المعايير الدولية

وقوانين الاعلام في العالم العربي

أيار ٢٠١٣

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY

مركز القانون والديمقراطية

IFJ FIJ

الإتحاد الدولي للصحفيين

المعايير الدولية

وقوانين الاعلام في العالم العربي

أيار ٢٠١٣

المؤلف: توبي منديل، المدير التنفيذي لمركز القانون والديمقرطية

المساهمون: سارة بوشـطوب، مسئولة مشاريع وحملات العالم العربي والشـرق الأوسط عن الاتحاد الدولي للصحفيين،

ولورين ليحي، وباتريك أونيل، وكيتي سامون، وجيسون سميث ، متدربون وطلاب متطوعون عن مركز القانون والديمقراطية

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

تم ترخيص هذا العمل في اطار:

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 تنشر 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:

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
www.ifj.org

مركز القانون والديمقراطية

39 Chartwell Lane
Halifax, N.S.
B3M 3S7
Canada
Tel: +1 902 431-3688
Email: info@law-democracy.org
www.law-democracy.org
Twitter: @law_democracy

الناشر: بيث كوستا، الاتحاد الدولي للصحفيين ifj@ifj.org

ترجمة وتصميم: كولاج للإنتاج الفني 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 اشعال فتيل عملية ستتمكن 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 هـذه المعايـير الدولية أو معظمها. ولا يمكننا انـكار التحديات الهائلة التي تواجه الحريات الاعلامية، وتشـمل هذه التحديات التدخل الحكومي الفاضح بقـرارات الهيئـات التـي تنظم الاعـلام، وعدم الاعـتراف بأبسـط المباديء حول تنـوع المحتويات الاعلامية، وتنوع المصـادر، والتعددية، واحتكار عمليات الترخيص وتجييرها، وتجيير آليات منح بطاقات الاعتماد الصـحفية، وشحة حقـوق الصـحفيين، والقيود علـى المحتويـات الاعلامية، والتقاليد الضـعيفة المتعلقـة بحماية المصـادر وحـق المواطنـين بالمعرفة، واحتلال السـرية المكانة الأولى في سلم الاولويات الحكومية، ومواصلة استغلال مفهومي الأمن الوطني والنظام العام بهدف إخضاع الصحفيين.

وسـيثبت هذا الدليل، من خلال عرضه لمراجعة فريدة لهذه القوانين والقواعد واقتراح حلول للتحديات التي يواجهها الصحفيون العرب، أنه أداة صلبة توضع بين يدي هؤلاء الصـحفيون ونقاباتهم. وأنه قادر على تقوية حملاتهم الهادفة لتحقيق اصـلاحات جوهرية في قطاع الاعلام، كما ويقدم اقتراحات للمبادرة بتحـركات عملية لمواجهة المخاطـر الناتجة عن الفقر، والفسـاد، 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 استنادا إلى معلومات ذات أسس قوية وموثوقة.

وحتى وقت قريب، كان احترام القيم الديمقراطية وحرية التعبير في العالم العربي شحيح جدا. وفي الماضي تسامح العالم، إلى حد ما، مع ما أطلق عليه تسمية "الإستثائية 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 يسمي 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[١]. 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 موجدة على:
http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press

وليتمكـن التغيـير الديمقراطي من أخذ مداه ويكون فاعـلا لا بد أن يبنى على أسـس قوية. والحاجة لإصلاح قوانين الإعلام هي جزء مهم من هذه الأسس. ورغم أنه من الوارد ان يكون هناك تسـامح رسمي تجاه حرية الإعلام في واقع يفتقـر لتغيـير قانوني بنيوي، تظهـر التجارب من حول العـالم بأنه دون تغيير بنيوي يظل هذا التسامح قائما على المدى القصير فقط.

ويهـدف هـذا الدليل لتزويد الناشـطين في مجال اصـلاح قوانـين الإعلام في المنطقـة بمعلومات عن المعايير الدولية الأساسـية المتعلقـة بالجوانب المختلفة لقوانـين الإعلام، بالإضـافة إلى وصـف لكيفيـة تعامل الاتجاهات الرئيسـية في المنطقة مع هذه القضـايا. ويغطي الدليل كل المسـائل الأساسـية في قوانين الإعـلام بمـا في ذلك فكـرة التنوع في الإعـلام، والحاجة إلـى أن تكون البنى والهيـاكل التـي تنظـم الإعلام محصـنة مـن التدخـل السياسـي والتجاري، وضـرورة وجود مقاييس تنظيمية في مختلف القطاعات الإعلامية بما في ذلك عمل الصـحفيين، والإعلام المقروء والسمعي/البصـري، والإعلام العمومي، والحق في الحصـول علـى المعلومات، والحدود القضـائية الجنائية والمدنية لما يمكن نشره أو بثه.

والمعايير التي يوردها هذا الدليل، وجوانب التغيير الضـروري الذي تحتاج إليه دول العالم العربي والشـرق الأوسط هي نقطة البداية فقط. ويحتاج النشطاء والقائمـون علـى الإصـلاح في كل دولة لإمعـان النظر في طريقـة الانتقال من مرحلة وجود نصـوص قانونية أو تأسـيس لبنى تنظيمية إلـى مرحلة تطبيقها بشكل ديمقراطي وحر مع الأخذ بعين الاعتبار واقعهم السياسي، والاجتماعي، والثقـافي. ونتأمـل ان يكـون هـذا الدليل مفيدا كنقطـة بداية، لأنـه دون فهم المعايـير الدوليـة التي ينبغي على قوانـين الإعلام الالتزام بها، ودون توضـيح كيـف أن القوانين المطبقة حاليا والممارسـات 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»[٢] 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 للامم المتحدة، ليس ملزما 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.[٣]

وحرية التعبير مضمونة أيضا في «العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية»[٤]، وهي معاهدة تم التوقيع عليها ومصادقتها من قبل[٥] ١٦٧ دولة، وتنص "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 والضوء (بلجيكا ضد اسبانيا)، (المرحلة الثانية)، تقرير محكمة العدل الدولية. ١٩٧٠ ٣ (محكمة العدل الدولية)، ورأي ناميبيا، تقرير محكمة العدل الدولية. ١٩٧١ ١٦، رأي منفصل، القاضي آمون (محكمة العدل الدولية).

٤ قرار الجمعية العمومية للامم المتحدة (XXI) 2200 A، 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"[٦]، والمادة ١٠ من «المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان»[٧]، والمادة ٩ من «الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب».[٨]

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 بحد ذاته يتعرض للخطر. وتعتمد المشاركة الديمقراطية على التدفق الحر للأفكار والمعلومات، هذا نابع من أن مشاركة المواطنين الأساسية في عمليات صنع القرار لا يمكن ان تتحقق إلا إذا تمكن المواطنون من الحصول على المعلومات، وتوفرت لهم منابرا 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 الامم 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 تبنيه في نيروبي/كينيا في ٢٦ حزيران/يونيو ١٩٨١، ودخل حيز التنفيذ في تشرين أول/اكتوبر ١٩٨٦.

الأولى التي عقدت سنة ١٩٤٦ قرار رقم ٥٩ (١)،[٩] 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 حقا فرديا 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.[١٠]

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

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

١١ 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.

١٢ هاندي سايد ضد المملكة المتحدة، ٧ كانون اول/ ديسمبر ١٩٧٦، طلب رقم ٧٢/٥٤٩٣، فقرة ٤٩.

أيضا التصـريحات التي قد يعتبرها معظم المواطنون مهينة وجارحة. وحماية الأراء غير المسـنودة من عموم الناس هي في قلب الضـمانات المحصنة لحرية التعبير. وقد عبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الأنسان عن هذا بشكل واضح:

تشـمل حرية التعبـير ليس فقط «المعلومـات» أو «الأفكار» التي يتم تلقيها بشـكل إيجابي.. وإنما تشـمل أيضـا الآراء التي تعتبر مهينة، أو صـادمة، أو مزعجة للدولة، أو لأي شريحة أخـرى من السـكان. مثل مطالب التعددية، والتسـامح، والانفتاح الفكـري والتي بدونها لا يوجد «مجتمع ديمقراطي».[١٣]

أهمية حرية الاعلام

وتعتـبر حرية التعبير ذات أهمية خاصـة من ناحية علاقتهـا بالاعلام، ودوره في تحويـل مبدأ حرية تدفق المعلومات والأفكار أمـرا 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 الـذي يجعل مـن حرية التعبير واقعا.»[١٤] فيما أشـارت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسـان إلى «الدور المهم للصـحافة للدولة التي يسري فيها حكم القانون.»[١٥] ويسـتحق الإعـلام حماية خاصـة بسـبب دوره في تزويد العموم بـ «معلومات وأفـكار تهـم الصـالح العـام، ولا يقتصـر (دور الصـحافة) على نشـر هذه المعلومات والأفكار: وإنما من حق المواطنين الحصـول عليها. وبدون هذا، فإنه ليس بمقدور الصـحافة ان تلعب الدور المهم المنوط بها «كرقيب على مصـالح الشعب.»[١٦]

ومثل هذا أيضا، أكد «إعلان مباديء حرية التعبير»، (الإعلان الأفريقي) الذي تبنته المفوضـية الأفريقية لحقوق الإنسـان والشـعوب سـنة ٢٠٠٣ على «الدور

١٣ المصدر السابق.

١٤ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا لممارسة مهنة الصحافة، ملاحظة ١٩ فقرة ٣٤.

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

١٦ المصدر السابق.

الأساسي للإعلام ووسائط 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.»[١٧]

يلعب الاعلام 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.[١٨]

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 الجدال السياسي الحر، والذي يعتبر بمثابة النواة الصلبة لمفهوم المجتمع الديمقراطي.[١٩]

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 الإنسان والشعوب في جلستها رقم ٣٢، ١٧-٢٣ تشرين أول/اوكتوبر ٢٠٠٢.

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

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

عـن المعلومات والأفكار «وتلقيها»). وقد قامت «محكمة الأمريكيتين» بتوضـيح ما يترتب عليه حق البحث عن المعلومات والأفكار وتلقيها، باعتبارها واحدا من المناحي الأساسـية لحرية التعبير، بشـكل جلي وقوي. وقـد 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 الـذي تم انتهاكه، وإنما حق جميع الأفراد الآخريـن في «تلقي» المعلومات والأفكار. ولذلك، فـإن لهذا الحق المحمي في الفقرة ١٣ طبيعة خاصـة والتي تتجلـى في البعد الثنائي لحرية التعبـير. وهـذا يتطلب الامتناع عن التقييد أو اللجم التعسـفي لحق أي فرد في التعبير عن أفكاره ، أي أن هذا حق لكل فرد من الأفراد، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فهناك البعد الآخـر لحق حريـة التعبير، والذي يتضـمن الحق الجمعي في تلقي المعلومـات 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.[٢٠]

والبعد الثاني من الحق في حرية التعبير يمنع التدخل التعسـفي من قبل الدولة مـن أجل منع الأشـخاص مـن تلقي معلومـات يريد الآخرون توصـيلها لهم.[٢١] وبذلـك، فإن حق المسـتمعون يضـع الدولة امـام مسـئولياتها باتخاذ خطوات فعلية تضـمن بيئة ملائمة لنشـر المعلومات المتنوعة والأفكار المختلفة وتسـهيل قـدرة المواطنـين في الوصـول إليها. ويعـترف القانون الدولي بشـكل عام بأنه على الدولة أن تتخذ إجراءات تضـمن حقوق المواطنين فعلى سبيل المثال، تضع الفقـرة ٢ من العهـد الدولي للحقوق المدنية والسياسـية على الدول مسـئولية «إذا كانت تدابيرها التشـريعية أو غير التشـريعية القائمة لا تكفل فعلا إعمال الحقـوق المعترف بها في هذا العهـد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدسـتورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير

---

٢٠ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا لممارسة مهنة الصحافة، رأي استشاري أو سي-٥/٨٥ في ١٣ تشرين ثاني ١٩٨٥، سلسلة أ رقم ٥، الفقرة ٣٠ — ٢.

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

تشـريعية.»[٢٢] كما تم التأكيد بشـكل واسع والاعتراف بمسـئولية الدولة باتخاذ إجراءات تضمن احترام حرية التعبير.[٢٣]

القيود على حرية التعبير

يعترف القانون الدولي بأن حرية التعبير ليسـت حرية مطلقة. رغم ذلك، فإن القانون الدولي الإنساني يفرض قيودا مشددة على أي تحجيم لحرية التعبير. ويجـب ان تتلائم هذه القيود مع الفقـرة الثالثة من المادة ١٩من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تنص على:

٣. تسـتتبع ممارسـة الحقوق المنصـوص عليهـا في الفقـرة ٢ من هذه المـادة واجبات ومسـئوليات خساصـة، وعلى ذلك يجوز اخضـاعها لبعض القيود ولكن شـريطة 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.

وهـذا النص يفرض ثـلاث محددات على تقييـد حرية التعبـير. وفي آخر تعليق للجنـة الامم المتحدة لحقوق الانسـان علـى المادة ١٩ من العهـد الدولي للحقوق المدنية والسياسـية والذي تبنته في شـهر أيلول/سـبتمبر ٢٠٠٩، صرحت اللجنة بما يلي:

وضعت الفقرة (٣) ثلاثة شروط محددة، وأن القيود التي يمكن فرضها على حرية التعبير يجب ان تخضـع لهذه المحددات: يجب ان تكون القيـود «محددة بنص القانون»، ويجب ان تفرض على الأرضـية التي توفرها النقطة (أ) والنقطـة (ب) من الفقرة ٣، كما يجب ان تمر عبر امتحان شديد حول ضرورة التقييد وتناسبه.[٢٤]

٢٢ انظر ايضا المادة الثانية من العهد.

