

قانون المطبوعات والنشر
"دراسات وملاحظات نقدية"

قانون المطبوعات والنشر

"دراسات وملاحظات نقدية"

ماهر العلمي
سعيد السلمي

عزمي الشعبي
هانى المصري

تحرير: عمّار الدويك

Ó جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - حزيران 1999

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله	القدس
شارع الوحدة - مفترق الجلاء	ش. الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6	ص.ب. 54627
هاتف: 972-7-2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2-972	هاتف: 2960241 - 2960242
فاكس: 972-7-2845019	فاكس: 2987211 - 2-972	فاكس: 2264

E-mail: piccr@piccr.org
Internet: <http://www.piccr.org>

تعزيراً لخدمة هدفها تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بتنفيذ العديد من النشاطات، يقف على رأسها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ مشروع لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلَةً قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة. كما تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

تمر التقارير الصادرة ضمن هذه السلسلة بمراحل من التحرير والتنقيح. يُشرف على هذه السلسلة ويحررها المحامي محمود شاهين، وقد شارك في تحرير هذا التقرير وتنقيحه المحامي مصطفى مرعي، مسؤول القسم القانوني بالهيئة.

تعيش الصحافة الفلسطينية جواً من الإحباط والرهبنة والرقابة الذاتية، وهي صحافة غير حرّة إذ أنّها مقيدة بالعديد من الضوابط القانونية والممارسات غير القانونية. ونتيجة هذه العوامل وغيرها، فهي غير فاعلة في تنشيط الحياة السياسية وتوجيه النقد والمساءلة للحكومة، مما يقلل من ثقة الجمهور بها. هذا ما يكشفه التقرير، والذي يؤكد أن حرية الصحافة والتعبير والديمقراطية وسيادة القانون، كل منها حاجة ملحة للأخرى.

محرر السلسلة

قانون المطبوعات والنشر

"دراسات وملاحظات نقدية"

قانون المطبوعات والنشر

"دراسات وملاحظات نقدية"

ماهر

سعيد

عزمي الشعبي

العلمي

هاني المصري

السلمي

تحرير: عمّار الدويك

Ó
جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - حزيران 1999

المحتويات

رقم
الصفحة

1

المقدمة

3

العلاقة بين القانون الأساسي وقانون المطبوعات والنشر
الدكتور عزمي الشعبي

11

قانون المطبوعات والنشر بين النظرية والواقع
الأستاذ ماهر العلمي

17

قانون المطبوعات والنشر والصحافة الفلسطينية
الأستاذ هاني المصري

25

مذكرة حول قانون المطبوعات والنشر
الأستاذ سعيد السلمي و توبي ميندل

47

الخاتمة

تعزيزاً لخدمة هدفها تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بتنفيذ العديد من النشاطات، يقف على رأسها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ مشروع لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلةً قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة. كما تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

تمر التقارير الصادرة ضمن هذه السلسلة بمراحل من التحرير والتنقيح. يُشرف على هذه السلسلة ويحررها المحامي محمود شاهين، وقد شارك في تحرير هذا التقرير وتنقيحه المحامي مصطفى مرعي، مسؤول القسم القانوني بالهيئة.

تعيش الصحافة الفلسطينية جواً من الإحباط والرغبة والرقابة الذاتية، وهي صحافة غير حرّة إذ أنها مقبّدة بالعديد من الضوابط القانونية والممارسات غير القانونية. ونتيجة هذه العوامل وغيرها، فهي غير فاعلة في تنشيط الحياة السياسية وتوجيه النقد والمساءلة للحكومة، مما يقلل من ثقة الجمهور بها. هذا ما يكشفه التقرير، والذي يؤكد أن حرية الصحافة والتعبير والديمقراطية وسيادة القانون، كل منها حاجة ملحة للأخرى.

محرر السلسلة

مقدمة

يعتبر وجود صحافة حرّة ومستقلّة وفاعلة، أحد أهم ركائز النظام الديمقراطي وشرط أساسي من شروط تحقّقه واستمراره. ولا يمكن الحديث عن وجود صحافة حرّة دون وجود إطار قانوني يضمن لها استقلاليتها ويقتن ويحصر القيود المفروضة عليها في أضيق نطاق، بما يحقّق التوازن بين مصلحة وحق المواطنين في التعبير عن رأيهم بحريّة وفي تلقي المعلومات وتلمّس الأخبار، وبين مصلحة الأمن القومي وحرّيات المواطنين الخاصة.

وعلى صعيد الممارسة العملية، شهدت السنوات القليلة الماضية من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من التجاوزات والتعدّيات عليّ حرّية الصحافة والصحفيين. وأغلب هذه الممارسات جاءت خلافاً لقانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995، فكان سقف الحرّيات الصحفية في ظل الممارسة العملية أقل بكثير من سقف القانون. مما يعني أن القانون، أو وجود القانون، لم ينجح في خلق مناخ يسمح بحريّة الصحافة وحرّية النشر. ولعل ذلك لا يعود فقط إلى اعتبارات بنيوية في القانون ذاته، بقدر ما هو نتيجة لضعف ووهن سيادة القانون بشكل عام.

غير أنّه لا ينبغي لجو الإحباط العام الناتج عن تغييب القانون ومؤسّساته أن يؤثّر على المشرّع، فبيدأ، بوعي أو بغير وعي، بإصدار تشريعات تعكس الواقع وتتماشى معه وبالتالي تعمل على تكريسه، بدلاً من إصدار تشريعات تتفهم الواقع وتسعى إلى تغييره. فضعف سيادة القانون في ظل قانون جيّد أفضل بكثير من ضعفها في ظل قانون سيئ أو في ظل فراغ تشريعي. فالقانون الجيد، حتى وإن لم يكن تطبيقه بمستواه، يبقى

البوصلة التي يمكن على أساسها قياس ووزن السلوكيات والممارسات، كما أنه يشكل أداة ضغط فاعلة في يد الساعين إلى تطبيق القانون ويضعف موقف منتهكي سيادة القانون ويضعهم في دائرة المخالفين. أمّا القانون السيئ فإنه يضيء الشرعية على الممارسات التعسفية ويقوّي موقف منتهكي سيادة القانون ويضعهم تحت عباءة، وإن كانت مزيّفة، من الشرعية. وبذا يتحوّل القانون في أيديهم إلى أداة جديدة من أدوات القمع.

من هذا المنطلق تأتي مجموعة الدراسات هذه لتلقي الضوء على قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني الساري، وهو قانون صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سنة 1995 قبل تشكيل المجلس التشريعي. كما تأتي هذه الدراسات متزامنة مع توجّهات لدى بعض أعضاء المجلس التشريعي في إعادة طرح القانون على المجلس ليتم إصداره بفلسفة ورؤية جديدتين تعكسان موقف المجلس التشريعي.

يحتوي هذا الكتيب على أربع أوراق نقدية تمّ تقديمها ضمن ورشة عمل نظمتها الهيئة في رام الله بتاريخ 1999/6/7 لمناقشة قانون المطبوعات والنشر. وقد رأت الهيئة نشرها في كتيب إيماناً منها بضرورة تعميم وتعميق النقاش الدائر حول الموضوع.

بقي أن نشير أن الآراء الواردة في الأوراق المقدّمة ضمن هذا الكتيب لا تعكس بالضرورة رأي الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، بقدر ما تعبّر عن رأي كاتبها.

العلاقة بين القانون الأساسي وقانون المطبوعات والنشر د. عزمي شعبي

صدر قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 قبل تشكيل المجلس التشريعي، وذلك بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وهذا حق طبيعي للرئيس الذي كان يملك الصلاحية التشريعية في تلك الفترة.

يحمل قانون المطبوعات والنشر في طياته فلسفة واضحة تظهر في مقدّمة القانون، خاصة في المادتين 2 و 4 اللتين تعبّران عن رغبة في ضمان حرية التعبير وحرية إصدار المطبوعات ونشرها وتوزيعها، وهي الفكرة الرئيسية التي يحملها القانون ولذلك تمّ إيرادها في مطلعها. أما المواد الأخرى، والتي تمتدّ على جميع الأبواب والفصول، فهي بحاجة إلى مراجعة جديّة للتأكد من أنها تحترم الفكرة الأساسية كما وردت في المادتين 2 و 4.

أنا كعضو مجلس تشريعي أقول أنه، ومن الناحية الدستورية وبعد تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني وصدور القانون الأساسي، من حق الجميع سواء سلطة تنفيذية أو تشريعية إعادة النظر في جميع القوانين التي أصدرت قبل نشوء المجلس التشريعي، بما في ذلك القوانين التي أصدرتها السلطة ذاتها.

والقانون الأساسي عبارة عن مجموعة من القواعد والأحكام الأساسية التي ستشكل البوصلة لكافة القوانين الفلسطينية، وهذا متعارف عليه

* عضو المجلس التشريعي الفلسطيني.

دولياً ومسلّم به محلّياً. أي أنه يجب على أحكام ومواد القوانين ألا تتعارض مع القواعد العامة الواردة في القانون الأساسي. لذلك بعد إقرار القانون الأساسي من المجلس التشريعي كان لا بد للمجلس أن يقوم بمراجعة شاملة لكافة القوانين السارية، ويجري عليها تعديلات ويلغي أية أحكام أو مواد تتعارض مع القواعد العامة للقانون الأساسي.

من هذا المنطلق قمت بمراجعة قانون المطبوعات والنشر. وكانت النتيجة أن لاحظت العديد من التعارض بين هذا القانون وبين القانون الأساسي، لذا تقدّمت بطلب إعادة النظر بالقانون وأرفقته بمذكرة إيضاحية حملت المفاهيم المطلوب إعادة النظر فيها. لكنّ المجلس أعاد القانون وطلب تقديم التعديلات مكتوبة ومفصّلة من أجل النظر فيه كمشروع قانون.

