رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص
مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2002
بشأن الصحافة والطباعة والنشر، المرافق للمرسوم رقم (77) لسنة 2021

المقدمة:

تثمينا للجهود التي يوليها مجلس الشورى الموقر في كل ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان باعتباره أحد المؤسسات الدستورية الضامنة لحماية الحقوق والحريات العامة، ومع كامل التقدير للاعتبارات التي يرمي إليها مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2002 بشأن الصحافة والطباعة والنشر، وبناءً على طلب لجنة الخدمات بالمجلس، فإن المؤسسة تحيل رأيها بخصوص مشروع القانون للجنة الموقرة، واضعة في الاعتبار أحكام الدستور والصكوك والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وحيث أن مشروع القانون آنف البيان يتكون فضلا عن الديباجة من ثمان مواد، تضمنت في مجموعها تغير مسمى القانون ليصبح "**المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2002 بشأن الصحافة والإعلام الالكتروني**"، واستبدال بعض أحكامه، وإضافة أحكام أخرى إلى ذات المرسوم بقانون، في حين جاءت المادة الثامنة منه مادة تنفيذية.

ولما كانت الولاية المقررة للمؤسسة من خلال ما تضمنته أحكام قانون إنشائها رقم (26) لسنة 2014، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 وبالتحديد الفقرة (ب) من المادة (12) والتي تنص على أن للمؤسسة الوطنية:

> "**دراسة التشريعات والنظم المعمول بها في المملكة المتعلقة بحقوق الإنسان والتوصية بالتعديلات التي تراها مناسبة، خاصة فيما يتعلق باتساق هذه التشريعات مع التزامات المملكة الدولية بحقوق الإنسان، كما يكون لها التوصية بإصدار تشريعات جديدة ذات صلة بحقوق الإنسان**".

وعليه، فإن المؤسسة ستقصر رأيها بخصوص ما انتهى إليه قرار مجلس النواب بشأن مشروع القانون محل البيان في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وذلك على النحو الآتي:

رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان:

تشيد المؤسسة بما انتهى إليه قرار مجلس النواب الموقر بشأن مشروع القانون؛ بوصفه قد تبنى جُلّ الملاحظات التي ساقتها المؤسسة في رأيها المحال للمجلس بتاريخ 2 سبتمبر 2021 [1]، إلا أنها وفي مقابل ذلك تود إبداء بعض الملاحظات للجنة والمجلس الموقرين بخصوص **المواد (71)، (78)، (85) مما انتهى إليه قرار مجلس النواب بشأن مشروع القانون** وذلك على النحو الآتي:

أولًا: نص المادة (71) وفقًا لما انتهى إليه قرار مجلس النواب بشأن مشروع القانون

يعاقب بغرامة لا تجاوز خمسة آلاف دينار كُل صحيفة أو موقع إعلامي إلكتروني نشر أو بث أي إعلان أو بيان صادر من دولة أو هيئة أجنبية تطلب الوزارة عدم نشره بالتنسيق مع وزارة الخارجية.

1. تتفهم المؤسسة الاعتبارات التي تحدوا إلى إيجاد نص قانوني يجرم نشر أو بث إعلان أو بيان صادر من دولة أو هيئة أجنبية متى ما طلبت الوزارة عدم نشره بالتنسيق مع وزارة الخارجية؛ إلا أنها وفي المقابل ترى أن النص بصيغته الحالية يولد جملة من الإشكالات القانونية والحقوقية والعملية التي تخلص إلى انتفاء الغاية منه في صيغته الحالية.

2. حيث أن النص القانوني أعلاه قد أورد حظرًا على النشر أو البث متى ما طلبت الجهة التنفيذية ذلك؛ وهو حظرٌ وإن كان منصوص عليه في القانون إلا أنه لم يقابله قيود أو ضوابط تنظم ممارسته، بل جاء على إطلاقه وفقًا للسلطة التقديرية للجهة المعنية، وهو ما قد يشكل مخالفة صريحة لنص المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي انضمت له مملكة البحرين بموجب القانون رقم (56) لسنة 2006.

