ملاحظات مؤسسة الحق على مشروع قراربقانون ( ) لسنة 2023

بشأن تنظيم النشروالصحافة والإعلام

"إن قدرة وسائل الإعلام على البقاء مسألة تتعلق بحقوق الإنسان، وليست مجرد مسألة اقتصادية.

وإذا لم تتمكن وسائل الاعلام المستقلة المعنية بالمصلحة العامة من البقاء،

فسوف تتفشى المعلومات المضللة، وسوف يتعرض الصحفيون لمزيد من الانتهاكات،

وسوف يقوض حق المجتمعات في الحصول على المعلومات"

المقررة الخاصة المعنية بتعزيزوحماية الحق في حرية الرأي والتعبير

ايرين خان - تموز2022

تموز2023

أولاً: السياق

1. لا تزال الحكومة الفلسطينية تسير في ذات النهج بشأن تنسيب مشاريع قرارات بقانون للرئيس لإصدارها، هذا النهج الذي يقوم على السرية التامة دون اعلام للعموم أو اشراك المؤسسات ذات العلاقة، فضلاً عن تنسيب مشاريع القرارات بقوانين تتنافى ومقاصد المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي حددت معيار حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير لإصدار التشريعات الاستثنائية في حالات عدم انعقاد المجلس التشريعي. وفي هذا السياق تؤكد مؤسسة الحق على موقفها وموقف المؤسسات الحقوقية الرافض لاستمرار إصدار القرارات بقانون خلافاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني والذي رتب مراكز قانونية أصبح من الصعب تداركها بمرور الزمن، وما خلفته التشريعات الاستثنائية من انتهاكات طالت المبادئ الرئيسية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي والحكم الرشيد واستقلال القضاء والفصل بين السلطات وسيادة القانون.
2. ما زال منهج التفكير القائم على مبدأ فرض القيود على ممارسة الحقوق الحريات يطغو على كافة التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية؛ وفي سياق انتهاك الحق في حرية الرأي والتعبير، عملت الحكومة الحالية على الغاء المادة (22) من "مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة" والتي أكدت على حق الموظف في حرية التعبير عن الرأي بكافة الوسائل، كذلك النهج القائم على فرض القيود على تكوين الجمعيات وتأسيس وسائل الاعلام وممارسة عملها بأي شكل قانوني تختاره، فقد أصدرت الحكومة خلال العام المنصرم نظام الشركات غير الربحية لسنة 2022م والذي حمل في طياته العديد من القيود على تسجيل وعمل هذه الشركات، إضافة إلى إصدار نظام جمع التبرعات للجمعيات والذي تضمن مخالفات جسمية لقانون الجمعيات من حيث فرض الحصول على إذن مسبق من قبل وزارة الداخلية للحصول على التبرعات. ويأتي مشروع قرار بقانون بشأن تنظيم النشر والصحافة والاعلام في ذات التوجهات والتفكير من فرض قيود الترخيص ومنح مزاولة مهنة الصحافة والإذن بالحصول على المنح والهبات والتبرعات وغيرها من الأذونات التي تحد من عمل وسائل الاعلام وفق ما سيتم استعراضه بالتفصيل أدناه.
3. ما زالت كافة التشريعات التي صدرت وتصدر بعد انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان غير متوائمة مع الالتزامات التي تفرضها تلك الاتفاقيات، على الرغم من أن موائمة التشريعات الوطنية والمحلية تعد أحد أبرز الالتزامات المطلوبة من الدول بموجب الانضمام لتلك الاتفاقيات، وهذا ما دعا لجان الاتفاقيات في الأمم المتحدة، ومنها لجنة حقوق المرأة؛ ولجنة حقوق الطفل؛ ولجنة مناهضة التعذيب؛ ولجنة حقوق الإنسان، توجيه توصيات لدولة فلسطين تذكرها بالتزاماتها بموجب الاتفاقيات وأهمها ضرورة تعديل تشريعاتها بما يتواءم وينسجم مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، كما هو الحال بخصوص قرار بقانون الجرائم الإلكترونية وتشريعات القضاء، والتوقيف على ذمة المحافظ، وغيرها من التشريعات، بما يجعل هذا القرار بقانون محل نقد أيضاً من قبل لجان المعاهدات في الأمم المتحدة.
4. يأتي مشروع القرار بقانون المذكور حتى ينهي حقبة من النقاش المستمر حول استقلالية وسائل الاعلام وإلغاء وجود وزارة الاعلام واستبدالها بالمجلس الأعلى للإعلام، والذي شهد نقاشات موسعة في الأعوام 2015-2016 والتي أصدر خلالها الرئيس قرار بقانون المجلس الأعلى للإعلام ولم يتم نشره في الجريدة الرسمية؛ بسبب اعتراض مؤسسات المجتمع المدني

