



بيان بشأن أحكام حرية التعبير والمعلومات في مشروع الدستور المصري

ديسمبر/كانون الأول 2012

مركز القانون والديمقراطية

Centre for Law and Democracy

info@law-democracy.org

+1 902 431-3688

www.law-democracy.org

يصدر هذا البيان قبل حلول موعد الاستفتاء على الدستور المصري الجديد بأيام قليلة، والمُعلن أنه سيكون في 15 ديسمبر/كانون الأول 2012. إذا تمت الموافقة عليه، فسوف ينص الدستور على القواعد الحاكمة لتنظيم المؤسسات السياسية للدولة المصرية، وأيضاً على معايير حقوق الإنسان والديمقراطية في مصر. هناك خلاف مرير على هذين البُعدين من أبعاد مشروع الدستور، وكذلك حول طريقة إتمامه قبل طرحه للاستفتاء.

يزعم الإخوان المسلمون ومؤيدو مرسى أن لديهم دعم الشعب، وقد عبرت عنه الانتخابات البرلمانية والرئاسية على السواء، وأنهم – من ثم – مفوضون بعرض مشروع الدستور على الشعب ليصوت عليه، دون تدخل من المعارضة أو المحاكم.¹ أما أحزاب المعارضة على الجانب الآخر، فقد انسحبت في الأغلب الأعم من الجمعية التأسيسية المكلفة بتحضير مشروع الدستور قبل فترة من إتمام المسودة، وهي ترى أن في ما يحدث محاولة للالتفاف حول أهداف الثورة ولتحويل مصر إلى دولة إسلامية.

هذا الشقاق الأساسي يظهر على عدة مستويات، منها المظاهرات الناشطة للغاية والمظاهرات المضادة لها في شوارع العديد من المدن المصرية، التي أدت للأسف إلى أحداث عنف ووفيات. هناك محاولات للمراوغة السياسية (تتم دون جدوى) للوصول إلى حل وسط. ما زال من غير الواضح إذا كان سيمضي الاستفتاء قدماً كما هو مخطط له أم لا، بعد أن تم بالفعل إرجاء تصويت المصريين بالخارج عليه، فيما يبدو بسبب رفض الدبلوماسيين بالخارج تنظيم عملية جمع أصواتهم.

¹ في 22 نوفمبر/تشرين الثاني 2012 تبنى الرئيس مرسى قراراً يقضي بإنهاء اختصاص المحاكم فيما يخص الطعن على قراراته. فيما بعد تم إلغاء القرار، إبان محادثات بين مختلف الأطراف، بينهم الرئيس، يوم 8 ديسمبر/كانون الأول.

بيان الموقف هذا لا يعلق بالمرّة على مسألة تحضير عملية صياغة الدستور أو على مختلف التصريحات السياسية والمواقف إزاء مشروعيته. ما يحاول هذا البيان فعله هو توفير تحليل – بناء على المعايير الدولية لحقوق الإنسان – لأحكام مشروع الدستور التي ترمي إلى حماية حرية التعبير والمعلومات والإعلام.²

يرى هذا التحليل أن مسودة الدستور تحتوي على عدد من الأحكام التي تستحق الترحيب، منها ضمانات إيجابية بحرية التعبير والمعلومات تتسق إلى حد بعيد مع المعايير الدولية، بالإضافة إلى تدابير حماية أوسع لحرية الإعلام الخاص والمطبوعات ووسائل البث المرئي والمسموع الخاصة. من مواطن الضعف الجوهرية في مسودة الدستور إخفاقها في النص على حدود واضحة ومحددة للقيود على حرية التعبير، إذ تترك هذه المسألة معلقة بلا وضوح، لكن يُرجّح أن يتم البت فيها بناء على مبادئ الشريعة الإسلامية. إن غياب الشروط الواضحة حول متى يمكن تقييد حرية التعبير بشكل شرعي كانت من مواطن الضعف الأساسية في دستور 1971، الذي كان يحمي حرية التعبير "في حدود القانون".

الضمانات الإيجابية

المادة 45 من مسودة الدستور تحتوي على الضمانة الأساسية بحرية التعبير، إذ ذكرت أن حرية الفكر والرأي مكفولة وأن لكل إنسان حق التعبير عن رأيه بمختلف وسائل النشر والتعبير. هذه مادة قوية وإيجابية عن الحق في حرية التعبير، وتضم أيضاً العديد من العناصر المكفولة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،³ الذي صدقت عليه مصر عام 1982. المادة 19 (2) من العهد الدولي، الضامنة لحرية التعبير، ورد فيها أن:

لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

إلا أن المادة 45 تقصر الحق على نشر الرأي ونقله للآخرين، وتفتقر إلى تدابير حماية مهمة في العهد الدولي منها "التماس" و"تلقي" المعلومات والأفكار. هذه الحماية للمستمتع (أو القارئ أو المشاهد) عنصر أساسي في النظام الدولي لحماية حرية التعبير، وهي الداعم والسند وراء مفاهيم مهمة في مجال حرية التعبير مثل التنوع الإعلامي.

