

التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين

التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين

رشاد توام

المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية (مدى)

رام الله، فلسطين، تشرين الثاني/ نوفمبر 2011

كلمات مفتاحية: حرية الإعلام - فلسطين - تنظيم قانوني - تشريعات.

جميع الحقوق محفوظة © 2011

المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية (مدى)

نشر هذا الكتاب بدعم من: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو).

ISBN: 000 - 0000 - 000 - 00 - 0

THE LEGAL REGULATION OF MEDIA FREEDOM IN PALESTINE

Rashad Twam

Palestinian Center for Development & Media Freedoms (MADA)

Ramallah, Palestine, November 2011

Key words: Media Freedom, Palestine, Legal Regulation, legislation

Copyright © 2011

Palestinian Center for Development & Media Freedoms (MADA)

This publication is supported by: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين

إعداد المستشار القانوني

رشاد توام

تقديم وإشراف المحامي

أحمد نصرّة

المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية (مدى)

2011

قائمة المحتويات

000	تقديم
000	مقدمة
000	الفصل الأول الإطاران النظري والقانوني
000	المبحث الأول: الإطار النظري لحرية الإعلام والتنظيم القانوني لها
000	المطلب الأول: ماهية حرية الإعلام واشتقاقها من النظرية العامة لحقوق الإنسان وحرياته
000	الفرع الأول: ماهية حرية الإعلام
000	الفرع الثاني: اشتقاق حرية الإعلام من النظرية العامة لحقوق الإنسان وحرياته
000	المطلب الثاني: حرية الإعلام والقانون
000	الفرع الأول: الأبعاد النظرية والفلسفية في العلاقة بين حرية الإعلام والقانون
000	الفرع الثاني: الجهود الدولية والتجارب الوطنية في تحديد العلاقة بين حرية الإعلام والقانون
000	المبحث الثاني: الإطار القانوني لحرية الإعلام في فلسطين
000	المطلب الأول: الوثائق الأساسية (الدستورية)
000	الفرع الأول: القانون الأساسي الفلسطيني
000	الفرع الثاني: مشروع دستور دولة فلسطين
000	المطلب الثاني: التشريعات الخاصة بتنظيم الإعلام
000	الفرع الأول: التشريعات ذات العلاقة المباشرة بتنظيم حرية الإعلام
000	الفرع الثاني: تشريعات الإعلام ذات العلاقة بتنظيم المرافق الإدارية والمهنية
000	المطلب الثالث: مشاريع القوانين الخاصة بالإعلام
000	الفرع الأول: مشروع قانون تنظيم الإعلام المرئي والمسموع
000	الفرع الثاني: مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام
000	المطلب الرابع: التشريعات الأخرى
000	الفرع الأول: التشريعات ذات الطبيعة العامة
000	الفرع الثاني: التشريعات ذات الاختصاص الموضوعي

000	الفصل الثاني تحليل التنظيم القانوني لحرية الإعلام
000	المبحث الأول: تحليل التنظيم القانوني لحرية الإعلام في الجوانب الدستورية والحقوقية
000	المطلب الأول: حرية الإعلام ومبدأ المساواة
000	الفرع الأول: المساواة في حرية الإعلام على أساس الجنسية
000	الفرع الثاني: حرية الإعلام الأجنبي
000	الفرع الثالث: خصوصية المحطات الدينية
000	المطلب الثاني: الحريات والحقوق المتصلة بحرية الإعلام
000	الفرع الأول: الحق في الحصول على المعلومات
000	الفرع الثاني: الملكية الفكرية
000	الفرع الثالث: سرية مصادر المعلومات
000	المطلب الثالث: مكانة القضاء من التنظيم القانوني لحرية الإعلام
000	الفرع الأول: أبعاد علاقة القضاء بحرية الإعلام
000	الفرع الثاني: الإجراءات الجزائية المتبعة في قضايا الإعلام
000	المبحث الثاني: حرية الإعلام والنظام الإداري (علاقة السلطة التنفيذية بوسائل الإعلام)
000	المطلب الأول: الجهة الرسمية المختصة بمتابعة وسائل الإعلام
000	الفرع الأول: «وزارة الإعلام» كجهة مختصة وفقاً للتشريعات السارية
000	الفرع الثاني: «المجلس الأعلى للإعلام» كجهة مختصة وفقاً للمشروعين المطروحين
000	المطلب الثاني: التراخيص للإصدار والبث
000	الفرع الأول: شروط الحصول على الترخيص والاحتفاظ به
000	الفرع الثاني: مضمون طلب الترخيص
000	الفرع الثالث: حالات سحب التراخيص وإلغائها
000	المطلب الثالث: الرقابة الحكومية على عمل وسائل الإعلام
000	المطلب الرابع: الرقابة القانونية على مصادر تمويل وسائل الإعلام

000	المبحث الثالث: حرية الإعلام والنظام الجزائي (التجريم والعقاب)	
000	المطلب الأول: محظورات النشر والبث	
000	المطلب الثاني: موجبات النشر والبث	
000	الفرع الأول: إيجاب النشر بداعي الحق في الرد والتصحيح	
000	الفرع الثاني: إيجاب نشر حكم المحكمة بموجب أمر منها على المحكوم عليه	
000	المطلب الثالث: مخالفة الأحكام المنظمة للتراخيص والموارد المالية لوسيلة الإعلام	
000	الفرع الأول: مخالفة الأحكام المنظمة للتراخيص	
000	الفرع الثاني: مخالفة الأحكام المنظمة للموارد المالية	
000	المطلب الرابع: الإعلام كوسيلة للعلانية في جرائم الذم والقدح والتحقير	
000	الفرع الأول: التمييز بين الجرائم والجزاءات المترتبة عليها	
000	الفرع الثاني: الاستثناءات على التجريم (الإباحة)	
000	الفرع الثالث: دور القضاء في قضايا القذف والتشهير	
000	خاتمة	
000	قائمة المصادر والمراجع	
000	الأشكال	
000	الشكل رقم (1): الإطار النظري لحرية الإعلام	
000	الشكل رقم (2): الإطار القانوني لحرية الإعلام في فلسطين	

| تقديم |

مقدمة

القانون من الحرية بمكانة السُّكَّة من القاطرة، يحدد مسارها، ويقوِّم اندفاعها، ويكفل لها الوصول إلى غايتها، أو هكذا يفترض أن تكون العلاقة بينهما. وبالتالي ما التقييد القانوني المغالي للحرية إلا بمثابة التعرجات المتلاحقة في السكة التي تحد من اندفاع القاطرة وتؤخر وصولها إلى غايتها، وقد تؤدي حدة التواء مسار السكة - مع السرعة المفترضة والمحنة للحرية بالاندفاع نحو غايتها - إلى انقلاب القاطرة]

ليس التنظيم القانوني لحرية الإعلام بحد ذاته مثلباً أو انتقاصاً من فسحة الحرية، وإنما هو وجد لرسم وضبط العلاقة بين الحرية والنظام العام وأمن المجتمع، وهو ما أكدت عليه أغلب المواثيق الدولية والدساتير والتشريعات الوطنية. وأما الانتقاص من حرية الإعلام فيكون بمغالة القانون في التقييد من هذه الحرية لصالح «حماية النظام العام وأمن المجتمع»، المفاهيم التي طالما انتقدت لعدم دقتها وسعة باب التفسير بخصوصها. تصنف حقوق الإنسان إلى طائفتين أساسيتين: طائفة الحقوق المدنية والسياسية، وطائفة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وقد تم تكريس هذا التصنيف رسمياً بموجب العهدين الدوليين لحقوق الإنسان (1976/1966)، اللذين اختص كل منهما بتنظيم أحكام طائفة معينة.

ترتبط حرية الإعلام بشكل وثيق بحرية الفكر والاعتقاد وحرية التعبير عن الرأي، التي تنتمي عموماً إلى طائفة حقوق الإنسان المدنية والسياسية. هذا، ولم يعلق العهد الدولي الخاص بهذه الحقوق واجب احترامها المباشر والفوري على أية شروط أو معايير أو مراعاة لظروف من قبيل ما نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل التزام الدول الأطراف بتنفيذ التزاماتها وفقاً لما ورد في العهد «بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة» (مادة 1/2). كذلك ترتبط حرية الإعلام بشكل غير مباشر بالحقوق الثقافية التي تضمنها العهد الأخير.

هذا، وتبقى الصلة التي تجمع بين الإنسان وحقوقه وفقاً لمقاربات القانون الطبيعي والفكر الليبرالي الأقدم والأكثر تعبيراً عن شرعية تمتع الإنسان بتلك الحقوق، وهو الذي يوصل في المحصلة النهائية إلى اعتبار أي من الوثائق أو التشريعات التي نصت على حقوق الإنسان بمثابة الأحكام الكاشفة وليس المنشئة لتلك الحقوق، بمعنى أنها جاءت لتؤكد على تلك الحقوق الموجودة أصلاً، وليس لتخلقها أو تقر بمنحها للإنسان الذي يفترض أنه يتمتع بتلك الحقوق منذ ولادته، بل وفي بعض الأحيان - بخصوص بعض الحقوق - منذ نفخ الروح فيه، وهو جنين في رحم أمه.

تم تنظيم حقوق الانسان في نصوص قانونية، بداية، بموجب وثائق تشريعية محلية (وطنية)، مثل «العهد الأعظم - Magna Carta» في بريطانيا مطلع القرن الثالث عشر، وجاء النص على جملة منها في موثائق إعلانات أبرز الثورات العالمية كالثورتين الأمريكية والفرنسية نهاية القرن الثامن عشر. وبالتالي كان الإقرار بها بمثابة الانتزاع من الحاكم أو نظام الحكم، أو بالإطاحة بهما عن طريق الثورة.

مع ظهور التنظيم الدولي والنظام الدولي الجديد المتشكل عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، جهدت المنظمات الدولية في إرساء هذه الحقوق في جملة من الموثائق الدولية أبرزها ميثاق الأمم المتحدة (1945)، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، والعهدان الدوليان سابقا الإشارة (1976/1966)، اللذان تميزا عن الإعلان بالاتفاق على إلزاميتها لأطرافها، نظرا للخلاف حول إلزامية الإعلان وفقا لما سيتم توضيحه لاحقا. وهو حال بعض قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة المختلف تقليديا وبشكل عام حول ماهية إلزامها القانوني، وأبرزها وأقدمها القرار رقم (59) في عام 1946. هذا، بالإضافة إلى بعض الموثائق الدولية الصادرة عن بعض الأجهزة والوكالات المختصة السائرة في فلك الأمم المتحدة وخصوصا «اليونسكو»، يضاف إليها جملة من الموثائق الإقليمية، مثل: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (1950)، والميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004).

خبرت أغلب دول العالم المعاصرة التنظيم القانوني لحرية الإعلام، وحقوق الإنسان وحرياته عموما، بموجب تشريعاتها التي يتصدرها الدستور. على الصعيد الفلسطيني، لم تخبر التجربة التشريعية لمنظمة التحرير الفلسطينية (قبل قيام السلطة الفلسطينية) وجود أي من التشريعات المختصة بالإعلام، باستثناء ما تضمنته وثيقة إعلان الاستقلال (1988)، بتصريحها بضمان «دولة فلسطين» لحرية الرأي، والالتزام بمبادئ الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. هذا، وتظهر نتائج البحث في الموروث التشريعي للمنظمة بعض النصوص ذات العلاقة بحقوق الإنسان والحرريات العامة، والجرائم الإعلامية، من قبيل ما تضمنته التشريعات ذات العلاقة بنظام العدالة الجزائية الثوري، وتحديدًا قانون العقوبات الثوري (1979).

مع قيام السلطة الفلسطينية منتصف تسعينيات القرن المنصرم، أخذت تسن نظامها التشريعي محافظة على جملة من التشريعات التي سنتها مختلف أنظمة الحكم التي تعاقبت على فلسطين، منذ العهد العثماني وحتى الاحتلال الإسرائيلي. وفيما يتعلق بالإعلام، لم ترث السلطة منظومة تشريعات كاملة أو حتى مقبولة لتنظيم العمل الإعلامي وحرية الإعلام، وذهبت في مرحلة مبكرة من قيامها إلى سن قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995، الذي ألغى بموجبه قانونا المطبوعات والنشر «الانتدابي» (1933)، و«الأردني» (1967)، اللذان كانا ساريين في قطاع غزة والضفة الغربية (على التوالي).

هذا، في حين تأخر تنظيم الإعلام المرئي والمسموع (بشكل شامل) إلى اليوم - باستثناء بعض الجوانب المتعلقة بنظام تراخيص المحطات التي صدر بخصوصها قرار مجلس وزراء - رغم وجود عدد من المشاريع

المتعلقة بهذا المجال والإعلام بشكل عام منذ أواخر التسعينيات، وآخرها مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، ومشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام. كما وجدت بعض الأحكام المتعلقة بحرية الإعلام في جملة من التشريعات الأخرى التي سيشار إليها لاحقاً.

هدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى التعرف على ماهية التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين، سواء القائم فعلاً أو المنشود في مشاريع القوانين المعدة؛ بغية تحليل أحكامه من حيث التنظيم والتقييد ومراعاتها للمعايير الدولية ذات العلاقة. وذلك لتقديم توصيات تنفيذية للمشرع وصاحب القرار الوطنيين؛ لتطوير النظام القانوني الخاص بالإعلام في مناطق السلطة الفلسطينية.

وفيما يتعلق بخصوص الإقدام على دراسة مشاريع القوانين المعدة قبل صدورها رسمياً، تهدف الدراسة إلى وضع القارئ المختص في مشهد الجهود المبذولة على هذا الصعيد، وتقديم التوصيات للصائغ والمشرع الفلسطيني لتلافي أوجه القصور في هذه المشاريع قبل صدورها على شكل قوانين.

كما تهدف الدراسة إلى تعريف جمهور الإعلاميين والصحفيين بحقوقهم المكفولة قانوناً في التشريعات المحلية والمواثيق الدولية، لتكون بمثابة الدليل الميسر والمبين لهذه الحقوق، الذي سيحقق هدفين اثنين: الأول، تمكين الإعلاميين من التعرف على حقوقهم المقررة بموجب تشريعاتهم الوطنية، والتي على ضعفها وركاكتها، كانت في العادة موضع انتهاك في الممارسة العملية. أما الهدف الثاني، فيتمثل بتعريف الإعلاميين على الفجوة الحاصلة بين التشريعات المحلية والمعايير الدولية؛ وبالتالي تحفيزهم على تشكيل رأي عام وجماعة ضاغطة جديدة تسعى لتطوير النظام القانوني الخاص بالإعلام في فلسطين.

كذلك سيكون لهذه الدراسة أهمية على الصعيد الأكاديمي للاستفادة منها من قبل طلبة الإعلام في الجامعات الفلسطينية، وفي المساقات ذات العلاقة بالإعلام والقانون خصوصاً، علماً بأن كثيراً من الجامعات الفلسطينية لا تطرح مثل هذه المساقات. هذا، وقد دُعي الباحث خلال فترة إعداد هذه الدراسة لتقديم محاضرة حول موضوعها، ضمن مساق «قانون الإعلام» الذي تطرحه دائرة الإعلام بجامعة بيرزيت لأول مرة، وبشكل تجريبي، بمعنى عدم اعتماده على الخطة الرسمية والدائمة. وقد لاحظ الباحث مدى حاجة الأكاديميا الإعلامية الفلسطينية لمثل هذا النوع من الدراسات لاعتمادها كمقررات أو قراءات مساعدة، ولاحظ كذلك مدى الشغف لدى طلبة الإعلام بالسؤال عن مختلف أبعاد العلاقة بين الإعلام والقانون.

ولذلك كله اهتمت الدراسة بإفراد مبحث مستقل في الإطار النظري، وحاولت الخروج بقدر ما استطاعت عن التلقائية في الطرح والتناول، واستعمال المفاهيم القانونية على أنها أجيديات أو بديهيات، بل ذهبت لتقدم الأفكار وتشرح المفاهيم - ما أمكن - بشكل يسهل على القارئ من غير ذوي الخلفيات الأكاديمية القانونية التعامل مع النص.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، مواكبة الجهود الرسمية والأهلية في متابعة إصدار مشاريع قوانين ذات علاقة بتنظيم الإعلام؛ وبالتالي سيكون للتوصيات التي ستخرج بها أهمية للمشرع وصانع القرار بتقديم النصائح الأكاديمية والعلمية للأخذ بها عند إقرار القانون بشكل رسمي. وتتعاظم أهمية الدراسة بتوافر عامل الجدة فيها، لكونها تقدم معالجة جديدة لموضوع شحت فيه الدراسات السابقة، ولم يأخذ مكانه المستحق من حيز البحث العلمي.

وما يميز هذه الدراسة هو سعة وشمول الإطار القانوني الذي تؤسس تحليل موضوعها عليه، وقد كانت أغلب الدراسات السابقة تتقف عند حدود التشريعات الخاصة بالإعلام، دون تعديها نحو مفاصل التشريعات الأخرى التي تضمنت أحكاما ذات صلة بحرية الإعلام.

نطاق الدراسة:

تناول هذه الدراسة التنظيم القانوني لحرية الإعلام في مناطق السلطة الفلسطينية من منظور مقارب بمعايير حرية الإعلام في المواثيق الدولية، علما بأن الباحث لم يقع على أي من الوثائق الدولية التي تتضمن - بمفردها أو مجتمعة - أحكاما شاملة لحرية الإعلام، لتصلح مقارنة ما جاءت به من معايير مع أحكام الأنظمة القانونية الداخلية للدول؛ بل إن مجمل الوثائق الدولية ذات الصلة لا تقدم خارطة واضحة المعالم لماهية المعايير الدولية التي يجب مراعاتها في الأنظمة القانونية الداخلية لاتصافها بالنموذجية.¹

وفيما خلا المواضيع التي ورد بخصوصها أحكام أو معايير دولية مباشرة أو غير مباشرة، فإن الباحث سيجتهد في التعليق على أحكام النظام القانوني اتفاقا ومبادئ المنطق، وجوهر حرية الإعلام وحقوق الإنسان عموما، أو بالإشارة إلى آراء عدد من الباحثين والفقهاء الذين لهم إسهام أدبي في هذا الخصوص. ذلك بالإضافة إلى التعليق على مدى انسجام المنظومة التشريعية الفلسطينية ككل فيما يتعلق بالإعلام، وهو ما لا يحتاج إلى المقاربة بقدر ما يحتاج إلى تلمس مواضع الخلل والإرباك التشريعي.

وفيما يتعلق بنطاق الدراسة داخليا، فستعرض للإطار القانوني الناظم للعمل الإعلامي وحرية الإعلامي،

¹ على هذا الصعيد بالإمكان تعداد المواثيق الدولية التالية: ميثاق الأمم المتحدة (1945)، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966/1976)، وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ذات الصلة، وإعلانات اليونسكو (خصوصا إعلان عام 1978، الموسوم بإعلان بشأن المبادئ الأساسية الخاصة بإسهام وسائل الإعلام في...، وإعلان عام 1996 بشأن تعزيز استقلال وتعددية وسائل الإعلام العربية، الذي يعرف بإعلان صنعاء). وفيما يتعلق بالوثائق الإقليمية، فستتم الاستعانة بالميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004)، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (1950). وذلك لكون الوثيقة الأولى ذات علاقة بالنظام القانوني الفلسطيني، ولكون الثانية تورد بعض الأحكام التفصيلية لتجربة حقوقية إقليمية رائدة كتجربة المجلس الأوروبي (الاتحاد الأوروبي حاليا).

هذا في حين أنه لو كانت المقاربة مع «القانون الدولي» وليس «المعايير الدولية» لكانت النتائج أضيق بكثير، ذلك أن مفردة القانون الدولي تدل على قواعد قانونية واجبة المراعاة من قبل الدول الأطراف في الاتفاقيات الشارعة بذلك الخصوص، كما أن جملة من المعايير الدولية ذات الصلة قد جاءت بها قرارات للجمعية العامة للأمم المتحدة، وإعلانات لوكالات دولية متخصصة، وهي أحكام مختلف حول إلزاميتها كمصادر للقانون الدولي.

سواء بموجب تشريعات مباشرة أو غير مباشرة، بالإضافة إلى تناول مشاريع القوانين ذات الصلة والمطروحة الآن. وتستند الدراسة هنا على النسخ التي حصل عليها «المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية (مدى)» من مجلس الوزراء، بوصفها الأحدث تعديلاً.

وبذلك، فإن الدراسة تختص فقط بتناول التنظيم القانوني للإعلام في التشريعات الفلسطينية؛ وبالتالي لن تتعرض لعلاقة حرية الإعلام الفلسطيني في مواجهة سلطات الاحتلال الاسرائيلية ومنظومته التشريعية. كذلك لا تُعنى الدراسة بتناول موضوعات من قبيل الأبعاد القانونية في تنظيم المؤسسات الإعلامية وإدارتها، أو شؤون المهنة، أو الإعلام الدولي (الإعلام في العلاقات الدولية). ولن تعتمد الدراسة إلى المقارنة بين النظام القانوني الفلسطيني والأنظمة القانونية العربية، إلا بالقدر الضروري لإغناء الدراسة؛ ذلك أن ما طورته التجارب العربية لا يعتبر أساساً متيناً ومقبولاً للبناء عليه والمقارنة به، إذ إن كثيراً من الدراسات السابقة، في شتى موضوعات التنظيم القانوني للحرية عموماً، ذهبت باتجاه تبرير الوضع القانوني الفلسطيني بداعي تميزه الإيجابي عن المحيط العربي.

أما مقارنة التنظيم القانوني الفلسطيني لحرية الإعلام مع المعايير الدولية فيأتي من باب ملاحظة مدى مراعاة السلطة الفلسطينية - وهي الكيان السياسي الذي ليس بدولة، وليست بطرف في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة - لتعهداتها الرسمي بموجب القانون الأساسي بالانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الدولية ذات العلاقة بحقوق الإنسان (مادة 2/10)، بما يعني افتراضاً حرص السلطة الفلسطينية على تطويع سياستها التشريعية لملاءمتها لأحكام المواثيق الدولية ذات العلاقة.

كذلك فإن السلطة الفلسطينية ملتزمة بجملة من الالتزامات في مجالات حقوق الإنسان بحكم طرفيتها أو عضويتها في «الشراكة الأوروبية المتوسطية»، بموجب إعلان برشلونة (تشرين الثاني/ نوفمبر 1995). ذلك أن هذه «الشراكة» مختصة بالأساس في التجارة والسياسة والثقافة، إلا أنه تم تضمينها بجملة من الأحكام حول واجب مراعاة واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. كذلك فهي باتت ملزمة حديثاً بشكل كامل بالميثاق التأسيسي لليونسكو بحكم عضويتها الكاملة فيها، التي حصلت عليها فلسطين مؤخراً (نهاية تشرين الأول/ أكتوبر 2011). هذا بالإضافة إلى اعتبارها مخاطبة بالنصوص الإلزامية لكفالة حقوق الإنسان والحريات العامة بموجب المصادر غير التعاهدية لحقوق الإنسان كالإعلانات الدولية وقرارات المنظمات الدولية والأمم المتحدة خصوصاً. وهكذا فإن الدراسة ستتجاوز مناقشة موضوع مدى إلزامية السلطة الفلسطينية بكفالة حقوق الإنسان من عدم ذلك،² ذلك أن السلطة قد ألزمت ذاتها بموجب منظومتها التشريعية، والدستورية خصوصاً، بكفالة هذه الحقوق. كما أن كفالة الحقوق والحريات يرتبط مداها بمدى ممارسة الحكومة أو النظام السياسي لصلاحيات المنع والجبر والتنظيم، وهو ما هو متوافر إلى حد كبير لدى السلطة الفلسطينية. هذا، وهناك من

حول هذا الموضوع بالإمكان الاطلاع على: محسن 1997، 34-35.

2

يرى أن السلطة بقيت تراوح في إطار «لا التزام بالحرية ولا إصرار على القمع المكشوف».³ كذلك فلن تتعرض الدراسة إلى موضوع تطبيق هذه التشريعات في أرض الواقع، بمعنى المقاربة بين النص والواقع،⁴ وإنما الوقوف على أوجه القصور وعدم الانسجام في أحكام نصوص النظام القانوني.

الدراسات السابقة:

لم تسفر نتائج البحث في الأدبيات السابقة إلا عن وجود ثلاث دراسات ذات صلة بفكرة هذه الدراسة، وليس خطها العام ومنهجيتها: الأولى من إصدار «المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان» (PCHR)، في نهاية عام 1995؛ والثانية من إصدار «مركز إسرائيل/ فلسطين للأبحاث والمعلومات»، مطلع عام 1997؛ والثالثة من إصدار «الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن»⁵، ربيع عام 2006. هذا، بالإضافة إلى جملة من الأوراق النقدية حول قانون المطبوعات والنشر، وأغلبها أوراق مقدمة في مؤتمرات وحلقات نقاش.

جاءت الدراستان الأولى والثانية مبكرتين، مواكبتين إصدار قانون المطبوعات والنشر، واقتصرتا عليه في تناول؛ وفي حين حاولت الأولى مقارنة أحكام القانون والمعايير الدولية، حاولت الأخرى مقارنتها مع الديمقراطيات الغربية. أما الدراسة الثالثة فجاءت بعنوان ونطاق موسعين، «حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والتشريعات المحلية»، فقدمت فصلا نظريا حول ماهية مفهوم حرية الرأي والتعبير، وعرضت في فصل آخر للمقارنة بين تنظيم حرية التعبير في التشريعات المحلية والمواثيق الدولية، مستعرضة أبرز القيود المفروضة عليها في التشريعات المحلية، ومفصلة ذلك تجاه أربعة أشكال من الحريات: حرية الطبع والنشر، والإعلام المرئي والمسموع، وحرية التجمع السلمي، والحق في الحصول على المعلومات.

وما يبرر أهمية إعداد هذه الدراسة، تجاه الدراستين الأولى والثانية هو قدمها، واقتصارها على قانون المطبوعات والنشر في وقت مبكر من صدوره، وتركيز الأولى على معايير شكلية في الانتقاد، دون بحث المعايير الموضوعية، واعتماد الثانية في الشق المتعلق بالمستوى الدستوري على المسودة الأولى من مشروع دستور دولة فلسطين. أما أهمية هذه الدراسة تجاه الدراسة الثالثة فيعود لعموميتها وسطحية تحليلها، وتناولها حرية التعبير عن الرأي بشكل عام، كذلك لم تشهد الفترة التي سبقت صدور الدراسة الثالثة مشاريع القوانين المشار إليها سابقا، والتي ستتصدى لها هذه الدراسة بالتحليل والمقاربة مع المعايير الدولية.

³ عبد الحميد 2005، 42-43.

⁴ بهذا الخصوص بالإمكان مراجعة: الفاسد 1999، 25 وما بعدها. و: العمري 2010، 53 وما بعدها. و: أبو خاطر ودودنسكي 1997، 12-16. و: عبد الحميد 2005، 44-45. و: شقير 1996، 41-43. كما ينظر في تقارير كل من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، والمركز الفلسطيني

للتنمية والحريات الإعلامية (مدى) ذات الصلة بدراسة واقع الحريات الإعلامية في مناطق السلطة الفلسطينية.

⁵ بات اسمها: «الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان/ ديوان المظالم» (ICHR).

إشكالية الدراسة:

تقوم الدراسة على إشكالية البحث عن ماهية التنظيم القانوني لحرية الإعلام في مناطق السلطة الفلسطينية، ومدى توافقه مع المعايير الدولية لحرية الإعلام والتعبير عن الرأي، والكفالة القانونية السليمة لحقوق الإنسان. كما يثير البحث مجموعة من الأسئلة المتعلقة بموضوعات أساسية من قبيل الشكل أو الأداة التشريعية للتنظيم التشريعي لحرية الإعلام ومهنة أو مهن الإعلام عموماً، بمعنى مناقشة الإطار المادي الشكلي الذي سيعدل بموجبه التنظيم القانوني للإعلام، إن كان بتعديل قانون المطبوعات والنشر، وإصدار مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع ومجلس الإعلام الأعلى، أم بإصدار قانون «عام» شامل، يلغي قانون المطبوعات والنشر ويشمل الأحكام التي تضمنتها مشاريع القوانين تلك.

منهجية الدراسة:

تقوم الدراسة أساساً على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال وصف وتحليل نصوص التشريعات المحلية، ومقارنتها مع المعايير الدولية ذات الصلة. وبذلك تستخدم الدراسة أساليب البحث الكيفي، وتستفيد من مدخل البحث المكتبي بالاستعانة بالأدبيات النظرية والتطبيقية ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وخصوصاً فيما يتعلق بالإطار النظري للدراسة. ويستخدم البحث لجمع مادته أسلوب التحليل المنظم للتشريعات والوثائق التي ستكون المادة المرجعية الأساسية للدراسة.

تقسيم الدراسة:

تم تقسيم الدراسة إلى فصلين اثنين، تتلوها خاتمة تُجمل فيها النتائج والتوصيات العامة، إذ سيشار إلى التوصيات التفصيلية في سياق العرض والتحليل. تفرد الدراسة الفصل الأول للإطارين النظري والقانوني، وهو يفرد بدوره مبحثين اثنين: الأول في الإطار النظري لحرية الإعلام، تعرض فيه لماهية حرية الإعلام وموضعها واشتقاقها من حقوق الإنسان والحريات العامة، بالإضافة إلى مناقشة موضوع العلاقة بين حرية الإعلام والقانون. أما المبحث الثاني فيعرض للإطار القانوني الناظم لحرية الإعلام في فلسطين، ويرسم خارطة تفصيلية لذلك.

هذا في حين تفرد الدراسة الفصل الثاني لتحليل التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين، من ثلاثة جوانب قانونية تنظيمية: فيعرض المبحث الأول للتنظيم القانوني لحرية الإعلام في الجوانب الدستورية والحقوقية، في حين يعرض المبحث الثاني لحرية الإعلام والنظام الإداري (علاقة السلطة التنفيذية بوسائل الإعلام)، ويعرض المبحث الثالث لحرية الإعلام والنظام الجزائي (التجريم والعقاب).

الفصل الأول

الإطاران النظري والقانوني

■ يفرد هذا الفصل مبحثين: الأول في الإطار النظري، يعرض فيه لماهية حرية الإعلام وموضعها واشتقاقها من حقوق الإنسان والحريات العامة، بالإضافة إلى مناقشة موضوع العلاقة بين حرية الإعلام والقانون. أما المبحث الثاني فيعرض للإطار القانوني الناظم لحرية الإعلام في فلسطين، ويرسم خارطة تفصيلية لذلك. ويحيل هذا الفصل إلى شكلين توضيحيين تم تضمينهما كملاحق بالدراسة: الأول خاص بالإطار النظري لحرية الإعلام، والثاني خاص بالإطار القانوني لحرية الإعلام في فلسطين. ■

المبحث الأول

الإطار النظري لحرية الإعلام والتنظيم القانوني لها

كثيرة هي تلك الأدبيات التي ناقشت أهمية الإعلام وتأثيره في بنية وعلاقات المجتمع داخليا، بل وفي العلاقات الدولية التي يعتبر الإعلام فيها أحد أبرز الوسائل اللاعنفية في السيطرة والتأثير على مسارات العلاقات ما بين أشخاص القانون الدولي، حتى بات الإعلام أحد اشكال الدبلوماسية العامة والدبلوماسية الشعبية فيما اصطلح على تسميته بالدبلوماسية الإعلامية.

على الصعيد الداخلي في علاقة الإعلام بالمجتمع والسلطة، وهو ما تعنى به الدراسة أساسا، يضطلع الإعلام - في حال توافر فسحة الحرية الملائمة - بأدوار مهمة في تدعيم أركان الحكم الديمقراطي والشفافية في العمل الحكومي والأهلي، ويتصدى لمكافحة الفساد الذي يُعتبر تقييد الوصول إلى المعلومات العمل الأبرز لتفسيه كظاهرة. أما عن علاقة الإعلام بالنظام الديمقراطي، فقد جهد كثيرون في المحاجة بتقديم أي منهما على الآخر بالوجود؛ ومما يعد مسلما به أن كلا منهما لا يحضر في غيبة الآخر، ولا يقوم أي منهما إلا من خلال دعم الآخر.⁶ ومن هذا المنطلق، ظهرت توصيفات مجازية للصحافة ك«السلطة الشعبية» و«السلطة الرابعة»، كناية عن أهميتها وفعاليتها أسوة بالسلطات الثلاث في الدولة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية).

كما أن للإعلام أهمية كبيرة ودورا مؤثرا في تعزيز حقوق الإنسان من خلال تأثيراته المعرفية والنشر وإعلام الجماهير بحقوقهم وكشف انتهاكات السلطة لها.⁷ وكان هذا الأمر حاضرا في جملة من الوثائق الدولية أبرزها إعلان المؤتمر العام لمنظمة اليونسكو، في عام 1978، الموسوم ب«إعلان بشأن المبادئ الأساسية الخاصة بإسهام وسائل الإعلام في دعم السلام والتفاهم الدولي، وتعزيز حقوق الإنسان، ومكافحة العنصرية والفصل العنصري والتحرير على الحرب».

ودور الإعلام معتبر أيضا في دعم التنمية على مختلف الأصعدة، وبناء أسس المجتمع المدني.⁸ وذلك بالإضافة إلى جملة من المزايا المجتمعية المتعلقة بنشر الأخبار والثقافة والعلم والتقنية ورفع مستوى الوعي العام،⁹ ولدى

⁶ انظر في علاقة الإعلام بالديمقراطية وبمكافحة الفساد: شعبان 2007، 15-17. و: عبد الحميد 2005. و: ق. عبد المجيد 2008، 242-243. و: الحلو 2006، 86-88. و: محسن 2003، 27-28.

⁷ انظر في دور الإعلام في دعم حقوق الإنسان: ق. عبد المجيد 2008، 113 وما بعدها. و: محسن 2003، 43 وما بعدها.

⁸ انظر: أبو خليل 2011، 72 وما بعدها.

⁹ انظر: الحلو 2006، 7-10.

الأطفال خصوصا،¹⁰ ناهيك عن دوره في تنمية «النشاط الإبداعي وتفتح ملكات الإنسان».¹¹ وهناك من يشير إلى أن الفلسفة الأوروبية لتنظيم حرية الإعلام تقوم على تمكينها من أداء وظيفتين اثنتين: توفير المعلومات والرقابة العامة.¹²

ولما كان للإعلام تلك الأهمية الجمة والأدوار المتعددة والمتشابكة، فإنه في انعدام الحرية أو التقييد المغالي لها سيفقد الإعلام أهميته ويبت بلا جدوى، ويقتصر على الترفيه، بل إن الترفيه سيكون موجها. وكذلك فإن في إطلاق عنان الإعلام كليا ما يعود بنتائج سلبية، فيتعدى من خلاله حقوق الآخرين بالحرمة الشخصية وقرينة البراءة، وسيختل النظام العام للمجتمع الدولة. لذلك كان قطاع الإعلام، أسوة ببقية القطاعات الإنسانية، محط تنظيم القانون الداخلي والدولي.

هذا، ولطالما اتصف التنظيم القانوني للإعلام تاريخيا بالمغالاة والجور على حساب الحرية اللازمة للعمل الإعلامي؛ ومع ظهور النظام العالمي الجديد والشرعية الدولية لحقوق الإنسان، شهدت حرية الإعلام اهتماما دوليا حقيقيا يدعو إلى ضرورة عدم الاعتداء عليها، وعدم مغالاة القانون في تقييدها. وقد أخذت الكثير من الدول الديمقراطية والمتقدمة تعدل تشريعاتها اتقا هذه الأهداف، وبقيت كثير من دول العالم الثالث توغل بموجب تشريعاتها في تقييد الصحافة وتشديد أحكام عقوباتها على المخالفين. بل إن هناك من يرى أن مفاهيم الديمقراطية الغربية والأوروبية، خصوصا النابعة من نظريات القرن الثامن عشر. يرى أنها قد قدمت تجربة تشريعية يقتدى بها، وقد أسست لجملة من المواثيق الدولية بهذا الخصوص.¹³

حرّي بنا قبل الشروع في دراسة موضوع هذا المبحث، والدراسة ككل، أن نؤكد على الاختلاف بين حرية الإعلام في علاقة المجتمع بالسلطة الحاكمة (وهو ما تعنى به الدراسة)، وحرية الإعلام في العلاقات الدولية.¹⁴ ذلك أن الخلاف بينهما حاضر في المقدمات والنتائج، وما نقاط الاشتراك بينهما إلا عارضة في سياق الممارسة. ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر القيود التشريعية المحلية على حرية الإعلام بعدم إفسادها لعلاقة دولتها بالدول الأخرى. ومن أبرز مواضع الخلاف، في النتائج، بين حرية الإعلام في النطاق المحلي وحرية الإعلام في العلاقات الدولية، أنه لا يوجد من ينازع باستقرار حرية الإعلام كأحد حقوق الإنسان، فيما يكاد يتفق الجميع على أن حرية الإعلام ما بين الدول ليست بملزمة لأي منها، وإنما يحكمها مبدأ السيادة الحاضر دوما في فكر وممارسة العلاقات الدولية.

¹⁰ جاء في اتفاقية حقوق الطفل (1990/1989): «تعترف الدول الأطراف بالوظيفة الهامة التي تؤديها وسائل الإعلام وتضمن إمكانية حصول الطفل على المعلومات والمواد من شتى المصادر الوطنية والدولية، وبخاصة تلك التي تستهدف تعزيز رفاهيته الاجتماعية والروحية والمعنوية وصحته الجسدية والعقلية...» (مادة 17).

