

مدى استقلالية سلطات ضبط وسائل الإعلام في الجزائر

Extent of independence of media control authorities in Algeria

*

عبد الرحمن بن جيلالي

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر

a.ben-djilali@univ-dbkm.dz

تاريخ النشر: 2019/12/12

تاريخ القبول: 2019/10/03

تاريخ الاستلام: 2019/08/27

الملخص :

لقد أحدث المشرع الجزائري سلطتين ضابطتين للممارسة الإعلامية في الجزائر، وذلك بموجب القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، وهما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمععي البصري، ولقد أوكل لهما صلاحيات أساسية في مجال حرية الصحافة والعمل الإعلامي، أهمها منح أو منع تراخيص بإنشاء صحف مكتوبة أو فضائيات وإذاعات خاصة، ولذلك لا بد أن تتمتع السلطتين بالاستقلالية الإدارية والمالية.

ولقد نص المشرع الجزائري على تلك الاستقلالية في قانون الإعلام وفي قانون النشاط السمععي البصري الصادر بموجب

*

المؤلف المرسل .

القانون رقم 14-04، غير أن تلك الاستقلالية مجرد حبر على ورق؛ ذلك أن رئيس الجمهورية يتولى مهمة اختيار أعضاء ومن بينهم الرئيس ضمن تركيبة سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري، كما يقوم بتعيين كل الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي. ثم إن هاتين السلطتين تفتقران للحماية الدستورية؛ أفضل حماية لاستقلاليتهما، ذلك أن التعديل الدستوري الأخير الصادر في سنة 2016 قد أتى بمجموعة هائلة من المؤسسات لم يضمنها مؤسستي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري. كما تلزم هاتين الأخيرتين قانوناً بإرسال تقريراً سنوياً عن مجمل نشاطاتهما إلى رئيس الجمهورية، وهذا الأمر مدعاة للرقابة مما يؤثر ذلك في استقلاليتهما. بالإضافة إلى انعدام الاستقلالية المالية؛ حيث تتولى الحكومة إدراج المتطلبات المالية الضرورية لسلطتي ضبط وسائل الإعلام ضمن الميزانية العامة للدولة.

كل هذه الأمور المنظمة بموجب أحكام قانونية تؤدي إلى تكريس تبعية حقيقية وكاملة لسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري للسلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية على وجه الخصوص.

الكلمات المفتاحية : سلطة ضبط الصحافة المكتوبة؛ سلطة ضبط السمعي البصري؛ وسائل الإعلام؛ الاستقلالية؛ السلطة التنفيذية

Abstract:

The Algerian legislator created two authorities to control the media activities in Algeria, through the organic law No. 12-05 on the media , which are: the Control of the Written Press and the control of Audiovisual, and has been given fundamental powers in the field of press freedom and media work, notably grant or deny licenses to create newspapers or satellite channels and private radio, and therefore they must have both administrative and financial autonomy.

The Algerian legislature provided for this independence in the Information Law and in the Law of Audiovisual Activity issued under Law No. 14-04, but that independence is mere ink on paper. The President of the Republic takes the task of selecting members, including the President, and appoints all members by presidential decree. then , These two powers lack constitutional protection; which is the best protection for their independence. The recent constitutional amendment of 2016 comes with an impressive range of institutions that were not guaranteed by the institutions of the written press control authority and the audiovisual control authority. These two authorities are also required by law to send an annual report on their activities to the President of the Republic, which affects their independence. In addition to the lack of financial independence. The government includes the necessary financial requirements for the media control authorities within the general budget of the state.

All these things are organized by legal provisions lead to the subordination of these two supervisory authorities : the written press and audiovisual control to the executive power represented in the person of the President in particular.

Keywords: Written press Control Authority; Audiovisual control authority ; The media ; Autonomy ; Executive Authority

مقدمة :

ربما كانت المؤسسة ودولة القانون من أهم معايير الانتماء في العصر الحديث. صحيح أن المؤسسات قديمة قدم المجتمع البشري، ولكن تحول الدولة نفسها إلى مؤسسة من المؤسسات، أي انفصال سلطتها عن شخص الحاكم، واكتساب هذه السلطة لطابع قانوني لا شخصي، هو إنجاز كبير لهذه العصور الحديثة. ولهذا تتبوأ مؤسسة الدولة في عصرنا الحاضر مكانة سامية.

بذلك يمكن القول أن للمؤسسات اليوم دوراً حيوياً وأساسياً في تعريف وتشكيل كل ما هو ممكن ومحتمل في الحياة السياسية للشعوب، وذلك عن طريق تكوين وتطوير الهياكل والقواعد والأعراف التي تقوم عليها كل دولة. وإن نوع وطبيعة المؤسسات هو الذي سيحدد الكيفية التي تمارس بها دولة ما نشاطاتها وتحكم بها نفسها. وعليه فلا بد على كل شعب يريد أن ينهض ويتقدم أن يهتم بهذا المكون الأساسي والضروري لبناء الدول وأن يسعى إلى تطويره واستخدامه الاستخدام الأمثل.

للجزائر على غرار كثير من الدول مجموعة من المؤسسات، منها ما هي دستورية أساسية تمارس الحكم بصفة مباشرة وهي المؤسسة التنفيذية والمؤسسة التشريعية والمؤسسة القضائية، ومنها ما هي

مؤسسات دستورية رقابية وهي مؤسسة مجلس المحاسبة الذي يراقب العمليات والمحاسبة المالية العمومية، ومؤسسة المجلس الدستوري الذي يراقب مدى دستورية القوانين ومدى صحة نتائج الانتخابات والاستفتاءات. ومن المؤسسات الدستورية ما هي استشارية؛ تعمل على تقديم الرأي لرئيس الجمهورية في المسائل التي تدخل في مجال كل مؤسسة استشارية بناء على طلب رئيس الجمهورية، وهذه المؤسسات هي المجلس الأعلى للأمن، والمجلس الإسلامي الأعلى. كما أوجد التعديل الدستوري الأخير الذي تم إقراره سنة 2016 مجموعة من المؤسسات الدستورية الاستشارية الجديدة على شاكلة مؤسسة المجلس الأعلى للشباب، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، والهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيا.

وإضافة إلى ذلك هناك من المؤسسات التي لم ينص عليها التعديل الدستوري الأخير رغم أهميتها في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الجزائري، ومن ذلك لدينا مؤسستي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمعي البصري، فهاتين المؤسستين قد تم إحداثهما بموجب القانون العضوي

رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، كما تم إصدار قانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري والذي تضمن أحكام قانونية منظمة لسلطة ضبط السمعي البصري.

الحقيقة أن لسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري دور أساسي في مجال الإعلام والصحافة، وفي حياة الصحفيين الجزائريين، إذ يعملان على ضبط الممارسة الإعلامية، وهما على هذا الأساس يمارسان مجموعة من الصلاحيات؛ تتعلق بمراقبة النشاط الإعلامي وترقيته ومنع كل إساءة إليه، وفي ذلك لهما أهم اختصاص، وهو يتعلق بصلاحية منح الترخيص أو منعه بإنشاء نشرات دورية أو بإنشاء قناة تلفزيونية فضائية خاصة أو بإنشاء إذاعة خاصة.

