

الحماية الدستورية لحرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها
والتطور التشريعي لتنظيم مجالسها

دكتور

يوسف عبد المحسن عبد الفتاح

دكتوراه القانون العام

كلية الحقوق - جامعة القاهرة

تمهيد وتقسيم:

إن حرية الرأي والتعبير تعد من الدعامات الرئيسة التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحرة، إذ قد غدت كفالة تلك الحرية من الأصول الدستورية الثابتة في كل بلد ديمقراطي متحضر، ومن ثم فقد حرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة، مقررّة في نصوصها على التتابع ما مؤداه، أن حرية الفكر والرأي مكفولة، وأن لكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو الكتابة أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر^(١).

ولئن كانت الدساتير المصرية قد كفلت حرية التعبير عن الرأي بمدلوله الذي جاء عاماً مطلقاً، فإنها في الوقت ذاته قد اعتنت بحرية الصحافة والإعلام اعتناءً خاصاً، بوصفها أحد الأركان الجوهرية لحرية التعبير، ومن ثم أفردت تلك الدساتير لحرية الصحافة والإعلام نصوصاً خاصة، تضمن استقلالها في أداء رسالتها، وحظر الرقابة عليها أو إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري، "ذلك أن حرية الصحافة على سبيل التحديد - وعلى حد تعبير المحكمة الدستورية العليا- هي السياج لحرية الرأي والفكر"^(٢) والتعبير.

(١) وعلى هذا المعنى تؤكد المحكمة الدستورية العليا بقولها إن "حرية التعبير تمثل في ذاتها قيمة عليا لا تتفصل الديمقراطية عنها، وإنما تؤسس الدول على ضوئها مجتمعاتها، صوناً لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل تطوير بنائها وتعميق حرياتها... وحيث إن حرية التعبير - وكلما كان نبضها فاعلاً وتأثيرها عريضاً- هي الطريق لبناء نظم ديمقراطية تتعدد معها مراكز اتخاذ القرار، بما مؤداه، أن الآراء على اختلافها لا يجوز إجهاضها ولا مصادرة أدواتها أو فصلها عن غاياتها ولو كان الآخرون لا يرضون بها، أو يناهضونها، أو يرونها منافية لقيم محدودة أهميتها يروجونها أو يحيطون ذبوعها بمخاطر يدعونها، ولا يكون لها من وضوحها وواقعها، ما يبرر القول بوجودها، وحيث إن المشرع، وكلما تدخل بلا ضرورة، لتقييد عرض آراء بذواتها بقصد طمسها أو التجهيل بها بالنظر إلى مضمونها، كان ذلك إصماتاً مفروضاً بقوة القانون في شأن موضوع محدد انتقاه المشرع انحياراً، مانلاً بالقيم التي تحتضنها حرية التعبير عن متطلباتها التي تكفل تدفق الآراء وانسيابها بغض النظر عن مصدرها أو محتواها، ودونما اعتداد بمن يتلقونها أو يطرحونها، وبمراعاة أن الحق في الحوار العام، يفترض تساويها في مجال عرضها وتسويقها، كذلك فإن موضوعية الحوار - وعلى الأخص كلما كان بناءً- شرطها شفافية العناصر التي يدور الجدل حولها، بما يحول دون حجبها أو تشويهها أو تزييفها"، يراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٨/٢/٧، طعن رقم ٧٧ لسنة ١٩ ق. دستورية.

(٢) يراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٩٨٨/٥/٧، طعن رقم ٣٤ لسنة ٧ ق. دستورية، كما يراجع قريباً من ذلك د. فاروق عبد البر - دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات - مكتبة النسر الذهبي للطباعة ٢٠٠٤ ص ٦٠٨، وكذلك مؤلف سيادته: دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة - الجزء الأول طبعة ١٩٨٨ ص ٢٧٥-٢٧٦، ويراجع أيضاً في ذات المعنى د. محمد محمد عبد اللطيف - الحريات العامة - مطبوعات جامعة الكويت ١٩٩٨، ص ٢٢٨.

وهو ما يعني أن الدساتير المصرية المتعاقبة قد قيدت سلطة المشرع العادي - كأصل عام - فيما يتعلق بوضع قيود على حرية الصحافة والإعلام، إذ جعلت ذلك في أضيق نطاق، وذلك من خلال النص الدستوري الصريح على حالات بعينها لا يجوز للمشرع الاجتهاد أو التقدير فيما سواها، فيحد من حريتها أو استقلالها، في غير تلك الحدود والضوابط الدستورية.

بل إن الدساتير المصرية -وعلى ما سيأتي بيانه- عندما نصت على إنشاء مجالس أو هيئات لتنظيم ممارسة مهنة الصحافة والإعلام، قد أكدت صراحة على أن المهمة أو الهدف الرئيسي من إنشاء تلك المجالس والهيئات، هو القيام على شئون المهنة بما يحقق حريتها واستقلالها وقيامها بممارسة سلطاتها في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، وبما يؤكد فاعليتها في ضمان حق المواطنين في المعرفة من خلال الأخبار الصحيحة والآراء والتعليقات الموضوعية، بمعنى أن هذا هو الهدف الأسمى والغاية المنشودة من إنشاء تلك المجالس والهيئات، بما مؤدها كذلك أنه لا يجوز أن يتخطى التنظيم التشريعي لها -تشكيلاً أو اختصاصاً- تلك الغايات والأهداف الدستورية الداعية لإنشائها.

لما كان ما سبق، وكانت الدساتير المصرية ابتداءً من دستور ١٩٧١ وحتى الدستور القائم قد نصت على إنشاء مجالس وهيئات تقوم على تنظيم مهنة الصحافة والإعلام، ولما كان المشرع قد استجاب لتلك النصوص الدستورية فأصدر تشريعات متعاقبة ضمّنها إنشاء مجالس وهيئات تقوم على الشأن الصحفي والإعلامي، كان آخرها القانون الصادر حديثاً بشأن "التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام"، بالقانون رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٦،^(٣) وذلك إعمالاً لنصوص المواد (٢١١-٢١٣) من الدستور القائم، والتي نصت على إنشاء مجلس أعلى لتنظيم الإعلام، وذلك فضلاً عن نصه على إنشاء هيئتين وطنيتين وأخرين، هما الهيئة الوطنية للصحافة، والهيئة الوطنية للإعلام، بحيث تقوم أولاهما على إدارة المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة، وتقوم ثانيتهما على إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة كذلك.

وحيث إن تدخل المشرع لتنظيم حق دستوري يجب أن يكون محققاً تلك الأهداف والغايات التي قصدها الشارع الدستوري من تقريره، ومقيداً كذلك بنطاق القيود والضوابط التي

^(٣) صدر في ٢٤/١٢/٢٠١٦، ونشر بالجريدة الرسمية في العدد ٥١ (مكرر) في ٢٤ ديسمبر ٢٠١٦، وقد نص في مادته الرابعة على أن يعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره.

يضعها الدستور التزاماً على عاتق المشرع فيما يصدر عنه من تنظيم تشريعي لهذا الحق محل التنظيم، وإنه لما كانت حرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها قد حظيت بحماية دستورية تليق بسمو الغاية الاجتماعية المنشودة من تقرير تلك الحرية وذلك الاستقلال.

لذا، فإننا سنتناول في هذا البحث -وفي إطار المساحة المخصصة له- التعرّيج على أهم مظاهر الحماية الدستورية المقررة لحرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها، ونطاق سلطة المشرع في تنظيمها، وذلك في مبحث أول، على أن ننثني بمبحث آخر، نلقي عبره إطلالة سريعة على التطور التشريعي لإنشاء مجالس وهيئات تقوم على الشأن الصحفي والإعلامي، بما في ذلك قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٦، مع إلقاء الضوء في إشارات سريعة إلى مدى تحقيق المشرع في تلك التشريعات التي أصدرها لتنظيم الشأن الصحفي والإعلامي، لمقتضيات الحماية الدستورية المقررة لحريتها واستقلالها، خاصة ما تعلق منها بقواعد تشكيلها، ومدى تأثير ذلك على حرّيتها واستقلالها.

المبحث الأول

مظاهر الحماية الدستورية لحرية مهنة الصحافة والإعلام

وحدود سلطة المشرع في تنظيمها

تمهيد:

إنه لما كانت حرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها يمثلان ركناً ركيناً من أركان حرية الرأي والتعبير، بل ومن المقومات الفعلية للديمقراطية الحقّة -كما سبق- لذا فإن الدساتير المصرية المتعاقبة قد أفردت لها نصوصاً صريحة تنص على حرّيتها واستقلالها وعدم جواز تقييدها إلا لضرورات قصوى تقتضيها مبررات وطنية تستوجبها، بل إن النصوص الدستورية ذاتها- وحفاظاً على تحقيق هذه الحرية والاستقلالية- قد نصت في متنها على الحالات التي يجوز فيها إعمال تلك القيود، ولم تترك ذلك الأمر للمشرع العادي كأصل عام، وفي ذلك دلالة بيّنة على اعتناء الدستور بتحقيق مراده وغاياته من تلك النصوص، والمتمثلة في وجوب تمتع الصحافة والإعلام بحرية واستقلالية واسعة، لما لذلك أثره في بناء مجتمع ديمقراطي سليم، تنداح فيه حرية الرأي والتعبير والنقد البناء، المؤسس على معلومات صحيحة غير مغلوطة أو مضللة،

في إطار من حرية تداول المعلومات، دونما حجب أو إصمات، ومن مظاهر تلك الحماية الدستورية لحرية واستقلال الصحافة والإعلام ما يلي:

أولاً: تقرير حرية الصحافة والإعلام وعدم جواز تقييدها إلا لضرورة:

ففي استعراض سريع للنصوص الدستورية ذات العلاقة منذ دستور ١٩٢٣ وحتى الدستور الحالي، يتبين أن المادة ١٥ في كل من دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠، قد نصت على أن "الصحافة حرة في حدود القانون، والرقابة على الصحف محظورة، وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور كذلك، إلا إذا كان ذلك ضروريًا لوقاية النظام الاجتماعي"^(٤).

وكذلك الشأن في دستور ١٩٧١، حيث نصت المادة ٤٨ منه على أن "حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة، وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور، ويجوز استثناءً في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب، أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة "محددة" في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، وذلك كله وفقاً للقانون".

ولم يكتف دستور ١٩٧١ في سبيل توكيده على حرية الصحافة واستقلالها بنص المادة ٤٨ سائلة البيان، بل إنه قد أضفى على الصحافة وصف "السلطة"^(٥)، إذ أفرد لها فصلاً مستقلاً سماه "سلطة الصحافة"، وهو الفصل الثاني من الباب السابع من الدستور^(٦)، والذي جاءت نصوص مواده مؤكدة على أن "الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين

^(٤) من الجدير لفت الانتباه إليه أنه يلاحظ على نصوص بعض الدساتير المصرية اللاحقة كدستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤ - ومع كونهما قد صدرا في ظل النظام الجمهوري - أنها لم تول اهتماماً بالنص على منح حرية الصحافة والإعلام ذات الضمانات القوية التي تضمنتها نصوص الدساتير السابقة عليها كدستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠، وهي تلك الضمانات المتعلقة بحظر الرقابة على الصحف، وكذلك حظر إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري، إذ جاء نص المادة ٤٥ من دستور ١٩٥٦ مكتفياً بالنص على أن "حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقاً لمصالح الشعب وفي حدود القانون"، كما جاء نص المادة ٣٦ من دستور ١٩٦٤ مكتفياً كذلك بالنص على أن "حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة في حدود القانون"، وهو ما يشير إلى أن الواقع السياسي الموجود بالمجتمع، يضيف بظلاله القوية على المبادئ الدستورية والحماية التي تكفلها تلك المبادئ لممارسة الحقوق والحريات العامة ضيقاً أو اتساعاً.

^(٥) من الجدير ذكره أن إطلاق وصف "السلطة" على الصحافة، كان أمراً محل انتقاد، يراجع في ذلك على سبيل المثال د. جابر جاد نصار - المجلس الأعلى للصحافة في مصر - دراسة مقارنة - مجلة القانون والاقتصاد بكلية الحقوق جامعة القاهرة - العدد ٧١ - عام ٢٠٠١ - ص ١١٤.

^(٦) أضيف هذا الفصل بمقتضى التعديل الأول لدستور ١٩٧١ والذي تم في ٢٢ مايو ١٩٨٠.

في الدستور والقانون، وعلى أن تمارس الصحافة رسالتها بحرية وفي استقلال في خدمة المجتمع بمختلف وسائل التعبير، وذلك تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام، وإسهاماً في تكوينه وتوجيهه، في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، مؤكداً كذلك على أن حرية الصحافة مكفولة والرقابة على الصحف محظورة، وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور^(٧).

