



CENTRE FOR LAW
AND DEMOCRACY

مصر

تعليقات علي البنود المتعلقة بحرية التعبير وحرية المعلومات
في مشروع الدستور

أكتوبر 2012

مركز القانون والديمقراطية
Centre for Law and Democracy
info@law-democracy.org
+1 902 431-3688
www.law-democracy.org

المقدمة¹

هذه التعليقات عبارة عن تقييم للأحكام المقترحة لحرية التعبير والمعلومات في مشروع الدستور الذي تقوم الجمعية التأسيسية بإعداده لمصر، وهي تستند إلي مسودات من بابي "الحقوق والحريات والواجبات العامة" و"المقومات الأساسية في الدستور" بمشروع الدستور. وبشكل أكثر تحديدا، تستند التعليقات إلي الترجمة غير الرسمية التي قام بإعدادها مركز القانون والديمقراطية *Centre for Law and Democracy (CLD)* للبابين المذكورين كما نشرنا في صحيفة الوطن² بتاريخ 17 سبتمبر 2012.

وقد لاحظنا وجود مناقشات جارية وحيوية حول هذه الأحكام المقترحة وغيرها من المواد الدستورية، والنسخ المختلفة التي تم اقتراحها نتيجة لذلك. وحيث كان ذلك مناسبا وممكنا، لاحظنا بعض الخيارات المختلفة التي تم اقتراحها كجزء من التحليل الذي قمنا بإجرائه. ومن المفترض أن تقوم الجمعية التأسيسية بعد التماس مساهمات الجمهور، ووفقا لأنظمتها الداخلية، بالتصويت علي كل مادة علي حدة.

بدأ التحول الديمقراطي في مصر بالمظاهرات التي انطلقت في 25 يناير 2011 والتي أدت إلي استقالة الرئيس السابق حسني مبارك في 11 فبراير 2011. تولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة SCAF مسؤولية إدارة ما أشاروا إليه باسم "المرحلة الانتقالية" في البلاد، وتم تعليق العمل بدستور 1971 في 13 فبراير، ثم أجري استفتاء في يوم 19 مارس 2011 على تسع مواد دستورية جديدة.

في 23 مارس 2011 أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستوري الذي هو بمثابة الدستور الحالي لمصر. ويتضمن الإعلان الدستوري المواد التسع التي تم التصويت عليها و49 مادة

¹ قام بإعداد هذه الورقة توبي مندل، المدير التنفيذي لمركز القانون والديمقراطية، بالتعاون مع متدربة المركز مها الأسود بمركز القانون والديمقراطية.

² متاحة عبر <http://elwatannews.com/news/details/49628> و

<http://www.elwatannews.com/news/details/43145>، تم الإطلاع عليها في 17 سبتمبر 2012.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في

مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

مستخلصة من بين أكثر من 200 من مواد دستور عام 1971، وثلاث مواد إضافية هي المواد 56 و 57 و 61. المواد التسع الجديدة تركز في المقام الأول على الهياكل السياسية للحكومة، بما في ذلك من يحق لهم الترشح للرئاسة، ومدة الولاية الرئاسية (محددة بأربع سنوات يمكن تجديدها مرة واحدة)، وأسلوب إجراء الانتخابات، ومجلس الشورى، والجمعية التأسيسية للدستور وعملية إعداد دستور جديد. كما تركز معظم المواد التسع وأربعون الباقية من دستور 1971 علي حقوق الإنسان وغيرها من هياكل ومؤسسات الدولة، مثل البرلمان والقضاء والقوات المسلحة. أما المواد الثلاث الجديدة فهي تركز علي سلطات كل من المجلس الأعلى للقوات المسلحة ومجلس الوزراء، فضلا عن تولي السلطة من قبل المجلس الأعلى للقوات المسلحة والذي كان من المفترض أن يستمر في السلطة حتى "يتولي كل من مجلسي الشعب والشورى مسؤولياتهما ويتم انتخاب رئيس الجمهورية ويتولي منصبه" (المادة 61).

تنص المادة 60 من الإعلان الدستوري علي صياغة دستور جديد، وتلزم أعضاء مجلسي الشعب والشوري المنتخبين بالاجتماع في غضون ستة شهور من تاريخ انتخابهم ليقوموا بدورهم بانتخاب جمعية تأسيسية مكونة من 100 عضو تكون مهمتها إعداد دستور جديد. وتمنح الجمعية التأسيسية ستة شهور أخرى لصياغة الدستور الذي لا بد أن تتم الموافقة عليه في استفتاء شعبي.

كانت هذه العملية كلها مثقلة بالمشاكل، حيث هيمن التحالف الديمقراطي من أجل مصر بقيادة حزب الحرية والعدالة التابع لجماعة الإخوان المسلمين مع الكتلة الإسلامية التي تمثل مختلف الأحزاب السلفية -كثاني أكبر كتلة- على مجلس الشعب. وفي 14 يونيو 2012، وقبل الانتهاء من انتخابات الرئاسة، حكمت المحكمة الدستورية العليا بحل مجلس الشعب علي خلفية مخالقات شابت العملية الانتخابية.

