تعليق النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين على مشروع الحكومة المتعلق بإحداث هيئة الاتصال السمعي البصري

جلسة الاستماع أمام لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية

بمجلس نواب الشعب

الخميس 25 جانفي 2018

تعليق على مشروع الحكومة المتعلق بإحداث هيئة الاتصال السمعي البصري

تضمن المرسوم 116 أحكاما تتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري وبإحداث هيئة عليا للاتصال السمعي البصري، كما تضمن في فصوله الأولى تعريفا لعديد المصطلحات الواردة في متنه. وتساهم التعريفات القانونية في ضبط المفاهيم بدقة وتحول دون الاجتهادات غير الموفقة وخاصة في مجالات دقيقة مثل مجال الاتصال السمعي البصري.

وتضمن المرسوم المبادئ التي ينبني عليها تعديل الاتصال السمعي البصري مثل احترام معاهدات حقوق الانسان وحرية التعبير والمساواة والتعددية والموضوعية والشفافية. كما تضمن الضوابط الواجب مراعاتها وتتمثل في احترام كرامة الانسان وحرية العقيدة وحماية الطفولة وحماية الأمن الوطني والنظام العام والصحة العامة وتشجيع الثقافة والانتاج الاعلامي والاتصالي الوطني.

بالرجوع إلى مشروع القانون الأساسي المعروض من قبل الحكومة يتضح أنه يتعلق بإحداث هيئة للإعلام السمعي البصري ولم يشمل الجوانب المعلقة بتعديل الاعلام المذكور.

ولا يوجد مبرر للإلغاء الباب المتعلق بالتعديل ويطرح السؤال حول ما إذا كانت النية متجهة إلى إفراده بنص قانوني مستقل؟ وهو أمر سيساهم في تشتيت النصوص القانونية وتضخيمها وربما تضاربها.

يتجه في هذا السياق مراجعة مشروع القانون وإدراج الباب المتعلق بالتعريفات وباب تعديل القطاع السمعي البصري صلبه مثلما كان الشأن في المرسوم 116 مع التنصيص على نفس المبادئ والضوابط.

<u>في الأحكام العامة:</u>

اكتفى الفصل الأول من مشروع القانون بالتنصيص على أن هيئة الاتصال السمعي البصري "هيئة دستورية مستقلة..." بالرجوع إلى المرسوم 116 نجد أنه تم تفصيل مفهوم الاستقلالية إذا جاء به "تمارس الهيئة مهامها باستقلالية تامة دون تدخل في أية جهة كانت من شأنه التأثير على أعضائها أو نشاطاتها". بالإضافة إلى الاستقلالية المالية والإدارية التي نصّ عليها مشروع القانون، فإنه لا بد من التنصيص على الاستقلالية الوظيفية تأكيدا لعدم التدخل في عملها من قبل مجموعات الضغط السياسية أو المالية.

كما أن التنصيص على الاستقلالية الإدارية والمالية مهمّ، فإنه يجب كذلك التنصيص كذلك على أن المخصصات المالية يجب أن تكون كافية. كما أن التمويل العمومي يجب أن لا يكون مدخلا للتدخل في

عمل الهيئة أو نشاطها أو قراراتها. ويخشى من عدم التنصيص على ميزانية مالية كافية وأن يتم اللجوء إلى إقرار ميزانيات ضعيفة ومحدودة تؤدي إلى تقليص نشاط الهيئة وعجزها عن أداء وظائفها. ويحضر إلى الذهن عديد الأمثلة عن هيئات تم التقليص في مخصصاتها المالية بغرض التأثير على نشاطها.

صلاحيات الهيئة :

تضمن مشروع القانون صلاحيات استشارية للهيئة بخصوص مشاريع القوانين التشريعية المتعلقة بمجال اختصاصها أي النصوص التي يصادق عليها البرلمان. لكن المعروف أن السلطة التنفيذية قد تلجأ إلى إصدار نصوص ترتيبية لتنفيذ القوانين وهذه التراتيب قد تخالف نص القانون أو روحه ولا بد حينئذ من إقرار وجوبية استشارة الهيئة بخصوص النصوص التطبيقية للقوانين ذات العلاقة باختصاصها.