وعلى هذا الأساس، وبالنظر لهذه الأهمية القصوى لسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري، يتوجب على المشرع الجزائري إرساء عناية بالغة بهما، وذلك من خلال ضمان استقلالية حقيقية لازمة تساعداهما على مباشرة اختصاصاتهما المهمة في قطاع الإعلام والصحافة، وتلك الاستقلالية ينبغي أن تركز في المجال الإداري والمالي، وعن كل السلطات التي تحاول أن تتدخل في أعمالهما، ونؤكد ذلك على وجه الخصوص بالنسبة للاستقلالية عن السلطة التنفيذية في أداء مهامهما.

بالتالي أمكن لنا أن نطرح الإشكالية التالية: هل وفق المشرع الجزائري في ضمان استقلالية لازمة وكافية لسلطي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري عن السلطة التنفيذية؟ باعتبار هذه الأخيرة أكبر خطر محقق بتلك الاستقلالية، وباعتبارها أكثر السلطات تأثيراً في مؤسسات الدولة.

لمعالجة هذه الإشكالية، تقسم الدراسة كالتالي:

المبحث الأول: هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة ضبط الصحافة المكتوبة

المطلب الأول: تركيبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة

المطلب الثاني: إغفال دسترة مؤسسة ضبط الصحافة المكتوبة

المطلب الثالث: إرسال سلطي ضبط وسائل الإعلام تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية

المبحث الثاني: تبعية سلطة ضبط السمعي البصري للسلطة التنفيذية

المطلب الأول: تركيبة سلطة ضبط السمعي البصري

المطلب الثاني: صدور قانون يضبط النشاط السمعي البصري

المطلب الثالث: انعدام الاستقلالية المالية لسلطات ضبط وسائل الإعلام

المبحث الأول: هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة ضبط الصحافة المكتوبة

في دولة المؤسسات، ينبغي أن تكون كل مؤسسة دستورية أو سياسية أو إدارية مستقلة استقلالية إدارية ومالية، حتى تستطيع أن تؤدي دورها على الشكل المطلوب؛ في سبيل تدعيم دولة الحق والقانون، فالمعروف أن لكل مؤسسة دور واختصاصات يحددها القانون؛ سواء كان الدستور باعتباره أسمى القوانين، أو القانون العضوي والعادي أو المراسيم، ولن تكون لتلك المؤسسات والاختصاصات القانونية قائمة إلا في ظل تمتعها بالاستقلالية الإدارية اللازمة في التسيير الإداري والمالي. والحقيقة أن مؤسسة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المحدثّة بموجب القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ما هي إلا أحد المؤسسات الفاعلة في مجال الإعلام والاتصال، وقد غني عن البيان ما لهذا القطاع من دور أساسي في حياة الإنسانية جمعاء، فهو يكون ويطور وينور ويقوي الرأي العام ويغذيه، لذلك ينبغي أن تنعم هذه المؤسسة السياسية - على غرار باقي مؤسسات الدولة - بالاستقلالية اللازمة حتى تستطيع أن تقوم بعمل المحافظة على حرية الصحافة والإعلام من الممارسات المسيئة لها بعيداً عن كل تدخل فيها من جانب سلطات

الدولة الحاكمة وعلى وجه الخصوص السلطة التنفيذية، فما مدى تمتع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالاستقلالية في ممارسة عملها؟.

نعالج هذا الإشكال في المطالب التالية:

المطلب الأول: تركيبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة

المطلب الثاني: إغفال دسترة مؤسسة ضبط الصحافة المكتوبة

المطلب الثالث: إرسال سلطي ضبط وسائل الإعلام تقرير

سنوي إلى رئيس الجمهورية

المطلب الأول: تركيبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة

تعتبر سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمثابة هيئة حكومية رقابية على العمل الإعلامي الحر والخط الفكري لجماعة تريد إنشاء صحيفة، إذ تتكون من 14 عضواً، يعين رئيس الجمهورية - كأعلى رئيس إداري للجهاز التنفيذي - ثلاثة (3) أعضاء منهم بما فيهم رئيس سلطة الضبط، وعضوين غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني، وعضوين آخرين غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة، وسبعة (7) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشرة (15) سنة على الأقل من الخبرة في المهنة. (1)

ترى بذلك أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة غير قادرة على حماية حرية الصحافة، فهي لا تتمتع بالاستقلالية، حتى على مستوى الأعضاء المقترحين من قبل البرلمان، إذ تبقى سلطة التعيين كامنة بيد رئيس الجمهورية لسبعة أعضاء بما فيهم الرئيس، فالبرلمان يقترح ورئيس الجمهورية يعين كما يحلو له إلى درجة إمكانية الخروج على اقتراحات رئيسي غرفتي البرلمان، وليس في ذلك لومة قانون، خاصة وأن الأمر ينطوي على عمل حكومي سيادي يصدر بموجب مرسوم رئاسي غير قابل لدعوى الإلغاء على مستوى القضاء الإداري.

وهذا الأمر مألوف عند الدول العربية، فهي تسند أمر ضبط ممارسة حرية الصحافة إمّا لأجهزة السلطة التنفيذية وعلى وجه الخصوص وزارة الإعلام وهذا ما يمثل قمة التشدد في الرقابة على الممارسة الإعلامية، وإما لأجهزة إعلامية ولكن تحت رحمة السلطة التنفيذية مثلما هو عندنا في قانون الإعلام الجزائري الصادر سنة 2012.

ففي قانون المطبوعات الإماراتي، يتولى وزير الإعلام والثقافة عرض طلب الترخيص بإصدار صحيفة المستوفي للشروط القانونية على مجلس الوزراء، مشفوعاً بوجهة نظر الوزارة لاتخاذ قرار بشأنه، ورأي الوزارة استشاري، وينفرد مجلس الوزراء بالبت في الموضوع. ولم يحدد القانون

ميعاداً معيناً للعرض على المجلس أو لاتخاذ القرار. كما نصت المادة 24 منه على أنه لا يجوز إصدار صحيفة إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك وفق أحكام هذا القانون.(2)

وفي قطر، فإن المسائل المتعلقة بنظر طلبات إنشاء الصحف والمطبوعات والمطابع وتداولها من اختصاصات إدارة المطبوعات والنشر التابعة لوزارة الإعلام،(3) وبالتالي هذه الأخيرة تعد بمثابة سلطة ضابطة لوسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية، وهذا ما يجعل الحرية الإعلامية تحت رحمة السلطة التنفيذية الممثلة في وزارة الإعلام في قطر.

كما تعد وزارة الإعلام في الكويت جهاز ضابط للممارسة الإعلامية؛ حيث لا يجوز إصدار جريدة إلا بعد الترخيص في إصدارها من وزارة الإعلام. وتضبط وتصادر إدارياً كل جريدة صدرت بدون ترخيص مع معاقبة محرريها وناشريها وطابعيها بالحبس مدة لا تزيد على ستين وغرامة لا تتجاوز خمسة آلاف دينار مع جواز الحكم بمصادرة الأجهزة والمواد المستعملة في طباعتها ونشرها.(4)

كما جعلت المملكة العربية السعودية من وزارة الإعلام المؤسسة الضابطة للممارسة الصحفية؛ إذ يخضع حق إصدار الصحف لنظام الترخيص، باستثناء المؤسسات الصحفية القائمة، فهي في ذلك لا تخضع

لنظام الترخيص، ويستوي الحال بالنسبة للمجلات أو النشرات التي تصدرها الجامعات والمعاهد والمدارس؛ إذ يتم إصدارها بعد الاتفاق بشأنها بين وزارة الإعلام والجهة المعنية بإصدارها. كما نجد المشرع السعودي هو الآخر نص على ضرورة تقديم طلب الترخيص بإصدار صحيفة إلى وزير الإعلام، غير أنه يضاف في ذلك موافقة رئيس مجلس الوزراء.(5)

