

# المعايير الدولية

## وقوانين الاعلام في العالم العربي

أيار ٢٠١٣



مركز القانون والديمقراطية



الإتحاد الدولي للصحفيين

# المعايير الدولية

وقوانين الاعلام في العالم العربي

أيار ٢٠١٣

**المؤلف:** توبي منديل، المدير التنفيذي لمركز القانون والديمقراطية  
**المساهمون:** سارة بوشطوب، مسؤولة مشاريع وحملات العالم العربي والشرق الأوسط عن الاتحاد الدولي  
للصحفيين،  
ولورين ليحي، وباتريك أونيل، وكيتي سامون، وجيسون سميث ، متدربون وطلاب متطوعون عن مركز القانون  
والديمقراطية

© CLD, Halifax and IFJ, Brussels - ISBN – 978-0-9878751-6-7

**تم ترخيص هذا العمل في إطار:**

Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported  
Licence:

**لك الحرية بنسخ هذا العمل، وتوزيعه، وعرضه، والاستناد اليه على ان تلتزم بما يلي:**

١. ان تذكر مركز القانون والديمقراطية والاتحاد الدولي للصحفيين باعتبارهما منتجي هذا الدليل.
٢. ألا تستخدم هذا العمل لأهداف تجارية.
٣. أن تشر وتوزع أي عمل تم انتاجه استنادا إلى هذا الدليل تحت ترخيص نشر مشابه مطابق لترخيص هذا الدليل.

**يمكن الاطلاع على نسخة من ترخيص هذا الدليل على الرابط التالي:**

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

### **للمزيد من المعلومات اتصل:**

#### **مركز القانون والديمقراطية**

39 Chartwell Lane  
Halifax, N.S.  
B3M 3S7  
Canada  
Tel: +1 902 431-3688  
Email: [info@law-democracy.org](mailto:info@law-democracy.org)  
[www.law-democracy.org](http://www.law-democracy.org)  
Twitter: @law\_democracy

#### **الاتحاد الدولي للصحفيين**

International Press Center  
Residence Palace, Block C  
155 rue de la Loi  
B-1040 Brussels, Belgium  
Tel: +32 2235 2200  
Email: [ifj@ifj.org](mailto:ifj@ifj.org)  
[www.ifj.org](http://www.ifj.org)

**الناشر:** بيت كوستا، الاتحاد الدولي للصحفيين [ifj@ifj.org](mailto:ifj@ifj.org)  
**ترجمة وتصميم:** كولاج للإنتاج الفني [info@collage.ps](mailto:info@collage.ps)

# قائمة المحتويات

استهلال.....	٥
المقدمة .....	٧
القسم الأول: معايير عامة .....	١١
القسم الثاني: التشريعات الاعلامية .....	٢٣
١. هيئات مستقلة لتنظيم الاعلام.....	٢٣
٢. التنوع.....	٣٦
٣. تنظيم عمل الصحفيين.....	٤٨
٤. تنظيم الصحافة المطبوعة.....	٥٨
٥. تنظيم الاعلام المرئي والمسموع.....	٧١
٦. خدمة البث العمومي.....	٨١
القسم الثالث: قوانين اخرى .....	٩٣
٧. حق الحصول على المعلومات.....	٩٣
٨. القيود المدنية.....	٩٨
٩. القيود الجنائية.....	١٠٤
الخلاصة.....	١١٩



# استهلال

اصبح الشرق الأوسط الجديد بعد ما يسمى بربيع العرب اكثر تعقيدا مما كان. وفي الوقت الذي تدخل فيه المنطقة بكاملها مرحلة مخاض، نحتاج إلى كرة كريستال فائقة القوة لكي نستطيع التنبؤ بشكل الوليد القادم. ورغم ذلك، فإن هناك شيئا مؤكدا، وهو إن الصوت ”العربي“ الذي أعلن عن نفسه في أكثر من اثنتي عشر دولة منذ ان ثارت تونس في مطلع سنة ٢٠١١ لن يقبل ان يتم اخماده.

ويلعب الصحفيون ونقاباتهم في المنطقة، ومعظم هذه النقابات هي من أعضاء الاتحاد الدولي للصحفيين، دورا مهما في خضم هذه الأحداث ذات الأهمية الشديدة. فعندما، في النهاية، انهدم السد، تجمع الاتحاد الدولي للصحفيين وقيادات النقابات اعضائه لمناقشة الخيارات المتاحة وتبني استراتيجيات خاصة بآليات اصلاح البيئة القانونية الاعلامية، باعتبار هذا الاصلاح ضروريا وحاسما لتحقيق رؤية صحافية جديدة في العالم العربي، صحافة مترسخة في نسيج القيم الديمقراطية ومبادئها.

وكنا متشجعين من احتمالية تحقيق تغيير ايجابي جدي للمرة الأولى، ومن امكانية اشغال فتيل عملية سستمكن من تغيير حالة الحريات الاعلامية في العالم العربي. وكان واضحا بأننا لسنا محتاجين لاعادة اختراع العجلة من جديد، خاصة مع سهولة الوصول إلى مخزون وفير من القوانين الدولية القادرة على تقديم حماية فاعلة لحرية التعبير والاعلام، وهي منظومة القوانين التي تستند إليها المحاكم الدولية المتخصصة بحقوق الانسان وكذلك الهيئات والمنظمات الرسمية الأخرى.

ويبدو واضحا منذ البداية أن جميع الدول في العالم العربي تنتهك بشكل خطير

كل هذه المعايير الدولية أو معظمها. ولا يمكننا انكار التحديات الهائلة التي تواجه الحريات الاعلامية، وتشمل هذه التحديات التدخل الحكومي الفاضح بقرارات الهيئات التي تنظم الاعلام، وعدم الاعتراف بأبسط المبادئ حول تنوع المحتويات الاعلامية، وتنوع المصادر، والتعددية، واحتكار عمليات الترخيص وتجييرها، وتجيير آليات منح بطاقات الاعتماد الصحفية، وشحة حقوق الصحفيين، والقيود على المحتويات الاعلامية، والتقاليد الضعيفة المتعلقة بحماية المصادر وحق المواطنين بالمعرفة، واحتلال السرية المكانية الأولى في سلم الاولويات الحكومية، ومواصلة استغلال مفهومي الأمن الوطني والنظام العام بهدف إخضاع الصحفيين.

وسيثبت هذا الدليل، من خلال عرضه لمراجعة فريدة لهذه القوانين والقواعد واقتراح حلول للتحديات التي يواجهها الصحفيون العرب، أنه أداة صلبة توضع بين يدي هؤلاء الصحفيون ونقاباتهم. وأنه قادر على تقوية حملاتهم الهادفة لتحقيق اصلاحات جوهرية في قطاع الاعلام، كما ويقدم اقتراحات للمبادرة بتحركات عملية لمواجهة المخاطر الناتجة عن الفقر، والفساد، والتدخلات السياسية غير المبررة.

**جيم بوملحة،**

**الرئيس: الاتحاد الدولي للصحفيين**

## مقدمة المؤلف

يعترف كل المفكرين والمعلقين على مسألة الديمقراطية بالدور الرئيسي الذي تقوم به "حرية التعبير" بشكل عام وحرية الإعلام بشكل خاص، في تحقيق المشروع الديمقراطي، هذا المشروع الإجتماعي الضخم. وأهم مناحي الحياة الديمقراطية هي قدرة المواطنين على المشاركة في العملية السياسية، من خلال التعبير عن آرائهم ومخاوفهم. ومن خلال قدرتهم على بلورة آرائهم استناداً إلى معلومات ذات أسس قوية وموثوقة.

وحتى وقت قريب، كان احترام القيم الديمقراطية وحرية التعبير في العالم العربي شحيح جداً. وفي الماضي تسامح العالم، إلى حد ما، مع ما أطلق عليه تسمية "الإستثنائية العربية"، للتعبير عن قلة الاحترام لهذه القيم الأساسية في المنطقة، ولهذا التسامح اسباب سياسية واقتصادية مختلفة. ولكن هذا الحال بدأ يتغير الآن مع حلول ما يسمى بالربيع العربي. ويستند هذا الحراك على مطالب المواطنين في الدول العربية بالحصول على مزيد من الحريات.

ولكن الانجازات لغاية هذه اللحظة لا زالت متواضعة. وقد اعطى التقرير السنوي للحريات الصادر عن منظمة "فريدوم هاوس" لتصنيف الحريات الصحفية في المنطقة لسنة ٢٠١١ خمسة دول درجة "حرية جزئية"، وهذا زيادة عن تقرير سنة ٢٠١٠ والذي حصلت فيه دولتان فقط على هذا التصنيف<sup>١</sup>. رغم أن هذه النتائج لا زالت متواضعة، إلا أنها مؤشر إلى السير في الاتجاه الصحيح. والأهم من كل شيء هو أنه توجد الآن امكانية حقيقية لإنجاز تغيير جدي في المنطقة. وللمرة الأولى، توجد إمكانية واقعية لبناء ديمقراطية حقيقية في هذه المنطقة التي سيطرت عليها الدكتاتوريات والملكيات.

١ وقد تم تكرار هذه النتائج في تقارير السنة التالية، بمعنى انه تم تكرار تصنيف سنة ٢٠١١ في تقرير سنة ٢٠١٢. هذه التصنيفات لكل السنين موحدة على:

<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>

وليتمكن التغيير الديمقراطي من أخذ مدام ويكون فاعلا لا بد أن يبنى على أسس قوية. والحاجة لإصلاح قوانين الإعلام هي جزء مهم من هذه الأسس. ورغم أنه من الوارد ان يكون هناك تسامح رسمي تجاه حرية الإعلام في واقع يفنقر لتغيير قانوني بنيوي، تظهر التجارب من حول العالم بأنه دون تغيير بنيوي يظل هذا التسامح قائما على المدى القصير فقط.

ويهدف هذا الدليل لتزويد الناشطين في مجال اصلاح قوانين الإعلام في المنطقة بمعلومات عن المعايير الدولية الأساسية المتعلقة بالجوانب المختلفة لقوانين الإعلام، بالإضافة إلى وصف لكيفية تعامل الاتجاهات الرئيسية في المنطقة مع هذه القضايا. ويغطي الدليل كل المسائل الأساسية في قوانين الإعلام بما في ذلك فكرة التنوع في الإعلام، والحاجة إلى أن تكون البنى والهياكل التي تنظم الإعلام محصنة من التدخل السياسي والتجاري، وضرورة وجود مقاييس تنظيمية في مختلف القطاعات الإعلامية بما في ذلك عمل الصحفيين، والإعلام المقروء والسمعي/البصري، والإعلام العمومي، والحق في الحصول على المعلومات، والحدود القضائية الجنائية والمدنية لما يمكن نشره أو بثه.

والمعايير التي يوردها هذا الدليل، وجوانب التغيير الضروري الذي تحتاج إليه دول العالم العربي والشرق الأوسط هي نقطة البداية فقط. ويحتاج النشطاء والقائمون على الإصلاح في كل دولة لإمعان النظر في طريقة الانتقال من مرحلة وجود نصوص قانونية أو تأسيس لبنى تنظيمية إلى مرحلة تطبيقها بشكل ديمقراطي وحر مع الأخذ بعين الاعتبار واقعهم السياسي، والاجتماعي، والثقافي. وتأمل ان يكون هذا الدليل مفيدا كنقطة بداية، لأنه دون فهم المعايير الدولية التي ينبغي على قوانين الإعلام الالتزام بها، ودون توضيح كيف أن القوانين المطبقة حاليا والممارسات القائمة عاجزة عن احترام هذه المعايير، سيكون صعبا المضي إلى الأمام في عملية الاصلاح.





## القسم الأول: معايير عامة

الحق في حرية التعبير مكفول في المادة ١٩ من «الاعلان العالمي لحقوق الانسان»<sup>٢</sup> والتي تنص على أنه:

لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية.

والاعلان العالمي لحقوق الانسان، باعتباره قرار جمعية عمومية للأمم المتحدة، ليس ملزماً بشكل آلي للدول الأعضاء. رغم ذلك فإن أجزاء منه بما فيها «المادة ١٩»، تعتبر بأنها قد اكتسبت قوة قانونية من مكانتها كأحد مصادر تشريعات القانون الدولي منذ ان تم تبنيها سنة ١٩٤٨.<sup>٣</sup>

وحرية التعبير مضمونة أيضاً في «العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية»<sup>٤</sup>، وهي معاهدة تم التوقيع عليها ومصادقتها من قبل ١٦٧ دولة، وتتص «المادة ١٩» من العهد على ما يلي:

١. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

٢. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما

٢ قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة رقم (III) 217 A، ١٠ كانون أول/ديسمبر ١٩٤٨.

٣ انظر على سبيل المثال قضية: "برشلونة تراكشون، شركة الطاقة وال ضوء (بلجيكا ضد اسبانيا)، (المرحلة الثانية)، تقرير محكمة العدل الدولية. ٣ ١٩٧٠ (محكمة العدل الدولية)، ورأي ناميبيا، تقرير محكمة العدل الدولية. ١٦ ١٩٧١، رأي منفصل، القاضي أمون (محكمة العدل الدولية).

٤ قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة 2200 A (XXI)، تم تبنيه في ١٦ كانون أول ديسمبر ١٩٦٦، ودخل حيز التنفيذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.

٥ بتاريخ أيار/مايو ٢٠١٣. وهذه الدول تتضمن الجزائر، البحرين، جيبوتي، مصر، العراق، الاردن، الكويت، لبنان، ليبيا، المغرب، الصومال، السودان، سوريا، تونس، اليمن.

اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

وحرية التعبير محمية أيضا في جميع المعاهدات الإقليمية الثلاثة المتعلقة بحقوق الإنسان، وخاصة المادة ١٣ من "المعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان"<sup>٦</sup>، والمادة ١٠ من «المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان»<sup>٧</sup>، والمادة ٩ من «الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب»<sup>٨</sup>.

## أهمية حرية التعبير

مهما تم التركيز على أهمية حرية التعبير وكثر الحديث عنها فإنه لا يمكن اعتبار هذا من المبالغات. فعندما يتم حجب هذا الحق الأساسي، ويتم لجم التدفق الحر للمعلومات والأفكار، فإن حقوق الإنسان الأساسية الأخرى بما في ذلك النظام الديمقراطي يجد ذاته يتعرض للخطر. وتعتمد المشاركة الديمقراطية على التدفق الحر للأفكار والمعلومات، هذا نابع من أن مشاركة المواطنين الأساسية في عمليات صنع القرار لا يمكن أن تتحقق إلا إذا تمكن المواطنون من الحصول على المعلومات، وتوفرت لهم منابر للتعبير عن وجهات نظرهم. كما وتعتمد على ضمان حرية التعبير قيم اجتماعية بالغة الأهمية مثل الحكم الرشيد، والمحاسبة العامة، والتحقيق الذاتي للأفراد، ومكافحة الفساد.

وقد كررت المنظمات والتجمعات الدولية، والمحاكم الدولية تركيزها على الأهمية المركزية لحق حرية التعبير. حيث تبنت الأمم المتحدة في جلستها

٦ تم تبنيها في سان خوسيه في كوستاريكا بتاريخ ٢٢ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٦٩، ودخلت حيز التنفيذ في ١٨ تموز/يوليو ١٩٧٨.

٧ تم تبنيها في ٤ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٥٠، ودخلت حيز التنفيذ في ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٥٣.

٨ تم تبنيها في نيروبي/كينيا في ٢٦ حزيران/يونيو ١٩٨١، ودخل حيز التنفيذ في تشرين أول/أكتوبر ١٩٨٦.

## القسم الأول: معايير عامة

الأولى التي عقدت سنة ١٩٤٦ قرار رقم ٥٩ (١)،<sup>٩</sup> والذي يحيل إلى حرية الحصول على المعلومات وتداولها بمعناها الواسع:

حرية تداول المعلومات هي حق أساسي من حقوق الإنسان.. وهي الحجر الأساسي لكل الحريات الأخرى التي تلتزم بها الأمم المتحدة.

وكما يؤكد قرار الامم المتحدة السالف، فإن حرية التعبير هي مهمة بشكل جوهري باعتبارها حقاً فردياً من جهة، ولأنها شرط أساسي للتمكن من ممارسة بقية الحقوق. وقد ركز عدد كبير من الهيئات الدولية المهتمة بحقوق الإنسان على فكرة أن حرية التعبير هي من الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية وعليها تعتمد القدرة على التمتع ببقية الحقوق. فقد أكدت "لجنة حقوق الإنسان"، وهي الجهة التي تم تأسيسها وتكليفها بمراقبة تطبيق "العهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية":

الحق في حرية التعبير هو على قدر عال من الأهمية في كل مجتمع ديمقراطي.<sup>١٠</sup>

وكذلك الأمر بالنسبة «لمحكمة الأمريكيتين لحقوق الإنسان» التي أقرت بأن: «حرية التعبير هي حجر الأساس الذي يعتمد عليه وجود المجتمع الديمقراطي.»<sup>١١</sup> كما وافقت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن: «حرية التعبير واحد من الأركان الأساسية للمجتمع (الديمقراطي)، وواحد من الشروط الأساسية لتقدمه ولتنمية كل البشر.»<sup>١٢</sup>

وتوفر الضمانات الدولية لحرية التعبير حماية واسعة لكل أشكال التعبير، وليس فقط التصريحات التي تعتبر بشكل عام من أجل الصالح العام، ولكن

٩ تم تبنيه في ١٤ كانون أول ديسمبر ١٩٤٦.

١٠ تي-هون بارك ضد جمهورية كوريا، ٢٠ تشرين اول/ اكتوبر ١٩٩٨، بيان رقم ٦٢٨/١٩٩٥، الفقرة ١٠، ٣.

١١ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونياً لممارسة مهنة الصحافة، رأي استشاري أوسي-٨٥/١٣ في ١٣ تشرين ثاني ١٩٨٥، سلسلة أ رقم ٥، الفقرة ٧٠.

١٢ هاندي سايد ضد المملكة المتحدة، ٧ كانون اول/ ديسمبر ١٩٧٦، طلب رقم ٥٤٩٢/٧٢، فقرة ٤٩.

أيضا التصريحات التي قد يعتبرها معظم المواطنون مهينة وجارحة. وحماية الآراء غير المسنودة من عموم الناس هي في قلب الضمانات المحصنة لحرية التعبير. وقد عبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عن هذا بشكل واضح: تشمل حرية التعبير ليس فقط «المعلومات» أو «الأفكار» التي يتم تلقيها بشكل إيجابي.. وإنما تشمل أيضا الآراء التي تعتبر مهينة، أو صادمة، أو مزعجة للدولة، أو لأي شريحة أخرى من السكان. مثل مطالب التعددية، والتسامح، والانفتاح الفكري والتي بدونها لا يوجد «مجتمع ديمقراطي».<sup>١٣</sup>

## أهمية حرية الاعلام

وتعتبر حرية التعبير ذات أهمية خاصة من ناحية علاقتها بالاعلام، ودوره في تحويل مبدأ حرية تدفق المعلومات والأفكار أمرا واقعا. ويعتبر الإعلام في معظم الدول الوسيط الأساسي في الترويج للنقاش العمومي واستمراريته. وقد عبرت «محكمة الأمريكيتين لحقوق الإنسان» عن هذا: «إن الاعلام الشعبي هو الذي يجعل من حرية التعبير واقعا».<sup>١٤</sup> فيما أشارت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى «الدور المهم للصحافة للدولة التي يسري فيها حكم القانون».<sup>١٥</sup> ويستحق الإعلام حماية خاصة بسبب دوره في تزويد العموم بـ «معلومات وأفكار تهم الصالح العام، ولا يقتصر (دور الصحافة) على نشر هذه المعلومات والأفكار؛ وإنما من حق المواطنين الحصول عليها. وبدون هذا، فإنه ليس بمقدور الصحافة ان تلعب الدور المهم المنوط بها «كقريب على مصالح الشعب».<sup>١٦</sup>

ومثل هذا أيضا، أكد «إعلان مباديء حرية التعبير»، (الإعلان الأفريقي) الذي تبنته المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب سنة ٢٠٠٣ على «الدور

١٣ المصدر السابق.

١٤ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا لممارسة مهنة الصحافة، ملاحظة ١٩ فقرة ٢٤.

١٥ ثورغير ثورغيرسون ضد آيسلندا، ٢٥ حزيران/يونيو ١٩٩٢، طلب رقم ١٣٧٧٨/٨٨، فقرة ٦٣.

١٦ المصدر السابق.

## القسم الأول: معايير عامة

الأساسي للإعلام ووسائل الاتصال الأخرى على ضمان الاحترام الكامل لحرية التعبير، وفي دعم التدفق الحر للمعلومات والأفكار، وفي مساعدة الشعوب في اتخاذ قرارات متسندة إلى معلومات وافية، وفي تسهيل الممارسة الديمقراطية وتقويتها.»<sup>١٧</sup>

يلعب الإعلام دورا مهما في التأسيس للديمقراطية ودعمها بما في ذلك أثناء الانتخابات. وقد اكدت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الانسان على دور الاعلام الحر في دعم العملية السياسية:

إن حرية توصيل المعلومات والأفكار حول القضايا العامة والسياسية إلى المواطنين، والمرشحين، والممثلين المنتخبين هي مسألة حاسمة. وهذا يقتضي ان تكون الصحافة الحرة والأشكال الأخرى من الإعلام قادرة على التعليق على القضايا التي تهم المواطنين دون رقابة، أو تضييق وأن توصل هذه المعلومات إلى الرأي العام.<sup>١٨</sup>

وفي نفس الإطار، اكدت المحكمة الأوروبية على:

توفر حرية الصحافة للمواطنين واحدة من أفضل الوسائل لاكتشاف افكار قيادتهم السياسية ومواقفها وتساعدهم في تشكيل آرائهم عن هؤلاء القيادات. وتعطي الصحافة، بشكل خاص، السياسيين الفرصة لتقديم آرائهم وتعليقاتهم على القضايا التي تشغل الرأي العام. وبذلك، فهي تمكن الجميع من المشاركة في الجدل السياسي الحر، والذي يعتبر بمثابة النواة الصلبة لمفهوم المجتمع الديمقراطي.<sup>١٩</sup>

## الحق في التلقي والبحث

وتحمي حرية التعبير، في إطار القانون الدولي، ليس فقط حق المتحدث (في «توصيل» المعلومات والأفكار)، وإنما تضمن أيضا حق المستمع (في «البحث»

١٧ تم تبنيه من قبل المفوضية الأفريقية لحقوق الانسان والشعوب في جلستها رقم ٢٢، ١٧-٢٣ تشرين أول/اكتوبر ٢٠٠٢.

١٨ تعليق عام رقم ٢٥ للجنة الامم المتحدة لحقوق الانسان، CCPR/C/21/Rev.1/Add.7، ١٢ تموز/يوليو ١٩٩٦.

١٩ كاستيليس ضد اسبانيا، ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٩٢، طلب رقم ١١٧٩٨/٨٥، فقرة ٤٣.

عن المعلومات والأفكار «وتلقيها»). وقد قامت «محكمة الأمريكيتين» بتوضيح ما يترتب عليه حق البحث عن المعلومات والأفكار وتلقيها، باعتبارها واحدا من المناحي الأساسية لحرية التعبير، بشكل جلي وقوي. وقد ادركت المحكمة في وقت مبكر الأهمية التطبيقية للطبيعة الثنائية لحرية التعبير:

عندما يتم تقييد حرية الفرد في التعبير بشكل غير قانوني، فإنه ليس حق ذلك الفرد وحده الذي تم انتهاكه، وإنما حق جميع الأفراد الآخرين في «تلقي» المعلومات والأفكار. ولذلك، فإن لهذا الحق المحمي في الفقرة ١٣ طبيعة خاصة والتي تتجلى في البعد الثنائي لحرية التعبير. وهذا يتطلب الامتناع عن التقييد أو اللجم التعسفي لحق أي فرد في التعبير عن أفكاره، أي أن هذا حق لكل فرد من الأفراد، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فهناك البعد الآخر لحق حرية التعبير، والذي يتضمن الحق الجمعي في تلقي المعلومات مهما كانت، وكذلك الوصول إلى الأفكار التي يعبر عنها الآخرون... ومن ناحية البعد الاجتماعي لحرية التعبير، فهي أدوات لتبادل الأفكار والمعلومات بين البشر من خلال الاعلام الشعبي.<sup>٢٠</sup>

والبعد الثاني من الحق في حرية التعبير يمنع التدخل التعسفي من قبل الدولة من أجل منع الأشخاص من تلقي معلومات يريد الآخرون توصيلها لهم.<sup>٢١</sup> وبذلك، فإن حق المستمعون يضع الدولة امام مسؤولياتها باتخاذ خطوات فعلية تضمن بيئة ملائمة لنشر المعلومات المتنوعة والأفكار المختلفة وتسهيل قدرة المواطنين في الوصول إليها. ويعترف القانون الدولي بشكل عام بأنه على الدولة أن تتخذ إجراءات تضمن حقوق المواطنين فعلى سبيل المثال، تضع الفقرة ٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على الدول مسؤولية «إذا كانت تدايرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا أعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الأعمال من تدابير تشريعية أو غير

٢٠ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا لممارسة مهنة الصحافة، رأي استشاري أوسي-٥/٥٨ في ١٣ تشرين ثاني ١٩٨٥، سلسلة أرقم ٥، الفقرة ٣٠ - ٢.

٢١ راجع على السبيل المثال لبيندر ضد السويد، ٢٦ آذار مارس ١٩٨٧، طلب رقم ٨١/٩٢٤٨ (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)، فقرة ٧٤.

تشريعية.<sup>٢٢</sup> كما تم التأكيد بشكل واسع والاعتراف بمسئولية الدولة باتخاذ إجراءات تضمن احترام حرية التعبير.<sup>٢٣</sup>

## القيود على حرية التعبير

يعترف القانون الدولي بأن حرية التعبير ليست حرية مطلقة. رغم ذلك، فإن القانون الدولي الإنساني يفرض قيوداً مشددة على أي تحجيم لحرية التعبير. ويجب أن تتلائم هذه القيود مع الفقرة الثالثة من المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تنص على:

٣. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة، وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

أ. لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

ب. لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

وهذا النص يفرض ثلاث محددات على تقييد حرية التعبير. وفي آخر تعليق للجنة الامم المتحدة لحقوق الانسان على المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي تبنته في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، صرحت اللجنة بما يلي:

وضعت الفقرة (٣) ثلاثة شروط محددة، وأن القيود التي يمكن فرضها على حرية التعبير يجب ان تخضع لهذه المحددات: يجب ان تكون القيود «محددة بنص القانون»، ويجب ان تفرض على الأراضية التي توفرها النقطة (أ) والنقطة (ب) من الفقرة ٢، كما يجب ان تمر عبر امتحان شديد حول ضرورة التقييد وتناسبه.<sup>٢٤</sup>

٢٢ انظر ايضا المادة الثانية من العهد.

٢٣ انظر على سبيل المثال فيجت فيرين جيجين تيرفايريكين ضد سويسرا، ٢٨ حزيران ٢٠٠١، قضية رقم ٩٤/٢٤٦٩٩ (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)، فقرة ٤٥، وأيضاً ميراندا ضد المكسيك، ١٣ نيسان ١٩٩٩، تقرير رقم ٩٩/٥، قضية رقم ٧٣٩، ١١ (محكمة الأمريكيتين لحقوق الانسان).

٢٤ تعليق عام رقم ٣٤، ١٢ ايلول/سبتمبر ٢٠١١، سي سي بي ار/سي/جي سي/٢٤، الفقرة ٢٢. وطال

**أولاً:** يجب ان يكون تقييد حرية التعبير مستندا إلى القانون، أو أن يتم فرضه بما لا يتعارض مع القانون. وهذا يفترض ليس فقط ان التقييد يعتمد على نص قانوني، ولكن أن يتمتع القانون بدرجة عالية من الوضوح وإمكانية فهمه بسهولة. وعندما تتم صياغة القيود بشكل غامض ومشوش، فإنه يمكن تأويلها بطريقة تعطيها طيفا من المعاني المختلفة. وهذا يعطي السلطات صلاحية تطبيقها في حالات ليس لها علاقة بالهدف الأصلي للقانون أو الغاية الشرعية التي كانت تسعى لحمايتها. وبالنسبة لمن يخضع لهذه القوانين، فإن غموض نصوصها يجعلها غير قادرة على التحديد بدقة نوعية الممارسات المحظورة. وينتج عن هذا، أن هذه القوانين قد تفرض حظرا مرفوضا على حرية التعبير لأن الأفراد بيدأون بالابتعاد من المنطقة التي يمكن ان ينطبق عليهم قانون الحظر لتفادي الرقابة. وكما صرحت لجنة حقوق الإنسان:

فيما يتعلق بالفقرة (٣)، من أجل توصيف مبدأ على أنه "قانون"، يجب ان تتم صياغته بدقة عالية ليتمكن الفرد من تنظيم ممارسته لحق حرية التعبير بما يتناسب مع هذه الصياغة، والتي يجب أن تكون في متناول جميع المواطنين. ويجب على القانون ألا يعطي الجهة المسؤولة عن متابعة تطبيقه حرية فرض أغلال مقيدة لحرية التعبير. وعلى القوانين ان توفر ارشادات واضحة للجهات المسؤولة عن متابعة تطبيقها لتمكنهم من اتخاذ احكام صحيحة حول طبيعة الآراء التي يمكن تقييدها وأي آراء لا ينبغي التعرض لها.<sup>٢٥</sup>

**ثانياً:** يجب ان يهدف التقييد إلى حماية واحد من الأهداف الشرعية التي تم ذكرها في المادة ١٩ (٣). وواضح من المفردات المستخدمة في المادة ١٩ ومن وجهة نظر لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان بأن قائمة المسببات لتقييد الحرية محصورة بالأسباب التي تم ذكرها، وأن القيود المفروضة والتي لا علاقة لها باي من الأهداف الشرعية الواردة في النص تعتبر غير صالحة ومرفوضة:

---

أيضا موكونج ضد كامرون، ٢١ تموز ١٩٩٤، تعميم رقم ١٩٩١/٤٥٨، فقرة ٩،٧ (لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان).

٢٥ تعليق عام رقم ٣٤، المصدر السابق، فقرة ٢٥.

## القسم الأول: معايير عامة

لا يسمح بفرض قيود لأسباب غير مذكورة في الفقرة ٣، حتى وإن كان هناك أرضية تبرر فرض مثل هذه القيود على حقوق أخرى واردة في هذا العهد. ويجب أن يكون فرض القيود فقط لخدمة الأهداف التي تم وصفها في الفقرة ٣، ويجب أن تكون مرتبطة بشكل مباشر باحتياجات أو ظروف محددة وأن تكون هذه الاحتياجات والظروف معلنة سلفاً.<sup>٢٦</sup>

ولا يكفي، للنجاح في امتحان قبول تقييد هذا الحق، أن تستند القيود المفروضة على حرية التعبير إلى جوانب عرضية لواحدة من الشروط المستوجبة لفرض القيود والواردة في نص الفقرة. ويجب أن يكون الإجراء المتخذ بتقييد الحق مرتبطاً مباشرة بهدف الفقرة.<sup>٢٧</sup>

**ثالثاً:** يجب أن يكون التقييد المفروض ضرورياً لتحقيق الهدف. وعنصر الضرورة هنا في امتحان قبول التقييد يفرض معايير عالية يجب على الحكومة الساعية إلى التقييد أن تبرر تدخلها تبعاً له، وهذا ظاهر من الاقتباس التالي والذي قامت المحكمة الأوروبية باستخدامه مرة تلو المرة:

تخضع حرية التعبير، المحصنة في الفقرة ١٠، لعدد من الاستثناءات ورغم هذا يجب تفسير هذه الاستثناءات بشكل ضيق جداً، ويجب أن يقدم تبرير مقنع لأي استثناء (يقيد حرية التعبير).<sup>٢٨</sup>

وقد تم تحديد ثلاثة جوانب لهذا الجزء من الفحص. الأول، إن القيود يجب أن ترتبط بشكل منطقي مع الهدف الذي تسعى للترويج له، بمعنى أن هذه القيود يجب أن تكون مصممة بعناية لتحقيق الهدف المرجو وأنها غير مفروضة بشكل اعتباطي. ثانياً، يجب أن تلتزم الإجراءات بفرض أقل قدر من القيود على الحق بالتعبير (ويطلق على عملية خرق هذا الشرط أحياناً اسم «التوسع»). ثالثاً، يجب أن تتناسب القيود المفروضة مع الهدف الشرعي المبتغى تحقيقه.

