الإجراءات الإدارية المنظمة لحرية الصحافة: دراسة مقارنة

م.د. حسن طلال يونس الجليلي

كلية الحقوق/ جامعة الموصل

hasanaljaleeli@uomosul.edu.iq

الاستلام: ٢٠٢٢/٤/١٩ القبول: ٢٠٢٢/٦/١

مستخلص البحث

تسهم مهنة الصحافة في نشأة المجتمعات الديمقراطية وتطورها، فهي وسيلة لتبادل المعلومات ونشرها فضلا عن المساهمة بتكوين رأي عام لجمهور الأفراد في المسائل المتعلقة بهم، لذلك تسعى الحكومة إلى تنظيم حرية الصحافة وفق الإجراءات الهادفة لفرض رقابة إدارية على العمل الصحفي وفرض الجزاءات القانونية على من يخالف القوانين المنظمة للعمل الصحفي، وتتجه الإدارة نحو فرض الجزاءات على من يخالف أحكام القوانين المنظمة للحرية الصحفية على الرغم من اتجاه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نحو فسح المجال أمام من يمارس هذه المهنة دون مخالفة أحكام القانون أو الاعتداء على السلطات العامة للدولة، وتظهر أهمية البحث في تحديد الإجراءات الإدارية التي تنظم عمل الصحف والمجلات ومدى رقابة الإدارة على ممارسة حرية الصحافة، لذلك تتمحور الدراسة حول تحديد معنى الحرية الصحفية والإجراءات الوقائية المنظمة لها والعقوبات الإدارية على من يخالف تشريعات السلطات العامة، لذلك اختلف الفقهاء في التكييف القانوني لممارسة حرية الصحافة وذلك بسبب اختلاف النظم السياسية والاجتماعية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي الحاكم.

الكلمات المفتاحية: الحرية الصحفية؛ إجراءات الإدارة؛ النشر الصحفي؛ الجزاءات؛ الصحف والمجلات.

Available online at https://regs.mosuljournals.com/, © 2020, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

The Regulator Administrative Procedures to the Press Freedom: A Comparative Study

Lecturer Dr. Hasan T. Younis Aljaleeli
Law College / University of Mosul
hasanaljaleeli@uomosul.edu.iq

Received: 19/4/2022 Accepted: 1/6/2022

Abstract

The profession of journalism contributes to the evolution and development of democratic societies, as it is a means of exchanging and disseminating information in addition to contributing to the formation of a public opinion of people on issues related to them. Therefore, the government seeks to regulate the freedom of the press under the procedures aimed at imposing administrative control over journalistic activity and imposing legal sanctions on those who violate the laws the organizing journalistic activity. The administration is moving towards imposing sanctions on those who violate the provisions of the laws regulating press freedom despite the tendency of the Iraqi constitution of 2005 towards giving those who practice this profession more freedom on condition not violating the provisions of the law or attacking the public authorities of the state. The importance of research lies in determining the procedures that regulate the work of newspapers and magazines and the extent of the administration's control over the exercise of press freedom. The study revolves around defining the meaning of press freedom and the preventive measures regulating it and administrative penalties for those who violate the legislation of public authorities. Therefore, the jurists differed in the legal adaptation of the exercise of press freedom, due to the different political and social systems from one country to another according to the ruling political system.

Keywords: Press freedom, management procedures; press release; sanctions; newspapers and magazines.

Available online at https://regs.mosuljournals.com/, © 2020, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

المقدمة

تعد حرية الصحافة من الحريات الأساسية لاسيما في الدول الديمقراطية لذلك تسعى النصوص الدستورية لكفالتها وحسن ممارستها على الوجه الأمثل في نقل المعلومات إلى الأفراد فضلاً عن الدور الرقابي الذي تمارسه هذه الحرية على الأعمال والسياسات الاستراتيجية لهيئات الدولة كافة، ولهذا السبب يمنح تنظيم حرية الصحافة في الإطار الدستوري القدر الأكبر من الضمانة والاحترام، على أن يسن المشرع قانوناً ينظم ممارسة الحرية الصحفية من خلال الإجراءات الإدارية التي تكفل احترام القوانين وهيبة الدولة وضمان ممارسة حرية الصحافة بشكلها الصحيح.

أهمية البحث:

تبدو أهمية البحث في الإجراءات الإدارية المناطة بحرية الصحافة ومن خلال إقرار القانون بضمان ممارسة حرية الصحافة مع إظهار الدور الحقيقي للحرية الصحفية في رقابة السلطات العامة للدولة، لذا سعى المشرع نحو فرض مجموع من الإجراءات والعقوبات التي تتولى تنفيذها الإدارة على من يمارس هذه الحرية.

إشكالية البحث:

تظهر إشكالية في خلق توازن بين ممارسة الحرية بوصفها إحدى أسس المجتمعات الديمقراطية من جهة، واحترام القوانين وهيبة الدولة من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس تم طرح التساؤل الآتي: ما هو دور الرقابة الإدارية على الحرية الصحفية؟ وما هو النظام الأفضل في تحديد الإجراءات الإدارية الوقائية عند ممارسة الحرية الصحفية؟

منهجية البحث:

المنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج المقارن الذي يستند إلى الاستقراء والتحليل للنصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية في الأنظمة المقارنة وفي النظام العراقي، لاستخلاص أفضل الحلول للمشكلات التي تطرحها الدراسة.

نطاق البحث:

سنتناول في هذا البحث معنى حرية الصحافة والطبيعة القانونية لممارسة العمل الصحفي في النظم الليبرالية والاشتراكية مقارنة مع النظام العراقي والدراسة الرقابة السابقة(رقابة المنع) والإجراءات الإدارية المتعلقة بنظامية الأخطار والإجازة لممارسة حرية الصحافة في العراق والدول المقارنة والعقوبات الإدارية المقررة على من يخالف القوانين المنظمة لهذه الحرية.

هيكلية البحث:

سنعرض في موضوع دراسة الإجراءات الإدارية المنظمة لحرية الصحافة من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم حرية الصحافة.

المبحث الثاني: الإجراءات الوقائية المنظمة لحرية الصحافة.

المبحث الثالث: العقوبات الإدارية المنظمة لحرية الصحافة.

المبحث الأول

مفهوم حرية الصحافة[١]

إن الإجماع على مفهوم شامل للحرية الصحفية ما يزال أملاً يراود العديد من العاملين في المجالات الصحفية، نظراً لما تحتويه من تشعب واتساع إذ أصبح لها في الوقت الحاضر مفاهيم مختلفة من الصعوبة بمكان حصرها بسبب اختلاف عناصرها من دولة إلى أخرى، وازدياد أهميتها لما تقرر من آراء مستقبلية على أوضاع الدولة. وتجدر الإشارة إلى أن المعنى الصحافة اليوم يعود إلى الشيخ "نجيب حداد" منشئ صحيفة "لسان العرب"، فهو أول من أطلق مصطلح الصحافة بمعنى صناعة الصحف والكتابة والنشر فيها وأخذت كلمة صحفي (أديب، د.ت، ١٥). لذا سنبين من خلال هذا المبحث تعريف حرية الصحافة والطبيعة القانونية لحرية العمل الصحفي من خلال المطلبين الآتيين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف حرية الصحافة

لا يمكن تعريف حرية الصحافة إلا في نطاق أساليب حرية التعبير عن الرأي التي تخضع لها، والأحكام التي تخضع لها المؤسسات الصحفية المتصلة بصناعتها ونشرها (سلطان، ٢٠٠٢، ٢٠)، بوصفها مهنة اجتماعية تخضع لمجموعة من الإجراءات الإدارية التي تنظم ممارسة هذه المهنة في سبيل تقديم أفضل مادة صحفية تحافظ على النظام العام والآداب العامة المناطة بها من الناحية الدستورية. لذلك سنوضح من خلال هذا المطلب معنى الحرية الصحفية وعناصرها وفق الآتي:

الفرع الأول

المعنى الاصطلاحي للحرية الصحفية

نصت قوانين المطبوعات على معنى الصحافة للتعرف على معنى هذه الحرية وعلى أساس ذلك المعنى يمكن للإدارة تنظيم حرية الصحافة، لذلك نجد أن من

الضروري التعرف على مفهوم الصحافة لإمكانية استيضاح معنى الحرية الصحفية، فمن التشريعات من عرف الصحافة بأنها: "**مهنة إصدار المطبوعات الصحفية**" (قانون المطبوعات اللبناني النافذ لسنة ١٩٧٣ (ق.م.ل)، ١٩٧٣، المادة (٩)؛ قانون المطبوعات والنشر القطري النافذ رقم ٨ لسنة ١٩٧٩ (ق.م.ق)، ١٩٧٩، المادة (١))، في حين اتجهت بعض التشريعات إلى اتصالها بتصنيع أو تحرير المطبوعات فعرفتها بأنها: "**مهنة تحرير أو إصدار المطبوعات الصحفية والتي هي عبارة عن كل مطبوعة دورية يتكرر صدورها في مواعيد محددة كالصحف والمجلات والنشرات**" (مشروع قانون تنظيم الصحافة والطباعة والنشر البحريني لسنة ٢٠٠٣ (ق.م.ب) ، ٢٠٠٣، المادة (٢)). في حين أكد البعض الأخر على وظيفة الصحافة ودورها في توجيه الرأي العام فعرفها بأنها: "**سلطة شعبية تمارس رسالتها بحرية مسؤولة في خدمة المجتمع تعبيراً عن مختلف اتجاهات الرأي العام وإسهاما في تكوينه وتوجيهه من خلال حرية التعبير وممارسة النقد ونشر الأنباء، وذلك كله في إطار المقومات الأساسية للمجتمع وأحكام الدستور والقانون**" (قانون رقم (٩٦) لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة المصري (ت.ص.م) ، ١٩٩٦، المادة (١)).