في حينها؛ كونه لم يراع المعايير الدولية الخاصة بالاستقلالية. ومع إعداد هذا المشروع تكون الحكومة قد حسمت خياراتها اتجاه السيطرة وفرض مزيد من القيود على وسائل الاعلام.[1]

5. على الرغم من انضمام فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية المتخصصة بحقوق الإنسان، دون تحفظات، ونشر بعضها في الجريدة الرسمية، إلا أن هذا المشروع بمجملة لم يراعِ المعايير الدولية في نصوصه وأحكامه؛ خاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المنضمة إليه دولة فلسطين بلا تحفظات والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2023/07/26م، ولا سيما المادة (19) منه والمتعلقة بحرية الرأي والتعبير بمفهومها الواسع، التي تحظر إخضاع هذا الحق لقيود قانونية، إلا إذا كانت ضرورية لاحترام حقوق الآخرين. وكذلك يخالف المشروع التعليق العام رقم (10) على المادة (19) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والتقارير السنوية الصادرة عن المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، والقرارات الصادرة عن مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة للأمم المتحدة بهذا الخصوص، الأمر الذي ينعكس سلباً على مدى انسجام هذا القرار بقانون مع المعايير الدولية، وعلى تنفيذ فلسطين لالتزاماتها الدولية بخصوص متابعة الملاحظات الختامية الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المقدمة لدولة فلسطين بخصوص التقرير الأولي الخاص بالعهد المدني والسياسي، طالما أوصتها باحترام هذه الحقوق.

6. لم يتم لغاية الآن إقرار قانون ينظم مهنة الصحافة ونقابة الصحفيين، مما يمنح الحكومة الذرائع فيما يتصل بتعريف الصحفي ومنح بطاقة التعريف للصحفيين واعتمادهم، خلافاً للممارسات الفضلى وتجارب العديد من الدول بشأن تنظيم نقابة الصحفيين ودورها في تنظيم العمل الصحفي والدفاع عن حقوق الصحفيين، بما يخالف العديد من المعايير والمبادئ والالتزامات الدولية.

ثانياً: الملاحظات الرئيسية

أولاً: نهج السرية وغياب المشاركة ومصادرة دورنقابة الصحفيين

7. كما أصبح معتاد؛ جرى تداول نسخة من مشروع قرار بقانون بشأن تنظيم النشر والصحافة والإعلام عبر وسائل مختلفة، وقد حصلت المؤسسات على نسخة منها كما هو الحال في العديد من مشاريع القوانين التي تقوم الحكومة بإعدادها دون أي إعلام أو مشاركة من الجهات ذات المصلحة، هذا وتضمن مشروع القانون (73) مادة، وشمل قضايا النشر والصحافة ووسائل الاعلام، بما يشمل تعريف الصحفي واعتماده من قبل الوزارة، ووسائل الاعلام المطبوعة والمرئية والالكترونية، وخدمات البث، ودور النشر والمكتبات، والمطبوعات الدورية والعادية، ومراكز الدراسات والأبحاث وقياس الأثر، ومكاتب الدعاية والاعلان والعلاقات العامة والخدمات، ومهام وزارة الاعلام ودورها، والتراخيص الخاصة بوسائل الاعلام كافة، وتحديد متطلبات التراخيص وإنهائها بأنظمة تصدر عن الحكومة، وفرض العقوبات على مخالفة القرار بقانون، ومنح صفة الضبط القضائي لموظفين في وزارة الاعلام بما يمنحهم الحق في التفتيش على مكاتبها وعملها، وغيرها من التفاصيل المرتبطة بالإعلام والصحافة ونشرها.

[1] ملاحظات مجلس منظمات حقوق الإنسان بشأن المجلس الأعلى للإعلام، المنشورة على موقع مؤسسة الحق، والصادرة بتاريخ 2016/1/12.