٢٦ المصدر السابق، فقرة ٢٢. انظر أيضاً موكنج ضد كامرون، ملاحظة ٣٢ فقرة ٩، ٧.

٢٧ كما اشارات المحكمة العليا في الهند: "طالما أن هناك احتمال بأنه (القيود) مفروض لأهداف غير منصوص عليها في الدستور، فإنه يجب الإقرار بأن هذه القيود غير دستورية وباطلة بكليتها." ثابار ضد ولاية مدراس، (١٩٥٠) ٥٩٤ SCR، صفحة ٦٠٣.

٢٨ انظر، على سبيل المثال، ثورغير ثورغيرسون ضد آيسلندا، ملاحظة ٢٣، فقرة ٦٣.

ويشمل فحص التناسب هذا مقارنة بين عنصرين هما التأثير المحتمل للقيود على حرية التعبير من جهة وتأثيره على تحقيق الهدف الذي تسعى الجهة فارضة القيد للوصول له من جهة أخرى.

وقد لخصت لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان هذه الشروط كما يلي:

يجب ألا تكون القيود المفروضة متوسعة. وقد أشارت اللجنة في تعليقها العام رقم ٢٧ إلى «وجوب أن تلتزم الإجراءات المقيدة بمبدأ التناسب، وأن تكون ملائمة لتحقيق هدف الحماية المرجو منها، ويجب أن تكون أقل الأدوات المطروحة صرامة من ناحية تقييدها للحرية، ويجب ان تكون متناسبة مع المصالح التي تبغي حمايتها... ويجب احترام مبدأ التناسب ليس فقط في النص القانوني الذي يحدد اطار التقييد ولكن ان تلتزم به أيضا السلطات الإدارية والقضائية التي تقوم على تطبيق القانون». وبحسب مبدأ التناسب يجب أيضا الاخذ بعين الاعتبار نوع التعبير موضوع التقييد وكذلك ادوات نشره وتوزيعه. على سبيل المثال، يولي العهد الدولي قيمة كبيرة بشكل خاص لعدم تقييد حرية التعبير في إطار النقاش العام حول الشخصيات العمومية او السياسية في المجتمع الديمقراطي.

وعندما تقوم احد جهات الدولة باستخدام الأرضية القانونية (المنصوص عليها في العهد) لتقييد حرية التعبير، يجب ان تثبت بشكل واضح ومحدد طبيعة التهديد الذي تخشاه، وضرورة الإجراء الذي تتوى اتخاذه وتناسبه مع الهدف. وعليها بشكل خاص أن تثبت وجود رابط مباشر وفوري بين حرية التعبير والتهديد الذي تدعيه.<sup>٢٩</sup>

---

٢٩ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٣، الفقرتين ٣٤ و ٣٥.





# القسم الثاني : التشريعات الإعلامية

## ١. هيئات مستقلة لتنظيم الاعلام

### معايير دولية ومقارنة

إن فكرة استقلالية الهيئات التي تتمتع بصلاحيات تنظيم الإعلام عن الحكومات وأن تكون محمية من التدخلات السياسية والتجارية متجذرة في المعايير الدولية ومثبتة من خلال مقارنة ممارسة مثل هذه الهيئات في المجتمع الديمقراطي. وتعليل الحماية لهذه الهيئات واضح: إذا سيطرت الحكومة على هذه الهيئات، فعلى الأرجح أنها ستتخذ قرارات تنظيمية تجاه الإعلام تحابي الحكومة القائمة، بدلا من اتخاذ قرارات لفائدة الصالح العام. وهذا سيحد من قدرة الإعلام على اعداد تقارير صحفية نقدية، وخاصة تلك المتعلقة بشخصيات سياسية وهذا يقضي بدوره على الاحترام الضروري لحرية التعبير.

كما أنه من الضروري ان تكون هيئات التنظيم مستقلة عن القطاعات التي تنظمها. ورغم أن هذه ليست ظاهرة بارزة أو قضية مهمة في العالم العربي، وهذا يرجع أساسا إلى سيطرة الحكومة عليها، إلا أنها مشكلة تنمو باضطراد في عدد من الدول الديمقراطية حيث تسمى هذه الحالة «القبض على الهيئة التنظيمية». والتبعيات السلبية لهذه الحالة ظاهرة بشكل جلي، وهي في نهاية المطاف مشابهة في نتائجها لسيطرة الحكومة على الهيئات التنظيمية: إذا سيطر أصحاب المؤسسات الإعلامية على هيئة التنظيم فإن عملها سيكون

منحازا لصالحهم بدلا من أن تتخذ قراراتها بناء على المصلحة العامة.

وتجدر الملاحظة إلى أن مبدأ الاستقلالية يطبق على صلاحيات تنظيم الإعلام وليس على المستوى الأعلى والمتعلق بصناعة السياسات والتي عادة ما تظل بيد الحكومة. فعلى سبيل المثال، تعتبر القرارات الأساسية المتعلقة بالتحول إلى النظام الرقمي (بما في ذلك النظام الذي سيتم استخدامه، والاطار الزمني الذي سيتم فيه انجاز التحول الرقمي، والإجراءات العامة التي سيتم تبنيها لمساعدة المواطنين أثناء هذه العملية) هي قرارات سياسية تقوم جهة حكومية باتخاذها. في المقابل، فإن القرارات المحددة مثل أي من الشركات الإعلامية ستحصل على إشارات بث متعددة تعتبر قرارات تنظيمية. وإذا تركت مثل هذه القرارات للحكومة فإنها ستتأثر بالاعتبارات السياسية بما يتضمنه هذا من تقييد لحرية التعبير.

وتبدو آثار الجروح في قطاع الإعلام واضحة في العالم العربي بسبب انعدام استقلالية هيئات التنظيم عن الحكومة. والتدخل السياسي في التنظيم جلي، بدأ من قرار من يسمح له بتأسيس مؤسسة إعلامية (حراسة البوابة)، وانتهاء بقرارات هيئات التنظيم بفرض عقوبات على المؤسسات الإعلامية بسبب خرقها لقوانين مختلفة. والقرارات المتعلقة بالسماح لمؤسسة إعلام سمي بصري بالعمل، أو تأسيس صحيفة، أو حتى العمل كصحفي كثيرا ما يتم اتخاذها في كثير من بلدان المنطقة، إن لم يكن معظمها، بناء على التحالفات السياسية (أو على الأقل الموافقة السياسية) وليس بناء على محددات مهنية. وغالبا ما يتم فرض عقوبات على المؤسسات الإعلامية بذريعة خرقها للأنظمة المتبعة (وهي ذات طبيعة مطاطية في أكثر الأحوال) بناء على أسباب سياسية أكثر من كونها أسباب موضوعية.

وهناك آراء وتصريحات لا تحصى لمرجعيات دولية تساند الحاجة لوجود هيئات تنظيم مستقلة تمتلك السلطة لتنظيم الإعلام. وفي معظم الحالات

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

فإن هذه التصريحات متعلقة بالبحث المرئي والمسموع أو جهات تنظيم قطاع الاتصالات، وهذا غالبا لأن معظم البلدان الديمقراطية ليس لديها أجهزة رسمية لتنظيم الصحافة المطبوعة أو عمل الصحفيين. والتصريح التالي هو للاشخاص الثلاثة المفوضين عالميا، في ذلك الوقت، بمراقبة حالة حرية التعبير وهم: مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير، ومقرر منظمة الدول الأمريكية الخاص بحرية الرأي والتعبير، والممثل الخاص لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لحرية الإعلام، والذين اصدروا اعلانا مشتركا تم تبنيه في سنة ٢٠٠٣:

يجب أن تكون كل السلطات العمومية التي لها قوة رسمية لتنظيم الإعلام محمية من التدخل، وبشكل خاص التدخلات ذات الطبيعة السياسية أو التجارية، وخاصة عملية تعيين أعضائها وهي عملية يجب ان تكون شفافة وتسمح للمواطنين باعطاء آرائهم فيها، وألا تكون تحت سيطرة حزب سياسي معين.<sup>٢٠</sup>

ومنذ فترة قريبة، قامت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان سنة ٢٠٠٩، في تعليق لها على المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، باصدار تصريح مشابه غير انه كان مقتصرا على الهيئات التنظيمية المعنية بالبحث المرئي والمسموع:

إننا نوصي بأن تقوم الدول التي لا زالت لم تؤسس هيئة تنظيمية عمومية لتتولى شؤون اصدار التراخيص (أن تقوم بهذا)، وأن تكون لها صلاحيات مراجعة طلبات الحصول على تراخيص لشركات البث السمعي البصري وأن تمنح التراخيص اللازمة.<sup>٢١</sup>

علما بأن المنظمات الإقليمية الثلاثة المعنية بحقوق الإنسان (في أفريقيا،

٢٠ تم تبني الإعلان في ١٨ كانون أول/ديسمبر. ويمكن الاطلاع عليه على الرابط التالي: <http://www.osce.org/fom/66176>.

وهناك الآن اربع مفوضين عالميين حول حرية التعبير بعد أن تبنت المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب قرار اتخاذ مقرر خاص لحرية التعبير والوصول إلى المعلومات، وأقرت اصدار اعلانا مشتركا حول موضوع حرية التعبير سنويا منذ ١٩٩٩.

٢١ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٢، فقرة ٢٩.

والأمريكيّتان، وأوروبا) قد تطرقت لنفس الفكرة. وعليه فإن الإعلان الإفريقي، يورد بوضوح، في المبدأ السابع (١):

يجب على كل هيئة تمتلك صلاحيات تنظيم البث المرئي والمسموع والاتصالات ان تكون مستقلة، وان تكون محمية بشكل ملائم من التدخلات، وخاصة ذات الطابع السياسي أو الاقتصادي.

ورغم أن إعلان الأمريكيّتان حول مبادئ حرية التعبير (إعلان الأمريكيّتان)، والذي تم تبنيه من قبل مفوضية الأمريكيّتان لحقوق الإنسان في تشرين أول/ أكتوبر ٢٠٠٢، لا ينص بشكل واضح على وجوب استقلالية هيئات تنظيم القطاع السمعي والبصري، إلا أنه يحيل إلى الأسباب الموجبة لتكون كذلك، حيث قال في المبدأ ١٣:

إن منح ترددات المؤسسات الإذاعة والتلفزيون بناء على خلفياتها أو بنية الضغط على المؤسسات الإعلامية، أو معاقبتها، أو مكافأتها أو منح مزايا للمؤسسات الإعلامية بسبب آرائها أو عملها يهدد حرية التعبير ويجب ان يكون ممنوعا في نص القانون.

وهناك أيضا توصية كاملة أصدرها المجلس الأوروبي، وهو الجسم الأساسي المعني بحقوق الإنسان في الدول الأوروبية والذي يضم حاليا ٤٧ دولة، وتختص هذه التوصية بهذا الموضوع حصرا، وعلى وجه الخصوص فإن التوصية (٢٠٠٠) ٢٢ حول استقلالية سلطات تنظيم القطاع السمعي البصري ومهامها (توصية المجلس الأوروبي).<sup>٣٢</sup> وتتص التوصية الجوهرية الأولى لهذا الاعلان على:

على الدول الأعضاء ان تضمن تأسيس هيئات تنظيمية مستقلة للقطاع السمعي البصري من خلال تبني إطار تشريعي ملائم لهذا الغرض. وعلى جميع القوانين والإجراءات التي تحكم عمل هيئات التنظيم أو تؤثر على عملها أن تدعم استقلاليّتها وتضمنه بشكل صريح.

٣٢ تم تبنيه في الجلسة العادية رقم ١٠٨، في ١٩ تشرين أول ٢٠٠٠.

٣٣ تم تبنيها من قبل اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي في ٢٠ كانون أول/ديسمبر ٢٠٠٠. وانظر أيضا اعلان اللجنة الوزارية حول استقلالية علم هيئات تنظيم القطاع السمعي البصري والتي تم تبنيها في ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٨.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

وقد حصلت وجهة النظر هذه باستقلالية هيئات تنظيم القطاع السمعي البصري على دعم المحاكم الدولية والوطنية. وقد تم توضيح سبب هذا الدعم ببلاغة في قرار المحكمة العليا في سيريلانكا والتي قررت بأن مشروع قانون المرئي والمسموع والذي يعطي وزيرا حكوميا صلاحيات كبيرة في تعيين اعضاء الهيئة التنظيمية لا يتلائم مع الضمانات الدستورية بحماية حرية التعبير. وقد لاحظت المحكمة بأنه: "تفتقر الهيئة التنظيمية الاستقلالية المطلوبة من جسم وضعت فيه الثقة للعمل على تنظيم الاعلام الالكتروني، وهو قطاع، يعتبر من أقوى الأدوات المؤثرة على الفكر."<sup>٢٤</sup>

هناك عدد محدود من القضايا المتعلقة بسيطرة أفراد على هيئات تنظيم قطاع البث المرئي والمسموع التي وصلت إلى المحاكم الدولية. هناك قضية مثيرة من كندا وضعت أمام لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وتعلقت القضية بشرعية النظام المتبع لاعتماد الصحفيين في البرلمان. حيث عملت جمعية خاصة على إدارة عملية منح الاعتمادات، وتم الاعتراف بهذه الجمعية من قبل البرلمان كجهة تمنح الاعتمادات، والقضية تمثلت برفض هذه الجمعية منح بطاقة اعتماد دائمة ل احد الصحفيين بسبب شكوك حول انتظام صدور الصحيفة التي يعمل لديها. وقد اقرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الانسان بأن هذا انتهاك لحق حرية التعبير وقالت:

في القضية المشار إليها، قامت الدولة بالسماح لمنظمة خاصة بالتحكم في عملية الوصول إلى مرافق البرلمان الإعلامية دون تدخل. هذه الآلية لا تضمن عدم حدوث استثناءات اعتبارية في القدرة على استخدام المرافق الإعلامية في البرلمان. وفي ظل هذه الظروف، فإن اللجنة ترى ان نظام الاعتمادات المتبع لم يظهر أنه قيد ضروري وتناسبي مع القيود المفروضة على الحقوق التي تضمنتها المادة ١٩، الفقرة ٣ من العهد، بهدف ضمان فعالية عمل البرلمان وسلامة أعضائه.<sup>٢٥</sup>

٢٤ أوكوريل وأورس ضد النائب العام، ٥ ايار/مايو ١٩٩٧، المحكمة العليا، اس دي رقم ٩٧/١ - ٩٧/١٥

٢٥ جوثير ضد كندا، بيان رقم ١٩٩٥/٦٢٣، اراء تم تبنيها في ٥ ايار/ماير ١٩٩٩، الفقرة ٦، ١٢

تعطي هذه القضية إحساساً بمدى التقييد الذي يفرضه الحق بحرية التعبير على أي جسم أو هيئة تمتلك القدرة على تحديد حرية التعبير وما تحتاجه هذه الهيئة من متطلبات الاستقلالية وشروط النزاهة.

والاعتراف بمبدأ استقلالية هيئات التنظيم يعتبر شيئاً، غير أن ضمان الاستقلالية بشكل عملي يعتبر شيء آخر، وتظهر التجارب من حول العالم بأن الترويج للاستقلالية هو عملية مؤسسية معقدة وصعبة التطبيق. توفر توصية المجلس الأوروبي بعض الإرشادات حول كيفية ضمان الاستقلالية بشكل عملي، والتي تتضمن فصولاً عن تعيين أعضاء الهيئة، وتركيبها، والفعاليات (لمجالس إدارة هذه الهيئات)، والاستقلالية المالية، والصلاحيات والسلطات، والمحاسبة.

وطريقة تعيين أعضاء مجالس إدارة الهيئات التنظيمية تعتبر مسألة أساسية في استقلاليتهم. وينص الإعلان الإفريقي على أن عملية التعيين يجب أن تكون "مفتوحة وشفافة، وتضمن مشاركة المجتمع المدني، ويجب ألا تكون خاضعة لسيطرة أي حزب سياسي."<sup>٣٦</sup> وتولي توصيات مجلس الاتحاد الأوروبي بعض الانتباه لهذه القضية، حيث تطالب بأن: يتم تعيين الأعضاء «بشكل ديمقراطي وشفاف»، وتنص على أحكام «بعدم الملائمة» لتمنع من تعيين أشخاص لهم علاقات سياسية قوية أو تضارب في المصالح التجارية من احتلال مقعد في هذه الهيئات. كما وتمنع العضوية عن الأشخاص الذي يتلقون تعليمات أو تخويلات من جهات أخرى خارج إطار ما ينص عليه القانون، كما وتنص على الحماية من فقدان وظائفهم ما عدا فيما يتعلق «بعدم احترام أحكام عدم الملائمة» والتي يجب أن يلتزموا بها أو عدم قدرتهم على القيام بمهامهم.<sup>٣٧</sup> كما وتشير توصيات مجلس الاتحاد الأوروبي لأهمية آلية التمويل (لهيئة التنظيم) وعلاقتها بتحقيق الاستقلالية. وتطالب السلطات العامة بعدم

٣٦ المبدأ السابع (٢).

٣٧ الفقرة ٣-٨.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

استخدام سلطتها على اقرار التمويل لهيئات البث للتدخل بعملها، كما وتطالب بان تكون آلية التمويل «محددة في القانون وبحسب خطة محددة بشكل واضح، وفيها إحالة لحجم الميزانية التقريبي لنشاطات الهيئة التنظيمية، لتتمكن من القيام بمهامها كاملة وبشكل مستقل.»<sup>٣٨</sup> كما تطلب التوصيات ان تمتلك الهيئات التنظيمية الصلاحيات الملائمة لتبني القوانين الداخلية التي تنظم عملها.<sup>٣٩</sup>

كما تعترف كل من توصيات مجلس الاتحاد الأوروبي والإعلان الأفريقي بأن هيئات تنظيم البث يجب ان تكون منفتحة أمام رقابة الجمهور ومحاسبته، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه المحاسبة يجب الا تكون على حساب الاستقلالية، ومثلاً، نص الإعلان الأفريقي:

على أي هيئة تنظيمية لها سلطات القرار في تنظيم البث السلمي البصري وقطاع الاتصالات أن تكون خاضعة لمحاسبة رسمية من قبل الجمهور من خلال جسم يضم في عضويته عدة أطراف.<sup>٤٠</sup>

وركزت توصيات مجلس الاتحاد الأوروبي على هذه النقطة عندما اشارت إلى أنه «يجب ان يوجد إشراف (على هيئات الرقابة) فقط من ناحية قانونية أنشطتها، وصحة أنشطتها المالية وشفافيتها.»<sup>٤١</sup>

وهناك اعتراف عام بهذه المبادئ في كل الدول الديمقراطية حول العالم. ففي جنوب أفريقيا مثلاً فإن اسم هيئة التنظيم: «السلطة المستقلة للاتصالات في جنوب أفريقيا» (إكاسا)، يعكس فكرة الاستقلالية، كما أن هذه الاستقلالية منصوص عليها بوضوح في التشريعات المؤسسة لهذه الهيئة والتي تقول:

٣٨ الفقرة ٩.

٣٩ الفقرة ١٢.

٤٠ المبدأ السابع (٣).

٤١ الفقرة ٢٦.

(٣) هذه السلطة مستقلة، ولا تخضع إلا للدستور والقانون، ويجب أن تكون حيادية وأن تقوم بعملها دون خوف، أو محاباة أو أحكام مسبقة.

(٤) يجب أن تقوم السلطة بعملها دون أي تدخل سياسي أو تجاري.<sup>٤٢</sup>

ويضم مجلس ادارة (إكاسا) سبعة مستشارين يعينهم الرئيس بناء على توصية من البرلمان تبعا للمبادئ التالية: أ) مشاركة المواطنين في عملية الترشيح. ب) الشفافية والانفتاح. ج) نشر القائمة المختصرة للمرشحين للتعين. ولا يمكن تعيين إلا الاشخاص الملتزمون بحرية التعبير والقيم الإجتماعية التقدمية، والذين لهم تجربة ملائمة في هذا الحقل، والذين يمثلون، كمجموعة متكاملة، كل جنوب أفريقيا. ويحرم الأشخاص الذين لهم علاقات سياسية قوية أوالذين لهم مصالح تجارية في قطاع الاتصالات أو المرئي والمسموع من أن يصبحوا أعضاء في هذه السلطة.<sup>٤٣</sup>

أما في تشيلي، فينص القانون<sup>٤٤</sup> بشكل جلي على أن مجلس التلفزيون الوطني هو سلطة عمومية مستقلة، وهي تتبع نظام إداري لا مركزي، ولها شخصية قانونية مستقلة، وهي مسؤولة أمام الرئيس من خلال وزير مجلس الوزراء. ويجب ان يكون أعضاء المجلس من الاشخاص المهنيين الذين لهم علاقة بهذا الميدان، والذين ينالون ثقة كل من الرئيس ومجلس الشيوخ. ويعين اعضاء المجلس لفترة مدتها ٨ سنوات ويتم انتخاب نصفهم مرة كل اربع سنوات. ويعين الرئيس الأعضاء الاحد عشر بموافقة مجلس الشيوخ.

وفي المملكة المتحدة، تم في سنة ١٩٩٥ وضع آلية جديدة لتعيين كل الأشخاص في المناصب العمومية. ورغم أن الوزير الحكومي المعني واصل مهمات تعيين

٤٢ قانون السلطة المستقلة للإتصالات في جنوب أفريقيا، رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠، قسم ٣.

٤٣ المصدر السابق. قسم ٣ و ٦.

٤٤ قانون رقم ١٨.٨٢٨، متاح باللغة الاسبانية على الرابط التالي:

[http://www.cntv.cl/prontus\\_cntv/site/artic/20101221/pags/20101221112826.html](http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20101221/pags/20101221112826.html).

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

الأعضاء غير التنفيذيين في "أوفكوم"، هيئة تنظيم البث السمعي البصري وقطاع الاتصالات، إلا أن هؤلاء الأشخاص الذين يتم تعيينهم يرشحون على أساس التوصيات المنصوص عليها في آلية تعيين الأشخاص للمناصب العمومية. والتي تتضمن أن كل من يحتل منصبا عموميا يجب ان يتمتع بالمواصفات الملائمة وأن يخضع تعيينه لتدقيق واحد على الأقل من المقيمين المعتمدين المستقلين. وكل الأشخاص المرشحين في القائمة التي ترسل إلى الوزير المعني يجب ان يحظو بالمواصفات المطلوبة وأن يمترو عبر هذه العملية.<sup>٤٥</sup> ويتألف مجلس إدارة "أوفكوم" من خمسة أعضاء ورئيس، ويعينون جميعهم من خلال عملية التعيين المستقلة، ومعهم أيضا ثلاثة أعضاء تنفيذيين يتم اختيارهم من مجموعة من كبار الموظفين بمن فيهم المدير التنفيذي للمؤسسة.

هناك نظام آخر يضمن استقلالية عملية تعيين اعضاء هيئة البث هو مفوضية البث الجمايكية، والتي تأسست من خلال قانون توزيع البث السمعي البصري.<sup>٤٦</sup> حيث يقوم الحاكم العام (وهو لقب يعود إلى رئيس الدولة) بتعيين اعضاء الهيئة بعد مشاورات مع رئيس الوزراء وقائد المعارضة. ولا يجوز تعيين أي من القيادات السياسية النشطة لهذه الهيئة ويحجب التعيين أيضا عن اي شخص ترشح لانتخابات خلال السنوات السبع السابقة للتعين حتى وإن لم ينجح في الانتخابات.

أما بالنسبة للدولة الإسلامية، فيمكن اعتبار اندونيسيا واحدة من الدول التي تمكنت من انجاز عملية تحول ديمقراطي سريعة وناجحة بعد ثورة ١٩٩٨، والتي ازاحت عن الحكم الرئيس التسلطي، سوهارتو، الذي حكم البلد لسنوات طويلة. وكانت سلطة تنظيم البث في اندونيسيا متركرة في يد وزير الإعلام،

٤٥ راجع موقع مكتب المفوض بالتعيين للمناصب العمومية:

<http://www.publicappointmentscommissioner.org/>

٤٦ قانون ٤٧، متوفر على الرابط التالي:

[http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content\\_page\\_files/BroadcastingandRadioRe-DiffusionAct.pdf](http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content_page_files/BroadcastingandRadioRe-DiffusionAct.pdf).

ولكن عندما قام الرئيس عبد الرحمن وحيد بتأسيس أول حكومة ديمقراطية سنة ١٩٩٩ عمداً إلى إلغاء وزارة الإعلام.

ووضع قانون البث السمعي البصري، الذي تم تبنيه سنة ٢٠٠٢<sup>٤٧</sup>، مجموعة من «المبادئ، والأهداف، والفعاليات، والتوجيهات» للقطاع السمعي البصري بشكل عام (الفقرة ٢-٥)، والذي تضمن عدة إحالات إلى فكرة الاستقلالية. وأسست الفقرة (٧) المفوضية الأندونيسية للبث السمعي البصري، لتكون «جهاز دولة مستقل» مسئول عن تنظيم القطاع السمعي البصري، ويتكون من هيئة وطنية وأخرى للأقاليم. ويتم ترشيح الأعضاء التسعة في الهيئة الوطنية والأعضاء السبعة في هيئة الأقاليم من قبل المواطنين ويتم انتخابهم من قبل البرلمان (أو البرلمانات الإقليمية)، بناء على عملية «فحص مفتوح وملائم للمرشحين»، علماً بأن الرئيس أو رئيس الإقليم يقوم بعملية التعيين النهائي. ويجب ان يوالي كل عضو معين لهذه الهيئة «للبنكاسيلا»<sup>٤٨</sup>، والدستور، وأن يكون مواطناً أندونيسياً، وأن يحمل شهادة جامعية أو ان يتمتع بقدرات ثقافية مماثلة، بما في ذلك معرفة بالبث السمعي البصري، وألا يكون منخرطاً بأي نشاط إعلامي شعبي سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وألا يكون عضواً في جسم تشريعي أو قضائي، وألا يكون مسئولاً حكومياً. وتبلغ مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. ويمكن اسقاط العضوية عن الأعضاء إذا صدر بحقهم حكم قضائي بالسجن، أو من خلال قرار إداري رئاسي بناء على توصية من البرلمان. ويقوم أعضاء الهيئة بانتخاب رئيس للهيئة ونائب له من بينهم.

٤٧ قانون رقم ٢٢/٢٠٠٢.

٤٨ البنكاسيلا هي منظومة من خمسة مبادئ وتعتبر الأسس التي تقوم عليها الدول الأندونيسية وتتضمن الاعتقاد برب واحد، وحدة أندونيسيا، الديمقراطية، والعدالة الاجتماعية.

## الممارسة في المنطقة

اتسمت منطقة العالم العربي تاريخيا بوجود سيطرة حكومية لصيقة على قطاعي الصحافة المطبوعة والمرئي والمسموع. ورغم بداية ظهور ملامح لتشريعات مستقلة في عدد من الدول، لم يتمكن أي بلد في المنطقة لغاية هذه اللحظة من تأسيس نظام مستقل تماما. ويعتبر العراق من أول دول المنطقة الذي سار باتجاه استقلالية التنظيم، وهناك تحركات متقدمة على الصعيد أيضا في تونس.

وفي عدد كبير من بلدان المنطقة - بما في ذلك فلسطين والاردن وحتى في لبنان المتحرر نسبيا- يتضمن تنظيم الصحافة المطبوعة اجراءات تقارب متطلبات الترخيص، ويخضع مباشرة لسلطة الحكومة، وعادة ما يكون مسئولا عنها وزارة الإعلام أو ما يوازيها. وفي بلدان أخرى، مثل مصر، يتم تنظيم الصحافة المطبوعة بواسطة جسم منفصل، وفي حالة مصر فهو المجلس الأعلى للصحافة، وفي معظم الحالات تخضع هذه الأجسام لسيطرة حكومية قوية. لا زال الوضع في ليبيا غير مستقر. حيث تم حل الشركة العامة للنشر والتي كانت تسيطر على الصحافة المطبوعة في ظل نظام القذافي، واستبدلت بهيئة دعم وتشجيع الصحافة. ولا زال غير واضح إلى الآن طبيعة هذه الهيئة وهل ستكون مستقلة سياسيا خلافا لما كنت عليه الهيئة السابقة.

في كثير من بلدان المنطقة هناك عدد محدود من مؤسسات البث المرئي والمسموع الخاصة. وفي بعض الحالات فهذه المؤسسات الخاصة محظورة بشكل كامل، وفي حالات أخرى فهي مصرحة فقط لمؤسسات البث التلفزيوني الفضائي. وهناك مقاربات مختلفة لتنظيم البث التلفزيوني للقطاع الخاص في البلدان التي يسمح له بالعمل فيها. في بعض البلدان، مثل فلسطين، فإن تنظيم البث المرئي والمسموع يتم مباشرة من قبل الحكومة وفي هذه الحالة من قبل وزارة الإعلام.

والنموذج الأكثر انتشارا في المنطقة هو وجود هيئة تنظيمية للقطاع السمعي البصري، مثل الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في المغرب، هيئة الاعلام المرئي والمسموع في الأردن، المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع في لبنان. ولكن في معظم هذه البلدان تقع هذه الهيئات تحت سيطرة الحكومة أو الجهات الرسمية. ففي المغرب على سبيل المثال، يقوم الملك بتعيين اعضاء الهيئة. بينما لا تقوم الهيئة في الاردن بأكثر من رفع توصيات إلى الحكومة والتي تقوم باتخاذ القرارات النهائية المتعلقة باصدار التراخيص لمؤسسات المرئي والمسموع.

والمقاربة المتبعة في مصر تشبه هذه الحالات، حيث تعمل معظم القنوات التلفزيونية الفضائية (لا يوجد محطات تلفزيونية ارضية خاصة في مصر) من داخل المنطقة الحرة في مصر، وخاصة من المنطقة الإعلامية الحرة. وتقع المناطق الحرة داخل الأراضي المصرية، ولكنها تعتبر كمناطق خارج حدود الدولة لأهداف تنظيمية مالية واقتصادية. وتقع هذه المناطق تحت صلاحيات الهيئة العامة للاستثمار، وهي جسم تابع للدولة، ويخضع للسيطرة السياسية ويتوجه بامرها. وكان على الراغبين في الحصول على ترخيص في الماضي أن ينالوا تصريحاً آمناً بالعمل وأن يدفعوا رأس مال كبير جداً تصل قيمته إلى ما يعادل اربعة ملايين دولار أمريكي للحصول على رخصة الارسال. ولكن بعد الثورة المصرية تم اسقاط كلا هذين الشرطين. كما رفض في الماضي طلب المحطات الفضائية في مصر بالحصل على ترخيص ببث برامج اخبارية، وقد تغير هذا الحال ايضا بعد الثورة.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

تونس	فلسطين	المغرب	لبنان	الاردن	العراق	مصر	
×	×	×	×	×	×	×	ترخيص مباشر من الحكومة
×	×	✓	✓	✓	×	✓	هيئة ترخيص تحت سيطرة الحكومة
✓	×	×	×	×	✓	×	هيئة تنظيم مستقلة

### الجدول الأول: ترخيص مؤسسات البث المرئي والمسموع

ملاحظة: هذه مجرد عينة من دول المنطقة

هناك استثناء ان لهذه السيناريوهات التنظيمية في المنطقة وهما تونس والعراق. تاريخيا، فإن التصريح بتأسيس تلفزيون او إذاعة في تونس يخضع لموافقة وزارية وكانت الرخص توقع من قبل رئيس الوزراء. وفي شهر تشرين ثاني ٢٠١١ تم سن قانون جديد اسست بموجبه الهيئة العليا المستقلة للاتصالات السمعية البصرية<sup>٤٩</sup>. وقد نص القانون على استقلالية هذه الهيئة، كما ان تمويلها محفوظ بعيدا عن التدخلات السياسية. ويتم ترشيح اعضاء الهيئة من قبل طيف من القوى الاجتماعية الفاعلة في المجتمع (الرئيس، الجهاز القضائي، البرلمان، الصحفيون، مالكي الوسائل الإعلامية)، بما في ذلك من ضمان لعدم خضوع اعضاء الهيئة لسيطرة قوة سياسية واحدة. ويحتفظ اعضاء الهيئة بمنصبهم لمدة ستة سنوات، غير قابلة للتجديد، ولا يمكن ازاحتهم عن موقعهم إلا بقرار من بقية اعضاء الهيئة. لسوء الحظ فإنه لم يتم تعيين اعضاء الهيئة لغاية هذه اللحظة ولذلك فإنها لا زالت غير فاعلة بشكل عملي.