أما بالنسبة لموقف المشرع العراقي فنجده بأنه يعرف الصحافة: "**بأنها ممارسة أحد الأعمال الصحفية بموجب القانون**" (قانون نقابة الصحفيين العراقية رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل (ق.ص.ع) ، ١٩٦٩، المادة (١))، ثم بين المشرع مجال هذه المهنة والذي يتجسد بممارسة العمل الصحفي بشكل أساسي. لذا يمكن القول إن المشرع العراقي قد عرف الصحافة بوصفها "مهنة" وحدد مجال عمل هذه المهنة عن طريق تحديد من يمارسونها، بمعنى آخر أنه: "ربط تحديد مهنة الصحافة بمن يزاولها" الأمر الذي يجعل نطاق هذه المهنة مختلف باختلاف الأشخاص الذين يمارسون الأعمال الصحفية بوصفها مهنتهم الأساسية. وبالرغم من التباين في اتجاهات هذه القوانين بتعريف الصحافة إلا أن كلها تؤكد على حتمية أداء الصحافة لرسالتها بحرية واستقلال، وأن تستهدف تهيئة الوضع الملائم والحر لتنمية المجتمع

وارتقائه بالمعرفة المستنيرة وبالإسهام مباشرةً في ترويج الحلول الأفضل فيما يتعلق بمصلحة الدولة ومصلحة الأفراد(٢).

مما تقدم يمكن تعريف الحرية الصحفية بالقول أنها: "**حق في ممارسة مهنة اجتماعية تشمل ترويج ونشر المادة الصحفية والمعلومات والتفاصيل حول حدث معين بحرية واستقلال بوصفها وسيلة إعلامية**".

الفرع الثاني

عناصر العمل الصحفي

إن تعريف حرية الصحافة لا يمكن أن يكتمل معناه إلا من خلال التعرف على مقومات حرية الصحافة التي يقوم عليها العمل الصحفي من الناحية الواقعية، وهي:

أولاً: المهنة الصحفية:

تتجسد مهنة الصحافة بالشخص الذي يمارسها، أي الشخص الذي يبحث عن المعلومات والوقائع الإخبارية وتحليلها لغرض القيام بتهيئتها وإخراجها بالشكل الأمثل حتى تصبح جاهزة للنشر. ومن حيث الشكل قد يكون الأداء الصحفي على شكل كتابي عادة أو قد تتطلب المهنة من الصحفي أن يعمل خارج مقر الصحيفة في بعض الأحيان دون أن يغير ذلك من طبيعة عمله الصحفي (الحسيني، ٢٠٠٣، ١٢). لذلك يشترط فيمن يمارس مهنة الصحافة أن يكون العمل الصحفي مقابل مردود مادي لتأمين نفقات معيشية وشخصية فضلاً عن مباشرة هذه المهنة بشكل رئيس ومنتظم في واحدة أو أكثر من الجرائد اليومية أو الأسبوعية أو الإلكترونية.

ثانياً: المادة الصحفية:

وهي ما ينشر بالصحف من إخبار وأحداث واقعية ومقالات وغيرها من المواد الإعلامية (أبو زيد، ١٩٩٩، ١٤). إذ تتصل المادة الصحفية اتصالاً وثيقاً بحق الصحفي للحصول على المادة الأولية لعمله، وقد تتخذ صورة وثائق أو أرقام وإحصائيات أو صور أو حتى مجرد أخبار من مصادرها الأصلية، أو قد يكون مصدرها الأفراد أو المؤسسات أو معلومات من الإدارات الحكومية، إذ أن تمكين

الصحفي من الحصول على المعلومات ونشرها سيوضح للأفراد الفهم الكامل للأمور في بلدهم وفي العالم(٣).

وعلى النقيض من ذلك في حالة عدم الشفافية مع وكتمان الأسرار للحصول على المعلومات يستحيل على الأفراد الحصول على المعلومات التي يبحثون عنها، ولذلك فان قوانين الحفاظ على سرية المعلومات تعد حاجزاً لحق الحصول على المعلومات. مما قد يؤدي إلى انتشار الفساد والتضييق بكل السبل على الوصول إلى المعلومات وإتاحتها للأفراد.

ثالثاً: الوسيلة الإعلامية:

تعد حرية الصحيفة وسيلة من وسائل الإعلام، إذ تعتمد على تغطية الأحداث وطرحها على القارئ، وذلك من خلال الحصول على المعلومات التي تتعلق بحدث معين والتفاصيل المتعلقة بها، وبيان أسبابه ومكان وقوعه، وأسماء المشاركين في الحدث وكل ما يتعلق به من معلومات (الحسيني، ٢٠٠٣، ١٨). لذلك تمتاز بكونها دورية مطبوعة تطبع من نسخ كثيرة وتنشر موادها الصحفية بشكل منتظم وفي مواعيد دورية ثابتة "سواء أكانت متقاربة أم متباعدة" وهذا المدلول الحقيقي للصحافة، إذ يجعلها قاصرة على المنشورات الدورية المطبوعة فقط أي تلك التي نشأت مع اكتشاف المطابع في النصف الثاني من القرن الخامس عشر، لهذا فإن الصحافة وجدت بظهور أول صحيفة مطبوعة في العالم(٤).

لذا يتجه البعض نحو فكرة ظهور الحرية الصحفية مع ظهور المطابع لنشرها وممارسة هذه المهنة وفق الحيادية والموضوعية في نشر المادة الإعلامية، مما يجعلنا في مواجهة تيار يرى إن الإنسان عرف الصحافة قبل أن تظهر المطبعة وبالتالي قبل أن تظهر الصحيفة المطبوعة، وهو ينظر إلى الصحافة بمعنى مقارب للإعلام أو لتبادل الأخبار(الحسيني، ٢٠٠٣، ٣٢). وعلى هذا أساس فان الصحافة مرتبطة بالحياة الاجتماعية للإنسان، وأصبح من الممكن أن يطلع على الأخبار أو أن ينقلها للأخرين واستمرت وتطورت إلى أن وصلت إلى مرحلة الصحافة المطبوعة.

ويرى الباحث إن هذا العنصر هو نتيجة الخلط بين معنى الصحافة وبين معنى الإعلام الذي يقوم على نقل المعلومات وتبادلها، فالإعلام أقدم من الصحافة إذ يرجع نشوؤه إلى بدء ظهور الحاجة إلى نقل المعلومات وتبادلها مع ضرورة الحياة الاجتماعية في حين إن الصحافة لم تظهر إلا مع اكتشاف المطبعة بوصفها وسيلة إعلامية.

رابعاً: الوظيفة الاجتماعية:

تمارس الصحافة وظيفتها الاجتماعية عن طريق الخدمة التي تطرحها على الأفراد "كالترفيه عنهم مثلاً" فضلاً عن الإسهام بعملية التنمية الاجتماعية من خلال تعرفهم على تأريخهم وقيمهم الاجتماعية، أطباعهم الحضارية، والترويج لضرورة المشاركة في عملية التنمية المجتمعية وغيرها من الخدمات كالإعلان عن المعلومات الصحيحة حول موضوع معين (ذبيان، ١٩٧٩، ١٣–١٩). مع العلم أن هذا العنصر يختلف من مجتمع لآخر باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية في كل مجتمع.

