

Distr.: General
2 July 2014
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، فرانك لا رو*

موجز

يركز المقرر الخاص في هذا التقرير، المقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/١٦، على أعمال الحق في حرية الرأي والتعبير في سياق الانتخابات، مع إيلاء اهتمام خاص إلى وضع الصكوك القانونية التي تنظم الاتصالات السياسية وإنفاذها. وهو يتطرق بالتفصيل إلى إطار حقوق الإنسان الذي ينطبق على مسألة حرية الرأي والتعبير في الاتصالات السياسية وفي العمليات الانتخابية. ويصف بعد ذلك الانتهاكات الشائعة للحق في حرية الرأي والتعبير خلال الفترات الانتخابية. ويقدم أخيراً توصيات بشأن مواءمة الأطر القانونية الوطنية مع أهم المعايير الدولية لحقوق الإنسان، مشدداً على أهمية تشجيع التعددية والشفافية والمساءلة.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.



الرجاء إعادة استعمال الورق

231015 271015 GE.14-56650 (A)



المحتويات

الفقرات الصفحة

٣	٥-١	.....	أولاً- مقدمة
٤	٩-٦	.....	ثانياً- أنشطة المقرر الخاص
٥	١٧-١٠	.....	ثالثاً- حرية التعبير والاتصال في العمليات الانتخابية
٨	٣٢-١٨	.....	رابعاً- الإطار الدولي لحقوق الإنسان
١٢	٤٥-٣٣	.....	خامساً- شواغل مشتركة بخصوص الحق في حرية الرأي والتعبير في العمليات الانتخابية
		.....	ألف - الهجمات المباشرة التي تطل الصحفيين والناشطين والمرشحين السياسيين
١٢	٣٧-٣٤	.....	والمجموعات السياسية
١٣	٤٠-٣٨	.....	باء - التدابير التنظيمية والقانونية التي تقيد حرية التعبير أو تقوضها
١٤	٤٥-٤١	.....	جيم - انعدام البيئة التعددية السياسية والإعلامية
١٦	٧٤-٤٦	.....	سادساً- من أجل وضع إطار قانوني يحمي حرية التعبير في العمليات الانتخابية
١٦	٦٠-٤٨	.....	ألف - تعزيز التعددية
٢١	٦٨-٦١	.....	باء - كفاءة الشفافية
٢٣	٧٤-٦٩	.....	جيم - تعزيز المساءلة
٢٥	٨٣-٧٥	.....	سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

- ١ - يركز المقرر الخاص في هذا التقرير على أعمال الحق في حرية الرأي والتعبير في سياق الانتخابات، مع إيلاء اهتمام خاص إلى وضع الصكوك القانونية التي تنظم الاتصالات السياسية وإنفاذها.
- ٢ - والتدفق الحر للأفكار شرط أساسي، لا خلاف عليه، لتعزيز المجالات الديمقراطية. ويمثل ضمان توفير مجال مفتوح لأصوات السياسيين أو الصحافة أو الأقليات أو المواطنين بشكل عام تحدياً دائماً يواجه الكيانات المكلفة بالإشراف على العمليات الانتخابية. والحاجة المعترف بها إلى وضع لوائح ناظمة للحملات السياسية وإنفاذها مقرونة بما جس استخدام تلك اللوائح، حسب طريقة تطبيقها، للوقوف في وجه التدفق الطبيعي للأفكار، بل ومنعه. فكيف يمكن ضمان مساحة في الحوار العام لجميع الأصوات، بما في ذلك المجموعات الحديثة النشأة؟ وكيف يمكن تجنب استغلال المجموعات الأقوى في مجتمع ما لقواها السياسية أو الاقتصادية بغير حق لاستبعاد الأصوات المخالفة من النقاش؟
- ٣ - ويمكن القيام بسهولة بتحديد العديد من الحواجز الهيكلية والقانونية والعملية التي تعوق المساواة في التمتع بالحق في حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية من خلال إلقاء نظرة سريعة على العمليات الانتخابية الحديثة في جميع مناطق العالم. وتشن المجموعات المهيمنة على المستوى السياسي في بعض الحالات هجوماً مباشراً وتمارس التخويف ضد الأصوات المعارضة والمنتقدة التي لا غنى عنها من أجل تعزيز الحوار الديمقراطي؛ ويتعرض الصحفيون والناشطون والقادة السياسيون للهجوم العنيف من خلال العديد من الإجراءات القانونية، أو من خلال الاحتجاز التعسفي. وفي حالات أخرى، تمكن الاختلالات الاقتصادية والسياسية بعض الفئات من السيطرة على النقاش العام، بحيث كثيراً ما تستبعد الأفكار المعارضة من النقاش العام. وفي هذه السياقات الكثيرة الاختلاف، يمكن أن تتأثر حرية التعبير سواء بفعل عدم توفر اللوائح المتعلقة بالاتصالات السياسية والحملات الانتخابية، أو بفعل اعتماد قواعد غير ملائمة تقيد الاتصالات السياسية على نحو غير متكافئ وتحدد النقاش العام في وجوده.
- ٤ - وسيحلل التقرير بعض التحديات المشتركة في مجال وضع الصكوك القانونية التي تنظم الاتصالات في العمليات الانتخابية وإنفاذها. وسيبدأ التقرير ببيان إطار حقوق الإنسان الذي ينطبق على مسألة حرية الرأي والتعبير في الاتصالات السياسية والعمليات الانتخابية. وسيحلل بمزيد من التعمق الشواغل الرئيسية ذات الصلة باحتمال وقوع انتهاكات لحرية التعبير في هذا السياق. ثم سيقترح المقرر الخاص بعد ذلك بعض المبادئ الرئيسية التي يمكن أن يُسترشد بها في تحديد وإعمال الأطر القانونية الوطنية التي تنظم الاتصالات السياسية.
- ٥ - وتتعلم جميع الشواغل المشتركة المتعلقة بإعمال الحق في حرية الرأي والتعبير التي تناولها المقرر الخاص بالدراسة في تقاريره الأخيرة بتنظيم الاتصالات أثناء العمليات الانتخابية؛ وتكتسي مسؤولية الدول على سبيل المثال في "حظر" التحريض على الكراهية والعداء والتمييز والعنف أهمية

خاصة خلال الفترات الانتخابية^(١). وللأسف، يمكن للمرء أن يلاحظ اليوم في جميع مناطق العالم، ولا سيما خلال مراحل الأزمات السياسية والاقتصادية، مرشحين يستخدمون لغة الكراهية والعداء، التي تستهدف، في جملة أمور، النساء والأقليات العرقية أو اللغوية أو الدينية، والمثليين، والعمال المهاجرين الأجانب. وحماية الصحفيين من العنف أمر أساسي لضمان ممارسة الصحافة لدورها الحاسم في تعريف الجمهور بالمرشحين وبرامجهم والنقاشات الجارية^(٢). وللأسف، يزيد شن الهجمات على الصحافة خلال الفترات الانتخابية في كثير من الأحيان. ومن العناصر الحاسمة الأخرى لتعزيز الانتخابات الديمقراطية والحرّة والنزيهة، الأعمال الكاملة للحق في الحصول على المعلومات^(٣). ويتطلب النقاش السياسي المستنير الشفافية فيما يتعلق بإدارة المنظمات السياسية، وتمويل الحملات السياسية والترويج لها، وملكية مجموعات وسائل الإعلام، كما هو وارد بمزيد من التفصيل أدناه.

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

٦- خلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصل المقرر الخاص المشاركة في الأنشطة الوطنية والدولية المتصلة بالحق في حرية الرأي والتعبير. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، قدم تقريره إلى الجمعية العامة (A/68/362)، وتناول فيه الحق في الحصول على المعلومات التي تمتلكها الهيئات العامة، مشدداً على علاقته بالحق في معرفة الحقيقة. واضطلع في عام ٢٠١٣ بمهام في الجبل الأسود في الفترة من ١١ إلى ١٧ حزيران/يونيه، وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً في الفترة من ١٨ إلى ٢١ حزيران/يونيه، وفي إيطاليا في الفترة من ١١ إلى ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر. وقد وردت تفاصيل النتائج الأولية التي توصل إليها خلال تلك الزيارات في ثلاث تقارير إضافية قدمت إلى الدورة السابعة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان.

٧- ويأسف المقرر الخاص لكونه لم يتلق حتى الآن أي رد من حكومة إندونيسيا على الطلبات المتكررة التي قدمها لزيارة ذلك البلد، بعد أن طلبت الحكومة تأجيل زيارته التي كان من المقرر أن تتم في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣. كما أعرب عن خيبة أمله لأن حكومة باكستان لم تحدد موعداً لقيامه بزيارة ذلك البلد، رغم أنها دعت المكلف بالولاية للقيام بزيارة في أوائل عام ٢٠١٢. ولم تقدم الدول التالية إطلافاً أي رد على الطلبات التي وجهها المقرر الخاص: جمهورية إيران الإسلامية (طلبت الزيارة في شباط/فبراير ٢٠١٠)؛ سري لانكا (طلبت الزيارة في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ و ٢٠١٢)؛ تايلند (طلبت الزيارة عام ٢٠١٢)؛ أوغندا (طلبت الزيارة في أيار/مايو ٢٠١١)؛ جمهورية فنزويلا البوليفارية (طلبت الزيارة في عام ٢٠٠٣ وفي عام ٢٠٠٩).

(١) انظر الوثيقة A/67/357.

(٢) انظر الوثيقة A/HRC/20/17.

(٣) انظر الوثيقة A/HRC/68/362.

٨- وقد حضر المقرر الخاص عدداً من الأنشطة الدولية التي نوقشت خلالها المواضيع التي تطرقت لها تقاريره السابقة. وساهم، على وجه الخصوص، في مختلف الحلقات الدراسية التي تناولت حرية التعبير والحياة الخاصة في الاتصالات الرقمية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، شارك في نشاط جانبي ركز على ذلك الموضوع خلال الدورة الخامسة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، شارك في جلسة لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن حرية التعبير ومراقبة الاتصالات من قبل الولايات المتحدة الأمريكية في الأمريكتين، وفي مؤتمر مجلس أوروبا للوزراء المسؤولين عن وسائل الإعلام ومجتمع المعلومات الذي عقد في بلغراد. وقد ظل ضمن أعضاء الفريق الرفيع المستوى المعني بالتعاون العالمي في مجال الإنترنت وآليات الحوكمة، منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣. ويضم الفريق ممثلين عن الحكومة والمجتمع المدني والصناعة بهدف اقتراح أطر للتعاون في مجال الإنترنت، وخارطة طريق للتصدي لتحديات إدارة الإنترنت. وشارك في شباط/فبراير ٢٠١٤ في حلقة دراسية للخبراء بشأن الحق في الخصوصية في العصر الرقمي، عقدتها في جنيف البعثات الدائمة للنمسا وألمانيا والبرازيل وليختنشتاين والمكسيك والنرويج وسويسرا.

٩- واستعرض المقرر الخاص دراسات بشأن الاتصالات في العمليات الانتخابية، من أجل إعداد هذا التقرير. كما نظم سلسلة من اجتماعات الخبراء الإقليمية، جمعت بين السلطات الانتخابية والباحثين والصحفيين والناشطين وممثلي المنظمات الدولية العاملة في المجالات ذات الصلة بالاتصالات في العملية الانتخابية في مناطق مختلفة. وجرت المشاورات في بانكوك (اشترك في استضافتها التحالف الصحفي لجنوب شرق آسيا ومنظمة منتهى آسيا)؛ وفي جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا (اشتركت في استضافتها جامعة بريتوريا)؛ وفي مدينة غواتيمالا (اشترك في استضافتها معهد ديموس)؛ وفي مدريد (اشتركت في استضافتها مؤسسة ثقافة السلام، وجامعة كومبلوتانسي في مدريد)؛ وفي ريو دي جانيرو، البرازيل (اشتركت في استضافتها مؤسسة فورد)؛ وفي واشنطن العاصمة (اشتركت في استضافتها مؤسسات المجتمع المفتوح).