8. صادر مشروع القرار قانون دور نقابة الصحفيين بشأن تحديد معايير وتعريف الصحفي، دون الاكتراث لأي دور للنقابة في اعتمادهم بصفتها ممثلتهم؛ إذ أوجد تعريف للصحفي في باب التعريفات، وحصر اعتمادهم بوزارة الاعلام سواء للصحفيين الفلسطينيين أو الأجانب العاملين في فلسطين وإصدار بطاقات الاعتماد لهم. إضافة إلى أنه لم يعترف بأي صحفي لا يجري اعتماده من قبل الوزارة، كما حصر تنظيم قطاع الاعلام بالوزارة دون أي اعتبار أو دور لنقابة الصحفيين بالخصوص، بما يتعارض مع التزامات فلسطين بموجب الانضمام للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولا سيما المادة (19) من العهد، إذ أكدت لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام رقم (43) لسنة 2011 بشأن المادة (19) على أن فرض التسجيل والاعتماد للصحفيين يتعارض مع أحكام العهد، ولا يسمح بنظم الاعتماد المقيد إلا عندما تكون هنالك ضرورة لمنح الصحفيين امتياز للوصول إلى أماكن و/أو مناسبات معينة.[2]

9. منح القرار بقانون وزارة الاعلام مهام الرقابة على تداول المطبوعات الدورية والمصنفات وعلى رأس مال المؤسسات الإعلامية ومصادر تمويلها، والغاء التراخيص، ومنح الاذونات، وتعليق التراخيص ووقفها؛ وتسجيل الصفحات الالكترونية؛ وفرض العقوبات بما فيها اغلاق وسائل الاعلام دون قرار قضائي؛ ومنح موظفيها صفة الضبط القضائي لممارسة هذا الدور الرقابي. وبالنظر إلى هذه الصلاحيات نجد أن وزارة الاعلام والسلطة التنفيذية تفرض قبضتها على حرية العمل الإعلامي في فلسطين بما يخالف وينتهك القيم الدستورية وبخاصة المادة (3/27) من القانون الأساسي الفلسطيني الذي نص على "تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي". كما ينتهك الأسس والمعايير الدولية الخاصة بحرية واستقلال وسائل الاعلام والعمل الصحفي، بما يفرغ الحق بحرية الرأي والتعبير من مضمونه ويخالف التزامات دولة فلسطين بموجب الانضمام للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ثانياً: التراخيص والأذونات وتجديدها

10. أشارت المواد (6) و (7) من مشروع القرار بقانون أن وسائل الاعلام والمنشآت الإعلامية لا يتم إنشائها أو ممارسة أعمالها إلا بعد الحصول على رخصة من وزارة الإعلام، والأمر ذاته ينطبق على المحطات الأرضية والفضائية وخدمات البث ونقل المحتوى، التي يمكن لها ممارسة عملها بعد حصولها على الترخيص من وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات سنداً للمادة (8) من المشروع. هذا ولا يجوز إنتاج أو نشر أي مادة إعلامية أو إجراء أي قياس أو استطلاع للرأي إلا بعد الحصول على الإذن من وزارة الإعلام، وفق أحكام المادة (20) من القرار بقانون المذكور. بينما أحالت المادة (68) إلى مجلس الوزراء صلاحية إصدار "نظام تراخيص" بناء على تنسيب من الوزير، وإجراء إصدار بطاقات الصحفيين وغيرها. وتزداد خطورة هذه التراخيص والأذونات في ظل النصوص العقابية الواردة في المشروع التي تفيد إمكانية سحب التراخيص أو حرمان الجهة طالبتها من الحصول عليها أو رفض تجديدها، ضمن نصوص فضفاضة.

[2] اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الثانية بعد المائة، التعليق العام رقم 34 المادة 19 حرية الرأي وحرية التعبير، جنيف، 11-29 تموز/يوليه 2011

11. حددت المواد (18، 19) من مشروع القرار بقانون مدة زمنية محددة لأي ترخيص أو إذن يتم منحه بسنة واحدة، تستوجب بعد انتهائها تجديد الترخيص. كذلك منح الوزارة صلاحية الغاء التراخيص سواء ضمن مادة المحظورات أو أي مادة أخرى بموجب القرار بقانون أو نظام أو لائحة تصدر بمقتضاه، وهذا سيجعل من وسائل الاعلام ودور النشر تحت سيف عدم تجديد الترخيص أو الغاء الرخصة أو الإذن، مما يخالف وينتهك استقلالية وسائل الاعلام المحمية بموجب القانون الأساسي الفلسطيني والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وبخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