3. ولعل ما يؤكد على هذا الأمر ما تبنته المقررات الدولية ذات الصلة؛ إذ أوجبت التعليق العام رقم (34) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR) المنشأة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية [2] "**24- ... أن تصاغ القاعدة التي ستعتبر (قانون) بدقة كافية لكي يتسنى للفرد ضبط سلوكه وفقا لها ويجب إتاحتها للجمهور. ولا يجوز أن يمنح القانون الأشخاص المسؤولين عن تنفيذه سلطة تقديرية مطلقة في تقييد حرية التعبير**"، أضف إلى ذلك أن ذات التعليق العام الصادر عن اللجنة الأممية يرى وإن كان حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة سببًا مشروعًا

(1) يراجع: مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2002 بشأن الصحافة والطباعة والنشر، المرافق للمرسوم رقم (77) لسنة 2021، والمنشورة على الموقع الإلكتروني للمؤسسة على الرابط الآتي:
https://www.nihr.org.bh/MediaHandler/GenericHandler/Consultative/2021/Nuwab/PDF/10.pdf

(2) التعليق العام رقم (34) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الموكل إليها تفسير المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بشأن الحق في الرأي والتعبير، المؤرخ في 12سبتمبر 2011، والوارد في الوثيقة رقم (CCPR/C/GC/34).

لتقييد الحق في التعبير في بعض القوانين، إلا أنه يؤكد على عدم جواز "30- **... الاحتجاج بهذه القوانين... لحجب معلومات عن الجمهور تكون ذات مصلحة عامة مشروعة ...**".

4. ومن جانب آخر؛ ترى المؤسسة أن العصر الحالي وما يحمله من سرعة هائلة في نقل المعلومات سوف يجعل من النص القانوني محل الدراسة معطلًا من الناحية العملية؛ إذ أن تطبيقه في صيغته الحالية سوف يواجه إحدى الاحتمالين: الأول؛ أن يصدر قرار حظر النشر أو البث من الجهة المختصة بعد قيام الصحف أو المواقع الإعلامية الإلكترونية المحلية بإعادة نشر أو بث الإعلان الصادر من دولة أو هيئة خارجية، إذ أن في هذه الحالة سوف يفقد قرار الحظر آثاره المترتبة، أما الثاني؛ وعلى فرض أن قرار الحظر قد صدر قبل تداول البيان أو الإعلان، فإن الشبكات الإعلامية الخارجية أصبحت اليوم في متناول اليد للجميع، والتي أصبحت تتسابق وبلهفة في نقل الأخبار دون أية اعتبار للحدود.

5. وعلى الرغم من أن المؤسسة ليست جهة معنية بالبحث في مدى دستورية القوانين واللوائح، إلا أنها ارتأت تنويه اللجنة والمجلس الموقرين إلى أن نص المادة (71) بصيغته الحالية لربما يحمل شبهة مخالفة لنص المادة (23) من الدستور والتي تقضي بـ: "**... ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك وفقًا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، مع عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية، ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية**"، ذلك أن الحظر الوارد في النص محل الدراسة لم يقابله شروط وأوضاع منصوص عليها -حسبما قضى به النص الدستوري- بل ترك الأمر وفقًا للسلطة التقديرية للجهة التنفيذية، مما يحمل النص في شأنه احتمالية شبهة مخالفة لحكم المادة أعلاه من الدستور[(3)].

6. ومع الأخذ في الاعتبار الأسباب الواردة أعلاه؛ تؤكد المؤسسة على ضرورة إخضاع القرارات الإدارية المعنية بحظر النشر أو البث -على وجه السرعة- إلى رقابة القضاء، وأن تحدد النصوص القانونية آلية الطعن في تلك القرارات وفق مدد محددة تضمن سرعة اللجوء إلى هذا المرفق لما له من فاعلية في ضمان حماية الحقوق والحريات، تحقيقا للحق في التظلم الفعال.

(3) أقرت المحكمة الدستورية في الدعوى المقيدة برقم (د / 1 / 07) مبدأ مفاده "**...أن الرقابة القضائية التي تباشرها المحكمة الدستورية في شأن دستورية النصوص العقابية يتعين أن تضبطها مقاييس صارمة ومعايير حادة تلتئم وطبيعة هذه النصوص في اتصالها المباشر بالحرية الشخصية. مما يفرض على المشرع الجنائي أن ينتهج الوسائل القانونية السليمة، سواء في جوانبها الموضوعية أو الإجرائية لضمان ألا تكون العقوبة أداة عاصفة بالحرية بل تبلور مفهوما للعدالة يتحدد على ضوء الأغراض الاجتماعية التي تستهدفها، وأن تصاغ النصوص العقابية في حدود ضيقة تعريفا بالأفعال التي جرمها المشرع، وتحديدا لماهيتها، لضمان ألا يكون التجهيل بها موطئا للإخلال بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور في نصه المذكور**"