المطلب الثاني

نطاق حرية العمل الصحفي

اختلف فقهاء القانون في تحديد التكييف القانوني لحرية العمل الصحفي وذلك بسبب اختلاف النظم السياسية والاجتماعية من دولة إلى أخرى، مما أدى إلى تباين في إجراءات الإدارة بمدى فرض الرقابة الإدارية على الأعمال الصحفية وتحديد العقوبات الإدارية على المخالفين لضوابط النشر الصحفي، لذلك سنبين من خلال هذا المطلب نطاق حرية الصحافة في الأنظمة المقارنة والنظام العراقي وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

نطاق حرية الصحافة في النظم المقارنة

سنوضح من خلال هذه الدراسة الطبيعة القانونية لحرية الصحافة في النظم الليبرالية والنظم الاشتراكية وكما يأتي:

أولاً: حرية الصحافة في النظم الليبرالية:

ارتبط وجود المجتمعات الليبرالية بانبثاق عصر النهضة الأوربية، وبالتحديد القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وقيام الثورة الفرنسية[٥]، الذين اتخذوا من الفلسفة الليبرالية أساساً لهم لتقويض المبادئ التي جاءت بها الأفكار الاستبدادية (كاظم و العاني، ١٩٩١، ١٤)، وكان من أهم المنادين إلى ذلك الفقيه الإنكليزي (John Milton) بقوله: "إن حرية النشر بأي واسطة ومن قبل أي شخص مهما كان اتجاهه الفكري هي حق من الحقوق الطبيعية لجميع البشر، ولا نستطيع أن نقلل من حرية النشر بأي شكل وتحت أي عذر" (عبدالمجيد، ٢٠٠٠، ص ٣٢)، هذه الفلسفة التي تربط بين الفلسفة الليبرالية وبين الحرية التي تستمد أصولها بشكل عام من مصادر فكرية متعددة تمثل الدعائم التي قام عليها المذهب الفردي والذي يقوم على أساس إن الفرد يجب أن تترك له الحرية الكاملة لممارسة ملكاته وقدراته، مع عدم مساسها بحرية الآخرين (الجليل، ١٩٧٥، ٥٦–١٣٨؛ عبد، ٢٠٧٧، ٩).

فكان لا بد من تقديم المعلومات والتفاصيل للأفراد كافة، لثقتهم به ولقدرته على اتخاذ القرارات التي تعالج مسألة معينة. لذلك كانت حرية النشر اكثر اتساعاً في النظم الليبرالية مما هو عليه في النظم الرأسمالية مما انعكس هذا على الإجراءات الإدارية من خلال فسح المجال أمام نشر المعلومات بحرية كاملة دون الاعتداء على الحرية الشخصية للآخرين وأصبحت القوانين المنظمة لهذه المهنة اكثر انفتاحاً، وبالتالي اثر ذلك على مفهوم حرية الصحافة والوظائف التي تساهم بها في دعم المشاركة الشعبية بالحكم من خلال نشر التفاصيل والمعلومات عن اتجاهات وخطط الإدارة الاستراتيجية وتقديم المقترحات السليمة لضمان حسن تنفيذ هذه الخطط مع إظهار رد الفعل الشعبي تجاه السياسات الإدارية وخططها[٦]. كما تعد الصحافة جهة رقابية على أعمال الإدارة والمشروعات العامة والخاصة وتقوم بالكشف عن الانحرافات التي قد تؤدي إلى حالة من الفساد الإداري[٧].

لهذا بدت أن الحرية الصحفية جانبت تقديم الأخبار والمعلومات نحو أسلوبها بالكشف عن مكامن الخلل في أعمال الإدارة ودراسة الأوضاع المستقبلية بسبب الحرية المتاحة لها في نشر المعلومات السرية –وفق مبدأ الشفافية– وتحليل المعلومات والتفاصيل بسبب تدعيم النظم الليبرالية لحرية الصحافة المطلقة وممارسة دورها الرقابي على أعمال الحكومة.

وأياً كان الدور الذي تساهم به الصحافة في المجتمعات الليبرالية، إلا إن المفاهيم التي يتبناها النظام الليبرالي بخصوص حرية الصحافة بوصفها حرية مطلقة لا تحدها وتقيدها أية ضوابط باستثناء الاعتداء على الحرية الشخصية للأفراد والانحراف عن الإجراءات التي رسمها القانون في ممارسة هذه الحرية، أما من الناحية الواقعية نجد إن تمويل الصحف أصبح يشكل قيداً على حرية الصحافة واضحى إصدار الصحف حكراً لرؤوس الأموال ولاسيما في المجتمعات الرأسمالية، لذا تحولت حرية الصحافة في معظم الدول الليبرالية إلى حرية من الرأسماليين إذ تحتكر وحدها حق إصدار الصحف، وذلك بسبب التطور الفني الذي أدى إلى تطور وازدهار مهنة الصحافة، إذ أن إصدار أية صحيفة يحتاج إلى إمكانيات مادية وفنية لا يمكن للأفراد توفيرها، مما كان له الأثر المباشر على التكييف القانوني لحرية العمل في مجال الصحافة بعدما استحوذت رؤوس الأموال على إصدار الصحف وانعكس ذلك على الرأي العام واتجاه النظم القانونية نحو التوسيع من حرية الصحافة وتضييق من نطاق الإجراءات الإدارية والرقابية على ما ينشر بالصحف.

ثانيا: حرية العمل الصحفي في الأنظمة الاشتراكية:

يعد العمل الصحفي في الأنظمة الاشتراكية بأنها مهنة جماعية أي تركز على العمل الجماعي ولتحقيق ذلك فإنها ترفض أي من الأشكال المتعلقة بالملكية الفردية للصحف وتكون بديلاً عنها "الملكية الاجتماعية للصحف" ممثلة في الأحزاب والاتحادات والنقابات، فهي على نقيض مفهوم الصحافة في النظم الرأسمالية.

لذلك تتحدد الطبيعة القانونية لحرية الصحافة في النظم الاشتراكية من خلال نظرتها للحرية وخاصة النظم القانونية التي تعتنق الفلسفة الماركسية، من حيث أنها تقوم بعملية التقاط المعلومات الاجتماعية وتنقيحها ونشرها. الأمر الذي يستلزم وجود قيود علة حرية النشر في الصحف وخضوعها لمجموعة من الإجراءات الإدارية المعقدة في سبيل تمكين الصحف من نشر المعلومات والتي يجب أن تكون وفق استراتيجية النشاط الاجتماعي وتنظيم ومراجعة تحقيق هذا النشاط. فالصحافة ظاهرة ملتزمة تخدم أهداف طبقة معينة، وإن الصحفيين ما هم إلا جزء من طبقة معينة أو يمثلون هذه الطبقة، لهذا السبب تعمل الحرية الصحفية في هذه النظم وفق شروط قانونية محددة مسبقاً وتستهدف إبراز الإنجازات التي تحققها التجربة الاشتراكية في المجتمع الذي تصدر فيه الصحيفة، فضلاً عن استخدام الصحافة كسلاح فعال في مواجهة الأفكار والنظم الرأسمالية، فالنظام الاشتراكي لا يعتد بوجود حرية للصحافة (عبد، ٢٠٧٧، ١٦).

الفرع الثاني

نطاق حرية الصحافة في النظام العراقي

تسهم الصحافة في دعم الحريات الأساسية التي نص "الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥" ومن هذه الحريات: "حرية التعبير، وحرية العقيدة، وحرية الاجتماعات، والحريات الاقتصادية، والاجتماعية" لذلك لا تقتصر ممارسة الحرية الصحفية على ما تقدمه من أخبار وخدمات للجمهور، بل إن أثرها يمتد ليسهم في دعم الحريات المختلفة وتأكيدها بوصفها جهة رقابية على أعمال الإدارة، لذلك صدر "قانون المطبوعات العراقي رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٦٨"، لما لهذه المهنة من قدرة على رقابة أعمال سلطات في الدولة، وما تمثله من إعلام للمواطنين بما يجري من أحداث عامة في المجتمع. وإن كانت مقيدة ببعض القيود والإجراءات الإدارية وفرض الجزاء الإداري على من يخالف تلك الإجراءات.

وعلى هذا الأساس تم تنظيم العمل الصحفي من خلال القانون المذكور أعلاه إذ بينت الأسباب الموجبة لصدور هذا القانون أن الغاية منه عد الصحافة جزءاً من الأجهزة الرقابية على عمل السلطات في الدولة ولاسيما منه السلطة التنفيذية –بوصفها سلطة رابعة– مع فسح المجال أمام الحرية الصحفية وبشكل ضئيل للعمل وتشخيص الأخطاء بمهنية عالية، وقد أشارت المادة (٣٨) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على ممارسة حرية الصحافة بما لا يخل بالنظام العام والآداب العامة وهذا القيد الدستوري جعل من الحرية الصحفية مناطة بالحفاظ على النظام العام بعناصر الثلاثة (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) وبذلك لا يمكن نشر أياً من المعلومات التي تزعزع النظام العام وان كانت صحيحة، فضلا عن تقييد هذه الحرية بمجموعة من القيود التي يستحيل معها نشر المطبوعات الدورية وهذا ما نصت عليه المواد (١٦، ١٧) من " قانون المطبوعات العراقي" آنف الذكر.