¹¹ المادة (7) من إعلان مبادئ التعاون الثقافي الدولي (1966).

¹² أبو خاطر ودودنسكي 1997، 17.

¹³ انظر: أبو خاطر ودودنسكي 1997، 17-18.

¹⁴ انظر فيما يتعلق بحرية الإعلام الدولي والمأخذ على الإطار القانوني الراهن للإعلام: المصمودي 1985، 43 وما بعدها.

وأما نقاط الاشتراك فمآثها عمومية بعض نصوص المواثيق الدولية التي جاءت لتنظم حرية الإعلام في العلاقات الدولية، التي فسحت مجالاً لقبليتها في التأسيس لحرية الإعلام كأحد حقوق الإنسان. كذلك فإن كثيراً من الالتزامات الدولية تفرض على الدول عدم إسهام الإعلام في إثارة الحرب والإخلال بالسلام العالمي، وهو ما تعكسه الدول في تشريعاتها الداخلية لضمان تطبيقه.

يعرض هذا المبحث لموضوعين رئيسين: ماهية حرية الإعلام واشتقاقها من النظرية العامة لحقوق الإنسان والحريات العامة (المطلب الأول)، وحرية الإعلام والقانون (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ماهية حرية الإعلام واشتقاقها من النظرية العامة لحقوق الإنسان وحرياته

ارتبط ظهور مفهوم حقوق الإنسان في النظرية والممارسة بالغرب، عقب الحرب العالمية الثانية، وبما له علاقة بظاهرة التنظيم الدولي وتأسيس الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات العلاقة، إلا أنه كان نتاج موروث نضالي إنساني طويل يعود إلى عصور ازدهار أمم الرسالات السماوية وتعاليم الأديان، والحضارة الإسلامية-العربية خصوصاً، مروراً بأوروبا العصور الوسطى، والثورتين الفرنسية والأمريكية، ووصولاً إلى عهد النظام العالمي الجديد بانتهاء الحرب العالمية الثانية.¹⁵

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: يعرض الفرع الأول منهما لماهية حرية الإعلام، فيما يعرض الفرع الثاني لاشتقاق هذه الحرية من النظرية العامة لحقوق الإنسان وحرياته، ومحاولة رسم خطوط العلاقات التي تجمع بين حرية الإعلام والحريات الموازية لها، والمتأصلة عنها، والمتفرعة منها.

الفرع الأول

ماهية حرية الإعلام

لن نخوض الدراسة في تأصيل مفهوم حقوق الإنسان والحريات العامة فلسفياً،¹⁶ واستعراض تعريفاته وفقاً لمختلف المدارس الفقهية؛ إذ تخضع «حقوق الإنسان» كمفهوم ونظرية عامة إلى حقل العلوم الاجتماعية - بمعنى اتصالها أساساً بالقيم السياسية والأخلاقية - التي طالما كانت موضع خلاف لدى الفقهاء انسجاماً والقيم السياسية والأخلاقية السائدة في أي من المجتمعات.

¹⁵ انظر في الجذور التاريخية: ق. عبد المجيد 2008، 23-25، 90 وما بعدها. وانظر في الجذور التاريخية والفلسفية لحرية التعبير عن

الرأي خصوصاً: أبو خليل 2011، 124-126

¹⁶ للإطلاع حول هذا الموضوع انظر: محسن 2003، 18 وما بعدها. و: ق. عبد المجيد 2008، 90 وما بعدها.

وقد شهد المفهوم الحديث لحقوق الإنسان اتساعاً أفقياً وعمودياً، فبات يضم العديد من الموضوعات أو الأبعاد الاجتماعية والتربوية والاقتصادية والثقافية.¹⁷

وبتكريس رسمي من قبل العهدين الدوليين لحقوق الإنسان (1966/1976)، باتت حقوق الإنسان تصنف ضمن فئتين رئيسيتين: مجموعة الحقوق المدنية والسياسية، ومجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

أما عن علاقة الحريات العامة بحقوق الإنسان، فهي في أبسط صورها أحد أبرز صور حقوق الإنسان في صور الممارسة الجماعية لها، التي هي بمثابة تعبير جمعي عن منظومة من الحقوق الفردية التي تتأزر لتشكل حرية عامة. ويعرفه فقهاء القانون الدستوري الحرية الفردية، بمفهومها العام، بأنها «الاعتراف للفرد بالقدرة على التصرف في الدائرة المحددة له بما لا يضر الآخرين أو يهدد النظام الاجتماعي العام».¹⁸

عند محاولة تعريف حرية الإعلام يجد الدارس نفسه وهو يستعرض جملة من الحقوق المركبة التي تشكل باجتماعها وتوافقها مضمون هذا المفهوم،¹⁹ الذي بالإمكان تعريفه بأنه: حق الوصول إلى المعلومات من أي مصدر، ونقلها وتبادلها، والحق في نشر الأفكار والآراء وتبادلها، من خلال وسائل الإعلام التي يتوجب أن لا تتعرض لرقابة مسبقة على ما تقدمه إلا في أضيق الحدود، وبما له علاقة بالنظام العام والآداب، ومع ضرورة التحديد الدقيق لهذين المصطلحين.

وبذلك نجد أن لمفهوم حرية الإعلام دلالة أوسع وأشمل من مفاهيم حرية الصحافة وحرية البث الإذاعي والتلفزيوني، وما إلى ذلك من مفاهيم تربط الحرية بالوسيلة أو اسم المهنة، وإن كان هنالك من يوسع من دلالة الصحافة التي طالما ارتبطت بالشكل المطبوع من الإعلام لتشمل مفهوم الإعلام بإطاره الأوسع، والذي يبقى المصطلح الأدق تعبيراً.²⁰

ومن تلك الجهود التي حاولت التوسيع من دلالة الصحافة ما ذهب إليه «لجنة حرية الصحافة» بجامعة شيكاغو الأمريكية، في تقرير لها في عام 1947، بإشارتها لإمكانية إدخال جميع وسائل الاتصال الجماهيرية (إضافة إلى المقروءة) كالإذاعة والتلفزيون والسينما ضمن مفهوم الصحافة. وفي النتيجة، تم الإجماع على إحلال حرية الإعلام مكان حرية الصحافة.²¹ وبذلك تكون حرية الصحافة وحرية الإعلام المرئي والمسموع فرعاً لحرية الإعلام.²²

17. ق. عبد المجيد 2008، 26.

18. زلطة 2003، 27.

19. انظر في عدد من تعريفات «حرية الإعلام»: أبو خليل 2011، 140. و: العبيدي 2009، 137. و: الحلو 2006، 7.

20. انظر: الحلو 2006، 7. و: العبيدي 2009، 137-138، 144-145.

21. شعبان 2007، 14-15.

22. س. الخطيب 2009، 7. انظر في المرجع ذاته تعريف حرية الإعلام المرئي والمسموع: 21-22.

ارتباطا بتفريع حرية الصحافة عن حرية الإعلام، تشمل الأولى عنصرين أساسيين: حرية إصدار الصحف، وعدم التدخل في عملها أو الرقابة المسبقة عليه.²³ هذا، ولطالما بقيت حرية الصحافة تاريخيا مرتبطة بحرية طباعة الكتب ونشرها،²⁴ وقد وصل الغرب (فرنسا خصوصا) إلى المرادفة بين مفهومي حرية الإعلام وحرية الصحافة في عهد «لويس السادس عشر»،²⁵ تمييزا لها عن المنشورات الأدبية أو العلمية نظر للطابع السياسي للصحافة الذي خصها باهتمام ومتابعة الحكومات.²⁶

إن حرية الإعلام تقوم أولا على حرية الوصول إلى المعلومات، وحرية نشرها تاليا، والتعقيب عليها بإبداء الرأي. وهنا ليس نهاية المطاف، وإنما يتم ذلك بإحداث نوع من الحوار والتفاعل المجتمعي بالأخذ والرد، بشكل يساهم في وجود تغذية راجعة.

الفرع الثاني

اشتقاق حرية الإعلام من النظرية العامة لحقوق الإنسان وحياته

في اشتقاق حرية الإعلام من النظرية العامة لحقوق الإنسان وحياته، بالإمكان تشبيكها وردها إلى مستويين: المستوى الأول أفقي، يقف عند حدود «العلاقات الثنائية» لحرية الإعلام بحقوق وحيات أخرى. وأبرز هذه العلاقات الثنائية ارتباطها بحرية المعرفة وحرية الوصول إلى المعلومات، بوصف الثانية المصدر الذي يستمد منه الإعلامي ما ينشر أو يذيع، ويوصف الإعلام أحد أبرز المصادر التي يستمد منها الجمهور حقه بالمعرفة والوصول إلى المعلومات.²⁷ وبالتالي فإن حق المعرفة بدون حق الوصول إلى المعلومات بمثابة الحق الناقص المفرغ من المضمون والأداة.²⁸

تعد كفالة ممارسة حق المعرفة وحرية الوصول إلى المعلومات أحد أبرز الإجراءات الوقائية لظواهر تفشي الفساد. كذلك ترتبط حرية الإعلام بعلاقات ثنائية متبادلة، كعلاقتها بالحق في المشاركة السياسية، والديمقراطية، والحكم الرشيد.²⁹ ومن أبرز الصور التطبيقية لعلاقة الإعلام بمجمل هذه المبادئ الدور الذي يضطلع به الإعلام في تغطية العملية الانتخابية والرقابة عليها، بما يعزز ويكفل نزاهة الانتخابات التي هي قوام أي نظام ديمقراطي حقيقي.³⁰

23 انظر في تعريف «حرية الصحافة»: العبيدي 2009، 145. وحافظ 1997، 6-9. والحلو 2006، 85-86.

24 الحلو 2006، 85.

25 نينتز 2008، 11.

26 الحلو 2006، 85.

27 انظر في أهمية الإعلام كمصدر للمعرفة: ق. عبد المجيد 2008، 220 وما بعدها.

28 حبيب 2008، 79.

29 انظر: ق. عبد المجيد 2008، 233.

30 انظر في علاقة حرية الإعلام ونزاهة الانتخابات: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان 2007.

يعرف حق الوصول إلى المعلومات بحق المواطن في النفاذ إلى ملفات المؤسسات العامة، واستقصاء المعلومات الخاصة بالشأن العام ممن يحظون بها من الشخصيات العامة متى اقتضت الحاجة إلى ذلك،³¹ ودون الإخلال بمبدأ المحافظة على أسرار الدولة، ولكن بتحديد دقيق ومنطقي لمضمون هذا المبدأ. أما الحق في المعرفة فيعرفه البعض بـ«حق الجماهير في استقاء المعرفة - بشكل مباشر ودون وسيط - من مصادرها أو من خلال وسائل الإعلام كوكيل عن الجماهير».³²

وارتباطاً بهذا الطرح جاء قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (59) عام 1946، الذي أعلن «أن حرية تداول المعلومات حق من حقوق الإنسان الأساسية، وهي المعيار الذي تقاس به جميع الحريات التي تكرس الأمم المتحدة جهودها لها». كذلك فقد جعلت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) من بين أهدافها - بموجب ميثاقها التأسيسي (1945) - «تسهيل حرية تدفق الأفكار عن طريق الكلمة والصورة»، ونشر الثقافة والمعرفة (مادة 2/1).

أما المستوى الثاني لاشتقاق حرية الإعلام من النظرية العامة لحقوق الإنسان وحرياته، فهو مستوى عمودي، وبالإمكان فيه اقتفاء العلاقة صعوداً ببرد حرية الإعلام ابتداءً إلى «الحق في الاتصال»، التي تُرد بدورها إلى «حرية التعبير عن الرأي»، ومن ثم إلى «حرية الاعتقاد» التي تنتمي أساساً إلى مجموعة الحقوق المدنية والسياسية.

حرية الاعتقاد هي عدم معارضة الإنسان في اعتناق آرائه السياسية والفلسفية والدينية، وبذلك فهي بمنزلة أولى حقوق الإنسان «التي يثبت له بها وصف إنسان»؛ وبالتالي فإن سلب هذه الحرية هو بمثابة سلب صفة الإنسانية عن الإنسان.³³ ولولا حرية التعبير عن الرأي لبقيت حرية الاعتقاد بلا جدوى أو مدلول، فما قيمة الاعتقاد دون إتاحة المجال للافصاح والتعبير عنه؟ وبالتالي، تأتي حرية الرأي بمثابة «حجر الزاوية في بناء جميع حقوق وحريات الإنسان».³⁴ وبذلك فهي في طليعة حقوق الإنسان وحرياته الأخرى لأنه بدونها لا يستطيع أن يطالب بحقوقه الأخرى،³⁵ فيقول «هارولد لاسكي» في هذا الخصوص «لا توجد حرية من دون حرية القول».³⁶ وهكذا يصار بالاستطاعة تعريف حرية التعبير عن الرأي بأنها حرية الفرد والجماعة في التعبير والإعراب عن الأفكار والمبادئ والمعتقدات الخاصة بالصور أو الوسائل التي يراها أو تراها مناسبة، بدون معارضة من أحد.³⁷ وهكذا تستوعب صور التعبير عن الرأي أشكالاً مختلفة من الوسائل التي قد تكون بالكتابة أو الخطابة

31 : حبيب 2008، 80.

32 تعريف لمحمد عبد اللطيف محفوظ، ينقل عنه: ق. عبد المجيد 2008، 225.

33 محسن 1997، 7.

34 محسن 1997، 8.

35 س. الخطيب 2006، 6.

36 انظر: الفطاظة 2011، 90.

37 الراعي 2011، 25-26. و: ق. عبد المجيد 2008، 246-248.

والكلام، أو بالأعمال الفنية الساكنة والمتحركة.³⁸ كذلك فإن حرية الصحافة، وحرية الإعلام عموماً، تعتبر أحد روافد حرية الرأي، نظراً لدورها المجتمعي في تنمية الرأي العام ودعم الأفكار الجديدة وتدعيم ركائز الحكم الديمقراطي، وهو ما يرتبط بالقوة التأثيرية لوسائل الإعلام التي تتزايد مع الزمن والتقدم التكنولوجي.³⁹ أما الحق في الاتصال فيعرف بـ«حق الانتفاع وحق المشاركة لجميع الأفراد والجماعات والتنظيمات... [بوسائل الاتصال وموارد المعلومات على نحو متوازن، وتحقيق أكبر قدر من المشاركة في العملية الاتصالية].⁴⁰ وهناك من يفصل الحق في الاتصال إلى عدة مستويات: ⁴¹ المستوى الأول لحقوق للأفراد، ويشمل الحق في المعرفة والحق في التعبير والحق في الحركة الشخصية. أما المستوى الثاني فلحقوق وسائل الاتصال، وتشمل حق الوصول إلى مصادر المعلومات، وحرية الرأي والتعبير والحق في النشر وحرية الحركة والتنقل. وأما المستوى الثالث فيتمثل بحقوق الأمم في الاتصال، فيما يشمل جملة من الحقوق ذات الطابع الدولي في علاقة الدول بعضها ببعض، وبما يخرج عن موضوع الدراسة، من قبيل الحق في نشر المعلومات والتداول الحر لها وصون الذاتية الثقافية وحقي التصحيح والرد.

وبذلك، فإن حرية الإعلام «سليقة شرعية» للنظرية العامة لحقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتتصل بها إضافة إلى «البعد العضوي»، ببعد وظيفي يتمثل بالدور الذي تضطلع به حرية الإعلام في حماية حقوق الإنسان وحياته والدفاع عنها، بوصفها «الناطق الرسمي» لها والمعبر الحقيقي عنها.

المطلب الثاني

حرية الإعلام والقانون

أسوة بمختلف النشاطات والحقوق الإنسانية، ينظم القانون قطاع الإعلام والمشتغلين فيه، ويحدد إطار حرية الإعلام والقيود المفروضة عليها وحقوق الإعلاميين، ويفرض عقوبات على منتهكي أحكامه سواء بالتعدي على حرية الإعلام أو بتعدي حرية الإعلام على حقوق وحيات الأفراد والجماعات ومصالح النظام العام للمجتمع والدولة.

وبذلك لا يكون القانون دائماً في مواجهة حرية الإعلام كما هو حال الفهم السائد لدى كثيرين، بل هو أيضاً وفي كثير من الأحيان في صالحها. وبالتالي لا يشكل التنظيم القانوني للإعلام بحد ذاته انتهاكاً للحرية، وإنما يكون الانتهاك في مضمون أحكامه إذا ما غالت في تقييد الحرية لصالح اعتبارات ومبادئ فضفاضة وغير محددة بدقة.

38 أبو خليل 2011، 124.

39 ق. عبد المجيد 2008، 230.

40 العودات 2004، 13.

41 انظر: ق. عبد المجيد 2008، 212 وما بعدها.

هذا، ويبقى التنظيم الجزائي لجرائم الإعلام من أكثر الموضوعات حساسية في علاقة القانون بحرية الإعلام؛ ولذلك يجب أن يتوافر بهذا الخصوص جملة من الضوابط الأساسية، وأبرزها «مبدأ الشرعية» بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، و«مبدأ المساواة» وعدم التمييز وفقاً لأي اعتبار كالجنس والعرق والانتماء السياسي وما إلى ذلك. ويضاف إليها عدم المبالغة في التجريم، وفي تقدير العقوبات للجرائم، كما يفضل وجود نظام جزائي إجرائي خاص بقضايا الإعلام. وسنشير في المبحث الثالث من الفصل الثاني إلى كيف أن عدداً من الدول الديمقراطية قد هجرت ربط المخالفات الإعلامية بالنظام الجزائي، وباتت تربطها بالنظام المدني (التعويض).

هذا وقد قسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين: يعرض الأول للأبعاد النظرية والفلسفية في العلاقة بين حرية الإعلام والقانون، في حين يعرض الفرع الثاني إلى الجهود الدولية والممارسات الوطنية في تحديد العلاقة بين حرية الإعلام والقانون.

الفرع الأول

الأبعاد النظرية والفلسفية في العلاقة بين حرية الإعلام والقانون

يعتبر الإطار القانوني الناظم للإعلام (ويطلق عليه البعد التشريعي) أحد أبعاد السياسة الاتصالية إلى جانب البعد الاقتصادي والبعد التكنولوجي. فيما يتعلق بالبعد التشريعي، يشمل أصناف التشريعات الناظمة للإعلام من حيث المضمون والمهنة والمؤسسات الإعلامية (تنظيمها وإدارتها)، ويقصد بالبعد الاقتصادي صناعة الاتصال والإعلام كإحدى الصناعات التي تحتاج إلى رؤوس أموال وتقدم منتجا وتكسب أرباحا. وأما البعد التكنولوجي فيقصد به مدى التطور التقني والتكنولوجي الذي تستخدمه وسائل الإعلام.⁴² بغير التنظيم القانوني لحرية الإعلام، وإن تحقق لها إطلاقها، فإنها ستعدي على حقوق دستورية وقانونية أخرى؛ ولذلك فقد قُدت مقولات ونظريات من قبيل «خير قانون للإعلام هو عدم وجود قانون»⁴³، و«الحق المطلق لحرية التعبير». وقد تراجع كثيرون من أنصار نظرية الحق المطلق عن نظريتهم عندما عجزت هذه النظرية عن حل الإشكاليات المثارة كنتيجة لإطلاق الحرية وحصانة أدواتها والمشتغلين فيها تجاه جميع أشكال الآراء، بل إن المحرضين على الجرائم والمروجين للفتنة الطائفية باتوا غير معاقبين. وعندما حاولت هذه النظرية تعديل مسارها بإدخال ما أطلق عليه «صمامات أمان» عادت تلقائياً إلى المربع الأول، بضرورة تدخل القانون لتنظيم حرية التعبير عن الرأي.⁴⁴

42 أبو خليل 2011، 29-31.

43 انظر: شعبان 2007، 28.

44 قتيص 2008، 122.

هذا، وهناك من ينظر إلى العلاقة ما بين القانون وحرية التعبير، باعتبار أنهما على طرفي معادلة تعني فيها مكاسب أحدهما خسارة في الطرف الآخر.⁴⁵ وهو يؤسس فكره هذا على أن الدولة بإصدارها القوانين الكافلة والمنظمة للحرية، تكون هي مصدر القوة للحرية والضامنة لها، بل إنه يستغرب كيف أن الدولة تكفل الحرية وفي الوقت ذاته تأتي بأدوات قمع وتعطيل.

إن نظرية الحق المطلق لحرية التعبير، وإن فُندت باعتراف كثير من روادها، إلا أنها دفعت وبفعل الزخم الفكري لها إلى تفكير الفقهاء والمشرعين، بل والإعلاميين أنفسهم في معايير من شأنها الموازنة بين مصلحة حرية التعبير ومصلحة القيم الاجتماعية، وفقا لمقياس التكلفة والفائدة العائدتين من كل مصلحة، وترك التقييم للقضاء.⁴⁶ علما بأن هذه القضية الشائكة ما زالت موضع نقاش مستمر منذ عام 1957 على أقرب تقدير، وهو الذي شهد نشر كتاب «هربرت هارت» حول القانون والحرية والأخلاق.⁴⁷

هذا، ولا شك في أن الشراكة في وضع وتطوير النظام القانوني من قبل الحكومة والشعب وممثليهم تبقى المنهجية أو الآلية الأفضل لضبط العلاقة بين المصلحتين، بل وبين مختلف المصالح المتضاربة الأخرى في المجتمع.⁴⁸ وذلك في ظل استمرار الخلاف حول معيار حسم مسألة التوازن بين الحريات والحقوق الفردية والمجتمعية من ناحية وحرية الإعلام من الناحية الأخرى،⁴⁹ والذي يتطلب الاتفاق حوله، والتصدي لمغالاة التقييد القانوني في ضبط حرية الإعلام خصوصا، وتوافق مناخات سياسية واجتماعية واقتصادية مناسبة، وقائمة أصلا على أساس الاتفاق بين سلطات الدولة، مع عدم تغييب الشعب ومؤسسات المجتمع المدني.⁵⁰

وعلى الرغم من هجر فكر الحرية المطلقة من كل قيد، ما يزال هناك من يجادل في صحة وحدات تحليلها الأساسية، فيقول أحدهم إن «القانون بمعناه التشريعي أو بمعناه العرفي الاجتماعي ... [يقف موقفا محافظا إن لم يكن مخاصما لقيمة الحرية]. ويعلل ذلك بما وصفه بأن «القانون، أنطولوجياً، هو نقيض الحرية المطلقة أو نفي لها ما دام يستهدف تنظيم العلاقات الاجتماعية».⁵¹ وهو في تعليقه لحكمه يحمل بذور تنفيذ ادعائه؛ إذ إن القانون ليس مخاصما للحرية، بل هو مخاصم لإطلاقها، لما سيتسبب به هذا الإطلاق من تعدد على حقوق وحريات لا تقل أهمية عن الحرية، بل في كثير من الأحيان يقيد إحدى الحريات كي لا تتعدى على حرية أخرى. هذا، وقد سبق أن أشرنا في التمهيد لهذا المبحث إلى خطورة الإعلام الخارجي كأداة غير عنفية في صراعات العلاقات الدولية، إذ تتعاضد هنا خطورة إطلاق العنان لحرية الإعلام، لما فيه من مساس بالأمن القومي للدولة.

45 انظر: ياسين 2010، 44-48.

46 انظر: قتيص 2008، 122-123.

47 انظر: فرحات 2004، 56-57.

48 قتيص 2008، 122-123. و: فرحات 2004، 56.

49 انظر: ق. عبد المجيد 2008، 243-244.

50 الراعي 2011، 16.

51 فرحات 2004، 55-56.

وعلى هذا الصعيد أثير الجدل التقليدي حول التقييد والإطلاق وظهر اتجاه وسطي بينهما؛ ولما كانت الدراسة تقصر تناولها على علاقة الإعلام المحلي بالسلطة المحلية، فإنها لن تخوض مطولا في هذا الموضوع.⁵²

الفرع الثاني

الجهود الدولية والتجارب الوطنية في تحديد العلاقة بين حرية الإعلام والقانون

لم تغب مسألة خطورة إطلاق الحرية عموما، وحرية التعبير عن الرأي وحرية الإعلام خصوصا، عن مجمل الجهود التشريعية الدولية، التي توصف في العادة بالنموذجية، وتطالب الدول بمواءمة تشريعاتها اتفاقا معها. فقد أجازت مختلف المواثيق الدولية وأبرزها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، للدول الأطراف أن تنظم التمتع بالحرية بموجب القانون، وإخضاعها لقيود قانونية محددة وواضحة (اتفاقا ومبدأ الشرعية)، وبشرط أن تكون ضرورية» لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم» أو «لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة» (مادة 19).⁵³

بل وذهب العهد الدولي إلى حظر جملة من الممارسات التي قد ترتكب بواسطة وسائل التعبير عن الرأي كالدعاية للحرب والتحريض والدعوة إلى الكراهية والتمييز العنصري والعنف (مادة 20). وفيما يتعلق بحظر الدعاية للحرب جاء مضمون قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (110) عام 1947، الذي أدان الدعاية التي تستهدف إثارة أو تشجيع أي تهديد للسلم أو خرق للسلم أو أي عمل من أعمال العدوان. وفي العام ذاته، وبموجب قرارها رقم (127)، طالبت الجمعية الدول الأعضاء بالقيام - في الحدود التي تسمح بها إجراءاتها الدستورية - بمكافحة نشر الأنباء الزائفة أو المشوهة التي يكون من شأنها الإساءة إلى العلاقات الطيبة بين الدول، وبغيره من القرارات التي أصدرتها الجمعية العامة بشأن وسائل الإعلام الجماهيرية وإسهامها في دعم السلم والثقة والعلاقات الودية بين الدول.

وفيما يتعلق بمناهضة التمييز العنصري جاء مضمون حكم المادة (4) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)، التي ألزمت الدول الأطراف باتخاذ التدابير الفورية واللازمة، ومنها التدابير التشريعية.

⁵² انظر بهذا الخصوص: شعبان 2007، 24 وما بعدها.

⁵³ في ذات المضمون، وربما بشكل أكثر توسعا، جاء نص الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (1950)، بقولها: «هذه الحريات تتضمن واجبات ومسؤوليات. لذا يجوز إخضاعها لشكليات إجرائية، وشروط، وقيود، وعقوبات محددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي، لصالح الأمن القومي، وسلامة الأراضي، وأمن الجماهير وحفظ النظام ومنع الجريمة، وحماية الصحة والآداب، واحترام حقوق الآخرين، ومنع إفشاء الأسرار، أو تدعيم السلطة وحياد القضاء» (مادة 10/2). وكذلك جاء في الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004) النص على أن «تمارس هذه الحقوق والحريات في إطار القنومات الأساسية للمجتمع ولا تخضع إلا للقيود التي يفرضها احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، (مادة 2/32).

ومن التوجيهات الدولية الأخرى فيما يتعلق بالقيود على حرية الإعلام، ما أوردته اتفاقية حقوق الطفل (1990) بـ«حماية الطفل من المعلومات والمواد التي تضر بصالحه» دون الإخلال بحق الطفل في الفكر والوجدان وحرية التعبير (مادة 17/هـ).

ومن الجهود الدولية والإقليمية المميزة لمحاولة وضع معايير للتقييد القانوني المباح ما ذهب إليه «لجنة حقوق الإنسان»، و«المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان» - وبالتأسيس على أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - باشتراطها أن يتوافر في أي تقييد قانوني ثلاثة شروط: النص عليه في القانون (اتفاقاً ومبدأً الشرعية)، واستهدافه حماية مصلحة عامة مشروعة، وأن يكون هذا التقييد ضرورياً لحماية تلك المصلحة.⁵⁴ كذلك فقد أكدت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة على أن القيود القانونية التي تفرضها الدولة على ممارسة حرية التعبير يجب ألا تؤدي إلى شلل الحق نفسه.⁵⁵

وبالعودة إلى توجه نقض فكر نظرية الحرية المطلقة، نجد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (59) عام 1946 يقر بـ «أن أحد العناصر التي لا غنى عنها في حرية الإعلام هو توافر الإرادة والقدرة على عدم إساءة استعمالها، وأن إحدى قواعد الأساسية هي الالتزام الأدبي بتقصي الوقائع دون تعريض وبنشر المعلومات دون سوء قصد». وهو الأمر الذي لا يمكن أن يترك لأخلاقيات وسائل الإعلام والعاملين فيها، وإنما بموجب نصوص قانونية تكفل ذلك.

على الصعيد الداخلي قرنت وعلقت مختلف دساتير دول العالم ووثائقها الأساسية المتمتع بالحرية بالتقييد بأحكام القانون، من خلال استعمال عبارات من قبيل «في حدود القانون» و«بمقتضى القانون»... إلخ. وهو ما وصفه البعض بـ«استغلال» أحكام المواثيق الدولية التي أجازت التنظيم القانوني لحرية التعبير عن الرأي.⁵⁶ ولكن في النتيجة، ودونما بحث لما في «نفس المشروع الدستوري» فإن هذا المسلك أحد أبرز مبادئ التشريع الدستوري، إذ يحرص فقه القانون الدستوري على عدم إطلاق الحرية، والتأكيد على طبيعتها النسبية، وتعليقها دائماً على عدم مخالفة أحكام الدستور والقانون. وهناك من الفقهاء الدستوريين من يميزون من حيث جواز التقييد القانوني بين حرية الرأي وحرية الإعلام، فيصفون الأولى بأنها من «الحرريات الفكرية» وبالتالي لا يجوز تقييدها، والثانية من «الحرريات السياسية» التي يجوز تقييدها.⁵⁷

ولتصاف أحكام الدستور بالعمومية انسجاماً ومعايير الصياغة القانونية، نظراً لإحالتها التفصيل إلى التشريعات العادية (القوانين)، فإن كثيراً من نصوص القوانين في الدول العربية ودول العالم الثالث قد وسعت من قيود القانون لدرجة عطلت فيها الحرية، وباتت أحكام الدستور شعارات بلا نفاذ. ذلك أن عمومية نصوص

54 جبارين 2008، 164. وفي ذات السياق: الراعي 2011، 30-31.

55 محسن 1997، 9. و: محسن 2003، 38-39.

56 محسن 1997، 9-10.

57 زلطة 2003، 27. وفي ذات السياق: محسن 2003، 38.

الدستور لا تدل على شيء إذا ما حملت فوق ما تحتمل من تأويل عند وضع القوانين العادية،⁵⁸ وإن كانت أساسا مهما في الطعن في دستورية تلك القوانين؛ ولكن، هنا يستلزم الأمر وجود نظام قضائي مستقل ونزيه، وهو ما تفتقر إليه كثير من تلك الدول. ومن أبرز المفاهيم التي كانت في العادة موضع تأويل موسع من قبل الحكومات لأحكام العهد الدولي، مفهوم «الأمن القومي»؛ إذ إن أساس المبدأ أن تقييد حرية الصحافة متصلا بـ«أمن الدولة الإقليمي، وليس لحكومة معينة».⁵⁹

أما في علاقة القانون المحلي لأي من الدول بالقانون الدولي، وبما له علاقة بالاتفاقيات الدولية تحديدا، فلا بد هنا من الإشارة إلى أنه يلزم لاعتبار أي من تلك الاتفاقيات ملزمة لأي من تلك الدول أن تكون قد صادقت عليها بشكل كامل. ولا بد بعد ذلك من تحديد كنه العلاقة بين القانون المحلي والقانون الدولي، والتي تختلف من نظام قانوني لآخر، ففي الدول التي تأخذ بـ«مبدأ أحادية القانون»، تعتبر الاتفاقيات الدولية جزءا من القانون الوطني يعدل فيه مباشرة (وفقا للدرجة التي تتمتع بها المعاهدات في النظام القانوني المحلي بين درجات التشريع). أما الدول التي تأخذ بـ«مبادئ القانون العام» فإنها تنظر لتلك الاتفاقيات بوصفها «مصدرا عرضيا لقانونها المحلي»، في حين تعتبر طائفة ثالثة من الدول الاتفاقيات الدولية «مرجعا لتفسير القانون المحلي».⁶⁰

أما في السياق الفلسطيني فليس بالإمكان البحث في هذا الموضوع أصلا؛ ذلك أن فلسطين ما زالت دون درجة الدولة، وبالتالي ليس بإمكانها التصديق على أي من الاتفاقيات الشارعة ذات الصلة، وإن أبدت رغبتها في ذلك. وبالتالي، ومن هذا الأساس، جاءت هذه الدراسة لتقارب بين النظام القانوني الفلسطيني والمعايير الدولية (ليس القانون الدولي)، بمعنى المقاربة مع الوثائق الدولية سواء أكانت تعتبر مصدرا لا خلاف عليه للقانون الدولي (كالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية) أو غير ذلك، كإعلانات المنظمات الدولية ذات الصلة، بالإضافة إلى قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة المختلف تقليديا حول إلزاميتها في القانون الدولي.

58 أبو خليل، 2011، 37. و: العودات، 2004، 13-14.

59 انظر: محسن، 2003، 40.

60 انظر: أبو خليل، 2011، 193. و: الراعي، 2011، 36.

المبحث الثاني

الإطار القانوني لحرية الإعلام في فلسطين

تختلف مسالك الدول في التنظيم القانوني لأي من الموضوعات، بل يختلف النظام القانوني ككل من بين دولة وأخرى، فبعض الدول تنظم الإعلام بموجب تشريع أو تشريعات خاصة به، ومثالها النمسا والسويد، وبعضها تنظمه بموجب تشريعات «مبعثرة بين مجموعات قوانين مختلفة»، ومثالها فرنسا؛ بل هناك دول ليس لديها أية تشريعات بالإعلام كالولايات المتحدة والمملكة المتحدة وهولندا والنرويج وغيرها.⁶¹

هذا، إلا أن الأنظمة القانونية الأقرب إلى ما هو موجود في فلسطين، تنظم قطاع الإعلام بموجب جملة من التشريعات التي تختلف من حيث الدرجة والتخصص. أما من حيث الدرجة فيكون ذلك ارتباطاً بمبدأ «تدرج التشريع» (الدستور - القوانين العادية - المراسيم - الأنظمة أو اللوائح - التعليمات)؛ وأما من حيث التخصص، فهناك من التشريعات ما تكون متخصصة بتنظيم قطاع معين فيضمن اسم القطاع (أو جزئية منه) في اسم التشريع، فمثلاً في قطاع الإعلام يوجد قانون المطبوعات والنشر وقانون الإعلام المرئي المسموع. وهناك من التشريعات ما تنظم إحدى القطاعات الأخرى، فتأتي ببعض الأحكام ذات العلاقة بقطاع آخر، ومثالها بخصوص الإعلام الأحكام ذات العلاقة في قوانين حق المؤلف والاتصالات السلكية واللاسلكية.

يتصدر النظام القانوني في أي من الدول الدستور أو الوثائق الأساسية، الذي تضعه في الأحوال العادية هيئة تشريعية دستورية تتعدّد خصوصاً لوضع الدستور، الذي تختلف آلية تعديله وفقاً لكل نظام سياسي-قانوني، ووفقاً للأحكام التي أوردها الدستور بهذا الخصوص من حيث نصاب الانعقاد وأغلبية التصويت. ويتبع الدستور في التدرج - نزولاً - التشريعات العادية التي يضعها البرلمان (المجلس التشريعي)، يضاف إليها القوانين الصادرة بقرار من الرئيس في حال عدم انعقاد المجلس تحت مسمى «قرار بقانون» أو «قانون مؤقت»، وذلك بشرط توافر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير. هذا، ويكون لهذا النوع من التشريع قوة القوانين العادية إلى حين انعقاد المجلس التشريعي الذي يكون له الحق في إقرارها أو إلغائها.

يلي ذلك في التدرج التشريعي «المراسيم» التي تصدر عن الرئيس، وتليها «الأنظمة» أو «اللوائح» التي يصدرها مجلس الوزراء، وتليها «التعليمات» التي تصدر عن الوزراء. وارتباطاً بمبدأ التدرج التشريعي يعتبر كل تشريع من مرتبة أدنى مخالفاً إذا ما تعارضت أحكامه مع أحكام التشريع الذي يعلوه. وبالطبع يبقى وجود أي نوع من تلك التشريعات مرتبطاً بكل نظام قانوني على حدة، إلا أن الوصف أعلاه هو الأقرب للحالة الفلسطينية. هذا، وإن استقرت كثير من الدول على إصدار الوثيقة التشريعية الأسمى بوصفها دستورا، فإن عدداً قليلاً

انظر: أبو خاطر ودونسكي 1997، 25.

61

من الدول ليس لها مثل هذه الوثيقة بهذا المسمى (مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية السعودية)، وإنما لديها وثيقة أساسية أو مجموعة من الوثائق الأساسية التي تسد مكان الدستور. في الحالة الفلسطينية، ونظرا لطبيعة النظام السياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، فهي بالإضافة إلى الإطار الدستوري الموروث عن منظمة التحرير الفلسطينية، فإنها ما زالت تنظم الأحكام الدستورية بموجب قانون أساسي، هو مجازا بمثابة قائم بأعمال الدستور - إن صح التوصيف - إلى حين إصدار ونفاذ الدستور الذي طورت لأجله عدد من المسودات. فقد جاء في المادة (115) من القانون الأساسي: «يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية، ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ».