ثم جاءت نصوص الدساتير التالية لدستور ١٩٧١ مؤكدة على ذات المبادئ، إذ قد جاء نص المادة ٤٨ من دستور ٢٠١٢ مؤكداً على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر وسائر وسائل الإعلام مكفولة، وتؤدي رسالتها بحرية واستقلال لخدمة المجتمع، والتعبير عن اتجاهات الرأي العام، والإسهام في تكوينه وتوجيهه في إطار المقومات الأساسية للدولة والمجتمع، والحفاظ على الحقوق والحريات والواجبات العامة، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، ومقتضيات الأمن القومي، ويحظر وقفها أو إغلاقها أو مصادرتها إلا بحكم قضائي، مؤكداً كذلك على أن الرقابة على ما تنشره وسائل الإعلام محظورة، ويجوز استثناء أن تفرض عليها رقابة محددة في زمن الحرب أو التعبئة العامة.

وعلى ذات المبادئ جاء نص المادة ٧٠ من دستور ٢٠١٤، مؤكداً على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني مكفولة، ثم جاء نص المادة ٧١ معززاً لسابقه، إذ جاء نصه مؤكداً على أنه " يحظر "بأي وجه" فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها، ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب أو التعبئة العامة".

وإذا كانت المادتان ٧٠ و ٧١ من الدستور قد قررتا حماية دستورية عامة لكل وسائل الصحافة والإعلام عامة كانت أو خاصة، حزبية كانت أو مستقلة، فإن الدستور قد أفرد نصاً مستقلاً لتوكيد حرية المؤسسات الصحفية ووسائل الإعلام المملوكة للدولة، بما يوجب ضمان حريتها وحيادها واستقلالها عن السلطة بفروعها المختلفة، وكذلك عن أشخاصها، وبما يضمن كذلك تعبيرها عن المصلحة العامة دون سواها، بوصف أن تلك المؤسسات الصحفية والوسائل

(٧) تراجع نصوص المواد من (٢٠٦-٢١١) من دستور ١٩٧١.

الإعلامية ملكاً للشعب في مجموعه وبكل فئاته وأطيافه، وبما يضمن مصالحه وأهدافه وتقويم مساراته اجتماعية كانت أو اقتصادية أو سياسية، في حرية واستقلال، وهو ما عبرت عنه المادة ٧٢ من الدستور بتوكيدها على وجوب التزام الدولة بضمان استقلال المؤسسات الصحفية ووسائل الإعلام "المملوكة لها"، بما يكفل حيادها، وتعبيرها عن كل الآراء والاتجاهات السياسية والفكرية والمصالح الاجتماعية، ويضمن المساواة وتكافؤ الفرص في مخاطبة الرأي العام.

ثانياً: نطاق الاستثناء الوارد على حرية الصحافة والإعلام بجواز فرض رقابة عليها:

يمكن القول إن نصوص الدساتير المصرية المتعاقبة - والسالف الإشارة إليها، قد جاءت كلها متواترة على تأكيد أصل عام، هو حرية الصحافة والإعلام واستقلالهما، مقررة في ذات الوقت استثناء على هذا الأصل، مؤداه جواز تقييدها من خلال جواز فرض رقابة "محددة" عليها في حالات بعينها تقتضي تقرير ذلك الاستثناء.

وإذا كانت القاعدة العامة مستقرة على أن الاستثناء لا يتوسع فيه، فإنه يلاحظ كذلك أن النصوص الدستورية المقررة للاستثناء الوارد على حرية الصحافة ووسائل الإعلام، قد جاءت في ذاتها ضيقة، متضمنة تحديداً للأطر التي تسوّغ أعمال ذلك الاستثناء من حيث الزمان والموضوع، بل إن لغة تقرير ذلك الاستثناء قد جاءت في ذاتها معبرة على عدم جواز إعماله إلا لضرورات بالغة تقضيه.

فالناظر مثلاً إلى نص المادة ٧١ من الدستور الحالي يلحظ أنها قد جاءت مقررة بتوكيد لغوي جازم، بأنه يحظر "بأي وجه" فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها، ويجوز استثناء فرض رقابة "محددة" عليها في "زمن الحرب أو التعبئة العامة".

وهو ما يعني أن تلك الرقابة - كأصل عام - لا تجوز "بأي وجه"، حتى ولو كان ذلك في شكل حكم قضائي، كما يعني أيضاً أن الرقابة الجائز فرضها - استثناء على هذا الأصل - هي رقابة "جوازية" بيد السلطة القائمة على إعمالها، لتقدر الضرورة في ذلك بقدرها، كما أنه لا يجوز إعمالها إلا في نطاق زمني محدد، وهو زمن الحرب أو التعبئة العامة، وهو ما يستوجب بالتبعية أن يكون نطاق إعمال ذلك القيد محددًا من الناحية الموضوعية بما يؤثر في هاتين الحالتين من

موضوعات^(٨)، يؤكد ذلك أن تلك الرقابة -وينص الدستور- هي رقابة "محددة"، وليست رقابة عامة أو شاملة، بما يعنيه ذلك النص من وجوب التزام تلك الحدود زماناً وموضوعاً، وبما لا يُخرج هذا الاستثناء عن مقصوده على غير مراد المشرع الدستوري من تقريره، فيتحول أصلاً على غير مراده.

وهو ما يعني كذلك أن سلطة المشرع في تقرير هذا الاستثناء، هي سلطة مقيدة لا تقديرية^(٩)، بحيث يجب أن يكون تنظيم اللجوء إليه، مقترباً بتوافر شروطه الدستورية، والمتمثلة في ذلك النطاق الضيق للحالات التي حددها الدستور، ومع الالتزام في ذات الوقت بضوابط إعمال ذلك الاستثناء، والمتمثلة في اشتراط أن تكون تلك الرقابة محددة، من حيث الزمان والموضوع.

ذلك أن حرية الصحافة -وعلى حد تعبير المحكمة الدستورية- لا يجوز تقييدها إلا في الأحوال الاستثنائية ولمواجهة مخاطر داهمة، وهو ما تؤكد عليه المحكمة الدستورية -وعلى غيره من المبادئ السابقة- بقولها: إن "الدستور قد كفل للصحافة حريتها، ولم يجز إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري، بما يحول كأصل عام دون التدخل في شئونها أو إرهابها بقيود ترد رسالتها على أعقابها، أو إضعافها من خلال تقليص دورها في بناء مجتمعها وتطويره، متوخياً دوماً أن يكرس بها قيماً جوهرية، يتصدرها أن يكون الحوار بديلاً عن القهر والتسلط، وناظراً لإطلال المواطنين على الحقائق التي لا يجوز حجبها عنهم، ومدخلاً لتعميق معلوماتهم فلا يجوز طمسها أو تلوينها، بل يكون تقييمها عملاً موضوعياً، محددًا لكل سلطة مضمونها الحق وفقاً

(٨) ربما -في تقديري- أن صياغة نص المادة ٤٨ من دستور ١٩٧١ كان أكثر دلالة على هذا المعنى من صياغة النصوص التالية عليه، إذ يلاحظ على ذلك النص من دستور ١٩٧١، أن المشرع الدستوري قد قيد هذا الاستثناء بثلاثة قيود، أولهما أن تكون هذه الرقابة "محدودة"، وهو ما يعني عدم الإسراف فيها أو تجاوزها بما ينال من أصلها وجوهرها على غير مراد المشرع الدستوري، وثانيها أنه حدّ نطاق تلك الرقابة بحدّ زمني، إذ أجاز إعمال تلك الرقابة في حالتين اثنتين، هما وقت إعلان حالة الطوارئ وزمن الحرب، أما ثالثها -وهو وجه الاختلاف بين نص دستور ٧١ وما تلاه من نصوص- أنه كان أكثر صراحة بالنص على تقييد إعمال تلك الرقابة -حتى في نطاق ذلك الاستثناء الزمني- بقيد موضوعي صريح، مؤداه عدم جواز إعمال تلك الرقابة -حتى في حالتها الحرب وإعلان حالة الضرورة - إلا فيما يتعلق "بالأمور المتصلة بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي" دون سواهما.

(٩) يراجع للمزيد حول بيان مفهوم ونطاق كل من السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للمشرع في تنظيم الحقوق الدستورية، د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح - رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة ص ١٠ وما بعدها.

للدستور، فلا تكون ممارستها إلا توكيداً لصفقتها التمثيلية، وطريقاً إلى حرية أبعد تتعدد مظاهرها وتتنوع توجهاتها، بل إن الصحافة تكفل للمواطن دوراً فاعلاً، وعلى الأخص من خلال الفرص التي تُتيحها، معبراً بواسطتها عن تلك الآراء التي يؤمن بها ويحقق بها تكامل شخصيته، فلا يكون سلبياً منكفئاً وراء جدران مغلقة، أو مطاردًا بالفزع من بأس السلطة وعدوانيتها، بل واثقاً من قدرته على مواجهتها، فلا تكون علاقتها به انحرافاً، بل اعتدالاً، وإلا ارتد بطشها عليها، وكان مؤذناً بأفولها، وحيث إن الدستور -وتوكيداً لحرية الصحافة التي كفل ممارستها بكل الوسائل- أطلق قدراتها في مجال التعبير، ليظل عطاؤها متدفقاً تتصل روافده دون انقطاع، فلا تكون القيود الجائرة عليها إلا عدواناً على رسالتها يرشح لانفراطها، ولئن كان الدستور قد أجاز فرض رقابة محدودة عليها، فذلك في الأحوال الاستثنائية، ولمواجهة تلك المخاطر الداهية التي حددها الدستور، ضماناً لأن تكون الرقابة عليها محددة زمنياً وغائباً، فلا تنفلت كوابحها^(١٠).

ثالثاً: حرية إصدار الصحف وملكيته مكفولة وبمجرد الإخطار:

من مظاهر الحماية الدستورية المقررة لحرية الصحافة ووسائل الإعلام كذلك، ما كفلته الدساتير المصرية المتعاقبة من حرية إصدار الصحف وملكيته، سواء للأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية، العامة منها أو الخاصة على السواء.

وفي هذا السياق جاء نص المادة ٧٠ من دستور ٢٠١٤ مؤكداً على أن "حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني مكفولة، وللمصريين من أشخاص طبيعية أو اعتبارية، عامة أو خاصة، حق ملكية وإصدار الصحف وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، ووسائل الإعلام الرقمي، وتصدر الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون، وينظم القانون إجراءات إنشاء وتملك محطات البث الإذاعي والمرئي والصحف الإلكترونية"، ومن ثم - وباستقراء هذا النص - يلاحظ أن الدستور قد قرر بمقتضاه عدة مبادئ أهمها:

- أن النص الدستوري قد كفل حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني كأصل عام.

(١٠) حكم المحكمة الدستورية العليا في ١/٢/١٩٩٧، طعن رقم ٥٩ لسنة ١٨ ق. دستورية.

• أنه قد قصر الحق في ملكية وإصدار الصحف وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، ووسائل الإعلام الرقمي على "المصريين" -دون غيرهم- يتساوى في ذلك أن يكونوا أشخاصاً طبيعياً أو اعتبارية، عامة أو خاصة، وذلك "إدراكاً من المشرع الدستوري بأن حرية الصحافة تغدو خالياً وفاضها، خاوياً وعاؤها، مجردة من أي قيمة، إذا لم تقترن بحق الأشخاص في إصدار الصحف"^(١١).

• أن إصدار الصحف يكون بمجرد الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون، وإن كان مما تجدر الإشارة إليه، أن هذا الحق لم يكن منصوصاً عليه بدستور ١٩٧١، إذ تم تقريره بنص دستوري، ابتداء من دستور ٢٠١٢، ثم تبعه في النص عليه دستور ٢٠١٤^(١٢).

• أما إنشاء وتملك محطات البث الإذاعي والمرئي والصحف الإلكترونية، فيتم وفقاً للإجراءات التي ينظمها القانون، وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أن إنشاء أو تملك تلك الوسائل لا يتحقق بمجرد الإخطار، ولكن يشترط لذلك الحصول على الموافقات واتباع الإجراءات التي ينظم بها المشرع هذا الشأن.

إلا أنه يجب التأكيد هنا على أن التنظيم التشريعي في هذه الحالة الأخيرة، -بل وفي جميع الأحوال- يجب أن يكون في نطاق الضوابط الدستورية الأخرى التي يتضمنها الدستور في شأن حرية الصحافة ووسائل الإعلام وضمان استقلالهما، وذلك انطلاقاً من أن سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق الدستورية، حدها قواعد الدستور التي تبين تخوم الدائرة التي لا يجوز

^(١١) يراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الدستورية العليا في ٥/٥/٢٠٠١، طعن رقم ٢٥ لسنة ٢٢ ق. دستورية، كما يراجع للمزيد حول آلية تراخيص الصحف، د. محمد عبد المحسن المقاطع - نظام تراخيص الصحف في الكويت وسلطة القضاء في الرقابة عليه - دراسة تحليلية نقدية - مطبوعات كلية الحقوق - جامعة الكويت، يونيو ٢٠٠٠، ص ٧ وما بعدها، وكذلك د. فتحي فكري - التنظيم القانوني للصحف في دولة الامارات - مطبوعات جامعة الكويت ١٩٩٤، ص ٤٠ وما بعدها.

^(١٢) كانت المادة ٢٠٩ من دستور ١٩٧١ يجري نصها على أن "حرية إصدار الصحف وملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة وللأحزاب السياسية مكفولة طبقاً للقانون، وتخضع الصحف في ملكيتها وتمويلها والأموال المملوكة لها لرقابة الشعب على الوجه المبين بالدستور والقانون".

