتقييم أداء الهيئات العامة. ويشير التقرير إلى أن الحكومة قد أهملت قوانين وإجراءات فيما يتعلق بالنوعية التي يجب تحضير الموازنة على أساسها وتنفيذها، وأن 16.6 بليون دينار ليبي (13.4 بليون دولار أمريكي) قد أنفقت دون تبرير واضح، وأن الحكومة فشلت في تقديم كشف محاسبي عن نفقات غير عادية مقدارها 4 بليون دينار ليبي (2.4 دولار أمريكي).⁶⁶⁷ كان للديوان في الماضي محكمة خاصة، ولكن لم يعد الديوان مكلفاً بالتحقيق بالمخالفات والمعاقبة عليها. تم نقل هذه الصلاحيات إلى هيئة مكافحة الفساد.⁶⁶⁸

تم تكليف هيئة مكافحة الفساد، والتي أسسها المؤتمر الوطني العام في حزيران/يونيو 2012 من أجل دعم ديوان المحاسبة، بالتحقيق في حالات سوء التصرف الإداري والمالي المشتبه بها وذلك من أجل تحسين البيروقراطية المالية والإدارية.⁶⁶⁹ يقود هيئة مكافحة الفساد عبد السلام سعد محمد الحاسي ويرفع تقاريره إلى المؤتمر الوطني العام.⁶⁷⁰

⁶⁶⁶ Zaptia, 2014.

⁶⁶⁷ Zaptia, 2014.

⁶⁶⁸ مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

⁶⁶⁹ Elumami, 2013a.

⁶⁷⁰ Frontier Horizons, *Country Report – Libya*, 2013.

في الوقت الحاضر، ليس واضحاً بعد كيف ستكون قابلية صلاحياتها للتطبيق في الممارسة دون إشارة مسبقة للمؤتمر الوطني العام.⁶⁷¹

الدور: تحسين الإدارة المالية

إلى أي مدى تعتبر مؤسسة التدقيق العليا فعّالة في تحسين الإدارة المالية للحكومة؟

الدرجة: 100/25

من بين أهم أهداف ديوان المحاسبة تحسين الإدارة المالية. ولكن كانت معظم التقارير تجميلية وقدم الديوان مقترحات قليلة فقط بشكل يجعل القيام بالتحسينات ممكناً في هذا الصدد. ويعود هذا أساساً إلى حقيقة أن الديوان يفتقر لطاقم لديه المؤهلات اللازمة للقيام بهذه المهمة.⁶⁷² علاوة على ذلك، بينما حاول الديوان المتابعة مع الحكومة والوزارات حول توصياته، هناك نقص في مؤهلات الطاقم المالي في الهيئات الحكومية، مما يعيق التنفيذ الفعّال لتوصيات الديوان.⁶⁷³

⁶⁷¹ Ahmed Elumami, "GNC Agrees New Body to Shake up Bureaucracy", *Libya Herald*, 24 June 2013 (2013b).

⁶⁷²مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁶⁷³مقابلة مع علاء الدين المسلاتي، 2014.

هيئة مكافحة الفساد

100/21

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، هيئة مكافحة الفساد الرئيسية في ليبيا ما بعد الثورة، لها موازناتها الخاصة وقادرة على اتخاذ قرارات تتعلق بصرف الأموال التي تتلقاها.⁶⁷⁴ ولكن الهيئة، التي شكلت في آذار/مارس 2014، لا يبدو أنها تعمل من ناحية الممارسة حالياً وأثبتت حتى الآن أنها غير شفافة إلى حد بعيد. مطلوب منها نشر تقارير وبيانات سنوية، ولكنها لم تقم بنشر أية معلومات متعلقة بأنشطتها المالية ولا حول تحقيقات عن الفساد قامت بها، الأمر الذي قد يعود إلى أنها لم تعمل تماماً حتى الآن. إضافة إلى أنها تلعب دوراً ليس ذا قيمة من حيث منع الفساد والتوعية.⁶⁷⁵

إضافة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، هناك جسم مدرج تحت وزارة المالية يعمل كذلك على مكافحة الفساد. كحال الهيئة، فإن هذا الجسم أيضاً غير شفاف، ولكن وفقاً لرئيسه، يعود النقص في المواد المنشورة إلى البيئة الأمنية غير المستقرة وما يرتبط بذلك من خطر الرد الانتقامي في ليبيا حالياً.⁶⁷⁶

تجدر الملاحظة أنه كان من الصعب، كجزء من هذا البحث، الحصول على القوانين، وبالتالي فإن المصادر الأولية للتشريع تمثلت في الأشخاص الذين تمت مقابلتهم ومصادر ثانوية أخرى. يمثل الجدول أدناه درجات المؤشرات التي تلخص تقييم هيئات مكافحة الفساد من حيث قدرتها، وحوكمتها الداخلية، ودورها في إطار نظام النزاهة الليبي. توضح بقية هذا القسم التقييم النوعي لكل مؤشر.

⁶⁷⁴مقابلة مع أسامة مدلل، المجلس الوطني الاقتصادي، مع شريف جنان، طرابلس، 18 تموز/يوليو 2014.

⁶⁷⁵مقابلة مع أسامة مدلل، 2014.

⁶⁷⁶ Borzou Daragahi, "Insider Takes on Fight against Corruption in Libya", *The Financial Times*, 22 December 2013 (2013a).

الدرجة الكلية للعمود: 100/21			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/50	الموارد	75	25
	الاستقلال	75	25
الحوكمة 100/13	الشفافية	25	0
	المساءلة	25	0
	النزاهة	25	0
الدور 100/0	المنع	0	
	التوعية	0	
	التحقيق	0	

البنية والتنظيم

وقعت ليبيا اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد في العام 2003 وتمت المصادقة عليها في العام 2005. أحد متطلبات الاتفاقية هو القيام بتأسيس جسم مسؤول عن منع الفساد، والبدء بإصلاحات لمنع الفساد، وزيادة المعرفة بمنع الفساد. هيئة مكافحة الفساد في ليبيا ما بعد الثورة هي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، التي تأسست بقرار من المؤتمر الوطني العام في آذار 2014.⁶⁷⁷ الهيئة مسؤولة عن مراقبة الأموال العامة وعدم الانتظام في أداء الحكومة، إضافة إلى مؤسسات عامة أخرى.⁶⁷⁸ مقر الهيئة موجود في سبها، في جنوب ليبيا، ويضم مجلسها رئيساً، ونائباً للرئيس، وخمسة أعضاء آخرين. تأسست الهيئة من أجل ضبط المستويات المتصاعدة من الفساد وإساءة استخدام

⁶⁷⁷ Bokra Youth Organization/H2O Team, *Eye on the General National Congress – Thirty First Report*, 2014.

⁶⁷⁸ <http://archive.crossborderinformation.com/Article/Libyan+corruption+commission+to+investigate+oil+smuggling+allegations.aspx?date=20131011#> [accessed 15 April 2014].

الأموال في القطاع العام.⁶⁷⁹ الهيئة ليست الأولى من نوعها في ليبيا، ففي النظام السابق وجدت هيئات لدعم الشفافية المالية والحد من الفساد، مثل مجلس سلطة الشعب العام. ولكن أثرها على محاربة الفساد كان محدوداً.⁶⁸⁰

إضافة إلى ذلك، هناك جسم يندرج تحت سلطة وزارة المالية مشارك هو الآخر في إجراءات مكافحة الفساد يرأسه حالياً طارق الوليد، محامٍ خدم كمستشار لكل من نظام القذافي والحكومة الانتقالية.⁶⁸¹ ليس لهذا الجسم اتصالات رسمية مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

كما تجدر الملاحظة أن الحكومات المتعاقبة، ومنذ الثورة، شكلت لجاناً مختلفة تركز على استعادة الممتلكات التي سرقها النظام السابق. ولكن لم تكن لهذه اللجان علاقة رسمية مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. كان من ضمن اللجان لجنة الاستعادة، المكتب المساند لتحديد الممتلكات واستعادتها. الخاصية العامة لهذه اللجان كانت أن عملها محاط بالسرية والقليل من المعلومات يتوفر حول أنشطتها. لا يركز هذا التحليل، مع ذلك، على هذه اللجان، ولكن يركز أساساً على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وإلى حد ما على الجسم الموجود داخل وزارة المالية.

القدرة: الموارد

القانون

إلى أي مدى توجد أحكام تزود هيئة مكافحة الفساد بموارد ملائمة حتى تقوم بواجباتها بفعالية؟

الدرجة: 100/75

للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد موازنتها الخاصة وهي قادرة على اقتراح موازنتها على المؤتمر الوطني العام قبل تبني الموازنة السنوية الوطنية. يمكن للهيئة أن تحصل على أموال إضافية بمصادرة ممتلكات خلال التحقيقات، ولكنها لم تمارس ذلك حتى الآن.⁶⁸² لا يضمن القانون ثباتاً في الموازنة مع الوقت وليس هناك مؤشر موضوعي يحدد التغيرات في الموازنة.

⁶⁷⁹ www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2014/03/26/Libya-Constituent-Assembly-session-on-144-PM-term-extended_bd8d521a-1fe8-43ba-9500-83758584a879.html [accessed 15 April 2014].

⁶⁸⁰ www.revenuewatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/libya/transparency-snapshot [accessed 15 April 2014].

⁶⁸¹ Daragahi, 2013a.

⁶⁸² مقابلة مع أسامه مدلل، 2014.

القانون الذي ينص على عملية تعيين رئيس الهيئة ضبابي وغير واضح، ولكنه مع ذلك يطلب أن يتم تعيين الرئيس وأعلى المسؤولين فيها بناء على معايير مهنية واضحة.⁶⁸³

للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد موازناتها الخاصة، والتي تتسلمها من وزارة المالية.⁶⁸⁴

الممارسة

إلى أي مدى تتوفر لهيئة مكافحة الفساد الموارد الملائمة لتحقيق أهدافها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

الموازنة الدقيقة للهيئة غير معروفة ولكن كما يعتقد أحد أعضاء المجلس الاقتصادي الوطني فإنها كافية إلى حد ما، مع أن الهيئة نفسها تدّعي أنها لا تمتلك موارد كافية تحت تصرفها.⁶⁸⁵ هناك عدة متطلبات على أعضاء طاقم الهيئة أن يحققوها، اعتماداً على المركز الذي يتقدمون لشغله. وتشمل هذه المتطلبات الخبرة السابقة في مكافحة الفساد ودرجة أكاديمية في المالية، أو الإدارة، أو القانون، إلخ. المتطلبات لعضوية مجلس الهيئة تتضمن الخبرة السابقة في مكافحة الفساد ويفضل مع درجة في القانون. ومع ذلك، ونظراً للنقص في الأشخاص ذوي الخبرة في ليبيا في محاربة الفساد، فإن هذه المتطلبات لم يتم الالتزام بها في الممارسة. توظف الهيئة حالياً بين 300 و400 موظف،⁶⁸⁶ تفقر غالبيتهم للمهارات المطلوبة وبالتالي فهم غير مؤهلين.⁶⁸⁷ الرئيس الحالي، وهو الأول، ونائب الرئيس تم تعيينهم سياسياً من قبل المؤتمر الوطني العام وليس من خلال المنافسة المفتوحة.⁶⁸⁸ بشكل عام، تم توظيف غالبية طاقم الموظفين في الهيئة بناء على المصالح الشخصية والواسطة وهكذا ليس على المعايير المهنية، مما نتج عنه حقيقة أن الهيئة تفقر إلى حد كبير للموارد البشرية اللازمة.⁶⁸⁹

ليس مطلوباً من أعضاء الطاقم الوظيفي إتمام دورة تدريبية قبل تولي المنصب في الهيئة. نادراً ما تم تقديم تدريب للموظفين وبقية المطلعون الخارجيون الذين تمت مقابلتهم الدورات التدريبية القليلة التي تم إعطاؤها حتى الآن بأنها غير ملائمة ومن نوعية ضعيفة.⁶⁹⁰

⁶⁸³مقابلة مع أسامه مدلل، 2014.

⁶⁸⁴ www.globallegalpost.com/big-stories/lawyer-leads-anti-corruption-drive-in-libya-80178374/ [accessed 15 April 2014].

⁶⁸⁵مقابلة مع أسامه مدلل، 2014.

⁶⁸⁶ Daragahi, 2013a.

⁶⁸⁷مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁶⁸⁸مقابلة مع أسامه مدلل، 2014.

⁶⁸⁹مقابلة مع إبراهيم علي، رئيس جمعية الشفافية الليبية، مع الكسندر كجروم، 29 أيلول/سبتمبر 2014.

⁶⁹⁰مقابلة مع أسامه مدلل، 2014.

الجسم المدرج تحت وزارة المالية لديه موازنة سنوية مقدارها 24,889,308 دينار ليبي (20 مليون دولار أمريكي).⁶⁹¹

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى تعتبر هيئة مكافحة الفساد مستقلة حسب القانون؟

الدرجة: 100/75

التشريع الذي قامت عليه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ينص على أنها مستقلة تماماً.⁶⁹² يتطلب القانون أن يكون تعيين رئيس الهيئة إضافة إلى أعلى المسؤولين مبنياً على معايير مهنية واضحة. الرئيس يخدم أولاً فترة واحدة من أربع سنوات وهناك إمكانية لطلب إعادة انتخابه لفترة إضافية أخرى. توجد حالياً مسودة قانون تتم مناقشتها في المؤتمر الوطني العام، تخفض فترة الرئيس إلى ثلاث سنوات.⁶⁹³ الموظفون محميون بالقانون من عزلهم دون مبرر ذي علاقة. علاوة على ذلك، يتمتع موظف الهيئة بحصانة من الملاحقة القضائية، مع إمكانية رفعها في حالات معينة.⁶⁹⁴

من جانب آخر، فإن الجسم الذي يقوده الوليد ليس مستقلاً، حيث إنه مدرج تحت وزارة المالية.⁶⁹⁵

⁶⁹¹ Daragahi, 2013a.

⁶⁹² مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁶⁹³ مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁶⁹⁴ مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁶⁹⁵ Daragahi, 2013a.

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر هيئة مكافحة الفساد مستقلة من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

كانت هناك اتهامات بالتدخل في عمل اللجنة البرلمانية المسؤولة عن الإشراف على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد،⁶⁹⁶ ومع ذلك، لم يكن ممكناً التقييم بشكل كافٍ إلى أي مدى تعمل الهيئة على أساس الحيادية السياسية ومدى استقلالية سلطاتها في التحقيق، وذلك بسبب حقيقة أنها لا تعمل بالمرّة تقريباً. معظم طاقم العمل يداومون في مكتب الهيئة، ولكنهم لا ينجزون أية مهام وليس هناك علامات على أية تحقيقات جارية.⁶⁹⁷

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات ذات الصلة حول أنشطة هيئة مكافحة الفساد وعمليات صنع قراراتها؟

الدرجة: 100/25

مطلوب من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد حسب القانون أن تقدم تقريراً سنوياً، يتضمن حساباً عن أنشطتها المالية إلى كل من المؤتمر الوطني العام وديوان المحاسبة.⁶⁹⁸

ولكن، حيث لا توجد حرية معلومات، فإن الجمهور لا يستطيع الوصول إلى المعلومات إذا لم ينشرها ديوان المحاسبة بشكل مستقل.

⁶⁹⁶مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁶⁹⁷مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁶⁹⁸مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى هناك شفافية في أنشطة هيئة مكافحة الفساد وعمليات صنع قراراتها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

لم تتمكن الهيئة من إظهار أية درجة من الشفافية في عملها. ومع أنها ملزمة بتقديم تقرير سنوي، إلا أنها لم تنشر أية معلومات عن أية أنشطة أو تحقيقات تقوم بها. وهكذا تظل أعمالها غير معروفة إلى حد كبير. أسست الهيئة موقعاً إلكترونياً منذ تأسيسها، ولكن ما زال بحاجة للتشغيل.⁶⁹⁹ تعود قلة النشر والمعلومات من الهيئة على الأرجح إلى حقيقة أنها لا تعمل من حيث الممارسة.

كذلك فشل الجسم الموجود في وزارة المالية الذي يعمل على مكافحة الفساد في نشر أية معلومات عن أعماله. لا يعود سبب هذا كما يدعى إلى عدم قيامه بأية تحقيقات، ولكن بسبب البيئة الأمنية الحالية التي لا يمكن في ظلها قيام مختلف الأطراف الفاعلة بتقديم الشكاوى واللوم دون الخوف من الرد الانتقامي. أعلن الوليد، رئيس هذا الجسم، في مقال في الفايننشال تايمز أنه لا يجرؤ على نشر شكاوى أو اتهامات باسم دائرته في هذا الوقت. بدلاً من ذلك يقوم باستخدام قنوات غير تقليدية من أجل نشر انتقاداته الشديدة. كما يفاد فإن الوليد يقوم بذلك خلف الكواليس من خلال منظمات أخرى، التي يزودها بالمعلومات عن الممارسات الفاسدة ليقوموا بنشرها. هذا يمكن الوليد من القيام بدور أقل ظهوراً.⁷⁰⁰ ومع ذلك، ليس معروفاً ما أنواع المنظمات التي تساعد في هذا الصدد. ليس هناك دليل على أثر هذه المنشورات.

هذه النظرة مدعومة من خبراء آخرين يرون كذلك في البيئة الأمنية الحالية عائقاً أمام القيام بأنشطة ضد الفساد. التهديدات والخوف من الردود الانتقامية العنيفة توقف موظفي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عن القيام بتحقيقات وفتح قضايا ضد أفراد أو منظمات يدعى بأنها مشاركة في أنشطة فاسدة.⁷⁰¹

⁶⁹⁹مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁷⁰⁰ Daragahi, 2013a.

⁷⁰¹مقابلة مع إبراهيم علي، 2014.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام لضمان إلزام هيئة مكافحة الفساد برفع تقارير عن أعمالها وأن تخضع للمساءلة عنها؟

الدرجة: 100/25

الإطار القانوني الذي يغطي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ضبابي من حيث أي هي الهيئة العامة التي يمكن أن تضعها موضع المساءلة، ولكنه يشير إلى أنها يجب أن ترد على المؤتمر الوطني العام، تحديداً على اللجنة البرلمانية التي تتعامل مع مراقبة السلطات ومكافحة الفساد.⁷⁰² مطلوب من الهيئة تقديم تقارير سنوية إلى السلطة التشريعية ويجب أن تخضع للمساءلة عن تحقيقاتها، ولكن لا يجب أن تكون التقارير علنية. بإمكان الجمهور أن يرفع شكاوى ضد أعمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لدى ديوان المحاسبة، المسؤول عن معالجة هذه الشكاوى. ولكن لم يتم تأسيس أية لجان مراقبة تتكون من المواطنين.⁷⁰³

الممارسة

إلى أي مدى على هيئة مكافحة الفساد رفع تقارير عن أعمالها وتخضع للمساءلة عن هذه الأعمال في الممارسة؟

الدرجة: 100/0

لم تقم الهيئة ولا الجسم المدرج تحت وزارة المالية حتى الآن بتقديم أية تقارير مطلوبة.⁷⁰⁴ سبب هذا الأمر غير معروف، ولكن يحتمل أنه يعود إلى البيئة الأمنية غير المؤكدة والخوف من الرد الانتقامي الذي يمنع الهيئة من تقديم تقاريرها.

⁷⁰²مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁷⁰³مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

⁷⁰⁴مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

إضافة إلى ذلك، تجدر الملاحظة أن الهيئة بدأت العمل منذ ستة شهور ولذلك فإن وضع التقرير قد يكون قادماً. ولكن، حقيقة أن الهيئة لا تعمل كما يفاد لا تشير إلى هذا الاستنتاج.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك آليات لضمان نزاهة أعضاء هيئات مكافحة الفساد؟

الدرجة: 100/25

لا توجد مدونة سلوك للموظفين العاملين في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهناك فقط أحكام محدودة لضمان نزاهة أعضاء لجنة مكافحة الفساد.⁷⁰⁵

حالياً، نزاهة الهيئة يضمنها فقط القانون رقم 12-2010 حول علاقات العمل، الذي ينص على أحكام متعلقة بالحفاظ على نزاهة الموظفين الليبيين نحو المواطنين. القسم 12 ينص على أن الموظفين غير مسموح لهم قبول الهدايا مقابل خدماتهم، وأنه لا يسمح لأي موظف أن يستخدم مركزه، مباشرة أو بشكل غير مباشر، لمنفعته الخاصة أو منفعة آخرين، أو لأي أعمال واسطة أو محسوبية.⁷⁰⁶ هناك أيضاً متطلبات قانونية متعلقة باختبار النزاهة خلال تعيين طاقم الموظفين.⁷⁰⁷

⁷⁰⁵مقابلة مع أسامة مدلل، 2014.

⁷⁰⁶القانون رقم 12-2010، القسم 12.

⁷⁰⁷مقابلة مع أسامة المدلل، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئات مكافحة الفساد في الممارسة؟

الدرجة: 100/0

حيث إنه لا توجد مدونة سلوك، لا توجد ممارسة متعلقة بهذا، وليس هناك مؤشرات بأن الهيئة تقدم تدريباً داخلياً حول مواضيع النزاهة. في الممارسة، ينظر إلى الهيئة على أنها فاسدة إلى حد ما في ممارساتها حيث إنها كما يفاد تصرف أجزاء كبيرة من موازنتها على أنشطة ليست مرتبطة بعملها أو بتفويضها.⁷⁰⁸

الدور: الوقاية

إلى أي مدى تشارك هيئة مكافحة الفساد في أنشطة وقائية متعلقة بمحاربة الفساد؟

الدرجة: 100/0

لا تشارك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في أنشطة وقائية فيما يتعلق بمحاربة الفساد ولديها قدرات وصلاحيات قليلة في هذا الصدد.⁷⁰⁹ بينما يسمح التشريع الحالي للهيئة برفع توصيات حول الإصلاح التشريعي تقدمها إلى المؤتمر الوطني العام فيما يتعلق بإجراءات مكافحة الفساد، من غير المؤكد كم مرة قامت باستعمال هذه الإمكانية.⁷¹⁰ إضافة إلى ذلك، ليس واضحاً ما إذا كانت الهيئة تضم وحدة معينة مخصصة حصرياً للبحث حول الفساد. رغم هذا، فالهيئة حالياً تتقصر القدرة على القيام بهذه المهمة.⁷¹¹

⁷⁰⁸مقابلة مع إبراهيم علي، 2014.

⁷⁰⁹مقابلة مع أسامة مدلل، 2014.

⁷¹⁰مقابلة مع أسامة مدلل، 2014.

⁷¹¹مقابلة مع أسامة مدلل، 2014.

الدور: التوعية

إلى أي مدى تشارك هيئة مكافحة الفساد في أنشطة توعية تتعلق بمكافحة الفساد؟

الدرجة: 100/0

لا تشارك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في توعية الجمهور حول محاربة الفساد وليس لديها قدرات في هذا الصدد. علاوة على ذلك، فإن الهيئة لا تشارك منظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بمحاربة الفساد، ولا تزود العاملين في القطاع العام بفرص تدريب تتعلق بإجراءات مكافحة الفساد.⁷¹²

الدور: التحقيق

إلى أي مدى تشارك هيئة مكافحة الفساد في تحقيقات متعلقة بالفساد المزعوم؟

الدرجة: 100/0

ليس هناك ما يشير إلى أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مشاركة في أنشطة تحقيقية تتعلق بممارسات فساد مزعومة.⁷¹³ من جانب آخر، الجسم الموجود في وزارة المالية أتم عملاً في هذا الصدد كما يفاد، على الرغم من أنه تم بتحفظ نتيجة البيئة الأمنية الهشة والمخاطر المتعلقة بالرد الانتقامي.⁷¹⁴ كشف الوليد مع ذلك أنه قام بالعمل على قضية تتعلق بفقْدان مبلغ مالي كبير كان مخصصاً لسفارة ليبية في آسيا. وحسب التقارير فإن الوليد أعلم السفارة بكيفية ضبط الأموال ومصادرتها.⁷¹⁵

ولكن، لا الهيئة ولا الجسم الموجود في وزارة المالية كشفاً عن أي مسؤول برتبة عالية قبل أو عُرضت عليه رشى أو كان بطرق أخرى مشاركاً في الفساد.

⁷¹²مقابلة مع أسامة مدلل، 2014.
⁷¹³مقابلة مع أسامة مدلل، 2014.

⁷¹⁴ Daragahi, 2013a.

⁷¹⁵ Daragahi, 2013a.

الأحزاب السياسية

100/45

تنظيم الأفراد في أحزاب سياسية مفهوم جديد تماماً في ليبيا، إذ إنه كان محظوراً قانونياً خلال حقبة القذافي. يعد الإطار القانوني متساهلاً جداً فيما يتعلق بالأحزاب السياسية ويمكن من تأسيس أحزاب سياسية، ما نتج عنه تطور العديد من الأحزاب ولعبها دوراً في النظام السياسي. لكن من حيث الممارسة فإن الأحزاب تواجه تحديات من عوامل متعددة. أولاً، هناك بالكاد أي دعم مالي عام للأحزاب السياسية، ومواردها المالية محدودة جداً. ثانياً، القوانين التي تضمن استقلال الأحزاب السياسية لا يتم إنفاذها بشكل حازم مما أدى إلى محاولة الميليشيات والسلطات التأثير على أجندتها. ثالثاً، تكافح الأحزاب السياسية في تثبيت شرعيتها كأطراف فاعلة مهمة في التحول الديمقراطي للليبيا، والليبيون متشككون حول أهمية الأحزاب السياسية في التحول الديمقراطي للليبيا.

من ناحية إيجابية، طورت الأحزاب علاقات وثيقة مع منظمات المجتمع المدني، ويتعاون معظم الأحزاب حالياً عن قرب مع منظمات المجتمع المدني حول مواضيع محددة.

يبين الجدول أدناه درجات المؤشرات التي تلخص تقييم الأحزاب السياسية من حيث قدرتها، وحوكمتها الداخلية، ودورها في إطار نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا القسم تقييماً نوعياً لكل مؤشر.

الدرجة الكلية للعمود: 100/45			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/50	الموارد	75	25
	الاستقلال	75	25
الحوكمة 100/46	الشفافية	75	0
	المساءلة	75	0
	النزاهة	100	25
الدور 100/38	تجميع المصالح والتمثيل	50	
	الالتزام بمكافحة الفساد	25	

البنية والتنظيم

منذ ثورة 2011، تحول المشهد السياسي في ليبيا تماماً حيث يسمح الآن للأحزاب السياسية بالوجود بغض النظر عن وجهات نظرها. خلال حقبة القذافي لم يكن مسموحاً لأي أحزاب سياسية بالوجود.⁷¹⁶

بعد الثورة تمت إزالة القيود التي منعت سابقاً تشكيل الأحزاب السياسية، ونتيجة لذلك ظهر عدد كبير من التشكيلات السياسية. يمكن تصنيف الأحزاب المشكلة حديثاً بشكل عام إلى إما عريضة القاعدة، أي لها فروع محلية في أكثر من ثلث مناطق ليبيا الاثنتين والعشرين، أو أحزاب محلية، والتي لها تمثيل في أقل من خمس من مناطق ليبيا الاثنتين والعشرين. تختلف الأحزاب عريضة القاعدة والأحزاب المحلية عن بعضها من حيث البنية التنظيمية والتمويل. تكون الأحزاب عريضة القاعدة عادة الأكثر تطوراً وتمتلك أكثر الموارد البشرية تحت تصرفها. ولكن بشكل عام، تفقر كل من الأحزاب عريضة القاعدة وتلك المحلية إلى الموارد المالية والبشرية اللازمة لوجود منظمات مهنية الأداء.⁷¹⁷ علاوة على ذلك، هناك عدد قليل من الأحزاب عريضة القاعدة في ليبيا، والغالبية إما أحزاب قائمة على قضية واحدة أو على شخصية واحدة دون قاعدة دعم واسعة.

لعبت الميليشيات المسلحة التي قاتلت نظام القذافي دوراً كبيراً نسبياً في التشكيل اللاحق للأحزاب السياسية وتطويرها. على سبيل المثال، في طرابلس، وفي الجزء الشرقي من البلاد كذلك، بعض الميليشيات الأفضل تسليحاً كانت مرتبطة بجماعات إسلامية عندما بدأت بتشكيل منظمات سياسية.⁷¹⁸ إضافة إلى ذلك، فإن تحالف القوى الوطنية، أكبر حزب في المؤتمر الوطني العام، مدعوم من ميليشيات الزنتان.⁷¹⁹

في المؤتمر الوطني العام، الذي عمل في الفترة من تموز/يوليو 2012 حتى حزيران/يونيو 2014، كان 80 مقعداً مخصصة للأحزاب السياسية بينما بقية المقاعد كانت مخصصة للمرشحين الأفراد.⁷²⁰ قبل الانتخابات، سجل 143 حزباً سياسياً، 125 منها قدمت قوائم مرشحين.⁷²¹ في الانتخابات البرلمانية التي جرت في حزيران/يونيو 2014 لم تخصص أية مقاعد للأحزاب السياسية، مما قلص دورها الرسمي. ولكن، كان مسموحاً لمرشحين من أحزاب سياسية أن يشاركوا في التنافس على المقاعد الفردية المئتين. كان هذا التغير المهم نتيجة، على الأقل جزئياً، لخيبة أمل الجمهور من الأداء السابق للأحزاب، أو غياب هذا الأداء في المؤتمر الوطني العام.

⁷¹⁶ St John, 2011.

⁷¹⁷ JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷¹⁸ David D. Kirkpatrick, "In Libya, Fighting May Outlast the Revolution", *New York Times*, 1 November 2011.

⁷¹⁹ Abigail Hauslohner and Karen DeYoung, "U.S. Plan for New Libyan Force Faces Obstacles", *The Washington Post*, 1 December 2013.

⁷²⁰ Law no. 4. 2012.

⁷²¹ EU, 2012.

القدرة: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مساعدة لتشكيل الأحزاب السياسية وأعمالها؟

الدرجة: 100/75

يحمي الدستور الانتقالي لعام 2011 دور الأحزاب السياسية وحرية تشكيلها. تنص المادة 4 على أنه "يجب أن تسعى الدولة إلى بناء نظام سياسي ديمقراطي مبني على التعددية السياسية ونظام تعدد الأحزاب من أجل الوصول إلى تداول سلمي ديمقراطي للسلطة".⁷²² وتنص المادة 15 إضافة إلى ذلك أن حرية تشكيل الأحزاب السياسية والمنظمات المدنية الأخرى يجب أن تضمنها الدولة. ولكن هذه التنظيمات ممنوعة من أن تشكل خرقاً للنظام العام والآداب العامة، أو أن تكون في تصادم مع أخرى مما قد يكون مؤذياً للدولة.⁷²³ إضافة إلى ذلك، تسمح المادة 14 بحرية الرأي للأفراد والجماعات، كما تسمح بحرية التجمع.⁷²⁴ علاوة على ذلك، تم في 2012 إسقاط مسودة قانون حول الاتحادات. وتم تعديلها عدة مرات وهي الآن تناقش من قبل المؤتمر الوطني العام.⁷²⁵

منذ الثورة، أصبح الإطار القانوني الذي يغطي تأسيس الأحزاب السياسية متساهلاً.⁷²⁶ يحتوي القانون رقم 29-2012 الخاص بتنظيم الأحزاب السياسية أحكاماً قانونية محددة تتعلق بتشكيل الأحزاب السياسية. الأحزاب متساوية أمام القانون من حيث تشكيلها، حيث يطلب من المتقدمين تقديم طلب مصدق يضم: (1) توقيع رئيس الحزب إضافة إلى 50 عضواً جميعهم لا تقل أعمارهم عن 21 عاماً، (2) قائمة بالأعضاء المؤسسين للحزب، (3) اللائحة التنظيمية للحزب، (4) الحيازة القانونية للحزب، (5) عينة من الشعار و/أو الرمز الذي ينوي الحزب استخدامه.⁷²⁷ تقرر المادة 10 من القانون تأسيس لجنة الشؤون السياسية، المكلفة بدراسة طلبات تسجيل الحزب وإصدار التراخيص القانونية للأحزاب التي تلبى المتطلبات. يطلب من اللجنة التوصل إلى قرار خلال خمسة أيام من تاريخ تقديم الطلب، وإلاّ يسمح للحزب المشاركة في الأنشطة السياسية طالما لا ينتهك أية أحكام في القانون.⁷²⁸

⁷²²الدستور، 2011، المادة 4.

