

# الحريات في العراق: شباك قانوني يزداد قمعاً

توبي مندل  
المدير التنفيذي  
مركز القانون و الديمقراطية  
كانون الأول 2011

تم إعداد هذا التقرير من قبل توبي ميندل، المدير التنفيذي لمركز القانون و الديمقراطية

وتم ترخيصه بموجب

### Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported Licence

بأمكانكم إستنساخ، توزيع و عرض هذا العمل، و كذلك أن تقوموا بأنتاج أعمال أخرى مستخدما إياه، أي إستنساخ أعمال أخرى منه، بشرط:

1. الإشادة بمركز القانون و الديمقراطية و ذكر إسمه
2. أن لا تستخدم هذا العمل لأغراض تجارية
3. توزيع أية أعمال مشتقة من هذا المنشور بموجب ترخيص مطابق لهذا الترخيص

للإطلاع على نسخة من هذا الترخيص، يرجى زيارة الموقع أدناه:

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

أو توجيه رسالة الى:

Creative Commons,  
444 Castro Street, Suite 900,  
Mountain View, California, 94041, USA.

## جدول المحتويات

3.....	المقدمة.....	.1
4.....	نظرة على المقاييس الدولية.....	.2
4.....	الضمانات الأساسية.....	1.2
5.....	القيود.....	2.2
6.....	إستقلالية الهيئات الإشرافية.....	3.2
7.....	أحكام قمعية.....	.3
7.....	القيود المفروضة على المحتوى.....	1.3
14.....	آليات سيطرة الحكومة.....	2.3
18.....	وسائل تنظيمية إشكالية اخرى.....	3.3
23.....	المضي قدما: إجراءات ايجابية.....	.4
24.....	حق المعرفة.....	1.4
26.....	إستقلالية تنظيم البث.....	2.4
28.....	توفير حماية خاصة للصحفيين.....	3.4
30.....	حرية الإجتماع.....	4.4
31.....	إجراءات ايجابية اخرى في القانون العراقي.....	5.4
32.....	الإستنتاج.....	.5

## 1. مقدمة

لقد تحسن واقع احترام حقوق و حريات الإنسان الأساسية في العراق بعد سقوط نظام صدام حسين البائد، و يطمح البلد الى أن يتبوء موقع ريادي من حيث تعزيز الديمقراطية و حقوق الإنسان في المنطقة. و كان تبني الدستور الجديد للعراق في عام 2005 من المعالم المهمة بهذا الخصوص، و الذي تكفل بضمانات قوية لسائر الحقوق بشكل عام.

ولكن في الوقت نفسه، تبقى قيود كبيرة قائمة تحول دون التمتع الكامل بهذه الحقوق، ليس في الممارسة فقط، بل من حيث الأطر القانونية أيضا. وهذا ليس بمسألة أحكام قانونية فقط يعود تاريخها الى عهد صدام حسين. كما وتبنت الحكومة العراقية، أو اقترحت، جملة قوانين لا تستوفي المعايير الأساسية الدستورية و لا المعايير الأساسية الدولية لحقوق الإنسان.

في غضون السنوات الأخيرة، استحدثت الحكومة و ابلا من التشريعات المتعلقة بالحريات الأساسية؛ حرية التعبير و الإجتماع. في بعض الحالات، تبدو هذه التشريعات إنها قدمت عن حسن نية، و لكن النية الحسنة تلك ليس بهذا لجلاء في حالات أخرى. مهما يكن من أمر، فكل هذه القوانين الجديدة، و التي لم يتم تبني معظمها بعد، تعد اشكالية من منظور ضمانات حقوق الإنسان الدستورية و العالمية.

يستعرض هذا التقرير خمسة تشريعات تؤثر على حرية التجمع و التعبير و التي تم تقديمها في غضون السنوات الأخيرة في العراق. وقد تم تبني واحدة من هذه التشريعات فقط ليصبح قانونا نافذا، وهو قانون حقوق الصحفيين (قانون الصحافة)، في آب 2011. و التشريعات الأربعة الباقية – مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات، مشروع قانون جرائم المعلوماتية (مشروع قانون الإنترنت)، مشروع قانون الأحزاب السياسية (مشروع قانون الأحزاب) و مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي و الإجتماع و التظاهر السلمي، لم يتم تبنيها رسميا كقوانين نافذة بعد.

تغطي القوانين الخمسة<sup>1</sup> مجتمعة، جملة واسعة من القضايا بما فيها القيود المفروضة على المحتوى الذي يمكن نشره أو بثه، سواء عبر موجات الأثير، الإنترنت أو عبر وسائل أخرى، تأسيس أحزاب سياسية، كيفية تقديم الطلب لمنح التراخيص بإقامة تجمعات أو مظاهرات، القيود المفروضة على هكذا أحداث (تجمعات أو مظاهرات)، مجمل النظام الذي ينظم البث و الإرسال (broadcasting)، بما فيها هيئة الإشراف و نظم منح التراخيص و السيطرة على المحتوى، و كذلك أحكام خاصة بالصحفيين.

يقدم هذا التقرير تقيما للأحكام التي تحويها هذه القوانين مقارنة بالمعايير الدستورية و العالمية لحقوق الإنسان، و بالأخص فيما يتعلق بحرية التعبير و الإجتماع. كما يستعرض التقرير في بدايته المعايير الدولية الرئيسية المتعلقة بالحق في حرية التعبير و التجمع.

ينقسم الجزء الرئيسي من التقرير الى قسمين. حيث تم في القسم الأول تقييم الأحكام الإشكالية في القوانين الخمسة يصحبه تحليل يغطي ثلاثة مجالات: القيود المفروضة على المحتوى، آليات سيطرة الحكومة و وسائل تنظيمية إشكالية أخرى. ينظر القسم الثاني في الإجراءات الإيجابية المطلوبة وضعها مع تقييم المدى الذي تسمح القوانين الخمسة معها بهذه الإجراءات. و تم تقسيم هذا القسم الى أربعة محاور رئيسية - متعلقة بحق الحصول على المعلومات، تنظيم البث، الحماية الخاصة بالصحفيين و حق التجمع – مع محور آخر يقيم عدة أحكام ايجابية أخرى في ظل القوانين العراقية.

ينحصر نطاق التقرير في تقييم القوانين الخمسة، و التي تشكل المركز الرئيسي للتقرير. انه لا يقيم الأطر القانونية الواسعة، و التي تتضمن الكثير من أحكام اشكالية اخرى التي تؤثر على الحق في حرية التجمع و التعبير. هناك عدة قوانين يعود تاريخها الى عهد صدام حسين التي تفرض قيود غير مقبولة على هذه الحقوق – بما فيها قانون العقوبات {العراقي} لسنة 1969، قانون المنشورات (النشر) لسنة 1968 و قانون الرقابة – و كذلك احكام معينة يعود الى زمن سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA)، بما في ذلك أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 14 الخاص بالكلام المتسم بالكرهية و أمرها لخاص بحرية التجمع رقم 19.

<sup>1</sup> بغية سهولة الإشارة الى هذه القوانين، يتم الإشارة اليها في هذا التقرير بـ "القوانين"، رغم كون معظمها مشاريع قوانين حتى الآن.

أحدى الأهداف الرئيسية للتقرير هو تسليط الضوء على المشاكل الموجودة في القوانين الخمسة من وجهة نظر الخاصة بحقوق الإنسان؛ سواء في الأحكام التقييدية التي تحويها هذه القوانين، وكذلك قدر تعلق الأمر باخفاؤها في وضع الإجراءات الإيجابية المطلوبة بموجب القوانين الدولية لحماية حريات التجمع والتعبير. يؤمل، من خلال تسليط الضوء على هذه الحاجات الإيجابية، أن يتم إيلاء الإهتمام اللازم لتلبيتها، بدلا من تمرير مشاريع القوانين الإشكالية عنوة، والموجودة الآن على طاولة {المداولات}.

## 2. نظرة على المقاييس الدولية

### 1.2 الضمانات الأساسية

تكفل المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>2</sup> الحق في حرية التعبير، كما يلي:

لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس المعلومات والأفكار وتلقيها وتقاسمها مع الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود.

كما تكفل البند (أولا) من المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حرية التجمع السلمي كما يلي:

لكل شخص الحق في حرية المشاركة في الجمعيات والإجتماعات السلمية.

ان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كقرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة، ليس ملزما بشكل مباشر على الدول. إلا أن أجزاء منه، بما فيها المادتين 19 و 20، تُعدان، و على نطاق واسع، كأنهما اكتسبتا قوة القانون بصفتهم قانون دولي متعارف عليه (يقترضها العرف الدولي - المترجم-) منذ ان تم تبنيه في عام 1948<sup>3</sup>.

كما يكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)<sup>4</sup> حرية التعبير، وهو عبارة عن اتفاقية تمت المصادقة عليها من قبل 167 دولة حتى شهر كانون الأول 2011، بما فيها العراق<sup>5</sup>، في المادة 19 أيضا:

1. لكل إنسان الحق في حرية اعتناق الآراء.

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

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

(أ) لإحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم،

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

تكفل المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حرية التجمع كما تكفلها المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) و التي تنص على ما يلي:

يكون الحق في التجمع السلمي حقا معترفا به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقا للقانون و تشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لحماية الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

كما ان حرية التجمع و التعبير على حد سواء مصانة في جميع الإتفاقيات الإقليمية الثلاثة الخاصة بحقوق الإنسان، و بالتحديد بالمادتين 15 و 13 من الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان<sup>6</sup>، و بالمادتين 11 و 10 من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)<sup>7</sup>، و بالمادتين 11 و 9 و الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان و

<sup>2</sup> United Nations General Assembly Resolution 217A (III), 10 December 1948.

<sup>3</sup> See, for example, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited Case (Belgium v. Spain) (Second Phase)*, ICJ Rep. 1970 3 (International Court of Justice) and *Namibia Opinion*, ICJ Rep. 1971 16, Separate Opinion, Judge Ammoun (International Court of Justice).

<sup>4</sup> UN General Assembly Resolution 2200A(XXI), adopted 16 December 1966, in force 23 March 1976.

<sup>5</sup> Iraq ratified the ICCPR on 25 January 1971.

<sup>6</sup> Adopted at San José, Costa Rica, 22 November 1969, in force 18 July 1978.

<sup>7</sup> Adopted 4 November 1950, in force 3 September 1953.

الشعوب (ACHPR)<sup>8</sup>. رغم كون القرارات والبيانات التي تم تبنيها بموجب هذه الأحكام، وكذلك البيانات الرسمية التي تم تبنيها من قبل الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان، رغم كونها ليست ملزمة للعراق، فأنها تشكل الدليل المقنع على نطاق و مضامين الحق في حرية التعبير و التي تتمتع بسرمان كوني {تسري على البشرية جمعاء -م}.

## 2.2 القيود

تسلم القوانين الدولية بعدم مطلقة حرية التجمع و التعبير. الا أن القوانين الدولية الخاصة بحقوق الإنسان تضع شروط صارمة على أية قيود تفرض على هذه الحقوق، و التي يجب أن تتماشى مع البند (3) من المادة 19 و المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية (ICCPR). يمكن الإشارة الى أن هذه التجارب {التجربة أو التجارب هي طرق خاصة للتقييم تستخدم لحل قضايا خاصة بالقانون. هنا إختبار صلاحية القيود المفروضة على حرية التعبير هو كونها يجب أن تكون مشروعة وقانونية، ان تصب في مصلحة الغاية المشروعة المراد تحقيقه... الخ} متطابقة تقريباً. ان كلتا المادتين تفرضان تجربة صارمة تتألف من ثلاثة أجزاء لفرض القيود<sup>9</sup>.

أولاً، يجب أن ينص القانون على أن التقييد ينبغي فرضه تماشياً مع القانون. وهذا يقتضي ضمناً بأن التقييد يجب ان لا يكون مبنياً على حكم قانوني فحسب، بل و يجب أن تتوفر في القانون مقاييس معينة من الوضوح و مقاييس خاصة بكونها مكتوبة بلغة سلسة و مفهومة. وقد اوضحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان شرط ان يكون تقييد ما "منصوصاً عليه في القانون" بموجب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان:

لا يمكن اعتبار عرف {أو قاعدة} ك"قانون" ما لم يتم صياغته بدقة كافية لتمكين المواطن من تنظيم سلوكه: يجب أن يتمكن - مع الإستشارة الكافية اذا لزم الأمر - من توقع، الى درجة معقولة في الظروف {المعنية}، العواقب التي تستتبع تصرفاً أو عملاً معيناً<sup>10</sup>.

حين يتم صياغة القيود على نحو مبهم، يمكن أن يتم تفسيرها بطريقة تمنحها جملة مختلفة من المعاني. بالنسبة للسلطات، هذا بمثابة إغراء {للآخرين} تقريبا لإساءة إستخدامها و قد تحاول تطبيقها في أوضاع لا تمت بصله الى الهدف الأصلي الذي شرع القانون من أجله أو الى الغاية المشروعة للقانون التي تسعى الى حمايتها. بالنسبة للخاضعين الى القانون، تخفق الأحكام الغامضة في منح التنبيه الكافي حول ماهية السلوك الذي تم منعه بالضبط. ونتيجة لذلك، تؤثر هذه الأحكام تأثير سلبي يبعث على الخوف على حرية التعبير بحكم تجنب الناس المجال المحتمل لتطبيق هذه الأحكام خشية تعرضهم للتعنيف.

ثانياً، يجب أن يسعى التقييد الى تحقيق احدى الأهداف المشروعة المدرجة في المادتين 19(البند 3) و 21، و اللتان متطابقتان أساساً<sup>11</sup>. من الواضح جدا من صياغة المادتين و من وجهات نظر لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على حد سواء ان هذه القائمة (الواردة في المادتين -م-) حصرية و أن القيود التي لا تصب في مصلحة احدى الغايات المشروعة المدرجة ليست بقيود قانونية {شرعية}<sup>12</sup>. لا يكفي، لإجتياز هذا الجزء من الإختبار، أن يكون للقيود المفروضة على حرية التعبير تأثير ثانوي فقط على احدى الغايات المشروعة المدرجة في المادتين المذكورتين. يجب أن يستهدف التدبير قيد البحث تلك الغاية بشكل مباشر {بشكل رئيسي و ليس ثانوي - م}<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Adopted at Nairobi, Kenya, 26 June 1981, in force 21 October 1986.

<sup>9</sup> This test has been affirmed by the UN Human Rights Committee. See *Mukong v. Cameroon*, 21 July 1994, Communication No.458/1991, para.9.7. The same test is applied by the European Court of Human Rights. See *The Sunday Times v. United Kingdom*, 26 April 1979, Application No. 6538/74, para. 45.

<sup>10</sup> *The Sunday Times*, *ibid.*, para. 49.

<sup>11</sup> Article 21 adds public safety to the list and uses the term freedom instead of reputations of others, but the substantive differences these produce are nominal.

<sup>12</sup> See *Mukong*, note **Error! Bookmark not defined.**, para. 9.7.

<sup>13</sup> As the Indian Supreme Court has noted: "So long as the possibility [of a restriction] being applied for purposes not sanctioned by the Constitution cannot be ruled out, it must be held to be wholly unconstitutional and void." *Thappar v. State of Madras*, [1950] SCR 594, p. 603.

ثالثاً، يجب أن يكون التقيد ضرورياً، أو ضرورياً في مجتمع ديمقراطي، من أجل ضمان الغاية المنشودة. إن عنصر الضرورة في الإختبار يقدم مقياس عالٍ ليتم الإيفاء به من قبل الدولة التي تسعى إلى تسوية التدخل، وهذا يظهر بجلاء من الإقتباس التالي الذي يتم الإستشهاد به مراراً من قبل المحكمة الأوروبية:

إن حرية التعبير، كما هي منصوص عليها في المادة 10، خاضعة لعدة استثناءات، لكن يجب أن يتم تفسيرها بشكل محدد و يتم إثبات ضرورة أية تقييدات على نحو مقتنع<sup>14</sup>.

وقد حددت المحاكم ثلاثة أوجه لهذا الجزء من التجربة. أولاً، يجب أن تكون القيود مترابطة برباط منطقي {عقلاني م-} مع الهدف التي تسعى تلك القيود إلى تعزيزه، أي بمعنى أن تكون قد صممت بعناية لتحقيق ذلك الهدف و إن لا تكون تعسفية أو غير عادلة. ثانياً، يجب أن يضر التقيد بالحقوق أقل ما يمكن من إضرار {أحيانا تطلق تسمية "over-breadth" أي الفضفاضية أو واسعة أكثر من اللازم على خرق هذا الشرط م-}. ثالثاً، يجب أن يكون التقيد متناسباً مع الهدف المشروع. إن جزء التناسب من الإختبار يضم مقارنة عاملين اثنين، وبالتحديد، التأثير المحتمل لتقييد حرية التعبير و الأثر الذي يخلفه على الهدف المشروع المنوي حمايته.

### 3.2 إستقلال الهيئات الإشرافية

إن ضمان احترام حرية التجمع و التعبير لا يعني ضمناً بأنه لا يجوز للدولة الإنخراط في أنشطة تنظيمية أو إشرافية. فعلى سبيل المثال، إنه من الأمور المعترف بها على نطاق واسع بأن وسائل الإعلام المرئي و المسموع يجب تنظيمها، حتى لو كان بهدف التأكد من أن الطيف الترددي السمعي-البصري المستخدم للبيت الإذاعي و التلفازي، والذي يعد من الموارد العامة المحدودة، يتم توزيعه بطريقة عقلانية و عادلة بحيث يمكن معها تجنب التشويش {التداخل} و ضمان الوصول إليه بشكل متساو<sup>15</sup>. هناك حاجة إلى تنظيم البيت أيضاً للتأكد من التعددية {وجود كثير من مالكي وسائل الإعلام} و التنوع في موجات الأثير. وعلى نحو مشابه، فإن تأسيس هيئة إشرافية التي من شأنها النظر في الشكاوى المتعلقة برفض تقديم المعلومات هو من الإجراءات الجيدة في مجال حق الحصول على المعلومات.

لكن إذا كانت الهيئات الإشرافية هذه تحت سيطرة الحكومة، يحتمل أن يتم الضغط عليها إلى ممارسة صلاحياتها على نحو تؤدي إلى تقويض، وليس إلى تعزيز، إحترام هذه الحقوق. لذا، يُتوقع من الحكومات و المؤسسات التجارية أن ترغب في تخفيض مدى وصول نقادهم و منافسيهم إلى الإعلام المرئي و المسموع، بينما يفضل الكثير من الهيئات العامة أن لا تكشف عن معلومات حتى لو كانت محرجة، إن لم تكن حساسة. لذا من الأهمية القصوى بمكان حماية هذه الهيئات قانوناً و تطبيقاً ضد أية تدخلات سياسية، تجارية أو من أي نوع آخر.

تجد ضرورة استقلال الجهات المختصة بتنظيم وسائل الإعلام المرئي و المسموع دعماً قوياً في القرارات و البيانات الدولية. وتم التشديد على هذه النقطة في الإعلان المشترك من قبل المنظمات الخاصة الثلاث (أنذاك) بالوصاية على حماية حرية التعبير، الصادر في 2003 - مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية الرأي و التعبير، ممثل حرية الإعلام لمنظمة الأمن و التعاون في أوروبا (OSCE)، المقرر الخاص المعني بحرية التعبير لمنظمة الدول الأمريكية (OAS)، الذي أعلن:

ينبغي حماية كافة السلطات العامة التي تمارس صلاحيات تنظيمية رسمية على وسائل الإعلام، من التدخل، و على وجه الخصوص، من تدخلات ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية، بما فيها عن طريق عملية تعيين الأعضاء بشكل شفاف بحيث تسنح الفرصة لمساهمة العامة فيه و لا يتم احتكاره من قبل أي حزب سياسي معين<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> See, for example, *Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63.