٢٣ انظر على سـبيل المثال فيجت فيرين جيجين تيرفابريكين ضـد سويسرا، ٢٨ حزيران ٢٠٠١، قضية رقم ٢٤٦٩٩/٩٤ (المحكمة الأوربية لحقوق الإنسـان)، فقرة ٤٥، وأيضـا ميراندا ضد المكسيك، ١٣ نيسان ١٩٩٩، تقرير رقم ٩٩/٥، قضية رقم ٧٣٩, ١١ (محكمة الامريكيتين لحقوق الانسان).

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

أولا: 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 يبدأون 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 المسئولة عن متابعة تطبيقه حرية فرض أغلال مقيدة لحرية التعبير. وعلى القوانين ان توفر ارشادات واضحة للجهات المسئولة عن متابعة تطبيقها لتمكنهم من اتخاذ احكام صحيحة حول طبيعة الآراء التي يمكن تقييدها وأي آراء لا ينبغي التعرض لها.[٢٥]

ثانيا: 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 كاميرون، ٢١ تموز ١٩٩٤، تعميم رقم ٤٥٨/١٩٩١، فقرة ٩,٧ (لجنة الأمم المتحدة لحقوق الأنسان).

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

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 ان تكون مرتبطة بشكل مباشر باحتياجات أو ظروف محددة وأن تكون هذه الاحتياجات والظروف معلنة سلفا.[٢٦]

ولا يكفي، للنجاح في امتحان قبول تقييد هذا الحق، ان تستند القيود المفروضة على حرية التعبير إلى جوانب عرضية لواحدة من الشروط المستوجبة لفرض القيود والواردة في نص الفقرة. ويجب ان يكون الإجراء المتخذ بتقييد الحق مرتبط مباشرة بهدف الفقرة.[٢٧]

ثالثا: يجب ان يكون التقييد المفروض ضروريا لتحقيق الهدف. وعنصر الضرورة هنا في امتحان قبول التقييد يفرض معاييرا عالية يجب على الحكومة الساعية إلى التقييد أن تبرر تدخلها تبعا 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 جدا، ويجب أن يقدم تبرير مقنع لأي استثناء (يقيد حرية التعبير).[٢٨]

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

---

٢٦ المصدر السابق، فقرة ٢٢. انظر أيضا موكونج ضد كاميرون، ملاحظة ٣٢ن فقرة ٩,٧.

٢٧ كما اشارات المحكمة العليا في الهند: "طالما أن هناك احتمال بأنه (القيد) 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.

ويشـمل فحص التناسـب هذا مقارنة بين عنصرين هما التأثير المحتمل للقيد علـى حرية التعبير مـن جهة وتأثيره علـى تحقيق الهدف الذي تسـعى الجهة فارضة القيد للوصول له من جهة أخرى.

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

يجـب ألا تكون القيود المفروضـة متوسـعة. وقد أشـارت اللجنة في تعليقهـا العام رقم ٢٧ إلـى «وجوب أن تلتزم الإجراءات المقيدة بمبدأ التناسـب، وأن تكون ملائمة لتحقيق هدف الحمايـة المرجو منها، ويجـب أن تكون اقل الأدوات المطروحة صـرامة من ناحية تقييدها للحرية، ويجب ان تكون متناسـبة مع المصـالح التي تبغي حمايتهـا... ويجب احترام مبدأ التناسـب ليس فقط في النص القانوني الذي يحدد اطار التقييد ولكن ان تلتزم به أيضـا السلطات الإدارية والقضائية التي تقوم على تطبيق القانون». وبحسب مبدأ التناسب يجب ايضـا الاخذ بعين الاعتبار نوع التعبير موضـوع التقييد وكذلك ادوات نشـره 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.

وعندمـا تقوم احد جهات الدولة باسـتخدام الأرضـية القانونية (المنصـوص عليهـا في العهـد) لتقييد حرية التعبير، يجب ان تثبت بشـكل واضـح ومحدد طبيعـة التهديد الذي تخشـاه، وضـرورة الإجراء الذي تنوى اتخاذه وتناسـبه مع الهدف. وعليها بشـكل خاص أن تثبت وجود رابط مباشـر وفوري بين حرية التعبير والتهديد الذي تدعيه.[٢٩]

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 انها 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 نتيجتها 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 الإعلى 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 سمعي 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 اكثر 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

فإن هذه التصـريحات متعلقـة بالبث المرئي والمسـموع أو جهات تنظيم قطاع الاتصـالات، وهذا غالبا لأن معظـم البلدان الديمقراطية ليس لديها أجهزة رسـمية لتنظيم الصـحافة المطبوعة أو عمل الصـحفيين. والتصـريح التالي هو للاشـخاص الثلاثة المفوضـين عالميا، في ذلك الوقت، بمراقبة حالة حرية التعبـير وهم: مقـرر الأمم المتحـدة الخاص بحريـة الرأي والتعبـير، ومقرر منظمة الدول الأمريكية الخاص بحرية الرأي والتعبير، والممثل الخاص لمنظمة الأمـن والتعاون في أوربا لحرية الإعلام، والذين اصـدروا اعلانا مشـتركا تم تبنيه في سنة ٢٠٠٣:

يجـب أن تكـون كل السـلطات العمومية التي لها قوة رسـمية لتنظيم الإعـلام محمية من التدخل، وبشكل خاص التدخلات ذات الطبيعة السياسية أو التجارية، وخاصة عملية تعيين أعضـائها وهي عملية يجب ان تكون شـفافة وتسـمح للمواطنين باعطاء آرائهم فيها، وألا تكون تحت سيطرة حزب سياسي معين.[٣٠]

ومنذ فترة قريبة، قامت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسـان سـنة ٢٠٠٩، في تعليق لها على المادة ١٩ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسـية، باصدار تصـريح مشـابه غير انه كان مقتصـرا على الهيئات التنظيمية المعنية بالبث المرئي والمسموع:

إننا نوصـي بأن تقـوم الدول التي لا زالت لم تؤسـس هيئة تنظيمية عمومية لتتولى شـؤون اصـدار التراخيص (أن تقوم بهذا)، وأن تكون لها صـلاحيات مراجعة طلبات الحصـول على تراخيص لشركات البث السمعي البصري وأن تمنح الترخيصات اللازمة.[٣١]

علمـا بأن المنظمـات الإقليميـة الثلاثة المعنية بحقـوق الإنسـان (في أفريقيا،

---

٣٠ تم تبنـى الإعـلان في ١٨ كانون أول/ديسـمبر. ويمكن الاطـلاع عليه على الرابـط التالي: http://www.osce.org/fom/66176. وهنـاك الآن اربع مفوضـيين عالميين حول حرية التعبير بعد أن تبنت المفوضـية الأفريقية لحقوق الإنسـان والشـعوب قرار اتخاذ مقرر خاص لحرية التعبير والوصول إلى المعلومات، وأقرت اصدار إعلانا مشتركا حول موضوع حرية التعبير سنويا منذ ١٩٩٩.

٣١ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٣، فقرة ٣٩.

والأمريكيتان، 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 الأمريكيتان حول مباديء حرية التعبير (إعلان الأمريكيتان)، والذي تم تبنيه من قبل مفوضية الأمريكيتان لحقوق الإنسان في تشرين أول/ اكتوبر ٢٠٠٠[٣٢]، 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 لمؤسسات الإذاعة والتلفزيون بناء على خلفياتها أو بنية الضغط على المؤسسات الإعلامية، أو معاقبتها، أو مكافأتها أو منح مزايا لمؤسسات إعلامية 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)٢٣ حول استقلالية سلطات تنظيم القطاع السمعي البصري ومهماتها (توصية المجلس الأوروبي).[٣٣] وتنص 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 استقلاليتها 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.

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."[٣٤]

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 الامم المتحدة لحقوق الإنسان، وتعلقت القضية بشرعية النظام المتبع لاعتماد الصحفيين في البرلمان. حيث عملت جمعية خاصة على إدارة عملية منح الاعتمادات، و تم الاعتراف بهذه الجمعية من قبل البرلمان كجهة تمنح الاعتمادات، والقضية تمثلت برفض هذه الجمعية منح بطاقة اعتماد دائمة لاحد الصحفيين بسبب شكوك حول انتظام صدور الصحيفة التي يعمل لديها. وقد اقرت لجنة الامم 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 اعتباطية 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.[٣٥]

---

٣٤ أثوكوريل و أورس ضد النائب العام، ٥ ايار/مايو ١٩٩٧، المحكمة العليا، اس دي رقم ٩٧/١ – ٩٧/١٥

٣٥ جوثيير ضد كندا، بيان رقم ١٩٩٥/٦٣٣، اراء تم تبنيها في ٥ ايار/مايو ١٩٩٩، الفقرة ١٣,٦

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

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

وطريقة تعيين أعضاء مجالس ادارة الهيئات التنظيمية تعتبر مسألة اساسية في استقلاليتهم. وينص الإعلان الإفريقي على أن عملية التعيين يجب ان تكون "مفتوحة وشفافة، وتضمن مشاركة المجتمع المدني، ويجب ألا تكون خاضعة لسيطرة أي حزب سياسي."[٣٦] 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 اطار ما ينص عليه القانون، كما وتنص على الحماية من فقدان وظائفهم ما عدا فيما يتعلق «بعدم احترام أحكام «عدم الملائمة» والتي يجب ان يلتزموا بها أو عدم قدرتهم على القيام بمهماتهم.»[٣٧]

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.

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 بمهماتها كاملة وبشكل مستقل.»[٣٨] كما تطلب التوصيات ان تمتلك الهيئات التنظيمية الصلاحيات الملائمة لتبني القوانين الداخلية التي تنظم عملها.[٣٩]

كما تعترف كل من توصيات مجلس الاتحاد الأوروبي والإعلان الافريقي 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، ومثلا، نص الإعلان الأفريقي:

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

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.»[٤١]

وهناك اعتراف عام بهذه المباديء في كل الدول الديمقراطية حول العالم. ففي جنوب أفريقيا مثلا فإن اسم هيئة التنظيم: «السلطة المستقلة للإتصالات 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 ان تكون حيادية وان تقوم بعملها دون خوف، أو محاباة أو أحكام مسبقة.

(٤) يجب ان تقوم السلطة بعملها دون أي تدخل سياسي او تجاري.[٤٢]

ويضم مجلس ادارة (إكاسا) سبعة مستشارين يعينهم الرئيس بناء على توصية من البرلمان تبعا للمباديء التالي: أ) مشاركة المواطنين في عملية الترشيح. ب) الشفافية والانفتاح. ج) نشر القائمة المختصرة للمرشحين للتعيين. 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 يصبحو أعضاء في هذه السلطة.[٤٣]

أما في تشيلي، فينص القانون [٤٤] بشكل جلي على أن مجلس التلفزيون الوطني هو سلطة عمومية مستقلة، وهي تتبع نظام إداري لا مركزي، ولها شخصية قانونية مستقلة، وهي مسئولة 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،٨٣٨. متاح باللغة الاسبانية على الرابط التالي:
http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20101221/pags/20101221112826.html.

الأعضاء غير التنفيذيين في "اوفكوم"، 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 يمرو عبر هذه العملية.[٤٥] 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 الموظفيين بمن فيهم المدير التنفيذي للمؤسسة.

هناك نظام آخر يضمن استقلالية عملية تعيين اعضاء هيئة البث هو مفوضية البث الجامايكية، والتي تأسست من خلال قانون توزيع البث السمعي البصري.[٤٦] 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 للتعيين 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 متركزة 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.

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

ووضع قانون البث السمعي البصري، الذي تم تبنيه سنة ٢٠٠٢[٤٧]، مجموعة من «المباديء، 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 الاقليمية)، بناء على علمية «فحص مفتوح وملائم للمرشحين»، علما بأن الرئيس أو رئيس الإقليم يقوم بعملية التعيين النهائي. ويجب ان يوالي كل عضو معين لهذه الهيئة «للبانكاسيلا»[٤٨]، والدستور، وأن يكون مواطنا اندونيسيا، وأن يحمل شهادة جامعية أو ان يتمتع بقدرات ثقافية مماثلة، بما في ذلك معرفة بالبث السمعي البصري، وألا يكون منخرطا بأي نشاط إعلامي شعبي سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وألا يكون عضوا في جسم تشريعي أو قضائي، وألا يكون مسئولا حكوميا. 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 ٢٠٠٢/٣٢.

٤٨ البانكاسيلا هي منظومة من خمسة مباديء 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.

والنمـوذج الأكثر انتشـارا في المنطقة هو وجود هيئة تنظيمية للقطاع السـمعي البصـري، مثل الهيئة العليا للاتصـال السـمعي البصـري في المغـرب، هيئة الاعلام المرئي والمسـموع في الأردن، المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع في لبنان. ولكن في معظم هذه البلدان تقع هذه الهيئات تحت سيطرة الحكومة أو الجهات الرسـمية. ففي المغرب على سـبيل المثال، يقوم الملك بتعيين اعضاء الهيئـة. بينمـا لا تقوم الهيئـة في الاردن بأكثر من رفع توصـيات إلى الحكومة والتي تقوم باتخاذ القرارات النهائية المتعلقة باصـدار التراخيص لمؤسسـات المرئي والمسموع.