من جهته منح كل من القانون الأردني والقانون السوري وقانون الصحافة اليمني وزارة الإعلام ومجلس الوزراء سلطة ضبط الصحافة والمطبوعات، وهذا الأمر يعد في قمة التشدد والتسلط على حرية الصحافة في هذه الدول.(6)

أمّا في مصر، فقد نص قانون سلطة الصحافة الصادر سنة 1996 على المجلس الأعلى للصحافة، وهو يعد بمثابة هيئة ضابطة للممارسة الإعلامية في مصر؛ حيث جاء في المادة 67 على أن: "المجلس الأعلى للصحافة هيئة مستقلة قائمة بذاتها يكون مقرها مدينة القاهرة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتقوم على شؤون الصحافة بما يحقق حريتها واستقلالها وقيامها بممارسة سلطاتها في إطار المقومات الأساسية للمجتمع، وبما يكفل الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وبما يؤكد فعاليتها في ضمان حق المواطنين في المعرفة من خلال الأخبار الصحيحة والآراء والتعليقات الموضوعية.

ويكون تشكيله واختصاصاته وعلاقته بسلطات الدولة وبنقابة الصحفيين على النحو المبين في هذا القانون".

وبخصوص تركيبة هذا المجلس، نصت المادة 68 من قانون سلطة الصحافة لسنة 1996 على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية قرارا بتشكيل المجلس الأعلى للصحافة على النحو التالي:

رئيس مجلس الشورى، وتكون له رئاسة المجلس الأعلى للصحافة.
رؤساء مجالس إدارات المؤسسات الصحفية القومية.
رؤساء تحرير الصحف القومية، على أن تمثل كل مؤسسه في حالة تعددهم بواحد من بينهم يختاره مجلس إدارة المؤسسة.
رؤساء تحرير الصحف الحزبية التي تصدر وفقا لقانون الأحزاب، فإن تعددت صحف الحزب الواحد يختار الحزب رئيس التحرير الذي يمثلها.
نقيب الصحفيين وأربعة من نقابة الصحفيين السابقين يختارهم مجلس الشورى.

رئيس النقابة العامة للعاملين بالصحافة والطباعة والإعلام والنشر، وأربعة من الرؤساء السابقين للنقابة أو من أعضاء النقابة يختارهم مجلس الشورى.

اثنان من أساتذة الصحافة بالجامعات المصرية يختارهما مجلس الشورى.

اثنان من المشتغلين بالقانون يختارهما مجلس الشورى.

عدد من الشخصيات العامة المهتمة بشئون الصحافة والمثلة لشتى اتجاهات الرأي العام يختارهم مجلس الشورى على ألا يزيد عددهم على الأعضاء المذكورين في الفقرات السابقة.

وتكون مدة عضوية المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد".

فيتضح من خلال هذه التركيبة استقلالية المجلس الأعلى للصحافة في مصر عن السلطة التنفيذية، وهي تركيبة أحسن من تلك التي تعرفها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الجزائر؛ فهذه الأخيرة تابعة لرئيس الجمهورية في نصف عدد أعضائها من حيث الجهة المخولة بالتعيين، كما أنها تابعة برمتها للسلطة التنفيذية على اعتبار أن كل أعضاء هذه الهيئة معينون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.

أما ما يتعلق بتركيبة السلطة الضابطة لوسائل الإعلام المصرية والخاصة بالمجلس الأعلى للصحافة، فإننا نلاحظ للوهلة الأولى أنها مشكلة في أغلب أعضائها من صحفيين ورؤساء تحرير الجرائد ورؤساء مجالس إدارات المؤسسات الصحفية، ومن أساتذة الإعلام في الجامعات المصرية، وهذا في حقيقة الأمر من شأنه أن يدعم استقلالية المجلس. لكن يبقى هذا الأخير تابع نسبياً إلى رئيس الجمهورية على اعتبار أن تركيبته تعين بموجب قرار صادر عن رئيس جمهورية مصر العربية.

إذن لا مناص من منح الاستقلالية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الجزائر، فهي تعد بمثابة الجهاز الضابط للممارسة الإعلامية؛ إذ تلعب بذلك دوراً أساسياً في حياة الصحفيين الجزائريين، فمن يريد إنشاء صحيفة أو نشر جريدة وإخضاعها للتداول على نطاق واسع لابد له من رخصة تمنحها له سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

وإن كان نظام الترخيص في إصدار الصحف منتقد بشدة؛ فهو يؤدي إلى الإضرار بحرية الصحافة، على اعتبار أنه إجراء صارم يتعلق بضرورة الحصول على إذن مسبق من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لإنشاء نشرية دورية.

ويعرف الفقهاء نظام الترخيص في ممارسة الحقوق والحريات العامة على أنه: "إجراء لا يستطيع الفرد من خلاله ممارسة حريته إلا بعد استئذان الإدارة فيه وأن ترخص له بذلك، وهو ما يجعل هذه الحرية - من وجهة نظره - متوقفة على إرادة السلطة إن شاءت منحه أو منعه". (7)

وعلى هذا الأساس، لا يسع على سلطة ضبط الصحافة المكتوبة إلا أن تنعم بالاستقلالية؛ حتى لا تتأثر بتوجهات وسياسات السلطة الحاكمة وهي تصدر قرارات بمنع منح تراخيص بإصدار الصحف أو تداولها.

المطلب الثاني: إغفال دسترة مؤسسة ضبط الصحافة المكتوبة

لا شك في أن عناصر قيام دولة القانون؛ من مبدأ الفصل بين السلطات، والرقابة على دستورية القوانين، ومبدأ سمو الدستور وتدرج القواعد القانونية، واحترام مبدأ الشرعية، من الضمانات الأساسية لحرية الرأي والتعبير، ومن ذلك حرية الصحافة.

غير أنه بالإضافة إلى هذه الضمانات التي يقوم على أساسها الدستور، هناك ضمانات أخرى متعلقة بالدستور ذاته، وهي مبدأ جمود الدستور، والتأكيد على الحقوق والحريات الأساسية في صلب الوثيقة الدستورية، والحرص على النص بكونها مضمونة. ومبدأ جمود الدستور الذي نقصد به في هذا المجال، الجمود النسبي للنصوص التي يحتويها الدستور؛ أي إتباع إجراءات شديدة ومعقدة في تعديل مواد الدستور تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية؛ إذ تتسم بكونها مرنة. (8)

وعلى أساس ما تقدم، فإن التأكيد على مؤسسة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري كهيئات دستورية مستقلة في عملها ضمن نصوص الدستور، يشكل ضمانة جوهرية لتلك الاستقلالية، ذلك أن الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ولاستقلالية المؤسسات بمثابة أفضل حماية على نطاق واسع.

ويعتبر الدستور من أرقى ما وصل إليه الفكر الإنساني في تنظيم شؤون الحياة وفق إطار توافقي محدد يعبر عن أهدافه، فقد ظهر نتيجة لثورات الشعوب ونضالهم ضد تعسف الملوك وطغيانهم، فكان من الطبيعي أن يحتوي على تلك المبادئ التي تهدف في مقامها الأول إلى حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية، كيف لا والشعب صاحب الاختصاص الأصيل في وضع قواعد النظام الذي يعيش في كنفه، من خلال الموافقة على القواعد المعروضة عليه، ومن ذلك ظهرت الديمقراطية المنظمة في صورة الدساتير الموضوعة التي اشتقت من الإرادة الشعبية سند مشروعيتها.(9) ثم يأتي مبدأ سمو الدستور ليظهر كمبدأ جوهري لضمان الحريات العامة واستقلالية المؤسسات الدستورية، على أساس أنه أسمى القوانين، ويعتلى الهرم القانوني لأية دولة قانونية.