لا تذكر المادة 45 صراحة أنها تنطبق على الأفكار "من كافة الأنواع". حتى رغم أن القانون الدولي وأغلب الدساتير الوطنية تسمح بقيود معينة على حرية التعبير، على سبيل المثال لحماية السمعة أو الخصوصية، فإن نقطة البدء يجب أن تكون الحماية لجميع أشكال التعبير عن الرأي وأنواعه، وإن كان بالإمكان فرض بعض القيود. المادة 45 لم تذكر أيضاً أنها منطبقة بغض النظر عن الحدود بأنواعها. هذان العنصران قد يُفهم أنهما مشمولان في المادة 45 من خلال تفسير المادة، لكن من المفضل أن يكون الأمر واضحاً قدر الإمكان فيما يخص صياغة الضمانات بحقوق الإنسان الأساسية.

تحمي المادة 47 الحق في الحصول على المعلومات، بتعريف موسع، وهو الحق الذي يُشار إليه عادة بصفته الحق في المعلومات. هذه ضمانة تستحق كل الترحيب لهذا الحق الأساسي، المنعكس في العديد من الدساتير الحديثة والذي نال تفعيلاً قانونياً في نحو 93 دولة في شتى أنحاء العالم. ليست مصر بعد من هذه الدول، لكن المادة 47 تشير إلى أن القانون ينظم قواعد إيداع الوثائق العامة وحفظها، وطريقة الحصول على المعلومات، والتظلم من رفض إعطائها، وما قد يترتب على هذا الرفض من مساءلة. قد يُفهم إذن أن المادة 47 تهيئ لالتزام على الدولة بتبني تشريع يفعل هذا القانون بشكل عملي.

² بيان الموقف هذا يستند إلى النسخة الإنجليزية من مسودة الدستور المتوفرة على موقع جريدة إيجبت إنديبندينت:

<http://www.egyptindependent.com/news/egypt-s-draft-constitution-translated> ونشير إلى أن التحليل من هذا النوع يستند بقوة إلى الصياغة، ونعلن اعتذارنا عن أية مشكلات قد تعتري التحليل بسبب أية اختلافات في الترجمة عن الأصل.

³ أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرار رقم: (XXI)، 2200A بتاريخ 16 ديسمبر/كانون الأول 1966، دخل حيز النفاذ في 23 مارس/أذار 1976.

هناك موطن ضعف في المادة 47، هو أنه رغم تعريفها للمعلومات بوضوح، فهي لم تعلن صراحة أنها منطبقة على المعلومات في حيابة الهيئات العامة أو سلطات الدولة. ومن الممكن تحسين المادة أيضاً بوضع إطار زمني حول متى يجب تبني تشريع بالحق في المعلومات. حدث هذا في دستور جنوب أفريقيا، وقد ضمن تبني القانون في وقت مناسب. لقد استغرقت بعض الدول مدد طويلة للغاية بشكل لا داعي له حتى تبنت تشريعاً يفعل الضمانات الدستورية للحق في المعلومات.

تتناول المادتان 48 و49 حرية الإعلام. تضمن المادة 48 حرية الإعلام بشكل عام في الجملة الأولى، لكن تفرض عدداً من المعايير والاستحقاقات على هذه الحرية. من ثم، طبقاً للمادة 48، فإنه يجب أن يكون الإعلام حراً ومستقلاً في "خدمة المجتمع"، و"التعبير عن اتجاهات الرأي العام" و"الإسهام في تكوينه وتوجيهه في إطار المقومات الأساسية للدولة والمجتمع" و"الحفاظ على الحقوق والحريات والواجبات العامة". لكن أن يُذكر في الديباجة مثلاً أن الحريات الإعلامية تساعد في تعبير الإعلام عن توجهات الرأي العام، وتروج لاحترام الحقوق وما إلى ذلك، شيء، وأن تُربط الحريات الإعلامية واستقلاليتها بهذه الصياغة شيء آخر.

