مجلة جامعة الملك سعود، م ٣، العلوم الإدارية (١)، ص ص ١١٧ - ١٤٣ (١٤١١هـ / ١٩٩١م)

الجـزاءات الإداريـة التي يمكن فرضهـا بحق الصحف بمـوجب قوانـين المطبوعات والنشر في دول مجلس التعاون

إحسـان هنـدي
كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة
(قدم للنشر في ٩/٤/١٤١٠هـ وقبل للنشر في ٥/٩/١٤١٠هـ)

ملخص البحث . إن مسـاءلـة الصحف التي ترتكب مخالفـة من مخالفات النشر يمكن أن تتم ضمن أسلوبين: أسلوب (العقوبات القضائية) من جهة، وأسلوب (الجزاءات الإدارية) من جهة ثانية.

والعقوبات القضائية تفرضها المحاكم ذات الصلاحية حصرًا. وهي تنصب على الصحف (حجز، مصادرة، تعطيل مؤقت، إلغاء ترخيص)، أو على الأشخاص القائمين على إدارتها وتحريرها (حبس، غرامة مالية، حكم بالتعويض). وأما الجزاءات الإدارية فتفرضها الإدارة ممثلة بإدارة المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام، وزير الإعلام، مجلس الوزراء، وتنصب على الصحف حصرًا (حجز، مصادرة، تعطيل . . .) ولا يمكن أن تمسّ القائمين عليها مباشرةً بالحبس أو الغرامة.

ويمكننـا تقسيم الجـزاءات الإدارية هذه إلى جزاءات إدارية بسيطة (وهي الإخطار أو الإنذار، والضبط والحجز، والمصادرة، ومنع الإدخال، ومنع التداول)، وجزاءات إدارية قاسية (وهي الإيقاف عن الصدور، والتعطيل الإداري، و تجميد الترخيص، وسحب الترخيص، وإلغاء الترخيص بما فيه بعض حالات إلغاء الترخيص بقوة القانون).

وهناك كثير من أوجه التشابه بين هذه الجزاءات الإدارية جميعًا، ولكن هناك فروقًا دقيقة يستحسن الانتباه إليها فيما بين (الإخطار والإنذار) من جهة أولى، (والحجز والمصادرة) من جهة ثانية، و(الإيقاف عن الصدور والتعطيل الإداري) من جهة ثالثة، و(إلغاء الترخيص وتجميد الترخيص وسحب الترخيص) من جهة رابعة. كما يستحسن التمييز بين ثلاث حالات من الإلغاء وهي (الإلغاء القضائي) و(الإلغاء كجزاء إداري) و(الإلغاء بقوة القانون).

وإذا كانت هذه الدراسة لم توف جميع هذه الأنواع حقها من البحث والتمحيص، فأملنا أن نعود إلى بحثها إفراديًا بشكل مفصّلٍ ووافٍ في المستقبل القريب إن شاء الله.

مقدمة

كنا قد ألمحنا، ضمن بحث نشرناه في واحدة من الدوريات الخليجية[١] إلى الواجب الذي تلقيه قوانين المطبوعات والنشر على عاتق الصحف خاصة، وبقية وسائط المطبوعات والنشر عامة.(١) بموجب الامتناع عن نشر أي مسألة من المسائل المحظور نشرها بموجب هذه القوانين أو الأنظمة واللوائح المكملة لها، والتي تستهدف عادة حماية الدولة والدين والأخلاق والمجتمع والصحة العامة من أي تأثير ضار يحدثه هذا النشر.

فإذا تجاهلت إحدى الصحف الوطنية أو الأجنبية هذا الواجب ونشرت مسألة من المسائل التي حظر عليها القانون نشرها، سواء أكان ذلك على شكل نبأ أو تحقيق أو مقال أو صورة فوتوغرافية أو رسم كاريكاتوري... فإنها تكون بذلك قد ارتكبت جريمة من جرائم النشر التي يمكن تسميتها أيضًا «جرائم الصحافة».(٢)

ويعاقب على جرائم النشر أو جرائم الصحافة هذه، سواء كانت من درجة المخالفات أو الجنح أو الجنايات، بواحد من الأسلوبين التاليين أو بهما معًا، وهذان الأسلوبان هما: العقوبات القضائية من جهة، والجزاءات الإدارية من جهة ثانية.

العقوبات القضائية

هي إجراءات عقابية تفرضها المحاكم المختصة استنادًا لمعطيات قانون المطبوعات والنشر والتشريعات العقابية الأخرى (مثل قانون العقوبات) وتكون إما عقوبات أصلية كالحبس والغرامات المالية، وإما عقوبات تكميلية إضافية مثل مصادرة أعداد الصحيفة أو الحكم بتعطيلها مؤقتًا، أو إلغاء ترخيصها نهائيًا.