يمكن تعريف الدستور من حيث الموضوع على أنه ذلك الجزء من النظام القانوني الذي ينظم عمل أجهزة الدولة الرئيسية وعلاقتها فيما بينها ومع المواطنين. أما الدستور بمفهومه الشكلي فيشير إلى نص قانوني محدد يسمو على غيره من القوانين ويتم تبنيه وتعديله بإجراءات خاصة ينص عليه الدستور نفسه، وهو يحتوي عادة على تنظيم دقيق لعمل السلطات الثلاث وتحديد لمهامها الرئيسية، بالإضافة إلى سرد لمجموعة من الحريات العامة والحقوق الأساسية. وقد ارتبطت نشأة الدساتير المكتوبة والجامدة بتطور مبادئ السيادة الشعبية والفصل بين السلطات وتطور نظرية "السلطة الدستورية" التي تستمد منها

السلطات الثلاث صلاحياتها ويتم من خلالها تحديد مهامها. السلطة الدستورية هي الوجه الآخر للسيادة الشعبية والتعبير الأفضل عن وحدة الدولة.

يمكن تشبيه الدستور بالكائن الحي إذ يولد عند صياغته بواسطة الجهة المخولة بذلك (السلطة الدستورية التأسيسية) في حال وجود فراغ قانوني ناتج عن تأسيس دولة جديدة أو تغيير جذري في النظام الحاكم نفسه نتيجة ثورة أو انقلاب؛ ولكنه يتطور أيضاً من خلال تعديل بعض أجزائه (السلطة الدستورية المعدلة) وهي تتميز عن السلطة الدستورية التأسيسية بإجراء تعديلات بالطريقة التي يسمح بها الدستور نفسه.

لقد شهدت الحركة الدستورية انتشاراً واسعاً منذ الثورتين الأمريكية والفرنسية إلا أن الدستور بدأ يحتل مكانة خاصة في الأنظمة القانونية والسياسية المعاصرة، إذ نشهد ظاهرة جديدة متمثلة في اهتمام دولي واضح في عملية تحضير وتبني الدستور بالنسبة للدول الحديثة النشأة؛ وينبع هذا الاهتمام من اعتبار الدستور الوسيلة الفضلى لتثبيت أساسات الدول الجديدة وخاصة حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

وتحتل أهمية النص على استقلالية سلطي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري في الدستور الجزائري، المكانة التي تحظى

بها الدساتير في البناء القانوني للدولة، فالدستور يأتي في أعلى الهرم القانوني للدولة، وهو المصدر الأساسي لكل قاعدة قانونية أدنى منه درجة، وهذا ما يعرف بمبدأ سمو الدستور، والذي يركز على أساسه مبدأ آخر، وهو مبدأ تدرج القواعد القانونية. حيث لا مجال لقيام الدولة القانونية ما لم يعلو الدستور كافة القواعد القانونية الموجودة فيها، وأن يسمو على الأحكام والمحكومين، وعلى كافة المؤسسات الدستورية التي تتقيد بأحكامه، وبالتالي يحرم على السلطة العامة من الإتيان بكل فعل يخل بالشروط والقواعد التي جاء بها الدستور. (10)

ويقصد بمبدأ سمو الدستور، ارتباط النظام القانوني في الدولة بالأحكام الدستورية، فالدستور هو الذي يقيم النظام القانوني في الدولة، ويبيّن قواعد تنظيم ممارسة السلطة والعلاقات بينها وبين الأفراد، ويرسم الحدود التي تمارس في إطارها الوظائف. فإن السلطة في إطاره تكون دائماً مقيدة به، ولا يجوز لها أن تخالف أحكامه. وفي حالة ما إذا تعدّت حدود الدستور فإنها تكون قد فقدت صفتها القانونية، وانقلبت من سلطة قانونية سندها الدستور إلى سلطة فعلية لا سند لها إلا القوة المادية، وعلى أساس ذلك ظهرت فكرة "سمو الدستور" وعلو قواعد القانون الدستوري وإعطائها المكانة العليا بالنسبة لبقية القواعد القانونية الأخرى، وأصبح مبدأ سمو الدستور من أهم خصائص الدولة الحديثة، والأساس الضروري لقاعدة الشرعية. (11)

ويمكن أن يتحقق سمو الدستور إما من حيث المحتوى "سمو الدستور المادي"، وإما من حيث الشكل "سمو الدستور الشكلي". فسمو الدستور المادي يتبع من كون أنه هو الذي أنشأ السلطات في الدولة، ويبين صلاحياتها والعلاقة الموجودة فيما بينها، وعلاقاتها بالأفراد، فإنه لا بد من أن يكون أسمى من السلطات التي ينشؤها، ولذلك لا يجوز لهذه السلطات أن تتجاوز الدستور وإلا فقدت صفتها القانونية.⁽¹²⁾ من ذلك يظهر السمو المادي أو الموضوعي للدستور، على أساس أنه يركز على محتوى الدستور، ومضمون قواعده.

ويؤدي مبدأ سمو الدستور المادي بهذا المعنى إلى تدعيم مبدأ الشرعية، فكل عمل يصدر عن السلطة متهاكاً لنص دستوري يعتبر وكأنه لاغياً من الناحية القانونية.⁽¹³⁾

أما السمو الشكلي للدستور، فإنه يتحقق فقط للدساتير الجامدة، بعكس السمو المادي الذي يتحقق لجميع الدساتير، سواء كانت جامدة أم مرنة، مكتوبة أم عرفية. ويتحقق السمو الشكلي بالنظر لتلك الإجراءات التي وضع بها الدستور وطريقة تعديله، فيوصف الدستور الذي لا تعدل نصوصه إلا بإتباع إجراءات خاصة شديدة ومعقدة، مخالفة لتلك التي تتبع لتعديل القواعد العادية بالدستور الجامد، وهذا الجمود هو الذي يمنح الدستور

المكانة العليا يسمو بها على باقي القواعد القانونية الأخرى، حماية لأحكامه الإلزامية. (14)

ويتضمن مبدأ سمو الدستور التسليم بمبدأ آخر، وهو مبدأ "تدرج القواعد القانونية"، فمداً الدستور هو أسمى القوانين، فإنه من الضرورة بمكان أن تأتي القوانين العادية متفقة مع أحكامه ومضمونه، ولن يكون في مقدورها أن تعدل الأحكام الواردة في صلب الدستور. (15)

ويعني هذا المبدأ أن القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة، بل تتدرج فيما بينها مما يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر مع وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى، ومن خلال هذا التدرج تأخذ القواعد الدستورية المرتبة العليا ثم تأتي القواعد التشريعية العادية، ثم القرارات الإدارية الصادرة من الهيئات الإدارية، والواقع فإن هذا المبدأ يعتبر في الدولة الحديثة عنصراً أساسياً في نظام الدولة القانونية، ذلك أنه إذا كان المبدأ يقضي بخضوع الهيئات الحاكمة للقانون وعلى رأسها الدستور، فإنه لا سبيل لتحقيق هذا الخضوع إلا بالربط بين أجزاء النظام القانوني ربطاً تسلسلياً تنفذ من خلاله أحكام القانون من القمة إلى القاعدة. (16)

بالتالي، يحتل الدستور المكانة العليا بين القواعد القانونية الأخرى، وهو صاحب السيادة والسمو، وبذلك يكون له صداه بالنسبة لإيراد الحريات والمؤسسات في صلب الدستور، إذ بهذا ترتفع إلى مرتبة النصوص

الدستورية الملزمة، وتعد قيداً على سلطة المشرع العادي ومن ثم من باب أولى على سلطة الإدارة.(17) فهذا ما يشكل أساساً دستورياً قوياً لاستقلالية مؤسستي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري. نتيجة لذلك، لا يجوز للمشرع العادي ولا للإدارة المساس بها بنقضها أو الانتقاص منها.