بعد انتخابات الإعادة التي أجريت في 24 يونيو 2012 تم انتخاب مرشح الإخوان المسلمين الدكتور محمد مرسي رئيسا لمصر. وفي 8 يوليو، في أول قرار له بعد توليه منصبه، نحي الرئيس مرسي قرار المحكمة جانبا وأمر بعودة مجلس الشعب المنحل، وردت المحكمة الدستورية العليا بإبطال قراره. تراجع مرسي في النهاية عن قرار إعادة مجلس الشعب الذي لا يزال منحلا حتي الآن.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

عقد مجلسي الشعب والشوري ثلاثة اجتماعات مشتركة للاتفاق علي معايير اختيار المائة عضو المكونين للجمعية التأسيسية وتم الاتفاق علي أن يتم اختيار 50 عضوا من بين أعضاء مجلسي الشعب والشوري، ويتم انتخاب الخمسين عضوا المتبقين من بين قائمة للشخصيات العامة. في 24 مارس 2012 صوت الأعضاء المنتخبين في المجلسين علي قائمة من مائة عضو وقائمة أخرى بأسماء بديلة. إلا أن هذا أثار عاصفة من الجدل بسبب الشعور بأن الجمعية يهيمن عليها ممثلو الإخوان المسلمين.

وقد انسحب العديد من الشخصيات المستقلة وأعضاء غير إسلاميين من الجمعية، إلى جانب ممثلي الكنيسة الأرثوذكسية والأزهر. وفي 10 أبريل قامت المحكمة الإدارية العليا بحل الجمعية التأسيسية مشيرة إلي عدم جواز انضمام أعضاء من البرلمان إلي الجمعية. أثار هذا الحكم الكثير من الجدل ولكن تم انتخاب مجموعة جديدة من أعضاء الجمعية التأسيسية في 12 يونيو 2012 قبل يومين من صدور الحكم بعدم دستورية مجلس الشعب نفسه. ثم تم الطعن في شرعية الجمعية التأسيسية بسبب ضمها لعدد من أعضاء البرلمان المنتخبين، ضمن أسباب أخرى. ومن غير الواضح حتي الآن كيف سيتم حل هذه المسألة.

أطلقت الجمعية التأسيسية للدستور موقعا³ علي شبكة الإنترنت لنشر مواد مشروع الدستور وتلقي التعليقات عليها، بالإضافة إلي إنشائها صفحة علي موقع التواصل الاجتماعي الفيس بوك⁴ والذي يضم حوالي 11.7 مليون مستخدم مصري، أي أكثر من 14% من السكان⁵. وقد نظمت الجمعية التأسيسية أيضا عدة جلسات استماع لجماعات المناصرة والمصالح، وتوجد قائمة بجلسات الاستماع الجارية علي موقع الجمعية، علي الرغم من أنه يبدو أن آخر جلسة عقدت يوم 18 سبتمبر. نظرا لحجم مهمة صياغة الدستور وأهمية هذه العملية، هناك حاجة لبذل المزيد من الجهود من أجل إشراك الجمهور فيها.

³ <http://dostour.eg/>

⁴ <http://www.facebook.com/Dostour.eg?ref=stream>

⁵ أنظر <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/?interval=last-6-months>.

توصية عامة:

ينبغي أن تتسم عملية صياغة الدستور الجديد بالمزيد من التشاركية وينبغي أن تشرك جميع قطاعات المجتمع. بالإضافة إلي الآليات المذكورة أعلاه، يجب أن ينطوي التشاور علي إشراك المواطنين بشكل أوسع، وخاصة الذين ليست لديهم إمكانية الدخول علي الإنترنت. كما ينبغي أن تقدم الجمعية ردا لمن قدموا تعليقات وبيان الأساس المنطقي للقرارات التي تتخذها الجمعية سواء بقبول المقترحات أو رفضها.

1. الضمان الأساسي لحرية التعبير

تنص المواد من 9 إلي 12 من الباب الخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة علي ضمانات إيجابية لحرية التعبير. تعد المادة 9 الحكم العام الوحيد الخاص بحرية التعبير وتنص علي ما يلي:

حرية الفكر والرأي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن فكره ورأيه بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل النشر والتعبير.

ويمكن مقارنة هذا النص مع المادة 47 من دستور 1971، المنصوص عليها الآن في المادة 12 من الإعلان الدستوري والتي تنص علي أن:

حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون، والنقد الذاتي والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطني.

ويمكن أيضا مقارنتها بالمادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية⁶ التي تنص علي:

1. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

⁶ التي تم اعتمادها بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (XXI) 2200A بتاريخ 16 ديسمبر 1966 ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 23 مارس 1976.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

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

الضمانات الإيجابية

تتضمن المادة 9 ضمانات إيجابية قوية إلي حد ما تكفل الحق في حرية التعبير. ومع ذلك، فهي لا ترقى إلي مستوي الضمانات المكفولة بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من ناحيتين. أولاً، في حين تنص المادة 19 من العهد الدولي بوضوح علي حماية جميع أنواع المعلومات والأفكار، المادة 9 المقترحة لا تذهب إلي هذا الحد. وعلي الرغم أنه يمكن القول بأن هذا مفهوم ضمناً في طبيعة الضمانة، إلا أنه ما يزال من المفيد النص بوضوح شديد علي هذا الأمر.

ثانياً، والأهم، الضمانة تمتد فقط إلي التعبير عن الأفكار والآراء، أو "نقل" المعلومات والأفكار الذي تنص عليه المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إلا أن المادة 19 تذهب أبعد من هذا من خلال حماية الحق في "التماس" و"تلقي" المعلومات والأفكار، وهو جزء في غاية الأهمية من الحق العام في حرية التعبير لأنه يشكل أساس الفكرة المركزية لتنوع الإعلام الذي يقوم علي أساس مفهوم حق المواطنين في تلقي مجموعة متنوعة من المعلومات والأفكار. كما أنه يمثل أيضاً أساس الحق في الحصول علي المعلومات وعدد من الجوانب الهامة للحق في حرية التعبير.