كما نصت المادة ٤٩ من دستور ٢٠١٢ على أن "حرية إصدار الصحف وتملكها، بجميع أنواعها، مكفولة بمجرد الإخطار لكل شخص مصري طبيعي أو اعتباري، وينظم القانون إنشاء محطات البث الإذاعي والتلفزيوني ووسائل الإعلام الرقمي وغيرها".

اقتحامها بما ينال من الحق محل الحماية أو يؤثر في محتواه، وإلا كان التنظيم التشريعي مجانيًا أحكام الدستور ومنافياً لمقاصده^(١٣).

رابعاً: الحماية الدستورية لحرية تداول المعلومات:

إنه في سبيل توكيد النصوص الدستورية على حرية الصحافة ووسائل الإعلام، بل وتذليل مهمتها في القيام بدورها المجتمعي في تحقيق الشفافية وتبادل الآراء في الشأن العام بكل جوانبه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فقد نصت الدساتير المصرية المتعاقبة على حرية تداول المعلومات، وإن تراوحت تلك الحماية في الدساتير المتعاقبة بين كفالة حرية تداول المعلومات للمواطنين كافة، أو قصر تلك الحماية على الصحفيين دون غيرهم^(١٤).

ذلك أن حرية التعبير وحرية الصحافة ووسائل الإعلام المنصوص عليهما في الدستور، لا تعنيان مجرد إبداء الآراء قولاً وطباعتها لنشرها، ولكنهما تنطويان على الحق في تلقيها وقراءتها وتحقيقها وتعليمها، وليكون فهمها وإمعان النظر فيها كاشفاً عن حقيقتها، ودون ذلك فإن الحماية التي كفلها الدستور لهاتين الحريتين، لن تكتمل سواء في نوعها أو مداها^(١٥).

وبناء عليه، فقد جاء نص المادة ٦٨ من دستور ٢٠١٤ مقررًا أن "المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله

^(١٣) يراجع في هذا المعنى د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح- رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع- رسالة دكتوراه -كلية الحقوق جامعة القاهرة ص ٩٨-٩٩ وما بعدهما، ويراجع في ذات المعنى أيضاً أحكام المحكمة الدستورية العليا في ١/١/٢٠٠٠، طعن رقم ١٨٠ لسنة ٢٠ق. دستورية، وحكمها في ٣/١/١٩٩٨، طعن رقم ١٢٩ لسنة ١٨ ق. دستورية، وحكمها في ٢/٨/١٩٩٧، طعن رقم ١١٦ لسنة ١٨ ق. دستورية.

^(١٤) كان نص المادة ٢١٠ من دستور ١٩٧١ يجري على أن "للصحفيين حق الحصول على الأنباء والمعلومات طبقاً للأوضاع التي يحددها القانون، ولا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون".

أما نص المادة ٤٧ من دستور ٢٠١٢ فجاء مقررًا أن "الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق، والإفصاح عنها، وتداولها، حق تكفله الدولة لكل مواطن؛ بما لا يمس حرمة الحياة الخاصة، وحقوق الآخرين، ولا يتعارض مع الأمن القومي، وينظم القانون قواعد إيداع الوثائق العامة وحفظها، وطريقة الحصول على المعلومات، والتظلم من رفض إعطائها، وما قد يترتب على هذا الرفض من مساءلة".

وهي ذات المبادئ التي تضمنها دستور ٢٠١٤ كما هو موضح بعالية، وهو ما يعني أن الحماية الدستورية المقررة لحرية تداول المعلومات في النصوص الدستورية التالية لدستور ١٩٧١، جاءت أكثر شمولاً واستغراقاً، ذلك أنها كفلت هذا الحق للمواطنين كافة، بعد أن كانت تلك الحماية الدستورية المقررة لهذا الحق مقصورة على الصحفيين دون غيرهم بمقتضى نص المادة ٢١٠ من دستور ١٩٧١.

^(١٥) حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٨/٣/١٩٩٥، طعن رقم ٢٣ لسنة ١٦ ق. دستورية.

الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوبة عمدًا".

ويلاحظ على الحماية الدستورية المقررة لحرية تداول المعلومات بمقتضى هذا النص ما يلي:

- لقد قرر هذا النص الدستوري قاعدة عامة مؤداها أن هذه المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية "ملك للشعب"، وليست ملكًا لسلطة أو جهة، وهو ما يفيد بعدم جواز حرمان الشعب من الوقوف على حقيقة تلك المعلومات والوثائق بكل شفافية، إذ لا يجوز حرمان صاحب ملك من ملكه الذي تقرر بأسمى أداة تشريعية، ألا وهي نصوص الدستور ذاته.
- وترتب على ما سبق أن مدّ النص الدستوري حمايته لحرية تداول المعلومات والحصول عليها -ليس فقط للصحفيين أو الإعلاميين- بل ليستغرق المواطنين كافة، وإن كان امتداد هذه الحماية إلى المواطنين كافة، إنما يفيد-بمفهوم المخالفة- زيادة تأكيد على أهمية حمايته بالنسبة للصحافة ووسائل الإعلام بكل شفافية، إذ إن تلك الوسائل هي الأقدر على إيصال تلك المعلومات إلى علم المواطنين ووقوفهم على حقيقتها، بل وربما على أهميتها، ومن ثم فإن كانت هذه الحماية الدستورية قد قررها الدستور لكل مواطن فرد، فإن أهمية عدم إعاقتها بالنسبة للصحافة ووسائل الإعلام أولى وأعظم، لما لهذه الوسائل من قدرة على نشر المعلومة للناس كافة، وليس قصرها على المواطن الفرد الذي ربما لا تتعداه فائدة العلم بها، إما لعدم قدرته على نشرها، أو ربما لعدم اكتراثه أو عدم تقديره لقيمة نشرها.
- لم تقف الحماية الدستورية لحرية تداول المعلومات عند جعلها ملكًا للشعب، أو جعل توفيرها "شفافية" لكل مواطن "التزامًا على عاتق الدولة ذاتها"، بل لقد زاد النص الدستوري على ذلك بأن جرّم حجبها، أو إعطاءها مغلوبة عمدًا، كما قرر في ذات الوقت الحق في التظلم من رفض إعطائها، ليكون هناك رقيب على رفضها أو حجبها.
- إن كان النص الدستوري قد نص على سلطة المشرع في وضع ضوابط الحصول على المعلومات والوثائق والإحصاءات وإتاحتها وسريتها، فإن ذلك التنظيم يجب ألا يطل جوهراً هذا الحق أو الانتقاص منه لغير ضرورة دستورية حقيقية وليست مفتعلة أو متوهمة، وإلا أصبح

هذا التنظيم مفتتاً على الحماية الدستورية المقررة لحرية تداول المعلومات، ومن ثم مخالفاً للدستور.

حظر النشر في غير ضرورة دستورية يتنافى والحماية المقررة لحرية الصحافة وحرية تداول المعلومات:

وعلى الرغم من الحماية الدستورية المقررة لحرية تداول المعلومات كما سبق بيانه، إلا أنه من اللافت للنظر إسراف بعض الجهات في ظاهرة حظر النشر في معظم القضايا الهامة ذات الشأن العام، وسواء توافرت ضرورة دستورية تستدعي ذلك الحظر أم لم تتوافر، ولقد بلغ ذلك الأمر للدرجة التي أصبح معها من السهل -حتى من قبل غير المتخصصين- التنبؤ بإصدار قرار بحظر النشر في أي قضية أو حدث ذي طبيعة مهمة تتناول أوجه الرأي العام على اختلافها^(١٦).

وفي تقديري أن كثيراً من تلك القرارات تتطوي على مخالفة للحماية الدستورية المقررة لحرية الصحافة ووسائل الإعلام، وذلك فضلاً عن مخالفتها للحماية الدستورية المقررة لحرية تداول المعلومات، حتى ولو صدرت هذه القرارات استناداً إلى نصوص تشريعية^(١٧)، ذلك أن

^(١٦) يراجع -على سبيل المثال لا الحصر- بعض قرارات النائب العام المتعلقة بحظر النشر في بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وفي ذات الوقت ربما لا توجد مبررات قانونية -أو حتى منطقية- مسوغة لحظر النشر فيها، ومن ذلك القرار الصادر في ٢٠١٤/٦/١٣ بحظر النشر في قضية اتهام رئيس هيئة الموائئ ببورسعيد بتقاضي رشوة، وقراره في ٢٠١٤/١٠/١٤ بحظر النشر في القضية المعروفة إعلامياً بتزوير الانتخابات الرئاسية، والقرار الصادر في ٢٠١٥/٥/٤ بحظر النشر فيما سمي بقضية الآثار الكبرى، والتي اتهم فيها أحد أعضاء النيابة العامة وشقيقه وعدد من ضباط الشرطة، والقرار الصادر في ٢٠١٥/٧/٢٧ بحظر النشر في قضية اتهام أحد القضاة بطلب رشوة جنسية من إحدى المتقاضيات في دعوى منظورة أمامه، والقرار الصادر في ٢٠١٥/٨/٣٠ بحظر النشر في التحقيقات التي تجريها النيابة العامة في شأن رشوة بعض المسؤولين بوزارة الزراعة من بينهم وزير الزراعة آنذاك، وكذلك القرار الصادر في ٢٠١٦/١/٢٠ بحظر النشر في التحقيقات التي تجريها النيابة العامة في القضية المتعلقة بتصريحات رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات آنذاك بشأن حجم الفساد في الجهاز الإداري، وكذلك القرار الصادر في ٢٠١٧/١/٢ بحظر النشر في القضية المعروفة إعلامياً بقضية الرشوة الكبرى، والتي اتهم فيها الأمين العام السابق لمجلس الدولة وأحد الموظفين به، كما يراجع أيضاً للوقوف على المزيد من قرارات حظر النشر في العديد من القضايا المختلفة، تقريراً صحفياً للأستاذ محمود الوقع بجريدة المصري اليوم بعنوان: قرارات حظر النشر.. بين حرية المعرفة والحفاظ على سير العدالة، منشور بجريدة المصري اليوم في ٢٠١٥/١٢/٢٢، ومنشور كذلك على الموقع الإلكتروني للجريدة :

<http://www.almasryalyoum.com/news/details/861642>

^(١٧) من الجدير ذكره أن هناك بعض النصوص التشريعية التي تعد متناً لقرارات حظر النشر، وذلك على الرغم من أن كثيراً من عبارات وأحكام هذه النصوص تأتي في شكل نصوص فضفاضة يصعب ضبطها أو تحديد أحكامها في شكل ضوابط

قرارات حظر النشر، -وكذلك ما تستند إليه من نصوص تشريعية- يجب أن يكون حدها جميعاً تلك الاستثناءات والضوابط التي أوجدها الدستور على حرية الصحافة والإعلام، وهي تلك المتعلقة بحالتي الحرب أو التعبئة العامة المنصوص دستورياً على جواز تقييد حرية الصحافة في شأنهما، وكذلك تلك المتعلقة بحماية أسرار الدولة فيما يتعلق بأمنها القومي في مفهومه الضيق، ودون توسع غير مبرر في تفسير هذا المصطلح، وأيضاً تلك المتعلقة بالقيم العليا للمجتمع التي يحتضنها الدستور، أو تلك المتعلقة بحماية الحياة الخاصة مما ليس له تأثيره في هذه القضايا أو الأحداث، ودون أن يتعدى الحظر ذلك النطاق، فيطال ما يهم الشأن العام الوقوف على حقيقته بكل شفافية ووضوح في شأنها.

ومن ثم فإن استخدام الجهات المختصة لتلك القرارات، يجب أن يكون دوماً في النطاق الضيق الذي لا يؤثر على حق الأفراد في المعرفة والوقوف على حقيقة ما يثار من قضايا وأحداث، في ظل من الشفافية الكاملة التي تؤدي إلى خلق رقابة شعبية حقيقية على عمل سلطات الدولة المختلفة، بما يقوم سلوكها، ويظهر توجهاتها وخططها وكيفية معالجتها أو تقويمها، في وضوح تام دونما غموض أو إخفاء غير مبرر.

بل إنه فضلاً عما سبق، يمكن القول إن حظر النشر في غير ضرورة حقيقية تقتضيه، -ومن ثم فرض نوع من الإصمات بمقتضى هذه القرارات وما يترتب عليها من إخفاء غير مبرر للمعلومات المتعلقة ببعض القضايا أو الأحداث- يعد مخالفاً كذلك لحرية التعبير عن الرأي، في قضايا تمس الشأن العام للمجتمع، بما يترتب عليه عدم القدرة على الوقوف على حقيقتها، ومدى زيفها أو صوابها، وكذلك مدى اتصالها بالمصلحة العامة أو منافاتها لها.