⁷²³الدستور 2011، المادة 15.

⁷²⁴الدستور 2011، المادة 14.

⁷²⁵ AFA/FRIDE/HIVOS, 2013.

⁷²⁶مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷²⁷القانون رقم 29-2012 حول تنظيم الأحزاب السياسية، المادة 6

⁷²⁸القانون رقم 29-2012، المادة 10

ينبغي أن تمتثل الأحزاب السياسية لمتطلبات قانونية إضافية أخرى تتضمن:

- يجب ألا تتضارب المبادئ والأهداف والبرامج والوسائل مع مبادئ الدستور الانتقالي؛
- يجب أن يضم الحزب 250 عضواً كحد أدنى (وإذا تقل أعمارهم تقل عن 18 عاماً)؛
- يجب أن يعلن عن مبادئه وأهدافه، ووسائله وموارده المالية؛
- يجب ألا يضم أي فرع أو أي كيان تنظيمي غير ليبي؛
- يجب أن يتكون من إطار سياسي ويضم برنامجاً سياسياً.⁷²⁹

في انتخابات 2012 للمؤتمر الوطني العام، طلب من الأحزاب السياسية التي كانت مسجلة حسب القانون أن تسجل ككتل سياسية. مكن تأسيس الكتل السياسية الجماعات التي تضم 100 عضو من تسمية مرشحين للانتخابات، حتى ولو لم تحقق المتطلبات الأشد التي ذكرت أعلاه. أدى هذا الحكم إلى ميزة سلبية مقارنة مع الأحزاب التي كانت قد سجلت، بأن عليها أن تسجل مرتين لتستطيع المشاركة في الانتخابات. في الإجمالي، سجلت 142 كتلة سياسية قبل انتخابات 2012 للمؤتمر الوطني العام، 125 من بينها قدّمت قوائم مرشحين.⁷³⁰

تمكّن المادة 14 من القانون 29-2012 المتقدمين الذين يتم رفض طلباتهم لتأسيس حزب أن يستأنفوا ضد القرار خلال خمسة أيام إلى هيئة قضائية مشكلة من قبل المحكمة العليا. على الهيئة القضائية أن تتوصل إلى حكم خلال 15 يوماً.⁷³¹

لا يحتوي القانون 29-2012 على أية قيود تتعلق بأيدولوجية الحزب. يمنع القانون الأحزاب من المناداة بالاضطهاد السياسي ومن نشر أو توزيع أفكار مخالفة للشريعة الإسلامية أو أي شيء من الممكن أن يحث على العنف أو الكراهية. علاوة على ذلك، فإن القانون يمنع الأحزاب من تشكيل وحدات مسلحة أو شبه مسلحة أو المساعدة في تشكيلها، ومن استعمال القوة أو التهديد بشكل عام.⁷³²

تلتزم المادة 20 من القانون 29-2012 الدولة بدعم الأحزاب المسجلة قانونياً مساعدة مالية وفقاً للمبادئ التالية: أولاً، 50% من دعم الدولة يجب أن يوزع بالتساوي بين الأحزاب. ثانياً، الخمسون في المائة المتبقية يجب أن توزع وفقاً لنسبة الأصوات التي حصل عليها الحزب بنسبة لا تقل عن 3%.⁷³³ لا يحدد القانون مقدار دعم الدولة للأحزاب أو النسبة من موازنة الدولة التي يجب تخصيصها لدعم الأحزاب. وزارة الثقافة مسؤولة عن تخصيص الموارد المالية لأنشطة المجتمع المدني مثل الأحزاب السياسية.⁷³⁴

⁷²⁹ القانون رقم 29-2012، المادة 8

⁷³⁰ EU, 2012.

⁷³¹ القانون رقم 29-2012، المادة 14

⁷³² القانون 29-2012، المادة 9.

⁷³³ القانون 29-2012، المادة 20.

⁷³⁴ AFA/FRIDE/HIVOS, 2013.

حسب القانون رقم 4-2012 والذي تبناه المجلس الوطني الانتقالي من أجل توفير إطار عام لإتمام انتخابات 2012 للمؤتمر الوطني العام، تم منع المرشحين من قبول تمويل من ممولين دوليين.⁷³⁵ يؤكد القانون الانتخابي الذي صدر في العام 2013 هذا الحكم في المادة 16 منه. علاوة على ذلك، يمنع القانون المرشحين السياسيين من تنظيم حملات عبر أجهزة الإعلام الدولية، باستثناء المواقع الإلكترونية الخاصة التي يمتلكها المرشح المعني، ويمنع استخدام المؤسسات التعليمية للحملات الانتخابية، ويمنع كذلك تنظيم أي نشاط يتعلق بالدعاية الانتخابية خلال الأربع وعشرين ساعة التي تسبق يوم الانتخابات وفي يوم الانتخابات. العقوبة على خرق أي من هذه الأنظمة هي الحبس أو غرامة لا تزيد عن 5,000 دينار ليبي (4,092 دولار أمريكي) إضافة إلى الاستثناء من الانتخابات السياسية لمدة خمس سنوات.⁷³⁶

الممارسة

إلى أي مدى تسمح الموارد المالية المتوفرة للأحزاب السياسية بالمنافسة السياسية الفعالة؟

الدرجة: 100/25

بشكل عام فإن موازنات الأحزاب السياسية في ليبيا ما بعد الثورة محدودة. نتيجة للخلل التنظيمي والممارسات غير الشفافة الموروثة من النظام السابق، فإن وزارة الثقافة، المسؤولة عن توزيع الموارد المالية للأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع الأخرى، بالكاد توزع أية أموال في الممارسة.⁷³⁷ حيث إن الدعم العام غير موجود تقريباً، والدعم الخارجي ممنوع، فإن جميع الموارد المالية تقريباً تأتي من مصادر تمويل محلية خاصة، مثل رجال أعمال أغنياء واستعمال هذه الأموال منظم بدرجة عالية.⁷³⁸ الأحزاب الصغيرة ممولة ذاتياً بشكل عام أو أنها مدعومة من عدد قليل من رجال الأعمال وبالتالي ليس لديها منافذ على المقدار نفسه من الموارد التي تستطيع الأحزاب الأكبر الوصول إليها.⁷³⁹ حالياً، فقط حوالي ثلث الأحزاب الليبية لديها موازنات تزيد عن 125,434 دينار ليبي (100,000 دولار ليبي)⁷⁴⁰، وهناك حزب واحد، حزب التنمية والازدهار، يمتلك موازنة تزيد عن 1,237,265 دينار ليبي (1 مليون دولار أمريكي).⁷⁴¹ يدعى حزب التنمية والازدهار حالياً بالحزب الوطني للتنمية والرفاه.

المصدر الأساسي لتمويل الأحزاب هو المساهمات الفردية، بما فيها مساهمات الأعضاء المؤسسين. التبرعات الفردية تصل إلى 77% من أموال الأحزاب عريضة القاعدة، و58% من تمويل الأحزاب المحلية. وتبلغ رسوم العضوية،

⁷³⁵ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية
⁷³⁶ القانون رقم 17-2013- القانون الانتخابي، المادة 37.

⁷³⁷ AFA/FRIDE/HIVOS, 2013.

⁷³⁸ AFA/FRIDE/HIVOS, 2013.

⁷³⁹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁴⁰ JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷⁴¹ دراسة غير منشورة حول المشهد الحزبي السياسي امت في آذار/مارس 2013 بواسطة (JMW Consulting and Ellen Lust).

والتي تشكل مصدراً مهماً لدخل الأحزاب، بالمتوسط 19 ديناراً ليبيا (15.14 دولار أمريكي) ويصل إلى حوالي 41% من تمويل الأحزاب المحلية، ولكنه يشكل فقط 7% من تمويل الأحزاب عريضة القاعدة.⁷⁴² مصادر أخرى، مثل الحملات التمويلية أو مساهمات الشركات، لا تلعب حالياً دوراً مهماً في تمويل الأحزاب.⁷⁴³ وهكذا، يعتبر تنوع مصادر التمويل للأحزاب السياسية محدوداً جداً.⁷⁴⁴

خلال الحملات الانتخابية، يبدو أن الأحزاب السياسية قد حصلت على زمن بث متساو بسبب برنامج تلفزيوني أسسته المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، والذي يسمح لكل حزب بإعطاء بيان مختصر. ولكن من غير المؤكد إلى أي مدى استثمرت الأحزاب المختلفة هذه الفرصة.⁷⁴⁵

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى توجد ضمانات قانونية لمنع التدخل الخارجي غير المبرر في أنشطة الأحزاب السياسية؟

الدرجة: 100/75

يحمي الإطار القانوني إلى حد كبير الأحزاب السياسية من التدخل الخارجي. وفقاً للمادة 27 من القانون رقم 29-2012 تمنع السلطات من رصد الأحزاب، أو القيام بتفتيش مقراتها أو مصادرة وثائق من هذه المقرات، إلا إذا كان هذا مبنياً على أمر قضائي. وفي حالة تفتيش مقر حزبي، فإن على المدعي العام أن يبلغ لجنة الشؤون الحزبية خلال 48 ساعة حول ما تمت مصادره.⁷⁴⁶ القانون لا يتحدث عن مدى استقلالية لجنة الشؤون الحزبية عن الحكومة. إذا كانت محتضنة من قبل الحكومة، فإن هناك خطراً بوجود تدخل سياسي في إدارة القانون وهكذا في أعمال الأحزاب.

⁷⁴² JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷⁴³ JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷⁴⁴ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁴⁵ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁴⁶ القانون رقم 29-2012، المادة 27

تبين المادة 30 الأحكام القانونية للحل القسري للحزب السياسي. لا يمكن حل أي حزب وتعليق أنشطته إلا إذا تم ذلك على أساس مذكرة قضائية بطلب من رئيس لجنة الشؤون الحزبية.⁷⁴⁷ بناء على تقديم مثل هذا الطلب، ينبغي على المحكمة ذات الصلة أن تنتظر فيه وأن تصل إلى قرار خلال 30 يوماً. بإمكان المحكمة إما أن تحكم بحل الحزب أو أن تعطيه فرصة لتصحيح أنشطته وتنظيمه الداخلي طبقاً للقانون. ويتضمن الخيار الثاني كذلك فرض غرامة بين 10,000 و 50,000 دينار ليبي (7,972 إلى 39,861 دولار أمريكي).⁷⁴⁸ لا يتضمن القانون رقم 29-2012 أية أحكام تتعلق باستئناف هكذا قرار.

الرقابة الحكومية مصممة بشكل جيد بشكل عام وتوفر بيئة قانونية ميسرة جداً تستطيع الأحزاب السياسية التحرك فيها.⁷⁴⁹

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر الأحزاب السياسية حرة من التدخل الخارجي غير المبرر في أنشطتها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

على الرغم من أن الإطار القانوني يوفر ضمانات كافية من حيث منع التدخل الخارجي والسياسي في عمل الأحزاب السياسية، فإن هذه الأحكام من الصعب إنفاذها في الممارسة. ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى الأوضاع الأمنية ولكن هناك أيضاً أمثلة على تدخل السلطات دون مذكرة في أنشطة أحزاب سياسية.⁷⁵⁰

واجهت أحزاب سياسية تدخلاً خارجياً من كل من الميليشيات التي تحاول أن تؤثر على أجندتها، ومن السلطات.⁷⁵¹ على سبيل المثال، أغارت وحدة تابعة للجنة الأمنية العليا على مكاتب الحزب الوطني الليبي وأغلقتها في تشرين الثاني/نوفمبر 2012 بعد أن استعمل الحزب رسماً كرتونياً في ملصق انتخابي دعائي في انتخابات 2012 للمؤتمر الوطني العام مسيئاً للنبي. اتهم قائدان من الحزب بنشر الشقاق بين الليبيين، إضافة إلى التحريض على الكراهية والإساءة إلى النبي والإسلام - جرائم قد تؤدي إلى الحكم بالإعدام. ولكن المحكمة أسقطت التهم الرئيسية عن الرجلين وحكمت عليهما بغرامة على جريمتهم.⁷⁵² علاوة على ذلك، تفيد تقارير بأن عدة مكاتب حزبية قد تم اقتحامها من

⁷⁴⁷ القانون رقم 29-2012، المادة 30.

⁷⁴⁸ القانون رقم 29-2012، المادة 32.

⁷⁴⁹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁵⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁵¹ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁵² Imad Cheklif, "Cartoon Trial Resumes Sunday: Amnesty International Calls for It to Be Dropped", *Libya Herald*, 15 June 2013.

قبل أطراف مسلحة غير تابعة للدولة؛ ويبدو أن السلطات غير قادرة على منع هذه الهجمات. تم توجيه الهجمات ضد كل من الأحزاب ذات الميول الليبرالية والأحزاب ذات الميول الإسلامية. في تموز/يوليو 2013 تم في طرابلس اقتحام ونهب المقر الرئيسي لكل من حزب تحالف القوى الوطنية الليبرالي، وحزب العدالة والبناء، الجناح السياسي للإخوان المسلمين. إضافة إلى ذلك، قام محتجون بإحراق بنايات تعود لحزب العدالة والبناء وللإخوان المسلمين في بنغازي.⁷⁵³ إضافة إلى عدم قدرة الدولة على منع الهجمات المسلحة، تفنقر الدولة إلى القدرة على القيام بالتحقيقات الملائمة لمتابعة مثل هذه الهجمات. بشكل عام، تعامل الأحزاب السياسية بمساواة من قبل السلطات.⁷⁵⁴

تحدث عمليات توقيف واعتقال أعضاء الأحزاب السياسية أحياناً فقط، كما في حالة القائدين السياسيين من الحزب الوطني الليبي في المثال الوارد أعلاه.⁷⁵⁵

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أنظمة تتطلب من الأحزاب جعل معلوماتها المالية متاحة للعموم؟

الدرجة: 100/75

تطلب المادة 8 من القانون رقم 29-2012 من الأحزاب السياسية نشر وسائل تمويلها وكذلك مصادر هذا التمويل.⁷⁵⁶ ولكن المادة لا تحدد عدد مرات الإفصاح عن هذه المعلومات ولا كيف يجب جعلها متاحة للعموم، على سبيل المثال، على المواقع الإلكترونية للأحزاب، أو في النشرات الإخبارية، إلخ. تحدد المادة 17 المصادر الممكنة للتمويل، والتي تتضمن الدعم من الأعضاء والدولة، وعوائد الاستثمارات المالية في مختلف المجالات عدا الإعلام والتربية، والتبرعات.⁷⁵⁷ علاوة على ذلك، تمنع المادة 18 جميع الأحزاب من قبول الدعم المالي من أية جهة غير

⁷⁵³ Ghaith Shennib and Marie-Louise Gumuchian, "Libyans Vent Anger at Islamists after Activist's Shooting", Reuters, 27 July 2013.

⁷⁵⁴ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁵⁵ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁵⁶ المجلس الوطني الانتقالي، 2012، المادة 8.

⁷⁵⁷ المجلس الوطني الانتقالي، 2012، المادة 17.

ليبية، سواء كانت حكومية أو شركة شخصية، وكذلك من أي شخص من الحكومة الليبية غير ما هو منصوص عليه في القانون، ومن أية شركة أو مشروع مملوك كلياً أو جزئياً من الحكومة.⁷⁵⁸

يضع نظام المفوضية الوطنية العليا للانتخابات رقم 85-2012 حداً للصرف على أنشطة الدعاية للمرشحين الأفراد، وكذلك للأحزاب السياسية، يستند إلى عدد السكان في المنطقة الانتخابية التي ستتم فيها الحملة. تتراوح حدود الإنفاق بين 90,000 و400,000 دينار ليبي (71,751 و318,892 دولار أمريكي) للأحزاب، وللمرشحين الأفراد من 25,000 و150,000 دينار ليبي (19,931 – 119,586 دولار أمريكي). تنص المادة 25 على أنه يجب تقديم بيان إنفاق تفصيلي يتضمن مصادر التمويل، ومجموع الوارد خلال وخارج الحملة، وذلك خلال 15 يوماً من النتائج النهائية للانتخابات، وأن يتم تقديمها من المرشحين الأفراد ومن الأحزاب إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات. يجب أن يودع المرشحون جميع التبرعات الخاصة بالحملة الانتخابية في حساب بنكي وأن يقدموا معلومات محدثة عن استعمال هذه التبرعات إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بشكل منتظم. لا يمكن استخدام الأموال العامة في الحملات الانتخابية. يمكن أن يؤدي خرق هذه الأحكام إلى السجن حتى شهر أو غرامة لا تزيد عن 300 دينار ليبي (239 دولار أمريكي).⁷⁵⁹

الممارسة

إلى أي مدى يمكن للجمهور أن يحصل من الأحزاب السياسية على معلومات مالية ذات علاقة؟

الدرجة: 100/0

في الممارسة، لا توفر الأحزاب السياسية الليبية معلوماتها المالية للجمهور العام، كما يطلب القانون رقم 29-2012. وهكذا، من غير الممكن للجمهور الوصول إلى مصادر التمويل الخاصة بالأحزاب ولا الوصول إلى إنفاقها.⁷⁶⁰ يشكل هذا الأمر مشكلة جدية حول شرعية الأحزاب السياسية وثقة الجمهور بها، خاصة وأن الأحزاب السياسية تعتمد بشكل كبير على مصدر واحد للتمويل.

⁷⁵⁸ المجلس الوطني الانتقالي، 2012، المادة 18.

⁷⁵⁹ AFA/FRIDE/HIVOS, 2013.

⁷⁶⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

الحوكمة: المساواة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام تحكم الرقابة المالية للأحزاب السياسية بواسطة هيئة مكلفة؟

الدرجة: 100/75

هناك وحدة في لجنة الشؤون السياسية مكلفة بمراجعة ومتابعة التزام التقارير المالية للأحزاب السياسية بالقانون.⁷⁶¹ تتطلب المادة 23 من القانون رقم 29-2012 من الأحزاب السياسية وضع تقرير مالي سنوي يتضمن الواردات والنفقات وتقديمه إلى لجنة الشؤون السياسية إضافة إلى "أجهزة إعلام مختلفة". ولكن، لم يحدد القانون لا موعد نهائي لتقديم التقرير ولا تحديد تعريف محدد لعبارة "أجهزة إعلام مختلفة". لم يطلب القانون صراحة تدقيقاً لهذه التقارير.

إضافة إلى ذلك، كل المرشحين مطالبون بتقديم بيان تفصيلي بجميع التبرعات، ومصادرهم والنفقات المتعلقة بالحملة الانتخابية إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات خلال سبعة أيام من الانتخابات.⁷⁶² لا يبدو أن هناك ثغرات تستطيع الأحزاب استغلالها لتجنب تقديم تقارير مالية.⁷⁶³

أي حزب لا يقوم بتقديم تقرير سنوي لا يعود مؤهلاً للحصول على دعم الدولة.⁷⁶⁴ ولكن، بالنظر إلى أن التمويل العام غير موجود تقريباً فإن هذا الحكم لا يحتمل أن يكون له أثر كبير.

⁷⁶¹ القانون رقم 29-2012، المادة 19.

⁷⁶² القانون رقم 17-2013، المادة 20.

⁷⁶³ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁶⁴ القانون رقم 29-2012، المادة 22.

الممارسة

إلى أي مدى هناك رقابة فعّالة على الأحزاب السياسية من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

في الممارسة، لا تقدم الأحزاب جميعاً بيانات مالية إلى لجنة الشؤون السياسية، كما هو مطلوب في القانون، ولا يفصح المرشحون جميعاً عن مبالغ التمويل التي حصلوا عليها والنفقات التي دفعوها إلى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بعد الانتخابات.⁷⁶⁵

بينما يبدو أن بعض المتطلبات المتعلقة بتدقيق البيانات موجودة، فإنه في الوقت الحاضر لا توجد آلية مفهومة تضمن الدقة في التقارير المقدمة.⁷⁶⁶

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى هناك إجراءات تنظيمية تتعلق بالحوكمة الديمقراطية الداخلية للأحزاب السياسية الرئيسية؟

الدرجة: 100/100

لا يوجد نظام مركزي في هذا المجال، ويعود الأمر أساساً إلى الأحزاب ذاتها، كمنظمات خاصة، لتقرر حوكمتها الديمقراطية الداخلية. ولكن طبقاً للقانون رقم 29-2012، يجب على الأحزاب السياسية أن تضع أنظمتها الداخلية، بما في ذلك آليات لاختيار القيادة، وأحكام تتعلق بالسلطات، ووسائل متابعة أعمالها ومساءلتها.⁷⁶⁷

⁷⁶⁵مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية
⁷⁶⁶مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية
⁷⁶⁷القانون رقم 29-2012، المادة 12.

الممارسة

إلى أي مدى هناك حوكمة ديمقراطية داخلية للأحزاب السياسية في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

قبل انتخابات المؤتمر الوطني العام 2012، كان للأحزاب السياسية وقت محدود للتنظيم ووضع قواعد واضحة لتسمية واختيار مرشحيها، ولذلك اتبعت الأحزاب عدداً من الإجراءات في تلك العملية. كانت أكثر الاستراتيجيات شيوعاً إما قيام الفروع المحلية باختيار المرشحين، أو أن تقوم الهيئة التنفيذية باختيار المرشحين. فقط القليل من الأحزاب كان لديها قواعد ثابتة وواضحة لعملية تسمية مرشحيها.⁷⁶⁸ وتبعاً لذلك، عبّرت غالبية الأحزاب السياسية عن نيتها وضع قواعد واضحة للانتخابات الداخلية لمرشحيها السياسيين قبل أن تجري الانتخابات القادمة.⁷⁶⁹ وهكذا، هناك الآن القليل من الحوكمة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب السياسية.⁷⁷⁰

تقود اللجنة التنفيذية للحزب عادة تطوير السياسات في الأحزاب. تسمح بعض الأحزاب للأعضاء باقتراح قضايا، وبعد ذلك التصويت على ما إذا كان سيتم تضمينها كمجالات مركزية. بشكل عام، الأحزاب منفتحة جداً على إشراك الأعضاء في عملية تطوير السياسات، ولكن القليل منها وضعت طرقاً رسمية للأعضاء للتواصل مع القيادة. الوصول إلى الأعضاء يتم غالباً من خلال الاتصال المباشر والعلاقات الشخصية بين الأعضاء ومسؤولي الأحزاب.⁷⁷¹

⁷⁶⁸ JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷⁶⁹ JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷⁷⁰ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁷¹ JMW Consulting and Lust, 2013.

الدور: تجميع المصالح والتمثيل

إلى أي مدى تقوم الأحزاب السياسية بتجميع المصالح الاجتماعية ذات العلاقة وتمثيلها في المجال السياسي؟

الدرجة: 100/50

تواجه قدرة الأحزاب السياسية على تمثيل المصالح الاجتماعية ذات العلاقة تحدياً يتمثل في قدرتها المحدودة على تنسيب الأعضاء وفي عدم ثقة السكان بالأحزاب السياسية.

ترى الأحزاب السياسية في الحشد والتحريك دورها الأكثر أهمية، ولكن في الوقت ذاته، تعتقد أن مهاراتها في هذا الصدد ضعيفة نتيجة التحديات التي تواجهها فيما يتعلق بتنسيب الأعضاء، والتواصل والحملات الدعائية. وينظر إلى تنسيب الأعضاء بشكل خاص كمهمة تحدّ وذلك بسبب الوصمة التاريخية وعدم ثقة السكان بالأحزاب السياسية. بشكل عام تنسب الأحزاب الأعضاء من خلال الشبكات الاجتماعية، والعلاقات الشخصية والتفاعل الاجتماعي. وجدت دراسة أجريت في العام 2013 وشملت 19 من أكبر الأحزاب السياسية أن متوسط قاعدة عضويتها كان حوالي 5,000 عضو. ويبلغ متوسط عضوية الأحزاب المحلية 2,100 عضواً بينما أحزاب القاعدة العريضة تبلغ عضويتها أربعة أضعاف هذا العدد.⁷⁷² أعضاء الأحزاب في غالبيتهم من الرجال جيدي التعليم، وغالبية الأحزاب موجودة في جميع مناطق ليبيا الثلاث.⁷⁷³ بعض الأحزاب تسيطر عليها ميليشيات مختلفة، بينما تقع أحزاب أخرى تحت تأثير رجال الأعمال.⁷⁷⁴

تصارع الأحزاب السياسية مع الإدراك العام بأنها أقل وأقل أهمية للديمقراطية وأن أحزاباً معينة وقادتها ينظر إليهم سلبياً بشكل متزايد حسب الرأي الشعبي. من المحتمل أن يؤثر التدني في إدراك الحاجة للأحزاب السياسية على إقبال المقترعين، حيث يرتبط هذا التدهور بالانخفاض في نية الليبيين في التصويت في انتخابات مستقبلية.⁷⁷⁵ مع هذا، من الصعب القول ما إذا كان هناك ارتباط مباشر بين العاملين. علاوة على ذلك، يرى 39% من السكان أن الأحزاب إما فاسدة أو فاسدة جداً.⁷⁷⁶ وهكذا، فإن المشهد السياسي الحالي لا يحظى بدرجة عالية من الشرعية بين السكان الليبيين.⁷⁷⁷ ينبع الإدراك الشعبي السلبي للأحزاب السياسية جزئياً من قمع النظام السابق الذي استعمل شعار "من

⁷⁷² JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷⁷³ JMW Consulting and Lust, 2013.

⁷⁷⁴ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁷⁵ JMW Consulting and NDI, 2014.

⁷⁷⁶ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 3 July 2014].

⁷⁷⁷ مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

تحزّب خان" لتشيويه صورة الأحزاب. إضافة إلى ذلك، فقد تم تغذية الإرث السلبي بعدم قدرة الأحزاب على الأداء والتوصل إلى تفاهم في المؤتمر الوطني العام، إضافة إلى الروابط القوية بين بعض الأحزاب والمليشيات.

العلاقة بين الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني قوية جداً ولغالبية الأحزاب السياسية روابط مع منظمات مجتمع مدني معينة، حيث يتعاونون على قضايا معينة. يبدو كما لو أن الأحزاب تحاول أن تقوّي علاقاتها وصلاتها مع منظمات مجتمع مدني مختلفة بالوتيرة نفسها التي تفقد فيها دعم السكان.⁷⁷⁸

الدور: الالتزام بمكافحة الفساد

إلى أي مدى تعطي الأحزاب السياسية الاهتمام الواجب للمساءلة العامة ومحاربة الفساد؟

الدرجة: 100/25

إلى حد ما، يلعب الالتزام بمكافحة الفساد دوراً في البيانات السياسية (المانفستو) للحزب في الوثائق التي تم الحصول عليها، ولكن لا يتم وضع إجراءات محددة لمجابهة الفساد. على سبيل المثال، يذكر حزب الجبهة الوطنية، والذي يشغل ثلاثة مقاعد في المؤتمر الوطني العام ما يجعله ثالث أكبر الأحزاب تمثيلاً في المؤتمر الوطني العام، بشكل محدد محاربة الفساد والرشوة كواحد من أهدافه الرئيسية في الجزء الخاص بمبادئ وأهداف الحزب.⁷⁷⁹ ثاني أكبر حزب في المؤتمر الوطني العام، حزب العدالة والبناء، لا يذكر بشكل محدد إجراءات ضد الفساد في رؤيته للمستقبل. ولكنه يشير إلى ترتيب ليبيا الضعيف في مقياس مدركات الفساد الصادر عن الشفافية الدولية كأحد التحديات التي تواجهها ليبيا في التقدم إلى الأمام.⁷⁸⁰ لا يذكر حزب الوطن، والذي لا يملك حالياً أية مقاعد في المؤتمر الوطني العام، دور الفساد في قيمه.⁷⁸¹ لم يكن ممكناً إيجاد البيان السياسي لأكبر حزب في ليبيا، تحالف القوى الوطنية.

ومع هذا، حتى وإن كانت مكافحة الفساد غير مذكورة في البيانات السياسية للأحزاب، فقد قامت الأحزاب في الممارسة السياسية كما يفاد بعمل العكس وحاولت تعقيد جهود محاربة الفساد. إضافة إلى ذلك فإن محاربة الفساد والمبادرات في هذا الصدد لا يتم تأكيدها كأشياء مهمة بالتحديد في الخطابات التي يلقيها قادة الأحزاب.⁷⁸²

⁷⁷⁸مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

⁷⁷⁹ www.jabha.ly/online [accessed 25 August 2014].

⁷⁸⁰ www.ab.ly/ar [accessed 25 August 2014].

⁷⁸¹ www.wattan.ly [accessed 25 August 2014].

⁷⁸²مقابلة مع مصدر لم يكشف عن هويته، موظف في منظمة دولية قامت بدعم الأحزاب السياسية الليبية

أجهزة الإعلام

100/26

ظهرت صناعة إعلام مستقلة في ليبيا حديثاً فقط وما زالت تحاول ترسيخ دورها في المناخ السياسي المعقد. على الرغم من أن أجهزة الإعلام حرة من حيث المبدأ وأن العديد من هذه الأجهزة قد تشكلت، فإن قدرة القطاع على لعب دور مهم في المجال العام ما زالت محدودة بعدد من العوامل المتنوعة، بما في ذلك إرث الماضي، والنقص العام في المهنية والمهارات بين الصحفيين، والتمويل غير الكافي، إضافة إلى الرقابة الذاتية الناتجة عن التهديدات من الميليشيات العاملة في البلد. الإطار القانوني الذي ينظم القطاع محدود جداً وإعداد التشريع الذي تم مؤخراً وضع أحكام قمعية مشابهة لتلك التي كانت في فترة القذافي، مثل قانون الصحافة لعام 1972 الذي جرم أي إساءة للدولة، وشعارها وعلمها.⁷⁸³ نقص أحكام قانونية محددة يضاعف شفافية الإعلام بشكل كبير – ليس هناك مثلاً قوانين تطلب من أجهزة الإعلام الكشف للجمهور عن مصادر تمويلها أو أن تفصح عن ملكيتها. ولكن، هناك علامات على أن أجهزة الإعلام تحاول لعب دور استقصائي أكبر وتحاول أن تعري المسؤولين الحكوميين المشاركين في الفساد. إضافة إلى ذلك، ظهر مؤخراً استعمال المدونات كمفهوم جديد في قطاع الإعلام الليبي ونتجت عنه زيادة مهمة في تفاعل الجمهور مع الصحفيين والمراسلين.

يبين الجدول أدناه درجات المؤشرات التي تلخص تقييم أجهزة الإعلام من حيث قدرتها، وحوكمتها الداخلية، ودورها في نظام النزاهة الليبي. تبين بقية القسم التقييم النوعي لكل مؤشر.

⁷⁸³ Fatima el Issawi, "Libya Media Transition: Heading to the Unknown", *POLIS — Media and Communications*, London School of Economics, 2013.