كما ينطبق هذا الأمر على الفصل 12 من مشروع القانون الذي يعطي الهيئة صلاحية "دراسة النصوص القانونية السارية المفعول في مجال اختصاصها وتقديم مقترحات لتطويرها" ومن المنطقي أن يكون للهيئة، بموجب القانون، صلاحية دراسة النصوص التطبيقية وتقديم مقترحات بشأنها لأن من يمكنه الأكثر يمكنه الأقل طبق القاعدة القانونية الأصولية.

المبادئ والضوابط:

خلافا للمرسوم 116 تغافل الفصل (5) من مشروع القانون عن التنصيص على أحد المبادئ التي يقوم عليها عمل الهيئة وهو احترام المعاهدات والمواثيق الدولية المعلقة بحقوق الإنسان والحريات الفردية والعامة ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتحديدا مادته 19 والتي تتضمن في فقرتها 3 مبادئ لمشروعية القيود على حرية التعبير. كما أن الفصل المذكور لم يتضمن أي ضوابط لممارسة حرية التعبير والمتعلقة باحترام حقوق الأخرين أو سمعتهم ومنها احترام كرامة الإنسان وحياته الخاص وحرية المعتقد وحماية الطفولة.

ولدى اشارته إلى ظاهرة "التركيز" في ملكية مؤسسات الاتصال السمعي والبصري اكتفى الفصل أعلاه بالإشارة إل عبارة "تجنب التركيز" وهي عبارة لا تؤدي المعنى بصفة كافية، إذ من المفوض أن يتضمن المشروع التنصيص صراحة على منع تركيز ملكية مؤسسات الإعلام والآليات الموضوعية لرصد المخالفات وكيفية رفعها وزجرها.

يمثل تركيز ملكية مؤسسات الإعلام السمعية البصرية في أيدي أقلية مالية نافذة إلى ضرب حرية الاعلام والتعددية والتنوع وينسف كل المبادئ التي نصت عليها المواثيق الدولية والدستور ومشروع القانون.

لذلك فإنه لا بد من تخصيص فصل تتعلق تمنع التركيز ووضع الآليات الخاصة بمراقبته وضبطه وزجره.

كراسات الشروط والاجازات :

تضمن الفصل من مشروع القانون أهلية الهيئة لوضع كراسات الشروط واتفاقيات الاجازات لمؤسسات السمعي والبصري. لا تكفي عبارة "وضع" لتوضيح أن الهيئة وحدها مختصة بإعداد تلك الكراسات وإقرارها كذلك من قبل مجلسها. باعتماد الصيغة الحالية فإن بإمكان الادارة أن تدعى لنفسها حق المصادقة على كراسات الشروط واتفاقيات الاجازات التي تعدها الهيئة وتشكل هذه الصياغة بابا يتجه اغلاقه حتى لا يتم الاستيلاء على أحد أهم اختصاصات الهيئة.

الإشهار التجاري:

بخصوص الاشهار السمعي البصري، أعطى مشروع القانون للهيئة صلاحيّة "وضع قواعد سلوكية متعلقة بالإشهار". يعتبر الاشهار مصدرا هاما لتمويل المؤسسات السمعية البصرية، ويمثل رهانا خطيرا بالنسبة إلى أصحاب المؤسسات. ونظرا لتعقيدات مشهد الاشهار وتشعبها فإنه من الأفضل اقرار قانون مستقل خاص بالإشهار السمعي البصري يتم إعداده بصفة تشاركية بين جميع المتدخلين ويضمن التنافسية والشفافية.

المساواة:

وبخصوص اسناد الاجازات، ونظرا للمشاكل التي ظهرت من خلال تطبيق المرسوم 116، فإنه لا بد من وضع قواعد شفافة تضمن المساواة بين المرشحين لنيلها وتوزيعها بين أنواع مؤسسات الإعلام والجهات طبقا لمبدأ الشرعية فإنه لا بد من التنصيص صلب مشروع القانون على قائمة العقوبات المتعلقة بمخالفات الاجازات والاستغلال وأن ينص القانون على إجراءات تضمن للمخالف حق الدفاع قبل صدور القرار وحق الطعن فيه أمام القضاء المختص في آجال محددة.