ثالثاً - حرية التعبير والاتصال في العمليات الانتخابية

١٠- يمثل الحق في حرية الرأي والتعبير أحد أعمدة المجتمعات الديمقراطية؛ وضامناً للعمليات الانتخابية الحرة والنزيهة، وللخطاب والسياسي العام المجدي والتمثيلي. ويكتسي الحق في حرية التعبير قدراً أكبر من الأهمية خلال فترات التغيير السياسي، بحيث يكفل حرية الجمهور المستنير والمتمكن في ممارسة الحقوق المدنية والسياسية. وإن توفير ظروف تحقيق اتصال سياسي حر ومنفتح هو عنصر أساسي لكفالة العمليات الانتخابية العادلة والديمقراطية.

١١- وفي سياق الانتخابات والاتصالات السياسية، ينبغي تكريس الاهتمام بحرية التعبير لدى الجهات الفاعلة الرئيسية: أي لدى الناخبين، الذين يعتمدون على الحق في حرية التعبير من أجل الحصول على معلومات كاملة ودقيقة، والإعراب عن انتماءاتهم السياسية دون خوف؛

ولدى المرشحين والمنظمات السياسية، الذين هم بحاجة إلى ممارسة حقوقهم السياسية من خلال تنظيم الحملات وإبلاغ رسائلهم السياسية بحرية ودون أي تدخل أو هجوم؛ ولدى وسائط الإعلام، التي تعتمد على الحق في حرية التعبير للاضطلاع بدورها الديمقراطي الجوهري المتمثل في إعلام الجمهور، وتمحيص الأحزاب السياسية والبرامج، وتوفير الضوابط والموازن خلال العملية الانتخابية.

١٢- وتزيد خلال العمليات الانتخابية وتيرة وشدة التحديات المشتركة والمستمرة التي تواجه تعزيز وحماية الحق في حرية التعبير والتي ما تزال مستحكمة في جميع جوانب المجتمع، أي الرقابة، والعنف ضد الصحفيين، والخطاب الداعي إلى الكراهية والتمييز والعنف السياسي. ويعتبر ضمان المناقشة العامة المنفتحة التي يمكن فيها لجميع الأطراف المعنية الرئيسية في العملية الانتخابية، أي الناخبين والزعماء السياسيين والجماعات ووسائط الإعلام، أن يتبادلوا المعلومات والآراء بحرية، بمثابة تحد دائم بالنسبة للمجتمعات الديمقراطية. وفي بعض الحالات، يمكن أن يقيد التنظيم غير الملائم للاتصالات حرية وسائط الإعلام أو الجهات الفاعلة السياسية دون مبرر. وفي حالات أخرى، تهيمن على النقاش السياسي مجموعات سياسية واقتصادية قوية تستغل الأطر القانونية السيئة التنظيم والتطبيق.

١٣- ولا تعطي المعايير الدولية لحقوق الإنسان نماذج مفصلة لتنظيم الاتصالات السياسية. ومع ذلك، يمكن تحديد بعض المبادئ الأساسية: يجب أن تبذل الجهود لتعزيز تعددية وسائط الإعلام وكفالة النقاش السياسي التعددي والشفافية في تعزيز وتمويل الحملات السياسية، وضمان المساءلة والإنصاف في إنفاذ اللوائح السياسية لمنع السلطة من الاستفادة من النظم الرقابية المحلية من أجل الهيمنة على النقاش العام والتأثير عليه.

١٤- ويجب على الدول أن تتخذ التدابير للقضاء على الحواجز الهيكلية والقانونية والعملية التي تحول دون التمتع بالحق في حرية التعبير. وعلى الصعيد الأساسي والهيكلية، تمكن السلطة الاقتصادية من تركيز التأثير السياسي في أيدي قطاعات صغيرة من المجتمع وممارسته من قبلها، مما يقوض المثل الديمقراطية. وغالباً ما يكون بوسع مالكي المؤسسات والمنافذ الإعلامية الاستفادة من سلطتهم ونفوذهم ليلمعو صورة بعض المرشحين السياسيين أو الجماعات السياسية، ويعيقوا تواصل الآخرين وتعبيرهم. وينطبق هذا بصفة خاصة عندما لا تنص الأطر التشريعية الوطنية بما يكفي على وصول المرشحين السياسيين بشكل حر ومباشر إلى المنافذ الإعلامية التي تكون في ملكية القطاع العام أو الخاص لأغراض الحملة الانتخابية. وحتى عندما تكون تلك الأحكام موجودة، فإنه يكون بوسع العديد من المؤسسات الإعلامية تخصيص فترات البث على نحو غير متكافئ، أو إصدار تعاليق تحريرية منحازة، أو تيسير الدعاية السياسية المدفوعة الأجر من أجل الترويج لمرشح سياسي أو مجموعة سياسية معينين على حساب مرشح آخر أو مجموعة أخرى. ويتفاقم الوضع عندما تحجب الإعلام الهياكل المؤسسية المعقدة ملكية وسائط وفي غياب الشفافية العامة بشأن المصالح الخاصة والمؤسسية التي تحملها التغطية الإعلامية في طياتها. ويمكن أن تكون

قدرة جميع الكيانات السياسية على التعبير عن مواقفها وبرامجها بجرية وفعالية مهددة، وتعاق قدرة الأفراد على الحصول على المعلومات بشأن خياراتهم الانتخابية على قدم المساواة ودون تحيز، خصوصاً حين تكون ملكية وسائل الإعلام العامة مركزة في أيدي كيانات مؤسسية قليلة.

١٥- وتكون حرية الرأي والتعبير في العمليات الانتخابية مهددة أيضاً حين تمارس الضغوط الاقتصادية على العملية السياسية من خلال تمويل الحملات الانتخابية والدعاية السياسية المدفوعة الأجر. ويمكن أن تمارس شرائح المجتمع الغنية وجماعات الضغط المعنية بالمصالح المؤسسية التأثير السياسي من خلال الاستغلال غير المنظم لهياكل التمويل السياسي وفرص الدعاية السياسية المدفوعة الأجر. ولا يطلب من الجهات المانحة ولا من الجهات المستفيدة في العديد من الدول الكشف عن المساهمات المالية علناً. وتستفيد الجماعات الغنية والمرشحون الأغنياء من المزايا على نحو غير متكافئ في غياب تقييد كيفية استخدام الحملات السياسية لتمويل الحملات.

١٦- ومن شأن الإفراط في تنظيم العمليات الانتخابية أو قلة تنظيمها أن يهدد التمتع بالحق في حرية الرأي والتعبير. وتشمل الحواجز القانونية التي تحول دون التداول الحر للاتصال والتعبير خلال العمليات الانتخابية القيود المفروضة على التعبير والخطاب السياسيين (التي كثيراً ما تشمل حظر انتقاد السياسيين أو المجموعات السياسية الممارسين للنشاط السياسي) وتنظيم مضمون مصادر وسائل الإعلام المطبوعة والإلكترونية، وفرض القيود على الاحتجاجات والمظاهرات خلال العمليات الانتخابية. كما تضعف ثغرات الأطر القانونية أيضاً حرية التعبير والاتصال في الخطاب السياسي؛ ويؤدي عدم وضع الأطر التنظيمية المتعلقة بالمساواة في الوصول المباشر إلى وسائل الإعلام المملوكة للقطاع العام، والاقتراع، وتمويل الحملات الانتخابية والدعاية السياسية المدفوعة الأجر إلى تهيئة ظروف من شأنها حرمان بعض المرشحين السياسيين أو الجماعات السياسية من ذلك بشكل غير منصف، مما يقوض تدفق الأفكار والاتصالات على قدم المساواة وجرية، الذي يشكل شرطاً أساسياً من شروط العملية الانتخابية الديمقراطية بحق.

١٧- وتقوم الدول بفاعلية أيضاً بتقييد التمتع العملي بالحق في حرية الرأي والتعبير في الاتصالات السياسية، بالإضافة إلى تهديدها لحقوق حرية التعبير في العمليات الانتخابية على الصعيدين الهيكلي والقانوني. وتشمل التدابير ذات الصلة العديد من أشكال الرقابة، مثل القيود المفروضة على وجه الخصوص على المواقع الشبكية وعلى مواقع التواصل الاجتماعي، وعلى مصادر التعليق السياسي، بما في ذلك وسائل الإعلام المحلية والدولية، أو حتى على خدمات الإنترنت على نطاق أوسع؛ ومضايقة وسائل الإعلام؛ وممارسة العنف على الصحفيين، والناشطين، والمدونين وسجنهم؛ وشن الهجمات المباشرة على الجماعات السياسية المنشقة؛ والتدابير الرامية إلى عرقلة المظاهرات العامة وغيرها من أشكال التعبير السياسي الصحيح. وتقع هذه الانتهاكات التي تطل حقوق حرية التعبير خارج نطاق العمليات الانتخابية، لكنها تكون في الكثير من الأحيان أكثر تواتراً أو حدة خلال فترات التغيير السياسي أو الاضطرابات، وتكون أكثر ضرراً خلال تلك الفترات بشكل خاص.

رابعاً- الإطار الدولي لحقوق الإنسان

١٨- يرتبط الحق في حرية الرأي والتعبير، على النحو المبين في المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ارتباطاً جوهرياً بالمادة ٢٥ من العهد، فيما يتعلق بالحق في المشاركة في الحكومة عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة. ويمثل تبادل الأفكار المتناقضة خلال العمليات الانتخابية وفي سياق الاتصالات السياسية، على قدم المساواة ودون عوائق، شرطاً مسبقاً بالغ الأهمية لضمان قيام جمهور الناخبين بخيارات مستنيرة، مما يشكل بالنالي ركيزة أساسية لأي نظام ديمقراطي. ولا يمكن تحقيق المشاركة السياسية الحقيقية والفعالة في غياب الحماية لضمان حرية التعبير عن القضايا السياسية والانتخابية وإبلاغها ونشرها ومناقشتها.

١٩- وقد لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٣٤ (٢٠١١) على المادة ١٩ بشأن حرية الرأي والتعبير، ما يلي:

يعتبر تبادل المعلومات والآراء بحرية بشأن القضايا العامة والسياسية بين المواطنين والمرشحين والممثلين المنتخبين أمراً أساسياً. وينطوي ذلك على وجود صحافة حرة ووسائط إعلام أخرى قادرة على التعليق على المسائل العامة بدون رقابة أو قيد وعلى إعلام الرأي العام. ويتمتع الجمهور أيضاً بحق مقابل في تلقي ما تنتجه وسائط الإعلام^(٤).

٢٠- ويستند هذا الاستنتاج على التعليق العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) على المادة ٢٥ (الحق في المشاركة في الشؤون العامة)، الذي ينص على أنه من واجب الدول أن تتخذ تدابير إيجابية لحماية حرية التعبير وتعزيزها في سياق العمليات السياسية والانتخابية من أجل ضمان الأعمال الكاملة للمادة ٢٥^(٥). وقد أعلنت الجمعية العامة في قرارها ٢٠١/٥٩ أن العناصر الأساسية للديمقراطية تشمل حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي، وحق الشخص في أن يُصوت وأن يُنتخب في انتخابات حرة ونزيهة تُجرى دورياً، وشجعت على دعم نظم الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني.