تكفل المادة 49 حرية جميع المصريين سواء أشخاص طبيعيين أو اعتباريين في نشر وتملك (ويُفترض تأسيس) جميع أنواع الصحف "بمجرد الإخطار". نفهم من هذه الصياغة أنها تمثل نقلة تنأى بمصر بعيداً عن نظم ترخيص الصحف التي كان يُعمل بها في الماضي، نحو نظام تسجيل فني لا يطالب من يرغبون في إصدار صحف سوى بتوفير معلومات محددة. هذه خطوة تستحق كل الترحيب وتمثل مقترحاً هاماً لتقريب القانون المصري من الخط العام للمعايير الدولية.

كما تنص المادة 49 على أن محطات البث الإذاعي والتلفزيوني و"وسائط الإعلام الرقمي" ينظمها القانون. لاحظنا أن هذه الصياغة قاصرة في حقيقة الأمر عن حماية حق المصريين في إنشاء وسائط البث الإذاعي والتلفزيوني بتنظيم من القانون. حتى الآن كانت وسائط البث الأرضية تحتكرها الدولة بالكامل تقريباً في مصر، ويديرها اتحاد الإذاعة والتلفزيون، رغم منح التراخيص للعديد من محطات التلفزة الفضائية. استبعاد الهيئات الخاصة من البث على الأثير الأرضي بهذه الطريقة ليس أمراً مشروعاً. في حين قد يكون القصد من هذه المادة إنهاء احتكار الدولة للبث الأرضي؛ فمن المفضل توضيح هذه النقطة.

ليس من الواضح ما تشير إليه المادة 49 في "وسائط الإعلام الرقمي"، لكن نفترض أن هذا يعني الإعلام المستند إلى الإنترنت؛ لأن المادة تغطي بالفعل الإعلام المطبوع والإذاعي والتلفزيوني. لا تفرض النظم الديمقراطية متطلبات تنظيمية خاصة على إنشاء منصات على الإنترنت لنشر المعلومات والأفكار، حتى إن كانت هذه المنصات مناظرة لوسائل الإعلام التقليدية.

يمكن تحسين المادة 49 من خلال نقطتين. أولاً، يمكن أن تنص على أن تنظيم إنشاء وسائل البث الإذاعي والمتلفز من خلال القانون لا يتم إلا بواسطة هيئة مستقلة، بحيث تكون محمية من التدخلات السياسية والتجارية، فنتمكن من اتخاذ قراراتها للمصالح العام. هذا معيار واضح في القانون الدولي، ينعكس أيضاً في بعض الدساتير الجيدة. ثانياً، يمكن بالإضافة إلى توضيح أنه سيتم إنهاء احتكار الدولة للبث على الموجات الأرضية، النص على أن الموجات الأرضية يتشارك فيها الإعلام العام والتجاري والمجتمعي بشكل ينطوي على المساواة. إن اضطراب أنواع البث الثلاثة للحصول على تصاريح ونصيب عادل من الأثير الأرضي مبدأ معترف به بوضوح في القانون الدولي.

التوصيات:

- يجب توسيع مجال المادة 45 من مسودة الدستور بحيث لا تقتصر حمايتها على الحق في بث المعلومات بل أيضاً التماس المعلومات والأفكار وتلقيها.
- يجب إيلاء الاهتمام لتوضيح أن المادة 45 تغطي جميع أنواع المعلومات والأفكار، وأنها منطبقة بغض النظر عن الحدود.
- يجب أن يوضَّح في المادة 47 أنها منطبقة على المعلومات في حيازة السلطات العامة.
- يجب الاهتمام بإضافة خريطة زمنية في المادة 47 لتبني تشريع عن الحق في المعلومات.
- يجب إلغاء شروط حماية الحريات الإعلامية واستقلال الإعلام من المادة 48.
- يجب أن يوضح في المادة 49 أنها تحمي حق الأطراف الخاصة في إنشاء محطات بث أرضي، ينظمها القانون.
- يجب حذف الإشارة إلى تنظيم إنشاء "وسائط الإعلام الرقمي" بموجب قانون في المادة 49.
- يجب البحث في إضافة إلى المادة 49، تنص على أن الهيئة التي تنظم البث الإذاعي والتلفزيوني يجب أن تكون مستقلة وأن موجات الأثير الأرضي يتشارك فيها بالتساوي كل من الهيئات العامة والتجارية والمجتمعية.

القيود

مسألة القيود على حرية التعبير والمعلومات والإعلام لم يتم التعامل معها بشكل واضح في مسودة الدستور، وهذا موطن ضعف جسيم في وثيقة الدستور. الحُكم الأساسي الذي يكفل الحق في حرية التعبير، وهو المادة 45، لا يشير إلى فكرة القيود، لكن سوف تكون هناك بلا شك قيود على هذا الحق، كما ورد في القانون الدولي وكما هو الحال في جميع الدساتير تقريباً. ورد في المادة 19 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 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.