القيود

يتمثل الفرق الأساسي بين المقترح الحالي والنص القائم حالياً في أن المقترح لا ينص علي أية قيود علي الحق، بينما يسمح النص الحالي بتقييد الحق بحدود القانون. وتتمثل المشكلة فيما يتعلق بالنص الحالي في أنه لا يضع قيوداً علي القوانين المقيدة لحرية التعبير، وكان هذا يؤدي إلي حدوث انتهاكات صريحة في الماضي، ومصر لديها العديد من التشريعات القمعية التي تقيد حرية التعبير وحرية الإعلام ولا تتفق مع المعايير الدولية. ومن هذه الناحية يمكننا القول أن مقترح المادة الحالي أفضل من النصوص الدستورية السابقة.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل علي المستوي الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في

مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

تضمنت نسخة سابقة من المادة المقترحة قيودا عن طريق تضمين العبارة التالية: "بدون المساس بحرمة الحياة الخاصة أو حقوق الآخرين". ولا يزال النقاش دائرا حول هذا الموضوع ويمكن أن تتغير المادة مرة أخرى. تكمن مشكلة هذه الصياغة في أنها تنص علي الحق في الخصوصية وغيره من حقوق الآخرين التي من شأنها ان تنتقض الحق في حرية التعبير دون أن تقدم أي نوع من الاختبارات التي تضمن تحقيق التوازن.

قد يكون بقاء المادة كما هي بدون أي قيود ظاهرية أمر جذابا سطحيا لدعاة حرية التعبير، لكن هذا ليس واقعا من الناحية العملية، حيث تضع كل المجتمعات بعض القيود علي حرية التعبير وهو أمر واجب، ففي غياب اختبار واضح لمثل هذه القيود في الدستور ستبحث المحاكم وغيرها في مواطن أخري لتجد ما يبرر فرض القيود. وفي حالة وجود صراعات بين الخصوصية وحرية التعبير، علي سبيل المثال، سيحتاجون إلي العثور علي طريقة للتوفيق بين هذين الحقين. فمن الأفضل تحديد اختبار تحقيق هذا التوفيق في الدستور بدلا من تركه ليقرر لاحقا من خلال التفسير القضائي (الذي يمكن أن ينتج عنه تطبيق معايير بينها اختلافات كبيرة، وغير ذلك من المشاكل التي يمكن أن تنتج عن عدم وجود قيود في الدستور).

الحاجة إلي وجود اختبار واضح للقيود التي سيتم إدراجها في الدستور تصبح أكثر إلحاحا عندما نأخذ في الاعتبار القيم التي يحميها الدستور، والتي تتجاوز حماية حقوق الآخرين. علي سبيل المثال، المادة 23 من باب الحقوق والحريات والواجبات العامة ينص علي:

الحفاظ علي الوحدة الوطنية، وحماية الأمن القومي، واجب علي كل من الدولة والمجتمع.

في غياب اختبار دستوري واضح، من غير الواضح بالمرّة كيف ستمكن المحاكم من التعامل مع أي تناقض ظاهر بين هذا الحكم والحق في حرية التعبير. في الماضي بالتأكيد كان كثيرا ما يساء استخدام مفهوم الأمن القومي من أجل تقييد حرية التعبير بدون وجه حق. قانون العقوبات المصري يجرم إصدار أي منشورات تمثل تهديدا لل"الوحدة الوطنية"، الأمر الذي كان يتم تفسيره بصورة فضفاضة للغاية، بما في ذلك إصدار أحكام بالسجن علي أفراد ينتمون للأقليات الدينية وعلي المدونين والنشطاء.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل علي المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في

كذلك المادة 12 من الباب الخاص بالمقومات الأساسية للدولة التي تنص علي:
يلتزم المجتمع المصري برعاية الأخلاق والآداب العامة وحمايتها والتمكين للتقاليد المصرية
الأصيلة ومراعاة المستوي الرفيع للتربية والقيم الدينية والوطنية والحقائق العلمية والثقافة العربية
والتراث التاريخي والحضاري للشعب، وصيانة الآثار والمحميات الطبيعية، في حدود القانون،
وتلتزم الدولة باتباع هذه المبادئ والتمكين لها.

مرة أخرى، في غياب اختبار واضح يضمن تحقيق التوازن بين حرية التعبير وغيرها من المصالح
الاجتماعية، يمكن استخدام هذه المادة علي نحو غير ملائم لتقييد حرية التعبير. فعلي سبيل المثال،
من الممكن اعتبار مقال أكاديمي يتحدي بعض القيم الأخلاقية المقبولة علي أنه مخالف لهذا الحكم،
بينما تتوفر للمقال الأكاديمي الحماية بموجب القانون الدولي علي أساس أنه يندرج تحت بند حرية
التعبير.

