منظمة المادة 19

# ليبيا: مشروع الدستور
# أغسطس 2017

تحليل قانوني

Legal analysis

**الملخص التنفيذي**

1. تابعت منظمة المادة 19 عملية صياغة الدستور الجديد في ليبيا منذ سنة 2011. تستند هذه المراجعة القانونية على العمل الاوسع نطاقا الذي قامت به المنظمة والذي يهدف الى دعم حرية التعبير وحرية المعلومة في ليبيا ومنطقة الشرق الأوسط بصفة عامة.
2. يهدف هذا التحليل الى ابراز الجوانب الإيجابية للدستور، وتحديد سماته السلبية من منظور المعايير الدولية لحقوق الإنسان، اضافة الى تقديم توصيات لتحسينه. ونحن لسنا بصدد تحليل مشروع الدستور تحليلا كاملا، اذ انه استنادا لمجال خبرتنا، يركز هذا التحليل على تطبيق المعايير الدولية المتعلقة بحرية التعبير على الفصول التي تتناول الحقوق والحريات (الفصل 2) والسلطات الدستورية المستقلة (الفصل السابع). ولا يعني إغفال أي حكم من احكام في هذا التحليل بأن منظمة المادة 19 تؤيد هذه الاحكام أو تعتبرها متناسقة مع القانون الدولي.

**3. ملخص التوصيات**

4. يجب على الدستور أن يحمي الحق في حرية التعبير على نطاق اوسع، بحيث يشمل الحق في التماس جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها، بغض النظر عن الحدود الجغرافية.
5. يجب أن ينص الدستور على أن حرية التعبير في جميع وسائط الإعلام محمية، بما ذلك في شبكة الإنترنت؛
6. يجب أن يكون أي قيد يفرض على الحق في حرية التعبير متّسقا مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وعلى الخصوص، يجب ان ينص الشرط التقييدي المتعلق بالحق في حرية التعبير على أن "الحق في حرية التعبير لا يخضع إلا للقيود التي ينص عليها القانون، وهي قيود ضرورية ومتناسبة في مجتمع ديمقراطي لحماية الامن القومي أو النظام العام أو الصحة والآداب العامة أو لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم ". ويجب على الدستور بدلا من ذلك، على الأقل، أن ينص صراحة على وجوب الاتساق التام لأية قيود يتم وضعها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.
7. يجب أن يوفر الدستور ضمانات لحماية التعددية في ملكية وسائط الإعلام وتنوع المحتوى بشكل أكثر وضوح. ويجب إزالة القيود التي تسمح بملكية وسائل الإعلام للمواطنين فقط؛
8. يجب أن يعترف الدستور بطريقة واضحة بالحق في النفاذ إلى المعلومة وان ينص على وجوب تطبيق مبدا الكشف عن اقصى قدر من المعلومات التي يحتفظ بها أي هيكل عام او أي هيكل ينوبه في ذلك، والأشخاص العاديون المكلفون بمهمة تخص المصلحة عامة؛

9. يجب أن يبين الدستور بان أية قيود تفرض على الحق في حرية النفاذ الى المعلومات يجب أن ينص عليها القانون، وان تكون مبررة استنادا الى هدف من جملة الأهداف المشروعة المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأن تكون ضرورية ومتناسبة. وامتثالا بالشرط العام لتقييد الحق في حرية التعبير، ينبغي أن يبين الدستور أنه لا يمكن حجب المعلومات المطلوبة إلا إذا كان الإفصاح بها يهدد بإلحاق ضرر جسيم بهذا الهدف؛ ويجب أن يكون الضرر الذي يلحق بالهدف أكبر من المصلحة العامة في النفاذ الى المعلومة؛

10. يجب تنقيح جميع الأحكام المتعلقة بالتنظيم المستقل لوسائل الإعلام السمعية البصرية لتعكس المعايير الدولية؛

11. يجب أن يفرض الدستور التزاما إيجابيا على الدولة باحترام الحق في الاحتجاج وحمايته وتيسيره. ويجب صياغة جميع القيود التي تفرض على الحق في الاجتماع والتجمع وعلى الحق في الاحتجاج وفقا للقانون الدولي؛

12. يجب ان لا يحدد الدستور دينا للدولة أو يفضل نظام قانوني قائم على الدين، مثل الشريعة الإسلامية، على أي نظام آخر. ويجب أن تكون أية اشارة إلى معتقدات دينية محددة رمزية لا غير.

**جدول المحتويات**

مقدمة ..... Error! Bookmark not defined.

معايير حقوق الانسان الدولية ..... **6**

الحق في حرية التعبيير في القانون الدولي لحقوق الانسان ..... **Error! Bookmark not defined.**

القيود المسموح بفرضها على حرية التعبيير وحرية المعلومات..... 8

الصكوك الاقليمية..... **Error! Bookmark not defined.**

الاتحاد الافريقي ..... **Error! Bookmark not defined.**

جامعة الدول العربية ..... **Error! Bookmark not defined.**

حماية حقوق الانسان الاخرى ..... **Error! Bookmark not defined.**

حرية الاجتماع و التجمع ..... **Error! Bookmark not defined.**

حرية الدين او المعتقد..... **Error! Bookmark not defined.**

تحليل مشروع القانون ..... Error! Bookmark not defined.