أما في العراق، فقد تم تأسيس المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام من

٤٩ قرار اداري بقوة القانون رقم ١١٦-٢٠١١ في ٢ تشرين ثاني ٢٠١١ حول حرية الاعلام السمعي البصري وتأسيس الهيئة المستقلة للاعلام السمعي والبصري.

قبل سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق من خلال أمر رقم (٦٥) الذي صدر في ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٤. وقد أسس الأمر ٦٥ المفوضية كجسم مستقل يخضع لمحاسبة البرلمان ويمول بواسطة الرسوم التي يحصل عليها من ترخيص المؤسسات الإعلامية وشركات الاتصالات. ويتم ترشيح أعضاء مجلس المفوضية من قبل رئيس الوزراء ولكن يتم تعيينهم من قبل البرلمان، ويخضعون لقواعد صارمة تتعلق بتضارب المصالح والمنع السياسي. ويمكن متابعة القرارات المتعلقة برفض الترخيص أو العقوبات على المؤسسات من خلال لجنة الاستماع، وتتكون اللجنة من خمسة خبراء، ويمكن تقديم طلبات الاستئناف إلى مجلس الاستئناف. ورغم هذا التحصين القانوني للمفوضية، إلا أنه كان هناك مشاكل جدية شابت عملها، مع اصرار الحكومة على التدخل في عملها وقراراتها، وكذلك في محاولة تعديل التشريع الذي ينظم عملها من أجل التقليل من استقلاليتها.

## ٢. التنوع

### معايير دولية ومقارنة

يرسخ مبدأ الاستقلالية الشروط والكيفية التي يجب ان تحكم عملية تنظيم الاعلام. وبالنسبة للتنوع، فهو أحد الأهداف الرئيسية لعملية التنظيم، وخاصة فيما يتعلق بتنظيم الاعلام السمعي والبصري. وقانونيا، فإن مبدأ التنوع في الإعلام ينبع من طبيعة الحق ذي الأبعاد المتعددة، والذي يحمي، كما ذكر سابقا، ليس فقط حق المتحدث (في نشر المعلومات والأفكار) وإنما يحمي أيضا حق المستمع (في تلقي المعلومات والأفكار).<sup>٥٠</sup>

وكما لوحظ سابقا، فإن حق المستمع يمنع الدولة من التدخل في حق المستمعين

٥٠ انظر على سبيل المثال قرار محكمة الأمريكيتين في قضية باروخ ايفشير برونستين ضد البيرو،

ملاحظة ٢٨، الفقرة ١٤٦.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

في الحصول على معلومات من الآخرين وتلقيها. وبالإضافة إلى هذا، فإن هذا الحق يلقي على عاتق الدولة مسؤولية اتخاذ إجراءات تروج لبيئة ملائمة لتنوع المعلومات والأفكار واتاحتها للمواطنين. ولا يكفي ان تقوم الدولة باتخاذ موقف نزيه بعدم التدخل في تنظيم الإعلام، وخاصة في القطاع السمعي والبصري، حيث يؤدي عدم تدخل الدولة والصعوبات التي يواجهها هذا القطاع مثل ندرة الترددات والتكلفة العالية اللازمة لدخول هذا القطاع، تؤدي عادة إلى منع نشوء إعلام متنوع بشكل حقيقي وخاصة في ظل غياب حوافز تشجيعية لمعادلة هذه المحددات.

وقد لاقت التعددية دعماً واسعاً باعتبارها مظهراً رئيسياً من مظاهر الحق بحرية التعبير. على سبيل المثال، اقرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بأنه: كوسيلة في حماية حق مستخدمي الإعلام، بمن فيهم أعضاء الأقليات الاثنية او اللغوية، بتلقي طيف واسع من المعلومات والأفكار، فإن على الدولة ان تولي عناية خاصة لمسألة تشجيع نشوء اعلام مستقل ومتنوع.<sup>٥١</sup>

ويشابه هذا التصريح ما جاء في الإعلان الأفريقي الذي نص على:

يفرض الحق في حرية التعبير واجبات على السلطات باتخاذ إجراءات ايجابية لتشجيع التنوع.<sup>٥٢</sup>

كما واعترفت محكمة الأمريكيتين لحقوق الإنسان بأن الحق في البحث عن المعلومات والأفكار وتلقيها يتطلب وجود اعلام حر ومتنوع:

إن الإعلام واسع الانتشار هو الذي يجعل من حق ممارسة حرية التعبير حقيقة واقعة. وهذا يعني ان شروط استخدامه (الإعلام) يجب ان تتلائم مع متطلبات هذه الحرية، ونتيجة لذلك، يجب ان يكون هناك، من بين قضايا أخرى، تعددية في وسائل التواصل، وهذا يعني منع جميع أنواع الاحتكار بأي شكل كان، وضمانات بحماية حرية الصحفيين واستقلاليتهم.<sup>٥٣</sup>

٥١ ملاحظة عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٢، الفقرة ١٤.

٥٢ المبدأ الثالث.

٥٣ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونياً لممارسة مهنة الصحافة، ملاحظة ٣٠ فقرة ٣٤.

وقد حظيت قضية تنوع الإعلام باعتبارها وجها من وجوه الحق بحرية التعبير باهتمام كبير في السياق الأوروبي. وفي أحكام صدرت سنة ٢٠١٢ في قضية «سينترو يوروبا ٧ أس.أر.ال» وقضية «دي ستيفانو ضد إيطاليا»، قامت محكمة موسعة ضمن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بالإعلان بشكل تفصيلي المبادئ الأساسية التي تحكم هذا الفكرة:

١٢٩. ترى المحكمة أنه من الملائمة بداية ان تعيد التأكيد على المبادئ العامة التي تم تأسيسها في أحكامها القضائية المتعلقة بالتعددية في القطاع السمعي والبصري. وكما ذكر بشكل متكرر، لا يمكن ان توجد ديمقراطية دون تعددية. تزدهر الديمقراطية وتمو على حرية التعبير. إن من جوهر الديمقراطية هو السماح لعرض برامج سياسية مختلفة وإثارة النقاش حولها، بما فيها تلك التي تشكك بطريقة تنظيم الدولة القائمة وإدارتها، طالما أنها لا تقوم بالمس بالنظام الديمقراطي ذاته.

١٣٠. وعلى ارتباط وثيق بهذا، تلاحظ المحكمة أنه من أجل ضمان وجود تعددية حقيقية في قطاع الإعلام المرئي والمسموع في المجتمع الديمقراطي، فإنه لا يكفي ان تقدم دعما لضمأن وجود عدد من القنوات التلفزيونية، أو الإمكانية من ناحية نظرية لمشغلين محتملين من العمل في سوق المرئي والمسموع. إنه لمن الضروري بالإضافة إلى هذا المساعدة على وصول مختلف المشغلين إلى السوق بشكل فعلي لضمأن تنوع البرامج ككل، لتعكس الآراء المتنوعة الموجودة في المجتمع الذي توجه له هذه البرامج بأقصى قدر ممكن.

١٣٤. وتلاحظ المحكمة أنه في حالة قطاع حساس مثل الإعلام المرئي والمسموع، فإنه بالإضافة إلى واجب الدولة بعدم التدخل، فإن من واجبها ان تسن تشريعات ملائمة وإطار إداري فعال لضمأن التعددية في الإعلام بشكل فعلي (انظر الفقرة ١٣٠ في الأعلى). وهذا مطلوب بشكل خاص عندما، كما هو الوضع في القضية القائمة، يتسم النظام الوطني للإعلام المرئي والمسموع بكونه مسيطرا عليه من قبل نظام ثنائي.

مع أخذ هذا بعين الاعتبار، يجب ملاحظة ان التوصية سي ام/توصية (٢٠٠٧) ٢ حول التعددية الإعلامية وتنوع المحتوى الإعلامي (انظر الفقرة ٧٢ في الأعلى)، فإن لجنة الوزراء قد أكدت بأنه «من أجل حماية التعبير عن تعددية الأفكار والآراء والتنوع الثقافي والدفاع عنها، فإنه على الدول الأعضاء

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

ان تكييف الإطارات التنظيمية القائمة، وخاصة ما يتعلق منها بملكية وسائل الإعلام. كما يجب عليها أن تقوم بملائمة كل الإجراءات التنظيمية والمالية المطلوبة لضمان شفافية الإعلام، وتعددية الهياكل والبنى، وتنوع المنتجات الإعلامية التي يتم توزيعها في قطاع الاعلام.<sup>٥٤</sup>

كما أحالت المحكمة إلى توصية المجلس الأوروبي ٢٠٠٧ (٢) حول التعددية الإعلامية وتنوع المحتويات الإعلامية،<sup>٥٥</sup> والمخصصة بكليتها لسؤال تنوع الإعلام وإجراءات ترويجه.

وركز الإعلان المشترك حول التنوع في القطاع المرئي والمسموع الذي صدر سنة ٢٠٠٧ عن الشخصيات الأربع المخولة بمتابعة حرية التعبير - مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير، ومقرر منظمة الدول الأمريكية الخاص بحرية الرأي والتعبير، والممثل الخاص لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لحرية الإعلام، والمقرر الخاص بحرية التعبير والوصول للمعلومات في المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب - على مسألة التنوع الاعلامي وتركز على أهميته باعتباره شكلا من أشكال حرية التعبير وكواحد من الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية.<sup>٥٦</sup>

ويحدد الإعلان المشترك ثلاثة مناحي مميزة لتعددية الاعلام أو التنوع: المحتوى، والمؤسسة الإعلامية، والمصدر.<sup>٥٧</sup> وتنوع المصدر يعني وجود مدى

٥٤ ٧ حزيران/يونيو ٢٠١٢، طلب رقم ٣٨٤٢٣/٠٩. انظر أيضا على سبيل المثال انفورماشى-نمبرين لينيئا وآخرين ضد النمسا، ٢٤ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٩٣، طلبات رقم ١٣٩١٤/٨٨، ١٥٠٤١/٨٩، ١٥٧١٧/٨٩، ١٥٧٧٩/٨٩، ١٧٢٠٧/٩٠، فقرة ٣٨.

٥٥ توصية رقم (٢٠٠٧)٢، تم تبنيها من قبل لجنة الوزراء في ٣١ كانون ثاني/يناير ٢٠٠٧. وهذه التوصية تحدد توصية رقم (١٩٩٩)١ حول اجراء لترويج التعددية الإعلامية، تم تبنيها من قبل لجنة الوزراء بتاريخ ١٩ كانون ثاني/يناير ١٩٩٩.

٥٦ تم تبنيه في ١٢ كانون أول/ديسمبر ٢٠٠٧، ويمكن العثور عليه على الرابط التالي: <http://www.osce.org/fom/66176>.

٥٧ وانظر أيضا: توماس جيبونز، "مركز الملكية والسيطرة في صناعة الاعلام المتكامل"، في كريس مارسدين وستيفان فيرهولسلف، محرران لكتاب: تكامل في تنظيم التلفزيون الرقمي في أوروبا

واسع من المحتويات الإعلامية تخدم احتياجات مختلف أعضاء المجتمع ومصالحهم، باعتباره الهدف الأكثر وضوحاً وأهمية. كما أن أحد وجوه تنوع المحتوى هو إعطاء صوت لكل أصوات المجتمع، وهذا يعتمد، بالإضافة إلى أشياء أخرى، على وجود أنواع مختلفة من المؤسسات الإعلامية، أو تنوع المؤسسات الإعلامية. وبشكل خاص، يتطلب النظام الديمقراطي بأن تعمل الدولة على تأسيس بيئة تسمح بازدهار الأنواع المختلفة من مؤسسات الإعلام المرئي والمسموع - بما في ذلك خدمة البث العمومي، والإعلام التجاري، والإعلام المجتمعي - والتي تعكس مختلف وجهات النظر وتزود (المواطنين) ببرامج متنوعة. إن غياب تنوع المصادر، والذي يعبر عنه من خلال تنامي ظاهرة تركز ملكية وسائل الإعلام، يمكن أن يؤثر بشكل كبير على محتوى الإعلام، بالإضافة إلى التأثير على استقلاليته وجودته.

هناك عدد من التصريحات ذات الثقل الكبير التي تدعم فكرة أن الحق في حرية التعبير تحمل الدولة مسؤولية الترويج للأنواع الثلاثة من التنوع، وبشكل محدد، تنوع المصادر، والمؤسسات الإعلامية، والمحتوى. وتجد الإشارة إلى أنه كان واضحاً دائماً بأن هناك حاجة للتمييز بين كيفية تنظيم الإعلام المرئي والمسموع من جهة وتنظيم الصحافة المطبوعة من جهة أخرى. وفي كثير من الدول فإن تنوع المصادر الإعلامية متوفر في قطاع الصحافة المطبوعة، وهذا القطاع لا يعاني مثل قطاع المرئي والمسموع من المحددات الخارجية والصعوبات التي يواجهها قطاع البث السمي البصري. وبالإضافة إلى هذا، هناك دول تقوم بتوفير دعم للصحافة المطبوعة كطريقة للترويج للتنوع في هذا القطاع.

وهناك تأسيس واضح في القانون الدولي لضرورة منع تركز ملكية وسائل الإعلام بشكل كبير، أو بمعنى آخر ضرورة الحفاظ على تنوع المصادر. وكما صرحت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:

---

(لندن، مطبعة بلاكستون، ١٩٩٩)، صفحة ١٥٥-١٧٢، صفحة ١٥٧.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

تكرر اللجنة ملاحظتها التي اوردتها في التعليق العام رقم ١٠ بأنه، نتيجة التطور في الإعلام الحديث واسع الانتشار، هناك ضرورة لوضع اجراءات فعالة قادرة على منع السيطرة على الإعلام لما فيه من تدخل في حق كل شخص بحرية التعبير». يجب ألا يكون للدولة سيطرة احتكارية على الإعلام، ويجب عليها أن تنشر التعددية فيه. وبناء على هذا، فإنه يتوجب على الدولة ان تتخذ اجراءات ملائمة، ومتناغمة مع العهد، لمنع السيطرة الزائدة عن الحد على الاعلام أو تمرزه في يد مجموعة إعلامية ذات ملكية خاصة وبشكل احتكاري يمكن أن يضر مبدأ تنوع المصادر ووجهات النظر.<sup>٥٨</sup>

المبدأ الثاني عشر من إعلان الأمريكيتين طالب بشكل محدد باتخاذ إجراءات للحد من «الاحتكارات أو تمرکز الملكية في ايدي القلة والسيطرة على الاتصال و الاعلام»، وهذا قائم على أساس بأن هذا التركيز في الملكية يفرط «بالتعددية والتنوع اللذان يضمنان للشعب حقه بممارسة الوصول إلى المعلومات». كما اطلقت محكمة الامريكيتين لحقوق الانسان نداء مشابها «بمنع كل الاحتكارات (الملكية وسائل الاتصال) مهما كان شكلها»، وهذا أيضا من أجل ضمان التعددية.<sup>٥٩</sup> كما طالب الإعلان الأفريقي بنفس الشيء وبتبني إجراءات فعالة لمنع تمرکز ملكية وسائل الإعلام.<sup>٦٠</sup> كما ونوه إعلان المجلس الأوروبي الذي صدر سنة ٢٠٠٧ إلى مشكلة تمرکز الإعلام، ووضع عدة توصيات لكيفية التعامل مع هذه القضية، بما في ذلك تبني قواعد خاصة تفرض الشفافية في ملكية وسائل الإعلام، وتمنع تمرکز الملكية فوق حد معين.<sup>٦١</sup> وقد حددت المحكمة الأوروبية مشكلة أساسية تتبع من التمرکز المفرط في ملكية الاعلام:

٥٨ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٣، الفقرة ٤٠.

٥٩ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا لممارسة مهنة الصحافة، ملاحظة ٣٠ فقرة ٣٤.

٦٠ المبدأ ١٤ (٣). كما ويمنع الإعلان الأفريقي احتكار ملكية وسائل الإعلام العمومية. انظر المبدأ ٥ (١).

٦١ إعلان اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي حول حماية دور الإعلام في الديمقراطيات وفي إطار تمرکز ملكية الإعلام، تم تبني الإعلان في ٣١ كانون ثاني/يناير ٢٠٠٧. وانظر أيضا توصية المجلس الأوروبي لسنة ٢٠٠٧ حول تعددية الإعلام، ملاحظة ٦٦، الفقرة ١ (٢).

عندما يكون هناك وضع يسمح لمجموعة اقتصادية أو سياسية قوية في المجتمع بأن تحصل على موقع تسيطر منه على الاعلام السمعي والبصري وبذلك تمارس ضغطا على مؤسسات المرئي والمسموع وبالتالي تحد من حرياتهما التحريرية فإن هذا يفرط بالدور الأساسي للاعلام بأنه (اداة رئيسية) لحرية التعبير في المجتمع الديمقراطي كما تم تحصيله في المادة ١٠ من الميثاق، وخاصة عندما يقوم بدور نقل المعلومات والأفكار التي تهم العموم، والتي من حق الشعب أن يحصل عليها. ويصح هذا الرأي أيضا عندما تكون الجهة المسيطرة على الإعلام هي الدولة أو هيئة الإرسال العمومية. ولذلك فإن المحكمة ترى بأنه بسبب الطبيعة الحصرية لنظام الترخيص الذي يسمح لهيئة الإرسال العمومية باحتكار ترددات البث المتاحة لا يمكن تبريره إلا إذا استطاعت (الدولة) ان تثبت أن هناك حاجة ماسة لهذا الاحتكار.<sup>٦٢</sup>

ومن الناحية العملية، تبنت معظم الدول الديمقراطية قوانينا محددة للتعاطي مع مسألة تركز ملكية وسائل الإعلام، هذا بالإضافة إلى القوانين العامة في الدولة التي تمنع الاحتكارات بشكل عام. وترخيص الاعلام السمعي والبصري هو اداة مهمة لفرض القوانين المتعلقة بالملكية. وكثير من الدول تفرض مثل هذه القوانين، بما فيها الفرض على الاعلام السمعي البصري المرخص بالإبلاغ عن اي تغييرات في ملكية المؤسسة الإعلامية إلى هيئة تنظيم البث.

هناك الكثير من التصريحات والآراء العمومية التي تتطرق لقضية تنوع وسائل الإعلام سواء بشكل مباشر أو ضمنا. فمثلا، يطالب إعلان الأمريكيتين أن تأخذ عملية ترخيص المؤسسات الإعلامية «بعين الاعتبار المعايير الديمقراطية التي تعطي جميع الأشخاص فرص متساوية في الحصول عليها»<sup>٦٣</sup> ويحيل الإعلان الأفريقي إلى الحاجة لضمان «تعددية الوصول إلى الإعلام ووسائل الاتصالات الأخرى، بما في ذلك المجموعات المحتاجة والمهمشة، مثل النساء، والأطفال، واللاجئين، والأقليات اللغوية والثقافية»<sup>٦٤</sup>

٦٢ سينترو يوروبا ٧ اس. آر. ال و دي ستيفانو ضد إيطاليا، ملاحظة ٦٥، فقرة ١٢٣.

٦٣ المبدأ ١٢.

٦٤ المبدأ ٣.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

ويوجد هنا تركيز خاص على الحاجة لدعم فاعل، من خلال التشريعات، لتطوير ثلاثة أنواع من الإعلام السمعي والبصري: التجاري، والمجتمعي، والبت العمومي. وعندما تكون بيئة العمل غير مقننة، من المرجح أن تسيطر المؤسسات التجارية على هذا القطاع. ورغم ان الإعلام التجاري يوفر مساهمة مهمة لتنوع الإعلام إلا أن هناك مصالح لفئات اجتماعية لا يمكن ارضائها إلا من خلال الأنواع الأخرى من الإعلام. حيث يضمن الإعلام العمومي وصل البث السمعي البصري إلى مناطق جغرافية واسعة، ويقدم برامج مهمة ولكنها قد تكون ذات طبيعة غير تجارية، وبذلك تضمن جودة المنتجات الإعلامية التي يحتاجها المواطنون بينما يركز الإعلام التجاري على البرامج المدرة للربح. كما توفر مؤسسات الإعلام المجتمعي معلومات وصوتا للأفراد والتجمعات التي لاتجد تعبيراً لها في الإعلام التجاري او العمومي.

ويطالب الإعلان الافريقي بالتحديد بتوفير ترددات البث بشكل متساوي بين البث التجاري والمجتمعي، ويعتبر ان هناك مسؤولية بدعم المؤسسات الإعلامية المجتمعية عبر الأثير «بسبب إمكاناته في توسيع دائرة الوصول إلى الإعلام من قبل الشرائح الفقيرة والريفية»، كما ويطالب تحويل إعلام الدولة إلى خدمة بث عمومية.<sup>٦٥</sup> وفي توصية المجلس الأوروبي لسنة ٢٠٠٧ حول التعددية الإعلامية، طالب هو الآخر بتشجيع الإعلام «ليكون قادراً على المساهمة في التعددية والتنوع، وتوفير مساحات للحوار»، مثل الإعلام «المجتمعي، المحلي، اعلام الأقليات، التواصل من خلال الشبكات الاجتماعية».<sup>٦٦</sup>

طالب الإعلان المشترك لسنة ٢٠٠٧ والصادر عن الجهات الأربع المخولة بمسألة حرية التعبير باتخاذ تدابير متعددة لدعم التنوع في المؤسسات الاعلامية، وصرح بضرورة «السماح لأنواع الإعلام المتعددة -التجاري، والإعلام العمومي، والمجتمعي- بالعمل في القطاع وان يتاح لها فرص متساوية

٦٥ انظر المبدأ ٥ و٦.

٦٦ فقرة I(٤).

بالوصول إلى مختلف منابر الارسال المتاحة.» ولتحقيق هذا الهدف، طالب الإعلان بحجز مساحات ملائمة لعمل الاعلام بمختلف انواعه من خلال كل المنابر المتاحة للبث بما في ذلك البث الرقمي، وباتخاذ اجراءات خاصة لحماية خدمة البث العمومي والاعلام المجتمعي. وتم تبني نفس الفكرة في اعلانهم لسنة ٢٠١٣، والمخصص لتحويلها للبث الفضائي.<sup>٦٧</sup>

وقد ادركت الديمقراطيات حول العالم أهمية الحاجة لتعددية وسائل الاعلام. وهناك فهم متأصل للأدوار المهمة والمتنوعة التي يلعبها الإعلام العمومي والتجاري وتم قبول هذه الأدوار. وفي المقابل، فقد بدأ الاعلام المجتمعي بكسب اعتراف واسع خلال السنوات الماضية، وبدأت الدول بتخصيص ترددات لهذا النوع من الاعلام، ومعها بدأت أيضا اجراء تعديلات على قواعد الترخيص لتأخذ بعين الاعتبار هذا النوع من الإعلام.

وهناك ايضا اعتراف واسع بالحاجة لدعم تنوع المضمون الاعلامي. والفكرة الرئيسية هنا هي انه يجب ان تكون عملية الترخيص عبارة عن مسابقة يكون المعيار الأساسي فيها هو التنوع، لا ان تكون عبارة عن توزيع التراخيص لمن يسبق بتقديم الطلب أو لمن يدفع أكثر. وقد طالب الإعلان الأفريقي بشكل واضح بأن تستخدم عملية الترخيص للترويج للتنوع في الإعلام،<sup>٦٨</sup> كما وتطالب توصية المجلس الأوروبي الصادرة سنة ٢٠٠٧ حول تنوع الإعلام بشكل مشابه بأن تستخدم عملية الترخيص لتحقيق هذا الهدف.<sup>٦٩</sup> وعمليا، فإن معظم الديمقراطيات قد ضمنت المساهمة نحو تحقيق تنوع المضمون باعتبارها واحدة من المعايير التي تؤخذ بعين الاعتبار عند النظر في منح رخصة لواحد من طلبين متنافسين.

وقد تضمن كل من توصية المجلس الأوروبي والإعلان الأفريقي، الصادران

٦٧ متاح على الرابط التالي:

[http://www.law-democracy.org/live/international-mandates-diversity-key-in-digital-transition/.](http://www.law-democracy.org/live/international-mandates-diversity-key-in-digital-transition/)

٦٨ المبدأ ٥.

٦٩ الفقرة II (٣).

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

سنة ٢٠٠٧ ، أيضا مطالب محددة بشكل واضح من أجل دعم تنوع المحتوى. وعلى سبيل المثال، تطالب توصية المجلس الأوروبي، الدول بالعمل على «تعريف سياسة فعالة في هذا الجانب ووضعها محل التنفيذ»، وعلى تشجيع الإعلام من أجل انتاج مضمون متنوع مع الحفاظ على الاستقلالية التحريرية، وتعطي مثالاً على ذلك أن تقوم المؤسسة الإعلامية بانتاج نسبة معينة من البرامج التي تبثها.<sup>٧٠</sup>

كما ويطالب الاعلان الافريقي بالترويج للأصوات الأفريقية من خلال أدوات بما فيها الإعلام وباللغات المحلية.<sup>٧١</sup> وفي أوروبا، يشتمل الميثاق الأوروبي حول البث التلفزيوني العابر للحدود على ان تقوم الدول الموقعة على الميثاق بضمان ان تقوم محطات التلفزيون العاملة في مناطق نفوذها بان يكون ما يقل عن ٥٠٪ من البرامج التي تبثها هذه المحطات ذات أصول أوروبية.<sup>٧٢</sup>

وتفرض هيئات تنظيم البث في كثير من الدول متطلبات لضمان التنوع على منح التراخيص مثلاً من خلال فرض حد أدنى من نسب البرامج الإخبارية، والتعليم، والمحتويات المحلية، والبرامج التي يتم انتاجها من قبل منتجين مستقلين. كما تفرض معظم الدول الديمقراطية واجبات على محطات البث بأن تكون متوازنة، وحيادية في نقلها للأخبار وتغطيتها لقضايا الساعة.

## الممارسة في المنطقة

لا يعتبر الترويج للتنوع مسألة ذات أولوية في العالم العربي. وتسيطر الحكومات على تنظيم الإعلام المرئي والمسموع والصحافة المطبوعة في غالبية هذه الدول. والهدف الأساسي من منح الترخيص للمؤسسات الإعلامية هو ضمان

٧٠ الفقرة II.

٧١ المبدأ ٣.

٧٢ تبني الميثاق في ٥ أيار ١٩٨٩، E.T.S.، ١٣٢، ودخل حيز التنفيذ في ١ أيار ١٩٩٣، كما تم تعديله بناء على البروتوكول الذي تم تبنيه في تشرين أول ١٩٩٨، E.T.S.، ١٧١، ودخل حيز التنفيذ في ١ آذار ٢٠٠٢.

الولاء للنظام الحاكم بدلا من ضمان التنوع، والتأكد من أن مالك المؤسسة الإعلامية لن يعمل على انتقاد الحكومة أو المسؤولين الرسميين.

أما بالنسبة لضمان تنوع المصادر الإعلامية، فهناك عدد محدود من الدول التي تمتلك قوانين محددة حول تمرکز ملكية وسائل الإعلام. كما أنه في عدد من الدول، مثل مصر، لا توجد قوانين عامة حول منع الاحتكارات. وفي المقابل، هناك قانونا في مصر يمنع رسميا أن يمتلك الشخص الواحد أكثر من ١٠٪ من أي صحيفة. ورغم أنه لم يتم وضع هذا القانون للترويج لتنوع المصادر، فإنه يمكن أن يساهم في ضمان التنوع. علما بأنه لا يتم تطبيق هذا القانون بشكل فعال في الواقع.

وفيما يتعلق بالصحف الصادرة في عدد من دول المنطقة، كانت الصحف الحزبية هي أول ما تم تأسيسه، ثم تبع ذلك تأسيس الصحف المستقلة (إن وجدت). ولا تزال هذه الصحف الحزبية أو الصحف القريبة من الحزب الحاكم في دول مثل الجزائر، وفلسطين، والأردن، تلعب دورا مهما في قطاع الصحافة المطبوعة بما في يتضمنه هذا من تقييد لمسألة التنوع في الإعلام.

ورغم قلة التشريعات الخاصة بملكية الإعلام، إلا أن هناك تنوعا في الملكية على أرض الواقع في غالبية دول المنطقة، هذا يرجع إلى طبيعة تطور السوق الإعلامي. ولكن لا يجب اعتبار هذا دعوة للشعور بالرضا عن الواقع القائم، وإنما هي دعوة للتحرك العاجل، لأن التجربة الدول الأخرى تظهر بأن أفضل وقت لتبني تشريعات تحد من تمرکز ملكية وسائل الإعلام هو قبل حدوث تمرکز للملكية لأنه من الصعب القيام بتفكيك تمرکز الملكية بعد حدوثها على أرض الواقع.

وتقوم كثير من الدول بدلا من تبني أنظمة تنوع ملكية الإعلام بوضع تشريعات تقوم بعكس هذا تماما وهدفها هو احباط تنوع الملكية. وعلى سبيل المثال، فإن الإعلام المجتمعي يعاني من غياب الدعم في جميع أنحاء المنطقة، وليس لدينا

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

أي معلومات عن أي من دول المنطقة و هيئات تنظيم البث فيها توفر تراخيص لهذا النوع من الإعلام أو أنها تعمل على تشجيعه. حتى أن قطاع المرئي والمسموع الخاص يعاني من الإهمال وتتم محاربته من خلال التشريعات التي وضعتها معظم دول المنطقة. وفي بعض الدول مثل ايران والبحرين، هناك منع صريح على القطاع الخاص من العمل في مجال الإعلام المرئي والمسموع. ونسبة كبيرة من الدول المنطقة بما في ذلك المغرب، والأردن، والجزائر فإنه قد تم الترخيص لمؤسسات المرئي والمسموع الخاصة منذ فترة قصيرة جدا ولا زال هذا القطاع في مهده. وفي الأردن، فإن البث التلفزيوني محتكر من قبل الدولة. وفي مصر نجد أن للدولة ما يشبه الاحتكار الكامل على البث الإذاعي. وفي عدد من دول المنطقة بما فيها مصر، والجزائر، والمغرب، فإن ترخيص البث التلفزيوني محصورا على البث الفضائي (وليس البث التلفزيوني الأرضي)، ورغم هذا فإن هذا القطاع يعتبر سوقا قوية جدا وخاصة في مصر. بالإضافة إلى هذا، فإن القوانين التي تعمل على دعم تنوع المحتوى الاعلامي لا زالت مجهولة في المنطقة. وتسيطر الأخبار الوطنية على السوق في معظم دول المنطقة، بما يعنيه هذا من خسارة للمشاهد الذي يحرم من مطالعة اخبار محلية. ولا يوجد هناك جهد من قبل الهيئات التنظيمية لمعالجة هذا الخلل، وأحيانا هناك غياب للدعم المعنوي. وبدلا من تقوم المؤسسات الإعلامية الخاصة بتعديل هذا الخلل في الإعلام والترويج للتنوع، نجد أن القيود المفروضة عليها في بعض الدول تعمل على الحد من التنوع. فنجد على سبيل المثال ان محطات الاذاعة اف. ام في المغرب ممنوعة من تقديم الأخبار. أما في الاردن، فعلى مؤسسات السمع والبصر ان تحصل على رخص اضافية لاذاعة الاخبار، علما بأن تكلفة رخصة بث الأخبار تكلف أكثر بكثير من رخص الاعلام الأخرى.