٢١- وقد كُرس الحق في حرية التعبير والحق في المشاركة السياسية في العديد من الصكوك الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان^(٦). والأهم من ذلك هو أن العلاقة الحاسمة والاعتمادية المتبادلة تتضح في عدد من نصوص حقوق الإنسان. وتنص المادة ٣ من البروتوكول الأول الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على وجوب أن تقوم الأطراف المتعاقدة "بإجراء انتخابات حرة بالاقتراع السري على فترات معقولة، في إطار الظروف التي تكفل حرية الشعب في التعبير عن رأيه

(٤) CCPR/C/GC/34، الفقرة ١٣.

(٥) CCPR/C/2/Rev.1/Add.7، الفقرتان ٨ و ١٢.

(٦) الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة ٩)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادة ١٣)؛ والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المادة ١٠).

في اختيار الهيئة التشريعية". وقد شددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مراراً على أن الأهمية البالغة لحرية التعبير السياسي تكمن إلى حد كبير في أهمية علم جمهور الناخبين بطريقة عمل الديمقراطية الحقة، وبتموقع "حرية النقاش السياسي في صميم مفهوم المجتمع الديمقراطي"^(٧). وتمثل وسائل الإعلام الحرة والنزيهة المفتاح لضمان النقاش السياسي الحيوي الذي يشكل أساس الانتخابات والعمليات السياسية الديمقراطية. وقد لاحظت المحكمة ما يلي:

تتيح حرية الصحافة للجمهور أحد أفضل السبل لاكتشاف أفكار الزعماء السياسيين ومواقفهم ولتشكيل الرأي بشأنها. وهي تمنح للسياسيين، على وجه الخصوص، فرصة للتفكير في شواغل الرأي العام والتعليق عليها؛ وبالتالي فهي تمكن الجميع من المشاركة في النقاش السياسي الحر الذي يقع في صميم مفهوم المجتمع الديمقراطي^(٨).

٢٢- ويُعترف بكون الصحافة تضطلع بدور بالغ الأهمية في إعلام الجمهور بمسائل المصلحة العامة وبدور "الرقابة العامة":

يتعين على [الصحافة] نشر المعلومات والأفكار المتصلة بمسائل المصلحة العامة. ولا تقع على عاتقها فقط مهمة نقل تلك المعلومات والأفكار: بل إن الجمهور يتمتع أيضاً بحق الحصول عليها. وإذا كان الأمر على خلاف ذلك، فلن يكون بوسع الصحافة أن تؤدي دور "الرقابة العامة" الحيوي الذي تضطلع به^(٩).

٢٣- وعليه، فإنه ينبغي أن تتاح لجميع الأحزاب السياسية والمرشحين فرص الوصول إلى وسائل الإعلام بطريقة عادلة ونزيهة. ويتعين على الدول، على النحو المبين في وثيقة اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر المعني بالبعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا "ضمان أن تشكل إرادة الشعب أساس سلطة الحكومة" في جملة أمور، من خلال ضمان "أن لا تحول أية عقبات قانونية أو إدارية دون وصول جميع المجموعات السياسية والأفراد الراغبين في المشاركة في العملية الانتخابية إلى وسائل الإعلام دون تمييز"^(١٠).

(٧) لينغنز ضد النمسا، الحكم الصادر في ٨ تموز/يوليه ١٩٨٦، السلسلة ألف رقم ١٠٣، الفقرة ٤٢، متاح من <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57523>.

(٨) كاستيس ضد إسبانيا، الحكم الصادر في ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٢، السلسلة ألف رقم ٢٣٦، الفقرة ٤٣، متاح من <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>.

(٩) ثورجيرسون ضد أيسلندا، الحكم الصادر في ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٢، السلسلة ألف رقم ٢٣٩، الفقرة ٦٣. انظر أيضاً كاستيس ضد إسبانيا (انظر الحاشية ٨)؛ ذي أوبنورفر وذي غارديان ضد المملكة المتحدة (قضية سبايكاتشير)، الحكم الصادر في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١، السلسلة ألف رقم ٢١٦، الفقرة ٥٩ (ب)؛ الصنداي تايمز ضد المملكة المتحدة الثاني (مرافق في قضية سبايكاتشير)، الحكم الصادر في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١، السلسلة ألف رقم ٢١٧، الفقرة ٥٠ (ب).

(١٠) الفقرة ٧-٨ من وثيقة اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر المعني بالبعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٩٠، بصيغته الواردة في التذييل الأول وفي ٢٩ 1305, 1308 International Legal Materials. انظر أيضاً ميشاق باريس، الذي وقعه رؤساء الدول في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠ خلال مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، الذي يؤيد الديمقراطية، ويعيد تأكيد المبادئ الواردة في وثيقة اجتماع كوبنهاغن ووثيقة اجتماع موسكو المعني بالبعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١).

٢٤- وشددت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أيضاً على أن حقوق حرية التعبير هي أساس النقاش خلال العمليات الانتخابية، لأنها:

تكون بمثابة أداة أساسية لتشكيل الرأي العام في صفوف الناخبين، وتعزيز التنافس السياسي بين مختلف المشاركين في الانتخابات من مرشحين وأحزاب، وآلية حقيقية لتحليل مختلف البرامج السياسية التي اقترحتها مختلف المرشحين^(١١).

٢٥- وبناء على ذلك، قالت محكمة البلدان الأمريكية إن فرض القيود على التعبير السياسي خلال العمليات الانتخابية يقوض الحق في حرية الرأي والتعبير: "يجب أن يُسمح لأي كان بأن يضع كفاءة المرشحين وملاءمتهم موضع التساؤل ويتحرى بشأنها، وأن يُسمح له بالاختلاف مع المقترحات والأفكار والآراء والمقارنة بينها، حتى يتسنى للناخبين تشكيل رأيهم بغرض التصويت"^(١٢).

٢٦- وفي بيان مشترك لممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بحرية وسائط الإعلام، ومقرر منظمة الدول الأمريكية الخاص المعني بحرية التعبير ومقرر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الخاص المعني بحرية التعبير والحصول على المعلومات، أعرب المقرر الخاص من جديد عن موقفه كل من المحكمة الأوروبية ومحكمة البلدان الأمريكية، مؤكداً على أن الانتخابات الحرة والنزيهة لا تكون ممكنة إلا عندما يكون الناخبون على اطلاع جيد وبوسعهم الوصول إلى معلومات مختلفة وكافية، وأن بيئة وسائط الإعلام التعددية هي وحدها الكفيلة بالإعلان عن جميع الآراء والمنظورات السياسية أثناء الحملات الانتخابية^(١٣).

٢٧- وقد ردت صياغة مماثلة في إعلان ويندهوك بشأن تعزيز وسائط الإعلام المستقلة والتعددية (١٩٩١): "الصحافة الحرة والمستقلة والتعددية أمر أساسي لتحقيق الديمقراطية وصونها في أي أمة".

٢٨- وقد كُرست أهمية ضمان الوصول إلى وسائط الإعلام كجزء من العملية الانتخابية أيضاً في عدد من صكوك حقوق الإنسان الإقليمية. فالمبادئ التوجيهية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي التي تحكم الانتخابات الديمقراطية، على سبيل المثال، تعيد التأكيد على أنه ينبغي أن تتاح لجميع الأحزاب السياسية في سياق إجراء الانتخابات الديمقراطية فرص الوصول إلى وسائط الإعلام الحكومية (المبدأ ٢-١-٥) وقد كُرست نفس المبدأ في المادة ١٧ من الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم، فيما يتعلق بأهمية ضمان وصول المرشحين والأحزاب السياسية أثناء الانتخابات إلى وسائط الإعلام التي تتحكم فيها الدولة. ويشدد إعلان مبادئ حرية التعبير في أفريقيا أيضاً على أنه "ينبغي أن يحدد بوضوح نطاق الخدمة العامة التي توفرها الإذاعات العامة وأن يشمل التزاماً بضمان تلقي الجمهور المعلومات الكافية والمتوازنة سياسياً، ولا سيما خلال فترات الانتخابات" (المادة السادسة).

(١١) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية ريكاردو كانيسي ضد باراغواي. الأسس الموضوعية والتعويضات والتكاليف. الحكم الصادر في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٤. السلسلة جيم رقم ١١١ الفقرات ٨٨-٩٠.

(١٢) كانيسي ضد باراغواي (انظر الحاشية ١١)، الفقرة ٩٠.

(١٣) www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=744&IID=1

٢٩- وبحث المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتعمق في الحاجة إلى نقاش يتسم بالحيوية والنزعة الانتقادية، دون فرض أية قيود على شكل أو محتوى التعبير السياسي، وشددت على أن "الحدود المسموح بها لانتقاد الحكومة هي أوسع نطاقاً من تلك المسموح بها لانتقاد مواطن عاد، أو حتى رجل أو امرأة سياسة"^(٤٤). ويمكن للسلطات الحكومية أن تفرض بوصفها "ضامنة للنظام العام" عقوبات على التشهير تكون متناسبة مع الضرر، لكن فقط عندما تكون الاتهامات "لا أساس لها من الصحة أو وجهت عن سوء نية"^(٤٥). وتقتضي الإشارة إلى النظام العام إلى أنه يجب أن يقتصر تقدير الحكومة لتقييد البيانات التشهيرية الموجهة ضدها على الحالات التي تهدد النظام العام:

بالرغم من كون حرية التعبير مهمة بالنسبة للجميع، ينطبق ذلك بصفة خاصة على ممثل الشعب المنتخب. فهو يمثل ناخبيه، ويوجه النظر إلى شواغلهم ويدافع عن مصالحهم. وبالتالي، فإن أي تدخل في حرية التعبير من جانب أحد أعضاء المعارضة في البرلمان يقتضي القيام بأوثق تدقيق من جانب المحكمة، مثل تدخل صاحب الطلب^(٤٦).

٣٠- وقد نظرت آليات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً في القيود المسموح بفرضها على التعبير في سياق العمليات الانتخابية. ولاحظت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري أن "حق حرية التعبير الأساسي لا يحمي نشر أفكار التفوق العرقي أو التحريض على الكراهية العنصرية"^(٤٧). وقد شددت اللجنة في استعراض أُجري مؤخراً على أنه:

لا ينبغي أن يكون حق حرية التعبير الأساسي سبباً لعدم احترام مبدأي المساواة وعدم التمييز لأن ممارسة الحق في حرية التعبير ينطوي على مسؤوليات خاصة، ومن بينها الالتزام بعدم نشر أفكار التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية^(٤٨).

٣١- وأوصت اللجنة بأن تعزز الحكومة، في جملة أمور، ولاية السلطة التي تقوم برصد وسائل الإعلام لضمان ملاحقة التصريحات العنصرية ومنح التعويضات للضحايا؛ وضمان عدم قيام وسائل الإعلام بوصم غير المواطنين والأقليات الإثنية أو إعطاء صورة نمطية عنهم أو استهدافهم بشكل سلبي؛ ودعوة وسائل الإعلام لاحترام ميثاق روما (٢٠٠٨) بدقة لتجنب اللغة العنصرية وتلك التي تتسم بالتمييز والتحيز؛ وزيادة الوعي في صفوف المهنيين الإعلاميين بشأن مسؤوليتهم عن عدم نشر التحيز وتفاذي الإبلاغ بطريقة من شأنها أن تقوم بوصم المجتمعات المحلية المعرضة للتمييز التاريخي.

(٤٤) كاستيس ضد إسبانيا (انظر الحاشية ٨)، الفقرة ٤٦.