الحق في حرية التعبيير ..... **Error! Bookmark not defined.**

وسائل الاعلام و الصحفيون ..... **Error! Bookmark not defined.**

النفاذ الى المعلومات..... **Error! Bookmark not defined.**

تنظيم وسائل الاعلام..... **Error! Bookmark not defined.**

حرية الاجتماع..... **Error! Bookmark not defined.**

شواغل اخرى ..... **Error! Bookmark not defined.**

التوصيات ..... **Error! Bookmark not defined.**

حول منظمة الفصل 19..... **Error! Bookmark not defined.**

**المقدمة**

ترحب منظمة الفصل 19 بفرصة التعليق على مشروع القانون الليبي الذي اقرته الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في 30 يوليو2017[1] . ونحن نؤمن بان اعتماد دستور جديد يتوافق مع معايير حقوق الانسان الدولية يعتبر محوريا في عملية التحول الديمقراطي للبلد كما اننا ندعم عملية صياغة الدستور. في هذ الإطار، نلاحظ بان ليبيا تواجه جملة من التحديات العسيرة التي تعطل مسارها نحو بناء دولة ديمقراطية تضمن سيادة القانون وحقوق الانسان والامن.

وقد تابعت منظمة المادة 19 عملية صياغة الدستور الجديد في ليبيا منذ سنة2011. ويستند هذا التحليل إلى عملنا الأوسع نطاقا الرامي لتعزيز حرية التعبير وحرية المعلومة في ليبيا وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بصفة عامة.

تسلط منظمة المادة 19 الضوء في التحليل على الجوانب الإيجابية للدستور وكذلك النقاط التي يجب تحسينها استجابة للمعايير الدولية لقانون حقوق الإنسان. وإننا لسنا بصدد القيام بتحليل شامل لمشروع الدستور، اذ اننا استنادا الى خبرتنا في هذا المجال، نركز على الأحكام التي لها علاقة باختصاصنا. ولا يعني إغفال أي حكم من الاحكام في هذا التحليل أن منظمة المادة 19 تؤيد هذه الاحكام أو تعتبرها متسقة مع القانون الدولي.

ويستند هذا التحليل إلى مساهمتنا السابقة في عملية صياغة الدستور في ليبيا منذ يوليو / تموز 2013 عندما أصدرنا موجزا شاملا للسياسات يوضح كيفية وجوب حماية الدستور الجديد حماية للحق في حرية التعبير وحرية المعلومات. ونحن نأمل أن تأخذ هياة صياغة الدستور الموجز السابق وهذا التحليل بعين الاعتبار، كما اننا مستعدون لتقديم المزيد من الدعم والمساعدة في هذه العملية التي تكتسي أهمية بالغة.

[1]يقوم التحليل التي صاغته منظمة المادة عدد 19 على ترجمة غير رسمية للدستور الليبي الى اللغة الإنجليزية. لا تتحمل منظمة المادة عدد19 مسؤولية صحة الترجمة او التعليقات التي تم الادلاء بها على أساس ترجمة غير صحيحة للنص الأصلي.

**الحق في حرية التعبير في القانون الدولي لحقوق الإنسان**

تتولى جملة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان الملزمة قانونيا لليبيا حماية الحق في حرية التعبير والحق في المعلومة. وتكفل المادة 19 من **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان** الحق في حرية التعبير وفقا للأحكام التالية:

> لكلِّ شخص حقُّ التمتُّع بحرِّية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحقُّ حرِّيته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس المعلومات والأفكار وتلقِّيها ونقلها إلى الآخرين، بأيَّة وسيلة ودونما اعتبار للحدود.[2]

ويفصَل العهد **الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية** العديد من الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[3] ويعطيها قوة قانونية. وتضمن المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حرية التعبير وحرية المعلومات على النحو التالي:

> 1 – لكل إنسان الحق في اعتناق آراء دون مضايقة.
>
> 2 – لكل إنسان الحق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

لقد صادقت ليبيا – شأنها في ذلك شأن أغلبية الدول في المنطقة – على أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[4].

وكما أكدت على ذلك صراحة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فإن المادة 19 (2) تشمل الحق في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الهياكل العامة[5]. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد عدد من الصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان التي تحمي حرية التعبير وحرية الإعلام.

- تحمي اتفاقية حقوق الطفل[6] حرية التعبير وحرية المعلومات للأطفال في المادة 13 على نحو مماثل لأحكام المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

---

[2] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948. إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، باعتباره قرارا من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، فانه ليس ملزما بشكل مباشر للدول. ومع ذلك، اكتسبت أجزاء منه، بما فيها المادة 19، قوة قانونية مثل القانون الدولي العرفي؛ انظر قضية فيلارتيجا ضد بينا أيرالا، 630 أف 2 د 876 (1980م) (محكمة الاستئناف بالولايات المتحدة، الدائرة الثانية).

[3] الفصل 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة. 2200 أ (XXI) 21 ; 999 UN GAOR Supp. (No. 16) à 52, UN Doc. A/6316 (1966) ; 999 (1967) UNTS 171; 6 ILM 368

[4] يمكن الاطلاع على وضعية التصديقات على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عبر الرابط التالي http://bit.ly/2x034kD .