على ذلك الأساس، يندر أن نجد دستوراً من بين دساتير العالم لا ينص على مؤسسات لها اختصاص معين تساهم من خلاله في عملية تسيير أمور الدولة وشؤونها العامة، فمنها ما هي مؤسسات دستورية أساسية لها اختصاص في مجال معين مثل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، ومنها ما هي مؤسسات دستورية رقابية، وأخرى استشارية. وإن كانت النصوص تختلف بين دستور برنامج ودستور قانون، غير أن هذه الدساتير تختلف فيما بينها - وهي تعمل على النص على هذه المؤسسات - بحسب طبيعة نظام الحكم فيها والفلسفة السياسية التي يسير عليها.

ولقد نص الدستور الجزائري الصادر سنة 1996 على مجموعة مؤسسات متعلقة أساساً بالسلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية، كما جاء بمؤسسات دستورية رقابية وهي متمثلة في مؤسسة مجلس المحاسبة، الذي يختص برقابة العمليات والحسابات المالية العمومية، ومؤسسة المجلس الدستوري التي تختص بالرقابة

على دستورية القوانين ورقابة صحة نتائج الانتخابات والاستفتاءات، كما نص على مجموعة مؤسسات دستورية استشارية، تختص بمنح الرأي أو الاستشارة لرئيس الجمهورية، وهي متمثلة في المجلس الأعلى للأمن، والمجلس الإسلامي الأعلى.

ولقد تم إحداث تعديل دستوري جديد سنة 2016 لدستور 1996، وهو قد أوجد مؤسسات دستورية جديدة يغلب عليها الطابع الاستشاري، لذلك فهي مؤسسات دستورية استشارية جديدة، وهي متمثلة في: المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المجلس الأعلى للشباب، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيا، المجلس الأعلى للغة العربية، المجمع الجزائري للغة الأمازيغية. (18)

وما يلاحظ حول هذا التعديل الجديد لدستور 1996 أنه قد أغفل النص على سلطي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمععي البصري، مما يؤدي بنا إلى القول بوجود إخفاق آخر في مجال تكريس استقلالية حقيقية لمؤسسات ضبط العمل الإعلامي في الجزائر، إضافة إلى تبعية هذه المؤسسات لمؤسسة السلطة التنفيذية من خلال التركيبة التي يستأثر رئيس الجمهورية سلطة تعيين نصفها، ثم تعيين كل أعضائها بموجب مرسوم رئاسي.

فكان من الأجدر على المؤسس الدستوري الجزائري -بعد إحداث مؤسستي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بموجب القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، وسلطة ضبط السمعي البصري بموجب القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري- أن يدستر هاتين المؤسستين من خلال التعديل الأخير الذي أقرّ العمل به سنة 2016. فلا يختلف اثنان عن أهمية سلطتي ضبط وسائل الإعلام في الجزائر، وتترجم تلك الأهمية من خلال النص عليها في الدستور باعتباره أسمى القوانين في الدولة، وعدم النص عليها في الدستور لدليل على استهانة السلطة الحاكمة في الدولة الجزائرية بقطاع الإعلام والاتصال. ثم لا تقل سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري أهمية عن المؤسسات الدستورية الجديدة التي أوجدها التعديل الدستوري الصادر سنة 2016.

المطلب الثالث: إرسال سلطتي ضبط وسائل الإعلام تقرير سنوي إلى

رئيس الجمهورية

تعتبر التقارير التي تعدّها سلطات الضبط المستقلة والتي ترسلها إلى الحكومة مظهر من المظاهر التي تقيد من حريتها في القيام بمهامها نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على نشاطاتها السنوية.

ولقد أخضع المشرع الجزائري كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري لرقابة السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية بشكل غير مباشر؛ من خلال التقارير التي تعدها والتي ترسلها لهذا الأخير.

فقد نصت المادة 43 من قانون الإعلام الصادر سنة 2012 على أنه: "ترفع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سنوياً تقريراً إلى رئيس الجمهورية والبرلمان تبين فيه نشاطها. وينشر هذا التقرير."

كما نصت المادة 86 من قانون النشاط السمعي البصري على أنه: "ترسل سلطة ضبط السمعي البصري سنوياً، إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيسي غرفتي البرلمان، تقريراً خاصاً بوضعية تطبيق القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري."

ينشر التقرير خلال ثلاثين (30) يوماً الموالية لتسليمه. ونصت المادة 87 من القانون ذاته على أنه: "ترسل سلطة ضبط السمعي البصري، كل ثلاثة أشهر تقريراً عن نشاطها على سبيل الإعلام إلى السلطة المخولة بالتعيين."

تبلغ سلطة ضبط السمعي البصري، كل معلومة يطلبها الوزير المكلف بالاتصال."

يتضح من خلال هذه المواد أن سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري ملزمان بإعداد تقرير سنوي يرسل إلى رئيس الجمهورية

وغرفتي البرلمان، وهذا الأمر من شأنه أن يؤثر في استقلاليتهما، خاصة بالنسبة لسلطة ضبط النشاط السمعي البصري؛ فهذه الأخيرة ليست ملزمة بإرسال تقرير سنوي لرئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان فقط، بل هي ملزمة كذلك بتبليغ كل معلومة يطلبها الوزير المكلف بالاتصال الذي يعد أحد أفراد السلطة التنفيذية، وهذا الأمر مدعاة للرقابة على تلك الهيئة والتأثير في استقلاليتهما.

المبحث الثاني: تبعية سلطة ضبط السمعي البصري للسلطة التنفيذية

لقد تم إحداث سلطة ضبط السمعي البصري بموجب أحكام القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، كما تم تحديد مهام هذه المؤسسة بموجب المواد 54 و 55 و 56 من القانون العضوي رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، وهي مهام لا تخرج عن كونها ضابطة ومراقبة للنشاط السمعي البصري، خاصة ما يتعلق بصلاحيه منح الرخصة لإنشاء القنوات الفضائية والإذاعات الخاصة، ومادام الأمر كذلك فإن لهذه المؤسسة دور بالغ في الحياة المهنية للصحفيين، والمؤسسة البارزة في قطاع الإعلام والاتصال. وحتى يكون لهذا الأخير دور أساسي في دفع عجلة التنمية والديمقراطية نحو التقدم والتطور، لا بد أن تنعم سلطة ضبط السمعي البصري بالاستقلالية اللازمة عن السلطة التنفيذية. فما مدى تمتعها بالاستقلالية الإدارية؟.