في هذا اختبار واضح وصعب للقيود على حرية التعبير، وهو يكفل التوازن الملائم بين الحاجة لحماية هذا الحق الأساسي، ومصصلحة المجتمع في حماية حقوق ومصالح أخرى يبدو بوضوح أنها يحتمل أن تتقاطع مع هذا الحق.

بدلاً من وضع اختبار واضح للقيود على حرية التعبير، فإن المادة 81 من مسودة الدستور تنص على أن الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد "تمارس... بما لا يتعارض مع المقومات الواردة في باب الدولة والمجتمع بهذا الدستور". كما تنص المادة 81 على أن هذه الحقوق والحريات "لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً" وأنه لا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها. لكن ليس من الواضح كيفية التوفيق بين مختلف نقاط هذه المادة.

في معرض قيام القضاة المصريين بتطبيق المادة 81، قد يعين لهم الاسترشاد بالمادة 2 من مسودة الدستور، في الفصل الأول، التي تنص من بين أمور أخرى على أن "مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع". ويمكن الاسترشاد بمجال انطباق المادة 2 في المادة 219، وتنص على:

مبادئ الشريعة الإسلامية تشمل أدلتها الكلية، وقواعدها الأصولية والفقهية، ومصادرها المعتمدة، في مذاهب أهل السنة والجماعة.

يضم الفصل الأول ما قوامه 30 مادة تتعاطى مع قضايا مختلفة، وهي جميعاً، طبقاً للمادة 81، يمكن أن تُستغل كأسناد لتقييد الحقوق.

إن متطلبات المادة 19 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تفرض قيوداً على حرية التعبير يجب أن تكون "محددة بنص القانون" بما يعني أن هذه القيود لا بد أن تكون واضحة ودقيقة. ولقد ذكرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وهي هيئة خبراء دولية منوطة بتفسير وحماية تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

لأغراض الفقرة 3، فإن المعيار كي يتصف بكونه "قانوناً" لا بد أن يُصاغ بدرجة كافية من الدقة بما يمكن الفرد من تنظيم مسلكه طبقاً له، ولا بد أن يكون مفهوماً للامة.⁴

من الواضح أن قواعد مسودة الدستور لا تفرض عبئاً كهذا على القيود التي تعترض حرية التعبير (أي أن تكون من واقع قوانين واضحة). ولقد استبعدت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن يستند الوفاء بمطلب "محددة بنص القانون" كمعيار للتقييد لحرية التعبير، إلى مبادئ دينية:

بما أن أي قيد على حرية التعبير يمثل تقييداً خطيراً لحقوق الإنسان، فليس مما يستقيم مع العهد أن يكون القيد من واقع قانون متبع من واقع تقاليد، أو مبدأ ديني أو من واقع قانون عرفي آخر.⁵

المواد الأخرى في الفصل الأول، التي تشير إلى جملة من المبادئ الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، مثل فكرة أن الأسرة أساس المجتمع، وأن الزراعة مقوم أساسي من مقومات الاقتصاد والعدالة الاجتماعية كأساس لفرض الضرائب، تركز لأسانيد لتقييد الحقوق فيها [هذه الأسانيد] إشكاليات أكبر.

المادة 19 (3) أيضاً لا تسمح إلا بالقيود التي تخدم مصالح مشروعة مذكورة، هي على وجه الحصر حقوق حفظ سمعة الآخرين والأمن القومي والآداب العامة والصحة العامة والآداب العامة. مرة أخرى نشير إلى أن الإشارة المعممة للغاية في مسودة الدستور إلى مبادئ الشريعة الإسلامية لا تفي بهذا المعيار، في حين أن القضايا الكثيرة التي يغطيها الفصل الأول من مسودة الدستور تتجاوز هذه المصالح المذكورة إلى حد بعيد.

أخيراً، والأهم ربما، فإن القانون الدولي يطالب بأن تكون القيود المفروضة ضرورية لحماية واحدة من المصالح المذكورة في العهد. من الواضح أن مبادئ الشريعة الإسلامية لا تفي بهذا المعيار. لنقدم مثلاً واحداً واضحاً: هذه المبادئ تحرم التشكيك في أصول مبادئ الإسلام، في حين يسمح القانون الدولي بهذا. حتى في مجال القيود المحدودة من أجل حماية الآداب العامة، فإن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أوضحت أن هذه القيود لا يمكن أن تُشتق من تقليد ديني واحد:

ترى اللجنة في التعليق العام رقم 22 أن "مبدأ الآداب يُشتق من عدة سياقات اجتماعية وفلسفية ودينية، وبالتالي فإن القيود... لأغراض حماية الآداب يجب أن تستند إلى مبادئ غير مشتقة حصراً من "تقليد واحد". أي قيود من هذا النوع يجب أن تُفهم على ضوء عالمية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز.⁶

ليس من الواضح كيف ستستخدم باقي أحكام الفصل الأول من مسودة الدستور كأساس لتقييد حرية التعبير.