قاطعة تضبط أعمالها بما لا يخالف الحماية الدستورية المقررة لحرية الصحافة وتداول المعلومات، وذلك فضلاً عن اتساع نطاقها بما يتجاوز نطاق الاستثناءات والضوابط الدستورية المتعلقة بجواز تقييد حرية الصحافة ووسائل الإعلام، فالمادة ٢٣ من قانون الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، تنص على أنه "يحظر على الصحيفة تناول ما تتولاه سلطات التحقيق أو المحاكمة بما يؤثر على صالح التحقيق أو المحاكمة، أو بما يؤثر على مراكز من يتناولهم التحقيق أو المحاكمة"، وكذلك تنص المادة ١٨٧ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته على تقرير عقوبات مختلفة على كل من نشر أمور من شأنها التأثير في القضاة الذين يناط بهم الفصل في دعوى مطروحة أمام أية جهة من جهات القضاء في البلاد، أو في رجال القضاء أو النيابة أو غيرهم من الموظفين المكلفين بتحقيق، أو التأثير في الشهود الذين قد يُطلبون لأداء الشهادة في تلك الدعاوى أو في ذلك التحقيق، أو في أمور من شأنها منع شخص من الإفشاء بمعلومات لأولي الأمر، أو التأثير في الرأي العام لمصلحة طرف في الدعوى أو التحقيق أو ضده".

وربما أن هذا المعنى هو ما تشير إليه المحكمة الدستورية العليا بتأكيدهما على أن "ضمان الدستور لحرية التعبير عن الآراء والتمكين من عرضها ونشرها، سواء بالقول أو بالتصوير أو بطباعتها أو بتدوينها وغير ذلك من وسائل التعبير، قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها، وذلك ابتغاء أن يكون ضوء الحقيقة جلياً، فلا يداخل الباطل بعض عناصرها، ولا يعتريها بهتان ينال من محتواها، ووفقاً على ما يكون منها زائفاً أو صائباً، منطوياً على مخاطر واضحة، أو محققاً لمصلحة مبتغاة، وذلك من خلال صون الدستور لتعدد الآراء، وإرسائها على قاعدة من حيده المعلومات، ليكون ضوء الحقيقة مناراً لكل عمل، ومحددًا لكل اتجاه"^(١٨).

مؤكدة كذلك -في ذات الحكم- على أن "حرية التعبير التي يؤمنها الدستور، أبلغ ما تكون أثرًا في مجال اتصالها بالشئون العامة وعرض أوضاعها، تبيانًا لنواحي التقصير فيها، وتقويمًا لاجوجاجها، ذلك أن الدستور إنما أراد بضمان حرية التعبير أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابتها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام، فلا تكون معاييرها مرجعًا لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه، ولا عائقًا دون تدفقها.

بما تخلص معه المحكمة إلى أنه من المقرر أن حرية التعبير وتفاعل الآراء التي تتولد عنها، لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها، سواء من ناحية فرض قيود مسبقة على نشرها، أو من ناحية العقوبة اللاحقة التي تتوخى قمعها، بل يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها -وعلانية - تلك الأفكار التي تجول في عقولهم، فلا يتهايمون بها نجياً، بل يطرحونها عزمًا ولو عارضتها السلطة العامة، فالحقائق لا يجوز إخفاؤها، ومن غير المتصور أن يكون النفاذ إليها ممكنًا في غيبة حرية التعبير، مؤكدة كذلك على أنه من المقرر أنه إذا كفل الدستور حقًا من الحقوق، فإن القيود عليه لا يجوز أن تنال من محتواه إلا بالقدر وفي الحدود التي ينص عليها الدستور"^(١٩).

^(١٨) يراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٥/٤/١٩٩٥، طعن رقم ٦ لسنة ١٥ ق. دستورية.
^(١٩) يراجع في هذا المعنى -فيما سبق- حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٦ لسنة ١٥ ق. دستورية سالف الإشارة إليه.

خامساً: تقييد سلطة المشرع في توقيع عقوبات سالبة للحرية في قضايا النشر:

مظهر آخر من مظاهر الحماية الدستورية المقررة لحرية الصحافة ووسائل الإعلام -بل لحرية التعبير عامة- أن سلب الدستور سلطة المشرع -كأصل عام- في توقيع عقوبات سالبة للحرية في الجرائم التي تُرتكب بطريق النشر أو العلانية، وذلك ليعتدق لهذه الوسائل -بل وللمواطنين كافة- القيام بالدور الوطني والاجتماعي -المنضبط- في نشر الحقائق دون خوف أو وجل من مغبة نشرها، وبما قد يترتب عليه سلب حريتهم لأي سبب عائد إلى قيامهم بذلك النشر، مع منح المشرع في ذات الوقت سلطة تقديرية في توقيع عقوبات أخرى - قد تتمثل في توقيع عقوبات مالية أو تأديبية- على المخالفات التي تقع بطريق النشر أو العلانية.

وإنه لما تجدر الإشارة إليه، أن بعض النصوص القانونية كانت تقرر عقوبات سالبة للحرية في قضايا النشر، حتى ولو كانت مسؤولية القائم على النشر مسؤولية مفترضة وليست فعلية، كتقرير مسؤولية رؤساء تحرير الصحف عما يقع بالصحف التي يرأسون مجالس إدارتها من جرائم بسبب النشر، وكذلك مسؤولية رؤساء الأحزاب عما يقع من جرائم متعلقة بالنشر بالصحف التابعة لأحزابهم، وهو أمر كان مثار انتقاد، وكذلك كان محلاً للطعن بعدم الدستورية، وهو ما قضت به المحكمة الدستورية العليا بالفعل عندما تعرضت لبحث مدى دستورية تلك النصوص، إذ قضت بعدم دستورية تقرير تلك المسؤولية المفترضة^(٢٠).

إلا أن النصوص التشريعية ظلت مقررة عقوبات سالبة للحرية في قضايا النشر في غير حالات المسؤولية المفترضة التي قُضي بعدم دستورتها- وإن تم النص لاحقاً على عدم جواز توقيع الحبس الاحتياطي في الجرائم التي تقع بواسطة الصحف، وذلك بمقتضى المادة ٤١ من قانون الصحافة رقم ٩٦ لسنة ٩٦، المستبدلة بالقانون رقم ٨٥ لسنة ٢٠١٢.

^(٢٠) يراجع حول مزيد من البيان في هذا الصدد د. أحمد فتحي سرور - القانون الجنائي الدستوري - طبعة دار الشروق ٢٠٠٢، ص ٢٠٧ وما بعدها، وكذلك د. أشرف توفيق شمس الدين- الضوابط الدستورية لنصوص التجريم والعقاب في قضاء المحكمة الدستورية العليا - بحث منشور بمجلة الدستورية التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا، العدد ١٣ - السنة ٦ - إبريل ٢٠٠٨ ص ٣٧، كما يراجع في ذات الصدد أيضاً حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٥/٧/٣، طعن رقم ٢٥ لسنة ١٦ ق. دستورية، وكذلك حكمها في ١٩٩٧/٢/١، طعن رقم ٥٩ لسنة ١٨ ق. دستورية.

ثم تبع ذلك أن جاء دستور ٢٠١٤ مكرسًا حظرًا دستوريًا على توقيع عقوبات سالبة للحرية في الجرائم التي تقع بسبب النشر، من خلال تقييده لسلطة المشرع -كأصل عام - في توقيع هذه العقوبات، ولا شك أن تكريس تلك الحماية بنص دستوري، هو مزيد ضمانة لحرية ممارسة العمل الصحفي والإعلامي، بل و لحرية التعبير عمومًا، عبر استخدام وسائل النشر على اختلافها، إذ قد جاء نص الفقرة الثانية من المادة ٧١ من الدستور مقررًا أنه: "ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بطريق النشر أو العلانية، أما الجرائم المتعلقة بالتحريض علي العنف، أو بالتمييز بين المواطنين، أو بالطعن في أعراض الأفراد، فيحدد عقوباتها القانون"، ويستفاد من هذا النص الدستوري ما يلي:

• أنه قد جاء مقررًا قاعدة عامة، مؤداها سلب سلطة المشرع في توقيع عقوبات سالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بطريق النشر أو العلانية -كأصل عام- وذلك بصرف النظر عن القائم على عملية النشر، صحفيًا كان أو غير صحفي، وسواء وقعت تلك الجرائم من أشخاص اعتبارية أو طبيعية، وكذلك بصرف النظر عن الوسيلة التي وقع بها النشر أو العلانية، مرئية كانت أو مسموعة، مطبوعة كانت أو إلكترونية، فالحظر في هذا الصدد جاء عامًا غير مخصص، شاملاً الجميع، وسائل وأشخاصًا، حتى ولو وقع النشر من آحاد المواطنين، وهو ما يجب على المشرع مراعاته والنزول عليه عند تقريره لأية عقوبات متعلقة بحرية الصحافة والنشر بأي وسيلة كانت.

• أن النص استثنى من ذلك الأصل العام، بعضًا من جرائم النشر على سبيل التحديد، منح المشرع تجاهها سلطة تقديرية في تحديد عقوباتها، حتى ولو تضمنت تلك العقوبات عقوبات سالبة للحرية، ألا وهي تلك الجرائم المتعلقة بالتحريض علي العنف، أو بالتمييز بين المواطنين، أو بالطعن في أعراض الأفراد.

• وإن كان يلاحظ على هذا الاستثناء الذي تضمنه النص الدستوري، أن الجرائم المتعلقة بالتحريض على العنف وكذلك الجرائم المتعلقة بالطعن في أعراض الأفراد، جرائم يمكن تحديدها والوقوف على ماهيتها، أما ما عبر عنه النص الدستوري بجرائم "التمييز بين المواطنين"، فهو - في تقديري- تعبير يتسم بالعمومية، بما يصعب معه ضبط حدوده في مجال التجريم، وكان

يجدر بالمشرع الدستوري، ضبط هذه العبارة وتحديدتها بصورة أكثر إيضاحاً لمراده، حتى لا يتوسع المشرع في استخدامها، أو التجريم على أساسها.

وأخيراً: حرية الصحافة ووسائل الإعلام ليست طليقة بلا ضوابط:

إن التأكيد على الحماية الدستورية المقررة لحرية الصحافة ووسائل الإعلام، لا يعني بالمرّة إطلاق تلك الحرية بلا ضوابط، أو أنها عصية على التنظيم التشريعي، ذلك أن لكل حرية من الحريات حدّاً يحدّها، وإلا صارت ممارسة الحرية -غير المنظمة- نوعاً من العبث والفوضى، كما أنه إن كانت الحرية حقّاً، فإن لكل حق أو حرية على الجانب الآخر واجباً وحدّاً يحدّها، ويضبط ممارستها، ويتمثل ذلك الحد فيما يتمتع به الأفراد -كلاً على حدة- أو المجتمع في مجموعه من حقوق مماثلة، ومحمية دستورياً كذلك، بما يستوجب احترامها وعدم الاعتداء عليها أو انتهاكها.

وبناء عليه، فإن أيّ حرية -وفي القلب من ذلك حرية الصحافة ووسائل الإعلام- يجوز تنظيمها بما يكفل ويحقق الأهداف الدستورية المبتغاة من تقريرها من ناحية، مع التزام الضوابط والقيود الدستورية التي يجب أن تمارس تلك الحرية في نطاقها من ناحية مقابلة.

وعلى هذا المعنى تؤكد المحكمة الدستورية العليا -في شأن حرية الرأي والتعبير عموماً- بأنه "لما كانت حرية التعبير عن الرأي لا يقتصر أثرها على صاحب الرأي وحده، بل يتعداه إلى غيره وإلى المجتمع، ومن ثم لم يطلق الدستور هذه الحرية، وإنما أباح للمشرع تنظيمها بوضع القواعد والضوابط التي تبين كيفية ممارسة الحرية، بما يكفل صونها في إطارها المشروع، دون أن تجاوزه إلى الإضرار بالغير أو بالمجتمع"^(٢١)، "ذلك أن حرية الإعراب عن الفكر، شأنها شأن ممارسة سائر الحريات، لا يمكن قيامها بالنسبة إلى جميع الأفراد، إلا في حدود احترام كل منهم لحريات غيره"^(٢٢).

فضلاً عن النصوص الدستورية الأخرى التي تحمي العديد من قيم المجتمع وحقوق أفرادها في غير موضع، وبما يوجب احترامها ومراعاة عدم المساس بها، فإن الناظر -بصورة

(٢١) حكم المحكمة الدستورية العليا في ٧/٥/١٩٨٨، طعن رقم ٣٤ لسنة ٧ ق. دستورية.

(٢٢) حكم محكمة النقض في النقض الجنائي رقم ١٣٩٤ لسنة ٢٠ ق، في ١٧/٤/١٩٥١.

خاصة- إلى النصوص ذات العلاقة بمهنة الصحافة والإعلام في الدساتير المصرية المتعاقبة، يلحظ أنها جميعاً نصت على كفالة حريتها، مع النص في ذات الوقت على ضوابط وحدود تضبط ممارستها، كحد لنطاق هذه الحرية، حتى لا تخرج عن نطاق الغايات الدستورية السامية المقررة من أجلها.

وباستقراء النصوص الدستورية المتعاقبة، يلاحظ أنها جميعاً وضعت نطاقاً أو ضوابط متشابهة لحرية الصحافة والإعلام، حيث تدور هذه الضوابط الدستورية جميعها، في وجوب أن تمارس مهنة الصحافة والإعلام في إطار قيم المجتمع ومقوماته الأساسية، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، ومقتضيات الأمن القومي.