مما تقدم نجد أن الحرية الصحفية وان كانت منظمة وفق "قانون المطبوعات العراقي" إلا أن هذا القانون قد فرض مجموعة من القيود والإجراءات الإدارية التي تقيد الممارسة الفعلية لهذه الحرية على الرغم من عدم تحديد تلك القيود في النصوص الدستورية.

المبحث الثاني

الإجراءات الوقائية المنظمة لحرية الصحافة

تعمل هذه الإجراءات على إخضاع ممارسة حرية العمل في مجال الصحافة إلى مجموعة من القيود التشريعية التي تتولى الإدارة تحقيقها وفرضها على عملية النشر الصحفي، إذ لا يكون الهدف منها تنظيم ممارسة هذه الحرية وإنما وضع الصحافة بمتناول يد الإدارة من خلال الزام الصحف باتخاذ الإجراءات الإدارية وعدم الحياد عنها، كما أن وضع قيود على ممارسة المهنة الصحفية وفق القوانين أدى إلى اتجاه الإدارة نحو تنفيذ هذه القيود بشكل يضمن الممارسة السليمة لهذه المهنة دون الاعتداء على حرية الآخرين أو انتهاك النظام العام حسب فلسفة الدولة، لذلك يمكن للإدارة من خلال إجراءاتها التصرف في الصحيفة كما تشاء. فلها أن ترفض منحها إجازة لإصدارها أو أن تخضعها للرقابة أجهزتها المختصة. ولغرض معرفة هذه الإجراءات قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الرقابة السابقة (رقابة المنع)

الرقابة السابقة هي اطلاع الإدارة على المطبوعات قبل نشرها، وتسند هذه المهمة أشخاص تعينهم الإدارة يطلق عليهم الرقباء تخولهم سلطة منع نشر الكتابات المضرة بالمصلحة العامة، أي منع الصحف من الطباعة وإجبارها على تغيير مضامين أخبارها أسلم من التسبب بآثار تضر بالنظام العام. ورقابة الصحف والمطبوعات الدورية تحدث بالنسبة لكل عدد منها، وبالنسبة لجميع ما ينشر فيه (ق.م.ي، ١٩٩٠، المادة (٥٧)؛ ق.م.ت، ١٩٩٣، المواد (١٣، ١٤)؛ عبد، ٢٠٧٧، ٢٩)، وعليه لا يستطيع رئيس التحرير مثلاً، أن ينشر مقالاً، أو خبراً، أو إعلاناً في مطبوعة دون الحصول على إذن "الرقيب"، وللرقيب سلطة تقديرية واسعة في إعطاء

الإذن المطلوب أو رفضه، لذلك تسمى هذه الرقابة بـ"رقابة المنع" وذلك لمنع نشر الأخبار أو المقالات التي لا تحصل على إذن بنشرها كونها تسبق عملية النشر.

ولا شك في أن الأخذ بهذه الإجراءات على إطلاقها تتعارض مع النظم الديمقراطية، فالرقابة تعني عدم السماح بنشر إلا ما تراه السلطة موافقاً لرغباتها في حين تعني حرية النشر الحق في نشر ما ليس ممنوعاً، **لذا لا يمكن التوفيق في بين تقييد الحرية الصحفية الذي تفرضه الإجراءات الإدارية وبين الذي تقتضيه حرية النشر لاسيما في النظم الديمقراطية.** إذ أن هذه الإجراءات تعمل تحت ستار حماية النظام العام ضد الأفكار الخطيرة إلى فرض الرقابة على النشر في الأوقات العادية وبعبارة أدق أن تمنع نشر الآراء أو الأخبار التي لا تتناسب وفلسفة الإدارة، وأن تحول دون توجيه النقد إلى الإدارة من خلال الصحف مهما كان النقد نزيها وبحسن نية.

ومن جانب آخر يبدو منطقياً أن تفرض الإجراءات الإدارية برقابتها السابقة على نشر الأخبار أو المعلومات التي تتعارض مع نهجها تعارضاً صارماً مع متطلبات الصالح العام، حتى ولو كان ذلك في الأوقات العادية معتمدة في ذلك على الإضرار بالنظام العام من نشر الأخبار أو المعلومات. وان كان هذا النظام مجافياً لمبادئ الديمقراطية فان الأخذ به يصبح ضرورة لازمة في الأوقات الاستثنائية (نصيف، ١٩٨٠، ٧١-٧٣).

وتظهر أهمية الرقابة الإدارية من الناحية السياسية في منع الصحيفة من نشر الأخبار التي من شأنها التقليل من الثقة بإدارة الحكومة أو بالجيش كالاندحارات العسكرية لاسيما إذا كانت المصلحة العامة تقتضي عدم نشرها، لما في نشر هذه الأخبار من أثر في أضعاف معنويات الجيش والشعب معاً (البستاني، د.ت، ١٢٤). لذلك اكد قانون تنظيم الصحافة المصري في مادة (٤) منه على: "ضرورة الرقابة الإدارية على كل ما ينشر من أخبار ومقالات تمس الخطط الاستراتيجية للإدارة". أما في العراق فان "قانون المطبوعات العراقي" لم يأخذ بنظام الرقابة السابقة لأنه خضع لهذا النظام بموجب أحكام "قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥" إذ قضت

المادة (٥) منه على أن: "لرئيس الوزراء بموافقة مجلس الوزراء أن يخول غيره للقيام مقامه في استعمال كل أو بعض السلطات المذكورة في م(٤) في جميع أنحاء العراق أو في منطقة أو مناطق معينة منها ويباشر المخول السلطات التي خولت له اعتباراً من تأريخ نشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية". وبالرجوع إلى مادة (٤/ فقرة ي) من القانون المذكور نجد أنها قضت: "لرئيس الوزراء أن يمارس في المنطقة أو المناطق التي شملها إعلان حالة الطوارئ السلطات التالية. وذلك دون التقيد بأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية: فرض الرقابة على الصحف والمجلات والكتب والنشرات وكافة المحررات والرسوم والرقوق الضوئية والأشرطة الضوئية والأشرطة الصوتية قبل نشرها أو إذاعتها وضبطها ومصادرتها ومنع نشرها أو إذاعتها وإغلاق أماكن ضبطها إذا كان ما تحتويه من شانه الإخلال بالأمن العام أو النظم الدستورية والاجتماعية في البلاد ولا يجوز كذلك تعطيل الصحف والمجلات لمدة معينة أو إلغاء امتيازها"، واستمر الأخذ بهذا النظام حتى عام ١٩٧٤ إذ تم التخلي عن الرقابة السابقة والأخذ بالرقابة الذاتية التي يمارسها رئيس التحرير أو المحرر المسؤول(عبد، ٢٠٧٧، ٣٠). في حين لم يشر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ على هذه الإشارة في مراقبة وتقييد النشر بالصحف في حالات الطوارئ.

وعلى هذا الأساس لا يمكن بأي حال من الأحوال إخضاع الصحافة لهذا النظام في الظروف العادية لما يؤدي ذلك من التضييق على الحرية الصحفية ووضعها تحت مطرقة التخويف الدائم من خلال الرقابة الإدارية السابقة مما يؤدي ذلك إلى استحالة أداء الصحافة لمهمتها بوصفها منبعاً للمعلومات وسلطة رقابية على أعمال الإدارة وإن كان منطقياً فرضها في الأحوال التي تتعارض مع نهج الإدارة إلا أنها يجب أن تتمتع بشيء من التوازن من جانب الإدارة في ممارسة الرقابة الإدارية السابقة من جهة وعدم تقييد حرية الصحافة من جهة أخرى، وكذلك الحال بالنسبة لممارسة الحرية الصحفية إذ يجب أن توازن بين الممارسة الفعلية لحرية النشر في توجيه الإدارة من جانب وعدم انتهاك النظام العام من جانب آخر.

ولأهمية الرقابة السابقة تصبح ضرورة لازمة في حالة الطوارئ الظروف الاستثنائية بيد أنه إذا كانت تستوجب فرض رقابة صارمة على الصحافة أثناء قيام الحرب، فان الأوضاع السياسية وتوجيه الإدارة نحو الحلول السليمة لا تستوجب فرض مثل هذه الرقابة الصارمة فيما يتعلق بالشؤون السياسية والإدارية لما يؤدي ذلك من القضاء على القدرة على توجيه الانتقادات السياسية النزيهة إلى الإدارة بقصد تنبيهها وتصحيح مسارها[٨]. لهذا تجدر الإشارة إلى ضرورة قيام المشرع العراقي بفرض قيود على حرية النشر بالصحف وإخضاعها لرقابة الإدارة في حالة الطوارئ وخاصة في امر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

المطلب الثاني

نظام الإخطار والإجازة

ومن الإجراءات الوقائية أو الاحترازية التي تتخذها الإدارة تجاه حرية الصحافة، وضع قواعد تحمل معها قيوداً على حرية النشر ولكن ذات أثر اقل مما هو عليه في ميدان المنع، ويطلق عليها بالإخطار أو الإجازة وسنبحث كل منهما وفق الآتي:

الفرع الأول

نظام الإخطار كإجراء وقائي على حرية الصحافة

الإخطار هو: "الإخبار المسبق عن نشاط معين للحصول على الإذن اللازم لممارسة النشاط، لاتصاله بالنظام العام (بشكل مباشر أو غير مباشر) ويخول الإدارة الاعتراض على النشاط في حالات معينة، أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديده للنظام العام" (الطهراوي، ٢٠٠١، ٢٤٤).