<sup>15</sup> See, for example, *Red Lion Broadcasting Co., Inc., et al. v. Federal Communications Commission, et al. No. 2*, 395 U.S. 367, 389 (1969).

<sup>16</sup> Adopted 18 December 2003.

أن ضرورة الحماية ضد التدخل السياسي و التجاري تمت الإشارة إليها أيضا في إعلان مباديء حول حرية التعبير في أفريقيا (الإعلان الأفريقي)، مبدأ رقم (1)7 الذي ينص جزء منه، بكل وضوح، على ما يلي:

ينبغي أن تكون أية سلطة عامة تمارس صلاحيات في مجال تنظيم البث أو الاتصالات مستقلة و يتم حمايتها بما فيه الكفاية ضد التدخل، وبالأخص من تدخلات ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية<sup>17</sup>.

وفي أوروبا، تم تكريس توصية من توصيات مجلس أوروبا بأكملها الى هذا الموضوع، وبالتحديد توصية (2000)23 حول استقلالية و وظائف السلطات التنظيمية لقطاع البث. وقد ورد في الفقرة الأولى من التوصية ما يلي:

على دول الأعضاء ضمان تأسيس سلطات اشرافية لقطاع البث خاصة و ضمان عملها دون عائق، و ذلك عن طريق اطار تشريعي {قانوني-م-} بهذا الغرض. و يجب أن تؤكد و تحمي القواعد و الإجراءات التي تتحكم في أو تؤثر على وظيفة و عمل السلطات التنظيمية، ان تؤكد و تحمي بوضوح استقلاليتها.

هناك بيانات مشابهة فيما يخص ضرورة استقلال الهيئات الإشرافية الخاصة بحق الحصول على المعلومات. وهكذا، ينص الإعلان المشترك الصادر في 2004 من قبل المنظمات الدولية الخاصة بالوصاية على حرية التعبير على مايلي:

بالنسبة للذين يطلبون الحصول على معلومات، يجب أن تتوفر لهم امكانية تقديم الطعن ضد أية {عملية} رفض لكشف المعلومات لهم الى هيئة مستقلة تتمتع بصلاحيات كاملة للتحقيق في هكذا شكاوى و حلها<sup>18</sup>.

على نحو مشابه، ينص المبدأ (2)4 من الإعلان الأفريقي على ما يلي:

يكون أي رفض لكشف المعلومات خاضعا للطعن يتم تقديمه الى هيئة مستقلة و/أو محاكم.

وأخيرا، ينص البند (1)9 من التوصية رقم (R(2002)2) الصادرة من لجنة وزراء مجلس أوروبا الى دول الأعضاء حول حق الوصول على وثائق رسمية، على ما يلي:

أن مقدم الطلب الذي قوبل طلبه للحصول على وثيقة رسمية بالرفض، سواء كان جزءا من الوثيقة أو كلها، أو صُرف النظر عنه، أو لم يتم التعامل معه ضمن المهلة الزمنية المحددة في المبدأ (3.6)، ينبغي أن تتوفر له {فرصة} الحصول على اجراء مراجعة لطلبه أمام المحكمة أو هيئة مستقلة و محايدة أخرى تم تأسيسها بموجب القانون<sup>19</sup>.

### 3. أحكام قمعية

#### 1.3 القيود المفروضة على المحتوى

أحدى أكثر خصائص القوانين الخمسة اشكالية، اذا أخذناها مجتمعة، هي أنها تفرض قيود واسعة النطاق على المحتوى لما يمكن نشره أو بثه عن طريق وسائل الإعلام، أثناء المظاهرات، على الإنترنت و من قبل الأحزاب السياسية. هذا اضافة الى فرض قيود كثيرة على المحتوى و التي لم تزل موجودة في قانون العقوبات العراقي لسنة 1969. تحظى بضعة قضايا في القوانين الجديدة باهتمام خاص مثل الآداب العامة و القضايا الأخلاقية، التحريض، بالأخص على الكراهية الدينية و الإنتقاد الديني، وكذلك النظام العام و الإرهاب أيضا، مما لا يبعث

<sup>17</sup> Adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 32nd Session, 17-23 October 2002.

<sup>18</sup> Adopted 6 December 2004.

<sup>19</sup> Adopted 21 February 2002.

على الدهشة. كثير من هذه القضايا تخفق في الإيفاء بمعايير القوانين الدولية الخاصة بفرض القيود على حرية التعبير.

#### الأداب العامة

تبرز قضية الآداب مرارا في مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات (CMC). تمنع المادة (1)43 من القانون مقدمي خدمات الإتصالات و الإنترنت من تعليق أو إلغاء الخدمات مالم يستعمل المستخدم هذه الخدمات على نحو يخالف "الآداب لعامة"، و هذا شرط من بين جملة شروط أخرى. (الشروط الأخرى هي أنشطة من قبيل الحاق أضرار مادية بالشبكة، الإخفاق في دفع رسوم الإشتراكات أو خرق قوانين أخرى).

بموجب المادة (1)77 لمشروع قانون هيئة الإعلام الإتصالات، أي شخص يستخدم أي وسيلة اتصالات لإرسال رسائل منافية للآداب يعاقب بالسجن لفترة تتراوح بين ثلاثة أشهر لسنة واحدة و/او غرامة مالية تتراوح بين 500 الف أو 3000000 دينار عراقي (ما يقارب 430-2550 دولار أمريكي). تعتبر المادة (2)77 توفير خدمات اتصالات على نحو يخالف "النظام العام" أو الآداب العامة جريمة يعاقب عليها القانون بنفس هذه العقوبات.

تم تكليف قسم المستشارين الإعلاميين {اللجنة الإستشارية للإعلام في النسخة الأصلية للقانون م-} بهيئة الإعلام و الإتصالات، التي ليست مستقلة عن الحكومة (أنظر ادناه) تم تكليفه بتقديم توصيات لمجلس أمناء الهيئة حول الإجراءات القانونية التي ينبغي اتخاذها ضد وسائل الإعلام التي، بين أمور أخرى، تنتهك الآداب العامة (المادة (5)34 من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات). يحق للجنة نفسها، أي اللجنة الإستشارية للإعلام، أن تطالب مجلس الأمناء باتخاذ إجراءات ضد وسائل الإعلام التي تنتهك "القوانين الخاصة بالآداب العامة" (المادة (6)34).

يعبر مشروع قانون الإنترنت أيضا عن مخاوف بشأن انتشار المعلومات الحساسة من الناحية الأخلاقية. تنص المادة (3)21 على السجن لمدة لا تقل عن سنة واحدة و بغرامة تتراوح بين مليونين و خمسة ملايين دينار (ما يقارب 1710-4280 دولار أمريكي) لكل من ينتهك بأية طريقة "القيم الأخلاقية، العائلية و الإجتماعية" من خلال شبكات المعلومات أو أجهزة الحواسيب. تنص المادة 22 على عدد من الجرائم لجملة أخطاء (offences) اخلاقية مختلفة – كالترويج للعب القمار، {الأفلام أو الصور} الإباحية أو صور "مخلة بالحياء و الآداب العامة"، أو استخدام الحاسوب "في نسبة للغير كلمات صور أو أصوات تنطوي على القذف أو السب". هذه الأنشطة تتسبب في غرامات تصل الى 30 مليون دينار (25500 دولار أمريكي) و السجن لمدة تصل الى ثلاث سنوات.

وأخيراً، وُضع مشروع قانون حرية التجمع حد معين في تعريفه هو لحرية التعبير وذلك عن طريق الإشارة الى فكرة الآداب العامة. وكذلك يسمح للمشاركين في التجمعات العامة بحمل لافتات، ترديد شعارات و الإدلاء بتصريحات الى وسائل الإعلام، شريطة أن لا "يخل" ذلك بالآداب العامة (المادة (4)8).

أنه لأمر مقبول، بموجب القوانين الدولية، أن حرية التعبير قد تكون محدودة وذلك لحماية الآداب العامة. و في الوقت نفسه، كما اعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية تخص الآداب العامة، في اقتباس لها يتم تكرارها مرارا:

تشكل حرية التعبير إحدى الأسس الضرورية لمجتمع (ديمقراطي)، و إحدى الشروط الأساسية لتقدمه و لتطور كل إنسان {فيه}...و لا تنطبق على "المعلومات" أو "الأفكار" التي تلقى تأييدا فحسب...بل على "المعلومات" و "الأفكار" التي تثير انزعاج الدولة أو أي قطاع آخر من السكان، تعلقها أو تكون بمثابة صدمة اليها. تلك هي مقتضيات التعددية، التسامح و الإنفتاح، والتي من دونها لن يكون هناك "مجتمع ديمقراطي".<sup>20</sup>

لكن منصفين، يجب ان تتخطى القيود المبينة على الآداب مجرد إثارة انزعاج الناس، يجب ان تكون مبنية على فكرة الحاق الضرر بالمجتمع. علاوة على ذلك، يجب أن يُنظر الى القيم الأخلاقية مع الأخذ بنظر الإعتبار التقاليد

<sup>20</sup> Handyside v. United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, 1 EHRR 737, para. 49 (European Court of Human Rights).

المختلفة قبل أن تترشح تلك القيم لأن تكون قيوداً على حرية التعبير. كما ذكرت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في تعليق عام {General Comment} لها صدر مؤخراً:

نوّهت اللجنة في تعليقها المرقم 22 بأن "مفهوم الآداب مستمد من تقاليد اجتماعية، فلسفية و دينية كثيرة؛ و بالتالي، يجب أن تكون القيود... التي تهدف الى الحفاظ على الآداب، مبنية على مبادئ، لا أن تكون مستمدة حصراً من تقليد واحد". ويجب أن تفهم أية قيود من هذا النوع في ضوء كونية حقوق الإنسان و مبدأ اللاتمييز<sup>21</sup>.

إحدى المشاكل الرئيسية مع الأحكام {القانونية} العراقية المذكورة سلفاً هي ان القوانين التي تتضمنها، أي تتضمن هذه الأحكام، لا تُعرّف المصطلحات المستخدمة فيها، مصطلحات من قبيل 'الآداب'، 'الآداب العامة'، 'القيم العائلية'، 'الحياة'، 'النظام العام'، 'القذف' و 'القيم الإجتماعية'. إذ أن هذه العبارات مطاطية للغاية والتي يمكن استخدامها لمنع جملة واسعة من حقوق التعبير و التي اما لأنها مجرد فظة أو ربما حتى لكونها مجرد غير مستساغة سياسياً. وبذلك، انها لا تلبى المقاييس المطلوبة فيما يتعلق بالتعبير من قبيل 'المنصوص عليها في القانون' أو 'الضرورة' و هما أجزاء من الإختبار الخاص بالقيود المفروضة على حرية التعبير التي تم إقرارها بموجب القوانين الدولية.

ما يفاقم هذه المشكلة هو العقوبات الصارمة التي قد يتم انزالها بحق كل من يخرق هذه القوانين، والتي تنص على السجن لفترات دنيا في كثير من الحالات. أن الأحكام من هذا النوع تكون اشكالية دوما حين يتم فرضها بموجب القيود على حرية التعبير، و تكون إشكالية بشكل خاص لخرق الأحكام المطاطية و الفضفاضة، بما في ذلك الحفاظ على ما يسمى بالآداب.

تتطبق اعتبارات خاصة على وسائل الإعلام عندما يتعلق الأمر بالآداب العامة، وعلى وسائل الإعلام المرئي و المسموع بوجه خاص. في معظم البلدان، لوسائل الإعلام المرئي و المسموع مدونات قواعد السلوك والتي تقتضي تلك الوسائل بموجبها الإيفاء بمعايير أعلى للآداب العامة، وحتى معايير الذوق و النزاهة، أعلى من غيرها من وسائل الإعلام الأخرى {وسائل تعبيرية أخرى كالإعلام المطبوع، الفن، السينما... الخ}. إلا ان القواعد، في هذه الحالات، تُطبّق كمسألة إدارية عن طريق نظم صُممت خصيصاً لتطوير و تطبيق هذه الأنواع من مدونات قواعد السلوك.

في الأنظمة الديمقراطية، هذه النظم المبنية على مدونات قواعد السلوك لها عدة خصائص التي تميزها عن النظم التي تم وصفها أعلاه. أولاً، تدرس المدونات بشيء من التفصيل ما هو مسموح به بالضبط و ما هو ليس بذلك. ثانياً، تم تطوير المدونات بالتشاور الوثيق مع أصحاب المصالح المهتمين، بما فيها وسائل الإعلام المرئي و المسموع. ثالثاً، يجوز فرض أية عقوبة فقط بعد عملية معينة تسمح لكافة الأطراف أن تعبر عن نفسها و أن يلقي تعبيرها عن نفسها آذاناً صاغية. وأخيراً، وهو أمر على نفس الدرجة من الأهمية، أن يتم تصور العقوبات على أن الغرض منها هو وضع معايير بدلاً من كونها عقاباً. وهذا يعني أن في الأغلبية الساحقة من الحالات، تنطوي العقوبات على تحذير أو شرط في بعض الأحيان يقتضي نشر رسالة {من قبل الوسيلة الإعلامية} تقرر فيها بالخطأ الواقع. وفي حالات نادرة جداً لخروقات خطيرة و متكررة، و التي أخفقت عقوبات أقل شدة في اصلاح {الضرر الواقع}، في هكذا حالات فقط تعتبر فرض عقوبات أشد، مثل فرض غرامات مالية، أمراً مناسباً. هذه الأنواع من الحماية لا تنعكس في القوانين العراقية.

#### النظام العام

بالطبع، النظام العام و منع الإرهاب يُعدان من المخاوف الحقيقية في العراق، وأربعة من مجموع القوانين الخمسة التي تم تناولها بالتفصيل في هذا التقرير تفرض قيود خاصة بالمحتوى المتعلق بهاتين القضيتين. لذا، يسمح مشروع قانون التجمع للمشاركين في تجمع عام أن يحملوا لافتات، يرددوا شعارات و الإدلاء بتصريحات لوسائل الإعلام، طالما لا "يُخل" كل ذلك بالنظام العام (المادة (4)8)). وتحظر المادة (1)5 الدعاية للحرب و الأعمال

<sup>21</sup> General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 21 July 2011, para. 32.

الإرهابية. عقوبة خرق هذه الأحكام لم يتم تحديدها في القانون، و لكن خرق المادة 13(1)، التي متطابقة كنص قانوني مع المادة 5(1)، قد يُعاقب عليه بالسجن لمدة تصل إلى 10 سنوات.

ينص مشروع قانون الأحزاب على السجن لمدة لا تقل عن عشر سنوات لكل من يؤسس حزبا "يقوم بالدعاية أو التبرير للإرهاب" أو يسعى إلى المساس بأحكام الدستور (المادة 55(2)).

تكلف المادة 34(5) من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات اللجنة الإستشارية للإعلام التابعة للهيئة بتقديم توصيات لمجلس أمناء الهيئة حول الإجراءات القانونية التي يجب اتخاذها ضد وسائل الإعلام التي تعرّض "المصالح الوطنية" للخطر، تدعم الإرهاب أو تدعو إلى الكراهية و العنف. تعتبر المادة 77(1) من نفس القانون ارسال رسائل تهديد أو رسائل مهينة، "أخبار مختلقة تهدف إلى نشر الذعر" جريمة يعاقب عليها القانون. ان خرق هذه القوانين يؤدي إلى السجن لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر إلى سنة واحدة و/أو بدفع غرامة تتراوح بين 500000 إلى ثلاثة ملايين دينار عراقي (ما يقارب 430-2250 دولار أمريكي).

أن المادة (4) من مشروع قانون الإنترنت هو الأشمل و الأكثر صرامة بين كل هذه القوانين. انها تنص على السجن مدى الحياة و غرامات تتراوح بين 25 إلى 50 مليون دينار (ما يقارب 21360 - 42720 دولار أمريكي) لجملة جرائم متعلقة بالنظام العام و الإرهاب. وتتضمن هذه الأعمال:

- تنفيذ "برامج أو افكار" مخالفة للنظام العام أو الترويج لها أو تسهيل تنفيذها.
- تسهيل الإتصالات مع اعضاء أو قادة الجماعات الإرهابية.
- الترويج للأعمال و الأفكار الإرهابية.
- نشر معلومات حول تصنيع "أية ادوات أو مواد تستخدم في التخطيط أو التنفيذ للأعمال الإرهابية."

أنه لأمر متاح بالنسبة للدول أن تمنع التحريض على إثارة الإضطرابات العامة و الإرهاب، و كذلك، بالطبع، الإخراط الفعلي في هكذا أعمال. الا أن هناك مشكلة كبيرة فيما يخص هذه الأحكام، كما هو الحال بالنسبة للأحكام المتعلقة بالأداب العامة، وهو ان هذه العبارات لم يتم تعريفها. ان منع الإرهاب الذي يفهم على أنه أعمال عنف تتم بدوافع سياسية و التي تهدف إلى ترويع السكان أمر، و استخدام هذه العبارة لوصف مجاميع تستخدم أساليب سلمية في سعيهم إلى الإنفصال عن الدولة، امر مختلف بالمرّة، كما تجري في بلدان عديدة.

اضافة إلى ذلك، الأعمال المحظورة في هذه القوانين تتخطى و إلى حد كبير النظام العام و الإرهاب كما هو مفهوم عادة. انها تضم المساس بالدستور أيضا، و تعريض المصالح الوطنية للخطر، ارسال رسائل تهديد أو رسائل مهينة أو أخبار مفتعلة، الدعاية للأفكار الإرهابية (في مقابل الإرهاب بحد ذاته) و نشر معلومات حول صناعة الأدوات و المواد التي تستخدم في اعمال ارهابية.

ببساطة، لا يمكن تبرير هذه الممنوعات الفضفاضة. أن "المساس" بالدستور (أو إنتقاده أو السعي إلى تغييره) أمر مشروع تماما، طالما يتم ذلك بوسائل سلمية. والا سيكون السعي لإدخال أية تعديلات على الدستور بمثابة جريمة. وأن مفهوم "المصالح الوطنية" مطاطية على نحو لا يُعقل. في بلدان كثيرة، يعتبر توجيه التهديدات جريمة، ولكن ارسال رسائل مهينة غالبا ما تكون مشروعة تماما، وفي أسوأ الأحوال قد تُجيز رفع دعوى مدنية بالتشهير. على نحو مشابه، الدعاية لأيديولوجيات إهاريية، مهما تكن ماهيتها، ليست هي كالتحريض على الإرهاب، و ينبغي أن يتم تحديد الجريمة بكشل معين.

وأنه لمن الأمور الثابتة أن الحظر المفروض على نشر الأخبار الكاذبة و المفتعلة بحد ذاتها (في مقابل تصريحات كاذبة أو تشهيرية) والتي تعتبر جريمة بموجب الحظر المفروض، حتى لو عُلقَت على بعض النتائج السلبية المترتبة عليها، كالخوف، الذعر أو الإضطرابات العامة، ليس أمرا مشروعا. تم اعتبار هذه الأحكام غير قانونية من قبل محاكم رائدة في بلدان مثل أنتيجو، باربودا<sup>22</sup>، كندا<sup>23</sup> و زيمبابوي<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> *Hector v. Attorney-General of Antigua and Barbuda* [1990] 2 AC 312 (PC).

<sup>23</sup> *R. v. Zundel* [1992] 2 731 (SC).