يرد موضوع حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة في القانون الأساسي ضمن باب الحريّات والحقوق العامّة، كما وترد في أبواب أخرى بعض المواد التي لها علاقة بالقانون. غير أنّ باب الحريّات والحقوق الأساسية هو الذي يعنى بالأساس بهذه القضية. وقد ضمن هذا الباب مبدئين على الأقل هما: حرية التعبير لجميع المواطنين وبأشكال متعدّدة، وحق إصدار المطبوعات ونشرها وتوزيعها.

المشكلة في دول العالم الثالث ليست بالنصوص، وإنما في احترام سيادة القانون. لذا فإنه من مصلحة برلمانات دول العالم الثالث ومصلحة المواطنين أن تكون القوانين تفصيلية وواضحة جداً. ذلك أنه إذا وضعت مواد قابلة للتفسير فهذا من مصلحة السلطة التنفيذية التي تستخدم قوتها في تبرير تصرفاتها بناءً على ضبابية المواد في القانون. لذا يجب إعادة

النظر في كثير من مواد القانون الذي بين أيدينا خاصة تلك التي تحتل عدة وجوه للتفسير أو توسع من السلطات التقديرية للسلطة التنفيذية.

النقطة الثالثة التي ضمنها القانون الأساسي وتتعارض مع بعض أحكام هذا القانون هي في الجانب الإقتصادي. فالقانون الأساسي يتحدث عن إقتصاد حر وسوق حرّ وحق القطاع الخاص في التعبير عن نفسه بالأشكال التنافسية التي يراها مناسبة. لكن نستطيع أن نرى في قانون المطبوعات والنشر كثيراً من المواد التي، من وجهة نظري، فيها إعتداء على حرية المتاجرة والبيع. كما أن بعض مواد القانون أقحمت وزارة الإعلام في بعض النشاطات التجارية مع أنها ليست هي الجهة المعنية بهذه القضايا.

أصبحت وسائل الصحافة والإعلام بشكل عام شكل من أشكال الإنتاج، لذا فإن الأصل ألا يخضع عملها الإنتاجي والاستثماري إلى وزارة الإعلام، إنما لوزارات أخرى مختصة. لذلك أرى أن كثيراً من المواد التي تخول وزارة الإعلام صلاحية إعطاء رخص لبيع ومتاجرة وتوزيع .. الخ تخالف القانون الأساسي. خاصة أن الإعلام اليوم لم يعد يخضع لأفراد وإنما أغلبه منظم في إطار مؤسسات صحفية، أو نقابة صحفيين، أي في مؤسسات.

النقطة الرابعة التي أرى فيها تعارضاً بين القانون الأساسي وقانون المطبوعات والنشر هي في قضية المساواة أمام القانون. فهناك مادة واضحة في القانون الأساسي تقول أن المواطنين جميعاً سواسية أمام القانون لا تمييز بينهم على أساس الدين أو الجنس أو الفكر السياسي .. الخ. ويتعامل قانون المطبوعات في بعض الحالات بنوع من التمييز دون مبرر. فهو يعطي الصحافة الحزبية امتيازات أكثر من الصحافة

غير الحزبية. فلماذا هذا التمييز طالما أن الجميع سواسية؟ ولا يوجد هناك أي مبرر أن يرد في القانون خصوصيات لبعض الجهات، سواء المطبوعات الحكومية أو الحزبية. فكلها مطبوعات سواسية أمام القانون بغض النظر عن الجهة التي تملكها. لذلك أنا مع شطب المواد التي لها علاقة بمطبوعات الأحزاب وغيرها، خاصة أن فكرة مطبوعات الأحزاب (صحيفة الحزب) باتت فكرة قديمة. فالأحزاب جميعها اليوم طورت هذه الفكرة وبناتت تؤسس شركات صحفية، يكون الحزب هو الممول والمالك أو المساهم الرئيسي فيها. وليس بالضرورة أن تصدر الصحيفة باسم الحزب أو بترخيص الحزب لأن ترخيص الحزب إذا تعرّض لأي هزة يعني أن الصحيفة المرخصة باسمه تتعرّض أيضاً للهزة. لكن إذا كان هناك شركة أو مؤسسة صحفية فإن الحزب يبعدها عن الضغط المباشر أو الرقابة التنفيذية.

المبدأ الخامس الذي ورد في القانون الأساسي وغير متضمّن بوضوح في قانون المطبوعات والنشر، هو حق الأفراد في الحصول على المعلومات العامة غير السرية (السجلات العامة). والمواد الواردة بهذا الشأن في القانون غير واضحة وبحاجة إلى تعزيز وتأكيد. فالقانون أتى بطريقة عكسية ويبدو أن الذي صاغ القانون لم يعط المبدأ الوارد في القانون الأساسي الأهمية التي يستحقها، وبالتالي أنت الصياغة إمّا نقلاً عن قوانين العالم الثالث أو أنها تأثرت بعقلية سلطوية.

فالقانون بدلاً من أن يؤكد على حق الصحفيين في الحصول على المعلومات، عدّد الأمور التي يحظر على الصحفيين نشرها. والأصل أن يعطى الصحفي حقه أولاً ثم يأتي الشاذ في المؤخرة، وليس العكس. بمعنى آخر، أنه من حق الصحفي أن يحصل على المعلومات وأن ينشر هذه المعلومات، وأن الحالات التي يُمنع نشرها هي التي بحاجة إلى

قرار استثنائي أو قضائي.. الخ. وهذا يحتاج إلى إعادة نظر في كثير من مواد القانون التي بدلا من أن تبرز الحق أبرزت الجانب المحظور.

المبدأ السادس في القانون الأساسي الذي لم يراعه قانون المطبوعات والنشر هو حق الأفراد أو المجموعات في تأسيس أو المشاركة في التجمعات النقابية. وهذا حق يكفله قانون آخر ولا يوجد أي مبرر لقانون المطبوعات والنشر أن يخوض في هذا الموضوع. فمن هو الصحفي وكيف يعمل وما هي حقوق الصحفي؟ كل هذه المسائل ليست مهمة وزارة الإعلام وإنما يوجد قوانين أخرى تنظم عمل المنظمات والمؤسسات والشركات الخاصة. بمعنى أنه ليس من حق وزارة الإعلام، خلافا لما هو وارد في كثير من أحكام القانون، أن تتصّب بأن مدير الشركة أو مدير الصحيفة له فقط مهمة كذا وأن يعمل كذا وألا يعمل كذا. فإذا كانت المؤسسة الصحفية شركة، فإن قانون الشركات هو الذي ينظم عملها. وإذا كانت مؤسسة أهلية فإن قانون المنظمات الأهلية هو الذي يتولى موضوعها، حتى بما في ذلك حقوق العاملين في المؤسسات الصحفية. وبالرغم من النوايا الطيبة التي حملها قانون المطبوعات والنشر لضمان حقوق العاملين في المؤسسات الصحفية من خلال النصّ بأن على المؤسسة أن تضع كفالة بنكية تحمي حقوق العاملين لمدة ستة أشهر، فإنها أيضاً ليست من عمل وزارة الإعلام؛ فالحقوق الخاصة تنظمها قوانين أخرى وليس قانون المطبوعات والنشر.

يعتبر القانون الأساسي الحقوق الأساسية حقوقاً ليست بحاجة إلى ترخيص من أحد، وفي حال الخروج عن هذه القواعد يفرض القانون الأساسي عقوبة. غير أن قانون المطبوعات والنشر لا يشير إلى أية عقوبة لمن يمنع أو يحول دون ممارسة هذه الحقوق. فلو أن شخصاً

أصدر صحيفة بعد أن استوفى كل الشروط، ثم قام مسؤول ما بوقف هذه الجريدة أو أوقف توزيعها، فإنه لا يوجد عقوبة واضحة لمن ينتهك هذا الحق. لذا لا بدّ من تضمين القانون مواداً تعاقب أي شخص يعيق هذه الحقوق.

كذلك ورد في القانون الأساسي أن من يلحق به أي ضرر بسبب إنتهاك هذه الحقوق من حقه المطالبة بالتعويض. ويجب أن تكفل الحكومة، إذا كانت هي الجهة التي قامت بانتهاك هذا الحق، التعويض عن الضرر. غير أن قانون المطبوعات والنشر لم يتضمّن أحكاماً من هذا القبيل.

هناك إشكالية في القانون الأساسي وهي كيف تتم ترجمة الحقوق الواردة فيه من خلال القوانين التفصيلية. وقد خضنا في المجلس التشريعي أكثر من تجربة في هذا المجال وأهمها تجربتنا في قانون المنظّمات الأهلية، حيث تمّ في النهاية حسم الموضوع بأنه طالما هناك حق عام يكفله القانون الأساسي فإنّ المطلوب فقط هو إعلام الحكومة بممارسة هذا الحق، وليس إعادة طلب هذا الحق برخصة جديدة. بمعنى أن التسجيل هو الأساس وليس طلب الرخصة، فما دام القانون الأساسي يضمن حقي في إصدار صحيفة فليس من الواجب علي أن أطلب هذا الحق مرّة أخرى، وعلى المواطن فقط إعلام الجهة المعنية برغبته في ممارسة هذا الحق وبالتالي ما له وما عليه يكون مكشوفاً أمام الجميع. لذا فإن فكرة طلب الترخيص الواردة في أحكام القانون في أكثر من موضع، بما في ذلك الشخص الذي يبيع جريدة والذي يحتاج إلى رخصة، هي فكرة مرفوضة ويجب أن تستبدل بالتسجيل، سواء ما يتعلق بالإصدار أو الطبع أو الإستيراد إلخ.

أيضاً مفهومي التسجيل والترخيص يختلفان في النتائج التي تترتب عليهما. ففي حالة التسجيل للحكومة حق الاعتراض، والاعتراض له أصوله وإجراءاته. أما في حالة الترخيص يحول هذا الاعتراض من الحكومة إلى المواطن، بمعنى أن السلطة هي صاحبة القرار وأن المواطن له أن يعترض.