الدرجة الكلية للعمود: 100/26			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/31	الموارد	25	50
	الاستقلال	25	25
الحوكمة 100/13	الشفافية	0	0
	المساءلة	25	25
	النزاهة	0	25
الدور 100/33	التحقيق في قضايا ممارسة فساد وكشفها	25	
	إعلام الجمهور عن الفساد وأثره	50	
	إعلام الجمهور عن مواضيع الحوكمة	25	

البنية والتنظيم

بشكل عام، تعاني الصناعة الإعلامية في ليبيا كثيراً من الإرث الثقيل للنظام السابق. كان الإعلام في حقبة القذافي بشكل رئيسي مملوكاً للدولة، وكان يستعمل حصرياً لحماية سلطة الدولة. كان المحتوى مسيئاً بدرجة عالية لصالح الحكومة وكان انتقاد القذافي أو نظامه سيؤدي إلى السجن أو إلى ما هو أسوأ. أدت الثورة إلى انفجار في عدد أجهزة الإعلام الجديدة بينما صارت أجهزة الدولة الإعلامية للتعامل مع الفترة الانتقالية.⁷⁸⁴ للمرة الأولى خلال 25 عاماً، سمح للصحافة الخارجية مرة أخرى الدخول إلى ليبيا، ومنذ ذلك الوقت، افتتحت ثلاث وكالات أنباء في طرابلس. في تشرين الثاني/نوفمبر 2011، وضع المجلس الوطني الانتقالي القطاع الإعلامي تحت سلطة وزارة الثقافة والمجتمع المدني. في أيار/مايو 2012، تم تنظيم القطاع مرة أخرى مع تبني المرسوم 44، الذي أسس المجلس الأعلى

⁷⁸⁴ Issawi, 2013a.

للإعلام. أصبح المجلس مسؤولاً عن الإشراف على صناعة الإعلام وأصبح يتبع مباشرة للمجلس الوطني الانتقالي. ووجهت هذه المنظمة بالانتقاد، مما أدى إلى تعليق جميع القرارات المتعلقة بالمجلس. لا زال النقاش جارياً حول احتمال وضع الصناعة الإعلامية تحت مجلس أعلى للإعلام بدلاً من السلطات التنفيذية.

القدرة: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مساعدة للإعلام مستقل؟

الدرجة: 100/25

استقلال الإعلام وحرية الصحافة مكفولة في الدستور الانتقالي، ولكن ليس هناك تشريع محدد متعلق بالإعلام لضمان بيئة مساعدة للإعلام متنوع مستقل.⁷⁸⁵

تم القيام بمبادرات عدة لتطوير إطار قانوني لقطاع الإعلام، ولكن حتى اليوم، ليس هناك مثل هذا الإطار. في نيسان/إبريل 2013 تم تأسيس وزارة إعلام لتحكم القطاع. الوزارة مسؤولة عن إصدار التراخيص، المطلوبة عملياً للحصول على موجه بث. لم ينظم إطار الترخيص بقانون، وهكذا، لا قيود على الإنشاء والتشغيل دون ترخيص، ولكن ليس هناك أية أحكام للاستئناف على قرار سلبي.⁷⁸⁶

ترخيص الإعلام المكتوب محكوم بجمعية الطباعة والصحافة - دائرة تحت مظلة وزارة الإعلام. كما في حالة الإعلام الإذاعي والتلفزيوني. لا يوجد لجمعية الطباعة والصحافة إطار قانوني يتعلق بعملية منحها التراخيص، وبالتالي ليس هناك أرضية قانونية للاستئناف على القرار السلبي.⁷⁸⁷

وأخيراً، إن غياب التشريع يعني كذلك عدم وجود قيود على دخول المهنة الصحفية.⁷⁸⁸

⁷⁸⁵الدستور، 2011، المادة 14.

⁷⁸⁶مقابلة مع خيرى أبو شاقور، مسؤول مكتب ليبيا، دويتش فيلهيه أكاديمي، مع شريف جنان، طرابلس، 8 أيار/مايو 2014، ومقابلة مع نزار إبراهيم، مدير دائرة العلاقات الدولية، وزارة الإعلام، مع شريف جنان، طرابلس، 7 أيار/مايو 2014.

⁷⁸⁷مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁷⁸⁸مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى هناك إعلام متنوع ومستقل يوفر وجهات نظر متنوعة؟

الدرجة: 100/50

في حقبة ما بعد القذافي، ظهرت منظمات إعلامية متنوعة. حسب موقع "ليبيا ميديا ويكي" - معهد ليغاتوم، مع منتصف العام 2012 كان هناك على الأقل 200 جريدة، و20 قناة تلفزيونية، و200 محطة إذاعة مسجلة تعمل. قطاع الإذاعة تحديداً تطور بتسارع منذ الثورة.⁷⁸⁹ ومع هذا، منذ تأسيس وزارة الإعلام في نيسان/إبريل 2013، لم تصدر تراخيص للإعلام الإذاعي والتلفزيوني، وهذا يعني في الممارسة أنه منذ ذلك الوقت لم يستطع أي جهاز بث إعلامي جديد أن ينشأ ويبدأ بالبث. الترخيص للإعلام المكتوب أكثر تيسيراً وهناك أكثر من 400 جهة طباعة مرخصة في البلاد.⁷⁹⁰ غالبية الإعلام المذاع والإعلام المطبوع موجود في طرابلس، وبنغازي، ومصراتة، ولكن معظم المدن لديها إعلامها المطبوع ومحطات الإذاعة الخاصة بها. البنية التحتية للإنترنت ضعيفة في عدة أجزاء من البلاد مع عدم وجود اتصال بالإنترنت بالمرة في بعض المدن.⁷⁹¹

يعتقد أن الطيف الإعلامي يغطي كامل الطيف السياسي.⁷⁹² تصنف أجهزة الإعلام الخاصة عادة في ثلاثة أنواع، الأول منها أجهزة إعلام ليبرالية تدعم أساساً قائد المجلس الانتقالي السابق محمود جبريل، والثاني أجهزة إعلام تدعم الإخوان المسلمين، والثالث إعلام ممول مباشرة من قطر. ومع هذا، فإن اللاعبين الأساسيين في القطاع الإعلامي يرفضون هذا التصنيف ويقدمون أنفسهم عادة على أنهم مستقلون.⁷⁹³ في الممارسة، أثبتت محطات الإذاعة حتى الآن أنها أكثر استقلالاً من محطات التلفزة التي تعتبر أحياناً منحازة سياسياً أو أن لها ارتباطات قوية بقطاع الأعمال الخاصة.⁷⁹⁴

منذ الثورة انتعشت أجهزة الإعلام الخاصة، ولكنها عموماً تعاني من ضعف بنيوي إضافة إلى تمويل مبهم.⁷⁹⁵ يدعي معظمها أنه يحصل على جميع موارده المالية من الإعلانات والمنح من قطاع الأعمال الليبي. ولكن، مع عدم تطور السوق الإعلاني في ليبيا، فمن المرجح أن مورد التمويل هذا محدود. هناك تقارير غير مؤكدة بأن ثمة أجهزة إعلام تتلقى أموالاً من رجال أعمال ينتمون للنظام السابق ويعيشون الآن في الخارج. على سبيل المثال، يقال إن محطة تلفزيون "ليبيا أولاً" ممولة من حسن طاطانكي، وهو رجل أعمال عمل في منصب تنفيذي في عهد القذافي.⁷⁹⁶ بما

⁷⁸⁹ http://en.libyamediawiki.com/index.php?title=Main_Page [accessed 2 May 2014].

⁷⁹⁰ مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁷⁹¹ مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014، ومقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁷⁹² مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014.

⁷⁹³ Issawi, 2013a.

⁷⁹⁴ المجموعة الاستشارية، الاجتماع الأول، 2014.

⁷⁹⁵ Issawi, 2013a.

⁷⁹⁶ Fatima el Issawi, "Transitional Libyan Media: Free at Last?", *The Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace*, 2013

أن الإعلام غير ملزم بالكشف عن مصادر تمويله فإن هذه الاتهامات من الصعب تقييمها. وللسبب نفسه، من غير الواضح إلى أي مدى تمتلك أجهزة الإعلام الموارد المالية اللازمة تحت تصرفها. ومع هذا، فإن صعوبة الحصول على دعم مالي من الدولة إلى جانب صناعة إعلانية غير متطورة يجعل من الصعب على جهاز إعلام صغير أن يرسخ نفسه.⁷⁹⁷

بشكل عام، يعاني الصحفيون الليبيون من عقود من القمع أدت إلى مهارات ضعيفة ودرجة متدنية من المهنية.⁷⁹⁸ يمكن تصنيف المهنيين المنخرطين في قطاع الإعلام في ثلاث مجموعات: تشمل الأولى الطواقم التي كانت موظفة في جهاز إعلام الدولة السابق. والمجموعة الثانية، والمسماة إعلام الثورة، مكونة من مواطنين صحفيين كانوا ناشطين في توثيق الأحداث في الخطوط الأمامية خلال الثورة. وهذه المجموعة مكونة أساساً من أطباء، ومهندسين، ومهنيين آخرين. المجموعة الأخيرة تتكون من أصوات منشقة من حقبة القذافي، معظمهم كُتّاب ورموز ثقافية ممن لديهم تدريب إعلامي سابق محدود أو ليس لديهم أي تدريب.⁷⁹⁹ بعض الصحفيين درسوا وتخرجوا من كليات الصحافة، ولكن المؤسسات التعليمية ما زالت تحت ثقل عبء سياسات النظام السابق، وهي إلى حد بعيد غير قادرة على تزويد الطلبة بالمؤهلات العملية المطلوبة.⁸⁰⁰

لا توجد مؤشرات توحى بأن أجهزة الإعلام المختلفة مكلفة جداً أو لا تحتل تكلفتها بالنسبة للمواطن العادي. حيث إن المنشورات الجديدة غير مستدامة حتى الآن، فإنه من الصعب للغاية تقييم توزيعها.

⁷⁹⁷ مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁷⁹⁸ Issawi, 2013a.

⁷⁹⁹ Issawi, 2013a

⁸⁰⁰ مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014.

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى هناك ضمانات لمنع التدخل الخارجي غير المبرر في أنشطة أجهزة الإعلام؟

الدرجة: 100/25

هناك قوانين وأنظمة محدودة لمنع التدخل الخارجي في عمل أجهزة الإعلام. توجد بعض القوانين التي تسمح بتدخل خارجي في قطاع الإعلام في حالات قيام أي شخص، بما في ذلك الصحفيين، بالإساءة للثورة، أو قادتها، أو سلطة الشعب، أو القضاء، أو الدفاع، أو الجهاز الأمني.⁸⁰¹

حرية التعبير، وكذلك حرية الصحافة، منصوص عليهما في الدستور الانتقالي، والذي يلغي القوانين القمعية التي وضعها نظام القذافي وقيدت حرية التعبير.⁸⁰² توفر المادة 14 أكثر الأحكام الأساسية فيما يخص حرية الإعلام. تنص المادة على: "حرية الرأي للأفراد والجماعات، وحرية البحث العلمي، وحرية الاتصالات، وحرية الصحافة والطباعة والإعلام الجماهيري ... يجب أن تضمنها الدولة طبقاً للقانون".⁸⁰³ منذ تبني الدستور الانتقالي، تم تقييد حرية الصحافة بقوانين وأنظمة جديدة. في أيار/ مايو 2012، أصدر المجلس الوطني الانتقالي القانون رقم 37، والذي يجرم استعمال عدد من المواضيع السياسية في الخطاب، بما فيها "تمجيد الطاغية" (القذافي)، و"الإضرار بثورة 17 شباط/فبراير"، وإهانة المؤسسات الليبية. تمت مواجهة القانون من قبل مجموعة من المحامين الليبيين وقررت المحكمة العليا في حزيران/يونيو 2012 بأنه غير دستوري.⁸⁰⁴ ولكن المؤتمر الوطني العام أصدر في شباط/فبراير 2014 قانوناً جديداً مماثلاً لتلك القوانين التي كان معمولاً بها خلال حقبة القذافي يحد من حرية الصحافة. يمنع تعديل معدّل للمادة 195 من قانون العقوبات الليبي أي شخص من القيام بما يمكن اعتباره هجوماً أو إهانة لثورة 2011، أو قادتها، أو سلطة الشعب، أو القضاء، أو الدفاع أو الجهاز الأمني. يسمح هذا التعديل للحكومة الرقابة على أي جهاز إعلامي يعمل على معارضة هذه القوانين وملاحقته قانونياً.⁸⁰⁵ والعقوبة هي الحبس لثلاث إلى خمس عشرة سنة.⁸⁰⁶

⁸⁰¹مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014.

⁸⁰²الدستور، 2011، المادة 14.

⁸⁰³الدستور، 2011، المادة 14.

⁸⁰⁴ Human Rights Watch، 2013.

⁸⁰⁵مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014 ومقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁸⁰⁶ <http://en.rsf.org/libya-libya-extends-draconian-gaddafi-19-02-2014,45893.html> [accessed 5 May 2014].

إضافة إلى ذلك، ليس هناك لا قوانين تضمن السماح للصحافيين أن ينكتموا على مصادرهم، ولا أحكام تتعلق باستقلال التحرير أو نظام الترخيص.⁸⁰⁷ ليست هناك قوانين تمنع أشكال إعلامية معينة من الوجود، لا خاصة ولا مجتمعية الأساس.⁸⁰⁸ فيما يتعلق بقوانين التشهير، من غير الواضح فيما إذا كانت قوانين قليلة من ستينات القرن الماضي ما زالت فاعلة.⁸⁰⁹

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر أجهزة الإعلام حرة من التدخل الخارجي غير المبرر في عملها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

بشكل عام، يتضرر استقلال أجهزة الإعلام بغياب الأمن والهجمات العنيفة، والتي قادت إلى رقابة ذاتية ووجود مناطق محظورة، من الناحيتين المادية، والمواضيع المحظور إعداد التقارير عنها.

على الرغم من غياب الضمانات، فإن الرقابة الحكومية والتدخل في القطاع الإعلامي كان محدوداً جداً منذ الثورة، من حيث الممارسة.⁸¹⁰ هناك فقط حالات قليلة حاولت فيها الحكومة التدخل بالإعلام في محاولات لزيادة أو تقليص التغطية لبرامج معينة، ولكن دون الكثير من النجاح بسبب مقاومة أجهزة الإعلام.⁸¹¹ مع هذا، تستطيع الدولة من خلال مساعدتها لأجهزة الإعلام العامة أن تسيطر إلى حد ما على محتواها.⁸¹² فيما يتعلق بالممولين الدوليين، من المستحيل تقريباً تقييم مدى قدرتهم على التدخل في عمل أجهزة الإعلام بسبب غياب الشفافية فيما يتعلق بالتمويل.⁸¹³

على الرغم من حقيقة ارتباط العديد من أجهزة الإعلام الخاصة بالحركات السياسية، ليس من الواضح إلى أي مدى تعتبر هذه المنظمات قادرة على التأثير على أجندات أجهزة الإعلام.⁸¹⁴

يأتي التحدي الأساسي للإعلام المستقل من البيئة العامة غير الآمنة في البلد ومن المجموعات المسلحة. على سبيل المثال، تم في آب/أغسطس 2014 اختطاف مراسل وعامل كاميرا، كانا يغطيان مظاهرة في طرابلس لتلفزيون العاصمة، لعدة أيام، وتم إطلاق النار على مقدم برنامج تلفزيوني في أبو سالم، وقامت مليشيات بنهب محطتي

⁸⁰⁷مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁸⁰⁸مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014 ومقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁸⁰⁹مقابلة مع خالد أبو شاقور، 2014.

⁸¹⁰ www.globalpost.com/dispatch/news/regions/africa/120301/libya-media-revolution-newspapers-television-radio-journalism-free-speech [accessed 5 May 2014].

⁸¹¹مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014.

⁸¹²مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014.

⁸¹³مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014 ومقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁸¹⁴مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014.

تلفزيون العاصمة والدولية في طرابلس.⁸¹⁵ برزت ممارسة الرقابة الذاتية بشكل منتشر بسبب قلق الصحفيين على أمنهم الشخصي. تم وضع "خطوط حمراء" جديدة بشكل ضمني مثل الدين والمليشيات، ويتم تهديد الصحفيين بشكل متكرر، ويجري ترهيبهم ومهاجمتهم من قبل المليشيات ومجموعات مسلحة أخرى لا تتقبل الصحافة الناقدة كتعبير مشروع عن الرأي.⁸¹⁶ بينما يقوم بعض الصحفيين برقابة ذاتية، يجري تهديد آخرين ليقوموا ببث دعاية إعلامية للمليشيات، ففي 20 آب/أغسطس 2014 أوقفت الحكومة بث قناتي التلفزيون التابعتين للدولة، الوطنية والرسمية، بسبب تحيز مزعوم متعلق بالقتال بين مليشيات.⁸¹⁷ إضافة إلى ذلك، أوقفت التوترات القبلية المتصاعدة إمكانية وضع بتقارير ميدانية في مناطق معينة.⁸¹⁸ حتى الآن فإن الحكومة عاجزة عن حماية الصحفيين، ما أدى إلى اختطاف ثمانية مراسلين على الأقل لفترات في العام 2013.⁸¹⁹ خلال الشهرين الأولين في 2014، أبلغ عن حدوث أكثر من 20 عمل ترهيبى وهجوم جسدي ضد أشخاص إعلاميين.⁸²⁰ أثبتت السلطات لدرجة محدودة فقط أنها قادرة على ملاحقة جرائم ضد الصحفيين، حتى وإن تم تشكيل جسم محدد للقيام بذلك.⁸²¹ كما يدعى، فإن التنسيق بين وزارة الإعلام وهيئات إنفاذ القانون غير موجود تقريباً، ومن غير المعروف إلى أي مدى تستطيع الوزارة أن تعمل نيابة عن وسائل الإعلام بشكل مستقل عن الأطراف الفاعلة الأخرى.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام تضمن الشفافية في أنشطة أجهزة الإعلام؟

الدرجة: 100/0

لم يتم تبني تشريع متعلق بالإعلام حتى الآن، أجهزة الإعلام الجديدة غير مطلوب منها أن تكشف عن مصادر تمويلها، ولا أن تفصح عن ملكيتها للجمهور العام. ولكن، على أجهزة الإعلام التي تطلب الترخيص من السلطات أن تكشف ملكيتها وهيكلية مجلس إدارتها، ولكن هذه المعلومات لا يتم إعلانها.⁸²²

⁸¹⁵ UNSMIL/OHCHR, 2014.

⁸¹⁶ Issawi, 2013.

⁸¹⁷ UNSMIL/OHCHR, 2014.

⁸¹⁸ Issawi, 2013.

⁸¹⁹ <http://cpj.org/2014/02/attacks-on-the-press-in-2013-libya.php#more> [accessed 5 May 2014].

⁸²⁰ http://en.rsf.org/libya-more-than-20-attacks-on-media-and-24-02-2014_45923.html [accessed 7 May 2014].

⁸²¹ مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014.

⁸²² مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014 ومقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى هناك شفافية في أجهزة الإعلام من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

في الممارسة، هناك درجة متدنية جداً من الشفافية في قطاع الإعلام الليبي. منذ الثورة، أطلقت المئات من أجهزة الإعلام الخاصة دون وضوح في مصادر تمويلها وبمعايير إنتاج مشكوك فيها، تشبه ممارسات النظام السابق.⁸²³ لا توجد ممارسة للكشف للعموم عن مصادر التمويل، أو المعلومات عن الموظفين، أو السياسات التحريرية الداخلية.⁸²⁴

علاوة على ذلك، معظم طواقم العمل من إعلام الدولة زمن النظام السابق موجودون على كشوف الرواتب ويتلقون الأجور، على الرغم من أن غالبيتهم لا يعملون.⁸²⁵

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى هناك أحكام قانونية تضمن مساءلة أجهزة الإعلام عن أنشطتها؟

الدرجة: 100/25

قصد بتأسيس وزارة الإعلام جزئياً وضع أجهزة الإعلام موضع المساءلة، ولكن تفويض الوزارة ما زال غير واضح. وهكذا، هناك فقط أحكام قانونية محدودة، وتضمن مساءلة أجهزة الإعلام عن أنشطتها.

في أيار/مايو 2012، أصدر المجلس الوطني الانتقالي المرسوم رقم 44، الذي أسس المجلس الإعلامي الأعلى. كان على المجلس أن يرفع تقاريره مباشرة إلى المجلس الوطني الانتقالي وأن يكون مسؤولاً عن مراقبة القطاع الإعلامي. وفوض بإعادة تنظيم القطاع بوظائف أساسية، مثل تبني مدونة أخلاقيات، صياغة قوانين وأنظمة، ومنح تراخيص متعددة للمجموعات الإعلامية. قوبل تأسيس المجلس بانتقاد شديد، خاصة من حيث كيفية تسمية الأعضاء،

⁸²³ Issawi, 2013.

⁸²⁴ مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁸²⁵ Issawi, 2013.

وبالتالي تم تعليق المجلس واستبداله بوزارة الإعلام. النقاشات حول تأسيس مجلس أعلى جديد للإعلام يتمتع بالقدرة على مراقبة القطاع الإعلامي ما زالت جارية.⁸²⁶

أجهزة الإعلام مطالبة من حيث المبدأ بتقديم تقارير متكررة إلى وزارة الإعلام، ولكن عدا عن ذلك لا توجد أحكام قانونية تخضع أجهزة الإعلام للمساءلة عن أنشطتها.⁸²⁷ وهكذا، ليست هناك آليات لفرد أو هيئة تعرض لنقد من أجهزة الإعلام أن يرد أو أن يبلغ الجمهور برأيه عن القضية المعنية، وليس هناك متطلبات من أجهزة الإعلام لتصحيح المعلومات الخاطئة في الوقت المناسب.

الممارسة

إلى أي مدى يمكن مساءلة أجهزة الإعلام من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

نتيجة لغياب التشريع، فإن أجهزة الإعلام بشكل عام لا تتم مساءلتها في الممارسة. حيث إن التشريع كان خلال النظام السابق متشدداً جداً مع الإعلام، فإن هذه الممارسة تتبع من حقيقة أن المواطنين حذرين من إمكانية النظر إلى هذه القوانين، بأية طريقة، كخرق لحرية الإعلام.

يمنع غياب تفويض واضح لوزارة الإعلام قدرتها على وضع قطاع الإعلام موضع مساءلة. على سبيل المثال، ظهر فرد على تلفزيون الدولية يدعو إلى اغتيال أعضاء في المؤتمر الوطني العام. بناء على ذلك، حاولت الوزارة أن تغلق الدولية ولكنها فشلت لأنها لا تملك الأساس القانوني لفعل ذلك.⁸²⁸ بالمثل، بينما يطلب من القطاع الإعلامي من حيث المبدأ تقديم تقارير متكررة إلى وزارة الإعلام حسب القانون التجاري، إلا أنه لا يتم إنفاذ هذا في الممارسة.⁸²⁹

لا يوجد لأجهزة الإعلام مكتب ديوان مظالم، وفي معظم الأحيان، لا تصحح أجهزة الإعلام المعلومات الخاطئة إلا إذا ضغط عليها، وحتى في هذه الحالات، لا تتم التصحيحات بشكل عام في الوقت المناسب.⁸³⁰

ظهر مؤخراً استعمال المدونات كمفهوم جديد في قطاع الإعلام الليبي ونتجت عن ذلك زيادة كبيرة في تفاعل الجمهور العام مع الصحفيين والمراسلين.⁸³¹ تزيد المدونات الإعلامية من مساءلة قطاع الإعلام، لأنها تجعل الصحفيين متاحين مباشرة أكثر للجمهور وتخلق مساحة للنقاش والنقد، إضافة إلى مساحة يمكن فيها مساءلة الصحفيين

⁸²⁶ Issawi, 2013.

⁸²⁷ مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014.

⁸²⁸ مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014.

⁸²⁹ مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014.

⁸³⁰ مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014.

⁸³¹ مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

والمحررين عن مقالاتهم الافتتاحية وقرارات الإنتاج.⁸³² هناك العديد من المواقع الإخبارية الإلكترونية، بما فيها ليبيا هيرالد، وتريبولي بوست، وقورنيا الجديدة، ومجلة لنا، لديها خاصية تفعيل التعليق على مواقعها الإلكترونية، مما يمكن القراء من أن يعلقوا، ويستفسروا، ويناقشوا محتوى المقال. بالمثل لدى ليبيا هيرالد ومجلة لنا صفحة فايسبوك حيث توضع المقالات ويناقش القراء بنشاط محتواها ومواضيعها، ولها تين الصفحتين 6,000 و 36,000 متابع على التوالي.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي حد هناك أحكام تضمن نزاهة العاملين في الإعلام؟

الدرجة: 100/0

كان مجلس الإعلام الأعلى السابق مكلفاً بتطوير مدونة سلوك للقطاع بمجمله، ولكن من غير الواضح إذا كان قد استطاع فعل ذلك قبل حله.⁸³³ حالياً، لا وجود لمدونة لا إلزامية ولا طوعية في القطاع الإعلامي.⁸³⁴ ولا توجد لجنة أخلاقيات داخلية في أجهزة الإعلام.⁸³⁵

الممارسة

إلى أي مدى تضمن نزاهة العاملين في الإعلام من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

لا توجد مدونة سلوك ولا سلوك مرسخ لأخلاقيات الصحفيين، ومعاييرهم، ونزاهتهم. لا توجد أمثلة لصحفيين يتلقون تعليمات مستقلة عن الأخلاقيات، وليس هناك أمثلة لصحفيين يتبعون إجراءات محددة أو يفصحون عن هدايا أو ضيافة قدمت لهم.

⁸³² Medienhaus Wien GmbH, *Best Practice Guidebook: Media Accountability and Transparency across Europe*, 2012.

⁸³³ Issawi, 2013.

⁸³⁴ مقابلة مع خيري أبو شاقور - 2014.

⁸³⁵ مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

إضافة إلى ذلك، غالبية أجهزة الإعلام تفشل أحياناً في إظهار كلا الوجهين للقصة في تقاريرهم، إما نتيجة لأسباب أمنية أو لأنهم قد دفع لهم ليقدموا القصة من وجهة نظر معينة. على سبيل المثال، في اضطرابات 2011 التي برزت بين مدينتين في الغرب الليبي مصراتة وبنى وليد بسبب الادعاء بتعذيب وقتل ثائر مصراتي على أيدي مليشيات بنى وليد. الثائر كان يعتقد أنه شارك في قتل القذافي وتصاعد الوضع حين أطلقت القوات الليبية حملة عسكرية على بنى وليد، نتج عنها مقتل 20 شخصاً على الأقل وجرح أكثر من 200. عند تغطية القصة، فشلت معظم أجهزة الإعلام في نقل وجهي القصة خوفاً من الرد الانتقامي.⁸³⁶ علاوة على ذلك، في حقبة ما بعد القذافي، طورت أجهزة الإعلام ممارسة منتشرة في الاعتماد على مصادر غير مناسبة ونشر قصص قبل التحقق منها.⁸³⁷ تُتهم محطات التلفزيون الخاصة التي أسست حديثاً أحياناً بأنها تستعمل الفايسبوك كمصدر لمزاعم خطيرة ولا يمكن التحقق منها.⁸³⁸

وفقاً لرأي شعبي، يُنظر إلى أجهزة الإعلام كأجهزة فاسدة. في مقياس الفساد العالمي 2013، عبّر 43% من المستطلعين عن أن أجهزة الإعلام إما فاسدة أو فاسدة جداً.

في تشرين الأول/أكتوبر 2013، تم تأسيس مركز الدفاع عن الصحفيين الليبيين بهدف الدفاع عن الصحفيين في المحاكمات. ولكن لم يتم رفع أية قضايا حتى الآن.⁸³⁹ إضافة إلى ذلك، تقوم هيئة محلية تدعى المركز الليبي لحرية الصحافة برصد ونشر الانتهاكات المرتكبة بحق الصحفيين.⁸⁴⁰

⁸³⁶ Issawi, 2013.

⁸³⁸ Issawi, 2013.

⁸³⁷ مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁸³⁹ مقابلة مع خيري أبو شاقور - 2014.

⁸⁴⁰ مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

الدور: التحقيق في حالات ممارسة فساد وتعريتها

إلى أي مدى تعتبر أجهزة الإعلام نشطة وناجحة في التحقيق في حالات فساد وتعريتها؟

الدرجة: 100/25

منذ الثورة، شاركت أجهزة الإعلام الليبية بشكل محدود في القيام بصحافة استقصائية وتعرية حالات فساد.⁸⁴¹ أحياناً، لا يتم نشر محاولات تحقيق في الفساد في الوكالات العامة بسبب النقص في المهنية أو النقص في المصادر الضرورية.⁸⁴² علاوة على ذلك، فإن عدة عقود من الاضطهاد والإخفاقات البنيوية للقطاع تجعل التقدم في هذا المجال بطيئاً.

إن النقص في الخبرة لدى الدائرة السياسية الجديدة من حيث التعامل مع صحافة حرة يعيق أيضاً تطوير صحافة استقصائية. تحت النظام السابق، لم تكن الأخبار تناقش علناً وحتى المعلومات الحساسة والتي تم التحقق منها كانت عرضة لعدم الإفصاح. الساسة الليبيون ما زالوا بحاجة إلى التعايش مع حقيقة أن المعلومات لا يمكن بعد الآن إبقاؤها في دوائر مغلقة.⁸⁴³

ومع هذا، هناك أمثلة على أجهزة إعلام تطرح أسئلة حرجة تتعلق بحالات فساد. على سبيل المثال، كانت أجهزة الإعلام نشطة في استجواب رئيس الوزراء السابق علي زيدان بخصوص مسؤولين حكوميين يستعملون الرشوة في قضية تتعلق بمبيعات النفط.⁸⁴⁴ إضافة إلى ذلك، قام محرر صحيفة ليبية يدعى عمارة عبد الله الخطابي بنشر قائمة من 84 قاضياً يزعم أنهم مشاركون في الفساد.⁸⁴⁵ بعد شهر من إعلان القائمة، اعتقل الخطابي من قبل السلطات وهو الآن متهم وفق المادة 195 من قانون العقوبات المذكورة سابقاً بتهمة "إهانة السلطات الدستورية أو الشعبية". المحاكمة جارية حالياً.⁸⁴⁶

⁸⁴¹مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.
⁸⁴²مقابلة مع خيري أبو شاقور، 2014.

⁸⁴³ Issawi, 2013.

⁸⁴⁴ Mohamed Eljarh, "On Top of Everything Else, Now Libya Has a Corruption Scandal to Worry About", *Foreign Policy*, 22 October 2013.

⁸⁴⁵ www.amnesty.org/en/appeals-for-action/LibyaAmara [accessed 12 May 2014].

⁸⁴⁶ www.amnestyusa.org/news/news-item/libyan-journalist-detained-on-defamation-charges-for-publication-on-corruption [accessed 12 May 2014].

الدور: إعلام الجمهور عن الفساد وأثره

إلى أي مدى تعتبر أجهزة الإعلام نشطة وناجحة في إعلام الجمهور عن الفساد وأثره على البلد؟

الدرجة: 100/50

أجهزة الإعلام الجديدة بدأت بشكل متزايد بإدارة برامج تحاول توعية الجمهور العام بواسطة متابعة ومناقشة أنشطة الحكومة. ولكن هذه البرامج غير شاملة أحياناً وغير ناجحة عندما يتعلق الأمر بالحصول على معلومات حساسة والإبلاغ عنها، مثل قضايا متعلقة بالفساد، والتي يقاوم معظم الأفراد الكشف عنها.⁸⁴⁷

ومع هذا، توجد أمثلة على أجهزة إعلام معينة ناجحة في المقابل بخصوص إعلام الجمهور عن قضايا متعلقة بالفساد. على سبيل المثال، يقدم راديو الجوهرة المحلي في طرابلس برنامجاً مكرساً حصرياً لمناقشة وتعزية حالات محددة من الفساد. كل برنامج من هذه البرامج يقدم قضايا متعددة للنقاش، بما في ذلك اتهامات ضد موظفين كبار يتحملون مسؤولية، وبعدها تتم دعوة المستمعين للاتصال وتقديم وجهات نظرهم حولها ومعرفتهم عن القضية المحددة، وذلك من أجل توعية المستمع العادي. البرنامج يقدمه شاب اسمه سامي الشريف الذي، على خلاف أغلب مقدمي البرامج التلفزيونية، لا يدور حول المواضيع الحساسة، مثل دور الميليشيات وسوء السلوك بين المسؤولين الحكوميين.⁸⁴⁸ علاوة على ذلك، تقوم صحيفة ليبيا هيرالد بشكل متزايد بنشر افتتاحيات تركز على دور الفساد تحديداً. على سبيل المثال، كتب عمر خان في آب/أغسطس 2013 افتتاحية عنوانها "الفساد - أكبر مشكلة تواجه ليبيا" ناقش فيها أثر الفساد في ليبيا المعاصرة.⁸⁴⁹

⁸⁴⁷مقابلة مع نزار إبراهيم، 2014.