## ٣. تنظيم عمل الصحفيين

### معايير دولية ومقارنة

#### رخص الصحفيين

من الواضح انه لا يجوز، بحسب القانون الدولي، فرض قيود على من يسمح له بممارسة العمل الصحفي أو أن يفرض على الصحفيين الانتماء إلى جمعية أو اتحاد معين، أو يطلب منه الحصول على رخصة عمل أو التسجيل لدى جهة ما. وقد وضحت لجنة الامم المتحدة لحقوق الانسان بأن هذا ينطبق على جميع أنواع الصحفيين:

الصحافة هي فعالية يتشارك بها مدى واسعاً من الفاعلين، بما في ذلك المراسلون العاملون بدوام كامل والمحللين، ويضاف إليهم المدونون وغيرهم من الفئات التي تتخبط بعمليات النشر الذاتي سواء على شكل مطبوع، أو على الانترنت، أو عبر أي وسيط آخر، ولهذا فإن نظام الدولة العام والذي يقتضي تسجيل الصحفيين أو ترخيصهم لا يتوافق مع الفقرة ٣.٣<sup>٧٣</sup>

وقد ساند الاعلان المشترك الصادر سنة ٢٠٠٣ عن الاشخاص الثلاثة المخولون (حينها) بالدفاع عن حرية التعبير هذه المسألة، عندما صرح:

لا يجب الفرض على الصحفيين الأفراد الترخيص أو التسجيل. ولا يجب فرض قيود قانونية على من يود ممارسة العمل الصحفي.<sup>٧٤</sup>

وفي نفس الاتجاه، فقد قضى اعلان الأمريكيتين برفض بعض انواع الشروط المطلوبة لممارسة مهنة الصحافة:

يحق لكل شخص توصيل آرائه/ا من خلال الاداة التي يريدها وبالشكل الذي يختاره. إن العضوية الإجبارية أو شرط الحصول على شهادة جامعية لممارسة العمل الصحفي تعتبر

٧٣ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٣، الفقرة ٤٤.

٧٤ الاعلان المشترك بتاريخ ١٨ كانون أول ٢٠٠٣. متوفر على الرابط التالي:

<http://www.osce.org/fom/66176>.

تضييق غير قانوني على الحق بحرية التعبير.<sup>٧٥</sup>

وقد تم الخوض في هذه القضية بالتفصيل في الرأي الذي قدمته محكمة الأمريكيتين لحقوق الانسان سنة ١٩٨٥، بالاحالة إلى دولة كوستاريكا عندما طلبت رأي المحكمة حول شرعية خطتها التي تقضي بضرورة أن يحصل الصحفيون على عضوية جمعية محددة كما أنها تضمنت شروطاً أخرى (تتعلق بالعمر والتعليم)<sup>٧٦</sup>. وقد اعتمدت كوستاريكا على ثلاثة أسباب لتدعيم وجهة نظرها بضرورة أن يتبع الصحفيون لجمعية. الأول، أن هذه هي الطريقة «الطبيعية» لتنظيم المهنة. الثاني، أنها تسعى للترويج للمعايير المهنية والأخلاقية، وأن هذا سيفيد المجتمع ككل من خلال ضمان حق المواطنين بالحصول على معلومات كاملة وصحيحة. الثالث، أن خطة منح ترخيص للصحفيين لممارسة المهنة سيضمن استقلالية الصحفيين في علاقتهم مع أصحاب العمل. ويمكن اعتبار الأسباب الثلاثة ضرورية للحفاظ على النظام العام، حيث يتم تعريف «الحفاظ على النظام العام» بشكل واسع على أنه «ايجاد الشروط الضرورية لضمان عمل المؤسسات بشكل متناغم في إطار نظام من القيم والمبادئ»<sup>٧٧</sup>.

وقد قدمت المحكمة تليقها على هذه المسألة بأن تنظيم المهن في اطار جمعيات قد يسهل تطوير نظام من القيم والمبادئ بما يتضمنه هذا من مساهمة في حفظ النظام العام. ولكن المحكمة أكدت أيضا بأن هناك مساهمة أكبر نحو تحقيق هدف حفظ النظام العام من خلال حماية حرية تدفق المعلومات والأفكار بدلا من السيطرة على حرية ممارسة الصحافة:

تشكل حرية التعبير العنصر الأساسي والجوهرى للنظام العام في المجتمع الديمقراطي،

٧٥ المبدأ رقم ٦.

٧٦ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا لممارسة مهنة الصحافة، رأي استشاري أو سي-٨٥/٥ في ١٣ تشرين ثاني ١٩٨٥، سلسلة أ رقم ٥، الفقرة ٧٠. متوفر باللغة الإنجليزية على الرابط التالي: [http://www.corteidh.or.cr/serieapdf\\_ing/seriea\\_05\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/serieapdf_ing/seriea_05_ing.pdf).

٧٧ الفقرة ٦٤.

ولا يمكن تحقيق هذا بدون نقاش حر والسماح للأصوات المعارضة بإسماع آرائها بشكل كامل.. كما يصب هذا في مصلحة النظام العام الديمقراطي المنصوص عليه في «الميثاق الأمريكي» والذي ينص على حق كل فرد بالتعبير عن نفسه بحرية، وعلى الاحترام الكامل لحق المجتمع ككل بتلقي المعلومات.<sup>٧٨</sup>

وقامت المحكمة في ردها على المسبب الأول بالتمييز بين الصحافة والمهن الأخرى، وقالت:

إن مهنة الصحافة - ما يمارسه الصحفيون - تشتمل بشكل دقيق على البحث عن المعلومات، وتلقيها، وتوزيعها. وبناء على هذا، فإن ممارسة الصحافة تتطلب من الشخص أن ينخرط في نشاطات تحدد أو تتبنى حرية التعبير التي يضمنها الميثاق.. وهذا يختلف مثلاً عن ممارسة القانون أو الطب - وهو ما يمارسه المحامون والأطباء - وهذه المهن ليست من الأنشطة التي ينص الميثاق على حمايتها.. ولذلك، فإن المحكمة تستنج بأن مسبب «حفظ النظام العام» قد يكون مبرراً للترخيص الإجباري للمهن الأخرى ولكن لا يمكن استخدامه كتبرير في حالة الصحافة لأنه يمكن استخدامه كذريعة لحرمان غير الأعضاء في الجمعية المهنية من حقهم في الاستفادة الكاملة (من حقهم في حرية التعبير).<sup>٧٩</sup>

كما ورفضت المحكمة التبرير بأن خطة الترخيص للعمل الصحفي تعتبر ضرورية لضمان حق المواطنين بالحصول على المعلومات من خلال لفظ الصحافة الرديئة والترويج للمهنية والصحافة الملتزمة، واعتمد هذا الرفض على عدد من الأسباب من بينها امكانية استغلال هذا النظام:

يتطلب رفاه المجتمع أكبر قدر ممكن من المعلومات، وأن الممارسة الكاملة لحرية التعبير هي التي تساهم في تحقيق الرفاه الاجتماعي.. إن النظام الذي يبرر التحكم في الحق بالتعبير باسم الضمانات المفترضة لصحة المعلومات التي يتلقاها المجتمع وصدقها يمكن ان يتم استغلاله بشكل كبير. وهو في النهاية يعتبر انتهاكاً لحق الحصول على المعلومات، هذا الحق الذي يستحقه نفس المجتمع.<sup>٨٠</sup>

٧٨ الفقرة ٦٩.

٧٩ الفقرة ٧٢-٧٦.

٨٠ الفقرة ٧٧.

وبعد ذلك، التفتت المحكمة إلى اطروحة أن خطة الترخيص ستدعم الجمعية المهنية وبذلك تؤدي إلى تقوية المهنة وتساند الصحفيون في الدفاع عن حقوقهم في مواجهة أصحاب العمل. وقد ارتأت المحكمة أنه يمكن تحقيق هذا الهدف من خلال اللجوء إلى وسائل أخرى أقل تقييدا لحرية التعبير، وهي بذلك فشلت في اجتياز امتحان ضرورة الإجراء:

لا يكفي بأن يكون التقييد مفيدا في تحقيق الهدف، أي أنه يمكن الوصول إلى الهدف المرتمى من خلاله. ولكنه يجب ان يكون ضروريا، وهذا يعني أنه يجب إظهار عدم امكانية تحقيق الهدف من خلال استخدام أدوات أخرى أقل تقييدا لحق ضمنه الميثاق. واستنادا لهذا المنطق، فإن الترخيص الاجباري للصحفيين لا يلتزم بمتطلبات المادة ١٣ (٢) من الميثاق (المتعلق بالقيود على حرية التعبير) لأن وضع قانون يضمن حرية من يمارس العمل الصحفي واستقلالته يمكن ان يتم دون اللجوء إلى حصر الحق بالتعبير على مجموعة محدودة من المجتمع.<sup>٨١</sup>

### **الاعتماد الصحفي**

من الاجراءات المقبولة والمعارف عليها هو منح بطاقات اعتماد للصحفيين عند الحاجة لذلك لتمكينهم من الدخول إلى أماكن محددة، وخاصة إلى البرلمان وأحيانا إلى قاعات المحاكم. وفي هذا الاطار، افادت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الانسان:

يمكن قبول خطط منح بطاقات اعتماد صحفية في سياقات محدودة وعندما يكون هذا الاجراء ضروريا لإعطاء الصحفيين مزية الوصول إلى أماكن معينة أو فعاليات محددة. ويجب تطبيق هذه الخطط دون تمييز وبما يتلائم مع المادة ١٩ ومع الفقرات الأخرى التي ينص عليها العهد الدولي، وبالاعتماد على شروط موضوعية، مع الاخذ بعين الاعتبار بأن الصحافة هي فعالية يشارك في ممارستها طيف واسع من الفاعلين.<sup>٨٢</sup>

وفي رأي مشابه لما سبق والذي صدر عن الإعلان المشترك لسنة ٢٠٠٣ للمقررين الدوليين لحقوق الانسان:

٨١ الفقرة ٧٩.

٨٢ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٢، فقرة ٤٤.

يمكن قبول خطة منح بطاقات اعتماد الصحفيين فقط عندما تكون ضرورية لمنحهم مزايا الدخول لأماكن معينة أو المشاركة في فعاليات محددة، ويجب أن يشرف على إدارة مثل هذه المخططات جهة مستقلة، وأن تؤخذ قرارات الاعتماد في إطار عملية نزهاء وشفافة تقوم على معايير واضحة، ولا تفرق بين الأشخاص وأن تكون كل شروط الاعتماد منشورة مسبقاً.

ويجب ألا يتم سحب اعتماد أي صحفي بسبب محتوى عمله الصحفي فقط. وشددت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي بشكل مشابه على أنه يجب ألا يخسر الصحفيون بطاقات اعتمادهم بناء على محتويات عملهم الصحفي:

مذكرين بأن الجهد المشروع الذي يبذله الصحفيون لممارسة نشاطهم المهني لن يتسبب في طردهم أو معاقبتهم بأي طريقة أخرى، ولن تلجأ (الدول الأعضاء في المنظمة) لاتخاذ إجراءات تقيد عمل الصحفيين مثل سحب بطاقات اعتمادهم الصحفي، أو طردهم بسبب محتوى تقاريرهم الصحفية أو عملهم الاعلامي.<sup>٨٣</sup>

وتتبنى الدول المختلفة آليات أو مقاربات متنوعة لإدارة خطط منح بطاقات الاعتماد الصحفي. وفي هذا الإطار، فإن النظام المعمول به في كندا على سبيل المثال، والذي تديره جمعية صحفيين خاصة، لا يرقى إلى المقاييس التي تنص عليها المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وقد صرحت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:

يجب إظهار أن طريقة إدارة العملية وآلية تقديم الطلبات هي عملية ضرورية ومتناسقة مع الهدف الذي تسعى لتحقيقه وليست مجرد عملية اعتبارية. ويجب أن تكون المعايير المطلوبة للحصول على بطاقة الاعتماد محددة بشكل واضح، ونزهاء، ومنطقية، وأن يكون تطبيقها شفافاً.<sup>٨٤</sup>

أما بالنسبة للنظام المتبع في المملكة المتحدة فهو نظام مثير للاهتمام حيث يقوم البرلمان بإدارة خطته الخاصة لمنح بطاقات الاعتماد. بالإضافة إلى هذه

٨٣ مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، لقاء المتابعة ١٩٨٦ - ١٩٨٩، فيينا، ٤ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٨٦

إلى ١٩ كانون أول/يناير ١٩٨٩، الوثيقة الختامية، الفقرة ٦، ١٣.

٨٤ جوثير ضد كندا، ٧ نيسان ١٩٩٩، البيان رقم ٦٣٣/١٩٩٥، الفقرة ٦، ١٣.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

الخطة، هناك أيضا مسألة اصدار بطاقات الصحافة، والتي يشرف عليها «سلطة المملكة المتحدة لبطاقات الصحافة»<sup>٨٥</sup>، وهي هيئة مبنية على أساس التنظيم الذاتي تصدر بطاقات صحفية للأشخاص اللذين يمتنون جمع الأخبار. وهذه الآلية مبنية على شكل من التعاون بين «شرطة الميتروبوليتان» (جهاز شرطة لندن) والهيئات المهنية التي تمثل العاملين الإعلاميين. وقد تم اطلاق هذه الآلية سنة ١٩٩٢ بهدف الحد من ظاهرة تعدد الجهات التي تصدر البطاقات الصحفية والتوافق على بطاقة صحفية تعترف بها مختلف الجهات المعنية.

وتتألف هذه السلطة من ١٦ ”مراقبا“، وكلهم ممثلون لنقابات وطنية وجمعيات مهنية تمثل الصحفيين وغيرهم من العاملين الإعلاميين (سواء العاملين بدوام كامل او الصحفيين الأحرار). ويصدر المراقبون بطاقات لأعضائهم وهم مسئولون عن التأكد من انطباق الشروط عليهم. وتوجد هناك لائحة ”شروط الحصول على بطاقة الصحافة“ والتي تحدد معايير العضوية ومواصفات البطاقة وكذلك معايير الحصول على وضع ”مراقب“ جديد. وتتضمن المعايير تأسيس مجلس لبطاقة الصحافة يتألف من ممثلين عن كل جهة تحمل صفة ”المراقب“. كما تتضمن تأسيس لجنة المراقبين والتي تشرف بشكل عملي على منح البطاقات.

وقد تم تحديد شروط الحصول على بطاقة الصحافة بشكل واسع، وهي:

جامع الأخبار الذي يستحق الحصول على البطاقة هو أي شخص يعمل في المملكة المتحدة، والذي يتضمن عمله (سواء موظفا او عامل مستقل) بشكل كامل، او جزء مهما منه، جمع المعلومات والصور، أو نقلها أو معالجتها لصالح مطبوعة، أو بث مرئي أو مسموع، أو الالكتروني، أو الصحافة المطبوعة، أو التلفزيون، أو الإذاعة، أو خدمات انترنت، وصحف، ودوريات، والذي يحتاج ممارسة واجبات عمله لتعريف أنفسهم للعموم او غيرهم بما في

٨٥ للمزيد يمكن مراجعة موقعها:

ذلك لجهات الخدمة العمومية.<sup>٨٦</sup>

وتعترف كل أجهزة الشرطة ببطاقة الصحافة، وعمليا تعترف بها كل الجهات والهيئات الرسمية.

## حماية المصادر

يوفر القانون الدولي حماية قوية لحق الصحفيين، وغيرهم ممن يزودون المواطنين بمعلومات تتعلق بالصالح العام، برفض الإفصاح عن المصادر السرية للمعلومات التي ينشرونها. وقد تم الاعتراف بهذا الحق باعتباره مكونا من مكونات حماية التدفق الحر للمعلومات والأفكار في المجتمع. لأنه إذا لم يتمكن الصحفيون من حماية سرية مصادرهم التي تزودهم بالمعلومات، فإن هذه المصادر لن تتواصل مع الصحفيين وبذلك تبقى المعلومات التي يمتلكونها محجوبة عن المواطنين. وبهذا، فإن المصلحة الحقيقية التي يتم حمايتها هنا هي حق المواطنين بالبحث عن المعلومات والأفكار وتلقيها.

وقد تم ترسيخ الحجج الأساسية لقضية حماية المصادر بشكل واضح في قضية «جودوين ضد المملكة المتحدة»، التي تم تقديمها إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كما يلي:

تعتبر حماية المصادر الصحفية واحدة من الشروط الأساسية لحرية الصحافة... ودون هذه الحماية فإن المصادر الصحفية قد تحجم عن مساعدة الصحفيين بتقديم معلومات عن الشؤون العامة والتي تخدم الصالح العام. ونتيجة لهذا، فإن قد يتم التفریط بالدور الحيوي الذي تقوم به الصحافة كمراقب لنشاط القائمين على الشؤون العامة، كما ويتم الحد من قدرة الصحافة على تقديم معلومات دقيقة وموثوقة. وبالنظر إلى أهمية حماية المصادر الصحفية وعلاقتها بحرية الصحافة في المجتمع الديمقراطي، ولما قد يحدثه الأمر بالإفصاح عن المصادر الصحفية من تأثير مدمر للقدرة على ممارسة حرية الصحافة بشكل عملي، فإن مثل هذا الأمر لا يتوافق مع المادة ١٠ من الميثاق، ما لم يكن

٨٦ لائحة شروط بطاقة الصحافة، الشرط ٩، ١.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

مبررا ومستندا إلى سبب أكثر الحاحا وضرورة وتقتضيه المصلحة العامة.<sup>٨٧</sup>

وقد تم الاعتراف بهذا المبدأ أيضا من قبل جهات دولية أخرى ذات سلطة مشهودة بما فيها لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان، والتي أقرت ما يلي:

على الجهات الحكومية ان تعترف بمسألة الحق بحرية التعبير وحمايته بما في ذلك الاقرار بالحصانة المحدودة التي يتمتع بها الصحفيون بعدم الإفصاح عن مصادر معلوماتهم.<sup>٨٨</sup>

وهناك اعتراف والتزام واضح في الدول الديمقراطية حول العالم بحق الصحفيين في حماية سرية مصادرهم.

## الممارسة في المنطقة

هناك تقليد قوي واعتقاد راسخ في كثير من دول العالم العربي بأنه نتيجة لوضع الصحافة كمهنة، فإن هذا يقتضي ان ينضم الصحفيون إلى جمعية مهنية أو اتحاد واحد، وهناك أحيانا شروط أخرى يجب على من يرغب الانضمام إلى هذه المنظمات أن يستوفيهها غير الشروط البسيطة بأن يكون يعمل صحفيا (مثل حد أدنى من السن، أو التحصيل العلمي، أو الخبرة). وهناك اعتقاد منتشر في المنطقة بضرورة هذه المسألة ويستند هذا الاعتقاد بغالبية على الأسباب التي تم اللجوء إليها في القضية التي نظرت فيها محكمة الأمريكيتين لحقوق الإنسان علما بأن تلك المحكمة عمدت إلى رفض الأسباب التي قدمت إليها كمبررات.

ولكن في نفس الوقت الذي توجد فيه هذه الشروط، يوجد استثناءات في الطريقة التي يتم فيها تطبيق هذه الأنظمة. ففي مصر على سبيل المثال، لا يسمح قانونيا لأي شخص غير عضو في نقابة الصحفيين المصريين، والتي تم تأسيسها من خلال قانون، بأن يعمل بشكل قانوني كصحفي، ويحظر على

٨٧ ٢٧ آذار/مارس ١٩٩٦، طلب رقم ١٧٤٨٨/٩٠، فقرة ٢٩.

٨٨ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، الفقرة ٤٥. وانظر أيضا المبدأ ٨ لإعلان الأمريكيتين والمبدأ ١٥ من الإعلان الأفريقي.

الصحف بشكل رسمي توظيف صحفيين غير أعضاء في النقابة. رغم ذلك، فإن عدد أعضاء نقابة الصحفيين المصريين يقارب ٦٣٠٠ عضو من المجموع الكلي للصحفيين العاملين في الصحافة المطبوعة والذين يقدر عدده بنحو ١٥٠٠٠ صحفي، هذا يعني ان بقية المجموع الصحفي هم رسميا يخرقون القانون.<sup>٨٩</sup> ويحظى أعضاء النقابة، بالإضافة للحق القانوني الذي يسمح لهم بالعمل كصحفيين، بعدد آخر من المزايا المهمة بما في ذلك علاوات شهرية كبيرة. ويدور حاليا نقاشا حيويا في مصر حول كيفية التعاطي مع هذا الوضع. وهناك وضع مشابه لهذا في الأردن. وكذلك في لبنان حيث يطلب من الصحفيين رسميا ان يكونوا أعضاء في سجل الصحفيين والذي تشرف عليه نقابة المحررين، علما بأنه على ارض الواقع فإن الوضع هناك مشابه للوضع في مصر ولا يتم تطبيق القانون بشكل دقيق.

والمقارنة التي يتم اتباعها في العراق هي مقارنة أقل قمعا ولكنها مقارنة إشكالية. حيث لا يفرض القانون وجوب الانتماء إلى نقابة الصحفيين، غير أن قانون النقابة يقدم مزايا كبيرة لأعضائها بما في ذلك الحماية من الاعتقال، ووجود اجراءات خاصة في حالة الاعتقال أو الاستجواب، ودفعات مالية متنوعة وفوائد اجتماعية، وحق الحصول على المعلومات من الجهات الرسمية، وحماية وأمان وظيفي كبير. ونتيجة لهذا، فإنه من الصعب على الصحفيين ان يقرروا عدم الانضمام إلى النقابة، أو الانضمام إلى نقابة أخرى (غير معترف بها). وفي نفس الوقت، يوفر هذا النظام منافعا للصحفيين هم في أمس الحاجة لها بما في ذلك الدفاع القانوني، التأمين الصحي، وتعويضات مالية في حالة الإصابة أو الموت نتيجة هجمات ارهابية. ويجب البحث عن اليات أخرى لمواصلة تقديم هذه الخدمات للصحفيين.

---

٨٩ هذا تقدير غير رسمي لعدد الصحفيين العاملين في الصحافة المطبوعة، وقد يكون هذا العدد اكبر ويعتمد بشكل ما على من يمكن تعريف عمله كصحفي.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

وتظهر مشاكل السيطرة الرسمية التي احالت إليها محكمة الأمريكيتين لحقوق الإنسان في عدد من الدول في العالم العربي. حيث تتأثر عدد من منظمات الصحفيين التي تم تأسيسها عبر القانون بشكل أو بآخر من التدخل الرسمي ويتراوح هذا التأثير من تدخل إشكالي بعمل هذه المنظمات إلى سيطرة كاملة عليها، وهذا يقلل من قدرة هذه المنظمات على تمثيل أعضائها وأن تدافع عن حرياتهم. وكان هذا النظام في العادة جزءا من منظومة السيطرة على الإعلام في عدد كبير من دول المنطقة.

وفي معظم دول المنطقة، فإن بطاقة الاعتماد الصحفي تستند عمليا إلى العضوية في النقابة، دون وجود آلية مستقلة لمنح بطاقات الاعتماد الصحفي منفصلة عن العضوية النقابية وحق حمل البطاقة الصادرة عنها. ولا تحتاج هذه الأنظمة لمراجعة شاقة لإظهار أنها لا تستوف المعايير الدولية التي تم الإشارة إليها سابقا. ولكن هناك بعض الاستثناءات الواضحة في المنطقة بما في ذلك في المغرب، والسودان، وموريتانيا، بالإضافة لبعض التطورات الجارية حاليا في تونس.

وهناك اجراءات رسمية لحماية المصادر في كثير من دول المنطقة. غير أنه نادرا ما تكون هذه الحماية مطلقة، ولكن من ناحية عملية، فإن التزام بعض الدول بها ضعيف جدا أو معدوم، بينما يتم احترامها في بلدان أخرى. أما من ناحية الاستفادة العملية من هذا الحق فهي محدودة جدا، وربما هذا ما يفسر قلة المشاكل المتعلقة بحماية المصادر في المنطقة، لأنه لا توجد تقاليد قوية في معظم البلدان بالافصاح عن معلومات سرية للصحفيين لأنه هذا يقتضى حماية قانونية فاعلة خاصة بحماية سرية المصادر.

## ٤. تنظيم الصحافة المطبوعة

### معايير دولية ومقارنة

#### الترخيص والتسجيل

يجب ان يتم التمييز بشكل واضح، في إطار تنظيم الصحافة المطبوعة، ما بين أنظمة الترخيص-والتي تحتاج تصريحاً مسبقاً من هيئة التنظيم أو الحكومة وحيث يمكن حجب هذا التصريح- وبين متطلبات التسجيل، والتي تفرض على من يرغب بنشر صحيفة بتقديم معلومات معينة إلى هيئة التنظيم قبل مباشرة العمل.

ومن الواضح أن أنظمة ترخيص الصحف هي غير شرعية تبعاً للقانون الدولي. وقد عبرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها مراراً من متطلبات الترخيص المفروضة على الصحافة المطبوعة، واقترحت أن هذه الأنظمة تعتبر خرقاً لحق حرية التعبير. وعلى سبيل المثال، صرحت اللجنة في سياق إشارتها إلى تقرير «ليسوثنو» الدوري:

إن اللجنة قلقة من أن السلطة المعنية تمتلك بناء على «قانون الطباعة والنشر» صلاحيات غير مشروعة بمنح ترخيص للصحف أو حجبها بشكل يخالف المادة ١٩ من العهد.<sup>٩٠</sup>

كما وصرحت اللجنة مؤخراً:

إن رفض السماح بنشر صحيفة أو أي نوع من الإعلام المطبوع هو مخالفة للمادة ١٩، إلا إذا كان هذا نابع من ظروف خاصة تعتمد على الفقرة ٣ من المادة (١٩). ويجب ألا تشمل هذه الظروف حظر مطبوعة معينة إلا إذا تضمنت محتوى محدد لا يمكن حجبها وعندما يكون هذا الحجب مبرراً بناء على الفقرة ٣.<sup>٩١</sup>

٩٠ خلاصة ملاحظات لجنة حقوق الإنسان: ليسوثنو، ٨ نيسان/أبريل ١٩٩٩، وثيقة الأمم المتحدة رقم

CCPR/C/79/Add. فقرة رقم ٢٣.

٩١ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، فقرة ٣٩.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

ويوضح هذا التصريح بشكل واضح بأن متطلبات الترخيص للاعلام المكتوب هي نظام غير شرعي.

وهناك عدد كبير من الدول الديمقراطية التي لاتفرض اية اجراء رسمي او شرط على تأسيس صحيفة على أساس أن هذا اجراء لا داع له وغير ضروري. ومع صعود الانترنت وانتشارها ومعها كل الأشكال الحديثة من المنشورات، فقد اصبح مجرد تعريف ما هي الصحيفة تحديا كبيرا. أما الأهداف الأخرى التي تريد الجهات الرسمية تحقيقها من عملية التسجيل مثل الاحتفاظ بالبيانات عن الصحف أو تقديم معلومات للأشخاص عن كيفية الحصول على تعويض قانوني في حالة تعرضوا لقذف أو تشهير من احد الصحف، فإنه يمكن تحقيقها بواسطة أدوات وطرق أخرى اقل قمعا وتقييدا. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، فإن الصحف الدورية التي ليس لها اي شخصية قانونية من أي نوع كان هي وحدها التي يطلب منها التسجيل، علما بأن هذا التسجيل يتم لدى "سجل الشركات". من ناحية عملية، فإن هذا لا ينطبق على الغالبية العظمى من الصحف لأنها مؤسسة كشركات، وحتى في حالة الصحف الأخرى فإن هذا الاجراء قد تقادم واصبح غير ذي علاقة مع الواقع.

وعندما تقوم الدول بفرض متطلبات تسجيل على الاعلام المطبوع، فإن على هذا المتطلبات ان تستوفي شروطا معينة. وكما صرح المفوضون المعنيون بحرية التعبير في الإعلان المشترك لسنة ٢٠٠٣:

لا توجد هناك ضرورة لفرض متطلبات تسجيل خاصة على الاعلام المطبوع لانه يمكن استغلالها ويجب تحاشيها. إن أنظمة التسجيل الإشكالية بشكل خاص هي التي تعطي صلاحيات (للجهات الرسمية) برفض طلبات التسجيل، والتي تفرض شروطا صعبة على الصحافة المطبوعة، أو التي تشرف عليها هيئات غير مستقلة عن الحكومة.

وبشكل مشابه، صرح الإعلان الإفريقي:

يجب ألا يفرض أي نظام تسجيل للاعلام المطبوع قيودا كبيرة على الحق بحرية التعبير.<sup>٩٢</sup> وقد قامت بعض الهيئات الدولية المتخصصة بحقوق الإنسان بالنظر في بعض القضايا المتعلقة بأنظمة التراخيص مرسخة بذلك بعض المعايير التي يجب الالتزام بها في هذا الإطار. وقد لاحظت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عندما نظرت في قضية من بيلوروسيا بأن متطلبات التسجيل هناك كانت تدخلا واضحا في حرية التعبير، وأن هناك حاجة لتبرير هذا التدخل بناء على الامتحان الثلاثي الذي يجب تجاوزه لفرض مثل هذه القيود. وقد رفضت ادعاء الدولة بضرورة فرض شروط التسجيل على نشرة تطبع منها ٢٠٠ نسخة.<sup>٩٣</sup> وفي قضية من بولندا حيث رفضت السلطات تسجيل نشرتين دوريتين على أساس أن عنوانيهما كانا «يتضاران مع الواقع» (كان العنوانين كما يلي: الشهرية الإشتراكية والسياسية - المحاكمة الأخلاقية الأوروبية وألمانيا: عدو بولندا لألف سنة). وقد وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هذا الاجراء انتهاكا لحرية التعبير، ملاحظة بأن فرض مثل هذا القيد الصارم هو اجراء «غير ملائم من وجهة نظر حرية الصحافة».<sup>٩٤</sup>

وقد وضحت التصريحات والآراء القانونية المختلفة بشكل جلي بأن نظام التسجيل من ناحية تقنية ليس انتهاكا لحرية التعبير بحد ذاته، وإنما يصبح انتهاكا عندما يتم استخدامه بشكل موسع أو من خلال ربطه بشروط مقيدة وصعبة.

### حق التصحيح والرد

يعتبر حق الرد محل نزاع في قانون الاعلام. ولا جدال بأن هذا الحق يمثل من النظرة الأولى تدخلا في حرية التعبير، وهذا يستدعي تبريره من خلال النجاح

٩٢ المبدأ ٨ (١).

٩٣ لابتسيفيش ضد بيلوروسيا، ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٠، بيان رقم ٧٨٠/١٩٩٧.

٩٤ جاويدا ضد بولندا، ١٤ آذار/مارس ٢٠٠٢، تطبيق رقم ٢٦٢٢٩/٩٥، فقرة ٤٣.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

في اجتياز الفحص الثلاثي لقرار تقييد حرية التعبير.<sup>٩٥</sup> يرى بعض الملاحظين ان هذا الحق هو اجراء مبرر ويعمل في الواقع على التحسين من جودة التدفق الحر للمعلومات من خلال ضمان قدرة المواطنين سماع مختلف وجهات النظر المرتبطة بالقصة الصحفية، كما أنها تسد الطريق على تكبد خسائر مالية في متابعة قضايا السب القذف في المحاكم والتي قد تستنفذ ميزانيات المؤسسات الإعلامية. بينما يعتقد آخرون أن هذا الحق هو تقييد غير مبرر على الحرية التحريرية.

ويقضي الميثاق الأمريكي لحقوق الإنسان بأن على الدول الأعضاء ان تقر إما الحق بالرد أو الحق بالتصحيح. وتنص المادة ١٤ على:

١. يحق لأي شخص تعرض للتجريح من خلال تصريحات مهينة ليس لها أساس او من خلال أفكار تم نشرها وتوزيعها بين المواطنين بشكل عام من خلال أداة تواصل مصرحة قانونيا، بأن يرد على هذه الادعاءات أو أن يصححها مستخدما نفس أداة التواصل وضمن نفس الشروط التي يضمنها القانون.
٢. ولا يقيد التصحيح أو الرد بأي شكل من الأشكال حق الشخص المجروح بالمطالبة بتعويضات قانونية نتجت عن هذا التجريح.