الحقوق العامة هي حقوق مقدّسة مكتسبة يأخذها المواطن مباشرة، وإذا كان للحكومة تحفظات فلها أن تعترض. وبالتالي فإن المبدأ الوارد في القانون بأن على الشخص أن يتقدم إلى الوزارة بطلب ترخيص وإذا رفضت يكون له حق الاعتراض، هو مبدأ مقلوب وغير صحيح. وإنما الأساس أن المواطن يستطيع أن يمارس هذا الحق متى شاء، وإذا كان لدى الوزارة أي اعتراض فهي التي تتقدّم باعتراضها إلى الجهات القضائية المختصة.

وبالنسبة لمفهوم المتابعة والإشراف فنحن لسنا ضد المتابعة والإشراف والتعاون، لكن ليس بعقلية السيطرة والتحكم. نستطيع أن نلمس في عديد من أحكام القانون وجود رغبة في إحكام السيطرة على المؤسسات الإعلامية. والأصل أن يكون المقصود بالمتابعة والإشراف من وزارة الإعلام مثلاً، بصفتها الجهة المعنية، هو التعاون والتأكد من مبدأ الشفافية، وان لا يكون هناك أمور تتمّ من تحت الطاولة. غير أننا نجد في القانون صلاحيات تقديرية واسعة للوزير، وقد ورد في بعض المواد أن للوزير "أن يتخذ ما يراه مناسباً" دون تحديد ما هو الذي يمكن أن يراه مناسباً؛ وهذا أمر غير وارد في تشريع.

ثمّ هناك موضوع المحظورات. الأصل في الأحكام الواردة في القانون الأساسي وفي القوانين العامة هو الإباحة، والقانون الأساسي لا ينظم

المحظورات إنّما ينظّم المباح، أما العقلية الواردة في قانون المطبوعات والنشر فهي تعتبر المحظورات الأصل، فنجد أغلب المواد تبدأ بـ"ممنوع" أو "يحظر على"، في حين أن أساس القانون هو الإباحة. لذلك نرى أنّ أغلب الأحكام تحتاج إلى إعادة صياغة بحيث يتم إظهار مبدأ الإباحة في القانون، وإذا كان هناك محظورات محدّدة يتم تنظيمها بإجراءات واضحة ويجب أن لا تخرج عن ما يعرف في كثير من القوانين بمبدأ الأمن الوطني العام.

وبالنسبة لقضايا أخلاقيات المهنة يجب عدم وضعها على النحو الوارد في القانون؛ فلا أحد يستطيع أن يقرّر ما هو مسموح وما هو غير مسموح من ناحية مهنية. وإذا كان هناك بدّ، فيجب إحالتها إلى أنظمة أو تعليمات أو لوائح تصدر عن الجهات المهنية.

أيضاً هناك قضايا أقحم القانون نفسه فيها في حين أنها تدخل ضمن اختصاص وزارات أخرى غير وزارة الإعلام، مما قد يقود إلى تنازع في الصلاحيات بين هذه الوزارات. ولا مبرر أن يخوض القانون في مسألة من هو الفلسطيني، أو في موضوع الإقامة أو شروط الشركات الصحفية. فقانون الجنسية يحدّد من هو الفلسطيني وقانون الإستثمار يحدد من له الحق في فتح مؤسسة إستثمارية. وهذه المواد يجب أن ترفع من القانون بحيث يصبح أبسط من ذلك بكثير، ويقتصر على مواد محدودة وقليلة تعكس الفلسفة التي من جاء من أجلها وهي ضمان حرية التعبير وحرية إبداء الرأي وحرية الحصول على المعلومات وحرية إصدار المطبوعات وحرية نشرها.

قانون المطبوعات والنشر بين النظرية والواقع

ماهر العلمي

يمتاز قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني بعدم إخضاعه المطبوعات الصحفية لرقابة مسبقة كالتي تفرضها الرقابة العسكرية الإسرائيلية على الصحف الفلسطينية في القدس العربية بموجب أنظمة الطوارئ الموروثة عن الإنتداب البريطاني.

وإذا دققنا في مضمون المواد المتعلقة بحرية الصحافة نجد أنها تنص على أن الصحافة تمارس مهمتها بحرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات، وتسهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم في حدود القانون وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرية الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها (المادة الثالثة).

وتفصّل المادة الرابعة حرية الصحافة، بحيث تشمل اطلاع الجمهور على الوقائع وتمكينهم من نشر آرائهم والبحث عن المعلومات والأخبار والإبقاء على سرية المصادر وحرية التعبير عن الرأي. لكن هذا الهامش من الحرية الذي رسمه المشرّع يتضاءل أو يزول أمام اعتبارات عديدة من أبرزها: القيود الخفية كالرقابة الذاتية التي يفرضها رؤساء التحرير وأصحاب الصحف على المواد والمعلومات والأخبار والتحقيقات التي ترددهم، ويعتبرون بعض المواضيع ضمن محرمات يحظر الخوض فيها خشية إغضاب السلطة. فعندما تصاعد الحديث عن الفساد في أجهزة السلطة امتنعت الصحف الفلسطينية عن الخوض في

"مستتعات هذه الظاهرة"، حتى أنه حُظر عليها نشر تقارير نتائج التحقيق الصادرة حتى عن لجنة شكلها الرئيس ياسر عرفات برئاسة الطيب عبد الرحيم. واذكر جيداً انه طلب منا، عندما كنت أعمل في صحيفة القدس، عدم نشر أي شيء عن هذا التقرير والإكتفاء بخبر بعثت به وكالة "وفا" إلى صحيفة "القدس" هذا نصه: "استقبل الرئيس ياسر عرفات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية اليوم رئيس وأعضاء لجنة التحقيق وأثنى على جهودهم".

إن المنصوص عليه في هذا القانون شيء والواقع القائم على الأرض أمر آخر. فالصحف لا يمكنها مطالبة السلطة عدم التدخل في عمل المحرر وإتاحة المجال له لتقييم الأخبار ووضعها في الصفحة وبالطريقة التي يراها مناسبة، لا أن يفاجأ بإلقاء القبض عليه في اليوم التالي. ورغم أنني لا أحب الحديث عن نفسي وأتفادى ذكر "أنا"، إلا أنني أجد نفسي مضطراً لذكر تعرضي لتجربة مريرة خلال عملي في صحيفة القدس، عندما تمّ اعتقالني أسبوعاً في ضيافة قائد الأمن الوقائي في أريحا تنفيذاً لأمر صادر عن الرئيس ياسر عرفات على خلفية عدم نشري خبر اجتماعه مع بطريك الروم الأرثوذكسي زيودوروس على الصفحة الأولى، ونشره على الصفحة الثامنة في أواخر العام 1995. حيث لم أنفذ أمر أحد مستشاري الرئيس بنشر الخبر كما تم "تفكيسه" لي وعلى الصفحة الأولى وبعناوين حاول إملأها علي، وأن يكون الخبر الرئيسي "المانشيت".

إن الخبر المذكور كان مشحوناً بأخطاء تاريخية فادحة، فقد تضمن أن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب عقد معاهدة مع بطريك القدس صوفرنديوس، مع أن الحقيقة التي يعرفها حتى طلاب المرحلة الابتدائية

أن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب أصدر العهدة العمرية التي منح فيها النصارى الأمان على ممتلكاتهم وأموالهم وأماكنهم الدينية المقدسة في مدينة القدس. تصوروا ماذا سيكون رد فعل الجمهور لو نشر هذا الخبر كما أراده من حاول إملأه علي، لقد فوجئت بهذا التدخل السافر في عملي لإعتقادي الجازم بأنه لا يحق لأحد وحتى السلطة التدخل في عمل المحرر.

والتزاماً بقانون الخوف الذي يحكم صحافتنا لم تنشر صحيفة "القدس" خبر اعتقال سكرتير التحرير ماهر العلمي الذي خدمها نحو ثلاثين عاماً، وامتعت بقية الصحف عن نشر أي شيء عن الموضوع، وتجاهلت الصحف أيضاً نشر خبر الإفراج عن ماهر العلمي، وحتى رفضت "القدس" نشر إعلانات تهنئة مدفوعة الأجر بهذه المناسبة.

مع الأسف الشديد، لقد أغفل قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني حرية العمل الصحفي، وتجاهل وجود فرق بين حرية الصحافة وبين العمل الصحفي الحرّ. فالصحافة الحرّة محصورة حرّيتها في دائرة النشر أو البث "نظرياً" بموجب القانون المذكور. في حين أن العمل الصحفي الحر يشكل الركيزة الأساسية للصحافة الحرّة، إذ أنه يستحيل إرساء صحافة حرّة دون توفير قدر واسع من الحرية والأمان والطمأنينة للعاملين في الصحافة، ولا يمكن للصحفي الإبداع في عمله إذا كان محكوماً باعتبارات ومحظورات ومحرمات.

لقد أبقى هذا الخلل في القانون المذكور الصحفي الفلسطيني دون حصانة أو حماية وحصره في دائرة من الخوف واللاأمان خلال أدائه مهامه الميدانية أو داخل المؤسسة الإعلامية التي يعمل فيها. كما أغفل القانون ضرورة إبعاد الأجهزة الأمنية عن وسائل الإعلام أو التدخل في شؤونها

أو زرع عملاء فيها، أو قمع العاملين في الصحافة. حيث أن اعتبار الأجهزة الأمنية "بعبعاً" لإرهاب وإخافة الصحافة والصحفيين يفقد أي أمل في إرساء صحافة حرّة في الوطن وينسف مضمون المادتين الثالثة والرابعة من قانون المطبوعات والنشر اللتين تتصّان على منح الحرّية للصحافة.

الواقع المرير يؤكّد أن الصحافة لا تتمتع بالحرية، ولا تعتبر صحافة الشعب بل صحافة السلطة، ولا تعتبر الصحافة الفلسطينية سلطة رابعة بل سلطة خاضعة لا يحقّ لها أداء رقابة حقيقية على السلطات الثلاث الأخرى التشريعية والتنفيذية والقضائية.

إن هذا هو الدور الحقيقي لأية صحافة حرّة في الأنظمة الديمقراطية، وما لم تقتنع السلطة الفلسطينية بحقيقة أنّ الصحافة الحرّة هي حجر الزاوية لأي نظام ديمقراطي، فإنها لن تنجح في إقناع أحد بنواياها في تمهيد الطريق لقيام ديمقراطية حقيقية في مرحلة تأسيس الدولة الفلسطينية التي يعلم الجميع أن العالم يضع السلطة الفلسطينية تحت مجهر المراقبة خلالها.