<sup>24</sup> *Chavunduka & Choto v. Minister of Home Affairs & Attorney General*, 22 May 2000, Judgement No. S.C. 36/2000, Civil Application No. 156/99.

وأخيراً، ان منع نشر معلومات متعلقة بتصنيع أدوات تستخدم في اعمال ارهابية ليس بأمر مشروع {قانوني} قانوني أيضاً. يقوم الإرهابيون، بشكل عام، باستخدام أدوات تستخدم لأغراض عديدة أخرى، بعضها ليست بأدوات ضارة اطلاقاً، مثل أجهزة الحواسيب، و أدوات أخرى، وان لم تكن غير ضارة، فانها لا تلفها السرية اطلاقاً، مثل الأسلحة. انه لأمر مشروع تماماً أن تنشر معلومات حول تصنيع هذه المواد.<sup>25</sup>

ما هو على نفس الدرجة من الخطورة، في الأقل، هو المعايير الواطئة التي تطبق في كثير من هذه الجرائم. تستخدم جملة كبيرة من المصطلحات، من ضمنها "الإخلال"، "الترويج أو الدعاية لـ أو الدفاع عن"، "السعي الى"، "التعريض للخطر"، "دعم"، "الدعوة الى"، "الترويج لـ"، "تسهيل". كثير من هذه المصطلحات تناقض بشدة المقاييس الدولية للتحريض بموجب القانون الدولي و في بلدان عديدة. دون وضع شرط وجود صلة وثيقة بين الكلام و النتيجة المحرمة أو غير المسموحة به قانوناً التي ينطوي عليها مصطلح "التحريض"، هناك مخاطرة بأن يقع كثير من الكلام الذي ليس بضار أصلاً، تحت طائلة الحظر.

ان مثال جيد لمستوى التسامح المطلوب تجاه الكلام المُسيء، حتى في ظل الظروف الصعبة، هو مثال من جمهورية جنوب أفريقيا العنصرية، قبل الدستور الديمقراطي الجديد الذي يحتوى على أحكام متعلقة بتوفير حماية قوية لحرية التعبير و الجدلالات السياسية المفتوحة.

في قضية قانونية بين حكومة جمهورية أفريقيا الجنوبية و نكاتلو، التي أُتخذ القرار فيها إبان السنوات لنظام التفرقة العنصرية، كانت قد تمت ادانة الشخص الذي استأنف قرار الحكم، أي نكاتلو، بالترويج للعداء العنصري بناء على عدد من التعليقات ادلى بها اثناء اجتماع للمؤتمر الوطني الأفريقي، بما فيها التعليق التالي: "الأمل الوحيد لدينا لتغيير الأمور هو عن طريق قيام ثورة، و الثورة تعني اراقة الدماء." رأت المحكمة: "بأن {استخدام} هكذا لغة عرضة للترويج لمشاعر العداء بين الأوروبيين و السكان الأصليين لكنني لا أعتقد انها تؤدي بالضرورة الى الإستنتاج {بوجود} نية للترويج لهكذا مشاعر. وقد فكر المتهم بأقل قدر من التروي بما سينجم عن كلامه من مخاطر في الوضع الحالي و كان يوجه تحذيراً بالمخاطر التي تلوح في الأفق مستقبلاً."<sup>26</sup>

#### الدعاية للكراهية

تحظى حماية الدين بتعامل مسهب في مشروع قانون الإجتماع. تحظر المادة 5 الدعاية الى الكراهية القومية، العنصرية، الدينية و الطائفية، الطعن بالأديان، الطوائف، المذاهب و معتنقيها أو الإنتقاص من شأنها. توضح الأحكام (أ)، (د)، (هـ)، (و) من البند (1) من المادة 13 بأسهاب كبير {ماورد في} المادة (5). انها تحظر، بين أمور أخرى، الإعتداء على معتقد ديني، حقر شعائرها، طبع كتاب مقدس تم تحريفه عمداً، أو بهدف الإستخفاف بأحكام و تعاليم دينية لطائفة معينة، توجيه الإهانة علناً لشخصية أو رمز ديني موضع تقديس لطائفة دينية معينة أو السخرية علناً من شخصية أو مراسيم دينية. أن حرق هذه الأحكام يعاقب عليه بغرامة تتراوح بين مليون و عشرة ملايين دينار عراقي (ما يقارب 845 الى 8450 دولار أمريكي)، و بالحبس لمدة لا تقل عن سنة واحدة.

تنص المادة 55 (2) من مشروع قانون الأحزاب على السجن لفترة لا تقل عن 10 سنوات لكل من يؤسس حزبا يقوم، بين أشياء أخرى، "بالترويج أو التبرير... لأفكار تطهيرية طائفية أو عرقية". تعتبر المادة (2)6 من مشروع قانون الإنترنت إثارة النعرات المذهبية جريمة {يعاقب عليها القانون}.

تدعو المادة (2)20 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية (ICCPR) الدول الى فرض الحظر على "الدعوة الى الكراهية القومية، العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضا على التمييز، العداء أو العنف". توفر المادة (2)20 الحماية للأفراد فقط، و ليست الأفكار او المعتقدات بحد ذاتها. كما اعلنت لجنة حقوق الإنسان بوضوح:

لا ينبغي أن تستخدم القوانين الخاصة بالتجديف لمنع انتقاد رجال الدين أو معاقبة من يفعل ذلك أو منع الكتابة {commentary} حول المعتقدات الدينية أو تعاليم الدين أو لفرض العقوبة على هكذا كتابة.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> An Internet search will immediately lead one to hundreds of posts about how to build a machine gun, including simple-to-follow instructional videos.

<sup>26</sup> 1950 (1) SA 26 (C), p. 36.

<sup>27</sup> Note Error! Bookmark not defined., para. 50.

المادة 5(1) أوسع بكثير من هذه المقاييس العالمية التي مجرد تحظر حقر الأديان أو الإستهفاف بها. في الحقيقة و لا واحد من الممنوعات التي تم التنويه إليها سلفاً يتطابق ومقاييس التحريض بموجب القانون الدولي، حيث يكون بموجبه {بموجب القانون الدولي} الترويج للمعتقدات المذهبية من الأمور المشروعة تماماً (والذي قد لا ينبع من الكراهية) أو حتى النزاع الديني (والذي يوجد في كافة المجتمعات تقريبا، وعادةً ما لا يتحول إلى العنف).

المادة 13(2) أكثر اشكالية بكثير، و التي لا تحمي المؤمنين بالدين، بل و أديانهم، طقوسهم، أحكامهم، تعاليمهم، و الشخصيات و الرموز موضع التقديس، أيضا، وكذلك منع السخرية من الشخصيات أو الشعائر الدينية عن طريق التقليد. هذه المحظورات أقل بكثير من أن ترتقي إلى مستوى الدعاية التي تشكل تحريضا على العداة، التمييز أو العنف.

#### أحكام أشكالية أخرى

يتضمن مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات فرض قيود أخرى على المحتوى، والتي تعد اشكالية، جزئياً بسبب عموميتها القصوى. المادة 2(5)، تدرج حماية الأفراد من التشهير كأحد أهداف القانون. المادة 2(10) تدرج هدف آخر، وهو تطوير آليات فعالة للرقابة الذاتية، وتدعم ذلك الهدف المادة 34(1) التي تدعو اللجنة الإستشارية للإعلام التابعة للهيئة إرساء إطار السياسة الإعلامية بما يعزز الرقابة الذاتية. إذا كانت لدى المدير العام للهيئة "أسباب كافية تدعو للإعتقاد" بأن وسيلة من وسائل الإعلام تشكل "تهديدا على السلامة العامة أو النظام"، يجوز له، بموافقة مجلس الأمناء، تعليق عمل تلك الوسيلة الإعلامية فوراً، إلى حين قيام لجنة الإستماع و الشكاوى بمراجعة الأمر (المادة 26).

ليست من مهمة قانون الإعلام توفير نظام مشابه {لنظام القانون المدني} للتعامل مع التشهير؛ هذا من شأن القانون المدني. ان مدونات قواعد سلوك الإعلام غالبا ما تحت وسائل الإعلام لتسعى إلى الدقة و توفير حق الرد في ظروف معينة. وهذا أمر مختلف بالمرّة عن اعداد نظام مشابه {للتعامل مع} التشهير، و هذا يرتبط بشكل خاص بطبيعة النشاط الإعلامي نفسها، جاعلا إياه ملائماً على نحو خاص بأن يتم التعامل معه عن طريق مدونات قواعد.

ليس من الواضح فيما إذا كانت عبارة 'self-censorship' {في النسخة الإنكليزية -م-} هي ترجمة رديئة لعبارة 'الرقابة الذاتية' في النص الأصلي أو انها، أي الرقابة الذاتية، هي المقصود في الواقع من العبارة. بغض النظر عن ذلك، أن الترويج للرقابة الذاتية ليس من شأن السلطات بكل تأكيد، والتي تعتبر على نحو واسع النطاق، بأنها ظاهرة مؤسفة في معظم المجتمعات.

ان صلاحية المدير العام إيقاف قناة اعلامية، حتى لو كان لفترة قصيرة نسبيا، امر جائر جدا و غير ضروري بالمرّة. إذا شكلت سلوك وسيلة اعلامية تهديدا وشيكا و خطيرا على المصالح الحيوية العامة، ينبغي التعامل مع هذا الأمر عن طريق القوانين الجزائية، كما يتم التعامل مع أي نشاط من هذا النوع لا يمت بصلّة بوسائل الإعلام. ان إيقاف قناة اعلامية هو عقوبة خطيرة جدا و التي ينبغي التفكير فيها فقط بموجب إجراءات تراعي الشروط الدقيقة التي يجب توفرها في محاكمة عادلة. من الواضح ان اعطاء مدير العام صلاحية إيقاف وسائل الإعلام لا يفي بهذه الشروط.

يوجد في مشروع قانون الإنترنت عدد من القيود المفروضة على المحتوى أكثر إشكالية حتى. فبموجب المادة 6(2)، قد يعاقب بالسجن المؤبد و بغرامة مالية تتراوح بين 25 لى 50 مليون دينار عراقي (ما يقارب [42720-21360](https://www.iraq.gov.iq/42720-21360) دولار أمريكي) من يستخدم الحاسوب أو شبكات المعلومات للإساءة إلى سمعة البلد، بينما تنص المادة 6(4) على نفس العقوبات فيما يتعلق بنشر وقائع كاذبة أو مضللة بقصد اضعاف الثقة في الأنظمة المالية و التجارية الإلكترونية، أو الحاق الضرر بالإقتصاد أو الثقة المالية للدولة.

تعتبر المادة 18(2) (ب) استخدام موقع الكتروني غير حقيقي أو وهمي او اخفاء حقيقة موقع الكتروني بغرض ارتكاب احدي الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، تعتبرها جريمة {يعاقب عليها القانون}. أخيرا، تنص المادة 21 على توفير حماية واسعة لحقوق الملكية الفكرية. بموجب المادة 21(1)(أ)، يعتبر نشر عن طريق الحاسوب لأي عمل يعود للغير تحميها القوانين الدولية جريمة يعاقب عليها بالحبس لمدة تتراوح بين سنتين إلى ثلاث سنوات و بغرامة مالية تتراوح بين 10 ملايين لى 20 مليون دينار عراقي (ما يقارب 8450-16900

دولار أمريكي). يعاقب أيضا كل من ينسخ، ينشر أو يتداول "برامج سوفيوير أو معلومات غير مرخصة" بدفع غرامات مالية، بموجب المادة 21(2).

انه لمن الأمور المعترف بها على نطاق واسع بأن ليست للدول، من حيث هي هي، سمعة، و بأن فرض أية عقوبات بسبب الإساءة لـ "سمعتها" ليس بأمر مشروع أصلا. لذا، أعلنت المنظمات الدولية الثلاث (أنذاك) التي تتمتع بالوصاية على حرية التعبير - مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي و التعبير، ممثل منظمة الأمن و التعاون الأوروبي (OSCE) لحرية الإعلام و المقرر الخاص لمنظمة الدول الأمريكية (OAS) الخاص بحرية التعبير، أعلنوا في اعلان مشترك صدر عام 2000:

ينبغي أن تُمنع الدولة، وأشياء من قبيل أعلام او رموز، مؤسسات حكومية و السلطات العامة بكافة أشكالها، ينبغي أن تُمنعوا من رفع دعاوى التشهير<sup>28</sup>.

على نحو مشابه، أعلنت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة:

على دول الأعضاء عدم توجيه الانتقاد الى المؤسسات، كالجيش و الحكومة.<sup>29</sup>

ان العقوبات القاسية جدا و المرتبطة بهذا الجرم تجعل منه مقلقا على وجه خاص من منظور حرية الكلام.

المادة 6(4) تُسيء، بطبيعتها، الى الضمانات الخاصة بحرية التعبير. انه لأمر مشروع تماما أن تتخبط في النشاط الإعلامي الذي يهدف الى اضعاف الثقة بالنظام المالي او الإدارة المالية للدولة. في الحقيقة، نادرا ما تقع عيوننا على صفحات جريدة ما في هذه الأيام و لا نجد فيها موضوع من هذا القبيل. ولا يمكن شرعة الجريمة عن طريق تلبية شرط كون الخبر فيها كاذبا. كما تم التنويه سلفاً، أن تعليق الجرائم على كذب أو زيف المعلومات ذات الصلة لا يجعلها تتماشى مع الحق في حرية التعبير. اذ حتى أفضل الصحفيين يرتكبون أخطاء، في جزء منه بسبب الحاجة الى إيصال المعلومة في الوقت المناسب بما يخدم المصلحة العامة، و ببساطة ليس من اللائق تجريم هذا السلوك. مرة أخرى، هذه العقوبات القاسية جدا وتؤدي الى تفاقم هذه لمشكلة.

ان حظر استخدام موقع الكتروني وهمي أو اخفاء حقيقة موقع الكتروني (مهما يكن معنى هاتين الجملتين) لإرتكاب احدى الجرائم الواردة في القانون أمر اشكالي للسبب نفسه. كما لاحظنا، ان نطاق الجرائم في القانون فضفاضة للغاية و ان الإسناد الى الوهمية {الكذب أو الزيف -م-} فقط ليس كافيا لمنع نشاط تعبير.

من الطبيعي وضع قوانين، بما فيها قوانين جزائية {جنائية}، لحماية الملكية الفكرية. المشكلة مع القوانين الواردة في المادة 21 هي انها تخفق في الاعتراف بالإستثناءات المهمة في الملكية الفكرية وهي استثناءات ضرورية لتوفير توازن مناسب بين حماية مصالح المؤلفين و المالكين و حماية حرية التعبير. فهذه الإستثناءات تسمح بأستخدامات معينة للمواد، التي بخلاف ذلك، ستكون خاضعة لحماية الملكية الفكرية. فعلى سبيل المثال، قد يستخدم أحدهم مادة ذات حقوق فكرية محفوظة {حقوق طبعها، نشرها... الخ} لأغراض بحثية غير تجارية، أو لأغراض النقد و صحافة الأخبار. في هذه الحالة، تبقى المادة خاضعة لحماية الملكية الفكرية، ولكن يتم التعامل مع هذه الإستخدامات كـ 'استخدامات عادلة'. لا تبدو المادة 21، على الأقل في ترجمتها الإنكليزية، لا تبدو انها تسلّم بأية استخدامات عادلة للمواد ذات حقوق فكرية محفوظة.

تسمح المادة 25(1) من مشروع قانون الأحزاب، الأحزاب السياسية بأستخدام وسائل الإعلام لنشر آرائها و برامجها، بينما تمنع المادة 25(2) على وسائل الإعلام "الإنحياز الى أو ضد الأحزاب السياسية". في كثير من البلدان، تكون وسائل الإعلام المرئي و المسموع خاضعة للإلتزام بأيجاد توازن و البقاء على الحيادية في تعاملها مع المواضيع المثيرة للجدل بين جماهير العامة، و التي تضم بكل تأكيد السياسة و التعامل مع الأحزاب السياسية. هذا له ما يبرره، في جزء منه، بناء على حقيقة كون وسائل البث تستخدم موردا عاما، الا وهو موجات الأثير، وفي جزء آخر، لما يتميز به الإعلام المرئي و المسموع من خصائص خاصة يتسم بها.

<sup>28</sup> Adopted 30 November 2000.

<sup>29</sup> Note Error! Bookmark not defined., para. 38.

الا أنه ليس من الواضح فيما اذا كانت قيود مشابهة سوف تعتبر مشروعة في سياق الإعلام المطبوع، حيث ستكون هناك إعتبارات مختلفة جدا والتي يكون لها تأثيرها. في كل الأحوال، يبدو أن محاولة فرض هكذا قانون في العراق أمر غير واقعي جدا، حيث تملك أو تسيطر النُخب السياسية على جزء كبير من قطاع الإعلام فيه.

## الإستنتاج

ان القوانين الخمسة، اذا اخذناها مجتمعة، تفرض مجموعة واسعة من القيود المفروضة على المحتوى في الإعلام، الإنترنت، الأحزاب السياسية و المتظاهرين و التي لا تتماشى مع المعايير الدولية. تم التعبير عن بعضها بمصطلحات فضفاضة جدا، بعضها تفقر الى توفير الحماية الضرورية، و بعضها الآخر، بكل بساطة، ليست بقيود مشروعة. التأثير التراكمي لهذه القوانين هو تقييد حرية التعبير الى حد كبير. انه أمر مثير للقلق بعض الشيء أيضا ان يتكرر بعض الأنواع من القيود في أكثر من قانون أو اثنين منها. تعكس هذه القوانين، كحزمة قوانين (package)، رغبة غير طبيعية يوسف لها من جانب الحكومة العراقية بمحاولة تقييد نطاق حرية الكلام في قطاعات مختلفة من المجتمع العراقي.

## 2.3 آليات سيطرة الحكومة

المجال الثاني الذي يتسم بأشكالية كبيرة في القوانين الخمسة هو انها غالبا ما تمنح صلاحيات مفرطة للحكومة للتحكم بممارسة الحقوق. وهذا يأخذ شكلين. أولا، في كثير من الأحيان تم منح السلطة، ببساطة، صلاحيات واسعة للموافقة أو الإعتراض على، أو رفض ممارسة الحريات مثل حرية التجمع أو الإنخراط في النشاط التعبيري. ثانيا، ماعدا نص القوانين، النظام الذي تُصوره القوانين الخمسة غالبا ما تخفق في احترام المبدأ الأساسي الدولي، وهو ان على الهيئات التي تنظم ممارسة الحريات الأساسية أن تكون مستقلة عن الحكومة و عن الأشكال الأخرى من التدخل السياسي أو التجاري.

لا ينم مشروع قانون الإنترنت وحده عن هذا الميل نحو سيطرة الحكومة المفرطة. والسبب الرئيس في ذلك يعود الى أن القانون لم يضع أحكام أو أنظمة تنظيمية محددة، بل يتضمن فقط تعريفات لجملة سلوك جنائية ترتكب على شبكة الإنترنت، كي يتم تطبيقها بطريقة عادية عن طريق المحاكم.