(٤٥) المرجع نفسه، الفقرة ٤٦.

(٤٦) المرجع نفسه، الفقرة ٤٢.

(٤٧) CERD/C/ITA/CO/16-18، الفقرة ١٧.

(٤٨) المرجع نفسه، الفقرة ١٧(أ).

٣٢- وبالإضافة إلى ذلك، شجعت اللجنة الدولة الطرف، في استعراض آخر، على إجراء تحقيقات شاملة والقيام، عند الاقتضاء، بمقاضاة استخدام البيانات التي أدلى بها الساسة والتي من شأنها أن تحرض على الكراهية العرقية ضد الأشخاص المنتمين إلى الأقليات الإثنية، أثناء الحملات الانتخابية^(١٩).

خامساً- شواغل مشتركة بخصوص الحق في حرية الرأي والتعبير في العمليات الانتخابية

٣٣- يمكن أن يكون التمتع بالحق في حرية الرأي والتعبير في العمليات الانتخابية عرضة للخطر من خلال العديد من التدابير الحكومية القانونية والعملية المتداخلة. وقد حدد في هذا الفرع بعض أهم المخاطر التي تهدد حرية الرأي والتعبير خلال العمليات الانتخابية.

ألف- الهجمات المباشرة التي تطل الصحفيين والناشطين والمرشحين السياسيين والمجموعات السياسية

٣٤- ما زال العنف والتحرش الممارسان على الصحافة خلال العمليات الانتخابية والسياسية طريقة مشتركة بين العديد من البلدان لإعاقة حرية التعبير عن الأفكار السياسية. وقد تلقى المقرر الخاص طوال مدة ولايته العديد من الرسائل التي يُزعم من خلالها ارتكاب أعمال عنف خطيرة في حق المراسلين والصحفيين والمدونين ومراسلي التلفزيون والكتاب، سواءً قبل الانتخابات أو خلالها أو في أعقابها^(٢٠). وتستخدم الهجمات التي تتعرض لها وسائط الإعلام كوسيلة محددة لردع الصحفيين المستهدفين عن التحقيق بشأن مسألة أو مرشح معينين والإبلاغ عنهما، وتستخدم بصورة أعم كوسيلة لردع وسائط الإعلام عن الإبلاغ عن القضايا السياسية بحرية وحيادية. وفي هذا السياق، يعتبر العنف الممارس على وسائط الإعلام من بين أشكال انتهاك حرية التعبير الأكثر تدميراً في العمليات الانتخابية.

٣٥- وتناول المقرر الخاص خلال فترة ولايته، من خلال الرسائل والبيانات العامة، التقارير المتعلقة بالعنف أو المضايقة التي يتعرض لها الصحفيون في بيلاروس، حيث ذكر أنه صودرت معدات الصحفيين وأُتلفت صورهم الفوتوغرافية خلال عملية التحضير للانتخابات الرئاسية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠؛ وأبلغ في جمهورية إيران الإسلامية، إلى غاية أيار/مايو ٢٠١٣، عن سجن ٤٠ صحفياً لإسكات حرية التعبير والنقاش قبل انتخابات حزيران/يونيه ٢٠١٣^{(٢١)(٢٢)}.

(١٩) CERD/C/AUT/CO/18-20، الفقرة ١٢.

(٢٠) انظر، على سبيل المثال، تقرير المقرر الخاص المؤرخ ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٠ (A/HRC/14/23).

(٢١) النداء العاجل المشترك (JUA) 22/12/10، case No. BLR 1/2010 (انظر A/HRC/8/51، الصفحة ٢٢).

(٢٢) مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان)، "إيران: خبراء الأمم المتحدة المعنية قلقون بشأن منع النساء من الترشح للرئاسة وبشأن القيود المفروضة على الحرية"، نشرة صحفية، ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٣.

٣٦- ومع أن الدولة ليست هي وحدها من يمارس العنف على الصحفيين أثناء الانتخابات، فهي تتحمل دائماً مسؤولية ضمان سلامة جميع الصحفيين دائماً. وتخضع المؤسسات الإعلامية والصحفيون المستقلون في بعض البلدان للتهديد والتخويف من الجماعات المقاتلة أو الأحزاب السياسية التي تطلب تغطية رسائلها. ولا تقوم الدولة في العديد من الحالات باتخاذ التدابير الكافية لحماية الصحفيين من هذا النوع من المضايقات، بل تستجيب بتغريم وسائل الإعلام أو معاقبتها بشكل آخر على بث رسائل المنظمات المحظورة، رغم أنها أرغمت على القيام بذلك^(٢٣).

٣٧- وتحدث أيضاً الاعتداءات على الصحفيين، والناشطين، والمرشحين السياسيين والمجموعات السياسية في سياق التدابير الرامية إلى الحد من التمتع بحرية تكوين الجمعيات والتجمع خلال العمليات الانتخابية. ويبقى حظر الاحتجاجات والمظاهرات ومضايقة المتظاهرين وتخويفهم خلال العمليات الانتخابية من الوسائل الشائعة لإعاقة حرية التعبير عن الأفكار السياسية، وحرية إجراء النقاش السياسي العام. ويمكن أن تتخذ تلك القيود شكل عقوبات صارمة تفرض على المحتجين الذين لا يمتثلون للمتطلبات المعرب عنها^(٢٤). ويتخذ قمع الحق في التجمع السلمي خلال الفترة التي تسبق الانتخابات شكل الاعتقال التعسفي للمتظاهرين في بعض البلدان. وتقوم هذه الإجراءات بردع ممارسة حرية التعبير والتجمع من طرف الناشطين وأنصار المعارضة ومجموعات المجتمع المدني. ويمكن أيضاً أن تعيق متطلبات الموافقة المسبقة للحكومة على الاحتجاجات حرية ممارسة الحقوق من خلال تهيئة الظروف للرشوة والتلاعب.

باء- التدابير التنظيمية والقانونية التي تقيد حرية التعبير أو تقوضها

٣٨- وتتخذ القيود المفروضة على التعبير السياسي مجموعة متنوعة من الأشكال، من قوانين التشهير والقذف، إلى فرض الحظر الشامل على التعبير النقدي الموجه للسياسيين الممارسين للنشاط السياسي، إلى حظر المصادر والمنافذ الإعلامية ومواقع الإنترنت كلها - والتأثير ليس فقط على الأفراد أو الجماعات التي قد لا تحترمها، ولكن أيضاً على وسائل الإعلام أو على الوسطاء الذين يقومون بنشر التعبير السياسي المقيد، أو الذي يعتبر غير قانوني.

٣٩- وكثيراً ما تتخذ انتهاكات الحق في حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية شكلاً من أشكال تدخل الحكومة في المحتوى الإعلامي. ومن الشواغل الهامة في هذا الصدد اعتماد القوانين لمراقبة الخطاب السياسي أو تنظيمه مباشرة قبل الانتخابات وأثناءها. فقد ورد مثلاً أن سلسلة من

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، "تقرير عام ٢٠١٣ النهائي لبعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات"، متاح من: www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eu-eom-pakistan-2013-final-report_en.pdf

(٢٤) في أذربيجان، على سبيل المثال، فرضت التعديلات التي أدخلت على القانون المتعلق بحرية التجمع في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ على المتظاهرين غرامات قاسية وعقوبة السجن لمدة سنتين. انظر المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "خبراء الأمم المتحدة يحثون أذربيجان على الاعتراف بدور المدافعين عن الحقوق وتمكينه خلال الفترة المفضية إلى الانتخابات"، نشرة صحفية، ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣.

التدابير التشريعية التي اتخذتها أذربيجان، والتي تضمنت تجريم "القذف أو السب على الإنترنت" أدت إلى تقييد دور وسائط الإعلام خلال الفترة المفضية إلى انتخابات تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣^(٢٥). وتنشأ انتهاكات الحق في حرية التعبير أيضاً على نطاق أوسع عند تفسير القوانين القائمة أو تنفيذها من قبل الحكومة بشكل انتقائي لقمع أشكال محددة من أشكال المحتوى الإعلامي. وتكون القوانين الواسعة النطاق أكثر مما يلزم والتي تشمل آليات غير كافية للمساءلة والحماية من إساءة الاستخدام عرضة للتفسير والإنفاذ الانتقائي.

٤٠ - وتشهد التقارير الأخيرة على أن الدول تسعى أيضاً لتقييد حرية التعبير أثناء الانتخابات من خلال حظر الوصول إلى بعض المصادر والمنافذ الإعلامية، من خلال حجب المواقع الشبكية والمدونات الإلكترونية على سبيل المثال. وقد أبلغ المجتمع المدني عام ٢٠١٣ عن فرض قيود على شبكات توزيع الصحف الهامة وحجب المواقع على شبكة الإنترنت وفيسبوك ويوتيوب خلال الفترات المفضية إلى أربع انتخابات مختلفة. وانضم المقرر الخاص علناً إلى خبراء آخرين في الإشارة إلى قلقهم بشأن التقارير الواردة عن مضايقة المدافعين عن حقوق الإنسان والمحاوالات الرامية إلى إسكات وسائط الإعلام والمواقع على شبكة الإنترنت في ماليزيا قبل الانتخابات التي تقرر إجرائها في أيار/مايو ٢٠١٣^(٢٦). وعبر المقرر الخاص في آذار/مارس ٢٠١٤ عن قلقه الشديد إزاء التدابير التي اتخذتها الحكومة للحد من إمكانية الوصول إلى يوتيوب وتويتر قبل إجراء الانتخابات في تركيا^(٢٧).

جيم - انعدام البيئة التعددية السياسية والإعلامية

٤١ - يقوم الأداء الفعال للنظام السياسي الديمقراطي الحيوي على إدراك الدولة لمسؤوليتها في ضمان بيئة يمكن التعبير فيها عن مجموعة متنوعة من الآراء والأفكار السياسية ومناقشتها بحرية وصراحة. وبالتالي يعتمد إعمال الحق في حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية على تعزيز استقلال وسائط الإعلام وتنوعها وتعدد المرشحين السياسيين والجماعات السياسية، من خلال وسائل تمكن من اختبار الأفكار السياسية وتحليلها وإبلاغها للناخبين.

٤٢ - وتضطلع وسائط الإعلام بدور أساسي وحاسم في ضمان حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية وتيسيرها، فهي توفر منبراً لنقل الأفكار السياسية إذ إنها بمثابة قناة تربط الناخبين بممثلهم السياسيين؛ وهي تتولى تثقيف الناخبين والمرشحين بشأن انتماءاتهم، وبشأن العملية الانتخابية ذاتها؛ وتدقق في الوعود السياسية، وتختبر قوتها وصحتها؛ وتكفل المساءلة في العملية

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "ماليزيا: خبراء الأمم المتحدة المعنيون بالحقوق يدعون إلى حماية المنظمات غير الحكومية العاملة من أجل إجراء انتخابات حرة ونزيهة" نشرة صحفية، ٧ حزيران/يونيه ٢٠١٢.

(٢٧) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "تركيا: أولاً تويتر، والآن يوتيوب - خبراء الأمم المتحدة المعنيون بالحقوق قلقون بشأن محاولات تقييد الوصول قبل إجراء الانتخابات"، نشرة صحفية، ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٤.

الانتخابية من خلال التعبير عن الحالة المزاجية العامة للشعب، وتجري استطلاعات الرأي، وتدرس إجراءات الانتخابات وتحدد التأثير الذي لا موجب له على العملية الانتخابية. وإن السبيل الوحيد لضمان اضطلاع وسائل الإعلام بالمهام الأساسية على قدم المساواة ودون عراقيل هو أن يوفر لها حيز مستقل تقوم فيه بالنشر بحرية ودون خوف من الانتقام أو الهجوم.