إن تدخل السلطة في عمل الصحف أمر بالغ الخطورة ويلغي دورها في أن تكون قناة معلومات حرّة تتمتع بالمصداقية، وينكر حق المواطن معرفة ما يدور حوله. اذكر أن مراسلي صحيفة "القدس" بعثوا خبراً صحفياً حول إقامة مهرجان لحركة "حماس" في غزة بمشاركة نحو خمسة وعشرين ألف شخص، إلا أنّ مدير الشرطة حاول "تعميم" رقم خمسة آلاف مشارك على الصحف رغم إجماع المراسلين على أنّ العدد كان خمسة أضعاف ما أراده "المرسل البولييسي" مدير الشرطة. ونشرت "القدس" وغيرها رقم 25 ألفاً مما أثار غضب مدير الشرطة، فحظر

بتاريخ 28 تشرين الثاني 1994 دخول صحفيتي " القدس " و "النهار" إلى مناطق السلطة الوطنية. وفي اليوم التالي جازفت وكتبت في زاويتي "هموم القدس" أهاجم هذا الإجراء التعسفي، وقلت في المقال: أن الديمقراطية الفلسطينية ليست "قهوة سكر زيادة" بل هي قهوة سادة. إن أي تعديل مقترح على قانون المطبوعات والنشر الساري منذ 1995/7/25 يجب أن يراعي النقاط الآتية:

- 1- أن تكفل السلطة التنفيذية حرية التعبير والرأي والتعهد بعدم تقديم مشاريع قوانين من شأنها المسّ بحرية الصحافة، وإلغاء القوانين والقرارات المقيدة لحرية وسائل الأعلام، وإلغاء الضرائب المفروضة على احتياجاتها كورق الصحف والمطابع ووسائل الاتصالات.
- 2- حقّ الصحفي أو الناشر في اللجوء للقضاء إذا ما تعرّض لأي إجراء غير قانوني ضده أو ضدّ مؤسسته.
- 3- أن يُنصّ صراحة على أنّ حرية الصحافة من الحريات الأساسية، ومن أهمّ حقوق الإنسان المكفولة بموجب الدستور والقوانين والأعراف الدولية.
- 4- تخصيص مساعدات مالية أو إعفاءات ضريبية للصحف التي تعاني عند بدء إصدارها من صعوبات مالية، على أن لا يؤثر ذلك على استقلاليتها.
- 5- اعتبار رئيس تحرير الصحيفة المرجع الأساسي لكلّ ما ينشر، ولا يحق لأية جهة التدخل في سياسة التحرير التي ينتهجها في صحيفته.

قانون المطبوعات والنشر والصحافة الفلسطينية

هاني المصري

الصحافة بمعناها الواسع الذي يشمل الإعلام المقروء والمسموع والمرئي أصبحت في ظل عصر ثورة المعلومات والاتصالات والفضائيات والإنترنت تتحرك من موقعها القديم بوصفها السلطة الرابعة، وأخذت تنافس السلطة الأولى وباتت تتحكم بالسلطات الأخرى أكثر مما تتحكم هي بها. ولعل دور الإعلام في فضيحة مونика لوينسكي يقدّم مثالا لا يمكن الخطأ في قراءة مغزاه ودلالاته حول المكانة التي بات يحتلها الإعلام في التأثير على الأحداث في العالم.

ورغم التطور المذهل في حقل الاتصالات يبقى هناك فرق بين صحافة وصحافة، وبين إعلام وإعلام. هناك صحافة وإعلام الدعاية والتبجيل والتضليل، وهناك إعلام الحث على التفكير والدعوة إلى المشاركة والتأثير.

أي أن هناك الإعلام المسيطر عليه والذي يعمل في جو ديكتاتوري، والإعلام الديمقراطي. الجديد أنه حتى الدول الديكتاتورية لم تعد قادرة على الحكم والبقاء بالإعتماد على القمع العاري وحده لفرض سيطرتها واستمرار مصالحها، بل أصبح لا بدّ من المزوجة بين التخويف بالقوة وتضليل العقول عبر توظيف الإعلام بكل سطوته وجبروته، مما يجعل السيطرة على المواطنين وتوجيههم أمر أقرب إلى المنال.

* مدير دائرة المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام.

وهكذا شهدنا انفجاراً هائلاً لنشاط الإعلام لدى مختلف أنظمة الحكم. فالدكتاتوريات أصبحت مغرمة بالدعاية لنفسها في داخل بلادها وخارجها، وتزايدت حاجتها إلى السيطرة على عقول الناس ورغبتها في تبرير أخطائها، واقتدت كل ديكتاتورية بالأخرى فساد في إعلامها وإعلام الرأي الواحد والفكرة الواحدة التي يراها الملك أو الرئيس أو الزعيم، حتى علت مواهب الهتاف وصار كل شيء حتى التاريخ والجغرافيا موضع تعديل وتصحيح وتحريف وتبديل.

أما في الدول الديمقراطية فقد نحا الإعلام هناك منحى مختلفاً. إذ يظل الحاكم ومن حوله معتمدين طوال الوقت على حركة الرأي العام. فصناديق الانتخابات هي التي تفرز بين فترة وأخرى وصول جماعة ما إلى السلطة وتحدّد استمرارها فيها. والواقع يقول أنّ حاجة الدولة الديمقراطية إلى نشاط الإعلام هي حاجة أشد؛ فهي حكومة لا تقدر على الإعتماد على القهر في مواجهة مواطنيها. وليس أمامها من سبيل سوى الإقناع، والإقناع لا يمكن بدون الإعتماد على الحقيقة وإعمال الفكر والمشاركة.

والحقّ أنّ الإعلام في الدول الديمقراطية ليس بريئاً من العيوب الكبيرة. فمصالح الأفراد، وتكتلات الأموال ومصالح الساسة قادرة على الإنتقاص من نزاهته بوسائل مختلفة ليست قليلة التأثير. غير أنّ غلبة الحرية في هذه البلدان وسيادة المنافسة والقانون تعالج كثيراً من تلك النواقص. إذ مهما تمكن فرد أو جماعة أو حزب من أن يسيطر على وسائل الإعلام سيطرة هائلة فإنه يبقى هناك منافسون آخرون يكشفون للناس كل أو معظم ما يمكن إخفاؤه.

إذا انتقلنا إلى الحالة عندنا، سنجد أننا ورثنا الواقع الذي خلفه الإحتلال بقوانينه العسكرية الباغية في حقل الطباعة والنشر والصحافة وقلّة المنابر الإعلامية التي كانت منشغلة بحكم طبيعة المرحلة السابقة بتقديم خطاب إعلامي عام تبشيري سياسي بالأساس. بعد توقيع اتفاق أوسلو، دخلنا مرحلة جديدة يتداخل فيها الوطني مع الديمقراطي، تحرير الوطن مع عملية البناء، المناطق المحررة مع المناطق المحتلة. هذا الواقع لا يزال يجعل الإعلام الفلسطيني لم يأخذ الدور المأمول منه. فهو يتلمس هويته ولا زال في لحظة اختيار بين أن يكون إعلاماً ديمقراطياً أو إعلاماً ديكتاتورياً، إعلام منحصر في المسألة الوطنية أو تطل مروحته شؤون الوطن والمواطن.

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية شهدت الصحافة الفلسطينية بعض التحسّن كما يدلّ على ذلك التوسّع الكبير في عدد الصحف والمجلات ومحطات الإذاعة والتلفزة الرسمية والخاصة وشبكات التلفزة الأرضية والفضائية العربية والأجنبية، حيث تم ترخيص أكثر من 140 مطبوعة صحفية يومية أو أسبوعية أو نصف شهرية أو فصلية أو متخصصة. ويعمل في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية 26 محطة تلفزة و 7 محطات إذاعة.

لا يمكن أن نشهد مثل هذا التحسّن لولا إقرار قانون المطبوعات والنشر لعام 1995 الذي كان من أوائل القوانين التي أقرتها السلطة، مما يدلّ على المكانة الرفيعة التي تحتلها الصحافة على رأس قائمة الأولويات الوطنية.

ورغم ما قيل عن التسرع بإقرار القانون، إلا أن إعداده وإقراره استغرق ثمانية أشهر شهدت العديد من ورشات العمل والمسودّات التي

تم شطبها جراء الحوار الواسع والعميق والغني الذي شارك به عدد كبير من الصحفيين والكتاب والمتقنين والمحامين والقانونيين والشخصيات العامة الأخرى، والتي كان لملاحظاتها واقتراحاتها، دور كبير في خروج القانون بصيغته الراهنة.

إن إقرار قانون للمطبوعات والنشر يعتبر، رغم أي مثالب موجودة فيه، قانوناً جيداً وديمقراطياً ويمكن الإنطلاق منه والبناء عليه، ويمكن البرهنة على ذلك بما يلي:-

أولاً: القانون يضمن حرية الصحافة والإبداع بدون رقابة مسبقة، ويرفع طموحات الشعب الفلسطيني في الحرية إلى مستوى التشريع القانوني، ويعتبر إقراره أحد رموز السيادة الفلسطينية.

ثانياً: يلغي القانون القوانين السارية في الضفة والقطاع، بما في ذلك الأوامر العسكرية التي سنتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي والتي جعلت مقص الرقيب العسكري يصل إلى كل الأخبار والقضايا والفضاءات.

ثالثاً: يكفل القانون حقوق الصحفي والأجهزة الإعلامية كافة في الحصول على المعلومات والحفاظ على سرية مصادرها مما يعطي أفقاً جديداً لا يمكن غض النظر عن مدى اتساعه.

رابعاً: يعطي القانون للفلسطينيين حق إمتلاك المطبوعات الصحفية وإصدارها بغض النظر عن آرائهم ومعتقداتهم الفكرية والسياسية والحزبية والدينية، ويسهل إجراءات الترخيص والتسجيل والطباعة والرسوم بما يجعلها في متناول جميع المهتمين.