فلقد نصت المادة ٢٠٧ من دستور ١٩٧١، على أن تمارس الصحافة رسالتها بحرية وفي استقلال .. في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وكذلك نصت المادة ٤٨ من دستور ٢٠١٢ على أن تؤدي الصحافة ووسائل الإعلام رسالتها بحرية واستقلال .. في إطار المقومات الأساسية للدولة والمجتمع، والحفاظ على الحقوق والحريات والواجبات العامة، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين ومقتضيات الأمن القومي، كما ناط نص المادة ٢١٥ من ذات الدستور بالمجلس الوطني للإعلام، وضع الضوابط والمعايير الكفيلة بالالتزام وسائل الإعلام المختلفة بأصول المهنة وأخلاقياتها، والحفاظ على اللغة العربية، ومراعاة قيم المجتمع وتقاليده البناءة.

وعلى ذات النسق أيضاً، ناطت المادة ٢١١ من دستور ٢٠١٤ بالمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، وضع الضوابط والمعايير اللازمة لضمان التزام الصحافة ووسائل الإعلام بأصول المهنة وأخلاقياتها، ومقتضيات الأمن القومي، وإن كان يلاحظ أن نص هذه المادة، قد جاء أقل -من النصوص المناظرة له في الدساتير السابقة- تقريراً لهذه الضوابط التي يتوجب على الصحافة ووسائل الإعلام التزامها في هذا الصدد.

وعلى وجوب مراعاة الصحافة ووسائل الإعلام وتقيدتها في ممارسة عملها بهذه الضوابط والأطر الدستورية المختلفة، تؤكد المحكمة الدستورية على أن النصوص الدستورية قد أكدت مبدأ

حرية الصحافة واستقلالها في مباشرة رسالتها، وحددت لها أطرها التي يلزم الاهتداء بها، وبما لا يجاوز ثُومها، أو ينحرف عن مقتضياتها، فاستلزم أن تؤدي الصحافة رسالتها في خدمة المجتمع، تعبيرًا عن اتجاهات الرأي العام، وإسهامًا في تكوينه وتوجيهه، في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام الحياة الخاصة للمواطنين، .. ومن ثم، فقد صار متعينًا على المشرع أن يضع من القواعد القانونية ما يصون للصحافة- إصدارًا وممارسة - حريتها، ويكفل عدم تجاوز هذه الحرية - في الوقت ذاته - لأطرها الدستورية المقررة، بما يضمن عدم إخلالها بما اعتبره الدستور من مقومات المجتمع، ومساسها بما تضمنه من حقوق وحريات وواجبات عامة، وأصبح الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني جميعًا، مطالبين- في نشر أفكارهم وآرائهم ونتائج إبداعهم - بمراعاة هذه القيم الدستورية- لا ينحرفون عنها، ولا يتناقضون معها، وإلا غدت حرية التعبير وما يقترن بها، فوضى لا عاصم من جموحها، وعصت بشططها ثوابت المجتمع، -مؤكدة أيضًا- على أن حق الأفراد في إصدار الصحف، إنما يستصحب بالضرورة حقوقهم وحرياتهم العامة الأخرى التي كفلها الدستور، يباشرونها متآلفة فيما بينها، متجانسة مضمونها، متضافرة توجهاتها، تتساند معًا، ويعضد كل منها الآخر في نسيج متكامل"^(٢٣).

المبحث الثاني

التطور التشريعي لإنشاء مجالس مختصة بتنظيم الشأن الصحفي والإعلامي

ومدى تحقيقه لحريتها واستقلالها

سنعرج في هذا المبحث -وفي إشارات سريعة- على التطور التشريعي لإنشاء هيئات ومجالس تختص بالقيام على شؤون مهنة الصحافة والإعلام، ومدى مراعاة المشرع في تنظيمها -خاصة ما تعلق من هذا التنظيم بقواعد تشكيلها- لمظاهر الحماية الدستورية المقررة لحرية

^(٢٣) يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا في ٥/٥/٢٠٠١، طعن رقم ٢٥ لسنة ٢٢ ق. دستورية، كما يراجع أيضًا لمزيد بيان حول ضوابط ممارسة حرية الصحافة والإعلام، حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٨/٣/١٩٩٥، طعن رقم ٢٣ لسنة ١٦ ق. دستورية.

مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها، وذلك في مطلبين، يسبقهما تمهيد، على أن يتناول المطلب الأول منهما، التطور التشريعي لإنشاء هذه المجالس قبل الدستور الحالي، ثم يتناول ثانيهما، تشكيل المجالس والهيئات التي تضمنها القانون الصادر حديثاً بشأن التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام.

تمهيد: حماية حرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها هدف رئيسي من إنشاء مجالس تقوم على تنظيمها:

بادئ ذي بدء، -وعلى الرغم من كون هذا التمهيد يعد في حقيقته مظهرًا من مظاهر الحماية الدستورية لحرية الصحافة ووسائل الإعلام واستقلالها، والسابق التعرّيج عليها- إلا أنه قد يكون الأكثر ملاءمة تناول الحديث عنه في هذا الموضوع، نظرًا لارتباطه ارتباطًا وثيقًا باستعراض التطور التشريعي لتنظيم المجالس التي أقامها الدستور على شؤون مهنة الصحافة والإعلام.

ذلك أن من مظاهر الحماية الدستورية المقررة لحرية الصحافة والإعلام واستقلالها، أن ضمان تلك الحرية وتحقيق ذلك الاستقلال، كان هدفًا رئيسًا، واختصاصًا جوهريًا من النص على إنشاء مجالس أو هيئات تقوم على تنظيم مهنة الصحافة والإعلام، بل وجعله التزامًا دستوريًا على عاتق تلك المجالس، حرصت النصوص الدستورية المتعاقبة على تضمينه صلب النصوص الدستورية المقررة لإنشاءها.

فالنظر مثلاً إلى نص المادة ٢١١ من دستور ١٩٧١ والتي نصت على إنشاء المجلس الأعلى للصحافة، يلحظ بجلاء أن النص الدستوري وبعد أن ناط بالمشروع بيان تشكيل هذا المجلس واختصاصاته، ما لبث أن عاد مستدرجًا في الفقرة التالية مباشرة، بالنص على بعض هذه الاختصاصات لعظيم أهميتها، إلا أن الملاحظة الأكثر وضوحًا، هي أن النص الدستوري قد صدر تلك الاختصاصات الجوهرية التي حرص على بيانها في صلب الدستور-دون تركها للمشروع العادي- بالنص على وجوب أن يمارس المجلس اختصاصاته تلك، بما يدعم حرية الصحافة واستقلالها.

والأمر ذاته بالنسبة لدستور ٢٠١٢، إذ إن المادة ٢١٥ منه وبمجرد أن انتهت فقرتها الأولى المقررة إنشاء المجلس الوطني للإعلام، ما لبثت أن أتت ذلك مباشرة بتقرير مسؤولية هذا المجلس عن ضمان حرية الإعلام بمختلف صورته وأشكاله، والمحافظة على تعدديته، وعدم تركزه أو احتكاره.

وعلى ذات النسق أيضاً جاء نص المادة ٢١١ من دستور ٢٠١٤، إذ ابتدأت بالنص على أن المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة، ثم أردفت ذلك بتقرير مسؤوليته عن ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام المقررة بالدستور، والحفاظ على استقلالها وحيادها وتعدديتها وتنوعها، ومنع الممارسات الاحتكارية، وهو ذات المعنى الذي أكدت عليه أيضاً المادتان ٢١٢ و ٢١٣ من ذات الدستور، والمتضمنتان إنشاء الهيئة الوطنية للصحافة والهيئة الوطنية للإعلام على الترتيب.

وتواتر صياغة النصوص الدستورية المتعاقبة على هذا النسق من تقرير مسؤولية تلك المجالس والهيئات عن ضمان ودعم حرية واستقلال الصحافة ووسائل الإعلام، يفيد بالضرورة أن تلك المجالس قد استهدفت الدستور من إنشائها بالأساس، العمل الدؤوب على تعزيز استقلال وحرية الصحافة ووسائل الإعلام وليس تقييدها، وهذا المعنى هو ما يستوجب أن يكون قائماً دوماً صوب أعين القائمين على تلك المجالس في كل تصرفاتهم وقراراتهم، بل وهو ما يجب أن يكون كذلك ماثلاً دوماً أمام المشرع عند تنظيمه لتلك المجالس والهيئات تشكياً أو اختصاصاً، بحيث يأتي تنظيمه لها معززاً حريتها، وضامناً لاستقلالها^(٢٤).

^(٢٤) وعلى هذا المعنى أكدت المحكمة الدستورية العليا على أن "الدستور قد أقام على شؤون الصحافة مجلساً أعلى، فوض السلطة التشريعية في أن تحدد طريقة تشكيله واختصاصاته وعلاقاته بسلطات الدولة، وذلك في إطار ما ألزم به الدستور هذا المجلس من أن يمارس اختصاصه بما يدعم حرية الصحافة واستقلالها، ويحقق الحفاظ على المقومات الأساسية للمجتمع، ويضمن سلامة الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وذلك على النحو المبين في الدستور والقانون، ومن ثم أضحى المجلس الأعلى للصحافة الجهة الإدارية القائمة على شؤون الصحافة، سواء ما تعلق بإصدار الصحف واستمرارها، أو مباشرة مهنة الصحافة ذاتها، مقيداً - في ذلك كله - بالأبهر عمله، الحرية التي كفلها الدستور لهذه وتلك، أو يفتنت على الاستقلال المقرر لها، وحيث إن الدستور قد تعيى - بنصوصه سالفة الذكر - إرساء أصل عام يعزز للصحافة - إصداراً وممارسة - ضمانات حريتها - من خلال الأطر التي قررها - بما يجعلها طليقة من أية قيود جائرة ترهق رسالتها، أو تحد - بغير ضرورة - من فرص إصدارها أو إضعافها بنقلها دورها في بناء المجتمع وتطويره، وليؤمن من خلالها أفضل الفرص التي تكفل تدفق الآراء والأبناء والأفكار ونقلها إلى القطاع الأعرض من الجماهير، متوخياً دوماً أن يكرس بالصحافة قيمةً جوهرية، يتصدرها أن يكون النقاش العام الذي يدور فوق منابرها بديلاً عن الانغلاق والقمع والتسلط، ونافذة

إذا كان ما سبق، وفي ظل هذه الحماية الدستورية المتعددة جوانبها لحرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها، فهل جاء التنظيم التشريعي المتتابع للمجالس والهيئات التي قرر الدستور إنشائها، وألقى على عاتقها التزامًا بضمان حرية ممارسة مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها، ضامنًا لهذه الحرية، محققًا ذلك الاستقلال؟، هذا ما سنحاول الإطالة على بعض مظاهره فيما يلي:

المطلب الأول

التطور التشريعي لإنشاء مجالس مختصة بتنظيم الشأن الصحفي قبل الدستور الحالي

لم تتضمن النصوص الدستورية قبل دستور ١٩٧١ نصوصًا دستورية تتعلق بإنشاء مجالس أو هيئات تقوم على شؤون مهنة الصحافة والإعلام، بل إن دستور ١٩٧١ ذاته لم يتضمن نصوصًا من هذا القبيل وقت بدء العمل به في سبتمبر ١٩٧١، بيد أنه بمقتضى التعديل الدستوري الأول الذي طال هذا الدستور في ٢٢ مايو ١٩٨٠، تم إفراد فصل مستقل سُمي "بسلطة الصحافة"، وهو الفصل الثاني من الباب السابع من الدستور، متضمنًا نص المادة ٢١١، والتي نصت على إنشاء مجلس أعلى للصحافة يقوم على شؤونها، حيث جاء نص هذه المادة مقررًا أن "يقوم على شؤون الصحافة مجلس أعلى، يحدد القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وعلاقاته بسلطات الدولة، ويمارس المجلس اختصاصاته بما يدعم حرية الصحافة واستقلالها، ويحقق الحفاظ على المقومات الأساسية للمجتمع، ويضمن سلامة الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وذلك على النحو المبين في الدستور والقانون".

التجربة الأولى لإنشاء مجلس يقوم على شؤون مهنة الصحافة:

إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه، أنه كانت هناك محاولات سابقة لإنشاء مجلس يقوم على سلطة الصحافة في مصر، قبل أن يتم تكريس الأمر بنص دستوري.

حيث "برزت الدعوة لإنشاء مجلس أعلى للصحافة في مصر في أوائل الستينيات، وبعد تطبيق قانون تنظيم الصحافة رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠، ثم تلا ذلك دعوات أخرى في ذات الاتجاه،

إطال المواطنين على الحقائق التي لا يجوز حجبها عنهم، ومدخلًا لتعميق معلوماتهم، فلا يجوز طمسها أو تلويحها"،
يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا في ٢٠٠١/٥/٥، طعن رقم ٢٥ لسنة ٢٢ ق. دستورية.