نعالج هذا الإشكال ضمن المطالب التالية:

المطلب الأول: تركيبة سلطة ضبط السمعي البصري

المطلب الثاني: صدور قانون يضبط النشاط السمعي البصري

المطلب الثالث: انعدام الاستقلالية المالية لسلطات ضبط وسائل

الإعلام

المطلب الأول: تركيبة سلطة ضبط السمعي البصري

تنص المادة 57 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي

البصري على أنه: "تشكل سلطة ضبط السمعي البصري من تسعة

9 أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي على النحو الآتي:

خمسة 5 أعضاء من بينهم الرئيس، يختارهم رئيس الجمهورية،

عضوان 2 غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة،

عضوان 2 غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي

الوطني".

يتضح من خلال هذه التركيبة تبعية سلطة ضبط السمعي

البصري للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيسها رئيس الجمهورية، حيث

يقوم هذا الأخير باختيار 5 خمسة أعضاءها، وهو عدد أكثر من

النصف، كما يتولى اختيار رئيس هذه الهيئة ضمن الأعضاء الخمس

الذي يستأثر باختيارهم من بين 9 تسعة أعضاء تتكون منهم سلطة ضبط السمعي البصري.

إضافة إلى ذلك، يكون على رئيسي غرفتي البرلمان اقتراح عضوين لكل منهما على رئيس الجمهورية حتى يتولى هذا الأخير تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، ولا نفهم ما الداعي من هذا الاختيار لدى رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، فالأمر ينطوي على مجرد الاقتراح، وهو عمل استشاري غير ملزم لرئيس الجمهورية الذي يكون له حق الخروج عن اقتراحات رئيسي غرفتي البرلمان، مما يؤدي الأمر بنا إلى القول بأن رئيس الجمهورية يملك سلطة اختيار كافة أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري، ثم يتولى مهمة تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي. وهذا ما يؤدي إلى إعدام استقلالية هذه المؤسسة الضابطة لوسائل الإعلام في الجزائر.

والحقيقة أن تعيين مهنيين وخبراء في قطاع الإعلام ضمن الأعضاء المكونين لسلطة ضبط السمعي البصري يزيد من تدعيم استقلالية هذه المؤسسة، ويؤدي إلى ضمان اتخاذ قرارات ذات جودة عالية وبمقاييس حسنة، كما يضمن تكييف كل التدابير والقرارات والإجراءات المتخذة وملاءمتها مع ظروف الحال.(19)

وإن كان المشرع الجزائري قد أشار إلى هذا العامل الأساسي في تكوين سلطة ضبط السمعي البصري، فإنه لم يحسن صياغته في المادة 59 من

القانون 14-04؛ حيث جاء فيها: "يتم اختيار أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري بناء على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السمعي البصري".

فوجه القصور في هذه المادة يظهر في فضفضتها ووساعتها من حيث منح السلطة التقديرية الواسعة لدى رئيس الجمهورية في تقدير تلك الخبرة والكفاءة في مجال النشاط السمعي البصري. والحقيقة أن إدراك تلك الكفاءة وتقديرها يكون من صلاحية ذوي الاختصاص من الدارسين وحملة الدرجات العليا في مجال الإعلام والاتصال، ومن الذين يملكون الخبرة والأقدمية الطويلة في مجال الإعلام والسمعي البصري. وهذا ما يؤدي إلى تعيين أعضاء لا يملكون الخبرة الكافية في مجال الإعلام والاتصال، المهم أنهم يدورون في فلك السلطة الحاكمة ويعبرون عن أفكارها وتوجهاتها، وهذا ما يؤدي إلى تقزيم استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري.

إذن لابد أن يتم منح الاستقلالية لسلطة ضبط السمعي البصري في الجزائر، فهي تعد بمثابة الجهاز الضابط للممارسة الإعلامية؛ إذ تلعب بذلك دوراً أساسياً في قطاع الصحافة وحياة الصحفيين الجزائريين، فمن يريد إنشاء قناة تلفزيونية أو إذاعة خاصة لابد أن يتحصل على رخصة تمنحها له سلطة ضبط السمعي البصري.

ويعتبر هذا الإجراء (الترخيص) نقطة سوداء في وجه الديمقراطية القاضية بضرورة حماية وكفالة الحقوق والحريات الأساسية، وعلى وجه الخصوص حرية الصحافة، ذلك أن الإذن الذي تقدمه سلطات ضبط وسائل الإعلام لإصدار صحيفة، أو إنشاء قناة تلفزيونية أو إذاعية، إنما يتوقف ذلك بمدى توافق هذه الوسائل الإعلامية والقائمين عليها مع المبادئ التي تؤمن بها السلطة الحاكمة، ووفقاً لما يخدم منهجها السياسي وتدعمه. خاصة ونحن نعلم الآن أن سلطات ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري مجرد أجهزة تابعة للسلطة التنفيذية في الجزائر.

ولخطورة نظام الترخيص على حرية الصحافة، باعتباره يمثل قيداً على ممارسة الحرية، فقد تخلت دول الديمقراطيات الغربية عنه منذ سنوات طويلة، فهي لا تتطلب أي شكل من أشكال الموافقة الحكومية لإصدار صحيفة أو قناة تلفزيونية أو إذاعية؛ باعتبار ذلك أحد العناصر الأولية لنظرية الحقوق الأساسية. فتركته المملكة المتحدة البريطانية منذ أواخر القرن السابع عشر، وألغته فرنسا منذ ما يقرب من قرن ونصف من الزمان. (20) والمسلك نفسه أخذه الدستور الإيطالي الصادر سنة 1947 في مادته الأولى، حيث يقرر بأن الصحافة لا تخضع للإذن المسبق (الترخيص)، أو للرقابة. (21)

المطلب الثاني: صدور قانون يضبط النشاط السمعي البصري

تنص المادة 123 من الدستور الجزائري الصادر سنة 1996 على أنه: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

نظام الانتخابات،

القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

القانون المتعلق بالإعلام،

القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

القانون المتعلق بقوانين المالية،

القانون المتعلق بالأمن الوطني..."

يتضح من خلال هذا النص أن المؤسس الدستوري الجزائري قد استحدث نوع جديد من القوانين التي تحكم الدولة الجزائرية بسلطاتها ومؤسساتها وشعبها، وهي القوانين العضوية التي تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور من حيث القوة والقيمة القانونية.

والقانون العضوي يمثل معياراً قانونياً ذا تركيبة ثلاثية مختلطة:

فمن الناحية العضوية: تقوم بسنّه وإصداره السلطة التشريعية، باعتبارها السلطة التي يخولها الدستور هذا الاختصاص.

ومن الناحية الموضوعية: فإنه يقوم بضبط وتنظيم ومعالجة مواضيع أساسية كاملة، شبيهة تماماً بتلك التي يتضمنها الدستور.

أما من الناحية الشكلية أو الإجرائية: فإنه يخضع في إعدادهِ ومناقشته والمصادقة عليه لإجراءات خاصة يحددها الدستور، تكون أكثر تعقيداً من تلك المتعلقة بالقانون العادي، وأقلها من نظيرتها المتعلقة بالقانون الأساسي أي الدستور. (22)

من هنا تظهر أهمية القوانين العضوية، باعتبارها نصوص قانونية يصعب تعديلها بالشكل الذي يتعدل فيه القانون العادي، لذلك فهو يأتي في مرتبة أعلى من القانون ضمن الهرم القانوني للدولة الجزائرية، وهذا السمو مستمد كذلك من قيمة المواضيع والمجالات التي ينظمها القانون العضوي، فهي مجالات تتعلق بالسلطات الثلاث، وبالحقوق والحريات الأساسية التي تؤثر في السلطة والنظام السياسي، وبالأمن العمومي، وبالقانون المالي، وبقانون الإعلام مجال هذه الدراسة. وهو في ذلك يشبه الدستور من الناحية الموضوعية.