⁸⁴⁸ Mary Ahmed, "Opinion: Libyans Struggle for Freedom Continues", *Tripoli Post*, 21 December 2012.

⁸⁴⁹ Khan, 2013.

الدور: إعلام الجمهور حول قضايا الحوكمة

إلى أي مدى تعتبر أجهزة الإعلام نشطة وناجحة في إعلام الجمهور حول أنشطة الحكومة وأطراف الحكم الأخرى؟

الدرجة: 100/25

ما زالت أجهزة الإعلام الليبية تعمل على إدراك دورها الجديد كمراقب يقظ عام. على سبيل المثال، أصبحت البرامج الحوارية ممارسة شعبية جداً للحوار العام بمشاركة غير مسبقة. تحاول العديد من البرامج الحوارية تغطية مواضيع خلافية وإعطاء المستمعين فرصة الاتصال الهاتفي وطرح الأسئلة. ومع هذا، وبالنظر إلى أن كل من مقدم البرنامج والمشاركين من الدائرة السياسية ليس لديهم الخبرة، فإن هذه البرامج تدار عادة بطريقة غير مهنية. علاوة على ذلك، نتيجة لتهديدات أمنية، يضطر مقدمو البرامج إلى الخوض في مواضيع حساسة موروثة في الدائرة السياسية الجديدة في ليبيا، مثل سلطة الميليشيات المتطرفة.⁸⁵⁰ إضافة إلى ذلك، يتردد الصحفيون في الكشف عن أنواع معينة من المعلومات عند إطلاع الجمهور على أنشطة الوزراء والسياسيين خوفاً من وصمهم بأنهم مثيرو مشاكل أو طردهم.⁸⁵¹ أخيراً، كنتيجة للتربية الضعيفة والخبرة العملية المحدودة بين الصحفيين، فإن المراسلين الذين يغطون أنشطة الحكومة يكونون أحياناً غير شموليين ومنحازون لأنهم يؤسسون قصصهم على معلومات من الحكومة أساساً.⁸⁵²

⁸⁵⁰ Issawi, 2013.

⁸⁵¹ Issawi, 2013.

⁸⁵² مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014.

مقارنة بالوضع الذي ساد في ظل النظام السابق، انتعش المجتمع المدني بعد الثورة بوجود حوالي 2,000 منظمة مجتمع مدني في البلد. يؤمن الدستور الانتقالي تشكيل منظمات المجتمع المدني والانضمام إليها، الأمر الذي يوفر الركيزة القانونية لهذا القطاع. لا يوجد قانون بعينه حول المجتمع المدني، ولذلك، لا توجد أحكام تشكل ضمانات لمنظمات المجتمع المدني من التدخل الخارجي غير المبرر، ولكن في الممارسة يشكل التدخل الخارجي مشكلة محدودة فقط. منظمات المجتمع المدني الليبية تمول بشكل رئيسي من ممولين دوليين يساهمون في شفافية القطاع، حيث يطلب الممولون قيام منظمات المجتمع المدني بالتسجيل والإعلان عن المعلومات الداخلية، مثل موازنتها وتقارير أخرى- وهذا مطلب لا يطلبه التشريع الحالي. من جانب آخر، فإن هذا الاعتماد على الممولين الدوليين يمكن أن يكون له تأثير على أجندة منظمات المجتمع المدني واستقلالها.

التحدي الرئيسي أمام منظمات المجتمع المدني يتمثل في نقص الموارد المالية وعدم القدرة على اجتذاب موارد بشرية ماهرة مما يترك أثراً سلبياً على شفافيتها، حيث تقتصر أحياناً إلى الموارد لتجميع ونشر المعلومات ذات الصلة بأنشطتها وتمويلها. وبالمثل، فإن معظم المنظمات غير قادرة على تأسيس أنظمة مساءلة داخلية تعمل بشكل جيد ولا أن تضع مدونة سلوك رسمية أو غير رسمية للقطاع. أخيراً فإن للنقص في الموارد والقدرات أثر على قدرة المنظمات على العمل كمراقب عام يقظ، إضافة إلى أداء دورها في التأثير على إصلاح السياسات المتعلقة بمكافحة الفساد. كانت هناك أمثلة قليلة على منظمات مجتمع مدني ترصد وتبذل جهوداً من أجل مساءلة الحكومة، ولكن أثر أنشطة منظمات المجتمع المدني كان محدوداً.

يمثل الجدول أدناه درجات المؤشرات التي تلخص تقييم المجتمع المدني من حيث قدرته، وحوكمته الداخلية، ودوره في نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية هذا القسم تقييماً نوعياً لكل مؤشر.

الدرجة الكلية للعمود: 100/31			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/44	الموارد	50	25
	الاستقلال	25	75
الحوكمة 100/25	الشفافية	–	25
	المساءلة	–	0
	النزاهة	–	50
الدور 100/25	مساءلة الحكومة	25	
	إصلاح السياسات	25	

البنية والتنظيم

المجتمع الليبي مثقل بأعباء القوانين والممارسات القمعية من حقبة القذافي، التي لم يكن مسموحاً فيها بوجود منظمات المجتمع المدني، أو النقابات، أو الأحزاب السياسية.⁸⁵³ كان القذافي يحب وسم الأنظمة الغربية ذات التعددية الحزبية كأنظمة يكون فيها المواطنون "مركوبين كالحمير" وسخر من منظمات المجتمع المدني، مدعياً أن نظام ليبيا في الديمقراطية المباشرة يجعل هذه المنظمات غير ذات صلة.⁸⁵⁴ بمجرد مرور ثلاثة شهور على تحرير طرابلس في آب/أغسطس 2011، سجلت 270 منظمة مجتمع مدني في العاصمة.⁸⁵⁵ في العام 2013، كان العدد المقدر لمنظمات المجتمع المدني في البلد بين 1,800 و1,900. وكانت المنظمات حديثة التأسيس منتشرة جغرافياً، بما في ذلك في مناطق حضرية ومناطق ريفية.⁸⁵⁶ تتفاوت منظمات المجتمع المدني من حيث الحجم والطبيعة والعمل على مواضيع متنوعة تشمل الإغاثة الإنسانية، ومكافحة الفساد، والتوعية، وحقوق الإنسان، والديمقراطية، والشفافية، ومنظمات ومننديات حول المرأة والشباب، إلخ.

⁸⁵³ Foundation for the Future, *Assessing the Needs of Civil Society in Libya*, 2011.

⁸⁵⁴ St John, 2011.

⁸⁵⁵ Foundation for the Future, 2011.

⁸⁵⁶ Foundation for the Future, *Mapping and Participatory Needs Assessment of Civil Society in Libya*, 2013.

القدرة: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مساعدة للمجتمع المدني؟

الدرجة: 100/50

القوانين والأنظمة في ليبيا ما بعد القذافي المتعلقة بالمجتمع المدني قليلة وواسعة النطاق.⁸⁵⁷ التشريع المعمول به لا يضع قيوداً بشكل عام على المجتمع المدني. المادة 14 من الدستور المؤقت تضمن حرية الرأي للأفراد والجماعات إضافة إلى حرية التجمع، وبالتالي فإن المجتمع المدني حر في أنشطة المناصرة وفي انتقاد الحكومة.⁸⁵⁸ وتتص المادة 15 من الدستور الانتقالي على ما يلي: "ستضمن الدولة حرية تشكيل الأحزاب السياسية، والاتحادات وجمعيات مدنية أخرى، وسيصدر قانون لتنظيمها...". في العام 2012 تم اقتراح مسودة قانون حول الجمعيات عنوانه "مشروع قانون بشأن الجمعيات". تم تعديل مسودة القانون عدة مرات وما زال يناقش في المؤتمر الوطني العام. في المادة 2 منه، تعرّف مسودة القانون الجمعيات بأنها: "اتفاق بين شخصين أو أكثر لأهداف غير هدف تحقيق الكسب المادي". ولكن، في المادة التالية تضع قيوداً بالنص على أن هدف المنظمة لا يمكن أن يكون "مناقضاً للأخلاق والنظام العام..."⁸⁵⁹ هذا الحكم واسع جداً وقابل للتأويلات، ويترك ثغرة للسلطات لمنع منظمات المجتمع المدني من التدخل في عملها. استقبلت المادة بنقد شديد، خاصة من منظمات المجتمع المدني الليبية.⁸⁶⁰ لم يتم تبني هذا المشروع المقترح، ولا أي قانون محدد متعلق بالمجتمع المدني.⁸⁶¹

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تسجل لدى وزارة الثقافة والمجتمع المدني والحصول على ترخيص مؤقت،⁸⁶² ولكن ليس هناك أي منع ضد المنظمات غير المسجلة. هناك متطلبات بحد أدنى للتسجيل، تشمل المتطلبات وجود ثلاثة أعضاء، قائمة بالأهداف ورسالة المنظمة. للوزارة مكاتب في مختلف البلديات في أنحاء ليبيا حيث يمكن

⁸⁵⁷ Foundation for the Future, 2013.

⁸⁵⁸ الدستور، 2011، المادة 14.

⁸⁵⁹ International Management Group, *Procurement, Civil Society, Communication and Media Support to Libya Civil Society and Women's Rights in Libya*, 2012.

⁸⁶⁰ International Management Group, 2012.

⁸⁶¹ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014 ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، مدير برنامج في الشبكة الأوروبية لوكالات تنفيذ التنمية، مع شريف جنان، طرابلس، 30 نيسان/إبريل 2014.

⁸⁶² مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

لمنظمات المجتمع المدني المحلية أن تتسجل.⁸⁶³ يبدو أنه لا يتم فرض رسوم على تسجيل منظمات المجتمع المدني. من غير الواضح ما هو الإطار الزمني للعملية.

النظام الضريبي محبذ جداً لمنظمات المجتمع المدني، حيث إنها معفاة من دفع الضرائب. ولكنها مطالبة بدفع ضرائب عن رواتب طاقم العاملين فيها.

الممارسة

إلى أي مدى لدى منظمات المجتمع المدني موارد مالية وبشرية ملائمة للعمل بفعالية؟

الدرجة: 100/25

تعاني منظمات المجتمع المدني الليبية بشكل عام من نقص في الموارد المالية. تتوفر ثلاثة مصادر عامة للتمويل تشمل المساعدات الحكومية، والمانحين الخاصين، والمانحين الدوليين.⁸⁶⁴ التمويل من الحكومة محدود جداً.⁸⁶⁵ تقدم الحكومة منحة إجمالية بـ 2 مليون دينار ليبي (1.6 مليون دولار أمريكي)، ولكن عملية تقديم الطلب للحصول على المنح غير واضحة.⁸⁶⁶ المصدر الأساسي لتمويل المجتمع المدني هو المانحون الدوليون، مما يعني أن المنظمات الموجودة بعيداً عن المنظمات المانحة (أي ليست في المدن الرئيسية) تجد صعوبة أكثر في الحصول على الدعم المالي والمنح.⁸⁶⁷ ليس واضحاً إلى أي مدى يحاول المانحون الدوليون التأثير على أجندة منظمات المجتمع المدني التي يمولونها، ولكن اعتماد منظمات المجتمع المدني على تمويل تكاليفها التشغيلية له أثر على استقلاليتها. نتيجة لتقييدات المانحين على تمويل التكاليف التشغيلية، من الصعب الحصول على تمويل لاستدامة مشاريع كاملة.⁸⁶⁸ إضافة إلى ذلك، يطلب المانحون الدوليون عادة أن تكون منظمات المجتمع المدني مسجلة لدى الوزارة من أجل أن تحصل على التمويل، مما يحد من التمويل للمنظمات غير المسجلة. هناك ممولون خاصون على أساس الإحسان في البلد، ولا تمول منظمات المجتمع المدني بشكل عام إلى إكمال دخلها بواسطة عوائد من الخدمة، أو المنتجات، أو التأجير.⁸⁶⁹

حسب دراسة مسحية أجريت بين أيار/مايو وتموز/يوليو 2012 تبين أن 17.5% فقط من منظمات المجتمع المدني الليبية توظف طاقم إما متفرغ أو بالدوام الجزئي، ويعتمد الباقي على المتطوعين.⁸⁷⁰

⁸⁶³مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁶⁴ International Management Group, 2012.

⁸⁶⁵مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁶⁶مقابلة مع رحاب الحاج، 2014.

⁸⁶⁷مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁶⁸مقابلة مع رحاب الحاج، 2014.

⁸⁶⁹مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁷⁰ Foundation for the Future, 2013.

منظمات المجتمع المدني تنقصها كذلك الموارد البشرية، من كلا الناحيتين العددية والمهارات المطلوبة، والمؤهلات والمهنية.⁸⁷¹ الطاقم التشغيلي (أي المالية، السكرتاريا، إدارة الموارد البشرية، إلخ) متوفرة، ولكن الطواقم الأكثر تقنية أقل عدداً وأكثر صعوبة لتحمل تكلفة توظيفها، حيث إن هذه الطواقم تذهب عادة إلى وظائف أعلى أجراً في المنظمات الدولية.⁸⁷² إضافة إلى ذلك فإن المتوفر منهم عادة يعملون بعمل جزئي، ووجدت دراسة مسحية بين منظمات المجتمع المدني الليبية أن أقل من 17.5% من المستطلعين قد ذكروا أن منظماتهم تضم موظفين بوظيفة كاملة أو بعمل جزئي، وأن الباقي اعتمد على المتطوعين. متوسط عدد الموظفين في منظمات المجتمع المدني التي تستخدم موظفين هو ثمانية أعضاء.⁸⁷³ حقيقة أن العديد من منظمات المجتمع المدني يعتمد على المتطوعين، الذين لا يملكون، بشكل عام، طرق العمل المطلوبة، أدت إلى حقيقة أن هذه المنظمات قادرة بشكل محدود فقط على لعب دور مهم في مجالات السياسة، والاقتصاد، وإنفاذ القانون.⁸⁷⁴ ومع هذا أصبح استقدام المتطوعين وتعيين الموظفين مؤخراً صعباً بشكل متزايد بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني، الأمر الذي يمكن تفسيره بسبب عدم التقدم في البلد حسب الذين تمت مقابلتهم.⁸⁷⁵ بشكل عام، تقتصر منظمات المجتمع المدني إلى القدرة على بناء رؤية المنظمة وأهدافها، وحملتها النشاطية، والقيام بتخطيط استراتيجي، ورصد أعمال الحكومة، والتواصل باللغة الإنجليزية، ومهارات الحاسوب والإعلام الاجتماعي، وما شابه.⁸⁷⁶

بالرغم من متطلبات التسجيل القليلة وكونها بالحد الأدنى، هناك ارتباك عام بين منظمات المجتمع المدني حول كيف وأين تسجل، ما نتج عنه أن عدداً من المنظمات تعمل دون تسجيل، وقيام ممثلين من منظمات المجتمع المدني بالسفر إلى طرابلس من أجل التسجيل بدلاً من التقدم بالطلبات في مكتب محلي.⁸⁷⁷ إضافة إلى ذلك، فإن الشخص المسؤول عن التسجيل في وزارة الثقافة والمجتمع المدني قد تم نقله، وهكذا، لا يوجد شخص مسؤول عن التسجيل، مما زاد ارتباك منظمات المجتمع المدني المحلية.⁸⁷⁸ أخيراً، غياب الانسجام لدى القطاع العام في تطبيق القانون والأنظمة يعني أن عملية تسجيل منظمات المجتمع المدني ستتحمل الأعباء حين يقوم الموظفون المختلفون وتقوم المكاتب المختلفة بتطبيق قوانين ومتطلبات تسجيل مختلفة.

⁸⁷¹ Foundation for the Future, 2013.

⁸⁷² مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁷³ Foundation for the Future, 2013.

⁸⁷⁴ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁸⁷⁵ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁷⁶ Foundation for the Future, 2011.

⁸⁷⁷ Foundation for the Future, 2011؛ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، و مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁷⁸ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014.

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى توجد ضمانات لمنع التدخلات الخارجية غير المبررة في أنشطة منظمات المجتمع المدني؟

الدرجة: 100/25

حيث إنه ليس هناك تشريعات محددة تنطبق على المجتمع المدني في ليبيا، فإن استقلال المجتمع المدني غير مضمون بالقانون. فقط بعبارة واسعة، كما تعرفها المادتان 14 و15 من الدستور الانتقالي، بأن الحق بتشكيل منظمات المجتمع المدني والانضمام إليها مضمون. تسمح المادة 8 من مسودة القانون حول المجتمع المدني للجمعيات بتطوير أنشطتها بحرية دون تدخل من السلطات إلا بقرار قضائي. وينص مشروع القانون علاوة على ذلك في المادة 1 على أن الجمعيات يجب أن تحترم "... الديمقراطية، والقيم المدنية، والمساواة، وحقوق الإنسان، والشفافية، ومحاربة الفساد، والقوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية". وهكذا، يبدو أن إطاراً قانونياً لمنظمات المجتمع المدني آخذ في التطور، بما في ذلك أحكام تتعلق باستقلال هذه المنظمات. ومع هذا، من غير الواضح متى سيتم تبني مسودة القانون وتفعيله.⁸⁷⁹

الممارسة

إلى أي مدى يستطيع المجتمع المدني التواجد والعمل دون تدخل خارجي غير مبرر من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/75

بالرغم من أن تشريعاً محدداً حول الجمعيات ما زال غائباً، فإن منظمات المجتمع المدني تستطيع إلى حد بعيد أن تتشكل وتعمل دون تدخل من السلطات.⁸⁸⁰ لم تجد هذه الدراسة أية أمثلة على تدخل خارجي من الحكومة في أنشطة منظمات المجتمع المدني أو محاولات للتلاعب على منظمات المجتمع المدني لصالح مصالح الحكومة. وفقاً لمن

⁸⁷⁹مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁸⁰مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

تمت مقابلتهم، فإن اعتقال ناشطي أو أعضاء المجتمع المدني ليس حدثاً معتاداً.⁸⁸¹ وحتى لم تجد هذه الدراسة أية أمثلة على تدخل مانحين دوليين بأجندة منظمات المجتمع المدني الليبي، على الرغم من حقيقة أن اعتماد منظمات المجتمع المدني الشديد على الدعم المالي من الخارج من المحتمل أن يؤدي إلى تدخل غير مبرر في أعمالها.

يبدو أن التدخل الخارجي غير المبرر الوحيد في عمل المجتمع المدني قد جاء من مجموعات مسلحة تهاجم نشاطه في حوادث قليلة، وهو ما أمكن رؤيته مؤخراً في الهجوم على مخيم للناشطين خارج البرلمان يدعو البرلمان إلى عدم تجديد تفويضه.⁸⁸²

الحوكمة: الشفافية

الممارسة

إلى أي مدى توجد شفافية في منظمات المجتمع المدني؟

الدرجة: 100/25

منظمات المجتمع المدني بشكل عام ليست شفافة جداً من حيث شؤونها المالية وأنشطتها. وفقاً لدراسة مسحية لمنظمات المجتمع المدني، حوالي 70% منها لم تجعل أية معلومات داخلية علنية.⁸⁸³ وبما أنه لا توجد متطلبات قانونية لمنظمات المجتمع المدني لتوفير مثل هذه المعلومات للجمهور، فقد حدث ذلك في حالات محدودة قامت فيها منظمات بذلك بمبادرة منها. ويرتبط غياب التقارير العلنية حول الشؤون المالية والأنشطة كذلك إلى نقص الموارد البشرية وقدرات منظمات المجتمع المدني.⁸⁸⁴ في الحالات التي قامت فيها منظمات المجتمع المدني بالإبلاغ العلني عن أنشطتها وشؤونها المالية، كان ذلك بسبب متطلبات المانحين الدوليين.⁸⁸⁵

هناك زيادة طفيفة في شفافية منظمات المجتمع المدني عندما يتعلق الأمر بهيكليتها الداخلية وتركيب المجالس، والتي تتوفر أحياناً على الموقع الإلكتروني للمنظمات أو صفحاتها على الفيسبوك.⁸⁸⁶

⁸⁸¹مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁸²مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁸³ Foundation for the Future, 2013.

⁸⁸⁴مقابلة مع رحاب الحاج، 2014.

⁸⁸⁵مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁸⁸⁶مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

الحوكمة: المساءلة

الممارسة

إلى أي مدى تعتبر منظمات المجتمع المدني خاضعة لمساءلة جمهورها من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/0

منظمات المجتمع المدني الليبية غير مساءلة أمام جمهورها بشكل عام وتفتقر إلى مجالس تعمل جيداً لوضع المنظمات موضع المساءلة.

القليل من منظمات المجتمع المدني استطاعت إجراء انتخابات لائقة في داخلها، حيث هناك ميل لدى الجمعية العمومية أن تعين من قبل الهيئة التأسيسية بدلاً من انتخابها. في دراسة مسحية لمنظمات المجتمع المدني، صرح 95% من منظمات المجتمع المدني أن الجمعية العمومية تم تعيينها بدلاً من انتخابها داخلياً. علاوة على ذلك ذكر 89% بأن الهيئة التأسيسية قد تم تعيينها بدلاً من انتخابها.⁸⁸⁷

إن عمل المجلس من حيث مساءلة القيادة والمنظمة ما زال مفهوماً غير متطور في ليبيا. معظم أعضاء المجلس هم من الأصدقاء وأفراد العائلة تم تعيينهم وليس لهم مشاركة في المنظمة، ولكنهم يستخدمون للامتنال بأنظمة تأسيس وتسجيل منظمة مجتمع مدني.⁸⁸⁸

⁸⁸⁷ Foundation for the Future, 2013.

⁸⁸⁸ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

الحوكمة: النزاهة

الممارسة

إلى أي مدى تُضمن نزاهة منظمات المجتمع المدني في الممارسة؟

الدرجة: 100/50

تُبذل منظمات المجتمع المدني بشكل عام جهوداً واضحة محدودة لضمان النزاهة الداخلية، وليس هناك مدونة سلوك داخلية مكتوبة بوضوح ولا مدونة للقطاع ككل. فقط 18% من المستطلعين في الدراسة المسحية حول المجتمع المدني ذكروا أن مجالس الإدارة في منظماتهم وافقت على تبني مدونة أخلاقيات مثل هذه لجمعياتهم.⁸⁸⁹ ولكن، وحسب استطلاع للرأي العام، ينظر إلى المنظمات غير الحكومية الليبية بصفتها القطاع الأقل فساداً في المجتمع. في مقياس الفساد العالمي 2013، اعتبر 31% من المستطلعين المنظمات غير الحكومية إما فاسدة جداً أو فاسدة، مما جعلها القطاع الأقل فساداً إلى جانب قطاع الأعمال.⁸⁹⁰

ومع هذا، هناك بعض الميل للتنظيم الذاتي بين منظمات المجتمع المدني الليبية من حيث أي مصادر تمويل تقبلها وكيفية صرف الأموال، حيث إن الأعضاء حذرون جداً بشكل عام كيف ينظر إليهم. إضافة إلى ذلك، وفقاً لمن تمت مقابلتهم هناك نظام طبيعي للضوابط والتوازنات، حيث سيكون بمقدور المنظمات ذات النزاهة أن تجتذب أعضاء وتمويلًا بينما تلك التي بدون نزاهة لن تستطيع ذلك.⁸⁹¹

⁸⁸⁹ Foundation for the Future, 2013.

⁸⁹⁰ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 12 May 2014].

⁸⁹¹ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014.

الدور: مساءلة الحكومة

إلى أي مدى يعتبر المجتمع المدني ناشطاً وناجحاً في مساءلة الحكومة عن أعمالها؟

الدرجة: 100/25

بينما حاولت منظمات المجتمع المدني بشكل عام مساءلة الحكومة، فإن أثرها كان محدوداً. ورغم ذلك، هناك عدد من الأمثلة الإيجابية لمنظمات مجتمع مدني تحاول مساءلة الحكومة. مثلاً، في شباط/فبراير 2014 أطلق عدد من المنظمات مبادرة لدليل الناخب من أجل رفع الوعي حول انتخاب هيئة دستورية.⁸⁹² في العام 2012، انتقدت منظمات المجتمع المدني المجلس الوطني الانتقالي على غياب الشفافية عندما قام بتعيين أعضاء المجلس في هيئة إدارة الانتخابات.⁸⁹³ إضافة إلى ذلك، بدأ فريق من منظمة بكرة ومنظمة H2O مشروعاً عنوانه "عين على المؤتمر الوطني العام" يعمل على زيادة الشفافية، وإعلام الجمهور عن عمل البرلمان وبالتالي يقرب الناخبين من ممثليهم.⁸⁹⁴ ومنذ 29 حزيران/يونيو تم نشر 36 تقريراً.⁸⁹⁵ وأخيراً، حاول عدد من الشخصيات السياسية التي ترأس منظمات مجتمع مدني أن تخضع المؤتمر الوطني العام للمساءلة بوضع خارطة طريق بديلة لنقل السلطة من المؤتمر الوطني العام.⁸⁹⁶

وعلى الرغم من هذه الأمثلة، كان لمنظمات المجتمع المدني أثر محدود فقط على مساءلة الحكومة. يحدّ النقص في الموارد المالية والبشرية من قدرتها على أن يكون لها أثر. إضافة إلى ذلك، فإن الفترة الانتقالية في السياسة، ومع وجود تشريع غير واضح ومعدل مرتفع في تبديل أعضاء السلطة التنفيذية قد عوّد قدرة منظمات المجتمع المدني على العمل كمراقب يقطر لأنشطة الحكومة.⁸⁹⁷ علاوة على ذلك، فإن القليل فقط من منظمات المجتمع المدني يعمل على أنشطة المناصرة المتعلقة بمكافحة الفساد والشفافية في الحكومة.⁸⁹⁸

⁸⁹² Salam Tekbali, "Opinion: CSOs Launch Voter Guide Initiative to Raise Constitutional Election Voter Awareness", *Libya Herald*, 4 February 2014.

⁸⁹³ EU, 2012.

⁸⁹⁴ www.ignc.net.ly/about-ignc/ [accessed 10 September].

⁸⁹⁵ www.ignc.net.ly/category/reports/ [accessed 10 September].

⁸⁹⁶ Ahmed Elumami, "Former National Leaders Back Plan to Relieve Congress of Its Duties by 7 February", *Libya Herald*, 22 January 2014.

⁸⁹⁷ International Management Group, 2012.

⁸⁹⁸ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014، ومقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

الدور: إصلاح السياسات

إلى أي مدى يشارك المجتمع المدني بنشاط في مبادرات إصلاح السياسات فيما يتعلق بمكافحة الفساد؟

الدرجة: 100/25

منظمات المجتمع المدني مشاركة بشكل محدود في مبادرات إصلاح السياسات المتعلقة بمكافحة الفساد، وفقاً لدراسة مسحية لمنظمات المجتمع المدني، 25% من المنظمات التي تمت دراستها أعلنت أن "حقوق الإنسان، والديمقراطية، والحوكمة، وسيادة القانون، ومحاربة الفساد" [التشديد مضاف] هي المجال الرئيسي لعملها. وأدرج 55% إضافيين من المنظمات محاربة الفساد كمجال فرعي.⁸⁹⁹ وحسب ذوي الاطلاع الذين تمت مقابلتهم في هذا التقييم، فإن محاربة الفساد والشفافية هما أقل مجالات تركيز منظمات المجتمع المدني تطوراً في ليبيا، وأن المنظمات التي تركز على هذه المواضيع غير قادرة على توفير مدخلات قوية ذات صلة مرتبطة بمناقشات الإصلاح. تفتقر المنظمات إلى الموارد والخبرة للبدء ولعب دور أساسي في إصلاحات محاربة الفساد.⁹⁰⁰ إضافة إلى ذلك، عند العمل على الفساد، كانت منظمات المجتمع المدني تميل إلى التركيز على حالات فردية بدلاً من الحكومة والنظام ككل.⁹⁰¹

⁸⁹⁹ Foundation for the Future, 2013.

⁹⁰⁰ مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن محمد، 2014.

⁹⁰¹ مقابلة مع رحاب الحاج، 2014.

يواجه قطاع الأعمال الليبي تحديات كبيرة من عدة عوامل. خلال حكم النظام السابق، كان دور الشركات الخاصة في الاقتصاد غير ذي أهمية، حيث كان الاقتصاد مهيمناً عليه بشكل كامل تقريباً من القطاع العام الذي عمل على مزاحمة الاستثمارات الخاصة. التشريعات الحالية التي تضمن الشفافية وتدعم النزاهة في القطاع محدودة وغير مطبقة بما فيه الكفاية في الممارسة. على سبيل المثال، الشركات المدرجة على سوق الأوراق المالية تقوم بوضع تقارير سنوية، وتتوفر للجمهور أسماء مديريها ومعلومات إضافية عنها. الرشوة ما زالت ممارسة منتشرة كما كانت في حقبة القذافي، وحتى الآن لم تتبنّ أية شركة ليبية الاتفاقية العالمية للأمم المتحدة.⁹⁰² ومع ذلك، يشير مقياس الفساد العالمي 2013 إلى أن 31% فقط من المستطلعين اعتبروا أن قطاع الأعمال الليبي فاسد أو فاسد جداً، مما يجعل قطاع الأعمال إلى جانب المنظمات غير الحكومية الأقل فساداً وفقاً للإدراك الشعبي. إضافة إلى ذلك، ففي تقرير المنافسة العالمي 2013 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، تحتل ليبيا مرتبة عالية نسبياً عند الأخذ بعين الاعتبار التحديات الهيكلية. وسم التقرير مناخ الاقتصاد الكلي في ليبيا بأنه يعمل جيداً إلى حد ما وأن حجم السوق كبير إلى حد ما.

كانت مهمة تحليل قطاع الأعمال الليبي صعبة، حيث هناك فقط بيانات محدودة جداً متوفرة من مصادر ثانوية. ولذلك هناك بعض الجوانب في هذا التقرير غير متطورة بسبب الافتقار للبيانات.

يبين الجدول أدناه درجات مؤشرات تلخص تقييم قطاع الأعمال من حيث قدرته، وحوكمته الداخلية، ودوره في نظام النزاهة الليبي. وتقدم بقية القسم تحليلاً نوعياً لكل مؤشر.

⁹⁰² US Department of State, 2014 Investment Climate Statement - Libya, June 2014

الدرجة الكلية للعمود: 100/29			
الفئة	المقياس	القانون	الممارسة
القدرة 100/44	الموارد	75	25
	الاستقلال	50	25
الحوكمة 100/42	الشفافية	75	25
	المساءلة	50	25
	النزاهة	25	50
الدور 100/0	المشاركة في سياسة مكافحة الفساد	0	
	دعم المجتمع المدني/ المشاركة معه	0	

البنية والتنظيم

في حقبة القذافي، لعب قطاع الأعمال الخاصة دوراً صغيراً فقط في الاقتصاد الذي كان مهيمناً عليه القطاع العام الضخم الذي تغذيه صناعة النفط. على سبيل المثال، لم يتم تأسيس أول سوق للأوراق المالية في ليبيا حتى العام 2006.⁹⁰³ وتبقى الغالبية العظمى ممن يعملون من السكان مستخدمين من قبل القطاع العام، وما زالت الحكومة تنتظر إلى القطاع الخاص نظرة شك وكذلك المجتمع إلى حد ما.⁹⁰⁴ وعلاوة على ذلك تواجه بيئة الأعمال تحديات من قطاع غير رسمي كبير، والذي يقدر بأنه يشكل حوالي 30% من الاقتصاد الليبي.⁹⁰⁵ إلا أن هذا التقييم يركز

⁹⁰³ Atiya Aljbiri, "The Performance of Libyan Stock Market", *Acta Univ. Agric. Silvic. Mendelianae Brun.*, vol. 60, issue 7, 2012.