وتبعاً لذلك يتسنى للشخص مقدم الإخطار أن يصدر المطبوع بعد تقديم الإخطار مباشرة، وهو ما يعرف: "بالإخطار المطلق أو غير المقيد"، أو ينتظر مدة معينة يكون له بعد انقضائها حق الإصدار في حالة عدم معارضة الجهة التي تسلمت

الإخطار وهو ما يعرف: "بالإخطار المقيد أو المعلق على شرط" (شريف، ١٩٩٩، ٥٨).

وقد كان الغرض الرئيس من نظام الإخطار تحديد الأشخاص المسؤولين (بموجب القانون) عن الجرائم التي تقع بواسطة الصحافة. أما الآن فقد أصبح له علاوة على ذلك غرض أخر وهو معرفة المالك الحقيقي للجريدة، والمصادر المالية التي تمولها، وذلك تجنباً لوقوعها بيد أصحاب المال أو الدولة الأجنبية، الأمر الذي قد يؤدي إلى توجيهها توجيهاً مضراً بمصلحة المجموع أو الدولة (البستاني، د.ت، ١٥٣).

وقد أخذت بعض قوانين الدول المنظمة لحرية العمل الصحفي بنظام الإخطار من ذلك المادة (٤٦) من قانون تنظيم الصحافة المصري عندما اشترط فيمن يريد إصدار صحيفة جديدة أن يقدم إخطاراً كتابياً إلى المجلس الأعلى للصحافة مصادقاً عليه من "الممثل القانوني" للصحيفة ويشتمل على مجموعة من البيانات اللازمة للحصول على الموافقات الرسمية أو لقبول الإخطار وعلى المجلس الأعلى للصحافة أن يبت في قراره بشأن الإخطار خلال مدة لا تتجاوز أربعين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا تم رفض طلب الإذن فانه يجب أن يكون مسبباً(ت.ص.م، ١٩٩٦، المادة (٤٧)).

وقد اخذ التشريع الفرنسي أيضاً بنظام الإخطار في "قانون الصحافة" إذ قضت مادة (٥) منه: "على كل جريدة أو مطبوع دوري من الممكن أن تنشر بدون ترخيص سابق، وبدون إيداع تأمين نقدي بعد الإخطار الذي قضت به " وحدد بعد ذلك الضوابط التي يجب توافرها في جهة إصدار صحيفة (عبد، ٢٠٧٧، ٣١)، بيد أن مما يميز "الإخطار" في التشريع الفرنسي هو أن طلب الإخطار يقدم إلى النيابة العامة لكي تفصل فيه وليس للإدارة دورٌ في ذلك، الأمر الذي يعني أن الإخطار يكون ذا صفة قضائية لا إدارية بمعنى أنه يقدم إلى "النيابة العامة" إلا في القرى التي ليست فيها محاكم، وليس إلى الجهة الإدارية رغبةً منها في زيادة كفالة هذه الحرية (عبداللطيف، ١٩٥٧، ٢٩٢).

ومن خلال استقراء "قانون المطبوعات العراقي النافذ رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٦٨" نجد أنه لم يأخذ بنظام الإخطار المسبق على النشر فيما يخص الصحف السياسية وذلك بسبب إحالة هذا الأمر إلى الرقابة الذاتية التي يمارسها رئيس التحرير أو المحرر المسؤول، في حين أن هذا النظام لا يتناسب مع نص المادة (٨) من قانون حقوق الصحفيين العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠١١ والتي تنص: "لا يجوز مساءلة الصحفي عما يبديه من رأي أو نشر معلومات صحفية وأن لا يكون ذلك سبباً للإضرار به ما لم يكن فعله مخالفاً للقانون"، مع الزام الصحفي بنص المادة (٣٨) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، إذ أشارت هذه المادة إلى ضرورة تقييد حرية الصحافة بضوابط النظام العام والآداب العامة وبذلك فان إخطار الجهات الرقابية على النشر المسبق يعد من ضروريات هذه الضوابط للوقوف على مدى اتباع هذه الضوابط من عدمها في المحررات والمطبوعات، لذلك ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة الأخذ بنظام الإخطار بوصفه نظاماً رقابياً سابقاً على النشر ويضمن الحفاظ على النظام العام وفق أحكام الدستور، مع تعديل نص المادة (٨) من "قانون حقوق الصحفيين العراقي" وإضافة عبارة (مخالفاً للقانون أو النظام العام أو الآداب العامة).

الفرع الثاني

نظام الإجازة كإجراء وقائي على حرية الصحافة

تتمثل الإجازة في إلزام الصحف بالحصول على إذن مسبق من الجهة الإدارية المختصة لممارسة نشاط معين وفقاً لقواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارسة العمل الصحفي، وهو إما أن يكون وارداً على ممارسة نشاط غير محظور أصلاً لكن مقتضيات حفظ النظام العام تستلزمه، أو أن يكون وارداً على نشاط محظور أصلاً (الطهراوي، ٢٠٠١، ٢٤٣).

بالتالي تعد الإجازة إجراءً وقائياً مثله مثل الرقابة السابقة، إذ أن الرقابة السابقة (رقابة المنع) تنصب على الحصول على إذن سابق على النشر، كما ينصب نظام الإجازة على الجهة التي ترغب بإصدار الجريدة أو المطبوع الدوري، لذلك يعد هذا النظام بمثابة الرقابة على الشخص الذي يصدر الصحيفة وليس على المعلومات

الواردة في الصحيفة مع استمرارية الرقابة مدة صدور الصحيفة، لأن الإجازة تمنح مرة واحدة عند إصدار المطبوع، لذا تمارس الإجازة دوراً إنشائياً في نشأة حق ممارسة الحرية الصحفية. أما بالنسبة لنظام الإخطار فلا يعد كذلك إذ تنحصر الحرية الصحفية في المقالة المراد نشرها فقط دون النظر إلى من يمارس هذه الحرية.

ومن القوانين التي تأخذ بنظام الإجازة "قانون المطبوعات العراقي رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٦٨ في نص المادة (٤) منه"[٩]، إذ حددت فيه الشروط الواجب توافرها عند تقديم الطلب من اسم مقدم الطلب وعمره وجنسيته واسم رئيس التحرير والمطبوع ومحل إصداره الخ[١٠]. ويتم تقديم الطلب إلى وزير الثقافة لكي يبت فيه خلال مدة شهر واحد من تاريخ تسجيله[١١].

وعند إجراء مقارنة بين نظامي الإخطار والإجازة نجد أن نظام الإخطار هو الأقل قيداً على ممارسة الحرية الصحفية، إذ أن الإجازة لا تعد طلباً يستلزم الموافقة على ممارسة النشاط بل يحتوي بعض البيانات الشخصية لطالب الحصول على الإجازة لذلك يمكن اعتبار الإجازة بمثابة رقابة شخصية على من يمارس العمل الصحفي، كما يحدد القانون تنفيذ أحكام الإخطار بوصفها رقابة إدارية سابقة على النشر ولا يمكن للإدارة الاعتراض على الإخطار إلا اختصاص مقيد. لذلك فان نظام الإجازة هي أكثر تقييداً للحرية الصحفية، لأن ممارسة النشاط من عدمه يكون متوقفاً على موافقة الإدارة.