[5] اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، حريات الرأي والتعبير (المادة 19)، CCPR/C/GC/34، 12 أيلول / سبتمبر 2011، الفقرات 18-19

[6] اعتمدت في 20 تشرين الثاني / نوفمبر 1989، ودخلت حيز النفاذ في 2 أيلول / سبتمبر 1990. وانضمت ليبيا إلى الاتفاقية في 15 نيسان / أبريل 1993.

1. يجب ان يكون للطفل الحق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حرية طلب جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها ونشرها، دون أي اعتبار للحدود، سواء بالقول أو الكتابة أو الطباعة، أو الفن، أو بأية وسيلة أخرى يختارها الطفل.
2. يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لبعض القيود، بشرط أن ينص القانون عليها وأن تكون ضرورية لضمان ما يلي:

ا) احترام حقوق الغير أو سمعتهم، أو،

ب) حماية الأمن القومي أو النظام العام، أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

- صادقت ليبيا كذلك على **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** التي تقتضي بوضوح من الدول ضمان نفاذ العموم الى المعلومات بصفة فعالة[7].

**القيود المسموح بفرضها على حرية التعبير وحرية الحصول على المعلومات**

في حين أن الحق في حرية التعبير والمعلومات حق أساسي من حقوق الإنسان، فإنه ليس مضمونا بصفة مطلقة. اذ تسمح المادة 19 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في تقييد هذا الحق وفقا للأحكام التالية:

3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. ولذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم،

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

وبالتالي، يجب تحديد القيود المفروضة على الحق في حرية التعبير وحرية المعلومات بدقة ووضوح ولا يجوز أن تعرض هذه القيود الحق نفسه للتهديد. ولمعرفة ما إذا كان القيد مصاغا بقدر كافي من الدقة، يجب تطبيق معايير المادة 19 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويجب على جميع القيود المفروضة على حرية التعبير أو حرية المعلومات ان تستوفي المعايير التالية:

- ينص عليها القانون؛
- تسعى لتحقيق هدف مشروع، على وجه الخصوص احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة؛ و
- ضرورية لضمان الهدف المشروع ومتسقة مع معيار التناسب.

وعلاوة على ذلك، تنص المادة 20 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حظر أي دعوة للكراهية الوطنية والعرقية والدينية التي من شانه ان تحرّض على التمييز أو العدوان أو العنف.

**الصكوك الإقليمية**

**الاتحاد الافريقي**

[7] المادة 13، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 4/58، 31 تشرين الأول / أكتوبر 2003. صدقت عليها ليبيا في 7 حزيران / يونيه 2005.

تمثل ليبيا عضوا في الاتحاد الأفريقي[8] وقد وقعت على **الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب** (الميثاق الأفريقي[9])، الصك القانوني الرئيسي لحقوق الإنسان في إفريقيا، والذي يضمن الحق في حرية التعبير في المادة 9:

1. من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات.
2. يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح.

ويؤكد **إعلان مبادئ حرية التعبير في أفريقيا** (الإعلان الأفريقي) الذي اعتمدته اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في عام 2002[10] في المادة الثانية ما يلي:

1- لا يجوز أن يتعرض أي شخص للتدخل التعسفي في حرية التعبير.

2- يجب على أية قيود تفرض على حرية التعبير يجب أن يكون منصوصا عليها في القانون، ويجب ان تخدم مصلحة مشروعة وتكون ضرورية وفي مجتمع ديمقراطي.

وتنص المادة XII من الإعلان الأفريقي، التي تتعلق بحماية السمعة، على ما يلي:

1. يجب على للدول أن تضمن امتثال قوانينها المتعلقة بالتشهير للمعايير التالية:
   - لا يجوز اعتبار أي شخص مسؤولا عن البيانات أو الآراء أو التصريحات الصحيحة المتعلقة بالشخصيات العامة التي كان من المعقول الادلاء في تلك الظروف
   - يجب على الشخصيات العامة أن تفتح المجال لدرجة أكبر من النقد؛ و
   - يمنع أن تكون العقوبات شديدة بحيث تمنع الحق في حرية التعبير، بما فيها من طرف الأشخاص الاخرين.
2. يجب ان لا تحول قوانين الخصوصية دون نشر المعلومات حول المصلحة العامة.

وبالمثل، ينص الإعلان الأفريقي، في المادة XIII المتعلقة بالتدابير الجنائية، على أن تقوم الدول بمراجعة جميع القيود الجنائية على المحتوى للحرص على كونها تخدم مصلحة مشروعة في مجتمع ديمقراطي. كما يؤكد أيضا على أنه لا يجب ان يستند تقييد حرية التعبير على حماية النظام القومي أو الأمن القومي الا إذا وجد خطر حقيقي يضر بمصلحة مشروعة، وصلة سببية وثيقة بين الخطر الذي قد يتسبب وممارسة الحق في حرية التعبير.

[8] ويمكن الاطلاع على قائمة الدول الأعضاء على الموقع التالي: https://au.int/en/memberstates .

[9] اعتمد في 27 حزيران / يونيه 1981، ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية Doc.CAB/LEG/67/3، دخل حيز التنفيذ في 21 تشرين الأول / أكتوبر 1986.