خامساً: ينظم القانون العلاقة ما بين السلطة التنفيذية والمؤسسات الصحفية بما يضمن حل الكثير من التعقيدات وتداخل الصلاحيات، وبما يؤمن حقوق من يعمل في حقل الصحافة والطباعة والنشر، وبما يوفر

الحماية للمجتمع لجميع أفرادهِ وللمصلحة الوطنية العليا من أي مخالقات للقانون يمكن أن تقع.

سادساً: أعطى القانون حق اللجوء إلى القضاء لكل متضرر لأخذ حقوقه كاملة، وقيّد الصلاحيات التي تملكها السلطة التنفيذية بحيث لا يمكن أن تتخذ أي إجراء ضد الصحافة والصحافيين والكتاب إلا عبر اللجوء إلى القضاء والمحاكم المختصة التي هي صاحبة القرار النهائي.

تأسيساً على ما تقدّم، هل نعتبر القانون مثالياً؟ الجواب لا على الإطلاق. إن أي قراءة موضوعية، إضافة إلى خبرة السنوات الأربع السابقة، تدلّ على وجود ثغرات هامة في القانون لا بد من ردمها، أهمّها: عدم تحويله من قانون مؤقت مقرّر من السلطة التنفيذية إلى قانون دائم مقرّر من السلطة التشريعية، مع العلم أنّ إقراره من المجلس التشريعي يوفر فرصة لتعديله.

- عدم إلزام السلطة وأجهزتها ودوائرها بصورة قاطعة بتقديم المعلومات لأجهزة الإعلام المختلفة وعدم تسهيل عملها، حيث عرض مثل هذا الأمر الأساسي في القانون كأمر مستحسن وغير ملزم.
- احتوى القانون عدداً من المواد العامة والغامضة التي يمكن تفسيرها حسب مصلحة وحاجة السلطة التنفيذية، مما قد يجعل الصحفي تحت رحمة التفسيرات المتعددة تبعاً للمسؤولين بين فترة وأخرى.

وتبقى الثغرة الأهم هي أنّ القانون، بما له وعليه، لم يصبح بعد الحاكم الأول والأخير لكل المسائل المتعلقة بالصحافة والصحافيين، بل لا يزال أداة رئيسية تلعب دوراً هاماً ولكنها ليست الأداة الوحيدة. ونجد بالتجاوزات ضد الصحافة والصحافيين ما أضعف من قيمة القانون. والأهم من القانون هو الإلتزام به وتنفيذه. في كل الأحوال يظل قانون

المطبوعات والنشر أفضل من القوانين التي ألغاهما وأفضل من الفراغ القانوني، وأكبر دليل على ما تقدّم أن نقابة الصحفيين وعدداً من المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان باتت تطالب الآن، ولو بعد تأخر، بتنفيذ قانون المطبوعات والنشر باعتباره يقدم سلاحاً في أيدي حرية الصحافة يجب أن تشهره لا أن تلقى به دون مقاومة وبلا مقابل.

لكن حرية الصحافة لا تعني الصحافيين فقط، وإنما المجتمع كلّه. فبدون حرية المجتمع لا يوجد حرية صحافة، وبدون أحزاب فاعلة ونقابات حقيقية وجامعات جدية وجمعيات مؤثرة لا يمكن الحديث عن الديمقراطية والإعلام الحرّ.

لا يجب تحميل الصحافة عندنا أكثر مما تتحمل. فهي المحصلة وليست قائدة للرأي العام، وهي ليست أداة تغيير وإنما أداة تعبير عن مصالح، فإذا كان المجتمع راكداً لا يمكن أن تكون الصحافة أداة تغيير، أما إذا كان المجتمع متحركاً فستكون الصحافة أداة تغيير حتى لو كانت مملوكة للحكومة.

يوجد في فلسطين إعلام مقروء مسموع ومرئي وخاص، ولكنه كما أسلفنا لا يزال يتلمس خطاه وهو يعاني مما يلي:

- ضعف وضوح الرسالة الإعلامية التي يود تقديمها. فهو لا زال حائراً بين مرحلة التحرر الوطني ومرحلة البناء. حيث لم يجد المعادلة التي تنظم الإحتياجات المختلفة.
- ارتباك وتأخر وتناقض الرواية الفلسطينية للأحداث، وغيابها كلياً في أحيان كثيرة.

- تعدد وتشابك صلاحيات الأجهزة والدوائر والوزارات وتداخلها حيث نشهد تجاوزات عديدة تؤثر على عمل الإعلام وتمس حرية الصحافة.
- عدم وجود نقابة فاعلة للصحافيين.
- الإعتدال المبالغ فيه للصحف والمجلات ومحطات الإذاعة والتلفزة، الرسمية والخاصة، على وكالات الأنباء الأجنبية والترجمات والإقتباسات من الصحف والمجلات الأخرى، حيث أن حجم ونوع البرامج المحلية والجرأة في تناول المواضيع حول مختلف العناوين وإجراء ونقل المعلومات لا يتناسب على الإطلاق مع الحاجات الفعلية ولا الهامش المتاح رغم كل العراقيل المعروفة.
- المبالغة في السباق من أجل توسيع مساحة الإعلان مما يطرح التساؤل حول دور الصحافة إعلام أم إعلان؟ حيث تبتعد صحافتنا وأجهزة إعلامنا أكثر وأكثر باتجاه تقليل مساحة المادة الإعلامية وزيادة رقعة الإعلانات حتى في الصفحات الأولى مما أبرز الطابع التجاري وأضع الرسالة الإعلامية.
- العدد الواسع للصحف والمجلات ووسائل الإعلام المختلفة والطلب المستمر على الخبر الفلسطيني والبرنامج الفلسطيني أدخل إلى المهنة الكثيرين من الهواة الذين تنقصهم المهارة المهنية والخبرة الإعلامية اللازمة والتأهيل المطلوب مما يستدعي أوسع وأعمق إطلاع على الخبرات العربية والدولية وتنظيم دورات وزيارات محلية وخارجية.

كل ما تقدّم يمثل غيضاً من فيض، والإعلام الفلسطيني بحاجة إلى مراجعة وتقييم وتوفير متطلبات نهوضه وإنطلاقه.

مذكرة حول قانون المطبوعات والنشر* سعيد السلمي و توبي ميندل

مقدمة:

تعالج هذه المذكرة قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995 الذي صادق عليه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والذي لم يحز على مصادقة المجلس التشريعي بعد.

تتابع منظمة المادة 19 (ARTICLE 19) ومركز حرية الإعلام (CMF MENA) باهتمام بالغ قانون المطبوعات والنشر المذكور، خصوصاً بعض المواد التي تفرض ظروفًا وشروطًا مقيدة على حرية الصحافة والتي من شأنها، في حال تطبيقها، أن تعيق حرية تدفق المعلومات والوصول إليها في فلسطين، والتي لا تتسجم مع التزامات الفلسطينيين الدولية في احترام وحماية حرية التعبير.

في هذه المذكرة، تناقش منظمة "المادة 19" ومركز حرية الإعلام في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بعض المواد التي تريان أنها تشكل مصدر قلق بالنسبة لهما، وذلك في ضوء المعايير والقوانين الدولية ذات العلاقة. وتتحصر الدراسة في مواد القانون ولا تتعداها لمناقشة التطبيق العملي للقانون على أرض الواقع.

* تم إعداد هذه المذكرة بناءً على طلب الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن من قبل كل من السيد سعيد السلمي مدير مركز حرية الإعلام في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (CMFA MENA)، وتوبي ميندل من المركز الدولي لمناهضة مراقبة المطبوعات (Article XIX). وقد قام السيد سعيد السلمي بعرض هذه الورقة ضمن ورشة العمل التي نظمتها الهيئة في 1999/6/7.

ولتحقيق ذلك فإننا نسعى لإجراء مساهمة بناءة في تحقيق وحماية حرية التعبير والإعلام في فلسطين، وهذه الحريات هي أساسية لحماية وتحقيق حقوق وحريات أخرى، ولتحقيق المسائلة والمحاسبة وحسن الإدارة والديموقراطية.

إن السلطة الفلسطينية، وعلى أعلى المستويات، قد أعلنت إلتزامها بالديموقراطية واحترام حقوق الإنسان. فالسيد ياسر عرفات قد أعلن مرارا إلتزامه والتزام السلطة الفلسطينية باحترام حقوق الإنسان وجميع المعايير الدولية المعترف بها¹. وبشكله الحالي، فإن قانون المطبوعات والنشر يسير باتجاه معاكس لهذه الإلتزامات.

تشجع منظمة المادة 19 ومركز حرية الإعلام السلطة الفلسطينية على إيلاء عناية خاصة واهتمام لتعديل قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 في سبيل تطويره ورفعها إلى مستوى المعايير الدولية وبالتوافق معها، وذلك في ضوء المقترحات والتوصيات الواردة في هذه المذكرة. وهذا قد يستلزم خلق إطار قانوني جديد ومؤسسات جديدة بهدف تسهيل وتشجيع المواطنين الفلسطينيين على ممارسة حقهم في التعبير من جهة، وتحقيق حرية واستقلال وتعددية وسائل الإعلام من جهة أخرى.

لمحة عامة:

يمكن تحديد عدّة نقاط ابتعد فيها قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لسنة 1995 عن المعايير الدولية. فالمواد من 18-21 تضع نظام

¹ على سبيل المثال في لقاء له مع مثلين عن منظمة العفو الدولية في 2/10/93 وفي 7/2/97.

ترخيص للمطبوعات الصحفية، بما في ذلك اشتراط توفير رأسمال مرتفع للمطبوعة. ومن الأمور الواضحة والمتفق عليها في القانون الدولي أن الصحف لا تحتاج إلى ترخيص قبل النشر. إضافة إلى ذلك، تمارس السلطة التنفيذية نوعاً من الرقابة والسيطرة المباشرة على عدد من القضايا والقرارات الأساسية المتعلقة بالصحافة، مثل الترخيص وإصدار الأنظمة، مما يعني انتهاك المبدأ القاضي بأن أي أنظمة تتعلق بالصحافة يجب أن تصدر عن جهات مستقلة ومحيدة.