وعليه يرى الباحث بأن على المشرع إلغاء نظام الإجازة كما هجرته قوانين الدول الأخرى، وذلك لان قيام الإدارة برفض منح الإجازة قد يكون سبباً في حظر النشر وتقييد حرية الصحافة، وما قد ينطوي عليه هذا الإجراء من تقييد حرية الصحافة، مع ضرورة التحول إلى نظام الإخطار المسبق تماشياً مع حرية الصحافة المنصوص عليها في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الثالث

العقوبات الإدارية المنظمة لحرية الصحافة

تظهر الحاجة إلى وجود عقوبات إدارية على من يخالف أحكام القانون يعد بمثابة الإنذار الأولي لخطورة مخالفة أحكام القانون ولاسيما إذا كانت هذه المخالفات لا ترقى إلى فرض الجزاء الجنائي إذ يتمثل فيما تفرضه الإدارة من عقوبات إدارية وفقاً لسلطتها عند مخالفة الصحفي لبنود قانون المطبوعات، فهذا النظام الانضباطي يعد ضماناً لممارسة الحرية الصحفية للحفاظ عليها من خطر المخالف لأحكام القانون في ممارسة الحرية الصحفية. وهذه العقوبات قد تكون مفروضة على الشخص المسؤول عن النشر أو قد تكون مفروضة على الصحيفة التي يعمل فيها الصحفي بوصفها شخصاً معنوياً، ولغرض بيان هذه العقوبات فقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: العقوبات الإدارية المفروضة على الصحفي

المطلب الثاني: العقوبات الإدارية المفروضة على الصحيفة

المطلب الأول

العقوبات الإدارية المفروضة على الصحفي

وهي العقوبات المفروضة على الصحفي المخالف لأحكام القوانين ونرى بأن هذه العقوبات تمثل ردعاً خاصاً على الصحفي للحيلولة دون ارتكابه لأية مخالفة قانونية مستقبلاً وهي على النحو التالي:

الفرع الأول: الإنذار

الإنذار عبارة عن لفت نظر ترسله الإدارة إلى رئيس التحرير، الغاية منه جلب انتباهه لقيامه بنشر معلومات مخالفة لأحكام القوانين المرعية وانعكاس ذلك على الأضرار بالمصلحة العامة قبل قيام الإدارة باتخاذ إجراءات أشد. وهذا الإجراء قد نصت عليه "مادة (٢٢) من قانون المطبوعات العراقي رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٦٨" على

أنه: " أ. للوزير أن ينذر رئيس التحرير إذا نشر في المطبوع الدوري ما يخالف أحكام هذا القانون، وعلى رئيس التحرير نشر نص الإنذار في أول عدد يصدر بعد تبليغه به. ب. لا يمنع الإنذار اتخاذ التعقيبات القانونية عن الجرائم المعينة في هذا القانون بسبب ما أنذر من أجله"[١٢]. وأن عدم قيام رئيس التحرير بنشر هذا الإنذار سيتسبب بمخالفة أخرى لنصوص القانون تكون مستقلة عن المخالفة التي توجب فرض الإنذار من أجلها، فان رئيس التحرير يتعرض عند امتناعه عن نشر الإنذار إلى فرض العقوبة عليه وفق "المادة (٢٨) من قانون المطبوعات العراقي"[١٣].

وقد أخذ التشريع الفرنسي بهذا الأمر أيضاً بموجب مرسوم ١٨٥٢/٢/١٧ في مادة (٣٢/ ف١) منه عندما قضت بأنه: "تستطيع الحكومة إنذار الجريدة إذا نشرت أموراً لا ترتضيها"، واستمر العمل به إلى إن تم إلغاؤه بصدور قانون ١٨٦٨/٥/١١(عبد، ٢٠٧٧، ٣٢).

الفرع الثاني: الحجز الإداري

يعد الحجز الإداري للمطبوعات من الإجراءات التي تتخذها الإدارة من تلقاء نفسها وبدون إذن من السلطة القضائية بحق الصحيفة المخالف، ومن خلالها تضبط المطبوعات عند احتوائها على أمور مخالفة للنظام العام أو عند مخالفتها لأحكام القانون، مما يعني إن إيقاع الحجز الإداري على المطبوعات هو إجراء لاحق لتداولها بعد أن يتضح للسلطة الإدارية مدى الضرر الذي أصاب النظام العام جراء تداول هذه المطبوعات، لذلك تعد هذه العقوبات من ضمن العقوبات التي تفرض على الصحفي بسبب عمله الشخصي.

وأخذت فرنسا بهذا الإجراء في عهد نابليون الأول عام ١٨٠٠، إذ كان وزير الداخلية بموجب مواد (٥و٨) من قرار ٢٧ نيفوز للسنة الثامنة يتمتع بصلاحية إيقاع الحجز على الجرائد إذا نشرت مقالات مخالفة للأنظمة والقوانين، كذلك في حالة ما إذا صدرت جريدة بدون إذن من الإدارة وأخذ هذا النظام بالظهور والاختفاء حسب الأصول السياسية التي شهدتها فرنسا حتى تم إلغاء هذا النظام بقانون ٢٩ تموز/يوليو

١٨٨١(البستاني، د.ت، ١٣٩). وكان الأجدر بالمشرع العراقي أن يقرر عقوبة الحجز من ضمن العقوبات المنصوص عليها في "قانون المطبوعات العراقي رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٦٨" ولا سيما أن هذه العقوبة متناسبة مع نصوص "الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥" عند مخالفة الصحفي للنظام العام والآداب العامة، وكذلك نص المادة (٨) من قانون حقوق الصحفيين العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠١١.

المطلب الثاني

العقوبات الإدارية المفروضة على الصحيفة

وهي العقوبات المفروضة على الصحيفة المخالفة لأحكام القوانين ونرى بأن هذه العقوبات تمثل ردعاً عاماً لكل صحيفة تحاول ارتكاب أي مخالفة قانونية مستقبلاً وهي على النحو التالي:

الفرع الأول

مصادرة الصحيفة

المصادرة هي: "إجراء استثنائي من إجراءات الضبط وتعني ضبط وحبس الإدارة للأشياء المادية والنقود جبراً بغير مقابل" (حسن، ١٩٧٣)، بموجبه يفقد المالك المطبوع ويكون لصالح الإدارة.

وقد أخذ بهذا الإجراء "قانون المطبوعات العراقي" فقد اخذ بهذا النظام بخصوص المطبوعات الصادرة خارج العراق والتي يراد توزيعها داخله ولم يتطرق إلى المطبوعات التي تصدر داخل العراق[١٤].

إذ تقضي "المادة (٢٠/ ب) منه" على أنه: "إذا وجد المطبوع محتوياً على أحد الأمور الممنوعة المذكورة في مادة (١٩) يمنع توزيعه في العراق وتصادر جميع النسخ الواردة منه بقرار من الوزير يعمم على الجهات المختصة وله أن ينشر بياناً بذلك في الجريدة الرسمية وفي الصحف المحلية". وعند مصادرة المطبوع لا يحق لمستورده أن يطالب بتعويض عن ذلك، وإذا لم يكن هناك ضرر في إعادة المطبوع

الممنوع إلى الخارج فللوزير بناءً على طلب تحريري من المستورد إن يسمح بذلك ويجوز في هذه الحالة الاحتفاظ بعدد مناسب من النسخ في الوزارة.

الفرع الثاني

التعطيل الاداري

يتحقق التعطيل الإداري: "بالغلق الإداري المؤقت الذي تفرضه الإدارة على المطبوع الدوري أو المطبعة جزاء لارتكابها المخالفات المنصوص عليها في القوانين النافذة". وقد أخذ "قانون المطبوعات العراقي" بهذا الإجراء في مادة (٢٣) عندما قضت بأنه: " للوزير تعطيل المطبوع الدوري مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً إذا نشر فيه ما يخالف أحكام المادتين السادسة عشر والسابعة عشر من هذا القانون"، وبذلك فان قيام الصحيفة بمخالفة ما جاء في المادتين يلزم الإدارة بفرض التعطيل الإداري على تلك الصحيفة لمدة لا تزيد عن "ثلاثين يوماً" بقرار إداري صادر عن وزير الثقافة والإعلام[١٥]. كما أخذت به فرنسا في نص المادة "٣٢/ ب" بموجب مرسوم ١٨٥٢ (عبد، ٢٠٧٧، ٣٥).

الفرع الثالث

إلغاء الإجازة

إن إصدار الصحيفة يحتاج إلى موافقة مسبقة لمنحها الإجازة وإلا أصبح صدورها مخالفاً للقانون، لذلك فان إلغاء هذه الإجازة يعد بطبيعة الحال إلغاءً لكيانها قانوني (درويش، ١٩٨١، ٥٢٣)، ويكون إلغاء الإجازة من أقصى الإجراءات التي نصت عليها قوانين الصحافة والمطبوعات وأكثر خطراً على حرية العمل الصحفي، فتلزم الإدارة بموجب هذا الإجراء صاحب الصحيفة حجب المطبوع الدوري عن الإصدار مجدداً.

ومن الملاحظ أن قانون المطبوعات العراقي رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٦٨ نص على هذا الإجراء في مادة (٢٧) وحدد الحالات التي يتم فيها "إلغاء الإجازة" كعقوبة

إدارية لمخالفة الصحيفة أحكام القانون، وتصدر بموجب قرار إداري يحدد فيه الأسباب الموجبة لإلغاء الإجازة.