[10] اعتمد في الدورة الثانية والثلاثين للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 17-23 أكتوبر 2002.

ويتناول الإعلان الأفريقي بشكل مفصل الحق في الحصول على المعلومات. ففي الجزء الرابع، ينص الإعلان الأفريقي على أن الهيئات العامة لا تحتفظ بالمعلومات لنفسها، بل باعتبارها راعية الصالح العام، ولكل شخص الحق في الوصول إلى هذه المعلومات التي لا تخضع الا للقواعد التي ينص عليها القانون. ويحدد الإعلان الأفريقي كذلك مبادئ الحق في المعلومات استنادا للأحكام التالية:

- لكل شخص الحق في النفاذ إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهياكل العامة؛
- لكل شخص الحق في النفاذ الى المعلومات التي تحتفظ بها الهياكل الخاصة اللازمة لممارسة أو حماية أي حق؛
- يخضع أي رفض للإفصاح عن المعلومات للطعن أمام هيكل مستقلة و/ أو المحاكم؛
- يتعين على الهياكل العامة أن تنشر المعلومات التي لها علاقة هامة بالمصلحة العامة بصفة دائمة حتى لدى عدم وجود طلب بذلك.
- لا يجوز إخضاع أي شخص لأي عقاب بسبب الكشف، عن حسن نية، على معلومات حول أية مخالفات أو على معلومات من شأنها الكشف عن خطر يهدد الصحة أو السلامة أو البيئة، الا إذا كان فرض العقوبات يخدم مصلحة مشروعة ويكون ضروريا في مجتمع ديمقراطي.
- تنقيح قوانين السرية حسب الضرورة لتكون متسقة مع مبادئ حرية المعلومات.

بالنسبة للمعايير الإقليمية، يجدر الذكر أنه قد تم دعم المنصة الأفريقية للوصول إلى المعلومات، التي طورتها مجموعات في كافة أنحاء أفريقيا بما في ذلك منظمة المادة 19، من طرف المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحرية الرأي والتعبير، والمقرر الخاص المعني بحرية التعبير والحصول على المعلومات التابع للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب[11]. وتوفر هذه المبادئ توجيهات للدول الأفريقية فيما يتعلق بالحق في حرية الإعلام، بما في ذلك أهمية مكافحة الفساد، وحماية المبلغين عن المخالفات، وتعزيز الوصول إلى تكنولوجيات المعلومات والاتصالات دون عوائق، إضافة الى الحصول على المعلومات احول الانتخابات.

### جامعة الدول العربية

يهدف الميثاق العربي لحقوق الإنسان (الميثاق العربي) الذي اعتمده مجلس جامعة الدول العربية سنة 2004 إلى تأكيد مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وميثاق الأمم المتحدة وإعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام[12]. وعلى الرغم من أن الميثاق العربي يوفر حماية اقل قوة لبعض الحقوق الأساسية، فإن المادة 32 من نسخته المنقحة تحمي حرية التعبير. ويعتبر من الهام أن يحمي هذا النص المثير للجدل الحق في حرية التعبير وحرية الإعلام بعبارات صريحة.

## حماية حقوق الإنسان الأخرى

### الحق في حرية الاجتماع والتجمع

يعتبر الحق في حرية الاجتماع والتجمع حقا من حقوق الإنسان المعترف بها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 20)[13]، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعديد من الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. وتنص المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

[11] تم اعتماده في سبتمبر/أيلول 2017 موفر على الرابط التالي http://bit.ly/2w60AVr

[12] جامعة الدول العربية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، 22 أيار / مايو 2004. دخل حيز التنفيذ في 15 أيلول / سبتمبر 2008.

[13] تنص المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي: لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. 2. لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما ".

يجب الاعتراف بالحق في التجمع السلمي. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقا للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

ان الحق في حرية التجمع مكرس في المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على التالي:

.لكل فرد الحق في حرية التجمع مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه

وقد يخضع الحق في حرية الاجتماع والتجمع لقيود مثل تلك التي تفرض على الحق في حرية التعبير. ولذلك فإن أي تدخل في هذا الحق يجب أن يخضع للاختبار ذي الأجزاء الثلاثة الذي تم ذكره في علاقة بحرية التعبير سابقا.
وفي حين ينص الميثاق الأفريقي في المادة 10 على أنه لكل فرد الحق في حرية التجمع "شريطة أن يلتزم بالقانون"، فقد أصدرت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان، المنشأة بموجب الميثاق الأفريقي، قرارا بشأن حرية التجمع، دعت فيه الحكومات إلى عدم "سن أحكام من شأنها أن تحد من ممارسة هذه الحرية"، وأشارت إلى أن أية قيود تفرض عليها يجب أن تكون متسقة مع "التزامات الدول بموجب الميثاق الأفريقي "[14]. وعلاوة على ذلك، تضمن المادة 11 من الميثاق الأفريقي الحق في حرية الاجتماع على النحو التالي:

يحق لكل إنسان أن يجتمع بحرية مع آخرين ولا يحد ممارسة هذا الحق إلا شرط واحد ألا وهو القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح خاصة ما تعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحرياتهم.

وبموجب القانون الدولي، يقع على عاتق الدول التزام إيجابي باحترام الحق في الاحتجاج وحمايته وتيسيره[15].