والمقاربـة المتبعة في مصـر تشـبه هذه الحـالات، حيث تعمل معظـم القنوات التلفزيونية الفضـائية (لا يوجد محطات تلفزيونية ارضـية خاصة في مصر) من داخل المنطقة الحرة في مصر، وخاصة من المنطقة الإعلامية الحرة. وتقع المناطق الحرة داخل الأراضـي المصـرية، ولكنها تعتـبر كمناطق خارج حدود الدولة لأهداف تنظيمية مالية واقتصادية. وتقع هذه المناطق تحت صلاحيات الهيئة العامة للاسـتثمار، وهي جسم تابع للدولة، ويخضع للسيطرة السياسية ويتوجه بامرها. وكان على الراغبين في الحصـول على ترخيص في الماضي أن ينالوا تصـريحا أمنيا بالعمل وأن يدفعوا رأس مال كبير جدا تصـل قيمته إلى ما يعادل اربعة ملايين دولار أمريكي للحصول على رخصة الارسال. ولكن بعد الثورة المصـرية تم اسـقاط كلا هذين الشـرطين. كما رفض في الماضي طلب المحطات الفضائية في مصر بالحصل على ترخيص ببث برامج اخبارية، وقد تغير هذا الحال ايضا بعد الثورة.

	مصر	العراق	الاردن	لبنان	المغرب	فلسطين	تونس
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

هنـاك اسـتثناءان لهـذه السـيناريوهات التنظيميـة في المنطقة وهمـا تونس والعـراق. تاريخيـا، فـإن التصـريح بتأسـيس تلفزيـون او إذاعـة في تونـس يخضـع لموافقة وزارية وكانت الرخص توقع من قبل رئيس الوزراء. وفي شـهر تشـرين ثاني ٢٠١١ تم سن قانون جديد اسسـت بموجبه الهيئة العليا المستقلة للاتصالات السمعية البصرية[٤٩]. وقد نص القانون على استقلالية هذه الهيئة، كما ان تمويلها محفوظ بعيدا عن التدخلات السياسـية. ويتم ترشـيح اعضاء الهيئـة من قبـل طيف من القـوى الاجتماعيـة الفاعلة في المجتمـع (الرئيس، الجهاز القضـائي، البرلمان، الصـحفيون، مالكي الوسائل الإعلامية)، بما في ذلك من ضـمان لعدم خضـوع أعضـاء الهيئة لسـيطرة قوة سياسـية واحدة. ويحتفظ أعضـاء الهيئة بمنصـبهم لمدة ستة سـنوات، غير قابلة للتجديد، ولا يمكن ازاحتهم عن موقعهم إلا بقرار من بقية اعضاء الهيئة. لسوء الحظ فإنه لم يتم تعيين اعضـاء الهيئة لغاية هذه اللحظة ولذلك فإنها لا زالت غير فاعلة بشكل عملي.

أما في العراق، فقد تم تأسـيس المفوضـية العراقية للاتصـالات والاعلام من

٤٩ قـرار اداري بقـوة القانون رقم ١١٦-٢٠١١ في ٢ تشـرين ثـاني ٢٠١١ حول حرية الاعلام السـمعي البصري وتأسيس الهيئة المستقلة للاعلام السمعي والبصري.

قبل سلطة الإئتلاف 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 او 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 وقرارتها، 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).[٥٠]

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.

في الحصول على معلومات من الآخرين وتلقيها. وبالإضافة إلى هذا، فإن هذا الحق يلقى على عاتق الدولة مسئولية اتخاذ اجراءات 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 يواجها 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 دعما واسعا باعتبارها مظهرا رئيسيا 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.[٥١]

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

يفرض الحق في حرية التعبير واجبات على السلطات باتخاذ إجراءات ايجابية لتشجيع التنوع.[٥٢]

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 وسائط التواصل، وهذا يعني منع جميع أنواع الاحتكار بأي شكل كان، وضمانات بحماية حرية الصحفيين واستقلاليتهم.[٥٣]

٥١ ملاحظة عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٣، الفقرة ١٤.

٥٢ المبدأ الثالث.

٥٣ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا 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» و قضية «دي ستيفانو ضد ايطاليا»، قامت محكمة موسعة ضمن المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، بالإعلان بشكل تفصيلي المباديء الأساسية التي تحكم هذا الفكرة:

١٢٩. ترى المحمكة أنه من الملائمة بداية ان تعيد التأكيد على المباديء العامة التي تم تأسيسها في احكامها القضائية المتعلقة بالتعددية في القطاع السمعي والبصري. وكما ذكر بشكل متكرر، لا يمكن ان توجد ديمقراطية دون تعددية. تزدهر الديمقراطية وتنمو 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 لضمان 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 لضمان 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 لضمان 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

ان تكيف 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.»[٥٤]

كما أحالت المحكمة إلى توصية المجلس الأوروبي ٢٠٠٧ (٢) حول التعددية الإعلامية وتنوع المحتويات الإعلامية،[٥٥] 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 أوربا 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.[٥٦]

ويحدد الإعلان المشترك ثلاثة مناحي مميزة لتعددية الاعلام أو التنوع: المحتوى، والمؤسسة الإعلامية، والمصدر.[٥٧] وتنوع المصدر يعني وجود مدى

٥٤ ٧ حزيران/يونيو ٢٠١٢، طلب رقم ٠٩/٣٨٤٣٣. انظر أيضا على سبيل المثال انفورماشيونفيرين لينتيا وآخرين ضد النمسا، ٢٤ تشرين ثاني/نوفمبر ١٩٩٣، طلبات رقم ٨٨/١٣٩١٤، ٨٩/١٥٠٤١، ٨٩/١٥٧١٧، ٨٩/١٥٧٧٩، ٩٠/١٧٢٠٧، فقرة ٣٨.

٥٥ توصية رقم (٢٠٠٧)٢، تم تبنيها من قبل لجنة الوزراء في ٣١ كانون ثاني/يناير ٢٠٠٧. وهذه التوصية تحدث 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، "تمركز الملكية والسيطرة في صناعة الاعلام المتكامل"، في كريس مارسدين و ستيفان فيرهولست، محرران لكتاب: تكامل في تنظيم التلفزيون الرقمي في أوروبا

واسع من المحتويات الإعلامية تخدم احتياجات مختلف أعضاء المجتمع ومصالحهم، باعتباره الهدف الأكثر وضوحا وأهمية. كما أن احد 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 تمركز 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 مسئولية الترويج للأنواع الثلاثة من التنوع، وبشكل محدد، تنوع المصادر، والمؤسسات الإعلامية، والمحتوى. وتجد الإشارة إلى أنه كان واضحا دائما 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 السمعي 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 تمركز 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 ١٥٥-١٧٣، صفحة ١٥٧.

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 تمركزه في يد مجموعة إعلامية ذات ملكية خاصة وبشكل احتكاري يمكن أن يضر مبدأ تنوع المصادر ووجهات النظر. [٥٨]

المبدأ الثاني عشر من إعلان الأمريكيتين طالب بشكل محدد باتخاذ إجراءات للحد من «الاحتكارات أو تمركز الملكية في ايدي القلة والسيطرة على الاتصال والاعلام»، 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 (لملكية وسائل الاتصال) مهما كان شكلها»، وهذا أيضا من أجل ضمان التعددية.[٥٩] كما طالب الإعلان الأفريقي بنفس الشيء وبتبني إجراءات فعالة لمنع تمركز ملكية وسائل الإعلام.[٦٠] كما ونوه إعلان المجلس الأوروبي الذي صدر سنة ٢٠٠٧ إلى مشكلة تمركز الإعلام، ووضع عدة توصيات لكيفية التعامل مع هذه القضية، بما في ذلك تبني قواعد خاصة تفرض الشفافية في ملكية وسائل الإعلام، وتمنع تمركز الملكية فوق حد معين.[٦١] وقد حددت المحكمة الأوروبية مشكلة أساسية تنبع من التمركز 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 تمركز ملكية الإعلام، تم تبني الإعلان في ٣١ كانون ثاني/يناير ٢٠٠٧. وانظر أيضا توصية المجلس الأوربي لسنة ٢٠٠٧ حول تعددية الإعلام، ملاحظة ٦٦، الفقرة ١ (٢).

عندمـا يكون هناك وضـع يسـمح لمجموعـة اقتصـادية أو سياسـية قويـة في المجتمع بأن تحصـل على موقع تسيطر منه على الاعلام السمعي والبصري وبذلك تمارس ضغطا على مؤسسـات المرئي والمسـموع وبالتالي تحد مـن حرياتها التحريرية فإن هـذا يفرط بالدور الأساسـي للاعـلام بأنه (اداة رئيسـية) لحريـة التعبير في المجتمـع الديمقراطي كما تم تحصـينه في المادة ١٠ من الميثاق، وخاصـة عندما يقوم بدور نقل المعلومات والأفكار التي تهم العموم، والتي من حق الشـعب أن يحصـل عليها. ويصح هذا الرأي أيضا عندما تكون الجهة المسـيطرة على الإعلام هي الدولة أو هيئة الارسـال العمومية. ولذلك فإن المحكمة ترى بأنه بسـبب الطبيعة الحصرية لنظام الترخيص الذي يسمح لهيئة الارسال العمومية باحتكار ترددات البث المتاحة لا يمكن تبريره إلا إذا استطاعت (الدولة) ان تثبت أن هناك حاجة ماسة لهذا الاحتكار.[٦٢]

ومن الناحية العملية، تبنت معظم الدول الديمقراطية قوانينا محددة للتعاطي مع مسـألة تمركز ملكية وسائل الإعلام، هذا بالإضافة إلى القوانين العامة في الدولة التي تمنع الاحتكارات بشكل عام. وترخيص الاعلام السمعي والبصري هـو اداة مهمة لفرض القوانين المتعلقة بالملكية. وكثير مـن الدول تفرض مثل هـذه القوانين، بمـا فيها الفرض على الاعلام السـمعي البصـري المرخص بالإبلاغ عن اي تغييرات في ملكية المؤسسة الإعلامية إلى هيئة تنظيم البث.

هناك الكثير من التصريحات و الآراء العمومية التي تتطرق لقضية تنوع وسائل الإعلام سـواء بشكل مباشر أو ضـمنيا. فمثلا، يطالب إعلان الأمريكيتين أن تأخذ عملية ترخيص المؤسسات الإعلامية «بعين الاعتبار المعايير الديمقراطية التي تعطي جميع الأشـخاص فرص متسـاوية في الحصـول عليهـا.»[٦٣] ويحيل الإعلان الأفريقي إلى الحاجة لضـمان «تعددية الوصـول إلى الإعلام ووسائل الاتصـالات الأخرى، بما في ذلك المجموعات المحتاجة والمهمشة، مثل النساء، والأطفال، واللاجئين، والأقليات اللغوية والثقافية.»[٦٤]

---

٦٢ سينترو يوروبا ٧ اس. آر. ال و دي ستيفانو ضد ايطاليا، ملاحظة ٦٥، فقرة ١٣٣.

٦٣ المبدأ ١٢.

٦٤ المبدأ ٣.

ويوجد هنا تركيز خاص على الحاجة لدعم فاعل، من خلال التشريعات، لتطوير ثلاثة أنواع من الإعلام السمعي والبصري: التجاري، والمجتمعي، والبث 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 تعبيرا لها في الإعلام التجاري او العمومي.

ويطالب الإعلان الافريقي بالتحديد بتوفير ترددات البث بشكل متساوي بين البث التجاري والمجتمعي، ويعتبر ان هناك مسئولية 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.[٦٥] وفي توصية المجلس الأوروبي لسنة ٢٠٠٧ حول التعددية الإعلامية، طالب هو الآخر بتشجيع الإعلام «ليكون قادرا على المساهمة في التعددية والتنوع، وتوفير مساحات للحوار»، مثل الإعلام «المجتمعي، المحلي، اعلام الأقليات، التواصل من خلال الشبكات الاجتماعية.»[٦٦]

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 و ٦.

٦٦ فقرة I(٤).

بالوصـول إلى مختلف منابر الارسـال المتاحة.» ولتحقيق هـذا الهدف، طالب الأعـلان بحجـز مسـاحات ملائمة لعمل الاعـلام بمختلف انواعـه من خلال كل المنابـر المتاحة للبث بمـا في ذلك البث الرقمي، وباتخاذ اجراءات خاصـة لحمايـة خدمـة البث العمومي والاعـلام المجتمعي. وتم تبنـي نفس الفكرة في اعلانهم لسنة ٢٠١٣، والمخصص لتحولها للبث الفضائي.[٦٧]

وقد ادركت الديمقراطيات حول العالم أهمية الحاجة لتعددية وسائل الاعلام. وهنـاك فهم متأصـل للأدوار المهمـة والمتنوعة التي يلعبهـا 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 أيضـا اجـراء تعديلات على قواعد الترخيص لتأخذ بعين الاعتبار هذا النوع من الإعلام.