يمنح مشروع قانون الإجتماع السلطات ممارسة سيطرة مفرطة على حق التجمع عن طريق عدد من الأحكام. حيث تفرض المواد 7 الى 11 عدد من القيود على حقوق الإجتماعات العامة، الذي تم تعريفه بالإجتماع الذي يعقد في مكان عام او خاص ويكون الحضور متاحا للجميع (المادة 1(4))، وتم تعريف التظاهر على أنه تجمع أفراد في الطرق و الساحات العامة بغرض التعبير عن رأي أو المطالبة بحق (المادة 1(5)).<sup>30</sup>

تنص المادة 7 بأن للمواطنين حق في الإجتماعات العامة، بينما تنص المادة 10(1) على حق التظاهر. الا ان الذين يريدون تنظيم تجمع عام أو مظاهرة يجب عليهم الحصول على اذن من "رئيس الوحدة الإدارية" قبل خمسة أيام، في الأقل، من المظاهرة أو التجمع المنوي اقامته. ويجب أن يتضمن طلب الإذن موضوع التجمع أو المظاهرة، الغرض منه و زمان و مكان عقده و أسماء أعضاء اللجنة المنظمة. اذا قررت وحدة ادارية ما رفض طلب الإذن بتنظيم تجمع، يتم تبليغ المنظمين بذلك قبل الموعد المقرر للتجمع ب 24 ساعة في الأقل. في هذه الحالة، يجوز لرئيس اللجنة المنظمة الطعن بقرار الرفض أمام المحاكم، والذي يتم التعامل معه على وجه السرعة.

أن حقيقة كون مشروع قانون الإجتماع يشترط الترخيص لعقد أي اجتماع عام، حتى لو كان اجتماع صغير جدا، بكل بساطة، ليس بأمر مشروع بموجب المعايير العالمية لحقوق الإنسان. وقد أوضحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن الحق في حرية الإجتماع ينطبق بشكل واسع جدا على "الإجتماعات الخاصة و الإجتماعات في الطرقات الرئيسية، و كذلك الإجتماعات الصامتة و المسيرات العامة".<sup>31</sup>

<sup>30</sup> In this Report, both static and moving gatherings are referred to as assemblies.

<sup>31</sup> *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 23 October 2008, Application No. 10877/04, para. 35.

أحدى التصريحات الشهيرة المتعلقة بحرية الإجتماع هو "المبادئ التوجيهية حول حرية التجمع السلمي"، الطبعة الثانية، والتي أعتمدت برعاية مكتب المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان (ODIHR) التابعة لمنظمة الأمن و التعاون الأوروبية (OSCE) و (المبادئ التوجيهية) للجنة البندقية.<sup>32</sup> تنص هذه المبادئ التوجيهية بشكل واضح تماماً بأنه "لا ضرورة لمطلب استحصال الترخيص للذين يريدون تنظيم اجتماعات"، بل وينص على أكثر من ذلك: "ليس من الضروري بموجب قوانين حقوق الإنسان العالمية أن تتطلب التشريعات الداخلية (لبلد ما -م-) اعطاء الإشعار المسبق بتنظيم اجتماعات."<sup>33</sup>

وقد اشارت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ان مطلب استحصال الموافقة المسبقة من قبل منظمي الإجتماعات العامة قد يكون مطلباً مشروعاً فقط "عندما يكون الهدف من الإجراء هو افساح المجال للسلطات لأخذ تدابير معقولة و مناسبة بغية ضمان سير التجمع أو الإجتماعات بسلاسة".<sup>34</sup> وتسلم المبادئ التوجيهية بأنه قد تبرز ظروف يكون فيها تبليغ السلطات بتنظيم اجتماع مقرر أمر ضروري، و لكن فقط

حين يكون الغرض منه هو تمكين الدولة من وضع تدابير ضرورية لتسهيل حرية الإجتماع و حماية النظام لعام، السلامة العامة و حقوق و حريات الآخرين.

في هذه الحالات، ينبغي أن يُطلب من منظمي {الإجتماعات} تقديم "إشعار عن النية فقط بدلاً من طلب الترخيص".<sup>35</sup> بالإضافة الى ذلك، ينبغي أن تكون هناك أحكام قانونية تخص "الإجتماعات العفوية"، حين لا يكون التبليغ المسبق أمراً ممكناً من الناحية العملية و في هذه الحالات، "ينبغي على السلطات دوماً حماية و تسهيل" الإجتماع، طالما كان سلمياً.<sup>36</sup>

لا تفي المتطلبات في المادة 7 من مشروع قانون الإجتماع، يبدو ذلك بوضوح، بهذه الشروط و بالأحرى تعطي السلطات سيطرة غير عادلة و مفرطة على عقد الإجتماعات. المشكلة الأولى بالنسبة الى المادة 7 هي انها تنطبق على كافة الإجتماعات، بدلاً من أن تنطبق فقط على الحالات التي تتطلب أن تتخذ فيها الدولة تدابير خاصة لحماية اما حق الإجتماع أو النظام العام. أضف لي ذلك، تمثل المادة 7 بوضوح عملية ترخيص، بدلاً من اشعار مسبق بسيط عن النية {بعقد الإجتماع}. وهذا واضح من حقيقة كون المادة تتوقع من السلطات رفض ترخيص الإجتماعات، و حتى انها تنص على حق الطعن في قرار الرفض (المادة 7(3)). ما يؤدي الى تفاقم المشكلة هو حقيقة كون القانون يخفق في تحديد الأسس التي يتم بموجبها رفض اجتماع مقترح. فهذا القيود لا تفي بالمقاييس العالمية الخاصة بحرية الإجتماع.

يظهر في مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات النوع الثاني من المشكلة الذي تمت الإشارة اليه أعلاه، و بالتحديد الإخفاق في ضمان أن الهيئات التنظيمية التي تتولى حتى مهام مناسبة، ضمان عزلها بما فيه الكفاية من سيطرة الحكومة. الهيئة الإشرافية الرئيسية التي يتم تأسيسها بموجب هذا القانون هي مجلس الأمناء لهيئة الإعلام و الإتصالات (CMC). تنص المادة 11 على 9 أعضاء متفرغين للهيئة يتم تحديدهم من قبل مجلس الوزراء و يتم تعيينهم من قبل البرلمان، حيث يجب أن يكون 4 منهم في الأقل لهم بعض التخصص في مجال الإتصالات. بموجب المادة 12(2)، لا يجوز للأعضاء تولي أي "منصب حكومي، تشريعي أو قضائي" أو ان يكونوا أعضاء في أحزاب سياسية. و المادة 14 تتضمن أحكام قوية خاصة بتضارب المصالح. أما المادة 15 تحمي فترة بقاء الأعضاء في مناصبهم، بعد تعيينهم، رغم أنه يمكن انهاء مهام عضو بتصويت ثلثي الأعضاء الآخرين (المادة 15(8)).

توفر هذه التدابير مستوى معقول من الحماية ضد التدخل في مجلس أمناء هيئة الإعلام و الإتصالات (CMC)، و لكنها لا تفي تماماً بالمقاييس العالمية في هذا المجال، أو بممارسات أفضل في بلدان أخرى. إحدى المشاكل هي انه ليس هناك مطلب لكون عملية التعيينات متاحة {للجميع} و ليست هناك فرصة لمشاركة العامة. يمكن الإيفاء

<sup>32</sup> The Guidelines were prepared by a Panel of Experts on Freedom of Assembly operating under the auspices of ODIHR, in consultation with the Venice Commission, and were formally adopted by the Venice Commission at its 83<sup>rd</sup> Plenary Session on 4 June 2010. They are available at: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)020-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)020-e.pdf).

<sup>33</sup> Clause 2, p. 7 and Clause 4.1, p. 9.

<sup>34</sup> *Ibid.*, para. 42.

<sup>35</sup> *Ibid.*, Clause 4.1, p. 9.

<sup>36</sup> *Ibid.*, Clause 4.2, p. 10.

بهذا المطلب بطرق مختلفة، مثل السماح لمنظمات المجتمع المدني لإقتراح أعضاء، عن طريق عقد جلسات عامة للبرلمان و/أو عن طريق نشر القائمة القصيرة (shortlist) بأسماء مرشحين. و الأخطر من ذلك هو حقيقة كون الأعضاء يتم ترشيحهم من قبل مجلس الوزراء حصراً. وهذا يشكل خطر حقيقي للتدخل السياسي أو السيطرة عليهم. يجب أن يتم التعينات أما مباشرة من قبل البرلمان أو عن طريق وسائل أخرى تضمن مشاركة عدد أكبر من اللاعين (مثلاً عن طريق السماح للمجتمع المدني باقتراح أعضاء).

الهيئات الأخرى التي تشكل جزء من مجمل تركيب { هيكل } هيئة الإعلام و الإتصالات، هي أيضاً لم تتم حمايتها بما فيه الكفاية من التدخلات السياسية. بموجب المادة 18 من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات، يقترح مجلس الأمناء المدير العام، و لكن يتم تعيينه أو تعيينها من قبل البرلمان. إنهاء مهام المدير العام يتطلب ثلثي أصوات المجلس، ولكن يجب أن يتم المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء. ليس من الضروري ان يخرط البرلمان و مجلس الوزراء في عملية التعيين أو إنهاء مهام المدير العام، إذ ان ذلك سيبيح فرص محتملة للتدخل السياسي.

اللجنة الإستشارية للترددات الراديوية هو جزء من هيئة الإعلام و الإتصالات الذي "يقدم المشورة الى الهيئة فيما يتعلق بتخصيص الترددات الراديوية"، و هي من المهام الرئيسية للمؤسسة. يتم اختيار رئيس هذه اللجنة من قبل مجلس أمناء الهيئة، بينما يكون نائبه من وزارة الإتصالات. يضم الأعضاء الآخرون ممثل عن القوات المسلحة يتم تعيينه من قبل رئيس هيئة الأركان المشتركة، ممثل عن الأجهزة الأمنية يعينه وزير الداخلية و اربعة أشخاص من ذوي الخبرة، "يختارهم المجلس بناء على اقتراح رئيس المجلس" (المادة (1)-32(2)). ليس من الواضح من مشروع القانون أي مجلس تشير إليه هذه العبارة، و هذا بحاجة الى توضيح.

ليس من الواضح من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات ماهو دور اللجنة الإستشارية للترددات الراديوية بالضبط فيما يتعلق بالترددات. اذا ما ينحصر دورها في تقديم توصيات فقط، و التي يتم مراجعة نصها حينئذ من قبل المجلس، فإن مسألة استقلاليتها لم تؤخذ محمل الجد. ومن ناحية أخرى، اذا يحتمل أن يقوم المجلس بالموافقة التلقائية و الروتينية على توصياتها، اذن ستكون هناك حاجة أكبر الى الإستقلالية. ليس من الواضح لم ينبغي على الحكومة ممارسة صلاحيات هكذا مباشرة على هذه اللجنة بما انه يتم تعيين ثلاثة اعضاء في الأقل، و ربما أكثر، مباشرة من قبل الوزارات.

مسألة أخرى ذات علاقة هي تطوير خطة وطنية لتوزيع الترددات الراديوية التي تنص عليها المادة 61. يجب تنسيق هذا الأمر من قبل اللجنة الإستشارية للترددات، مع "وزارات ذات صلة، الحكومات المحلية و شركات التشغيل الخاصة". ليس هناك أي إشارة الى مشاركة العامة في هذا الأمر أو التشاور مع منظمات المجتمع المدني، رغم وجود إهتمام كبير من قبل العامة في خطة من هذا النوع.

تلعب اللجنة الإستشارية للإعلام دور مهم جدا فيما يتعلق بمحتوى وسائل الإعلام المرئية و المسموعة، بما انها تضع و تطبق مدونات قواعد سلوك لوسائل الإعلام (انظر أدناه). يجب أن يكون نائب رئيس هذه الهيئة من وزارة الثقافة، بينما يتم تعيين الأعضاء الثمانية الآخرين من قبل المجلس (المادة 33). بحكم الدور الحساس الذي تلعبه هذه اللجنة فيما يخص المحتوى الإعلامي، فحتى عضو واحد من أية وزارة كانت يعد كثير جداً.

تتعلق عدة أحكام من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات بوضع و تطبيق مدونة قواعد سلوك لوسائل الإعلام. فالمادة 2(10) تنص على تطوير "آلية فعالة تستخدمها المؤسسات الإعلامية لأغراض الرقابة الذاتية"، بوصفها أحد أهداف القانون. المادة 16(6) تدعو الهيئة الى المصادقة على مدونات قواعد السلوك الإعلامي التي تم وضعها من قبل اللجنة الإستشارية للإعلام، بينما تكلف المادة 34(2) اللجنة المذكورة بتطوير مدونات قواعد، بالتشاور مع مؤسسات الإعلام المرئي و المسموع، للتعامل مع جملة أمور متعلقة بالمحتوى مثل الدقة، احترام الآداب، الحيادية، التنوع و الإمتناع عن التحريض على الكراهية و العنف. بحسب المادة 34(7)، ينبغي أن تسترشد هذه القواعد بالمادة (19) من إعلان العالمي لحقوق الإنسان و العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية.

أن منظمي وسائل الإعلام المرئي و المسموع في بلدان عدة يُطلب منهم ان يضعوا و يطبقوا مدونات قواعد سلوك لوسائل الإعلام المرئي و المسموع. ولا يحدد مشروع القانون إطار المدونات بوضوح لوسائل الإعلام المرئي و المسموع و الإشارة الى المدونات بصيغة الجمع يمكن أن يفهم منها على انها توجي بأن مدونات قواعد سلوك مختلفة تنطبق على قطاعات اعلامية مختلفة. ان فكرة مدونة قواعد قانونية للإعلام المطبوع أمر مثير

للجدل للغاية. اضع الى ذلك، الممارسة الفضلى تقتضي وضع اية مدونات قواعد سلوك بالتشاور الوثيق ليس مع وسائل الإعلام المرئي و المسموع فحسب، بل مع مجموعة أوسع من أصحاب المصالح بمن فيهم أعضاء من عامة الناس اللذين تنوي مدونات القواعد حمايتهم. ليس هناك هكذا مطلب في مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات.

لا يتضح من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات من حيث تحديد ما هي بالضبط الهيئة أو المؤسسة المسؤولة عن تطبيق مدونات قواعد السلوك هذه. من المفترض أن يتخصص قسم الإستماع و الشكاوى بإستلام الشكاوى حول "حالات الخروقات و الإنتهاكات الخطيرة لمدونات قواعد السلوك و القواعد التي وضعتها الهيئة"، وهو أمر للقسم المذكور السلطة في اتخاذ القرار بشأنه (المادة 23). تبدو انها تتضمن أيضا مدونات القواعد التي على اللجنة الإستشارية للإعلام وضعها. الا أن اللجنة الإستشارية للإعلام و بحسب المادة 34(5) مكلفة بتقديم "توصيات ضد أية مؤسسة اعلامية تخالف مدونة قواعد السلوك" و التي يقوم القسم المذكور برفعها الى المجلس لإتخاذ الإجراءات المناسبة. الحل الممكن الوحيد لهذا التناقض الواضح هو أن نفهم صلاحية قسم الإستماع و الشكاوى كونها تنحصر على خروقات خطيرة جدا، بينما يتوقع من اللجنة الإستشارية للإعلام الإهتمام بخروقات عادية.

ويخفق القانون في تحديد نوع العقوبات التي قد يفرضها المجلس في حال قرر بأن مرخص له قد انتهك احد القواعد التي وضعتها اللجنة الإستشارية للإعلام. لكن في سياق كشف قسم الإستماع و الشكاوى لخرق ما، ينص القانون على جملة عقوبات بما فيها تعليق الترخيص (المادة 27). انها جملة من العقوبات واسعة بشكل مناسب، ولكن ما يثير الإشكال هو ان القانون لا يضع شروطا على تطبيق العقوبات الأكثر خطورة (مثل عندما لم يتم حل المشكلة عن طريق تطبيق العقوبات الأقل خطورة في السابق).

لم يحدد مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات اية قواعد اجرائية (مقابل قواعد كنصوص فقط -) فيما يتعلق بصياغة التوصيات من قبل اللجنة الإستشارية للإعلام والتي تقدمها للمجلس استجابة لإنتهاكات قواعد السلوك. يمكن مقارنة هذا مع تدابير الحماية الإجرائية القوية الخاصة بالشكاوى المقدمة الى قسم الإستماع و الشكاوى و ملاحظة الفرق. كحد أدنى، ان الوسيلة الإعلامية التي يتم التحقيق معها لخرق معين للقواعد السلوك، ينبغي أن يكون لها الحق في ان تستفيد من تدابير الحماية الإجرائية الأساسية، مثلا أن تتمتع بفرصة الإستماع اليها.

يتضمن مشروع قانون الأحزاب أيضا بعض الأحكام التي قد تفتح الباب أمام سيطرة حكومية مفرطة على الأحزاب السياسية. تدعو المادة 19 الى تأسيس وحدة داخل وزارة العدل تحت عنوان قسم شؤون الأحزاب السياسية التي تتكرس للقضايا المتعلقة بالأحزاب السياسية. تقوم هذا القسم، بين اشياء أخرى، بمراقبة المدى الذي تحترم فيه الأحزاب القانون، التحقيق في أية انتهاكات و رفع الشكاوى عند خرقها القوانين. قد يضم ذلك رفع القضايا الى محكمة القضاء الإداري لحل حزب سياسي معين (المادة 40(1))، و دعوة المحكمة الى تعليق أنشطة حزب ما (المادة 40(2)). والأحزاب ملزمون قانونا بتبليغ هذا القسم عن أية "أنشطة و علاقات" يقيمونها مع أحزاب غير عراقية و المنظمات السياسية (المادة 26(9)).

نفس هذا القسم يلعب دور مهم جدا في تأسيس الأحزاب. انه مكلف بتقديم توصيات الى وزارة المالية حول المبلغ الإجمالي للتمويل الذي ينبغي توفيره للأحزاب (المادة 19). بموجب المادة 49، على الأحزاب استحصال ترخيص من هذا القسم قبل قبول أموال عينية من أي شخص، بمن فيهم أفراد محليين، أو ارسال أموال الى آخرين، الأمر الذي يعاقب عليه الحبس مدة تتراوح بين سنة الى ثلاث سنوات (المادة 59).

ليس بالأمر المناسب بالنسبة للسلطات أن تتخذ إجراءات عند خرق الأحزاب السياسية للقانون، مثلما تقوم بذلك حين يقوم أي لاعب آخر في المجتمع بالتصرف على نحو يخالف القانون. وأنه من دواعي القلق أن يسعى مشروع القانون الى تأسيس وحدة مكرسة داخل وزارة العدل لهذا الغرض. يبدو أنه ليست هناك من أسباب تحول دون التعامل مع هكذا خروقات بالطريقة العادية، أو بالأحرى، عن طريق مكاتب الإدعاء العام المستقل. أن مطلب تبليغ هذا القسم عن اية علاقات مع أحزاب غير عراقية هو بالمثل أمر اشكالي. لأحزاب سياسية كثيرة انواع مختلفة من العلاقات مع كيانات أجنبية و ليس هناك من خطاب أو شك مع هذا الأمر.

ان استلزام الأحزاب بالحصول على الموافقة المسبقة من قسم شؤون الأحزاب السياسية قبل تلقي اي تمويل ليس بأمر مشروع و لا عملي. أنه لأمر مناسب ان يقوم القانون بوضع أحكام فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية، التي تتماشى مع المقاييس العالمية و يقوم مشروع قانون الأحزاب بذلك. لكن الموافقة المسبقة تنطوي على درجة

عالية جدا من السيطرة تمارسها وزارة ما والتي تكون معرضة لإساءة الإستخدام و ليس لها ضرورة بالمرّة لضمان الإمتثال مع نظام التمويل المبين في القانون. وكذلك يبدو أنه أمر غير عملي أيضا، بما أن الأحزاب عليها استحصال الترخيص مسبقا لأي شخص يريد أن يتبرع للحزب.