ومن الدول التي أخذت أيضاً بهذا الأمر فرنسا بموجب مرسوم ١٨٥٢ السالف ذكره في المادة (٣/٣٢) منه عندما قضت بإلغاء الجريدة في حالة إذا سبق وإن عطلت الجريدة بقرار إداري أو قضائي أو إذا اقتضى الأمن العام إلغاء الجريدة ويجب أن يصدر القرار في هذه الحالة بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية (البستاني، د.ت، ١٣٠).

كما حددت "المادة (٢٧/ب) من قانون المطبوعات العراقي" لصاحب المطبوع: "حق الاعتراض على قرار الوزير لدى مجلس الوزراء"، في حين تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في القرارات الإدارية، لذا نرى بضرورة تعديل نص المادة (٢٧/ب) وبيان إمكانية صاحب المطبوع للطعن على قرار فرض عقوبة إلغاء الإجازة لدى محكمة القضاء الإداري كونها صاحبة الاختصاص القضائي وفق نص المادة(٧) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

الخاتمة

من خلال البحث في دور الإدارة بتنظيم حرية الصحافة يمكن أن نخلص إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

أولاً: الاستنتاجات

١. تتمثل الحرية الصحفية بالممارسة الفعلية لمهنة اجتماعية تكون بنشر المعلومات والتفاصيل الصحفية لأحداث معينة بحرية وحيادية.
٢. تتجسد الحرية الصحفية بوصفها وسيلة إعلامية تمتاز بها الصحافة وتقوم بنقل المعلومات وتبادلها، لذلك يعد الإعلام أقدم من الصحافة إذ يرجع نشوؤه إلى بدء ظهور الحاجة إلى نقل المعلومات وتبادلها مع ضرورات الحياة الاجتماعية في حين إن الصحافة لم تظهر إلا مع اكتشاف المطابع.

٣. اختلف فقهاء القانون في التكييف القانوني لممارسة حرية العمل في مجال الصحافة وذلك بسبب اختلاف النظم السياسية والاجتماعية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي الحاكم بين النظم الليبرالية والاشتراكية والرأسمالية.

٤. تساعد الإجراءات الإدارية (رقابة المنع ونظام الأخطار) على إخضاع ممارسة حرية الصحافة إلى مجموعة من القيود القانونية التي تتولى الإدارة تحقيقها وفرضها على عملية النشر والترويج الصحفي، لغرض جعل الحرية الصحفية بمتناول يد الإدارة وتعمل تحت ظلال السلطة الإدارية.

٥. أقر المشرع بضرورة فرض مجموعة من العقوبات الإدارية سواء على الصحيفة أو الصحفي المخالف لأحكام القوانين والتعليمات النافذة لتنظيم الحرية الصحفية.

ثانياً: التوصيات

١. ضرورة قيام المشرع العراقي بفرض قيودٍ على ممارسة حرية النشر بالصحف وإخضاعها لرقابة الإدارة في حالة الطوارئ وخاصة في "امر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٠٤".

٢. يرجى من المشرع العراقي تعديل نص المادة (٨) من "قانون حقوق الصحفيين العراقي" وإضافة عبارة (مخالفا للقانون أو النظام العام أو الآداب العامة).

٣. نتمنى من المشرع العراقي أن يقرر عقوبة الحجز من ضمن العقوبات المنصوص عليها في "قانون المطبوعات العراقي رقم (٢٠٦) لسنة ١٩٦٨" ولا سيما أن هذه العقوبة متناسبة مع نصوص "الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥" عند مخالفة الصحفي للنظام العام والآداب العامة، وكذلك نص المادة (٨) من "قانون حقوق الصحفيين العراقي".

٤. نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٢٧/ب) وبيان إمكانية صاحب المطبوع للطعن على قرار فرض عقوبة إلغاء الإجازة لدى محكمة القضاء الإداري كونها صاحبة الاختصاص القضائي وفق نص المادة (٧) من "قانون مجلس الدولة العراقي المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٩".

الهوامش

(١) وقد ورد تعريف الصحافة من الناحية اللغوية في العديد من المعاجم من ذلك المصباح المنير للفيومي حيث عرفها بأنها قطعة جلد أو قرطاس كتب فيه، والصحفي بفتحتين، ومعناه يأخذ العلم منها دون المشايخ، كما ينسب إلى حنيفة وبجيلة، وجمعها صحائف وصحف، والصحفي (بتشديد الصاد وفتحها وفتح الحاء) من يخطئ في قراءة الصحيفة والتصحيف الخطأ في الصحيفة. (الفيروزآبادي، ٢٠٠٤، ١٦١).

(٢) يعد المحاسبون والجباة المنقطعون كلياً للعمل الصحفي قبل نفاذ هذا القانون مشمولين بأحكامه. (قانون الصحافة والمطبوعات اليمني رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠ (ق.م.ي)، ١٩٩٠، المادة (٣))؛ (ت.ص.م، ١٩٩٦، المادة (٢))؛ (قانون المطبوعات التونسي المعدل لسنة ١٩٩٣ (ق.م.ت)، ١٩٩٣، المادة (١)).

(٣) إن هناك علاقة وثيقة وإيجابية بين النقل المنفتح للأخبار والاقتصادات الحرة، المنفتحة والفعالة. وينتج عن النمو الاقتصادي تحسن في مستوى المعيشة، والتعليم، والعناية الصحية، وباختصار، حياة أفضل وحرة أكثر لقيام بلد يكون عامة أكثر استقراراً وسلاماً. وثقت نشرة للبنك الدولي بعنوان "حق القول" الدور الذي تلعبه وسائل الإعلام الحرة في دعم النمو الاقتصادي؛ (كرينر، د.ت).

(٤) يرجع ظهور أول صحيفة مطبوعة إلى بداية القرن السابع عشر وهي النشرة الدورية الفرنسية المسماة ((Gazette De France De Theophrate Renaudot والتي صدرت عام ١٦٣١م برعاية (ريشيليو) الرجل الذي اقترنت باسمه الجائزة الأدبية العالمية؛ (نوار، ٢٠٠٤).

(٥) ظهرت أول صحيفة حرة في فرنسا عام ١٧٨٩ على يد المناضل الفرنسي (جاك بيير بريسو). (أسطورة حرية الصحافة في فرنسا، د.ت).

(٦) من ذلك ما عرف في الولايات المتحدة بقضية البنتاغون إذ قامت جريدة نيويورك تايمز في ١٣ تموز/ يوليو١٩٧٢، بنشر وثائق للبنتاغون تحتوي على معلومات سرية تتعلق بالنشاطات العسكرية الجارية في جنوب شرقي آسيا، إذ عرضت أفكار مخططي السياسة وكذلك أخطاء التقدير التي قادت إلى الالتزام العسكري الأميركي المتزايد خلال إدارة ليندون جونسون. (عبد، ٢٠٧٧، ١١).

(٧) من ذلك عندما تم الكشف عن فضيحة رشاوي شركة لوكهيد والتي أطاحت برئيس وزراء اليابان وعددٍ أخر من كبار المسؤولين في العالم وذلك لتقاضيهم رشاوي من هذه الشركة لتسهيل صفقاتهم التجارية مع الحكومة التي ينتمون إليها. (أبو زيد، ١٩٩٩، ٣٩).

(٨) من الأمثلة على دور الصحافة في دعم المشاركة الشعبية بحيثيات الحكم ما قامت به صحيفة النيويورك تايمز عند نشرها سبعة ألاف وثيقة سرية من وثائق وزارة الدفاع الأمريكي عام ١٩٧١ تكشف فيه عن الفضائع التي كان يرتكبها الجيش الأمريكي في فيتنام الأمر الذي أثار الرأي العام الأمريكي على هذه الحروب حتى انتهى الأمر بالانسحاب الأمريكي من فيتنام ؛ (أبو زيد، ١٩٩٩، ٣٨).

(٩) عند الاطلاع على النصوص القانونية في قانون المطبوعات العراقي نجد أن المشرع استخدم مصطلح الإجازة كمرادف للترخيص والمتأتية (أي الإجازة) من فعل أجاز الشيء، أي جعله جائزاً، وذلك بإباحة التصرف فيه. (موسى، ١٩٨١، ١٠٦).

(١٠) تقضي من المادة (٤/ ف أ) من قانون المطبوعات العراقي ((يقدم طلب الإجازة إلى الوزارة متضمناً البيانات الآتية:

١. اسم صاحب الطلب وشهرته وعمره ومحل إقامته وجنسيته ومهنته.
٢. اسم رئيس التحرير وشهرته وعمره ومحل إقامته وجنسيته وموافقته التحريرية على أن يكون رئيس تحرير للمطبوع الدوري المطلوب إجازته.
٣. اسم المطبوع الدوري واللغة التي يصدر بها ويجب أن لا يكون الاسم قد أطلق على مطبوع دوري مجاز.
٤. محل صدوره يجب أن يكون في محل طبعه إلا إذا وافق الوزير على خلاف ذلك.
٥. عنوان مكتب إدارته ويجب أن يكون في محل صدوره.
٦. مواعيد صدوره)).