الإشهار السياسي:

لم ينص مشروع القانون على منع الاشهار السياسي للأحزاب والقائمات الانتخابية خلافا للمرسوم 116 الذي ينص على ذلك صراحة ويضع عقوبات مالية على كاهل المخالفين ومن شأن عدم التنصيص على منع الاشهار السياسي أن يفتح بابا مشرعا أمام الأحزاب الكبرى و "الغنية" للقيام بالإشهار السياسي والانتخابي بدون أي رادع بما يكون له الأثر السلبي على المسار الديمقراطي ويجعل مؤسسات الإعلام السمعي البصري أسيرة لدى تلك الأحزاب ويؤثر على خطها التحريري وحيادها ... لذلك من الضروري

التنصيص على منع الاشهار السياسي والانتخابي بمقابل أو بدونه و التنصيص كذلك على عقوبات مالية رادعة. وأن تكون إجراءات الهيئة في هذا المجال سريعة حتى تحاصر تأثير ذلك الإشهار على الجمهور وعلى نتائج الانتخابات.

وينطبق نفس الأمر على مؤسسات الإعلام الأجنبية التي يمكن استغلالها للدعاية الحزبية والانتخابية وفي هذه الحالة فإن قانون هيئة الانتخابات لا بد أن ينص على عقوبات ضد الأحزاب والقوائم المخالفة.

الاستشارة في النصوص الترتيبية:

بخصوص الصلاحيات الاستشارية فإن المشروع تضمن أنه "يمكن أن تستشار الهيئة بخصوص مشاريع النصوص الترتيبية المتصلة بمجال اختصاصها" وكان المرسوم 116 تضمن أن الاستشارة بخصوص النصوص الترتيبية وجوبية. لذا لا بد من أن تكون استشارة الهيئة وجوبية في المجال الترتيبي تماما كما في المجال التشريعي لترابط المجالين ولأن النصوص الترتيبية هي في العادة تطبيقية أو تفسيرية للنصوص التشريعية.

التسميات في المؤسسات الإعلامية العمومية:

تضمن مشروع القانون استشارة الهيئة في مقترحات الحكومة تسمية رؤساء المؤسسات الاعلامية العمومية ويكون رأي الهيئة مطابقا. لكن أن المشروع لم يشر إلى الاستشارة الوجوبية عند عزل أولئك المسؤولين. ولا بد من تدارك تلك النواقص في الصيغة النهائية لمشروع القانون.

التركيبة:

تضمن المشروع أن الهيئة تتركب من تسعة أعضاء خمسة منهم ترشحهم هيئات وأربعة ترشحات فردية.

واعتمادا على تجربة الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري الحالية وبعد دراسة مشروع القانون الحالي نلاحظ أنه تطغى على التركيبة المقترحة الطابع المهني والحرفي والحال أن عملها يلامس حقوق الانسان والحريات العامة والفردية وحماية الطفولة والأسرة، وهو ما يستوجب أن يكون من ضمن تركيبة الهيئة مختص في مجال حقوق الانسان.

بخصوص الاختصاص القانوني الذي نعتقد أنه من الأفضل أن تشمل التركيبة قاض واحد ومحام (عوض قاضيين اثنين) لأن وجود هذين الطرفين سيكون مصدر إثراء للعمل القانوني للهيئة.

وباعتبار أن التعديل يهم الميدان الإعلامي أساسا فإنه من المتجه أن يكون قطاع الصحافة ممثلا بعضوين اثنين. وكذلك لأن العمل الأساسي للهيئة يقوم على دراسة وتحليل المضامين الإعلامية بالإضافة إلى أن الصحفي هو الفاعل الرئيسي في العملية الإعلامية.