حكم المحكمة الدستورية في الدعوى المقيدة برقم د 07/1 /لسنة (4) قضائية، الصادر في 30 مارس2009، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (2889) الصادرة في 2 أبريل 2009، والمنشور على الموقع الإلكتروني لهيئة الهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: CC0209.pdf

ثانيًا: نص المادة (78) وفقًا لما انتهى إليه قرار مجلس النواب بشأن مشروع القانون

للمحكمة أثناء التحقيق أو المحاكمة، وبناء على طلب النيابة العامة أو بناء على طلب المجني عليه، أن تأمر بإيقاف صدور الصحيفة أو حجب الموقع الإعلامي الإلكتروني مؤقتًا إذا نشر أو بثّ ما يعتبر نشره أو بثه جريمة، ولها من تلقاء نفسها أن تقرر هذا الإيقاف إذا ارتأت أن الاستمرار في صدور الصحيفة أو بث الموقع الإعلامي الإلكتروني يهدد الأمن الوطني.

1. تؤيد المؤسسة المسلك المحمود التي تبناه نص المادة محل الدراسة من خضوع قرار الإيقاف للصحيفة أو حجب الموقع الإعلامي الإلكتروني تحت رقابة القضاء، لما يشكله هذا المرفق من ضمانة على الحقوق والحريات بما فيها حق الفرد في التعبير والحصول على المعلومات؛ إلا أن ما يستوقف المؤسسة في النص أعلاه أنه أجاز للمحكمة الوقف أو الحجب على نحو (**مؤقت**)، إذ تتساءل المؤسسة في هذا الصدد عن المقصود بالمؤقت، وما هي المدة الزمنية له؟، إذا لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون الإيقاف أو الحجب دون مدة معلومة.

2. ولعل ما يؤكد على هذا الأمر ما تبنته المقررات الدولية ذات الصلة؛ إذ أوجبت التعليق العام رقم (34) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR) المنشأة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية [(4)] "**24- ... أن تصاغ القاعدة التي ستعتبر (قانون) بدقة كافية لكي يتسنى للفرد ضبط سلوكه وفقا لها ... ويجب أن ينص القانون على توجيهات كافية للمكلفين بتنفيذه لتمكينهم من التحقق على النحو المناسب من أنواع التعبير التي تخضع للتقييد وتلك التي لا تخضع للتقييد**".

3. ويضاف إلى ما سبق؛ فقد أجاز النص القانوني للمحكمة وقف الصحيفة أو حجب الموقع الإعلامي الإلكتروني مؤقتًا **إذا نشر أو بث ما يعتبر نشره أو بثه جريمة**، إذ تتساءل المؤسسة في هذا الشأن عن أية (**جريمة**) هي محل قرار الإيقاف أو الحجب، وهل أن المقصود بذلك هي الجرائم المنصوص عليها في القانون نفسه؟ أم أن المقصود هي الجرائم على إطلاقها، لاسيما وأن النص جاء مطلقًا دون تقييد، وما إذا كان الأمر كذلك؛ فإن المؤسسة تتساءل عن الغاية التي تحدوا بواضع القانون من إيقاف الصحيفة أو حجب الموقع لمجرد أنه نشر أو بث أخبارًا أو معلومات عن (**جريمة**) معاقب عليها قانونًا.

4. وعليه تأمل المؤسسة من اللجنة والمجلس الموقرين إلى إعادة النظر في النص القانوني محل الدراسة؛ لاسيما وأنه قد أورد حظرًا على النشر أو البث دون تبيان القيود القانونية بشأنه، سواء من الناحية الموضوعية أم الشكلية، فضلا عن أن النص قد أوردّ قيدًا للمحكمة يعد فضفاضًا وهو (**الأمن الوطني**)، ذلك أن ذات التعليق العام الصادر عن اللجنة الأممية يرى وإن كان حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة سببًا مشروعًا لتقييد الحق في التعبير في بعض القوانين، إلا أنه يؤكد على

(4) التعليق العام رقم (34) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الموكل إليها تفسير المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بشأن الحق في الرأي والتعبير، المؤرخ في 12سبتمبر 2011، والوارد في الوثيقة رقم (CCPR/C/GC/34).