12. إن صلاحية منح التراخيص وتجديدها بمفهومها وسياقها الوارد في مشروع القرار بقانون سيؤدي من الناحية العملية إلى تطبيق شرط "السلامة الأمنية" المخالف للقانون الأساسي، والمعايير الدولية ذات العلاقة وقرار مجلس الوزراء بإلغاء شرط السلامة الأمنية الذي اتخذه بجلسته رقم (133) المنعقدة بتاريخ 2012/04/24م. كما ويخالف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية باعتبار شرط السلامة الأمنية لا أساس قانوني له في القانون ويعتبر ممارسته مخالفة للقانون الأساسي والتشريعات النافذة. وينتهك هذا النهج التزامات فلسطين بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي أكد على عدم فرض أي قيد فيما يتصل بإنشاء وسائل الاعلام والتقيد التام بأحكام المادة (19) من العهد، والملاحظات الختامية الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بالخصوص

ثالثاً: ضوابط العمل الصحفي وحماية الصحفيين

13. تضمن مشروع القرار بقانون في المادة (4) نصوص عامة فيما يتصل بسلوك الصحفيين بأخلاق المهنة وآدابها، فيما لا يوجد مدونة سلوك خاصة بالصحفيين الفلسطينيين ومن غير المعلوم مصدر هذه النصوص؛ والتي أشارت إلى وجوب التزام الصحفيين بنقل المعلومة بأمانة ودقة والاستقلالية وعدم التحيز؛ فضلاً عن الحيادية وعدم الانحياز، إضافة إلى فرض عقوبة على الصحفيين الذين يخالفون هذه الضوابط بالغرامة التي تصل إلى 5000 دينار. حيث أن إدراج مثل هذه النصوص العامة غير المعلومة وغير المبنية على معايير تحدد ماهية هذه المبادئ وكيفية الوصول إلى انتهاكها، يعتبر تزيد تشريعي غير ذي جدوى، يمّكن من استغلاله من الجهات الرسمية بتفسيرات للتضييق على العمل الصحفي وخلق رقابة مسبقة على الصحفيين، بما يفرغ الحق في حرية الرأي والتعبير من مضمونه

14. تضمن مشروع القرار بقانون في المادة (5) تحت مسمى حماية الصحفيين حظر تهديد الصحفي أو الاعتداء عليه أثناء ممارسة عمله، والتأثير عليه لإفشاء مصادر معلوماته، ووضع عقوبة على من يخالف أحكام هذه المادة، وبتعريف الشخص الوراد في القرار بقانون يتضح أنه الشخص الطبيعي أو المعنوي، ولم يتطرق مشروع القرار بقانون إلى الاعتداءات التي تطال الصحفيين من قوى الأمن والمكلفين بإنفاذ القانون؛ ولم يتطرق كذلك إلى معدات الصحفيين في حال جرى الاعتداء عليها وتحطيمها أو مصادرتها، كما لم يتضمن سبل الانتصاف والتعويض للصحفيين، كذلك لم يتطرق إلى حماية الصحفيين من الانتقام على خلفية عملهم الصحفي؛ أو حالات الإبلاغ عن جرائم الفساد وغيرها، على

الرغم من أن الحالة الفلسطينية شهدت في الأونة الأخيرة تجاوزات لمثل الحقوق، موثقة ومقيدة لدى المؤسسات الحقوقية، وواردة في التقارير الموازية لتقارير دولة فلسطين المرتبطة باتفاقيات حقوق الإنسان

رابعاً: الرقابة على رأس المال والموافقات على تلقي التمويل

15. فرضت المادة (9) من مشروع القرار بقانون سلطة رقابية لوزارة الإعلام على رأس مال المؤسسات الإعلامية ومصادر تمويلها، وتبعتها المادة (10) باشتراط الحصول على موافقة مسبقة من وزير الإعلام أو مجلس الوزراء عند تلقي أي منح أو هبات أو تمويل،[3] بل وإلزامها تقديم الطلب ضمن شروط سيحددها لاحقا نظام يصدر عن مجلس الوزراء بخصوصها، وذلك تحت طائلة الحظر والعقوبة الجزائية.[4] مما يتيح للوزارة رفع السرية المصرفية عن حسابات المؤسسات الإعلامية دون الحاجة إلى أمر قضائي، بما يمكنها من الاطلاع على أدق التفاصيل المتعلقة بالمعلومات المالية الخاصة بالمؤسسات الإعلامية، كذلك إذا كانت هذه المؤسسات تتخذ شكل شخصية اعتبارية كما هو الحال في الجمعيات التي تعمل في مجال الاعلام أو الشركات غير الربحية كذلك، بما ينتهك الحق في تكوين الجمعيات أيضا المكفول في القانون والاتفاقيات الدولية.