هذا وقد وضع القانون الأساسي من قبل المجلس التشريعي، وأصدره رئيس السلطة، في عام 2002، وتم تعديله مرتين في عام 2003 وعام 2005، واصطلح رسميا على تسميته بـ«القانون الأساسي المعدل لعام 2003». وبالتالي، يلحظ أن الوثيقة التشريعية الأسمى قد صدرت عقب صدور عشرات القوانين العادية الأقل درجة، والتي صدرت في غيبة الوثيقة الدستورية، ومن بينها قانون المطبوعات والنشر (1995).

ليست تلك الملاحظة الإشكالية الوحيدة على النظام القانوني الفلسطيني، فبموجب اتفاقيات السلام، اتفق الجانبان الفلسطيني والإسرائيلي على بقاء التشريعات السارية في الأراضي الفلسطينية مطبقة حتى إشعار آخر، فيما ذهب الرئيس الراحل ياسر عرفات في قراره رقم (1) لسنة 1994 إلى الإبقاء فقط على التشريعات التي كانت سارية في فلسطين قبل حرب 1967، بما يعني استثناء التشريعات الإسرائيلية (تعرف بـ«الأوامر العسكرية»)⁶².

كذلك جاء في الاتفاقات الموقعة بين الجانبين النص على صلاحية إسرائيل في الرقابة (الاعتراض) على التشريع الفلسطيني قبل إصداره، دون تحديد الآلية؛ ولكن، سرعان ما تحرر المشرع الفلسطيني من خلال الممارسة من تلك الرقابة. كما تعهد الطرفان في اتفاقية القاهرة (1994) المعروفة بـ«غزة أريحا أولاً»، بضبط وسائل الإعلام من خلال منع التحريض والدعاية العدائية من خلال إجراءات قانونية تكفل ذلك، بغير إضرار بحرية الرأي والتعبير.⁶³ لاحقا وبموجب اتفاقية «واي ريفير» (1998) اتفق الطرفان على تشكيل لجنة مشتركة (فلسطينية-إسرائيلية-أمريكية) ضد التحريض، كانت دافعة لإصدار مراسيم رئاسية فلسطينية انسجاما وتلك الجهود، وذلك على الرغم من عدم اتفاق الجانبين على تعريف «التحريض».⁶⁴

هذا، ويضاف إلى جملة تلك الإشكاليات صدور عدد من القوانين قبل وجود المجلس التشريعي المنتخب، وكان من بينها قانون المطبوعات والنشر. وبالإجمال، يوجد عدد من العوامل التي تؤثر على التشريعات

62 انظر: رويتر وزيبولد 2001، 61.

63 انظر: قنيس 2008، 125-126. و: رويتر وزيبولد 2001، 62.

64 انظر: العمري 2010، 50.

الفلسطينية المتعلقة بحرية الإعلام، وحرية التعبير عن الرأي عموماً، وأبرزها: ⁶⁵ غياب المجلس التشريعي (في نسخته الثانية) عقب انتخابات العام 2006، وحالة الانقسام بين الضفة وغزة عقب أحداث غزة صيف 2007، بالإضافة إلى الاحتلال الإسرائيلي وادعاءات التحريض. يعرض هذا المبحث للإطار القانوني الناظم لحرية الإعلام في فلسطين، ويفرد لذلك أربعة مطالب: في الوثائق الأساسية أو الدستورية (المطلب الأول)، وفي التشريعات الخاصة بالإعلام (المطلب الثاني)، وفي مشاريع القوانين الخاصة بالإعلام المطروحة الآن (المطلب الثالث)، وفي التشريعات الأخرى (المطلب الرابع).

المطلب الأول

في الوثائق الأساسية (الدستورية)

كما هو معلوم، فإن السلطة الفلسطينية ككيان سياسي قد انبثقت عن منظمة التحرير الفلسطينية، وتشكلت بموجب قرار صادر عن مجلسها المركزي في عام 1993. وبالتالي، فإن السلطة من الناحية الدستورية إحدى مؤسسات المنظمة؛ ومن ثمّ يحكمها الإطار الدستوري للمنظمة، أو هذا ما يفترض أن يكون. في العموم، إن مسألة تناول العلاقة بين السلطة والمنظمة شائكة ويطول شرحها، ⁶⁶ كما أن الحديث حول استجداء إحياء النظام الدستوري والقانوني للمنظمة في عهد السلطة لا يجذب في باب الحديث عن حرية الإعلام؛ إذ إن موثيقها الأساسية - على كثرتها ⁶⁷ - لم تأتِ بعبارات دستورية قوية وواضحة بهذا الخصوص، باستثناء النص على «حرية الرأي» في وثيقة إعلان الدولة (1988)؛ بل إن تلك العبارة نفسها لم تقرن بحق التعبير عن الرأي، وإنما حرية الرأي فقط. كذلك فإن التشريعات الجزائية للمنظمة وإن كانت موضع فخر في عهد الثورة ⁶⁸، إلا أنها موضع نقد وشجب في عهد السلطة، بتعدي سلطانها إلى المدنيين بفعل ممارسات القضاء العسكري.

يعرض هذا المطلب بمنهجية وصفية للأحكام ذات العلاقة بحرية الإعلام بشكل مباشر وغير مباشر في كل من القانون الأساسي الفلسطيني (الفرع الأول)، ومشروع دستور دولة فلسطين (الفرع الثاني).

⁶⁵ انظر: قتيص 2008، 128-130.

⁶⁶ انظر في علاقة المنظمة بالسلطة: البرغوثي وتوام 2010، 32-35.

⁶⁷ يضم الإطار الدستوري للمنظمة حوالي (10) وثائق، يتصدرها الميثاق الوطني (1968)، والنظام الأساسي (1968)، والبرنامج السياسي المرحلي (1974)، وإعلان الاستقلال (1988)، بالإضافة إلى مجموعة من اللوائح التنظيمية الداخلية لأبرز المؤسسات الدستورية كالمجلس الوطني، واللجنة التنفيذية، والمجلس المركزي، وقرارات متعلقة بدولة فلسطين والسلطة الفلسطينية. انظر: البرغوثي وتوام 2010، 40-48.

⁶⁸ انظر في النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: البرغوثي وتوام 2010، 36 وما بعدها.

الفرع الأول

القانون الأساسي الفلسطيني

يمثل «القانون الأساسي» الوثيقة الدستورية الأبرز، بحكم صلته المباشرة بالسلطة الفلسطينية، وسنّه من قبل المجلس التشريعي للسلطة، وبحكم انسجامه شكلا وموضوعا ومعايير الصياغة التشريعية: شكلا من حيث تقسيمه إلى أبواب وفصول وبمواد مرقمة، وموضوعا من حيث تنظيمه لمختلف الموضوعات التي تشملها الدساتير تقليديا: شكل النظام السياسي ورموز السيادة، والحريات العامة، والسلطات الثلاث وصلحاياتها واختصاصاتها، وما إلى ذلك. أفرد القانون الأساسي الباب الثاني للحقوق والحريات العامة (المواد: 9-33)، كافلا بذلك مبدأ عدم التمييز بين الفلسطينيين أمام القانون والقضاء، ومؤكدا على وجوب احترام والتزام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية؛ ومن تلك الحقوق وبما له علاقة بحرية الإعلام سواء بتدعيمها أو بتقييدها لتدعيم حريات أخرى: الحق في الحرية والسلامة الشخصيتين، ومبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، وقرينة البراءة (براءة المتهم حتى تثبت إدانته)، وحرمة المساكن، وحرية العقيدة والعبادة، وحرية الرأي والتعبير، وحرية الإقامة والتنقل، والملكية الشخصية وعدم مصادرتها إلا بحكم قضائي، وحرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني، وحرية العمل، والتنظيم النقابي، والمشاركة في الحياة السياسية، وتأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام، وحرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة، وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبت والعاملين فيها، وعدم تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء، وعدم إسقاط الدعوى الجزائية والدعوى المدنية بالتقادم في قضايا الاعتداء على الحقوق والحريات.⁶⁹ ذلك بالإضافة إلى النص على سعي السلطة للانضمام إلى المواثيق الدولية والإقليمية التي تحمي حقوق الإنسان.

⁶⁹ من جملة الحريات الداعمة لحرية الإعلام وفقا لما جاء في القانون الأساسي، وبالإضافة إلى جملة الحقوق والحريات المباشرة كحرية الاعتقاد وحرية الرأي والتعبير وحرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة، وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبت والعاملين فيها: «السلامة الشخصية»، والتي تعني في هذا السياق عدم الاعتداء على شخص المشتغل بالإعلام بما يتسبب له بضرر في بدنه، و«مبدأ الشرعية»، بعدم اتهام الإعلامي بجريمة أو إنزال عقوبة فيما لم يرد نص بشأنها. كذلك فالإعلامي المتهم بجريمة يعتبر بريئا حتى تثبت إدانته (قرينة البراءة)، ويتوجب في تفتيشه أو تفتيش سكنه مراعاة الأحكام الخاصة بذلك، وخصوصا فيما يتعلق بـ«حرمة المساكن».

وللإعلاميين حرية اختيار عملهم، وحرية العمل في مهنة الإعلام، واختيار المؤسسة التي يعملون بها اتفاقا و«حرية العمل». وهم بذلك لهم «حرية الإقامة والتنقل»، و«الملكية الشخصية» من معدات خاصة بالعمل أو غيره، وعدم مصادرتها إلا بحكم قضائي، ويرتبط بذلك بالضرورة «حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني». ويرتبط بذلك أيضا حرية «التنظيم النقابي» في نقابة أو نقابات خاصة بالإعلاميين، و«المشاركة في الحياة السياسية» التي لا تعتبر محظورة على الصحفيين. ولهم على وجه الخصوص الحق في تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام، وممارسة عملهم بحرية. وفي حال الاعتداء على أي من تلك الحقوق بموجب قرار إداري صادر عن أي من السلطات، فللمتضرر التنظيم إلى القضاء، وسنّه «عدم تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء»، كذلك فإن الدعاوى القضائية (الجزائية والمدنية) لا تسقط بالتقادم فيما يتعلق بهذه القضايا.

من جهة أخرى فإن حرية الإعلام قد تتعارض مع جملة من الحريات التي كانت فيما سبق تدعم هذه الحرية، ومن ذلك: عدم جواز التعذر بحرية الإعلام بنشر أخبار من شأنها أن تؤدي بالضرورة إلى تأليب الجمهور وحثهم على الاعتداء على «السلامة الشخصية» لأي من الناس. كما يفترض بها ألا تستعمل أنفاظا أو تطلق أحكاما جزائية من شأنها التعدي على ما هو من صلاحية القضاء وحده، بالحكم على أي من الناس بالإدانة أو البراءة، وإن كان لها أن توجه إليه الاتهام بناء على معلومات موثقة. كذلك لا تبرر حرية الإعلام الاعتداء على «حرمة المساكن» بغرض الحصول على وثائق معينة أو التقاط الصور.

الفرع الثاني

مشروع دستور دولة فلسطين

شكل المجلس الوطني الفلسطيني لجنة خاصة لإعداد دستور دولة فلسطين، باشرت أعمالها منذ عام 1999، وتم إعداد ثلاث مسودات للمشروع، كانت أولاها في نهاية عام 2000، وأخرتها في ربيع عام 2003. وقد عقدت لجنة الدستور جملة من اللقاءات التشاورية مع مؤسسات المجتمع المدني وشخصيات أكاديمية وسياسية، واطلعت على آراء خبراء قانونيين، محليين وعرب ودوليين.⁷⁰

توقفت اللجنة عن الانعقاد عقب رحيل الرئيس عرفات، لتعاود الانعقاد ربيع العام الجاري (2011) من أجل إعداد المسودة الرابعة من المشروع، وكان ذلك تحضيراً للحملة الدبلوماسية الفلسطينية بمطالبتها للعضوية الكاملة في الأمم المتحدة، وفقاً لما عُرف بـ«استحقاق أيلول».⁷¹ إلا أن موضوع إصدار الدستور بحاجة إلى قرار سياسي متعلق أساساً بحسم جملة من قضايا الحل النهائي مع الجانب الإسرائيلي، وخصوصاً موضوعي القدس والحدود.

حتى إعداد هذه الدراسة، لم تصدر المسودة الرابعة من مشروع الدستور؛ وبالتالي، فإن الدراسة تعتمد في تناولها لمشروع الدستور على المسودة الثالثة «المنقحة» (آذار/ مارس 2003).⁷² وفي هذه المسودة فقد أفرد مشروع الدستور الباب الثاني لـ«الحقوق والحريات والواجبات العامة»، بالإضافة إلى تضمين الباب الأول الموسوم بـ«الأسس العامة للدولة»، جملة من الأحكام ذات العلاقة بحرية الإعلام كالمساواة في الحقوق والواجبات (مادة 5)، والتعددية السياسية (مادة 8)، وعدم تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء (مادة 10)، والالتزام بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان وسعي الدولة للانضمام إلى المواثيق الدولية التي تحمي حقوق الإنسان.

أما الباب الثاني (المواد: 19-62) فبالإضافة إلى الحقوق التي تضمنها القانون الأساسي على النحو سابق الذكر، فمن أبرز ما جاء فيه، وبما له صلة بحرية الإعلام بمفهومي الكفالة والتقييد: كفالة عدم الحرمان من الحقوق والحريات لأسباب سياسية، وكفالة حق الوصول إلى المعلومات، وحماية الملكية الفكرية، وعدم جواز تعطيل الحقوق والحريات إلا بشكل مؤقت في الظروف الاستثنائية وفقاً لما ينظمه القانون.

⁷⁰ انظر «تقديم» مشروع الدستور بمسودته الثالثة المنقحة (آذار/ مارس 2003).

⁷¹ وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، 4 نيسان/ أبريل 2011. (استرجعت بتاريخ 2011/9/16)

<http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=102202>

⁷² كما نشرها وزارة الشؤون الخارجية الفلسطينية على موقعها الإلكتروني (استرجعت بتاريخ 2011/9/16). http://www.mofa.gov.ps/arabic/key_documents/pdf_files/Constitution.pdf

المطلب الثاني

في التشريعات الخاصة بتنظيم الإعلام

في الأحوال العادية ينظم الإعلام بموجب جملة من التشريعات التي يختص كل منها بتنظيم أحد الأشكال أو القطاعات الفرعية له، أو بموجب قانون واحد يشمل جميع القطاعات، ويضم مختلف الأحكام القانونية ذات العلاقة. وإن كان الإعلام الحكومي في الغالب ما يتم تنظيمه بموجب تشريعات خاصة به، إلا أنه من الأفكار الإبداعية بهذا الخصوص فكرة وجود تشريع بمثابة «قانون أساس للإعلام»، على غرار فكرة «قانون أساس الأمن» في بعض الأنظمة القانونية، وهو ما كان موضع جهود فلسطينية منتصف العقد الماضي. في الحالة الفلسطينية يوجد جملة من التشريعات المختصة بتنظيم الإعلام، منها ما هو خاص بتنظيم قطاعات معينة، أو وسائل إعلامية معينة، وتفصل موضوع حرية الإعلام والتقييد القانوني لها؛ ومنها ما هو خاص بالإعلام الرسمي أو نقابة الصحفيين ويغلب على أحكامها تنظيم الشؤون الإدارية والمهنية. يعرض الفرع الأول من هذا المطلب للتشريعات ذات العلاقة المباشرة بتنظيم حرية الإعلام. أما الفرع الثاني فيعرض للتشريعات الأخرى الخاصة بالإعلام والتي لم تورد أحكام تتعلق بحرية الإعلام فيها إلا بشكل عام، وغير مفصل، لكونها تعنى بتنظيم مرافق إدارية ومهنية.

الفرع الأول

التشريعات ذات العلاقة المباشرة بتنظيم حرية الإعلام

كما سبق أن أشير إليه، فإن النظام القانوني الفلسطيني لم يشمل مختلف قطاعات الإعلام بشكل كامل، فلا يوجد سوى قانون خاص بالإعلام المكتوب، وهو قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995 (أولا). أما قطاع الإعلام المرئي والسموع، والتنظيم الإداري لعمل وسائل الإعلام وعلاقتها بالحكومة، فما زال بلا تنظيم قانوني شامل، وقد أعد لكل منهما مشروع قانون (وهو ما سيعرض له المطلب الثالث من هذا المبحث)،. إلا أنه تم تنظيم موضوع تراخيص المحطات بموجب «قرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2004 بشأن نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية والفضائية واللاسلكية» (ثانيا).

أولا قانون المطبوعات والنشر

صدر قانون المطبوعات والنشر صيف عام 1995 بموجب مرسوم رئاسي، قبل وجود المجلس التشريعي المنتخب، فكانت آلية إصداره موضع الانتقاد بل والظعن في دستوريته من قبل عدد من الباحثين، وبعضهم وصف ذلك «بأحد المآخذ الرئيسية على هذا القانون».⁷³

73 أبو رمضان 2003، 94-95.

ذلك، إلا أن القانون في الواقع قد صدر اتفاقاً والصلاحيات التشريعية للرئيس في تلك الفترة، بوصفه رئيساً لـ«مجلس السلطة»،⁷⁴ الأمر الذي قد يؤكد عدم اعتراض المجلس التشريعي عليه فور تشكيله وانعقاده -على الرغم من تقدم أحد الأعضاء بطلب النظر في هذا التشريع بوصفه قراراً بقانون⁷⁵، إلا أن المجلس لم ينظر فيه،⁷⁶ أو بالأحرى وكما يروي مقدم الطلب، أعاده المجلس طالباً «تقديم التعديلات مكتوبة ومفصلة من أجل النظر فيه كمشروع قانون»⁷⁷ -وبالتالي بقي سارياً حتى اليوم.

وبذلك يعتبر هذا القانون من أوائل التشريعات التي سنتها السلطة ارتباطاً بالأهمية التي أولتها لتنظيم هذا القطاع، انسجاماً وإيقانها بدور الإعلام عموماً، وهاجسها من إخلال العمل الإعلامي بالاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي فيما يدخل في باب «التحريض».⁷⁸ وكما يشير مدير عام المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام سابقاً، فقد استغرق إعداد وإقرار القانون ثمانية أشهر، شهدت عدة مسودات تم تطويرها خلال جلسات وورش عمل متخصصة بمشاركة ممثلين عن المجتمع المدني، بالإضافة إلى عرضه قبل إصداره في الصحف اليومية، لتمكين الرأي العام من المشاركة وإبداء الملاحظات.⁷⁹ هذا، وقد أخذ البعض على السلطة تعجلها في إصدار هذا القانون، نظراً لقصر الفترة بين اتفاق تسلم الصلاحيات وإصدار القانون، بحيث لم يأخذ القانون حقه من الدراسة والتدقيق. كذلك أخذ على مجلس السلطة إصداره للقانون في جلسة تضمن جدول أعمالها العديد من البنود، من بينها موضوع إصدار القانون، بما يعني عدم إخضاعه للنقاش الجدي من قبل أعضاء المجلس.⁸⁰ كما هو معلوم، ينظم هذا القانون القطاع المقروء (المطبوع) فقط من وسائل الإعلام، ويقع في (51) مادة، غير مقسمة إلى أبواب وفصول ذات تصنيف موضوعي كما في كثير من التشريعات؛ لذلك جاءت أحكام مواد غير مرتبة تسلسلياً، كما سنلاحظ بعد قليل، وهذه أولى الملاحظات الشكلية على القانون.

تعرض المادة الأولى للتعريفات،⁸¹ فيما تورد المواد (2-3، 5) كفالة قانونية لحرية الصحافة والطباعة وحرية الرأي والتعبير عنها لجميع الفلسطينيين، ولحق جميع الأشخاص (ومنهم الأحزاب السياسية) بتملك المطبوعات الصحفية وإصدارها، كل ذلك في حدود القانون وفي «إطار المحافظة على الحريات والحقوق

74 الشعبي 1999، 3.

75 ادعيس 2006، 16.

76 عبد الحميد 2005، 39.

77 الشعبي 1999، 4.

78 العمري 2010، 47؛ و: رويتر وزيبولد 2001، 62-63.

79 انظر: المصري 1996، 8.

80 حرب 1996، 68.

81 من أبرز أحكام هذه المادة: شمول تعريف «الشخص» المخاطب لكل من الشخص الطبيعي والشخص المعنوي. وشمول تعريف المطبوعة لكل وسيلة نشر دونت فيها الكلمات أو الأشكال بالحروف والصور أو الرسوم أو بالضغط أو الحفر». بالإضافة إلى تعريف الصحافة ب«مهنة التحرير المطبوعات الصحفية وإصدارها»، وتعريف الصحفي ب«كل من اتخذ الصحافة مهنة أو مورد رزق وفقاً لأحكام هذا القانون». والقانون يخاطب إضافة إلى الصحافيين كلا من: المطابع، ودور النشر، ودور التوزيع، والمكاتب الصحفية، ومكاتب الدعاية والإعلان، ودور الدراسات والبحوث، ودور قياس الرأي العام، ودور الترجمة، ويورد لكل منها تعريفاً اصطلاحياً.

والواجبات العامة واحترام الحياة الخاصة للآخرين وحريتها». ذلك في حين تفصل المادة الرابعة مشتملات حرية الصحافة، وتتنص المادة السادسة على «تسهيل» الجهات الرسمية لمهمة الصحفي والباحث في الاطلاع على برامجها ومشاريعها.

وفي المواد (7-10، 37، 39، 41) يفرض القانون جملة من الواجبات والالتزامات على عاتق الصحفيين والمطبوعات، من حيث حظر نشر جملة من الموضوعات ذات العلاقة بحريات ومبادئ ذكرت بصياغة عامة وفضفاضة، بالإضافة إلى تعداد بعض المواد التي يحظر نشرها كالمعلومات السرية المتعلقة بأجهزة الأمن، والمواد التي فيها تحقير للديانات والمذاهب، أو إساءة للوحدة الوطنية أو تحريض على ارتكاب الجرائم، وغيرها، وكذلك وضع التزامات تتعلق بالموارد المالية للمطبوعات، والعمل مع الجهات الأجنبية.

أما في المواد (11-16، 33) فينظم القانون جملة من الموضوعات ذات العلاقة بإدارة وعمل المؤسسات الصحفية ودور النشر والأبحاث وما إلى ذلك، مثل وضع شروط تتعلق بمن يتولى رئاسة التحرير وإدارة تلك المؤسسات ومالكها، والمسؤوليات الإدارية والجزائية.

وأما موضوع تراخيص إصدار المطبوعات فقد نظمها المواد (17-21، 23-24)، من حيث الجهات التي تمنح هذه التراخيص، وصلاحيات إصدارها، ومشتملات طلب الحصول على ترخيص إصدار، بالإضافة إلى اشتراط قيمة رأس مال معينة لكل من المؤسسات ذات العلاقة لمنح الترخيص، وحالات إلغاء الترخيص، والتنازل عن الترخيص للغير.

وفي المواد (25-29) نظم موضوع نشر المطبوعة الصحفية الأخبار أو المقالات التي تتضمن أخبارا غير صحيحة، ونشر المطبوعة للتصحيح أو الرد عليها، وقد شملت الأحكام بذلك المطبوعات التي تصدر في الخارج وتوزع داخل فلسطين.

أما المواد (22، 30-32) فقد أوردت أحكاما تنظم ثلاثة موضوعات تتعلق بالرقابة الرسمية على المطبوعات، من قبيل تكليف المطبوعات الصحفية بالنشر في مكان بارز، منها أسماء مالك المطبوعة ورئيس تحريرها ومكان وتاريخ صدورها وبدل الاشتراك فيها واسم المطبعة، والنص على اشتغال المطبوعات (بشكل عام) على اسم مؤلفها والمطبعة وتاريخ طبعها، وعدم جواز النشر باسم مستعار ما لم يكن رئيس التحرير يعلم بالاسم الحقيقي.

وكذلك تم النص على عدم جواز استعمال اسم مطبوعة صحفية سبق إصدارها وتوقفت عن الصدور، اسما لمطبوعة صحفية جديدة إلا بعد مرور مدة معينة، أو في حالة تنازل أصحاب العلاقة عن الاسم. هذا، وتتقاطع هذه الأحكام من حيث التنظيم - لا الغرض منها - مع موضوع الملكية الفكرية.

وفي المواد (34-36، 38) أوردت أحكام تتعلق باستيراد المطبوعات الدورية، والترخيص ببيع المطبوعات. هذا في حين نظمت المواد (42-48) بعض الأحكام الخاصة بهذا القانون في موضوع

الإجراءات الجزائية والعقوبات المقررة لمخالفة أحكام هذا القانون. وأما المواد المتبقية (49-51) فقد شملت أحكاماً انتقالية وحكم النفاذ.

ثانياً قرار مجلس الوزراء بشأن نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية والفضائية واللاسلكية:

صدر هذا التشريع (يشار له لاحقاً بـ«نظام ترخيص المحطات») عن مجلس الوزراء في خريف عام 2004، للتلافي الجزئي للقصور التشريعي في تنظيم قطاع الإعلام المرئي والمسموع. يقع هذا القرار في (20) مادة، مقسمة إلى فصول على الرغم من صغر حجم التشريع مقارنة بقانون المطبوعات والنشر الذي أخذنا عليه عدم التقسيم.

ينظم الفصل الأول التعريفات والأحكام العامة، ويظهر هنا أن القرار يخاطب ويقر بصلاحيات لثلاثة وزارات هي: وزارة الداخلية، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ووزارة الإعلام، التي تشكل منها لجنة يصطلح عليها القانون بـ«اللجنة الثلاثية» (مادة 1).

وقد حدد القانون في المادة الثانية صلاحيات كل وزارة فيما يتعلق بترخيص المحطة، ارتباطاً بتخصصها الوظيفي؛ إذ تختص الأولى بالجوانب الأمنية، وتقدير مدى قانونية رأس مال المحطة، فيما تختص الثانية بتحديد التردد المطلوب وجميع الجوانب الفنية، وإصدار الرخصة الفنية، وتختص الثالثة بتحديد الضرورات التتموية لإنشاء المحطة وطبيعتها، المحتوى الإعلامي، ومؤهلات وخبرات العاملين، وإصدار الرخصة المهنية. في الفصل الثالث (المواد: 3-8) تم تنظيم آلية الترخيص، من حيث النماذج التي تعدها الوزارات الثلاث، واستلامها وتسليمها، بالإضافة إلى تحديد صلاحية اللجنة الثلاثية بهذا الخصوص. أما الفصل الرابع (المواد: 9-13) فقد نظمت شروط منح الترخيص، من حيث الشروط الفنية، والشروط الموضوعية في أشخاص مالك المحطة، ومديرها، والعاملين فيها. وكذلك فيما يتعلق بإنتاج المحطة من حيث حجم الإنتاج المحلي بالنسبة للبت العام، ومدة المواد الدعائية وما إلى ذلك.

هذا، في حين نظم الفصل الخامس موضوع الرقابة على وسائل الإعلام من قبل الوزارات الثلاث كل فيما يخصها، وفي الفصل السادس أوردت أحكام المخالفات. ويشار إلى أن هذين الفصلين لم يتضمنا إلا مادة واحدة في كل منهما. أما «الأحكام الختامية» فقد عنون بها الفصل السابع الذي جاءت فيه جملة من الأحكام لا تدخل وفق مبادئ الصياغة التشريعية ضمن هذا العنوان، وإنما عنوان «الأحكام العامة». ومن ذلك نص المادة (16) بالزام جميع المحطات العاملة في فلسطين بتصويب أوضاعها وفقاً لهذا القرار خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذه. وقصر المادة (17) «حق» إنشاء المحطات الإذاعية والتلفزيونية الدينية كـ«حق حصري للسلطة الوطنية الفلسطينية»، وهو نص بحاجة لتفسير وتعليق مطول، بالإضافة إلى حظر التنازل عن الترخيص للغير بتصريح حصري من اللجنة الثلاثية. هذا، في حين تدخل بقية أحكام المواد المتبقية (المادتين 19-20) بشكل سليم ضمن عنوان «أحكام ختامية»، وقد حوت أحكاماً انتقالية ونص النفاذ.

الفرع الثاني

تشريعات الإعلام ذات العلاقة بتنظيم المرافق الإدارية والمهنية

يندرج ضمن عنوان هذا الفرع مجموعة التشريعات التالية: «قانون نقابة الصحفيين الأردني [رقم (17) لسنة 1952]» (أولا)، و«مرسوم رقم (2) لسنة 2010 بشأن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون الفلسطينية» (ثانياً)، و«قرار مجلس الوزراء رقم (213) لسنة 2004 بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام» (ثالثاً). إن الصفة التي تجمع بين هذه التشريعات هي أنها تنظم الشؤون الإدارية والمهنية للصحافة والإعلام عموماً؛ وسنعمل في هذا الفرع على استعراض الأحكام التي تضمنتها تلك التشريعات فيما له علاقة بحرية الإعلام.

أولاً قانون نقابة الصحفيين:

يعتبر هذا القانون أحد مكونات الموروث التشريعي للسلطة الفلسطينية عن الحقب السياسية التي سبقتها، وهو قانون أردني أنفذ سريانه إبان عهد الحكم الأردني للضفة الغربية، بحكم «وحدة الضفتين» والارتباط القانوني بينهما، وما زال سارياً في الضفة الغربية بحكم عدم إلغائه سواء بالتصريح أو التضمن. جاء هذا القانون بأحكام عامة بخصوص حرية الإعلام، فيما أفرد جُلَّ أحكامه في تنظيم عمل النقابة وهياكلها وما إلى ذلك.

جاء في المادة (3) التي تحدد أغراض النقابة وأهدافها، أن من بينها: واجب النقابة في الدفاع «عن حرية الصحافة»، وقد وصفت بال«مقدسة» (فقرة 7). كذلك جاء النص على عدم تصدي النقابة «لحرية أحد من أعضائها في آرائها لسياسية» (فقرة 8).

ثانياً مرسوم الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون الفلسطينية:

صدر هذا التشريع عن رئيس السلطة، ربيع عام 2010، بوصفه مرسوماً. وقد اقتص بإنشاء «الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون الفلسطينية» كمؤسسة رسمية تتبع للرئيس، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية. وقد أفرد جل مواد في تنظيم الشؤون الإدارية والمالية للهيئة.

وفيما له علاقة بحرية الإعلام، أوردت المادة (3) أن من بين أهداف الهيئة التي تسعى إلى تحقيقها: «طرح القضايا العامة، والإسهام في التعبير عن مطالب المواطنين ومشكلاتهم، ودعم حقهم في التعبير عن الرأي والمشاركة والمعرفة» (فقرة 5).

ثالثاً قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام:

صدر هذا القرار عن مجلس الوزراء صيف عام 2004. وكما يظهر من تسمية القرار، فقد اقتص

بتنظيم الشؤون الهيكلية والوظيفية لوزارة الإعلام؛ إذ أورد أحكاماً ذات علاقة برسالة الوزارة، وأهدافها، واختصاصاتها، وهياكلها التنظيمية والوظيفية، وما إلى ذلك من اختصاصات الوزير ومكتبه والوكيل والوحدات الأخرى.

فيما له علاقة بضمانات حرية الإعلام، أوردت المادة (2/2) أن من بين الأهداف الخاصة للوزارة: «المساهمة في وصول المجتمع الفلسطيني إلى بيئة تعددية تكفل حرية التعبير والرأي...» (بند 3). وفيما جاء ضمن اختصاصات الوزارة «توفير المناخات الملائمة لوسائل الإعلام... [والإعلاميين... [لجعل المعلومة في متناول الجميع» (مادة 12/3). كذلك فقد أنيطت بالوزارة جملة من الاختصاصات التنظيمية والرقابية لوسائل الإعلام، على نحو ما سيعرض له المبحث الثاني من الفصل الثاني.

المطلب الثالث

مشاريع القوانين الخاصة بالإعلام

استكمالاً للتنظيم القانوني الفلسطيني لقطاع الإعلام، قدمت عدد من مشاريع القوانين التي من شأنها سدّ الفراغ في النظام القانوني، وقد كان لمؤسسات المجتمع المدني والأهلي دور مهم وبارز على هذا الصعيد، من خلال الشراكة مع المؤسسات الحكومية.⁸² وبالإمكان تعداد ثلاثة مشاريع رئيسة بهذا الخصوص: مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع (بمسودتيه لعام 1996، ولعام 2011)، ومشروع قانون مجلس الإعلام الأعلى (2011)، بالإضافة إلى مشروع قانون الصحافة والإعلام (2005).

إن مشروع قانون الصحافة والإعلام (2005)، قام على فكرة الدمج بين قطاعات الإعلام المقروءة والمرئية والمسموعة ضمن تشريع واحد، إلا أنه وعلى عكس المشروعين الآخرين، حظي بدعم وغطى ومتابعة الرأي العام له، على الرغم من أنه التشريع الوحيد الذي قد تعدى عتبات المجلس التشريعي إلى الداخل، علماً بأنه لم يقرأ بالقراءة الأولى. بل إن هناك ما يشير إلى أن التوجه إلى إعداده كان نتيجة لعدم إفلاح جهود الجهات الحقوقية والمهنية في إدخال تعديلات على مشروع قانون الإعلامي المرئي والمسموع (مسودة 1996).⁸³

وبالتالي فإن الدراسة لن تعرض لهذا المشروع، وستكتفي بتناولها للمشروعين الآخرين، بوصفهما على طاولة مجلس الوزراء بانتظار القرار بشأنهما بخصوص رفعهما إلى الرئيس للإصدار كقرار بقانون، أو بانتظار انعقاد المجلس التشريعي لإصدارهما بالشكل الطبيعي والسليم. وبالتأكيد، ستعتمد المسودة الجديدة لمشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع.⁸⁴

ومن المهم هنا التذكير والتأكيد على أن أحكام هاتين الوثيقتين ليست في موضع النفاذ والسريان، نظراً

⁸² عبد الله 2008، 22.

⁸³ قتيبي 2008، 127-128.

⁸⁴ كما سبق أن أشير إليه فإن الدراسة ستعتمد على النسخ التي حصل عليها «مركز مدى» من مجلس الوزراء، بوصفها الأحدث تعديلاً.

لكونهما ما زالتا في طور المشروع، وليس القانون الصادر والنافذ، وما التعرض لهما إلا من باب وضع القارئ في سياق الجهود المبذولة على هذا الصعيد، وما خلصتا إليه من نتائج تم التعبير عنها في مشروع قانونين.

الفرع الأول

مشروع قانون تنظيم الإعلام المرئي والمسموع

لقد تأخر التنظيم القانوني للإعلام المرئي والمسموع (16) عاما عن تنظيم الإعلام المقروء، على الرغم من وجود عدد من مسودات مشروع قانون، وعلى الرغم من حاجة السلطة الفلسطينية لتنظيم هذا القطاع تجاوبا لزيادة المحطات الخاصة. وهناك من يعزو ذلك إلى خلاف السلطة مع إسرائيل حول موجات البث في مناطق السلطة، والتي تخضع بموجب اتفاقيات السلام للموافقة الإسرائيلية، إلى أن يتم حسم موضوع الصلاحيات في اتفاقيات شاملة.⁸⁵

قدمت أولى المسودات في عام 1996، أي عقب عام من صدور قانون المطبوعات والنشر، وكانت هذه المسودة تستند إلى قانون المطبوعات والنشر من حيث تضمين كثير من موادها العامة، مع بعض الأحكام الإضافية ارتباطا وطبيعة القطاع الذي سينظمه المشروع، وقد ورد فيها جملة من الأحكام المحيلة إلى ذلك القانون.⁸⁶ وعلى الرغم من عدم إصدار هذه المسودة، فإن هناك من يشير إلى أنه تم «الاستئناس» بالمسودة الأولى له (1996) في إصدار التراخيص، وكأنه على حد تعبير أحدهم «يزاول مهمة القائم بأعمال القانون».⁸⁷ ونعاود هنا التذكير بأنه قد تم تلافي بعض أوجه القصور التشريعي بهذا الخصوص بإصدار قرار مجلس الوزراء الخاص بمنح التراخيص سابق الذكر.

في صيف عام 2009 ظهرت مسودة جديدة لمشروع القانون، صاغها معهد الحقوق بجامعة بيرزيت،⁸⁸ ومنذ ذلك الوقت وهي موضع تعديل وتنقيح، وصولا إلى النسخة الأخيرة التي تستند إليها الدراسة (2011). وتقع المسودة الأخيرة في (40) مادة، غير مقسمة إلى أبواب وفصول، وبذلك نورد الملاحظة الشكلية ذاتها على قانون المطبوعات والنشر، فيما يتعلق بعدم تسلسل الأحكام وترتيبها، بل إن في هذا المشروع، أحيانا، عدم تسلسل منطقي في أحكام المادة الواحدة.⁸⁹

تعرض المادة الأولى للتعريفات، ومن أبرز أحكام هذه المادة: حديثها عن المجلس الأعلى للإعلام وليس

85 رويتر وزيبولد 2001، 69. و: العمري 2010، 49.

86 انظر: رويتر وزيبولد 2001، 69-71. و: العمري 2010، 49-50.

87 عبد الحميد 2005، 40.

88 انظر المسودة كما صاغها معهد الحقوق بجامعة بيرزيت على الرابط التالي: <http://lawcenter.birzeit.edu/userfiles/>

[file/extra/media.pdf](http://lawcenter.birzeit.edu/userfiles/file/extra/media.pdf)

89 من ذلك مثلا المادة (6) التي نظمت صلاحيات المجلس الأعلى للإعلام، فقد أوردت صلاحية تنظيم عمل وسائل الإعلام، قبل إيراد صلاحية إصدار الرخصة، واعتماد مكاتب ومراسلي وسائل الإعلام، التي هي اختصاصات سابقة على الأولى من حيث الزمان.