بطريقة أكثر حنكة بكثير (ليس من السهولة فهمه أو ملاحظته م-)، يمكن انتقاد قانون الصحافة لمحاولته بسط سيطرة الحكومة، في هذه الحالة على الصحفيين. ظاهرياً، لا يبدو القانون أنه يفعل ذلك، بل بالأحرى، يقدم حقوق و فوائد معينة للصحفيين. إلا أن النسخ السابقة للقانون سعت الى تقديم هذه الحقوق و الفوائد فقط للصحفيين الذين كانوا أعضاء في نقابة الصحفيين. السعي لتأسيس جمعيات صحفية الزامية بحكم أمر الواقع أو بسبب وجود قانون ما هو طريقة رئيسية التي قد سعت اليها الحكومات القمعية حول العالم، و على وجه الخصوص في الشرق الأوسط، للسيطرة على الصحفيين. فعلى سبيل المثال، كان ذلك جزء مهم من ستراتيجية الحكومة المصرية في ظل حكم مبارك و أسلافه.<sup>37</sup>

بشكل عام، متى ما تلقى الصحفيون فوائد {مزايا} خاصة بشكل مباشر من الدولة، يؤدي ذلك الى المساس باستقلاليتهم. هناك ميل غريزي يجعلك أن لا تعض اليد التي تطعمك. وهذا بالتأكيد لا يشمل اعطاء الصحفيين حقوقهم، مثل حق المحافظة على سرية مصادر معلوماتهم. ولكن تزويد الصحفيين بفوائد مالية خاصة، مثل الرواتب الخاصة بالعجز {الإعاقة} التي تنص عليها المادة 11 من قانون الصحافة، يعرض استقلاليتهم الى الخطر.

كما يظهر التحليل اعلاه، تنص القوانين الخمسة على عدد من الوسائل حيث تستطيع الحكومة من خلالها السيطرة على وسائل الإعلام، الإجماعات، الأحزاب السياسية وحتى على الصحفيين، و لكن بطريقة أكثر حنكة. بينما قد لا تكون هذه الأحكام {القوانين} على نفس الدرجة من الفطاعة كالقيود المفروضة على المحتوى التي تمت مناقشتها بالتفصيل في القسم السابق، لكنها لا تزال اشكالية للغاية. ويمكن ملاحظة أنه بينما تنطبق القيود المفروضة على المحتوى، حتى لو كانت غامضة على نحو لا يمكن قبوله، فلا تزال تنطبق عادة على فقط على نطاق صغير للتعبير نسبيا، بينما يمكن لوسيلة واحدة لممارسة السلطة ان تمس هيئات و نظم مساسا خطيرا والتي من المفروض ان تنتشط بحرية في المجتمع.

### 3.3 وسائل تنظيمية اشكالية أخرى

تضع القوانين الخمسة عدد من قواعد تنظيمية اشكالية أخرى و التي من الصعب تصنيفها في مجموعات بما انها متفاوتة جدا بطبيعتها. وأكثر القواعد تدخلا تتعلق بحق الإجماع و، بشكل خاص، بتأسيس الأحزاب السياسية. و انها تؤثر سلبا على حرية التعبير أيضا، عن طريق نظام الترخيص الذي تم تصوره لوسائل الإعلام المرئي و المسموع و اشكال أخرى من للإتصالات، وكذلك القواعد الخاصة بالصحفيين.

#### حرية الإجماع

يفرض مشروع قانون الإجماع عددا من شروط جسيمة غير مبررة على عقد الإجماعات. فيموجب المادة 7، يجب ان تكون هناك لجنة منظمة للإجماعات العامة، مؤلفة من رئيس اللجنة و عضوين آخرين في الأقل. وهذه اللجنة ليست مسؤولة عن ادارة الإجماع فحسب، بل عن حمايته أيضا. ليس من شأن الدولة ان تفرض هكذا شروط على منظمي الإجماعات. و ليس من الواقعي أيضا ان يتوقع من هكذا لجنة أن تكون مسؤولة عن ادارة كل جانب من جوانب الإجماعات.

القاعدة التي تقضي بكون اللجنة مسؤولة عن حماية الإجماعات قاعدة جائزة؛ بما ان هذا الأمر من مهام السلطات. وهذا واضح من المبادئ التوجيهية الصادرة من منظمة الأمن و التعاون الأوروبي (OSCE) و التي تنص على: "انه ينبغي أن لا يكون المنظمون مسؤولين أمام القانون عما تقوم به الأفراد المشاركين و لا عما يقوم به غير المشاركين أو ما يسمى بعملاء التحريض {agent provocateurs}."<sup>38</sup>

<sup>37</sup> See, for example, Mendel, Toby, *Assessment of Media Development in Egypt* (UNESCO, Cairo, 2011).

Available at: [http://www.unesco.org/new/en/cairo/about-this-office/single-view/news/unesco\\_releases\\_its\\_new\\_publication\\_assessment\\_of\\_media\\_development\\_in\\_egypt\\_based\\_on\\_unesco\\_s\\_media\\_development\\_indicators/](http://www.unesco.org/new/en/cairo/about-this-office/single-view/news/unesco_releases_its_new_publication_assessment_of_media_development_in_egypt_based_on_unesco_s_media_development_indicators/).

<sup>38</sup> Clause 5.7, p. 12.

بحسب المادة 8 من مشروع قانون الإجتماع، لا يجوز عقد الإجتماعات العامة على الطرق العامة و لا يجوز ان تستمر الى ما بعد الساعة 10 مساءً، بينما يجوز القيام بمظاهرات بين الساعة 7 صباحا و 10 مساءً فقط (المادة 10). بحسب المادة 9، هناك مواقع مختلفة لا يجوز عقد الإجتماعات فيها، بما فيها دور العبادة، المدارس او الجامعات، ما لم يخص موضوع الإجتماع هذه المؤسسات. يمنع حمل الأسلحة النارية، ادوات حادة أو اية مواد اخرى مؤذية أثناء الإجتماع.

لا يمكن تبرير هذه القيود المفروضة على الإجتماعات. انه أمر غير مشروع بالمرّة أن تمنع اجتماعات عامة على الطرق العامة، وفي ظل الأنظمة الديمقراطية، غالبا ما تعقد الإجتماعات في هكذا مواقع بالذات. توضح المبادئ التوجيهية الصادرة من منظمة الأمن و التعاون الأوروبي (OSCE) هذا الأمر بشكل تام: "استخدام الأماكن العامة للإجتماعات أمر مشروع قدر مشروعية استخدامها للأنشطة التجارية."<sup>39</sup> وتدعم هذا فلسفة التشريع الخاصة بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي اعلنت:

اية مظاهرة تقام في مكان عام تسبب حتما مستوى معين من التعطيل لـ {أنشطة} الحياة العادية، بما فيها تعطيل حركة المرور، و من الأهمية بمكان للسلطات العامة أن تتحلّى بقدر معين من التسامح تجاه التجمعات السلمية اذا ما أُريد لحرية الإجتماع التي تكفلها المادة 11 من المعاهدة (التي تضمن حرية الإجتماع) أن لا يتم تقييدها من كل محتواها.<sup>40</sup>

وكذلك ليس بالأمر لمشروع أن تمنع الإجتماعات في أماكن معينة، مثل دور العبادة أو الجامعات، في الأقل، لكون هذه الأماكن أماكن عامة. في هكذا حالات، السبب الوحيد لمنع الإجتماعات فيها هو وجود مخاطر جدية تضر بمصلحة أهم، مثل حقوق الآخرين أو النظام العام. الشيء نفسه ينطبق على القيود المختلفة المفروضة على أوقات الإجتماعات التي قد يكون لها ما يبررها في مناطق سكنية حيث تكون هناك أطفال، و لكن ليس في منطقة تجارية.

وتتضمن مشروع قانون الأحزاب أيضا عددا من الأحكام التنظيمية الإشكالية. فقد وُضعت عدد من الشروط على مؤسسي الأحزاب. يجب أن يكون قد بلغوا 25 من العمر أو أكثر (المادة 9(2)). فهذا يعد تمييزا على أساس العمر، وكذلك خرق لحق المشاركة في الشؤون العامة. أضف الى ذلك، ليس هناك من مبرر لهكذا حكم؛ ليس هناك من مسوغ للسعي لإستثناء الكبار الشباب من المشاركة التامة في العملية السياسية.

بموجب المادة 11(1)(أ)، على أي حزب أن يكون لديه 2000 عضو مؤسس مقيمين في ست محافظات عراقية على أن لا يقل عدد المؤسسين عن مائة عضو في كل محافظة من هذه المحافظات. بينما تتمتع السلطات بدرجة معينة من حرية التصرف في وضع القواعد الدقيقة في هذا المجال، وفي الأقل، لدى معظم البلدان بعض المتطلبات الدنيا {الحد الأدنى من المتطلبات -م-} بهذا الشأن، مع ذلك، هذه {مطالب -م-} مفرطة. وبخلاف العراق، على الأحزاب في بلد مثل كندا أن يكون لديها 250 عضوا فقط على الرغم من كونها بلد شاسع ويفوق العراق من حيث عدد السكان. ان اشتراط أن يكون لدى الحزب كادر كبير من الأعضاء في ست محافظات على الأقل، أمر جائر على وجه الخصوص. وهذا يبدو أكثر وضوحا للعيان في ضوء المادة 11(2) (هـ)، التي تتطلب من الأحزاب تقديم السجلات الجنائية (صحيفة سوابق الأعضاء -م-) لكافة الأعضاء المؤسسين، وهو أمر يعد عائقا كبيرا اذا ما تم تقييمه مقارنة بعدد الأعضاء الـ 2000 المطلوب أن يكون لدى الحزب للتسجيل.

في كل الأحوال، أن قائمة المحظورات التي تستتبع ذلك – بما فيها ما تقيده بأن سجله يجب أن تخلو من أية إدانة قضائية بجرائم من قبيل الأعمال المخلة بالشرف أو المخالفات المالية – لا مبرر لها، ليس هناك من سبب منطقي لفرض هكذا قيود على كل عضو من الأعضاء الـ 2000 المؤسسين لحزب سياسي.

يسعى مشروع قانون الأحزاب ايضا الى فرض شروط جسيمة على برامج الأحزاب السياسية. الموضوع الذي يتكرر هنا هو أنه ليس على الأحزاب عدم رفض فكرة الوحدة الوطنية فحسب، بل عليها تعزيزها بقوة. تحظر

<sup>39</sup> Clause 3.2, p. 9.

<sup>40</sup> *Sergey Kuznetsov v. Russia*, note Error! Bookmark not defined., para. 44.

المادة 5(2) الأحزاب المؤسّسة على أساس "عرقى أو قومى"، بينما تذهب المادة 6(1) أبعد من ذلك مطالبة الأحزاب "بالمساهمة في تطوير الشؤون السياسية و الإجتماعية و الإقتصادية على اساس الوحدة الوطنية". وما يعزز ذلك هو المادة 8(1)(ج) التي تشترط على الأحزاب عدم تعارض اهدافها مع الوحدة الوطنية، المادة 26(3) التي تطالب الأحزاب و اعضائها بالإلتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية و المادة 40(1)(ج) التي تجيز حل أي حزب "يعرض" الوحدة الوطنية "للخطر".

وتذهب المادة 8(4) ابعد من ذلك بكثير و تمنع الأفراد اللذين يقومون بالدعوة الى أفكار تتعارض مع "المبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور" من تأسيس أحزاب. تمنع المادة 8(1)(أ) الأحزاب من أن تكون لها أهداف تتعارض مع الدستور. عقوبات قاسية تنتظر كل من لا يراعي هذه الأحكام. فبموجب المادة 55(2)، يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن 10 سنوات كل من يؤسس حزبا بشكل غير قانوني {خلافًا لأحكام قانون الأحزاب -م-} يسعى، بين أشياء أخرى، الى المساس بأحكام الدستور.

ليست هذه القيود مشروعة. طالما لا يدعو حزب ما الى العنف أو انتهاكات أخرى مباشرة للقانون، انه لمن الأمور المشروعة تماما ان ينتقد أو يسعى الى تغيير الدستور. في الحقيقة، يمكن أن يكون ذلك وسيلة مهمة يصب في مصلحة أحداث تغيير إيجابي، كما أظهرت الأحداث الأخيرة في تونس و مصر. في بلدان عديدة، يسعى المواطنون، مجاميع من السكان و الأحزاب السياسية الى تغيير أحكام من الدستور التي يعتبرونها غير مشروعة أو غير مناسبة، و غالبا ما يعود بالمنفعة على المجتمع برمته. منذ فترة ليس بعيدة، نفذت حكومة حزب العمال في بريطانيا خطته الموجودة لديها منذ فترة طويلة لإعادة هيكلة الترتيبات الدستورية بشكل جوهري في هذا البلد. ولكن بموجب مشروع قانون الأحزاب، حتى الترويج لهكذا سياسة يعد أمر غير قانوني.

للأحزاب الحق حتى عرض برامجها التي تشكل تحديا لوحدة البلد، وأكرر، أن يكون السعى الى تحقيق ذلك بطرق سلمية. في سلسلة قضايا متعلقة بتركيا، دعمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حق الأحزاب في أن تتحدى تركيبة الدولة. لذا فإن قضية الحزب الاشتراكي و أحزاب أخرى في مقابل تركيا التي انطوت على حل حزب سياسي من قبل المحكمة الدستورية بناء على كون نشاطاتها، وعلى وجه الخصوص تصريحات ادلت بها ضباط كبار و التي تضمنت الدعوة الى قيام فدرالية كردية-تركية، كونها تضر بوحدة الدولة التركية.<sup>41</sup>

معتبرة أن هذا الأمر يعد انتهاكا لحق حرية الإجتماع، اعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان:

تنمو الديمقراطية بفعل حرية التعبير. من هذا المنطلق، ليس هناك من مبرر لمنع كيان سياسي مجرد لسعيه مناقشة أمر يخص جزء من السكان علنا و الإشتراك في الحياة السياسية للشعب من أجل ايجاد، بموجب قوانين ديمقراطية، حولا من شأنها ارضاء كل ذي شأن.<sup>42</sup>

قدر تعلق الأمر بفحوى ما دعت اليه قادة الحزب الاشتراكي، اعلنت المحكمة:

من وجهة نظر المحكمة، ان حقيقة كون هكذا برنامج سياسي يتعارض مع المبادئ و التركيب الحالية للدولة التركية، لا تجعل منه برنامجا يتعارض مع قوانين الديمقراطية. فأن السماح باقتراح و السجال حول برامج سياسية مختلفة يعد من جوهر الديمقراطية، حتى تلك التي تشكل في الطريقة التي يتم بها تنظيم الدولة، شريطة أن لا تسيء الى الديمقراطية نفسها.<sup>43</sup>

بما أن المحكمة لم تجد في التصريحات ما يلي، "عدم وجود أي أثر للتحريض على العنف أو انتهاك قوانين الديمقراطية"، فقد كان هناك انتهاك لحق الإجتماع.

تجيز المادة (13) من مشروع قانون الأحزاب للمحكمة قبول أو رفض طلب تأسيس حزب سياسي، لكنها لا توضح على أية أسس يتم رفض الطلب. وهذا يفسح المجال للتدخل السياسي في هذه العملية أو لرفض الطلب على نحو غير ملائم. شيء على هذا القدر من الأهمية، أي الأسس التي يتم بموجبها عدم السماح لتأسيس حزب سياسي، ينبغي أن يتم توضيحها تماما في القانون.

<sup>41</sup> Application No. 21237/93, 25 May 1998 (European Court of Human Rights).

<sup>42</sup> *Ibid.*, para. 45.

<sup>43</sup> *Ibid.*, para. 47.

ويفرض مشروع قانون الأحزاب شروطا تتسم بالتدخل و مرهقة أيضا على كيفية تنظيم و عمل الأحزاب. بموجب المادة 28(2)، يجب أن يتم تصديق جميع وثائق {السجلات المعتمدة في الأصل-م} من قبل دائرة كاتب العدل المختصة. ليس من الواضح ما هو مدى و نطاق هذا الأمر، ولكن طلب هذا الشيء ليس بالأمر المشروع، ربما باستثناء بعض الوثائق الأساسية الرئيسية للحزب.

تقوم المادة 31 بتوصيف الهياكل {التنظيمية-م} للحزب، والذي يتكون من الهيئة العامة أو الجمعية العامة أو المؤتمر العام، المكتب التنفيذي أو المكتب الإداري أو المكتب السياسي، فروع الحزب، لجان الحزب. المواد التي تليها توضح ببعض التفصيل كيفية عمل كل ما ذكر. ينص الفصل السادس من مشروع القانون على أحكام دقيقة جدا فيما يتعلق بالنظام الأساسي للحزب. يجب أن يصف النظام الداخلي، بين أشياء أخرى، دور "الهيئة العامة" للحزب، مكتبه التنفيذي، و فروع و لجان، بما فيها الإشارة الى ما هي الهيئة المسؤولة عن اتخاذ القرارات الخاصة بالاندماج مع أحزاب أخرى و عن تمثيل الحزب في علاقاته مع الحكومة، وقضايا عديدة أخرى مثل اختيار القيادات و المستويات المختلفة لتشكيلات الحزب، مالية الحزب وهكذا (المادة 30(2)). وأخيرا، تصف المواد من 36 الى 38 أحكام كيفية الاندماج {مع أحزاب أخرى-م} و تشكيل التحالفات، بما فيها تفاصيل من قبيل الإتفاق على إسم و شعار الأحزاب المتحالفة. تستكمل هذه الأحكام المادة 8(3) التي تمنع الأحزاب من أن تتخذ أشكال عسكرية أو شبه-عسكرية، أو الإرتباط بأي قوة مسلحة. وأن انتهاك هذا الحكم يُعاقب عليه بالسجن مدة لا تقل عن ست سنوات.

يعد من الأمور غير الملائمة حقا للدولة أن تفرض هذه الأنواع من الشروط التفصيلية على الأحزاب. في معظم البلدان، تتلقى الأحزاب فوائد معينة، مثلا فوائد مالية، وعليه سيكون من الملائم أن يُطلب منها أن تؤدي الوظائف المشروعة التي تؤديها الأحزاب (أي تقديم مرشحين للانتخابات) و أن تمارس عملها بحيث تستوفي الحد الأدنى لمقاييس مالية معينة. ويضع معظم البلدان قيودا على التمويل الخارجي للأحزاب السياسية، وهو أمر له ما يبرره بموجب القوانين الدولية، التي تسمح للدول بتقييد النشاط السياسي للأجانب. يمكن تحقيق المراقبة المالية عن طريق مطالبة الأحزاب بأن يقوموا بتدقيق مالي سنوي، الأمر الذي تمت العناية به بما فيه الكفاية في أحكام أخرى من القانون.

أن في تزويد الأحزاب بالفوائد، أو حتى في الدور الاجتماعي الكبير الذي تلعبه، ليس فيه ما يبرر أن تملّي الدولة على الأحزاب كيفية بناء تشكيلاتها الداخلية و ممارسة عملها. لإعطاء مثال محدد ردا على منع التشكيلات الحزبية، فإن شخص عسكري سابق الذي يقوم بتنظيم حزب، قد يكون الأكثر اطلاعا على الأشكال العسكرية في التنظيم. ليس هناك من سبب منطقي لم لا يقوم بتوظيفها في تركيبة حزبه.