حتى آتت تلك الدعوات أكلها في ١١ مارس ١٩٧٥، حيث أنشئ أول مجلس للصحافة في مصر، بقرار من رئيس الجمهورية -بوصفه رئيس الاتحاد الاشتراكي العربي- وليس بوصفه رئيساً للجمهورية، ومع ذلك، فإن هذا القرار لم يقتصر على تنظيم الصحف المملوكة للاتحاد الاشتراكي، وإنما تعداه إلى تقييد حرية الصحافة جميعها، بما مفاده -ووفقاً لتعبير بعض الفقه - أن هذا القرار قد صدر باطلاً بطلاناً مطلقاً، لإصداره ممن لا يملك حق أن يصدره^(٢٥).

وعلى كل، فإن هذا المجلس كان محل انتقاد تشكيلاً واختصاصاً، إذ غلب على تشكيله -كما يقرر بعض الفقه- الطابع الحكومي^(٢٦)، وذلك فضلاً عن أن القرار الجمهوري الصادر بإنشائه، "قد حشد له مجموعة من الاختصاصات التي قصد بها التأثير على حرية الصحافة والصحفيين، مما ترتب عليه أن فشلت هذه التجربة المتمثلة في إنشاء هذا المجلس"^(٢٧).

التجربة الثانية لإنشاء مجلس أعلى للصحافة:

بعد التعديلات الدستورية التي أدخلت على دستور ١٩٧١ في مايو ١٩٨٠ متضمنة نصاً دستورياً يقضي بإنشاء مجلس أعلى للصحافة، أصدر المشرع قانون سلطة الصحافة رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠، متضمناً إنشاء ذلك المجلس الذي نص الدستور على إنشائه، إلا أن تشكيل هذا المجلس واختصاصاته، لم تسلم من ذات النقد الذي وجه لتشكيل واختصاصات المجلس السابق، من حيث غلبة العنصر الحكومي على تشكيله، سواء كان ذلك بصورة مباشرة -إذ ضم في عضويته بعض شاغلي الوظائف الحكومية بحكم مناصبهم، كرئيس هيئة الاستعلامات، ورئيس مجلس إدارة وكالة أنباء الشرق الأوسط، ورئيس مجلس أمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون،

^(٢٥) يراجع في بيان هذا التطور التشريعي ورأي الفقه تجاهه، د. جابر جاد نصار - المجلس الأعلى للصحافة في مصر - مرجع سابق، ص ١١٢-١١٥، كما يراجع لمزيد من البيان في ذات الصدد أيضاً، د. عواطف عبد الرحمن - دراسات في الصحافة المصرية- ١٩٨٥، ص ٦٤ وما بعدها، ود. فتحي فكري - دراسة لبعض جوانب سلطة الصحافة- ١٩٨٧، ص ٢٠٦، وخالد محمد خالد- أزمة الحرية في عالمنا - ١٩٦٤، ص ٢٧٢، وعبد اللطيف حمزة- أزمة الضمير الصحفي- ١٩٦٠، ص ٢٣٤، مشار إليهم لدا د. جابر جاد نصار- المرجع سالف الإشارة إليه، بذات الصفحات.

^(٢٦) كان يضم بين أعضائه وزير الإعلام، وأمين الدعوة والفكر بالاتحاد الاشتراكي العربي، ووكيل مجلس الشعب، وهو أيضاً من أعضاء الاتحاد الاشتراكي، إضافة إلى ثلاثة من المشتغلين بالمسائل العامة، كما أن رئيس الجمهورية -وهو في ذات الوقت رئيس الاتحاد الاشتراكي- هو الذي يقوم بتسمية باقي الأعضاء.

^(٢٧) يراجع في هذا المعنى، د. جابر جاد نصار - مرجع سابق ص ١١٦-١١٧.

ورئيس مجلس إدارة الشركة القومية للتوزيع - أو بصورة غير مباشرة من خلال تحكم مجلس الشورى في تعيين غالبية أعضائه^(٢٨).

وبناء عليه، -وكما يقرر بعض الفقه بحق- أنه مما لا شك فيه أن هذه الطريقة المعيبة في تشكيل المجلس الأعلى للصحافة، قد أثرت بصورة قاطعة على تحديد اختصاصات هذا المجلس، حيث دار العديد من هذه الاختصاصات في إطار تقييد حرية الصحافة، وهو الأمر الذي يتنافى مع الهدف الذي من أجله نشأت مجالس الصحافة في العالم الحر، وهو حماية حرية الصحافة، وسد الطريق أمام تدخل الحكومة في شؤون الصحافة وأمور الصحفيين^(٢٩).

قانون الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ وتنظيمه للمجلس الأعلى للصحافة:

يعتبر قانون الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، بمثابة التجربة الثالثة لتنظيم مجلس أعلى للصحافة، ولقد أفرد هذا القانون الباب الرابع منه، للأحكام المنظمة للمجلس الأعلى للصحافة تشكيلاً واختصاصاً.

وعلى الرغم من أن المادة ٦٧ من هذا القانون قد تضمنت النص صراحة على أن مهمة هذا المجلس هي القيام على شؤون الصحافة بما يحقق حريتها واستقلالها، وبما يؤكد فعاليتها في ضمان حق المواطنين في المعرفة من خلال الأخبار الصحيحة والآراء والتعليقات الموضوعية.

إلا أن الناظر إلى المادة التالية مباشرة وهي المادة ٦٨، يلحظ أنها قد تضمنت النص على تشكيل هذا المجلس، بما لا يحقق تلك المهمة التي أناطتها به المادة السابقة عليها، إذ إن تشكيل المجلس وفقاً لهذا القانون في الواقع لم يختلف كثيراً عن ذات التشكيل الذي كان منصوصاً عليه في القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠، خاصة فيما يتعلق باستمرار هيمنة مجلس الشورى على سلطة تعيين معظم أعضائه، وإن اختلف هذا التشكيل عن سابقه بأن أخرج من

^(٢٨) يراجع نص المادة ٣٦ من قانون سلطة الصحافة رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ للوقوف تفصيلاً على تشكيل هذا المجلس والسلطات الواسعة لمجلس الشورى في هذا الصدد، كما تراجع المادة ٤٤ من القانون للوقوف على اختصاصاته.

^(٢٩) يراجع في هذا المعنى د. جابر جاد نصار - مرجع سابق، ص ٢٤ و ٢٦، والذي يشير كذلك إلى التقرير الصادر عن مجلس نقابة الصحفيين اعتراضاً على تشكيل هذا المجلس الذي تضمنه هذا القانون، كما يراجع في ذات الصدد أيضاً د. فتحي فكري - دراسة لبعض جوانب سلطة الصحافة - مرجع سابق ص ٢١٦، ومشار إليه لدا د. جابر جاد نصار بالمرجع السابق ص ١١٦.

تشكيل المجلس بعض الأعضاء الذين كانوا ينضمون إلى عضويته بحكم مناصبهم، وهم رئيس مجلس إدارة وكالة أنباء الشرق الأوسط، ورئيس مجلس أمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون، ورئيس نقابة العاملين بالصحافة والطباعة والنشر، ورئيس اتحاد الكتاب، كما أن نص القانون على تضمين تشكيل المجلس لاثنتين من أساتذة الصحافة بالجامعات المصرية، وإن جعل سلطة اختيارهما بيد مجلس الشورى كذلك^(٣٠).

ومن باب المغايرة أيضاً بين هذا التشكيل وسابقه، أن نصت المادة ٦٩ من القانون على أن يكون للمجلس "هيئة مكتب" ، تُشكل من الرئيس والوكيلين والأمين العام والأمين العام المساعد، وعلى أن يتم اختيار هيئة المكتب من بين أعضائه بالانتخاب السري، وذلك فيما عدا رئيسه، الذي هو رئيس المجلس الأعلى للصحافة ورئيس مجلس الشورى في ذات الوقت.

بيد أنه حتى وإن كانت بعض هذه الإضافات التي تضمنها القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، تعد إضافات إيجابية، إلا أنها في تقديري ليست بالموثقة أو الجوهرية، إذ تفقد قيمتها في ظل استمرار هيمنة مجلس الشورى على هذا التشكيل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك نظراً لطريقة تشكيل المجالس النيابية وعدم استقلالها فعلياً عن السلطة التنفيذية^(٣١)، وذلك فضلاً عن تشكيل مجلس الشورى على سبيل التحديد، إذ إن ثلث أعضائه آنذاك - وفقاً لدستور ١٩٧١- كان يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية منفرداً.

(٣٠) تجدر الإشارة إلى أنه تم تعديل الفقرة الخامسة من هذه المادة بمقتضى القانون رقم ١١١ لسنة ٢٠١١، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٣٣ مكرراً، في ٣١/٨/٢٠١١، إذ أضافت إلى عضوية المجلس - بجانب نقيب الصحفيين الذي كان منصوصاً عليه في الأصل - أربعة من نقباء الصحفيين السابقين، أو من أعضاء مجلس النقابة السابقين، إلا أنه يلاحظ على هذا التعديل، أنه جعل اختيار هؤلاء الأربعة أيضاً بيد مجلس الشورى. كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أن الفقرة الرابعة من ذات المادة، قد تم تعديلها بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١١، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٢ مكرراً (ب) في ٢٦/١٠/٢٠١١، إذ نص التعديل على عضوية عدد لا يزيد على خمسة من رؤساء تحرير الصحف الحزبية التي تصدر وفقاً لقانون الأحزاب السياسية، على ألا تمثل صحف الحزب الواحد في حالة تعددها بأكثر من عضو، مع جعل سلطة اختيار هؤلاء الأعضاء كذلك بيد مجلس الشورى.

(٣١) يراجع للمزيد من البيان حول طبيعة المجالس التشريعية آنذاك وعلاقتها الوطيدة بالسلطة التنفيذية وعدم استقلاليتها عنها، د. عوض المر - الرقابة على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، - مركز رينيه- جان دوبي للقانون والتنمية- ٢٠٠٣ ص ١٣٨٥-١٣٨٦، كما أنه مشار إلى ذات وصف سيادته للمجالس النيابية في هذا الصدد أيضاً لدا د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح- رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع- مرجع سابق، ص ٢٢١ هامش رقم ١.

إذا كان ما سبق يتعلق بعدم استقلالية المجلس بصورة فعلية فيما يتعلق بتشكيله، فإنه مما لا شك فيه -كما سبق- أن الخلل في طريقة تشكيل المجلس وعدم استقلاليته، يؤثر بالضرورة وبصورة مباشرة على اختصاصاته -سلباً- في ذات الوقت، إذ إن كلا الأمرين يفضي بعضه إلى بعض بحكم اللزوم والارتباط كأصل عام.

وإجمالاً، يمكن القول إنه إن كانت النصوص الدستورية في دستور ١٩٧١ -والتي تم في ظلها تنظيم المجلس الأعلى للصحافة في معظم تجاربه سالف الإشارة إليها- قد نصت على إنشاء المجلس الأعلى للصحافة بوصفه مجلساً مستقلاً، بغية الحفاظ على حرية الصحافة واستقلالها، وكنوع من الحماية الدستورية التي تقيد سلطة المشرع في تنظيم ذلك المجلس وبما لا يجوز مخالفتها، فإنه -ومن خلال الاستعراض السابق للتطور التشريعي لتنظيم تلك المجالس في كل مراحلها- يمكن القول إن التنظيم التشريعي لهذه المجالس المتعاقبة، لم يحقق تلك الحماية الدستورية المقررة للحفاظ على حرية الصحافة واستقلالها.

تنظيم المجالس والهيئات القائمة على شؤون الصحافة والإعلام في دستور ٢٠١٢:

ولقد سار المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٢ على ذات النهج الذي سبق وأن قرره دستور ١٩٧١، فيما سبق وأن نص عليه من إنشاء مجلس يقوم على شؤون الصحافة، بل لقد توسع دستور ٢٠١٢ في هذا الشأن، إذ جعل هذا المجلس مختصاً بشؤون الصحافة والإعلام معاً وليس الصحافة فقط - كما كان عليه الحال في دستور ١٩٧١ - وسماه "المجلس الوطني للصحافة والإعلام"^(٣٢)، وناط به المشرع الدستوري، مسؤولية ضمان حرية الإعلام بمختلف صورته وأشكاله، وذلك فضلاً عن نصه على إنشاء هيئة أخرى سماها "الهيئة الوطنية للصحافة والإعلام"، أسند إليها القيام على إدارة المؤسسات الصحفية والإعلامية "المملوكة للدولة" فقط، دون غيرها من المؤسسات الصحفية أو الإعلامية الأخرى.

(٣٢) نصت المادة ٢١٥ من دستور ٢٠١٢ على أن "يتولى المجلس الوطني للإعلام، تنظيم شؤون البث المسموع والمرئي وتنظيم الصحافة المطبوعة والرقمية وغيرها، ويكون المجلس مسؤولاً عن ضمان حرية الإعلام بمختلف صورته وأشكاله والمحافظة على تعدديته، وعدم تركزه أو احتكاره، وعن حماية مصالح الجمهور، ووضع الضوابط والمعايير الكفيلة بالالتزام وسائل الإعلام المختلفة بأصول المهنة وأخلاقياتها، والحفاظ على اللغة العربية، ومراعاة قيم المجتمع وتقاليد البناء". كما نصت المادة ٢١٦ منه على أن "تقوم الهيئة الوطنية للصحافة والإعلام على إدارة المؤسسات الصحفية والإعلامية المملوكة للدولة، وتطويرها وتنمية أصولها، وضمان التزامها بأداء مهني وإداري واقتصادي رشيد".