وزارة الإعلام، في دلالة على أن هذا المشروع سيصدر برفقة مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام، وهو الهيئة التي ستحل مكان وزارة الإعلام بصدر هذا القانون.⁹⁰ وحددت المادة الثانية نطاق القانون بسريانه على «جميع وسائل الإعلام المرئي والمسموع الخاصة العاملة في أراضي السلطة الفلسطينية، باستثناء الإعلام الرسمي»، فيما عرضت المادة الثالثة لأهداف القانون.

هذا وقد نظمت المواد (4، 7-10، 18-21) موضوع الترخيص الذي تعلق عليه ممارسة البث، وحدد شروط الحصول على الرخصة، ومرفقات طلب الترخيص، وآلية وإجراءات النظر فيه للحصول على الموافقة؛ كما حدد مدة الرخصة بخصوص كل وسيلة إعلام، وآلية تجديد الرخصة، والزمن المحدد للبدء بالبث بعد الترخيص والذي يفواته يلغى الترخيص، وحظر التنازل عن الرخصة بدون موافقة المجلس.

أقرت المادة (5) بحق وسائل الإعلام في الحصول على المعلومات من مصادرها المختلفة، والحق بسرية مصادر المعلومات، ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك. وهو نص متطور إلى الأفضل من نص قانون المطبوعات والنشر سابق الإشارة بخصوص حق الوصول إلى المعلومات، وهو ما سنعاود التعليق عليه لاحقاً.

أما صلاحيات المجلس الأعلى وعمله، فقد تم تنظيمها في المواد (6، 11، 30-31)؛ إذ يتولى أساساً تنظيم عمل وسائل الإعلام ومتابعتها، وإصدار التراخيص، واعتماد مكاتب ومراسلي وسائل الإعلام. كما تم منح صفة الضبط القضائي لأمين عام المجلس أو من يفوضه، وخول المجلس بصلاحيات الإنذار والايقاف للمحطات المخالفة لشروط ترخيصها.

أما في المواد (12-17) فينظم مشروع القانون جملة من الموضوعات ذات العلاقة بإدارة وعمل وسائل الإعلام (المحطة)، مثل: اشتراط تعيينات ومناصب معينة وعدد عاملين معين، ووضع شروط تتعلق بمن يتولى إدارة المحطة ورئيس تحريرها، وإيراد بعض الشروط الخاصة بالشخص الأجنبي المرخص له، وإلزام المرخص له ورئيس التحرير ومدير المحطة عما تبثه المحطة، وإلزام المرخص له بإشعار المجلس بالتغيرات الطارئة على شروط الرخصة ومتطلباتها.

هذا، في حين فرضت المواد (22-25) جملة من الالتزامات على عاتق المرخص له والمحطات، من قبيل الاحتفاظ بتسجيل المواد المبتوثة لمدة معينة، واشتراط أن تبث المحطة بثاً خاصاً من إنتاجها لا يقل عن ربع حجم البث العام لها؛ وذلك بالإضافة إلى الالتزامات التقليدية التي ورد مثلها في قانون المطبوعات والنشر، فيما يتعلق بعدم إهانة الديانات والتحريض والإساءة إلى النظام العام وما إلى ذلك.

أما الشؤون المالية فقد نظمتها المواد (26-28) من حيث الرسوم المقررة، وإيداعها بالخزينة العامة، بالإضافة إلى موضوع الموارد المالية لوسائل الإعلام. فيما نظمت المواد (32-37) موضوع العقوبات دون الإخلال

⁹⁰ كما عرفت هذه المادة وسائل الإعلام بوسائل الإعلام المرئية والمسموعة الخاصة وخدمات البث المتنقل الفضائي والكوابل، العاملة في أراضي السلطة الفلسطينية، وشملت تعريف «المرخص له: كل شخص طبيعي أو معنوي يحصل على رخصة للبث أو رخصة إعادة البث»، فيما أوردت تعريفات للبث وإعادة البث والتنقل والرخصة وغيرها. وقد عرفت «المراسل» بأنه «مندوب وسيلة الإعلام الذي يتم اعتماده». وعرفت «مكتب المراسل» بالمكان المخصص لعمل المراسلين. فيما أحالت آلية اعتماد المراسل ومكتب المراسل إلى أنظمة تصدر لاحقاً بهذا الشأن.

بالعقوبات الأشد المنصوص عليها في التشريعات الأخرى. هذا، في حين نظمت المادة (29) مواضيع الاندماج والضم والاتحاد من قبل المحطات، وأما المواد المتبقية (38-40) فقد شملت أحكاما انتقالية وحكم النفاذ.

الفرع الثاني

مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام

صادق مجلس الوزراء، ربيع عام 2010، على تشكيل لجنة لإعداد وصياغة مشروع قانون المجلس الأعلى لتنظيم قطاع الإعلام، ولتوحيد الإطار القانوني الناظم لقطاع المرئي والمسموع وحماية الملكية الفكرية وتعزيز حرية الرأي والتعبير.⁹¹ وفي استحداث ذلك، حذت المؤسسة (المجلس) حذو المسار في التوجهات الدولية الرسمية بحل وزارة الإعلام والاستعاضة عنها بمجلس أعلى للإعلام، بما يعني في أصل المبدأ - لا في تكييفه - تحجيم دور الحكومة في عمل الإعلام، وزيادة فسحة التعبير عن الرأي. أما مدى انسجام «النسخة الفلسطينية» من هذا المسلك الدولي مع المعايير ذات الصلة فهو ما سنناقشه في المبحث الثاني من الفصل الثاني.

يقع مشروع القانون في (31) مادة، غير مقسمة إلى أبواب وفصول. تعرض المادة الأولى للتعريفات، في حين حددت المادة (5) نطاق سريان القانون متوافقا ونطاق سريان مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع. هذا، وقد أسس بموجب المادتين (2-3) «المجلس الأعلى للإعلام»، وأقر له بالشخصية الاعتبارية، والأهلية القانونية، والاستقلال المالي والإداري، وخصه بموازنة خاصة ضمن الموازنة العامة.

نظمت المواد (4، 6-7) الأحكام المتعلقة بمقر المجلس، ورسالته، وتوجهاته وأهدافه، في حين تم تنظيم الشؤون الإدارية والمالية للمجلس في المواد (8-18، 25-27) من حيث تشكيل مجلس الإدارة، وصلاحياته، وانعقاد جلساته، ومكافآت أعضائه، ومهام وصلاحيات رئيسه ونائبه، ومدة عضوية المجلس، وانتهاءها؛ بالإضافة إلى تعيين الأمين العام، ومهامه، واختصاصات الجهاز التنفيذي للمجلس، والموارد المالية للمجلس، والإعفاءات الضريبية، وعرض التقارير الدورية على مجلس الوزراء.

تضمنت المواد (19-22) أحكاما تكفل حرية تأسيس وعمل وسائل الإعلام، وعدم إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغائها أو تقييدها إلا بموجب «أحكام هذا القانون»، أو بموجب «حكم قضائي صادر عن محكمة مختصة». بالإضافة إلى كفالة الحق في سرية المعلومات ما لم يصدر حكم قضائي بخلاف ذلك، وحق الحصول على المعلومات. أما المادة (23) فقد أوردت أحكاما تضمنتها بشكل شبه متطابق أحكام المادة (6) من مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، والمتعلقة بصلاحيات مجلس الإعلام الأعلى. هذا في حين شملت المواد المتبقية (28-31) أحكاما انتقالية وحكم النفاذ.

⁹¹ شبكة فلسطين الاخبارية (PNN)، 16 أيار/ مايو 2010. (استرجعت بتاريخ 2011/9/17)

http://arabic.pnn.ps/index.php?option=com_content&task=view&id=83170

المطلب الرابع

في التشريعات الأخرى

النظام القانوني لأي من الدول أو الكيانات السياسية، وحدة واحدة لا تتجزأ، ومن الطبيعي أن تتكامل المنظومة التشريعية في التنظيم القانوني لمختلف عناصر النظام القانوني العام؛ ولذلك، لا بد من الانسجام بينها، وعدم التعارض، وخصوصاً في الأحوال التي يحيل فيها أي من التشريعات إلى تشريع آخر لتطبيق بعض أحكامه. نعرض في هذا المطلب لنوعين من التشريعات: التشريعات ذات الطبيعة العامة (الفرع الأول)، والتشريعات ذات الاختصاص الموضوعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التشريعات ذات الطبيعة العامة

يدخل ضمن هذا التصنيف التشريعات التالية: قانونا العقوبات الساريان في الضفة الغربية وقطاع غزة، كل على حدة (أولاً)، وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 (ثانياً)، ومرسوم رئاسي رقم (3) لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض (ثالثاً).

أولاً

قوانين العقوبات

تنظم الأحكام الجزائية في شقها العام أو الموضوعي في أراضي السلطة الفلسطينية بموجب تشريعين اثنين: قانون العقوبات الأردني (رقم 16) لسنة 1960 وتعديلاته، الساري في الضفة الغربية، وقانون العقوبات الانتدابي (رقم 74) لسنة 1936 وتعديلاته، الساري في قطاع غزة.

يعتبر هذان التشريعان اثنين من أبرز مكونات الموروث التشريعي للسلطة الفلسطينية عن الحقب السياسية التي سبقتها، فالتشريع الأول قانون أردني صادر في عهد الحكم الأردني للضفة الغربية، وما زال سارياً في الضفة الغربية بحكم عدم إلغائه سواء بالتصريح أو التضمين.

وأما التشريع الثاني فهو قانون صادر في عهد الانتداب البريطاني على فلسطين، وبقي سارياً في قطاع غزة عقب حرب 1948، بحكم أن الإدارة المصرية للقطاع لم تنفذ التشريعات المصرية عليه كما فعل الحكم الأردني بالضفة، إلا بالقدر الضيق جداً. وبذلك ما زال هذا القانون سارياً في قطاع غزة بحكم عدم إلغائه سواء بالتصريح أو التضمين. علماً بأنه قد تم إعداد عدة مسودات من مشروع فلسطيني لقانون العقوبات.

بطبيعة الحال، فقد وجد هذان التشريعان، كل على حدة، لتنظيم الشق العام أو الموضوعي لقانون العقوبات؛

وبالتالي فقد أوردنا أحكاماً عامة تشمل مختلف الجرائم والعقوبات، وما يهمنا بخصوص هذين التشريعين هو الاطلاع على أحكامهما ذات العلاقة بحرية الإعلام، وحرية التعبير عن الرأي عموماً.

أ. قانون العقوبات (في الضفة الغربية):

نظم هذا القانون جملة من الأفعال التي ترتكب من خلال أو عن طريق وسائل الإعلام، وأساس الربط بين وسائل الإعلام والتجريم في قانون العقوبات العام هو اتصافها بالوسيلة للعلنية، دون أن يعني ذلك أن العلنية بحد ذاتها جريمة، وإنما هي معتبرة كركن مادي في بعض الجرائم. يدعم هذا الفكر إشارة المادة (73) من هذا القانون إلى «وسائل العلنية» كإحدى العناصر المادية للجريمة، وقد بدأ واضعاً تقاطعها مع وسائل التعبير عن الرأي، ووسائل الإعلام خصوصاً، وإن لم تذكر ذلك بشكل مباشر. هذا، وقد سمى القانون جريمة باسم «الجريمة المقترفة بالكلام المنقول بالوسائل الآلية»، وحدد الشريكين فيها بـ«صاحب الكلام أو الكتابة والناشر، إلا أن يثبت الأول أن النشر تم دون رضاه» (مادة 77).

ترتبط هذه الجريمة أو الجرائم بمجمل الأحكام العامة التي نظمها القانون من حيث نطاق التطبيق، والتدخل والتحرير وتشديد العقوبة وتخفيفها، وموانع المسؤولية، والعفو، وما إلى ذلك من أحكام عامة. وفيما يلي استعراض لأبرز الجرائم التي قد ترتبط «تكييفياً» بتلك الجريمة:

أولى تلك الجرائم ما يدخل ضمن باب «الجرائم التي تقع على أمن الدولة»، ومن ذلك أحكام المواد التالية: المادة (114) باستعمال الخطابة والكتابة لمحاولة اقتطاع جزء من الإقليم الوطني لضمه إلى دولة أجنبية أو يملكها حق أو امتياز خاص بالدولة الوطنية. والمادة (118) بـ«خرق التدابير» التي اتخذتها الدولة للمحافظة على «حيادها في الحرب»، والإقدام على «أعمال أو كتابات أو خطط لم تجزها الحكومة» «فعرض البلد⁹² لخطر» أعمال عدائية أو عكر صلاتها بدولة أجنبية «أو عرض المواطنين⁹³ لأعمال تآرية تقع عليهم أو على أموالهم». ومن ذلك أيضاً المادة (122) بتجريم الإقدام على تحقير دولة أجنبية أو التعرض لرئيسها أو وزارتها أو ممثلها السياسيين في البلد علانية بالقدح أو الذم أو التحقير، وبتعليق ذلك على شكوى الفريق المتضرر. هذا، وقد علق تطبيق أحكام تلك المواد (118، 122) على مبدأ المعاملة بالمثل من خلال قوانين الدولة ذات الشأن أو في الاتفاقات بين الدولتين (مادة 123).

ويدخل أيضاً ضمن الجرائم التي تقع على أمن الدولة، كل ما له علاقة بسرقة وثائق ومعلومات «يجب أن تبقى مكتومة حرصاً على سلامة الدولة» (المواد: 124-126)، والإقدام زمن الحرب بدعاية أو أنباء غير صحيحة أو مبالغ بها، من شأنها أن «ترمي إلى إضعاف الشعور القومي أو إيقاف النعرات العنصرية

92 ورد في القانون لفظة «المملكة» إشارة إلى المملكة الأردنية الهاشمية، وقد استبدل مكانها الباحث هنا «البلد» لمواءمة تطبيق التشريع في أراضي السلطة الفلسطينية.

93 ورد في القانون لفظة «الأردنيين» إشارة إلى مواطني المملكة الأردنية الهاشمية، وقد استبدل مكانها الباحث هنا «المواطنين» لمواءمة تطبيق التشريع في أراضي السلطة الفلسطينية.

أو الطائفية»، أو «أن توهن من نفسية الأمة»، أو - وفي جميع الأحوال (الحرب والسلم) - «أن تنال من هيبة الدولة أو مكانتها»، أو النيل من هيبة «الملك أو ولي العهد أو أحد أوصياء العرش» من قبل المواطنين في الخارج (المواد: 130-132)، وذلك بالإضافة إلى جملة من الجرائم التي تستعمل فيها الكتابة أو الخطابة، ومن شأنها أن تنال من الوحدة الوطنية أو تعكر الصفاء بين عناصر الأمة» (المواد: 150-152). كما قد ترتبط بوسائل الإعلام جملة من الجرائم التي تدخل ضمن باب «الجرائم الواقعة على السلطة العامة»، وقد نظمت أحكام هذا الباب جملة من الجرائم التي قد تقع على شخصيات عامة وأفراد المواطنين، وأبرزها الذم والقبح والتحقير (المواد: 188-198). هذا، وقد حظر القانون نشر جملة من الوثائق، على النحو الذي سنعرض له في المبحث الثالث من الفصل الثاني.

ب. قانون العقوبات (في قطاع غزة):

فيما له علاقة بحرية الإعلام، وحرية التعبير عن الرأي عموماً، نص القانون على جملة من الجرائم التي قد تستعمل فيها وسائل الإعلام، في التكييف الجرمي؛ ومن ذلك ما يدخل ضمن «الجرائم المضرة بالنظام العام»، من قبيل التحريض على الإغارة على فلسطين (مادة 50)، والتشويق على التمرد (مادة 54-56)، والقيام أو المحاولة أو إعداد العدة «بنيّة الفساد»⁹⁴ لإذاعة ألفاظ، أو طباعة أو نشر أو إخراج أو استيراد مطبوع «ينطوي على نية الفساد» (المواد: 59-61).

وكذلك تم تجريم ضمن هذا العنوان نشر وترديد أقوال أو إشاعة أخبار من شأنها تسبب الخوف والرعب في نفوس الناس، وتكدر صفو «الطمأنينة العامة»، مع العلم بعدم صحة تلك الأنباء (مادة 62). وأيضاً تجريم التشجيع بالخطابة أو الكتابة، أو بأية وسيلة أخرى، على القيام بالعمل في «الجمعيات غير المشروعة» التي تسعى إلى قلب النظام الدستوري أو قلب الحكومة أو تخريب وإتلاف الأموال أو الفساد (مادة 71). وكذلك التعاون مع الجمعيات غير المشروعة بالطباعة والنشر وعرض وبيع تلك المنشورات وتداولها (مادة 73).

وقد أورد القانون أحكاماً تجرم «النيل من مقام» أصحاب «المقامات» في بلاد أو حكومة أجنبية،⁹⁵ بشكل أوسع مما جاء به القانون الأردني الساري في الضفة الغربية، بأن تنشر «شيئاً يقصد أن يقرأه الناس، أو نشر رسومات مرئية»، تعرض ذلك الشخص للكراهية والاحتقار، «دون أن يكون لديه مبرر أو عذر كاف يبرر فعله هذا» (مادة 77). وتحت باب (قسم) «الجرائم التي تقع ضد ممارسة السلطة المشروعة»، تم تجريم نشر الأخبار أو المعلومات أو الانتقادات التي «من شأنها أن تؤثر على أي قاض أو حاكم صلح أو مأمور تسوية ...

⁹⁴ في تعريف «نية الفساد» جاءت المادة (1/60) بالنص التالي: «(1) إيفاء للغاية المقصودة من المادة السابقة يراد «بنيّة الفساد» النية المنطوية على إيجاد الكراهية الأزدراء أو إيقاف شعور النفور شخص جلالته الملك أو الدولة المنتدبة أو المندوب السامي بصفته الرسمية أو من حكومة فلسطين القائمة بحكم القانون أو من سير العدالة، أو النية المنطوية على تحريض أو تهيج أهالي فلسطين على محاولة إيقاع أي تغيير في أي أمر قائم في فلسطين بحكم القانون، بغير الطرق المشروعة، أو على إيقاف الاستياء أو النفور بين أهالي فلسطين، أو على إثارة البغضاء والعداوة بين مختلف فئات الشعب في فلسطين».

⁹⁵ «... أي أمير أو حاكم أو ملك أو سلطان أو سفير أو شخص من ذوي المقامات في بلاد أو حكومة دولة أجنبية...».

أو من شأنها أن تؤثر على الشهود» (مادة 126)، وجرم أيضا (بتوافر النية السيئة) نشر تقارير غير صحيحة عن الإجراءات التي اتخذت أمام المحاكم (مادة 127). وكذلك نشر كلمات منسوبة لقاضٍ بقصد الطعن بصفته، أو «نشر طعن في حق قاضٍ» بقصد «وضع العدالة في موضع الشك والازدراء» (مادة 131). وتحت باب (قسم) «الجرائم المضرة بالناس على وجه العموم»، جرم نشر أي مطبوع أو مخطوط أو صور أو رسم أو رمز من شأنه أن يؤدي إلى إهانة الشعور أو المعتقد الديني لأشخاص آخرين (مادة 149). وأيضا تم تجريم طباعة أو بيع والإحراز لبيع أو إعاره أو توزيع أو عرض «أية مادة بذيئة مطبوعة أو مخطوطة» أو صورة أو رسم «يؤدي إلى فساد الأخلاق» (مادة 179). هذا في حين أفرد فصل خاص بتنظيم أحكام القذف والقذف (المواد: 201-209).

ثانياً قانون مكافحة الفساد

صدر هذا القانون في العام 2005، وقد كان اسمه «قانون مكافحة الكسب غير المشروع»، إلا أنه تم تعديل اسمه وعدد من أحكامه بموجب قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010، وبات اسمه بموجب التعديل «قانون مكافحة الفساد»، وقد احتفظ برقمه وسنة إصداره الأصليين. وكما يتضح، فإن هذا القانون ينظم موضوعا عاما في إطار مكافحة الفساد، من حيث تشكيل الهيئة والمحكمة المختصتين، وطبيعة اختصاصات الهيئة والإجراءات التي يتم بموجبها التحقيق مع المتهمين ومحاكمتهم.

لم ينظم القانون أي أحكام خاصة بالصحافيين وإنما أورد أحكاما عامة يستفيد منها الصحافيون بوصفهم «مقدمي معلومات» و«شهودا» و«مبلغين». فقد أورد القرار بقانون تعديلا على المادة (18) من القانون الأصلي لتورد حكما ينص على كفاءة هيئة مكافحة الفساد لـ«الشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسني النية» بالحماية القانونية والوظيفية والشخصية، وذلك على أن يتم تحديد إجراء تلك الحماية بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء، وهو ما لم يتم حتى الآن.

هذا كما أورد القانون (بموجب القرار بقانون المعدل) حكما يقضي بأن يكون من بين صلاحيات واختصاصات هيئة مكافحة الفساد «التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع» (4/8/ج).

ثالثاً مرسوم تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض:

كما سبق أن أشير إليه، فقد صدر هذا المرسوم، خريف عام 1998، تجاوبا والاتفاقيات السياسية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي (اتفاقية واي ريفر تحديدا)، وقد لاقى هذا المرسوم انتقادا شديدا من قبل مجموعة من الحقوقيين ومؤسسات المجتمع المدني،⁹⁶ وخصوصا لكونه قد أشار واستند في ديباجته إلى قانون

انظر: رويتر وزيبولد 2001، 68-69.

العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية (1979)، وأحال إليه تقرير العقوبات على الجرائم ذات العلاقة المنصوص عليها في المرسوم. كذلك قد انتقد لـ«ضباية» المفاهيم والجرائم التي نص عليها، مما يشكل مساساً خطيراً بحرية الرأي والتعبير.⁹⁷

جاء المرسوم في ثلاث مواد، نصت الأولى على الأفعال التي تعتبر غير مشروعة، وهي: «التحريض على التمييز العنصري وتشجيع أعمال العنف المخالفة للقوانين أو توجيه الإهانة للديانات المختلفة أو استعمال العنف أو التحريض على استعمال العنف الذي يضر العلاقات مع الدول الشقيقة والأجنبية، وتشكيل الجمعيات غير المشروعة التي تمارس أو تحرض على الجرائم وإفساد الحياة وتهيج الجماهير للتغيير بالقوة غير المشروعة أو التحريض على الفتنة أو التحريض على خرق الاتفاقات التي عقدها منظمة التحرير الفلسطينية مع دول شقيقة أو أجنبية».

أما المادة الثانية فأحالت تنظيم العقوبات إلى التشريعات الواردة في الديباجة، وهي قانونا العقوبات سابقا الذكر، بالإضافة إلى قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير. وذلك، في حين نصت المادة على حكم النفاذ. ولكن الغريب أن كثيرين ممن انتقدوا هذا المرسوم، قد حملوه وزر أحكام لم ترد فيه إطلاقاً، كالقول إنه قد حظر بشكل مباشر استخدام لفظة «العدو الصهيوني»،⁹⁸ أو قول إنه قد استند وأحال تطبيق أحكام «أوامر مصرية صدرت في قطاع غزة عام 1962»،⁹⁹ وربما قد يفسر ذلك بتناقل المعلومات من خلال التواتر وليس بالرجوع إلى نص المرسوم ذاته.

الفرع الثاني

التشريعات ذات الاختصاص الموضوعي

يضمن هذا الفرع مجموعة التشريعات ذات الاختصاص الموضوعي غير المتصل مباشرة بالإعلام، وإنما تورد بعض الأحكام ذات الصلة بحرية الإعلام ارتباطاً بتنظيم قطاعات وموضوعات أخرى، فيشمل: قانون حقوق الطبع والتأليف الانتدابي لسنة 1924 والقاضي بتطبيق أحكام قانون حقوق الطبع والتأليف البريطاني لسنة 1911 (أولاً)، و«قانون رقم (3) لسنة 1996 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية» (ثانياً)، و«قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000» (ثالثاً)، وقرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة (رابعاً).

97 انظر: أبو رمضان 2003، 95.

98 انظر: العمري 2010، 50.

99 انظر: رويتر وزيبولد 2001، 68-69.

أولاً قانون حقوق الطبع والتأليف:

يعتبر هذا القانون أيضاً أحد مكونات الموروث التشريعي للسلطة الفلسطينية عن الحقب السياسية التي سبقتها فهو قانون انتدابي صادر في العام 1924 ويقضي بتطبيق أحكام قانون بريطاني صادر في العام 1911. وما زال هذا التشريع سارياً في الضفة الغربية وقطاع غزة بحكم عدم إلغاءه سواء بالتصريح أو التضمن، علماً بأنه يوجد عدد من مسودات لمشروع قانوني فلسطيني بهذا الخصوص.

كما هو معلوم فإن هذا التشريع ينظم ويحمي أحد أبرز قطاعات الملكية الفكرية وهو حق المؤلف،¹⁰⁰ ولا شك أن الحماية القانونية للملكية الفكرية والمطبوعات والمصنفات تعد بعد ذاتها أحد أبرز إيجابيات التدخل التشريعي غير المباشر في تنظيم قطاع الإعلام. صحيح أن القانون - في أغلب الأنظمة القانونية - لا يعتبر «أخبار الحوادث» بعد ذاتها من ضمن المصنفات المحمية، لكونها لا تقبل طبيعتها الحماية، وفي استثنائها من الحماية مصلحة عامة، إلا أنه يحمي المصنفات التي تحوي تلك الأخبار متى توافرت فيها ميزة الابتكار في الترتيب والعرض.¹⁰¹ وعلى الصعيد الفلسطيني نصت المادة (20) من القانون الأصلي على عدم اعتبار «نشر خبر في صحيفة عن خطاب ذي صبغة سياسية ألقى في اجتماع عام أنه اعتداء على حق الطبع والتأليف». كذلك فإن مختلف أشكال المصنفات المحمية تستوعب طبيعتها المحتوى الصحفي والإعلامي عموماً؛ ذلك أن المصنفات المحمية على ثلاثة أشكال: أدبية وعلمية (الكتب)، ومرئية ومسموعة (موسيقى، وأفلام، وتقارير مصورة)، وفنية (صور، ولوحات، وعروض). هذا، ويعتبر من «أصحاب الحقوق المجاورة لحق المؤلف» هيئات الإذاعة والتلفزيون (جهات البث والإرسال)،¹⁰² وهذا ما تم تنظيمه بموجب جملة من الأحكام في القانون الساري. من جهة أخرى، أباح القانون للصحافة «التلخيص» بتداولها للمصنفات المحمية، ولم يعتبر ذلك خرقاً لحقوق المؤلف، إلا أنه قد علق بإباحة نشر ملخص المحاضرات التي تلقى علناً بعدم وجود حظر مسبق، بموجب إعلان واضح خطي وجلي (المادة 1/1/2، 5 من القانون الأصلي).

ثانياً قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية:

صدر هذا القانون مطلع عام 1996، لتنظيم الاتصالات السلكية واللاسلكية. هذا وإن كان الفهم السطحي لموضوع هذا القانون يندرج ضمن اختصاصها بتنظيم شبكات الهاتف السلكي واللاسلكي، إلا أن القانون ينظم جملة من الموضوعات التي تدخل في بث موجات الراديو والموجات الكهرومغناطيسية، كذلك فإن التقنية الرقمية باتت تتيح للمحطات الإعلامية استخدام خطوط الهاتف ومختلف الموجات في بث محتواها الإعلامي.

¹⁰⁰ يعرف حق المؤلف بأنه: «تلك الملكية القانونية التي تخول المؤلف الحق في نسبة منتجه الفكري (المعبر عنه مادياً) إليه، وتكفل له الحق في استغلاله للكسب المالي بأية وسيلة قانونية مشروعة»، انظر: توام 2008، 23.

¹⁰¹ انظر في ماهية المصنف المحمي، والمصنفات غير المشمولة بالحماية: توام 2008، 43-60.

¹⁰² توام، مادة تدريبية (شباط/ فبراير 2011).

وبذلك تعتبر هذه الأدوات أو التقنيات المجال الحيوي لنشاط مختلف وسائل الإعلام المرئي والمسموع.¹⁰³ وما يعزز توجهنا ذلك، الإشارة إلى هذا القانون (بمعنى الاستناد) في ديباجة قرار مجلس الوزراء الخاص بترخيص المحطات سابق الذكر. ولذلك نعرض في هذا الموضوع لأبرز الأحكام ذات العلاقة بحرية الإعلام في هذا القانون.

فيما يتعلق بالضمانات، فقد نص القانون على «حق الدخول على الشبكات الثابتة ضمن شروط موضوعية وواضحة دون تفرقة بين المستفيدين والمشاركين» (مادة 11). كما حظر القيام باعتراض «موجات مخصصة للغير أو بالتشويش عليها أو باستخدام موجات كهرومغناطيسية بدون ترخيص» (المادة 96). وفيما يتعلق بالتقييد القانوني، فقد علق القانون إنشاء الشبكات الخاصة والمستقلة بترخيص صادر عن الحكومة (مادة 19)، وأناط القانون بوزارة الاتصالات صلاحية مراقبة استعمال الترددات المرخص بها لأي من الجهات، من أجل تفادي التشويش والتداخل اللاسلكي، وأجاز لها وقف كل استعمال غير مشروع (مادة 18). كما حدد القانون التزامات المرخص له (مادة 28)، وحالات إلغاء الترخيص (مادة 31). وعلى الصعيد التنظيمي فقد أجاز القانون لوزارة الاتصالات منح الموجات المسموعة والمرئية لوزارة الإعلام لتنظيمها وتوزيعها بين مشغلي الإذاعة والتلفزيون (مادة 16).

ثالثاً قانون الإحصاءات العامة:

صدر هذا القانون صيف عام 2000، لإنشاء الجهاز المركزي للإحصاء، وتحديد أهدافه، وتنظيم عمله، وما إلى ذلك من الأحكام ذات العلاقة. وما يهمننا في هذا القانون تضمينه لجملة من الأحكام ذات العلاقة بالحق في الحصول على المعلومات ودور وسائل الإعلام في ذلك. كفل هذا القانون «لجميع أفراد المجتمع» الحق في الحصول على الإحصاءات الرسمية التي يقوم الجهاز بجمعها وإعدادها ونشرها حسب الأنظمة والتعليمات المعمول بها مع مراعاة سرية البيانات وخصوصية الأفراد» (مادة 4).

رابعاً قرار بقانون الانتخابات العامة:

صدر هذا التشريع عن الرئيس بوصفه قراراً بقانون، خريف عام 2007، ملغياً جملة من التشريعات السابقة ذات الصلة. وبطبيعة الحال، فإن هذا القانون خاص بالانتخابات العامة، وما تعرضنا له إلا من باب استعراض الأحكام ذات الصلة بحرية الإعلام في تغطية الانتخابات والرقابة عليها.

¹⁰³ عرف القانون «الاتصالات» بأنها: «نقل أو إرسال أو بث أو استقبال الإشارات أو الأصوات أو الصور أو البيانات سواء أكانت شفوية أو كتابية بالوسائل السلكية أو الراديوية أو البصرية أو الكهرومغناطيسية أو أي وسيلة أخرى للاتصالات» (مادة 1).

فيما يتعلق بضمانات حرية الإعلام، فقد كفل التشريع تمكين الصحافة ووسائل الإعلام عموماً من الاطلاع على عملية تسجيل الناخبين (مادة 3/31)، ومراقبة جميع مراحل عملية الانتخابات (مادة 1/70)، بما فيها عملية فرز الأصوات بما يتيح له اتساع المكان وعدم الإخلال بالنظام (مادة 1/89). وعلى الصعيد التنظيمي نص القانون على ضرورة اعتماد الصحفيين الذين يرغبون بالمشاركة في تغطية الانتخابات والرقابة عليها من قبل لجنة الانتخابات المركزية، من خلال تقديمهم بطلب لذلك، وتقوم اللجنة بمنحهم بطاقات دالة على الاعتماد (مادة 2/70).

الفصل الثاني

تحليل التنظيم القانوني لحرية الإعلام

■ يُعنى هذا الفصل بتحليل التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين، من ثلاثة جوانب، يفرد لكل منها مبحثاً خاصاً: يعرض المبحث الأول للتنظيم القانوني لحرية الإعلام في الجوانب الدستورية والحقوقية، في حين يعرض المبحث الثاني لحرية الإعلام والنظام الإداري (علاقة السلطة التنفيذية بوسائل الإعلام)، ويعرض المبحث الثالث لحرية الإعلام والنظام الجزائي (التجريم والعقاب) ■

المبحث الأول

التنظيم القانوني لحرية الإعلام في الجوانب الدستورية والحقوقية

كما سبق أن أُشير إليه في المبحث الثاني من الفصل السابق، فقد جاءت المنظومة التشريعية الفلسطينية بجملة من الأحكام العامة التي تكفل حرية الإعلام بمختلف وسائله، بالإضافة إلى النص على كفالة جملة من الحقوق والحريات ذات الصلة بهذه الحرية، سواء بالتدعيم أو التقييد؛ ذلك أن الحقوق والحريات في تعددها وتشابكها تكون، في العادة، في موضع المقابلة بعضها تجاه بعض، بمعنى أن إطلاق أي من الحريات قد يؤدي إلى التعدي على حرية أخرى لا تقل عنها أهمية.

هذا، ولما كنا قد عرضنا سابقاً لأبرز تلك الحقوق والحريات، التي لا تحتاج بطبيعتها للإسهاب في الشرح والتحليل، بشكل ينفي ضرورة إعادة تناولها هنا، نجد لازماً أن نعود لنؤكد على أحد أبرز الحقوق والحريات التي كفلها القانون الأساسي، وتتمثل بحكمه العام في كفالة حرية التنظيم النقابي لأي من المهن، وما يهمنها بطبيعة الحال هنا هو التنظيم النقابي للعاملين في الإعلام، وهو من ضمن المبادئ التي أكد عليها إعلان صنعاء (1996). وقد جاء ضمن اختصاصات وزارة الإعلام «نسخ علاقة جيدة مع الصحفيين والإعلاميين وبذل الجهود الممكنة لمساعدتهم على تشكيل نقاباتهم المهنية المستقلة».¹⁰⁴

يعد العمل النقابي في الأحوال العادية أحد أبرز أدوات الدفاع عن حرية الإعلام وحرية العاملين فيه وحقوقهم تجاه السلطات والكافة، كما أن من شأنه أن يصوب الإخلالات التي يرتكبها منتسبوها من خلال حثهم على ممارسة عملهم وفق مدونات سلوك متوافقة والمعايير الدولية للعمل الإعلامي النزيه. ولكن يتوجب الحذر دائماً من تحول النقابة إلى جانب السلطة التنفيذية في مواجهة منتسبيها الذين وجدت النقابة لأجلهم في المقام الأول. تنظم نقابة الصحفيين الفلسطينيين عملها بموجب قانون نقابة الصحفيين الأردني؛ وعليه، من الملاحظات فيما يتعلق بدور النقابة ما يستدعي تعديله، أو بالأحرى إصدار قانون جديد ليحل مكانه. ذلك، وإن كانت الممارسة وسعت من مفهوم الصحفيين إلى الإعلاميين عموماً، إلا أن الباحث يقترح التوسيع من مدلول النقابة رسمياً بتعديل اسمها إلى نقابة الإعلاميين.

هذا، وإن كان بالإمكان تبرير مسلك المشرع الدستوري الفلسطيني في عمومية أحكامه وعدم تفصيلها، بحكم طبيعة الصياغة التشريعية، إلا أن النظام القانوني الفلسطيني جاء ليكرر تلك الأحكام العامة دون تفصيلها، وبقية مفاهيم من قبيل «النظام العام» و«الآداب العامة» و«المصلحة العامة» وفي حدود القانون، على ما فيها من ضبابية وفسحة للتأويل، مدخلاً للسلطة التنفيذية لتوغل تدخلها في تنظيم الإعلام.

المادة (8/3) من قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الاعلام.

يفرد هذا المبحث ثلاثة مطالب، يعرض الأول لحرية الإعلام ومبدأ المساواة، في حين يعرض المطلب الثاني لجملة من الحقوق المتصلة بحرية الإعلام، أما المطلب الثالث فيعرض لمكانة القضاء من التنظيم القانوني لحرية الإعلام.

المطلب الأول

حرية الإعلام ومبدأ المساواة

الأصل أن تكون حرية الإعلام مكفولة للكافة، المواطنين أولاً، والأجانب وفقاً لاعتبارات سياسية. كما يفترض أن تكون حرية الإعلام مكفولة لجميع وسائل الإعلام، ذلك أن النظام القانوني قد أورد أحكاماً خاصة وغير واضحة بخصوص المحطات الدينية. وبذلك يعرض هذا المطلب لكل من المساواة على أساس الجنسية (الفرع الأول)، والإعلام الأجنبي (الفرع الأول)، وخصوصية المحطات الدينية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المساواة في حرية الإعلام على أساس الجنسية

ساوى القانون الأساسي ومجمل المنظومة التشريعية بين الفلسطينيين عموماً، وفيما له علاقة بحرية الإعلام، بين كلا الجنسين، وبين متبعي مختلف المذاهب والانتماءات، سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين (إعلاميين أفراداً) أم أشخاصاً معنويين (مؤسسات إعلامية). وبذلك يتوافق النظام القانوني الفلسطيني بهذا الخصوص مع أحكام الاتفاقيات الدولية ذات الصلة كالاتفاقية الدولية لمناهضة كافة أشكال التمييز ضد المرأة (1979). وفيما يتعلق بمسألة اشتراط امتهان العمل الإعلامي للتمتع بحرية الإعلام، نجد عدم انسجام في أحكام في النظام القانوني الفلسطيني بهذا الخصوص، ففي الوقت الذي يكفل فيه القانون الأساسي حرية الرأي والتعبير «لكل إنسان» (مادة 19)، وجعل الحق في تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام «للجميع» (مادة 2/27)، نجد قانون المطبوعات والنشر يحدد الجهات التي تمنح رخصة لإصدار مطبوعة بكل من الصحفيين (وفقاً لتعريف القانون)، والشركات الصحفية، والأحزاب السياسية، بالإضافة إلى وكالات الأنباء الفلسطينية والأجنبية (مادة 17).