16. إن مبدأ الرقابة والترخيص ومنح الأذونات بالطريقة الموصوفة أعلاه ينتهك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (مادة 20) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (مادة 19) التي أكدت على الحق في حرية الرأي والتعبير واستقلالية المؤسسات الإعلامية وأنشطتها ومصادرها المالية بغض النظر عن الشكل القانوني الذي تتخذه، وبخاصة في حالة الشركات غير الربحية أو الجمعيات؛ وهي الجهات الأكثر التي تتلقى تبرعات وتمويل سواء أجنبي أو محلي، كذلك تنتهك العديد من القرارات الصادرة عن مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة ومن بينها القرار رقم (6/22) بتاريخ 2013/03/21 الذي دعا فيها الدول بأن لا تعرقل الاستقلال الوظيفي للجمعيات وألا تفرض على نحو تمييزي قيوداً على المصادر المحتملة للتمويل. وتناول المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات مسألة التمويل المالي للجمعيات، وذلك في تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بتاريخ 2013/04/13م على أن "التشريعات التي تعمل على تقييد التمويل المالي للجمعيات تنتهك المعايير والمقاييس الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة بحرية تكوين الجمعيات". ويرى المقرر الخاص أنه "من المفارقات أن البعض من الدول التي تَصِمُ الجمعيات التي تتلقى تمويلاً أجنبياً، هي بحد ذاتها تتلقى تمويلاً أجنبياً على شكل قروض ومساعدات مالية وبمبالغ أكبر بكثير من المبالغ التي تتلقاها منظمات المجتمع المدني في بلدانها". ويوصي المقرر الخاص "بإنشاء بيئة تُمكّن، قانوناً وممارسة، من التمتع بالحق الكامل في حرية تكوين الجمعيات، والحفاظ على هذه البيئة، ومساءلة المتورطين بانتهاك هذا الحق مساءلة كاملة".

---

[3] جاء في المادة (1/10) من القرار بقانون ما يلي: "يحظر على المؤسسة الإعلامية تلقي أي منح أو هبات أو تمويل إلا بموافقة الوزارة في حال كان التمويل لا تزيد قيمته عن (25000) دولار أو ما يعادله في السنة الواحدة، وموافقة مجلس الوزراء في حال كانت قيمة التمويل تزيد عن مبلغ (25000) دولار أو ما يعادله في السنة الواحدة".

[4] تنص المادة (57) من مشروع القرار بقانون، على: "1. دون الإخلال بأية عقوبة أشد وردت في أي تشريع آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة (1) من المادة (10) من هذا القرار بقانون بالحبس لمدة لا تقل عن (6) أشهر ومصادرة المبلغ الذي تلقاه لصالح الخزينة العامة. 2.يعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة (3) من المادة (10) من هذا القرار بقانون بغرامة مالية لا تقل عن (2000) دينار ولا تزيد عن (5000) دينار".

خامساً: المحظورات وعقوبة الحبس في قضايا النشر

17. تضمن مشروع القرار بقانون في المادة (14) محظورات على النشر؛ تصل عقوبة مخالفتها الغرامة من 1000 دينار إلى 5000 دينار أو الحبس مدة لا تقل عن سنة أو بكلتا العقوبتين، وتمثلت المحظورات بسبع عشرة محظور على أي شخص أو مؤسسة إعلامية بثها أو نشرها تحت طائلة العقوبات؛ وتضمنت العديد من المحظورات مصطلحات فضفاضة تخالف المعايير الدولية الخاصة بحرية الرأي والتعبير، من قبيل المادة الإعلامية التي من شأنها أن تمس السلم الأهلي؛ أو المخلة بالأخلاق والآداب العامة؛ أو ما يتعلق بالجرائم الجنائية؛ ما يقلل من احترام الهوية والتاريخ أو ما من شأنه المساس بالرواية التاريخية الفلسطينية؛ ما من شأنه تعكير صفو العلاقات مع الدول؛ الاخبار المتعلقة بإفلاس المصارف؛ كذلك الحصول على إذن بشأن انتاج مواد إعلامية ونشرها من قبل المؤسسات الثقافية وغيرها من المحظورات بصيغ عامة تحتمل التفسير والتأويل؛ التي من شأنها تقييد وسائل الاعلام إلى حد يفقد الحق مضمونه ويجعل من حرية التعبير مقيدة وغير فاعلة في مجتمع ديمقراطي، وهذا يخالف المبادئ الدولية، حيث أشارت بهذا الشأن لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة بتعليقها العام رقم (34) أنه عندما تفرض دولة طرف قيوداً على ممارسة حرية التعبير، لا يجوز أن تعرّض هذه القيود الحق نفسه للخطر. وتشير اللجنة إلى أنه يجب ألا تنقلب العلاقة بين الحق والقيد وبين القاعدة والاستثناء.[5]