وعلى هذا الأساس، صدور قانون الإعلام الجزائري سنة 2012 بموجب قانون عضوي فيه ضمان للحرية الإعلامية، إذ يكون من الصعب بمكان تعديل هذا القانون بين الحين والآخر، حتى لا يصبح هذا القانون عرضة للتعديلات المتكررة التي غالباً ما تكون بحسب المقاس.

لكن ما تجدر الإشارة إليه أن القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري لم يصدر بموجب قانون عضوي، ولا ندري السبب في ذلك؟، ألا يمكننا إدراج هذا النوع من المجالات ضمن أحكام المادة 123 من الدستور؟، ألا يمكننا اعتبار هذا المجال جزء من المجال المتعلق بالإعلام؟ أم أن الأمر يقتضي إدراجه ضمن المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية بشكل مستقل؟.

الحقيقة أن النشاط السمعي البصري من المجالات الأساسية المتعلقة بأحد الحقوق والحريات الأساسية التي تؤثر في النظام السياسي الحاكم، وهي حرية الصحافة والإعلام، فالأمر ينطوي على أهمية بالغة الأثر، لذا نرى أنه من الأجدر لو يتم إدراج النشاط السمعي البصري ضمن مجالات المادة 123 من الدستور التي يشرع فيها البرلمان بموجب قانون عضوي، أو أن يتم استنتاج ذلك ضمن المجال المتعلق بقانون الإعلام، فالنشاط السمعي البصري إنما ينطوي على ممارسة إعلامية.

المطلب الثالث: انعدام الاستقلالية المالية لسلطات ضبط وسائل الإعلام

يعتبر الاستقلال المالي لسلطات الضبط المستقلة من بين أهم الركائز التي تدعم استقلاليته الوظيفية، فالتمويل عن طريق مواردها الخاصة يقوي من استقلاليته. ويظهر الاستقلال المالي من خلال امتلاك هذه الهيئات لمصادر تمويل ميزانيتها خارج إطار الإعانات والمنح التي تقدمها الدولة، وكذا استقلاليته في وضع وتنفيذ سياستها المالية بالإضافة إلى استقلاليته في تسييرها. (23)

ويمكن تحديد القصد من الاستقلالية المالية لسلطات ضبط وسائل الإعلام (سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمععي البصري) على أن لهذه الأخيرة موارد مالية خاصة بها، وهي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصلحة العامة، وهي ضبط الممارسة الإعلامية على الوجه الصحيح.

لقد نصت المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام على أنه: "تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

فيتضح من خلال هذه المادة تمتع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالاستقلال المالي، وقد ورد النص على ذلك صراحة من خلال عبارة "تتمتع... الاستقلال المالي". لكن بالنظر للمادة 49 من القانون المذكور يتبين لنا تردد المشرع في منح الاستقلال المالي التام

لتلك السلطة، فهو من جهة يمنح الاستقلال المالي بنصوص قانونية صريحة، ومن جهة أخرى يُخضع تسييرها لرقابة الدولة.

فقد نصت المادة 49 من قانون الإعلام لسنة 2012 على أنه: "تقيد الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة..."

تمسك محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية، من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية..."

يتضح من خلال هذه المادة انعدام الاستقلال المالي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، ولو أن المادة 40 قد نصت على هذا الاستقلال صراحة، فإنها قد تعارضت مع أحكام المادة 49 التي جعلت من تلك الاستقلالية محض خيال؛ فالاعتمادات المالية الضرورية التي تحتاجها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لتأدية مهامها تقيد ضمن الميزانية العامة للدولة، ونحن نعلم قانونياً بأن هذه الميزانية تكون في إطار قانون مالية تعده الحكومة وليس للبرلمان إلا اختصاص المصادقة عليها،(24) من ذلك تظهر تبعية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مالياً للحكومة، فهي لا تعد ميزانيتها المالية بل الحكومة هي التي تحددها ضمن قانون المالية الذي يتضمن الميزانية العامة للدولة، وهذا يعني أن ميزانية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من ميزانية الدولة، وهو أمر مدعاة للرقابة والتأثير في عمل تلك

السلطة. أضف إلى ذلك لم يعبر القانون على الاحتياجات المالية لتلك السلطة بعبارة "الميزانية المالية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة" بل عبّر عنها بعبارة "الاعتمادات الضرورية" وهذا من شأنه تقزيم السلطة الأولى الضابطة للممارسة الإعلامية في الجزائر وهي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة؛ فليس لهذه الأخيرة ميزانية، وإنما فقط بعض الاحتياجات المالية الضرورية اللازمة لتسيير أمورها؟؟.

ولقد أكدت المادة 49 من قانون الإعلام الصادر سنة 2012 على أن مسك محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية، تكون من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية. والحقيقة أن هذا الأمر هو الآخر من شأنه إعدام الاستقلالية المالية التي نصت عليها المادة 40 من القانون السالف الذكر، وجعلها مجرد حبر على ورق، فوزير المالية أحد أعضاء الحكومة يؤثر في مالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من خلال العون المحاسب الذي يتولى المحاسبة المالية لهذه الأخيرة، وهو يتبع وزير المالية من خلال أن هذا الأخير هو المكلف قانوناً بتعيينه كعون محاسب لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

وما قيل حول انعدام الاستقلالية المالية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، يصدق كذلك على سلطة ضبط السمعي البصري، فهي لا تتمتع بالاستقلالية المالية بدليل خلو القانون رقم 14-04 المتعلق

بالنشاط السمعي البصري من أية مادة تشير صراحة إلى الاستقلال المالي لتلك الهيئة، كما أن المادة 73 من القانون السالف الذكر منحت للحكومة سلطة التأثير على سلطة ضبط السمعي البصري من خلال تحديدّها للاعتمادات المالية الضرورية واللازمة لممارسة الاختصاصات المحددة قانوناً لتلك الهيئة. فقد نصت المادة 73 من قانون السمعي البصري على أنه: *«تقترح سلطة ضبط السمعي البصري الاعتمادات الضرورية لتأدية مهامها، وتفيد هذه الاعتمادات في الميزانية العامة للدولة...»*

تمسك محاسبة سلطة ضبط السمعي البصري، طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية، من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية...".

وأخيراً نخلص إلى القول بأن تحديد الاعتمادات المالية الضرورية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري ضمن الميزانية العامة للدولة من طرف الحكومة ستؤدي بالسلطة التنفيذية حتماً إلى ممارسة الرقابة عليها، وخضوع هذين السلطتين إلى رقابة مالية تمارسها الحكومة يقلص من حريتها في التصرف في ذمتها المالية مما يؤدي ذلك إلى إعدام استقلالها المالي، ويجعلها مجرد أداة طيعة في يد السلطة التنفيذية من أجل التحكم في قطاع الإعلام، وكذا التأثير في حرية الصحافة.

الختاتمة:

من خلال ما تقدم، نخلص إلى القول بتبعية سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري للسلطة التنفيذية وخاصة سلطة رئيس الجمهورية، فهذا الأخير يتولى تعيين ثلاثة أعضاء بما فيهم الرئيس ضمن أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وهذا الأمر يؤدي إلى تبعيتهم لرئيس الجمهورية، مما يؤثر ذلك في استقلالية الهيئة خصوصاً ما يتعلق برئيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الذي له ثقل على المجلس. كما يتولى تعيين حصة الأسد من الأعضاء في سلطة ضبط السمي البصري؛ حيث يعين خمسة أعضاء بما فيهم الرئيس علماً أن عدد الأعضاء ككل هو تسعة، فهذا يعني تعيين عدد الأعضاء أكثر من النصف، الأمر الذي يؤدي إلى هز استقلالية هذه الهيئة. ثم في الأخير يتولى رئيس الجمهورية تعيين كافة الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي سواء تعلق الأمر بأعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أو بسلطة ضبط السمي البصري.