القانون الدولي يحدد قيود أو شروط حذرة علي نطاق القيود التي يمكن فرضها علي حرية التعبير،
وينص علي تحقيق نوع من التوازن عندما يكون هناك صراع بين الحق في حرية التعبير وغيره من
الحقوق، مثل الحق في الخصوصية أو الحفاظ علي السمعة. الاختبار الذي يحدد ما إذا كان القيد
المفروض مشروعاً أم لا موجود في الفقرة (3) من المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية
والسياسية:

تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة.
وعلي 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

دأبت المحاكم الدولية علي تفسير ذلك عن طريق فرض اختبار من ثلاثة أجزاء لتحديد ما إذا كانت
القيود المفروضة علي حرية التعبير هي قيود مشروعة. القيود التي تحقق الأجزاء الثلاثة من
الاختبار فقط هي التي تعتبر قيوداً مشروعة.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل علي المستوي الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في
مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

1. قيود منصوص عليها في القانون

فقط القيود التي ترد في قوانين هي التي تعد قيود مشروعة علي أساس أن السلطة التشريعية فقط هي التي ينبغي أن تضطلع بتقييد حق من الحقوق الأساسية مثل حرية التعبير. لا يحق للجهات العامة الفاعلة الأخرى -مثل الشرطة والنواب الأفراد وكبار المسؤولين والعسكريين- تقييد حرية التعبير إلا بموجب قانون. علاوة علي ما تقدم، لا ينبغي أن تكون القوانين التي تقيد حرية التعبير غامضة بدون داعي: ينبغي أن "تتم صياغتها بدقة كافية لتمكين المواطن الفرد من تنظيم سلوكه أو سلوكها تبعاً لذلك"⁷. ويهدف هذا إلي تحقيق الإنصاف -أي لتجنب معاقبة الأفراد بدون تحذير سابق وعادل- ولتجنب حدوث أي تأثير سلبي -حيث يمكن للأفراد أن يخشوا الكلام بحرية لئلا يندرج ما يقولونه في نطاق محظورات غامضة.

2. المصالح المشروعة

قائمة المصالح المنصوص عليها في الفقرة (3) من المادة 19، وهي حقوق الآخرين وسمعتهم، والأمن القومي، والنظام العام، والصحة والآداب العامة، وهي قائمة حصرية بحيث أن القيود التي تحمي هذه المصالح فقط هي التي تعد مشروعة. لا يكفي لفرض القيد أن يخدم ذلك أحد هذه المصالح بصورة عرضية، بل يجب أن تكون حماية المصالح المذكورة هدف رئيسي لفرض القيد.

3. الضرورة

معظم القرارات الدولية التي تتخذ بخصوص حرية التعبير تكون علي أساس الجزء الثالث والأخير من الاختبار الذي يتطلب أن تكون القيود ضرورية. وعلي الرغم من أن الأمر يبدو واضحاً -لماذا يتم فرض القيود إذا لم تكن ضرورية- يتضمن هذا الجزء من الاختبار عدد من العناصر.

أولاً، ينبغي أن يستجيب التدبير المتخذ لاحتياج اجتماعي ملح. ولا يكون فرض القيود علي حرية التعبير، حتي لو كانت تخدم أحد الأهداف المشروعة المذكورة أعلاه، مبرراً إذا كان الضرر الواقع

⁷ قضية صحيفة صندي تايمز ضد المملكة المتحدة، 26 أبريل 1979، الطلب رقم 6538/74 (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)، الفقرة 49.

علي الهدف ضرر صغير أو غير ذي أهمية أو قائم علي التخمين. ثانيا، ينبغي أن يكون التدبير الذي يفرض عن طريقه القيد الأقل إزعاجا. ليس من الضروري اختيار التدبير الأقسي إذا كان يمكن لتدبير يسبب ضرر أقل لحرية التعبير أن يحقق الأهداف المشروعة بفعالية. فعلي سبيل المثال، يمكن حماية سمعة الآخرين بشكل كاف عن طريق قوانين مدنية ضد التشهير، وبالتالي لن يكون مشروعا استخدام القوانين الجنائية في هذا الصدد.

ثالثا، ينبغي ألا يكون التقييد مبالغا فيه، بمعنى استبعاد الخطاب المشروع وكذلك الضار. وهكذا، فإن حظر نقد الآخرين من أجل حماية السمعة لن يكون مقبولا لأن كثير من النقد هو نقد مشروع. يجب أن يكون الحظر مقتصر علي النقد الذي يتضمن أي بيانات كاذبة من شأنها أن تسبب الضرر لسمعة الآخرين.

رابعا، يجب أن يكون التقييد متناسبا، حيث تفوق الفوائد المترتبة علي حماية الهدف المشروع الضرر الواقع علي حرية التعبير. علي سبيل المثال، ثبت أن فرض مبالغ كبيرة كتعويضات عن بيانات تشهيرية يخرق هذه القاعدة لأنه يتسبب في خلق تأثير سلبي علي الآخرين الذين قد يمتنعون عن الادلاء ببيانات مشروعة تماما خوفا من أن تفرض عليهم مثل هذه الغرامات أو التعويضات. من الواضح أن هذا الجزء من الاختبار هو الذي يسمح بتحقيق التوازن عندما تتعارض حريات أو مصالح أخرى مع حرية التعبير.

التوصيات:

- يجب أن يطبق الحق في حرية التعبير علي كل أنواع المعلومات والأفكار، كما يجب أن يحمي ليس فقط الحق في التعبير، ولكن أيضا الحق في التماس المعلومات والأفكار وتلقيها.
- الضمان الأساسي لحرية التعبير يجب أن ينص بوضوح علي الظروف التي يجوز تقييد حرية التعبير بموجبها. يجب أن يتضمن هذا، من بين أمور أخرى، اشتراط أن تكون القيود

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في

مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

بنص قانوني، علاوة علي توفير قائمة بالأسباب المشروعة لتقييد حرية التعبير بشرط ألا تتجاوز القائمة المنصوص عليها في الفقرة (3) من المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، كما تتطلب أن تلبى القيود نوع من الضرورة أو اختبار مماثل، بشرط أن يتضمن مكون للتناسب.