عدم جواز "30- **... الاحتجاج بهذه القوانين.. لمقاضاة الصحفيين أو الباحثين أو الناشطين في مجال البيئة، أو المدافعين عن حقوق الإنسان، أو الآخرين لأسباب تتعلق بنشرهم تلك المعلومات ...**".

ثالثًا: نص المادة (85) وفقًا لما انتهى إليه قرار مجلس النواب بشأن مشروع القانون

مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون أو أي قانون، يجوز الحكم بتعطيل الصحفية أو حجب الموقع الإعلامي الإلكتروني مدة لا تجاوز سنة أو إلغاء الترخيص إذا ثبت أن أيهما يخدم مصالح دولة أو هيئة أجنبية أو أن سياسته تتعارض مع المصلحة الوطنية لمملكة البحرين أو إذا تبين أنه قد حصل من أية دولة أو جهة أجنبية على معونة أو مساعدة أو فائدة في أية صورة كانت ولأي سبب وتحت أية حجة أو تسمية، دون الحصول على إذن من الوزارة واتباع الإجراءات القانونية المقررة في هذا الشأن.

1. استقراء من النص القانوني أعلاه، يلاحظ أنه قد (**أجاز**) للمحكمة الحكم **بتعطيل** الصحفية أو **حجب** الموقع الإعلامي الإلكتروني مؤقتا أو إلغاء الترخيص الممنوح لهما؛ **بوصفهما عقوبة تكميلية** في ثلاثة أحوال رئيسة وهي: **إذا ثبت أن أيهما يخدم مصالح دولة أو هيئة أجنبية**؛ أو **أن سياسته تتعارض مع المصلحة الوطنية لمملكة البحرين**؛ **وإذا تبين أنه قد حصل من أية دولة أو جهة أجنبية على معونة أو مساعدة أو فائدة في أية صورة كانت ولأي سبب وتحت أية حجة أو تسمية، دون الحصول على إذن من الوزارة واتباع الإجراءات القانونية المقررة في هذا الشأن.**

2. وعليه؛ فإن لزامًا وفقًا للقواعد القانونية العامة أن يرتبط بالعقوبة التكميلية وجود عقوبة أصلية للجرائم الواردة في النص القانوني، الأمر الذي تتساءل فيه المؤسسة عما إذا كان خدمة الصحيفة أو الموقع الإعلامي للإلكتروني لمصالح دولة أو هيئة أجنبية، أو أن سياسة الصحيفة أو الموقع متى ما تعارضت مع المصلحة الوطنية هما من الجرائم المعاقب عليها بعقوبات أصلية في ذات القانون، أو أي قانون آخر لكي ينص واضع القانون على عقوبة تكميلية على إثر ذلك؛ إذ من حسن الصياغة القانونية في هذا الشأن أن تتم تسمية جرائم محددة بنصوصها القانونية لا أن يترك الأمر وفق دلالات فضفاضة غير محددة.

3. وتؤكد المؤسسة على وجوب أن يراعي واضع القانون الأخذ بمبدأ الشرعية الجنائية (**لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون**)، باعتباره أحد المبادئ التي أقرتها الفقرة (أ) من المادة (20) في الدستور، كما أنه من المسلمات التي أقرتها الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، وبالأخص فيما يتعلق بالحق في التمتع بضمانات المحاكمة العادلة، من خلال بيان السلوك الإجرامي محل الجريمة على نحو صريح، واقتران ذلك السلوك بقصد جنائي محدد قانونًا.

4. وهو الأمر الذي انتهجه قضاء المحكمة الدستورية [5] من وجوب "**... أن تصاغ النصوص العقابية في حدود ضيقة تعريفا بالأفعال التي جرمها المشرع، وتحديدا لماهيتها، لضمان ألا يكون التجهيل بها موطئا للإخلال بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور ...**"، وفي معرض أخر أكدت المحكمة [6] على أنه "**... لا يتصور وفقاً لأحكام الدستور أن توجد جريمة في غيبة ركنها المادي ولا إقامة الدليل على توافر العلاقة السببية بين مادية الفعل المؤثم والنتائج التي أحدثها بعيداً عن حقيقة هذا الفعل ومحتواه. ولازم ذلك أن كل مظاهر التعبير عن الإرادة البشرية لا تعتبر واقعة في منطقة التجريم إلا إذا كانت تعكس سلوكاً خارجياً مؤاخذاً عليه قانوناً. فإذا كان الأمر غير متعلق بأفعال أحدثتها إرادة مرتكبها، وإنما مجرد نوايا يضمرها الإنسان في أعماق ذاته، ولم يتم التعبير عنها خارجياً في صورة مادية لا تخطئها العين، فليس ثمة جريمة**".