يضاف إلى ذلك ممثل عن المهن السمعية والبصرية غير الصحفية وممثل عن أصحاب المنشئات السمعية والبصرية.

بهذه الطريقة تعطى للهيئات المهنية أن ترشح سبعة أعضاء من غير أعضاء مكاتبها التنفيذية.

وبالنسبة للترشحات الفردية فإنه يتم حصرها في مرشحين اثنين أحدهما في مجال المالية والثاني في مجال تكنولوجيات الاتصال. بهذه الطريقة نساهم في خلق تجانس أكثر داحل الهيئة ونبتعد على المحاصصات الحزبية التي يمكن أن تنتج عن كثرة الترشحات الفردية

بذلك تتكون التركيبة كما يلي:

- صحفيين اثنين من بين أربعة يرشحهم الهيكل المهني الأكثر تمثيلا للصحفيين.

- قاض واحد من بين أربعة يرشحهم المجلس الأعلى للقضاء.

- محام واحد من بين أربعة ترشحهم الهيئة الوطنية للمحامين.

- عضو مختص في حقوق الانسان من بين أربعة ترشحهم الهيئة العليا لحقوق الانسان والحريات الاساسية.

- عضو من بين أربعة يرشحهم الهيكل المهني الأكثر تمثيلا للمهن السمعية والبصرية غير الصحفية.

- عضو من بين أربعة يرشحهم الهيكل المهني الأكثر تمثيلا لأصحاب المنشئات الإعلامية السمعية والبصرية.

- عضو ين مترشحين بصفة فردية أحدهما مختص في تكنولوجيات الاتصال والثاني مختص في المالية.

<u>تضارب المصالح:</u>

وبخصوص شروط الترشح فإن شرط تضارب المصالح يحتاج إلى توضيحات نظرا لتأثيره على استقلالية المرشح وعمل الهيئة. في العادة يقصد بتضارب المصالح أن تكون للمرشح مساهمات أو حصصا في مؤسسات للاتصال السمعي والبصري أو أي مصالح مالية أخرى مع المؤسسات الخاضعة

للتعديل من قبل الهيئة. وعدم تضارب المصالح مرتبط بمبدأ النزاهة. كما أن تضارب المصالح يمكن أن ينشأ عندما يكون المعني بالأمر عضوا رسميا في الهيئة. في هذه الحالة لا بد للعضو أن يصرح بتضارب المصالح أو أن يتخلى عن العضوية أو ينهي التضارب بصفة واضحة ولا لبس فيها.

السلم الترقيمي:

تضمن المشروع أن اللجنة النيابية تتولى قبول الترشحات والبت فيها طبقا لسلم تقييمي يضبط للغرض، وطالما أن سلطة قبول الترشحات وفرزها واحدة وتتمثل في البرلمان، فإن وضع السلم التقييمي لا بد أن يتم بصفة تشاركية وبإجراء حوار مفتوح تساهم فيه جميع الأطراف المعنية، لأنه ثبت من التجربة أن موضوع السلم كان محل جدالات واختلافات في وجهات النظر بالنسبة لهيئات دستورية أخرى وأدى إلى التشكيك في مبادئ الحياد والاستقلالية. كما أنه معروف أن الجوانب السياسية والمحاصصات الحزبية يمكن أن تؤثر على وضع المقاييس ويتم اختيار مرشحين موالين لبعض الأحزاب السياسية أو الكتل البرلمانية. ولتفادي هذه المزالق لا بد من إعداد تشاركي للمقاييس وأن تكون منشورة بصفة مسبقة ومعلومة للجميع.

الاعتراض على المرشحين:

حصر مشروع القانون حق الاعتراض على القائمة في المترشحين أو المرشحين، وهو تضييق لا مبرر له ، ولا بد أن يفتح حق الاعتراض لكل ذي مصلحة مثل الجمعيات المعنية بحرية التعبير أو الناشطة في المجال السمعي البصري، أو جهات الترشيح نفسها.

وللأسف فإن الدستور التونسي لا يفصل بين جهة البت في الترشحات وجهة البت في الطعون، وهو ما يخالف المعايير الدولية، لان اللجنة البرلمانية لا يمكن أن تكون خصما وحكما في ذات الوقت.