(١١) تقضي مادة (٧/ف١) من قانون المطبوعات العراقي على أنه " للوزير منح إجازة المطبوع أو رفض الطلب خلال شهر واحد من تاريخ تسجيله إذا وجد أسباباً تتطلبها مقتضيات المصلحة العامة أو تنظيم الصحافة، فإذا انتهت المدة ولم يبت الوزير في الطلب فيعتبر المطبوع مجازاً ".

(١٢) ومن الأمثلة على ذلك قيام وزير الثقافة والإعلام في العراق في ١٢ تموز/ يوليو ١٩٩٨ بتوجيه إنذار إلى جريدة الاتحاد لنشرها خبراً تحت عنوان "تعرض وزير الصناعة للمساءلة أمام المجلس الوطني" وفيما يلي نص الإنذار (نظراً لقيامكم بنشر أخبار غير دقيقة بالعدد رقم ٢٢٢ الصادر في ١٩٩٨/٨/٧ في الصفحة الأولى والخاص بالسيد وزير الصناعة ونظراً لعدم الدقة بشكل أثار تساؤلات لدى الرأي العام واستناداً إلى نص الفقرة أ من المادة (٢٢) من قانون المطبوعات رقم

٢٠٦ لسنة ١٩٦٨ تقرر إنذاركم بوجوب توخي الدقة في نشر المواضيع الصحفية". (حميد، ١٩٩٩، ٢٠٧).

(١٣) قضت مادة (٢٨) من قانون المطبوعات العراقي على أن: "أ. يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين كل من خالف أحكام هذا القانون". وتطبق هذه العقوبة أيضاً عند الامتناع عن نشر الردود والتصحيحات الواردة إلى الصحيفة سواء كانت من الأشخاص العاديين أو من قبل الحكومة. وهذا ما نصت عليه مادة (١٥) من القانون المذكور.

(١٤) اقتصر قانون المطبوعات العراقي على الأخذ بنظام المصادرة الإدارية بالنسبة للمطبوعات الصادرة في الخارج والتي يراد توزيعها في الداخل حسب نص المادة (١٩) منه والتي ذكرت الأمور تستدعي معها مصادرة الصحيفة، أما المطبوعات الصادرة في العراق تخضع لأحكام المادة (٨٤) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

(١٥) ومن الأمثلة على حالات التعطيل تعطيل جريدة المصور العربي لمدة شهر وذلك لنشرها خبراً غير صحيح في العدد رقم ٤٨ ليوم ١٤ نيسان ١٩٩٨ كما أوقفت نفس الجريدة أيضاً عن الصدور نهائياً وذلك لمخالفتها نص المادة (١٦) من قانون المطبوعات ونشرها صورة تشكل انتهاكاً لحرمة الآداب والقيم الخلقية العامة في عدد الجريدة رقم ٣٢ في تموز ١٩٩٦. (حميد، ١٩٩٩، ٢٠٩).

المصادر والمراجع:

أبو زيد، ا. د. ف. م. (١٩٩٩). *مقدمة في علم الصحافة Introduction in the Journalism.* مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح.

أديب، م. (د.ت). *الصحافة العربية – نشأتها وتطورها The Arab Press - its Origins and Development.* مكتبة الحياة.

أسطورة حرية الصحافة في فرنسا The Myth of Press Freedom in France. (د.ت).

https://www.shabakatvoltaire.net/rubrique,html

البستاني، ع. إ. (١٩٧٥). *حرية الصحافة (دراسة مقارنة) Freedom of the Journalism (Comparative Study).* دار النيل.

الجليل، د. ع. ح. (١٩٧٥). *نظرية الحقوق والحريات العامة في تطبيقاتها المعاصرة The Theory of Public Rights and freedoms in its Contemporary Applications.*

الحسيني، ع. ع. م. (٢٠٠٣). *المسؤولية المدنية للصحفي، دراسة مقارنة Journalist's Civil Responsibility (A Comparative Study)، رسالة دكتوراه غير منشورة.* جامعة بغداد.

الطهراوي، د. ه. ع. (٢٠٠١). *القانون الإداري الكتاب الأول Administrative Law First book.*

الفيروزآبادي، ا. ا. م. ا. م. ب. ي. ا. (٢٠٠٤). *القاموس المحيط Al-Qamos Al-MuHeet.* دار العلم للجميع.

حسن، د. ع. ف. (١٩٧٣). *نظرية المصادرة في القانون الجنائي المقارن Confiscation Theory in Comparative Criminal Law*. مطابع الدجوى.

حميد، ل. (١٩٩٩). *جرائم النشر في التشريع العراقي Publication Crimes in Iraqi Legislation*، رسالة دكتوراه غير منشورة. جامعة بغداد.

درويش، د. ح. (١٩٨١). *نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء The End of the Administrative Decision by the Judiciary*. دار الفكر العربي.

ذبيان، س. (١٩٧٩). *مدخل نظري وعملي إلى الصحافة اليومية والإعلام A theoretical and Practical Introduction to the Daily press and Media*. دار المسيرة.

سلطان، د. خ. ر. ع. ا. (٢٠٠٢). *المسؤولية الجنائية عن جرائم الصحافة، دراسة مقارنة The Criminal Responsibility for Press Crimes*. دار النهضة العربية.

شريف، م. ح. (١٩٩٩). *التنظيم الدستوري والقانوني لحرية الصحافة في العراق، دراسة مقارنة في المطبوع الدوري Constitutional and Legal Regulation of Press Freedom in Iraq (Comparative Study in the Periodically Printed)*، رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة بغداد.

عبد، ر. خ. (٢٠٧٧). *حرية الصحافة وتنظيمها وضماناتها Freedom of the Press its Regulation and Guarantees*، أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة النهرين.

عبداللطيف، د. م. ا. (١٩٥٧). *نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، دراسة مقارنة Licensing and Notification System in Egyptian Law (Comparative Study)*. مطبعة دار التأليف.

عبدالمجيد، د. ل. (٢٠٠٠). *التشريعات الإعلامية Media Legislation*. مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح.

قانون الصحافة والمطبوعات اليمني رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٠ (ق.م.ي) Yemeni Press and Publications Law No. (25) in 1990، (١٩٩٠).

قانون المطبوعات التونسي المعدل لسنة ١٩٩٣ (ق.م.ت) The Tunisian Publications Amended Law of 1993، (١٩٩٣).

قانون المطبوعات اللبناني النافذ لسنة ١٩٧٣ (ق.م.ل) The Effective Lebanese Publications Law in 1973، (١٩٧٣).

قانون المطبوعات والنشر القطري النافذ رقم ٨ لسنة ١٩٧٩ (ق.م.ق) The Effective Qatari Press and Publication Law No. 8 in 1979، (١٩٧٩).

قانون رقم (٩٦) لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة المصري (ت.ص.م) Law No. (96) in 1996 of Regulating the Egyptian press، (١٩٩٦).

قانون نقابة الصحفيين العراقية رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل (ق.ص.ع) Iraqi Journalists Syndicate Amended Law No. (178) in 1969، (١٩٦٩).

كاظم، د. ص. ج.، و العاني، د. ع. غ. (١٩٩١). *الأنظمة السياسية Political Systems*. دار الحكمة.

كرينر، ل. د. ب. (د.ت). *تعزيز قيام وسائل إعلام حرة ومسؤولة: جزء لا يتجزأ من سياسة أميركا الخارجية Promoting a Free and Responsible Media: An Integral Part of America's Foreign Policy*.

http://www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0203/ijga/ijga0203.htm

مشروع قانون تنظيم الصحافة والطباعة والنشر البحريني لسنة ٢٠٠٣ (ق.م.ب) The Bahraini Draft Law of Regulating Press, Printing and publishing in 2003، (٢٠٠٣).

موسى، ع. ع. (١٩٨١). *النظام القانوني للترخيص أو الإجازة في التشريع العراقي The Legal System of License or Permission in Iraqi Legislation*، *رسالة ماجستير غير منشورة*. جامعة بغداد.

نصيف، س. ع. (١٩٨٠). *أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي Provisions of Exceptional Circumstances in Iraqi Legislation*، *رسالة ماجستير غير منشورة*. جامعة بغداد.

نوار، إ. (٢٠٠٤). انتهاكات حرية الصحافة في العالم العربي وكيفية مواجهتها Violations of Press Freedom in the Arab World and How to Confrontation. في *ورقة عمل في "منتدى الإصلاح الديمقراطي وحقوق الإنسان في العالم العربي"*

http://www.apfw.org/indexarabic.asp