⁹⁰⁴ Legatum Institute, *Libya in Transition: Reforming the Financial Sector to Spur Economic Growth*, 2013.

⁹⁰⁵ AfDB, OECD, UNDP & UNECA, 2012.

أساساً على قطاع الشركات الرسمي في الاقتصاد الليبي. كان النمو الاقتصادي غير مستقر خلال وبعد الثورة، فقد هبط بنسبة 62.1% في العام 2011، وزاد بنسبة 104.5% في العام 2012، وهبط بنسبة 6% في العام 2013، ويتوقع أن يزيد بنسبة 23% في العام 2014.⁹⁰⁶

القدرة: الموارد

القانون

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة ممكنة لتشكيل وتشغيل الأعمال التجارية الفردية؟

الدرجة: 100/75

يقيم الإطار القانوني في ليبيا بأنه مناسب لبيئة أعمال مساعدة، بوجود تشريع يحمي حقوق الملكية وإنفاذ العقود.

غالبية التشريعات التي تغطي القطاع الخاص الليبي تعود في تاريخها إلى ما قبل الثورة. القانون رقم 65-1970 الخاص بالشركات التجارية يضع أنظمة مقيدة جداً ويمنع الأجانب من المشاركة في مشاريع مشتركة أو أي نوع من الشراكات في ليبيا.⁹⁰⁷ القانون رقم 5-1997 والمعدل بقانون رقم 7-2003 يسهل هذه القيود ويسمح بتدفق الرأسمال الأجنبي من أجل تشجيع مشاريع الإنشاء والاستثمار. تدعم المادة 5 من القانون 7-2003 هذا التشجيع حيث أسست المجلس الليبي للاستثمارات الخارجية، والذي أنشئ كجسم مستقل مكلف باجتذاب الاستثمار الخارجي، ومعالجة الطلبات، وإصدار تراخيص لمشاريع استثمارية.⁹⁰⁸ يعرف القانون مشروع الاستثمار بأنه "أية منشأة اقتصادية مبنية على القانون، يؤدي عملها إلى إنتاج سلعة للاستهلاك النهائي أو الوسيط أو سلع استثمارية أو للتصدير أو تقديم خدمة أو أية منشأة أخرى مصادق عليها من قبل أمانة سر اللجنة الشعبية العامة."⁹⁰⁹ تحظى المشاريع التي شكلت وفقاً للقانون بإعفاءات من ضريبة الدخل لمدة خمس سنوات. علاوة على ذلك، تعفى الآلات، والمواد الخام، وتعفى تجهيزات إضافية لازمة لتنفيذ مشاريع مختلفة من الضرائب، والجمارك ورسوم أخرى.⁹¹⁰ يؤكد القانون رقم 9-2010 الخاص بتشجيع الاستثمار العديد من هذه الأحكام ويسمح للمستثمرين الوطنيين وكذلك الأجانب بإنشاء

⁹⁰⁶ World Bank, 2014a.

⁹⁰⁷ القانون رقم 65-1970 المتعلق بقرارات بعض القواعد التي تخص التجارة والشركات التجارية والإشراف عليها، المادة 2.

⁹⁰⁸ القانون رقم 5-1997 لتشجيع استثمار الرأسمال الأجنبي، كما تم تعديله في القانون رقم 7-2003 المادة 9.

⁹⁰⁹ القانون رقم 5-1997 كما عدل بالقانون رقم 7-2003، المادة 3.

⁹¹⁰ القانون رقم 5-1997 كما عدل بالقانون رقم 7-2003، المادة 10.

منشآت استثمارية في الصناعات الرئيسية باستثناء قطاع النفط والغاز.⁹¹¹ ولكن المؤتمر الوطني العام غير هذا الإعفاء بإصدار مرسوم رقم 207-2012 يسمح للمستثمرين الأجانب بفتح فروع في قطاع النفط والغاز بشرط أن يكون مدير أو نائب مدير المكتب الليبي للشركة ليبي الجنسية.⁹¹²

المادة 23 من القانون رقم 9-2010 تحمي حقوق الملكية للمستثمرين الوطنيين والمستثمرين الأجانب إذ تنص على "... من غير المسموح تأميم المشروع أو خصصته، أو أن تقوم بالقوة بأخذ، أو مصادرة، أو فرض الحراسة، أو التجميد، أو التعريض لإجراءات لها الأثر نفسه، إلا بناء على قرار قضائي ووفق تعويض منصف، مع مراعاة أن هذه الإجراءات ينبغي أن تتخذ بحالة غير تمييزية.⁹¹³ إضافة إلى ذلك هناك إطار قانوني لحماية الملكية الفكرية.⁹¹⁴ مع هذا، كان هناك بشكل عام نقص واسع في القوانين قبل الثورة فيما يتعلق بأصحاب الأعمال وحمايتهم، على سبيل المثال، بخصوص إنفاذ العقود.⁹¹⁵ خلال النظام الحالي، ظهر تشريع جديد لضمان حماية إنفاذ العقود بالقانون. وهكذا فإن الإطار القانوني الحالي يقيم بأنه مناسب إلى حد ما بما يمكن من تأسيس أعمال تجارية خاصة ويبدو أن القيود توضع أساساً لضمان نزاهة القطاع.⁹¹⁶

حالياً هناك أربع خطوات رئيسية متضمنة في تأسيس أي عمل تجاري جديد. وتشمل هذه الخطوات: فتح حساب مصرفي، تعبئة مذكرة شراكة، وهذه تُنظم عادة من قبل محام، وتسجيل في السجل التجاري ولدى الغرفة التجارية، وأخيراً الطلب الفعلي للحصول على رخصة تشغيل والتي يجب أن تصادق عليها وزارة الاقتصاد.⁹¹⁷ ويأخذ فتح شركة تجارية في المتوسط 10 خطوات قانونية و35 يوماً. ولكن، الخطوات الأولية خصوصاً هي التي تستهلك الوقت في الغالب.⁹¹⁸ الخطوة الأخيرة تتطلب أن يقدم مقدم الطلب عنواناً للعمل، يشترط ألا يكون في مناطق سكنية. وقد ثبت أن هذا الشرط يشكل إعاقة لأصحاب الأعمال الصغيرة المحتملة الذين يرغبون في إدارة الشركة من البيت أو الشقة،⁹¹⁹ ومن المحتمل أن يؤدي هذا بأصحاب الأعمال الصغيرة إلى العمل في الاقتصاد غير المنظم بدلاً من العمل المنظم. ويتماشى هذا مع ما يراه رئيس قسم السياسات الاقتصادية في المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية بأن الإطار القانوني الحالي يفيد أساساً الشركات الكبرى بدلاً من الملكيات الفردية أو رواد الأعمال الذين يحاولون أن يبدأوا عملاً جديداً.⁹²⁰

⁹¹¹ القانون رقم 9-2010 حول تشجيع الاستثمار، المادة 27.

⁹¹² www.libya-businessnews.com/2013/02/11/libyan-construction-law-contractors-liabilities/ [accessed 25 June 2014].

⁹¹³ القانون رقم 9-2010، المادة 23.

⁹¹⁴ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹¹⁵ AfDB, OECD, UNDP & UNECA, 2012.

⁹¹⁶ مقابلة مع عارف كشار، 2014 ومقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹¹⁷ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹¹⁸ World Bank, *Doing Business 2014 – Economic Profile: Libya*, 2014 (2014b).

⁹¹⁹ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹²⁰ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى بإمكان الأعمال الفردية أن تتأسس وتعمل بشكل فعال في الممارسة؟

الدرجة: 100/25

تم تقييم درجة سهولة القيام بعمل تجاري في ليبيا من قبل البنك الدولي بأنها ضعيفة جداً، بينما قدّم المنتدى الاقتصادي العالمي تقييماً أفضل قليلاً. ولكن الاستنتاج العام هو أن بيئة الأعمال معيقة بسبب البيروقراطية غير الكفؤة، والنقص في أسواق رأس المال الفعّالة، والتكلفة الكبيرة للبدء بالأعمال.

في الممارسة، يواجه مناخ الأعمال في ليبيا تحدياً جدياً متمثلاً بالعبء الثقيل لإرث النظام السابق والقطاع العام الكبير الذي يميل إلى مزاحمة الاستثمارات والأعمال الخاصة.⁹²¹ يضع البنك الدولي ليبيا في المرتبة 187 من أصل 189 في تقرير 2014 حول سهولة القيام بعمل تجاري، وهي الدرجة نفسها التي كانت في 2013.⁹²² يقيّم التقرير سهولة البدء بعمل صغير أو متوسط الحجم لمبادر محلي وتشغيله في حال امتثاله للأنظمة ذات الصلة. في المتوسط يحتاج الأمر إلى 35 يوماً لتسجيل عمل و10 إجراءات رسمية، وهذا يكلف 19% من متوسط الدخل السنوي على شكل رسوم رسمية، وقانونية، ومهنية.⁹²³ مناخ القيام بالأعمال هو الأسوأ في العالم من حيث التعامل مع تراخيص البناء، وتسجيل الملكية، وتسوية حالات الإعسار.⁹²⁴ علاوة على ذلك وحسب التقرير ذاته، يأتي ترتيب ليبيا بين أسوأ البلدان من حيث الحصول على اعتماد وحماية المستثمرين. المؤشر الوحيد الذي تسجل ليبيا عليه درجة متقدم نسبياً هو المتعلق بالحصول على الكهرباء - ترتيبها 68 من أصل 189 - ويعود هذا بشكل رئيسي إلى حقيقة أنها تحتاج فقط إلى أربعة إجراءات رسمية في المتوسط للحصول على توصيل الكهرباء.⁹²⁵

في تقرير المنافسة العالمي 2013 الذي نشره المنتدى الاقتصادي العالمي، تحتل ليبيا مرتبة أعلى: 108 من أصل 148 بلداً.⁹²⁶ يتم تقييم المنافسة الاقتصادية اعتماداً على 12 مؤشراً: كل منها يتم تدريجه على سلم تدريجي من 1 إلى 7.⁹²⁷ كان متوسط درجة ليبيا 3.37 ويعود ذلك إلى مناخ الاقتصاد الجزئي الذي يعمل جيداً إلى حد ما، إضافة إلى حجم سوقها. تعتبر البيروقراطية الحكومية غير الكفؤة العقبة الأكبر للقيام بالأعمال التجارية. تتضمن العوامل الأخرى التي تعيق وجود بيئة أعمال فعّالة الفساد، والبنية التحتية غير الملائمة، الدرجة المتدنية لفعالية السوق، ووجود سوق مالي غير متطور.⁹²⁸ بينما يعتبر الإطار التنظيمي للسوق المالي الليبي قوياً جداً، إلا أنه في الممارسة

⁹²¹ المجموعة الاستشارية، الاجتماع الأول، 2014.

⁹²² World Bank, 2014b.

⁹²³ World Bank, 2014b.

⁹²⁴ World Bank, 2014b.

⁹²⁵ World Bank, 2014b.

⁹²⁶ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, 2013.

⁹²⁷ الأعمدة الـ 12 تتضمن المؤسسات، البنية التحتية، بيئة الاقتصاد الكلي، الصحة والتعليم الأساسي، التعليم العالي والتدريب، كفاءة السوق الجيد، كفاءة سوق العمل، تطور السوق المالي، الاستعداد التكنولوجي، حجم السوق، تطور بيئة الأعمال والابتكار.

⁹²⁸ World Economic Forum, *The Africa Competitiveness Report*, 2013 (2013a).

يظل غير فعال نسبياً.⁹²⁹ وهكذا، فإنه لا يساهم بشكل جدي في مناخ الأعمال الليبي، ولا يعمل في الواقع من حيث الممارسة كسوق مالي فعال من شأنه أن يمكّن قطاع الأعمال في ليبيا ليعمل بفعالية. توجد آلية للأعمال الخاصة للتقدم بشكوى باستطاعتها الاستفادة منها، ولكن عملها لا ينظر إليه بأنه واضح تماماً في الممارسة وأنه فعال إلى حد معين فقط.⁹³⁰

بعد الثورة كانت هناك علامات إيجابية باتجاه تحسن في بيئة الأعمال، إذ سمح للأعمال الخاصة بالعمل بحرية وبعدد قليل جداً من القيود.⁹³¹ ومع هذا، فإن قسم وزارة الاقتصاد المسؤول عن إصدار تراخيص الأعمال الجديدة غير فاعل في الوقت الحاضر كما يفاد، مما يجعل من المستحيل دخول السوق قانونياً من ناحية الممارسة.⁹³² أصبح موضوع حماية حقوق الملكية أكثر غموضاً بعد الثورة. في ظل النظام السابق، أدخل القذافي نظام إعادة توزيع الملكية من أجل ضمان أن جميع الأسر لها حق في الحصول على الملكية السكنية والزراعية. حسب القانون رقم 4-1978 تم وضع اليد على الأملاك، والأراضي الزراعية والأعمال وتم تأميمها.⁹³³ تعهد المؤتمر الوطني العام بإعادة الملكيات إلى أصحابها الأصليين، ولكن تعقيد الأمر إضافة إلى عدد دعاوى الملكية عقد المهمة من الناحية العملية. النزاعات المتعددة على الملكية والغموض في حقوق الملكية العقارية أدت إلى تردد البنوك في السماح باستعمال الملكية كضمانات، مما يحدّ من كميات القروض التي يتم إصدارها، وبالتالي من مستوى النشاط الاقتصادي.⁹³⁴ تشير بيانات أخرى إلى حقيقة أنه منذ الثورة غابت إلى حد كبير انتهاكات حقوق الملكية⁹³⁵ وقد يسبب الغموض في حقوق الملكية صراعات في المستقبل.

في العام 2007، كانت هناك موجة من الخصخصة في القطاع المصرفي، ولكن البنوك الخاصة توقفت إلى حد كبير عن الإقراض المالي، رغم كونها مثقلة برأس المال.⁹³⁶ حديثاً، أعلن البنك المركزي أن جميع المؤسسات يجب أن تصبح "ملتزمة بالشرعية" بحلول العام 2015. من غير الواضح ما هي تبعات هذا القرار من الناحية العملية، ولكن من المحتمل أن يحبط الاستثمار والنمو الاقتصادي حيث إن القليل من البنوك والهيئات الليبية لديها القدرة لتعمل حصرياً كمؤسسات إسلامية وسيكون من الصعب عليها أن تقوم بهذا التحول مع العام 2015.⁹³⁷ يستعمل التمويل الإسلامي إجراءات مختلفة تماماً عن النظام الغربي التقليدي. فهذا النظام معروف بشكل رئيسي بمنحه للفوائد كونها تعتبر ممارسة غير أخلاقية.⁹³⁸

⁹²⁹ Aljbiri, 2012.

⁹³⁰ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹³¹ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹³² مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

⁹³³ Lawyers for Justice in Libya, 2014.

⁹³⁴ Legatum Institute, 2013.

⁹³⁵ مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹³⁶ Fayruz Abdulhadi, "Opinion: Libya's Credit Crunch", Libya Herald, 18 June 2013.

⁹³⁷ Legatum Institute, 2013.

⁹³⁸ www.forbes.com/sites/timothyspangler/2011/04/05/islamic-funds-sharia-law-and-investment-structures/ [accessed 25 June 2014].

القدرة: الاستقلال

القانون

إلى أي مدى توجد ضمانات قانونية لمنع التدخل الخارجي غير المبرر في أنشطة قطاع الأعمال؟

الدرجة: 100/50

بينما أعطي الموظفون العموميون دوراً كبيراً إلى حد ما في تسجيل العلامات التجارية والموافقة على التراخيص، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تدخل خارجي غير مبرر في أنشطة الأعمال الخاصة، هناك آليات متوفرة لقطاع الأعمال لطلب التعويض في حالات التدخل الخارجي غير المبرر.

تاريخياً، تطور الإطار القانوني المتعلق باستقلال القطاع الخاص في ثلاث مراحل. في الفترة الأولى - بين 1955 و1969 - لم يكن استقلال قطاع الأعمال عن الدولة موجوداً تقريباً. كان الاقتصاد يتسم بأنه وطني، حيث كان يتم تشجيع الملكية العامة وكان القطاع الخاص صغيراً جداً. في المرحلة الثانية - من 1970 حتى 2000 - كانت هناك تحسينات قليلة تتعلق باستقلال قطاع الأعمال الليبي. استمرت الحكومة في لعب دور كبير فيما يتعلق بالقطاع الخاص وكان الإطار القانوني غير مساند للأعمال الخاصة. حيث إن القطاع المصرفي كان مقيداً والقضاء غير فعال، كان على القطاع الخاص أن يعتمد على القليل من المؤسسات غير الحكومية للمساعدة.⁹³⁹

منذ العام 2000 وصاعداً، بذل النظام السابق جهوداً لتقوية الأحكام القانونية للقطاع الخاص وتوفير مستوى أساسي من عزله عن الحكومة. المرسوم رقم 313-2003 نقل 360 شركة عامة إلى حملة أسهم وملكية تعاونية. كان هذا جزءاً من برنامج خصخصة بدأت الحكومة من أجل توسيع قاعدة الملكية وإعادة هيكلة الأنشطة الاقتصادية باستبدال الشركات التي تملكها الدولة بشركات قائمة على شركات وشركات مساهمة.⁹⁴⁰

بعض القوانين القديمة التي ظلت فاعلة للآن مبهمة في صياغتها، مما يسمح بتأويلات مختلفة وبالتالي بتدخل سياسي محتمل.⁹⁴¹ استبدل قانون العلامة التجارية، القانون رقم 40-1956، بالجزء 10 من القانون التجاري، قانون رقم 23-2010، الذي يضع قانوناً جديداً للعلامة التجارية.⁹⁴² يعرف قانون العلامة التجارية بأنها

⁹³⁹ Najeb M.H. Masoud, "A Review of Libyan's Economy, Structural Changes and Development Patterns", *Business and Economics Journal*, vol. 4, issue 2, 2013.

⁹⁴⁰ Masoud, 2013.

⁹⁴¹ مقابلة مع عارف أبو شاقور، 2014.

⁹⁴² القانون رقم 23-2010 حول النشاط التجاري، الجزء 10.

"أي شيء يميز منتج أو خدمة عن غيره" ويبين في قائمة غير حصرية ما يمكن اعتباره علامة تجارية.⁹⁴³ وبالتالي فإن تعريف العلامة التجارية تم توسيعه ليشمل أسماء، علامات صوتية، وعلامات لونية. إضافة إلى ذلك، العلامات التجارية المعروفة جيداً تم الاعتراف بها في القانون وضمنت لها الحماية، حتى لو يتم تسجيلها. ويعطي القانون كذلك لأصحاب العلامات التجارية الحق في البدء بعمل تحرك مدني أو جنائي ضد أي شخص أو مؤسسة مخالفة. العقوبات على خرق حقوق أصحاب العلامة التجارية تشمل الحبس لمدة أقصاها عامين وتعويض اقتصادي وصولاً إلى 9,461 دينار ليبي (7,500 دولار أمريكي).⁹⁴⁴ ولكن، وفقاً لأحد ذوي الاطلاع الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة، يلعب الموظفون العموميون دوراً كبيراً فيما يتعلق بعملية تسجيل العلامة التجارية والموافقة على التراخيص للأعمال الجديدة حيث إن الأحكام المبهمة في القانون تترك الأمر لتأويل الموظف المدني للبت في الحالة.⁹⁴⁵ وهكذا فإن الأعمال الخاصة ليست محمية بما فيه الكفاية بالقانون ولا من حقيقة خوف الموظفين المدنيين من المخاطرة بارتكاب مخالفة. مكتب العلامة التجارية، الجهة المسؤولة عن تسجيل العلامة التجارية في ليبيا، أغلق في العام 2011 بسبب القلاقل الأهلية ولكن أعيد فتحه في أيار/مايو 2013 حيث يوفر قاعدة بيانات شاملة للعلامات التجارية المنشورة حديثاً في جريدته الرسمية الأولى. جميع المواعيد النهائية ومواعيد الأولوية التي وقعت في فترة الإغلاق سيتم التعامل معها بشكل مناسب من أجل ضمان كون جميع الملفات منظمة.⁹⁴⁶

المادة 21 من القانون رقم 9-2010 حول تشجيع الاستثمار تسمح للمستثمرين بتقديم شكوى مكتوبة حول خرق الأحكام المبينة في المادة 23 من القانون والتي تشمل التأميم، والخصخصة، والمصادرة، وتجميد المشاريع، إضافة إلى وضع اليد بالقوة، وفرض الحراسة.⁹⁴⁷ إضافة إلى ذلك، هناك أنظمة تسمح للأعمال الخاصة بطلب التعويض عن التدخل الخارجي.⁹⁴⁸

⁹⁴³ www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=69637bca-0e86-44dc-a774-d4c4046b2adc#Penal [accessed 21 August 2014].

⁹⁴⁴ www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=69637bca-0e86-44dc-a774-d4c4046b2adc#Penal [accessed 21 August 2014].

⁹⁴⁵ مقابلة مع عارف أبو شاقور، 2014.

⁹⁴⁶ www.inta.org/INTABulletin/Pages/LIBYATrademarkOfficeResumesWork.aspx [accessed 21 August 2014].

⁹⁴⁷ القانون رقم 9-2010، المادة 21.

⁹⁴⁸ مقابلة مع عارف أبو شاقور، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى يعتبر قطاع الأعمال حراً من التدخل الخارجي غير المبرر في عمله من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

يبدو أنه من الصعب على القطاع الخاص أن يعمل حراً من التدخل الخارجي في عمله، حيث إن الفساد في القطاع العام منتشر، والقطاع المصرفي مسيطر عليه من البنك المركزي، ومن غير المرجح أن يتم تعويض قطاع الأعمال عن التدخل غير المبرر.

في الممارسة، يبقى الاقتصاد الليبي مسيطراً عليه بشدة من الدولة، مما يفرض تحدياً جدياً على قطاع الأعمال. إجراءات اتخاذ القرار في الهيئات العامة غير متسق، مما يكتف الغموض بالنسبة للمستثمرين المحتملين وبذا يصبح تطوير القطاعات الاقتصادية (إلى جانب صناعة النفط) معوقاً.⁹⁴⁹ إضافة إلى ذلك، يواجه استقلال القطاع الخاص تحدياً متمثلاً بحقيقة أن القطاع المصرفي يبقى معتمداً لدرجة عالية على البنك المركزي، والذي يملك 85% من ممتلكات البنوك في ليبيا.⁹⁵⁰ خلال النظام السابق، كثيراً ما استغلت الهيئات العامة سلطتها للوصول إلى الموارد المالية لقطاع الأعمال.⁹⁵¹ من غير الواضح إلى أي مدى استمرت هذه الممارسة بعد الثورة. ومع هذا، ما زال ينظر إليها كممارسة عامة لموظفي الخدمة المدنية بقبول وطلب الرشى عند التعامل مع الشركات الخاصة.⁹⁵²

يسمح الإطار القانوني بالدعاوى القضائية والشكاوى ضد الدوائر العامة وموظفي الخدمة المدنية، والتي يسهل جداً تقديمها، ولكن في الوقت ذاته تعتبر نادرة جداً في الممارسة، حيث ينظر إلى طلب التعويض الناجم عن التدخل السياسي تبديداً للموارد. وهكذا، ليس من المحتمل إلى درجة كبيرة أن يتم صرف التعويض حتى لو نجحت الشركة في كسب القضية.⁹⁵³ وهكذا، لا توجد آليات تضمن وضع الحكم موضع التنفيذ.

بعيداً عن قبول الرشى وطلبها، من غير المعروف إلى أي مدى يشجع بين مسؤولي الحكومة استغلال مناصبهم من أجل استغلال القطاع الخاص. وكذلك، مدى المشاركة غير المبررة في الاقتصاد بآثار سلبية لأن سيادة القانون غير مؤكدة.⁹⁵⁴

⁹⁴⁹ KPMG/NKC, *Libya Snapshot 2013 Quarter 1*, 2013.

⁹⁵⁰ Legatum Institute, 2013.

⁹⁵¹ Masoud, 2013.

⁹⁵² مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹⁵³ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹⁵⁴ مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

الحوكمة: الشفافية

القانون

إلى أي مدى توجد أحكام تضمن الشفافية في أنشطة قطاع الأعمال؟

الدرجة: 100/75

توجد أحكام ملائمة تضمن الشفافية في قطاع الأعمال، حيث يطلب الإطار القانوني في ليبيا من الأعمال أن يتم تدقيقها سنوياً من قبل مدققين خارجيين مرخصين.

يطالب القانون رقم 23-2010 الخاص بالنشاط التجاري الأعمال التجارية أن تدقق سنوياً من قبل مدقق حسابات خارجي مرخص. وتنص المادة 18 على أن كل شركة خاصة خاضعة للقانون يجب أن تعين مدقق حسابات خارجي واحد على الأقل، الأمر الذي يمكن أن يشكل عبئاً كبيراً على أصحاب الأعمال الصغيرة.⁹⁵⁵ يجب على المدقق الخارجي أن يقدم تقريراً سنوياً مكتوباً يعالج المدقق فيه عدة مواضيع، تشمل صحة حسابات الشركة من الناحية المالية، وصدق بياناتها المالية النهائية، وإلى أي مدى تلتبي الشركة المعايير المحاسبية المتبناة.⁹⁵⁶ وتطالب إدارة كل مؤسسة إضافة إلى ذلك أن تزود مدققها الخارجي بالبيان المالي الختامي خلال 60 يوماً من نهاية السنة المالية. وبناء على ذلك على المدقق الخارجي أن ينجز التدقيق خلال 45 يوماً من استلامه التقرير.⁹⁵⁷ أخيراً، تطلب عدة أحكام في القانون 23-2010 من المحاسبين الالتزام بالصيغ القانونية عند إكمال البيانات المالية للشركات الخاصة وتصديقها. تشمل الأحكام المعايير الدولية للتقارير المالية.⁹⁵⁸

تنص المادة 1 من قانون العمل المصرفي رقم 1-2005 على أن بنك ليبيا المركزي هو: "... مؤسسة مستقلة بمكانة كيان قانوني بذمة مالية مستقلة".⁹⁵⁹ يطلب من البنك المركزي أن ينشر بياناً بممتلكاته والتزاماته رأساً بعد نهاية اليوم الأخير من كل شهر وفقاً للمادة 24 من قانون العمل المصرفي.⁹⁶⁰ علاوة على ذلك فإن البنك المركزي مخول بالتفتيش على السجلات المالية للبنوك الليبية، مما يؤمن إلى حد بعيد الشفافية في القطاع المصرفي.⁹⁶¹ تسمح المادة 5 للبنك المركزي ب: "متابعة المؤسسات المصرفية وتشرف عليها لضمان سلامة وضعها المالي، وتتابع

⁹⁵⁵ القانون رقم 23-2010، المادة 18.

⁹⁵⁶ القانون رقم 23-2010، المادة 29.

⁹⁵⁷ القانون رقم 23-2010، المادة 210.

⁹⁵⁸ مقابلة مع الدكتور محمد خالد قياض، 2014.

⁹⁵⁹ قانون العمل المصرفي، القانون رقم 1-2205، المادة 1.

⁹⁶⁰ قانون العمل المصرفي، القانون رقم 1-2205، المادة 24.

⁹⁶¹ قانون العمل المصرفي، القانون رقم 1-2205، المادة 61.

أداءها، وتحمي حقوق المودعين والعملاء.⁹⁶² إضافة إلى ذلك، تتطلب المادة 85 أن يقوم كل بنك ليبي بتقديم بيانات شهرية عن سجلاته المالية خلال 15 يوماً من نهاية الشهر المالي إضافة إلى نسخة من أحدث بيانات مدققة خلال أربعة شهور من نهاية السنة المالية.⁹⁶³ سيؤدي عدم الامتثال لهذه الأحكام إلى غرامة تصل إلى 1,000 إلى 10,000 دينار ليبي (817 إلى 8,170 دولار أمريكي).⁹⁶⁴

الممارسة

إلى أي مدى توجد شفافية في قطاع الأعمال من ناحية الممارسة؟

الدرجة: 100/25

هناك مستويات متدنية من الشفافية بشكل عام في قطاع الأعمال باستثناء الشركات المسجلة في سوق الأوراق المالية، الذي افتتح في 2012 بعد الثورة برأس مال مقداره 3.9 بليون دينار ليبي (3.2 بليون دولار أمريكي). يعادل هذا تقريباً 4.8% من الناتج الإجمالي المحلي لليبي في سنة.⁹⁶⁵ مع هذا، هناك درجة ما من الإجراءات المالية المعيارية تستعمل في التدقيق والمحاسبة.

بينما يضم قانون العمل المصرفي أحكاماً لضمان الشفافية المالية للقطاع المصرفي، فإن القليل من البنوك تعمل بمعايير شفافية عالية من حيث الممارسة. الإطار المؤسسي للقطاع المصرفي ضعيف، خاصة البنوك التجارية، وليس قادراً بشكل عام على جعل المعلومات العامة متوفرة للجمهور.⁹⁶⁶ الأسواق المالية الليبية غير متطورة وضعيفة، مقارنة ببلدان إفريقية مجاورة وبالمستوى العالمي، وليست قادرة على المساهمة بدرجة عالية من الشفافية.⁹⁶⁷

في الممارسة، فقط الشركات الموجودة في سوق الأوراق المالية تقوم بوضع تقارير سنوية، أسماء مديريها ومعلومات الاتصال متوفرة للجمهور بشكل عام.⁹⁶⁸ من الممكن طلب الدخول إلى هذه المعلومات من خلال السجل التجاري، ولكن من غير المرجح الحصول عليها.⁹⁶⁹ على الرغم من أن القانون 23-2010 يأمر الأعمال التجارية أن توفر للعموم هيكل ملكيتها، وعمليات الدمج فيها، وأقسامها، والتغييرات الأخرى في صيغتها القانونية، إلا أن هذا لا يحصل

⁹⁶² قانون العمل المصرفي، القانون رقم 1-2205، المادة 5.

⁹⁶³ قانون العمل المصرفي، القانون رقم 1-2205، المادة 85.

⁹⁶⁴ قانون العمل المصرفي، القانون رقم 1-2205، المادة 107.

⁹⁶⁵ <https://au.finance.yahoo.com/news/libyas-stock-market-low-key-051058680.html> [accessed 7 July 2014].

⁹⁶⁶ Legatum Institute, 2013.

⁹⁶⁷ World Economic Forum, 2013b.

⁹⁶⁸ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹⁶⁹ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

في الممارسة.⁹⁷⁰ إضافة إلى ذلك، لا يبدو أن نشر معلومات تتعلق باستدامة الشركة ومسؤوليتها ممارسة منتشرة بين الأعمال الخاصة، ولم تقم أية شركات ليبية بتبني الاتفاقية العالمية للأمم المتحدة.⁹⁷¹

لا تطبق المعايير الدولية الخاصة بالتدقيق والمحاسبة بشكل واسع في الشركات الليبية، ويبدو أن الجمعية العامة في الشركة مكلفة بهذه المهمة.⁹⁷²

فيما يتعلق بمواجهة الفساد، ليس معروفاً ما هي الأعمال التي تقوم بها الشركات الخاصة في هذا الصدد وما إذا كانت مثل هذه الأعمال تعلن.

الحوكمة: المساءلة

القانون

إلى أي مدى هناك قواعد وقوانين تحكم مراقبة قطاع الأعمال وحوكمة الشركات؟

الدرجة: 100/50

هناك القليل من الأحكام التي تحكم مراقبة قطاع الأعمال وحوكمة الشركات، ولكن هناك نقص في الإعلان عن مالكي الأعمال ولا توجد هيئة للتنظيم المالي.