كما ويعترف النظام الأوروبي لحقوق الإنسان بقيمة حق الرد. واقرت المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان في القضية التي نظرت بها سنة ١٩٨٩: ” يعتبر حق الرد في المجتمع الديمقراطي ضمانا لتعددية مصادر المعلومات ويجب احترامه.“<sup>٩٦</sup> ومن جهة أخرى، نجد ان مقرر الأمم المتحدة لحرية الرأي

<sup>٩٥</sup> انظر على سبيل المثال ايديسيونيس تيمبواس. أ ضد اسبانيا، ١٢ تموز/يوليو ١٩٨٩، تطبيق رقم ٨٧/١٢٠١٠ (المفوضية الأوروبية لحقوق الانسان) وتطبيق حق الرد والتصحيح، الرأي الاستشاري لحكومة كوستاريكا، ٢٩ آب/أغسطس ١٩٨٦، اوسي-٨٦/٧، السلسلة أ رقم ٧ (محكمة الأمريكية لحقوق الإنسان).

<sup>٩٦</sup> ايديسيونيس تيمبواس. أ ضد اسبانيا، قرار المفوضية (القبول)، ١٢ تموز/يوليو ١٩٨٩، تطبيق رقم ٨٧/١٢٠١٠. وانظر أيضا قرار الاتحاد الأوروبي ٥٥٢/٨٩ بتاريخ ٣ تشرين أول/اكتوبر ١٩٨٩، OJL298، ١٧ تشرين أول/اكتوبر ١٩٨٩، صفحة ٢٢-٣٠، المقالة ٢٢، توضح حق الرد في قطاع

والتعبير قد حذر من فرض حق الرد بقوة القانون، وأضاف أن ممارسة هذا الحق يجب ان تقتصر على ما يمكن اعتباره ايراد حقائق مزيفة او كاذبة:

يرى المقرر الخاص أنه في حالة العمل على ايجاد نظام يكفل حق الرد، فإنه من المفضل ان يكون جزء من آلية التنظيم الذاتي للمهنة، وفي كل الأحوال يمكن فقط تطبيقه عمليا على ما يتعلق بالحقائق وليس بالأراء.<sup>٩٧</sup>

أما على المستوى الوطني فهناك رؤى أخرى، في الولايات المتحدة الأمريكية قررت المحكمة العليا بأن فرض الحق بالرد على الاعلام المطبوع هو غير دستوري، على أساس أنه يمثل تدخلا غير مقبول في الشؤون التحريرية:

الصحيفة هي أكثر من مجرد أنبوب أو حاوية سلبية للأخبار، والتعليقات، والإعلانات. إن اختيار المواد التي ستشعر في الصحيفة، والقرارات التي يتم اتخاذها فيما يتعلق بحدود الصحيفة ومحتوياتها، ومعالجتها للشؤون العامة والشخصيات العمومية - سواء كانت معاملة عادلة أو غير عادلة- تعتبر كلها ممارسة للأحكام التحريرية واستقلاليتها.<sup>٩٨</sup>

كما وتبنت لجنة وزراء المجلس الأوروبي قرارا حول حق الرد سنة ١٩٧٤ لتوفر للدول الأعضاء إرشادات لكيفية التعامل مع هذه المسألة.<sup>٩٩</sup> وقد أوصت بأن يتم الاعتراف بهذا الحق، ولكن ان يتم حصره في القضايا المتعلقة بتصريحات تتضمن حقائق غير صحيحة، وتضمن الاستثناءات التالية:

١. إذا لم يتم تقديم طلب حق الرد إلى المطبوعة أو النشرة خلال فترة زمنية قصيرة من تاريخ النشر.

٢. إذا تجاوز حجم الرد الحجم الملائم لتصحيح المعلومات المتضمنة في الحقائق التي تم الادعاء بأنها خاطئة.

٣. إذا لم يتقيد الرد بتصحيح المعلومات والأخطاء.

---

الاعلام السمعي والبصري لكل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

٩٧ تقرير المقرر الخاص حول حماية الحق بحرية الرأي والتعبير والترويج له. تقرير الزيارة إلى هنجاريا، ٢٩ كانون ثاني/يناير ١٩٩٩، E/CN.4/1999/64/Add.2، الفقرة ٣٥.

٩٨ شركة نشر ميامي هيرالد ضد تورنيلو، ٤١٨ الولايات المتحدة، ٢٤١، ٢٥٨ (١٩٧٤).

٩٩ قرار رقم (٧٤) حول الحق في الرد - موقع الفرد في علاقته مع الصحافة، ٢ تموز/يوليو ١٩٧٤.

٤. إذا كان الرد عبارة عن تجريح يعاقب عليه القانون.
٥. إذا اعتبر الرد مناقضا لمصالح يحميها القانون وتخص طرف ثالث.
٦. إذا لم يستطع الشخص، مدعي الحق بالرد، اثبات وجود مصلحة شرعية (مرتبطة بالمادة المنشورة).

واقترحت لجنة الوزراء في توصية لاحقة بتوسيع حق الرد ليشمل الخدمات الإخبارية على الانترنت، ولكنها مع هذا الاقتراح اعترفت بوجود قواعد أخرى يمكن ان تعتبر أساسا لرفض منح هذا الحق:

- إذا كان الرد بلغة مختلفة عن لغة المعلومات التي نشرت والتي يدعي انها تتضمن أخطاء.
- إذا كانت المعلومات التي يدعى بأنها خاطئة جزء من تقرير حقيقي لجلسة عامة لإحدى الهيئات العمومية أو هيئة محكمة.<sup>١٠٠</sup>

لا يوجد اهتمام كبير على المستوى الدولي بالعلاقة بين الحق بالرد والحق بالتصحيح. مع الأخذ بعين الاعتبار بأن الحق بالتصحيح يعتبر أقل تدخلا بالحرية التحريرية واستقلاليتها، فإنه من الأفضل اعتمادها لتصحيح الأخطاء والتعامل مع المشاكل. وغالبا ما يكون هذا هو الوضع في حالة كانت القضية تصحيح الحقائق، بينما يحتاج النقد المباشر والذي لا يمكن استبداله بتصحيح بسيط إلى حق الرد.

### أنظمة الشكاوي وتقنين المحتويات

بسبب طبيعة العمل الاعلامي والذي يتضمن واجب تقديم معلومات سريعة للمواطنين عن الشؤون التي تهتم بالمصلحة العامة، فإن هذا يعني بأنه حتى أفضل الصحفيين واكثرهم خبرة سيقعون في أخطاء أحيانا. بالإضافة لذلك،

---

١٠٠ لجنة وزراء المجلس الأوروبي، توصية رقم ١٦ (٢٠٠٤) حول حق الرد في بيئة الإعلام الجديد، تم تبنيها في ١٥ كانون أول/ديسمبر ٢٠٠٤، مبدأ ٥.

فإن الضغوط التي تفرضها المنافسة على اكتساب حصة من المشاهدين يمكن ان تؤدي احيانا إلى مسلكيات غير مهنية. وتتفاقم هذه المشاكل بشكل كبير في سياق المجتمعات التي تعيش مرحلة انتقالية مشابهة لحال عدد من بلدان العالم العربي، ويضاف لهذه التحديات التي يواجهها كل الصحفيين تحديات أخرى أهمها تشوش الأنظمة التشريعية وعدم استقرارها والحاجة للتعليم والتنمية المهنية.

وهناك اعتراف واسع بأنه من المفترض ان يتمكن المواطنون من تقديم شكاوي عندما يعتقدون أن الاعلام لم يمارس عمله بشكل مهني. ونشأت أنظمة مختلفة في بلدان مختلفة لتسد هذه الحاجة. وكما وضع الإعلان الإفريقي: إن آلية التنظيم الذاتي الفاعلة هي أفضل نظام قادر على نشر المقاييس العالية والجودة الإعلامية.<sup>١١</sup>

تتواجد آليات التنظيم الذاتي الكاملة (وهذا يعني أن آلية التنظيم لا تركز على أي سند قانوني وهي منظمة بشكل كامل من قبل قطاع الاعلام وعلى أساس تطوعي كامل) في بلدان كثيرة. ورغم وجود اختلافات بين هذه الآليات، إلا أن معظمها تنظر في الشكاوي الصحفية استنادا إلى مدونة سلوك أو مجموعات أخرى من المعايير المتعارف عليها والتي غالبا ما تكون معتمدة لدى المؤسسات الإعلامية الرائدة في البلد والتي تقبل ان تنطبق عليها هذه الآلية. وغالبا ما يكون هناك مجلسا اعلاميا أو هيكلًا مشابهها دوره اتخاذ قرارات متعلقة بالشكاوي، وغالبا لا تقتصر عضوية المجلس على العاملين في الإعلام وإنما يشمل أيضا ممثلون عن الشرائح والفئات المجتمعية الأخرى.

ويعتبر مجلس الصحافة الألماني واحد من الأمثلة الجيدة لآلية التنظيم الذاتي الكاملة، وهو جمعية غير ربحية. ويغطي المجلس في عمله كل انواع الاعلام المكتوب، بما في ذلك المؤسسات التي تعمل حصرا كاعلام الكتروني، ولكن

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

عمل المجلس لا يشمل قطاع الاعلام السمعي والبصري. وبحسب المادة ٩ من النظام الداخلي لمجلس الصحافة الألماني والذي تم تبنيه في ٢٤ شباط/فبراير ١٩٨٥، فإن واجباته هي كالتالي:

- مراقبة المشاكل الموجودة في الاعلام المكتوب وأن يعمل نحو ايجاد الحلول.
- ان يحمي حرية الوصول إلى المصادر الصحفية دون عقبات.
- ان ينتج توصيات وإرشادات متعلقة بالعمل الصحفي.
- إن يواجه التطورات التي قد تشكل خطراً على حرية المعلومات وحرية المواطنين في بلورة آرائهم.
- أن يحقق في الشكاوي الموجهة ضد الصحف، والمجلات، ووكالات الأنباء وأن يتخذ قرارات حول هذه الشكاوي.
- أن ينظم مسألة حماية البيانات الشخصية من قبل الصحافة.

ويقوم مجلس الصحافة، كجزء من واجباته، باصدار توصيات وإرشادات حول العمل الصحفي، وهذا يتضمن "مدونة الصحافة" و"إرشادات العمل الصحفي".

ويحدد النظام الداخلي لمجلس الصحافة الألماني بنيته وواجباته. وبحسب هذا النظام، فإن جمعية الراعين لمجلس الصحافة الألماني مكونة من ممثلين عن كل منظمة من المنظمات الأربع التي تمثل اتحادات الصحفيين وجمعيات الناشرين، وهذه المنظمات هي: أ) الجمعية الاتحادية لناشري الصحف، ب) الجمعية الألمانية لناشري المجلات، ج) جمعية الصحفيين الألمانين، د) اتحاد الصحفيين الألمانين. وتهتم جمعية الراعين بشكل أساسي بالقرارات القانونية، والمالية، والمسائل المتعلقة بالعاملين في المجلس.

وهناك أيضا هيئة أخرى في مجلس الصحافة مكونة من ٢٨ عضوا هي جمعية

العمومية للأعضاء، وهناك أيضا لجنتين للشكاوي الصحفية. الأولى هي "لجنة الشكاوي العامة" وتتكون من غرفتين/هيئتين تحكيميتين عدد أعضاء كل منها ستة أعضاء. والثانية هي "لجنة الشكاوي الخاصة بحماية البيانات الفردية" وعدد أعضائها أيضا ستة أعضاء. وجميع أعضاء هذه اللجان المتنوعة هم صحفيون وناشرون. ويتم ترشيحهم من قبل أعضاء لجنة الراعين الأربعة ويقضي كل منهم مدة سنتين في عضوية المجلس. ويتم تغيير رئيس كل لجنة مرة كل سنتين ويتناوب على الرئاسة ممثلين الجمعيات الأربع.

وهناك بلدان أخرى تبنت آلية مختلطة للتنظيم. وعادة ما تتضمن هذه الآلية وجود مجالس صحفية مستندة إلى قانون ويلعب فيه ممثلي الاعلام دورا مسيطرا أو دورا رئيسيا. ومثال جيد لهذه الآلية هو مجلس الصحافة الأندونيسية، وقد تم تأسيس هذا المجلس بواسطة قانون ولكن يتم تعيين أعضائه بواسطة الاعلاميين حصريا. وبالتحديد، يتم تعيين ثلاثة من أعضائه من قبل جمعيات الصحفيين، وثلاثة من قبل مالكي الوسائل الإعلامية، وهناك ثلاثة أعضاء آخرين يمثلون المجتمع يتم تعيينهم من قبل الصحفيين والمالكين معا. وللمجلس قدرة محدودة على فرض العقوبات، وبالتحديد أن يطلب من المؤسسات الإعلامية أن تنشر تصريحات تعترف فيها بأنها قد خرقت قواعد العمل ومدونات السلوك.

يعتبر وضع أنظمة خاصة للتعامل مع المحتويات الاعلامية المضرة مشروعا في إطار القانون الدولي، ولكن فرض قيود جنائية أو غيرها على الاعلام ينظر له برؤية كبيرة. وهذا لأن المعايير التي تحدد ما الذي يجب منعه أو عدم منعه لا يعتمد على طريقة التعبير المحددة التي تم نشره من خلالها وإنما من خلال طبيعة الكلام موضوع السؤال. مع الاعتراف بأن توزيع المحتوى من خلال الاعلام يمكن ان ينشر الضرر بشكل أكبر ولكن يجب التعامل معه من خلال أنظمة التعويضات وليس بواسطة تحميل الاعلام مسئولية الضرر الذي حصل أصلا.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

على سبيل المثال، يتم التعامل مع مسألة القذف والتشهير باعتبارها مخالفة مدنية، بغض النظر عن حدوثها من خلال الاعلام أو وسائل تعبير أخرى، مع ذلك فإن التعويض بواسطة الحق بالرد يكون متاحا أحيانا من خلال الاعلام (مع الملاحظة ان هذه الطريقة بالتعويض ملائمة بشكل خاص لقطاع الاعلام). وكما صرح المفوضون المعنيون بحرية التعبير في الاعلان المشترك سنة ٢٠٠٢:

تقييد المحتوى الاعلامي هي مسألة إشكالية. ولا ينبغي ان تقوم القوانين الخاصة بالاعلام بتكرار القيود المفروضة على المحتويات الموجودة في القوانين الأخرى باعتبار ان هذا غير ضروري ويمكن أن يتم استغلاله. وإن القوانين التي تنظم محتويات الاعلام والتي تتضمن عقوبات شبه جنائية مثل الغرامات الباهظة والوقف عن العمل هي قوانين إشكالية بشكل خاص.

## الممارسة في المنطقة

يحتاج الشخص في معظم دول المنطقة يحتاج الشخص للحصول على إذن قبل نشر صحيفة. ومع أنه في بعض الدول تصنف هذه القوانين رسميا على انها أنظمة تسجيل، بمعنى أنه يمكن الحصول على إذن النشر حالما تقوم بتقديم المعلومات الضرورية، غير أنه من الناحية العملية فإن هذا نادرا ما يحصل. وبدلا من ذلك، فإن هذه الأنظمة تستخدم كبوابة حراسة، كوسائل للسيطرة ولتفرض شروط معقدة، والتحكم بمن يسمح له تأسيس مؤسسة اعلامية.

ويتم ادارة هذه الأنظمة من خلال هيئات مختلفة، ولكنها في أكثر الأحيان تكون في المحصلة النهائية تحت سيطرة الحكومة. على سبيل المثال، تقع مسئولية ترخيص الصحف في البحرين ضمن صلاحيات هيئة شؤون الاعلام. أما في فلسطين ولبنان والكويت فإن هذه المسئولية في يد وزارة الاعلام مباشرة، وفي الاردن فإن الرخصة النهائية تصدر عن مجلس الوزراء، وفي الجزائر تصدر عن مكتب النائب العام، وفي مصر سلطة الترخيص في يد المجلس الأعلى

للاعلام وهي جسم تسيطر عليه الحكومة.

وتخضع الصحف في عدد من بلدان المنطقة بما فيها لبنان، والكويت، والاردن، ومصر لمتطلب ايداع راسمال حيث يتوجب على الصحف أن تودع مبلغا كبيرا من المال قبل تمنح ترخيصا. ويساوي هذا المبلغ في الاردن نفس المبلغ المطلوب كإيداع من الشركات الأخرى، ولكن حتى سنة ٢٠٠٧ كان مبلغ الإيداع المطلوب للصحيفة اليومية هو ٥٠٠٠٠٠٠ دينار اردني (ما يقارب ٧٠٠٠٠٠٠ دولار أمريكي)، وهذا مبلغا كبيرا جدا، وفي الكويت يصل مبلغ الإيداع إلى مليون دولار أمريكي.

فيما عدا هذا، فإن الشروط الرسمية لتأسيس صحيفة عادة ما تكون محدودة نسبيا. ولكن من الناحية العملية فعادة ما تكون هناك شروط غير رسمية. ففي مصر على سبيل المثال، كانت طلبات الحصول على ترخيص لصحيفة تخضع قبل الثورة لموافقة أجهزة المخابرات. وفي دول كثيرة، لا تقوم السلطات برفض اصدار التراخيص ولكنها ببساطة تبقى المسألة معلقة لفترات طويلة. وقد نظرت محكمة البداية الأردنية في هذه المسألة، حيث يحدد قانون الصحافة والمطبوعات بان يتم الرد على طلب ترخيص مطبوعة خلال مدة ثلاثين يوما. وقد قررت المحكمة بأنه في حالة عدم وجود رد من مجلس الوزراء بعد انقضاء هذه الفترة فإن المتقدم بالطلب حر بمباشرة الطباعة.<sup>١٢</sup>

البحرين	مصر	الاردن	الكويت	لبنان	فلسطين	
✓	✗	✓	✓	✓	✓	تسجيل مباشر لدى الحكومة
✗	✓	✗	✗	✗	✗	تسجيل لدى هيئة تسيطر عليها الحكومة
✓	✓	✓	✓	✓	✗	متطلب ايداع رأسمال

١٠٢ قرار محكمة بداية عمان رقم ٢٨٧٢/٢٠١١ بتاريخ ١٠ حزيران ٢٠٠٢، وتم تشييته في محكمة الاستئناف في قرار رقم ٩٥٠/٢٠٠٢ بتاريخ ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢.

## جدول ٢: تسجيل الصحف

ملاحظة: هذا مجرد نموذج عن تسجيل الصحف في بعض بلدان المنطقة

وهناك وسائل غير مباشرة للسيطرة على الصحف في كثير من بلدان المنطقة. فمثلا نجد ان معظم الصحف في الجزائر ومصر تقوم بطباعة نسخها في دور الطباعة المملوكة لمؤسسات الاعلام الحكومي، وهذا يمكن ان يستخدم كشكل من أشكال التحكم. وفي لبنان نجد أنه حتى باعة الصحف المتجولون يجب ان يحصلوا على ترخيص رسمي من وزارة الاعلام، أما في اليمن فنجد أن عملية توزيع الصحف هي في يد الحكومة.

في كثير من بلدان المنطقة يوفر القانون بشكل رسمي حق الرد، وعادة ما يعرف هذا الرد في حدود وظروف موسعة، هذا بالرغم من أنه قد يتم رفض طلب حق الرد في حالة مرور أكثر من ٣٠ يوما على النشر أو إذا كان محتوى الرد نفسه غير قانوني. في الأردن ينطبق حق الرد فقط عند نشر معلومات كاذبة أو غير دقيقة. وإذا ما كانت المعلومات متعلقة بشخص، فإن من حق الشخص المطالبة بحق الرد بغض النظر فيما إذا كان نشر هذه المعلومات قد تسبب باحداث ضرر له أو لها. وعندما تكون المعلومات متعلقة بقضية شأن عام، فإن من حق السلطة العمومية المعنية بالمسألة ان تطلب حق الرد.

والمقاربة الشائعة في المنطقة هي تطبيق موثيق الشرف على الصحفيين بشكل شخصي بدل من تطبيقها على الصحف. بغض النظر فيما إذا كانت هذه الممارسة بحد ذاتها خرقا للحق بحرية التعبير، إلا أنها ممارسة إشكالية لأن الضرر الحقيقي حدث بسبب القرار التحريري بنشر القصة الصحفية في الجريدة وليس بسبب الفعل الفردي للصحفي. بالإضافة إلى هذا فإن القوة الحقيقية للتعويض عن الضرر سواء من حيث نشر رد المتضرر أو التصحيح، أو تقديم تعويض مالي هي أيضا في يد الصحيفة.

المشكلة الأكبر في هذه الأنظمة هي أنه يتم تطبيقها في العادة من خلال نفس

الهيئة التنظيمية التي يجب التقدم بطلب عضوية لها قبل ان يستطيع الشخص ممارسة العمل الصحفي. وفي غالب الأحوال، فإن هذه الهيئات ليست مستقلة عن الحكومة، ورغم ذلك فهناك تفاوت في درجة التأثير الحكومي عليها من بلد لآخر، وغالبا ما يتم ممارسة هذا التأثير بطرق غير رسمية بقدر ممارستها من خلال الآليات الرسمية. وفي معظم الحالات فإنه لا تتم ادارة هذه الآلية كنظام للشكاوي الصحفية هدفه تعويض الأشخاص الذين تضرروا من التقارير الإعلامية غير المهنية، وإنما كنظام داخلي للسيطرة على الإعلام. وبالإضافة إلى هذا، يمكن للهيئات التنظيمية فرض عقوبات جديّة للمؤسسات التي تخرق هذه المواثيق.

ولبنان مثال على هذا الحال، حيث تقوم لجنة تأديبية بإدارة ومراقبة الالتزام بميثاق الشرف وتم تأسيس اللجنة بشكل مشترك ما بين نقابة المحررين ونقابة الصحفيين وكلاهما مرتبط بشكل أو بآخر بالنظام السياسي. وتمتلك اللجنة قوة تأديب الصحفي، وتوقيفه/ا عن العمل لمدة تصل إلى سنتين، أو لشطبه بشكل دائم من السجل الصحفي، وبذلك حرمانه بشكل رسمي من ممارسة العمل الصحفي. وهناك أنظمة مشابهة في الأردن ومصر.

وفي كثير من الحالات تتضمن مواد مواثيق الشرف الصحفي شروط ومواد غير مقبولة على الإطلاق. فعلى سبيل المثال يفرض ميثاق الشرف الصحفي الذي يتبناه المجلس الأعلى للإعلام في مصر على الصحفيين عدا من الواجبات الأخلاقية التي تتجاوز المقاييس والمعايير المهنية التي يتوقع أن يجدها الشخص في مثل هذا الميثاق لتنظيم المهنة. فبدلاً من الطلب من الصحفيين لأن يسعوا في عملهم لتقديم تقارير دقيقة، فإنهم يطالبون باحترام الحقيقة ”بما يحفظ للمجتمع مثله وقيمه“، وان يظهروا تضامنهم مع الصحفيين الآخرين. ورغم انه من الممكن ان تكون هذه فضائل يمكن أن يدعمها الانسان ولكنه من غير الملائم تضمينها في وثيقة تنظيمية لمهنة الصحافة.

## ٥. تنظيم الاعلام المرئي والمسموع

### معايير دولية ومقارنة

هناك اختلاف كبير في الطريقة التي يتم بها تنظيم الصحافة المطبوعة والاعلام المرئي والمسموع في معظم الدول، وهذا يعود جزئيا إلى اختلاف الطرق التي يتم فيها توزيع المحتويات الاعلامية لهذين القطاعين. وفي هذا الإطار هناك اعتبار مهم يتعلق بتوزيع ترددات البث حيث أنها تقليديا كانت محصورة في مصادر محدودة وطنيا وبالتحديد موجات البث. ولذلك فإن المبررات لتنظيم البث المرئي والمسموع كانت مقبولة كضرورة لمنع انتشار الفوضى في موجات البث، ولأنه مطلب شرعي ان يتم تنظيم استخدام ما يعتبر حصرا ملكية عامة. وقد استخدم هذين السببين لتبرير شكلين من أشكال تنظيم الاعلام المرئي والمسموع، وبالتحديد، ترخيص المؤسسات وتنظيم المحتوى.

غير أنه يتم هذه الأيام تحدي هذه المبررات بسبب التطورت الحديثة. ورغم أنه لا زال هناك حدود لهذه العملية، غير ان التقنيات الحديثة- بما في ذلك البث من خلال الكيبل أو البث الفضائي ومؤخرا البث الرقمي- قد ادت إلى تقليل ضغط الطلب السابق على طيف الترددات في كثير من البلدان. وهناك على الطريق أيضا تطور آخر هو البث عبر الانترنت، رغم أن هذا لا زال في بداياته حتى في أكثر البلدان تقدما من ناحية تقنية، وهذا بالنتيجة يعني نقض حجة ومبرر تنظيم الاعلام المرئي والمسموع بسبب محدودية طيف الترددات والتي هي ملكية عمومية.

### الترخيص

أقرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية بشكل واضح أن هناك حاجة لترخيص مؤسسات المرئي والمسموع، على الأقل فيما يتعلق ببيئة البث التقليدي الارضي:

إذا أراد ١٠٠ شخص رخصة بث ولكن لا يوجد سوى ١٠ ترددات، فإنه قد يكون لجميعهم نفس «الحق» بالحصول على رخصة بث. ولكن إذا أردنا ضمان وجود تواصل وبث إذاعي فعال فإن يمكن منح الترخيص لقلّة منهم بينما يتم حرمان البقية من البث. وسيكون مستغربا إذا قبلنا أن تمنع (ضمانات حرية التعبير)، والتي تهدف لحماية عملية التواصل ومساندتها، الحكومة من إتاحة الفرصة لضمان أن عملية التواصل عبر الأثير فعالة من خلال مطالبة مؤسسات البث المرئي والمسموع في الحصول على ترخيص للعمل ومن خلال تحديد عدد الرخص الممنوحة لمنع ازدحام طيف الترددات.<sup>١٠٢</sup>

وكما ذكر سابقا، فإنه من الضروري أن يتولى الاشراف على عملية الترخيص هيئة مستقلة عن الحكومة، وبغير هذا فإن هذه العملية لن تكون مهتمة بالدفاع عن الصالح العام، وبدلا من هذا، فإنها ستكون في صالح الحكومة القائمة. وكما تمت الاشارة سابقا أيضا، فإن عملية الترخيص بالغة الأهمية من أجل ترويج التعددية في الارسال ودعمه، والمساهمة في ضمان التعددية يجب ان يكون الهدف الصريح لعملية الترخيص.

وبالإضافة إلى ضمان اهداف الاستقلالية والتعددية، من المهم ان تجري عملية الترخيص بشكل ديمقراطي، لضمان نزاهة العملية وعدالتها ومنح الجميع فرصة متساوية في الحصول على رخصة. وإضافة لهذا، فإن عملية الترخيص يجب ألا تكون معقدة أو مكلفة دون داع وخاصة للإعلام المجتمعي، وفي هذا الصدد أعلنت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:

على الدول الأعضاء تحاشي فرض شروط ترخيص معقدة ورسوم مكلفة على الاعلام المرئي والمسموع، بما في ذلك الاعلام المجتمعي والمحطات التجارية، يجب ان تكون شروط الترخيص ورسومه معقولة وموضوعية، وواضحة، وشفافة، ولا تميز بين المتقدمين بطلب الترخيص، وتتوافق مع مضمون العهد. وعلى أنظمة الترخيص للاعلام المرئي والمسموع التي يتوافر لها امكانية محدودة مثل الترددات الأرضية أو الخدمات الفضائية ان تمنح

---

١٠٢ شركة ريد لاين للبث ضد هيئة الاتصالات الفدرالية، رقم ٢٩٥.٢ الولايات المتحدة، ٣٦٧، ٣٨٩ (١٩٦٩).

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

الترخيص بشكل متساوي بين المحطات العمومية، والتجارية، والمحطات المجتمعية.<sup>١٠٤</sup>

وقد أكد اعلان الأمريكيتين على هذه الأفكار عندما صرح في المبدأ رقم ١٢: يجب أن تأخذ عملية منح التراخيص والترددات لمحطات الإذاعة والتلفزيون شروطا ديمقراطية تتيح الفرصة لجميع الأشخاص في الحصول على الترخيص.

وتأكيدا لهذا المبدأ، تضمن المبدأ ٥ (٢) للاعلان الأفريقي ما يلي: على عملية منح التراخيص ان تتسم بالنزاهة والشفافية، ويجب ان تهدف إلى الترويج للتنوع في قطاع الاعلام المرئي والمسموع.<sup>١٠٥</sup>

ومن أجل ضمان نزاهة عملية الترخيص وشفافيتها، يجب ان يتم توصيف عملية تقييم طلبات الترخيص بشكل واضح في قانون، على ان يتم تحديد الاطار العام في تشريع قانوني، ووضع التفاصيل المحددة في قوانين إضافية. ويجب ان تتضمن هذه التشريعات في حدها الأدنى النقاط التالية:

- جدول زمني واضح لكل خطوة من خطوات عملية الترخيص، بما فيه الموعد النهائي لتقديم الطلب والإطار الزمني الذي سيتم اتخاذ القرارات خلاله.
- تفاصيل حول طبيعة عملية الترخيص، ويجب ان تكون هذه العملية مفتوحة وأن تسمح للمعنيين وللمواطنين المهتمين بالتقدم بطلبات ترخيص. كما ويجب ان تتضمن التشريعات أن تقدم الجهة التنظيمية بأسباب مكتوبة تبرر رفضها لطلب الترخيص، وتحدد بشكل واضح النص القانوني التي اعتمدت عليه في رفض الطلب. وأن يحق للمتقدم بالطلب باستئناف قرار الرفض إلى الجهاز القضائي.
- يجب ان تتضمن التشريعات مقدار رسوم الترخيص. ومن المألوف أن يكون هناك رسوما لمراجعة طلب الترخيص، مع أنه من المتعارف عليه ان يتم اسقاط هذه الرسوم أو تخفيضها في حالة طلبات ترخيص الإعلام المجتمعي. كما أنه من المتعارف عليه ان تدفع مؤسسات الاعلام المرئي والمسموع رسوما سنوية لاستخدامها

١٠٤ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، فقرة ٣٩.

١٠٥ انظر أيضا الاعلان المشترك لسنة ٢٠٠٣ للمفوضين الدوليين والذي نص على: "يجب ان ترتكز عملية منح التراخيص للاعلام المرئي والمسموع على شروط ديمقراطية، ويجب ان تضمن تساوي الفرص لجميع المتقدمين بطلبات الحصول عليها."

الترددات، ويمكن ان تكون قيمة هذه الرسوم محددة في جدول واضح أو ان تخضع لمزاد علني. ومرة أخرى يجب ان تكون هناك قواعد مختلفة وأقل مشقة لمؤسسات الاعلام المجتمعي.

- يجب ان يتم توضيح شروط تقييم التراخيص للطلبات المتنافسة بشكل مفصل وتضمينها في التشريعات. ومن الشروط المألوفة هي فيما إذا كان المتقدم يطلب الترخيص يمتلك الخبرة التقنية الضرورية، والمصادر المالية لتقديم البرامج المقترحة، وكذلك مساهمة مقدم الطلب في تعزيز التنوع والتعددية. وحينما يكون هناك شروطا تقنية ومالية للترخيص، يجب ان يتم توضيح هذه الشروط مقدما.

ولا تسمح معظم الدول الديمقراطية للأحزاب السياسية بالحصول على ترخيص مؤسسات اعلام مرئي ومسموع. كما تطلب معظم الدول الديمقراطية من هذه المؤسسات ان تتعامل مع القضايا الإشكالية في المجتمع بتوازن وحيادية (أنظر لاحقا)، وهذا شرط ينفي فكرة وجود مؤسسة اعلام سمعي- بصري تابعة لحزب ما. كما وجرت العادة في الماضي أن تمنع المؤسسة الدينية من امتلاك مؤسسة بث سمعي - بصري، رغم أن هناك اتجاها حاليا للتخفيف من هذا الشرط بسبب تدليل الشرط الموضوعي المرتبط بقلّة الترددات المتوفرة. وما عدا هذا، فإن فرض الحظر الشامل على منح تراخيص بسبب شكل المتقدم بطلب الترخيص أو طبيعته يمكن ان يمثل انتهاكا لحق حرية التعبير.