كما أن قانون المطبوعات لسنة 1995 يفرض عدداً من الشروط التي يجب توفرها في مالك المطبوعة ورئيس تحريرها ومدير التحرير. ومن شأن هذه الشروط تضيق فرص الوصول إلى هذه المواقع، وبالتالي إعاقة حرية التعبير. كما أنها تخالف المبدأ الذي ينص على أن لكل شخص الحق في التعبير عن نفسه بحرية بوسيلته التي يختارها.

يضع القانون عدداً من التقييدات على محتوى ما يمكن نشره، وبعض هذه التقييدات وارد بألفاظ غامضة وفضفاضة. على سبيل المثال "على المطبوعة أن تمتنع عن نشر ما يتعارض مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية" أو "تخل بالأخلاق والقيم والتقاليد الفلسطينية" أو "المقالات التي من شأنها زعزعة الثقة بالعملة الوطنية". وهذه القيود مدعومة بسلطات رقابية، مثل أن المطبوعات عليها إيداع أربع نسخ قبل نشرها.

ومع أن القانون يتضمن بعض الأحكام والمواد حول الوصول إلى المعلومات والحق في حماية سرية مصادر المعلومات، إلا أن هذه الأحكام ضعيفة ولا تكفي لحماية هذه الحقوق الأساسية.

وأخيراً فإن القانون يفرض عقوبات قاسية على أي مخالفة ترتكب لأحكامه، قد تصل هذه العقوبات إلى درجة الحبس. والسجن هو إجراء غير ضروري لتحقيق الإلتزام بهذا القانون، ولا يمكن تفسير ذلك إلا كتقييد على حرية الصحافة.

الالتزامات الدولية:

رغم أنّ فلسطين لم تحظ حتى هذه اللحظة بوضع الدولة، إلا أنّ لها صفة مراقب في الأمم المتحدة، وهي ملزمة بالأعراف الدولية وخاصة في مجال حقوق الإنسان.

يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أساس القانون الدولي لحقوق الإنسان، وملزم قانونياً باعتباره من القانون الدولي العرفي. والمادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تضمن الحق في حرية التعبير وتتص على ما يلي :

لكل شخص حقّ التمتع بحريّة الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحقّ حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود".

التزمت السلطة الفلسطينية بعدد من الإلتزامات في مجال حقوق الإنسان وذلك في إطار عضويتها في الشراكة الأوروبية المتوسطية التي بدأت في 1995/11 بعد قبول الدول الأطراف لهذه العضوية في إعلان برشلونة.² والشراكة الأوروبية المتوسطية هي بالأساس موجهة نحو

² الدول المشاركة هي 15 دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والجزائر وقبرص ومصر وإسرائيل والأردن ولبنان ومالطا والمغرب والسلطة الفلسطينية وتونس وتركيا.

التجارة والسياسة والثقافة، إلا أنها تتضمن أحكاماً واضحة حول حقوق الإنسان، وتتصّ على أنّ الأعضاء يجب أن يحترموا الحقوق والحريات الأساسية و:

- أن يتصرفوا وفقاً لميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وباقي التزامات الدولية، خاصة تلك الناشئة عن اتفاقيات إقليمية هم أطراف فيها.
- أن يعزّزوا سيادة القانون والديموقراطية في أنظمتهم السياسية،
- أن يحترموا حقوق الإنسان والحريات الأساسية ويضمنوا الممارسة المشروعة والفعالة لهذه الحقوق، بما في ذلك الحق في حرية التعبير وحرية تأسيس الجمعيات وحرية التفكير والإعتقاد.....³

وبشكل مشابه، تنص اتفاقية غزة أريحا لسنة 1994 والاتفاقية الانتقالية لسنة 1995 في المواد 14 و19 أن على كلا الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي احترام حقوق الإنسان المتفق عليها دولياً.

وجاء في إعلان اليونسكو حول تعزيز استقلال وتعددية وسائل الإعلام العربية والموقعة من مؤتمر اليونسكو العام في تشرين ثاني 1997، معايير أخرى في ذات الموضوع، تنصّ على أنه "على الدول العربية أن توفر وتعمل على تأكيد ضمانات دستورية وقانونية لحرية التعبير والصحافة وأن تلغي التشريعات والإجراءات التي تحدّ من تلك الحريات، وأي توجّه أو سعي حكومي نحو وضع قيود على هذه الحريات خارج إطار القانون يعتبر تقييداً لهذه الحريات لا يمكن قبوله".

³ الشراكة الأوروبية المتوسطية: إعلان برشلونة. تشرين ثاني 1995.

وقد أكدت الهيئات والمحاكم الدولية بشكل واضح أن حرية التعبير وحرية المعلومات من أهم حقوق الإنسان. وفي جلستها الأولى في سنة 1946 تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم 59 الذي ينص على أن "حرية المعلومات هي من حقوق الإنسان الأساسية و..... محك لجميع هذه الحريات التي كرستها الأمم المتحدة".

وكما يشير هذا القرار، فإن حرية التعبير هي حرية مهمة بحد ذاتها كما أنها تعتبر مدخلا لتحقيق باقي الحقوق والحريات. وازدهار الديمقراطية لا يتحقق إلا في المجتمعات التي توفر حرية تدفق المعلومات والأفكار. إضافة إلى ذلك فإن حرية التعبير مهمة وضرورية في حالة تعرض حقوق الإنسان للانتهاك والتعدي.

وقد تم توضيح وتأكيد أهمية حرية التعبير في تحقيق الديمقراطية من قبل عدد من المحاكم الدولية. فعلى سبيل المثال قرّرت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان بأن "حرية التعبير هي حجر الأساس لوجود أي مجتمع ديمقراطي، ولا غنى عنها لتشكيل رأي عام..... ويمكن القول أن المجتمع الذي لا يطلع بشكل جيد على المعلومات هو مجتمع غير حر".

وهذا ما تمّ تأكيده مراراً من قبل لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. والاقتراب التالي من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يظهر ويتم الاستناد إليه في معظم قضاياها المتعلقة بحرية التعبير "تشكل حرية التعبير أحد أهم مكونات المجتمع الديمقراطي، وأحد الشروط الأساسية لتقدّم وتطور كل إنسان".

كما أن القانون الدولي يجيز بعض القيود على حرية التعبير وحرية الحصول على المعلومات بهدف حماية الحقوق والحريات الخاصة وبعض المصالح العامة. وهذه القيود يجب أن تتوفر فيها ثلاثة شروط رئيسية حتى تكون مقبولة ومعترف بها في القانون الدولي. وهذه الشروط تمّ تأكيدها من قبل كل من لجنة حقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. بحيث أن كل تقييد يجب أن تتوفر فيه ثلاثة أمور وهي:

1. أن يكون منصوصاً عليه في القانون (أن يكون التقييد وارداً في القانون).
2. أن يهدف هذا التقييد إلى حماية مصلحة عامة مشروعة.
3. أن يكون ضرورياً لتحقيق الحماية لهذه المصلحة.

والشرط الثالث يعني أنه حتى الإجراءات التي تهدف إلى حماية المصالح العامة، يجب أن تتوفر فيه شرط "الضرورة". ولا تعني الضرورة هنا "الضرورة المطلقة" (Absolute necessity) وإنما يكفي الضرورة التي تمثل حاجة إجتماعية. والتقييد يجب أن يكون متناسباً مع الهدف المشروع (proportionate)، ويجب أن تكون الأسباب المعطاة لتبرير فرض القيود ذات علاقة وكافية (sufficient & relevant).
بعبارة أخرى أن السلطة التنفيذية، في معرض حمايتها للمصالح العامة، يجب أن يكون تقييدها لحرية التعبير في أضيق الحدود. والتقييدات الواردة بألفاظ فضفاضة وواسعة، حتى وإن وافقت شرط ورودها في القانون، فإنها لن تكون مقبولة لأنها تذهب أبعد مما هو مطلوب بشكل واضح ومحدّد لحماية المصالح المشروعة.

ضمانات حرية الصحافة في القانون المحلي:

روعت هذه الضمانات الدولية في مشروع القانون الأساسي الفلسطيني، حيث نصّت المادة 19 من المشروع الذي صادق عليه المجلس التشريعي بالقراءة الثالثة لكن لم يصادق عليه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

" لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحقّ في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون" وأخيراً فإن المادة الثانية من قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 نصّت على أن:

" الصحافة والطباعة حرّتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحريّة قولاً، كتابة، وتصويراً ورسمياً في وسائل التعبير والإعلام"

الموضوعات الأساسية :

فيما يلي المواضيع والقضايا الأساسية التي تتضمنها قوانين المطبوعات والنشر عادة. وسنتناول مدى توافق قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني مع المعايير الدولية المقرّة بخصوص هذه المواضيع.

1. ترخيص المطبوعات الصحفية:

تضع المادة 17 من قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 نظام ترخيص للمطبوعات الصحفية، وتسمي ثلاث فئات فقط يحق لها الحصول على ترخيص، وهذه الفئات هي:

1. الصحفي كما هو معرّف في القانون،

2. الشركة الصحفية التي أسست وسجلت لغايات إصدار المطبوعات الصحفية،
3. الحزب السياسي.

علاوة على ذلك لوزير الإعلام بناء على تنسيب مدير دائرة المطبوعات والنشر منح الرخص لوكالة أنباء فلسطينية أو لوكالة أنباء أجنبية. وتبين المادة 18 المعلومات التي يجب أن يتضمنها طلب الحصول على ترخيص، وهي اسم طالب الرخصة ومحل إقامته وعنوانه واسم المطبوعة ومكان إصدارها وطبعها ومواعيد صدورها، وهل هي يومية أو أسبوعية أو نصف شهرية أو فصلية وتخصصها واللغة أو اللغات التي ستصدر بها، واسم رئيس التحرير المسؤول وعمره ومحل إقامته وعنوانه وشهادته العلمية وخبراته العملية، ورأس المال المطبوعة المصرح به. ووفقاً للمادة 19 فإن على الوزير، بناء على تنسيب مدير دائرة المطبوعات والنشر، أن يصدر قراره بخصوص طلب الترخيص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب. ويكون قرار الرفض معللاً وخاضعاً للطعن لدى محكمة العدل العليا.