مهام مجلس الهيئة

حسب عبارات الفصل 31 فإن دور المجلس هو المصادقة على النظام الداخلي للهيئة وتنظيمها الهيكلي، وهو ما يفهم منه أو وضع النصين المذكورين هو من اختصاص جهة أخرى وهي على الأرجح رئاسة الحكومة. ولضمان الفاعلية لا بد من اسناد الاختصاص في وضع النصين المذكورين إلى مجلس الهيئة أو إلى لجنة مشتركة بينها بين رئاسة الحكومة حتى لا يحصل تأخير أو بطء في وضعهما.

وبالنسبة إلى مدونة سلوك أعضاء الهيئة وأعوانها فلا بد ان تبقى من الصلاحيات الحصرية لمجلس الهيئة من حيث وضعها والمصادقة عليها وكذلك الشأن بالنسبة لإعداد ميزانية الهيئة السنوية.

الشفافية:

وبخصوص مداولات مجلس الهيئة فإن مبدأ الشفافية يقتضي إشهار هذه المداولات وإطلاع العموم عليها مع حذف كل ما له علاقة بالحياة الخاصة والمعطيات الشخصية وذلك أسوة بهيئات دستورية ووطنية أخرى.

ويفرد مشروع القانون رئيس مجلس الهيئة بتحديد جدول أعمال المجلس، وفي هذا النطاق فإنه من الوجيه أن يكون من حق عدد معين من الأعضاء اقتراح نقطة لتدارسها ضمن جدول الأعمال شرط تقديمها كتابة وقبل مدة محددة من انعقاد اجتماع المجلس. ومن شأن هذا التعديل أن يثري أعمال المجلس ويمكّن من طرح مسائل للنقاش يرفضها الرئيس أو عفل عنها.

بخصوص الأعوان وضمانا لاستقلالية الهيئة فإنه يستحسن انتداب أو التعاقد مع أعوان جدد وتجنب إلحاق أعوان بالهيئة من وزارات أو إدارات أخرى. فالأعوان الملحقون يظلون في تبعية إدارية للجهات التي ألحقتهم وهو ما لا يخدم استقلالية الهيئة كما أنهم يشعرون دائما أنه في خدمة وزاراتهم وليسوا في خدمة الهيئة.

التحفظ والسر المهني:

بخصوص ما تضمنه مشروع القانون من واجبات التحفظ والمحافظة على السر المهني فإنه من المستحسن توضيح هذه المفاهيم ضمن قائمة تعريفات في الفصول الأولى للقانون حتى لا تكون مدخلا للتعسف والتضييق على حرية الأعضاء في التعبير والنقد. فواجب التحفظ يفهم عادة على أنه واجب العضو عدم نقد عمل الهيكل الذي ينتمي إليه علنا، وهو أمر غير مقبول في مجتمع ديمقراطي، وخاصة إذا كانت إخلالات الهيكل المعني جسيمة ، ولا تتضمن افشاء أسرار.

عدم القابلية للعزل:

لم ينص الفصل 49 من المشروع على مبدأ هام يضمن استقلالية أي هيئة وهو مبدأ "عدم القابلية للعزل" وجاء بالفصل المشار إليه أن الاعفاء يتم بناء على ارتكاب "خطاء جسيم" ولا يوجد تعريف لهذا لنوع من الاخطاء وإن كان كثير التداول في النصوص القانونية وفي الأحكام القضائية إن المطلوب أن يتم تعريف الخطأ الجسيم ضمن قائمة المفاهيم صلب القانون حتى لا يفتح باب التأويلات التعسفية وللتصفيات السياسية، خاصة إذا علمنا أن جهة التعيين والإعفاء والرقابة واحدة وهي البرلمان بمكوناته الحزبية وبكتله السياسية.

الآجال:

لم يتضمن مشروع القانون إلزام رئيس مجلس النواب بآجال في فتح باب الترشحات بعد المصادقة النهائية على القانون وهو خلل وجب تداركه.