هناك شروط لمنح رخص البث المرئي والمسموع، ويمكن ان تكون هذه الشروط عامة أو شروطا خاصة مرتبطة بالرخصة. ويمكن ان تتضمن الشروط العامة مسائلًا كالمواصفات التقنية، والتي تنطبق عادة على أنواع معينة من التراخيص، ومتطلبات ضرورية للالتزام بالوعود المقدمة في طلب الترخيص، قوانين متعلقة بحقوق المؤلف والملكية الفكرية، مدة الترخيص (وهذه عادة ما تكون مرتبطة بنوع الترخيص)، ومتطلب الالتزام بمدونة السلوك، وأحيانا بشروط أخرى تتعلق بمحتويات المنتجات الاعلامية. ويمكن ان تفرض شروطا

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

خاصة على بعض الرخص الاعلامية. ويمكن ان تتضمن هذه الشروط مثلا وجود حد أدنى من البرامج الإخبارية، أو برامج الاطفال (وكلا الشرطين يهدف إلى تحقيق التنوع في البرامج المذاعة).

بينما يعتبر فرض بعض الشروط على الاعلام المرئي والمسموع مسألة شرعية، بحيث تستند هذه الشروط إلى مبدأ الترويج للتنوع والنزاهة في الاعلام، لا بد من التذكر بأن هذه الشروط هي تقييد لحرية التعبير وتحتاج إلى أن تكون مبررة. وبناء على هذا، فإن فرض شروط مقيدة ومكلفة يعتبر غير شرعي.

## تنظيم المحتوى

تختلف المقاربة الساعية لتنظيم المحتوى المرئي والمسموع عن تنظيم محتويات الصحافة المطبوعة. فبينما يأخذ تنظيم الصحافة المطبوعة في الدول الديمقراطية شكل التنظيم الذاتي أو التنظيم المختلط، نجد أن تنظيم الصحافة المرئية والمسموعة يأخذ شكل التنظيم القانوني أو التنظيم التشاركي (قانوني وذاتي). وكما لاحظنا فإن استقلالية هيئات التنظيم من ناحية منح التراخيص تعتبر مسألة ضرورية، ولكن هذه الاستقلالية تعتبر حاسمة إذا كانت هذه الهيئات ستتولى أيضا تنظيم محتوى المنتجات الاعلامية. حيث أن منح هيئة أو جهة ما خاضعة للتأثير أو السيطرة الحكومية سلطة تنظيم محتويات الاعلام فإنه من الواضح أن هذا يستدعي تدخلا حكوميا في الاعلام.

من الشائع في كثير من الدول فرض واجبات معينة على مؤسسات الاعلام السمعي والبصري، حيث يمكن ان تكون هذه الواجبات عامة أو محددة. والفكرة التي تستند إليها هذه الواجبات هي الترويج لتنوع الاعلام، او بمعنى آخر يهدف فرض الواجبات إلى التأكد من أن المواطنين يتلقون طيفا متنوعا من البرامج عبر الأثير. حيث تطلب كثير من الدول من قطاع المرئي والمسموع أن يبث حجما معينا من البرامج المحلية أو الإقليمية. وكما ذكر سابقا، نجد

أن الميثاق الأوروبي للبت التلفزيوني العابر للحدود<sup>١٠٦</sup> يقضي بأن يكون ٥٠ بالمئة من البرامج المذاعة ذات أصول أوروبية. وفي العادة يكون شراء برامج تلفزيونية أو ترجمتها من لغات أخرى اقل تكلفة من إنتاج برامج أصلية، ولذلك فإن المنطق الذي يستند إليه متطلب حد أدنى من البرامج المحلية هو تحفيز الإنتاج المحلي للبرامج بدلا من شرائها من الخارج.

ومن المتطلبات العامة المألوفة التي تفرض على مؤسسات الاعلام المرئي والمسموع هي ان تبث برامج محلية، وخاصة في الدول الكبيرة. ويهدف هذا الاجراء إلى ضمان ان يتلقى المشاهدون أخبارا وبرامج محلية وليس فقط البرامج والايخبار الوطنية. ويهدف هذا الاجراء أيضا إلى تجاوز حقيقة أن إنتاج برامج محلية تعتبر أكثر تكلفة من بث برامج وطنية متشابهة. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، يجب على المحطات الإذاعية المحلية ان تبث سبع ساعات على الأقل من البرامج ذات المحتوى المحلي يوميا، والتي يتم انتاجها داخل المنطقة الجغرافية التي تسمح رخصة البث بتغطيتها. وبالإضافة إلى هذا، يجب بث نشرة إخبارية محلية بشكل دوري خلال البرامج اليومية.

وتطلب كثير من الدول أيضا ان تقوم هذه المؤسسات الاعلامية ببث برامج يعدها منتجون مستقلون. ويهدف هذا المتطلب إلى فتح المجال أمام جهات متنوعة لبث أفكارها عبر الأثير، وما ينتج عن هذا من تنوع المحتويات الاعلامية. ولا يعني منح رخصة بث لجهة أو شركة تجارية بأن تقوم هذه الشركة بانتاج جميع البرامج التي تذاع عبر موجاتها. حيث يعمل متطلب بث محتويات اعلامية من انتاج مستقل على توسيع قاعدة الانتاج، مما يؤدي إلى زيادة حدة التنافس بين الأفكار والابداعات في قطاع الاعلام. يفرض الميثاق الأوروبي للبت التلفزيوني العابر للحدود أن تبث كل المحطات التلفزيونية ١٠ بالمئة على الأقل من البرامج المنتجة بشكل مستقل. وفي العادة

١٠٦ ملاحظة ٧٢.

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

تكون نسبة البرامج التي يعدها منتجون مستقلون أعلى في حالة المؤسسات الاعلامية العمومية.

وعلى الاعلام السمي البصري في معظم الدول الديمقراطية ان يحترم مجموعة من المعايير المتضمنة في مدونة سلوك يتم تطويرها اما من خلال آلية تنظيم ذاتي مؤسسة بقانون او بشكل مختلط (تنظيم بقانون مع تنظيم ذاتي). وتعامل هذه المدونة، بشكل مشابه لمدونة السلوك للصحافة المطبوعة، مع طيف من القضايا وعادة ما تكون هذه المدونات أساسا ومرجعية لآلية الشكاوى. والفرق بين الاعلام السمي البصري والصحافة المطبوعة هو أن هذه المدونات هي أيضا مرجعية بحد ذاتها للرقابة على الاعلام السمي البصري من قبل هيئة التنظيم. والفرق الآخر بينهما هو أن العقوبات التي يمكن تطبيقها على الاعلام السمي البصري تتراوح من عقوبات بسيطة مثل الانذار والطلب من المؤسسة الاعلامية بان تبث رسالة تعترف فيها بأنها قد خالفت مدونة السلوك إلى عقوبات أكثر قوة مثل فرض غرامات وتصل إلى حد سحب ترخيص المؤسسة.

وأحد الامثلة الجيدة لآلية التنظيم المختلطة موجودة في دولة جنوب افريقيا، حيث تمتلك الهيئة التنظيمية المؤسسة بقانون (إكاسا) الشرعية الرسمية لتنظيم الاعلام السمي البصري، ومع هذا فقد منح التشريع هذه الهيئة الصلاحية الرسمية للاعتراف بهيئات رقابية أخرى. ونتيجة لهذا وبشكل عملي تقوم<sup>١٠٧</sup> ”هيئة شكاوي الاعلام السمي البصري لجنوب افريقيا (بكسا)<sup>١٠٨</sup> بتولي مسؤولية تنظيم المحتويات الاعلامية. وقد قامت على تأسيس بكسا سنة ١٩٩٢ الجمعية الوطنية لمؤسسات الاعلام السمي البصري (ان بي اي).<sup>١٠٩</sup> وهي الجمعية التي تمثل الاعلام السمي البصري، ومع أن

<http://www.bccsa.co.za/> ١٠٧

<http://www.nab.org.za/> انظر ١٠٨

١٠٩ قانون رقم ٨٩ - ٢٥ بتاريخ ١٧ كانون ثاني/يناير ١٩٨٩. وتم ادماج تعديلات سنة ١٩٨٩ في قانون

الجمعية تقوم بتمويل بكسا إلا أنها من ناحية عملية تعمل باستقلالية عنها . وتقوم لجنة مستقلة بتعيين أعضاء بكسا وتعيين رئيس مستقل لها (وعادة ما يكون قاض متقاعد عمل في محكمة الاستئناف) . وقد تم تعديل دستور بكسا بناء على طلب الهيئة التنظيمية بحيث يتم ترشيح جميع المتقدمين لعضوية بكسا عن طريق المواطنين.

وتتواجد آليات تنظيم القطاع السمعي البصري المؤسسة بقانون في كثير من الدول الديمقراطية. وعلى سبيل المثال، يتولى المجلس الأعلى للاعلام السمعي البصري (سي اس اي) تنظيم هذا القطاع في فرنسا، وهي هيئة قانونية مستقلة تم تأسيسها سنة ١٩٨٩ بعد تعديل القانون<sup>١١٠</sup> الذي تم تبنيه سنة ١٩٨٦ حول حرية الاتصال والتواصل<sup>١١١</sup>. وقام المجلس بتبني عدد من مدونات السلوك التي تنظم جوانب مختلفة من الاعلام السمعي البصري ويشرف على تطبيق هذه المدونات مباشرة.

## الممارسة في المنطقة

خلافا للتقاليد المتبعة على المستوى الدولي، تتسم القوانين المتعلقة بتنظيم الاعلام السمعي البصري، هذا إن وجدت، بأنها أقل تطورا ووضوحا مقارنة بالأنظمة الموازية والمتعلقة بتنظيم الصحافة المطبوعة. وغياب قوانين واضحة في هذا الإطار يترك سلطات الترخيص وقراراته بيد السلطات الرسمية، حيث يتم استخدام هذه السلطات بشكل مكثف كآلية للتحكم بهذا

---

١٩٨٦. وتم تعديل مرجعيات قانون ١٩٨٦.

١١٠ قانون رقم ٨٦ - ١٠٦٧ بتاريخ ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٨٦، والذي تم تعديله لاحقا. ويمكن الحصول

على نص القانون باللغة الفرنسية:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930&dateTexte=20101203>

١١١ الحزب الوطني الجديد ضد هيئة غانا للبيث، ٣٠ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٩٣، قرار رقم ٩٣/١،

صفحة ١٧.

القطاع في كل المنطقة.

وفي مصر على سبيل المثال، نجد ان اجراءات ترخيص الاعلام المرئي والمسموع هي من صلاحية الهيئة العامة للاستثمار، وهي غير مصممة بشكل خاص لتلائم وضع وظروف قطاع المرئي والمسموع. ونتيجة لهذا، فإن للهيئة العامة للاستثمار، وهي جسم خاضع لسيطرة الحكومة، سلطات واسعة لرفض أو قبول طلبات الترخيص. وفي الاردن نجد وضعاً مشابهاً حيث يتحكم مجلس الوزراء بصلاحيات واسعة بمنح او حجب التراخيص. حيث يسمح لهم القانون باتخاذ قراراتهم دون توضيح الأسباب، وقد ساند القضاء هذه الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء برفض منح ترخيص مؤسسات اعلامية مستندا إلى أساس غير واقعي بأن هذه القرارات هي من أجل المصلحة العامة.

أما من ناحية تنظيم محتويات البث الاعلامي، فلا توجد في بلدان العالم العربي متطلبات حول ضرورة بث محتويات اعلامية لمنتجين مستقلين، أو حتى متطلبات متعلقة بالالتزام ببث حد أدنى من المواد الاعلامية ذات مضمون محلي. وفي نفس الوقت، فإن تفضيل الوسائل الاعلامية للبرامج العربية هي من الادوات الناجعة في ضمان نسبة معقولة من البرامج ذات المحتوى الإقليمي.

كما انه ليس مألوفاً للقطاع السمعي البصري في المنطقة التعامل مع مسألة تنظيم المحتويات الاعلامية من خلال مقاربات تنظيم تشاركية او مختلطة، حتى أن التنظيم القانوني لمحتويات البث السمعي البصري بالشكل الموجود في بلدان أخرى حول العالم والذي تم وصفه سابقاً هو بشكل عام غير متعارف عليه في المنطقة. ولا تمتلك معظم الدول أنظمة للشكاوي الصحفية، والتي يمكن للمواطنين الذين يشعرون بأنه قد تم انتهاك حقوقهم من قبل محطة بث اذاعي او تلفزيوني ان يتوجهوا إلى جسم يشرف على هذه القضايا لاتخاذ قرار حول القضية.

وبدلاً من هذا، نجد في كثير من البلدان العربية خطوطاً حمراء غير مكتوبة تنظم المحتويات الإعلامية المتعلقة بالقضايا السياسية والاجتماعية. وقد يتم التطرق لهذه المعايير أحياناً في رخص محطات البث أو حتى في اتفاقيات التوزيع، على سبيل المثال اتفاقية التوزيع على الكابلات أو الأقمار الصناعية. وتواجه محطات الإرسال التي تتجاوز هذه الخطوط الحمراء تبعيات متنوعة بما في ذلك عدم تجديد رخص البث وضغط مباشر من قبل السلطات الذي يأخذ أشكالاً متنوعة منها حجب الإعلانات. ففي كثير من دول المنطقة يعتمد حصول محطات البث على إعلانات تجارية بشكل مهم على دعم الحكومات للمحطات أو على الأقل عدم معارضتها لها. وهذا ناتج عن أن الحكومات في المنطقة هي ذاتها من المعنيتين الكبار بحكم العلاقة الوطيدة بين الحكومات والأعمال التجارية الكبيرة، وهذا يعني أن للحكومات قدرة تأثير كبيرة على قرار هذه الشركات التجارية الكبيرة في مكان نشر إعلاناتها.

هناك عدة أمثلة في المنطقة على مدونات سلوك إعلامي يتم تطبيقها على محطات البث المرئي والمسموع، مثل المدونة التي تم تطويرها في اتحاد الإذاعة والتلفزيون المصري، مؤسسة البث العمومي في مصر. ولكن في هذه الحالة، فإن تطبيق المدونة يعتبر، في أفضل الأحوال، غير منظم. ولا يمكن التعامل مع هذه المدونة على أنها توفر مجموعة من المعايير المهنية للبث بأي حال أو معنى.

الاستثناء الوحيد في المنطقة هو العراق، حيث أصدرت هيئة الإعلام والاتصال مجموعة من المعايير ومدونات السلوك التي تتعاطي مع عدد من قضايا البث السمعي البصري بما في ذلك ترخيص المؤسسات الإعلامية، الممارسة المهنية، قضايا تتعلق بالمحتوى (مثل الدقة، والتوازن، والتغطية الإعلامية أثناء الانتخابات، والتحريض على الكراهية)، وكيفية التعاطي مع الشكاوى الإعلامية.

وكما تمت الاشارة سابقا فإن البث الأرضي للقطاع الخاص محدود جدا في المنطقة. وإذا ما وجد فإنه قد يكون خاضعا لنظام سيطرة خاص. مثال على هذا لبنان، حيث يوجد فحص أمني مسبق على عدد من برامج القنوات الأرضية، كما أن الفحص الأمني المسبق للبرامج الفضائية لم ينته إلا في ١٤ نيسان/ ابريل ١٩٩٧ مع قرار مجلس شوري الدولة بتعليق القرار الوزاري الذي وفر الأرضية لهذا النوع من الرقابة. ولكن لازالت هناك سيطرة على ادارة توزيع البث، ويستطيع وزير الاعلام وقف ارسال مؤسسات اعلامية لفترة تصل إلى ثلاثة أيام عندما تتجاوز اللوائح للمرة الأولى، ويستطيع مجلس الوزراء ان يأخذ قرارا بتوقيف بث المؤسسة لفترة تتراوح ما بين ثلاثة أيام وثلاثة أشهر للتجاوز الثاني.

## ٦. خدمة البث العمومي

### معايير دولية ومقارنة

تتواجد مؤسسات البث المملوكة للعموم في معظم البلدان حول العالم. وفي معظم هذه الدول خضعت مؤسسات البث تاريخيا لسيطرة الحكومات. غير أن مؤسسات البث العمومي تقترض مقاربة مختلفة: مؤسسات مملوكة للعموم وتعمل بشكل مستقل عن سيطرة الحكومة في خدمة المجتمع بشكل عام، وتكمل الخدمة التي تقدمها المحطات الخاصة وتضيف عليها، وهي بذلك تعزز من التنوع في الاعلام.

وقد أشارت المحكمة العليا في غانا إلى السبب الأساسي لأهمية استقلالية مؤسسة البث العمومي ببلاغة وتفصيل: «الاعلام المملوك للدولة هو ملكية وطنية، وتعود إلى كامل المجتمع، وليس إلى مصطلح افتراضي اسمه الدولة، وليس للحكومة القائمة، أو لحزب الحكومة. وإذا طلب من هذه الملكية الوطنية ان تصبح ناطقة باسم حزب او مجموعة من الاحزاب الساعية للسيطرة، فإن

الديمقراطية لن تكون سوى مهزلة.»<sup>١١٢</sup> أما بالنسبة للهيئة الوطنية التي تشرف على مؤسسة البث «الهيئة الوطنية للاعلام»، فقد اقرت المحكمة العليا في غانا بأن دورها هو «إشاعة أجواء الاستقلالية في اعلام الدولة ولضمان حمايتها من السيطرة الحكومية».<sup>١١٣</sup>

وهذا الرؤية لاستقلالية مؤسسة البث العمومي مدعومة بشكل واضح في نصوص القانون الدولي، ويتضح هذا بشكل جلي في الاقتباس التالي من لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:

على الدول الأعضاء ضمان ان تعمل مؤسسات البث العمومي بشكل مستقل. وفي هذا الإطار، على الدول الأعضاء ان تضمن استقلاليتهما وحريةها التحريرية. ويجب ان تقدم لها ميزانيات بواسطة آلية تحميها من التفریط باستقلاليتهما.<sup>١١٤</sup>

وهناك أيضا عدد من الإعلانات والتوصيات التي تم تبنيها تحت رعاية اليونسكو والتي أكدت على اهمية استقلالية هيئات البث العمومية. ومنها اعلان صنعاء سنة ١٩٩٦ الذي طالب المجتمع الدولي بتقديم مساعدة لمؤسسات البث العمومي التي تثبت استقلاليتهما وطالب الدول الأعضاء بضمان هذه الاستقلالية.<sup>١١٥</sup> كما ولاحظ اعلان «صوفيا» ضرورة تحويل مؤسسات الاعلام المملوكة للدولة إلى هيئات خدمة عمومية أصيلة مع ضمان استقلاليتهما التحريرية واستقلالية

---

١١٢ المصدر السابق، صفحة ١٣. وانظر أيضا الهيئة الوطنية للاعلام ضد النائب العام، ٢٠ كانون ثاني/يناير ٢٠٠٠، قرار رقم ٩٦/٢. (المحكمة العليا في غانا).

١١٣ رأي عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، فقرة ١٦.

١١٤ قرار رقم ٣٤ والذي تم تبنيه في الجلسة التاسعة والعشرين للمؤتمر العام (١٩٩٧). ويمكن الحصول على القرار على الرابط التالي:

[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=5351&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5351&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

١١٥ قرار رقم ٣٥ والذي تم تبنيه في الجلسة التاسعة والعشرين للمؤتمر العام (١٩٩٧)، المادة ٧. ويمكن الحصول على القرار على الرابط التالي:

<http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php->

المجالس والهيئات التي تشرف عليها.<sup>١١٦</sup>

وفي تصريح مشابه، عبر المفوضون بحرية التعبير في اعلانهم المشترك سنة ٢٠١٠ عن قلقهم من «التدخل أو السيطرة» السياسية على مؤسسات البث العمومي، والذي يؤدي إلى ان تعمل هذه المؤسسات «كهيئات ناطقة باسم الحكومة بدلا من علمها كمؤسسات مستقلة تعمل في خدمة الصالح العام».<sup>١١٧</sup> ويدعم هذا المبدأ أيضا تصريحاً آخر صادر عن هيئات حقوق الإنسان الإقليمية. حيث سلط الإعلان الإفريقي الضوء على أهمية استقلالية مؤسسات الاعلام العمومي، وطالب المؤسسات الاعلامية الخاضعة لسيطرة الدولة والحكومة بأن تتحول إلى مؤسسات خدمة عمومية.<sup>١١٨</sup> وأكثر هذه الإعلانات والتصريحات شمولاً وتفصيلاً هي «توصيات (١٩٩٦) ١٠ حول ضمانات استقلالية مؤسسات البث العمومي» والتي تم تبنيها من قبل «لجنة وزراء المجلس الأوروبي»،<sup>١١٩</sup> وتبع هذه التوصيات إعلان حول نفس المسألة بعد عشر سنوات.<sup>١٢٠</sup> ويعكس اسم هذه التوصيات بحد ذاته أهمية استقلالية مؤسسات البث العمومي، وتوفر التوصيات ارشادات تفصيلية لكيفية تحقيق هذه الاستقلالية بشكل عملي.

كما وارتأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قرار لها بأن حق المواطنين في حرية التعبير يفرض على الدول ان تتخذ خطوات عملية لحماية استقلالية مؤسسات البث العمومي، وهذا من أجل ضمان ان تستطيع هذه المؤسسات خدمة المواطنين وحاجاتهم في تلقي اخبار متنوعة، وصرحت المحكمة بما يلي: عندما تقرر الدول تأسيس نظام بث عمومي، فإنه ينبغي على المبدأ الذي تم تأسيسه سابقاً بأنه يجب على القانون الوطني والممارسة العملية أن تضمن قدرة

١١٦ تم تبني الإعلان في ٣ شباط/فبراير ٢٠١٠.

١١٧ المصدر السابق

١١٨ المبدأ ٦.

١١٩ تم تبنيه في ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦.

١٢٠ مانولي وآخرين ضد مولدوفا، ١٧ ايلول/سبتمبر، قضية رقم ١٣٩٢٦/٠٢-فقرة ١٠١.

هذا النظام على تقديم خدمة متنوعة وتعددية. وبشكل خاص، عندما تكون المؤسسات الاعلامية الخاصة ضعيفة، أو في طور النشأة، لتقدم للمواطنين بديلا حقيقيا، وعندما تكون المؤسسة العمومية أو المملوكة للدولة هي المؤسسة الاعلامية الوحيدة والمهيمنة في الدولة أو المنطقة، فإنه من أجل ضمان فعالية النظام الديمقراطي لا يوجد خيار امام هذه المؤسسات إلا ان تبث أخبارا، ومعلومات، وآراء حيادية، ومستقلة، ومتوازنة. وبالإضافة إلى هذا، عليها أن تقدم للمواطنين منبرا للحوار العام ليستطيع طيف واسع ومتنوع من المواطنين التعبير عن آرائهم ووجهات نظرهم.<sup>١٢١</sup>

ومن الناحية العملية، فإنه يتم تحقيق حماية استقلالية مؤسسات الاعلام العمومي في كثير من الوجوه بنفس الطرق التي يتم فيها حماية استقلالية هيئات تنظيم البث، وبالتحديد من خلال اجراءات تضمن استقلالية مجالس أمناء هذه المؤسسات العمومية واستقلالية موازاناتها.

وهناك أداة رئيسية أخرى تدعم الاستقلالية، وهي لا تنطبق في حالة هيئات تنظيم البث، هي من خلال حماية الاستقلالية التحريرية. وتحيل الاستقلالية التحريرية هنا إلى فكرة أن القرارات التحريرية تتخذ من قبل الطاقم المهني وبالضرورة بواسطة كبار المحررين- وليس من خلال جهات حكومية. وبشكل عملي، يتم دعم هذه الاستقلالية من خلال الفصل بشكل واضح ما بين مجلس الأمناء الذي له مسؤولية الإشراف الكلي على مؤسسة البث وما بين ادارة المؤسسات الاعلامية وطاقم المحررين الذين تقع عليهم مسؤولية ادارة العمليات اليومية للمؤسسة واتخاذ القرارات التحريرية. ويمكن لمجلس الأمناء ان يتخذ قرارات حول السياسات العامة للمؤسسة، ولكن ليس له أن يتدخل في اتخاذ القرارات المتعلقة ببرنامج محدد، إلا ربما في حالات استثنائية جدا. وتبني هذه المقاربة خطين دفاعيين لحماية المؤسسة هما مجلس الأمناء، الهيئة

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

المسئولة التي تشرف على عمل المؤسسة وتقدم تقاريرها إلى البرلمان (تقوم بما يشبهه عمل الوسيط بين مؤسسة البث والجهات العليا التي تراقب ادائها وتحاسبها على عملها) ، والآخر هو ادارة المؤسسة نفسها .

وهناك عدد كبير من البيانات الدولية التي تعكس هذه الأفكار في الاستقلالية البنيوية. وبناء على هذا نجد أن الإعلان الأفريقي يطالب مؤسسات البث العمومية بأن تكون خاضعة للمحاسبة من قبل المواطنين حيث يقوم المشرعون بهذا نيابة عنهم ، كما وأعلن بأنه:

- على مؤسسات البث العمومي أن تقاد من خلال مجلس أمناء محمي من التدخلات، وخاصة ذات الطبيعة السياسية أو الاقتصادية.
- يجب ضمان الاستقلالية التحريرية لمؤسسات البث والخدمة العمومية.<sup>١٢٢</sup>

وأكد القرار رقم (١) حول مستقبل خدمة البث العمومي الذي تم تبنيه أثناء المؤتمر الرابع لمجلس الوزراء الأوروبي حول سياسة الاعلام الشامل<sup>١٢٣</sup> على هذه المبادئ من خلال مطالبته بأن:

تتعهد الدول المشاركة بحماية استقلالية مؤسسات البث العمومي في مواجهة التدخلات السياسية والاقتصادية. وخاصة، حماية استقلالية الادارة اليومية والمسئولية التحريرية لجدول البرامج وكذلك محتويات البرامج المذاعة والتي هي مسئولية مؤسسات البث بشكل كامل.

ويجب حماية استقلالية مؤسسات البث العمومي من خلال وضع هياكل ملائمة مثل تأسيس مجالس داخلية متنوعة أو أجناس أو هيئات أخرى.

١٢٢ انظر المؤتمر الوزاري الأوروبي حول سياسة الاعلام الشامل: النصوص الذي تم تبنيها، وثيقة مجلس الوزراء، 4(2006) DH-MM متاحة على:

//www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM(2006)004\_en.pdf.

١٢٣ توصية رقم ٣(٢٠٠٧) للجنة وزراء المجلس الأوروبي للدول الأعضاء حول دور مؤسسات الخدمة العمومية في المجتمع المعلوماتي، تم تبني التوصية في ٣١ كانون ثاني/يناير ٢٠٠٧، الفقرة الأولى (١).

ولا تعني الاستقلالية هنا غياب المسائلة، وفي كثير من الدول الديمقراطية يتم تطبيق المسائلة عمليا من خلال مسائلة مجلس الأمناء من قبل المواطنين، وليس من قبل الحكومة. وتتضمن المسائلة في معظم الحالات اصدار تقرير سنوي يقدم عادة إلى البرلمان، هذا بالإضافة إلى انظمة مسائلة مباشرة بشكل اكبر مثل المسوحات العامة ولقاءات مباشرة مع كل المعنيين بهذا الشأن.

وهناك طريقة أخرى لضمان استقلالية مؤسسة البث العمومي وهي تخويلها بخدمة الصالح العام وهذا التخويل سيكون أساس الحكم على نجاحها في القيام بمسئولياتها أم لا. وقد تبنى المجلس الأوروبي توصية خاصة بمسألة تخويل مؤسسات البث العمومي. ومن بين عدد من القضايا التي تضمنتها التوصية فقد حددت مسؤوليات أساسية لخدمة البث العمومي بأن تكون "نقطة مرجعية لجميع المواطنين وأن تكون متاحة للجميع دون استثناء" وأن توفر "منبرا للنقاش العام الشامل والمتنوع وأداة للترويج للمشاركة الديمقراطية للأفراد بشكل واسع"<sup>١٢٤</sup>. وتختلف طبيعة هذا التخويل بشكل محدد من دولة إلى دولة أخرى بناء على الاحتياجات المحلية والمصالح الوطنية.

كما ويطلب من الكثير من مؤسسات البث العمومي ان تكون متوازنة وغير منحازة، وخاصة فيما يتعلق بالأخبار التي تبثها والبرامج المخصصة لقضايا الساعة. وبناء على هذا فقد طالب الإعلان الأفريقي مؤسسات البث العمومي بأن تتحمل "واجب ان يحصل المواطنون على معلومات كافية ومتوازنة سياسيا"<sup>١٢٥</sup>، كما ونص القرار رقم ١ على أن الأهداف العامة لمؤسسة البث العام هو تزويد المواطنين «بأخبار ومعلومات وتعليقات غير منحازة ومستقلة»<sup>١٢٦</sup> كما وطالبت توصية المجلس الأوروبي (١٩٩٦) ١٠ بأن يحدد الاطار القانوني للمؤسسات العمومية بأن «تضمن ان تقدم البرامج

١٢٤ المبدأ ٦.

١٢٥ المبدأ ٦.

١٢٦ مبدأ ٢.

الإخبارية الحقائق والأحداث بشكل نزيه، وأن تشجع بلورة الأفكار بشكل حر.»  
وإضافة لهذا، يجب ان يفرض عليها نشر رسائل رسمية/ حكومية تحت ظروف استثنائية فقط.<sup>١٢٧</sup>

إذا ما أردنا من مؤسسة البث العمومي ان تنجز تخويلا بالخدمة العمومية الحقيقية فإنها تحتاج لتمويل عمومي. ومن غير الواقعي مطالبة هذه المؤسسات بتزويد المواطنين بخدمات وفعاليات خاصة دون ان نقدم لها الإمكانيات الضرورية للقيام بهذه المهمة. وفي نفس الوقت، فإن الاستقلالية الحقيقية لمؤسسات البث العمومي ممكنة فقط في حالة تأمين ميزانيتها وتمويلها من سيطرة الحكومة الاعتبائية. وبشكل خاص، فإن حماية الاستقلالية البنوية للهيئات التي تدير عمل مؤسسات البث العمومي تكون غير فاعلة إذا ما تمكنت الحكومة من ممارسة ضغط عليها من خلال تحكمها في التمويل والميزانيات الضرورية لعمل هذه المؤسسات.

ولواجهة هذه المخاطر، نجد ان القرار رقم ١ طالب بتبني «إطار تمويل ملائم وآمن يضمن لمؤسسات البث العمومي الأدوات الضرورية لتحقيق مهماتها.»  
ونص الإعلان الأفريقي على أنه «يجب تمويل مؤسسات البث العمومي بشكل ملائم بطريقة تحميها من التدخل الاعتبائي بميزانياتها».<sup>١٢٨</sup>

كما وأكدت التوصية ١٠ (١٩٩٦) للمجلس الأوروبي على الموقف العام حول التمويل في قرار رقم ١. كما ونهت من أنه لا يجب استخدام آلية التمويل لمؤسسات البث العمومي "لممارسة ضغط، مباشر أو غير مباشر، أو تأثير على الاستقلالية التحريرية أو الاستقلالية المؤسسية" لخدمة البث العمومي. ويجب الاتفاق على حجم التمويل وقدره بناء على مشاورات مع مؤسسة البث العمومي، وأن يأخذ بعين الاعتبار نوعية أنشطتها وتكلفتها. بالإضافة إلى هذا،

١٢٧ المبدأ ٦.

١٢٨ المبدأ ٥.