2. حرية الإعلام

تنظم المواد من 10 إلى 12 من باب الحقوق والحريات والواجبات العامة قضايا متعلقة بحرية الإعلام، وهي تنص علي ما يلي:

المادة 10

حرية الصحافة والطباعة والنشر وسائر وسائل الإعلام مكفولة، والرقابة عليها محظورة، ويجوز استثناء في حالة إعلان الحرب أن يفرض عليها رقابة محددة.

مادة 11

حرية إصدار الصحف، بجميع أنواعها، وتملكها للأشخاص الطبيعية والاعتبارية مكفولة بمجرد الإخطار. وينظم القانون إنشاء محطات البث الإذاعي والتلفزيوني ووسائل الإعلام الرقمي بما لا يقيد حريتها واستقلالها.

المادة 12

لا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الادعاء المباشر، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في هذه الجرائم⁸

هناك مادة أخرى نذكرها فيما يلي لم تتضمنها المسودات قبل النهائية التي نشرتها صحيفة الوطن، لكن الناطق الرسمي باسم الجمعية التأسيسية السيد وحيد عبد المجيد أشار إليها عدة مرات، كما أنها

⁸ تم إلغاء هذا الحكم في النسخ الأحدث من هذا الباب من مشروع الدستور، حيث ذكر بعض أعضاء الجمعية التأسيسية على ما يبدو أنهم يعتقدون أن هذا النوع من الأحكام مكانه القانون وليس الدستور

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

نشرت في عدة مصادر إخبارية⁹. من غير الواضح في هذا الوقت ما إذا كان سيتم تضمينها في مشروع الدستور أم لا.

المادة XXX

تكفل الدولة استقلال الصحف ووسائل الإعلام التي تملكها أو تدعمها كمنصات للحوار الوطني بين وجهات النظر والاتجاهات السياسية والمصالح الاجتماعية المختلفة. وينظم القانون إدارة هذه الصحف ووسائل الإعلام علي أسس مهنية وديمقراطية واقتصادية جيدة.

الحمايات الإيجابية التي تكفلها المادة 10 لحرية الإعلام موضع ترحيب. وتجدر الإشارة إلي وجود مقترح سابق لصياغة المادة 10 يحظر الرقابة علي الصحف المطبوعة فقط، الأمر الذي يعد أقل قوة من المقترح الحالي الذي سيغطي جميع وسائل الإعلام.

تسمح المادة 10 تسمح بالرقابة في حالة وجود "إعلان حرب"، الأمر الذي يمثل تحسنا مقارنة بالمادة 48 من دستور 1971 التي تذكر حالتها الطوارئ والحرب كمبررات للرقابة المسبقة. هذا الأمر يتسم بالحساسية، خاصة في السياق المصري، نظرا لأن فرض حالة الطوارئ استمر 30 عاما كاملة من عهد نظام مبارك وما بعده، من سنة 1981 حتى 31 مايو 2012.

يسمح القانون الدولي بفرض الرقابة المسبقة علي أي شكل من أشكال التعبير فقط في أكثر الظروف استثنائية، ولا ينص علي ما يبرر الرقابة المسبقة علي الإعلام.¹⁰ ويسمح القانون الدولي بعدد محدود من الاستثناءات من التقييد بحقوق معينة، بما في ذلك الحق في حرية التعبير، وذلك في حالات الطوارئ التي من شأنها أن "تتهدد حياة الأمة"، بشرط أن تكون مثل هذه الاستثناءات مقتصرة علي "ما تقتضيه ضرورات الوضع" (المادة 4 (1) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية). وحتى في سياق مثل هذا الحالة الطارئة، لا نجد تقريبا أي تبرير لفرض الرقابة المسبقة علي وسائل الإعلام.

⁹ أنظر علي سبيل المثال <http://www.gn4me.com/gn4me/details.jsp?artId=4148345&catId=54163&sec=news> (باللغة العربية)

¹⁰ انظر، علي سبيل المثال، لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، التعليق العام رقم 34، 12 سبتمبر 2011، CCPR/C/GC/34، الفقرة 14.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل علي المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

فلم يتم فرض مثل هذه النظم، علي سبيل المثال، في أي من المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة حتي في ذروة الحرب العالمية الثانية.

بدلا من النص علي التصريح بالرقابة المسبقة علي وجه التحديد في حكم ينظم حرية الإعلام، ينبغي أن يعترف الدستور، في أحكامه المتعلقة بإعلان حالة الحرب، بأن الحاجة قد تنشأ لتقييد الحقوق في مثل هذه الحالات، ويسمح بفرض تلك القيود التي "تقتضيها ضرورات الوضع" وفقا للمعايير الدولية.

علاوة علي ذلك، ينبغي أن يتضمن الدستور تعريف واضح لما يمثل إعلان للحرب، بالإضافة إلي ذكر الظروف التي يمكن أن يصدر مثل هذا الإعلان بموجبها. ففي الماضي، علي سبيل المثال، تم إجراء تعديلات علي المادة 179 من دستور 1971 في عهد نظام الرئيس السابق حسني مبارك لتضمين فكرة الحرب علي الإرهاب، وكانت هذه المادة تستخدم ضد مجموعات أو أفراد المعارضة.