وهناك ايضـا اعتراف واسـع بالحاجة لدعـم تنوع المضـمون الاعلامي. والفكرة الرئيسـية هنـا هي انه يجب ان تكـون عملية الترخيص عبارة عن مسـابقة يكون المعيار الأساسي فيها هو التنوع، لا ان تكون عبارة عن توزيع التراخيص لمن يسبق بتقـديم الطلب أو لمن يدفع أكثر. وقد طالب الإعلان الأفريقي بشـكل واضـح بأن تستخدم عملية الترخيص للترويج للتنوع في الإعلام،[٦٨] كما وتطالب توصية المجلس الأوروبي الصادرة سنة ٢٠٠٧ حول تنوع الإعلام بشكل مشابه بأن تستخدم عملية الترخيص لتحقيق هذا الهدف.[٦٩] وعمليا، فإن معظم الديمقراطيات قد ضـمنت المسـاهمة نحو تحقيق تنوع المضمون باعتبارها واحدة من المعايير التي تؤخذ بعين الاعتبار عند النظر في منح رخصة لواحد من طلبين متنافسين.

وقد تضـمن كل من توصـية المجلس الأوربـي والإعلان الأفريقي، الصـادران

٦٧ متاح على الرابط التالي:
http://www.law-democracy.org/live/international-mandates-diversity-key-in-digital-transition/.

٦٨ المبدأ ٥.

٦٩ الفقرة II(٣).

سـنة ٢٠٠٧ ، أيضـا مطالب محددة بشكل واضـح من أجل دعم تنوع المحتوى. وعلى سبيل المثال، تطالب توصية المجلس الأوروبي، الدول بالعمل على «تعريف سياسـة فعالة في هذا الجانب ووضـعها محل التنفيذ»، وعلى تشـجيع الإعلام من أجل انتاج مضمون متنوع مع الحفاظ على الاستقلالية التحريرية، وتعطي مثـالا علـى ذلك أن تقوم المؤسسـة الإعلامية بانتاج نسـبة معينة من البرامج التي تبثها.[٧٠]

كما ويطالب الاعلان الافريقي بالترويج للأصـوات الأفريقية من خلال أدوات بمـا فيها الإعلام وباللغات المحلية.[٧١] وفي أوروبا، يشـتمل الميثاق الأوروبي حول البث التلفزيون العابر للحدود على ان تقوم الدول الموقعة على الميثاق بضـمان ان تقـوم محطات التفلزيون العاملة في مناطـق نفوذها بان يكون مالا يقل عن ٥٠٪ من البرامج التي تبثها هذه المحطات ذات أصول أوروبية.[٧٢]

وتفرض هيئات تنظيـم البث في كثير من الدول متطلبات لضـمان التنوع على منح التراخيص مثلا من خلال فرض حد أدنى من نسـب البرامج الإخبارية، والتعليـم، والمحتويـات المحليـة، والبرامج التـي يتم انتاجها مـن قبل منتجين مسـتقلين. كما تفرض معظم الـدول 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 علـى تنظيم الإعـلام المرئي والمسـموع والصـحافة المطبوعـة 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 البروتوكـول الذي تم تبنيه في تشـرين أول ١٩٩٨، E.T.S ١٧١، ودخل حيز التنفيذ في ١ آذار ٢٠٠٢.

الـولاء للنظام الحاكم بدلا من ضـمان التنوع، والتأكد من أن مالك المؤسسـة الإعلامية لن يعمل على انتقاد الحكومة أو المسئولين الرسميين.

أما بالنسـبة لضمان تنوع المصـادر الإعلامية، فهناك عدد محدود من الدول التي تمتلك قوانين محددة حول تمركز ملكية وسـائل الإعلام. كما أنه في عدد من الدول، مثل مصر، لا توجد قوانين عامة حول منع الاحتكارات. وفي المقابل، هناك قانونا في مصـر يمنع رسميا أن يمتلك الشـخص الواحد أكثر من ١٠٪ من أي صـحيفة. ورغم أنه لم يتم وضـع هذا القانون للترويج لتنوع المصـادر، فإنه يمكن أن يسـاهم في ضـمان التنوع. علما بأنه لا يتـم تطبيق هذا القانون بشكل فعال في الواقع.

وفيمـا يتعلق بالصـحف الصـادرة في عدد مـن دول المنطقة، كانت الصـحف الحزبية هي أول ما تم تأسيسـه، ثم تبع ذلك تأسـيس الصـحف المستقلة (إن وجـدت). ولا تزال هذه الصـحف الحزبية أو الصـحف القريبـة من الحزب الحاكـم في دول مثل الجزائر، وفلسـطين، والأردن، تلعـب دورا مهما في قطاع الصحافة المطبوعة بما في يتضمنه هذا من تقييد لمسألة التنوع في الإعلام.

ورغم قلة التشـريعات الخاصـة بملكية الإعلام، إلا أن هنـاك تنوعا في الملكية علـى أرض الواقـع في غالبية دول المنطقة، هذا يرجع إلى طبيعة تطور السـوق الإعلامي. ولكن لا يجب اعتبار هذا دعوة للشـعور بالرضـا عن الواقع القائم، وإنما هي دعوة للتحرك العاجل، لأن التجربة الدول الأخرى تظهر بأن أفضـل وقـت لتبني تشـريعات تحد من تمركز ملكية وسـائل الإعلام هـو قبل حدوث تمركز للملكية لأنه من الصـعب القيام بتفكيك تمركز 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 سـبيل المثال، فإن الإعلام المجتمعي يعاني من غياب الدعم في جميع أنحاء المنطقة، وليس لدينا

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 لمعادلة 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 السمعي والبصري 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 او 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 واسعا من الفاعلين، بما في ذلك المراسلون العاملون بدوام كامل والمحللين، ويضاف إليهم المدونون وغيرهم من الفئات التي تنخرط بعمليات النشر الذاتي سواء على شكل مطبوع، أو على الانترنت، أو عبر أي وسيط آخر، ولهذا فإن نظام الدولة العام والذي يقتضي تسجيل الصحفيون أو ترخيصهم لا يتوافق مع الفقرة ٣.[٧٣]

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.[٧٤]

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.[٧٥]

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 شروطا أخرى (تتعلق بالعمر والتعليم)[٧٦]. 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 والمباديء.»[٧٧]

وقد قدمت المحكمة تعليقها على هذه المسألة بأن تنظيم المهن في اطار جمعيات قد يسهل تطوير نظام من القيم والمباديء 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 والجوهري للنظام العام في المجتمع الديمقراطي،

٧٥ المبدأ رقم ٦.

٧٦ العضوية الإجبارية في جمعية موصوفة قانونيا لممارسة مهنة الصحافة، رأي استشاري أو سي-٥/٨٥ في ١٣ تشرين ثاني ١٩٨٥، سلسلة أ رقم ٥، الفقرة ٧٠. متوفر باللغة الأنجليزية على الرابط التالي: 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.[٧٨]

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 مثلا عن ممارسة القانون أو الطب –وهو ما يمارسه المحامون والأطباء– وهذه المهن ليست من الأنشطة التي ينص الميثاق على حمايتها.. ولذلك، فإن المحكمة تستنتج بأن مسبب «حفظ النظام العام» قد يكون مبررا 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).[٧٩]

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 انتهاكا لحق الحصول على المعلومات، هذا الحق الذي يستحقه نفس المجتمع.[٨٠]

---

٧٨ الفقرة ٦٩.

٧٩ الفقرة ٧٢-٧٦.

٨٠ الفقرة ٧٧.

وبعد ذلك، التفتت المحكمة إلى 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 المرتجى 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 واستقلاليته يمكن ان يتم دون اللجوء إلى حصر الحق بالتعبير على مجموعة محدودة من المجتمع. [٨١]

الاعتماد الصحفي

من الاجراءات المقبولة والمتعارف 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. [٨٢]

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 ٢٣، فقرة ٤٤.

يمكن قبول خطة منح بطاقات اعتماد الصحفيين فقط عندما تكون ضرورية لمنحهم مزايا الدخـول لأماكن معينة أو المشـاركة في فعاليات محددة، ويجب أن يشـرف على ادارة مثل هـذه المخططات جهة مسـتقلة، وأن تؤخذ قرارات الاعتماد في إطار عملية نزيهة وشـفافة تقوم على معايير واضـحة، ولا تفرق بين الأشـخاص وأن تكون كل شروط الاعتماد منشورة مسبقا.

ويجب ألا يتم سحب اعتماد أي صحفي بسبب محتوى عمله الصحفي فقط.

وشـددت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي بشكل مشابه على أنه يجب ألا يخسر الصحفيون بطاقات اعتمادهم بناء على محتويات عملهم الصحفي:

مذكرين بأن الجهد المشـروع الذي يبذله الصـحفيون لممارسة نشاطهم المهني لن يتسبب في طردهم أو معاقبتهم باي طريقة أخرى، ولن تلجأ (الدول الأعضاء في المنظمة) لاتخاذ اجراءات تقيد عمل الصحفيين مثل سحب بطاقات اعتمادهم الصحفي، أو طردهم بسبب محتوى تقاريرهم الصحفية أو عملهم الاعلامي. [٨٣]

وتتبنـى الدول المختلفـة آليات أو مقاربات متنوعـة لادارة خطط منح بطاقات الاعتماد الصحفي. وفي هذا الإطار، فإن النظام المعمول به في كندا على سبيل المثال، والذي تديره جمعية صـحفيين خاصة، لا يرقى إلى المقاييس التي تنص عليهـا المادة ١٩ مـن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسـية، وقد صـرحت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:

يجب إظهار أن طريقة ادارة العملية وآلية تقديم الطلبات هي عملية ضـرورية ومتناسـقة مع الهدف الذي تسـعى لتحقيقه وليسـت مجرد عملية اعتباطية.. ويجب ان تكون المعايير المطلوبة للحصـول على بطاقة الاعتماد محددة بشكل واضح، ونزيهة، ومنطقية، وأن يكون تطبيقها شفافا. [٨٤]

أما بالنسـبة للنظام المتبـع في المملكة المتحدة فهو نظـام مثير للاهتمام حيث يقوم البرلمان بادارة خطته الخاصة لمنح بطاقات الاعتماد. بالإضافة إلى هذه

٨٣ مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، لقاء المتابعة ١٩٨٦ – ١٩٨٩، فيينا، ٤ تشـرين ثاني/نوفمبر ١٩٨٦ إلى ١٩ كانون أول/يناير ١٩٨٩، الوثيقة الختامية، الفقرة ١٣,٦ .

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

الخطة، هناك أيضا مسألة اصدار بطاقات الصحافة، والتي يشرف عليها «سلطة المملكة المتحدة لبطاقات الصحافة»[٨٥]، وهي هيئة مبنية على أساس التنظيم الذاتي تصدر بطاقات صحفية للأشخاص اللذين يمتهنون 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 العاملون 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 الكتروني، أو الصحافة المطبوعة، او التلفزيون، أو الإذاعة، أو خدمات انترنت، وصحف، ودوريات، والذي يحتاج لممارسة واجبات عمله لتعريف أنفسهم للعموم او غيرهم بما في

٨٥ للمزيد يمكن مراجعة موقعها:
http://www.presscard.uk.com/

ذلك لجهات الخدمة العمومية.[٨٦]

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 الافصاح 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 التفريط 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 بالافصاح عن المصادر الصحفية من تأثير مدمر للقدرة على ممارسة حرية الصحافة بشكل عملي، فإن مثل هذا الأمر لا يتوافق مع مع المادة ١٠ من الميثاق، ما لم يكن

---

٨٦ لائحة شروط بطاقة الصحافة، الشرط ١,٩ .

مبررا ومستندا إلى سببا أكثر الحاحا وضرورة وتقتضيه المصلحة العامة.[٨٧]

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.[٨٨]

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 يستوفيها 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 بغالبيته 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 ٣٩.

٨٨ تعليق عام رقم ٣٤، ملاحظة ٢٤، الفقرة ٤٥. وانظر ايضا 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.[٨٩] 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.

والمقاربة التي يتم اتباعها في العراق هي مقاربة أقل قمعا ولكنها مقاربة 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.

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، بالاضافة 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 يقتضي 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 تصريحا مسبقا 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 تبعا للقانون الدولي. وقد عبرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الأنسان عن قلقها مرارا من متطلبات الترخيص المفروضة على الصحافة المطبوعة، واقرت أن هذه الأنظمة تعتبر خرقا لحق حرية التعبير. وعلى سبيل المثال، صرحت اللجنة في سياق إشارتها إلى تقرير «ليسوثو» الدوري:

إن اللجنة قلقة من أن السلطة المعنية تمتلك بناء على «قانون الطباعة والنشر» صلاحيات غير مشروعة بمنح ترخيص للصحف أو حجبه بشكل يخالف المادة ١٩ من العهد.[٩٠]

كما وصرحت اللجنة مؤخرا:

إن رفض السماح بنشر صحيفة أو أي نوع من الاعلام 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 محددا لا يمكن حجبه وعندما يكون هذا الحجب مبررا بناء على الفقرة ٣.[٩١]

---

٩٠ خلاصة ملاحظات لجنة حقوق الإنسان: ليسوثو، ٨ نيسان/ابريل ١٩٩٩، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/79/Add. فقرة رقم ٢٣.