يجب صرف دفعات الموازنة بطريقة ”تضمن استمرارية أنشطة المؤسسة“  
وبما يسمح لها ”التخطيط على المستوى البعيد“.<sup>١٢٩</sup>

وتعكس كل هذه التصريحات والقرارات فكرة أنه يجب ان تتمكن مؤسسات البث العمومية الاعتماد إلى درجة معينة على استمرارية تخصيص موازاناتها دون انقطاع، لأنه دون هذه الضمانات سيكون من الصعب عليها التخطيط لأنشطتها، وضمان بيئة عمل مستقرة لعمالها، وأن تتأقلم وتتماشى مع التطورات التقنية. وهذا يفترض تخصيص موازانات ودعم مالي على المدى الطويل.

وتعتمد مؤسسات البث العمومي في معظم الحالات على نماذج تمويل مختلطة، حيث تحصل على جزء من تمويلها من مصادر تمويل عامة، بينما يأتي الجزء الآخر من أنشطتها التجارية بما في ذلك عائدات الإعلانات. وقد أشارت التوصيات ١٨٧٨ (٢٠٠٩) الصادرة عن اللجنة البرلمانية للمجلس الأوروبي إلى المصادر المالية المحتملة لمؤسسات البث السمعي البصري كما يلي:

يمكن ضمان تمويل مؤسسات البث العمومي من خلال فرض رسوم رخصة اعلان شاملة، أو فرض ضريبة، أو دعم من الدولة، أو رسوم اشتراك، أو الاعلانات التجارية والرعاية التجارية، برامج مخصصة يمكن مشاهدتها مقابل رسوم، أو من خلال تقديم خدمات اعلامية بحسب الطلب، أو من خلال عوائد بيع منتجات مرتبطة بالاعلام مثل الكتب والأفلام، واستغلال ارشيفها السمعي البصري تجارياً.<sup>١٣٠</sup>

ولكل واحدة من آليات التمويل المختلفة حسنها وسيئاتها. تحصيل رسوم اعلامية من المواطنين تتمتع بكونها مستقرة وأقل عرضة للتدخل الحكومي، رغم أن الحكومة في العادة هي التي تحدد قيمة رسوم التسجيل. وفي نفس الوقت، قد يكون صعبا تحصيل رسوم التسجيل من المواطنين أو أن تكون عملية

١٢٩ الفقرة ١٤.

١٣٠ تقرير المقرر الخاص، الترويج لحرية الرأي والتعبير وحمايتها، وثائق الأمم المتحدة/ E/ CN.4/1998/40 كانون ثاني ١٩٩٨، الفقرة ١٤.

التحصيل مكلفة ومعقدة، كما قد يكون من الصعب تأسيسها في البلدان التي لا يوجد بها أصلاً هذا النموذج من التمويل، لأن فرضها على المواطنين لن يكون قراراً ينادى به شعبيًا. ومن جهة أخرى، فإن حساسية موضوع الدعم الذي تحصل عليه مؤسسات البث من المواطنين مباشرة قد يضعها تحت ضغط للتنافس للحصول على حصة عالية من المشاهدة لتبرير حصولها على هذه الرسوم، بدلا من تركيز جهودها على نوعية البرامج التي تنتجها وتنوعها. وفي المقابل فإن الدعم الحكومي المباشر اقل ارتباطا بهذه الأشكال من الضغوطات، ولكن من جهة أخرى فإن تحصين هذا الدعم من التدخل السياسي هو أكثر مشقة وصعوبة.

## **الممارسات في المنطقة**

كما ذكرنا سابقاً فإن مؤسسات البث العامة لا زالت بشكل كبير تحت السيطرة الحكومية في العالم العربي، وفي بعض الحالات على شكل احتكاري، وفي حالات أخرى على شكل احتكارات لقطاع البث الأرضي المجاني أو أنها تسيطر على جزء كبير من هذا المجال (الاذاعي والتلفزيوني)، وفي حالات أخرى فإنها تتنافس مع محطات البث التجارية. والاستثناء لهذه الحالات نجده في لبنان وفلسطين حيث نجد أن المحطات التجارية هي أكثر قوة وسيطرة من المحطات العامة. أما في بلدان أخرى مثل مصر والأردن تواجه مؤسسات البث العامة منافسة قوية من المحطات التلفزيونية التجارية التي تبث عبر الترددات الفضائية.

ونجد في كثير من بلدان المنطقة أن هذه السيطرة للاعلام العام يمتد ليشمل أيضاً قطاع الصحافة المطبوعة. ففي بلدان مثل مصر، والمغرب، والبحرين، والجزائر نجد ان الصحف العمومية تسيطر تقليدياً على سوق الصحافة المطبوعة ولا تزال تلعب دوراً قوياً في هذا القطاع. غير أن نموذج الأردن يختلف

بعض الشيء حيث نجد أن الحكومة تمتلك أسهما في أكبر صحيفتين يوميتين في المملكة. وفي كثير من بلدان المنطقة فإن وكالات الأنباء الرئيسية أو الوحيدة هي ملكية عامة.

فلسطين	المغرب	لبنان	مصر	البحرين	الجزائر	
×	✓	×	✓	✓	✓	الاعلام الحكومي مسيطر
✓	×	✓	×	×	×	الاعلام التجاري مسيطر
×	✓	×	✓	✓	✓	صحف حكومية قوية

### جدول ٣: الاعلام العام

ملاحظة: هذه مجرد عينة من دول المنطقة، وأكثر عناصر العينة تتمتع باعلام عمومي مسيطر على القطاع

إذا ما قلنا أن حكومات المنطقة قد احتفظت بسيطرة قوية على مؤسسات البث الخاصة سواء بشكل مباشر أو من خلال هيئات تنظيم البث التي تسيطر عليها الحكومة، فإن هذه الدول قد حافظت على تحكم أكبر في مؤسسات الاعلام العام وخاصة مؤسسات البث العام. ونجد أن هذه المؤسسات في أكثر دول المنطقة تلعب دور الناطق باسم الحكومات، بدلا من أن تكون مؤسسات بث خدمة عمومية. ونجد أنه في كل الحالات تقريبا، فإن الحكومات هي التي تعين مجالس أمناء هذه المؤسسات أو أن لها ممثلين مباشرين في هذه المجالس، كما أن الحكومات هي التي تعين عادة المسؤولين التنفيذيين لهذه المؤسسات. واطافة لهذا، تتمتع الحكومات عادة بقدرة كبيرة على استغلال هذه المؤسسات بشكل مباشر (من خلال قدرتها على تحصيل تغطية مباشرة كبيرة لبياناتها وأنشطتها)، أو غير مباشر من خلال التغطية الاعلامية الإيجابية بشكل عام. ويواجه هذا النموذج الآن تحديات كبيرة في تونس ومصر بعد الثورات التي حصلت في هذين البلدين، حيث تبذل مؤسسات البث والصحافة المطبوعة

## القسم الثاني: التشريعات الاعلامية

المملوكة للدولة جهودا أكبر لإنتاج تقارير موضوعية تهدف لخدمة الصالح العام. غير أن هذا الاتجاه لم يعمر طويلا، وخاصة في مصر، حيث قامت الحكومة مرة أخرى بفرض سيطرتها على مؤسسات البث العام من خلال عدة طرق منها تعيين موظفين قياديين في هذه المؤسسات من الداعمين للحكومة. ونجد في معظم بلدان العالم العربي أن مؤسسات البث العام تعتمد في تمويلها على المنح الحكومية بشكل مباشر. وتعتبر هذه طريقة إضافية للتحكم باستقلالية هذه المؤسسات.



# القسم الثالث: قوانين أخرى

## ٧. حق الوصول إلى المعلومات

### معايير دولية ومقارنة

لم يكن حق الوصول إلى المعلومات التي تمتلكها الأجسام والهيئات العمومية معترف به عند تبني «الاعلان العالمي لحقوق الإنسان» والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية». ورغم ذلك، فإن التطورات اللاحقة أدت إلى الاعتراف بهذا الحق على أنه مشمول في مضمون النص والضمانات الدولية للحق في حرية التعبير، وخاصة حق «البحث» عن المعلومات والأفكار «وتلقيها». وقد تم تسليط الضوء على هذه المسألة منذ فترة مبكرة عن طريق مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية التعبير، والذي صرح في تقريره السنوي سنة ١٩٩٨: «يفرض الحق بالحصول على المعلومات، وتلقيها، ونشرها واجبا على الدول في العمل على ضمان حرية الوصول إلى المعلومات، وخاصة المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة بأي شكل من الأشكال وبواسطة مختلف أنظمة حفظ المعلومات...»<sup>١٣١</sup>

وقد اعترف المفوضون الدوليون المكلفون بحرية التعبير منذ سنة ١٩٩٩ بالحق في الحصول على المعلومات. وتضمن إعلانهم المشترك لسنة ١٩٩٩ التصريح التالي:

يتضمن الحق بحرية التعبير، حق المجتمع بالوصول إلى المعلومات ومعرفة ما تقوم به الحكومات نيابة عنه، ودون ضمان هذا الحق ستضيع الحقيقة، وهذا يؤدي إلى بعثرة مشاركة الناس في الحكومة وتشردمها.<sup>١٣٢</sup>

١٣١ صدر بتاريخ ٢٦ تشرين ثاني ١٩٩٩. متاح على الرابط:

<http://www.osce.org/fom/66176?page=1>.

١٣٢ تم تبنيه بتاريخ ٦ كانون أول ٢٠٠٤. متاح على:

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8B>

كما وتضمن الإعلان المشترك لسنة ٢٠٠٤ تركيزا كبيرا على الحق بالحصول على المعلومات وتضمن، من بين قضايا أخرى:

الحق بالحصول على المعلومات التي تمتلكها السلطات العامة هو من حقوق الإنسان الأساسية، ويجب أن يتم تطبيقه على المستوى الوطني من خلال تشريعات قانونية شاملة (مثل قانون حرية المعلومات) على أساس مبدأ التصريح بالحد الأقصى الممكن من المعلومات، والعمل على تأسيس قاعدة ان كل المعلومات متاحة ولا تخضع إلا لنظام استثناءات ضيق جدا.<sup>١٣٣</sup>

كما وتضمن التقرير اسهاب في ذكر التفاصيل المتعلقة بمحتوى هذا الحق وما يشمل.

وفي نفس الوقت تقريبا، تم تبني اعلانات حول حرية التعبير أو بشكل خاص حول الحق بالحصول على المعلومات من قبل الأنظمة الإقليمية الثلاثة المتخصصة بحماية حقوق الإنسان في الأمريكيتين، وأفريقيا، وأوروبا. وقد اعترف إعلان الأمريكيتين بشكل صريح بالحق في الحصول على المعلومات، وتنص الفقرة الرابعة على:

حق الحصول على المعلومات التي في حيازة الدول هو حق أساسي لكل فرد. وتقع على الدول مسئولية ضمان إمكانية الممارسة الكاملة لهذا الحق. ويسمح هذا المبدأ لاستثناءات محدودة فقط، بحيث يتوجب تأسيس هذه الاستثناءات بشكل مسبق من خلال القانون وفي حالة وجود خطر داهم يهدد الأمن الوطني في المجتمعات الديمقراطية.

وتم بشكل مشابه الاعتراف بحق الحصول على المعلومات في كل من الإعلان الإفريقي<sup>١٣٤</sup> والتوصية رقم ٢ (٢٠٠٢) للجنة وزراء المجلس الأوروبي حول الحصول على الوثائق الرسمية،<sup>١٣٥</sup> والمخصصة بكاملها لهذه القضية.

D5EC1256F6B005C47F0?opendocument.

١٣٣ المبدأ الرابع.

١٣٤ ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٢. وتجدر الملاحظة أن هذه الوثيقة تركز بشكل أكبر على مضمون الحق بالحصول على المعلومات وليس على الاعتراف بكونه واحد من حقوق الانسان.

١٣٥ كلاودي ريس وآخرين ضد تشيلي، ١٩ أيلول/سبتمبر، سلسلة سي رقم ٢٧٢٧/٠٥.

وجاء الاعتراف الرسمي بحق الحصول على المعلومات من قبل المحاكم الدولية متأخرا بعض الشيء. وكانت محكمة الأمريكيتين لحقوق الإنسان أولى المحاكم الدولية التي تعترف بهذا الحق في سنة ٢٠٠٦ في قضية كلاودي ريس وآخرين ضد تشيلي.<sup>١٣٦</sup> وقد اقرت المحكمة في هذه القضية بشكل صريح على أنه يتضمن الحق بحرية التعبير، المنصوص عليه في المادة ١٣ من «العهد الأمريكي لحقوق الإنسان»، الحق بالحصول على المعلومات. وقد تضمن قرار المحكمة تعريفا واضحا لطبيعة هذا الحق ومداه من خلال التصريح التالي:

وفيما يتعلق بالحقائق التي تتضمنها القضية الحالية، فإن المحكمة ترى ان المادة ١٣ من العهد، والتي تضمن بشكل صريح حقوق «البحث» عن المعلومات «وتلقيها»، تحمي حق كل فرد بطلب الحصول على المعلومات التي تسيطر عليها الدولة، مع وجود استثناءات التي يعترف بها نظام المحددات المنصوص عليها في العهد. وبناء عليه، فإن المادة المذكورة تشتمل على حق الأفراد بالحصول على المعلومات المذكورة وعلى الواجب المفروض على الدولة بتقديم هذه المعلومات بشكل أو بطريقة تمكن طالب المعلومة من قراءة المعلومة وفهمها، أو ان يتلقى من الدولة جوابا مسنودا بأدلة عندما يكون هناك سببا يمنعها من نشر المعلومة على أن يكون هذا السبب معترف به في العهد. ويجب ان يتم تقديم المعلومات لمن يريدها دون حاجة لإثبات وجود مصلحة مباشرة أو انخراط شخصي لطالب المعلومات، باستثناء الحالات التي يوجد فيها قيودا شرعية على المعلومات.<sup>١٣٧</sup>

وقد اخذت المسألة سنتين اضافيتين لتصل إلى أوروبا عندما تبعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في نيسان/ ابريل ٢٠٠٩ نظيرتها في الأمريكيتين، واعترفت بحق الحصول على المعلومات استنادا إلى المادة ١٠ من العهد الأوروبي لحقوق الإنسان، والذي يضمن الحق بحرية التعبير.<sup>١٣٨</sup> ومن المثير للانتباه، أن هنجاريا، الدولة المعنية بالقضية، لم تجادل المحكمة في ادعائها بأن المادة ١٠ تحمي حق الحصول على المعلومات، وبدلا من ذلك بنت دفاعها

١٣٦ المصدر السابق، فقرة ٧٧.

١٣٧ تارساساج آي سابادجيوكيرت ضد هنغاريا، ١٤ نيسان ٢٠٠٩، قضية رقم ٢٧٢٧٤/٠٥.

١٣٨ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، الفقرة ١٨.

على ان المواد المطلوب الافصاح عنها تقع ضمن الحدود المقيدة لهذا الحق (أي) أن رفضها لتزويد الطالب بالمعلومات كان تقييدا مقبول بشكل شرعي ضمن حدود القيود على حرية التعبير).

وتأخرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان نسيبيا بالاعتراف بشكل واضح بحق الحصول على المعلومات. وفي سنة ٢٠١١ اصدرت تعليقها العام حول المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وصرحت:

تتضمن الفقرة ٢ من المادة ١٩ الحق بالوصول إلى المعلومات التي تمتلكها الدوائر والهيئات العمومية.<sup>١٣٩</sup>

## الممارسة في المنطقة

هناك ثلاث دول في المنطقة فقط، تحديدا الاردن وتونس واليمن، تبنت قوانين حق الوصول إلى المعلومات. وبحسب تصنيف "ار تي أي" والذي تم تطويره من قبل مركز القانون والديمقراطية ومركز اوروبا لمعلومات الديمقراطية، وهو نظام يهدف لتقييم جودة قوانين حق الوصول إلى المعلومات، فإن القانون الأردني ضعيف جدا (حصل ٥٦ نقطة من ١٥٠، ويحتل المرتبة ٨٨ عالميا من بين ٩٣ دولة تمتلك قانون حق الوصول إلى المعلومات)، ويقع القانون التونسي في منتصف القائمة (٨٩ نقطة ويحتل المرتبة ٣٩)، أما القانون اليمني فهو قانون قوي (١٠٥ نقاط ويحتل المرتبة ١٨).

وهناك جهود طويلة ومتواصلة في فلسطين ولبنان، غير أنها لازالت لم تسفر عن تبني تشريعات خاصة بحق الوصول إلى المعلومات. ومن جهة أخرى، يضمن الدستور المغربي الحق بالوصول إلى المعلومات، حيث قامت الحكومة المغربية مؤخرا بإطلاق عملية مشاورات حول مسودة قانون بهذا الخصوص. وفي مصر أيضا يتضمن الدستور الذي تم اقراره في كانون أول/ديسمبر ٢٠١٢

١٣٩ تعليق عام رقم ٣٤، الفقرات ٤٢ و٤٧ (جزئيا).

### القسم الثالث: قوانين اخرى

ضمانات لحق الوصول إلى المعلومات، وقامت الحكومة بإجراء مشاورات حول مسودة قانون حق الوصول إلى المعلومات التي تعمل على تطويره. ويبدو ان دول المنطقة الأخرى ليس لديها خطط لتبني مثل هذه القوانين.

ويوجد في جميع دول المنطقة قوانين متعسفة تهدف للحفاظ على السرية. وتشمل هذه المنظومة قوانين سرية الأرشيف والتي تفرض السرية على جميع المعلومات التي تمتلكها المؤسسات والهيئات العمومية لفترات تقارب الثلاثين سنة، وقوانين العقوبات، وقوانين خاصة بسرية المعلومات، وقوانين تفرض السرية المهنية على جميع الموظفين الحكوميين. وعادة ما تتضمن هذه القوانين عقوبات مشددة على خرقها بما في ذلك عقوبات بالسجن لفترات طويلة.

اليمن	تونس	المغرب	الأردن	مصر	
✓	✓		✓		قانون حق الوصول إلى المعلومات
×	×	✓	×	✓	الضمانات الدستورية
		✓		✓	مسودة مشروع في مراحل متقدمة

#### جدول ٤: حق الوصول إلى المعلومات

ملاحظة: الدول غير المشمولة في الجدول لا يوجد فيها أي من المؤشرات الثلاث المذكورة

عند الاخذ بعين الاعتبار القوانين الشاملة التي تحمي السرية في بلدان المنطقة، تصبح طبيعة العلاقة ما بين قوانين حق الوصول إلى المعلومات والقوانين الوطنية الأخرى غاية في الأهمية. ففي الأردن، يسمح قانون الوصول إلى المعلومات للحفاظ على بنود السرية في القوانين الأخرى، مما يؤدي إلى تحجيم تأثير هذا القانون إلى درجة كبيرة. بينما ينسخ القانون التونسي معظم القوانين الأخرى، مع الحفاظ على بعض الاستثناءات، بينما يلغي القانون اليمني الفقرات القانونية المتعارضة معه والمتضمنة في القوانين الأخرى.

والمفصل الآخر لقوانين حق الوصول إلى المعلومات والتي تعتبر معياراً لقوتها

هي امكانية استئناف رفض الجهات الرسمية تقديم المعلومة إلى هيئة مستقلة تراقب تطبيق القانون. ويضمن القانونان الاردني واليمني وجود مثل هذه الهيئة، غير أن هذه الهيئة تخضع في الأردن إلى سيطرة حكومية قوية، بينما يضمن القانونون في اليمن لهذه الهيئة استقلالاً بنويماً عن الحكومة. وهناك تحركات جارية الآن في تونس لتأسيس هيئة مشابهة.

## ٨. القيود المدنية

### معايير دولية ومقارنة

إن هذه مساحة تشريعية معقدة، وكل نوع من أنواع القيود المفروضة على حرية التعبير له سماته الخاصة. وقمنا فيما يلي بتحديد وتوضيح المعايير الدولية المتعلقة بنوعين من القيود المفروضة على حرية التعبير وهما حماية السمعة (قوانين التشهير)، والخصوصية. والمبدأ الدولي الأساسي المعترف به عالمياً في هذا الإطار هو أنه عندما يوفر القانون المدني حماية كافية، فإنه من غير الضروري اللجوء إلى القانون الجنائي لحماية المصالح.

### ١. التشهير

إن حماية السمعة من خلال قوانين التشهير هي من القضايا التي يعتبر من غير الضروري اللجوء إلى استخدام القوانين الجنائية للتعاطي معها، بالرغم من وجود قوانين تشهير جنائية لازالت قائمة في كثير من البلدان. وكما اشارت لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان:

إن مسألة فرض العقوبات على المؤسسات الاعلامية، والناشرين، والصحفيين لسبب وحيد هو أنهم ينتقدون الحكومة أو النظام السياسي والاجتماعي الذي تدعمه الحكومة لا يمكن على الاطلاق ان يتم قبولها على أنها تقييد ضروري لحرية التعبير.

على مؤسسات الدولة ان تأخذ بعين الاعتبار اسقاط تجريم التشهير من قوانينها، وفي كل الأحوال، فإنه يجب ألا يتم اللجوء إلى القوانين الجنائية لمحاكمة شكاوي التشهير إلا في

### القسم الثالث: قوانين اخرى

أكثر القضايا جدية، كما أن فرض عقوبات بالسجن في قضايا التشهير لا يمكن ان تكون عقوبة مقبولة.<sup>١٤٠</sup>

وفي تصريح المفوضون الدوليون حول حرية التعبير سنة ٢٠٠٢ كان موقفهم أكثر وضوحاً:

يعتبر تجريم التشهير تقييداً غير مبرر على حرية التعبير، يجب ان يتم اسقاط كل قوانين التشهير، وان تستبدل حيثما يكون ضروريا بقوانين تشهير مدنية ملائمة.<sup>١٤١</sup>

هناك عدد كبير من قضايا التشهير التي تم النظر فيها في المحاكم الدولية، ويمكن استنتاج عدد من المبادئ من هذه القضايا ومن التصريحات والمواقف الصادرة عن المؤسسة الدولية ذات الصلاحيات. وفي تعليق للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان سنة ٢٠١١، صرحت اللجنة:

يجب ان تتم صياغة قوانين التشهير بعناية لضمان التزامها بالفقرة ٣، وبأنها لن تستخدم من الناحية العملية من أجل تقييد حرية التعبير. ويجب على جميع هذه القوانين، وخاصة القوانين الجنائية للتشهير، أن تشتمل على حمايات مثل حماية الحقيقة ويجب ألا يتم تطبيقها على أشكال التعبير التي لا يمكن، بسبب طبيعتها، إخضاعها لعمليات الاثبات. وخاصة فيما يرتبط بالتعليقات على الشخصيات العمومية، يجب ايلاء الاهتمام لتفادي ايقاع عقوبات على اشخاص او اعتبار تصريحاتهم المنشورة والتي ثبت عدم صحتها مخالفة للقانون اذا ما كان نشرها خطأ غير مقصود فيه التشهير. وفي كل الأحوال، فإنه من الواجب الاعتراف بأن الصالح العام في قضية النشر هو دفاع مقبول. يجب على الدول ان تلتزم بتحاشي تبني إجراءات صارمة أو عقوبات مغلظة. وعلى الدول أيضا ان تضع حدودا معقولة، عندما يكون هذا ممكنا، على القرارات التي تفرض على المتهم تعويض كامل التكاليف للمشتكي.<sup>١٤٢</sup>

كما ويساند الإعلان الإفريقي فكرة أنه يجب ألا تكون العقوبات مفرطة. وفيما يتعلق بالشخصيات العمومية، فإن الاعلان يضع فحصا مختلفا بعض الشيء

١٤٠ ١٠ كانون أول/ديسمبر ٢٠٠٢.

١٤١ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، الفقرة ٤٧ (جزئيا).

١٤٢ المبدأ الثاني عشر (١).

ويطالب بالدفاع عن النشرة المعقولة والمنطقية.<sup>١٤٣</sup> ونجد في الاعلان المشترك للمفوضيين الدوليين بحرية التعبير لسنة ٢٠٠٠، اكثر الفقرات تفصيلا حول معايير قوانين التشهير، والتي تنص على:

على قوانين التشهير ان تلتزم بالحد الأدنى من المعايير التالية:

- يجب الاخذ بعين الاعتبار اسقاط القوانين الجنائية المتعلقة بالتشهير واستبدالها بقوانين مدنية بما يتواءم مع المعايير الدولية المتعلقة بهذه القضية.
- يجب منع الدولة، والعلم، والرموز، ومؤسسات الدولة، والسلطات العامة بجميع أنواعها من التقدم بشكاوي تشهير.
- على قوانين التشهير أن تعكس في نصوصها أهمية الحوار المفتوح حول القضايا التي تهم العموم، وأيضاً مبدأ القاضي بأنه على الشخصيات العامة ان تقبل درجات من النقد أعلى من تلك المقبولة للمواطنين. وينبغي على الأخص الغاء القوانين التي توفر حماية خاصة للشخصيات العمومية مثل "قوانين التحقير".
- تقع على مسئولية الشخصية العمومية المشتكية ان تثبت خطأ الخبر المنشور والمتعلقة بحقائق تهم المواطنين.
- يجب ألا يعتبر أي شخص مذنباً، في إطار قانون التشهير بسبب التعبير عن رأيه.
- فيما يتعلق بالتصريحات المتعلقة بقضايا تهم الشأن العام، عندما يتم إظهار أن المنشورة كانت منطقية في طريقة عملها وتعاملها في سياق الظروف التي تحيط بالقضية، يجب ان يقبل هذا كدفاع عن النشر.
- ينبغي ألا تكون العقوبات المدنية على التشهير كبير جدا بحيث تؤدي إلى لجم حرية التعبير، ويجب ان تكون مصممة لترميم السمعة التي تضررت، وليس تحقيق أرباح للمتضرر أو لعقاب المتهم. وبشكل خاص، يجب تحديد الأحكام المالية لتلائم مع الضرر الحقيقي الذي حدث. وعلى القانون أيضا ان يضع في سلم اولوياته استخدام مدى واسعا من الأحكام غير الغرامات المالية.<sup>١٤٤</sup>

١٤٣ ٣٠ تشرين ثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

١٤٤ "الحق بالخصوصية" (١٨٩٠) ٤ دورية هارفارد القانونية ١٩٣، صفحة ١٩٥.

ونجد مرة أخرى القلق من التشهير الجنائي، والحماية غير المبررة للشخصيات العمومية، والعقوبات المغلظة، وأيضا المطالبة بالدفاع عن الحقيقة وعن المنشورات المنطقية، والتي يمكن ان تنطبق بشكل فضفاض على كل التصريحات المتعلقة بقضايا تهم المواطنين، وليس فقط على التعليقات المرتبطة بالشخصيات العمومية. كما يرفض التصريح السابق أيضا قبول التشهير في قضايا الدفاع عن الرموز أو المؤسسات العمومية، ويطالب بحماية مطلقة للتعبير عن الآراء.

## ٢. الخصوصية

هناك معياران دوليان يرتبطان بمسألة الخصوصية. الأول، يجب تعريف المفهوم بطريقة ملائمة. وفي المقال الريادي الذي ألفاه "وارين وبرانديز" سنة ١٨٩٠، عرفا الخصوصية على أنها "الحق بأن يترك الشخص بحاله".<sup>١٤٥</sup> وقد تحاشت المحاكم الدولية عادة محاولة تعريف المفهوم. فقد صرحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، على سبيل المثال: «لا تعتبر المحكمة أنه من الممكن أو الضروري أن تحاول وضع تعريف شامل لمسألة «الحياة الخاصة»».<sup>١٤٦</sup> وفي كل الأحوال، يجب ان تعرف الخصوصية بشكل ضيق عندما تتعارض مع حرية التعبير لطرف ثالث. على سبيل المثال، تستثني الكثير من قوانين الحق بالحصول على المعلومات، كل المعلومات المتعلقة بالمهام المتعلقة بعمل الشخصية العمومية ونشاطاتها من الإستثناءات المشمولة بالخصوصية.

ثانيا، والأكثر أهمية، فإنه عندما يتضارب الحق بحرية التعبير مع الخصوصية، على اصحاب القرار بما في ذلك المحاكم، أن يأخذوا بعين الاعتبار المصلحة العامة بمعناها الواسع عند اتخاذ قرار بين حفظ الخصوصية أو السماح بالتعبير. وتم التعبير عن هذه القضية في المبدأ (٩) لإعلان الأمريكيتين، والذي نص على:

١٤٥ نيميتز ضد ألمانيا، ١٦ كانون أول/ديسمبر ١٩٩٢، قضية رقم ١٣٧١٠/٨٨، فقرة ٢٩.

١٤٦ وانظر ايضا المبدأ الثاني عشر (٢) من الإعلان الأفريقي.

يجب على قوانين الخصوصية ألا تمنع أو تقييد التحري عن معلومات تهم الصالح العام ونشرها.<sup>١٤٧</sup>

وقدمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تفسيراً مفصلاً بشكل معقول للمبادئ التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند إجراء الموازنة ما بين حرية التعبير وحماية الخصوصية. أولها هو درجة مساهمة المادة المنشورة في الحوار حول قضية تهم الصالح العام، وهذا يعتمد على مجموعة من الظروف والأحوال. والعناصر الأخرى التي ذكرتها المحكمة، تبدو إلى حد ما كأنها تفصيل وتوضيح للمبدأ الأول، ويتضمن معيار الصالح العام ما يلي:

- درجة شهرة الشخص المذكور وموضوع التقرير.
- الممارسات والتصرفات السابقة للشخص المذكور.
- محتوى النشرة، وشكلها، والتبعيات المترتبة على النشر.
- الظروف التي تحيط بالواقعة التي بني عليها ادعاء وقوع خرق للخصوصية.<sup>١٤٨</sup>

## الممارسات في المنطقة

لا زالت المقاربة المنتشرة في العالم العربي فيما يتعلق بتقييد المحتوى هو مقاربة جنائية بالدرجة الأولى، وتأتي القيود المدنية في المرتبة الثانية بفارق واضح. وهناك محاولات على مستويات عالية في عدد من دول المنطقة بمن فيها الكويت، والأردن، ومصر تهدف إلى إسقاط بعض الفقرات التي تنص على عقوبات جنائية أو معظمها من قوانين الصحافة والإعلام. ورغم أن هذه المحاولات مرحب بها، إلا أنها في النهاية ليست مفيدة بشكل جوهري طالما بقيت هناك نصوص قانونية في قوانين أخرى تتضمن عقوبات جنائية والتي يمكن تطبيقها على الاعلام.

ولا زال التشهير، على وجه الخصوص، يعتبر جريمة جنائية في كل المنطقة،

---

١٤٧ فون هانوفر ضد ألمانيا (رقم ٢)، ٧٠ شباط/فبراير ٢٠١٢، قضية رقم ٠٨/٤٠٦٦٠ و ٠٨/٦٠٦٤١، فقرات ١٠٩-١١٣.

١٤٨ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠١.

### القسم الثالث: قوانين اخرى

وهناك قلة قليلة من الأنظمة المدنية للتعامل مع قضايا التشهير، هذا إن لم تكن معدومة. وفي كل من دول المنطقة، توجد هناك قوانين تشهير جنائية توفر حماية خاصة للمسؤولين. ومن المألوف ان يكون في هذه الدول التي تحكمها أنظمة ملكية، قوانين تكفل لهم حماية خاصة من أي انتقاد. وانتقاد العائلة المالكة هو عمليا خطأ أحمر في كثير من دول المنطقة. ومثال على هذا هو قانون الصحافة والمطبوعات الكويتي لسنة ٢٠٠٦، وهو من أقل القوانين مفعلا للصحافة في المنطقة، إلا أن يمنع انتقاد الأمير، ورغم هذا فإن القانون يقر عدد من الحماية والضمانات المهمة للاعلام. وهناك منعا مشابهة نجدها في قانون الصحافة والمطبوعات البحريني لسنة ٢٠٠٢.

أما في لبنان، وبحسب المادة ٣٨٧ من قانون العقوبات، فإنه يعتبر دفاعا مقبولا لتهمة التشهير لشخصية عمومية إذا ثبتت صحة الخبر المقال المنشور. وقد قبلت المحاكم في بعض الحالات بشكل مشابه الدفاعات التي تعتمد على وجود قضية صالح عام للموضوع المنشور. ورغم ذلك، فإنه لا يتم تطبيق القانون بشكل متناسق وخاصة في القضايا المتعلقة بالرئيس والجيش.