الأحكام المتعلقة بحوكمة الشركات مبينة في القانون رقم 23-2010 المواد 182-185. مطلوب من مجلس الإدارة في كل شركة أن يقوم بواجباته القانونية بأمانة وإخلاص نحو الشركة. يمكن مساءلة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مجتمعين على عدم أدائهم لوظائفهم بشكل مناسب، بما في ذلك النتائج المالية الضعيفة، إلا إذا كان قد تم الإبلاغ عن خلل في العمل في الوقت المناسب أو تم بدون علمهم.⁹⁷³ بإمكان الدائنين تقديم شكوى خطية إذا لم تستطع الشركة دفع ديونها أو أفلس، إذا كان السبب عدم قيام مجلس الإدارة بمسؤولياته.⁹⁷⁴ علاوة على ذلك فإن مجلس الإدارة مسؤول عن تقديم بيان سنوي مفصل إلى حملة الأسهم على الأقل قبل سبعة أيام من انعقاد الجمعية العامة، والذي يجب أن يشمل جميع المبالغ التي تسلمها رئيس وأعضاء مجلس الإدارة، كالرواتب، ودفعات عن مصاريف،

⁹⁷⁰مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹⁷¹مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹⁷²مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹⁷³القانون رقم 23-2010، المادة 182.

⁹⁷⁴القانون رقم 23-2010، المادة 185.

وعمولات أخرى، وفوائد مادية عينية، بما في ذلك سيارات أو سكن تلقاها رئيس وأعضاء المجلس، والمكافآت التي يقترح المجلس توزيعها، وقائمة بالمنح التي قدمتها الشركة.⁹⁷⁵

القوانين المتعلقة بمتطلبات مدراء الشركات، مثل رفع التقارير إلى مجلس الإدارة، وحملة الأسهم، والشركاء غير واضحة في الإطار القانوني الحالي باستثناء القطاع المصرفي، الذي لديه قوانين متطورة إلى حد ما في هذا المجال تتماشى مع المعايير الدولية.⁹⁷⁶ تنص المادة 69 البند 2 من قانون الأعمال المصرفية رقم 1-2005، مثلاً، على أن أي شخص يعين كمدير عام لبنك تجاري يجب أن يقدم خلال شهر من تعيينه إلى رئيس مجلس الإدارة بياناً بالأسهم والأوراق المالية التي يمتلكها في شركات تجارية. إضافة إلى ذلك، فإن المدير العام مسؤول عن إبلاغ رئيس مجلس الإدارة خلال شهر بأية تغييرات تحصل في أسهمه أو أوراقه المالية.⁹⁷⁷

يراقب سوق الأوراق المالية بسلطة تنظيمية مستقلة تشكلت بالقانون رقم 11-2010 والتي تهدف إلى تفعيل مفاهيم الشفافية والإفصاح، وحماية المستثمرين من المخاطر غير التجارية. الجهاز الرقابي مكلف بمراقبة وظائف السوق بما فيها الإدراج، والتسويات، والصفقات.⁹⁷⁸

تفتقر ليبيا إلى مكتب ائتمان يعمل ككيان قانوني مستقل بهدف البحث وجمع معلومات ائتمانية فردية وبيعها لمؤسسات الإقراض، مثل البنوك ومؤسسات الإقراض العقاري.⁹⁷⁹ علاوة على ذلك، لا يوجد جسم تنظيمي مكلف بمراقبة الشركات الليبية.⁹⁸⁰

فيما يتعلق بجهة تنظيمية مالية تراقب الشركات المالية، لا يبدو أن هناك مثل هذه الجهة حالياً.

الممارسة

إلى أي مدى هناك حوكمة شركات في الشركات من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/25

يبدو أن هيئات المراقبة القليلة الموجودة فعالة، ولكن بدرجات متفاوتة؛ ولكن بشكل عام هناك مستوى منخفض من المساءلة في قطاع الأعمال. ويعود النقص في المساءلة في القطاع الخاص كذلك إلى حقيقة أن جزءاً كبيراً من القطاع الخاص غير منظم وغير رسمي.

⁹⁷⁵ القانون رقم 23-2010، المادة 183.

⁹⁷⁶ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹⁷⁷ القانون المصرفي رقم 1-2005، المادة 69، البند 2.

⁹⁷⁸ Aljbiri, 2012.

⁹⁷⁹ Legatum Institute, 2013.

⁹⁸⁰ مقابلة مع مدحت غدامسي، 2014.

تتفاوت فعالية هيئات الرقابة القليلة من حيث الممارسة تبعاً لطرق تطبيق الأحكام القانونية من قبل مختلف الهيئات.⁹⁸¹ مساهلة القطاع الخاص في ليبيا تتأثر بشكل كبير بالقطاع غير المنظم في البلد. وجدت تقديرات تعود للعام 2010 أن 30% من الاقتصاد الليبي مكون من قطاع غير منظم جاعلاً منه الأكثر بروزاً في الاقتصاد.⁹⁸² نتيجة لطبيعة السوق السوداء، ليس هناك حوكمة شركات وليس هناك أطراف يمكن مساءلتها أو أطراف تدعم المساهلة. لم يكن هناك دليل على أن الدولة شجعت الشركات في القطاع الخاص على المشاركة في ممارسات ضد الفساد وعلى الإفصاح عن معلومات ذات صلة في هذا الصدد. إضافة إلى ذلك، فإن فعالية الأحكام الحالية المتعلقة بضمان حوكمة الشركات بين قطاع الأعمال الليبي غير واضحة وغير معروفة.

الحوكمة: النزاهة

القانون

إلى أي مدى توجد آليات لضمان نزاهة جميع الفاعلين في قطاع الأعمال؟

الدرجة: 100/25

الإطار القانوني الذي ينظم النزاهة في قطاع الأعمال الليبي ضعيف نسبياً. القانون رقم 2-2005 الخاص بمحاربة غسل الأموال يعرض إعفاء من العقوبة للمواطنين الذين يبلغون عن جرائم غسل الأموال قبل أن تكتشفها السلطات.⁹⁸³ إضافة إلى ذلك، لا يوجد تشريع خاص بالمبلغين من الداخل أو حماية العاملين الذين يبلغون عن قضايا فساد ورشوة في القطاع الخاص.⁹⁸⁴ في العام 2007، طوّر سوق الأوراق المالية الليبي مدونة حوكمة الشركات الليبية. غطت المدونة المبادئ الرئيسية للحوكمة الجيدة للشركات، بما في ذلك حقوق المساهمين، مجالس الإدارة، تضارب المصالح، الإفصاح والشفافية، ولجان المجلس.⁹⁸⁵ ولكن المدونة اتسمت بإطار قانوني ضعيف، نقص في معرفة حوكمة الشركات، وضعف في القيادة، ولا يبدو أنها موجودة الآن بحيث أن دراسة نشرتها مجلة اتجاهات الأسواق المالية التي تصدرها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في 2010 لم تجد مدونة عامة لحوكمة الشركات

⁹⁸¹ مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹⁸² AfDB, OECD, UNDP & UNECA, 2012.

⁹⁸³ القانون رقم 2-2005 الخاص بمحاربة غسل الأموال، المادة 6.

⁹⁸⁴ <https://blueprintforfreespeech.net/document/libya-overview> [accessed 3 April 2014].

⁹⁸⁵ Abdelhamid Ali Ali Magrus entitled "Corporate Governance Practices in Developing Countries: The Case of Libya", PhD Thesis, University of Gloucestershire, United Kingdom, 2012

في ليبيا.⁹⁸⁶ من جهة أخرى، فإن الشركات الدولية التي تقوم بأعمال في ليبيا لديها مدونات سلوك متطورة إلى حد ما.⁹⁸⁷

التشريع الحالي يمنع الرشوة فقط محلياً في ليبيا، ولكن ليس عند القيام بأعمال في الخارج.⁹⁸⁸ أدخلت تشريعات حديثة أحكاماً تستثني شركات قامت بأعمال غير قانونية محددة من القيام بأعمال في البلد. القانون رقم 36-2012، الذي أصدره المجلس الوطني الانتقالي في أيار/مايو 2012،⁹⁸⁹ جمد ممتلكات 78 شركة و260 فرداً، كونهم مشتبهين بارتكاب الاحتيال وكونهم مرتبطين بالنظام السابق.⁹⁹⁰ تم تعديل القانون رقم 36-2012 بالقانون رقم 47-2012 الذي تبناه أيضاً المجلس الوطني الانتقالي، والذي خفّض عدد الشركات التي سيتم تجميد ممتلكاتها إلى ست شركات وكذلك عدد الأفراد إلى 234.⁹⁹¹ الشركات الست على القائمة هي: شركة الشرارة (تسويق نفط)، وشركة الوطن الخالد للإنشاءات والاستثمار، والمستقبل (إعلان، وطباعة ومواد دعائية)، والجويد للإنتاج الفني والإعلامي، وبنك الوفاء، وبنك الأمان.⁹⁹²

التشريع الحالي يشمل كل من المسؤولية الشخصية ومسؤولية الشركة.⁹⁹³ وهناك علاوة على هذا أحكام تطلب من مقدمي مناقصات لعقود القطاع العام أن يكونوا مشاركين في برامج أخلاقيات حول مواضيع مثل مكافحة الفساد ومبادئ أخرى في الأعمال.⁹⁹⁴

لا يبدو أن توظيف موظفين احترافيين يكونون مسؤولين عن الامتثال للأحكام يعتبر ممارسة عامة، حيث إن ذلك يحدث فقط داخل شركات معينة.⁹⁹⁵

⁹⁸⁶ Alissa Koldertsova, "Second Corporate Governance Wave in the Middle East and North Africa", *OECD Journal: Financial Market Trends*, issue 2, 2010.

⁹⁸⁷ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹⁸⁸ مقابلة مع عارف كشار، 2014.

⁹⁸⁹ القانون 36-2012.

⁹⁹⁰ Sami Zaptia, "NTC Freezes 338 Assets of Which 260 Are Individuals and 78 Are Companies", *Libya Herald*, 21 May 2012.

⁹⁹¹ القانون رقم 47-2012.

⁹⁹² القانون رقم 47-2012.

⁹⁹³ مقابلة مع عارف كشار، 2014، ومقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹⁹⁴ مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹⁹⁵ مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

الممارسة

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أولئك الذين يعملون في قطاع الأعمال من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100/50

يبدو الفساد منتشرًا في قطاع الأعمال وهناك فقط درجة محدودة من النزاهة في القطاع. من جانب آخر، ينظر المواطنون إلى هذا القطاع على أنه من بين أقل القطاعات فساداً في ليبيا.⁹⁹⁶

المدونة الليبية لحوكمة الشركات التي طورت في العام 2007 غير موجودة حالياً وهكذا لا توجد مدونة سلوك للشركات.⁹⁹⁷ كإثر من حقبة القذافي، تستمر الرشوة في كونها ممارسة منتشرة في قطاع الأعمال،⁹⁹⁸ حيث إنها ما زالت تعتبر الحل لكثير من المشاكل، مما يعطي الشركات الأكبر ميزة على الشركات الأصغر التي تفتقر أحياناً للموارد اللازمة للقيام بمثل هذه الدفعات.⁹⁹⁹ خاصة قطاع الإنشاءات الذي يواجه خطر فساد عالياً والذي يقبل العمولات ويمنح العقود لشركات عائلية من أجل تعظيم الأرباح كممارسات منتشرة.¹⁰⁰⁰ توجد تقارير عن مشاريع يتم تأخيرها دون أي سبب معين بينما هناك أمثلة أخرى حيث يتم منح العقود، وتوقيعها وإتمام الدفعات الأولية نتيجة وجود مصالح شخصية.¹⁰⁰¹

حسب مقياس الفساد العالمي 2013، فقط 31% من الليبيين الذين تم استطلاعهم يرون قطاع الأعمال إما فاسداً أو فاسداً جداً، مما يجعله القطاع الأقل فساداً في ليبيا إلى جانب منظمات المجتمع المدني.¹⁰⁰² يؤكد أستاذ في الاقتصاد في جامعة بنغازي نظرة المواطنين هذه أيضاً، ما أوضح أن هناك إدراكاً عاماً، على ما يبدو، لأهمية دعم النزاهة في القطاع الخاص من أجل تحسين الأداء الكلي للأعمال الخاصة.¹⁰⁰³ حتى وإن كانت النزاهة أقل في القطاع، فإن التقييم وجد علامة إيجابية في تقدير أهمية دعم النزاهة.

خلال حكم النظام السابق، كانت الشركات الأجنبية كما يفاد مشاركة أحياناً في الرشوة عند قيامها بالأعمال في ليبيا. السلطات الحالية قدمت عدة دعاوى قضائية من أجل ملاحقة الشركات المشتبهة. على سبيل المثال، في آذار/ مارس 2014، قدمت المؤسسة الليبية للاستثمار دعوى بـ 1.9 بليون دينار ليبي (1.5 بليون دولار أمريكي) ضد ثاني أكبر بنك في فرنسا (Société Générale). تتهم المؤسسة الليبية للاستثمار البنك بضح رشى مقدارها 72.6

⁹⁹⁶ www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 12 May 2014].

⁹⁹⁷ Koldertsova, 2010.

⁹⁹⁸ مقابلة مع عارف كشار، 2014، ومقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

⁹⁹⁹ Khan, 2013.

¹⁰⁰⁰ Khan, 2013.

¹⁰⁰¹ Khan, 2013.

¹⁰⁰² www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 12 May 2014].

¹⁰⁰³ مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

مليون دينار ليبي (58 مليون دولار أمريكي) إلى أشخاص مرتبطين بسيف الإسلام، أحد أبناء القذافي، في الفترة 2007 إلى 2009.¹⁰⁰⁴ في كانون الثاني/يناير 2014، قدمت سلطة الاستثمار الليبية قضية ضد غولدمان ساكس تتهمه فيها بتنفيذ صفقات مرتبطة بالأسهم في العام 2008 والتي كلفت المؤسسة الليبية للاستثمار أكثر من 1.3 بليون دينار ليبي (1 بليون دولار أمريكي) وأكسبت غولدمان ساكس أرباحاً تزيد عن 438.2 دينار ليبي (350 مليون دولار أمريكي).¹⁰⁰⁵ إضافة إلى ذلك، تم تغريم شركة السماد النرويجية يارا في كانون الثاني/يناير 2014 مبلغ 295 مليون كرون، والتي تعادل 60.1 مليون دينار ليبي (48 مليون دولار أمريكي) عن رشى بين العاملين 2004 و 2009 إلى موظفين كبار في ليبيا، من ضمنهم وزير النفط.¹⁰⁰⁶

الدور: إدارة سياسة مكافحة الفساد

إلى أي مدى يعتبر قطاع الأعمال مشاركاً نشطاً للحكومة المحلية في مكافحة الفساد؟

الدرجة: 100/0

لم تقم أية شركات ليبية بتبني الاتفاقية العالمية للأمم المتحدة، وهي مبادرة سياسات استراتيجية للأعمال الملزمة في موامة عملياتها واستراتيجياتها وفقاً لعشرة مبادئ مقبولة عالمياً في مجالات حقوق الإنسان، والعمل، والبيئة، ومكافحة الفساد.¹⁰⁰⁷ قد يشير هذا إلى أن الشركات في قطاع الأعمال الليبي لم تلزم نفسها حتى الآن بتبني سياسات ضد الفساد.

حسب قانون الغرف التجارية لعام 2004، الغرف مسؤولة عن عدة مهمات رقابية ويتوقع منها أن تدعم قوانين الأعمال السارية. ولكن، لا توجد أية مادة تذكر أن على الغرف أن تشارك في أنشطة ضد الفساد.¹⁰⁰⁸ إضافة إلى ذلك، لم يكن ممكناً إيجاد أمثلة على شركات خاصة تطالب الحكومة علناً بتبني تشريع جديد بخصوص الفساد.¹⁰⁰⁹ على سبيل المثال، تم في العام 2003 تأسيس مجلس رجال الأعمال الليبي من أجل تنظيم أنشطة رجال الأعمال

¹⁰⁰⁴ Reuters, 2014a.

¹⁰⁰⁵ www.euromoney.com/Article/3309317/Category/17/ChannelPage/0/Libya-lodges-claim-against-Goldman-Sachs.html?copyrightInfo=true [accessed 18 August 2014].

¹⁰⁰⁶ Reuters, 2014b.

¹⁰⁰⁷ [www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=?&commit=Search&keyword=&country\[\]=118&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search](http://www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=?&commit=Search&keyword=&country[]=118&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search) [accessed 2 April 2014].

¹⁰⁰⁸ القانون رقم 4-2004 الخاص بالغرف التجارية

¹⁰⁰⁹ مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

الليبيين. يضم المجلس أعضاء في مختلف أنحاء البلد ومكاتب في أربع مدن رئيسية هي طرابلس، وبنغازي، ومصراتة، وزليتين. لمجلس رجال الأعمال الليبيين سبعة أهداف رئيسية، تشمل تقديم مقترحات لقوانين جديدة بهدف رفع تنافسية الاقتصاد. ولكن، لم يذكر أي من الأهداف صراحة الالتزام بمكافحة الفساد أو تشجيع وجود قطاع أعمال أكثر شفافية.¹⁰¹⁰ بالمثل، فإن مجلس الأعمال الليبي البريطاني، الذي تأسس في العام 2004، من أجل تشجيع علاقات الأعمال والأنشطة التجارية بين شركات القطاعين الخاصين الليبي والبريطاني، لا يذكر صراحة الالتزام بمكافحة الفساد في مبادئ تأسيسه ولا في أهدافه بعيدة المدى.¹⁰¹¹

علاوة على ذلك، من غير المؤكد ما هو دور مكافحة الفساد عندما تعقد اتحادات الأعمال الكبيرة وغرفة التجارة اجتماعاتها مع السياسيين والحكومة.

الدور: دعم المجتمع المدني ومشاركته

إلى أي مدى يقوم قطاع الأعمال بالمشاركة مع المجتمع المدني وتقديم الدعم له في مهمات محاربة الفساد؟

الدرجة: 100/0

مدى مشاركة الأعمال الخاصة وتعاونها مع منظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بمبادراتها ضد الفساد غير معروف، ولم يتم تحديد أية أمثلة لشركات تقدم دعماً مالياً في هذا الصدد.¹⁰¹²

¹⁰¹⁰ <http://lbc.com.ly/en> [accessed 21 August 2014].

¹⁰¹¹ www.lbbc.org.uk/index.php [accessed 21 August 2014].

¹⁰¹² مقابلة مع الدكتور محمد خليل فياض، 2014.

8- الاستنتاجات والتوصيات

في تقييم نظام النزاهة الليبي في 2014، من المهم ملاحظة أن إنجازها يأتي على خلفية 42 عاماً من الدكتاتورية التي أبقت القليل من المؤسسات أو لم تبق أية مؤسسة يمكن أن تبنى عليها دولة تعمل بشكل جيد. دكتاتورية ضمت، من بين أشياء أخرى، حظراً على الحق في اعتناق الرأي، والحق في التعبير، والحق في التنظيم في أحزاب سياسية. ولمفاقمة هذا الموضوع أدى غياب المؤسسات إلى ترك فراغ تنافست في إطاره بنى تنظيمية غير رسمية وشبكات ظهرت لملء الفراغ الذي نتج عن غياب الدولة، مما عقّد انتقال ليبيا نحو الديمقراطية. غالبية المؤسسات، والقوانين، والأنظمة كلها حديثة العهد جداً ويواجه تطبيق القوانين إعاقة بسبب تعطل عمل الحكومة مركزياً ومحلياً. التحدي الدائم الذي تمثلته الميليشيات والقتال الذي اندلع مؤخراً (منذ أيار/مايو 2014) أوصل إصلاح القطاع العام إلى الجمود وأدى إلى تراجع التحول، رغم بعض الاتجاهات الإيجابية التي تم تحديدها في تقييم النزاهة هذا. هذه الاتجاهات الإيجابية تتمثل في الإجماع العام للسكان الليبيين على أن البلد ينبغي أن يتحرك نحو الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، والذي انعكس كذلك في الإعلان الدستوري.¹⁰¹³ هيئة إدارة انتخابات تعمل جيداً، حيث نظّمت ثلاثة انتخابات على المستوى الوطني تميزت برأي المراقبين الدوليين بأنها حرة ونزيهة، وديوان محاسبة يظهر أنه يعمل بشكل جيد إلى حد ما وقادر على تفحص عمل السلطة التنفيذية، والعديد من الأحزاب السياسية - التي كانت قبل اندلاع الفوضى والهجمات الأخيرة على المقرات الحزبية الرئيسية تحاول القيام بدورها في الديمقراطية، وأجهزة إعلام مستقلة إلى حد ما، ومنظمات مجتمع مدني وضعت قضايا حرجة على الأجندة العامة إلى الحد الممكن. ولكن نظام النزاهة الوطني في ليبيا فيه نواحي ضعف عديدة تتخلل كل من الأعمدة وبذلك تقوّض النظام بمجمله.

وضع أمني ضعيف يؤثر بشدة على تطوير المؤسسات

بشكل عام، تتأثر التنمية الديمقراطية لليبيا بشكل جدي بالوضع الأمني الضعيف في البلد. عبر كل الأعمدة تقريباً، هناك خوف من الإكراه والهجمات من الميليشيات، والتي تقود في النظام القضائي إلى عدم إحالة القضايا إلى المحاكم وعدم مساءلة الجناة، حيث إن ممثلي الادعاء العام يمانعون في أخذ قضايا حساسة. في الوقت نفسه، لا تتم مساءلة لا ممثلي الادعاء العام ولا مسؤولي الشرطة عن أية مخالفات. بينما من الطبيعي أن يعيق هذا الأسس الديمقراطية الضعيفة لليبيا، فإن الميليشيات قد لعبت دوراً رئيسياً في أجزاء من البلد حيث تقوم بأدوار شبيهة بالحكومة، على سبيل المثال، العمل كقوة شرطة وإدارة سجون. الميليشيا تعمل بشكل دائم كطرف أمني محلي أساسي، وأحياناً كطرف وحيد. ومع هذا، على المستوى الوطني تشكل الميليشيات تهديداً جدياً لاستقلال مؤسسات الدولة ولنظام النزاهة الوطني

¹⁰¹³ Democracy Reporting International, 2011.

لليبيا والتحول الديمقراطي. بينما تشكل الميليشيات تحدياً أمنياً شديداً على المستوى الوطني، فإنها بالنسبة لكثير من الليبيين الضامن الوحيد للأمن على المستوى المحلي وبهذا تضع الليبيين في معضلة أمنية شائكة.

تزايد الضعف في الوضع الأمني ودور الميليشيات منذ انتخابات حزيران/يونيو 2014 واندلاع حرب أهلية بالمعنى المعروف للحرب الأهلية. رفضت مجموعة من الميليشيات الاعتراف بالانتخابات وسيطرت على طرابلس في آب/أغسطس. حيث إن مجلس النواب المنتخب حديثاً لا يمتلك قوة عسكرية، فإن الميليشيات ما تزال (تشرن الثاني/نوفمبر) تسيطر على العاصمة. في 6 تشرين الثاني/نوفمبر، أعلنت المحكمة العليا أن المجلس التشريعي للبلاد، المعترف بأنه منتخب ديمقراطياً، غير قانوني وغير دستوري. عبر مراقبون دوليون عن قلقهم من أن المحكمة قد أرغمت على الحكم بما حكمت، حيث لم يقدم أي توضيح للإعلان.¹⁰¹⁴ وهكذا، تحكم الميليشيات البلاد حالياً كأمر واقع على المستويين الوطني والمحلي على حد سواء. إرث القذافي

يعاني نظام الحوكمة في العديد من الهيئات العامة بشدة من إرث حكم القذافي، حيث كانت طريقة العمل قائمة على الفساد، والاختلال الوظيفي في الإدارات، والهياكل غير الرسمية، وخطوط الاتصال غير الواضحة، وغياب النزاهة وآليات المراقبة. يشكل هذا عبئاً ثقیلاً، خاصة على قوة الشرطة، والقضاء، وأجزاء كبيرة من الإدارة العامة في كفاحها للخلاص من هذا الإرث والتحرك نحو نمط جديد من العمل المبني على النزاهة، والمساءلة، والشفافية كأحجار زاوية في أي نظام حوكمة ديمقراطي. كذلك تأثر القطاع الخاص بهذا الإرث حيث آليات النزاهة في قطاع الأعمال ضعيفة جداً. لا توجد أية مدونات لحوكمة الشركات، ولم توقع أية شركة ليبية على الاتفاقية العالمية، والرشوة ممارسة معتادة عندما تتعامل الأعمال الخاصة مع السلطات العامة.

تكافح أجهزة الإعلام في مواجهة هذا الإرث، حيث كانت سابقاً مملوكة للدولة مع وظيفة رئيسية هي حماية سلطة الدولة. إن لعب دور الحارس اليقظ نحو الدولة والقيام بالصحافة الاستقصائية تعتبر أنواعاً جديدة تماماً من المسؤوليات في هذا القطاع، وتكافح أجهزة الإعلام ومنظمات المجتمع المدني لتشكيل طرفاً فاعلاً تقدماً في المحاربة ضد الممارسات الفاسدة ووضع الفساد على الأجندة السياسية. ما زالت هناك قيود تحد من قدرة المنظمات على القيام بهذا الدور فعلياً، مثل النقص في وفرة الموارد المالية والبشرية، والخوف من القمع، والبيئة غير الآمنة بشكل عام. علاوة على ذلك، تعيد التشريعات الأخيرة وضع قيود على حدود حرية الصحافة شبيهة بتلك التي كانت زمن القذافي. في شباط/فبراير 2014 عدّل المؤتمر الوطني العام المادة 195 من قانون العقوبات وهي الآن تمنع أي شخص من القيام بما يمكن اعتباره هجوماً أو إساءة لثورة 2011، أو قادتها، أو سلطة الشعب، أو جسم قضائي أو دفاعي أو أممي. يسمح هذا التعديل للحكومة بالرقابة على أجهزة الإعلام ومقاضاتها على ما يتعارض مع هذه القوانين،¹⁰¹⁵ والعقوبة هي السجن لثلاث إلى خمس عشرة سنة.¹⁰¹⁶

¹⁰¹⁴ Mohamed Eljarh, 2014.

¹⁰¹⁵ مقابلة مع خيرى أبو شاقور، 2014.

¹⁰¹⁶ <http://en.rsf.org/libya-libya-extends-draconian-gaddafi-19-02-2014,45893.html> [accessed 05 May 2014]

ولكن هناك أمثلة إيجابية على محاولة كل من أجهزة الإعلام ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق دور الحارس اليقظ، إضافة إلى العديد من الأمثلة عن منظمات المجتمع المدني التي نجحت في القيام بحملات ضغط من أجل قضايا تعزز الأسس الديمقراطية للبلد. إلا أن هذه المنظمات متقلبة بالمهارات المهنية الضعيفة، على مستوى طاقم الموظفين وعلى المستوى التنظيمي. تعاني أجهزة الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وكذلك الأحزاب السياسية، التي بدأت بالازدهار رأساً بعد الثورة، الآن من اتجاه تراجع مع مستويات أقل من الدعم العام، وتقابل بمستويات متزايدة من التشكيك. إذا أريد لها أن تحافظ على الزخم وتستمر في العمل بأجندة مكافحة الفساد في ليبيا وتحظى بدعم الشعب في كفاح البلد من أجل التغيير، فإن من بالغ الأهمية بالنسبة لها أن تعمل على رفع مستوى المهنية فيها.

النقص في الموارد والقدرة عبر الأعمدة في نظام النزاهة

تتمثل خاصية أساسية أخرى في ليبيا لها تأثير كبير على نظام النزاهة عبر جميع أعمدته، في ضعف المؤهلات المهنية للعاملين في الهيئات العامة والخاصة. لا يقود هذا إلى الاستخدام غير الكفؤ للموارد فحسب بل كذلك إلى زيادة خطر سوء الإدارة والعيوب المحتملة في تطبيق القوانين والأنظمة. علاوة على ذلك، ما زال العديد من الهيئات منتصفاً بالواسطة والمحاباة في التعيينات، وعلى مستوى الإدارة أيضاً. كان هذا أيضاً سمة عامة للقضاء في حكم القذافي، وتم استبدال القليل من القضاة فقط منذ الثورة. من أجل الوفاء بدوره، يكافح القضاء بسبب تراكم كبير للقضايا من حقبة القذافي والثورة إلى جانب القيام بإصلاح النظام، في الوقت نفسه. ممثلو الادعاء العام والقضاة من ذوي الخبرة يلعبون دوراً مهماً في هذه العملية، ولكنهم يشكلون جزءاً من المشكلة.

تمت مفاجمة الفجوة في المهارات عبر الأعمدة نتيجة لقانون العزل السياسي والإداري الذي لا يستطيع بموجبه المرشحون ذوو الخبرة في الإدارة العامة من النظام السابق تولي مناصب في الإدارة الجديدة. صدر القانون عن المؤتمر الوطني العام تحت ضغط من جماعات ميليشيات، وهو لا يؤهل أي شخص مرتبط بالنظام السابق - إضافة إلى 14 فئة محددة، تضم الوزراء، والسفراء، والجيش - من أن يوظف في جهاز الدولة الجديد. ما زال المدى الذي سيطبق القانون وفقه غير واضح، ولكنه إشكالي بدرجة كبيرة. كان الحكم الأول من النظام القضائي اعتماداً على هذا القانون طرد مسؤولين اثنين بمستوى عالٍ من نظام القذافي وذلك بسبب اختلاس أموال عامة. تشكلت مفوضية عليا لتنفيذ معايير النزاهة والوطنية تم تأسيسها من قبل المجلس الوطني الانتقالي. وهي مسؤولة عن التدقيق في خلفيات نطاق واسع من الأشخاص الذين يسعون للوظيفة العامة لضمان امتثالهم للقانون وأنهم غير متورطين في أنشطة جنائية. بينما يمكن اعتبار هذا علامة على المساءلة والنزاهة، تم انتقاد المفوضية بسبب تطبيق معايير عريضة وغير واضحة وعدم استخدام حقائق صلبة في تقييمها، مما يسمح بالتلاعب السياسي، والتطبيق التعسفي للقانون ويعيق المساءلة على عمل المفوضية.

توزيع غير واضح للسلطات

وفقاً لقضاة في ليبيا فإن قانون العزل السياسي والإداري يهدد كذلك استقلال القضاء الذي تم إيجاده حديثاً من خلال خرق مبدأ فصل السلطات بين فروع الحكم الثلاثة. تمت رؤية هذا من بين قضايا أخرى في تعديل اللحظة الأخيرة للدستور الانتقالي من قبل المؤتمر الوطني العام الذي يحرم القضاء من حقه تحدي القانون مع تطبيقاته. يشير هذا إلى المشكلة العامة في نظام الحوكمة في ليبيا والإعلان الدستوري لعام 2011 والذي فشل في تحديد الضوابط والتوازنات بوضوح: فصل السلطات بين التشريعية والتنفيذية، والقضائية، الأمر الذي يعتبر أساسياً لاستقلال ونزاهة الهيئات. الخط الفاصل بين التشريعية والتنفيذية غير واضح ويجادل البعض بأن للتشريعية سلطات قوية جداً على التنفيذية. حقيقة أنه غير واضح في ليبيا ما إذا كان رئيس المؤتمر الوطني العام ينتمي للفرع التشريعي أم للفرع التنفيذي للحكومة ومن هو الزعيم الفعلي للدولة هي أمثلة على غياب الوضوح فيما يتعلق بالضوابط والتوازنات في النظام. هناك خطر كبير في ليبيا بأن يحظى التشريعي أو التنفيذي بسلطة أكبر مما ينبغي، حيث هناك العديد من الأمثلة على هذا الخطر.