عدم الانسجام هذا موجود في التشريع الواحد ذاته، ففي الوقت الذي يورد فيه قانون المطبوعات والنشر ذلك الحكم، نجد أنه يسبقه بكفالة لحرية الصحافة والطباعة «لكل فلسطيني» (مادة 2). كما شمل في حرية الصحافة «إفساح المجال للمواطنين لنشر آرائهم» (مادة 4/ب)، وفي بعض المواد التي تنظم الواجبات خاطب القانون «الصحفي» و«كل من يعمل بالصحافة» (مادة 8). هذا في حين أكد مشروع قانون المجلس الأعلى

للإعلام على الكفالة الدستورية لـ «حرية وسائل الإعلام» (مادة 19)، وبأن تأسيس وسائل الإعلام حق يكفله القانون «لجميع» (مادة 20).

وبذلك هناك من يوصي بضرورة إطلاق حرية إصدار المطبوعات للجميع، ودون التعليق على شروط تتعلق بمهنة الصحافة، أو بوجود شركة مسجلة، أو بقيام حزب سياسي.¹⁰⁵ كما يؤخذ على قانون المطبوعات والنشر أنه غالى في التمييز الإيجابي لصالح الأحزاب بتحريرها من جملة من الالتزامات، وكان الأصل أن يبقى إطلاق مبدأ المساواة دون تمييز ولا على أي سبيل.¹⁰⁶

كذلك يؤخذ على قانون المطبوعات والنشر أنه حرم أعضاء المجلس التشريعي - جاء في النص «المتنعين بالحصانة القضائية» - من تولي رئاسة تحرير المطبوعة الصحفية (مادة 1/11 ز). ففي الوقت الذي يتولى فيه عضو المجلس التعبير عن الشعب، لا يستطيع التعبير عن رأيه من خلال رئاسة تحرير مطبوعة صحفية.¹⁰⁷ وإذا ما ربطنا هذا الحكم بالحكم الذي يليه ويستثني بموجبه المشرع رئاسة تحرير المطبوعة الحزبية من هذا الشرط أو الحرمان (مادة 2/11)، فإننا نكون في مواجهة الإقرار بعدم مراعاة مبدأ المساواة ببعدين: عدم مساواة أعضاء المجلس التشريعي بالمواطنين العاديين في الحق برئاسة تحرير المطبوعة، وعدم المساواة بين أعضاء المجلس التشريعي المستقلين والمنتخبين إلى أحزاب سياسية.

الفرع الثاني

حرية الإعلام الأجنبي

قصرت المنظومة التشريعية الفلسطينية بموجب أحكامها العامة حق ممارسة العمل الإعلامي في أراضي السلطة الفلسطينية على الفلسطينيين، إلا أنها لم تشترط الجنسية فيمن يتولون رئاسة تحرير المطبوعة الصحفية، في حين علقت ملكية المطبوعات الدورية والمحطات ومدراء المحطات على شرط الجنسية.¹⁰⁸ كذلك فقد أجازت ممارسة العمل الإعلامي للأجانب أشخاصاً طبيعيين ومعنويين بشرط الحصول على ترخيص خاص بذلك.

هذا، إلا أنها رفعت من مرتبة الجهة التي تصدر الترخيص لوكالة الأنباء الأجنبية، فجعلتها من اختصاص الوزير، وليس مدير عام المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام كما هو حال بقية التراخيص.

105 السلمي وميندل 1999، 33.

106 الشعبي 1999، 5-6، و: أبو خاطر ودودنسكي 1997، 74.

107 البكري 1996، 29.

108 المادة (16) من قانون المطبوعات والنشر، والمادة (2-1/12) من قرار مجلس الوزراء بتنظيم تراخيص المحطات.

كما اشترطت لمنح هذا الترخيص شرطين اثنين:¹⁰⁹ الأول أن يكون وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، بمعنى أن تكون الدولة التي تحمل جنسيتها وكالة الأنباء تلك، تقوم بمنح مثل هذا التراخيص لوكالات أنباء فلسطينية. أما الشرط الثاني فهو أن يكون رئيس تحرير الوكالة الأجنبية فلسطينياً.

الفرع الثالث

خصوصية المحطات الدينية

في الوقت الذي يكفل فيه القانون حرية إنشاء وتأسيس مختلف وسائل الإعلام والمحطات المرئية والمسموعة، فقد أورد قرار مجلس الوزراء بشأن نظام ترخيص المحطات أن «إنشاء المحطات الإذاعية والتلفزيونية الدينية حق حصري للسلطة الوطنية الفلسطينية» (مادة 17). وعلى المنوال ذاته جاء نص المادة (24) من مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام، بحيث إنه «حق حصري لمجلس الوزراء».

في ظل غموض معنى حكم هاتين المادتين فإنه يلاقي الانتقاد لسببين أو ببعدين: الأول موضوعي، وهو قائم على افتراض أن المقصود هو أن هذا الحكم بمثابة حظر إنشاء محطات دينية غير حكومية، وهنا مما لا شك فيه أنه قيد غير مبرر، وفيه تعدد على حرية العقيدة والتعبير عنها فيما لا يخل بالنظام العام. أما الثاني فشكلي، ويقوم على افتراض أن المقصود هو قصر صلاحية ترخيص المحطات الدينية على السلطة الفلسطينية (حسب القرار) أو مجلس وزرائها (حسب المشروع)، واستثاؤها من صلاحيات وزارة الإعلام (حسب القرار) أو مجلس الإعلام (حسب المشروع).

وهنا، إذا ما صح الافتراض الثاني، نجد أن المشرع أو الصانع القانوني قد جانب الصواب في صياغة المادة؛ ذلك أن الحديث هنا عن صلاحيات وليس عن حقوق؛ وكان الأجدى أن تكون الصياغة كما يلي: تناط صلاحية ترخيص المحطات الدينية بالسلطة الفلسطينية أو بمجلس الوزراء.

المطلب الثاني

الحرريات والحقوق المتصلة بحرية الإعلام

أغفل القانون الأساسي كفالة «جامعة مانعة» لبعض الحرريات والحقوق التي تستحق بطبيعتها الكفالة الدستورية لضمان مراعاة التشريعات الأقل درجة لها، وهو ما حاول مشروع الدستور تداركه. وتتمثل أبرز هذه الحقوق والحرريات ب: الحق في الحصول على المعلومات، وحماية الملكية الفكرية، وسرية مصادر المعلومات، وعدم الحرمان من الحقوق والحرريات لأسباب سياسية.

109 المادة (17) من قانون المطبوعات والنشر.

هذا، وكان القانون الأساسي قد أورد بخصوص المبدأ الأخير حكماً عاماً قد يشمل هذا المبدأ، وهو المساواة بين الفلسطينيين «أمام القانون والقضاء» وعدم التمييز بينهم على أي أساس من بينه «الرأي السياسي» (مادة 9). يفرد هذا المطلب ثلاثة فروع: يعرض الأول للحق في الحصول على المعلومات، في حين يعرض الثاني للملكية الفكرية، وأما الفرع الثالث فيعرض لسرية مصادر المعلومات.

الفرع الأول

الحق في الحصول على المعلومات

يؤسس الحق في الحصول على المعلومات على قاعدة مفادها أن «المؤسسات العامة تحتفظ بمعلومات لا تخصها بل بالنيابة عن العامة»، وأن «الشأن العام هو شأن العامة». ولذلك فإن من حق كل مواطن النفاذ إلى المؤسسات العامة، ومقابلة الشخصيات العامة، للحصول على ما لديهم من معلومات ذات علاقة في الشأن العام، متى اقتضت الحاجة ذلك.¹¹⁰

وتعكس الكفالة القانونية السليمة لهذا الحق على منظومة حقوق الإنسان ككل، وحرية الإعلام خصوصاً، والحكم الرشيد ومكافحة الفساد.¹¹¹

هذا، ويختلف شكل التنظيم القانوني لحق الحصول على المعلومات بين نظام سياسي وآخر، فلدى بعضها يكون بموجب تشريع خاص، ولدى بعضها الآخر بموجب جملة من التشريعات ذات الطبيعة العامة أو الخاصة بموضوعات معينة.¹¹²

في السياق الفلسطيني، وفي غياب السند الدستوري، أورد قانون المطبوعات والنشر حكماً يقضي بشمول حرية الصحافة «البحث عن المعلومات والإحصائيات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة» (مادة 4/ج). وتضمن حكماً آخر بأن «تعمل الجهات الرسمية على تسهيل مهمة الصحفي والباحث في الاطلاع على برامجها ومشاريعها» (مادة 6).

كما هو واضح في الحكم الأخير، فقد استعملت لفظة «تعمل» وهي من أدنى ألفاظ الإلزام القانوني التي يتصدرها «يجب/ تلتزم/ على»، كذلك فإن القانون لم يتضمن «تمكين» وإنما «تسهيل مهمة»، وأما عن أصحاب هذا الحق فهو مقصور على الصحفيين والباحثين، وليس بالإمكان الجزم بالقول إنه بالإمكان توسيع مدلول مفهوم «باحث» ليشمل جميع المواطنين، من منطلق رغبتهم بالبحث؛ ذلك أن هذا المصطلح يقصد به في الغالب من يمتحن البحث.

110 البرغوثي (د.ت)، 7.

111 انظر في أهمية هذا المبدأ: البرغوثي (د.ت)، 19-25.

112 أبو دهيم 2008، 104.

كذلك لم يستعمل لفظة «الحصول» وإنما «الاطلاع»، بمعنى عدم ضمان الحصول على وثائق وإنما الاطلاع عليها، وأيضاً فقد حصر أشكال الوثائق التي بالإمكان الاطلاع عليها فيما يتعلق بالبرامج والمشاريع فقط، ولم يشمل الأرشيف؛ هذا، ناهيك عن أن المادة بالإمكان تفسيرها من قبل «الجهات الرسمية» بقصر الحق بالاستماع إلى أحد مسؤوليها وليس الاطلاع المباشر على الوثائق. وهناك من علق على هذا النص التشريعي بأنه لا يتعدى «إجازة» البحث عن المعلومات والأخبار من مصادرها، دون الارتقاء إلى درجة الحق في الحصول عليها.¹¹³ هذا، ويعترض الحق بالحصول على المعلومات جملة من القيود التشريعية المتعلقة بقضايا الأمن والنظام العام، والأسرار التجارية، وحماية الخصوصية، والمعلومات القضائية.¹¹⁴

وبذلك، يصبح بالإمكان القول بعدم وجود كفالة قانونية لحق الحصول على المعلومات بشكل عام، على نحو ما جاءت به المواثيق الدولية ذات الصلة، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بالإضافة إلى العديد من المواثيق الإقليمية.¹¹⁵ هذا، وقد أعدت «منظمة المادة 19»، في العام 2000، مذكرة ضمنت فيها تسعة مبادئ أساسية للكفالة القانونية السلمية لحق الوصول إلى المعلومات، يتفرع عنها جملة من المبادئ الفرعية.¹¹⁶

وبمقاربة هذه المعايير مع ما هو موجود في النظام القانوني الفلسطيني، نلاحظ فجوة موسعة. وليس في الحكم السابق تنكر لجملة من الأحكام الخاصة والمتفرقة التي أوردتها مجموعة من القوانين في تنظيمها لموضوعات بعيدة عن الشأن الإعلامي.¹¹⁷

بالنظر إلى موضوع الوصول إلى المعلومات كحق عام، فيما يتجاوز صلته بحرية الإعلام، تبرز أهمية توصية البعض بضرورة سن «قانون خاص يضمن للمواطنين حق الوصول إلى المعلومات الرسمية»، أسوة بالتجارب الدولية الرائدة في هذا الخصوص.¹¹⁸ ويشار على هذا الصعيد إلى أنه قد شهد في العامين 2004 و2005 تقديم مشروع قانونين للمجلس التشريعي، الأول باسم «مشروع قانون حرية الحصول على المعلومات»، وقد تم قبوله في المناقشة العامة،¹¹⁹ والثاني باسم «مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات».¹²⁰

113 عبد الحميد 2005، 40.

114 انظر: أبو دهيم 2008، 113-115.

115 انظر: أبو دية 2005، 7-9، 17.

116 انظر في هذه المبادئ: البرغوثي (د.ت)، 7-17. و: أبو دهيم 2008، 115-117.

117 أبرز هذه التشريعات: قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000 - على نحو العرض الذي سبق تقديمه في المطلب الرابع من المبحث السابق - وقانون رقم (7) لسنة 1999 بشأن البيئة، وقانون رقم (2) لسنة 1999 بشأن الأحوال المدنية، وقانون أصول المحاكمات المدنية رقم (2) لسنة 2001، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، قانون البنات رقم (4) لسنة 2001. انظر بهذا الخصوص: أبو دية 2005، 17-24. والبرغوثي (د.ت)، 28-34.

118 عبد الحميد 2005، 40-41.

119 انظر في وصف هذا المشروع: البرغوثي (د.ت)، 27-28.

120 انظر: أبو دهيم 2008، 111.

فيما يتعلق بمشاريع قوانين الإعلام المطروحة، فقد كفل كل من مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام (مادة 22)، ومشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع (مادة 5)، لـ«وسائل الإعلام» الحق في الوصول إلى المعلومات من مصادرها المختلفة. كما أكد مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام على أن يكون من بين صلاحيات مجلس إدارة المجلس «التأكد من حرية الصحافة والصحفي في الوصول إلى المعلومات ونشرها وفق القوانين المرعية» (مادة 9/9).

الفرع الثاني

الملكية الفكرية

تتعدد صور العلاقة بين العمل الإعلامي والملكية الفكرية، وأبرزها مراعاة منظومة الملكية الفكرية وحق المؤلف على وجه الخصوص، أحد الواجبات الملقاة على عاتق المشتغلين بالعمل الإعلامي بعدم السطو على المصنفات ونقلها أو نشرها أو تحريفها دون إذن صاحبها،¹²¹ أو الاقتباس منها دون توثيق. ويكون التعرّيج على الملكية الفكرية في سياق الحديث عن الحقوق والحريات المتصلة بحرية الإعلام، بما له علاقة بحماية المنتج أو المصنف الإعلامي، بمختلف أشكاله المطبوعة والمرئية والمسموعة. ويدخل تنظيم وحماية هذا الحق وهذه المصنفات من خلال التشريعات ذات العلاقة بالملكية الفكرية بشكل عام، أو حق المؤلف والحقوق المجاورة له بشكل خاص.

لم يكفل القانون الأساسي الحق بالملكية الفكرية بشكل صريح، وإن كان قد كفل الملكية بوجه عام، ولولا الميراث التشريعي الجزئي للسلطة الفلسطينية عن حقبة الانتداب البريطاني، لكان في مواجهة فراغ تشريعي في تنظيم وحماية أحد أبرز حقوق الإنسان التي تتقاطع عندها الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ذلك أن الملكية الفكرية تكفل شقين من الحقوق: الحقوق المعنوية بنسب المصنف إلى مؤلفه، والحقوق المادية باستغلال المصنف للكسب المالي.¹²²

فيما يتعلق بالتشريعات الخاصة بالإعلام، أورد قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات حكماً يلزم المحطات، فيما تبثه وتتجه، بـ«التقيد بتشريعات حماية الملكية الفكرية بما في ذلك الحصول على إذن خاص من أي محطة أخرى بهدف السماح ببث أو إعادة بث برامجها في فلسطين» (مادة 4/4/12).

121 انظر: الحلو 2006، 346-347.

122 انظر في التفصيل: توام 2008، 28-34.

إن قانون حقوق الطبع والتأليف الساري في الأراضي الفلسطينية، هو قانون جيد نسبياً، ومتوافق إلى حد كبير والمعايير والمواثيق الدولية ذات الصلة، إلا أنه بحاجة إلى إدخال جملة من التعديلات للملاءمة مع تقنيات وتطورات العصر. وريثما يتم تعديل هذا القانون أو إلغاؤه وإقرار مشروع قانون جديد لحق المؤلف، يتوجب توعية جمهور المخاطبين به كأصحاب حقوق، عدم التواني عن اللجوء إلى القضاء ليحكم لهم بموجب هذا القانون، ذلك أن كثيرين يعتقدون بوجود فراغ تشريعي بهذا الخصوص. انظر دراستين سابقتين للباحث بهذا الخصوص: توام 2008، و: توام وطوافشة وجمعان 2010.

وعدا هذا لم تورد أي من تلك التشريعات كفالة صريحة للملكية الفكرية، حتى أن محاولة التوسيع من دلالة بعض أحكام قانون المطبوعات والنشر، التي وصفناها سابقاً بأنها ذات صلة بالملكية الفكرية، لا تقدم في التكييف الدقيق دلالة مباشرة لذلك. ذلك أن الفهم الدقيق لهذه المواد يخلص إلى نتيجة مفادها كفالة العنصر المعنوي للملكية الفكرية كوسيلة للرقابة على منتجات وسائل الإعلام. وهنا يشهد مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام أنه قد أورد ضمن «توجهات وأهداف المجلس» حكماً يعبر عن سعي المجلس إلى «توحيد الإطار القانوني الناظم للإعلام وحماية الملكية الفكرية» (مادة 8/7).

وفي هذا الصدد يتوجب التفريق بين الإيداع القانوني للمصنفات وفقاً لقانون حق المؤلف، والإيداع القانوني للمطبوعات وفقاً لقانون المطبوعات والنشر؛ ذلك أن الشكل الثاني من الإيداع لا يكون إلا لغرض الرقابة الإدارية على المطبوعات، على نحو ما سنعرض له في الموضوع الخاص بذلك فيما يلي؛ أما الإيداع الأول فيقوم أساساً لتحقيق جملة من الأهداف السامية كحفظ الفكر القومي والإنساني من الاندثار، وحماية التراث الوطني والفلكلور من التشويه والانحراف، بالإضافة إلى إغناء المكتبات الوطنية أو جهات الإيداع بنسخ مجانية، توفر للجمهور الاطلاع المجاني عليها.¹²³ ذلك بالإضافة إلى حجبيته القانونية في إثبات نسب المصنف لمؤلفه، كقرينة بسيطة تقبل إثبات العكس. وقد كان هذا النوع من الإيداع فيما سبق شرطاً للحماية القانونية لحق المؤلف، وهو المبدأ الذي تم هجره بموجب «اتفاقية بيرن لحماية المصنفات الأدبية والفنية»، بداعي عدم تعليق الحماية على أية إجراءات شكلية.¹²⁴ تم تنظيم النوع الثاني من الإيداع بموجب قانون المطبوعات والنشر، فيما لا توجد أية أحكام سارية تنظم الشكل الأول من الإيداع الأول؛ ذلك أن الأحكام المتعلقة بالإيداع في القانون «البريطاني» الساري قد قصر نفاذها على المصنفات التي تنشر في أراضي «المملكة المتحدة».¹²⁵ وهذه إحدى أبرز المآخذ على قانون حق المؤلف الساري، والتي تسترعي تعديله أو تضمينها في مشروع القانون الجديد.

الفرع الثالث

سرية مصادر المعلومات

تعد سرية مصادر المعلومات أحد أبرز مقومات حرية الإعلام، لارتباط ذلك بخشية مقدمي المعلومات من المحاسبة أو الإضرار بهم في الوظيفة أو العمل، بل وربما التعرض لأذى جسدي. كذلك فإن كشف مصادر المعلومات من شأنه الإخلال بالثقة تجاه الإعلامي الذي حصل على المعلومات من مصادرها متعهداً بكتمان سرية مصادره.

123 انظر: توام وطواشة وجعوان 2010، 125، 128.

124 توام وطواشة وجعوان 2010، 122، 125.

125 توام وطواشة وجعوان 2010، 129.

كما أن من المتصور أن يكون كشف مصادر المعلومات من قبل الصحفي بحد ذاته إخلالاً بمبدأ عدم إفشاء أسرار المهنة.¹²⁶ وقد وصفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هذا المبدأ بأنه «شرط أساسي لحرية الصحافة».¹²⁷

في هذا السياق لطالما أثيرت مسألة مدى اعتبار كفالة مبدأ سرية المعلومات أمراً من شأنه تشجيع المؤتمنين على السر الوظيفي أو المهني على الخيانة وكشف الأسرار، إلا أن المعيار الأبرز للتعاطي مع هذه الإشكالية هو أن وسائل الإعلام ليس من حقها نشر أسرار تتعلق بالأمن القومي للدولة، بموجب جملة من المحظورات التشريعية؛ وبالتالي، فإن المعلومات أو المواد التي تسعى وسائل الإعلام لنشرها في الممارسة المهنية الصحيحة هي التي تتعلق بالممارسات الخاطئة للإدارة والمخالفات التي ترتكبها إخلالاً بالنظام القانوني الذي يحكم الجميع.¹²⁸ كذلك فإن عدداً من الدول التي تكفل رسمياً هذا المبدأ، وتقدم أقوى الضمانات القانونية له، تؤسس ذلك على فرضية «أن المصالح العامة للمجتمع يمكن صيانتها بشكل أفضل عن طريق تشجيع الناس على التحدث في المسائل المتعلقة بالمصالح العام للصحافة (حتى لو كانت المعلومات تشتمل على أدلة خاطئة من صنعهم) أكثر من اتهام شخص وربما إدانته إذا أخطأ».¹²⁹

هذا وما زال مبدأ سرية المعلومات يتنازع عليه ما بين اتجاه معارض واتجاه داعم حتى المطالبة بإطلاق المبدأ تجاه الكافة حتى القضاء.¹³⁰ ذلك أن مبدأ سرية مصادر المعلومات ليس مطلقاً تجاه جميع السلطات، فهذا المبدأ مطلق تجاه الكافة باستثناء القضاء، إذا ما طلب من الصحافي الشهادة في قضية ذات علاقة، ولم يعفه القاضي من البوح بمصادره، أو لدفع الإعلامي التهمة عن نفسه في معرض المحاكمة.¹³¹ هذا ونادراً ما تجبر المحاكم - في الأنظمة الديمقراطية - الصحافيين على الكشف عن مصادرهم.¹³² ولضمان الكفالة السليمة لهذا المبدأ يتوجب وجود نظام قضائي نزيه ومستقل، وقادر على توفير الحماية لمصادر المعلومات.

في السياق الفلسطيني، أورد قانون المطبوعات والنشر حكماً يقضي بالحق في «إبقاء مصادر المعلومات أو الأخبار التي يتم الحصول عليها سرية إلا إذا قررت المحكمة غير ذلك أثناء النظر بالدعاوى الجزائية حماية لأمن الدولة أو لمنع الجريمة أو تحقيقاً للعدالة» (مادة 4/د).

126 الحلو 2006، 348.

من الأمثلة التي تساق في الإخلال بمبدأ سرية المعلومات، الحادثة التي كشف بها المحرر الصحفي في هيئة الإذاعة البريطانية (جليجان) عن مصدر معلوماته (الدكتور ديفيد كيلي) حول تورط حكومة بلير بالطلب من المخابرات البريطانية تضمين تقاريرهم بمعلومات تفيد وجود أسلحة دمار شامل في العراق عام 2003، وكانت النتيجة انتحار الدكتور كيلي هرباً من الضغوط التي مورست عليه. انظر: الحلو 2006، 353-354.

127 السلمي وميندل 1999، 40.

128 انظر: الحلو 2006، 347-348.

129 أبو خاطر ودودنسكي 1997، 62.

130 انظر: الحلو 2006، 348-352.

131 الحلو 2006، 348، 353.

132 انظر: أبو خاطر ودودنسكي 1997، 62-63.

ويؤخذ على هذا الحكم أنه أطلق سلطان التقدير للقضاء، وكان الأجدى أن ينص على تعليق طلب المحكمة إقضاء مصدر المعلومات على فشلها في الحصول على المعلومات بطرق أخرى، بمعنى استفادها لجميع الطرق الأخرى.¹³³ وهناك من يرى في منح القاضي صلاحية الأمر بكشف مصادر المعلومات كسرا لحق مقدس في حرية الإعلام، وهو لا يستوعب لذلك أية مبررات، بل يرى فيه الخطر الأكبر في قانون المطبوعات والنشر.¹³⁴ هذا، في حين نصت المادة (21) من مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام، والمادة (5) من مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، على كفالة سرية مصادر المعلومات، ما لم يصدر حكم قضائي بخلاف ذلك.

المطلب الرابع

مكانة القضاء من التنظيم القانوني لحرية الإعلام

القضاء هو إحدى السلطات الثلاث في الدولة، ويتوجب أن يكون له دور معتبر ومناظر للسلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث المشاركة في إدارة شؤون الدولة والمواطنين، واتفقا ومبدأ الفصل المرن بين السلطات. يعرض الفرع الأول لأبعاد علاقة القضاء بحرية الإعلام، في حين يعرض الفرع الثاني للإجراءات الجزائية المتبعة في قضايا الإعلام.

الفرع الأول

أبعاد علاقة القضاء بحرية الإعلام

تتعدد الأدوار التي يلعبها القضاء فيما يتعلق بممارسة حرية الإعلام، باختلاف أشكاله أو مستوياته سواء أكان قضاء دستورياً أو إدارياً أو جزائياً، فهو يضطلع بصفته الدستورية (المحكمة الدستورية) بالرقابة على عدم مخالفة التشريعات لأحكام الدستور، وعدم مخالفة التشريعات الأدنى درجة للتشريعات الأعلى منها درجة، هذا إن كان الدستور قد كفل بشكل مانع حرية التعبير عن الرأي وممارسة الصحافة والعمل الإعلامي. كما أن للقضاء الإداري دوراً معتبراً في نقض القرارات والتصرفات الإدارية التي تصدرها أو تمارسها الحكومة والإدارة على العمل الإعلامي، ويتوجب هنا كفالة مبدأ عدم تحصين القرارات والتصرفات الإدارية من الطعن لدى القضاء؛ كما كان لقرارات المحاكم العليا في عدد من الأنظمة السياسية المتقدمة دور مهم في تفسير شمول كفالة الدستور لحرية الرأي والتعبير لحق الحصول على المعلومات.¹³⁵

133 السلمي وميندل 1999، 40.

134 ن. الخطيب 1996، 100.

135 أبو دهميم 2008، 103.

كذلك فإن للقضاء الجزائي دورا مهما وأساسيا في تطبيق أحكام القانون فيما يتعلق بالجريمة والعقاب، والفصل بين المتخاصمين في قضايا الإعلام وخصوصا فيما يتعلق بدعاوى القذف والذم والتشهير، ويكون للقضاء المستقل في هذا الخصوص دوره المراعي لحقوق الإنسان فيكون بمثابة المخلص للمتهمين بمثل هذه الجرائم، وهو ما سنعرض له ببعض من التوضيح في المبحث الثالث (الفرع الثالث من المطلب الرابع).

والأصل أن يكون للقضاء وحده صلاحية التقرير فيما إذا تجاوزت حرية الإعلام القيود القانونية المفروضة عليها،¹³⁶ احتراما لدوره الدستوري كإحدى السلطات الثلاث، وضمانا لعدم تعدي السلطة التنفيذية وجورها في مخاصمة الإعلاميين ووسائل الإعلام، فتبنت هي «الخصم والحكم». ذلك أن كثيرا من العقوبات أو الإجراءات التي تفرضها السلطات الإدارية كالإنذار، والمصادرة، والتعطيل، والإيقاف، وإلغاء الترخيص، هي في جوهرها جزاءات ذات طبيعة قضائية، ولا يفترض أن تصدر من قبل جهات إدارية، وفي ذلك اغتصاب للسلطة القضائية وتعدُّ على مبدأ الفصل بين السلطات.¹³⁷ وبالتالي فإن تلك التشريعات قد حجمت دور القضاء، وتركت له فسحة ضيقة يعمل في حدودها على تنظيم حرية الإعلام، ولم تتطرق لدور القضاء في الرقابة على عمل وحقوق الإعلاميين. كذلك يكون القضاء حاضرا كأحد الأطراف المعتدى عليها من قبل وسائل الإعلام، فيما يتعلق بنشر وسائل الإعلام لمحاضر جلسات المحاكم في القضايا المعروضة عليها قبل الفصل فيها، أو نشر محاضر جلسات محاكم سرية، بدون إذن القضاء. ومن ذلك أيضا الاعتداء على هيبة القضاء والقضاة بتلفيق أكاذيب من شأنها المساس بمكانة القضاء.¹³⁸ وهكذا فإن خصوع الإعلاميين ووسائل الإعلام للقضاء ليس بانتقاص من حرية الإعلام، فما الإعلاميون والقائمون على وسائل الإعلام إلا بشر، والخطأ فيهم مفترض. والإعلام شأنه شأن قطاعات المجتمع، «ليس فوق الشبهة أو المساءلة أو الاتهام أو التقصير».¹³⁹

الفرع الثاني

الإجراءات الجزائية المتبعة في قضايا الإعلام

يفصل القضاء الفلسطيني في قضايا الإعلام وفقا للقواعد العامة المنظمة للإجراءات الجزائية؛ ذلك أن أيًا من التشريعات ذات العلاقة بالإعلام، وكذلك مشاريع القوانين المطروحة، لم تنص على إجراءات جزائية خاصة بقضايا الإعلام، باستثناء ما تضمنه مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع (مادة 30) بمنح صفة الضابطة القضائية للأمين العام للمجلس الأعلى للإعلام أو من يفوضه من موظفي المجلس.

136 أبو خليل 2011، 281.

137 الحلو 2006، 102.

138 انظر: الحلو 2006، 248-249. و: عبد الحميد 2010، 46 وما بعدها.

139 انظر: الأصغر 2010، 29 وما بعدها.

وهنا نوصي بضرورة وجود إجراءات خاصة من هذا القبيل، بل وربما محكمة مختصة في قضايا الإعلام، لما في ذلك من ضمانات إضافية وخاصة تتلاءم وكفالة حرية الإعلام، وخصوصا فيما يتعلق بعدم جواز الحبس الاحتياطي (التوقيف) في قضايا الإعلام اتفاقا والمعايير الدولية.¹⁴⁰

وفي النص على عدم جواز الحبس الاحتياطي من الضرورة ما لا يحتمل معه النظر في مدى إمكانية سن تشريعات جديدة، تنظم الإجراءات الجزائية في قضايا الإعلام؛ إذ بالإمكان تضمين أي من التشريعات السارية أو المشاريع المطروحة بنص يكفل ذلك، أسوة بالتعديل الذي أدخل على قانون المطبوعات والنشر الأردني في عام 2007،¹⁴¹ والذي استمد المشرع الفلسطيني من نسخته القديمة جُل أحكامه.

هذا، وقد ذكر قانون المطبوعات والنشر حكما يتعلق بـ«المحكمة المختصة»، إذ جاء في المادة (42/أ) منه: «تقوم المحكمة المختصة بالنظر في المخالفات التي ترتكب خلافا لأحكام هذا القانون...». ولا بد هنا من التعليق على هذا الموضوع لتبيان أمرين: الأول أن القانون لم يقصد بـ«المحكمة المختصة» نية المشرع لتأسيس محكمة بقضايا الإعلام أو الإعلام المطبوع تحديدا، ولو قصد ذلك لذكره بصراحة، بل وأورد الأحكام لتأسيس هذه المحكمة وتنظيمها، أو أحال تنظيمها إلى تشريع آخر.

كذلك - فيما يتعلق بالأمر الثاني - لا يصح التوجس الذي أبداه البعض بأن قصد القانون بالمحكمة المختصة قد يحتمل ضمنا إشارة إلى «محكمة أمن الدولة»،¹⁴² وإن كان التطبيق الجائر للقانون يحتمل إمكانية إحالة الدعوى إلى محكمة أمن الدولة سيئة الصيت التي حلت في عام 2003.

وبذلك فإن قصد المشرع بالمحكمة المختصة هو الإحالة إلى الأحكام العامة التي تنظم الاختصاص الموضوعي والمكاني للمحاكم وفقا لنوع الجريمة والمعايير المحددة للمحكمة المختصة مكانيا،¹⁴³ إذ تختص محاكم الصلح بقضايا الجنب والمخالفات، وتختص محاكم البداية بقضايا الجنائيات، وذلك بالطبع ما لم ينص القانون على خلاف ذلك بإيراد جملة من القضايا المحددة على سبيل الحصر كاختصاص لأي من المحاكم.

وأما ما يحدد درجة الجريمة وتصنيفها فهو نوع العقوبة المقررة لها، فتوصف بالجناية كل جريمة عقوبتها السجن ما فوق ثلاث سنوات، فيما توصف بجنحة كل جريمة عقوبتها الحبس ما بين أسبوع وحتى ثلاث سنوات أو بغرامة جنحية، وأما المخالفة فما عقوبتها ما دون ذلك أو بغرامة.

140 هناك من يشير إلى وجود معايير دولية بحظر الحبس الاحتياطي، ولكن غير واضح بموجب ماذا بالتحديد. انظر: الراعي 2011، 35. و: أبو خليل 2011، 281.

141 الراعي 2011، 11.

142 قتيص 2008، 127.

143 تنص المادة (163) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على أن «يتعين الاختصاص بالمكان الذي وقعت فيه الجريمة، أو الذي يقيم فيه المتهم، أو الذي يقبض عليه فيه.»

المبحث الثاني

حرية الإعلام والنظام الإداري (علاقة السلطة التنفيذية بوسائل الإعلام)

لطبيعة النظام السياسي السائد دور مؤثر في تحديد كنه العلاقة التي تربط بين الحكومة والسلطة التنفيذية ككل، من جهة، ووسائل الإعلام والمشتغلين فيها من جهة أخرى؛ فتبلغ أشد المركزية والتحكم لدى الأنظمة السلطوية والشمولية، وتخف درجتها مع اقتراب النظام السياسي من معايير الديمقراطية والحكم الرشيد وتمكين المجتمع المدني.

يعرض هذا المبحث لأبرز مستويات العلاقة بين السلطة التنفيذية ووسائل الإعلام، يتصدرها موضوع الجهة الرسمية المختصة بمتابعة وسائل الإعلام (المطلب الأول)، والتي يكاد مسمها وطبيعة اختصاصها تنعكس على مجمل العناصر الأخرى، ومن تلك العناصر إجراءات من قبيل تراخيص وسائل الإعلام (المطلب الثاني)، والرقابة الإدارية على عمل وسائل الإعلام (المطلب الثالث)، والرقابة القانونية على مصادر تمويل وسائل الإعلام (المطلب الرابع).

المطلب الأول

الجهة الرسمية المختصة بمتابعة وسائل الإعلام

لم تعرض أي من المعايير الدولية لتحديد أي من الجهات الرسمية الأكثر مناسبة لمتابعة عمل وسائل الإعلام، بل عرضت لطبيعة الصلاحيات والاختصاصات المناطة بتلك الجهة في علاقتها مع وسائل الإعلام، إلا أنه وفي الوقت الذي تم فيه الاستغناء أساساً عن وزارة الإعلام، طورت بعض التجارب الدولية الرائدة في مجال تمكين حرية الإعلام، فكرة إنشاء مجلس أعلى للإعلام ليحل مكان وزارة الإعلام، ولكن بالطبع بصلاحيات أقل ويتدخل محدود.

على الصعيد الفلسطيني ما زالت وزارة الإعلام هي صاحبة الاختصاص الأصلي بمتابعة وسائل الإعلام، ولها من الاختصاصات والصلاحيات ما أهلها للعب دور مركزي في «إدارة» الإعلام الخاص. ويؤازر هذه الوزارة في مواضيع معينة كالتراخيص، وزارات ذات اختصاص موضوعي (وزارة الداخلية)، أو اختصاص فني (وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات). وكما سبق أن أشير إليه، هناك توجه حكومي وأهلي إلى الاستعاضة عن وزارة الإعلام بمجلس أعلى للإعلام، وقد أعد لأجله مشروع قانون خاص بذلك.

يفرد هذا المطلب فرعين اثنين: يعرض الأول لوزارة الإعلام كجهة مختصة بمتابعة وسائل الإعلام وفقاً لما هو سائد، في حين يعرض الفرع الثاني للمجلس الأعلى للإعلام وفقاً للرؤيا التي جاءت بها مشاريع القوانين المطروحة.

الفرع الأول

«وزارة الإعلام» كجهة مختصة وفقا للتشريعات السارية

جاء ضمن الأهداف الخاصة للوزارة، و«انطلاقاً من رسالتها» كما النص التشريعي،¹⁴⁴ «الوصول إلى أعلى درجات التنسيق مع مختلف المنابر والهيئات الإعلامية الرسمية وغير الحكومية والإسهام في إقامة البنية التحتية للإعلام الوطني».¹⁴⁵ وهكذا، فإن النصوص العامة تشير إلى علاقة «تنسيق»، إلا أنه باستطلاع اختصاصات وزارة الإعلام وصلحاياتها، في جملة من الاحكام الخاصة، تتطور علاقة «التنسيق» إلى علاقة «إشراف» وأحياناً «رقابة».