18. وفي ذات السياق، تشير اللجنة أيضا أن "القوانين التي تعاقب على التعبير عن الآراء المتعلقة بالوقائع التاريخية مع الالتزامات المفروضة على الدول الأطراف بموجب العهد فيما يتعلق باحترام حرية الرأي وحرية التعبير. وينبغي ألا تفرض على الإطلاق قيود على الحق في حرية الرأي، عندما تفرض دولة طرف قيوداً على ممارسة حرية التعبير، وتضيف اللجنة أيضاً إلى أحكام الفقرة 1 من المادة 5 من العهد التي تنص على أنه "ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على أنه يفيد انطواءه على حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بمباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى إهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها في هذا العهد أو إلى فرض قيود عليها أوسع من تلك المنصوص عليها فيه". [6]

19. شكلت هذه المصطلحات محل تعليق من قبل المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز حرية الرأي والتعبير في رسالته لدولة فلسطين بشأن قرار بقانون الجرائم الالكترونية لسنة 2017م المعدل بقرار بقانون الجرائم الالكترونية لعام 2018م، بتاريخ 2017/08/16م كتلك المرتبطة بالنظام العام وحرمة الحياة الخاصة والآداب العامة والمعتقدات والهوية والرواية، معتبراً بأن وضعها في القانون دون تحديد ماهية ما يندرج ضمنها وتركها للسلطة التقديرية للسلطات العامة بما فيها النيابة العامة والضبط القضائي والمحاكم؛ قد يفرض رقابة على وسائل الاعلام وتمنعها من نقل المعلومات الحساسة أو الخطيرة التي تتصل بالصالح العام، وتثير الجدل حول الحكومة في الوقت ذاته، وتقضي تلك المصطلحات إلى فرض

---

[5] انظر التعليق العام للجنة رقم 27 المتعلق بالمادة 12، *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم 40*، المجلد الأول (A/55/40 Vol. I) المرفق السادس، الفرع ألف.

[6] اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة الثانية بعد المائة، التعليق العام رقم 34 المادة 19 حرية الرأي وحرية التعبير، جنيف، 11-29 تموز/يوليه 2011

رقابة ذاتية على وسائل الاعلام والصحفيين، كما يمكن أن تؤدي إلى ردع الافراد ومنعهم من التعبير عن أنفسهم بسبب الافتقار أو شرط وجود النية.[7]

20. إن فرض عقوبات الغرامة والحبس في قضايا النشر هي من أخطر القضايا التي تضمنها مشروع القرار بقانون والتي تنتهك استقلالية وحرية وسائل الاعلام، وتهدد وصول المجتمع للمعلومات وتجعل من الصحفيين والمبلغين تحت الملاحقة وفق تفسيرات متعددة بحكم المصطلحات الفضفاضة، وفي هذا السياق أشارت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة أن فرض العقوبات على المنافذ الإعلامية أو دور النشر أو الصحفيين لمجرد أنهم يوجهون انتقادات للحكومة أو للنظام الاجتماعي والسياسي الذي تتبناه الحكومة لا يمكن أبداً أن يكون بمثابة قيد ضروري على حرية التعبير. وألا تكون عقوبة السجن على الإطلاق هي العقوبة المناسبة. ولهذه الممارسة أثر مرعب من شأنه أن يحد بلا مبرر من ممارسة حرية التعبير التي يتمتع بها الشخص المعني والآخرون.