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

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

وهنـاك عدد كبـير من الدول الديمقراطية التي لاتفرض اية اجراء رسـمي 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 الرسـمية تحقيقها من عملية التسجيل مثل الاحتفاظ بالبيانات عن الصـحف أوتقديم معلومات للأشـخاص عن كيفية الحصول على تعويض قانـوني في حالـة تعرضـوا لقـذف او تشـهير من احـد الصـحف، فإنه يمكن تحقيقها بواسـطة أدوات وطرق اخرى اقل قمعـا 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 التسـجيل، علما بأن هذا التسجيل يتم لدى "سـجل الشـركات". من ناحيـة عملية، فإن هذا لا ينطبـق على الغالبية العظمى من الصحف لأنها مؤسسة كشركات، وحتى في حالة الصحف الأخرى فإن هذا الأجراء قد تقادم واصبح غير ذي علاقة مع الواقع.

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

لا توجد هناك ضـرورة لفرض متطلبات تسـجيل خاصـة على الاعلام المطبوع لانه يمكن اسـتغلالها ويجب تحاشـيها. إن أنظمة التسـجيل الإشكالية بشـكل خاص هي التي تعطي صـلاحيات (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.[٩٢]

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.[٩٣] وفي قضية من بولندا حيث رفضت السلطات تسجيل نشرتين دوريتين على أساس أن عنوانيهما كانا «يتضاربان 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.»[٩٤]

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 ١٩٩٧/٧٨٠.

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

في اجتياز الفحص الثلاثي لقرار تقييد حرية التعبير.[٩٥] 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 ضمانة لتعددية مصادر المعلومات ويجب احترامه."[٩٦] ومن جهة أخرى، نجد ان مقرر الأمم المتحدة لحرية الرأي

---

٩٥ انظر على سبيل المثال ايديسيونيس تيمبو اس. أ ضد اسبانيا، ١٢ تموز/يوليو ١٩٨٩، تطبيق رقم ٨٧/١٣٠١٠ (المفوضية الأوروبية لحقوق الانسان) وتطبيق حق الرد والتصحيح، الرأي الاستشاري لحكومة كوستاريكا، ٢٩ آب/اوغسطس ١٩٨٦، اوسي- ٨٦/٧، السلسلة آ رقم ٧ (محكمة الأمريكيتين لحقوق الإنسان).

٩٦ ايديسيونيس تيمبو اس. أ ضد اسبانيا، قرار المفوضية (القبول)، ١٢ تموز/يوليو ١٩٨٩، تطبيق رقم ٨٧/١٣٠١٠. وانظر أيضا قرار الاتحاد الأوروبي ٥٥٢/٨٩ بتاريخ ٣ تشرين أول/اكتوبر ١٩٨٩، OJL298، ١٧ تشرين أول/اكتوبر ١٩٨٩، صفحة ٢٣-٣٠، المقالة ٢٣، 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 بالآراء.[٩٧]

أما على المستوى الوطني فهناك رؤى اخرى، 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 ستنشر في الصحيفة، والقرارت 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.[٩٨]

كما وتبنت لجنة وزراء المجلس الأوروبي قرارا حول حق الرد سنة ١٩٧٤ لتوفر للدول الأعضاء إرشادات لكيفية التعامل مع هذه المسألة.[٩٩] 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.[١٠٠]

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 الضـغوط التي تفرضها المنافسة على اكتساب حصة من المشاهدين يمكن ان تؤدي احيانا إلى مسـلكيات غير مهنية. وتتفاقم هذه المشـاكل بشـكل كبير في سـياق المجتمعات التي تعيش مرحلة انتقالية مشـابهة لحال عدد من بلدان العالم العربي، ويضـاف لهذه التحديات التي يواجهها كل الصحفيين تحديات أخـرى أهمها تشـوش الأنظمة التشـريعية وعدم اسـتقرارها والحاجة للتعلم والتنمية المهنية.

وهناك اعتراف واسع بأنه من المفترض ان يتمكن المواطنون من تقديم شكاوي عندمـا يعتقـدون أن الاعـلام لم يمارس عمله بشـكل مهني. ونشـأت أنظمة مختلفة في بلدان مختلفة لتسد هذه الحاجة. وكما وضح الإعلان الإفريقي:

إن آلية التنظيم الذاتي الفاعلة هي أفضـل نظام قادر على نشـر المقاييس العالية والجودة الإعلامية.[١٠١]

تتواجـد آليـات التنظيم الذاتي الكاملة (وهذا يعنـي أن آلية التنظيم لا ترتكز على أي سـند قانـوني وهي منظمة بشـكل كامل من قبل قطـاع الاعلام وعلى أساس تطوعي كامل) في بلدان كثيرة. ورغم وجود اختلافات بين هذه الآليات، إلا أن معظمهـا تنظـر في الشـكاوي الصـحفية اسـتنادا إلى مدونة سـلوك أو مجموعات أخرى من المعايير المتعارف عليها والتي غالبا ما تكون معتمدة لدى المؤسسـات الاعلامية الرائدة في البلد والتي تقبل ان تنطبق عليها هذه الآلية. وغالبـا ما يكون هناك مجلسـا اعلاميا أو هيكلا مشـابها دوره اتخاذ قرارات متعلقة بالشـكاوي، وغالبا لا تقتصـر 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 الكاملـة، وهـو جمعية غير ربحية. ويغطـي المجلس في عملـه كل انواع الاعلام المكتـوب، بما في ذلك المؤسسـات التي تعمل حصـرا كاعـلام الكتروني، ولكن

١٠١ مبدأ ٩ (٣).

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 خطرا 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 وارشادات حول العمل الصحفي، وهذا يتضمن "مدونة الصحافة" و "ارشادات 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، جـ) جمعية الصحفيين الألمانيين، د) اتحاد الصحفيين الالمانيين. وتهتم جمعية الراعين بشكل أساسي بالقرارت 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/هيئتن تحكيميتين عدد أعضاء كل منها ستة أعضاء. والثانية هي "لجنة الشكاوي الخاصة بحماية البيانات الفردية" وعدد أعضائها أيضا ستة اعضاء. وجميع أعضاء هذه اللجان المتنوعة هم صحفيون وناشرون. ويتم ترشيحهم من قبل اعضاء 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 اخرى 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 اعضائه 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 بريبة 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.

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 ٢٠٠٣:

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 ولفرض 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 شئون 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 كايداع من الشركات الأخرى، ولكن حتى سنة ٢٠٠٧ كان مبلغ الايداع المطلوب للصحيفة اليومية هو ٥٠٠٠٠٠ دينار اردني (ما يقارب ٧٠٠٠٠٠ دولار أمريكي)، وهذا مبلغا كبيرا جدا، وفي الكويت يصل مبلغ الايداع 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.[١٠٢]

	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 ٢٠٠١/٢٨٧٢ بتاريخ ١٠ حزيران ٢٠٠٢، وتم تثبيته في محكمة الاستئناف في قرار رقم ٢٠٠٢/٩٥٠ 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 مواثيق 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 الحقيقة 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 جدية للمؤسات التي تخرق هذه المواثيق.

ولبنان مثال على هذا الحال، حيث تقوم لجنة تأديبية بادارة 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 الاردن 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 للاعلام في مصر على الصحفيين عددا من الواجبات الأخلاقية التي تتجاوز المقاييس والمعايير المهنية التي يتوقع أن يجدها الشخص في مثل هذا الميثاق لتنظيم المهنة. فبدلا 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 الفوضي 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 شـخص رخصة بث ولكن لا يوجد سوى ١٠ ترددات، فإنه قد يكون لجميعهم نفس «الحق» بالحصـول على رخصـة بث. ولكن إذا أردنا ضمان وجود تواصل وبث إذاعي فعـال فإن يمكن منـح الترخيص لقلة منهم بينمـا يتم حرمان البقية من البث. وسـيكون مستغربا إذا قبلنا أن تمنع (ضمانات حرية التعبير)، والتي تهدف لحماية عملية التواصل ومسـاندتها، الحكومة من اتاحة الفرصة لضـمان 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.[١٠٣]

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 الصـالح العام، وبدلا من هذا، فإنها سـتكون في صالح الحكومة القائمة. وكما تمت الاشـارة سابقا أيضـا، فإن عملية الترخيص بالغة الأهمية من أجل ترويج التعددية في الارسـال ودعمه، والمسـاهمة في ضـمان التعددية يجب ان يكون الهدف الصريح لعملية الترخيص.

وبالإضـافة إلى ضـمان اهداف الاسـتقلالية والتعددية، مـن المهم ان تجري عمليـة الترخيص بشـكل ديمقراطي، لضـمان نزاهة العمليـة وعدالتها ومنح الجميع فرصـة متسـاوية في الحصول على رخصة. وإضـافة 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 الأعضـاء تحاشـي فرض شروط ترخيص معقدة ورسـوم مكلفة على الاعلام المرئي والمسـموع، بما في ذلك الاعلام المجتمعي والمحطات التجارية. يجب ان تكون شروط الترخيص ورسـومه معقولة وموضـوعية، وواضحة، وشفافة، ولا تميز بين المتقدمين بطلب الترخيص، وتتوافق مع مضـمون العهد. وعلى أنظمة الترخيص للاعلام المرئي والمسـموع التي يتوافر لها امكانية محدودة مثل الترددات الأرضـية أو الخدمات الفضـائية ان تمنح

١٠٣ شـركة ريد لاين للبث ضـد هيئة الاتصـالات الفدرالية، رقم ٢، ٣٩٥ الولايـات المتحدة، ٣٦٧، ٣٨٩ (١٩٦٩).

الترخيص بشكل متساوي بين المحطات العمومية، والتجارية، والمحطات المجتمعية.[١٠٤]

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.[١٠٥]

ومن أجل ضمان نزاهة عملية الترخيص وشفافيتها، يجب ان يتم توصيف علمية 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 الدولين 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 بطلب 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 تذليل الشرط الموضوعي المرتبط بقلة 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 مسائلا 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

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 او 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 يستدعى 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 الميثـاق الأوروبـي للبث التلفزيـوني العابر للحدود[١٠٦] يقضـي بأن يكون ٥٠ بالمئة من البرامج المذاعة ذات أصـول أوروبية. وفي العادة يكون شـراء برامج تلفزيونيـة أو ترجمتهـا من لغـات أخرى اقل تكلفـة من انتاج برامج أصـلية، ولذلك فإن المنطق الذي يسـتند إليه متطلـب حد أدنى من البرامج المحلية هو تحفيز الإنتاج المحلي للبرامج بدلا من شرائها من الخارج.

ومـن المتطلبـات العامـة المألوفة التي تفرضـ على مؤسسـات الاعلام المرئي والمسـموع هي ان تبث برامجا محلية، وخاصة في الدول الكبيرة. ويهدف هذا الاجراء إلى ضـمان ان يتلقى المشـاهدون أخبارا وبرامجا محلية وليس فقط البرامج والاخبـار الوطنية. ويهدف هذا الاجراء أيضـا إلى تجاوز حقيقة أن انتـاج برامجا محلية تعتبر أكثر تكلفة من بث برامجا وطنية متشـابهة. ففي المملكـة المتحـدة على سـبيل المثال، يجب علـى المحطات الإذاعيـة المحلية ان تبث سـبع سـاعات على الأقل من البرامج ذات المحتوى المحلـي يوميا، والتي يتـم انتاجها داخل المنطقة الجغرافية التي تسـمح رخصـة البـث بتغطيتها. وبالإضـافة إلـى هـذا، يجـب بث نشـرة إخباريـة محلية بشـكل دوري خلال البرامج اليومية.

وتطلب كثير من الدول أيضـا ان تقوم هذه المؤسسـات الاعلامية ببث برامج يعدها منتجون مسـتقلون. ويهدف هـذا المتطلب إلى فتح المجال أمام جهات متنوعـة لبـث أفكارهـا عبر الأثـير، وما ينتج عـن هذا من تنـوع المحتويات الاعلاميـة. ولا يعني منح رخصـة بث لجهة أو شـركة تجارية بأن تقوم هذه الشـركة بانتاج جميـع البرامج التي تذاع عبر موجاتهـا. حيث يعمل متطلب بـث محتويـات اعلامية من انتاج مسـتقل على توسـيع قاعـدة الانتاج، مما يـؤدي إلى زيـادة حدة التنافس بـين الأفكار والابداعـات في قطاع الاعلام. يفرضـ الميثاق الأوروبي للبث التلفزيوني العابر للحدود أن تبث كل المحطات التلفزيونية ١٠ بالمئة على الأقل من البرامج المنتجة بشكل مستقل. وفي العادة

١٠٦ ملاحظة ٧٢.