5. وعلى فرض أن مشروع القانون قد قصد تجريم قيام الصحيفة أو الموقع الإعلامي للإلكتروني بخدمة مصالح دولة أو هيئة أجنبية، وتجريم ما إذا كانت سياسة الصحيفة أو الموقع تتعارض مع المصلحة الوطنية لمملكة البحرين، الأمر الذي يلزم في جميع الأحوال أن تكون نصوص التجريم واضحة الدلالة مشتملة على ركنيها المادي والمعنوي، الأمر الذي يحدوا المؤسسة دعوة اللجنة والمجلس الموقرين إلى إعادة النظر في صياغة المادة وفقا للاعتبارات آنفة البيان.

وفي سياق متصل بآليات الحماية الأممية المعنية بحقوق الإنسان؛ تود المؤسسة لفت عناية اللجنة والمجلس الموقرين إلى أنه في حال وجود أية مآخذ حقوقية تعتري أحكام مشروع القانون الماثل، ومن ثم صدوره في الحال التي عليها، سوف يواجه هذا القانون بجملة من الملاحظات والتوصيات الصادرة عن الآليات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، لاسيما أثناء من مناقشة التقارير الوطنية المقدمة إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، والموكل إليها مراقبة مدى امتثال الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي انضمت له مملكة البحرين بموجب القانون رقم (56) لسنة 2006؛ بوصف أن بعض أحكامه تحمل شبهة مخالفة للمقررات الدولية ذات الصلة؛ إذ من المتوقع أن تجري المناقشة الدورية القادمة لتقرير مملكة البحرين الوطني أمام اللجنة عام 2027 [7].

(5) حكم المحكمة الدستورية في الدعوى المقيدة برقم د 07/1 /لسنة (4) قضائية، الصادر في 30 مارس2009، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (2889) الصادرة في 2 أبريل 2009، والمنشور على الموقع الإلكتروني لهيئة الهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: CC0209.pdf

(6) حكم المحكمة الدستورية في الدعوى المقيدة برقم د04/3 و د04/4 لسنة (2) قضائية، الصادر في 26يونيو سنة 2006، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (2746) الصادرة في 5 يوليو 2006، والمنشور على الموقع الإلكتروني لهيئة الهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: https://www.legalaffairs.gov.bh/PDF/CC0206.pdf

(7) تقرير متابعة الملاحظات الختامية الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن التقرير الأولي لمملكة البحرين (2022)، وثيقة رقم (CCPR/C/135/2/Add.1).

وتأسيسًا على ما سبق:

تتفق المؤسسة مع الأهداف والغايات التي يرمي إلى تحقيقها مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2002 بشأن الصحافة والطباعة والنشر، المرافق للمرسوم رقم (77) لسنة 2021؛ إلا إنها تأمل في إعادة النظر في المواد (71)، (78)، (85) مما انتهى إليه قرار مجلس النواب بشأن مشروع القانون، بوصفها تحمل شبهة مخالفة لنص المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي انضمت له مملكة البحرين بموجب القانون رقم (56) 2006، والتعليق العام رقم (34) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR) المنشأة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على ضوء الملاحظات التفصيلية الواردة أعلاه.

وتود المؤسسة إفادة اللجنة والمجلس الموقرين بأنها في حاجة لمزيد من التوضيح حول الاستفسارات التي تم طرحها حتى تتمكن من إعطاء رأيها في المشروع بقانون بدقة أكبر.

كما تنوه بأنّ في حال القيام بإجراء أي تعديل بالحذف أو الإضافة على صياغة نص مشروع القانون محل الدراسة، فإنه قد يكون للمؤسسة رأي مختلف عن الذي خلصت إليه، حيث إنّ موائمة مشروع القانون مع المعايير الحقوقية لربما يتغير مع أي تغيير قد يطرأ على الصيغة النهائية للمشروع الماثل.

مع ترحيب المؤسسة واستعدادها التام للتعاون المثمر في كل ما من شأنه تعزيز وحماية حقوق الإنسان في مملكة البحرين.

* * *