21. على الرغم من إعراب المقرر الخاص في رسالته لدولة فلسطين عن "قلقه العميق من أن قانون الجرائم الالكترونية يوظف مصطلحات فضفاضة على نحو مبالغ فيه، بحيث تفتقر إلى تعريفات تتسم بقدر وافٍ من الوضوح، وأنه يجيز للسلطات أن تجرّم التعبير عن الرأي على شبكة الإنترنت ويفرض عقوبات بالغة القسوة على من يخالف أحكامه. وفي ظل غياب قانون بشأن حرية المعلومات، فقد يفضي هذا الواقع إلى مأسسة الانتهاكات التي تمس الحقوق الأساسية، من قبيل الحقوق الواجبة للمواطنين الفلسطينيين في الخصوصية وفي حرية التعبير عن الرأي، ناهيك عن التعدي على عمل الإعلاميين، بمن فيهم الصحفيين، وسلامتهم في فلسطين. وقد يفضي هذا القانون إلى فرض قدر هائل من الرقابة والرقابة الذاتية التي تمارسها وسائل الإعلام على نفسها والأفراد على أنفسهم، ولا سيما أولئك الذين يوجهون الانتقادات للحكومة. كما يثور لدينا قلق آخر من الإشارات المتعددة للعقوبات القاسية التي ينص عليها القانون، حيث لا تتماشى هذه العقوبات مع المادة 19من العهد".[8] على الرغم من محتوى هذه الرسالة الموجه لقرار بقانون بشأن الجرائم الالكترونية إلا أن مشروع قرار بقانون بشأن تنظيم النشر والصحافة والإعلام أتت بذات التجاوزات المنتقدة.

سادساً: شروط ومسؤوليات رؤساء التحرير ومدراء وسائل الاعلام

22. أطبقت نصوص مشروع القرار بقانون الخناق على المؤسسات الإعلامية والصحفية بكافة أنواعها وأشكالها، عندما حددت الشروط الواجب توافرها في مالكها ضمن المادة (12)، ورؤساء تحريرها أو مديرها المسؤول في المادة (13) محملةً إياهم المسؤولية القانونية عما تنشره وتثبه أو توزعه أو تنتجه ضمن المادة (11)، وموقعة عقوبات عليهم بالحبس أو الغرامات في حال مخالفة أحكام المشروع. فهذا الاطباق، جاء على نحو تفصيلي مستحدثاً بموجبه شروط وجهات إضافية

[7] رسالة المقرر الخاص ديفد كاي المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير إلى دولة فلسطين المؤرخة بتاريخ 2017/8/16 بشأن قرار بقانون الجرائم الالكترونية، وثيقة رقم OL PSE 2/2017 والمنشورة على الموقع الالكتروني للمفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_PSE_16.08.17_2.2017.pdf

[8] رسالة المقرر الخاص إلى دولة فلسطين، مرجع سابق.

لم يتضمنها أو ينظمها قانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر، على نحو يخشى معه أن يتم ملاحقة رؤساء تحريرها أو مديرها المسؤول على أفعال لا تندرج ضمن أعمالها، وعلى نحو يناقض أحكام المادة (2/27) من القانون الأساسي، وفيها "حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة"، بالتالي فإن هذا النص يقيد حرية العاملين في المؤسسات الإعلامية ويعرضهم لخطر الملاحقة والاتهام على خلفيات متعددة.

سابعاً: صفة الضبط القضائي

23. تجاوزت المادة (52) من مشروع القرار بقانون الحدود والضوابط الإجرائية التحقيقية المنظمة في القانون الأساسي المعدل لعام 2003م وقانون الإجراءات الجزائية لعام 2001م؛ حينما منحت صفة الضبط القضائي بما فيها صلاحية التفتيش على المؤسسات الإعلامية والجهات المخالفة للقرار بقانون وعلى المحال التجارية ودور السينما والعروض والمكتبات وغيرها، لأشخاص سيحددهم الوزير بموجب تعليمات، دون أن تحدد ضوابط أو محددات هذا التفتيش، وفي ذلك مخالفة جوهرية لنصوص القانون الأساسي، ولا سيما المادة (2/11)، التي اشترطت لإعمال التفتيش الحصول على "أمر قضائي وفقاً لأحكام القانون". كما تشكل انتقاصاً لضمانات المتهم في مرحلة التحقيق في محاكمة عادلة المكفولة في التشريعات الوطنية والاتفاقيات والمعايير الدولية ذات العلاقة، إذ ينبغي أن تتم تلك الإجراءات بناء على طلب من النيابة العامة، وقرار من المحكمة المختصة، وأن يكون القرار الصادر عن المحكمة المختصة بالتفتيش محدداً زمنياً.
24. بخصوص الجهات التي سيتم منحها صفة الضبط القضائي، فنشير بأن قانون الإجراءات الجزائية أَولى النيابة العامة مهام الضبط القضائي بموجب أحكام المادة (19) منه، ومنحها لفئات محصورة ضمن المادة (21)، وليس من ضمنها أي جهات وزارية، بل وأضافت الفقرة الرابعة من ذات المادة المذكورة، أنه على: "الموظفون الذين خولوا صلاحيات الضبط القضائي بموجب القانون"، مما يغدو معه اعتبار إصدار صفة الضبط القضائي بموجب تعليمات وزارية وليس بموجب قانون تشريعي مخالفة صريحة لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.