المادة 11 موضع ترحيب لأنها تكفل الحق في إصدار الصحف بمجرد تقديم إخطار بذلك وبدون الحاجة إلي الحصول علي إذن من السلطات، علي عكس ما ينص عليه دستور 1971.¹¹

يجوز أن يسمح الدستور بالتنظيم القانوني للبت الإذاعي والتليفزيوني، فهو أمر معمول به في جميع الديمقراطيات، بين تدابير أخري تهدف إلي الحفاظ علي نظام استخدام الموجات الهوائية. الجزء الأخير من المادة الذي يشترط: "بدون تقييد حريتها واستقلالها"، لم يكن متضمنا في بعض النسخ من هذه المادة. وبعد الإبقاء علي هذه المرجعية أمر شديد الأهمية وإلا سيكون من الممكن فرض قيود غير معقولة علي البث، كما كان الحال في السابق.

علاوة علي ذلك، سيكون من المفيد إضافة إشارة هنا إلي فكرة التنظيم المستقل للبت الإعلامي. من الثابت بموجب القانون الدولي أن الهيئات المستقلة فقط هي التي يجب أن تتمتع بسلطة تنظيم البث

¹¹ تم استخدام المادة 209 من الدستور المصري، التي كانت تشترط الحصول علي إذن من السلطات قبل أن يستطيع أي شخص إصدار صحيفة، للسيطرة علي الإعلام ومنع الأصوات المعارضة من استخدام هذه الوسيلة للإعلام.

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

الإعلامي، ولذلك، علي سبيل المثال، ينص الإعلان المشترك الصادر عن المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحرية الرأي والتعبير، وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن حرية الإعلام، والمقرر العام لمنظمة الدول الأمريكية المعني بحرية التعبير، والمقرر الخاص باللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المعني بحرية التعبير والحصول علي المعلومات عام 2007 علي ما يلي:

تنظيم الإعلام بهدف تعزيز التنوع، بما في ذلك إدارة وسائل الإعلام العام، يكون مشروعاً فقط في حالة ما إذا اضطلعت به هيئة محمية من التدخلات السياسية وغيرها من أشكال التدخلات غير المبررة وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.¹²

وتعد حماية استقلال الجهة القائمة علي تنظيم البث في الدستور وسيلة هامة لضمان الوفاء بهذا المعيار الدولي الجوهرية.

ومع ذلك، تتجاوز المادة 11 التحويل الخاص بتنظيم البث الإعلامي لتأذن أيضاً بتنظيم "الإعلام الرقمي". الإعلام الرقمي ينطوي علي مفهوم واسع جداً يمكن فهمه علي أنه يطبق علي العديد من القوالب، بما في ذلك المواقع، والإعلام الاجتماعي، والمحتوي الذي يعده المستخدم، والصحف التي تنشر أيضاً علي شبكة الإنترنت وأشكال النشاط الأكثر شبيهاً بالبث. وتعمل أدوات الاتصال والإعلام علي الإنترنت كوسيلة فعالة لتمكين حرية التعبير وتبادل المواطنين للأخبار والآراء. هناك اعتراف واسع المدى بالدور الذي لعبته أشكال الاتصال المذكورة في الربيع العربي.

فمن الواضح أنه لا يمكن ببساطة تنظيم شبكة الإنترنت ووسائل الإعلام الرقمي بنفس طريقة تنظيم البث. ينص الإعلان المشترك الصادر عام 2011 عن الخبراء الدوليين الأربعة بخصوص حرية التعبير علي ما يلي:

لا يمكن ببساطة نقل النهج التي تم تطويرها لتنظيم وسائل الاتصالات الأخرى - مثل الهواتف أو البث - إلي شبكة الإنترنت، لكن بدلاً من ذلك يجب تصميم نهج خصيصاً لها.¹³

¹² تم اعتمادها بتاريخ 12 ديسمبر 2007.

¹³ تم تبنيها بتاريخ 1 يونيو 2011. أنظر أيضاً الفقرة 43 من التعليق العام رقم 34.

في الممارسة العملية لا تفرض الديمقراطيات التنظيم الهيكلي علي الإنترنت مثل ذلك الذي تسمح به المادة 11، مع اعتراف الديمقراطيات بجواز مشروعية تبني بعض القيود علي المحتوي -علي سبيل المثال فيما يتعلق بالمواد الإباحية الخاصة بالأطفال أو التحريض- وتطبيقها علي الإنترنت.

تهدف المادة 12 إلي توفير بعض الحماية ضد الاتهام تحت بند "جرائم نشر" عن طريق قصر السماح بتحريك هذه الدعاوي عن طريق الإدعاء المباشر (أي بناء علي طلب الشخص الذي تعرض للظلم، بدلا من تحريكها مباشرة من قبل المدعي العام) وعن طريق ضمان ألا تتطوي هذه القضايا علي أحكام بحرمان من الحرية.

ومع ذلك، ينطوي هذا الحكم علي بعض المشاكل. أولا، نطاق المادة غير واضح بالمرّة، حيث أن أنواع الجرائم التي يمكن أن تتدرج تحت بند جرائم النشر غير واضحة. ومن المفترض أن هذه الجرائم تغطي التشهير¹⁴، الذي أصبح قضية كبيرة مؤخرا في مصر، وربما جرائم أخرى. كما أن أنواع الجهات الفاعلة في نطاق المادة غير واضح أيضا، فهل تتضمن، علي سبيل المثال، المدونين؟ وماذا عن مؤلفي الكتب أو الكتيبات؟ إن عدم الوضوح الذي يشوب الأحكام المعنية بحقوق الإنسان يمثل مشكلة خطيرة حتي ولو كانت للأحكام المذكورة طبيعة إيجابية.