ذلك أن لوزارة الإعلام ابتداء صلاحية منح التراخيص أو عدمه (نعرض له بشكل خاص في فرع مستقل)، ومن ثم متابعة وسائل الإعلام وتنظيم عملها بالتنسيق مع «الوزارات ذات الصلة».¹⁴⁶ بالإضافة إلى «مساعدة الصحف ووسائل الإعلام المرئي والمسموع لتطوير مستواها المهني عبر تقديم استشارات لهيئات تحريرها، وتوصيف تقييمي لها بين فترة وأخرى».¹⁴⁷

وليس من الواضح مدى إلزامية تقيّد وسائل الإعلام ومراعاتها لتلك «الاستشارات»، وإن كانت تلك الاستشارات بطلب من وسيلة الإعلام أم إن الوزارة تأخذ على عاتقها المبادرة في ذلك. وغير واضح أيضاً ما هو أثر «التوصيف التقييمي» في حال كونه سلبياً.

هذا، وقد أنيط بـ«الإدارة العامة للمطبوعات وشؤون وسائل الإعلام» في وزارة الإعلام جملة من المهمات والاختصاصات ذات الطبيعة الرقابية والإذنية، ك«ضبط حركة المطبوعات والمواد الإعلامية» وفقاً لأحكام القوانين والتشريعات ذات العلاقة، بالإضافة إلى صلاحية منح التراخيص للوسائل الإعلامية.¹⁴⁸ وأنيط بالإدارة العامة للإنتاج الإعلامي «متابعة الأداء المهني لوسائل الإعلام ووضع الملاحظات والتقييمات التي تساهم في تطويره».¹⁴⁹

وبموجب قرار مجلس الوزراء بشأن نظام ترخيص المحطات، شكلت لجنة ثلاثية من وزارة الإعلام ووزارة الداخلية ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، لمنح الترخيص كل وفق اختصاصها (مادة 2).

144 جاء نص المادة (1) من قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الاعلام، والمعنونة بـ«رسالة الوزارة»: «تسعى وزارة الإعلام إلى إبراز البعد الإنساني والحضاري للإنسان الفلسطيني عبر الوسيلة الإعلامية، لتوضيح سعيه نحو عالم يسوده العدل والاستقرار والسلام والرخاء. كما تسعى الوزارة إلى ترويح رغبة الشعب الفلسطيني في المساهمة مع باقي شعوب العالم في بناء حضارة إنسانية حرة وديمقراطية».

145 المادة (4/2/2) من قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام.

146 المادة (4/3) من القرار السابق.

147 المادة (10/3) من القرار السابق.

148 المادة (1/21) من القرار السابق.

149 المادة (5/1/22) من القرار السابق.

وتقدم طلبات الترخيص للوزارات الثلاث، كل واحدة بشكل مستقل، وعلى النموذج الخاص لدى كل وزارة، لتحال الطلبات الثلاثة بعد ذلك إلى اللجنة الثلاثية لدراساتها والبت فيها (مادة 3-8). ومما لا شك فيه أن في ذلك عناء وتعقيدا لإجراءات استصدار الترخيص.

يوجد لوزارة الإعلام بشكل عام، وفي السياق الفلسطيني بشكل خاص - ووفقا لجدوى وجودها بما يستشف من أهدافها وصلحايتها المنظمة قانونا - شقان من الاختصاصات: الأول ذو صلة بعلاقة المؤسسة الرسمية بوسائل الإعلام الداخلية والأجنبية العاملة في مناطق السلطة الفلسطينية، وفي هذا الشق سيصدر المجلس الأعلى للإعلام مكان وزارة الإعلام في حال استبدلت به الوزارة.

أما الشق الثاني من الاختصاصات فيتعلق برسالة ودور الوزارة في «الإعلام الخارجي» ومخاطبة الرأي العام الدولي،¹⁵⁰ وهنا وفي حال إلغاء الوزارة، سيكون من الضروري نقل الصلاحيات المتعلقة بهذا الموضوع إلى مؤسسة رسمية بحتة، ويعد «مكتب الإعلام الحكومي» القائم حاليا الأنسب لذلك. هذا مع إيجاد صيغة من التعاون والتنسيق، وربما التبعية، مع الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، وأية مؤسسات إعلامية رسمية أخرى.

الفرع الثاني

«المجلس الأعلى للإعلام» كجهة مختصة وفقا للمشروعين المطروحين

كما سبق أن أشير إليه، فإن في فكرة اقتداء التجربة الفلسطينية بمسلك الدول الديمقراطية، بإلغاء وزارة الإعلام وتأسيس مجلس أعلى توجهها ديمقراطيا يشهد له، إلا أن هنالك من يرى في تطبيق هذا المبدأ في نسخته الفلسطينية تغييرا للمسميات واستحداثات إدارية لا أكثر، بدلالة تحويل كافة موظفي وممتلكات وزارة الإعلام إلى المجلس الأعلى.¹⁵¹ إن هذا الحكم بحد ذاته ليس بالمعيب أو المنتقد، ارتباطا بجملة من المعايير القانونية والأخلاقية التي تكفل للموظف العام أمانا وظيفيا، ناهيك عن تناسب الخبرة العملية لموظفي وزارة الإعلام وطبيعة عمل المجلس الجديد والمستحدث في مجلس الأعلى للإعلام - وفقا لمشروع القانون الخاص به - أن مجلس إدارة المجلس يتكون من خليط من الشخصيات التي تمثل جهات رسمية حكومية، وأهلية مهنية وحقوقية وأكاديمية وإعلامية، بالإضافة إلى القطاع الخاص.¹⁵²

ويتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بترشيح من قبل «جهاتهم التمثيلية»، باستثناء رئيس مجلس الإدارة الذي يعين من قبل رئيس السلطة الفلسطينية بتنسيب من مجلس الوزراء (مادة 8).

¹⁵⁰ انظر اختصاصات الوزارة على هذا الصعيد: المادة (23) من قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام.

¹⁵¹ انظر: نزال 2011، 9.

¹⁵² يشمل ممثلا واحدا عن كل من: وزارة الاتصالات، ووزارة الداخلية، ووزارة التربية والتعليم العالي، ونقابة الصحفيين، وقطاع الإعلام المرئي، وقطاع الإعلام السمعي، ومركز الإعلام الحكومي، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومؤسسات المجتمع المدني العاملة في القطاع الإعلامي، وشخصية إعلامية، وشخصية أكاديمية، وممثلا عن القطاع الخاص.

هذا، وقد أخذ البعض على آلية تشكيل المجلس أنها تستوعب إبقاء «التأثير السلطوي» على المجلس، كما هو وضع وزارة الإعلام.¹⁵³ وقد اقترح البعض أن يكون المجلس «مهنيا اجتماعيا»، وأن يكون منبثقا «عن المجلس التشريعي حتى يكون فوق الحزبية»، فيعيّنه رئيس الوزراء ويصادق عليه المجلس التشريعي.¹⁵⁴ وبالإجمال، تتيح صلاحية «الجهات التمثيلية» بترشيح ممثلها فسحة لمبدأ المشاركة السلمية في إدارة شؤون الإعلام، كذلك لم يرد ضمن حالات انتهاء العضوية الفصل من قبل مجلس الوزراء كجهة التعيين (مادة 15 من مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام)، بما يعني عدم خشية العضو لفقدان عضويته إذا لم يساير الحكومة. ولكن بالتأكيد يفضل أن يتم اعتماد المرشحين مباشرة دون تدخل مجلس الوزراء. كذلك، لم يحسم مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام بشكل واضح إن كان أعضاء مجلس الإدارة موظفين في المجلس، يخضعون كبقية موظفي المجلس لقانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه (المادة 2/28)، أم إن لهم نظاما وظيفيا خاصا (وهنا نتساءل: ما هو؟ وبموجب ماذا؟)، وخصوصا أن مكافأتهم تحدد من قبل «مجلس الوزراء بناء على تسيب من مجلس الإدارة» (مادة 11).

هذا، وتصح ملاحظة أحدهم أنه كان من الأجدى تمثيل وزارة العدل في مجلس الإدارة بدلا من وزارة الداخلية، لكون وزارة العدل «جهة أكثر قربا من القانون وتطبيقه». وقد تكون خشيته مبررة من بقاء «تسلط سيف الرقابة الأمنية لوزارة الداخلية»، ولكن ليس لأنها ممثلة بصوت واحد داخل المجلس،¹⁵⁵ وإنما لأن مجلس إدارة المجلس لن ينظر في طلبات الترخيص قبل عرضها من قبل أمين عام المجلس على وزارتي الداخلية والاتصالات،¹⁵⁶ وهو ما يتوافق وما هو حاصل الآن بوجود اللجنة الثلاثية التي تتحكم بتنظيم تراخيص المحطات، على النحو الذي سبق توضيحه.

وإذا ما جئنا إلى استعراض أهداف المجلس (وفقا للمشروعين) بالمقارنة مع وزارة الإعلام القائمة حاليا، سنجد أنه يتوافق والوزارة بسعيه إلى «تنظيم عمل وسائل الإعلام»، بالإضافة إلى «الوصول إلى أعلى درجات التنسيق...» تماما كما نصت المادة سابقة الذكر الخاصة بالوزارة. إلا أنه لم يأت ضمن صلاحياته تقديم أية استشارات لوسائل الإعلام، أو عمل «توصيف تقييمي» لها كما ورد في اختصاصات وزارة الإعلام على النحو سابق الإشارة. في المقابل جاءت المادة (1/9) من مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام لتوسع من نطاق المادة (1/3) من قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام؛ إذ إن نص المادة الأخيرة يجعل

153 نزال 2011، 9.

كما أخذ على مجلس إدارة المجلس أنه وفي حال تمتعه ببعض الاستقلالية، إلا أن اختصاصاته لا تتعدى «السلطة التقريرية»، وبالتالي اتصافه بإطار استشاري» للأمين العام، وهذا ليس صحيحا، إذ إن الأمين مكلف قانونا بتنفيذ سياسات المجلس كما يقرها مجلس الإدارة (مادة 17 من مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام).

154 رأي لعارف حجاوي، انظر: سليمان 2006، 150.

155 نزال 2011، 9.

156 المادة (9) من مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع.

من صلاحيات الوزارة «بلورة السياسة الإعلامية للسلطة الفلسطينية»، في حين أن نص حكم مادة المشروع يقضي بـ«المساهمة في رسم السياسة الإعلامية والمساهمة في وضع الخطط المنظمة للقطاع الإعلامي». هذا، وإن كان نص المشروع قد نزل بالاختصاص موضع الإسهام وليس التفرد كما هو اختصاص الوزارة، إلا أن هذا النص لم يحدد الجهة التي سيساهم معها المجلس في ذلك.

كذلك فقد نص مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع على منح الأمين العام للمجلس الأعلى للإعلام ومن يفوضهم من موظفي المجلس بذلك، صفة الضبطية القضائية (مادة 30). وعلى الرغم من مضمون الصلاحيات التي يتمتع بها أعضاء الضبطية القضائية بشكل عام، فقد أكدت تلك المادة على صلاحيته في الدخول لأي من المحطات «للتأكد من عدم مخالفة حكام هذا القانون».

كما نص المشروع المذكور على صلاحية المجلس بتوجيه الإنذارات وإيقاف البث المؤقت للمرخص لهم المخالفين لشروط منح الرخصة (مادة 31)، وهو ما لم يرد في قرار مجلس الوزراء بشأن ترخيص المحطات الساري، الذي حصر صلاحية «وزارة الإعلام» بإحالة المخالف «إلى الجهاز القضائي لاتخاذ الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القوانين المعمول بها» (مادة 15).

هذا، وقد أورد مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام نصا لا يوصف بأقل من الغرابة، أورد ضمن صلاحيات المجلس بندا أخيرا نصه «أية أمور أخرى يراها ضرورية للقيام بأعماله» (مادة 11/9)؛ ذلك أن الأصل في الصلاحيات التحديد وليس تركها بهذا الشكل الموسع والخطير.

المطلب الثاني

التراخيص للإصدار والبث

يخضع إصدار الصحف وبدء بث المحطات المرئية والمسموعة لإذن قبلي من قبل السلطات الرسمية لدى كثير من دول العالم، باستثناء بعض الدول الديمقراطية الغربية، التي طورت «نظام الإخطار» بدلا من إذن الإصدار أو الترخيص. ويقوم نظام الإخطار على افساح حرية الإصدار، مع الالتزام «بإخطار الإدارة المختصة» بالبيانات المتصلة بصفة القائمين على وسيلة الإعلام، «دون تعليق الأمر على موافقة الإدارة أو إذنها المسبق».¹⁵⁷ كذلك فإن بعض الدول الغربية ابتكرت أنظمة تأتي وسطا بين نظامي الترخيص والإخطار، مثل «الحصول على رقم تسجيل» في السويد، كما أن بعضا منها ما زالت تحتفظ بنظام التسجيل، ولكن مع تحجيم دور الإدارة الحكومية في التعاطي مع تلك الطلبات.¹⁵⁸ يأتي هذا في الوقت الذي تعتبر فيه هذه التسهيلات بمثابة تنازل الحكومات الأوروبية عن «حقها» في فرض الترخيص، بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (مادة 1/10).

157 الحلو 2006، 183.

158 انظر: أبو خاطر ودودنسكي 1997، 30-31، وفي ذات السياق: الغول 2006، 34.

قام نظام الترخيص - أو «الاجازة» كما يطلق عليه البعض - في نشأته الأولى، على فكرة استعمالها ك«إجراء وقائي مانع يضع في قبضة الحكومة سلاحاً لمقاومة خصومها».¹⁵⁹ هذا وإن لم يكن بدُّ من الإبقاء على نظام الترخيص، فيما يكفل التنظيم العادل لحرية الإعلام، وليس تضيق القيود عليها.¹⁶⁰، علماً بأن «منظمة المادة 19» و«مركز حرية الإعلام» الدوليين يستكران وجود هذا النظام، وقد راسلا السلطة الفلسطينية لتعديل تشريعاتها بهذا الخصوص.¹⁶¹

ما زالت المنظومة التشريعية الفلسطينية السارية، والمرتبقة بموجب مشاريع القوانين، توجب الترخيص القبلي، مفصلة لأجل ذلك جملة من الأحكام في شروط طالب الترخيص، ووسيلة الإعلام، وتنظم كذلك صلاحيات النظر في طلب الترخيص، وإجراءاته وحالات إلغاء الترخيص، وما إلى ذلك من شروط وإجراءات. وكما سبق أن أشير إليه، يكون منح الترخيص للمطبوعات من قبل المديرية العامة للمطبوعات والنشر بوزارة الإعلام، وأما ترخيص وسائل الإعلام المرئي والمسموع فينطاق بلجنة ثلاثية مكونة من ثلاث وزارات. وبموجب مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع فإنه يكون من صلاحية المجلس الأعلى للإعلام (مادة 6)، ولكن بعد عرض الطلبات على وزارتي الداخلية والاتصالات والحصول على موافقتهما (مادة 9)، وقد خص مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام مجلس إدارته بذلك (مادة 3/9).

هذا والأصل عند تقدير طلب الترخيص، أن يصدر قرار جهة الترخيص خلال فترة زمنية معقولة (حوالي شهر)، وإلا اعتبر الترخيص صادراً حكماً، والأصل كذلك أن يكون قرار رفض الترخيص مسبباً، وخاضعاً للطعن من قبل القضاء الإداري. وأما عند استطلاع قانون المطبوعات والنشر، فنجده يقصر هذا الحكم على «المطبوعات الدورية المتخصصة» (مادة 19)، ودون إشارة إلى آلية التعامل مع أي شكل آخر من المطبوعات.

أما فيما يتعلق بوسائل الإعلام المرئي والمسموع، فقد نص قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات على وجوب تسبب قرار الرفض، وقابليته للطعن لدى «الجهات القضائية المختصة»، ولم يضمن حكماً يقضي بالتريخيص الحكمي بعد تجاوز المدة بدون رد (مادة 2/8-3). وهو ما يحاول تداركه مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع بالنص على اعتبار قبول الترخيص حكماً بعد مدة (30) يوماً، وكذلك النص على تسبب القرار في حالة الرفض، وقابليته للطعن «وفقاً للإجراءات المقررة في القوانين ذات العلاقة» (مادة 10).

تم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع: يعرض الأول لشروط الحصول على الترخيص والاحتفاظ به، في حين يعرض الثاني لمضمون طلب الترخيص، أما الفرع الثالث فيعرض للرقابة الحكومية على عمل وسائل الإعلام.

159 الشواربي 1997، 155.

160 س. الخطيب 2006، 11.

161 السلمي وميندل 1999، 27.

الفرع الأول

شروط الحصول على الترخيص والاحتفاظ به

حدد القانون جملة من الشروط الموضوعية الواجب توافرها في وسيلة الإعلام ومالكها ومديرها، بالإضافة إلى الحد الأدنى لرأس المال، إلا أن نصوص القانون تترك في العادة فسحة تقديرية لسلطة الترخيص أثناء تحققها من توافر الشروط، وخصوصاً فيما يتعلق بعدم مخالفة النظام العام،¹⁶² بما يزيد من الأثر السلبي لنظام الترخيص على حرية الإعلام. وبذلك فإن وجود تلك الشروط أفضل من عدمها، إذا ما علمنا أن نتيجة عدم وضعها ستكون لصالح زيادة السلطة التقديرية للجهة المختصة بإصدار الترخيص، كما كان عليه الحال في عهد التشريعات العثمانية.¹⁶³ وبالتالي، يعد نظام الترخيص أحد أبرز وسائل الرقابة الإدارية القبلية على حرية الإعلام، وذلك لقيامه على فكر «النظام الوقائي».¹⁶⁴

على الصعيد الفلسطيني، تم تنظيم الشروط الخاصة بالتراخيص في كل من قانون المطبوعات والنشر (بخصوص الإعلام المطبوع)، وقرار مجلس الوزراء بنظام ترخيص المحطات (بخصوص الإعلام المرئي والمسموع). هذا، وسنعرض للشروط الموضوعية الواجب توافرها في الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، بالإضافة إلى شرط الحد الأدنى لرأس المال، أما الشروط الفنية فلا تعنى بها الدراسة.

أولاً: الشروط الموضوعية في الأشخاص الطبيعيين والمعنويين:

سبق أن أشرنا في معرض الحديث حول مبدأ المساواة في حرية الإعلام، إلى أن قانون المطبوعات قد قصر الحق بمنح رخصة إصدار مطبوعة على ثلاث فئات، كما أشرنا إلى توصية البعض بإطلاق هذا الحق تجاه الكافة، لا بل إلغاء الترخيص أصلاً.

فيما يتعلق بوسائل الإعلام المرئي والمسموع، لم يتضمن قرار مجلس الوزراء الخاص بذلك أية شروط من هذا القبيل. إلا أن مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع قد أورد شرطين بخصوص الشخص الطبيعي، وهما شرط الجنسية وشرط عدم المحكومية، واشترط في الشخص المعنوي أن يكون حاصلًا على «شهادة تسجيل رسمية» (مادة 8). إن كلا من التشريعين السابقين قد تضمن شروطاً موضوعية في المالك والمدير أو مدير التحرير وفي العاملين في أي من وسائل الإعلام. يشترط في مالك المطبوعة الدورية ومالك المحطة أن يكون فلسطينياً مقيماً (أو غير مقيم بعذر وإذن رسمي)، وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة.¹⁶⁵

162 الحلو 2006، 184.

163 انظر: س. الخطيب 2006، 13.

164 الحلو 2006، 184.

165 المادة (16) من قانون المطبوعات والنشر، والمادة (1/12) من قرار مجلس الوزراء بتنظيم تراخيص المحطات.

أما من يتولى رئاسة تحرير المطبوعة الصحفية وإدارة المحطة¹⁶⁶ فيشترط فيه أن يكون صحفياً، وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، هذا فيما يشترط في مدير تحرير المطبوعة الصحفية (دون مدير المحطة) أن يكون متقناً للغة الأساسية للمطبوعة، ولمما إماماً كافياً باللغات الأخرى التي تصدر بها المطبوعة. كما يشترط في مدير المحطة (دون مدير تحرير المطبوعة الصحفية) أن يكون فلسطينياً ومقيماً في فلسطين. وفيما يتعلق بمشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، فقد استبعد في من يتولى إدارة المحطة ورئاسة تحريرها شرط الإقامة، واستوجب شرط الحصول على مؤهل علمي لا يقل عن الدرجة الجامعية الأولى، وأبقى شرط الجنسية وعدم المحكومية (مادة 13).

يؤخذ على تلك الأحكام العشوائية والانتقائية والتمييز غير المبرر في الشروط الواجب توافرها فيمن يتولون تلك المواقع، وقد يكون الأسلم تحديد هذه الشروط من قبل النقابات المهنية ذات العلاقة (نقابة الصحفيين مثلاً). وهناك من يرى في هذه الأحكام - بخصوص قانون المطبوعات - «تضييق فرص الوصول إلى هذه المواقع، وبالتالي إعاقة حرية التعبير»، كما أن فيها مخالفة لمبدأ حق الشخص «في التعبير عن نفسه بحرية بوسيلته التي يختارها».¹⁶⁷

في سياق قريب، ولكن فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في «مدير تحرير المطبوعة المتخصصة»، يورد قانون المطبوعات والنشر حكماً يستثني بموجبه الصحفيين من إدارة تحرير هذا النوع من المطبوعات (مادة 13)، وكأن القانون يستبعد فكرة وجود مطبوعة متخصصة بالصحافة لا كمهنة ولكن كتخصص علمي وأكاديمي، وفي ذلك تقييد غير مبرر بتاتا.

ثانياً الشروط المتعلقة بإدارة المؤسسات الإعلامية:

يؤخذ على على قانون المطبوعات تدخله في تنظيم اختصاصات القائمين على العمل الإعلامي كمدير التحرير أو مدير المؤسسة الإعلامية، وهو تدخل غير مبرر للتشريعات الإعلامية ولوزارة الإعلام في تنظيم هذه الأمور، التي يفترض أن تنظم بموجب وثائق نقابية تنظيمية، أو بموجب قانون الشركات في حال كون المؤسسة الإعلامية شركة، أو بموجب قانون المنظمات الأهلية إذا كانت مؤسسة أهلية.¹⁶⁸ كما يخرج من اختصاص المشرع الرسمي التدخل في تنظيم أخلاقيات المهنة ومبادئها التوجيهية التي يكون تنظيمها من حق الصحفيين أنفسهم أو النقابات التي تضمهم وتمثلهم، وبذلك جاءت توصية إعلان صنعاء (1996). ويضاف إلى الشروط المتعلقة بمدير تحرير المطبوعة الصحفية، ألا يكون مديراً لأكثر من مطبوعة دورية واحدة، وعدم ممارسة أية وظيفة أخرى في صحيفته أو صحيفة أخرى، وألا يكون من الأشخاص المتمتعين بالحصانة القضائية.

166 المادة (11) من قانون المطبوعات والنشر، والمادة (2/12) من قرار مجلس الوزراء بتنظيم تراخيص المحطات.

167 السلمي وميندل 1999، 27، 36.

168 الشعبي 1999، 7.

وفي هذه الشروط مغالاة واضحة، فلأي شخص حق ممارسة العمل الذي يريده، وله في ذلك مطلق الحرية، بما لا يتعارض وأحكام قانون العمل الذي هو صاحب الاختصاص الأصيل بتنظيم مثل هذه الأحكام. وإن كان قصد المشرع هنا ضبط محاسبة الشخص عن مسؤولياته، فليحاسبه تفصيليا عن كل مسؤولية مناهة به. كذلك فإن في استثناء القانون للأشخاص المتمتعين بالحصانة القضائية، خشية واضحة من ارتكان ذلك الشخص إلى حصانته خلال عمله في الصحافة.

ثالثاً شرط الحد الأدنى لرأس المال:

فيما يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال، فهو وإن بدا للوهلة الأولى موضوعاً فنياً، إلا أنه يدخل في صلب الشروط الموضوعية إذا ما قرئ في باب تضيق فسحة تأسيس وسائل الإعلام من خلال المبالغة في قيمة الحد الأدنى، بما يحرم فئات كثيرة من المخاطبين بالقانون، وقصره العمل الإعلامي على الميسورين مالياً. ولكن ذلك لا يعني النزول في قيمة رأس المال حداً مبالغاً به، إذ يرتبط به مدة الثقة التي ستشكل تجاه الجمهور والعاملين في وسيلة الإعلام تجاهها. فيما يتعلق بالإعلام المطبوع، فرّق قانون المطبوعات والنشر في تحديده لقيمة الحد الأدنى من رأس المال بين المطبوعات الصحفية اليومية وغير اليومية، فجعلها (25) ألف دينار للأولى، و(10) آلاف دينار للثانية، وقد استثنى من هذا الشرط الصحف التي تصدرها الأحزاب السياسية. هذا، ولن نطلق أحكاماً جزافية بتقدير مناسبة المبلغ من عدمه؛ ذلك أن الموضوع بحاجة إلى دراسة مختصة من قبل خبراء، وهو ما نوصي به المشرع الفلسطيني عند نظره في تطوير المنظومة التشريعية للإعلام. وهناك من يوصي - اتفاقاً و«المعايير الدولية» - ب«إلغاء المتطلبات أو الشروط المالية لإصدار المطبوعات، بما في ذلك شرط الحد الأدنى في رأس مال المطبوعة المسجل».¹⁶⁹ أما فيما يتعلق بالإعلام المرئي والمسموع، وفي ظل سكوت قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات، فإنه لا يوجد تنظيم قانوني لهذا الموضوع، مما يجعله على الأغلب موضع تحكّم السلطة التقديرية لجهة الترخيص. هذا، وقد أورد مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع حكماً يقضي بتحديد قيمة رأس المال اللازم لإنشاء المحطات (مادة 26)، كما أنطأ ب«سلطة النقد» صلاحية الرقابة على رأس مال وسائل الإعلام (مادة 2/9). وقد كان الأجدى أن يحدد القانون مباشرة رأس المال، ولا يتركه ضمن الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني

مضمون طلب الترخيص

أوجب قانون المطبوعات والنشر أن يتضمن طلب الحصول على رخصة إصدار جملة من البيانات المتعلقة بالمطبوعة (مادة 18)، كاسم طالب الرخصة ومدير تحرير المطبوعة ومحل إقامتهما وعنوانهما، واسم

السلمي وميندل 1999، 35.

المطبوعة ومكان إصدارها وطبعتها، ومواعيد صدورها، وتخصصها، ولغتها أو لغاتها، ورأس مالها، بالإضافة إلى «التوقيع على سند تعهد بنكي بما يكفل الأجور والنفقات للعاملين لمدة نصف عام على الأقل».

وإذا ما سلمنا بوجود نظام الترخيص واقعا، فإن هذه البيانات ضرورية لجهة الترخيص عند طلب الترخيص، ولكن الإشكال يحدث في حال وقوع تعديل في واقع تلك البيانات؛ إذ إن القانون الفلسطيني قد أغفل تنظيم هذا الموضوع، إن كان بموجب إخطار من قبل المطبوعة لجهة الترخيص، أو بموجب ترخيص جديد، الأمر الذي إذا ما تحقق يعتبر تقييدا قانونيا مبالغاً فيه، ويحد من حرية الإعلام، ويلقي عليها التزامات جائرة.

أما فيما يتعلق بوسائل الإعلام المرئي والمسموع، فلم يشير قرار مجلس الوزراء الخاص بذلك، إلى أية بيانات، وإنما أحال تنظيم الموضوع إلى محتوى النماذج التي تعدها الوزارات الثلاث (المواد: 3-5)، وفي ذلك إطلاق غير مضبوط للصلاحيات. هذا، في حين نظم مشروع قانون الإعلام المرئي المسموع هذا الموضوع، وأورد جملة من البيانات التي تتقاطع كثيرا مع البيانات المشار إليها أعلاه بخصوص الإعلام المطبوع (مادة 7).

الفرع الثالث

حالات سحب التراخيص وإلغائها

ارتباطا بالفكر الذي يقوم عليه نظام التراخيص، فإن الرخصة بمثابة «المنحة» التي «يستردها (يلغيها) مصدرها متى شاء»، بربطها بمخالفة المرخص له لالتزاماته أو لأحكام القانون. ولذلك حدد القانون جملة من الحالات التي تلغى فيها التراخيص حكماً، وهي بموجب قانون المطبوعات والنشر (مادة 23): عدم إصدار المطبوعة خلال ستة أشهر من تاريخ منح الرخصة، وتوقف المطبوعة عن الصدور دون «عذر مشروع يقبل به الوزير»، لمدة ثلاثة أشهر متصلة (للمطبوعة اليومية)، واثني عشر عددا متتالية (المطبوعة الأسبوعية)، وأربعة أعداد متتالية (للمطبوعة التي تصدر بصورة منتظمة في مدة أطول من الأسبوع). هذا في حين خلا قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات من أي أحكام بهذا الخصوص. ولا يبدو غرض مثل هذه الأحكام سوى ضبط العمل الصحفي، وإلزامه بواجبه تجاه الجمهور. فيما يتعلق بمشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام، فقد نص على أن من بين صلاحيات مجلس إدارة المجلس «سحب تراخيص وسائل الإعلام استنادا لأحكام هذا القانون بناء على توصية المجلس» (مادة 4/9). ولكن باستعراض مواد المشروع، نجد أنه لم يضمن أحكاما تنظم حالات سحب التراخيص. هذا، وقد جاء مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع على شيء مبتكر في المنظومة التشريعية الفلسطينية فيما يتعلق بالإعلام؛ إذ إنه يحدد مدة سريان لرخصة البث، فقد حددها بعشر سنوات للمحطات الفضائية، وخمس سنوات للمحطات الأرضية التلفزيونية والإذاعية وخدمات البث الفضائي (مادة 18). وبانتهاء هذه المدة يستوجب تجديد الترخيص، وإلا اعتبرت الرخصة لاغية (مادة 19). ونعتقد أن مدة خمس سنوات قليلة، وكان الأجدى تحديدها جميعا بعشر سنوات، لما تضيفه إجراءات التجديد من عبء على وسائل الإعلام.

المطلب الثالث

الرقابة الحكومية على عمل وسائل الإعلام

تعني الرقابة على وسائل الإعلام قيام «جهة مخولة حكومياً» بملاحظة خروج مضمون وسيلة إعلامية معينة على ضوابط وتشريعات دستورية أو قانونية، وفي العادة يكون لتلك الجهة صلاحيات من قبيل الإغلاق والحجب بحق وسيلة الإعلام، والتجريم والتغريم بحق المحرر أو المالك أو صاحب الترخيص.¹⁷⁰ هذا، وإن كان مصدر الرقابة القانون، إلا أن ممارستها خلفت فصولاً سوداء كثيرة في تاريخ العمل الإعلامي وحرية الإعلام، ففاقت الممارسة جور أحكام القانون.

وبذلك يختلف هذا النوع من الرقابة عن الرقابة الداخلية ضمن وسيلة الإعلام ذاتها، وفقاً لما يصطلح عليه في الأدبيات الإعلامية بـ«حارس البوابة»، الذي يعمل على مواءمة خط نشر أو بث وسيلة الإعلام بما يتوافق وما لا يزعج النظام. وكذلك تختلف الرقابة الحكومية عن الرقابة الذاتية التي يضطلع بها شخص الإعلامي خشية من اختراقه للمحظور.¹⁷¹ ولكن، في النتيجة فإن كلا من الشكلين الآخرين للرقابة قد تشكل بفعل هاجس الخوف من الرقابة الحكومية. للرقابة تاريخ طويل متصل بوجود مختلف أشكال السلطة الدينية والسياسية والأخلاقية، وصاحب السلطة بموجب الرقابة لا همّ له سوى التضييق على حرية التعبير أو تعطيلها إن أمكن. وهي في الممارسة العملية بمثابة «حق تصرف في حق طبيعي من حقوق الإنسان تمنحه سلطة ما لنفسها أو من يمثلها».¹⁷² ومن حيث التوقيت هناك الرقابة الوقائية (القبلية) والرقابة الجزرية (البعديّة). هذا، وتبقى وسائل الإعلام المطبوع الأكثر قابلية للمراقبة، لأن من الصعب في العادة سيطرة الحكومة على الأثير الذي تبث من خلاله وسائل الإعلام المرئي والمسموع.

هذا، ولا تعني الرقابة دائماً، أو فقط، مراجعة النصوص من قبل الرقيب ليُعمل قلمه بالشطب والتعديل، كما تعرض لها كثير من الأدبيات الحقوقية،¹⁷³ وإن كان هذا إحدى أبشع صورها. وهكذا، كما يقول أحدهم، «لم يعد عنوان الرقابة هو (مقص الرقيب) وحسب، وإنما تعدى ذلك إلى مفهوم وضع قوانين (رقابية) ضمن التشريعات الرسمية، تخول السلطة التنفيذية التدخل حيثما اقتضى الأمر».¹⁷⁴

170 أبو خليل 2011، 170.

171 أبو خليل 2011، 170-171.

كذلك تختلف الرقابة في مفهومها التقليدي عن مفهوم الرقابة كأحدى أدوات البحث العلمي، بربطها بمنهجيات التقويم والقياس، وتطلق من جملة من المقومات التي تكلف النأي بها عن الرقابة التقليدية، وأبرزها ألا تكون جهة الرقابة تحمل الصفة الحكومية، وألا تحمل توصياتها توصيف الإلزامية. كذلك يكون غرض هذه الرقابة تطوير الأداء، وليس إعاقه العمل. انظر في هذا الموضوع: أبو خليل 2011، 171-173.

انظر بخصوص الرقابة الذاتية في السياق الفلسطيني: النفاضة 2011، ب، 91 وما بعدها. و: النفاضة 1999، 39-42.

172 أبو خليل 2011، 173. انظر في تاريخ الرقابة على المطبوعات: نيتز 2008، 10 وما بعدها.

173 انظر: الراعي 2011، 69 وما بعدها. و: س. الخطيب 2006، 89 وما بعدها.

174 ياسين 2010، 48.

ومما يتصل بذلك، ما سبق أن أشرنا إليه من أن نظام الترخيص يعتبر إحدى أبرز وسائل الرقابة القبليّة على حرية الإعلام، ويضاف إليه الإجراءات الإدارية التي تتخذ استناداً له كالإنذار والتعطيل والإلغاء الإداري. كذلك يعدّ الحجز الإداري إحدى أبرز أدواتها في الشقّ البعدي لها، ويقصد به ضبط الإدارة - من دون أمر السلطة القضائية - للمطبوعات بدعوى احتوائها على أمور مضرّة بالمصلحة العامة أو لانتهاكها أحكام القانون. هذا، وقد تجاوزت الأنظمة القانونية المتقدمة النص على مثل هذه الإجراءات منذ حوالي القرن.¹⁷⁵

فيما يتعلق بالسياق الفلسطيني، فقد حظر القانون الأساسي الرقابة على وسائل الإعلام، وعدم جواز «إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغائها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً لقانون وبموجب حكم قضائي» (مادة 3/27). وعلى الأغلب فإنّ المشرع الدستوري قد قصد بالرقابة هنا مفهومها التقليدي، بمعنى إخضاع منتجات وسائل الإعلام للرقابة القبليّة، ومراجعتها من قبل «الرقيب» قبل النشر أو البث. كذلك علق مجموعة الإجراءات المذكورة على نص القانون الذي يطبق بموجب حكم قضائي، وهنا ليس نص القانون أو الحكم القضائي في موضع المناظرة، بمعنى أي منهما، بل يشترط للاستناد إلى نص القانون أن يصدر حكم قضائي بذلك. وفي هذا الحكم كفاية دستورية واضحة وممانعة، ولا يمكن تأويلها بغير ذلك.

هذا، إلا أن قانون المطبوعات والنشر أجاز «للسلطة المختصة»، في حال مخالفة أحكام المادة (37) من القانون - التي تعدد جملة من محظورات النشر - أن تقوم بموجب «قرار إداري»، ب«ضبط ومصادرة جميع نسخ المطبوعة في ذلك اليوم» (مادة 47).

وعلى الرغم من إيراد قانون المطبوعات والنشر لجملة من محظورات النشر، إلا أنه لم يورد أية أحكام مباشرة بتشريع الرقابة القبليّة على المطبوعات، باستثناء تنظيمه لموضوع التراخيص كأحد أشكال الرقابة، على النحو السابق ذكره، بالإضافة إلى إيجاب إيداع نسخ من المطبوعة غير الدورية لدى دائرة المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام. ذلك أن هذا الإيداع ليس بغرض الحفظ بالأرشفة، وإنما بغرض الرقابة على المطبوعة، وخصوصاً أنه اشترط أن يتم الإيداع قبل النشر. وفي هذا الحكم إضافة إلى محتواه الرقابي القبلي تحميل دار النشر ل«تكاليف عملية ومادية لا مبرر لها» إذا ما منعت الرقابة نشر المطبوعة، وطالبتها بتعديل المحتوى.¹⁷⁶

أما قرار مجلس الوزراء بنظام ترخيص المحطات، فقد أورد فصلاً بعنوان «الرقابة»، أدرج تحته مادة واحدة (مادة 14)، ألزم بموجبها وزارات الإعلام والداخلية والاتصالات بالرقابة والتفتيش على المحطات «لمعرفة مدى تقييدها وتطبيقها للمواصفات الفنية والتنظيمية اللازمة لشروط ترخيص المحطات وفق التشريعات ذات العلاقة»، وفي حال وجود مخالفة تتم الإحالة إلى القضاء (مادة 15).