التباينات بين القانون وتطبيق القانون

سمة أساسية أخرى في نظام النزاهة الليبي والمرتبطة بكل من القدرة والحوكمة هي التباين الواضح بين القانون والممارسة: هناك نقص في تنفيذ الإطار القانوني وتطبيق القوانين، والأنظمة ومدونات السلوك الموجودة فعلاً. درجات العمود تشير بوضوح إلى هذا، إذ إن معظم الدرجات أقل في الممارسة منها في القانون، خاصة فيما يتعلق بالقطاع العام، والذي يشكل إلى حد بعيد المشغل الرئيسي في ليبيا والجزء الأكبر في الاقتصاد، وهذه قضية أساسية. مستوى النزاهة (في القانون وفي الممارسة) في هذا الجزء من الاقتصاد أساسي لمجمل نظام النزاهة الليبي، ورغم أن وجود القوانين والأنظمة في مجالات عدة وفي العديد من الحالات تلتزم بالمعايير الدولية إلا أن مستوى التطبيق المتدني يسمح بتدخلات غير مبررة ولا يشجع المساءلة والنزاهة. يشكل الوضع الصعب في الاقتصاد تحدياً فيما يتعلق بممارسة الانضباط في الموازنة بينما يتم العمل على الحفاظ على الثبات في الاقتصاد الكلي إلى جانب إدارة التحول السياسي، وإعادة البيئة الأمنية إلى طبيعتها ومعالجة القيود على القدرة المؤسسية. تاريخياً كان هناك القليل من المؤسسات المكلفة بالمراقبة، مثلاً، على السلطة التنفيذية، والتي كانت متسمة، وما زالت، بالتجاوز الكبير في الإنفاق، وهناك الكثير من مكونات القطاع العام التي يوجد في كشف راتبها أناس أكثر ممن يعملون حقيقة بدوام كامل. لم يكن الإنفاق مراقباً، حيث لم تكن الموارد المالية قيداً في بلد نفطي غني. ومع تأسيس ديوان المحاسبة الوطني والمفوضية الوطنية لمكافحة الفساد مؤخراً، تحاول ليبيا معالجة هذا الأمر. بينما لم تقف المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد على قدميها والانطلاق بكفاءة وشفافية، فإن مؤسسة المحاسبة تظهر في الحقيقة تقدماً جيداً وأصبحت قادرة على وضع قضايا أساسية متعلقة بالإنفاق والنزاهة على الأجندة العامة.

فراغ في المساءلة بين القطاع العام والشعب

تخلق حقيقة أن القطاع العام يمول حصرياً تقريباً (95%) من عائدات النفط وليس عن طريق الضرائب فجوة أو "فراغ مساءلة" بين القطاع العام والسكان عموماً. لو كان القطاع العام يمول من الضرائب التي تدفعها القوة العاملة، لشعر السكان بحاجة أكبر لأن يطلبوا إنفاقاً سليماً وكفوفاً للموارد وأن يطالبوا بمستوى عالٍ من النزاهة في الوقت ذاته. وربما كان موظفو الخدمة المدنية سيظهرون انتباهاً أكبر في إدارتهم للموارد. أما بالنسبة للشفافية، فإن الطريق الذي على ليبيا أن تقطعه ما زال طويلاً. إن مجرد حقيقة أنه كان من الصعوبة الشديدة وفي العديد من الحالات كان مستحيلاً بالنسبة للباحثين أو لدوي الاطلاع ممن تمت مقابلتهم (داخليين وخارجيين) الوصول إلى بعض القوانين أو الحصول على تأكيد بوجودها، فإن ذلك مؤشر على المستوى المتدني للشفافية.

نواحي القوة ونواحي الضعف في كل من أعمدة نظام النزاهة الوطني في ليبيا

السلطة التشريعية

نواحي القوة الأساسية

- المؤتمر الوطني العام وأعضاؤه كأفراد منفتحون على عقد لقاءات مع منظمات المجتمع المدني، للإجابة على استفسارات المواطنين والمشاركة في التشاور مع الجمهور حول التشريع الجديد. الاجتماعات البرلمانية مفتوحة من حيث المبدأ للجمهور وتذاع بشكل منتظم.
- يضمن الإطار القانوني درجة عالية من الاستقلال للسلطة التشريعية، ولدى السلطة التشريعية صلاحية فصل أعضائها. تم تطوير نظام داخلي يحدد بوضوح إجراءات العمليات التي تقوم بها السلطة التشريعية.

نواحي الضعف الأساسية

- لا توجد مدونة سلوك وبالتالي لا توجد قواعد أو معايير حول الهدايا، والضيافة، أو العمل ما بعد انتهاء الوظيفة، أو التحركات الضاغطة (اللوبي)، أو إقرار الذمة المالية.
- التشريعات واللوائح الداخلية بحاجة إلى تطبيقها و/أو إنفاذها بشكل سليم، بما في ذلك قوانين حصول الجمهور على محاضر الاجتماعات، وسجلات الاقتراع، إلخ.

- مستوى متدنٍ من الشفافية: الموازنة لا تتشر بالكامل. ولا تعلن تقارير الإنفاق، ولا تتشر دائماً أجندة الاجتماعات في وقتها، ومن الصعب على الجمهور الوصول إلى المعلومات وحضور اللقاءات.
- معايير أخلاقية متدنية بين أعضاء المؤتمر الوطني العام، مدركات عالية لغياب النزاهة وانتشار الفساد.
- الاستقلال محدود جداً من ناحية الممارسة، ويواجه تحديات تتمثل في هجمات الميليشيات ورفع الحصانة بشكل تعسفي عن أعضاء المؤتمر الوطني العام.

السلطة التنفيذية

نواحي القوة الأساسية

- وجود تشريع حول الإفصاح العلني عن الممتلكات، ولدى كل من ديوان المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد السلطة لإنفاذ ذلك.
- من حيث المبدأ يتم الإعلان عن محاضر اجتماعات الوزارة، وتتوفر الموازنة بشكل يمكن الجمهور من تفحصها وتدقيقها.
- يضمن التشريع مساءلة السلطة التنفيذية من قبل المؤتمر الوطني العام، وديوان المحاسبة، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الأمر الذي يتم من حيث الممارسة إلى حد ما. علاوة على ذلك، يقوم المجلس التأديبي، الذي شكلته السلطة التنفيذية، بإجراءات تأديبية ضد المستويات العليا من موظفي الخدمة المدنية.
- قيامها بمبادرات مختلفة لتلبية طلب الجمهور المتزايد من أجل شفافية أكثر للحكومة.

نواحي الضعف الأساسية

- الموارد البشرية والتقنية، بما في ذلك الموظفون المهرة، غير كافية وبيئة العمل تعتبر "ضارة"، وهناك قدر كبير من المنافسة بين طواقم الوزارة، مما يجعل السلطة التنفيذية غير فعالة.
- التشريع الحالي يحابي السلطة التشريعية بشكل كبير على حساب السلطة التنفيذية وليست هناك خطوط واضحة تبيّن أين تبدأ صلاحيات السلطة التنفيذية وأين تنتهي الصلاحيات بالنسبة للسلطة التشريعية.
- عدم وجود مدونة سلوك لأعضاء السلطة التنفيذية، وأصبح من المعتاد بالنسبة لموظفي الوزارة أن يتحركوا ذهاباً وإياباً بين الأعمال الخاصة والمناصب التي يحتلونها.
- الاستقلال من حيث الممارسة محدود جداً ويواجه تحديات تتمثل بالهجمات المسلحة وعمليات الخطف التي تقوم بها الميليشيات.

- الشفافية ضبابية بسبب غياب التنسيق وغياب النشر الثابت لجميع المواد ذات العلاقة بلغة واضحة. لا تقوم السلطة التنفيذية أحياناً بتوفير المعلومات المطلوبة للمؤتمر الوطني العام ولا تقوم باستشارة الجمهور أو منظمات المجتمع المدني حول المسائل المهمة ولا توجد حماية للمبلغين الداخليين.

السلطة القضائية

نواحي القوة الأساسية

- يجري العمل على إطار تشريعي شامل لكامل النظام القانوني ويتم اقتراح مجموعة من مشاريع القوانين بقصد استعادة ثقة الجمهور في النظام، مما يشير إلى إرادة سياسية للإصلاح.
- تحظى الإصلاحات في النظام القضائي بقدر كبير من الدعم المالي والفني من جهات التمويل الدولية.
- تم تطبيق إصلاحات متعددة لتدعيم استقلال النظام القضائي بما في ذلك إخراج وزارة العدل من المجلس القضائي الأعلى، الذي يشرف على القضاء.
- معدلات التحاق عالية بكليات الحقوق، والتي تقدم مستوى ملائماً من التعليم للطواقم الجديدة.

نواحي الضعف الأساسية

- النقص العام في الموارد المالية في القضاء وقيام العديد من القضاة بأعمال إضافية في القطاع الخاص، مما يخلق مخاطر تضارب المصالح.
- غياب آليات الشفافية في القضاء، غير الملزم بنشر أحكامه، وجلسات الاستماع في المحكمة، الخ.
- غياب مدونة أخلاقيات محدثة وعدم وجود تشريع حول الهدايا والضيافة. علاوة على ذلك فإن الإدراك العام يتمثل في أن النظام القانوني لا نية له بمعاينة الفساد وأن النظام نفسه مفسد.
- النظام القضائي الحالي مشابه جداً للنظام القديم، مما يخلق درجة عالية من عدم الثقة لدى الجمهور في النظام والقضاة الذين يعودون لحقبة الفذافي، وأولئك الذين تم توظيفهم في العديد من الحالات بناء على علاقاتهم السياسية وليس بناء على جدارتهم، والذين ما زالوا يخدمون حتى على الرغم من الإدراك بأنهم غير مؤهلين لتوفير محاكمات عادلة.
- النقص في إنفاذ الأنظمة التي تضمن استقلال النظام القانوني وهناك العديد من الأمثلة على التدخل السياسي على الرغم من الخطوات التي اتخذت من أجل زيادة الاستقلال. كما أن الهجمات وحتى الاغتيالات التي تنفذها الميليشيات المسلحة تؤثر على القضاء بشكل سلبي.

القطاع العام

نواحي القوة الأساسية

- بدأت بعض الهيئات العامة بمبادراتها الخاصة بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال بإجراءات عملية تشير إلى إرادة التغيير.
- تقوم منظمات دولية متعددة بمساندة هيئات القطاع العام في تطوير أنظمة مشتريات وتدعيم آليات الرقابة المؤسسية.
- وجود إطار قانوني يتعلق بشفافية التوظيف، والإفصاح عن الممتلكات الشخصية، والمشتريات العامة، ومن الممكن ملاحقة موظفي الخدمة المدنية المشاركين في أنشطة فساد.

نواحي الضعف الأساسية

- انتشار الفساد في القطاع العام والانخفاض الشديد في الثقة بالنظام العام.
- النقص في الموارد البشرية المؤهلة، نتيجة الاستخدام غير الكفؤ للموارد المالية، والمستويات المتدنية للرواتب الذي ينتج عنه عدم القدرة على جذب طواقم مؤهلة. وينتج عن هذا بعد ذلك إدارة ضعيفة وقدرة تنظيمية متدنية في النظام وبالتالي تقديم خدمات عامة ضعيفة؛ كما يزداد عدم الكفاءة كذلك نتيجة لتضارب المصالح في تعيينات الطواقم الجديدة وفي الإدارة.
- الدرجة المتدنية في اعتماد وتطبيق إطار تنظيمي للمشتريات، والتعيينات، والإفصاح عن الممتلكات، الخ.
- درجة متدنية من الشفافية؛ والقوانين غير متاحة لوصول الجمهور إليها؛ ومن الصعب جداً على المواطنين الوصول إلى المعلومات الخاصة بالقطاع العام؛ والإصلاحات في هذا المجال متدنية جداً.
- درجة متدنية من الاستقلال – القوانين نادراً ما تطبق، ويتم التدخل بشكل كبير في تشغيل القطاع والتعيينات من قبل السياسيين والمليشيات.
- درجة متدنية من النزاهة، لا توجد أحكام حول المبلغين الداخليين، وضعف في عمل آليات الرقابة. المواطنون ليسوا على دراية بشكل عام حول فرصهم لتقديم شكاوى.

هيئات إنفاذ القانون

نواحي القوة الأساسية

- تشهد الشرطة التحاقاً بأعداد كبيرة من الميليشيات السابقة وتلقت هيئات إنفاذ القانون تدريباً أساسياً ودعماً لتطوير القدرات من هيئات دولية.
- تركيز السلطات على المستوى الوطني على بناء قطاع قوي لإنفاذ القانون والتزامها بذلك.

نواحي الضعف الأساسية

- تحظى بمستوى متدنٍ من الثقة من السكان وغير قادرة على الحفاظ على النظام العام بكفاءة.
- الموارد الفنية والمالية الموضوعة تحت تصرفها غير كافية. تراكم شديد في نظام الادعاء والسجون مليئة بالأشخاص المعتقلين ولكن دون اتهام أو أي حقوق بإجراءات قانونية واجبة.
- يوجد نظام لإنفاذ القانون مواز غير مسيطر عليه في صورة ميليشيات تقوم بأنشطة إنفاذ القانون مثل السيطرة على الحدود والاعتقالات وإدارة السجون.
- على الرغم من وجود أحكام لضمان مساءلة هيئات إنفاذ القانون عن أعمالها، إلا أن هذه الأحكام لم تستعمل مطلقاً عملياً، ولا توجد مساءلة لكل من ضباط الشرطة وممثلي الادعاء العام عن مخالفاتهم.
- على الرغم من وجود إجراءات لضمان معالجة شكاوى المواطنين داخل النظام، إلا أن هذه لا تستعمل في الممارسة.
- لا يتم إنفاذ لائحة الإجراءات الجنائية في الممارسة وهناك عموماً إهمال بين ممثلي الادعاء العام، مما يعني أن هناك مشكلة نزاهة في النظام.
- مستويات الشفافية في القطاع متدنية، خاصة من حيث الممارسة.

هيئة إدارة الانتخابات

نواحي القوة الأساسية

- إطار قانوني متطور بشكل جيد يحكم المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، بما في ذلك أحكام لاستقلالية الهيئة ودرجة معينة من شفافتها ومساءلتها.

- لم يكن هناك في تجربة الهيئة الوطنية العليا تدخل من الميليشيات أو من آخرين، مما يشكل استقلالها بصفتها المؤسسة الوحيدة بهذه الصفة من المؤسسات في هذه الدراسة.
- درجة عالية من النزاهة في الهيئة. توجد مدونة سلوك مبنية على معايير عالمية مميزة، يمثل لها طاقم الهيئة.
- تحظى بدعم وثقة من الناس، مما أدى إلى انتخابات تنافسية ناجحة مما جعلها رمزاً أساسياً لانتهااء حقبة القذافي.
- أثبتت كفاءتها النسبية في إدارة الانتخابات التي اعتبرها المراقبون الدوليون انتخابات نزيهة.

نواحي الضعف الأساسية

- ذاكرة مؤسسية ضعيفة، وتقارير داخلية ضعيفة، وخلل في الاتصالات على مستوى عالٍ.
- أحكام شفافية ضعيفة وأحكام ضعيفة فيما يتعلق بالمعايير المهنية التي يجب أن تتوفر في العاملين وفي علاقات السلطة في المنظمة، مما يعني أن للرئيس مستوى عالٍ من التأثير.

على الرغم من قدرة المفوضية الوطنية العليا للانتخابات على تنظيم ثلاثة انتخابات تميّزت بكونها حرة ونزيهة، فإن الهيئة ما زالت تواجه بعض التحديات لضمان بعض المبادئ الديمقراطية الأساسية في إدارة الانتخابات وفي النظام الانتخابي مثل الاقتراع المتساوي، وحق الناخب في الاستئناف وحقوقي المرشحين. مؤسسة التدقيق العليا

نواحي القوة الأساسية

- يظهر ديوان المحاسبة درجة ما من الانفتاح والشفافية ويقوم بنشر معظم تقاريره على موقعه الإلكتروني على الشبكة.
- تضمن الأحكام القانونية استقلال الديوان وأثبت في الممارسة قدرته على إجراء مراجعات سنوية للسلطة التنفيذية دون تدخلات لا داعٍ لها، على الرغم من الانتقاد الذي وجّه له بأنه مسيّس.

نواحي الضعف الأساسية

- عانى الديوان من نقص في الموارد المالية والبشرية، مما أدى إلى نقص في عمق العديد من التقارير التي أصدرها. ولكن تقريرها 2013 كان أكثر انتقاداً من التقارير السابقة.

- يواجه استقلالها تحديات تتمثل في هجمات الميليشيات المسلحة.

هيئة مكافحة الفساد

نواحي القوة الأساسية

- وجود إطار قانوني يضمن استقلال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

نواحي الضعف الأساسية

- مؤسسة ضعيفة جداً بشكل عام، ولكنها حديثة التأسيس (تأسست 2014)، تعمل في خوف من الانتقام نتيجة البيئة الأمنية الضعيفة.
- إجراءات عمل غير شفافة، حتى الآن لم يتم نشر أية معلومات حول أية أنشطة أو تحقيقات، ولم يتم أي نشر حول الأنشطة المالية للهيئة.
- إطار قانوني مبهم فيما يتعلق بخطوط المساءلة.
- تلعب حتى الآن دوراً غير جدي فيما يتعلق بمنع الفساد والتوعية العامة.
- عدم وجود أية مدونة سلوك ولا يتم تدريب أعضاء الطاقم على الدور الذي يفترض قيامهم به، والقليل جداً منهم لديهم خبرة في محاربة الفساد.

الأحزاب السياسية

نواحي القوة الأساسية

- الإطار القانوني الموجود يساعد على تشكيل الأحزاب السياسية. تشكيل الأحزاب السياسية أمر جديد في ليبيا وكان هناك "اهتمام" كبير بتشكيل الأحزاب.
- تعاون وثيق بين الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني حول قضايا وعناوين معينة.
- إطار قانوني قوي يحمي الأحزاب السياسية من التدخل الخارجي مع أحكام واضحة للتفتيش، الخ.

نواحي الضعف الأساسية

- موارد مالية وبشرية غير كافية لتكون قادرة على العمل مهنيًا.

- درجة استقلال متدنية في الممارسة - أمثلة عديدة لمحاولة كل من مجموعات الميليشيات والسلطات التأثير على أجندة الأحزاب.
- أدت الصعوبة في تثبيت شرعيتها وفي تجربتها إلى زيادة تشكك السكان.
- بالرغم من وجود أنظمة واضحة حول الإفصاح عن المعلومات المالية إلا أن ذلك لا يحدث من حيث الممارسة وتعتبر كل من الشفافية والمساءلة في هذا المجال متدنية.
- هيكلية الحوكمة الديمقراطية ضعيفة جداً داخل الأحزاب، بشكل رئيسي بسبب الوقت القصير الذي أتيح لها للتنظيم قبل الانتخابات الأولى.
- رغم الاهتمام الكبير في تشكيل الأحزاب، فإن الأحزاب تعتبر أقل وأقل أهمية بين السكان، وتحظى بدرجة متدنية من الثقة وتجد صعوبة في تحريك الناس. علاوة على ذلك لم يخصص للأحزاب أي مقعد في مجلس النواب الذي شكل حديثاً، مما يعيق قدرتها للوفاء بدورها وأن يكون لها تأثير على الاتجاه الذي تسير فيه البلاد.

أجهزة الإعلام

نواحي القوة الأساسية

- ظهر عدد كبير متنوع من الأجهزة الإعلامية منذ رفع القيود التي كانت مفروضة خلال حكم نظام القذافي.
- وجود علامات على محاولة أجهزة الإعلام لعب دور استقصائي والعمل كجهاز رقابة يقط. تم الكشف عن بعض حالات الفساد بواسطة الإعلام (قائمة قضاة فاسدين).
- زاد التفاعل بين الإعلام والجمهور بشكل كبير نتيجة استعمال المدونات، والتعليق على الإعلام الإلكتروني، كما أدى ذلك إلى ارتفاع المساءلة في القطاع.

نواحي الضعف الأساسية

- على الرغم من أن حرية الرأي وحرية الصحافة مكرسة في الدستور الانتقالي، فقد تم تطبيق قوانين قمعية مماثلة لتلك التي كانت خلال نظام القذافي.
- الإطار الناظم حول القطاع لم يتم وضعه بشكل كامل حتى الآن، مما يخلق ارتباكاً فيما يتعلق بالتسلسل الإداري، وتراخيص البث، وآليات الاستئناف، الخ؛ ويتسم كامل إطار المساءلة بالضعف.

- إطار تنظيمي محدود جداً، يتضمن القليل مما يمنع التدخل الخارجي. لا يوجد قانون يسمح للصحفيين بالتكتم على مصادرهم. استقلال الإعلام محدود نتيجة الهجمات العنيفة والمشاكل المتعلقة بالأمن الشخصي للصحفيين مما أدى إلى ممارسة الرقابة الذاتية.
 - درجة متدنية جداً من الشفافية: الأجهزة الإعلامية غير ملزمة بالإخبار عن سياساتها التحريرية أو الكشف عن مصادر تمويلها، مما يجعل التبعية السياسية أو التبعية للشركات غير شفافة.
 - النزاهة متدنية في القطاع - لا توجد مدونة سلوك أو أخلاقيات، أو معايير. من النادر اتباع مبادئ أساسية مثل عرض جانبي القصة كليهما، وذلك جزئياً بسبب القضايا الأمنية، وجزئياً بسبب غياب المهنية.
- مهارات ضعيفة ودرجة مهنية متدنية بين الصحفيين الليبيين والمؤسسات التعليمية الحالية غير قادرة على تزويد الطلبة بالمؤهلات المطلوبة. **المجتمع المدني**

نواحي القوة الأساسية

- قطاع مزدهر بعد انتهاء نظام القذافي ويؤمن الدستور الانتقالي حرية الرأي والتجمع؛ ونتيجة لذلك فإن منظمات المجتمع المدني يسمح لها، على خلاف ما كان سابقاً، المشاركة بالمناصرة وابتقاد الحكومة.
- سهولة وسرعة تسجيل منظمات المجتمع المدني على الرغم من الارتباك حول العملية. علاوة على ذلك فإن عمل منظمات المجتمع المدني معفاة من الضريبة (ليس الرواتب).
- في الممارسة، تستطيع منظمات المجتمع المدني العمل دون أي تدخل معين لا داعٍ له من الحكومة وهناك فقط حالات قليلة من التدخل المباشر من الميليشيات.

نواحي الضعف الأساسية

- لا توجد قوانين أو أنظمة تحمي منظمات المجتمع المدني من التدخل الخارجي، وتتضمن مسودة التشريع حكماً يمكن أن تستعمله السلطات كثغرة للتدخل في عمل منظمات المجتمع المدني.
- الافتقار للموارد المالية، تمويل محدود جداً من الحكومة وتعتمد جداً على الممولين الدوليين، مما يخلق مخاطر التأثير على أجندتها.
- النقص في الموارد البشرية من حيث العدد، والمهارات، والمؤهلات، والمهنية، وتجنيد المتطوعين، الأمر الذي يصعب التعامل معه بشكل متزايد.

- القدرة التنظيمية (الرؤية، والرسالة، والتخطيط الاستراتيجي، والتقارير المالية، والمتابعة، الخ) لمنظمات المجتمع المدني ضعيفة؛ وهناك أثر محدود لأنشطة منظمات المجتمع المدني على إصلاح السياسات، وقدرة متدنية لهذه المنظمات على العمل كحارس يقط.
- إجراءات داخلية ضعيفة جداً للمساءلة والنزاهة في المنظمات: هيئات إدارية معينة وليست منتخبة، مما يخلق تضارب مصالح وعدم مساءلة منظمات المجتمع المدني من قبل جمهورها.
- شفافية ضعيفة في القطاع، وأنظمة مساءلة ضعيفة في المنظمات وغياب لمدونات السلوك.

قطاع الأعمال التجارية

نواحي القوة الأساسية

- إطار تنظيمي مساعد إلى حد بعيد ويمكن الأعمال الخاصة، بما في ذلك حقوق حماية الملكية، وحقوق الملكية الفكرية، وإنفاذ العقود، الخ.
- إطار قانوني قوي إلى حد بعيد فيما يتعلق بالشفافية والتدقيق على الأعمال التجارية، وامتنال الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية على الأقل للأنظمة.
- وجود مستوى ما من الشعور بالنزاهة الداخلية وتقديرها.

نواحي الضعف الأساسية

- بيروقراطية غير فعّالة، وأسواق رأس مال غير فعّالة، وتكاليف عالية للبدء بعمل تجاري. كل ذلك يجعل بيئة الأعمال في ليبيا ضعيفة جداً. عمليات مثل الحصول على تراخيص إنشاء، وتسجيل الملكية، وتسوية حالات الإعسار، والحصول على الائتمان وحماية المستثمرين ... كلها عمليات بالغة الصعوبة ومعقدة. والرشوة منتشرة في قطاع الإنشاءات.
- الفساد المنتشر، والبنية التحتية غير الملائمة، والدرجة المتدنية لكفاءة السوق، والأسواق المالية غير المتطورة.
- ضعف الشفافية والمساءلة في القطاع وعدم وجود تشريع لضمان الانفتاح.
- الرشوة منتشرة على الرغم من أن السكان لا يعتبرون القطاع فاسداً بقدر فساد المؤسسات العامة.
- على الرغم من وجود أنظمة تسمح لمؤسسات الأعمال التجارية بالمطالبة بتعويضات عن التدخل الخارجي، إلا أنها لا تطبق بقوة في الممارسة، ويزيد الإطار التنظيمي الغامض من خطر التفسير التعسفي وبالتالي التدخل السياسي.

- درجة متدنية من الشفافية والمساءلة في الممارسة، والتي ترتبط كذلك بالقطاع غير الرسمي الضخم كما أن درجة الشفافية والمساءلة في القطاعين المالي والمصرفي متدنية.
- آليات نزاهة ضعيفة – لا توجد مدونة لحوكمة الشركات، ولم توقع أية شركة الميثاق العالمي للأمم المتحدة، والرشوة ممارسة شائعة عندما تتعامل الأعمال الخاصة مع السلطات العامة.

التوصيات

يعتبر الوضع الأمني الحالي في ليبيا تحدياً جدياً لتطبيق التوصيات المقترحة بخصوص تقييم نظام النزاهة الوطني. من المعروف أنه يجب تحقيق الاستقرار أولاً من أجل تمكين البناء الديمقراطي للدولة على أساس الشفافية والمساءلة. يقع إصلاح القطاع الأمني ونزع أسلحة الميليشيات خارج نطاق تفويض الشفافية الدولية، ولكن يجب البدء بهذه المبادرات من أجل تطبيق هذه التوصيات. ولكن تحسين فرصة الوصول إلى المعلومات ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمواطنين في عمليات الإصلاح الجارية قد يكون له أثر إيجابي على بناء الثقة في الدولة. يصب غياب الثقة في السلطات العامة وفي الإدارة العامة الزيت على نار الصراع القائم وسيجعل المواطنين حتى أكثر ميلاً لدعم الميليشيات، بدلاً من البنى الرسمية، إذا لم يتم بناء هذه الثقة وحمايتها. ولذلك، من المهم التركيز على كل من جانبي العرض والطلب للنزاهة؛ وعلى سبيل المثال، التأكد من مشاركة جميع أصحاب المصالح في تطوير التشريع الجديد وخاصة في تطوير دستور ليبيا الجديد. تعتبر التوصيات الخمس الأساسية التالية ذات أولوية من حيث الإلحاح.

1. عملية وضع الدستور

تفتح عملية وضع الدستور نافذة فرصة لمشاركة مختلف أصحاب المصالح، مما يمكن من زيادة المساءلة والإحساس بالملكية للدستور الجديد بالنسبة لمزيد من الليبيين. توصية رئيسية في هذه العملية أن يتم ضمان تحديد أدوار أذرع الحكم التنفيذية، والقضائية، والتشريعية بوضوح، وبشكل غير متداخل، وأن تتم حماية استقلال كل مؤسسة. وينبغي وضع وتفعيل نظام حديث من الضوابط والتوازنات وأن يتم تجذيره في الدستور.

2. إصلاح قطاع العدالة

هناك حاجة ملحة لجعل السلطة القضائية وهيئات إنفاذ القانون في ليبيا مؤسسات أكثر مصداقية وإقناعاً في حماية مجمل نظام النزاهة وتجنب البنى الموازية التي تتحدى سلطة الدولة. يوصى بأن يقوم الممولون الدوليون والشركاء المحليون بضمان شفافية عملية الإصلاح، على سبيل المثال، بعقد اجتماعات استماع علنية، والتواصل مع كل من أصحاب المصالح والمواطنين، بحيث يشارك المواطنون والمنظمات ويستمع إليهم في عملية الإصلاح وذلك بتخصيص مقاعد لمنظمات المجتمع المدني في المجالس واللجان، وأن يتم ترسيخ شرعية عملية إصلاح السلطة

القضائية منذ البداية بإشراك كل من جانب العرض (القضاء، القطاع العام، إلخ) وجانب الطلب (المواطنون ومنظمات المجتمع المدني).

3. الشفافية في القطاع العام وحق الحصول على المعلومات

المستوى المتدني من الثقة الذي يحمله الشعب الليبي نحو القطاع العام المسيطر جداً يعتبر مهلكاً لنظام النزاهة. من أجل بناء الثقة، يوصى بالتركيز على تحسين الشفافية في القطاع العام عموماً حتى يستطيع المواطنون، ومنظمات المجتمع المدني، وأجهزة الإعلام، إلخ الحصول على المعلومات عن عمله وعن طريقة قيامه بهذا العمل. وبالتالي يوصى بتطوير وتبني وإنفاذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وضمان الوصول السهل إلى القوانين، والقواعد، والأنظمة عن طريق جمع كل الوثائق الأساسية في مكان مركزي واحد، على سبيل المثال قاعدة بيانات إلكترونية أو موقع على الشبكة العنكبوتية. وينبغي أن توضع على الموقع نسخ مختصرة عن القوانين والقواعد والأنظمة باللغة المشتركة لتحقيق الوصول السهل من قبل الجمهور، وكذلك نشر موازنة الدولة، والشواغر في القطاع العام. وينبغي نشر إقرارات الذمة المالية لموظفي القطاع العام ومصالحهم المالية.

4. التركيز على التضارب المحتمل في المصالح (النزاهة والمساءلة في القطاع العام)

هناك قواعد مشتركة للإجراءات/مدونات السلوك لكامل القطاع العام. ولذلك، يوصى بتطوير، وتبني، وإنفاذ مدونة سلوك عامة تتضمن قواعد وأنظمة بخصوص التعيين، والهدايا، والضيافة، وما بعد الوظيفة، إلخ، وعمل تدريب لمسؤولي القطاع العام في تضارب المصالح في التوظيف وفي وظائفهم العملية، وتأسيس هيئة عامة بتفويض لمعالجة شكاوى المواطنين على القطاع العام.

5. التركيز على المجتمع المدني

تعتبر منظمات المجتمع المدني وأجهزة الإعلام طرفين فاعلين مهمين في محاولة خلق مجتمع تتم فيه مشاركة أكثر توازناً لمختلف أصحاب المصالح، وبهذا، يتم تعزيز آليات المساءلة في المجتمع الليبي. ولذلك يوصى بتأسيس إطار قانوني يعزز قدرة منظمات المجتمع المدني وأجهزة الإعلام على العمل باستقلال، ومشاركة المواطنين والمنظمات في تطوير تشريع جديد (مثلاً من خلال مقاعد مضمونة في هيئات صنع القرار) وعقد اجتماعات

استماع علنية حول جميع القوانين الجديدة، وتأسيس برامج تثقيف مدني حول الحقوق والمسؤوليات التي يمكنها رفع الوعي بالقواعد والأنظمة التي تنطبق على القطاع العام وإعلام المواطنين عن فرص وآليات الشكوى.