ثانيا، بينما هناك ترحيب باقتراح إلغاء عقوبة السجن فيما يتعلق بتهمة التشهير، إلا أن المادة ليست كافية. عملا بالمعايير الدولية لا يجب التعامل مع التشهير علي أنه جريمة جنائية، بل يجب أن تكون هناك مسئولية مدنية فقط في مثل هذه الحالات، فقد نص إعلان الخبراء الدوليين الأربعة بخصوص حرية التعبير الصادر في 10 ديسمبر 2002 علي ما يلي:

¹⁴ انظر علي سبيل المثال، مركز القانون والديمقراطية، بيان عن التشهير الجنائي في مصر، أغسطس 2012، موجود في الرابط:

<http://www.law-democracy.org/live/egypt-need-for-real-reform-of-defamation-laws>

/ انظر أيضا بيان منظمة العفو الدولية الصادر مؤخرا بهذا الخصوص، موجود في الرابط:

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE12/030/2012/en/2d24d9e6-2645-40ef-ba17-abf695d1bd70/mde120302012en.html>

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل علي المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في

مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

التشهير الجنائي لا يمثل مبرر لتقييد حرية التعبير، وينبغي إلغاء جميع قوانين التشهير الجنائي واستبدالها، حيث يكون ذلك ضروريا، بقوانين مدنية ملائمة خاصة بالتشهير.

تسعي أحكام ما سمي بمادة XXX المذكورة أعلاه إلي توفير ضمانات استقلال ما تسميه المادة بإعلام الدولة. تاريخيا كان إعلام الدولة في مصر، الذي يشكل جزء ليس فقط من البث الإعلامي ولكن أيضا من قطاع الإعلام المطبوع، خاضعا للسيطرة واسعة النطاق من قبل الحكومة بدلا من العمل من أجل تحقيق المصلحة العامة. في حين أن درجة السيطرة قد تضاءلت بالتأكيد، هناك شكاوي كثيرة تفيد بأن وسائل الإعلام هذه لا تتمتع بالاستقلال الكافي عن الحكومة. وبالتالي فإن هناك حاجة ملحة لتحويل وسائل الإعلام هذه إلي هيئات مستقلة للخدمة العامة.

تتطوي المادة XXX علي عدد من المشاكل. أولا، فيما يتعلق بالمصطلحات، يجب أن تشير المادة إلي الإعلام العام بدلا من إعلام الدولة حيث أن هذا هو المصطلح المقبول عالميا. وثانيا، يكون من المفيد إذا تم تحديد كيف يجب أن تكفل الدولة استقلال هذا الإعلام. يجب أن يشمل هذا، علي سبيل المثال، إنشاء مجالس مستقلة لإدارة وسائل الإعلام المذكورة تمثل المجتمع ككل بدلا من تمثيل الحكومة أو المصالح السياسية القوية. يجب أيضا أن تتضمن المادة الإشارة إلي فكرة استقلال هيئة التحرير، والمعني بها حق المحررين المهنيين وموظفي كل من منافذ الإعلام العام في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتحرير التي من شأنها أن تصب في تحقيق الصالح العام.

التوصيات:

- ينبغي الحفاظ علي الحظر واسع النطاق علي الرقابة المسبقة علي جميع وسائل الإعلام كما هو في المادة 10 الحالية.
- يجب أن يسمح الدستور بفرض القيود علي حرية التعبير في أعقاب إعلان الحرب، لكن يجب أن يقتصر ذلك فقط علي تلك القيود التي "تقتضيها ضرورات الوضع". كما يجب أيضا

أن يقدم الدستور تعريفا واضحا لما يمثل إعلانا للحرب، ومتي يكون مسموحا به ومن المسموح له بإعلانه.

- يجب الإبقاء في الدستور علي جملة "بدون تقييد حريتها واستقلالها" في المادة 11.
- ينبغي إيلاء الاعتبار للإشتراط علي بقاء أي هيئة منوطة بتنظيم وسائل البث مستقلة عن أي تدخلات سياسية أو تجارية.
- ينبغي عدم الربط بين تنظيم الإعلام الرقمي وتنظيم وسائل البث المذكور في المادة 11.
- يجب توضيح نطاق مصطلح "جرائم النشر"، كما يجب استبدال عقوبات التشهير وغيرها من العقوبات ذات الصلة بأحكام القانون المدني الملائمة.
- يجب أن يستخدم الدستور مصطلح الإعلام العام بدلا من الإعلام المملوك للدولة، كما يجب أن يدرج تدابير أكثر تحديدا من أجل تعزيز استقلال وسائل الإعلام هذه، بما في ذلك عن طريق اشتراط أن يتم الإشراف عليها من قبل مجالس مستقلة وعن طريق حماية استقلال القائمين علي تحريرها.

3. الحق في المعلومات

تنص المادة 20 من باب الحقوق والحريات والواجبات العامة في مسودة الدستور علي ما يلي:

حرية الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق أياً كان مصدرها ومكانها حق مكفول للمواطنين، وتلتزم الدولة بتمكين مواطنيها من التمتع بهذا الحق دون معوقات وبما لا يتعارض مع الأمن القومي للبلاد أو ينتهك حرمة الحياة الخاصة .