***حرية الدين أو المعتقد***

*تعتبر حرية الدين محمية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتنص المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:*

1. لكل إنسان حق في حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حريته في أن يدين بدين ما، وحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحريته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة.
2. لا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره.
3. لا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية.
4. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية الآباء، أو الأوصياء عند وجودهم، في تأمين تربية أولادهم دينيا وخلقيا وفقا لقناعاتهم الخاصة

[14] قرار بشأن الحق في حرية تكوين الجمعيات، اعتمد في الدورة العادية الحادية عشرة، تقرير النشاط السنوي الخامس، في 28.

[15] منظمة المادة 19، الحق في الاحتجاج، ديسمبر 2016، متاح على التالي http://bit.ly/2hJFyES

وأخيرا، تنص المادة 8 من الميثاق الأفريقي على أنه " يجب ضمان حرية ممارسة الدين.".

**تحليل مشروع الدستور**

---

**الحق في حرية التعبير**

تتقدّم منظمة المادة 19 بالملاحظات التالية فيما يتعلق بحماية الحق في حرية التعبير في مشروع الدستور:

- يعتبر اقرار مشروع الدستور بالحق في حرية التعبير في أحكامه امرا ايجابيا. ومع ذلك، فإن **هذا الإقرار يظل محدودا**: اذ تنص المادة 38 ببساطة على أن حقوق التعبير والنشر هي حقوق محمية ولكنها لا تحدد نطاقها. على غرار ذلك، تنص الصكوك الدولية بوضوح على وجوب تمتع جميع الأشخاص بالحق في حرية التعبير، وأنه يشمل الحق في التماس ونقل جميع ضروب المعلومات والأفكار دون مراعاة للحدود، وأنه يمكن ممارستها بأي شكل ومن خلال أي وسيلة من وسائل إعلام؛
- تعتبر الأحكام المتعلقة بالقيود التي تفرض على الحق في حرية التعبير غير ممتثلة للمعايير الدولية. اذ تنص المادة 38 من مشروع الدستور على وجوب اتخاذ الدولة لتدابير بهدف حماية الحياة الخاصة ومنع التحريض على الكراهية والتمييز. وفي حين أن هذه الأسباب قد تكون أسبابا وجيهة لتقييد حرية التعبير، فقد تكون هناك أيضا أهدافا أخرى مشروعة للقيام بذلك بموجب القانون الدولي. وعلى أية حال، لا يمكن لهذه القيود ان تكون متوافقة مع القانون الدولي الا في ظل استيفاء شروط للاختبار ذي من الأجزاء الثلاثة الذي تم تبيينه في القسم السابق؛
- إن الأحكام المتعلقة بالقيود غير واضحة فيما يخص الشروط التي يمكن بموجبها تقييد حرية التعبير. وترد شروط تقييد الحق في حرية التعبير في المادة 38 (انظر أعلاه) وفي المادة 65 (التي تنص على "قواعد فرض القيود على الحقوق والحريات"). ونحن نرحب بكون المادة 65 تنص على أن أي تقييد يجب أن يكون ضروريا وواضحا ومحددا ومتناسبا مع المصلحة محل الحماية". ومع ذلك، فإن هذه لغة الصياغة المعتمدة، حتى وإن كانت تستفي عناصر الاختبار ذي الثلاثة أجزاء التي يتطلبه القانون الدولي، فإنها تفتقر إلى الوضوح. وينبغي إعادة صياغة الحكم لكي يذكر بوضوح الاختبار المكون من ثلاثة أجزاء المبين أعلاه؛
- يجب أن تتبع **الأحكام المتعلقة بالتحريض** بدقة كيفية صياغة المادة 20 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويجب إعادة صياغة المادة 38 لتحظر بشدة "التحريض على التمييز أو العداوة أو العنف". وندعو المشرعين الليبيين للرجوع مستقبلا إلى خطة عمل الأمم المتحدة للرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف، والتي ينبغي أن تنطبق على جميع أسباب التمييز المعترف بها في القانون الدولي؛

- ان الأحكام الواردة في المادة 38 التي تمنع التكفير والفرض الإجباري للافكار غامضة وفضفاضة. وعلى هذا النحو، يمكن استخدامها لمنع ممارسة حق التعبير المشروع الذي من شأنه أن ينتقد نظام فلسفي أو معتقدات دينية. وكما ذكر أعلاه، ينبغي اختبار جميع القيود المفروضة على حرية التعبير من خلال الاختبار ذي الثلاثة أجزاء الذي يتطلبه القانون الدولي.