٤٣- وتقوض تعددية العملية الانتخابية أيضاً بسبب غياب ضوابط تمويل الحملات السياسية والإنفاق عليها. وكما اعترفت بذلك اللجنة العالمية المعنية بالانتخابات والديمقراطية والأمن عام ٢٠١٢ (وهي مبادرة مشتركة بين المؤسسة كوفي عنان والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية) "يجعل التمويل السياسي الذي يفتقر إلى الضوابط الديمقراطية جوفاء وينزع عنها مكان قوتها الفريدة"^(٢٨). ويهيئ عدم وجود أنظمة لمراقبة تمويل الحملات والإنفاق الظروف في العديد من البلدان للأثرياء من الأفراد والجماعات لممارسة النفوذ والسلطة على المرشحين السياسيين والجماعات السياسية، ويوفر أفضلية غير متكافئة للمشاركين السياسيين الأثرياء. وعلاوة على ذلك، فإن جماعات الجريمة المنظمة قادرة على استغلال أنظمة التمويل السياسي غير الخاضعة للتنظيم وغير المطبقة لشراء النفوذ السياسي، بل وحتى الحماية.

٤٤- وقد اعترفت بعض السلطات مؤخراً بأن ممارسات تمويل الحملات الانتخابية غير المنظم هو بمثابة مساهم رئيسي في الفساد السياسي^(٢٩). وانتقدت بلدان مثل السويد وسويسرا بفعل غياب تنظيم التمويل السياسي على المستوى الوطني لديها، كما وضعت نظم تمويل الأحزاب السياسية في الدانمرك وألمانيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية أيضاً موضع الشك من قبل الدعاة إلى الشفافية^(٣٠). واعتبرت التقييمات التي تجريها مجموعة دول مجلس أوروبا لمكافحة الفساد بشأن أندورا والدانمرك ومالطة^(٣١) الثغرات القانونية التي تسمح بتمويل الأحزاب المجهولة والحملات الانتخابية، في مخالفة لتوصياتها المتعلقة بالشفافية على أنها من الشواغل^(٣٢).

(٢٨) اللجنة العالمية المعنية بالانتخابات والديمقراطية والأمن، "تعميق الديمقراطية: استراتيجية لتحسين نزاهة الانتخابات على الصعيد العالمي"، متاح من www.idea.int/publications/deepening-democracy/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=54594, p. 3

(٢٩) انظر، على سبيل المثال "لا تهمون الفساد، بل تصد له"، بيان الدكتور نعوزي أوكونجو - إيولا لدى تيديكس يوستون، متاح من www.modernghana.com/news/516652/1/dont-trivialise-corruption-tackle-it-dr-ngozi-okon.html

(٣٠) منظمة الشفافية الدولية، "المال والسياسة والسلطة: مخاطر الفساد في أوروبا"، p. 13 www.transparency.org/enis/report

(٣١) مجموعة دول مجلس أوروبا لمكافحة الفساد، تقرير الامتثال المؤقت المتعلق بالدانمرك (١٤-١٦ أيار/مايو ٢٠١٢) تقرير الامتثال الثاني المتعلق بمالطة (٢-٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣)، تقرير الامتثال المتعلق بأندورا (١٤-١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣).

(٣٢) انظر - www.independent.com.mt/articles/2014-01-26/news/maltas-compliance-with-political-finance-reforms-globally-unsatisfactory-3789389827

٤٥ - ويمكن أن يتسبب الافتقار إلى القوانين التي تنظم التمويل السياسي، والتي تتطلب الكشف الكامل عن المعلومات المتعلقة بسير عمل المنظمات السياسية أيضاً في الإيحاء بالفساد أو في ظهوره، مما يؤدي إلى انعدام الثقة العامة في العملية السياسية. وتبين البحوث أن أكثر من ٥٠ في المائة من الأشخاص في الغالبية العظمى من البلدان الأوروبية يعتقدون أن الأحزاب السياسية "فاسدة" أو "فاسدة للغاية" بسبب ممارسات التمويل غير المشروعة. وكثيراً ما يعجل تصور الفساد السياسي على نطاق واسع بفعل عدم تنظيم التمويل السياسي بظهور المظاهرات والاضطرابات خلال الفترة المفضية إلى الانتخابات^(٣٣).

سادساً- من أجل وضع إطار قانوني يحمي حرية التعبير في العمليات الانتخابية

٤٦ - من واجب الحكومة توفير البيئة التنظيمية التي تيسر مجموعة متنوعة من المراكز السياسية وكفالة حصول الناخبين على معلومات شاملة ودقيقة وموثوقة عن جميع الجوانب المتعلقة بالعملية الانتخابية. وقد يتطلب ذلك فرض لوائح تحدد القيود المفروضة على الحملات الانتخابية، والدعاية، والافتراء، والإنفاق والتمويل. ويجب أن تروم تلك القيود تحقيق الهدف المتمثل في توفير عملية انتخابية تتسم بالتعددية وتكافؤ الفرص يمكن للمجموعات السياسية أن تُبلغ أفكارها من خلالها، وأن تكون حماية وتعزيز حرية الرأي والتعبير في صميمها.

٤٧ - ويحاول المقرر الخاص في هذا الفرع أن يقدم الخطوط العريضة لركائز الإطار القانوني المنصف الذي يضمن حماية حرية الرأي والتعبير خلال العمليات الانتخابية. وهو يدرك، مع ذلك، أن تعددية النظم السياسية موجودة، ولا يسعى إلى تحديد الكيفية التي يمكن للدول أن تصمم من خلالها نظمها القانونية، بالمعنى المطلق. وهو يقترح ببساطة أنواع الأطر التنظيمية الأكثر ملاءمة لحماية حقوق الإنسان في سياق الاتصالات السياسية والعمليات الانتخابية.

ألف- تعزيز التعددية

١- الحملات السياسية والتعبير السياسي

٤٨ - يجب أن تتخذ الدول تدابير عامة لتشجيع عملية سياسية تتسم بالتنوع والتعددية ومن شأنها تقبل أيديولوجيات جميع الانتماءات السياسية. ومن العناصر الهامة التي تمكن من تحقيق ذلك ضمان وصول جميع أحزاب المرشحين السياسيين إلى وسائل الإعلام لأغراض الدعاية والإعلان. والحملات العامة هي أهم الوسائل التي تستخدمها الأحزاب السياسية ويستخدمها المرشحون لنشر برامجهم والتعبير عن آرائهم، وإيصال رسائلهم إلى الناخبين. وعامة ما تستخدم الحملات السياسية مجموعة متنوعة من الوسائل، من الكتيبات والملصقات والإرسال المباشر عن طريق البريد، إلى توجيه

(٣٣) منظمة الشفافية الدولية، "المال والسياسة والسلطة: مخاطر الفساد في أوروبا" (انظر الحاشية ٣٠).

الرسائل عن طريق الإذاعة والتلفزيون، وعلى الإنترنت ومن خلال وسائل الإعلام المطبوعة. ومن الأساسي أن تتاح جميع الوسائط لجميع المرشحين السياسيين والأحزاب السياسية من أجل ضمان عملية انتخابية تتسم بالمساواة والتعددية وتسهل التدفق الحر للمعلومات والأفكار.

٤٩- ومن العناصر الهامة للحملات السياسية خلال العمليات الانتخابية تمكين جميع الأحزاب والمرشحين من الوصول المباشر إلى وسائط الإعلام خلال فترات محددة. ويمكن وصول الأحزاب بصفة مباشرة إلى هيئات البث من إسماع أصواتها، في حين أن وسائط الإعلام تضطلع بدور جوهري في تيسير الحملات السياسية وتوفير تدقيق وتحليل المواقف السياسية. وقد وضعت الغالبية العظمى من الديمقراطيات الراسخة لوائح تنص على إمكانية وصول جميع المرشحين بصفة مباشرة إلى خدمات هيئات البث المملوكة ملكية عامة لفترات محددة وعلى قدم المساواة. وتشمل تلك الأحكام أيضاً في بعض الحالات الوصول إلى هيئات البث المملوكة ملكية خاصة^(٣٤). ويحدد ترتيب الوصول المباشر عموماً إما على أساس الأداء السابق لحزب أو مرشح معين، أو من خلال عملية الاقتراع. وتشمل المبادئ التوجيهية الخاصة بوسائط الإعلام الصادرة عن سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا^(٣٥) مبدأ الوصول العادل لجميع الأطراف الذين يخوضون الانتخابات إلى المنافذ الإعلامية، وهو ما كان يمثل أحد الشواغل الرئيسية^(٣٦).

٥٠- ومن الضروري أن تتمتع الأحزاب السياسية والمرشحون بحرية التعبير عن الأفكار وإبلاغ ما يرونه مناسباً من قضايا، من أجل حماية حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية. ويكتسي التعبير والوصول إلى المعلومات غير الخاضعين للتنظيم أكبر قدر من الأهمية خلال فترات التغيير السياسي، كما يمكن أن تمثل أي قيود مفروضة على التعبير السياسي تهديداً خطيراً للعملية الديمقراطية. وقد سبق للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن أشارت إلى القيود المفروضة على الخطاب السياسي، ولا سيما القيود المسبقة^(٣٧). وبناء على ذلك، لا ينبغي تنظيم الخطاب الانتخابي ولا تقييده، ما لم يندرج ضمن فهم معترف به للتعبير المقيد على النحو المعترف به بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد لاحظ فريق الأمم المتحدة الفني المعني بالاستفتاء في مالواي أنه من أجل ضمان التعبير السياسي الحر خلال العمليات الانتخابية، يجب أن يكون فرض أي قيود على حرية التعبير أمراً استثنائياً^(٣٨) ولا ينبغي أن تكون القيود غامضة جداً أو معرفة

(٣٤) انظر الحملة العالمية لحرية التعبير "حرية التعبير والانتخابات الأنغولية"، متاح من www.article19.org/data/files/pdfs/publications/angola-foe-elections.pdf

(٣٥) سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، المبادئ التوجيهية الخاصة بوسائط الإعلام (١٩٩٢)، الديباجة، الفقرة ٤.

(٣٦) انظر المرجع نفسه لا سيما، المبادئ التوجيهية ٢، ٤ و٧-١٠.

(٣٧) على سبيل المثال، قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن "حرية النقاش السياسي هي في صميم مفهوم المجتمع الديمقراطي... لينغنز ضد النمسا، الحكم الصادر في ٨ تموز/يوليه ١٩٨٦، الطلب رقم ٨٢/٩٨١٥ (انظر الحاشية ٧)، الفقرة ٤٢.

تعريفاً فضفاضاً، مما يترك هامشاً أوسع مما ينبغي لتقدير السلطات المسؤولة عن تطبيق القانون، لأن عدم اليقين بشأن حدودها القانونية له أثر مثبط على ممارسة ذلك الحق [حرية التعبير] وقد يشجع على التمييز عند تطبيق [القيود]"^(٣٨).

٥١ - وهناك طريقة أخرى تسعى من خلالها الأحزاب السياسية والمرشحون إلى نشر برامجهم وكسب الأصوات وهي شراء الدعاية السياسية. ويعتبر تنظيم الدعاية السياسية مسألة مثيرة للجدل. وفي حين يمكن أن تشكل الدعاية السياسية وسيلة هامة تمكن الأحزاب السياسية من تثقيف الناخبين، وخاصة منها تلك الأقل ظهوراً على المستوى العلني، فإن الدعاية السياسية غير المحدودة وغير المنظمة تزيد من الاعتماد على تمويل الحملات الانتخابية وتمنح مزايا غير عادلة للمرشحين السياسيين الممولين تمويلًا جيدًا.