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

وعلى الاعلام السمعي 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). وتتعامل هذه المدونة، بشكل مشابه لمدونة السلوك للصحافة المطبوعة، مع طيف من القضايا وعادة ما تكون هذه المدونات أساسا ومرجعية لآلية الشكاوى. والفرق بين الاعلام السمعي البصري والصحافة المطبوعة هو أن هذه المدونات هي أيضا مرجعية بحد ذاتها للرقابة على الاعلام السمعي البصري من قبل هيئة التنظيم. والفرق الآخر بينهما هو أن العقوبات التي يمكن تطبيقها على الاعلام السمعي 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 السمعي البصري، ومع هذا فقد منح التشريع هذه الهيئة الصلاحية الرسمية للاعتراف بهيئات رقابية أخرى. ونتيجة لهذا وبشكل عملي تقوم[١٠٧] "هيئة شكاوي الاعلام السمعي البصري لجنوب افريقيا (بكسا)"[١٠٨] بتولي مسئولية تنظيم المحتويات الاعلامية. وقد قامت على تأسيس بكسا سنة ١٩٩٣ الجمعية الوطنية لمؤسسات الاعلام السمعي البصري (ان بي اي)،[١٠٩] وهي الجمعية التي تمثل الاعلام السمعي البصري، ومع أن

١٠٧ http://www.bccsa.co.za/

١٠٨ http://www.nab.org.za/ انظر

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

الجمعيــة تقوم بتمويل بكســا إلا أنها من ناحية عملية تعمل باســتقلالية عنها. وتقوم لجنة مســتقلة بتعيين أعضاء بكســا وتعيين رئيس مستقل لها (وعادة ما يكون قاض متقاعد عمل في محكمة الاســتئناف). وقد تم تعديل دســتور بكسا بنــاء على طلب الهيئة التنظيمية بحيث يتم ترشــيح جميع المتقدمين لعضــوية بكسا عن طريق المواطنين.

وتتواجد آليات تنظيم القطاع الســمعي البصــري المؤسسة بقانون في كثير من الدول الديمقراطية. وعلى سبيل المثال، يتولى المجلس الأعلى للاعلام السمعي البصــري (ســي اس اي) تنظيــم هذا القطاع في فرنســا، وهي هيئــة قانونية مســتقلة تم تأسيســها ســنة ١٩٨٩ بعد تعديل القانــون[١١٠] الذي تم تبنيه ســنة ١٩٨٦ حول حرية الاتصــال والتواصل[١١١]. وقام المجلس بتبني عدد من مدونات السلوك التي تنظم جوانبا مختلفة من الاعلام السمعي البصري ويشرف على تطبيق هذه المدونات مباشرة.

الممارسة في المنطقة

خلافا للتقاليد المتبعة على المســتوى الدولي، تتســم القوانين المتعلقة بتنظيم الاعلام السمعي البصري، هذا إن وجدت، بأنها أقل تطورا ووضوحا مقارنة بالأنظمــة الموازيــة والمتعلقــة بتنظيــم الصــحافة المطبوعة. وغيــاب قوانين واضــحة في هــذا الإطار يترك ســلطات الترخيص وقرارته بيد الســلطات 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/ســبتمبر ١٩٨٦، والذي تم تعديله لاحقا. ويمكن الحصــول على نص القانون باللغة الفرنسية:
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930&dateTexte=20101203

١١١ الحــزب الوطنــي الجديد ضــد هيئة غانا للبث، ٣٠ تشــرين ثاني/نوفمبر ١٩٩٣، قــرار 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 وضعا مشابها 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 مألوفا 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 سابقا 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.

وبـدلا من هذا، نجد في كثير من البلدان العربيـة خطوطا حمراء غير مكتوبة تنظم المحتويات الاعلامية المتعلقة بالقضـايا السياسية والاجتماعية. وقد يتم التطـرق لهـذه المعايـير احيانا في رخص محطـات البث أو حتـى في اتفاقيات التوزيع، على سـبيل المثال اتفاقية التوزيع على الكابلات او الأقمار الصناعية. وتواجه محطات الارسـال التي تتجـاوز هذه الخطوط الحمراء تبعيات متنوعة بما في ذلك عدم تجديد رخص البث وضـغط مباشـر من قبل السلطات الذي يأخذ أشكالا متنوعة منها حجب الإعلانات. ففي كثير من دول المنطقة يعتمد حصـول محطات البث على إعلانات تجارية بشـكل مهم على دعم الحكومات للمحطات أو على الأقل عدم معارضـتها لها. وهـذا ناتج عن أن الحكومات في المنطقـة هي ذاتها من المعلنين الكبار بحكـم العلاقة الوطيدة بين الحكومات والأعمـال التجاريـة الكبيرة، وهذا يعني ان للحكومات قـدرة تأثير كبيرة على قرار هذه الشركات التجارية الكبيرة في مكان نشر إعلاناتها.

هنـاك عـدة أمثلة في المنطقة على مدونات سـلوك اعلامي يتـم تطبيقها على محطات البث المرئي والمسموع، مثل المدونة التي تم تطويرها في اتحاد الاذاعة والتفلزيون المصـري، مؤسسة البث العمومي في مصـر. ولكن في هذه الحالة، فإن تطبيق المدونة يعتبر، في أفضل الأحوال، غير منتظم. 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 اصدرت هيئة الاعلام والاتصال مجموعـة مـن المعايير ومدونـات السـلوك التي تتعاطـي مع عدد من قضـايا البث السـمعي البصـري بما في ذلك ترخيص المؤسسات الاعلامية، الممارسة المهنية، قضـايا تتعلـق بالمحتوى (مثل الدقـة، والتـوازن، والتغطية الاعلامية أثناء الانتخابـات، والتحريض على الكراهية)، وكيفية التعاطي مع الشـكاوي الاعلامية.

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 شورى الدولة بتعليق القرار الوزاري الذي وفر الأرضية لهذا النوع من الرقابة. ولكن لا زالت 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 تفترض 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.»[١١٢] 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.»[١١٣]

وهذ 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 استقلاليتها وحريتها التحريرية. ويجب ان تقدم لها ميزانيات بواسطة آلية تحميها من التفريط باستقلاليتها."[١١٤]

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 استقلاليتها وطالب الدول الأعضاء بضمان هذه الاستقلالية.[١١٥] كما ولاحظ اعلان «صوفيا» ضرورة تحويل مؤسسات الاعلام المملوكة للدولة إلى هيئات خدمة عمومية أصيلة مع ضمان استقلاليتها التحريرية واستقلالية

---

١١٢ المصدر السابق، صفحة ١٣. وانظر أيضا الهيئة الوطنية للاعلام ضد النائب العام، ٢٠ كانون ثاني/ يناير ٢٠٠٠، قرار قرم 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.

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.[١١٦]

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.»[١١٧]

ويدعم هذا المبدأ أيضا تصريحا 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.[١١٨] وأكثر هذه الإعلانات والتصريحات شمولا وتفصيلا هي «توصيات (١٩٩٦) ١٠ حول ضمانات استقلالية مؤسسات البث العمومي» والتي تم تبنيها من قبل «لجنة وزراء المجلس الأوروبي،»[١١٩] وتبع هذه التوصيات إعلان حول نفس المسألة بعد عشر سنوات.[١٢٠] 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 ينبني على المبدأ الذي تم تأسيسه سابقا 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 ٠٢/١٣٩٣٦ فقرة ١٠١.

هـذا النظام على تقـديم خدمة متنوعة وتعددية. وبشـكل خاص، عندما تكون المؤسسـات الاعلامية الخاصة ضـعيفة، أو في طور النشـأة، لتقدم للمواطنين بديلا حقيقيا، وعندما تكون المؤسسـة العمومية أو المملوكة للدولة هي المؤسسة الاعلامية الوحيدة والمهيمنة في الدولة أو المنطقة، فإنه من أجل ضمان فعالية النظـام الديمقراطـي لا يوجد خيار امـام هذه المؤسسـات إلا ان تبث أخبارا، ومعلومات، وآراء حيادية، ومسـتقلة، ومتوازنة. وبالإضـافة إلى هذا، عليها أن تقدم للمواطنين منبرا للحوار العام ليستطيع طيف واسع ومتنوع من المواطنين التعبير عن آرائهم ووجهات نظرهم.[١٢١]

ومـن الناحيـة العملية، فإنه يتم تحقيق حماية اسـتقلالية مؤسسـات الاعلام العمومـي في كثيرمـن الوجـوه بنفس الطرق التـي يتم فيها حماية اسـتقلالية هيئات تنظيم البث، وبالتحديد من خلال اجراءات تضمن استقلالية مجالس أمناء هذه المؤسسات العمومية واستقلالية موازناتها.

وهناك أداة رئيسـية أخرى تدعم الاسـتقلالية، وهي لا تنطبق في حالة هيئات تنظيم البث، هي من خلال حماية الاستقلالية التحريرية. وتحيل الاستقلالية التحريريـة هنا إلى فكرة أن القرارات التحريرية تتخذ من قبل الطاقم المهني –وبالضـرورة بواسـطة كبـار المحرريـن– وليس من خلال جهـات حكومية. وبشـكل عملي، يتم دعم هذه الاسـتقلالية من خلال الفصـل بشكل واضح ما بين مجلس الأمناء الذي له مسئولية الإشرف الكلي على مؤسسة البث وما بين ادارة المؤسسـات الاعلامية وطاقم المحررين الذين تقع عليهم مسـئولية ادارة العمليات اليومية للمؤسسة واتخاذ القرارات التحريرية. ويمكن لمجلس الأمناء ان يتخذ قرارات حول السياسـات العامة للمؤسسـة، ولكـن ليس له أن يتدخل في اتخاذ القرارات المتعلق ببرنامج محدد، إلا ربما في حالات اسـتثنائية جدا. وتبني هذه المقاربة خطين دفاعيين لحماية المؤسسة هما مجلس الأمناء، الهيئة

١٢١ المبدأ ٦.

المسـئولة التي تشرف على عمل المؤسسـة وتقدم تقاريرها إلى البرلمان (تقوم بما يشـبه عمل الوسـيط بين مؤسسـة 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 الاسـتقلالية البنيويـة. وبنـاء على هذا نجد أن الإعـلان الأفريقي يطالب مؤسسـات البث العمومية بأن تكون خاضـعة للمحاسبة من قبل المواطنين حيث يقوم المشرعون بهذا نيابة عنهم، كما وأعلن بأنه:

- على مؤسسـات 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.[١٢٢]

وأكد القرار رقم (١) حول مسـتقبل خدمة البث العمومي الذي تم تبنيه أثناء المؤتمر الرابع لمجلس الوزراء الأوربي حول سياسة الاعلام الشامل[١٢٣] على هذه المباديءمن خلال مطالبته بأن:

تتعهد الدول المشـاركة بحماية اسـتقلالية مؤسسـات البث العمومي في مواجهة التدخلات السياسـية والاقتصادية. وخاصة، حماية اسـتقلالية 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 أجسام أو هيئات أخرى.

١٢٢ انظر المؤتمر الوزاري الأوروبي حول سياسة الاعلام الشامل: النصوص الذي تم تبنيها، وثيقة مجلس الوزراء .DH-MM (2006)4 متاحة على:
//www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM(2006)004_en.pdf.

١٢٣ توصـية رقـم (٢٠٠٧)٣ للجنة وزراء المجلس الأوروبي للدول الأعضـاء حول دور مؤسسـات الخدمة العموميـة في المجتمـع المعلوماتي، تم تبني التوصـية في ٣١ كانون ثاني/ينايـر ٢٠٠٧، الفقرة الأولى (١).

ولا تعنـي الاسـتقلالية هنا غياب المسـائلة، وفي كثير من الـدول الديمقراطية يتم تطبيق المسـائلة عمليا من خلال مسائلة مجلس الأمناء من قبل المواطنين، وليس من قبل الحكومة. وتتضـمن المسـائلة في معظم الحالات اصـدار تقرير سـنوي يقدم عادة إلى البرلمان، هذا بالإضـافة إلى انظمة مسـائلة مباشـرة بشكل اكبر مثل المسوحات العامة ولقاءات مباشرة مع كل المعنيين بهذا الشأن.

وهناك طريقة أخرى لضـمان اسـتقلالية مؤسسة البث العمومي وهي تخويلها بخدمة الصـالح العام وهذا التخويل سـيكون أسـاس الحكم على نجاحها في القيام بمسـئولياتها أم لا. وقد تبنى المجلس الأوروبي توصـية خاصـة بمسـألة تخويل مؤسسـات البـث العمومي. ومن بين عدد من القضـايا التي تضـمنتها التوصية فقد حددت مسئوليات أساسية لخدمة البث العمومي بأن تكون "نقطة مرجعيـة لجميـع المواطنين وأن تكون متاحـة للجميع دون اسـتثناء" وأن توفر "منبرا للنقاش العام الشـامل والمتنوع وأداة للترويج للمشاركة الديمقراطية للأفراد بشـكل واسـع"[١٢٤]. وتختلف طبيعة هذا التخويل بشكل محدد من دولة إلى دولة أخرى بناء على الاحتياجات المحلية والمصالح الوطنية.

كمـا ويطلـب من الكثير من مؤسسـات البـث العمومي ان تكـون متوازنة وغير منحـازة، وخاصـة فيمـا يتعلـق بالأخبـار التـي تبثهـا والبرامج المخصصـة لقضـايا السـاعة. وبنـاء على هذا فقـد طالب الإعـلان الأفريقي مؤسسـات البـث العمومي بأن تتحمل "واجب ان يحصـل المواطنـون على معلومات كافية ومتوازنـة سياسـيا"[١٢٥]، كمـا ونص القـرار رقم ١ علـى أن الأهـداف العامة لمؤسسـة البـث العام هـو تزويد المواطنـين «بأخبار ومعلومـات وتعليقات غير منحازة ومسـتقلة»،[١٢٦] كما وطالبت توصـية المجلس الأوروبي (١٩٩٦) ١٠ بأن يحـدد الاطار القانوني للمؤسسـات العموميـة بأن «تضـمن 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.[١٢٧]

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 الإمكانات الضرورية للقيام بهذه المهمة. وفي نفس الوقت، فإن الاستقلالية الحقيقية لمؤسسات البث العمومي ممكنة فقط في حالة تأمين ميزانيتها وتمويلها من سيطرة الحكومة الاعتباطية. وبشكل خاص، فإن حماية الاستقلالية البنيوية للهيئات التي تسير 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.