¹⁷⁵ أبو خليل 2011، 155.

¹⁷⁶ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان 1995، 14.

انظر في سياق قريب فيما يتعلق باعتبار الإيداع شكلاً من أشكال الرقابة الحكومية: عبد الحميد 2005، 42. و: السلمي وميندل 1999، 38. و: شقير 1996، 36. و: الفول 2006، 31.

وهنا لا بد من إعادة التذكير بأحكام قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام، التي جاءت بها عبارات من قبيل تنظيم عمل وسائل الإعلام بالتنسيق مع الوزارات المختصة (مادة 4/3)، ومتابعة الأداء المهني لوسائل الإعلام ووضع الملاحظات وتقديم الاستشارات لوسائل الإعلام وتوصيفها تقييمياً بين فترة وأخرى (المادتين: 10/3، 5/1/22). وقد سبق أن أشرنا إلى خطورة إطلاق هذه العبارات الفضفاضة. كذلك أناط هذا القرار بالإدارة العامة للمطبوعات والنشر «ضبط حركة المطبوعات والمواد الإعلامية المقروءة والمسموعة والمرئية» من خلال السهر على تطبيق القوانين ذات الصلة (المادة 1/21).

وبذلك يتضح أن الرقابة القبلية مفعلة بقدر ما استطاعت الحكومة في الممارسة التوسيع من دلالة حكم المادة (14) من قرار مجلس الوزراء بنظام ترخيص المحطات، والمادة (4/3، 10) من قرار مجلس الوزراء بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام. فيما تأتي الرقابة البعدية بموجب المادة (1/21) من القرار الأخير.

فيما يتعلق بمشاريع القوانين المطروحة، فقد تضمن مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام نصاً يقضي بعدم جواز إنذار وسائل الإعلام أو وقفها، أو مصادرتها، أو إلغائها، أو فرض قيود عليها، إلا بموجب «أحكام هذا القانون وبموجب حكم قضائي صادر عن محكمة مختصة» (مادة 19). ولم يرد في المشروع أية أحكام تنظم الإنذار أو الوقف أو المصادرة أو الإلغاء من قبل جهة حكومية.

ولكن في المقابل فإن مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع نظم حالات يجيز بها للمجلس الأعلى للإعلام إنذار وإيقاف بث وسائل الإعلام مؤقتاً (لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة) في حال مخالفتها لشروط منح الرخصة (مادة 31)، كما منح المجلس صلاحية إيقاف البث لمدة لا تزيد على ستة أشهر في حال بث مواد تحتوي على محتوى محظور بموجب القانون (مادة 36)، على نحو ما سنعرض في الموضوع الخاص بذلك. ومما لا شك فيه أن في إجراء إيقاف البث هذا عقوبة مغلظة جداً، وصادرة من جهة تنفيذية وليست قضائية.

بهذا الخصوص وفي حال صدور التشريعين بمسودتهما الحالية، سيكون هناك تعارض مباشر وفوري بين هذين «التشريعين»: إذ إن نص مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام أورد حكماً مطلقاً بعدم جواز إنذار وسيلة الإعلام أو وقفها أو مصادرتها أو إلغائها إلا بموجب أحكامه هو (جاء في النص «هذا القانون») أو بموجب قرار محكمة مختصة. وفي المقابل، نجد مشروع الإعلام المرئي والمسموع يسمح بفرض إجراءات من ذلك القبيل. وبالتالي، سيكون الفيصل هو أي القانونين سيصدر أولاً ليعتبر الأخير هو المعدل إذا ما نص على حكم إلغاء ضمنى. ولكن، بالتأكيد لا يفترض بالصائغ القانوني أن يتجاوز عن مثل هذا التعارض بين مشروعين يفترض أنهما سيصدران في الفترة ذاتها.

وبالإجمال، قد تصح مقولة أحدهم بأنه على افتراض ديمومة الصراع التاريخي بين الصحافة والسلطة، فإن حرص الصحافيين على المعايير المهنية وشدة تمسكهم بها، يأتيان في مقابل فرض السلطة الرقابة على

العمل الصحفي.¹⁷⁷ هذا، وهناك من يأخذ على مفهوم «المعايير المهنية» الغموض والمطاطية، فهي في الأوساط الصحفية قد تكون رديفاً للرقابة من حيث اعتبارها كمقيّدات، فيصير إلى استخدامها للمراوغة من كلا الجانبين (الصحافيين ورجال السلطة)، فكلما انجذبت المعايير المهنية نحو السلطة كانت أقرب للرقابة «بمعنيها الخفي والصريح»، وكلما انجذبت نحو الصحافيين كانت أقرب إلى الحرية الفضفاضة المحكومة بـ«أهواء كل صحفي على حدة»، إلا أن المعايير المهنية تبقى البديل الأفضل للرقابة، فتقف في المسافة الوسط بين الحكومة والصحافيين.¹⁷⁸

المطلب الرابع

الرقابة القانونية على مصادر تمويل وسائل الإعلام

يفرض القانون رقابة على مصادر تمويل وسائل الإعلام لمعرفة مدى شرعية مصادر المداخيل المالية، وضمان استقلال وسيلة الإعلام وعدم تورطها في تنفيذ سياسات خارجية مخلة بالأمن القومي. كما تهدف الرقابة على مصادر التمويل، إلى التأكد من موازنة المؤسسة الإعلامية وعدم وقوعها في العجز المالي. وفي العادة تتمثل المصادر المشروعة للوسيلة الإعلام بالموارد الناتجة عن ممارسة العمل الإعلامي بمفهومه المهني والقانوني، كأثمان مبيعات أعداد الصحف، وأجور الإعلانات.¹⁷⁹ بالإضافة إلى تلقي تبرعات ودعم غير مشروط.

نص القانون الأساسي الفلسطيني على إخضاع مصادر تمويل وسائل الإعلام لرقابة القانون (مادة 1/27). كما نص قانون المطبوعات والنشر على أن تعتمد المطبوعة الدورية «في مواردها على مصادر مشروعة معلنة ومحددة»، وحظر عليها «تلقي أي دعم مادي أو توجيهات من أية دولة أجنبية»، وأجاز لها تلقي الدعم من «جهات خارجية غير حكومية» بعد الحصول على موافقة وزارة الإعلام (مادة 9). فيما لم ترد أحكام من هذا القبيل في قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات.

وفيما يتعلق بمشاريع القوانين المطروحة، فقد كرر مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع - في المادة (20) - نص المادة (1/27) من القانون الأساسي. هذا في حين أورد مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام - في المادة (27) - نصاً مشابهاً للنص الذي أورده قانون المطبوعات والنشر، ولكنه وفي حين حظر قانون المطبوعات تلقي الدعم المالي من «أية دولة أجنبية»، وسع هذا المشروع نطاق ذلك وحظره تجاه «أية جهات». ولكن في المقابل ربط هذا الحظر بجملة «بدون علم مسبق من المجلس»، بمعنى إمكانية الحصول على تمويل مع إعلام المجلس، وليس إذنه، كما هو الحال في قانون المطبوعات والنشر الذي علق ذلك على موافقة وزارة الإعلام.

177 إسماعيل 2010، 8.

178 إسماعيل 2010، 8.

179 س. الخطيب 2006، 103-104.

كذلك حدد قانون المطبوعات والنشر الجهات التي يمكنها الحصول على موافقة الوزارة بتلقي الدعم منها بالجهات الخارجية غير الحكومية، في حين جاء نص المشروع مطلقاً، بمعنى إمكانية تلقي الدعم من جهات خارجية حكومية، بشرط إعلام المجلس الأعلى للإعلام.

هذا ويشار إلى أن وسائل الإعلام الفلسطينية، وبسبب عدم الاستقرار السياسي وسوء الأوضاع السياسية والخشية من الاستثمار في القطاع الإعلامي، تعتمد كلياً على الإعلانات و«دعم البرامج من قبل المنظمات الأهلية والدولية والممولة من الدول المانحة». وبذلك تجد وسائل الإعلام نفسها مقيدة فيما تطرح من مواضيع بما تم الاتفاق عليه مع الممول.¹⁸⁰ وقد ذهب عدد من الدول الديمقراطية إلى دعم وسائل الإعلام، من خلال «منح امتيازات ضريبية خاصة للصحف، أو تخفيض أسعار الخدمات البريدية أو التلفزيونية».¹⁸¹

المبحث الثالث

حرية الإعلام والنظام الجزائي (التجريم والعقاب)

تستوعب العلاقة بين حرية الإعلام والنظام الجزائي¹⁸² بعدين اثنتين: الأولى له علاقة بمنظومة التجريم والعقاب التي تحكم مخالفة وسائل الإعلام والإعلاميين لأحكام القانون، ويطلق عليها في العادة جرائم الصحافة أو جرائم الإعلام، وهو ما تعنى به الدراسة في هذا المبحث. أما البعد الثاني، فيتصل بمنظومة التجريم والعقاب فيما له علاقة بالجرائم الماسة بحرية الإعلام، بمعنى أن يكون الإعلاميون ووسائل الإعلام على طرف المعتدى عليه في معادلة التجريم.¹⁸³ يقصد بجرائم الإعلام، الجرائم المرتكبة من خلال وسائل الإعلام والإعلاميين بحكم ممارستهم للعمل الإعلامي، والمصطلح الدارج بهذا الخصوص هو جرائم الصحافة أو جرائم المطبوعات. ومن المتصور أن تكون الجريمة الإعلامية إيجابية بارتكاب فعل (مثل محظورات النشر) أو سلبية بالامتناع عن فعل (مثل موجبات النشر). وفي تصنيف وتفصيل النظام الجزائي الخاص بالإعلام، نكون بصدد تصنيف النظام الجزائي العام إلى فئتين: تضم الأولى أحكام التجريم والعقاب ذات العلاقة المباشرة والصريحة بالإعلام، ويصح أن يطلق عليها جرائم الإعلام، ويستبعد بخصوصها تمام التجريم من دون حضور الصفة والوسيلة والأشخاص الإعلاميين، ومثال ذلك محظورات

180 سليمان 2006، 146-147.

181 الفول 2006، 33-34.

182 يقصد بالنظام الجزائي منظومة التشريعات الجزائية بشقيها الموضوعي (العقوبات) والإجرائي (أصول المحاكمات)، ويضاف إليها مجمل الأحكام ذات العلاقة بتنظيم موضوع الجريمة والعقاب، والإجراءات المتبعة في تحقيق ذلك، التي ترد متفرقة في عدد من التشريعات الأخرى. وبذلك يندرج داخل كل نظام قانوني نظام جزائي عام، يندرج تحته هو أيضاً نظام جزائي خاص بأحد الموضوعات أو النشاطات الإنسانية، ومثالها العمل الإعلامي. أما بخصوص الإعلام، وكما سبق أن أشير إليه، فلا يوجد في النظام القانوني الفلسطيني أصول محاكمات جزائية خاصة بجرائم الإعلام، وبذلك تنظم بموجب قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001. وبالتالي سيقصر تناولنا على الشق الموضوعي للنظام الجزائي. وإن كنا في هذا الصدد نؤكد على التوصية بضرورة تضمين التطورات القادمة على النظام القانوني الفلسطيني بخصوص الإعلام، تنظيم خاص للإجراءات الجزائية في جرائم الإعلام، وذلك لضمان مستويات مرتفعة من ضمانات المحاكمة العادلة وبشكل أكبر من الأحوال العادية التي ينظمها قانون الإجراءات الجزائية.

183 انظر في خصائص الجرائم الماسة بالإعلام وصورها وخطورتها: العبيدي 2009، 154 وما بعدها.

النشر في المطبوعات الدورية. وفي العادة ترد أغلب الأحكام المنظمة لهذه الفئة في التشريعات الإعلامية. أما الفئة الثانية فتضم أحكام التجريم والعقاب لموضوعات غير مباشرة بصلتها بالعمل الإعلامي، وإنما تلتقي معها بالتكييف القانوني والقضائي، بمعنى أنه باستبعاد الصفة والوسيلة والشخص الإعلامي لا ينتفي قيام الجريمة ووجوب العقاب عليها. ومثال ذلك الجرائم المتعلقة بالدعاية للحرب والتهجم على الشخصيات العامة. وفي العادة، ترد أغلب الأحكام المنظمة لهذه الفئة في قانون العقوبات العام، وقد سبق أن عرضنا في المبحث السابق للأحكام التي نظمها قانونا العقوبات الساريان في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. هذا، ولما كانت الفئة الثانية تنتمي إلى الأحكام العامة لشرح قانون العقوبات، وقد أفرد لأجلها جملة من الإسهامات والمؤلفات الفقهية التي نحيل إليها، فإن هذا المطلب سيتناول محتوى الفئة الأولى، فيفرد لها ثلاثة مطالب: الأحكام المنظمة لمحتويات النشر والبعث (المطلب الأول)، والأحكام المنظمة لموجبات النشر والبعث (المطلب الثاني)، والأحكام المنظمة للتراخيص والموارد المالية لوسيلة الإعلام (المطلب الثالث). كذلك سيفرد هذا المبحث مطلباً رابعاً لتناول أحد أبرز محتويات الفئة الثانية، وأقربها للتمايز عن الأحكام العامة فيما يتعلق بحرية الإعلام، وهو موضوع الإعلام كوسيلة للعلانية في جرائم الذم والقدح والتحقير. ولكن قبل ذلك يجدر بنا الحديث حول المسؤولية الجزائية. المسؤولون جزائياً هم الأشخاص المخاطبون بموجب القانون، بما يفرض عليهم من محظورات (تجريم) ويتوعدهم بجزئات. وفيما له علاقة بقضايا الإعلام، من المتصور أن يكون الشخص المسؤول جزائياً شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً، إلا أنه «لا يحكم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة أو المصادرة».¹⁸⁴ كما أنه من المتصور أن يكون الشخص مسؤولاً جزائياً عما يرتكب بنفسه من محظورات (مثل الصحفي كاتب المقال)، أو عما يرتكبه غيره، ويقره هو، أو ينشره ويبثه دون الاطلاع عليه (مثل مدير التحرير)، كما أنه من المتصور أن يوسع باب المسؤولية تجاه مالك وسيلة الإعلام بتوصيف معين.¹⁸⁵

184 المادة (3/74) من قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية. وقد أشارت هذه المادة إلى أنه في حال «كان القانون ينص على عقوبة أصلية غير الغرامة استعاض بالغرامة عن العقوبة المذكورة وأنزلت بالأشخاص المعنويين في الحدود المعينة في المواد 22 إلى 24».

185 بموجب قانون المطبوعات والنشر اعتبر كل من كاتب المقال ورئيس التحرير ومالك المطبوعة مسؤولين عما ورد في المقال (مادة 12). وقد وضحت المادة (42) التوصيف الاتهامي للمسؤولية الجزائية، وميزت بين جرائم المطبوعات الدورية وجرائم المطبوعات غير الدورية، فنصت على أن تقام دعوى الحق العام بخصوص الأولى على رئيس التحرير وعلى كاتب المقال ك«فاعلين أصليين»، ومالك المطبوعة كمسؤول بالتضامن معهما «عن الحقوق الشخصية الناجمة عن تلك الجرائم، وفي نفاذات المحاكمة». وجاء حكم بعدم ترتب أي مسؤولية جزائية على المالك «إلا إذا ثبت اشتراكه أو تدخله الفعلي في الجريمة». أما بخصوص الثانية فتقام الدعوى على «مؤلفها كفاعل أصلي وعلى ناشرها كشريك»، أما المالك فلا يلاحق إلا إذا لم يكن مؤلف المطبوعة أو الناشر معروفاً. وفيما يتعلق بقرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات فقد خاطب بوصف المسؤولية الجزائية «المرخص له»، وهو بموجب التعريف الإجرائي الذي قدمه القرار له: «كل من حصل على رخصة لإنشاء أو تشغيل محطة إذاعية أو تلفزيونية أو فضائية سواء أكان فرداً أو مجموعة، شركة محدودة أو مساهمة، حزباً أو منظمة أهلية أو نقابية أو مؤسسة حكومية أو خاصة» (مادة 1). وعلى المنوال ذاته جاء مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، الذي قدم تعريفاً إجرائياً مختصراً للمرخص له، وهو: «كل شخص طبيعي أو معنوي يحصل على رخصة لبعث أو إعادة البث بموجب أحكام هذا القانون (مادة 1). ولكن هذا المشروع أورد حكماً بمسؤولية المرخص له ورئيس التحرير ومدير المحطة «عن مضمون ومحتوى أية مادة إعلامية يتم بثها في المحطة» (مادة 15). وعندما جاء لينظم أحكام العقوبات خاطب المرخص له وحده.

أما قانون العقوبات (الأردني) الساري في الضفة الغربية، فقد خاطب بالمسؤولية الجزائية بخصوص «الجريمة المقترفة بالكلام المنقول بالوسائل الآلية»، كلاً من «صاحب الكلام أو الكتابة والناشر» بوصفهما شريكين، «إلا أن يثبت الأول أن النشر تم دون رضاه» (مادة 77). وقد اعتبر ناشراً - عندما تقترب الجريمة بواسطة الصحف - «مدير الصحيفة المسؤول، فإذا لم يكن من مدير، فالحرراً ورئيس تحرير الصحيفة» (المادة 78).

المطلب الأول

محظورات النشر والبت

يحظر النظام القانوني جملة الأفعال والمسالك التي من شأنها الإضرار بالنظام العام أو حقوق وحرية الأفراد، وهي في العادة إما موجهة تجاه وسيلة الإعلام (الأشخاص المعنويين)، أو تجاه الإعلاميين الأفراد (الأشخاص الطبيعيين)، أو كليهما. ويمكن تصنيف المحظورات فقها ضمن جملة من الموضوعات التي يعتبر المساس بها خرقاً للقانون، وهي: الأمن القومي الداخلي والخارجي، المصالح الاقتصادية للدولة، أخلاقيات المجتمع، الشعور الديني، المعلومات السرية، وتضليل الجمهور.¹⁸⁶

بموجب قانون المطبوعات والنشر، حظر نشر «ما يتعارض مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية وحقوق الإنسان واحترام الحقيقة» (مادة 7/أ)، وحظر على المطبوعات الدورية الموجهة إلى الأطفال والمراهقين أن تتضمن أية صور أو قصص أو أخبار «تخل بالأخلاق والقيم والتقاليد الفلسطينية» (مادة 7/ب). كما حظر بشكل عام نشر «كل ما من شأنه أن يذكي العنف والتعصب والبغضاء أو يدعو إلى العنصرية والطائفية» (مادة 8/د)، أو «استغلال الصحيفة للترويج لمنتوج تجاري أو الانتقاص من قيمته» (مادة 8/هـ).

هذا بالإضافة إلى جملة من المحظورات التي نصت عليها المادة (37) من القانون ذاته، وهي: حظر نشر «أي معلومات سرية» عن أجهزة الأمن، أو مواد تشمل على «تحقير للديانات والمذاهب المكفولة حريتها قانوناً»، أو تشمل ما من شأنه «الإساءة إلى الوحدة الوطنية أو التحريض على ارتكاب الجرائم أو زرع وبذر الكراهية والشقاق والتنافر وإثارة الطائفية بين أفراد المجتمع»، أو «الإساءة لكرامة الأفراد أو حرياتهم الشخصية أو الإضرار بسمعته»، أو مواد يقصد منها «زعزعة الثقة بالعملة الوطنية»، أو نشر مواد منافية «للأخلاق والآداب العامة»، أو نشر إعلانات «تروج الأدوية والمستحضرات الطبية والسجائر وما في حكمها» بدون إجازة من قبل وزارة الصحة. بالإضافة إلى نشر «وقائع جلسات سرية للمجلس الوطني ومجلس وزراء السلطة» (مادة 37).

وفي سياق قريب حظر قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية تداول جملة من المنشورات والمطبوعات، كتلك التي تتعرض للآداب العامة والأخلاق، باحتوائها على مواد بذيئة تفسد الأخلاق (مادة 319). كما جرم قانون العقوبات الانتدابي الساري في قطاع غزة نشر أية مادة من شأنها أن تؤدي إلى إهانة الشعور أو المعتقد الديني لأشخاص آخرين (مادة 149)، وجرم أيضاً طباعة أو بيع والإحراز لبيع أو إعاره أو توزيع أو عرض «أية مادة بذيئة مطبوعة أو مخطوطة» أو صورة أو رسم «يؤدي إلى فساد الأخلاق» (مادة 179). في صياغة أغلب النصوص السابقة عمومية شديدة، باستخدام مفاهيم لا يتفق اثنان على دلالتها - مثل «الأخلاق والقيم والتقاليد الفلسطينية» - مما يفسح المجال واسعاً للتأويل، وبالتالي إعاقه العمل الإعلامي. كذلك فإن الأصل في الأنظمة السياسية والقانونية المتطورة أن تكون جلسات البرلمان والمحاكم علنية، ولا يتم

انظر: الحلو 2006، 109-116، 245 وما بعدها.

إعلانها سرية إلا في حالات محددة بدقة.¹⁸⁷ في الحالة الفلسطينية وبموجب المادة (25) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي من السهل والموسع إعلان أي من جلسات المجلس التشريعي جلسة سرية، إذ تتعقد الجلسة السرية بناء على طلب رئيس السلطة أو رئيس المجلس أو ربع أعضاء المجلس.

وهناك من يرى أن هذا التنظيم القانوني - وخصوصاً قانون المطبوعات والنشر - بما فيه من عموميات قابلة للتأويل، قد أتاح للمتنفذين في السلطة الفلسطينية «إعطاء تفسيرات تخدم مصالحهم لما ينشر، وتفسيرها على أنها مخالفة للقانون؛ وهو ما استندت أجهزة السلطة إليه في إغلاق صحف واعتقال صحفيين».¹⁸⁸ وفي هذا السياق يشار إلى ما طورته التجربة التشريعية المصرية تاريخياً، بإدخال جملة من الأفعال «غير المؤتممة بطبيعتها» إلى دائرة التجريم، بفعل استعمال «عبارات مطاطة» غير واضحة وقابلة للتأويل.¹⁸⁹

وهناك من يرى أن روح هذه المحظورات لا نصها الفضفاض أمر إيجابي، يتوجب على الإعلاميين احترامها، ولكن بأن تكون نابعة من ذات الإعلامي وليس من القانون. ذلك أن الخطأ مفترض لدى أكثر الإعلاميين مهنية، ومن غير المقبول معاقبتهم جزائياً عن خطأ مهني، تفرض تجاهه المسألة التأديبية، وخصوصاً عندما يتوافر مبدأ حسن النية.¹⁹⁰

هذا، وفي حين نص قانون المطبوعات والنشر على أن يكون جزاء مخالفة أحكام المادة (37) - التي عرضت لمحظورات النشر - بالضبط الإداري والمصادرة الإدارية، إضافة إلى صلاحية المحكمة بأمر تعطيل الصدور لمدة مؤقتة، إلا أنه نص على مراعاة «أية عقوبة أخرى منصوص عليها». ومن العقوبات المنصوص عليها ما جاء به قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية، إذ عاقب على مخالفة محظورات النشر سابقة الإشارة بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً (مادة 319)، وأيضاً ما جاء به قانون العقوبات الانتدابي الساري في قطاع غزة الذي عاقب على مخالفة أحكام المادة (149) بالحبس مدة سنة، في حين عاقب على مخالفة أحكام المادة (179) المتعلقة بنشر المواد البذيئة والمفسدة للأخلاق بالحبس مدة ثلاثة أشهر أو بغرامة قدرها (100) جنيه أو بكلتا العقوبتين.

كما حظر قانون المطبوعات والنشر، بموجب المادة (39)، نشر «محاضر المحاكم في أي قضية معروضة عليها قبل صدور الحكم القطعي فيها وفي كل قضية تتعلق بمواطن يقل عمره عن 16 عاماً» من دون إجازة المحكمة. وفي ذات السياق حظر قانون العقوبات الأردني الساري في الضفة الغربية نشر وثائق التحقيق الجنائي أو الجنحي قبل تلاوتها في جلسة علنية، ومحاكمات الجلسات السرية، والمحاكمات في دعوى السب، والمحاكمات التي منعت المحكمة نشرها. وقد عاقب هذا القانون على ذلك بغرامة (5-20) ديناراً (مادة 225).

187 أبو خاطر ودودنسكي 1997، 56؛ و: عبد الحميد 2005، 41.

188 العمري 2010، 49. في سياق قريب: عبد الحميد 2005، 41.

189 الجمل 1999، 10.

190 السلمي وميندل 1999، 41-42.

أما فيما يتعلق بقرار مجلس الوزراء بنظام ترخيص المحطات، فقد حظر جملة من المواد التي يتقاطع بعضها مع ما تضمنه قانون المطبوعات والنشر، وهي: حظر بث المواد الموجهة للأطفال والمراهقين التي تتضمن ما من شأنه «الإضرار بهم أو تنمي نزعات العنف لديهم» (مادة 5/4/12)، و«الامتناع عن كل ما من شأنه أن يزكي التعصب والبغضاء ويدعو للعنصرية والطائفية أو يؤدي إلى القذف والتشهير بالأفراد» (مادة 6/4/12/ح)، و«عدم بث أية أفكار أو آراء عنصرية سواء أكانت مرتبطة بالعرقية أو الإثنية أو الجنس أو الدين أو اللون أو خلافه» (مادة 5/13).

كما نص نظام ترخيص المحطات على حكم عام بالتقييد بقانون المطبوعات والنشر وب«تشريعات الملكية الفكرية» (مادة 4/4/12-5). ومن الأمور الأخرى التي تدخل في هذا الباب، ولكن بتكييف موسع، إلزام المحطة بالأبث مواد من غير إنتاجها الذاتي ما مدته أكثر 60% من الإنتاج العام للبث، بمعنى أن يكون لها إنتاجها الخاص بنسبة 40% كحد أدنى (مادة 1/4/12). وأيضاً بأن لا تزيد نسبة الإعلان على (8) دقائق لكل ساعة بث، مع وجوب وضع إشارة تعلن بدء الإعلان (مادة 2/4/12).

وبالإجمال، لم يربط نظام ترخيص المحطات تلك المخالفات أو الجرائم بعقوبات محددة، وإنما نص على أنه «في حالة مخالفة المرخص له لأي شرط من شروط الترخيص تقوم الوزارة المختصة حسب الحال بإحالة الأمر إلى الجهاز القضائي لاتخاذ الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القوانين المعمول بها» (مادة 15). وفي هذا النص على إطلاقه، وفي ظل القصور التشريعي الحاصل، إخلال بمبدأ الشرعية. كذلك، غير واضح أن الإقدام على أي من تلك المخالفات يعتبر مخالفة من قبل المرخص له لشروط الترخيص.

فيما يتعلق بمشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، فقد حظر بث المواد التي من شأنها «المساس بالذات الإلهية أو المعتقدات الدينية»، و«إثارة النعرات والفتن الداخلية»، و«الإساءة للنظام العام والآداب العامة»، و«المساس بحقوق وحرية الأفراد وحياتهم الخاصة» (مادة 24). وعاقب على مخالفة أحكام هذه المادة بغرامة لا تقل عن (10) آلاف دينار، ولا تزيد على (30) ألف دينار (مادة 36).

وبخصوص نسبة حجم ما تبثه المحطة من غير إنتاجها الخاص من مجمل ما تبثه، فيما لا يتجاوز 75%، إذ إن المحطة ملزمة بأن لا يقل إنتاجها الخاص عن 25% (مادة 23). وبذلك هناك توجه لتخفيف هذا القيد عما هو قائم الآن بموجب قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات، على النحو سابق الإشارة. أما عقوبة مخالفة هذا الحكم فهي غرامة لا تقل عن (5) آلاف دينار ولا تزيد على (10) آلاف دينار (مادة 35)، ونعتقد أن هناك مبالغة في تقدير الحد الأعلى للعقوبة.

ويحظر بموجب قانون المطبوعات والنشر، نشر مقال لأي شخص باسم مستعار، ما لم يكن كاتب المقال قد قدم اسمه الحقيقي لرئيس التحرير (مادة 32)، والعقوبة المقررة تأخذ الحكم العام الذي جاءت به المادة (48) من القانون، وهي غرامة لا تزيد على ألف دينار أو الحبس شهر أو بكلتا العقوبتين.

وبالإجمال، يلاحظ مبالغة النظام القانوني الفلسطيني في تقدير العقوبات المقررة للمخالفات

عموماً، وخصوصاً تطبيق عقوبات الحبس، وهو ما هجرته مختلف الأنظمة القانونية المتقدمة، واستبدلت به الغرامات المالية،¹⁹¹ وهو التوجه الذي يلحظ بداية التجاوب معه من خلال ما تضمنه مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع.

المطلب الثاني

موجبات النشر والبت

يدخل ضمن هذا الإطار موضوعان أساسيان: إيجاب النشر بداعي الحق في الرد والتصحيح، وإيجاب نشر حكم المحكمة المكتسب الدرجة القضائية بموجب أمر من المحكمة على المحكوم عليه.

الفرع الأول

إيجاب النشر بداعي الحق في الرد والتصحيح

يثار حقاً الرد والتصحيح فيما إذا نشرت أي من وسائل الإعلام أو بثت أخباراً أو مواد تتضمن «معلومات غير صحيحة»، فيكون من حق الشخص الذي تتعلق به تلك المعلومات، أو «الجهة المعنية» في حال كون المعلومات تتعلق بـ«المصلحة العامة»، المطالبة بنشر رد على تلك المعلومات، أو المطالبة بتصحيحها، مجاناً بوساطة الوسيلة الإعلامية التي نشرتها. ومن الأحكام التي تنظم هذا الموضوع أن ينشر أو يبث الرد أو التصحيح بذات المواصفات الشكلية والفنية التي نشر أو بث بها الخبر أو المقال أو المادة المرئية أو المسموعة. وفي حال امتناع رئيس التحرير عن نشر الرد أو التصحيح، تثار تجاهه المسؤولية الجزائية.

تم تنظيم هذا الالتزام في المادتين (25 و26) من قانون المطبوعات والنشر، وعرضت المادة (28) لعدد من الحالات التي بإمكان رئيس تحرير المطبوعة رفض نشر الرد أو التصحيح، وهي على سبيل الحصر: في حال ما صححت المطبوعة الخبر أو المقال «بصورة دقيقة وكافية» قبل ورود طلب الرد أو التصحيح، وفي حالة كون الرد أو التصحيح موقعا بإمضاء مستعار أو مكتوب بلغة غير اللغة التي حرر بها الخبر أو المقال الذي أثار الإشكال، أو كان ذلك الرد أو التصحيح مخالفاً لأحكام القانون أو النظام العام أو منافياً للأداب العامة، أو في حالة ورود الرد بعد شهرين على نشر الخبر أو المقال ما لم يكن هناك عذر مقنع.

وقد رتب القانون جزاء مخالفة رئيس التحرير لالتزامه بنشر الرد أو التصحيح بالسجن لمدة لا تقل عن شهر، أو بغرامة مالية لا تقل عن (500) دينار ولا تزيد على (1500) دينار، أو بالعقوبتين معاً، مع تعليق الدعوى على شكوى المتضرر (مادة 44).

السلمي وميندل 1999، 28، 45.

191

أما فيما يتعلق بقرار مجلس الوزراء بنظام ترخيص المحطات، بخصوص هذا الموضوع، فقد نص على التزام المحطة بـ«تصحيح أية مادة أو معلومات سبق ورودها أو أصدرت خطأً في برامجها على أن يكون التصحيح بنفس الحجم والوقت الذي بث فيه الخبر أو الموضوع الذي احتوى الخطأ» (مادة 12/4/6/هـ). وكما أشرنا، لم يربط هذا التشريع أيًا من المخالفات التي نص عليها بعقوبة محددة، وبالتالي يصح تجاهها الحكم السابق والمتمثل بالإخلال بمبدأ الشرعية. وفي المقابل لم يتعرض مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع لهذا الموضوع.

يؤخذ على التنظيم القانوني لموضوع التزام الرد والتصحيح أنه لم يحدد بدقة الآلية التي تحدد بموجبها مدى صحة المعلومات من خطئها، وهناك من يرى أن الحق في نشر الرد قد بني «على افتراض وجود معلومات ستؤثر على فرد أو جماعة ما»، وهو ما من شأنه ترتيب أعباء على حرية النشر. بل إن هناك من الصحفيين من يرون فيه «فرض تغطية إعلامية وتعليق موجهين على الصحافة الإخبارية المستقلة».¹⁹²

الفرع الثاني

إيجاب نشر حكم المحكمة بموجب أمر منها على المحكوم عليه

نص قانون المطبوعات والنشر على صلاحية المحكمة أن تصدر أمراً للمحكوم عليه، في قضية تتعلق بمحظورات النشر، «بنشر الحكم المكتسب الدرجة القطعية بكامله مجاناً أو نشر خلاصة عنه في أول عدد من المطبوعة الدورية سيصدر بعد تبليغ الحكم وفي ذات المكان من المطبوعة التي نشرت فيه المقال موضوع الشكوى وبالأحرف ذاتها...» (مادة 43).

وفي حال مخالفة المحكوم عليه لذلك، يعاقب بالجزاءات ذاتها التي نص عليها لمخالفتي نشر الرد أو التصحيح. هذا فيما لم يرد فيه نص من هذا القبيل في نظام مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات، أو في مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع.

المطلب الثالث

مخالفة الأحكام المنظمة للتراخيص والموارد المالية لوسيلة الإعلام

يفرد هذا المطلب فرعين اثنين: يعرض في الأول لمخالفة الأحكام المنظمة للتراخيص، في حين يعرض في الفرع الثاني لمخالفة الأحكام المنظمة للموارد المالية.

الفرع الأول

مخالفة الأحكام المنظمة للترخيص

حدد قانون المطبوعات والنشر بشكل غير مباشر جزاء مخالفة أحكام الترخيص، بموجب المادة (48) التي نصت على أن: «كل مخالفة أخرى لأحكام هذا القانون ولم يرد بشأنها نص على عقوبة عليها»، وهي التفرير بما لا يتجاوز ألف دينار أو الحبس شهراً أو بكلا العقوبتين. أما قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات فضاء تنظيمه للعقوبات عموماً أكثر إرباكاً عندما أحال الفصل بها إلى القضاء وفقاً لـ«القوانين المعمول بها» (مادة 15). وهنا نتساءل: إذا كان القانون المُحال إليه أصلاً من قبل هذا القرار (على فرض أنه قانون المطبوعات والنشر)، لم يشر بشكل مباشر وواضح إلى العقوبة المترتبة على مخالفة شروط وأحكام الترخيص، فكيف سيتم تقدير العقوبة، خصوصاً أن مبدأ القياس يستبعد كلياً في سياق تقدير العقوبات.

وقد جاء مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، بأحكام تفصيلية بخصوص العمل دون الحصول الترخيص، إذ عاقب على ذلك - «مع مراعاة أي عقوبة أشد منصوص عليها في أي تشريع آخر» - بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات، أو بغرامة لا تقل عن (20) ألف دينار ولا تزيد على (50) ألف دينار (مادة 32). وعاقب على مخالفة شروط الترخيص بذات الغرامة السابقة (مادة 33). كما عاقب على مخالفة الأحكام المنظمة لإجراءات التغيير في شروط أو متطلبات الرخصة بغرامة لا تقل عن (10) آلاف دينار ولا تزيد على (20) ألف دينار (مادة 34). وعاقب على مخالفة الأحكام المتعلقة بتنظيم التنازل عن الرخصة بغرامة لا تقل عن (5) آلاف دينار ولا تزيد على (10) آلاف دينار (مادة 37). وفي ذلك إجمالاً مبالغة في تقدير الغرامة.

الفرع الثاني

مخالفة الأحكام المنظمة للموارد المالية

سبق أن عرضنا لموضوع الرقابة القانونية على الموارد المالية لوسائل الإعلام، وفي هذا الموضوع نعرض على الجزاءات التي رتبها المشرع على مخالفة الأحكام المنظمة لهذا الموضوع. بموجب قانون المطبوعات والنشر، يعاقب على ذلك بالحبس لمدة لا تقل عن أربعة أشهر ولا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن (4000) دينار ولا تزيد على (6000) دينار. بالإضافة إلى استرداد «أي مبلغ مدفوع للمحكوم عليهم أو لغيرهم وذلك لصالح الخزينة» (مادة 45). وكما سبق أن أشير إليه، لم يتطرق قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات لموضوع الموارد المالية، وبالتالي لم يتطرق لأية عقوبات بهذا الخصوص. أما مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع، فقد عاقب على ذلك بغرامة لا تقل عن (5) آلاف دينار ولا تزيد على (10) آلاف دينار (مادة 37).

المطلب الرابع

الإعلام كوسيلة للعلانية في جرائم الذم والقذح والتحقيق

تعتبر جرائم الذم والقذح والتحقيق من الجرائم العامة التي جاء تنظيمها في قانون العقوبات العام، وما صلتها بالإعلام إلا بحضور وسائله كأدوات للنقل والعلانية. وهذه النوع من الجرائم يندرج شكلاً ضمن محظورات النشر، إلا أن التركيبة العضوية له دفعت بنا تجاه تخصيصها في التأصيل النظري والتناول الموضوعي. هذا، ولا يعتبر في تجريم هذه الأفعال بحد ذاته أي انتهاك لأي من الحقوق، بل فيه كفالة لعدم التعدي على سمعة الآخرين وشرفهم، وعدم الاعتداء على قرينة البراءة وحسن النية المفترض في الآخرين. ولكن تجريم مثل هذه الأشكال من المسالك لا يفترض به أن يبقى على إطلاقه فيقيد العمل الإعلامي، ويعرقل دوره في دعم النظام الديمقراطي ومبادئ الشفافية ومكافحة الفساد والحكم الرشيد.