وينظم القانون إجراءات الحصول على تلك المعلومات بحرية، وكيفية وجهة التظلم من رفض إعطائها، والجزاء المناسب لمن يخالف ذلك .

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

الحق في الحصول علي المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة (الحق في المعلومات) هو حق معترف به كحق إنساني أساسي بموجب القانون الدولي وكجزء من الحق الأعم في حرية التعبير، ولذلك فإن اعتراف الدستور المقترح بهذا الحق أمر مرحب به. تتمثل إحدى المشكلات التي تشوب ضمان هذا الحق في غموضه من حيث الحماية الفعلية للحق. وعلي وجه الخصوص، من غير الواضح من الصياغة ما إذا كانت المادة تكفل الحق في الحصول علي كل المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة. كما أنه يمكن الخلط بين هذا والفكرة الأعم المتمثلة في حماية التدفق الحر للمعلومات والأفكار في المجتمع، وهو ليس ما يشير إليه هذا الحق.

كما تعد المادة 20 أيضا مقيدة علي نحو غير ملائم حيث أنها تحمي فقط حق المواطنين المصريين في الحصول علي المعلومات وتستبعد الأجانب علي الرغم من أن هذا الحق ينطبق علي الجميع بموجب القانون الدولي. هذه المادة تعاني من مشكلة أخرى وهي أنها تنص فقط علي القيود لكن بدون وضع اختبار ملائم، وبدلا من ذلك تشير فقط إلي التعديلات علي الأمن القومي والحياة الخاصة. وكما هو الحال بالنسبة للكفالة الأعم لحرية التعبير، ينبغي أن يعترف الدستور فقط بالقيود المحدودة علي الحق في المعلومات والذي يجب أن يتضمن عناصر مثل التناسب وذلك لضمان تحقيق التوازن المناسب بين الحق في الحصول علي المعلومات وغيره من المصالح الاجتماعية.

التوصيات:

- يجب أن يحمي الضمان الدستوري الذي يكفل حرية المعلومات الحق في الحصول علي المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة بدلا من استخدام الصياغة الأكثر عمومية المدرجة في المقترحات الحالية.
- يجب أن يطبق الحق علي الجميع وليس فقط علي المواطنين المصريين، كما يجب أن يكون هناك اختبار واضح للاستثناءات من حق الحصول علي المعلومات، بما في ذلك اختبارات التأكد من تحقيق التوازن واختبارات الضرورة، حتي يتم تطبيق الاستثناءات فقط عندما يفوق الضرر من الكشف عن المعلومات المصلحة التي تتحقق للناس في كشفها.

4. الأديان وحرية التعبير

يحتوي بابا المقترحات الدستورية محل الدراسة علي عدد من المواد التي تتعلق بالأديان. تثير المواد التالية المأخوذة من باب المقومات الأساسية في الدستور بعض القضايا المتعلقة بحرية التعبير:

المادة 8

الذات الالهية مصونة يحظر المساس بها أو التعريض بها أو التعرض لذوات أنبياء الله ورسله جميعا وكذلك أمهات المؤمنين والخلفاء الراشدين

المادة 31

الرموز الوطنية المعنوية واجبة التوقير والاحترام ويحظر ازدراؤها، وفقا للقانون .

لم يتضمن دستور 1971 أي من هاتين المادتين اللتين تقيدان حرية التعبير فيما يتعلق بالرموز الدينية والمعنوية والوطنية. ينص قانون العقوبات المصري الحالي علي عقوبات جنائية لازدراء الأديان وقد تمت إدانة عدد من المصريين بموجب هذه المواد، بما في ذلك عدد من المواطنين منذ قيام الثورة.

القانون الدولي يحظر التحريض علي الكراهية ضد الأفراد علي أساس معتقداتهم الدينية وفقا للفقرة (2) من المادة 20 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي تنص علي:

تحظر بالقانون أية دعوة إلي الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضا علي التمييز أو العداوة أو العنف

لكن، كما أوضحت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وهي الهيئة التي تشرف علي تطبيق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، فإنه لا يجوز فرض القيود علي حرية التعبير لحماية الرموز الدينية أو القادة:

مركز القانون والديمقراطية هو منظمة غير ربحية لحقوق الإنسان تعمل على المستوى الدولي من أجل تقديم الخبرة القانونية في مجال الحقوق التي تؤسس للديمقراطية

باستثناء الحالات المعينة المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 20 من العهد، يتعارض مع العهد حظر إظهار عدم احترام الأديان أو غيرها من نظم المعتقد، بما في ذلك قوانين التجديف. ويجب أن تكون أيضا حالات الحظر تلك متمشية مع الشروط الصارمة الواردة في الفقرة 3 من المادة 19، فضلا عن مواد مثل المواد 2 و5 و17 و18 و26. ولذلك، لا يجوز علي سبيل المثال لأي من هذه القوانين أن يميز لصالح دين أو أديان أو نظم عقائدية معينة، أو ضدها، ولا يجوز أن تستخدم لصالح المؤمنين بدين ضد غير المؤمنين. كما لا يجوز استخدام الحظر لمنع انتقاد الزعماء الدينيين أو التعليق علي مذهب ديني أو مبادئ عقائدية أو المعاقبة عليها.

من الواضح أن القواعد المذكورة بالمادتين 8 و31 تتعارض مع هذه المعايير.

التوصية:

➤ يجب إلغاء المادتين 8 و31 من المقترحات الدستورية.