تونس	قطر	المغرب	لبنان	الكويت	دبي	
✓	✓ (محدود)	✓	×	×	✓ (محدود)	قانون حماية البيانات
✓	✓	✓	✓	✓	✓	قوانين جنائية للتشهير
✓	✓	✓	✓	✓	✓	قانون متعلق بالكفر

### الجدول ٥: قوانين مدنية/ جنائية

ملاحظة: هذه مجرد عينة من دول المنطقة وجميعها يمتلك قوانين جنائية لمحاكمة قضايا للتشهير والكفر.

هناك حماية محدودة للخصوصية في المنطقة. لا توجد قوانين حقيقية لحماية البيانات إلا في المغرب وتونس، ومع ذلك فإن دبي وقطر تمتلكان أنظمة محدودة لحماية البيانات تنطبق على مراكزها المالية. كما تعترف دول المنطقة الثلاث التي تمتلك قوانين حق الحصول على المعلومات، وبالتحديد الأردن، وتونس، واليمن، بأن الخصوصية هي استثناء لحق الحصول على المعلومات. ولا يوجد سوى قليل من الاحكام والآراء القانونية التي تنظر في حرية التعبير والخصوصية، وهذا عائد بشكل أساسي إلى درجة الالتزام الكبيرة للاعلام بمسألة الخصوصية.

## ٩. القيود الجنائية

### معايير دولية ومقارنة

بسبب العقوبات الجدية المرتبطة بالعقوبات الجنائية المتعلقة بالكلام والنشر، يجب الالتزام بالحدز الشديد والعناية الكبيرة لضمان أنها لا تطبق بشكل يفرض تقييد غير مبرر على حرية التعبير. والخطر الأساسي هنا هو لتجنب احتمال تعرض الأفراد لعقوبة جنائية جدية، فإنهم يتحاشون الاقتراب من منطقة الحظر، بما في ذلك عدم الاقتراب من مناطق الكلام المحمية بحرية التعبير، ويشار إلى هذه ظاهرة أحيانا بأسم «التأثير الزجري».

وفي نفس الوقت، هناك بعض التعبيرات التي تشكل خطرا جديا بوقوع ضرر للصالح العام، والتي يمكن ان تخضع لقوانين العقوبات الجنائية. ومن المقبول بشكل عام ان تقييد الدولة حرية الكلام من أجل حماية المساواة، والأمن والنظام العام، والأخلاق، وإدارة القضاء. وسيتم فيما يلي عرض كل واحد من هذه القضايا.

### حماية المساواة وقوانين خطاب الكراهية

تسمح الفقرة (٣) المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية للدول

### القسم الثالث: قوانين اخرى

بتقييد حرية التعبير في بعض الظروف المحددة، ولكن العهد بشكل عام لا يطلب من الدول بشكل عام ان تقييد حرية الكلام. وأحد الاستثناءات لحرية التعبير هو واجب الدول بأن تمنع خطاب الكراهية، بحسب المادة ٢٠ (٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تنص على:

تحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف.

ومن الواضح أنه بينما تقع على الدول مسئولية منع التعبير بما يتوافق مع هذه الفقرة، فإنه عليها واجب ألا تذهب أبعد من المقاييس التي تحددها الفقرة (٢) من المادة ٢٠ من حيث منع الكلام لحماية المساواة. وبكلمات أخرى، فإن الفقرة (٢) من المادة ٢٠ تعرف بدقة ما يجب على الدولة منعه في هذا الموضوع.

وقد فهم المصطلح "دعوة" في المادة المذكورة على أنه يعني أن الشخص يقوم بهذا العمل بنية التحريض على الكراهية، وهذا تقييد مهم على درجة تقييد خطاب الكراهية بطريقة شرعية، والتي تتوافق مع المبادئ العامة للقانون الجنائي. وقد تم تفسير التحريض على أنه يعني، ويقتضي، علاقة وطيدة بين الكلام والنتيجة المحظورة. يمكن فقط حظر التحريض على التمييز، والعنف، والعدائية، بحيث يجب تعريف "العدائية" على أنها عواطف متطرفة تذهب أبعد بكثير من مجرد اصدار أحكام مسبقة او تمهيطات.

وقد حدد المقررون الدوليون المفوضون بحرية التعبير في بيانهم المشترك لسنة ٢٠٠١ حول "العنصرية والاعلام"، عددا من الشروط التي ينبغي احترامها في قوانين خطاب الكراهية:

- يجب ألا يتم عقاب أي شخص بسبب تصريح أو كلام صحيح.
- يجب ألا يتم عقاب أي شخص لاستخدام خطاب كراهية ما لم يتم إظهار

بأنه قام بذلك بنية التحريض على التمييز، أو العدائية، أو العنف.

- يجب احترام حق الصحفيين في اتخاذهم القرارات المتعلقة بأفضل الطرق التي يمكن استخدامها لإيصال المعلومات والأفكار للجمهور، وخاصة عندما تتعلق تقاريرهم الصحفية بقضايا العنصرية وعدم التسامح.
- يجب ألا يتم فرض رقابة مسبقة على كلام أي شخص.
- أي عقوبة تفرضها المحاكم في هذا الإطار يجب أن تلتزم بشكل كامل مع مبدأ التناسب (بين الجريمة والعقاب).<sup>١٤٩</sup>

### حماية الأمن والنظام العام

تقع على الدول حماية الأمن الوطني والنظام العام، وإذا فشلت في القيام بهذه الواجبات فإنها لن تكون قادرة على حماية حقوق الإنسان أو الديمقراطية بحد ذاتها. وفي نفس الوقت، فإن سوء استغلال هذا الواجب وطبيعة الحماية التي تقوم بها الدول هو ظاهرة موجودة في كثير من بلدان العالم، وخاصة في بعض الدول العربية. وأكثر ما يعبر عن سوء الاستغلال هو قوانين الطوارئ المفروضة في عدد من الدول ولفترات طويلة، مثل مصر التي فرض فيها نظام الطوارئ طوال فترة نظام مبارك.

وقد تبنت المحاكم الدولية والخبراء الدوليون وطبقوا ثلاث اجراءات لمنع استغلال قوانين الأمن الوطني والنظام العام. أولاً، اصروا على أنه يجب ألا يتم تعريف هذه المفاهيم، وخاصة مصطلح الأمن الوطني، بشكل واسع بطريقة غير مبررة. وعلى سبيل المثال، صرحت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:

يجب على الدول اتخاذ عناية شديدة لضمان أن تصاغ قوانين الخيانة والمواد القانونية المشابهة والمرتبطة بالأمن الوطني، سواء الموصوفة منها على أنها أسرار رسمية أو قوانين التحريض أو غير ذلك، وأن تطبق بما لا يتعارض مع الشروط الصارمة الواردة في الفقرة

١٤٩ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، فقرات ٣٠ و٤٦.

٣٠. وعلى سبيل المثال، لا يتوافق مع شروط هذه الفقرة أن تقوم الدولة بتبرير استخدامها لتعليق قوانين، أو حجب معلومات عن الجمهور متعلقة بقضية صالح عام ولا تتسبب بضرر للأمن الوطني. أو أن تقوم بملاحقة الصحفيين، أو الباحثين، أو الناشطين البيئيين، أو المدافعين عن حقوق الإنسان وغيرهم بهدف ألا يقوموا بنشر هذه المعلومات. ويجب ألا تشمل هذه القوانين فقرات تعتبر بعض فئات المعلومات ضارة بالأمن الوطني مثل تلك المرتبطة بالقطاع التجاري، أو البنوك، أو التقدم العلمي. وقد وجدت اللجنة في واحدة من القضايا بأن القيود على اصدار بيان عام يساند نزاعا عماليا، بما في ذلك تنظيم اضراب وطني، بأنه قيد غير مقبول على أرضية الأمن الوطني.

ويجب تعريف الجرائم التي يتضمنها القانون مثل «التشجيع على الإرهاب»، «والنشاط المتطرف»، و«مدح» الإرهاب، أو «تمجيده»، أو «تبريره» بشكل واضح لضمان ألا يتم استخدام هذه التهم لتقييد غير ضروري أو غير متناسب لحرية التعبير. كما يجب تحاشي وضع قيود مشددة على حق الوصول إلى المعلومات. ويلعب الاعلام دورا حساسا بتوصيل المعلومات المتعلقة بالأنشطة الإرهابية للمواطنين، ويجب ألا يتم تقييد قدرته على العمل بشكل غير مبرر. وفي هذا الإطار، يجب ألا تتم معاقبة الصحفيين بسبب قيامهم بعملهم المشروع.<sup>١٥٠</sup> ثانيا، اصروا على متطلب النية الواضحة، بما يتواءم مع مبادئ القانون الجنائي. وعلى سبيل المثال، صرحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية تتعلق بتهمة نشر قصيدة:

حتى لو بدت نعمة بعض مقاطع القصيد بأنها عداثية جدا وأنها تدعوا لاستخدام العنف، فإن المحكمة تعتبر أن حقيقة أن هذه المقاطع ذات طبيعة فنية وذات تأثير محدود مما جعلها تعبيراً عن توتر عميق في ظل وضع سياسي صعب أكثر من كونها دعوة للعنف.<sup>١٥١</sup> ثالثاً، اصروا على وجود علاقة سببية وثيقة، أو ارتباط وثيق، بين التعبير والخطر بوقوع الضرر. وفي هذا السياق، فإن المبدأ الثالث عشر (٢) من الإعلان الأفريقي ينص على:

١٥٠ كاراتاش ضد تركيا، ٩ تموز/يوليو ١٩٩٩، قضية رقم ٢٣١٦٨/٩٤، فقرة ٥٢.

١٥١ تعليق عام رقم ٢٤، ملاحظة ٢٤، فقرة ٣٢.

يجب ألا يتم تقييد حرية التعبير على أرضية أسباب النظام العام أو الأمن الوطني ما لم يكن هناك خطر حقيقي بوقوع ضرر للمصالح الشرعية مع وجود علاقة سببية تربط ما بين الخطر بوقوع الأذى والتعبير.

ويسمح القانون الدولي للدول بأن تعلن قانون الطوارئ في بعض الظروف المحددة، وهذه الظروف معرفة في المادة ٤ (١) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ولتعليق حقوق معينة بما في ذلك الحق بحرية التعبير خلال فترات الطوارئ. ومع ذلك، فإن المادة ٤ (١) تحدد شروطاً واضحة للظروف التي يمكن فيها إعلان حالة الطوارئ بطريقة مشروعة، وتتضمن هذه الشروط:

- يمكن إعلان حالة الطوارئ في الظروف التي «تهدد حياة الأمة».
- يجب إعلان حالة الطوارئ بشكل رسمي.
- يمكن فقط تعليق القوانين إلى الحد الضروري الذي تفرضه الظروف ويجب ألا يطبق هذا التعليق للحقوق بشكل تمييزي أو تفضيلي.
- يجب على الدول التي تقوم بتعليق قوانينها أن تبلغ الدول الأخرى من خلال الأمين العام للأمم المتحدة عن الحقوق التي تم تقييدها أو تعليقها وأسبابه.
- على الدول التي قامت بتعليق العمل بالقوانين أن تخبر الدول الأخرى عندما يتم انتهاء هذا التعليق.

## الأخلاق

توجد في معظم الدول بعض القيود على حرية التعبير لحماية الأخلاق، مثل القوانين المتعلقة بالفحش. بينما من المتعارف عليه أن ما يعتبر تقييداً مقبولاً لحرية التعبير لحماية الأخلاق يختلف من مجتمع إلى آخر، غير أنه في نفس الوقت توجد هناك حدود لهذا الاختلاف. وهذا ما عبرت عنه لجنة الأمم

## المتحدة لحقوق الإنسان:

لقد لاحظت اللجنة في تعليقها العام رقم ٢٢ بأنه «ينبع مصطلح الأخلاق عن العديد من التقاليد الاجتماعية، والفلسفية والدينية، وكذلك القيود عليها.. ولذلك فإن حماية الأخلاق يجب ان الاستند إلى مبادئ تعتمد في كليتها على تقليد واحد». ويجب ان يتم فهم هذا القيود على أساس عالمية مبادئ حقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز.<sup>١٥٢</sup>

والقضية المهمة بشكل خاص في هذا الإطار هو المدى الشرعي للقوانين التي تهدف لحماية الحساسيات الدينية للمؤمنين. كثير من الدول الديمقراطية ليس لديها في منظومتها قوانين متعلق بالكفر، وفي بلدان أخرى لم يتم استخدام القوانين الموجودة منذ سنوات طويلة. لقد حازت هذه المسألة على اهتمام واسع في العالم العربي، وخاصة في السنوات الماضية. كما أنها حازت على الكثير من الاهتمام في الأمم المتحدة، من خلال النقاش الواسع والنشط حول سلسلة من القرارات التي تبنتها الجمعية العمومية ومجلس حقوق الإنسان حول تشويه الدين.

وأصبح واضحاً بشكل متزايد أنه في الوقت الذي يحمي فيه القانون الدولي المؤمنين ضد التحريض على كرههم كأفراد، تبعاً للمادة ٢٠ (٢) من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، فإنه ليس شرعياً من ناحية قانونية حماية الأديان ذاتها. وربما نجد أوضح تعبير لهذه المسألة في التعليق العام الذي تبنته مؤخراً لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان حول المادة ١٩:

إن حظر إظهار قلة الاحترام لدين ما أو لمنظومة معتقدات معينة، بما في ذلك قوانين الكفر، لا تتوافق مع العهد الدولي، باستثناء ما ورد من ظروف خاصة والمنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٢٠. ويجب على هذا التقييد ان يلتزم بشكل صارم بمتطلبات الفقرة ٣ من المادة ١٩ وكذلك مع المواد الأخرى للعهد مثل المواد ٢، ٥، ١٧، ١٨، ٢٦. ولذلك يكون غير مسموح على سبيل المثال لأي منظومة قانونية أن تميز، سواء مع أو ضد، نحو دين معين أو مجموعة من الأديان، أو نحو الملتزمين بها مقارنة بالآخرين، أو تجاه المؤمنين

١٥٢ المصدر السابق، فقرة ٤٨.

بالدين مقارنة بغير المؤمنين. كما أنه ليس مسموحاً استخدام مثل هذا الحظر لمنع انتقاد القيادات الدينية أو عقاب المنتقدين أو حظر أو عقاب التعليق على العقائد الدينية وأسس الإيمان.<sup>١٥٢</sup>

ومن الواضح أن هذا التعليق يعاكس الممارسات المتبعة في بلدان ليس فقط في العالم العربي ولكن أيضاً في بعض المناطق الأخرى، وأيضاً بشكل يعاكس مشاعر الكثير من الناس في هذه المناطق، غير أنه من الجلي أن هذا هو الموقف الوحيد الذي يتوافق مع عدم التمييز، والذي يعتبر ركيزة أساسية من ركائز حقوق الإنسان. وبالتحديد، فإن غير المؤمنين، أو الذين يتبعون معتقدات دينية مغايرة، لهم نفس الحق بالتعبير عن آرائهم ووجهات نظرهم بشكل مشابه للمؤمنين للأديان المنتشرة والمترسخة، ولا يمكن حماية حق جميع الموجودين في هذه المساحة إلا من خلال تحاشي وجود قوانين تحمي منظومة دينية معينة. وتجب ملاحظة أن هذا الوضع لا يفرض بأي شكل من الأشكال بحق حرية الدين والمعتقدات، خاصة عندما لا يكون هناك تحريض على التمييز، أو الكره، أو العنف فإنه يمكن لأي فرد ممارسة معتقداته الدينية بغض النظر عما يفكر به الآخرون أن يعبرون عنه من وجهة نظر.

### إدارة القضاء

من التقاليد المتعارف عليها في القانون الدولي بأنه على جلسات الاستماع في المحاكم أن تكون مفتوحة للجمهور. وتنص الفقرة (١) المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على:

الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر نزيه وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة وحيادية، ومؤسسة بحكم القانون. ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف

١٥٢ وورم ضد النمسا، ٢٩ آب/أغسطس ١٩٩٧، قضية رقم ٩٣/٢٢٧١٤، فقرة ٥٠.

### القسم الثالث: قوانين اخرى

الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تغل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصالحهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.

وتتفوق في معظم الحالات الفائدة للصالح العام في وجود اجراءات قضائية مفتوحة على مصالح الخصوصية، هذا بالرغم من أنه كما تشير هذه المادة يمكن ان تعطى اولوية للخصوصية في الحالات المتعلقة بالأطفال.

وقد ورد في سياق المادة أيضا مصحلتين أخريين. الأولى والأكثر أهمية هي حماية حيادية الجهاز القضائي. وواضح أنه من المشروع حظر بعض أنواع التعبيرات لتحقيق هذا الهدف، مثل ترهيب الشهود، أو التصرف بطريقة تعرق عمل المحكمة، أو الكذب على المحكمة.

القضية الأكثر صعوبة فيما يتعلق بالقضاء هو افتراض البراءة للمتهمين في المحاكم الجنائية. وهذا أساس مهم في حقوق الإنسان والذي يستدعي حماية قوية. وفي نفس الوقت، لا يعني افتراض البراءة للمتهمين أنه يمكن منع الاعلام من التعليق على قضية ينظر فيها أمام القضاء. وفي هذا السياق، لاحظت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنه:

بينما المحكمة هي المنبر التي يقرر فيما إذا كان الشخص مذنباً أو بريئاً في التهمة المنسوبة له، فإن هذا لا يعني أنه لا يجوز ان يكون هناك نقاش سابق او مراقب لموضوع التهمة أو للمحكمة في مكان آخر، سواء في الجرائد المتخصصة، أو في الاعلام الشعبي أو بين الجمهور بشكل عام.

طالما أن هذا النقاش لا يتجاوز الحدود المفروضة لحماية مصالح المتهم أو من اجل ادارة القضاء بشكل ملائم، فإن نشر التقارير الاعلامية بما في ذلك التعليقات على مداولات المحكمة يساهم في تعميم القضية وهو بذلك يتلائم مع المقتضيات.. بأن تكون جلسات المحكمة مفتوحة للعموم. والمسألة ليس فقط حق الاعلام ومسئوليته في نشر المعلومات

والأفكار، وإنما أيضا حق الجمهور في الحصول على هذه المعلومات.<sup>١٥٤</sup>

ونجد في كثير من البلدان أن المحاكم تتخذ قرارات اغلاق المداولات القضائية أمام الاعلام بسهولة وبشكل متسرع دون تأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كان التغطية الاعلامية قد تؤثر على نتيجة الحكم القضائي في القضية أم لا. وأحد العناصر المهمة في هذا الإطار هو فيما إذا كان يتم الاستماع للقضية بواسطة قاض أم قاضي وهيئة محلفين، مع الافتراض أن اعضاء هيئة المحلفين هم أكثر عرضة للتأثر بالتقارير الاعلامية. والعنصر الآخر الذي يجب اخذه بعين الاعتبار هو قدرة المحكمة على موازنة تأثير التقارير الاعلامية، آخذة بعين الاعتباراهمية السماح بحرية التغطية الاعلامية للقضية، على سبيل المثال من خلال فرض عزلة على هيئة المحلفين التي تنظر في القضية المعنية. وأخيرا، يجب أن نقلل من قوة هيئات المحلفين وقدرتهم على اتخاذ القرارات الصائبة. فهم منكشفون أمام قوة اقتناع الدفاع القانوني، والذين يمتلكون عادة قدر كبيرا من مهارات الإقناع، كما أننا نضع فيهم قدر كبيرا من الثقة بأنهم سيتوصلون إلى القرار الصحيح. وسيكون مناقضا لهذه المقاربة إذا افترضنا أنهم غير قادرين على تحمل درجة معينة من انحياز الاعلام أو التقارير الاعلامية التي لا تقدم معلومات منقوصة.

المصلحة الثانية هي حماية "سلطة" الجهاز القضائي. وقد تم تأويل هذه المصلحة في كثير من الدول لتبرير حماية سمعة الجهاز القضائي أو حتى قضاة بعينهم. ولكن المصلحة الحقيقية هنا هي في ضمان قبول الأفراد بأن المحاكم هي المنبر الملائم للنظر واتخاذ الأحكام النهائية في النزاعات الاجتماعية، وليس في حماية سمعة المحاكم لأسباب ذات طبيعة مجردة.

وفي معظم الدول الديمقراطيةية هذه الأيام لا يوجد تقييد على حرية التعبير لأسباب تتعلق بحماية السلطة القضائية. وتقدم قضية قضائية كندية تتعلق

١٥٤ آر ضد كويتو (١٩٨٧)، 62 OR (الثاني) ٤٤٩، صفحة ٤٦٩.

### القسم الثالث: قوانين اخرى

بمحامي، والذي هو احد العناصر المرتبطة بالجهاز القضائي والذي صرح للاعلام بأنه فقد الثقة في قدرة الجهاز القضائي على تحقيق العدالة، وصفا بليغا لأسباب التغاضى عن فرض مثل هذه القيود:

نتيجة لأهمية المحاكمة فأنها من المحتم ان تخضع للتعليقات والانتقاد. ولن تكون جميع هذه التعليقات منطقية. يمكن مدع فشل في قضيته أن يعلق على قرار المحكمة بكلمات غير مختارة بعناية. قد يكون لبعض هذه الانتقادات أساس مقبول، وقد يكون من الملائم تبني بعض المقترحات للتغيير. ولكن المحاكم ليست زهورا هشة ستذبل نتيجة حرارة اختلاف الآراء.. لقد تمكنت المحاكم من أداء وظيفتها بشكل فاعل في أوقات صعبة. وهناك احترام للمحاكم في المجتمع لأنها حازت على الثقة والاحترام. ولا داع للخشية من الانتقاد وليس هناك حاجة للحفاظ على حواجز غير ضرورية امام الشكاوى على طرق عملها أو قراراتها.<sup>١٥٥</sup>

وتبعات هذا الرأي واضحة جدا: على المحاكم في الدول الديمقراطية ان تكتسب الاحترام من خلال سلوكياتها وليس من خلال فرض هذا الاحترام بقوة القانون.

### الممارسة في المنطقة

تتميز معظم الدول في العالم العربي بفرض حظر جنائي شديد على محتويات الاعلام المنشورة المتعلقة بالاجراءات القضائية، وغالبا ما يكون الحظر مصاغة باستخدام مصطلحات غامضة وضبابية، وغالبا ما يتم استغلالها لغايات سياسية من قبل شخصيات رسمية والذين يشملون عادة أعضاء في الجهاز القضائي. وعادة ما توجد هذه المواد التي تحظر النشر في القوانين المتعلقة بالاعلام - على سبيل المثال يتضمن قانون الصحافة والمطبوعات

١٥٥ انظر تقرير "فريدوم هاوس" حول البحرين، يمكن الحصول عليه على الرابط التالي:

<http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bahrain%20draft.pdf>.

البحريني لسنة ٢٠٠٢ ما مجموعه ١٧ حظرا قانونيا<sup>١٥٦</sup> - وفي قوانين العقوبات والقوانين المتخصصة الأخرى، على سبيل المثال قوانين السرية، قوانين الخدمة المدنية، والقوانين العسكرية وغيرها.

وتستغل معظم دول المنطقة بشكل خاص مصطلحات الأمن الوطني والنظام العام، مع وجود قوانين تتضمن احالات غامضة لأمن الدولة والتي يتم تأويلها من قبل السلطات لتغطية مواضيع في سياقات ليس لها علاقة قريبة بالأمن بالمفهوم المتعارف عليه عادة، وهذا يشمل التنمية الاقتصادية وحتى حماية الحكومة من الإحراج.

وتلعب المؤسسة الأمنية في كثير من الدول دورا مهما ومباشرا في التحكم بمنتجات الاعلام، مثلا من خلال المشاركة في عملية منح التراخيص للمؤسسات الاعلامية أو من خلال مراجعة المنتجات الاعلامية بعد نشرها. وفي بعض الدول قد يتم التعامل مع المخالفات الصحفية المتعلقة بالأمن من خلال المحاكم العسكرية، وكما هو معروف فإن هذه المحاكم لا تقدم ضمانات كافية لمحاكمة عادلة. وعادة ما يصل تأثير المؤسسات الأمنية إلى ما هو أبعد مما يسمح به في القانون. ففي مصر قبل الثورة على سبيل المثال، كان هناك وجود للمؤسسة الأمنية في جميع المؤسسات الاعلامية، حيث كانوا يقومون بوظيفة نشر الرقابة على الاعلام بطرق مختلفة.

وتزداد المشاكل وتتعدد بسبب وجود اشكاليات عامة في نظام الجهاز القضائي، مثل القوانين التي تصرح بالاعتقال الاداري، وضعف عام في حكم القانون و ضمانات المحاكمات العادلة، وظروف حبس متدنية. وهناك بعض الدول الأخرى في المنطقة التي تنتشر فيها مشاكل مثل التعذيب والاختفاء.

وفي محاولة للتعامل مع بعض هذه المشاكل، تم تأسيس محاكم خاصة للتعامل

١٥٦ انظر على سبيل المثال القصة الموضحة على هذا الرابط:

<http://allafrica.com/stories/201210081065.html>.

مع المخالفات الصحفية في بعض بلدان المنطقة. على سبيل المثال، هناك محكمة خاصة بالمطبوعات في لبنان، وهناك مؤسسة مشابهة في الأردن. وبينما تبدو هذه المقاربة غريبة وحتى غير ديمقراطية من ناحية نظرية، نجد أن هذه المحاكم قد اتجهت من الناحية العملية إلى إظهار تفهما وحساسية تجاه طبيعة العمل الاعلامي بشكل أكبر من المحاكم العادية.

ومن المفاجيء، أنه بعكس حجم القوانين المخصصة لحماية الأمن الوطني والنظام العام، فإنه يغيب وجود قوانين متطورة تتعامل مع خطاب الكراهية في العالم العربي. ولا يوجد سبب واضح لهذا الحال، وتعاني الأقليات في عدد من دول المنطقة من أشكال جدية من التمييز ضدها والهجوم عليها.

وكما هو متوقع عند الأخذ بعين الاعتبار المشاعر الدينية القوية في المنطقة، فهناك قيوداً أخلاقية كبيرة مفروضة على الاعلام وعلى أشكال التعبير الأخرى. الفاحشة، والتي يتم تعريفها بشكل موسع، محظورة عبر كامل المنطقة.

كما يعتبر انتقاد الاسلام جريمة جنائية في كل بلدان المنطقة، وأحيانا اخرى يضاف للإسلام الأديان التوحيدية (وخاصة المسيحية واليهودية). وفي معظم الحالات فإنه لا يتم تحديد حجم القيود المفروضة على هذا الموضوع في النصوص القانونية أو في أي مكان آخر. على سبيل المثال، يحظر قانون الصحافة والمطبوعات البحريني لسنة ٢٠٠٢، طباعة "مواد مهينة للإسلام".

وفي الإسلام، ليس كما في الأديان الأخرى، لا يوجد سلطة دينية عليا، وينتج عن هذا غياب قرارات مركزية أو واضحة حول ما يعتبر مهينا للإسلام أو خرقا لمبادئ الإسلام وقيمه. وعمليا، فإن هذه القوانين تعتمد إلى تمويه الخط الفاصل الذي يميز ما بين انتقاد الدين أو انتقاد الشخصيات الدينية، وغالبية هذه الشخصيات تتحكم بسلطات سياسية واجتماعية هائلة. ولذلك فإن هذه القوانين هي خرقة لقواعد القانون الدولي التي تقتضي ألا يكون هناك قيودا ضبابية وغير واضحة على حرية التعبير، ويجب ان توفر هذه القوانين

ارشادات واضحة لأنواع الكلام المحظور وطبيعته.

وقد تعرضت هذه القيود للامتحان والتفحيص والنقاش في الفترة الحالية، وخاصة بعد الثورات التي حصلت في تونس ومصر. ففي كلا هاتين الدولتين، هناك نقاش يتعلق بدرجة حماية الدين من الانتقاد والتي يجب ان يوفرها الدستور الذي تتم مناقشته.

وبينما يتم مناقشة أدق التفاصيل الخاصة بقضية حماية الدين، فإنه من الناحية العملية هناك امكانية لاستغلال هذه الحماية لحظر حرية التعبير وهذا ما يحدث فعليا، وخاصة الاتهامات التي يتم استخدامها في الخلافات السياسية القائمة.<sup>157</sup> وهناك انتشار لمثل هذه القضايا عبر كامل المنطقة، وكثير من هذه الاتهامات موجهة إلى المدونين، بشكل يحاول السيطرة على النقاش المفتوح حول الدين والذي عادة ما ينتشر على الانترنت ويقيده. وقد جذبت هذه القضايا اهتماما كبيرا من الجمهور، مما أدى إلى إثارة المخاوف من استقلالية عملية اتخاذ القرارات القضائية في ظل هذا الاهتمام الكبير. كما تمتلك معظم بلدان المنطقة حماية قوية للجهاز القضائي من الانتقاد، وتشير بعض التقارير إلى أن الوضع القائم لا يسمح بدرجة معقولة من النقد لهذا القطاع رغم حقيقة أنه مؤسسة تابعة للقطاع العام.

---

157 انظر نزار صاغية ورنا صباغ، ونائلة: الرقابة في لبنان- القانون والممارسة، صفحة 57. متوفر على: <http://www.lb.boell.org/web/52-744.html>.





## الخلاصة

يوفر القانون الدولي حماية قوية وشاملة لحرية التعبير، بما في ذلك حرية الاعلام. وقد كانت هذه الضمانات موضوع شرح ودراسة معمقة شاركت فيها المحاكم الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات والجهات الرسمية التي يقع على عاتقها الترويج لقضايا حقوق الانسان ودعمها دوليا وإقليميا. وفيما يتعلق بالاعلام، فإنه من التبعات الرئيسية التي تتبع من الحق بحرية التعبير هي أنه لا يجب تقييد الاعلام او تنظيمه من خلال اجراءات محددة وبواسطة هيئات او جهات محمية ومحصنة من التدخلات السياسية والتجارية. وازضافة إلى هذا، يجب أن تتضمن الأهداف الأساسية لتنظيم الاعلام حمايته ورعايته تنوعه. كما يشتمل القانون الدولي على توجيهات واضحة تحدد حجم القيود التي يمكن أن تفرضها الدول على المواد المنشورة أو المذاعة من خلال الاعلام. كما يفرض القانون الدولي على الدول أن تؤسس آليات وأنظمة تضمن للأفراد القدرة على الوصول إلى المعلومات التي تمتلكها الدوائر والمؤسسات العامة.

وتنتهك كل الدول في العالم العربي بشكل خطير كل هذه المعايير أو معظمها. وبينما يمكن ملاحظة تطورات مؤخرا، وخاصة فيما يتعلق باحترام حرية التعبير على المستوى العملي، فإنه لا زالت هناك حاجة ملحة لاصلاح شامل وجوهري لقوانين الاعلام. وما لم يتم توفير حماية بنيوية لعملية الاصلاح القانوني من خلال جهود اصلاح قانوني، فإن فرصة الحفاظ على المكتسبات المتعلقة بحرية التعبير لفترة طويلة هي ضئيلة جدا.

لقد خلق الربيع العربي فرصة حقيقية لاجداث تغيير جدي فيما يتعلق باحترام حرية الاعلام في العالم العربي، وهو بهذا يساهم في بناء الأنظمة الديمقراطية. يحدد هذا الدليل الإصلاحات القانونية الأساسية التي تحتاجها

المنطقة. والأمر يعود الآن للسلطات الوطنية وصناع القرار، وبمساندة من المنظمات الوطنية أو بضغط منها وبمساعدة من المجتمع الدولي، لتقوم بتلبية هذه الاحتياجات.



الإتحاد الدولي للصحفيين هو منظمة غير حكومية وغير ربحية. يعمل الإتحاد الدولي للصحفيين على المستوى الدولي للدفاع عن حرية الصحافة والعدالة الإجتماعية من خلال بناء اتحادات قوية للصحفيين، وحررة، ومستقلة. ويتضمن برنامج عمل الإتحاد الدولي للصحفيين الدفاع عن سلامة الصحفيين وحقوقهم النقابية والمهنية.