ينص القانون أيضا على حل الأحزاب على أسس واهية للغاية، والتي تتضمن النشاطات التي تنتهك حقوق الآخرين، بغض النظر عن مدى بساطة أو شدة الإنتهاك، أو أنشطة تعد مسيئة لمصالح العراق الوطنية. حيث تعد الأخيرة مصطلح أكثر مطاطية من أن يسمح حتى بحل قضائي (قانوني) للأحزاب. أضف الى ذلك، بموجب المادة 65، تعطى أموال الحزب المنحل الى جهة أخرى. بحكم تنافس الجهات ضد بعضها البعض، في أغلب الأحيان، يبدو هذا الحكم غريب جدا، بحيث يمكن إساءة استخدامه (علة سبيل المثال، عن طريق محاولة جهة ما الحصول على أموال جهة أخرى) مالم تكن قيادة الحزب المنحل قد طلبت بالتحديد هكذا تحويل لأموالها، يجب أن تعود الأموال عادة الى الدولة.

ويتضمن مشروع القانون أيضا بعض الأحكام الغريبة فيما يتعلق بالدعاوى القانونية. فبموجب المادة 26(10)، على الأحزاب الإلتزام برفع دعاوى قانونية ضد أي عضو يخالف قانون الأحزاب. والمادة 62 تدعم هذه المادة القانونية التي تطلق العفو عن العقوبة لكل من يبادر بالإبلاغ عن هكذا جرائم في ظل ظروف معينة {بشروط معينة-م}. فبينما قد ترغب أحزاب سياسية في الإبلاغ عن جرائم متعلقة بالمواطنين، ليس من الملائم مطالبتهم بالقيام بذلك.

#### ترخيص وسائل الاتصالات

المشكلة الرئيسية في مشروع قانون هيئة الإعلام و الاتصالات هي أنه يسعى الى فرض متطلبات خاصة بالترخيص على مجموعة واسعة جدا من اللاعبين. أنه أمر مقبول أن يكون لزاما على وسائل الإعلام المرئي و المسموع و مقدمي خدمات الاتصالات التجارية أن يحصلوا على الترخيص، في جزء منه، لكون موجات الأثير

{ موجات البث الإذاعي و التلفزيوني م-} تعتبر من الموارد العامة. الا ان مشروع قانون هيئة الإعلام و الاتصالات يسعى لفرض جملة أوسع بكثير من الإلتزامات الخاصة بالترخيص. فعلى سبيل المثال، يفرض و بشكل رسمي متطلبات ترخيص على مجموعة كبيرة من مقدمي خدمات الإنترنت؛ بدرجة الأساس أي تجارة تقدم خدمات اتصالات الى زبائنها، التي، نظريا، تشمل مقاهي الإنترنت (أنظر التعاريف في المادة 1 و المادة 52). ويتطلب أيضا كل شخص يسعى الى توفير خدمات صوتية، بما فيها عن طريق الإنترنت، ان يحصل على الترخيص من هيئة الإعلام و الاتصالات (المادة 6(13)). يشترط القانون أيضا مشغلي الراديو من الهواة أن يحصلوا على الرخصة (المادة 65). وحتى العناوين الإلكترونية (URL) يجب تسجيلها لدى الهيئة (المادة 6).

أنه لأمر مشروع ان يُشترط على مقدمي خدمات الإنترنت رفيعي المستوى استحصال الترخيص لأسباب فنية، بين أمور أخرى، و للتأكد من وجود منافسة عادلة و منع بروز أو إساءة استخدام مناصب عالية. لكن هذه الشروط لا تنطبق على الجملة الواسعة من الخدمات التي تخضع الى الترخيص بموجب مشروع قانون هيئة الإعلام و الاتصالات. ومثال جيد و بارز على هذا الأمر هو الحظر المفروض على توفير خدمات الاتصالات الهاتفية الذي يجعل من المستحيل على شركات مثل السكايب (Skype) التي تُستخدم على نطاق واسع في أرجاء العالم، ان تعمل في العراق.

توحي طبيعة مشروع قانون هيئة الإعلام و الاتصالات بأن مشرعي القانون أوسعوا من نطاق شروط الترخيص ليشمل جهات فاعلة أخرى، معتمدين في ذلك على نموذج اتصالات تقليدية، بدلا من الأخذ بنظر الإعتبار ما هي الخدمات التي يجب ترخيصها حقا و كيف. وهذا الأمر يتضح بجلاء من الأحكام الخاصة بالترخيص التي تم تطبيقها على خدمات البث الإذاعي و التلفزيوني. فبينما يعد ترخيص وسائل البث الإذاعي و التلفزيوني مطلبا مقبولا، لا يمكن فعل ذلك فقط عن طريق توسيع نظام ترخيص صمم للاتصالات {ليشمل خدمات الأخرى}. الا ان تحليلا دقيقا لأحكام الترخيص الواردة في الفصل 7 من مشروع قانون هيئة الإعلام و الاتصالات توحي الى ان هذا ما قد تم فعله بالضبط. فعلى سبيل المثال، ان نظام الترخيص لا تعكس أي من الإحتياجات المعينة للإعلام المرئي و المسموع، والتي تتضمن أحكام صُمم خصيصا لتعزيز التنوع و كذلك للتأكد من ان مجموعة واسعة من لاعبين و أنواع من لاعبين مختلفين سيكون لهم حضورهم على موجات الأثير. في الحقيقة ليست هناك من مقاييس متخصصة لمنح التراخيص لوسائل البث الإذاعي و التلفزيوني، غير المعايير العامة حول خدمات الزبائن، المنافسة و التعامل العادل مع الزبائن، حيث يخص كل ذلك مقدمي خدمات الاتصالات.

مثال آخر على اخفاق مشروع قانون هيئة الإعلام و الاتصالات لتفصيل أحكامها على نحو تتسجم مع الجملة المتنوعة الواسعة من الخدمات التي وضعها ضمن مهمته {اختصاصه} التنظيمية هو الأحكام الخاصة بأجهزة المستخدمين المبينة في المواد 7-9. انه لأمر ملائم بشكل واضح، وفي الحقيقة ضروري، للجهة المنظمة أن تفرض شروط على أجهزة مستخدمين معينة، مثلا لحماية المستهلكين و لضمان التوافقية (قابلية الأجهزة المتنوعة أن تعمل مع بعضها البعض م-). ولكن المادة 7 تطلب من هيئة الإعلام و الاتصالات وضع "مجموعة كاملة من قواعد فنية لقطاع تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات و أجهزة التي يستخدمها المستهلك"، و لا يجوز استخدام أو بيع أي جهاز غير مطابق لهذه المقاييس. مرة أخرى، نرى بأن الأحكام تم تمديدها أو توسيعها لغرض معين ما وراء أي مصلحة عامة مشروعة.

ما يفاقم مشكلة التوسيع العشوائي لأحكام خاصة بالاتصالات لتشمل مجموعة متنوعة من لاعبين آخرين و جملة أخرى من الخدمات، هو العقوبات الشديدة الموضوعية لإنتهاك القانون، اذ إن المادة 75 تنص على الحكم بالسجن للإستخدام غير المشروع لأنظمة الاتصالات دون دفع الرسوم (التي قد تتضمن استخدام السكايب للمكالمات الهاتفية)، بينما تنص المادة 76 على نفس الشيء لإستخدام وسائل اعلام غير قانونية لأغراض اتصالات دون دفع الرسوم. المادة 80 مادة قاسية، و التي تنص على الحكم بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر لكل من شغل شبكة اتصالات عامة خلافا لأحكام القانون (أي دون ترخيص). و المادة 82 تنص على الحكم بالسجن مدة لا تقل عن ستة أشهر لكل من يستخدم الموجات الراديوية دون ترخيص.

#### قضايا أخرى

قانون الصحافة، على سبيل المثال، يعرف الصحفي في المادة 1(1) (1) أي شخص "يزاول عملا صحفيا وهو متفرغ له". وهذا يستثني اي شخص مارس الصحافة و لم يتفرغ له {دوام جزئي، part-time م-} وحتى يمكن تفسيرها بأنها تستثني الأشخاص اللذين يعملون بالقطعة {فري لانس م-} أو صحفيين آخرين عملوا

كـمـسـتـشـارـيـن {بـنـاء عـلـى عـقـود الإـسـتـشـارـة consultants}. و انه ليس من الواضح ايضاً فيما اذا كان هذا التعريف يشمل الصحفيين الذين يعملون للإعلام الجديد، كالمدونين أو كتاب المنشورات الإلكترونية على الإنترنت.

أن أنواع الفوائد التي ينص عليها قانون الصحافة، الى الحد المسموح به بموجب القوانين الدولية، يجب توفيرها الى كل هؤلاء الأفراد، وربما الى مجموعة أوسع من اللاعبين. على سبيل المثال، ان توصية المجلس الأوروبي الخاصة بحماية المصادر تنطبق على "الصحفيين". غير أن الصحفي تم تعريفه ك"أي شخص طبيعي أو معنوي يخترط بشكل منتظم أو مهنيًا في جمع و نشر المعلومات الى العامة عبر أي وسيلة من وسائل الاتصالات".<sup>44</sup>

ان تعريف الوسيلة الإعلامية، الذي يفيد بأنها أية مؤسسة "تختص بالصحافة و الإعلام و مسجلة وفقاً للقانون"، يفاقم هذه المشاكل. ان هذا التعريف موارد {circular definition} قدر تعريفه للإعلام كإعلام. اصف الى ذلك، انه أمر اشكالي جدا ان يقتصر تعريف الإعلام على مؤسسات تم تسجيلها قانون. بالأحرى، كان ينبغي أن يركز التعريف على ما تفعله المؤسسات فعلاً، بدلا من التركيز على قدر من تركيبها الرسمية.

كما التنويه سلفاً، مشروع قانون الإنترنت يعنى في جله بأثبات الجرائم المتعلقة باستخدام الإنترنت أو أجهزة الحواسيب. الا انه يتضمن بعض الأحكام المتعلقة بالتحقيق في هذه الجرائم و بعض هذه الأحكام اشكالية. المادة 1)26، على وجه الخصوص، تمنح القضاة صلاحيات واسعة جدا لإصدار أوامر متعلقة بالتحقيقات و الأدلة، دون فرض أية شروط على هذه الصلاحيات. وهكذا تسمح المادة 1)26(أ) للقضاة بأصدار أوامر لطرف ثالث بخزن البيانات الموجودة على الحواسيب كلما كان هناك احتمال لتغير هذه المعلومات و او تعرضها للفقْدان، ولكن هذا هو الشرط الوحيد لإصدار هكذا أوامر. كل من يشغل حساب بريد الكتروني فاعل يندرج تحت هذا الوصف. و المادة 1)26(هـ) تسمح للقضاة بضبط أجهزة الكمبيوتر و نقلها الى الجهات المعنية لتحليلها، مرة أخرى، دون فرض أي شرط على هذه الصلاحية.

#### الإستنتاج

مرة أخرى، نرى في النهج المشترك للقوانين الخمسة انعدام خطير لإحترام الحقوق الأساسية للإنسان؛ الحق في حرية الإجتماع و الحق في حرية التعبير. في معظم الحالات، تسعى هذه الأحكام الى فرض قيود غير مبررة على ممارسة هذه الحقوق. اذا اخذنا القوانين الخمسة مجتمعة مع القيود الواسعة المفروضة على المحتوى فيها و كذلك المستوى المفرط لسيطرة الحكومة على ممارسة هذه الحقوق، تفرض القوانين الخمسة قيود شديدة جدا بالفعل على حقوق الإنسان الأساسية.

#### **4. المضي قدما: إجراءات ايجابية**

تضع القوانين الدولية التزامات متنوعة على الدول لخلق بيئة من شأنها تعزيز التدفق الحر للمعلومات و الأفكار، وتدعم حق الإجتماع. يمكن القيام ذلك، الى حد ما، عن طريق عدم وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق. وهكذا، فإن القيود المفروضة على المحتوى والمذكورة في قسم 1.3 من هذا التقرير ينبغي أما الغائها تماماً، أو في الأقل تعديلها لجعلها تتماشى مع المقاييس الدولية.

ولكن القوانين الدولية تضع التزاماً على الدول أيضاً لإتخاذ تدابير ايجابية لتعزيز هذه الحقوق. بالتحديد، يُطلب من الدول القيام بما يلي:

- تبني تشريع يضع حق الحصول على المعلومات موضع التنفيذ، المعلومات التي بحوزة المؤسسات العامة.
- ضمان قطاع متنوع من وسائل البث، يعكس آراء و وجهات نظر كافة فئات المجتمع.
- وضع تدابير حماية معينة للصحفيين.
- خلق بيئة تساعد على تيسير حرية الإجتماع.

<sup>44</sup> Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Journalists not to Disclose Their Sources of Information, 8 March 2000, Definitions.

القوانين الخمسة التي تم مناقشتها بالتفصيل في هذا التقرير تتضمن بعض تدابير متجاوبة مع هذه الإلتزامات. إلا أنها تفشل فشلاً ذريعاً في أن تقوم بالمطلوب بموجب القوانين الدولية في هذا المجال. والأحكام المتناثرة القليلة حول {حق} الحصول على المعلومات تخفق الى حد بعيد في أن تكون قانون متكامل حول حق الحصول على المعلومات، يخفق مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات في توفير دعم قوي للتنوع. والحماية للصحفيين محدودة جدا و مشروع قانون {حرية} الإجتماع قانون تقييدي للغاية.

هذا القسم من التقرير يستعرض ما هو مطلوب للإيفاء بالإلتزامات الإيجابية بموجب القوانين الدولية فيما يخص حرية التعبير و حرية الإجتماع.

#### 1.4 حق المعرفة

كما دُكر سلفاً، الحق في الوصول الى المعلومات التي بحوزة المؤسسات العامة هو حق من حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها من قبل منظمة الأمم المتحدة (UN)،<sup>45</sup> وكذلك الهيئات الإقليمية الثلاث لحماية حقوق الإنسان، في أوروبا،<sup>46</sup> أمريكا الشمالية، أمريكا الوسطى و أمريكا الجنوبية<sup>47</sup> و أفريقيا.<sup>48</sup> المطلوب هو وضع تشريع مفصل بغية وضع هذا الحق موضع التنفيذ، وتم تبني قوانين خاصة بحق المعرفة في ما يقارب 90 بلدا في جميع أنحاء العالم.<sup>49</sup> لم يتبنى العراق بعد هكذا تشريع، ويجب القيام بذلك بأسرع ما يمكن.

تتضمن القوانين الخمسة بضعة أحكام بدائية حول حق الحصول على المعرفة. على سبيل المثال، تنص المادة 6 من قانون الصحافة بأن للصحفيين الحق في الإطلاع على تقارير، معلومات و المنشورات الرسمية، و على المؤسسات العامة تسهيل هذا الأمر، ما لم يؤدي كشف المعلومات الى الحاق الضرر بالنظام العام و أو يخالف أحكام القانون. وللصحفيين ايضا الحق في حضور المؤتمرات و الإجتماعات العامة. المادة 6(3) من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات ينص على حق محدود للوصول الى سجل التراخيص لأطراف لديهم "مصلحة قانونية كبيرة" فيها.

ينص مشروع قانون حرية الإجتماع على جملة من الأحكام، أوسع بقليل، و لكن محددة جدا. المادة 12 تعرف "حق الحصول على المعلومات" كـ "حق المواطن للحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية بموجب القانون"، مع تركيز خاص على المعلومات المتعلقة بعمل هذه المؤسسات و على القرارات و السياسات التي تؤثر على العامة. تسمح المادة 3(1) للمؤسسات العامة وضع قواعد بيانات متاحة {غير مقيدة م-} و نشر معلومات حول عملها. المادة 3(2) تعطي الصلاحية للمفوضية العليا لحقوق الإنسان لإستماع لشكاوى المواطنين فيما يخص حرمانهم من الوصول الى المعلومات، و اينما كان مناسباً، أن تطالب المؤسسات العامة بتوفير المعلومات التي المطلوبة منها.

يبدو بوضوح بأن هذا ليس هو الإطار الصحيح لحق الحصول على المعلومات، و لها مشاكل كبيرة حتى وفقا لشروطه هو. وهكذا، تكون السلطات العامة مخولة بأنشاء قواعد بيانات بدلا من أن تطالب بذلك. وأن الحق في الحصول على المعلومات يكون "بموجب القانون" فقط، لذا في غياب تشريع يخص الحصول على المعلومات و يُمكن طالب المعلومات من الحصول عليها، يكون هذا على درجة قليلة من الأهمية. دون وجود إطار أوضح حول حق الحصول على المعلومات، ليس من الواضح كيف يتجاوب المفوضية العليا لحقوق الإنسان مع الشكاوى.

هذه تصريحات مفيدة، و لكنها لا تشكل البداية لوضع المشروع التشريعي المفصل و الضروري لضمان الإحترام لهذا الحق. ان هذه الأحكام، بين أشياء اخرى، أحكام مقيدة على نحو مفرط، و غير واضح من حيث نطاقها. انها لا تضع التزمات ايجابية على المؤسسات العامة لنشر المعلومات، وتخفق في وضع أية إجراءات لتقديم الطلبات للحصول على المعلومات أو تحديد جملة واضحة من الإستثناءات للحصول على المعلومات، و تم وصف حق

<sup>45</sup> General comment No. 34, note **Error! Bookmark not defined.**, para. 18.

<sup>46</sup> *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, 13 November 2008, Application No. 37374/05.

<sup>47</sup> *Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 September 2006, Series C No. 151, (Inter-American Court of Human Rights). Available at: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc).

<sup>48</sup> *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, 32<sup>nd</sup> Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 17-23 October 2002, Banjul, The Gambia. Available at: [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html).

<sup>49</sup> See [www.RTI-Rating.org](http://www.RTI-Rating.org).

الطعن في أحسن الأحوال فقط بأكثر المصطلحات سطحية، انها لا توفر الحماية للكشف عن المعلومات عن حسن نية، و لا تنص على عقوبات لعرقلة الحصول على المعلومات كما لا تنص على اجراءات ترويجية {تروج لحق الحصول على المعلومات -م-}.

ما هو مطلوب حقا هو قانون مفصل و مكرّس لحق الحصول على المعلومات، الذي يضع هذا الحق موضع التنفيذ بموجب المقاييس العالمية. ان هكذا قانون ينبغي أن يغطي سبعة مجالات رئيسية، كما يلي:<sup>50</sup>

#### 1. حق الحصول على المعلومات و نطاقه

يجب أن يحدد القانون بوضوح بأن لكل فرد الحق في الحصول على المعلومات التي بحوزة السلطات العامة، وهذا الحق خاضع فقط لنظام استثناءات محدد تم صياغته بوضوح. يجب أن ينطبق على كافة المعلومات التي بحوزة السلطات العامة أو التي يمكن للسلطات العامة الوصول إليها. ينبغي تعريف السلطات العامة بوضوح كي يتضمن الفروع الثلاثة للحكومة - السلطة التنفيذية، و كذلك السلطة التشريعية و السلطة القضائية أيضا - يكون قانونا فاعلا على كافة المستويات - بما فيها الأقاليم، المحافظات و كذلك على مستوى البلديات {مادون المحافظات -م-} - و المؤسسات القانونية و الدستورية، الشركات المملوكة او المسيطر عليها من قبل الدولة، المؤسسات التي تملكها، تسطيرها عليها أو تمويلها الدولة بشكل كبير، و المؤسسات التي تنفذ وظائف عامة.