ومما زاد من التقليل من شأن هذين الهيئتين هو عدم النص عليهما في التعديل الدستوري الأخير الذي أقر العمل به في سنة 2016، حيث جاء هذا الأخير بمجموعة من المؤسسات الدستورية الجديدة، إلا أنه لم يدرج ضمنها سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة

وسلطة ضبط السمعي البصري، وهذا الأمر من شأنه أن يقلل من احترامهما من قبل السلطة التنفيذية كونهما لا ينعمان بالحماية الدستورية.

ثم إن ما يؤدي إلى المساس باستقلالية مؤسستي ضبط وسائل الإعلام في الجزائر، هو إلزامهما قانوناً بإرسال تقريراً سنوياً عن مجمل الأعمال التي أجريت خلال سنة كاملة إلى رئيس الجمهورية، ثم لابد من الإشارة إلى ذلك الإلزام الملقى على عاتق مؤسسة ضبط السمعي البصري والقاضي بتبليغ الوزير المكلف بالاتصال عن كل معلومة يطلبها.

ومما زاد الطينة بلة في تقليص استقلالية سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري، هو التبعية المالية للدولة؛ من خلال دراسة الحكومة لكل ما تحتاجه الهيئتين من متطلبات مالية لازمة وضرورية لتأدية مهامها، فهذه الأخيرة ترسل إلى الحكومة ليتم إدراجها في قانون المالية السنوي المتضمن للميزانية العامة للدولة قصد المناقشة والتصويت والمصادقة من طرف البرلمان.

فيتين في الأخير بأن المشرع الجزائري قد أخفق في عملية إرساء قواعد قانونية تعنى بمسألة إعطاء استقلالية إدارية ومالية حقيقية لسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة وضبط السمعي البصري. بل عمل على عكس ذلك؛ فهو قد وضع تلك المؤسسات في يد السلطة التنفيذية الممثلة في رئيسها رئيس الجمهورية قصد التمكن من إحكام قبضة السلطة الحاكمة على قطاع الإعلام والاتصال وعلى حرية الصحافة، ذلك أن النظام الحاكم يعي جيداً ما للإعلام والصحافة من دور أساسي في مجال تكوين رأي عام قوي ومستنير بالقضايا

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تحدث في المجتمع. وما للإعلام والصحافة من دور قوي في كشف الفساد الذي ينخر جسد المجتمع، والانحراف الذي تمارسه السلطات على المستويين المركزي والمحلي.

الهوامش:

- 1- راجع المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بالإعلام، ج 2، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.
- 2- المادة 24 من قانون المطبوعات الإماراتي رقم 15 لسنة 1980.
- 3- راجع المادة 1 من قانون المطبوعات والنشر القطري رقم 8 لسنة 1979.
- 4- انظر د. عبد الفتاح مراد، شرح قوانين الصحافة والنشر، شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الإلكتروني، الإسكندرية، مصر، (د ت)، ص 516. وانظر المادة 4 مكرر من قانون المطبوعات والنشر الكويتي رقم 3 لسنة 1961 المعدل بالأمر الأميري بقانون رقم 73 لسنة 1986.
- 5- راجع المادة 24 من نظام المطابع والمطبوعات السعودي لسنة 1982.
- 6- راجع المادة 12 من قانون المطبوعات والنشر الأردني رقم 5 لسنة 1999، وانظر المادتين 11 و12 من المرسوم التشريعي السوري رقم 50 لعام 2001 الخاص بحرية المطبوعات والمكتبات، وانظر المادة 17 من القانون رقم 42 لسنة 1982 بشأن تنظيم الصحافة اليمني.
- 7- د. محمد عمر حسين، حرية الصحافة في مصر ودور القضاء في حمايتها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1999، ص 55.
- 8- انظر د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 3، 1992، ص 160.
- 9- انظر د. عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لحرية إصدار الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص 38.
- 10- المرجع نفسه، ص 40.
- 11- د. قزو محمد آكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 201، 202.
- 12- انظر د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط 3، 1994، ص 161.

- 13- انظر د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص41. وانظر أيضاً، د. زهير شكر، مرجع سابق، ص161.
- 14- انظر د. قزو محمد أكلي، مرجع سابق، ص205.
- 15- انظر د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص41.
- 16- د. قزو محمد أكلي، مرجع سابق، ص206.
- 17- د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص44.
- 18- راجع المادتين 3 و3 مكرر، والمواد من 173 مكرر 1 إلى 173 مكرر 10 من التعديل الدستوري الصادر سنة 2016.
- 19- انظر ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2011/2012، ص19.
- 20- د. ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص184.
- 21- تنص المادة 1 من الدستور الإيطالي الصادر في 27 ديسمبر سنة 1947 على أنه: ﴿ لكل فرد الحق في أن يعبر بحرية عن فكرته بالقول أو بالكتابة أو بأية طريقة من طرق البث، أو النشر. والصحافة لا تخضع للإذن المسبق (الترخيص)، أو للرقابة ﴾. انظر د. عصمت عبد الله الشيخ، مرجع سابق، ص75.
- 22- د. راجحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، الجزائر نموذجاً، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ط1، 2016، ص32.
- 23- ديب نذيرة، مرجع سابق، ص79.
- 24- تنص المادة 120 الفقرتين 10 و11 من دستور 1996 المعدلة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: ﴿ يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ﴾.

قائمة المراجع والمراجع المعتمد عليها:

أولاً: الكتب

- 1- د. راجحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، الجزائر نموذجاً، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016.

- 2- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1994.
- 3- د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
- 4- د. عبد الفتاح مراد، شرح قوانين الصحافة والنشر، شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الإلكتروني، الإسكندرية، مصر، (د ت).
- 5- د. عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لحرية إصدار الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.
- 6- د. قزو محمد آكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 7- د. ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية

- 1- د. محمد عمر حسين، حرية الصحافة في مصر ودور القضاء في حمايتها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1999.
- 2- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2011/2012.

ثالثا: التشريعات

الدساتير

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، والمعدل والمتمم بأخر تعديل دستوري عام 2016.
- 2- الدستور الإيطالي الصادر في 27 ديسمبر سنة 1947.

القوانين

- 1- القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بالإعلام، ج ر رقم 2، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.
- 2- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر رقم 16 الصادرة بتاريخ 23 مارس 2014.
- 3- قانون المطبوعات والنشر الكويتي رقم 3 لسنة 1961 المعدل بالأمر الأميري بقانون رقم 73 لسنة 1986.
- 4- قانون المطبوعات والنشر القطري رقم 8 لسنة 1979.
- 5- قانون المطبوعات الإماراتي رقم 15 لسنة 1980.
- 6- القانون رقم 42 لسنة 1982 بشأن تنظيم الصحافة اليمني.
- 7- نظام المطابع والمطبوعات السعودي لسنة 1982.
- 8- قانون المطبوعات والنشر الأردني رقم 5 لسنة 1999.
- 9- المرسوم التشريعي السوري رقم 50 لعام 2001 الخاص بحرية المطبوعات والمكتبات.