**التوصيات**

- يجب أن يحمي الدستور الحق في حرية التعبير على نطاق أوسع، بحيث يشمل الحق في التماس جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها، دون اعتبار للحدود. ويجب أن ينص صراحة على أن حرية التعبير من خلال جميع وسائط الإعلام محمية، بما في عبر ذلك الإنترنت؛

- يجب ان تمتثل أية قيود على الحق في حرية التعبير امتثالا تاما للقانون الدولي، أي أنه يجب ان ينص الشرط التقييدي المتعلق بالحق في حرية التعبير على أن "الحق في حرية التعبير لا يخضع إلا للقيود المفروضة بموجب القانون وهي ضرورية ومتناسبة في مجتمع ديمقراطي لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة؛ أو لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم ". وبدلا من ذلك، ينبغي أن تنص المادة 65 بوضوح على أن القيود يجب أن تمتثل للاختبار ذو الثلاثة اجزاء كما يتطلبه القانون الدولي وأن تتضمن بيانا صريحا بأن القيود يجب أن تكون متوافقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان؛
- يجب إزالة الجزء المتعلق بحظر التحريض على التمييز والعداء والعنف من الفصل 38، ويجب إعادة كتابة حكم مستقل حول حظر التحريض، مماثلا في صياغته للمادة 20 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- يجب إزالة الجزء المتعلق بالتكفير وفرض الأفكار بقوة من المادة 38.

**الإعلام والصحفيون**

ترحب منظمة المادة 19 بالإقرار أن الدولة ستتكفل بحرية المؤسسات الصحفية والإعلامية وتعدديتها واستقلالها (المادة 39). ومع ذلك، فإننا نعتبر أنه على الدستور أن ينص بوضوح على وجوب ضمان الدولة للتعددية في الملكية وتنوع المحتوى ووجهات النظر بين وسائط الإعلام الى اقصى حد ممكن.

وقد لاحظنا كذلك أن القيود التي تحد من ملكية وسائط الإعلام سوى للمواطنين – في المادة 39 – لا تتفق مع القانون الدولي.

وقد لاحظت ايضا منظمة المادة 19 أن الحماية من الحبس الاحتياطي في المحاكمات الصحفية (في المادة 39) يمكن أن يمثل شكلا من اشكال الحماية المحدودة للصحفيين، ولكنها لا تعتبر حماية كافية لحرية التعبير، بما في ذلك حماية الصحفيين، وفقا للمعايير الدولية. كذلك، في حين ان التنصيص على ان اغلاق المؤسسات الصحفية لا يتم الا بأمر قضائي، يعكس شكلا من أشكال حماية حرية وسائط الإعلام، فإن ذلك لا يستوفي متطلبات حرية الإعلام واستقلاله التي ينص عليها القانون الدولي. ويجب إزالة الجملتين بكل بساطة: اذ يجب التنصيص على ان اي تقييد لحرية وسائط الإعلام، مثله مثل أي قيد يفرض على حرية التعبير، يجب ان يمتثل للاختبار ذي الثلاثة أجزاء بموجب القانون الدولي.

**التوصيات**

- يجب أن يوفر الدستور ضمانات لحماية التعددية في ملكية وسائط الإعلام وتنوع المحتوى بطريقة أكثر وضوحا؛
- يجب إزالة القيود التي لا الا تسمح بملكية وسائل الإعلام للمواطنين.

**النفاذ الى المعلومات**

تنص المادة 47 من مشروع الدستور على الحق في الحصول على المعلومات. ونحن نرحب بكون الدولة ستتكفل بواجب وضع التدابير اللازمة لضمان الشفافية والنفاذ الى المعلومات. ومع ذلك، فإننا نلاحظ أن أحكام المادة 47 لا تمتثل للمعايير الدولية.

من ناحية المبدأ، يجب ان يستند الحق في النفاذ الى المعلومات الى مبدأ أقصى درجات الإفصاح، وهو ما يعني أنه يجب أن يكون هناك افتراض بأن جميع المعلومات التي تحتفظ بها الهياكل العامة أو هيكل اخر ينوبها في ذلك تخا ضعة لمبدأ للإفصاح وأن هذا الافتراض لا يمكن تجاوزه الا في ظروف محدودة للغاية. ويعتبر ذلك اساس حرية النفاذ الى المعلومات. ويجب على الدستور أن ينص بوضوح على أن الحصول على المعلومات الرسمية حق أساسي: اذ انه على الهياكل العامة والأفراد المكلفون بمهمة تهم الشأن العام واجب الافصاح عن المعلومات، وللعموم في المقابل الحق في تلقي هذه المعلومات. ويجب على كل شخص متواجد في إقليم البلد أن يتمتع بهذا الحق. ولا يجب ان تقتضي ممارسة هذا الحق من الأفراد تبيين اهتمام خاص بالمعلومات. وفي حال رفضت سلطة عامة إتاحة سبل الحصول على

المعلومات، فعليها مسؤولية تقديم مبرر لرفضها ذلك في كل مرحلة من مراحل الإجراءات. وبعبارة أخرى، يجب على السلطة العامة أن تثبت أن المعلومات التي تحجبها تندرج ضمن نطاق نظام الاستثناءات المحدود.

لا تتضمن الأحكام المتعلقة بالقيود المفروضة على الحق في النفاذ على المعلومات في مشروع الدستور الاختبار ذي الثلاثة أجزاء المعترف به في القانون الدولي من اجل تقييم مشروعية الاستثناءات من الحق في حرية الإعلام. ونذكّر بأن الاختبار يتطلب استيفاء جميع الاستثناءات من الحق في حرية المعلومات للمتطلبات التالية:

- يجب أن تكون المعلومات مرتبطة بهدف مشروع مدرج في القانون؛
- يجب أن يمثل الإفصاح بالمعلومات تهديدا بالحاق ضرر لهذا الهدف؛ و
- يجب أن يكون الضرر الذي يلحق بالهدف اكبر من المصلحة العامة في الحصول على المعلومات[16].