٥٢ - وقد اتبعت الدول مجموعة من النهج تجاه الدعاية السياسية المدفوعة الأجر. وتشكل الإعلانات السياسية في بعض البلدان ركناً أساسياً من أركان العمليات السياسية ولا تكون منظمة تنظيمياً صارماً^(٣٩). أما بعض الدول الأخرى، ولا سيما تلك التي لها تاريخ طويل في مجال البث الإذاعي العام، فتفرض حظراً صريحاً على الإعلانات الانتخابية المدفوعة الأجر في الإذاعة والتلفزيون^(٤٠). وقد اتخذت بعض الأطر القانونية نهجاً وسطاً، حيث فرضت حدوداً مالية على الإنفاق على الإعلانات المدفوعة الأجر، مع وضع قواعد بشأن الأسعار العادلة وتوقيت الإعلانات ومدتها وحدولتها الزمنية^(٤١). وفي حالات أخرى، أُسندت إلى الهيئة الانتخابية ولاية تخصيص الدعاية الانتخابية من خلال توجيه الأموال العامة إلى مختلف المتنافسين حسب نتائج الانتخابات السابقة، مع الحد الأدنى المضمون لدعم الأحزاب الجديدة^(٤٢).

٥٣ - وغالباً ما يقول من يدعمون الدعاية السياسية المدفوعة الأجر وغير المنظمة أنها تمثل الضامن الأساسي لحرية التعبير في العمليات السياسية والانتخابية. ومع ذلك، قد تخلق الدعاية السياسية المدفوعة الأجر ظروف عمليات انتخابية غير متكافئة بتقديمها مزايا غير منصفة إلى بعض الأحزاب السياسية دون غيرها، وبزيادة الاعتماد على تمويل الحملات. وقد أقرت المحكمة الأوروبية

(٣٨) تقرير الفريق الأمم المتحدة الفني المعني بإجراء استفتاء حر ونزيه بشأن مسألة نظام الحزب الوحيد/تعدد الأحزاب في ملاوي (١٥-٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢)، الفقرة ٢٩.

(٣٩) هذا هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال. انظر مركز القانون والديمقراطية، "تنظيم الدعاية السياسية المدفوعة الأجر: دراسة استقصائية"، متاح من www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf.

(٤٠) هذا هو الحال مثلاً في المملكة المتحدة وفرنسا وأيرلندا وبلجيكا: انظر مركز القانون والديمقراطية، "تنظيم الدعاية السياسية المدفوعة الأجر: دراسة استقصائية" (انظر الحاشية ٣٩).

(٤١) هذا هو الحال على سبيل المثال، في بربادوس، وكندا، وبولندا: انظر مركز القانون والديمقراطية، "تنظيم الدعاية السياسية المدفوعة الأجر: دراسة استقصائية" (انظر الحاشية ٣٩).

(٤٢) هذا هو الحال في المكسيك.

لحقوق الإنسان بذلك مؤخراً، إذ أشارت إلى أن حظر الدعاية السياسية المدفوعة الأجر يشكل قيداً مبرراً للحق في حرية الرأي والتعبير لأنه يمكن أن يحمي من "حصول المجموعات المالية القوية التي تستفيد من خدمات وسائط الإعلام المؤثرة... على المزايا التنافسية في مجال الدعاية المدفوعة الأجر، وبالتالي تقليص النقاش الحر والتعددي، الذي تظل الحكومة هي ضامنته النهائي"^(٤٣).

٥٤- ولذلك ينبغي للحكومات النظر فيما إذا كانت الدعاية غير المدفوعة الأجر وغير المنظمة تؤدي إلى زعزعة العملية الانتخابية وإعاقة مشاركة بعض الأحزاب أو المرشحين في الحملات السياسية على قدم المساواة. وفي جميع الأحوال، ينبغي أن تُعرف الدعاية السياسية المدفوعة الأجر على أنها كذلك دائماً، وينبغي ألا تُقدم على أنها أخبار أو تغطية تحريرية.

٥٥- وتعد قدرة أي حزب سياسي على الحصول على الأموال لدعم مختلف التكاليف المتعلقة بالاتصالات السياسية والحملات الانتخابية بمثابة عامل حاسم إضافي يؤثر على قدرة الحزب على المشاركة الكاملة في الانتخابات، مما يجعله دعامة أساسية لضمان التعددية في العمليات السياسية والانتخابية. ويمكن أن يمنع الحزب السياسي بصفة غير مباشرة من المشاركة الكاملة في الانتخابات إذا لم يستطع الحصول على التمويل من مختلف المصادر. كما أن سوء تنظيم التمويل السياسي يمكن أن يقوض نزاهة الانتخابات إذ يُمكن الأفراد أو المجموعات من ممارسة تأثير غير مشروع على المرشحين السياسيين أو الأحزاب السياسية، ومن شأنه أن يسهل شراء الأصوات أو الرشوة. وبالمثل، يمكن للقيود التي تحد من سبل صرف الأحزاب السياسية للأموال التي حصلت عليها أن تعوق المشاركة الكاملة والحرّة في العمليات السياسية والانتخابية، في حين يفيد الإنفاق السياسي غير المحدود المرشحين والأحزاب الأكثر غنى ويقوض المساواة السياسية.

٢- تنوع وسائط الإعلام واستقلاليتها

٥٦- تتوقف تعددية العمليات الانتخابية على وجود مجموعة متنوعة من المصادر الإعلامية لنقل الأفكار وتثقيف الناخبين. ويقع على عاتق الدول الالتزام بضمان الحق في الحصول على المعلومات، مما يتطلب، في جملة أمور، تعزيز استقلالية وسائط الإعلام وتنوعها. وتوفر وسائط الإعلام للمرشحين منبراً للتعريف ببرامجهم ورسائلهم، وتحليل السياسات المقترحة، واستقراء العملية السياسية وضمان النزاهة، وإخضاع المرشحين وشاغلي المناصب للمساءلة. ولا يتأتى التكافؤ على صعيد الساحة الانتخابية من دون وسائط إعلام حرة وتعددية وغير مقيدة. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن تقوم الأطر القانونية الوطنية على فرضية أساسية مفادها أن وسائط الإعلام يجب أن تكون خالية من التأثير السياسي، ولا ينبغي أن تقيد أو تنظم، ولا سيما خلال العمليات الانتخابية. ويمكن القول أن التنظيم الذاتي هو أكثر الوسائل فعالية لضمان رقي وسائط الإعلام إلى مستوى معاييرها الأخلاقية دون التعرض للتأثير من قبل الحكومة.

(٤٣) قضية منظمة المدافعين عن الحيوان الدولية ضد المملكة المتحدة، الطلب رقم ٤٨٨٧٦/٢٢٠٨ نيسان/ أبريل ٢٠١٣، الفقرة [١١١].

٥٧- ومع ذلك، يجب تشجيع وسائط الإعلام على وضع آليات لكفالة تقييد جميع الجهات الفاعلة في وسائط الإعلام بالإبلاغ الموضوعي حسب ما تمليه أعلى المعايير الأخلاقية، وضمان المساواة في تغطية الأحزاب السياسية بطريقة تيسر تثقيف الناخبين على نطاق واسع وتكفل لجميع الأحزاب إسماع صوتها، على اختلاف انتماءاتها السياسية.

٥٨- وحين تكون وسائط الإعلام مملوكة للدولة، ينبغي أن تضمن الأطر القانونية الوطنية لجميع الأحزاب السياسية الوصول إليها والمعاملة المنصفة والعدالة. وحين يُسمح بالإعلانات السياسية المدفوعة الأجر، ينبغي أن تحدد وسائط الإعلام الخاصة نفس الأسعار لجميع الأحزاب والمرشحين دون تمييز^(٤٤). ولا ينبغي أن تُعامل الحكومة القائمة ولا المرشحون المحتملون للمناصب معاملة تفضيلية أو أن يحظوا بتغطية إعلامية أهم من اللازم.

٥٩- وتتحمل وسائط الإعلام العامة أو تلك المملوكة للدولة مسؤولية إضافية تتجلى في ضمان توفير التغطية للبرامج السياسية لجميع المرشحين والأحزاب على اختلاف انتماءاتهم السياسية. وعلاوة على ذلك، تضطلع وسائط الإعلام العامة بدور هام في ضمان التحليل النقدي وإتاحة وجهات النظر المناقضة. وقضت محاكم وطنية عديدة بأنه تقع على عاتق وسائط الإعلام التي تديرها الدولة مسؤولية نشر ردود منتقدي الحكومة على بيانات الحكومة بشأن القضايا المثيرة للجدل^(٤٥). فقد اعترفت المحكمة العليا في الهند، على سبيل المثال، بالحق في الرد على البيانات السياسية في أعمدة منشور مملوك للحكومة. ورأت المحكمة أنه من واجب وكالة تنتمي للقطاع العام تقوم بنشر جريدة حكومية، بالنظر إلى مركزها بوصفها أداة للحكومة، التزام الإنصاف تجاه قرائها، وطالبت بإتاحة وجهتي النظر على قرائها مهما كان عددهم محدوداً، لتمكينهم من استخلاص استنتاجاتهم^(٤٦). وتحدد المبادئ التوجيهية المتعلقة بوسائط الإعلام الصادرة عن سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أيضاً واجب التوازن والحياد بالتفصيل. وينص المبدأ التوجيهي ٨ على ما يلي: "ينبغي أن تمنح المنافذ الإعلامية للأحزاب والجماعات أو الأفراد الذين حُفرت آراؤهم أو شوهت من قبل منشور أو بث إذاعي أو تلفزي "حق الرد" في نفس المنفذ الإعلامي".

٦٠- ولا ينبغي أن يشمل أي إجراء تنظيمي يتطلب عدم الحياد هيئات البث المرخص لها، وينبغي ألا يهدف إلى تقييد مضمون المصادر الإعلامية المطبوعة أو الشبكية، التي ينبغي أن تكون متاحة كوسيلة من وسائل إبلاغ جميع وجهات النظر السياسية. والتنظيم الذاتي هو أنسب الوسائل التي تكفل قدرة الإعلام على الوفاء بواجبه الهام المتمثل في تيسير التدفق الحر للأفكار والاتصالات في جميع الأطياف السياسية. ويجب تمكين وسائط الإعلام من نشر أي بيان سياسي

(٤٤) اللجنة العالمية المعنية بالانتخابات والديمقراطية والأمن "إمكانية الوصول إلى وسائط الإعلام وحرية التعبير" متاح من www.idea.int/publications/ies/upload/10.%20Media%20access%20and%20freedom%20of%20expression.pdf

(٤٥) المبادئ التوجيهية للبث الانتخابي في الديمقراطيات الانتقالية (١٩٩٤، أعيد نشرها عام ١٩٩٧)، متاح من www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf

(٤٦) مانوجهاي شاه ضد الشركة الهندية للتأمين على الحياة 3 SCC 637 [1992].

أو خطاب انتخابي، بما فيها تلك التي تتضمن نقد الحكومة القائمة أو المرشحين المحتملين للمناصب^(٤٧). وبالمعنى الواسع، لا ينبغي أن تتحمل وسائل الإعلام مسؤولية نشر البيانات غير المشروعة دون مصادقة، أو أن تُمنع من نشر تلك البيانات؛ ويكتسي هذا المبدأ أهمية خاصة خلال العمليات الانتخابية بالنظر إلى ضرورة نشر المعلومات في حينها. ويشجع فرض المسؤولية على وسائل الإعلام الرقابة الذاتية من جانب وسائل الإعلام المملوكة ملكية خاصة والرقابة الحكومية الفعلية على وسائل الإعلام التي تتحكم فيها الحكومة^(٤٨).