#### 2. الإجراءات الخاصة بالطلب

ينبغي وضع اجراءات مفصلة في القانون لكيفية تقديم الطلبات للحصول على المعلومات. و ينبغي أن تشمل تلك الإجراءات، بين اشياء أخرى، على كيفية تقديم طلب بشكل رسمي - الذي ينبغي ان يشمل على كيفية تقديمه سواء كان عن طريق البريد، الفاكس، البريد الإلكتروني أو التسليم {التوزيع} الشخصي، بما فيها شفويًا - الإلتزام بتقديم المساعدة لمقدمي الطلبات عند الحاجة، غياب وضع أي شرط على مقدمي الطلبات لإعطاء أسباب لطلباتهم، مواعد واضحة للإستجابة لطلباتهم، حق مقدمي الطلبات لتحديد الشكل الذي يتم تلبية طلباتهم فيه - على سبيل المثال عن طريق البحث في سجلات، عن طريق تلقي نسخ مادية {حقيقية اي مطبوعة... الخ -م-} او عن طريق تلقي نسخ الكترونية - و اي رسوم للحصول على المعلومات.

#### 3. واجب النشر

ينبغي ان يتم استكمال حق الأفراد في طلب الحصول على المعلومات بوضع التزام على السلطات العامة بنشر المعلومات المهمة على أساس استباقي. ينبغي ان يشمل ذلك معلومات حول السلطات العامة، بما فيها معلومات مالية، معلومات حول السياسات (policies) الرئيسية و وثائق توجيهية ذات صلة بالسلطة العامة، معلومات مفصلة حول برامجها و نشاطاتها، و كذلك معلومات حول المعلومات التي بحوزتها و كيفية الوصول إليها.

#### 4. استثناءات

ينبغي ان يتضمن القانون قائمة شاملة بالأسس التي يتم بموجبها رفض طلب للحصول على المعلومات (الإستثناءات). و ينبغي أن تحدد القائمة المصالح التي يتم حمايتها - مثل الخصوصية، الأمن الوطني، إنفاذ القانون و القدرة التنافسية التجارية - و السماح برفض الطلبات للحصول على المعلومات فقط حين يتسبب كشف المعلومات في الحاق الضرر بتلك المصالح. وينبغي ان ينص القانون على هيمنة المصلحة العامة، وهكذا ينبغي كشف تلك المعلومة حتى لو تسبب ذلك بالحاق الضرر بمصلحة مصادنة، حين تكون مجمل المصلحة العامة في كشف المعلومة أكبر من الضرر المتكبد. وأخيرا، ينبغي أن يوضح قانون حق الحصول على المعلومات، في حال تعارضه مع قانون آخر خاص ب(السرية)، ان يوضح بأن أحكامها سائدة عليه.

#### 5. الطعون

<sup>50</sup> For a detailed list of the requirements of these areas see the RTI Legislation Rating Methodology Indicators prepared by the Centre for Law and Democracy and Access Info Europe. Available at: <http://www.rti-rating.org/Indicatorsfinal.pdf>.

ينبغي أن ينص القانون على حق الطعن حين يتم رفض طلب للحصول على المعلومات، وحين لا يتم احترام أحكام أخرى من القانون. وينبغي ان يشمل ذلك الإحتكام الى سلطة أعلى داخل نفس السلطة العامة (الطعن الداخلي)، وحق الطعن لدى هيئة اشرافية ادارية مستقلة (الطعن الخارجي) و حق الطعن لدى المحاكم. مثالياً، ينبغي أن ينص القانون على تشكيل هيئة اشرافية ادارية مستقلة مكرسة {لهذا الأمر} (أي مفوضية المعلومات أو مفوض المعلومات) كي يكون بمثابة هيئة الطعن الخارجي.

#### 6. الحماية و العقوبات

ينبغي على القانون وضع نظام للعقوبات و الحماية. ينبغي ان تكون هناك عقوبات على العرقلة المتعمدة لحق الوصول الى المعلومات، مثلاً لإتلاف وثائق، رفض التعاون مع الهيئات الإشرافية او للإخفاق في احترام التزامات الكشف المنصوصة عليها في القانون. وينبغي توفير الحماية أيضاً لكل من يكشف عن حسن نية عن المعلومات، سواء كانت تلك بموجب التزام منصوص عليه في القانون أو انطوى على كشف معلومات حول مخالفات.

#### 7. اجراءات ترويجية

ينبغي ان يضع القانون أيضاً عدداً من الإجراءات الترويجية. أمثلة على ذلك تتضمن وضع التزام على كافة السلطات العامة لتعيين مسؤولين يتكرسون لهذا الأمر (موظف المعلومات، موظفو المعلومات) ليتخذوا زمام المبادرة لتنفيذ القانون، بما فيها تلقي الطلبات، و وضع التزام على هيئة مركزية لتتولى اتخاذ تدابير للتحقيق {التوعية} العامة، وضع نظام لوضع الحد الأدنى من مقاييس حفظ السجلات، أن ينص على الإلتزام بتوفير برامج تدريبية مناسبة للكادر، و على الإلتزام باعداد تقرير سنوي لما قد تم انجازه لتنفيذ القانون.

### 2.4 استقلالية تنظيم للبت

الركيزة الثانية الرئيسية لنظام ديمقراطي لتنظيم حرية التعبير و حرية الإجتماع اللتان تعدان من الحريات الأساسية هو تأسيس نظام مستقل لتنظيم البث، جنباً الى جنب مع جملة قواعد لإدارة الترددات الراديوية (موجات الأثير).

يعد مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات إنطلاقاً بهذا الإتجاه، ولكنه يخفق في ان تنعكس المقاييس العالمية فيه من جوانب مهمة. كما لوحظ سلفاً، المشاكل الرئيسية فيه هو انه لا يوفر بما فيه الكفاية ضمانات قوية لإستقلالية الهيئة الإشرافية و الأجزاء المكوّنة لها، و انه يخفق في وضع نظام ملائم لترخيص وسائل البث الإذاعي و التلفازي، ان نظام تنظيم المحتوى الذي يصفه يخفق في حماية وسائل البث و وسائل اعلام أخرى من عقوبات غير معقولة و مفرطة.

المقاييس العالمية الرئيسية في هذا المجال هي كما يلي:

#### 1. استقلالية التنظيم

كما تم التنويه سلفاً، تتطلب القوانين الدولية امثال دقيق للحكم {المادة القانونية} الذي يفيد بأن اي هيئة تنظيمية تمارس السلطة على وسائل الإعلام ينبغي حمايتها من التدخل السياسي و التجاري. (أي ينبغي أن تكون مستقلة). فيما يتعلق بهيئة الإعلام و الإتصالات، هذا الحكم {المادة القانونية -م-} ينطبق على الجزء الرئيس من الهيئة و الهياكل المكوّنة لها، الى الحد الذي تمارس فيه صلاحيات مستقلة. ليست هناك صيغة واحدة لضمان الإستقلالية، وهذا يعتمد على الهياكل المؤسساتية و الوضع الإجتماعي السياسي لكل بلد. مع ذلك، هناك عدد من المبادئ و الأنظمة المعترف بها لتعزيز الإستقلالية. أولاً، ينبغي ان يعترف القانون بجلاء بأستقلالية الهيئة. مثالياً، ينبغي ان يكون هذا الإعتراف موجود في الدستور أيضاً، وهذه هي الحالة في العراق.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> See Article 103.

ثانياً، ينبغي ان يتضمن القانون تصريح واضح و مفصل حول مجمل سياسة البث الإذاعي و التلفزيوني، و كذلك حول صلاحيات و مسؤوليات الهيئة التنظيمية. وأن مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات يفي بهذا الغرض جزئياً فقط، وكما لوحظ سلفاً، أنه يركز الى حد كبير على الإتصالات على حساب البث.

ثالثاً، ينبغي ان يتم تعيين أعضاء الهيئة التنظيمية على نحو يحميهم من التدخل. ان نقاط الضعف الموجودة في مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات بهذا الخصوص تمت مناقشتها سلفاً بالتفصيل. رابعاً، ينبغي ان تكون الهيئة قابلة للمساءلة أمام الناس عن طريق السلطة التشريعية و ينبغي حماية تمويلها من التدخل. وهذا صحيح الى حد كبير في حالة هيئة الإعلام و الإتصالات التي قابلة للمساءلة أمام البرلمان فيما يخص تمويلها (المادة 36). الا انه ليس من الواضح تماماً من مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات فيما اذا كانت هيئة الإعلام و الإتصالات قابلة للمساءلة أم لا أمام البرلمان من جميع النواحي.

## 2. عملية تخطيط توزيع الترددات

يُذكر في كثير من الأحيان ان موجات الأثير من الموارد العامة و انها ينبغي ادراجها بما يصب في المصلحة العامة. في الأنظمة الديمقراطية، يتم وضع عملية تخطيط شاملة فيما يتعلق بأدارة هذه الترددات من أجل تحقيق هذه الغاية. تم اجراء مشاورات مكثفة مع أصحاب مصلحة معينين لضمان كون عملية التخطيط تستجيب لإحتياجات العامة و مصالحهم. وهذا الأمر غير موجود في مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات، والذي يبدو انه يمنح ممارسة الصلاحية على مخطط الترددات الى اللجنة الإستشارية للترددات الراديوية، الخاضعة لصلاحية الهيئة نفسها لإتخاذ القرارات النهائية.

## 3. الترخيص

يجب عرض عملية الحصول على ترخيص البث بوضوح في القانون، ويتم تعزيزها {استكمالها} بنشر قانوني. وينبغي أن يتضمن ذلك تفاصيل كيفية تقديم طلب للحصول على ترخيص، و ضمانات بأن العملية ستكون عادلة و شفافة. وما يشكل جزء هام من هذه العملية هو أن المقاييس التي يتم بموجبها إتخاذ القرار و الإختيار بين طلبات التراخيص المتنافسة، ينبغي عرضها في القانون مقدماً. من الممكن وضع المقاييس بشكل مفصل في الأحكام القانونية، ولكن ينبغي وضع المقاييس الرئيسية في التشريع الرئيسي.

أن مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات يتماشى الى حد كبير مع هذه المقاييس. الا أنه ليست هناك من ضمانات وجود الشفافية في عملية الترخيص. اضافة الى ذلك، المقاييس المطلوبة لإتخاذ القرار بين طلبات الترخيص هي، كما ذكر سلفاً، لم يتم تصميمها لتلائم مع وسائل البث، بل هي بالأحرى مصصمة في المقام الأول لإستيعاب مقدمي {خدمات} الإتصالات. وعلى وجه الخصوص، ليس هناك مفهوم فكرة التنوع في موجات الأثير، بالمعنى المقصود للتنوع في سياق البث (والذي لا يعني وجود منافسة تجارية فقط).

انه لأمر واضح جدا في القوانين الدولية، في الأقل، بأنه على الدول تعزيز التنوع في موجات الأثير، بما فيها عن طريق نظام الترخيص. وتبنت المنظمات الدولية لحماية حرية التعبير؛ الأمم المتحدة (UN)، منظمة الأمن و التعاون الأوروبي (OSCE)، منظمة الدول الأمريكية (OAS) و المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب، تبنت اعلان مشترك في عام 2007 حول تنوع وسائل الإعلام المرئي و المسموع.<sup>52</sup> يشير الى ثلاث سمات أساسية للتنوع، أي تنوع الوسيلة، تنوع المصدر و تنوع المحتوى.

النوع الأو من التنوع يشير الى الحاجة الى ضمان ان الدول تقوم بتعزيز وجود وسائل البث الثلاثة كلها؛ العامة، التجارية و المجتمعية. ينبغي أن تستفيد الأنواع الثلاثة جميعها من "الوصول بشكل عادل الى كافة برامج التوزيع المتوفرة". وقد يتطلب هذا، بين أمور اخرى، "حجز ترددات كافية" لوسائل البث العامة و المجتمعية. ويدعو الإعلان الأفريقي أيضا الى تخصيص عادل للترددات بين الأنواع المختلفة من وسائل البث، وتعزيز وسائل البث المجتمعية على وجه الخصوص، "بحكم قدرتها على توسيع امكانية وصول المجتمعات الفقيرة و الريفية الى موجات الأثير."<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Adopted on 12 December 2007.

<sup>53</sup> See Principle V.

النوع الثاني من التنوع هو التعددية، التي تتطلب وضع إجراءات ايجابية لمنع احتكار موجات الأثير. كما ذكر الإعلان المشترك لعام 2007: "ينبغي وضع تدابير خاصة، بما فيها أحكام تخص منع الإحتكار، لمنع تمركز ملكية الإعلام أو تعددية ملكية وسائل الإعلام {أن يملك جهة أو شخص ما امثر من وسيلة اعلامية -م-}، بشكليها الأفقي والعمودي على حد سواء." وشددت محكمة البلدان الأمريكية على هذه الحاجة لوجود هكذا تدابير:

يجب أن تتماشى شروط استخدام {الإعلام} مع متطلبات هذه الحرية، حيث يجب أن تؤدي، بين جملة أمور أخرى، الى تعددية وسائل الإتصال، منع كافة انواع الإحتكار، مهما كان نوعه، و ضمانات لحماية حرية و استقلالية الصحفيين.<sup>54</sup>

أخيراً، يمكن وضع إجراءات مختلفة لتعزيز تنوع المحتوى، بما فيها توفير الدعم "لإنتاج محتوى يساهم مساهمة فعالة في التنوع" و "و إجراءات لتعزيز منتجين محتوى مستقلين".<sup>55</sup> قد تتباين الإجراءات بحد ذاتها بحسب السياق. فعلى سبيل المثال، يشدد الإعلان الأفريقي، على الحاجة الى الترويج الى استخدام اللغات المحلية.<sup>56</sup>

#### 4. تنظيم المحتوى

تم وصف الخطوط العريضة الرئيسية سلفاً لتنظيم البث في نظام ديمقراطي. وتتضمن تلك الخطوط العريضة تطوير أو وضع مدونة قواعد السلوك، بالتشاور مع أصحاب المصالح جميعهم، تطبيق هذه القواعد، بما فيها عن طريق الشكاوى، من قبل هيئة اشرافية مستقلة، و تثبيت نظام متدرج للعقوبات، مع وجود ضمانات بان العقوبات الأشد وطأة يتم انزالها فقط حين تخفق العقوبات الأقل صرامة من تصحيح الخرق الحاصل. أن مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات تراعي هذه القواعد جزئياً فقط، كما ذكر أعلاه.

#### 3.4 توفير حماية خاصة للصحفيين

ينص قانون الصحافة على عدد من الأحكام الخاصة بالحماية للصحفيين. يتألف بعض منها من وعود غير واضحة بتوفير نوع أو آخر من الدعم للصحفيين. تنص المادة 2، كهدف من أهداف القانون، تعزيز حقوق الصحفيين و "ضمان حمايتهم". المادة 3 تدعو المؤسسات العامة و جهات أخرى الى توفير التسهيلات لعمل الصحفيين على نحو يحافظ على كرامتهم. وتنص المادة 7 بأنه "لا يجوز التعرض الى أدوات الصحفية" الا بموجب القانون. المادة (1)8 تنص على انه يجب أنتم لا يتم مساءلة الصحفي بسبب عمله، ما لم يكن فعله مخالفا للقانون، بينما تشترط المادة (2)8 على مذكرات القبض التي تصدر بحق الصحفيين أن تذكر "الأسباب المقنعة" لإلقاء القبض. ببساطة، هذه الأحكام أكثر غموضاً من أن تكون لها أي منفعة عملية.

بعض الفوائد التي يوفرها قانون الصحافة أكثر واقعية في طبيعتها. بموجب المادة 10، يمكن مساءلة الصحفيين فقط بخصوص عملهم و بأمر صادر من المحكمة لهذا الغرض. على المحكمة تبليغ نقابة الصحفيين او الوسيلة الإعلامية التي يعمل فيها الصحفي عن أي تهم موجهة الى اليه، و يجوز لرئيس النقابة أو الوسيلة الإعلامية، أو ممثل عنهم، حضور استجواب الصحفي و محاكمته. تنص المادة 11 على المرتبات المستحقة لأسر الصحفيين الشهداء، و للصحفيين اللذين يتعرضون لإصابات أثناء أدائهم لواجباتهم. المادة 12 تنص على ان الصحفيين اللذين يتعرضون لإصابات أثناء تأديتهم لعملهم يتلقون الرعاية الصحية مجاناً.

ينص قانون الصحافة أيضاً على أحكام معينة خاصة بحماية عمل الصحفيين. المادة 13 تلزم وسائل الإعلام بأبرام عقود مع الصحفيين، وفق نموذج تعدده نقابة الصحفيين، بينما تمنع المادة 14 انهاء خدمة الصحفي تعسفاً.

أخيراً، تنص المادة 4 على ان للصحفيين حق الحصول على المعلومات من مصادرهم و نشرها. اضع الى ذلك، لهم حق الإحتفاظ "بسرية مصادرهم".

<sup>54</sup> *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34.

<sup>55</sup> 2007 Joint Declaration.

<sup>56</sup> Principle III.

من وجهة نظر القوانين الدولية، على الدول توفير نوعين من الإمتيازات للصحفيين (أنظر أدناه). يمكن للدول، بالطبع، توفير اية امتيازات و فوائد خاصة ترغب بتقديمها، طالما لا يشكل ذلك انتهاكا لحقوق الإنسان و بالأخص الحق في حرية التعبير. ولكن ليست ملزمة بالقيام بذلك. من الناحية التطبيقية، في الغالبية العظمى من الدول، لا يتلقى الصحفيين أي فوائد أو مرتبات خاصة من الدولة، كما لا يتلقون أي حماية خاصة فيما يتعلق لمشغليهم بموجب قوانين العمل.

كما ذكر أعلاه، هناك مشاكل محتملة جراء تلقي فوائد خاصة مباشرة من الدولة، بما أن هذا الأمر قد يؤدي الى التبعية {فقدان الإستقلالية} و كذلك التحجم عن الإنخراط في توجيه الإنتقاد الصريح اما خوفا من فقدان هذه الفوائد او بسبب عدم الرغبة في أن يبدووا ناكرين للجميل (العض على اليد التي تطعمك). في كثير من الأحوال، يضع المجتمع علامات استفهام على هكذا فوائد خاصة، بما انه ليس بأمر منطقي منح الإمتيازات بهذه الطريقة للصحفيين. وهكذا نجد في سياق العراق، هناك عدة مهن أخرى – مثل العسكر، الشرطة، موظفي الرعاية الصحية و حتى المعلمين – يبدو انه لديهم نفس المطالبة بالفوائد الناجمة من الموت {القتل} و الإصابات ذات الصلة بعملهم، أو بالرعاية الصحية المجانية.

و أخيراً، يجب أن يساورنا الشك دوماً حول أسباب التي تدفع بالحكومة لترغب بتوفير فوائد للصحفيين.

يمكن ابراز حجج مماثلة تقريبا فيما يخص توفير الحماية الخاصة بالعمل للصحفيين. والإستثناء الوحيد هو ما يشار اليه أحيانا بـ"بند الضمير"، حيث يستطيع الصحفيون بموجب القانون أن يتمتعوا بحق الرفض في الإنخراط في صحافة تكون ضد معتقداتهم و قيمهم، سواء كان بسبب المحتوى (على سبيل المثال العمل الصحافي بدوافع سياسية)، أو بسبب الطريقة (مثلا استخدام وسائل خفية لجمع المعلومات). يتعلق هذا النوع من الحماية مباشرة بطبيعة عمل الصحفيين، و أحيانا يتم منحه أيضا الى مهنيين آخرين، مثل الموظفين العاملين في مجال الطب. و الا هناك قدر ضئيل من المنطق في توفير حماية عمل خاصة للصحفيين و لا توجد هكذا حماية في معظم البلدان.