وبشكل عام، فإن قائمة الأهداف المشروعة التي قد تبرر حجب المعلومات تتماثل مع الأهداف المشروعة التي تبرر القيود المفروضة على الحق في حرية التعبير.

ويجب إعادة صياغة الأحكام المتعلقة بالحق في المعلومات لتستوفي متطلبات المعايير الدولية.

**التوصيات:**

- يجب أن يعترف الدستور بوضوح بحق النفاذ الى المعلومات و ان ينص على وجوب تطبيق مبدأ اقصى درجات الافصاح على المعلومات التي تحتفظ بها الهياكل العامة أو هيكل اخر ينوبها في ذلك، والاشخاص العاديون المكلفون بمهمة تخص المصلحة العامة؛
- يجب أن ينص الدستور بوضوح على أن أية قيود تفرض على الحق في حرية المعلومات يجب أن ينص عليها القانون، و تكون مبررة بهدف من مجموعة الأهداف الشرعية المنصوص عليها في القانون الدولي، وتكون ضرورية ومتناسبة. ويجب أن يتضمن الدستور حكما ينظم القيود المفروضة على حرية المعلومات التي ينبغي أن تفي بمتطلبات المادة 19 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يمنع حجب المعلومات المطالب بها إلا إذا كان الافصاح بها يهدد بالحاق ضرر كبير بذلك الهدف. ويجب أن يكون الضرر الذي يلحق بالهدف أكبر من المصلحة العامة في الحصول على المعلومات.

**تنظيم وسائل الإعلام**

ينص مشروع الدستور على احداث سلطات تنظيمية مستقلة. الا أن حماية استقلال السلطات المنصوص عليها في المادتين 155 و156 ليست كافية لاستيفاء متطلبات المعايير الدولية.

وفيما يتعلق بتنظيم وسائط الإعلام، يقتصر مشروع الدستور على الإشارة إلى وجود مجلس اعلى للإعلام والصحافة (المادة 164). وتعتبر منظمة المادة 19 أنه يجب الاقرار في الدستور بوجود سلطة تنظيمية في مجال وسائط الإعلام واختصاصها في ذلك، بقدر مماثل كما للسلطات التنظيمية الأخرى.

والأهم من ذلك أنه استنادا للقانون الدولي، لا يمكن تبرير اللوائح العامة إلا لوسائل الإعلام الإذاعية: بما انها تعتمد على موارد نادرة طبيعيا – الطيف– فان هناك حاجة إلى لوائح عامة لتنظيم التوزيع الأمثل للترددات المتاحة لخدمة المصلحة العامة.

[16] اطلع على موقع منظمة المادة عدد 19، The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation

بالنسبة لوسائل الإعلام المطبوعة فانه لا يوجد أي مبرر للوائح العامة: ففي هذا القطاع، ثبت أن التنظيم الذاتي المستقل وسيلة فعالة لضمان معرفة قواعد السلوك المهني وتعزيزها وإنفاذها، بعيدا عن وضع قيود غير متناسبة على حرية التعبير. وفي حين يمكن للدولة، عند الاقتضاء، أن توفر أساسا قانونيا لإنشاء هيئات ذاتية التنظيم، يجب ان لا تهدد هذه الآلية استقلال التنظيم الذاتي لوسائط الإعلام المطبوعة.

**توصية**

يجب تنقيح الأحكام المتعلقة بالتنظيم المستقل لوسائط الإعلام السمعية البصرية بشكل كامل، لكي تعكس المعايير الدولية.

## حرية الاجتماع والتجمع

تعد حرية الاجتماع والتجمع وحرية التعبير حقوقا مترابطة. ولهذا السبب تقيّم منظمة المادة 19 كذلك مدى حماية الحق في حرية الاجتماع والتجمع. وقد تؤثر القيود المفروضة على حق معين تأثيرا كبيرا على القدرة على ممارسة الحق الآخر. ان غياب ضمانات قوية لحرية التعبير يعيق ممارسة التعبير الجماعي، ويمنع الجمعيات من التعبير عن آرائها وشواغلها بفعالية. وعلى غرار ذلك، فإن القيود المفروضة على الحق في الاجتماع قد تحدّ من قدرة الأفراد على التعبير عن أنفسهم.

ان الحق في حرية الاجتماع والتجمع معترف به في المادتين 42 و44. ونحن نرحب بكون الدولة تكفل الحق في تكوين منظمات المجتمع المدني، ولكن شرط أن تكون العضوية مشروطة 'بالتوازن بين الاستقلالية والشفافية " غامض وغير متناسب استنادا للقانون الدولي. كما اننا نرحب بإقرار الحق في عقد اجتماعات وجلسات وتنظيم مظاهرات، وحقيقة أن الدولة يجب أن "تلجأ إلى أقل قدر من العنف المطلوب في حالة الضرورة". ومع ذلك، فإن القيود المفروضة على الحق حرية الاجتماع والتجمع تحتاج إلى إعادة النظر لضمان توافقها مع القانون الدولي.