باء- كفالة الشفافية

٦١- مما يكتسي أهمية بالغة أن أي إطار تنظيمي متعلق بالعمليات الانتخابية يجب أن يروم بالأساس تحقيق الشفافية في جميع جوانب الحياة السياسية والخطاب السياسي. وتكون العملية السياسية الشفافة قابلة للتدقيق من جانب الناخبين ووسائل الإعلام، وتمكن من مساءلة جميع الجهات الفاعلة في العملية، من المرشحين السياسيين، إلى هيئات البث العامة، إلى السلطات الانتخابية. ويمثل ذلك أكثر الوسائل نجاعة لضمان التعبير عن الآراء والأفكار وإبلاغها ومناقشتها والترويج لها بجرية وبشكل كامل خلال العمليات الانتخابية.

١- التمويل السياسي

٦٢- تمثل شفافية التمويل السياسي شرطاً مسبقاً حاسماً من شروط أي عملية ديمقراطية، ووسيلة أساسية تكفل حماية حقوق حرية التعبير حماية متكافئة. ويمكن أن يتأتى التمويل السياسي إما من التمويل الخاص، في شكل مساهمات الحملة الفردية أو من المساهمات المقدمة من القطاع الخاص، أو من التمويل العام، الذي تساهم فيه الحكومة. وتتركز الدول على نحو متزايد على تنظيم التمويل السياسي لكفالة الشفافية ومحاولة تحقيق تكافؤ الأحزاب السياسية في العملية الانتخابية^(٤٩). وهناك اتجاه العام نحو تقييد التمويل الخاص وحظر التبرعات المقدمة من الدول أو الشركات الأجنبية، والسلطات العامة، والأشخاص المجهولين. وهذا هو الحال بصفة خاصة بالنظر إلى زيادة التمويل المقدم من الأطراف الثالثة، حيث يقوم الأفراد أو المجموعات أو الكيانات المؤسسية في أغلب الأحيان بتنظيم الحملات لصالح أحزاب سياسية لا تربطها بها أية علاقة ظاهرياً أو ضد تلك الأحزاب^(٥٠). وفي حين يمكن أن يمثل التمويل المقدم من الأطراف الثالثة أداة

(٤٧) انظر الحملة العالمية لحرية التعبير "حرية التعبير والانتخابات في أنغولا" (انظر الحاشية ٣٥).

(٤٨) المبادئ التوجيهية للبث الانتخابي في الديمقراطيات الانتقالية (انظر الحاشية ٤٦)، الصفحة ٥٨.

(٤٩) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "الشفافية والنزاهة في التمويل السياسي"، متاح من

www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political

[.%20Finance.pdf](http://www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political)

(٥٠) المرجع نفسه.

مهمة تمكن مجموعات القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني من الترويج للمرشحين أو الأحزاب الذين قاموا باختيارهم، يمكن أيضاً أن يجعل معرفة جمهور الناخبين للمصالح التي تؤثر على الأحزاب السياسية والمرشحين أمراً عسيراً.

٦٣- وفي نفس الوقت، تتجه دول عديدة نحو زيادة التمويل العام للأحزاب السياسية من أجل تعزيز تكافؤ الفرص في العملية الانتخابية والحد من الاعتماد على التمويل المقدم من القطاع الخاص. ويكون ذلك في بعض البلدان على شكل تحويل الأموال المباشر دون فرض قيود على استخدامه؛ وفي بلدان أخرى، يشمل التمويل العام حرية الحصول على خدمات معينة من قبيل النقل، أو وسائل الإعلام أو الممتلكات الحكومية، أو الإعفاءات الضريبية على المساهمات المقدمة إلى الأحزاب السياسية^(٥١).

٦٤- وتمثل الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالتمويل السياسي عنصراً أساسياً لكفالة الإنصاف والنزاهة خلال الانتخابات. وقد اعتبرت اللجنة العالمية المعنية بالانتخابات والديمقراطية والأمن تنظيم التمويل السياسي غير الخاضع للمراقبة أو غير المفصح عنه أو المبهم على أنه تحد من التحديات الخمس التي يتعين تجاوزها من أجل إجراء انتخابات نزيهة^(٥٢). والدول الأطراف آخذة في تقييد كيفية إنفاق الأحزاب لأموالها، من أجل تخفيض تكاليف الانتخابات والتقليل إلى أدنى حد من احتمال تأثير لا مسوغ له من الجهات المانحة على المرشحين السياسيين. وتتطلب العديد من الدول أيضاً الكشف عن تقارير نفقات الأحزاب والمرشحين، من أجل تعزيز المراقبة العامة وتحقيق تصويت مستنير من قبل المواطنين. وينبغي أن يتسم تقديم التقارير المالية السياسية بالشمولية وأن يتم في الوقت المناسب، وأن تتاح التقارير للجمهور رهناً بفرض عقوبات صارمة على عدم كفاية الكشف أو على عدم تقديمه في الوقت المناسب.

٦٥- ويعد التمويل السياسي من الشواغل الرئيسية لحماية وتعزيز حرية الرأي والتعبير في العمليات الانتخابية والسياسية المعتبرة. وإن تقييد الإنفاق على الحملات وتهيئة عملية انتخابية متكافئة الفرص للمرشحين السياسيين والأحزاب السياسية أمر أساسي لكفالة وصول المواطنين إلى مجموعة متنوعة من الآراء والخيارات السياسية. وفي نفس الوقت، يمكن أن يكون توفير الدعم المالي لأحد الأحزاب السياسية في حد ذاته مظهراً من مظاهر التعبير السياسي. ولذلك، يجب أن تسعى كل دولة إلى تحقيق توازن دقيق يعكس القيم السياسية والأطر القانونية المحلية، مع احترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويتطلب ذلك، كحد أدنى، أن تضمن الدول استقلالية رصد التمويل السياسي ومراقبته، وبذل كل الجهود لضمان حظر استخدام الجريمة المنظمة لتمويل الحملات كوسيلة للحصول على التأثير السياسي.

(٥١) المرجع نفسه.

(٥٢) انظر اللجنة العالمية المعنية بالانتخابات والديمقراطية والأمن "تعميق الديمقراطية: وضع استراتيجية لتحسين نزاهة الانتخابات على الصعيد العالمي"، ٢٠١٢ (انظر الحاشية ٢٨).

٢- ملكية وسائط الإعلام والتأثير عليها

٦٦- تعتبر ملكية وسائط الإعلام والتأثير عليها من أسس الشفافية خلال العمليات الانتخابية. ويمثل التوطيد المتزايد لوسائط الإعلام في أيدي عدد من الشركات آخذ في الانخفاض مصدرًا من مصادر القلق البالغ في سياق الاتصالات السياسية. وبالنظر إلى أهمية الدور الذي تضطلع به وسائط الإعلام، يقوض ذلك الاحتكار اختلاف الرأي، ويزيد من احتمال خضوع المعلومات للمراقبة أو الرقابة، ويخلق فرصاً للرشوة أو التلاعب أو الاستغلال من قبل جماعات سياسية أو اجتماعية قوية. وعلاوة على ذلك، تصبح المصادر الإعلامية الوطنية أكثر فأكثر مملوكة للأجانب جزئياً أو كلياً. ومع أن الملكية الأجنبية للمنافذ الإعلامية، في حد ذاتها، لا تقوض قدرة مصادر وسائط الإعلام على تعزيز حرية الرأي والتعبير، فهي تلف هياكل النفوذ بالغموض وقد تؤدي إلى فقد الثقة لدى جمهور الناخبين.

٦٧- وتمكن الشفافية في ملكية وسائط الإعلام والقراء والمشاهدين والناخبين من فهم هياكل التأثير التي تقوم عليها الحملة والدعاية والمضمون التحريري التي كثيراً ما تحدد الخيارات السياسية. وينبغي للدول أن تجد طريقة للتشجيع على المزيد من الشفافية في ملكية وسائط الإعلام والتأثير عليها، إما من خلال السياسة التنظيمية أو من خلال عمليات التنظيم الذاتي التي تقودها الصناعة. ويحق للجمهور معرفة هويات الكيانات المؤسسية والأفراد الذين يمارسون تأثيراً على المصادر الإعلامية التي يعتمد عليها لنشر المعلومات خلال العمليات الانتخابية. ومع ذلك، لا ينبغي أن يستخدم اشتراط الشفافية في ملكية وسائط الإعلام الخاصة كوسيلة للترخيص لوسائط الإعلام بحكم الأمر الواقع.

٦٨- وبالإضافة إلى تشجيع الدول لتنوع ملكية وسائط الإعلام وجعل التمويل ووسائل التأثير على الهياكل يتسمان بالشفافية، ينبغي أن تكفل تعزيز وعي الجمهور بأهمية فهم كيفية تمويل منافذ الإعلام، وتشجيع التفكير النقدي بشأن طريقة وضع المحتوى التحريري ومدى تمثيله لقناعات مالكي وسائط الإعلام أو تحيزهم.

جيم- تعزيز المساءلة

٦٩- يتجلى السبيل الوحيد حتى تكفل الدول التمتع بحرية الرأي والتعبير وحمايتها خلال العمليات الانتخابية في ضمان توفر آليات الرصد، وتسجيل انتهاكات حقوق حرية التعبير والتصدي لها وتوفير سبل الانتصاف.

١- الإنصاف من الاعتداءات التي تطل الصحفيين، والناشطين، والمرشحين السياسيين

٧٠- يجب أن يحظر القانون ممارسة التحرش، والعنف أو التهديد على الصحفيين والمدونين وغيرهم من أعضاء وسائط الإعلام، والناشطين أو المرشحين السياسيين أو الأحزاب السياسية، رهنًا بفرض عقوبات جنائية. وقد أقر مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٢/٢١ بشأن سلامة الصحفيين،

أنه يجب على الدول أن تضمن المساءلة من خلال إجراء تحقيقات محايدة، وسريعة وفعالة بشأن مثل تلك الأفعال ومحكمة المسؤولين عنها، فضلاً عن ضمان وصول الضحايا إلى سبل الانتصاف المناسبة. وتشكل آليات المساءلة السبيل الوحيد لضمان عدم حدوث اعتداءات مماثلة مع الإفلات من العقاب، مما يقوض ليس حرية التعبير عن الحقوق فقط، بل وحتى نزاهة العملية الانتخابية. كما ينبغي أن تكفل الدول حماية الأطر القانونية للحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات خلال العمليات الانتخابية، وينبغي أن تزيل أية حواجز عملية تحول دون تنظيم الاحتجاجات والمظاهرات.

٢- اللجان الانتخابية

٧١- تطلع اللجان الانتخابية في العديد من الدول بعدد من المسؤوليات التي تشكل ضماناً أساسية ضد انتهاكات الحق في حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية. وتشمل تلك المسؤوليات مراقبة الانتخابات، وتنظيم التمويل السياسي وإتاحة الوصول المباشر إلى وسائل البث العام ورصد والخطاب السياسي. ومع ذلك، فإنه غالباً ما تفتقر اللجان الانتخابية إلى الموارد الكافية وإلى الولاية التنظيمية اللازمة وإلى صلاحيات الإنفاذ للوفاء بالمسؤوليات وضمان المساءلة والشفافية في العملية الانتخابية. وحتى تكفل الدول أن تشكل اللجان الانتخابية جزءاً لا يتجزأ من العملية الديمقراطية الحرة والعادلة والخاضعة للمساءلة، ينبغي لها أن تكفل منحها ما يكفي من الموارد المالية والبشرية، وسلطات الإنفاذ، حتى تطلع بواجباتها بفعالية وكفاءة.