ووفقاً للمادة 20 فإن عدداً من المشاريع والمؤسسات الصحفية الأخرى بحاجة إلى التقدّم بطلب للحصول على ترخيص، مثل المكتبات ودور النشر ومراكز الأبحاث وحتى مكاتب الدعاية، ويكون منحها الترخيص بنفس طريقة منح المطبوعات الصحفية العادية.

وتشترط المادة 21 في المطبوعات اليومية أن لا يقل رأسمالها المسجل عن 25000 دينار أردني، بينما يكفي في المطبوعات الأخرى أن يكون رأسمالها المسجل عن 10000 دينار. وتلغى تراخيص المطبوعات الدورية في حال توقفها عن الصدور لمدة محددة (م 23).

حقيقة أن متطلبات رسمية بحتة للحصول على رخصة للدوريات لا يضرّ بحد ذاته بضمانات حرية الصحافة، إذا كان هذا الترخيص أوتوماتيكياً أو تلقائياً بمجرد توفر شروط فنية معينة في المطبوعة، مثل تعبئة بعض المعلومات، و إذا منحت هذه المسؤولية أو الصلاحية لهيئة مستقلة بشكل كامل عن الحكومة أو السلطة التنفيذية.

لكن من ناحية المبدأ يجب ألا تخضع المطبوعات الدورية لنظام ترخيص، وأي شخص يرغب في إصدار مطبوعات دورية له الحق في ذلك دون أية قيود. ومتطلبات وشروط الترخيص لغير المطبوعات الدورية كدور النشر ومراكز الأبحاث والدراسات هي أيضاً غير مقبولة وغير مشروعة.

يمنح قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 الصلاحية لوزير الإعلام ومدير المطبوعات والنشر في رفض ترخيص المطبوعات، مما يعني خرق المبدئين (القيدين) الرئيسيين في القانون الدولي والمشار إليهما في الفقرة السابقة. والقانون بشكله الحالي يسهل سيطرة السلطة التنفيذية على النشر بشكل يضرّ بحرية التعبير. وتجدر الإشارة إلى أنّ الحق في الطعن بقرار الوزير لدى المحكمة العليا لا يعالج هذه المسألة. فهذا الطعن مكلف ويستغرق وقتاً كما أنّ القانون لا يرسم أية ضوابط لما يمكن أن يعتبر تبريراً لقرار الرفض.

إنّ متطلبات وشروط التسجيل التي تتعدّى الحاجة إلى المعلومات الأساسية تنتهك ضمانات الحق في التعبير. فهي تقيد حرية الصحافة ولا تحترم الصالح العام ولا تتسجم مع ضوابط "الضرورة" التي أشرنا إليها، خاصة تلك المتعلقة بشرط رأس المال وتحديد مواعيد إذا توقفت

المطبوعة خلالها عن الصدور فإنها تحرم من الترخيص. فالمتطلبات المالية ربما تكون ذات أثر سلبي مميز باعتبار أنها تعيق عملية تأسيس وإصدار المطبوعات.

التوصيات

1. إلغاء جميع النصوص الخاصة بالترخيص من القانون.
2. أن يعطى الحق في إصدار مطبوعات دورية أو مطبوعات متخصصة لأي شخص.
3. أن لا يكون هناك أية قيود على حرية تأسيس مؤسسات إعلامية وصحفية مثل المكتبات ودور النشر ومراكز الأبحاث ودور الدعاية والإعلام.
4. إلغاء المتطلبات أو الشروط المالية لإصدار المطبوعات، بما في ذلك شرط الحد الأدنى في رأس مال المطبوعة المسجل.

2. القيود على رجال الصحافة:

تشترط المادة 11 من قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 في رئيس المطبوعة أن يكون صحفياً ولديه معرفة بلغة المطبوعة وأن لا يقوم بعمل آخر في حقل الصحافة، وأن يكون مقيماً في فلسطين وألا يكون محكوماً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف. ونفس هذه الشروط تنطبق على رئيس تحرير المطبوعة الصحفية المتخصصة (م 13).

وبالنسبة لشروط مدراء دور النشر ومراكز الأبحاث والمكتبات ومؤسسات الدعاية والإعلان أو أي مؤسسة أخرى ذات علاقة يجب أن يكونوا فلسطينيين أو ممن خدموا في منظمة التحرير الفلسطينية وألا

يكونوا قد حكموا بجناية أو جنحة مخلة بالشرف. كما يشترط في المدراء إما أن يكونوا من حملة الشهادات الجامعية أو من حملة شهادة الثانوية العامة مقرونة بخبرة مناسبة حسب نوع المؤسسة التي سيعملون بها. ولا يجوز للشخص أن يدير أكثر من مؤسسة واحدة (م15).

وأخيراً فإن مالكي الصحف يجب أن يكونوا فلسطينيين مقيمين إقامة فعلية في فلسطين، وفي حال كونهم غير مقيمين يجب أن يحصلوا على إذن من وزير الداخلية. كما يشترط في مالكي الصحف ألا يكونوا محكومين بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

إن القيود التي تفرض على المشتغلين في العمل الصحفي على اختلاف أشكاله تشكل خرقاً لحرية التعبير وحرية تشكيل وتأسيس الجمعيات والنقابات والمؤسسات والانضمام إليها.

يشمل الحق في التعبير الحق في إعطاء المعلومات والأفكار والحصول عليها في ذات الوقت. والصحافة تلعب دوراً أساسياً بالنسبة لهذين المجالين من الحق في التعبير. والشروط المفروضة على المشتغلين في الصحافة من شأنها أن تحرم أولئك الأشخاص الذين لا تتوافر فيهم كافة هذه المتطلبات من العمل في الصحافة والحق في نقل وإعطاء المعلومات والأفكار وبالتالي تنتهك حقهم في التعبير.

وأهم من ذلك، فإنه من شأن مثل هذه الشروط أن تنتهك حق الجمهور في تلقي المعلومات أيضاً، وذلك بسبب أنها تحول دون تطوير صحافة مستقلة وتعددية والتي هي الشرط الضروري لتوفير حق الجمهور في تلقي المعلومات والأفكار.

وقد تعاملت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان مع هذا الموضوع حيث قرّرت بأن الشروط الإلزامية التي يجب توفرها في الصحفيين تخرق الضمانات الدولية للحق في التعبير.

" إن قانون ترخيص الصحفيين الذي لا يسمح لمن ليسوا أعضاء في النقابة من ممارسة الصحافة، والذي يشترط في الانضمام إلى النقابة الحصول على شهادة جامعية مختصة في حقل معين، يعتبر قانوناً مخالفاً لحرية التعبير."

ونفس المبادئ السابقة تنطبق على القيود الواردة على العاملين الآخرين في مجال الصحافة.

إن الحق في تشكيل وتأليف الجمعيات والنقابات والانضمام إليها يحرم، بنفس الطريقة، القيود والإشترطات المفروضة على من يشغل موقعاً محدداً في أي جمعية أو مؤسسة أو نقابة. إن تقييد إمكانية الوصول إلى هذه المواقع ينكر على أولئك الذين لا تتوافر فيهم الشروط وعلى الجمهور بشكل عام حقهم في التعبير من خلال إعاقة تطور قطاع الصحافة بشكل ديناميكي وتعددي.

التوصيات

إلغاء جميع القيود المفروضة على من يشغل منصب رئيس التحرير أو المدير أو مالك المطبوعة.

3. الرقابة الحكومية:

إن قانون 1995 يخلق العديد من المجالات التي يكون للسلطة التنفيذية صلاحية أو قوة اتخاذ قرارات مباشرة بحق وسائل الإعلام. مثل الترخيص والإذن بتملك مطبوعة للفلسطيني غير المقيم (م 16). ولعل الشرط الأخطر هو وجوب إيداع أربع نسخ من كل مطبوعة لدى دائرة المطبوعات والنشر في الوزارة قبل التوزيع (م 33).

جوهر حرية التعبير أن لا يكون للسلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ قرارات من شأنها التأثير على حرية وسائل الإعلام. وكما أشرنا أعلاه فيما يتعلق بالتسجيل فإن كل هذه الصلاحيات يجب أن تمارس من قبل هيئات أو مؤسسات مستقلة بشكل تام عن أي تدخل حكومي. إن متطلب الإيداع قبل النشر يعتبر أكثر إشكالية نظراً للدور الذي يلعبه في تسهيل وتشجيع الرقابة.

تعتبر الرقابة واحدة من أكثر وسائل تقييد حرية التعبير فعالية. وفي هذا الإطار تحرّم المادة 2/13 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان بوضوح جميع القيود السابقة للنشر. واعتبرت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان أن وجود حالات قليلة ومتفرقة من الرقابة السابقة تعتبر محل شك كبير لدى هذه المحكمة.

ففي قضية "أوبزيرفر" و"جارديان" ضد الحكومة البريطانية قرّرت المحكمة الأوروبية أن قرار منع إصدار كتاب بدعوى اعتبارات الأمن القوم يعتبر خرقاً ل ضمانات الحق في التعبير.

إن اشتراط توفير أربع نسخ من كل مطبوعة وإيداعها لدى الوزارة من الممكن أن يعمل هذا الشرط كمتبّط كبير للمحرّرين والناشرين، حيث أنّ الرسالة لهؤلاء واضحة بأنكم مراقبون ويمكن أن تتعرضوا للملاحقة. إن الأثر الصارخ لهذا على حرية تدفق المعلومات لا يمكن إغفاله.

توصيات

إلغاء شروط الإيداع السابق.