ولمواجهة 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 الاعتباطي بميزانياتها.»[١٢٨]

كما وأكدت التوصية ١٠ (١٩٩٦) للمجلس الأوروبي على الموقف العام حول التمويل في قرار رقم ١. كما ونبهت 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 صـرف دفعات الموازنة بطريقة "تضـمن استمرارية أنشـطة المؤسسة" وبما يسمح لها "التخطيط على المستوى البعيد".[١٢٩]

وتعكـس كل هذه التصـريحات والقرارات فكرة أنه يجب ان تتمكن مؤسسـات البث العمومية الاعتماد إلى درجة معينة على اسـتمرارية تخصيص موازناتها دون انقطاع، لأنه دون هذه الضـمانات سـيكون من الصـعب عليها التخطيط لأنشـطتها، وضـمان بيئة عمـل مسـتقرة لعامليهـا، وأن تتأقلم وتتماشـى مع التطـورات التقنية. وهذا يفترض تخصـيص موازنـات 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 الآخـر مـن أنشـطتها التجارية بما في ذلك عائـدات الإعلانات. وقد أشـارت 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 ضـريبة، أو دعم من الدولة، أو رسوم اشـتراك، أو الاعلانات التجارية والرعاية التجارية، برامج مخصصـة يمكن مشـاهدتها مقابل رسـوم، أو من خلال تقديم خدمات اعلاميـة بحسـب الطلـب، أو من خلال عوائد بيـع منتجات مرتبطة بالاعـلام مثل الكتب والأفلام، واستغلال ارشيفها السمعي البصري تجاريا.[١٣٠]

ولكل واحدة من آليات التمويل المختلفة حسـناتها وسـيئاتها. تحصـيل رسـوم اعلامية من المواطنين تتمتع بكونها مسـتقرة وأقل عرضـة للتدخل الحكومي، رغـم أن الحكومـة في العادة هي التي تحدد قيمة رسـوم التسـجيل. وفي نفس الوقت، قد يكون صعبا تحصيل رسوم التسجيل من المواطنين أو أن تكون عملية

١٢٩ الفقرة ١٤.

١٣٠ تقريـر المقـرر الخاص، الترويـج لحريـة الـرأي والتعبـير وحمايتهـا، وثائـق الأمـم المتحـدة 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 أصلا هذا النموذج من التمويل، لأن فرضها على المواطنين لن يكون قرارا ينال رضا شعبيا. 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 سابقا 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 اكثر قوة وسيطرة من المحطات العامة. أما في بلدان أخرى مثل مصر والاردن 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 أيضا قطاع الصحافة المطبوعة. ففي بلدان مثل مصر، والمغرب، والبحرين، والجزائر نجد ان الصحف العمومية تسيطر تقليديا على سوق الصحافة المطبوعة ولا تزال تلعب دورا قويا في هذا القطاع. غير أن نموذج الاردن يختلف

بعض الشـيء 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.

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

جدول ٣: الاعلام العام

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

إذا مـا قلنا أن حكومـات المنطقة قد احتفظت بسـيطرة قوية على مؤسسـات البث الخاصة سواء بشكل مباشر أو من خلال هيئات تنظيم البث التي تسيطر عليهـا الحكومـة، فإن هـذه الدول قد حافظـت على تحكم أكبر في مؤسسـات الاعلام العام وخاصـة مؤسسات البث العام. ونجد أن هذه المؤسسات في أكثر دول المنطقة تلعب دور الناطق باسـم الحكومات، بدلا من أن تكون مؤسسـات بـث خدمة عمومية. ونجـد أنه في كل الحالات تقريبا، فإن الحكومات هي التي تعين مجالس أمناء هذه المؤسست أو أن لها ممثلين مباشرين في هذه المجالس، كما أن الحكومات هي التي تعين عادة المسـئولين التنفيذيين لهذه المؤسسـات. واضافة لهذا، تتمتع الحكومات عادة بقدرة كبيرة على استغلال هذه المؤسسات بشـكل مباشر (من خلال قدرتها على تحصيل تغطية مباشرة كبيرة لبياناتها وأنشطتها)، أو غير مباشر من خلال التغطية الاعلامية الإيجابية بشكل عام.

ويواجـه هذا النمـوذج الآن تحديات كبيرة في تونس ومصـر بعد الثورات التي حصـلت في هذين البلدين، حيث تبذل مؤسسـات البث والصـحافة المطبوعة

المملوكـة للدولة جهودا أكبر لإنتاج تقاريرا موضـوعية تهدف لخدمة الصـالح العـام. غـير أن هذا الاتجـاه لم يعمر طويلا، وخاصـة في مصـر، 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 المنحات الحكومية بشـكل مباشـر. وتعتـبر هذه طريقة إضـافية 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» و«العهد 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..».[١٣١]

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 وتشرذمها.[١٣٢]

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/huricane/huricane.nsf/0/9A56F80984C8B

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

الحـق بالحصـول على المعلومـات التي تمتلكها السـلطات العامـة هو من حقوق الإنسـان الأساسـية، ويجـب أن يتـم تطبيقه علـى المسـتوى الوطني من خـلال تشـريعات قانونية شـاملة (مثل قانون حرية المعلومات) على أسـاس مبدأ التصـريح بالحد الأقصى الممكن مـن المعلومات، والعمل على تأسـيس قاعـدة ان كل المعلومات متاحة ولا تخضـع إلا لنظام استثناءات ضيق جدا.[١٣٣]

كما وتضـمن التقرير اسهاب في ذكر التفاصيل المتعلقة بمحتوى هذا الحق وما يشمله.

وفي نفـس الوقـت تقريبا، تم تبني اعلانات حول حرية التعبير أو بشـكل خاص حـول الحق بالحصـول علـى المعلومـات من قبـل الأنظمـة الإقليميـة الثلاثة المتخصصـة بحماية حقوق الإنسـان في الأمريكيتين، وأفريقيـا، وأوروبا. وقد اعترف إعلان الأمريكيتين بشـكل صـريح بالحق في الحصول على المعلومات، وتنص الفقرة الرابعة على:

حـق الحصـول على المعلومات التـي في حيازة الدول هو حق أساسـي لكل فـرد. 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 بشـكل مشابه الاعتراف بحق الحصـول على المعلومات في كل من الإعلان الإفريقـي[١٣٤] والتوصـية رقـم ٢ (٢٠٠٢) للجنـة وزراء المجلس الأوروبي حول الحصول على الوثائق الرسمية،[١٣٥] والمخصصة بكاملها لهذه القضية.

D5EC1256F6B005C47F0?opendocument.

١٣٣ المبدأ الرابع.

١٣٤ ٢١ شـباط/فبراير ٢٠٠٢. وتجـدر الملاحظة أن هذه الوثيقة تركز بشـكل أكبر على مضـمون الحق بالحصول على المعلومات وليس على الاعتراف بكونه واحد من حقوق الانسان.

١٣٥ كلاودي ريس وآخرين ضد تشيلي، ١٩ أيلول/سبتمبر، سلسلة سي رقم ٠٥/٣٧٣٧٤.

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.[١٣٦] 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.[١٣٧]

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.[١٣٨] 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 سابادجيكوكيرت ضد هنغاريا، ١٤ نيسان ٢٠٠٩، قضية رقم ٠٥/٣٧٣٧٤.

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

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

وتأخرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان نسبيا 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.[١٣٩]

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 لا زالت 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).

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

ويوجـد في جميـع دول المنطقة قوانين متعسـفة تهدف للحفاظ على السـرية. وتشـمل هذه المنظومة قوانين سرية الأرشـيف والتي تفرض السرية على جميع المعلومات التي تمتلكها المؤسسـات والهيئـات العمومية لفترات تقارب الثلاثين سـنة، وقوانين العقوبات، وقوانين خاصـة بسـرية المعلومـات، وقوانين تفرض السرية المهنية على جميع الموظفين الحكوميين. وعادة ما تتضمن هذه القوانين عقوبات مشددة على خرقها بما في ذلك عقوبات بالسجن لفترات طويلة.

	مصر	الاردن	المغرب	تونس	اليمن
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

عنـد الاخـذ بعـين الاعتبـار القوانين الشـاملة التي تحمـي السـرية في بلدان المنطقـة، تصـبح طبيعـة العلاقة ما بـين قوانين حق الوصـول إلـى المعلومات والقوانين الوطنية الأخرى غاية في الأهمية. ففي الأردن، يسمح قانون الوصول إلـى المعلومات للحفاظ على بنود السـرية في القوانـين الأخرى، مما يؤدي إلى تحجيم تأثير هذا القانون إلى درجة كبيرة. بينما ينسخ القانون التونسي معظم القوانـين الأخرى، مـع الحفاظ على بعض الاسـتثناءات، بينمـا يلغي القانون اليمني الفقرات القانونية المتعارضة معه والمتضمنة في القوانين الأخرى.

والمفصـل الآخر لقوانين حق الوصـول إلى المعلومات والتي تعتبر معيارا 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 القانون في اليمن لهذه الهيئة استقلالا بنيويا 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. و قمنا 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 عالميا 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 لا زالت 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

أكثر القضـايا جدية، كما أن فرض عقوبات بالسـجن في قضايا التشهير لا يمكن ان تكون عقوبة مقبولة.[١٤٠]

وفي تصـريح المفوضـون الدوليون حول حرية التعبير سـنة ٢٠٠٢ كان موقفهم أكثر وضوحا:

يعتبر تجريم التشـهير تقييدا غير مبرر على حرية التعبير، يجب ان يتم اسقاط كل قوانين التشهير، وان تستبدل حيثما يكون ضروريا بقوانين تشهير مدنية ملائمة.[١٤١]

هناك عدد كبير من قضـايا التشـهير التي تم النظر فيها في المحاكم الدولية، ويمكن استنتاج عدد من المباديء من هذه القضايا ومن التصريحات والمواقف الصـادرة عن المؤسسـة الدوليـة ذات الصـلاحيات. وفي تعليـق 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، وخاصـة القوانين الجنائية للتشـهير، أن تشـتمل على حمايـات مثل حماية الحقيقـة ويجب ألا يتم تطبيقها على أشـكال التعبير التي لا يمكن، بسـبب طبيعتها، إخضـاعها لعمليات الاثبات. وخاصـة فيما يرتبط بالتعليقات على الشخصـيات العمومية، يجب ايلاء الاهتمام لتفادي ايقـاع عقوبات على اشـخاص او اعتبار تصـريحاتهم المنشـورة والتي ثبت عدم صـحتها مخالفة للقانون اذا ما كان نشـرها خطأ غير مقصـود فيه التشهير. وفي كل الأحوال، فإنه من الواجب الاعتراف بأن الصالح العام في قضية النشر هو دفاع مقبول. يجب على الدول ان تلتزم بتحاشـي تبني إجراءات صـارمة أوعقوبات مغلظة. وعلى الدول أيضـا ان تضـع حـدودا معقولة، عندما يكـون هذا ممكنا، على القرارات التي تفرض على المتهم تعويض كامل التكاليف للمشتكي.[١٤٢]

كما ويساند الإعلان الإفريقي فكرة أنه يجب ألا تكون العقوبات مفرطة. وفيما يتعلق بالشخصـيات 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.[١٤٣] 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 يتوائم 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، وأيضا 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 مذنبا، 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 لتتلائم مع الضرر الحقيقي الذي حدث. وعلى القانون أيضا ان يضع في سلم اولوياته استخدام مدى واسعا من الأحكام غير الغرامات المالية.[١٤٤]

---

١٤٣ ٣٠ تشرين ثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

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

ونجـد مـرة أخـرى القلـق مـن التشـهير الجنائـي، والحمايـة غـير المبررة للشخصـيات العموميـة، والعقوبـات المغلظـة، وأيضـا المطالبـة بالدفـاع عن الحقيقة وعن المنشورات المنطقية، والتي يمكن ان تنطبق بشكل فضفاض على كل التصـريحات المتعلقة بقضـايا تهم المواطنين، وليس فقـط على التعليقات المرتبطة بالشخصـيات العمومية. كما يرفض التصـريح السـابق أيضا قبول التشـهير في قضايا الدفاع عن الرموز أو المؤسسات العمومية، ويطالب بحماية مطلقة للتعبير عن الآراء.

٢. الخصوصية

هناك معيـاران دوليـان يرتبطان بمسـألة الخصوصـية. الأول، يجب تعريف المفهـوم بطريقة ملائمة. وفي المقـال الريادي الذي ألفـاه "وارين وبراندیز" سنة ١٨٩٠، عرفا الخصوصية على أنها "الحق بأن يترك الشخص بحاله".[١٤٥] وقـد تحاشـت المحاكـم الدولية عـادة محاولة تعريـف المفهوم. فقد صـرحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسـان، على سبيل المثال: «لا تعتبر المحكمة أنه من الممكن أو الضـروري أن تحاول وضع تعريف شامل لمسألة «الحياة الخاصة».[١٤٦] وفي كل الأحـوال، يجب ان تعرف الخصوصـية بشـكل ضـيق عندمـا تتعارض مـع حرية التعبـير لطرف ثالث. على سـبيل المثال، تسـتثني الكثير من قوانين الحق بالحصـول على المعلومـات، كل المعلومات المتعلقة بالمهـام المتعلقة بعمل الشخصية العمومية ونشاطاتها من الإستثناءات المشمولة بالخصوصية.