٣- استطلاعات الرأي

٧٢- يمكن أن تكون استطلاعات الرأي مصدراً هاماً للمساءلة من خلال توفير المعلومات للناخبين وتنقيحهم بشأن المشهد السياسي ووضع العملية الانتخابية في سياقها. بيد أن البعض يدافع بأن استطلاعات الرأي يمكنها أيضاً أن تؤثر على نمط التصويت في الدوائر الانتخابية انطلاقاً من آراء قطاع مجتمعي صغير وغير تمثيلي. وعندما تُجرى استطلاعات الرأي من قبل وسائل الإعلام التابعة للكيانات المؤسسية، يسود تخوف من أنها قد تسمح للقطاع الخاص بالتأثير على نتائج العمليات الانتخابية.

٧٣- وتحمل المخاوف المتعلقة بإمكانية التلاعب باستطلاعات الرأي للتأثير في العمليات الانتخابية بعض الدول على تقييد نشر نتائج الاقتراعات خلال الفترات القصيرة المفضية إلى الانتخابات؛ وتتراوح تلك الفترات بصفة عامة بين ٢٤ ساعة و٣٦ ساعة. وهي تبرر ذلك التقييد في بعض الأحيان بالقدرة المحدودة على التحقق من المنهجية التي تستخدمها وكالة الاستطلاع قبل إجراء الانتخاب. ولضمان الشفافية وتجنب سوء استخدام استطلاعات الرأي، اعتمدت بعض البلدان شروطاً متعلقة بالكشف عن المنهجية المستخدمة في عمليات استطلاع الرأي.

٧٤- ويتسم الاستطلاع عند الخروج، حيث يستطلع الناخبون عند خروجهم من صناديق الاقتراع، بالمجازفة أيضاً عندما يتم الإبلاغ عن نتائجه حين يجري عد الأصوات. وبالتالي، فإن بلداناً عديدة تمنع نشر الاستطلاعات عند الخروج حتى نهاية التصويت.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٥- تضطلع حرية التعبير بدور محوري في ضمان انفتاح العمليات السياسية وحريتها ونزاهتها، وبالتالي كفالة الأداء الفعال للديمقراطية. ولا يمكن أن يتحقق الحق في المشاركة في الحياة العامة بالكامل دون كفالة الحق في حرية الرأي والتعبير بجميع أبعاده. ويصبح تحقيق الانتخابات الحرة أمراً مستحيلاً إذا لم يكن بوسع المرشحين والأحزاب السياسية الترويج لأفكارهم بحرية، أو إذا لم تتمكن وسائل الإعلام من العمل بسلامة واستقلالية.

٧٦- وخلال العمليات الانتخابية، يجب على الدول أن تكفل الحق في حرية التعبير للمرشحين السياسيين وأنصارهم، وجماعات المعارضة وجماعات الضغط السياسي وجميع أطراف الفاعلين في وسائل الإعلام، من وسائل الإعلام الإخبارية إلى المدونين، والمعلقين والمحللين. ويجب ألا تعوق القيود التي تحول دون التبادل السلس للآراء الاتصالات السياسية، سواء اتخذت تلك القيود شكل حظر صريح لبعض المواقف السياسية، أو كانت بمثابة حدود "تثبط" التعبير عن آراء الجماعات السياسية بصفة غير مباشرة، مثل الرقابة على المحتوى الإعلامي أو على المظاهرات العامة. وفي نفس الوقت، يقوض غياب إطار تنظيمي لمراقبة التمويل والإنفاق السياسي أو لضمان المساءلة عن انتهاكات الحقوق وإتاحة سبل الإنصاف قدرة الناخبين والمجموعات السياسية ووسائل الإعلام على ممارسة الحق في حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية.

٧٧- ولا ينبغي أن يساء فهم الدعوة إلى النقاش السياسي الصريح وتفهم على أنها دعوة إلى حملات سياسية لا تحكمها أية ضوابط. ويكتسي التنظيم الملائم للاتصالات السياسية أهمية بالغة لضمان مجال عادل ومنصف للحوار العام والحصول على المعلومات. ويجب ألا يحكم الانتخابات في المجتمع الديمقراطي منطق السوق، مع تحكم الجهات التي تتمتع بفرص أكبر للحصول على الدعم المالي في النقاش العام من خلال إمكانية حصولها غير المتناسب على الدعاية والإعلام.

٧٨- وتشير الأمثلة المستقاة من جميع أنحاء العالم إلى أن تنظيم الاتصالات السياسية والانتخابية يمكن أن يعزز التمتع بحقوق حرية التعبير خلال العمليات السياسية أو يقوضها. ولذلك، يجب على الدول أن تقيّم أثر كل قاعدة بعناية، وتضمن إقامة التوازن العادل عند توفير البيئة الهيكلية التي من شأنها تعزيز حرية التعبير دون إعاقة استقلالية دور وسائل الإعلام أو محتوى التعبير السياسي. ولضمان ترجمة القواعد إلى ممارسة عملية على نحو ملائم، من الأهمية بمكان أن تتمتع الكيانات القضائية والسلطات الانتخابية المكلفة بالإشراف على احترام الحق في حرية التعبير في العمليات الانتخابية بالاستقلالية التامة وأن توفر لها الموارد الكافية لتنفيذ ولاياتها في الوقت المناسب وبفعالية. كما ينبغي للدول أن تتخذ التدابير الرامية إلى منع الخطاب الذي يشكل تحريضاً على الكراهية والعداء والتمييز والعنف.

- ٧٩- وفي حين أن الإطار الدولي لحقوق الإنسان لا يتضمن أية توصيات بشأن اللوائح التنظيمية الوطنية المتعلقة بتنظيم الاتصالات السياسية والانتخابية، فإنه يقدم مبادئ توجيهية واضحة جداً ينبغي أن تحدد إطار وضع جميع اللوائح وتنفيذها. ويؤكد المقرر الخاص أنه بالإضافة إلى قيام الدول بتعزيز البيئة المناسبة للعمل الذي تضطلع به وسائط الإعلام، ينبغي لها أن تسعى أيضاً إلى ضمان تحقيق المبادئ الثلاثة الرئيسية المتمثلة في التعددية والشفافية والمساءلة، ضماناً لحماية وتعزيز حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية.
- ٨٠- وعلى هذا الأساس، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية.

ألف- تعزيز التعددية

- ٨١- ينبغي للدول أن تقوم بما يلي لكفالة عملية سياسية متنوعة وتعددية وحاضنة للمرشحين والأحزاب على اختلاف انتماءاتهم السياسية:
- (أ) إزالة أي تنظيم أو قيود يفرضان على الخطاب والتعبير السياسيين، خارج نطاق التفاهم المعترف به على القيود المسموح بفرضها على حرية التعبير، على النحو الوارد في القانون الدولي لحقوق الإنسان؛
- (ب) إزالة أي قيود أو لوائح من شأنها أن تعرض وسائط الإعلام للتأثير السياسي أو أن تعرض للخطر الدور الحيوي الذي تضطلع به في مجال الرقابة العامة؛ واتخاذ الإجراءات المناسب، بما يتفق مع معايير حقوق الإنسان ذات الصلة، لتعزيز تنوع وسائط الإعلام ومنع هيمنة أو تركيز وسائط الإعلام على نحو لا لزوم له؛
- (ج) اتخاذ التدابير اللازمة لكفالة إتاحة الوصول المباشر إلى خدمات الإعلام المملوكة للدولة لجميع المرشحين والأحزاب السياسية لأوقات محددة وعلى قدم المساواة، مع تحديد شروط الوصول إليها إما على أساس الأداء السابق لحزب ما أو لمرشح ما أو من خلال عملية الاقتراع، وأن يعاملوا معاملة منصفة وعادلة من قبل تلك الخدمات؛
- (د) إجراء تقييم دائم لأثر التمويل الخاص للاتصالات السياسية في تعزيز النقاش التعددي؛ والنظر في اعتماد حد أقصى للتبرعات الموجهة للحملات السياسية من أجل منع الاختلالات المالية من زعزعة استقرار العملية الانتخابية ومن الحد على نحو غير متكافئ من مشاركة بعض الأحزاب أو المرشحين في الحملات السياسية.

باء- كفالة الشفافية

- ٨٢- تتطلب الالتزامات بتعزيز التمتع بالحق في حرية الرأي والتعبير من الدول أن تكفل الشفافية في جميع جوانب العمليات السياسية والانتخابية، ولا سيما أن تضع التدابير الرامية إلى ما يلي:
- (أ) وضع اللوائح التي تشترط تقديم تقارير مالية دورية من قبل الأحزاب والمنظمات السياسية والمرشحين، تنطوي على الكشف الكامل عن جميع الموارد

المحصلة، سواء في شكل نقدي أو عيني، ومصدرها، وجميع النفقات، من أجل تعزيز المراقبة العامة والتصويت المستنير من قبل المواطنين. وينبغي أن تكون التقارير المالية السياسية شاملة، وأن تقدم في الوقت المناسب، وتكون متاحة للجمهور، رهنأً بفرض عقوبات صارمة على عدم كفاية الكشف أو على عدم التقديم في الوقت المناسب؛

(ب) اتخاذ التدابير اللازمة لكفالة اعتبار الدعاية السياسية المدفوعة الأجر على أنها كذلك في جميع الظروف، وألا تُقدم على أنها أخبار أو تغطية تحريرية، وأن يكون مصدر دعمها المالي واضحاً؛

(ج) ضمان الإشراف على تنفيذ لوائح التمويل السياسي، ورصده وفرضه من قبل السلطات الانتخابية والجهاز القضائي وغيرهما من الهيئات المستقلة؛

(د) اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الأشخاص الضالعين في الأنشطة الإجرامية من استخدام تمويل الحملات كوسيلة للحصول على النفوذ السياسي؛

(هـ) تعزيز الشفافية بشأن ملكية وسائط الإعلام، والإعلان عن هوية مالكيها ومدى تمثيلها لقناعاتهم أو تحيزهم؛

(و) كفالة وجود قدر كاف من الشفافية بشأن وسائل استطلاعات الرأي ومنهجيتها؛ والنظر في حظر نشر نتائج الاستطلاع من ٢٤ إلى ٣٦ ساعة قبل التصويت.

جيم - كفالة المساءلة

٨٣- تمثل آليات المساءلة وسيلة حاسمة لضمان تطبيق الأطر التنظيمية وتصحيح إساءة استعمال السلطة. والإفلات من العقاب هو أحد الأسباب الجذرية لانعدام الأمان الذي يواجهه الصحفيون. وينبغي للدول أن تقوم بما يلي، في إطار تعزيز حرية التعبير خلال العمليات الانتخابية:

(أ) كفالة منح السلطات الانتخابية أو هيئات الرقابة المستقلة ما يكفي من الموارد المالية والبشرية وسلطات الإنفاذ للاضطلاع بواجباتها بفعالية، مع إخضاع جميع الكيانات السياسية للمساءلة عن المخالفات، بما في ذلك جميع أشكال إساءة استعمال السلطة السياسية والاقتصادية؛

(ب) ضمان سلامة الصحفيين والعاملين في وسائط الإعلام؛ ويجب اعتماد التدابير التشريعية والسياساتية لمنع الاعتداءات على الصحفيين والقضاء على الإفلات من العقاب فيما يتعلق بحوادث العنف والترهيب؛

(ج) دعوة الصحفيين ووسائط الإعلام إلى التماس أعلى مستوى من المعايير المهنية والأخلاقية من خلال تشجيع التنظيم الذاتي.