ولذلك يتوجب وجود ضوابط ومعايير قانونية واضحة تنظم ما هو مباح وما هو محرم يستوجب العقاب، وبهذا الخصوص تكون النصوص التشريعية في العادة قاصرة عن التنظيم الدقيق لهذا الموضوع، في حين يكون الدور الأبرز للسلطة التقديرية للقضاء في ذلك التمييز، ولكن يتوجب هنا تضمين النصوص التشريعية لصلاحيه القضاء في هذا الخصوص.

يفرد هذا المطلب ثلاثة فروع: يعرض الأول للتمييز بين الجرائم والجزاءات المترتبة عليها، في حين يعرض الثاني للاستثناءات على التجريم (الإباحة)، أما الفرع الثالث فيعرض لدور القضاء في قضايا القذف والتشهير.

الفرع الأول

التمييز بين الجرائم والجزاءات المترتبة عليها

تم تجريم الذم والقذح والتحقيق في كل من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، وقانون العقوبات الساري في قطاع غزة، وقد حاول كل منهما تعريف كل من تلك الجرائم وتمييزها بعضها عن بعض. فوفقاً للقانون الساري في الضفة الغربية يظهر أن التحقيق غير متصور بوسائل العلانية على عكس الذم والقذح اللذين تشترط فيهما العلانية؛ وما يجمع بين الذم والقذح هو أنهما ينالان من المجني عليه بالتعرض لشرفه وكرامته واحتقاره من قبل الناس، وما يفرق بينهما أن الذم لا يكون إلا بسناد مادة معينة (مادة 188).

وتختلف عقوبة الذم والقذح والتحقيق تبعاً للمعتدى عليهم، فعقوبة «الذم» الحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين، وعقوبة «القذح» الحبس من شهر إلى ستة أشهر أو بغرامة (10-50) ديناراً «إذا كان موجهاً إلى مجلس الأمة أو أحد أعضائه أثناء عمله أو بسبب ما أجراه بحكم عمله أو إلى إحدى الهيئات الرسمية أو المحاكم أو الإدارات العامة أو الجيش أو إلى أي موظف أثناء قيامه بوظيفته أو بسبب ما أجراه بحكمها» (المادتين: 191، 193).

وإذا ما كان من «ثبتت جرأته بإطالة اللسان على جلالة الملك» أو «المس بكرامة جلالته» أو «الملكة أو ولي العهد أو أحد أوصياء العرش أو أحد أعضاء هيئة النيابة»، تكون العقوبة من سنة إلى ثلاث سنوات (مادة 195). أما «التحقيق» فيعاقب عليه بالحبس من أسبوعين إلى ستة أشهر أو بغرامة (5-30) ديناراً أو بكتلة العقوبتين إذا «كان موجهاً إلى موظف»، وبالحبس من شهر إلى سنة إذا كان الموظف «ممن يمارسون السلطة العامة، وبالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين إذا كان على «قاضٍ في منصة القضاء» (مادة 196).

أما قانون العقوبات الساري في قطاع غزة، فقد بدأ أنه يشمل تحت مفهوم «القذف» كلا من «القدح» و«الذم»، وقد ميز بينهما وفقاً لمعيار أداة أو وسيلة أو شكل النشر. فيكون «القدح» من خلال النشر «بواسطة الطبع أو الكتابة أو الرسم أو التصوير أو أية واسطة أخرى غير مجرد الإيماء أو اللفظ أو الصوت» (مادة 1/201)، أما «الذم» فيكون بالنشر الشفوي (مادة 1/202). هذا فيما عاقب على الذم بوصفه جنحة بالحبس مدة سنة، في حين لم يحدد عقوبة القذف واكتفى بتوصيفها كجنحة، بمعنى أن تحديد العقوبة يأخذ الحكم العام بعقوبات الجنح. هذا، وقد نص القانون صراحة على أنه «ليس من الضروري لإثبات القذف أو الذم أن يكون القذف معبراً عنه مباشرة أو بصراحة تامة، بل يكفي أن يكون في الإمكان استنتاج معنى القذف وتطبيقه على الشخص الذي يزعم أنه قذف في حقه ... أو من ظروف خارجية أو بعضه من هذا وبعضه من ذاك» (مادة 3/203).

الفرع الثاني

الاستثناءات على التجريم (الإباحة)

أورد كل من قانوني العقوبات السارين في الضفة الغربية وقطاع غزة حالات يستثنى بها تجريم أي من أفعال الذم أو القذف، بمعنى جعلها مباحة، وغير معاقب عليها، ويلحظ هنا شبه وتوافق كبير بين أحكام القانونين بهذا الخصوص؛ إذ إن الاختلاف يكاد يقتصر على تبديل بعض مسميات الأجهزة الرسمية في الكيان السياسي. فقد أباح القانونان نشر القذف والذم إذا كان «صحيحاً ويعود بالفائدة على المصلحة العامة».¹⁹³

كما أباح كل منهما جملة من الحالات الأخرى ودون تعليقها على شرط الصحة أو سلامة النية، وهي: إذا كان موضوع الذم أو القذف قد نشر من قبل الحكومة أو البرلمان (أو أذيع في البرلمان) أو في مستند أو محضر رسمي، أو إذا كان نشر أثناء إجراءات قضائية من قبل شخص اشترك فيها (كقاضٍ أو محام أو شاهد أو فريق في دعوى)، أو إذا قيل أو أبرز أثناء إجراءات قضائية غير سرية أو محظور بخصوصها النشر.¹⁹⁴

وعن علاقة ناشر الذم بـ«صاحب المصلحة» (يقصد المتهم) فقد أورد كل من القانونين حكماً بعدم «مؤاخذاة» الناشر إذا ما وقع الفعل «بسلامة نية»، وكانت العلاقة بينهما من شأنها أن «تجعل الناشر إزاء واجب قانوني

193 : مادة (1/198) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، والمادة (1/205) من قانون العقوبات الساري في قطاع غزة.

194 : مادة (3-2/198) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، والمادة (206) من قانون العقوبات الساري في قطاع غزة.

يقضي عليه بنشر ذلك الموضوع لصاحب المصلحة بالنشر».¹⁹⁵ وفيما اكتفى القانون الساري في الضفة الغربية بهذا الحكم، جاء القانون الساري في قطاع غزة ليفصله، ويحدد متى لا تتوافر سلامة النية (مادة 208).

الفرع الثالث

دور القضاء في قضايا القذف والتشهير

سبق أن أشرنا للدور الهام الذي يلعبه القضاء في تطبيق أحكام القانون فيما يتعلق بالجريمة والعقاب، والفصل بين المتخاصمين في قضايا الإعلام وخصوصا فيما يتعلق بدعاوي القذف والتشهير. وقد يتجاوز دور القضاء التطبيق الأعمى لعموميات أحكام النصوص التشريعية لصالح حرية الإعلام، هذا إذا ما كان يتمتع القضاء باستقلاله ودوره المعترف بين السلطات.

وأقد أتجهت كثير من الأحكام القضائية في عدد من الدول باتجاه إباحة القذف في حق الموظف العام إذا ما ثبت حسن نية القاذف واعتقاده بصحة طعنه وقصد المصلحة العامة لا التشهير. ومن ذلك استقراء أحكام محكمة النقض المصرية بهذا الخصوص، ولكن مع جعل عبء إثبات حسن النية وقصد المصلحة العامة على القاذف.¹⁹⁶ وفي هذا الصدد يجدر التنويه إلى أن المسلك السليم يتمثل بجعل عبء الإثبات على الطاعن (النيابة العامة أو المضرور)، وخصوصا فيما يتعلق بالطعن في صحة الخبر المنشور،¹⁹⁷ أو في حسن النية وقصد المصلحة العامة، ومن ذلك ما هو حاصل في كل من ألمانيا والولايات المتحدة والنمسا.¹⁹⁸

كما أن التوجه المعاصر بخصوص هذا النوع من الجرائم في التشريع والقضاء، هو أن النقد السياسي يعتبر من النقد المباح والقذف غير المجرم، وأن لا يعاقب على القذف بحق الشخصية العامة إذا ما كان متعلقا بدورهم الرسمي في المجتمع، بمعنى تحصين حياتهم الشخصية وتجرير الاعتماد عليها، وهنا تثار إشكالية صعوبة الفصل بين الاثنين.¹⁹⁹ ومناطق هذه الإباحة ينبع من عدة اعتبارات، من بينها كون النقد الموجه للشخصية العامة بمثابة أحد التكاليف الملقاة على عاتق المشتغل بالحياة العامة والمراكز الحكومية خصوصا، وارتباطا بالقلق الطبيعي الذي ينظر به عامة الناس والإعلاميون إلى تلك الشخصيات، التي ترتبط مصالحهم الشخصية بما تقوم به هذه الشخصيات.²⁰⁰ في هذا الخصوص تجدر الإشارة إلى المبدأ القضائي الذي جاءت به المحكمة الدستورية المصرية بقولها:

195 : مادة (199) من قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، والمادة (207) من قانون العقوبات الساري في قطاع غزة.

196 الجمل 1999، 16.

انظر في أمثلة على سوابق قضائية مصرية لمحاكمة صحافيين بجرائم القذف: الجمل 1999، 15-18. و: محسن 1997، 12.

197 الجمل 1999، 14.

198 انظر: أبو خاطر ودودنسكي 1997، 39-40.

199 انظر: الحلو 2006، 251-254. و: الجمل 1999، 14-15. و: شقير 1996، 39-40.

200 انظر رأي محمد عبد الله في: محسن 1997، 23-24.

إن انتقاد الشخصيات العامة بمراجعة سلوكها وتقييمه، وهو حق متفرع من الرقابة الشعبية، النابعة من يقظة المواطنين المعنيين بالشؤون العامة، الحريصين على متابعة جوانبها السلبية وتقرير موقفهم منها.²⁰¹ كذلك فقد طورت التجربة الأمريكية مبدأ مؤداه «أن الدولة لا بد أن تسمح للحوار بأن يستمر مهما بدا هذا الحوار بغضاً، ولا يسمح للحكومة بأن تعاقب المتحدث إلا عندما يكون النظام الاجتماعي في خطر شديد».²⁰²

وقد يكون من المناسب هنا إيراد إشارة تتعلق بما صرحت به إحدى المحاكم الأوروبية كمبدأ قضائي بقولها: «إن ما يعينها ليس التوفيق بين مبدئين متناقضين تقصد المصالح العامة والخاصة من جهة وحرية التعبير عن الرأي من جهة أخرى [وإنما حماية مبدأ حرية التعبير الذي هو عرضة لعدد من الاستثناءات التي يجب تحديدها بدقة متناهية».²⁰³

وبذلك يتضح مدى أهمية وجود قضاء مستقل ونزيه ليلطف جور الأحكام التشريعية ويفصل عمومية ألفاظها لصالح حرية الإعلام، فالتطاول على الحكومات في بعض الدول الأوروبية من قبل الإعلام معاقب عليه بنصوص تشريعية، ولكن القضاء يفصل في هذه القضايا بحرية ونزاهة، وفي بعض المجتمعات النامية لا يستوجب عقوبات صارمة بموجب نصوص تشريعية، ولكن تكون أحكام القضاء أكثر جوراً.²⁰⁴ هذا، والأصل أن يكون للقضاء دور معتبر وأساسي في الرقابة على كفالة حرية الإعلام وحقوق الإعلاميين.²⁰⁵

كذلك فقد ذهبت عدد من الدول المتقدمة باتجاه عدم تلغيم تشريعاتها بقوائم المحظورات بألفاظ عامة، وأناطت بالمحاكم العليا مسألة «تحقيق تكافؤ بين النظام العام وحرية التعبير»، ومن ذلك التجربة الأمريكية.²⁰⁶ هذا، وقد أخذت قضايا التشهير في الولايات المتحدة مع بداية القرن التاسع عشر تتعلق تدريجياً بالقانون المدني أكثر من كونها موضوع محاكمات جنائية،²⁰⁷ بمعنى أن الحكم لا يكون إلا بتعويض المتضرر مالياً ومعنويًا عن الضرر الذي ألحقه به المشهر. كما أن هناك من يشير إلى أنه في كثير من الدول الغربية (كالولايات المتحدة وألمانيا والسويد) قلما يكون حكم القضاء في قضايا التشهير لصالح المدعين.²⁰⁸

أما في التجربة الفلسطينية، فهناك من يشير إلى عدم وجود «حالات كافية أو مكتملة يمكن دراستها لحالات أو قضايا تم من خلالها مقاضاة صحافي»، وذلك نظراً لطابع «العشائرية» و«الروح الوطنية» و«التسامح» في

201 انظر: الحلو 2006، 253-254.

202 أبو خليل 2011، 286.

203 أبو خاطر ودونسكي 1997، 18.

204 رويتر وزيبولد 2001، 54-55. (برأيهما أن القضاء في السلطة الفلسطينية ينطبق عليه المسلك السابق).

انظر في بعض السوابق القضائية الغربية بهذا الخصوص: الحلو 2006، 252-253. و: أبو خليل 2011، 283-289.

205 عبد الحميد 2005، 42.

206 أبو خليل 2011، 282.

207 أبو خليل 2011، 284.

208 أبو خاطر ودونسكي 1997، 38.

المجتمع الفلسطيني، فكثير من القضايا تجد لها «حلولاً توافقية قبل وصولها إلى المحكمة والبت فيها من قبل القضاء».²⁰⁹ ومن التطبيقات القضائية القليلة الدعوى التي رفعتها هيئة إذاعة وتلفزيون فلسطين ضد إحدى الصحفيات بتهمة الذم والتشهير، وقد حكم فيها قاضي صلح رام الله بعدم قبول الدعوى الجزائية، وبراءة الصحافية.²¹⁰

ومن أحدث القضايا التهمة الموجهة من قبل محافظ بيت لحم ضد مدير راديو بيت لحم، بتهمة الذم والتحقير، والإساءة للأفراد والإضرار بهم، وفي حين أسقطت التهمة الأولى عنه، ما زالت القضية منظورة أمام القضاء بخصوص التهمة الثانية.²¹¹

209 انظر: الأصفر 2010. 33.

210 انظر: الأصفر 2010. 34.

211 انظر: http://www.pnn.ps/index.php?option=com_content&task=view&id=112147

&Itemid=40

وأيضا: www.alif.ps/atemplate.php?id=13633

خاتمة

إن حرية الإعلام «سليلة شرعية» للنظرية العامة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وترتبط بجملة من الحقوق والحرريات الأخرى، بمستويات عمودية وأفقية، وتتصل بها إضافة إلى «البعد العضوي»، يبعد وظيفي يتمثل بالدور الذي تضطلع به حرية الإعلام في حماية حقوق الإنسان وحرياته والدفاع عنها، بوصفها «الناطق الرسمي» لها والمعبر الحقيقي عنها.

هذا، ولا يكون القانون دائما في مواجهة حرية الإعلام كما هو الفهم السائد لدى كثيرين، بل هو أيضا وفي كثير من الأحيان في صالحها. وبالتالي لا يشكل التنظيم القانوني للإعلام بحد ذاته انتهاكا للحرية، وإنما الانتهاك يكون في مضمون أحكامه، إذا ما غالت في تقييد الحرية لصالح اعتبارات ومبادئ فضفاضة وغير محددة بدقة كالأمن والنظام العام والعادات والتقاليد.

وقد عرضت الدراسة في هذا السياق إلى تنفيذ نظريات مغالية أو متطرفة من قبيل «خير قانون للإعلام هو عدم وجود قانون» و«الحق المطلق لحرية التعبير». كما أشارت الدراسة إلى أن أغلب دول العالم تنظم الإعلام بموجب تشريعاتها الداخلية، وما المفاضلة بين الأنظمة القانونية للدول إلا من حيث درجة مراعاتها للمعايير الدولية والنظرية العامة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

تم تحليل التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين من خلال ثلاثة جوانب أو موضوعات قانونية-تنظيمية: الموضوع الأول، له صلة ب الجوانب الدستورية والحقوقية، وقد أوصت الدراسة فيما أوصت بخصوصها بضرورة المساواة بين جميع المواطنين بتمتعهم بحرية الإعلام دون اشتراط امتهان الإعلام والصحافة، بالإضافة إلى ضرورة وجود كفالة دستورية صريحة للحق في الحصول على المعلومات، والملكية الفكرية، وسرية مصادر المعلومات. ناهيك عن ضرورة تمكين القضاء من القيام بأدواره المتعددة في كفالة حرية الإعلام سواء بصفته الدستورية أو الإدارية أو الجزائية أو المدنية.

أما الموضوع الثاني، فيتصل ب علاقة السلطة التنفيذية بوسائل الإعلام (حرية الإعلام والنظام الإداري)، وقد تبين لنا من خلال الدراسة أن التنظيم القانوني لحرية الإعلام في مناطق السلطة الفلسطينية يغالي في توسيع صلاحيات وزارة الاعلام بشكل يحد من حرية الإعلام. كما يمنح النظام القائم لبقية المؤسسات الحكومية ذات الصلة حق الرقابة والإشراف على وسائل الإعلام، بشكل من شأنه تعطيل حرية الإعلام وإلزام أصحابها بإجراءات وقيود شتى، أبرزها نظام الترخيص الذي نوصي بإلغائه والاستعاضه عنه بنظام أو إجراءات أكثر عملية ومراعاة لحرية الإعلام كنظام الإخطار مثلا.

كذلك، فقد انتقد النظام القانوني القائم لكونه يتدخل في تنظيم شؤون المهنة الإعلامية التي هي من اختصاص النقابات المهنية، كاشتراطه شروطا معينة في رؤساء التحرير والكادر العامل في وسائل الإعلام. وفي

هذا الصدد نوصي بضرورة إصدار قانون جديد لنقابة الصحفيين ليحل مكان القانون الأردني الساري الآن. كما توصل الباحث إلى وجود مبالغة في تقدير الحد الأدنى لرأس مال وسائل الإعلام، وذلك دون استناد إلى دراسة علمية أو معايير واضحة من أجل وضع الحد الأدنى؛ والأجدي بدلا من أن تطلق الأحكام جزافا، التوصية بإحالة الموضوع إلى الدراسة المختصة من قبل الخبراء، ليقدروا القيمة الأنسب لذلك اتفاقا وهدف هذا التحديد، ألا وهو مدى مصداقية وسائل الإعلام تلك، وثقة الجمهور بها، وكما لا يكون العمل الإعلامي عرضة للعشوائية والتخبط الفردي.

ومن أهم التوصيات على هذا الصعيد ضرورة إلغاء جميع أشكال الرقابة القبلية على وسائل الإعلام، بما في ذلك المبطن منها كالإيداع القبلي للمطبوعات لدى وزارة الإعلام، وكذلك إلغاء مختلف الإجراءات الإدارية التي هي أساسا من اختصاص القضاء كالحجز والمصادرة والإغلاق وما إلى ذلك.

هذا، وتدعم الدراسة التوجه الأهلي والرسمي لإنشاء المجلس الأعلى للإعلام ليحل مكان وزارة الإعلام، ولكن ليس بالصيغة التي يطرحها مشروع القانون الخاص به ومشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع؛ ذلك أن المجلس في حال إنشائه وفقا للأحكام التي يتضمنها المشروعان سيحتفظ بقدر واسع من الصلاحيات التي تتمتع بها وزارة الإعلام الآن بشكل من شأنه عرقلة حرية الإعلام. ولذلك، نوصي بضرورة مراجعة هذه الصلاحيات، كما نوصي بأن يكون مجلس الإعلام الأعلى هيئة مستقلة غير مرتبطة بأي من أجهزة المؤسسة الحكومية بشكل إداري أو إشرافي، وأن يقتدى في ذلك بشكل أو نموذج «الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان».

أما الموضوع الثالث، فيتصل بحرية الإعلام والنظام الجزائي (التجريم والعقاب)، وقد أوصت الدراسة بضرورة تدارك غموض وعمومية النصوص التشريعية بشكل من شأنه أن يفت في عضد مبدأ الشرعية (بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص). كذلك يؤخذ على مجمل أحكام العقوبات المغالاة والتغليظ في تقديرها، وخصوصا أنها تنص على عقوبات الحبس في موضوعات هجرتها أغلب الأنظمة القانونية المتقدمة، واستبدلت بها التعويض المالي.

كما توصي الدراسة بضرورة التعامل مع قضايا الذم والقذح والتحقير بنوع من الخصوصية متى اتصلت بالعمل الإعلامي، مراعاة لطبيعته والدور الاجتماعي والسياسي والتنموي له، واعتبار النقد السياسي نقدا مباحا متى توافرت المصلحة العامة وحسن النية، وتمكين القضاء من الاضطلاع بدوره في هذا الخصوص. كما نوصي بضرورة وجود نظام جزائي خاص بقضايا الإعلام، وخصوصا فيما يتعلق بضرورة عدم الإبقاء على الحبس الاحتياطي في هذا النوع من القضايا.

فيما يتعلق بالملاحظات العامة، يؤخذ على التنظيم القانوني الفلسطيني للإعلام القصور التشريعي (عدم الشمولية)، وعدم الانسجام بين مختلف التشريعات، بل وحتى أحيانا بين أحكام التشريع الواحد. كما يؤخذ شكلا على أغلب التشريعات ذات الصلة عدم ترتيب أحكامها وتبويبها بشكل علمي سليم، بالإضافة إلى بعض مواضع الغموض والركاكة ومجانبة الصواب في الصياغة التشريعية.

هذا ولا يشكل مشروعا قانوني المجلس الأعلى للإعلام والإعلام المرئي والمسموع تطورا إيجابيا لصالح حرية الإعلام، وإنما قد أفقدها التعديل المتكرر بين شد وجذب، كثيرا من المبادئ الأساسية في الصياغة التشريعية حتى وصلا بها حدّ التناقض وعدم الانسجام بعضها مع بعض. علما بأن الجهود الرسمية ذاهبة إلى إقرارها وإصدارها دفعة واحدة. كذلك فإن صدور هذين المشروعين بصيغة معدلة وسليمة لن يغير شيئا من واقع قانون المطبوعات والنشر المشبع بالمتالب.

ولذلك نوصي بإعداد مشروع قانون جديد بمثابة «قانون أساس للإعلام» يتم فيه تنظيم مختلف قطاعات الإعلام المطبوع والمرئي والمسموع، بالإضافة إلى تنظيم وسائط الإعلام الإلكتروني (الإعلام الجديد) الذي ما زال بلا تنظيم قانوني. ذلك إلى جانب تأسيس وتنظيم المجلس الأعلى للإعلام أو «الهيئة المستقلة للإعلام». وليقوم هذا القانون الجديد بإلغاء مختلف التشريعات السارية وينحي جانبا المشاريع المطروحة، ليكفل تنظيمًا قانونيا سليما لقطاع الإعلام، ويكفل حماية المستغلين بالعمل الإعلامي وليس فقط تقييد سلوكهم المهني. ويتوجب أن يكون ذلك من خلال الشراكة من قبل الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والإعلاميين أنفسهم، وبالاستعانة بخبرات أكاديمية متخصصة في القانون والإعلام. ذلك أن هذه الآلية تبقى المنهجية الأفضل لضبط العلاقة بين المصلحتين، بل وبين مختلف المصالح المتضاربة الأخرى في المجتمع.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

القسم الأول: التشريعات والمواثيق المحلية

أ. وثائق أساسية:

- وثيقة إعلان الدولة الفلسطينية (1988)
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003)
- قرار الرئيس رقم (1) لسنة 1994
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني (2000)

ب. قوانين:

- قانون حقوق الطبع والتأليف البريطاني [سنة 1911]
- قانون نقابة الصحفيين الأردني [رقم (17) لسنة 1952]
- قانون العقوبات الأردني [رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته]
- قانون العقوبات الانتدابي [رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته]
- قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995
- قانون رقم (3) لسنة 1996 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية
- قانون الإحصاءات العامة رقم (4) لسنة 2000
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005
- قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة

ج. مراسيم:

- مرسوم رئاسي رقم (3) لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض
- مرسوم رقم (2) لسنة 2010 بشأن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون الفلسطينية

د. قرارات مجلس وزراء:

قرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2004 بشأن نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية والفضائية واللاسلكية
قرار مجلس الوزراء رقم (213) لسنة 2004 بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام

هـ. مشاريع تشريعات:

مشروع دستور دولة فلسطين (المسودة الثالثة، آذار 2003)
مشروع قانون الصحافة والإعلام (2005)
مشروع قانون الإعلام المرئي والمسموع (المسودة الأخيرة، 2011)
مشروع قانون مجلس الإعلام الأعلى (2011)

القسم الثاني: المعاهدات والمواثيق الدولية

أ. اتفاقيات ثنائية (منظمة التحرير الفلسطينية - إسرائيل):

اتفاقية إعلان المبادئ - أوسلو (1993)
اتفاقية القاهرة «غزة أريحا أولاً» (1994)
اتفاقية «واي ريفير» (1998)

ب. اتفاقيات دولية شارعة:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966/1976)
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966/1976)
اتفاقية حقوق الطفل (1990)

ج. مواثيق دولية تأسيسية:

ميثاق الأمم المتحدة (1945)
الميثاق التأسيسي لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة - اليونسكو (1945)

د. قرارات وإعلانات منظمات دولية:

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (59) عام 1946

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (110) عام 1947

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (127) عام 1947

إعلان اليونسكو «بشأن المبادئ الأساسية الخاصة بإسهام وسائل الإعلام في دعم السلام والتفاهم الدولي،

وتعزيز حقوق الإنسان، ومكافحة العنصرية والفصل العنصري والتحريض على الحرب» (1978).

إعلان اليونسكو «بشأن تعزيز استقلال وتعددية وسائل الإعلام العربية»، إعلان صنعاء (1996).

هـ. مواثيق إقليمية:

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (1950)

الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004)

ثانياً: قائمة المراجع

- أبو خاطر، ياسر، ونتاشا دودنسكي. 1997. قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني: دراسة مقارنة مع الديمقراطيات الغربية. منشورات المجتمع المدني (3). القدس: مركز إسرائيل/ فلسطين للأبحاث والمعلومات.
- أبو خليل، فارس جميل. 2011. وسائل الإعلام: بين الكبت وحرية التعبير. عمان: دار أسامة.
- أبو دهيم، موسى. 2008. «حق المواطن في الحصول على المعلومات». تسامح، عدد 21: 103-120.
- أبو دية، أحمد. 2005. حرية الوصول إلى المعلومات في فلسطين. عزمي الشعبي، إشراف. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
- أبو رمضان، محسن. 2003. «نظرة على الحق في الرأي والتعبير في قطاع غزة». في: حرية الرأي والتعبير: التجربة الفلسطينية. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان.
- ادعيس، معن. 2006. «اختصاصات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع اختصاصات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في المجال التشريعي». في: صلاحيات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع اختصاصات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، 5-18. سلسلة تقارير قانونية (66). رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن.
- إسماعيل، دنيا الأمل. 2010. «الحرص على المعايير المهنية ورفض الرقابة». في: أخلاقيات مهنة الصحافة الممارسة فلسطينياً، 7-12. نبال ثوابته، تحرير. رام الله: مركز تطوير الإعلام بجامعة بيرزيت.
- الأصفر، عماد. 2010. «خضوع الصحفيين للمحاكمة». في: أخلاقيات مهنة الصحافة الممارسة فلسطينياً، 28-35. نبال ثوابته، تحرير. رام الله: مركز تطوير الإعلام بجامعة بيرزيت.
- البرغوثي، بلال. (د.د). دراسة الحق في الحصول على المعلومات وواقعه في فلسطين. أحمد حماد، ساعد في الإعداد. رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية (مدى).
- البرغوثي، معين، ورشاد توام. 2010. النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات الناظمة للأمن والقضاء الثوري. رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت.
- البكري، علاء. 1996. «قانون المطبوعات والنشر: نقد وتحليل». في: حرية الرأي والتعبير والصحافة من أسس المجتمع الديمقراطي (وقائع اليوم الدراسي الثاني حول قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لعام 1995، 23-33. (د.م): مركز الدفاع عن الحريات ودار والشرارة للنشر.
- توأم، رشاد. 2008. حق المؤلف: الماهية والحماية الجزائية. رام الله: مركز أوغاريت الثقافي.
- توأم، رشاد، وعزام طوافشة، وسعاد جعوان. 2010. «الإيداع القانوني وفقاً لتشريعات حق المؤلف:

- نحو نظام فلسطيني خاص وفعال». سياسات، عدد 12: 141-121.
- توام، رشاد. مادة تدريبية غير منشورة حول «العلاقة بين العمل الإعلامي وحماية الملكية الفكرية»، مقدمة خلال ورشة تدريبية حول «تعزيز قدرات المحامين في التعامل مع قضايا الحريات الإعلامية». منظمة من قبل معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، والمركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية (مدى)، ونقابة المحامين الفلسطينيين، وبتمويل من منظمة اليونسكو. (شباط/ فبراير 2011).
- جبارين، سامي. 2008. «الحريات الإعلامية في الأراضي الفلسطينية خلال العام 2007». تسامح، عدد 21: 170-163.
- الجمال، سعيد. 1999. «حرية الصحافة وقيود التشريعات». الدراسات الإعلامية، عدد 94: 9-19.
- حافظ، أسما حسين. 1997. التشريعات المنظمة للصحافة وأحكام جرائم العلانية والنشر. (د.م): دار الأمين.
- حبيب، هاني. 2008. «حرية الوصول إلى المعلومات بين السرية والحماية». تسامح، عدد 21: 79-94.
- حرب، أحمد. 1996. «ملاحظات حول قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995». في: حرية الرأي والتعبير والصحافة من أسس المجتمع الديمقراطي (وقائع اليوم الدراسي الثاني حول قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لعام 1995، 68-72. (د.م): مركز الدفاع عن الحريات ودار الشرارة للنشر.
- الحو، راغب. 2006. حرية الإعلام والقانون. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- الخطيب، سعدى. 2009. التنظيم القانوني لحرية الإعلام المرئي والمسموع. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- الخطيب، سعدى. 2006. القيود القانونية على حرية الصحافة، منذ العهد العثماني وحتى العهد الحالي: دراسة مقارنة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- الخطيب، نبيل. 1996. «قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني...». في: حرية الرأي والتعبير والصحافة من أسس المجتمع الديمقراطي (وقائع اليوم الدراسي الثاني حول قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لعام 1995، 99-104. (د.م): مركز الدفاع عن الحريات ودار الشرارة للنشر.
- الراعي، أشرف فتحي. 2011. حرية الصحافة في التشريع ومواءمتها للمعايير الدولية: دراسة مقارنة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- رويتز، كريستوف، وإيرمتراد زيبولد. 2001. الإعلام وحرية الرأي في فلسطين. عارف الحجاي، ترجمة. فلسطين: مؤسسة هاينريخ بويل ومعهد الإعلام بجامعة بيرزيت.
- زلطة، عبد الله. 2003. تشريعات الصحافة والإعلام في مصر مع أحدث أحكام المحكمة الدستورية الصادرة في قضايا الصحافة. القاهرة: (د.ن).

- سعد، عاطف. 2003. «حرية الرأي والتعبير: العقبات وأفاق المستقبل». في: حرية الرأي والتعبير: التجربة الفلسطينية، 59-88. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان.
- السلمي، سعيد، وتوبي ميندل. 1999. «مذكرة حول قانون المطبوعات والنشر». في: قانون المطبوعات والنشر: دراسات وملاحظات نقدية، 25-45. عمار الدويك، محرر. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. سليمان، ملكي. 2006. «الصحافة: ضرورة سن قوانين تنظم عمل وسائل الإعلام الرسمية وتركز على استقلاليتها ماليا». تسامح، عدد 13: 145-154.
- شعبان، محمد عطالله. 2007. حرية الإعلام في القانون الدولي. الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب. الشعيبي، عزمي. 1999. «العلاقة بين القانون الأساسي وقانون المطبوعات والنشر». في: قانون المطبوعات والنشر: دراسات وملاحظات نقدية، 3-10. عمار الدويك، محرر. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن.
- شكير، رزق. 1996. «ملاحظات حول قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995». في: حرية الرأي والتعبير والصحافة من أسس المجتمع الديمقراطي (وقائع اليوم الدراسي الثاني حول قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لعام 1995، 34-43. (د.م): مركز الدفاع عن الحريات ودار الشراة للنشر. الشواربي، عبد الحميد. 1997. جرائم الصحافة والنشر وقانون حماية حق المؤلف والرقابة على المصنفات الفنية: في ضوء القضاء والفقهاء الإسكندرية: منشأة المعارف.
- عبد الحميد، مهند. 2005. دور الإعلام الفلسطيني في مواجهة الفساد. عزمي الشعيبي، إشراف. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
- عبد الحميد، مهند. 2010. «ديالكتيك.. القضاء والإعلام». في: أخلاقيات مهنة الصحافة الممارسة فلسطينيا، 45-52. نبال ثوابته، تحرير. رام الله: مركز تطوير الإعلام بجامعة بيرزيت.
- عبد المجيد، قدرى علي. 2008. الإعلام وحقوق الإنسان: قضايا فكرية ودراسة تحليلية وميدانية. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- عبد المجيد، ليلي. 2001. تشريعات الصحافة في الوطن العربي الواقع وأفاق المستقبل. القاهرة: العربي للنشر والتوزيع.
- العبيدي، نوال. 2009. الجرائم الماسة بحرية التعبير عن الفكر. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع. علاونة، ياسر. 2008. «حرية الرأي والتعبير في فلسطين بين المواثيق الدولية والتشريعات الفلسطينية». تسامح، عدد 21: 133-141.
- العمرى، وليد. 2010. الصحافة الفلسطينية: ثلاث مطارق وسندان. رام الله: مركز رام لدراسات حقوق الإنسان.

العودات، حسين. 2004. «الحق في الاتصال والسياسات الإعلامية العربية». في حرية الإعلام في العالم العربي والغرب. سلسلة براعم. دمشق: اللجنة العربية لحقوق الإنسان، والمؤسسة العربية الأوروبية للنشر (أوراب)، والأهالي للنشر والتوزيع.

الغول، أحمد نهاد. 2006. حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والتشريعات المحلية. سلسلة تقارير قانونية (65). رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن.

الفاصد، أريان. 1999. أصوات الصمت: تقرير حول حرية التعبير في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية. سلسلة تقارير قانونية (9). رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن.

فرحات، محمد نور. 2004. «القانون والحرية: قراءة في ملامح التنظيم القانوني لحرية الرأي والتعبير في التشريعات العربية». في حرية الإعلام في العالم العربي والغرب، 55-70. سلسلة براعم. دمشق: اللجنة العربية لحقوق الإنسان، والمؤسسة العربية الأوروبية للنشر (أوراب)، والأهالي للنشر والتوزيع.

القطاطفة، محمود. 2011أ. علاقة الإعلام الجديد بحرية الرأي والتعبير في فلسطين: الفيسبوك نموذجا. رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية (مدى).

القطاطفة، محمود. 2011ب. «الرقابة الذاتية في الصحافة الفلسطينية: عوامل التكوين وأدوات التفكيك». تسامح، عدد 32: 91-106.

قتيص، جمان. 2008. «البيئة التشريعية لحرية التعبير في فلسطين». تسامح، عدد 21: 121-132.

محسن، سميح. 1997. حرية الصحافة والتعبير عن الرأي في ظل السلطة الفلسطينية. القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون).

محسن، سميح. 2003. «الإعلام وحقوق الإنسان: منطلقات أساسية». في: حرية الرأي والتعبير: التجربة الفلسطينية، 15-57. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. 1995. ملاحظات انتقادية على قانون المطبوعات والنشر لعام 1995 الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية. نسخة الكترونية، (استرجعت بتاريخ 2011/8/1)، متوافر على: http://www.pchrgaza.org/arabic/studies/presslaw%20__1_.pdf

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان. 2007. حرية الإعلام ونزاهة الانتخابات: مجموعة وثائق حول المعايير الدولية والإقليمية. معزز الفجيري، مراجعة وتقديم. نسخة الكترونية (استرجعت بتاريخ 2011/10/1). <http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?BibID=356604>

المصري، هاني. 1996. «ورقة وزارة الإعلام». في: حرية الرأي والتعبير والصحافة من أسس المجتمع

- الديمقراطي (وقائع اليوم الدراسي الثاني حول قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني لعام 1995، 7-10. (د.م): مركز الدفاع عن الحريات ودار والشرارة للنشر.
- المصمودي، مصطفى. 1985. النظام الإعلامي الجديد. سلسلة عالم المعرفة (94). الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب.
- نزال، عمر. 2011. «مشروع قانون المجلس الأعلى للإعلام: المطلق والجوهر». مدى الإعلام، عدد 1: 9-10. نيتز، روبرت. 2008. تاريخ ارقابة على المطبوعات. فؤاد شاهين، ترجمة. بيروت: دار الكتاب الجديد المتحدة.
- ياسين، صباح. 2010. الإعلام: حرية في إنهييار. بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر.

الأشكال