ثانيا، والأكثر أهمية، فإنه عندما يتضارب الحق بحرية التعبير مع الخصوصية، على اصـحاب القرار بما في ذلك المحاكم، أن يأخذوا بعين الاعتبار المصـلحة العامـة بمعناها الواسـع عنـد اتخاذ قرار بين حفظ الخصوصـية أو السـماح بالتعبـير. وتم التعبـير عن هذه القضـية في المبـدأ (٩) لإعـلان الأمريكيتين، والذي نص على:

١٤٥ نيميتز ضد ألمانيا، ١٦ كانون أول/ديسمبر ١٩٩٢، قضية رقم ٨٨/١٣٧١٠، 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.[١٤٧]

وقدمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تفسيرا مفصلا بشكل معقول للمباديء 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.[١٤٨]

الممارسات في المنطقة

لازالت 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 اسقاط 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)، ٧ شباط/فبراير ٢٠١٢، قضية رقم ٠٨/٤٠٦٦٠ و ٠٨/٦٠٦٤١، فقرات ١٠٩-١١٣.

١٤٨ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠١.

وهنـاك قلة قليلة من الأنظمة المدنية للتعامل مع قضـايا التشـهير، هذا إن لم تكن معدومة. وفي كل من دول المنطقة، توجد هناك قوانين تشهير جنائية توفر حماية خاصـة للمسـئولين. ومن المألوف ان يكون في هذه الـدول التي تحكمها أنظمـة ملكية، قوانين تكفل لهم حماية خاصـة من أي انتقـاد. وانتقاد العائلة المالكـة هـو عمليا خـط أحمر في كثـير مـن دول المنطقة. ومثال علـى هذا هو قانون الصـحافة والمطبوعات الكويتي لسنة ٢٠٠٦، وهو من أقل القوانين قمعا للصـحافة في المنطقـة، إلا أن يمنع انتقاد الأمير، ورغـم هذا فإن القانون يقر عدد من الحمايات والضـمانات المهمة للاعلام. وهناك منعا مشابها نجده في قانون الصحافة والمطبوعات البحريني لسنة ٢٠٠٢.

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

	دبي	الكويت	لبنان	المغرب	قطر	تونس
قانون حماية البيانات	✓ (محدود)	×	×	✓	✓ (محدود)	✓
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 انظمة 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 بالحذر 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 بحق حرية 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 تقيد 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

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 خطب الكراهية بطريقة شرعية، والتي تتوافق مع المباديء 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 تنميطات.

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 بافضل الطرق التي يمكن استخدامها لايصال 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).[١٤٩]

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 موجود في كثير من بلدان العالم، وخاصة في بعض الدول العربية. وأكثر ما يعبر عن سوء الاستغلال هو قوانين الطوارىء المفروضة في عدد من الدول ولفترات طويلة، مثل مصر التي فرض فيها نظام الطوارىء طوال فترة نظام مبارك.

وقد تبنت المحاكم الدولية والخبراء الدوليون وطبقوا ثلاث اجراءات لمنع استغلال قوانين الأمن الوطني والنظام العام. أولا، 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 و ٤٦.

٣. 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.[١٥٠]

ثانيا، اصروا على متطلب النية الواضحة، بما يتوائم مع مباديء القانون الجنائي. وعلى سبيل المثال، صرحت المحكمة الأوروبية لحقوق الأنسان في قضية تتعلق بتهمة نشر قصيدة:

حتى لو بدت نغمة بعض مقاطع القصيد بأنها عدائية جدا وأنها تدعوا لاستخدام العنف، فإن المحكمة تعتبر أن حقيقة أن هذه المقاطع ذات طبيعة فنية وذات تأثير محدود مما جعلها تعبيرا عن توتر عميق في ظل وضع سياسي صعب أكثر من كونها دعوة للعنف.[١٥١]

ثالثا، 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 ٣٤، 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 بوقع الأذى والتعبير.

ويسمح القانون الدولي للدول بأن تعلن قانون الطواريء 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 الطواريء. ومع ذلك، فإن المادة ٤ (١) تحدد شروطا واضحة للظروف التي يمكن فيها إعلان حالة الطواريء بطريقة مشروعة، وتتضمن هذه الشروط:

- يمكن إعلان حالة الطواريء في الظروف التي «تهدد حياة الأمة».
- يجب إعلان حالة الطواريء 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 تقييدا مقبولا 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 الا تستند إلى مباديء تعتمد في كليتها على تقليد واحد». ويجب ان يتم فهم هذا القيود على أساس عالمية مباديء حقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز.[١٥٢]

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 واضحا بشكل متزايد أنه في الوقت الذي يحمي فيه القانون الدولي المؤمنين ضد التحريض على كرههم كأفراد، تبعا للمادة ٢٠ (٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، فإنه ليس شرعيا من ناحية قانونية حماية الأديان ذاتها. وربما نجد أوضح تعبير لهذه المسألة في التعليق العام الذي تبنته مؤخرا 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، و٥، و١٧، و١٨، و٢٦. 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 مسموحا استخدام مثل هذا الحظر لمنع انتقاد القيادات الدينية او عقاب المنتقدين أو حظر او عقاب التعليق على العقائد الدينية وأسس الإيمان.[١٥٣]

ومن الواضح أن هذا التعليق يعاكس الممارسات المتبعة في بلدان ليس فقط في العالم العربي ولكن أيضا في بعض المناطق الأخرى، وأيضا 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، او الذين يتبعون معتقدات دينية مغايرة، لهم نفس الحق بالتعبير عن آرائهم ووجهات نظرهم بشكل مشابه للمنتمين 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 يفرط 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 الأخرون أن يعبرون عنه من وجهة نظر.

إدارة القضاء

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

الناس جميعا 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 وعلني 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 لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف

١٥٣ وورم ضد النمسا، ٢٩ آب/اوغست ١٩٩٧، قضية رقم ٩٣/٢٢٧١٤، فقرة ٥٠.

الدعـوى، أو في أدنـى الحدود التي تراها المحكمة ضـرورية حين يكون من شـأن العلنية في بعض الظروف الاسـتثنائية أن تخل بمصـلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضـية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصـدر بصـورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصـل بأحداث تقتضي مصـلحتهم خـلاف ذلك أو كانت الدعوى تتنـاول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصـاية على أطفال.

وتتفوق في معظم الحالات الفائدة للصـالح العام في وجود اجراءات قضـائية مفتوحة على مصـالح الخصوصـية، هذا بالرغم من أنه كما تشير هذه المادة يمكن ان تعطى اولوية للخصوصية في الحالات المتعلقة بالأطفال.

وقد ورد في سـياق المادة أيضـا مصـلحتين أخريين. الأولى والأكثر أهمية هي حماية حيادية الجهاز القضـائي. وواضـح أنه من المشـروع حظـر بعض أنواع التعبـيرات لتحقيق هـذا الهدف، مثل ترهيب الشـهود، أو التصـرف بطريقة تعرقل عمل المحكمة، أو الكذب على المحكمة.

القضـية الأكثر صـعوبة فيما يتعلق بالقضـاء هو افتراض البراءة للمتهمين في المحاكم الجنائية. وهذا أسـاس مهم في حقوق الإنسان والذي يستدعي حماية قويـة. وفي نفـس الوقـت، لا يعني افتراضـ الـبراءة للمتهمين أنـه يمكن منع الاعـلام من التعليق على قضـية ينظر فيها أمام القضـاء. وفي هذا السـياق، لاحظت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنه:

بينما المحكمة هي المنبر التي يقرر فيما إذا كان الشخص مذنبا أو بريئا في التهمة المنسوبة لـه، فـإن هذا لا يعنـي أنه لا يجوز ان يكـون هناك نقاش سـابق او مرافق لموضـوع التهمة أو للمحكمـة في مكان آخر، سـواء في الجرائد المتخصصـة، أو في الاعلام الشـعبي أو بين الجمهور بشكل عام.

طالما أن هذا النقاش لا يتجاوز الحدود المفروضـة لحماية مصالح المتهم أو من اجل ادارة القضـاء بشـكل ملائم، فإن نشـر التقارير الاعلامية بما في ذلك التعليقات على مداولات المحكمة يسـاهم في تعميم القضـية وهو بذلك يتلائم مع المقتضـيات.. بأن تكون جلسـات المحكمـة مفتوحة للعموم. والمسـألة ليس فقط حق الاعلام ومسـئوليته في نشـر المعلومات

والأفكار، وإنما أيضا حق الجمهور في الحصول على هذه المعلومات.[١٥٤]

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 الاعتبار اهمية السماح بحرية التغطية الاعلامية للقضية، على سبيل المثال من خلال فرض عزلة على هيئة المحلفين التي تنظر في القضية المعينة. وأخيرا، يجب ألا نقلل من قوة هيئات المحلفين وقدرتهم على اتخاذ القرارات الصائبة. فهم منكشفون أمام قوة اقناع 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 الديمقراطية هذه الأيام لا يوجد تقييد على حرية التعبير لأسباب تتعلق بحماية السلطة القضائية. وتقدم قضية قضائية كندية تتعلق

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

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

نتيجة لأهمية المحاكمة فأنها من المحتم ان تخضع للتعليقات والانتقاد. ولن تكون جميع هذه التعليقات منطقية. يمكن لمدع 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.[١٥٥]

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 "فريدم 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[١٥٦] – 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 وتتعقد بسبب وجود اشكاليات عامة في نظام الجهاز القضائي، مثل القوانين التي تصرح بالاعتقال الاداري، وضعف عام في حكم القانون وضمانات 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.

مـع المخالفات الصـحفية في بعض بلدان المنطقـة. على سـبيل المثال، هناك محكمـة خاصـة بالمطبوعات في لبنـان، وهناك مؤسسـة مشـابهة في الأردن. وبينمـا تبدو هذه المقاربة غريبة وحتى غير ديمقراطية من ناحية نظرية، نجد أن هـذه المحاكم قد اتجهت مـن الناحية العملية إلى إظهار تفهما وحساسـية تجاه طبيعة العمل الاعلامي بشكل أكبر من المحاكم العادية.

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

وكمـا هـو متوقع عند الأخذ بعين الاعتبار المشـاعر الدينيـة القوية في المنطقة، فهنـاك قيـودا أخلاقية كبـيرة مفروضـة على الاعـلام وعلى أشـكال التعبير الأخرى. الفاحشة، والتي يتم تعريفها بشكل موسع، محظورة عبر كامل المنطقة.

كما يعتبر انتقاد الاسـلام جريمة جنائية في كل بلدان المنطقة، وأحيانا اخرى يضـاف للإسـلام الأديـان التوحيديـة (وخاصـة المسـيحية واليهودية). وفي معظـم الحالات فإنه لا يتم تحديد حجم القيود المفروضـة على هذا الموضـوع في النصـوص القانونيـة أو في أي مكان آخر. على سـبيل المثـال، يحظر قانون الصحافة والمطبوعات البحريني لسنة ٢٠٠٢، طباعة "مواد مهينة للاسلام". وفي الإسـلام، ليس كما في الأديان الأخرى، لا يوجد سـلطة دينية عليا، وينتج عـن هذا غيـاب قرارات مركزية أو واضـحة حول ما يعتبر مهينا للاسـلام أو خرقـا لمباديء الاسـلام وقيمـه. وعمليا، فإن هـذه القوانين تعمـد إلى تمويه الخط الفاصـل الذي يميز ما بين انتقاد الدين أو انتقاد الشخصيات الدينية، وغالبية هذه الشخصيات تتحكم بسـلطات سياسية واجتماعية هائلة. ولذلك فإن هذه القوانين هي خرق لقواعد القانون الدولي التي تقتضي ألا يكون هناك قيودا ضـبابية وغير واضـحة 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.[١٥٧] 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 أتخاذ 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.

---

١٥٧ انظر نزار صاغية ورنا صباغ، ونايلة: الرقابة في لبنان- القانون والممارسة، صفحة ٥٧. 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 تنبع 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. وإضافة إلى هذا، يجب أن تتضمن الأهداف الأساسية لتنظيم الاعلام حمايته ورعاية 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 للافراد 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 لاحداث تغيير جدي فيما يتعلق باحترام حرية الاعلام في العالم العربي، وهو بهذا يساهم في بناء الأنظمة الديمقرطية. يحدد هذا الدليل الإصلاحات القانونية الأساسية التي تحتاجها

المنطقــة. والأمر يعود الآن للســلطات الوطنية وصــناع القرار، وبمســاندة من المنظمات الوطنية أو بضــغط منها وبمساعدة من المجتمع الدولي، لتقوم بتلبية هذه الاحتياجات.

الإتحـاد الدولي للصحفيين هـو منظمة غير حكومية وغير ربحية. يعمـل الإتحاد الدولي للصحفيين على المسـتوى الدولي للدفاع عن حرية الصـحافة والعدالة الإجتماعية من خلال بناء اتحادات قوية للصحفيـين، وحـرة، ومستقلة. ويتضمن برنامج عمل الإتحاد الـدولي للصحفيين الدفاع عن سلامة الصحفيين وحقوقهم النقابية والمهنية.