ثامناً: العقوبات

25. إن نصوص مشروع القرار بقانون ولا سيما المادة (19) المعنونة ب"إلغاء تراخيص" المؤسسات الإعلامية، والمادة (22) الخاصة بإلغاء تراخيص المطبوعات الصحفية، إضافة للمواد (45) و(56) و(57) و(69) أسقطت الحماية القضائية، التي شدد عليها القانون الأساسي في مواجهة إجراءات السلطة التنفيذية تجاه وسائل الإعلام والصحافة، التي لا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلاّ وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي، المؤكد عليها في المادة (3/27) من القانون الأساسي بعبارة "بموجب أحكام القانون أو بموجب حكم قضائي"، وبالتالي فإن هذه النصوص حملت مخالفات دستورية جوهرية، تجعل المشروع في شبهة عدم الدستورية، عندما أتاحت إمكانية إنذار أو وقف أو تعطيل أو الغاء ترخيص أو إغلاق أي مؤسسة إعلامية دون ضوابط قانونية محددة. هذا وجمع مشروع القرار بقانون أحيانا بين العقوبات الجنائية والغرامات في ذات النص خلافاً للأحكام العامة في تصنيف العقوبات، مستخدماً مصطلحات فضفاضة قابلة للتأويل تقابلها عقوبات مغلظة بما يخل بمبدأ الشرعية وقاعدة العلم بالقاعدة القانونية

وبفلسفة العقوبة القائمة على الإصلاح لا الانتقام، وهو ما أشار إليه المقرر الخاص في رسالته لدولة فلسطين والمشار إليها آنفاً في الفقرة (21).

تاسعاً: توصيات لجنة حقوق الإنسان لدولة فلسطين بشأن حرية الرأي والتعبير

26. يأتي مشروع للقرار بقانون بعد صدور التوصيات الختامية للجنة حقوق الإنسان بخصوص مراجعة تقرير دولة فلسطين الخاص بالعهد المدني والسياسي، والتي أكدت في توصياتها بشأن الحق في حرية الرأي والتعبير على ضرورة أن تقوم دولة فلسطين بحماية وإعمال الحق في التعبير عن الرأي للصحفيين والنشطاء والمدافعين عن حقوق الإنسان وضمان استقلالية وسائل الاعلام، وجعل الأطر القانونية متوائمة مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وبخاصة المادة (19) من العهد والتعليق العام رقم (34) الصادر عن اللجنة بشأن الحق في حرية والتعبير؛ والامتناع عن استخدام الأحكام الجزائية بما فيها الحبس في قضايا النشر كأداة لقمع الحريات وبخاصة الرأي والتعبير؛ وعلى دولة فلسطين ضمان تعزيز حماية الصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان والنساء المدافعات عن حقوق المرأة والمبلغين عن الفساد ومنتقدي الحكومة ضد أي نوع من التهديد أو الضغط أو الترهيب؛ وضمان التحقيق الفوري والفعال والنزيه في جميع الانتهاكات ومقاضاة المسؤولين عنها على نحو مناسب؛ وضمان حصول الضحايا على سبل الانصاف والتعويض الكامل.
27. تعيد مؤسسة الحق التأكيد على موقفها الرافض لإصدار التشريعات الاستثنائية "القرارات بقانون" في ظل غياب المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، وتؤكد على ضرورة أن يكون الالتزام حين إصدار أي تشريع استثنائي بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، وتؤكد كذلك على ضرورة احترام أي تشريعات ثانوية تصدر من قبل الحكومة والأجهزة التنفيذية لإلتزامات دولة فلسطين بموجب الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بدون تحفظات، وتؤكد الحق على موقفها الرافض لمسودة مشروع قرار بقانون تنظيم النشر والصحافة والاعلام، وتدعو الحكومة إلى وقف العمل بمسودة المشروع، والعودة إلى الحوار المجتمعي بشأن استقلالية الاعلام في فلسطين من خلال تشكيل مجلس أعلى للإعلام مستقل عن الحكومة يتولى إدارة وتنظيم الشأن الإعلامي في فلسطين.

انتهى