وكما تمت الإشارة اليه، يجب أن تكون القيود المفروضة على الحق في حرية الاجتماع والتجمع متسقة مع اختبار القانون الدولي المكون من ثلاثة أجزاء.

**توصية:**

- يجب أن يفرض الدستور التزاما إيجابيا على الدولة باحترام الحق في الاحتجاج وحمايته وتيسيره. ويجب ان تتم صياغة اية قيود على الحق في حرية الاجتماع والتجمع وعلى الحق في الاحتجاج وفقا للقانون الدولي.

## شواغل أخرى

تعرب منظمة المادة 19 عن قلقها إزاء عدد من الأحكام الواردة في الفصلين 2 و7 اذ تعتبر بانها تمثل إشكالية من منظور حقوق الإنسان. على وجه الخصوص:

- يقدم مشروع الدستور مفاهيم غير معروفة وفي غاية الغموض للقانون الدولي. ويمثل الحق في 'الطمأنينة' المذكور في المادة 34 أبرز مثال عن ذلك. ان الغياب الكبير للدقة في هذه الفصول سوف يؤدي الى تفسيرات تعسفية تجعل من حماية الحقوق والحريات بلا معنى.

- نحن نشعر بالقلق أيضا إزاء وجود إشارات إلى الشريعة والقيم الإسلامية (المادة 53 بشأن الحق في التعليم، والمادة 160 المتعلقة بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمادة 162 بشأن مجلس البحوث القانونية). ان الذي يبعث على القلق بصفة خاصة، هو تعريف مهمة مجلس حقوق الإنسان بالإشارة بعلى

قدم المساواة الى القانون الدولي والشريعة، مما يوحي بانه يمكن الاعتماد على الاحكام المتعلقة بالشريعة بصفة اكبر لمنع الامتثال بالمعاهدات الدولية لحقوق الانسان والمعاهدات الدولية التصديق عليها.

تعتبر منظمة المادة 19 أنه يجب تجنب اية اشارة للشريعة (أو القانون الإسلامي) في الدستور الليبي. فالشريعة هي جملة من المعايير والتنظيمات المنطوية على تفسير معين للإسلام، والتي نادرا ما تكون متوافقة مع القانون الدولي والمطالب العامة لمجتمع دمقراطي، هذا ما لم تكن غير معارضة لها تماما. و اذا كانت الأطراف المعنية بصياغة الدستور مصممة على الإشارة إلى الإسلام، فإننا ندعوها للاطلاع إلى ديباجة الدستور الأفغاني كنموذج محتمل للدستور الليبي. وتنص ديباجة الدستور الأفغاني على "إيمان الشعب الأفغاني بالله عز وجل" و "الاعتقاد في دين الإسلام المقدس"، فضلا عن "احترام ميثاق الأمم المتحدة واحترام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"

وتعيد منظمة المادة 19 تأكيدها على ضرورة أن ينص الدستور الجديد على أن جميع المعاهدات الدولية التي صدقت عليها ليبيا وكذلك القانون الدولي العرفي والقانون الدولي العام لها قوة قانونية في ليبيا، وأن المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان التي صادقت عليها ليبيا سارية وملزمة في القانون المحلي.

**التوصيات:**

- يجب أن يتخلى الدستور عن المفاهيم الغامضة، مثل الحق في الطمأنينة؛

- يجب ان يتجنب الدستور تحديد دين رسمي الدولة أو تمييز نظام قانوني قائم على الدين، مثل الشريعة، على أي نظام آخر. ويجب أن تكون جميع الإشارات إلى أية معتقدات دينية معينة رمزية فقط.

## حول المادة 19

تدعو منظمة المادة 19 إلى وضع معايير تقدمية بشأن حرية التعبير وحرية الإعلام على الصعيدين الدولي والإقليمي، وتنفيذها في النظم القانونية المحلية. وأصدر البرنامج القانوني عدد المنشورات التي تحدد هذه المعايير والتي تشير إلى القوانين الدولية والمقارنة وأفضل الممارسات في مجالات من قبيل قانون التشهير والحصول على المعلومات وتنظيم البث.

واستنادا إلى هذه المنشورات والخبرة القانونية الشاملة لمنظمة المادة 19، ينشر البرنامج القانوني عددا من التحليلات القانونية كل سنة معلقاً على القوانين المقترحة وكذلك القوانين الحالية التي تؤثر على الحق في حرية التعبير. وكثيرا ما يؤدي هذا العمل التحليلي، الذي تقوم به المنظمة منذ سنة1998 كوسيلة لدعم الجهود الإيجابية لإصلاح القوانين في جميع أنحاء العالم، إلى إدخال تحسينات كبيرة على التشريعات المحلية المقترحة أو الحالية. ويمكن الاطلاع على جميع الاعمال التحليلية المتوفرة لدينا على الموقع التالي : http://www.article19.org/resources.php/legal

إذا كنت ترغب في مناقشة هذا التحليل بشكل أعمق، أو إذا كان هناك امر ترغب في اطلاع برنامج القانون التابع لمنظمة المادة 19 عليه، يمكنك الاتصال بنا عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان التالي legal@article19.org . لمزيد من المعلومات حول عمل منظمة المادة 19 في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يرجى الاتصال بسلوى الغزواني الوسلاتي على عنوان البريد الإلكتروني التالي saloua@article19.org