المجالين اللذين تدعو القوانين الدولية الى توفير امتيازات خاصة فيهما للصحفيين، أو بالأحرى لمجموعة أوسع من اللذين يخترطون في التواصل الإجتماعي، يتعلقان بحماية المصادر و الإعتماد الرسمي (accreditation) {أي الموافقة الرسمية الخاصة بوصول صحفيين الى اماكن معينة م-}. وهكذا فيما يتعلق بحماية المصادر، أعلنت المحكمة الأوروبية الخاصة بحقوق الإنسان:

ان حماية المصادر الصحفية هي احدى الشروط الأساسية لحرية الصحافة...دون وجود هكذا حرية، يحتمل ان تخشى هذه المصادر من مساعدة الصحافة في اطلاق العامة على مسائل تخص المصلحة العامة. ونتيجة لذلك قد يتم تقويض دور المراقبة الفعالة للصحافة و التأثير سلبا على قدرة الصحافة في توفير معلومات دقيقة و موثوقة.<sup>57</sup>

بعبارة أخرى، من الضروري السماح للصحفيين حماية هوية مصادرهم السرية، حتى ان لم يستطع الآخرون الحفاظ على سرية هذه المعلومات، مثلا في سياق قضية قانونية. ولقد تم الإعتراف بهذا من قبل مؤسسات حقوق انسان دولية أخرى.<sup>58</sup> السبب الرئيس لهذا الأمر هو، دون وجود هكذا حماية، تخشى هذه المصادر من المبادرة أصلا {للإدلاء بمعلومات}، على حساب التدفق الحر للمعلومات الى العامة.

على نحو مشابه، لقد اعترفت محاكم حقوق الإنسان الدولية و مؤسسات أخرى بالحاجة الى توفير امكانية وصول خاص بالصحفيين الى أماكن محددة عن طريق وسيلة الإعتماد الرسمي. في قضية حصلت في كندا، اقرت لجنة حقوق الإنسان التابعة للمنظمة الدولية ضمنا بأهمية نظام الإعتماد، معلنة:

<sup>57</sup> Goodwin v. United Kingdom, 27 March 1996, Application No. 17488/90, para. 39.

<sup>58</sup> See, for example, the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 32nd Session, 17-23 October 2002, available at: [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html), Principle XV.

توافق اللجنة على أن حماية الإجراءات البرلمانية يمكن اعتباره هدف مشروع للنظام العام وهكذا يمكن أن يكون نظام الإعتماد وسيلة لها ما يبررها لتحقيق هذا الهدف.<sup>59</sup>

لما للصحفيين من دور هام في اطلاع الجمهور، فإن منح الصحفيين امتياز الوصول الى اماكن معينة أمر ملائم، أماكن مثل البرلمان، و معظم الأنظمة الديمقراطية يوظفون نوع من النظام لتحقيق هذا الغرض.

بشكل عام، القوانين الدولية الخاصة بالحق في حرية التعبير لا تميز بين الصحفيين و الأفراد العاديين، حيث توفر المستوى عينه من الحماية لكل. وهكذا تبدو مسألة حماية المصادر و الإعتماد الرسمي استثنائين لهذه القاعدة بما انهما ينطبقان على الصحفيين فقط و العاملين الآخرين في مجال التواصل الإجتماعي (communicators). الا ان حقيقة الأمر غير ذلك. إذ ان الغرض من توفير هذه الحماية الخاصة ليس لحماية الصحفي في حد ذاته، بل بالأحرى لحماية حق العامة في الحصول على المعلومات، وهو حق مصان بشكل واضح في ظل الضمانات الدولية الخاصة بحرية التعبير.<sup>60</sup> بهذه الطريقة، يمكننا القول بأنه بينما يتم توفير فوائد مباشرة الى الصحفيين، المستفيد الحقيقي (أي صاحب المصلحة الحقيقي) هو جمهور العامة.

لا ينص قانون الصحفيين على نظام إعتماد (accreditation) للصحفيين. بينما ينص على توفير الحماية للمصادر، فكرة الحماية هذه عامة جداً بطبيعتها و قد لا تكون مفيدة في الممارسة العملية. على سبيل المثال، رغم ان الحماية تبدو بأنها مطلقة، فبموجب القوانين الدولية، وفي جميع البلدان تقريباً، هناك مصالح معينة، مثل حق شخص متهم في الدفاع التام عن نفسه، تتجاوز هذا الحق. فبدلاً من ترك هذا الأمر كلياً لحرية تصرف المحاكم، سيكون من المفضل الى حد كبير الإشارة في القانون الى متى و تحت أية ظروف يمكن تجاوز هذا الحق. يمكن أيضاً توضيح الحق بالتفصيل على نحو مفيد بعدة طرق أخرى. وهكذا، يمكن وصف نطاق الحق، الذي ينبغي ان يشمل كافة المعلومات التي من شأنها كشف هوية المصدر، جنباً الى جنب مع الظروف المختلفة التي يحق للصحفيين فيها تأكيد هذا الحق (أي ليس أمام محكمة فقط، بل في مواجهة المساءلة أيضاً من قبل الشرطة أو في مواجهة محاولة تفتيش مكان يضم معلومات من شأنها كشف المصادر).

#### 4.4 حرية الإجتماع

المبدأ التوجيهي الأساسي في القوانين الدولية الخاصة بحرية الإجتماع هو ان القانون ينبغي أن يقر بمشروعية عقد الإجتماعات، والذي يمكن تجاوزه فقط عند الضرورة في مجتمع ديمقراطي من أجل حماية قائمة المصالح المشار اليها بموجب القوانين الدولية. الأمر المرتبط بهذا هو وضع شرط بأن يتم الإبقاء على مدى تنظيم التجمعات بقانون في الحد الأدنى. اضافة الى ذلك، أن السلطات ملزمة دوماً بحماية و تيسير التجمعات.

أن مشروع قانون حرية الإجتماع يدعي حماية هذه المصلحة، لكن في الحقيقة يخفق في القيام بذلك بما أنه يسمح بالإجتماعات فقط بعد استحصال موافقة مسبقة بذلك، بغض النظر عن مسائل من قبيل حجم التجمع و موقعه. وما يفقاه هذا الأمر هو، وبحسب هذا القانون، احتمال رفض حق الإجتماع بناء على أسس غير محددة.

بموجب القوانين الدولية، يعد طلب الحصول على الموافقة لتنظيم الإجتماعات أمر غير مشروع. يمكن وضع نظام إشعار وهكذا إجتماعات بما انها قد تتطلب انخراط السلطات فيها أما لتوفير الحماية للإجتماع – مثلاً من لاعبين خارجيين يعارضون الرسالة التي يهدف التجمع ايصالها – أو لضمان جريان التجمع بسلاسة – مثلاً لأغراض تحويل حركة مرور السيارات من طريق عام اثناء التجمع. بعبارة اخرى، الغرض من الإشعار هو تسهيل التجمع، بدلاً من السيطرة عليه. نتيجة لذلك، يعد تقديم طلب تفصيلي بأشعار {السلطات} أمر لا يمكن تبريره؛ ينبغي توجيه الإشعار حين تكون هناك رغبة أو حاجة وهكذا تسهيل.

حيث تكون هناك ضرورة لإتخاذ اجراءات لحماية أو تسهيل تجمع، يجب ان تُدفع مصاريفها من الأموال العامة {الحكومة -م-} بدلاً من أن يدفعها منظمو التجمع. في الحالة المثالية، يجب مناقشة هذه الإجراءات و الإتفاق عليها مقدماً مع المنظمين، بينما ينبغي السماح بالمرونة الضرورية أثناء التجمع لتحقيق الأهداف المرجوة.

<sup>59</sup> Gauthier v. Canada, 7 April 1999, Communication No. 633/1995, para. 13.6.

<sup>60</sup> As noted above, Article 19 of the UDHR protects the right to impart, but also to seek and receive information and ideas.

ان نوع نظام الإشعار المقبول بموجب القوانين الدولية ليس نظام ترخيص، بل هو بالأحرى، نظام تبليغ (اي الغرض منه هو اعطاء اشعار للسلطات بعقد التجمع، بدلا من اعطائها فرصة لتدارس فيما لو تسمح بها أم لا). الهيئة الإشرافية، اذا وجدت هكذا هيئة، يجب تعريفها بوضوح في القانون.

في الوقت نفسه، للسلطات الحق في فرض قيود محدودة على التجمعات، حين يكون ذلك ضروريا لحماية مصلحة مهيمنة معترف بها بموجب القوانين الدولية. يجب ان تكون هكذا قيود متناسبة بدقة، وتمثل الوسيلة الأقل تطفلا لحماية هذه المصلحة. علاوة على ذلك، العملية التي يتم بموجبها تقييمها و اتخاذ القرار بشأنها ينبغي أن تكون عادلة و معقولة. ينبغي تبليغ المنظمين عن أية قيود بأسرع ما يمكن وكذلك عن سبب القيود، و ينبغي ان تُتاح لهم الفرصة للرد، بما فيها عن طريق اقتراح تغييرات تُدخل على خطة التجمع. وينبغي ايضا أن تُتاح لهم فرصة الطعن في أية قيود مقترحة، وينبغي اتخاذ القرار بشأن هكذا طعون في استعجال من قبل هيئة مستقلة.

مبدئياً، يحق للذين يقيمون تجمعات استخدام الأماكن العامة و تكون على مقربة، بما فيه الكفاية، من هدف التجمع على نحو يمكن رؤيتهم و سماعهم من هذا الموقع. عند فرض أية قيود خاصة بالمكان و الزمان، ينبغي على السلطات الأخذ في الحسبان أهمية احترام حق التظاهر و حقيقة أن يكون عدد كبير من الإختيارات، في معظم الأحيان، متوفرة لهم لتخفيف أي خطر لوقوع ضرر {أدى} و كذلك للقيام بترتيبات بديلة لإقامة التجمع. وهكذا، قد يتم، في معظم الأحيان، تحويل حركة المرور حول أو بعيدا عن التجمع في المناطق التي تكتظ بحركة المرور.

تتطبق نفس القواعد على التجمعات المضادة – التجمعات التي تقام لتحدي تجمعات أخرى – و ينبغي السماح بالقيام بهكذا تجمعات، من حيث المبدأ، مع احترام القاعدة التي تقضي بإمكانية رؤيتها و سماعها. وهذه هي الحالة أيضاً بالنسبة للتجمعات العفوية أو التجمعات التي تحصل دون تبليغ السلطات مسبقا وذلك لكون هذا الأمر، أي تبليغ السلطات، أمر غير عملي.

يمكن فرض اجراءات تقييدية على تجمعات حين يكون ذلك ضرورياً لتجنب خطر وشيك لحدوث العنف. الا ان على السلطات بذل كافة الجهود المعقولة لمنع العنف و ينبغي التفكير في فرض القيود فقط حين تكون هكذا جهود غير قادرة على تحقيق هذا الهدف. وهكذا، عند توقع حدوث أعمال عنف، مثلا من تجمع مضاد، ينبغي توفير وحدات أكبر من موظفي انفاذ القانون.

إن استخدام القوة من قبل أفراد إنفاذ القانون يجب تنظيمه بالقانون، الذي ينبغي أن يبين بوضوح الظروف التي يكون فيها استخدام القوة مبرراً. وينبغي أن يبين القانون بوضوح جملة اجراءات للتعامل مع المشاكل المتعلقة بالتجمعات، بهدف تجنب استخدام القوة، باستثناء الحالات التي تكون هناك فيها ضرورة قصوى لإستخدامها، وجعل أي استخدام للقوة يقتصر على حالات الضرورة القصوى. أن افراد نفاذ القانون اللذين يمارسون عملهم خارج هذا الإطار القانوني، ينبغي أن يخضعوا للأحكام القانونية المدنية و الجنائية ذات الصلة، وكذلك لإجراءات تأديبية مناسبة.

من الواضح أن مشروع قانون الإجتماع لا يتماشى مع هذه المقاييس، ليس في اخفاقه الأساسي في إقرار صادق بمشروعية التجمعات، بل فيما يتعلق بأنواع القيود التي يفرضها، و يسمح بفرضها على التجمعات، وكذلك الإجراءات التي يتم بموجبها فرض القيود.

#### 5.4 اجراءات ايجابية أخرى في القانون العراقي

القوانين الخمسة التي تم مناقشتها بالتفصيل في هذا التقرير تتضمن عدة اجراءات ايجابية أخرى و التي تبدو بأنها وضعت خصيصا لدعم حقوق الحرية في التعبير و الإجتماع. على سبيل المثال، تنص المادة 15 من قانون الصحافة على أنه لا يمكن منع الجرائد أو مصادرتها "الا بقرار قضائي". هذا جيد، ولكن ليس بالمستوى المطلوب. على سبيل المثال، يخفق في فرض اية شروط على ممارسة السلطة القضائية لصلاحيه منع الجرائد او في توضيح متى سيكون هذا أمر مناسباً.

يتضمن مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات عدة اهداف ايجابية اذا نظرنا اليها من منظور حرية التعبير بين الأهداف الكثيرة التي تنص عليها المادة 2. وهذه الأهداف تتضمن تعزيز المعرفة و التنوع الثقافي (المادة 2(2))، تشجيع تطور الإعلام لجميع العراقيين (المادة 2(6))، تعزيز و حماية حرية الإعلام و دعم المؤسسات الإعلامية في تطوير معايير مهنية (المادة 2(8))، و الإلتزام بالمباديء الدستورية و الدولية لحرية التعبير،

وكذلك يُلزم مشروع القانون الهيئة بنص المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (UDHR) و العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية (ICCPR) و السياسية عند تنفيذ مهامها (المادة 6(10)). هذه كلها {احكام} ايجابية، ولو انها نوعا ما أحكام عامة.

مثل مشروع قانون هيئة الإعلام و الإتصالات، يعلن قانون الأحزاب كأهداف لها؛ حماية و تنفيذ حرية التعبير، حق الحصول على المعلومات و حريات الإجتماع و التظاهر السلمي (المادة 2). وكذلك يوفر الحماية لحرية البحث العلمي (المادة 4)، وكذلك الإجتماعات الخاصة (المادة 6(1)) و كذلك عقد الإجتماعات الخاصة بالإنتخابات (المادة 6(2)). مرة أخرى، هذه الأحكام إيجابية، ولكنها تبقى عامة جدا بطبيعتها.

يوفر مشروع قانون الأحزاب الحماية للأحزاب السياسية. والأحكام الخاصة بالحماية تتضمن منع "دخول أو تفتيش" مقرات الأحزاب أو تفتيش و مراقبة وثائق الأحزاب، الا بأمر قضائي بموجب القانون (المادة 22). يمنح مشروع القانون الأحزاب الحق في المشاركة في الإنتخابات و الحياة السياسية، و تنظيم المظاهرات (المادة 23). يجوز للحزب اصدار جريدة {جرائد م-} أيضاً و استخدام وسائل اتصالات اخرى مثل (موقع) مواقع إلكترونية (المادة 24). تعد هذه الأحكام، بشكل عام، حماية ايجابية.

بينما تعد كافة تدابير الحماية المتنوعة تلك موضع ترحيب، لكنها نوعا غير واضحة بطبيعتها و تفعل القليل نسبياً، لتخفيف الأحكام الإشكالية الكثيرة في القوانين الخمسة التي تمت مناقشتها بالتفصيل في هذا التقرير. في الأقل، وهذا من الأهمية بمكان، ان القوانين الخمسة لا تشكل بداية لوضع انواع الأنظمة القانونية المطلوبة في نظام ديمقراطي، كما تم استعراضها أعلاه.

## 5. الإستنتاج

مع سقوط نظام صدام حسين و نظامه القمعي، سحنت فرصة فريدة من نوعها للعراق لبناء هيكلها السياسية و الإجتماعية على نحو ديمقراطي و تضمن احترام حقوق الإنسان. بطرق عدة، اتخذ العراق خطوات عظيمة الى الأمام. فأن الوضع اليوم، بالتأكيد، مختلف الى حد كبير مما كان سائدا في 2003. في الوقت عينه، يمكن عمل الكثير الكثير لتعزيز الديمقراطية و حماية حقوق الإنسان. فبدلا من المضي قدما بهذه القضايا، ينظر العراق الى الوراء، كما يُظهر هذا التقرير بوضوح.

ربما يكون هذا صحيحا في مجالي حرية التجمع و التعبير بوجه خاص. في أحدث استطلاع للرأي حول حرية الصحافة أجري من قبل دار الحرية للطباعة،<sup>61</sup> حصل العراق على 65 نقطة فقط، مصنفة آياه "ليس حرا"، و واضحة آياه في مرتبة واحدة مع مولدوفا، أي مرتبة الـ144 من مجموع 192 بلدا. وهذه النتيجة تصنفه كالبلد السابع من مجموع 19 بلدا في الشرق الأوسط، واضحة آياه بعد الكويت و مصر (ماقبل الثورة) و الأردن، بين بلدان أخرى.

القوانين الخمسة التي تم تقييمها في هذا التقرير تتضمن عددا من الأحكام الإيجابية التي تسعى الى وضع الحماية الدستورية و الدولية المتوفرة لحرية التعبير موضع التنفيذ. وهكذا، انها تسعى الى تأسيس هيئة اشرافية مستقلة الى حد كبير، خاص بالبحث، انها تنص على ضمانات عامة لحرية التعبير و التجمع، انها تعترف بحق الصحفيين لحماية مصادرهم السرية للمعلومات و تسعى الى وضع نظام {طريقة} ديمقراطية لتأسيس الأحزاب السياسية.

الا ان القوانين الخمسة، حتى في مساعيها الإيجابية هذه، تخفق دوما تقريبا أن تتماشى تماما مع المقاييس الدستورية و الدولية، وفي حالات كثيرة تقصر الى حد كبير في الإيفاء بهذه المقاييس. اذن، ليست هناك حماية كافية لإستقلالية الهيئة الإشرافية للبحث، وتبقى ضمانات حرية التجمع و التعبير تصريحيات طموحة ليس الا، والتي تفقر الى الوسائل الملموسة الواقعية لوضعها موضع التنفيذ، و حماية المصادر محدودة جدا و تضع القوانين قيود مفرطة على تأسيس الأحزاب السياسية.

ما هو على نفس الدرجة من الخطورة، في الأقل، هي القيود واسعة النطاق المفروضة على هذه الحريات الموجودة في القوانين الخمسة. تخفق هذه القوانين بشكل ملحوظ جدا في احترام الضمانات الدستورية و الدولية، و اذا دخلت حيز التنفيذ، ستمثل تراجع كبير الى الوراء فيما يتعلق باحترام الحقوق في العراق.

<sup>61</sup> Freedom of the Press 2010: Broad Setbacks to Global Media Freedom.

وأخيراً، لا تنطبق القوانين حتى الى معالجة التزامات ايجابية معينة على العراق، مثل وضع إطار لحق الحصول الى المعلومات. الأطر الأخرى التي وضعتها هذه القوانين – بما فيها للأحزاب السياسية ، ممارسة حرية التجمع و تنظيم البث – كل ذلك يخفق في الإيفاء بالغرض فيما يتعلق بمتطلبات المقاييس الدستورية و الدولية في هذه المجالات.

إذا اراد العراق المضي قدماً في تبني القوانين الخمسة {أي الإقرار النهائي لهذه القوانين} التي تم تقييمها في هذا التقرير،<sup>62</sup> سيكون ذلك بمثابة انتكاسة كبيرة من حيث احترام حرية التجمع و حرية التعبير. في هذه الحالة، سيتأخر العراق جداً عن البلدان الأكثر تقدماً في المنطقة، وستعثر مسيرته نحو الديمقراطية. وسيكون هذا أمر مؤسف جداً. كما سيكون بمثابة رفض للتقدم الذي يناضل الشعب العراقي من أجله لفترة طويلة، والذي يستحق هذا التقدم جزاء وفاق.

Endall010

---

<sup>62</sup> One, the Journalist Law, has already been adopted but the other four are still in draft form.