وعلى كل، فإنه ونظراً لوقف العمل بهذا الدستور بعد إصداره ببضعة أشهر، فإن هذه النصوص الدستورية المتعلقة بإنشاء هذه المجالس محل الحديث، لم توضع موضع التطبيق.

المطلب الثاني

قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام

وتشكيل مجالسه وهيئاته

جاءت نصوص الدستور القائم سائرة على خطى النصوص الدستورية السابقة، فنصت على إنشاء مجالس وهيئات تقوم على الشأن الصحفي والإعلامي، إذ قد نص الدستور على إنشاء مجلس وهيئتين، أما المجلس فهو "المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام"، وقد أسند إليه الدستور القيام بتنظيم شئون الإعلام المسموع والمرئي، وتنظيم الصحافة المطبوعة والرقمية وغيرها^(٣٣).

وأما الهيئتان، فهما "الهيئة الوطنية للصحافة"^(٣٤)، وأسند إليها الدستور إدارة المؤسسات الصحفية "المملوكة للدولة"، و"الهيئة الوطنية للإعلام"^(٣٥)، وأسند إليها إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية "المملوكة للدولة" كذلك.

^(٣٣) نصت المادة ٢١١ من دستور ٢٠١٤ على أن "المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وموازنتها مستقلة، ويختص المجلس بتنظيم شئون الإعلام المسموع والمرئي، وتنظيم الصحافة المطبوعة والرقمية وغيرها، ويكون المجلس مسؤولاً عن ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام المقررة بالدستور، والحفاظ على استقلالها وحيادها وتعدديتها وتنوعها، ومنع الممارسات الاحتكارية، ومراقبة سلامة مصادر تمويل المؤسسات الصحفية والإعلامية، ووضع الضوابط والمعايير اللازمة لضمان التزام الصحافة ووسائل الإعلام بأصول المهنة وأخلاقياتها، ومقتضيات الأمن القومي، وذلك على الوجه المبين في القانون، ويحدد القانون تشكيل المجلس، ونظام عمله، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيه، ويؤخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عمله".

^(٣٤) نصت المادة ٢١٢ من الدستور على أن "الهيئة الوطنية للصحافة هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة، وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان تحديثها واستقلالها، وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد، ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها، ويؤخذ رأي الهيئة في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها".

^(٣٥) نصت المادة ٢١٣ من الدستور على أن "الهيئة الوطنية للإعلام هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة، وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان استقلالها وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد، ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها، ويؤخذ رأي الهيئة في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها".

ولقد ناطت النصوص الدستورية بهذا المجلس وهاتين الهيئتين، ويوصفها جميعاً هيئات مستقلة بنص الدستور- مسؤولية ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام المقررة بالدستور، والحفاظ على استقلالها وحيادها، إلى غير ذلك من اختصاصات أخرى متعلقة بشؤون المهنة على اختلافها.

لما كان ما سبق -واستجابة من المشرع العادي لتلك النصوص الدستورية سابق الإشارة إليها- فقد أصدر المشرع قانون "التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام"، وذلك بالقانون رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٦، والصادر في ٢٤/١٢/٢٠١٦، متناولاً تشكيل هذا المجلس وهاتين الهيئتين، إعمالاً للنصوص الدستورية سالف الإشارة إليها، ومن ثم، سنستعرض تشكيل هذا المجلس وهاتين الهيئتين وفقاً لما تضمنه هذا القانون، لنقف على مدى استقلال تشكيلها، وهو ما سيُنْبِؤُ بالضرورة عن مدى قيامها مستقبلاً عبر الاختصاصات المنوطة بها، بتحقيق المسؤولية الدستورية الملقاة على عاتقها، ألا وهي ضمان حرية الصحافة ووسائل الإعلام المختلفة واستقلالها، كما أرادها لها الدستور أن تكون.

وبادئ ذي بدء، يجب التنويه أولاً إلى أن قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٦ محل الحديث، قد ابتدأ مواد بنصوص تقرر استقلالية المجلس الأعلى للإعلام وعدم جواز التدخل في شؤونه، وتقرير مسؤوليته كذلك عن ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام، إذ تضمنت المادة الثانية من القانون، النص على أن المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة، .. ويتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري في ممارسة اختصاصاته، ولا يجوز التدخل في شؤونه.

كما تضمنت المادة الثالثة منه النص على الهدف من إنشاء هذا المجلس، وذلك بنصها على أن: "يهدف المجلس الأعلى إلى ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام في إطار المنافسة الحرة وعلى الأخص ما يأتي:

١- حماية حق المواطن في التمتع بإعلام وصحافة حرة ونزيهة، وعلى قدر رفيع من المهنية، وفق معايير الجودة الدولية، وبما يتوافق مع الهوية الثقافية المصرية.

٢- ضمان استقلال المؤسسات الصحفية والإعلامية وحيادها وتعددتها وتنوعها"،.. إلى آخر ما نصت عليه هذه المادة من مستهدفات.

كما أنه وفي ذات الاتجاه أيضاً، جاء نص المادتين ٢٧ و ٥٣ مؤكداً على استقلال الهيئتين الوطنيتين للصحافة والإعلام على الترتيب.

تشكيل المجلس والهيئتين وفقاً لما نص عليه القانون رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٦ :

لقد اتبع القانون منهجاً واحداً تقريباً في طريقة تشكيل المجلس الأعلى للإعلام والهيئتين الوطنيتين للصحافة والإعلام، إذا نص على أن يُشكّل كل منهم بقرار من رئيس الجمهورية، من ثلاثة عشر عضواً، كما اتبع أيضاً ذات الآلية تقريباً في اختيار أعضاء هذه المجالس والهيئات، على التفصيل التالي:

أولاً: تشكيل المجلس الأعلى للإعلام:

نصت المادة ٦ من القانون على أن يشكل المجلس الأعلى للإعلام بقرار من رئيس الجمهورية، من ثلاثة عشر عضواً، يختارون على الوجه الآتي:

١- رئيس المجلس، يختاره رئيس الجمهورية.

٢- نائب لرئيس مجلس الدولة، يختاره المجلس الخاص للشئون الإدارية بمجلس الدولة.

٣- رئيس جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.

٤- ممثل للجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، يختاره رئيس مجلس إدارة الجهاز.

٥- اثنان من الشخصيات العامة وذوي الخبرة، يختارهما رئيس الجمهورية.

٦- اثنان من الصحفيين، بناء على ترشيح مجلس إدارة نقابة الصحفيين من غير أعضائه.

٧- اثنان من الإعلاميين، بناء على ترشيح مجلس إدارة نقابة الإعلاميين من غير أعضائه.

٨- اثنان من الشخصيات العامة وذوي الخبرة، بناء على ترشيح مكتب مجلس النواب من غير أعضائه.

٩- ممثل للمجلس الأعلى للجامعات من أساتذة الصحافة والإعلام العاملين بالجامعات المصرية، بناء على ترشيح المجلس الأعلى للجامعات.

كما نصت ذات المادة على أن "تلتزم الجهات المشار إليها في البنود أرقام (٦، ٧، ٨، ٩) خلال الثلاثة أشهر السابقة على انتهاء مدة عمل المجلس، بترشيح ضعف العدد المطلوب من كل منها لعضوية المجلس الأعلى، وإخطار رئيس الجمهورية بأسمائهم، ليختار من بينهم العدد المطلوب، كما تلتزم بإخطار المجلس بأي تعديل يطرأ على صفاتهم.

فإذا انقضت المدة المشار إليها دون إخطار هذه الجهات رئيس الجمهورية بأسماء مرشحها لأي سبب من الأسباب، يتولى رئيس الجمهورية إصدار القرار، بمراعاة استكمال أسمائهم من الفئة التي لم تقم الجهة المعنية بالإخطار بمرشحها، بناء على ترشيح مكتب مجلس النواب".

ثانياً: تشكيل الهيئة الوطنية للصحافة:

نصت المادة ٣٢ من القانون على أن تشكل الهيئة الوطنية للصحافة بقرار من رئيس الجمهورية، من ثلاثة عشر عضوًا على النحو الآتي:

- ١ - رئيس الهيئة، يختاره رئيس الجمهورية.
- ٢ - نائب لرئيس مجلس الدولة، يختاره المجلس الخاص للشئون الإدارية بمجلس الدولة.
- ٣- ممثل لوزارة المالية، يختاره وزير المالية.
- ٤- ثلاثة من ذوى الخبرة والشخصيات العامة، يختارهم رئيس الجمهورية.
- ٥- أستاذ في الصحافة، بناء على ترشيح المجلس الأعلى للجامعات.
- ٦- ثلاثة ممثلين للصحافة القومية، بناء على ترشيح مجلس نقابة الصحفيين من غير أعضائه.
- ٧- ممثل للعاملين بالمؤسسات الصحفية والإعلامية، بناء على ترشيح مجلس النقابة العامة للعاملين بالصحافة والطباعة والإعلام من غير أعضائه.

٨- اثنان من ذوي الخبرة والشخصيات العامة، بناء على ترشيح مكتب مجلس النواب من غير أعضاء المجلس.

كما قررت ذات المادة أيضاً ذات الحكم الذي سبق وأن تم تقريره بشأن المجلس الأعلى، إذ نصت على أن "تلتزم الجهات المشار إليها في البنود أرقام (٥، ٦، ٧، ٨) خلال الثلاثة الشهور الأخيرة من مدة عمل الهيئة، بترشيح ضعف العدد المطلوب لعضوية الهيئة، وإخطار رئيس الجمهورية بأسمائهم ليختار من بينهم العدد المطلوب، كما تلتزم بإخطار المجلس بأي تعديل يطرأ على صفاتهم.

فإذا انقضت المدة المشار إليها دون إخطار هذه الجهات رئيس الجمهورية بأسماء مرشحها لأي سبب من الأسباب، يتولى رئيس الجمهورية إصدار القرار، بمراعاة استكمال أسمائهم من الفئة التي لم تقم الجهة المعنية بالإخطار بمرشحها، بناء على ترشيح مكتب مجلس النواب".

ثالثاً: تشكيل الهيئة الوطنية للإعلام:

وكذلك جاء نص المادة ٥٨ من القانون ناصاً على أن يشكل مجلس إدارة الهيئة الوطنية للإعلام بقرار من رئيس الجمهورية، من ثلاثة عشر عضواً على النحو الآتي:

- ١ - رئيس الهيئة، يختاره رئيس الجمهورية.
- ٢ - نائب لرئيس مجلس الدولة، يختاره المجلس الخاص للشئون الإدارية بمجلس الدولة.
- ٣ - ممثل لوزارة المالية، يختاره وزير المالية.
- ٤ - ممثل للجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، يختاره رئيس مجلس إدارة الجهاز.
- ٥ - ثلاثة من ذوي الخبرة والشخصيات العامة، يختارهم رئيس الجمهورية.
- ٦ - أستاذ في الإعلام، بناء على ترشيح المجلس الأعلى للجامعات.
- ٧ - ممثلان عن نقابة الإعلاميين، بناء على ترشيح مجلس النقابة من غير أعضائه.

٨- ممثل عن النقابة العامة للعاملين بالصحافة والطباعة والإعلام من غير أعضائها، بناء على ترشيح مجلس إدارة النقابة.

٩- اثنان من ذوي الخبرة والشخصيات العامة، بناء على ترشيح مكتب مجلس النواب من غير أعضاء المجلس.

وعلى غرار ما سبق، نصت هذه المادة أيضاً على أن "تلتزم الجهات المشار إليها في البنود أرقام (٦، ٧، ٨، ٩) خلال الثلاثة شهور الأخيرة من مدة عمل مجلس الإدارة، بترشيح ضعف العدد المطلوب لعضوية مجلس إدارة الهيئة، وإخطار رئيس الجمهورية بأسمائهم ليختار من بينهم العدد المطلوب.

فإذا انقضت المدة المشار إليها دون إخطار هذه الجهات رئيس الجمهورية بأسماء مرشحها لأي سبب من الأسباب، يتولى رئيس الجمهورية إصدار القرار، بمراعاة استكمال أسمائهم من الفئة التي لم تقم الجهة المعنية بالإخطار بمرشحها، بناء على ترشيح مكتب مجلس النواب".

أما فيما يتعلق بمدة عضوية هذا المجلس وهاتين الهيئتين، فقد نصت المادة ٩ من القانون على أن تكون مدة رئاسة أو عضوية المجلس الأعلى أربع سنوات، قابلة للتجديد لمرة واحدة، كما نصت كذلك المادتان ٣٧ و ٦٤ على ذات الحكم فيما يتعلق بمدة رئاسة أو عضوية الهيئتين الوطنيتين للصحافة والإعلام على الترتيب.