4. حرية الوصول إلى المعلومات الرسمية:

تشير المادة 4 من قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 إلى حقّ الصحفيين في تحرّي المعلومات من مصادر مختلفة والتعليق عليها ضمن حدود القانون. وتضيف المادة 6 بأن على الجهات الرسمية تسهيل مهمة الصحفي والباحث في الإطلاع على برامجها ومشاريعها. غير أنّ هذه النصوص لا تعتبر كافية لتوفير الحق في الوصول إلى المعلومات الرسمية وهو الحق المعترف به في الدول الديمقراطية.

يجب أن ينطلق القانون من الفرضية بأنّ جميع المعلومات الرسمية يجب أن تنتشر وتباح للصحفيين وغيرهم من الأفراد في حال طلبهم ذلك. ومن الواضح أنّ بعض المعلومات، مثل تلك المتعلّقة بالمسائل الشخصية أو قضايا الأمن القومي، يمكن أن تكون سرّية (لا تنتشر) لكن يجب على الموظفين الرسميين أن يعللوا أي رفض لإعطاء المعلومات، أي أن الأصل هو الإباحة والرفض هو الإستثناء على أن يكون هذا الرفض معللاً.

توصيات

تدعيم النصوص والمواد الخاصة بحرية الوصول إلى المعلومات، وذلك من خلال اعتبار أن الإباحة هي الأصل، ومن خلال إلزام الموظفين الرسميين بتسبب أي قرار بعدم إعطاء المعلومات.

5. حماية مصادر المعلومات:

تضمن المادة 4/د من قانون المطبوعات والنشر للصحفيين الحق في حماية مصادر معلوماتهم السرية، إلا إذا قرّرت المحكمة غير ذلك حماية لأمن الدولة أو لمنع الجريمة أو تحقيقاً للعدالة.

إن الحق في الحفاظ على سرية مصادر المعلومات ذو أهمية خاصة للصحفيين، وقد وصفته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنه "شرط أساسي لحرية الصحافة". ويجب أن يحترم هذا الحق إلا إذا كان الإفصاح عن المصدر معللاً أو مسبباً لاعتبارات ملحة وحقيقية لخدمة المصلحة العامة.

إن المادة 4/د لا تعتبر كافية في هذا المجال حيث يجب، على سبيل المثال، أن توضّح أنه يجب على المحاكم ألا تأمر بإفشاء المصادر عندما يكون هناك إمكانية للحصول على المعلومات بطرق أخرى. ويجب ألا يكون هناك قرار بإفشاء مصادر المعلومات إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة ملحة.

توصية

يجب تعزيز المادة 4 حتى تعكس أهمية الحقّ في حماية مصادر معلومات الصحافة الحرّة السريّة.

6. التقييدات على محتوى ما يتمّ نشره أو على المضمون:

العديد من المواد الواردة في قانون المطبوعات والنشر تشكّل قيوداً صارمة على محتوى أو مضمون ما يمكن نشره. والعديد من هذه النصوص تمّت صياغتها بعبارات غامضة وفضفاضة بحيث يمكن التوسّع في تفسيرها. كما أنّ بعض هذه النصوص تكررّ نصوصاً يجب أن تطبّق على جميع وسائل التعبير وليس فقط على المطبوعات الصحفية.

فالمادة 7 تحظر نشر المواد التي تتعارض مع مبادئ الحرّية والمسؤولية الوطنية وحقوق الإنسان واحترام الحقيقة. وتفرض المادة 8 العديد من الالتزامات الأخلاقية على الصحفيين، منها: ضرورة احترام الحريات الدستورية والحياة الخاصة وتقديم المواد الصحفية بطريقة موضوعية ومتوازنة بالإضافة إلى تحرّي الدقة والموضوعية.

إن هذه القيم أو الإرشادات هي أمور إيجابية يجب على الصحفيين احترامها والتحلّي بها، ولكنها يجب أن تكون نابعة من ذات الصحفي وليس من القانون. فهي بذاتها أهداف واسعة يجب أن تشجّع لا أن تفرض. على سبيل المثال فإنّ متطلب أو شرط تقديم الأخبار بصورة صحيحة ودقيقة هو هدف مهني هام، ولكن كقيد قانوني سيؤدي إلى أثر سلبي على حرية التعبير.

إن دور الصحافة هو توفير المعلومات للجمهور، لكن أفضل الصحفيين وأكثرهم مهنية معرّض للوقوع في الخطأ، ومن غير المقبول معاقبة هؤلاء الصحفيين خاصة عندما يكونوا قد تصرفوا بمهنية وحسن نية.

بدلاً من فرض أنظمة على الصحفيين من شأنها أن تقلل من قدرتهم على إجراء التحقيقات الصحفية الجيدة، يجب على السلطات أن توفر التمويل اللازم للتدريب المهني والنشاطات الأخرى لرفع كفاءة وقدرة رجال الصحافة.

تشمل المادة 37 العديد من القيود التي صيغت بتعبيرات واسعة وفضفاضة، مثل "تحقير الديانات والمذاهب المكفولة حرّيتها قانوناً، وتلك التي تزرع الثقة بالعملة الوطنية أو التي لا تنافي الأخلاق والآداب العامة". إن القيود على مضمون ما ينشر يجيزها القانون الدولي مثلها مثل غيرها من القيود على حرية التعبير إذا كانت معللة أو مبررة لاعتبارات المصالح المشروعة، وكانت منسجمة ومعايير الضرورة القصوى.

إن القيود الواردة في قانون المطبوعات والنشر لا تخدم مصلحة عامّة ملحة كما هو مشروط في "قيود الضرورة" التي تبيح وضع قيود على حرية التعبير كما سبق وذكرنا.

وهناك قيود أخرى منصوص عليها في المواد 37 و 8 مثل التحريض على الجريمة والعنف. وهذه القيود يجب أن توضع في قوانين ذات تطبيق عام (مثل قانون العقوبات) وليس في قوانين خاصة كقانون الصحافة. كما أن هذه الأمور محرمة على جميع المواطنين وليس فقط

على الصحفيين ويجب ألا تكون المطبوعات الصحفية تحت إلتزام خاص باحترامها.

أخيراً، تحظر المادة 37 نشر معلومات سرّية حول البوليس والقوات المسلحة والمجلس الوطني ومجلس الوزراء. ومن المشروع في القانون الدولي منع نشر بعض المعلومات السريّة مثل تلك المتعلقة بالأمن القومي، لكن هذه القيود كغيرها من القيود المفروضة على حرّية التعبير يجب أن تطبّق بشكل ضيق وفي نطاق وجود الخطر الحقيقي والجدي الذي من شأنه المساس بالمصالح المعنوية والمشروعة.

079 / 510899

إن مبادئ "جوهانزبيرغ" الخاصّة بالأمن القومي وحرّية التعبير وحرّية الوصول إلى المعلومات، والتي تمّ تبنيها من قبل مجموعة دولية من المختصّين في عام 1995، ومنذ ذلك الحين تمّ قبولها في العديد من الحالات من قبل مفوضية حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، تقرّر في المبدأ 12 بأنه : لا يمكن للدولة أن تقوم بمنع الوصول إلى جميع المعلومات المتعلقة بالأمن القومي، لكن يجب أن تصنّف بموجب القانون تلك الأصناف من المعلومات التي من الضروري عدم إفشائها من أجل حماية مصلحة مشروعة للأمن القومي.

ويضيف المبدأ 16 بأنه : لا يجوز منع أي شخص من نشر أية معلومات حتى لو كانت متعلّقة بالأمن القومي إذا كان نشرها أفضل من عدم نشرها، أو إذا كانت المصلحة المترتبة على نشرها أكبر من المصلحة المترتبة على عدم نشرها.

من الواضح أن القيود الواردة في قانون 1995 لا تتطابق مع هذه المعايير.

توصيات

يجب مراجعة وتعديل القيود الواردة على مضمون ما يمكن نشره في المواد 7 و8 و37. ويجب ألا يشمل القانون على قيود:

1. لا تخدم مصلحة مشروعة تتعلق بالأمن القومي.
2. واسعة وغامضة بشكل كبير.
3. تتطلب من المطبوعات أن تتوافق مع معايير صارمة في توكي الحقيقة.

كذلك يجب أن توضع هذه القيود في قوانين ذات تطبيق عام، ومن الأفضل أن يتم تنظيمها من قبل الصحفي أو نقابة الصحفيين.

7. العقوبات:

تفرض العديد من المواد عقوبة السجن أو الحبس بحق الصحفي الذي يخرق بعض نصوص القانون. فعلى سبيل المثال تنص المادة 44 على السجن حتى شهر لمن يخالف المادة 25 أو 26، وتنص المادة 45 على عقوبة السجن من 4 إلى 6 شهور لمن يخالف المادة 9.

إن ضمانات حرية التعبير وحرية تشكيل وتأليف النقابات والجمعيات وغيرها لا تتطلب فقط أن تكون القيود خاضعة لمبدأ التناسب، وإنما يجب ألا تكون العقوبات المفروضة قاسية ومن شأنها تنمية الرادع الذاتي. وبعبارة أخرى، حتى لو كانت القيود مشروعة فإن فرض عقوبة قاسية يشكل بحد ذاته خرقاً لتلك الضمانات الدولية.

إن منظمة " المادة 19" ومركز حرية الصحافة تؤمنان بأن توفير أو ضمان التقيد بجميع القيود المشروعة الواردة في قانون 1995 يمكن أن يتم تحقيقه من خلال فرض عقوبة الغرامة.

توصية

يجب أن يتم إلغاء عقوبة السجن من القانون، على أن يتم استبدالها بنظام غرامات، بشرط أن تكون القيود المفروضة في القانون متوافقة مع المعايير الدولية.

الخاتمة

تتقدم منظمة "المادة 19" ومركز حرية الصحافة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بعظيم الشكر والإمتنان على الدعوة التي وجهتها لنا للمشاركة في النقاش العام الدائر حول قانون المطبوعات والنشر. كما تؤمن المنظمتان أن ثمة فرصة كبيرة أمام المجلس التشريعي الفلسطيني لتبني قانون مطبوعات ونشر جديد يضمن جميع الحقوق الأساسية التي تكفل حرية التعبير وحرية التماس المعلومات وتدفعها، كما يؤمن الحماية للصحفيين.