ثم إنه وبعيداً عن المشكلة العامة المتمثلة في غياب اختبار واضح لقيود حرية التعبير والإشارة بعد ذلك إلى مبادئ الشريعة الإسلامية لتبرير القيود، فإن مسودة الدستور فيها مشكلة أخرى على صلة بقيود محددة تفرضها على حرية

4 التعليق العام رقم 34، بتاريخ 12 سبتمبر/أيلول 2011. رقم: CCPR/C/GC/34. فقرة 25.

5 السابق، فقرة 24.

6 السابق، فقرة 32.

التعبير. ورد في المادة 44 أن تحظر "الإساءة أو التعريض" بالرسول والأنبياء كافة. كما سبق الذكر، فيموجب القانون الدولي، فإن انتقاد الدين والرسول أمر مسموح به. ذكرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن:

كما لا يُسمح باستخدام هذه القيود في منع أو معاقبة انتقاد القادة الدينيين أو التعليق على المبادئ الدينية أو أصول الاعتقاد الديني.⁷

تحد المادة 47 من الحق في الحصول على المعلومات "بما لا يمس حرمة الحياة الخاصة وحقوق الآخرين"، أو "يتعارض مع الأمن القومي". في حين أن هذه كلها مصالح من المشروع حمايتها، فإن النهج الذي اعتمده مسودة الدستور في حمايتها لا يستقيم مع المعايير الدولية، إذ لم يشمل الوفاء بمطلب "الضرورة". على سبيل المثال يؤسس القانون الدولي بوضوح لأن التضارب بين حرية التعبير أو الحق في المعلومات وحرمة الحياة الخاصة، يجب أن يخضع لاختبار التوازن، أخذاً في الاعتبار المصلحة العامة الأوسع، والأمر نفسه ينطبق على الأمن القومي بقوة أكبر. طريقة تقييد المادة 47 على صياغتها، بذكرها لحرمة الحياة الخاصة وحقوق الآخرين والأمن القومي تجعلها تسمو على مبدأ الانفتاح، حتى في حال إذا كانت المعلومات المكشوف عنها تحقق صالح عام أكبر. بالمثل، فإن المادة 48 تحيل إلى الخصوصية والأمن القومي لكن لا تنص في صياغتها على "الضرورة" أو اختبار التوازن.

تحتوي المادة 48 على مرجعين آخرين لتقييد حرية الإعلام. الأول يسمح بإغلاق المنافذ الإعلامية أو مصادرة مواد الإنتاج الإعلامي فقط بأمر من المحكمة. في هذا الأمر، من عدة أوجه، حماية لحرية الإعلام؛ إذ يلغي أي إجراءات ضد الإعلام بدون أمر من المحكمة. لكنه أيضاً أخفق في فرض أية شروط على متى يُصرح للمحاكم بالأمر بهذه الأعمال بشكل مشروع. يجب ألا يسمح الدستور بمثل هذه الأوامر – في هذا مثل جميع إجراءات الدولة المقيدة لحرية التعبير – إلا بما يتفق مع معايير المادة 19 (3) من العهد الدولي لا أكثر. الثاني مماثل للأول، إذ أن هناك إلغاء لأي رقابة على الإعلام إلا "رقابة محددة في زمن الحرب أو التعبئة العامة". يجب أن تُفرض القيود على سلطة فرض هذه القيود على الحريات الإعلامية، بما يتفق مع المعايير الدولية لا أكثر.

ولصالح المقتضيات العملية، قد يُفضل أن يضم الدستور اختباراً واحداً للقيود التي يمكن أن تنطبق على ضمانات المادة 45 العامة بحرية التعبير، وعلى ضمانات المادة 47 للحق في المعلومات، وضمناً المادة 48 للحريات الإعلامية.

التوصيات:

- ◀ يجب أن تضم مسودة الدستور اختباراً واضحاً للقيود على حرية التعبير تستند إلى – أو تستقيم مع – اختبار القيود على حرية التعبير في القانون الدولي.
- ◀ بالمثل، فإن الحالات إلى القيود في المادتين 47 و48 يجب أن تقتصر باختبار واضح للقيود يستقيم مع القانون الدولي.
- ◀ يجب حذف المادة 44.

⁷ السابق، فقرة 48.