6. إصلاح هيئات مكافحة الفساد

تعتبر هيئات مكافحة الفساد طرفاً فاعلاً أساسياً في منع الفساد، وفي البدء بإصلاحات منع الفساد، وزيادة العلاقة حول منع الفساد. يساعد الإطار القانوني في ليبيا في ضمان استقلال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي أسست حديثاً نسبياً، لكن الهيئة لم تستطع حتى الآن الوفاء بتفويضها. وفي هذا الصدد، يوصى بما يلي:

- أ) وضع مدونة سلوك للموظفين لضمان أن تصبح هيئة مكافحة الفساد، في عملياتها الداخلية، نموذجاً يحتذى من قبل المؤسسات العامة الأخرى،
- ب) تعزيز القدرات الوقائية، والتحقيقية، والتقنية لهيئة مكافحة الفساد، من خلال: (1) ضمان دور مركزي للهيئة في الإصلاح التشريعي فيما يتعلق بمكافحة الفساد، و(2) بناء قدرات موظفي هيئة مكافحة الفساد، بمساعدة خبراء، للقيام بأنشطة البحث والتوعية حول الفساد ومهارات التحقيق في الفساد،
- ت) دمج وتعزيز مختلف الهيئات العامة العاملة على مكافحة الفساد في ليبيا تحت رعاية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لضمان نهج موحد وتكاملي لمحاربة الفساد،
- ث) نشر معلومات عن أنشطة هيئة مكافحة الفساد والتحقيقات التي قامت بها لزيادة شفافية ومصداقية الهيئة.

7. إصلاحات هيئات إنفاذ القانون

تواجه هيئات إنفاذ القانون العديد من التحديات الجديدة، تحديداً من العديد من الميليشيات في البلد التي تتحدى وحدانية سلطتها، وكذلك من المستويات المتدنية للنزاهة الموجودة لدى الشعب. وفي هذا الصدد، يوصى بما يلي:

- أ) تحديد إجراءات حول كيفية التعامل مع مخالفات مسؤولي الشرطة والادعاء العام، بما في ذلك كل من اللاتعة التأديبية واللاتعة الجنائية، والقدرة الملزمة على التحقيق، وإجراءات العقوبة، وإجراءات الاستئناف.
- ب) تأسيس جسم مستقل مسؤول عن مراقبة مثل هذه الإجراءات، وتلقي الشكاوى والتحقيق في المخالفات المزعومة،

ت) تأمين زيادة الموازنة التي تخصصها الدولة لهيئات إنفاذ القانون، بما في ذلك المزيد من الموارد البشرية والتجهيزات التقنية.

8. إصلاحات قطاع الأعمال التجارية

تقليدياً كان قطاع الأعمال التجارية في ليبيا ضعيفاً بوجود اقتصاد يهيمن عليه القطاع العام. ومع انتشار الفساد في البلد، ينظر إلى قطاع الأعمال كضحية وكمساهم في المشكلة على حد سواء. في هذا الصدد يوصى بما يلي:

- أ) ضمان تطبيق القانون الحالي الذي يتطلب شفافية الميزانية للهيئات التجارية، تحديداً القطاع المصرفي، وضمان تطبيق أقوى للقانون رقم 47-2012 باستثناء الشركات التي لها أعمال معينة غير قانونية من القيام بالأعمال التجارية وتطبيق القانون رقم 2-2005 حول محاربة غسل الأموال،
- ب) تأسيس تشريع أقوى لتنظيم نزاهة قطاع الأعمال، ليتضمن إجراءات عقابية أشد ضد جريمة الرشوة المرتكبة في الخارج،
- ت) تأسيس ملتقى للشراكة بين المجتمع المدني وقطاع الأعمال، خاصة مختلف الغرف التجارية، للاندماج بشكل جماعي في تعزيز أجندة مكافحة الفساد في ليبيا. يمكن أن يشمل هذا حملة لتشجيع توقيع قطاع الأعمال التجارية على مبادرة الاتفاقية العالمية للأمم المتحدة،
- ث) بالاشتراك مع غرفة التجارة الرائدة، تطوير لائحة حوكمة للشركات محدثة وشاملة لتعزيز النزاهة في قطاع الأعمال، تتضمن أحكاماً حول الشفافية والانفتاح، وإعداد التقارير المالية، وإدارة المخاطر، والرقابة والتدقيق الداخليين.

9- مسرد بالمراجع

الإعلام، التشريع، تقارير، مقالات علمية، كتب، رسائل دكتوراه.

أ، جبريل، "مرض الدولة: سرطان الفساد الإداري"، دار المنارة للطباعة والنشر، طرابلس، ليبيا، ص 29-51، 2010.

فريق منظمة "بكر" الشبابية / H₂O، عين على المؤتمر الوطني العام، التقرير 3، 2014.

فريق منظمة "بكر" الشبابية / H₂O، عين على المؤتمر الوطني العام، التقرير 18، 2014.

فريق منظمة "بكر" الشبابية / H₂O، عين على المؤتمر الوطني العام، التقرير 31، 2014.

الإعلان الدستوري، 2011.

المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، نظام رقم 93-2012.

المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، نظام رقم 85-2012.

قانون العمل رقم 58-1970.

قانون علاقات العمل 2010.

القانون رقم 6-1982.

القانون رقم 5-1997 - لتشجيع استثمار الرأسمال الأجنبي، كما عدّل بالقانون رقم 7-2003.

القانون رقم 4-2004- الخاص بالغرف التجارية.

القانون رقم 1-2005 - قانون العمل المصرفي.

القانون رقم 2-2005 - محاربة غسيل الأموال.

القانون رقم 9-2010 - تشجيع الاستثمار.

القانون رقم 12-2010.

القانون رقم 23-2010 - النشاط التجاري.

القانون رقم 3-2012 - تأسيس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.

القانون رقم 4-2012 - انتخابات المؤتمر الوطني العام.

القانون رقم 29-2012 - تنظيم الأحزاب السياسية.

القانون رقم 36-2012.

القانون رقم 38-2012.

القانون رقم 44-2012 - تعديل القانون رقم 3-2012.

القانون رقم 47-2012.

القانون رقم 59-2012.

القانون رقم 8-2013 - تأسيس المفوضية العليا للانتخابات.

القانون رقم 10-2013

القانون رقم 19 - 2013.

القانون رقم 17 - 2013 - القانون الانتخابي.

القانون رقم 24 - 2013.

القرار رقم 119 - 2011 - المجلس الوطني الانتقالي.

قانون العزل السياسي والإداري، 2013.

نظام رقم 26 - 2012.

النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام، 2012.

قانون الإجراءات الجنائية.

Abigail Hauslohner and Karen DeYoung, "U.S. Plan for New Libyan Force Faces Obstacles", The Washington Post, 1 December 2013.

- AFA/FRIDE/HIVOS, *Civil Society and Foreign Donors in Libya*, 2013.
- AfDB/OECD/UNDP/UNECA, *African Economic Outlook: Libya 2012*, 2012.
- Ahmed Elumami, "Congress Members' Immunity Lifted", *Libya Herald*, 18 September 2013.
- Ahmed Elumami, "Former National Leaders Back Plan to Relieve Congress of Its Duties by 7 February", *Libya Herald*, 22 January 2014.
- Ahmed Elumami, "GNC Agrees New Body to Shake up Bureaucracy", *Libya Herald*, 24 June 2013.
- Ahmed Elumami, "Government Increases Public Sector Wages by 20 Percent", *Libya Herald*, 4 September 2013.
- Ahmed Elumami, "Judges Suspend Work over Assassinations and Intimidation", *Libya Herald*, 22 February 2014.
- Ahmed Elumami, "New ACA Head Appointed", *Libya Herald*, 5 September 2013.
- Al Arabiya, „Gunmen storm Libya parliament, stop PM vote“, 29 April 2014.
- Al Jazeera, "Libyan prime minister seized by armed men", 10 October 2013.
- Alison Pargeter, "Why Elections Won't Save Libya", *Al Jazeera America*, 4 July 2014.
- Alissa Koldertsova, "Second Corporate Governance Wave in the Middle East and North Africa", *OECD Journal: Financial Market Trends*, issue 2, 2010.
- Amnesty International, *Libya: Rule of Law or Rule of Militias?* 2012.
- Ashraf Abdul Wahab, "BREAKING NEWS: GNC Attacked, Members Evacuated from the Chamber", *Libya Herald*, 14 January 2014.
- Ashraf Abdul Wahab, "Supreme Court Rules Maetig's GNC Election 'unconstitutional'", *Libya Herald*, 9 June 2014.
- Ashraf Abdul Wahab, "Government Increases Salaries of Judges, Prosecutors and Court Officials", *Libya Herald*, 14 September 2013.
- Atiya Aljbiri, "The Performance of Libyan Stock Market", *Acta Univ. Agric. Silvic. Mendelianae Brun.*, vol. 60, issue 7, 2012.
- BBC News, "Libya MPs Shot and Wounded as Congress Stormed", 3 March 2014.
- BBC News, "Libyan Elections: Low Turnout Marks Bid to End Political Crisis", 26 June 2014.
- BBC News, "Libya Ex-PM Zeidan 'Leaves Country despite Travel Ban'", 12 March 2014.

- BBC News, “Libyan cabinet minister Hassan al-Droui killed in Sirte”, 12 January 2014.
- Bertelsmann Stiftung, *Libya Country Report*, 2012.
- Bertelsmann Stiftung, *Libya Country Report*, 2014.
- Borzou Daragahi, “Insider Takes on Fight against Corruption in Libya”, *The Financial Times*, 22 December 2013.
- Borzou Daragahi, “Libya’s Border Security Struggles against People Smugglers”, *The Financial Times*, 28 November 2013.
- Brookings Doha Center/Stanford University, *Personnel Change or Personal Change? Rethinking Libya’s Political Isolation Law*, 2014.
- Chris Stephen, “Libyan PM Ali Zeidan says his kidnap was coup attempt”, *The Guardian*, 11 October 2013.
- David D. Kirkpatrick and Clifford Krauss, “Libya’s Prime Minister Ousted in Chaos Over Tanker”, *New York Times*, 11 March 2014.
- David D. Kirkpatrick, “In Libya, Fighting May Outlast the Revolution”, *New York Times*, 1 November 2011.
- DCAF, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance*, 2011.
- Democracy Reporting International, *Libya’s Transition – The Constitutional Declaration: A Basis for Democracy?* 2011.
- Democracy Reporting International/Sadeq Institute, *Constituent Assembly Elections in Libya - Assessment of the Legal Framework*, 2013.
- Democracy Reporting International/Sadeq Institute/H2O Team, *Analysis of the rules of procedure of the General National Congress of Libya*, 2013.
- EMHRN, *Reform of Judiciaries in the Wake of the Arab Spring*, 2012.
- EU Election Assessment Team, *Libya Final Report – General National Congress Election – 2012*, 2012.
- EUISS, *Libya: the struggle for security*, 2013.
- Fatima el Issawi, “Libya Media Transition: Heading to the Unknown”, *POLIS – Media and Communications*, *London School of Economics*, 2013a.
- Fatima el Issawi, “Transitional Libyan Media: Free at Last?”, *The Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace*, 2013b
- Fayruz Abdulhadi, “Opinion: Libya’s Credit Crunch”, *Libya Herald*, 18 June 2013.

- Feras Bosalum and Ulf Laessing, “Libya puts ministries under special budget rules after oil revenue slump”, Reuters, 24 February 2014.
- Foundation For the Future, *Assessing the Needs of Civil Society in Libya*, 2011.
- Foundation For the Future, *Mapping and Participatory Needs Assessment of Civil Society in Libya*, 2013.
- Freedom House, *Freedom in the World 2010*, 2010.
- Freedom House, *Freedom in the World 2013*, 2013.
- Freedom House, *Freedom in the World 2014*, 2014.
- Freedom of Information Advocates Network, *Global Right to Information Update*, 2013.
- Frontier Horizons, *Country Report – Libya*, 2013.
- George Grant, “Grand Mufti Issues Fatwa Condemning Assassinations of Qaddafi-Era Officers”, *Libya Herald*, 15 August 2012.
- George Grant, “Human Rights Watch Denounces Integrity Commission Following Disbarring of Zeidan Ministers”, *Libya Herald*, 16 November 2012.
- Gerhard Bowering, Patricia Crone, Wadad Kadi, Devin J. Stewart, Muhammad Qasim Zaman and Mahan Mirza, *The Princeton Encyclopedia of Islamic Political Thought*, (Princeton: Princeton University Press, 2012).
- Ghaith Shennib and Marie-Louise Gumuchian, “Libyans Vent Anger at Islamists after Activist’s Shooting”, Reuters, 27 July 2013.
- GIZ, *Libya – Building the Future with Youth*, 2013.
- Hadeel Al Shalchi and Ali Shuaib, “Thousands of Libyan Gunmen Sign up for Police Training”, Reuters, 6 January 2013.
- Haizam Amirah-Fernández, 'Libya and the Problematic Political Isolation Law', *Elcano Royal Institute*, June 2013.
- Human Rights Watch, *World Report 2013 – Libya*, 2013.
- Ibrahim Nouredin Kamba and Mohd Fu’ad Sakdan, “Reality Assessment of the Corruption in Libya and Search for Causes and Cures”, International Conference on Management, June 2012, Malaysia.
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Elections in Libya – June 25 Council of Representatives Elections*, 2014.
- IFES, *Elections in Libya July 7 General National Congress Elections*, 2012.

IFES, *Elections in Libya: The Constituent Assembly for the Drafting of the Constitution*, 2014.

ILAC, *ILAC Rule of Law Assessment Report: Libya 2013*, 2013.

Imad Cheklif, “Cartoon Trial Resumes Sunday: Amnesty International Calls for It to Be Dropped”, *Libya Herald*, 15 June 2013.

International Crisis Group, *Trial by Error: Justice in Post-Qadhafi Libya*, 2013.

International Management Group, *Procurement, Civil Society, Communication and Media Support to Libya Civil Society and Women’s Rights in Libya*, 2012.

International Stabilisation Response Team, *Libya, Libya 20 May – 30 June 2011*, 2011.

Jamal Adel, “Peace and Reconciliation Break out in Kufra”, *Libya Herald*, 16 August 2014.

Jamal Adel, “Tebus Announce Boycott of Constitutional Committee Elections; Tuareg Split”, *Libya Herald*, 17 February 2014.

Jamal Adel, “Twelve Detainees Released as Sebha Peace Talks Make Progress”, *Libya Herald*, 7 May 2014.

Jamal Adel, “HNEC head Nuri Elabbar resigns”, *Libya Herald*, 2 March 2014.

Jessica Donati and Marie-Louise Gumuchian, “Special Report: The Gaddafi Oil Papers”, Reuters, 23 December 2011.

JMW Consulting, *Libyan Parliamentary Election Study*, 2013.

JMW Consulting/Ellen Lust, *Libyan Political Party Baseline Assessment*, 2013.

JMW Consulting/NDI, *Committed to Democracy and Unity*, 2014.

JMW Consulting/NDI, *Seeking Security: Public Opinion Survey in Libya*, 2013.

Jomana Karadsheh, “After attack on family, Libyan Prime Minister Abdullah al-Thinni steps down”, CNN, 13 April 2014.

KPMG/NKC, *Libya Snapshot 2013 Quarter 1*, 2013.

Law no. 65 1970 – Concerning Decision of Some Rules in Respect of Trades and Commercial Companies and Supervision Thereon.

Lawyers for Justice in Libya, *Destoori Report and Recommendations*, 2014.

Legatum Institute, *Libya in Transition: Reforming the Financial Sector to Spur Economic Growth*, 2013.

Liam Stack, “Libya Protests Spur Shake-Up in Interim Government”, *New York Times*, 22 January 2012.

- Libya Herald*, “FBI to Train Libyan Investigators”, 5 December 2013.
- Libya Herald*, “Seven Congress Members Detained in GNC Attack, Hafter Forces Claim Responsibility”, 18 May 2014.
- Libya Herald*, “Election Commission Chairman Replaced”, 25 April 2012.
- Libya Herald*, “GNC Members at Risk after Immunity Lifted Says Human Rights Watch”, 26 September 2013.
- Libya Herald*, “Government finances open, transparent and available for inspection”, 16 July 2013.
- Libya Herald*, “Government signals new era of transparency as first formal cabinet meeting opened to the press”, 21 November 2012.
- Libya Herald*, “Zeidan presents government to Congress”, 30 October 2012.
- Libyan Audit Bureau, *Annual Report 2013*, 2014.
- Libyan Code of Civil and Commercial Procedures.
- Lindsay Benstead, Alexander Kjærum, Ellen Lust and Jakob Wichmann, “Libya’s Security Dilemma”, Washington Post/Monkey Cage Blog, 7 April 2014.
- Lorianne Updike Toler, “Separation of Powers and the General National Congress”, *Libya Herald*, 2 November 2012.
- Maggie Michael, “Libyan prime minister ousted by parliament”, *Washington Times*, 11 March 2014.
- Mary Ahmed, “Opinion: Libyans Struggle for Freedom Continues”, *Tripoli Post*, 21 December 2012.
- Medienhaus Wien GmbH, *Best Practice Guidebook: Media Accountability and Transparency across Europe*, 2012.
- Mohamed Eljarh, “Citizens versus Lawmakers in Libya”, *Foreign Policy*, August 2013.
- Mohamed Eljarh, “Is Libya’s Top Cleric Undermining Democracy?” *Foreign Policy*, 17 February 2014.
- Mohamed Eljarh, “Libya Takes Steps to Fight Corruption”, *Foreign Policy*, 28 May 2013.
- Mohamed Eljarh, “Libya’s Fight for the Rule of Law”, *Foreign Policy*, 4 April 2013.
- Mohamed Eljarh, “Libya’s Judges Confront the Past”, *Foreign Policy*, 21 June 2013.
- Mohamed Eljarh, “On Top of Everything Else, Now Libya Has a Corruption Scandal to Worry About”, *Foreign Policy*, 22 October 2013.

Moutaz Ali “Attorney General Demands the GNC Stop Interfering in the Judiciary”, *Libya Herald*, 14 June 2014.

Moutaz Ali, “Congress Appoints New Head of HNEC”, *Libya Herald*, 15 April 2014.

Najeb M.H. Masoud, “A Review of Libyan’s Economy, Structural Changes and Development Patterns”, *Business and Economics Journal*, vol. 4, issue 2, 2013.

New York Times, “Libya’s Election”, 9 July 2012.

PhD Thesis by Abdelhamid Ali Ali Magrus entitled “Corporate Governance Practices in Developing Countries: The Case of Libya”, University of Gloucestershire, United Kingdom, 2012.

POMED, *POMED Backgrounder: Previewing Libya’s Elections*, 2012.

Reuters, “Former CEO of Norway’s Yara Indicted on Corruption Charges”, 16 January 2014b.

Reuters, “SocGen Facing Bribery Lawsuit over Libyan Deals: Financial Times”, 30 March 2014a.

Revenue Watch Institute, *The 2013 Resource Governance Index: Libya*, 2013.

Roman David and Houda Mzioudet, *Personnel change or personal change? Rethinking Libya’s Political Isolation Law*, Brookings Institution, March 2014

Ronald Bruce St John, “Libyan Myths and Realities”, *Royal Danish Defence College*, August 2011.

Salam Tekbali, “Opinion: CSOs Launch Voter Guide Initiative to Raise Constitutional Election Voter Awareness”, *Libya Herald*, 4 February 2014.

Sami Zaptia, “2013 Audit Bureau Report Rebukes Government for Giving Poor Value for Money”, *Libya Herald*, 18 March 2014.

Sami Zaptia, “Audit Bureau Reform Subject to GNC Quorum – Zeidan”, *Libya Herald*, 29 August 2013.

Sami Zaptia, “Magarief Resigns as GNC Head – in Anticipation of Being Forced out by Isolation Law”, *Libya Herald*, 28 May 2013.

Sami Zaptia, “NTC Freezes 338 Assets of Which 260 Are Individuals and 78 Are Companies”, *Libya Herald*, 21 May 2012.

Sami Zaptia, “Political Isolation Law Passed Overwhelmingly”, *Libya Herald*, 5 May 2013.

SANA, *Libya’s Fractious South and Regional Instability*, Dispatch No. 3 February 2014.

- Tarek Megerisi, “Analysis of Legislation No.13 2013: Impact on Libya’s Political Sphere”, *Sadeq Institute*, June 2013.
- The Carter Center, *The 2014 Constitution-Drafting Assembly Elections in Libya*, 2014.
- The Economist, “Libya’s recovery: Better than it sounds”, 28 January 2012.
- The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2012 – Democracy at a Standstill*, 2012.
- The Governance Network/Mercy Corps, *Beyond Gaddafi: Libya’s Governance Context*, 2011.
- The Tripoli Post*, “Libya takes Measures to Combat Corruption”, 13 January 2013.
- The Tripoli Post*, “Libya: Chairman of Supreme Council for Fatwa Warns Those Calling for Federal Region in Libya”, 9 March 2012.
- The Tripoli Post*, “Revenue Watch Seeks to Promote Transparency in Libya’s Oil and Gas Industries”, 4 December 2012.
- Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2013
- Transparency International and Revenue Watch, *Promoting Revenue Transparency: 2011 Report on Oil and Gas Companies*, 2011
- Umar Khan, “Corruption – The Biggest Problem Facing Libya”, *Libya Herald*, 3 August 2013.
- UNDP, *2013 Human Development Report*, 2014.
- UNDP, *Libya Electoral Assistance Project (LEAP) – Third Quarterly Project Progress Report 2012*, 2012.
- United Nations, *Convention Against Corruption*, 2003.
- Unpublished public opinion survey May 2013 – conducted in collaboration between JMW Consulting and the National Democratic Institute (NDI).
- Unpublished study of the Libyan political party landscape completed in March 2013 by JMW Consulting and Ellen Lust.
- United Nations Country Team In Libya, “Strategic Framework 2013-2014”, 2012
- UNSMIL/OHCHR, *Overview of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law During the Ongoing Violence in Libya*, 2014.
- UNSMIL/OHCHR, *Torture and Deaths in Detention in Libya*, 2013.
- US Department of State, *2014 Investment Climate Statement - Libya*, June 2014

WASD, *Independence of Libyan Accounting Bureau in the Light of Lima and Mexico Declarations*, 2012.

Wolfram Lacher, 'Fault Lines of the Revolution – Political Actors, Camps and Conflicts in the New Libya', *Stiftung Wissenschaft und Politik*, May 2013.

World Bank, *Doing Business 2014 – Economic Profile: Libya*, 2014.

World Bank, *Harnessing the Global Recovery – A Tough Road Ahead*, 2014.

World Bank, *MENA Quarterly Economic Brief*, issue 2 January 2014.

World Bank, *Labor Market Dynamics in Libya*, 2013

World Bank, *Rapid Assessment of the Libyan Labor Market*, 2012.

World Bank, *Socialist people's Libyan Arab Jamahiriya public expenditure review, Volume II, main report p. 62*, 2009World Economic Forum, *The Africa Competitiveness Report*, 2013.

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, 2013.

World Values Survey, *World Values Survey Wave 6*, 2014.

مواقع الانترنت

<http://archive.crossborderinformation.com/Article/Libyan+corruption+commission+to+investigate+oil+smuggling+allegations.aspx?date=20131011#> [accessed 15 April 2014]

<http://berkeleycenter.georgetown.edu/essays/religious-freedom-in-libya> [accessed 26 May 2014]

<http://carnegieendowment.org/2013/08/06/building-libya-s-security-sector#> [accessed 21 May 2014]

<http://carnegieendowment.org/sada/2014/02/25/another-election-in-libya/h1q4> [accessed May 21 2014]

<http://cpj.org/2014/02/attacks-on-the-press-in-2013-libya.php#more> [accessed 5 May 2014]

<http://data.libyavotes.ly/en/national> [accessed 7 June 2014]

<http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS> [accessed 18 August 2014]

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf [accessed 12 May 2014]

http://en.libyamediawiki.com/index.php?title=Main_Page. [accessed 2 May 2014]

<http://en.rsf.org/libya-libya-extends-draconian-gaddafi-19-02-2014,45893.html> [accessed 5 May 2014]

<http://en.rsf.org/libya-more-than-20-attacks-on-media-and-24-02-2014,45923.html> [accessed 7 May 2014]

<http://hnec.ly/?p=4895> [accessed 8 July 2014]

<http://hnec.ly/?p=5155> [accessed 8 July 2014]

<http://hnec.ly/assets/uploads/2014/02/CoC.pdf> [accessed 8 July 2014]

<http://lbc.com.ly/en> [accessed 21 August 2014]

<http://travel.state.gov/content/passports/english/country/libya.html> [accessed 19 March 2014]

<http://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5110&language=en-US> [accessed 2 April 2014]

<http://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5289&language=en-US> [accessed 20 May 2014]

http://web.gnc-ly.org/news_det_page.aspx?news_id=6713 [accessed 20 May 2014]

www.ab.ly/ar [accessed 25 August 2014]

www.academia.edu/5257004/Libyas_Political_Isolation_Law_-_Politics_Justice_or_the_Politics_of_Justice [accessed 25 August 2014]

www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/libya-prepares-vote-amid-tensions-201462411369559322.html [accessed 11 November 2014]

www.amnesty.org/en/appeals-for-action/LibyaAmara [accessed 12 May 2014]

www.amnesty.org/en/news/libya-latest-abduction-highlights-dysfunctional-justice-system-2013-09-03 [accessed 29 October 2014]

www.amnestyusa.org/news/news-item/libyan-journalist-detained-on-defamation-charges-for-publication-on-corruption [accessed 12 May 2014]

www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/politics/2014/03/26/Libya-Constituent-Assembly-session-on-144-PM-term-extended_bd8d521a-1fe8-43ba-9500-83758584a879.html [accessed 15 April 2014]

www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/is-local-government-in-libya-the-solution [accessed 22 August 2014]

www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/libyas-fractious-new-politics [accessed 22 August 2014]

www.audit.gov.ly/ [accessed 10 September 2014]

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133396.pdf [accessed 3 April 2014]

<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/88707/Egypt/Politics-/Three-Egyptians-die-in-building-collapse-in-Libya.aspx> [accessed 29 October 2014]

www.euromoney.com/Article/3309317/Category/17/ChannelPage/0/Libya-lodges-claim-against-Goldman-Sachs.html?copyrightInfo=true [accessed 18 August 2014]

www.everyculture.com/Ja-Ma/Libya.html#ixzz36swmtfuB [accessed 8 July 2014]

www.forbes.com/sites/timothyspangler/2011/04/05/islamic-funds-sharia-law-and-investment-structures/ [accessed 25 June 2014]

www.ft.com/cms/s/0/85eb66f4-80f9-11e4-896c-00144feabdc0.html#slide0 [accessed 23 January 2015]

www.globallegalpost.com/big-stories/lawyer-leads-anti-corruption-drive-in-libya-80178374/ [accessed 15 April 2014]

www.globalpost.com/dispatch/news/regions/africa/120301/libya-media-revolution-newspapers-television-radio-journalism-free-speech [accessed 5 May 2014]

www.hrw.org/news/2012/04/28/libya-amend-vetting-regulations-candidates-officials [accessed 9 June 2014]

www.ibtimes.com/libyans-vote-parliamentary-election-despite-hifters-attacks-government-strongholds-east-1611602 [accessed 17 July 2014]

www.ignc.net.ly/about-ignc/ [accessed 10 September]

www.ignc.net.ly/category/reports/ [accessed 10 September]

www.ilo.org/public/english/region/afpro/cairo/countries/libya.htm [accessed August 15, 2014]

www.inta.org/INTABulletin/Pages/LIBYATrademarkOfficeResumesWork.aspx [accessed 21 August 2014]

www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=69637bca-0e86-44dc-a774-d4c4046b2adc#Penal [accessed 21 August 2014]

www.jabha.ly/online [accessed 25 August 2014]

www.kwintessential.co.uk/resources/global-etiquette/libya.html [accessed 8 July 2014]

www.law.georgetown.edu/campus-life/activities-organizations/barristers-council/faqs.cfm [accessed 25 August 2014]

www.lbbs.org.uk/index.php [accessed 21 August 2014]

www.libya-businessnews.com/2012/07/28/turkey-boosts-role-in-libya-by-training-police/ [accessed 31 July 2014]

www.libya-businessnews.com/2013/02/11/libyan-construction-law-contractors-liabilities/ [accessed June 25 2014]

www.libyaintelligence.org/content/budget-2013-another-unaccounted-fraud [accessed 26 May 2014]

www.libyaintelligence.org/content/difficulties-posed-development-national-police-force-libya [accessed 31 July 2014]

www.libyamonitor.com/news/economy/new-attack-audit-bureau [accessed 25 July 2014]

www.libyanjustice.org/news/news/post/23-lfjl-strongly-condemns-new-laws-breaching-human-rights-and-undermining-the-rule-of-law [accessed 7 July 2014]

www.libyanjustice.org/news/news/post/74-lawyers-for-justice-in-libya-condemns-the-gncs-amendments-to-libyas-constitutional-declaration [accessed 25 August 2014]

www.ly.undp.org/content/libya/en/home/presscenter/articles/2013/06/19/strengthening-capacities-of-gnc-committee-staff/ [accessed 20 May 2014]

www.mei.edu/content/libyas-political-isolation-law-politics-and-justice-or-politics-justice [accessed 20 May 2014]

www.middleeasteye.net/news/former-prime-minister-zeidan-returns-libya-amid-rising-instability-828444301#sthash.rB1bxvHa.dpuf [accessed 22 August 2014]

www.ndtv.com/article/world/three-storey-building-collapses-in-libya-kills-five-365273 [accessed 29 October 2014]

www.revenuewatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/libya/transparency-snapshot [accessed 15 April 2014]

www.sadeqinstitute.org/2013/08/how-can-libya-achieve-good-governance/ [accessed 20 May 2014]

www.ssrresourcecentre.org/2014/05/21/reforming-libyas-post-revolution-security-sector-the-militia-problem/ [accessed 23 January 2015]

www.thenational.ae/news/world/africa/poverty-persists-in-libya-despite-oil-riches [accessed 26 May 2014]

www.transparency.org/gcb2013/country/?country=libya [accessed 12 May 2014]
www.tripolipost.com/articledetail.asp?c=2&i=10558 [accessed 29 October 2014]
www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/spcnews/spc_news_february13.pdf [accessed 30 July 2014]
[www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=?&commit=Search&keyword=&country\[\]=118&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search](http://www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=?&commit=Search&keyword=&country[]=118&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search) [accessed 2 April 2014]
[www.uslba.org/sites/default/files/pdf/Audit%20Bureau%20Strategic%20Plan%20Comments%20\(Website\)%20-%207.14.14.pdf](http://www.uslba.org/sites/default/files/pdf/Audit%20Bureau%20Strategic%20Plan%20Comments%20(Website)%20-%207.14.14.pdf) [accessed 10 September 2014]
www.wattan.ly [accessed 25 August 2014]
www.worldtribune.com/2013/05/02/britain-to-train-4000-libyan-police/ [accessed 31 July 2014]
<https://ar-ar.facebook.com/SupremeCourtOfLibya> [accessed 25 September 2014]
<https://au.finance.yahoo.com/news/libyas-stock-market-low-key-051058680.html> [accessed 7 July 2014]
<https://blueprintforfreespeech.net/document/libya-overview> [accessed 3 April 2014]
<https://twitter.com/LibyaAb> [accessed 2 April 2014]
www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html [accessed 26 May 2014]
www.cia.gov/library/publications/world-leaders-1/LY.html [accessed 15 August 2014]
www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=673694459372737&id=378224298919756 [accessed 10 September 2014]
www.hnec.ly [accessed 27 May 2014]
www.imf.org/external/np/ms/2013/030613.htm [accessed May 20 2014]
www.imf.org/external/np/ms/2013/030613.htm [accessed 3 April 2014]
www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr1369.htm [accessed May 20 2014]