تعليق على ما قرره القانون في شأن تشكيل المجلس الأعلى والهيئتين الوطنيتين:

على الرغم من تأكيد النصوص الدستورية ومن بعدها النصوص التشريعية على استقلال هذه التنظيمات الثلاثة، وذلك فضلاً عن الاختصاصات الواسعة^(٣٦) التي تتمتع بها في سبيل قيامها على كافة مناحي الشأن الصحفي والإعلامي، فإنه مع ذلك يلاحظ على تشكيل هذه التنظيمات الثلاث، غلبة العنصر الحكومي، وهو ذات الانتقاد الذي وجه لتنظيم المجلس الأعلى للصحافة في مراحل تنظيمه المتتالية والسابق الإشارة إليها، إذ إن غالبية أعضاء هذا المجلس

^(٣٦) تراجع الاختصاصات الواسعة للمجلس الأعلى للإعلام، وكذلك اختصاصات الهيئتين الوطنيتين للصحافة والإعلام في المواد ٤ و ٣٠ و ٥٦ على الترتيب.

وهاتين الهيئتين، يتم اختيارهم من قبل الحكومة عبر سلطتها المباشرة في اختيار بعضهم، أو بصورة غير مباشرة من خلال ترشيحهم من جهات تابعة للحكومة وتحت إشرافها، وفقاً لبعض الملاحظات التالية:

• يملك رئيس الجمهورية منفرداً تعيين رؤساء هذه التنظيمات الثلاث، وذلك فضلاً عن سلطة تعيين عدد من الشخصيات العامة، (عضوان في حالة المجلس الأعلى، وثلاثة أعضاء في مجلس كل من الهيئتين الوطنيتين)، وفي الغالب أن يتم اختيار هؤلاء جميعاً بما فيهم رؤساء الهيئات، من شخصيات وثيقة الصلة بتوجهات الحكومة في هذا الشأن، بما ينتفي معه استقلالهم في اتخاذ قراراتهم وتصرفاتهم.

• رئيس جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، وممثلو وزارة المالية، والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، جميعهم أعضاء ينتمون إلى الحكومة ويمثلون أجهزتها المختلفة، وهو ما ينتفي معه فكرة استقلالهم كذلك.

• يؤيد ما سبق أيضاً، أن الأعضاء المختارين من بين أساتذة الصحافة والإعلام في الجامعات، يتم اختيارهم بناء على ترشيح المجلس الأعلى للجامعات، الذي يرأسه كذلك أحد أعضاء الحكومة، ألا وهو وزير التعليم العالي.

• حتى إنه في حالة العضوين الذين يختارهما مجلس النواب، فإن القانون ناط سلطة اختيارهما "بهيئة المكتب" وليس بالمجلس في مجموعه، وكان من الأولى أن يناط الأمر بالمجلس كله في اختيار هذين العضوين، عن الطريقة تصويت أغلبية أعضائه، دون قصر الأمر على هيئة المكتب دون غيرها.

• وذلك فضلاً عما قرره القانون من أن تأخر أي هيئة من الهيئات المنوط بها ترشيح بعض الأعضاء، يترتب عليه أن يقوم رئيس الجمهورية بتعيين هذا العدد من المنتمين إلى الجهات ذاتها التي تأخرت في تقديم ترشيحاتها، ولا يغير من ذلك المأخذ، النص على أن يكون ترشيحهم من قبل مكتب مجلس النواب، إذ إنه أيضاً قصر الترشيح في هذه الحالة على هيئة المكتب دون المجلس في مجموعه كما سبق بيانه.

• بل إنه في حال التزام هذه الجهات بتقديم ترشيحاتها في المواعيد المحددة قانوناً، فإنها لا تملك سلطة تقرير أسماء بعينها على سبيل القطع لعضوية هذه المجالس، بل إنها تقوم

بترشيح "ضعف" العدد المخصص لها، ليقوم رئيس الجمهورية بالاختيار من بين هؤلاء المرشحين، العدد المطلوب لعضوية المجلس أو الهيئتين الوطنيتين.

• ومن ثم يبقى عدد الأعضاء الذين لا تتدخل الحكومة في اختيارهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة، هم ذلك العدد المحدود من الأعضاء، الذين يتم ترشيحهم من قبل النقابات المختلفة ذات الصلة، بجانب العضو الذي يرشحه المجلس الخاص للشؤون الإدارية بمجلس الدولة.

• يضاف إلى ما سبق، أن كثرة الأعضاء الذين تتدخل الحكومة في اختيارهم، قد تبقى أعينهم شاخصة صوب إمكانية تعيينهم لمرة قادمة لعضوية هذه المجالس، فيؤثر ذلك بالتبعية على استقلالهم في اتخاذ قراراتهم وتصرفاتهم خلال المدة الأولى -على الأقل- لشغلهم لمهامهم.

وأخيراً، يجدر القول إنه حتى كتابة هذه السطور، فإنه لم تصدر بعد أية قرارات بشأن التشكيل الفعلي للمجلس الأعلى أو الهيئتين الوطنيتين^(٣٧).

إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه، أن هذا القانون وبمجرد إقراره في مجلس النواب -وحتى من قبل إصداره ونشره- قد قُوبل بنقد شديد من قبل المهتمين بالشأن الصحفي والإعلامي، وفي مقدمتهم نقابة الصحفيين، والتي أعلنت اللجنة التشريعية بها في بيان لها بمجرد إقرار مجلس النواب لمشروع القانون، أن مشروع قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام الذي جرى التصويت عليه، جاء مخالفاً في كثير من نصوصه لما تم التوافق عليه بين اللجنة الوطنية للتشريعات الصحفية والحكومة طوال شهور من التفاوض.

وأوضحت اللجنة في بيانها، أن مشروع القانون الذي تم التصويت عليه، قد نال من فلسفة المشروع الرئيسية، القائمة على الحرية والمسؤولية والاستقلال، وتحرير الصحافة والإعلام من هيمنة السلطة التنفيذية، تنفيذاً لروح الدستور الحالي، خصوصاً المادة (٧٢) التي تنص على أن «تلتزم الدولة بضمان استقلال المؤسسات الصحفية ووسائل الإعلام المملوكة لها، بما يكفل

^(٣٧) من الجدير ذكره أن المادة ٨٥ من القانون قد نصت على أن "يستمر المجلس الأعلى للصحافة في ممارسة اختصاصه، وذلك لفترة مؤقتة لحين تشكيل الهيئة الوطنية للصحافة"، كما نصت المادة ٨٦ منه على أن "يستمر اتحاد الإذاعة والتلفزيون في ممارسة اختصاصاته، لحين صدور قرار تشكيل الهيئة الوطنية للإعلام، كما يستمر مجلس أعضاء الأمناء في الاتحاد في ممارسة اختصاصاته، لحين توفيق الأوضاع ووضع الهياكل الإدارية واللوائح المنظمة لعمل الهيئة الوطنية للإعلام، وذلك كله في مدة لا تتجاوز ستة شهور من تاريخ العمل بهذا القانون".

حيادها وتعبيرها عن كل الآراء والاتجاهات السياسية والفكرية والمصالح الاجتماعية، ويضمن المساواة وتكافؤ الفرص في مخاطبة الرأي العام».

وأضاف بيان اللجنة، أن المشروع فتح الباب عبر ما تم إضافته على نصوصه من تعديلات، لسيطرة السلطة التنفيذية على الإعلام، من خلال تعديل مواد تشكيل المجالس الثلاثة، بما يجعل لرئيس الجمهورية الحق في تعيين ما يقرب من ربع أعضاء المجلس والهيئتين، بخلاف بقية ممثلي الحكومة والسلطة التنفيذية^(٣٨).

وختامًا، ومن جماع ما سبق، نخلص إلى أن الدساتير المصرية المتعاقبة - ومنها الدستور القائم- قد قررت حماية دستورية متعددة مظاهرها وضماداتها، لحرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها، بما يؤكد فاعليتها في ضمان حق المواطنين في المعرفة من خلال الأخبار الصحيحة، والآراء والتعليقات الموضوعية، وذلك انطلاقًا من قاعدة راسخة مؤداها، أن حرية الصحافة والإعلام هي السياج الأبرز لحرية الرأي والفكر والتعبير.

واستبان من خلال هذا الاستعراض السابق، أن من أهم مظاهر تلك الحماية الدستورية التي قررت النصوص الدستورية لحرية مهنة الصحافة والإعلام واستقلالها، أن قررت أصلًا عامًا يتمثل في تقرير حرية الصحافة والإعلام، وعدم جواز تقييدها إلا استثناءً، ولضرورة ملجئة حدد الدستور أطرها، كما كفل الدستور حرية إصدار الصحف وملكيته بمجرد الإخطار، وذلك فضلًا عن تقريره حماية دستورية لحرية تداول المعلومات، -في الوقت الذي خلصت فيه هذه الدراسة- إلى أن حظر النشر في غير ضرورة دستورية، يتنافى والحماية المقررة لحرية الصحافة وحرية تداول المعلومات، بل وحرية الرأي والتعبير على سبيل العموم.

كما استبان كذلك أن من بين مظاهر تلك الحماية الدستورية لضمان حرية الصحافة ووسائل الإعلام، أن قيّد الدستور سلطة المشرع في توقيع عقوبات سلبية للحرية في قضايا

^(٣٨) يراجع تفصيلًا في تعديد الانتقادات التي وجهها بيان اللجنة التشريعية بنقابة الصحفيين لما تضمنه هذا القانون من تنظيم، تحقيقًا صحفيًا للأستاذ/ أحمد سعيد حسنين- بعنوان: ٩ ملاحظات لـ«الصحفيين» على قانون تنظيم الصحافة والإعلام، منشور بجريدة التحرير في ٢٠١٦/١٢/١٤، ومنشور على موقعها الإلكتروني:

<http://www.tahrirnews.com/posts/592040>

النشر، من خلال سلب سلطته في توقيع تلك العقوبات إلا في نطاق بعض الجرائم التي استثناها
المشرع الدستوري على سبيل التحديد.

مع التأكيد في ذات الوقت على أن حرية الصحافة ووسائل الإعلام ليست طليقة بلا
ضوابط، أو أنها عصية على التنظيم التشريعي، إذ إن لكل حق أو حرية على الجانب الآخر حدًا
يحدّها، ويضبط ممارستها، بما لا مساس فيه بما يتمتع به الأفراد والمجتمع في مجموعه من
حقوق وقيم يتوجب احترامها وعدم الاعتداء عليها أو انتهاكها.

كما أنه وباستعراض التطور التشريعي لإنشاء مجالس مختصة بتنظيم الشأن الصحفي
والإعلامي، تبين أن النصوص الدستورية المختلفة، عندما نصت على إنشاء مجالس أو هيئات
لتنظيم ممارسة مهنة الصحافة والإعلام، قد أكدت صراحة على أن المهمة أو الهدف الرئيسي
من إنشاء تلك المجالس والهيئات، هو القيام على شؤون المهنة بما يحقق حريتها واستقلالها، إلا
أنه مع ذلك - وباستعراض التطور التشريعي لتنظيم تلك المجالس فيما يتعلق بتشكيلها على
سبيل المثال، يتبين أن تلك التنظيمات المتعاقبة - بما في ذلك القانون الأخير الخاص بالتنظيم
المؤسسي للصحافة والإعلام - لم ترقّ ضمانات تشكيلها بصورة حقيقية، إلى نطاق الحماية
الدستورية التي تضمنتها النصوص الدستورية لحرية الصحافة ووسائل الإعلام واستقلالها، إذ
غلب على تشكيل هذه المجالس والهيئات، اتساع سلطة الحكومة في اختيار أعضائها، سواء كان
ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وهو ما كان محل انتقاد من قبل المعنيين بالشأن الصحفي
والإعلامي على ما سبق بيانه.

**وبناء عليه، فإنه لحرى بالمشرع إعادة النظر في تشكيل تلك المجالس والهيئات التي
تضمنها قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام، بما يكفل مزيدًا من الاستقلال لمجالسها،
وبما يحق لها أوجه الحماية الدستورية المقررة لها، ومن ثم يعزز من قدرتها على القيام بالمهمة
الدستورية والمجتمعية المنوطة بها.**

كما أنه - وحتى ذلك الحين الذي يعيد فيه المشرع النظر في هذا التشكيل - ولما كانت
هذه التنظيمات لم تصدر بعد - وحتى كتابة هذه السطور - قرارات تشكيلها، فإنه لحرى كذلك أن
تراعي الجهات المختصة باختيار أو ترشيح أعضائها - وخاصة الجهات ذات الطابع الحكومي

منها- حين الاختيار، اختيار أعضاء يتسمون بالاستقلالية في الوسط الصحفي والإعلامي، بما يخفف من النقد الموجه لقواعد تشكيل تلك التنظيمات، ومن ثم يزيل بعضاً من المخاوف المتعلقة بضمانات حرية تلك المجالس واستقلالها.

وأخيراً، إنه لحرّي أيضاً بالجهات المختصة بإصدار قرارات حظر النشر في بعض القضايا والموضوعات، أن تكون أكثر تضييقاً وتحريزاً في إصدار تلك القرارات، بما يحصرها في نطاق ضيق، تقتضيه ضرورات حقيقية وليست منتحلة أو متوهمة، وبما تقتضيها طبيعة الموضوعات محلها، وذلك تحقيقاً للحماية التي قررها الدستور لحرية تداول المعلومات، ليس فقط للعاملين في الحقل الصحفي والإعلامي، بل وللمواطنين كافة.

والحمد لله أولاً وآخراً