---

(١) بقية وسائط المطبوعات والنشر مثل: وكالات الأنباء، وكالات الإعلان، أشرطة السينما والفيديو والكاسيت... الخ.

(٢) إن تسمية جرائم الصحافة "les delits de press" هي التي تبناها القانون الفرنسي لعام ١٨٨١م وبعض القوانين التي أخذت عنه.

والمثال على هذا النوع من العقوبات القضائية ما جاء في المادة ٨٩ من قانون المطبوعات والنشر لدولة الإمارات العربية المتحدة[٢] التي تنص كما يلي: «كل مخالفة لحكم المادة ٧٠ من هذا القانون، يعاقب مرتكبها بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، وبالغرامة التي لا تقل عن خمسة آلاف درهم ولا تزيد على عشرين ألف درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين. ويحكم بالعقوبة المنصوص عليها في الفقرة السابقة على رئيس تحرير الصحيفة. وللمحكمة فضلاً عن العقوبة المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين أن تقضي بتعطيل الصحيفة مدة لا تزيد على ستة أشهر».

فهذه المادة تقضي، كما نرى، بعقوبة أصلية هي الحبس أو الغرامة على رئيس التحرير، كما تقضي بعقوبة تكميلية تنصب على الصحيفة نفسها وهي الحكم بتعطيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر في حالة ارتكابها لجرم مخالفة المادة ٧٠ من القانون التي تقضي بعدم جواز التعرض لرئيس الدولة ولبقية حكام الإمارات بالنقد.

وقد نصت جميع قوانين المطبوعات والنشر المطبقة في أقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية على عقوبات قضائية يمكن أن يتعرض لها المسؤولون عن ارتكاب جريمة من جرائم النشر(٣) (بصرف النظر عن العقوبات التي يمكن أن يتعرضوا لها بموجب قانون الجزاء).

وإن فَرض واحدة من هذه العقوبات القضائية لا يمكن أن يتم طبعًا إلا بعد رفع دعوى قضائية أمام المحكمة المختصة(٤) من قبل النيابة العامة أو الشخص المتضرر، بحسب الحالة، وهذا ما يستغرق فترة من الزمن قد تكون أطول مما ينبغي، ولهذا كثيرًا ما تضطر الإدارة لاستخدام حقها في فرض «جزاءات إدارية» مباشرة على الصحف المخالفة بدلاً من إحالتها إلى القضاء وانتظار نتيجة الحكم مدة طويلة، وأحيانًا يتم فرض أحد هذه الجزاءات إلى جانب إحالة المسؤولين عن الصحيفة المخالفة إلى القضاء.

(٣) انظر [٢، المواد ٨٦ ـ ١٠٣ و٣، المواد ٤٠ ـ ٤٥ و٤، المادة ٣٨ و٥، المواد ١٥، ٢٤، ٣٦، ٥٥، ٥٩ و٦، المواد ٦٦ ـ ٩٢ و٧، المواد ٢٨ ـ ٣٦].

(٤) هي محكمة أبوظبي البدائية الاتحادية في دولة الإمارات، والمحكمة الكبرى في البحرين، والمحكمة الجزائية الكبرى في قطر، ودائرة الجنايات في المحكمة الكلية بالكويت...

الجزاءات الإدارية

هي تدابير رادعة تنصب على المؤسسة الصحفية لا على الأشخاص الذين يديرونها، وهي لا ترقى إلى مرتبة العقوبات القضائية، من حيث إنها لا يمكن أن تشمل الحبس أو الغرامة المالية في أي حال من الأحوال.[٥] ويمكننا في هذا المجال أن نصنف هذه الجزاءات الإدارية ضمن فئتين: (الجزاءات البسيطة) و(الجزاءات القاسية أو الشديدة)، وسنتكلم عن كل فئة من هاتين الفئتين ضمن فصل مستقل من فصول هذه الدراسة.

الفصل الأول
الجزاءات الإدارية البسيطة

تتصف هذه الفئة من الجزاءات جميعًا بأنها جزاءات خفيفة غالبًا ما يتم فرضها بحق الصحف التي ترتكب مخالفة بسيطة أو متوسطة الخطورة لأول مرة، وذلك بكتاب خطي يتم توجيهه إلى المسؤول عن الصحيفة بتوقيع من الوزير المختص (وزير الإعلام والثقافة) أو وكيل الوزارة المفوض بذلك. ويمكننا تصنيف هذه الجزاءات بحسب تسلسلها في الشدة كما يلي: الإشعار أو الإخطار ـ الإنذار ـ منع إتمام الطبع ـ منع التداول ـ الضبط والحجز والمصادرة.

أولاً: الإشعار أو الإخطار

هو كتاب خطي رسمي توجهه وزارة الإعلام أو إحدى دوائرها المختصة، إلى الصحيفة المخالفة للقانون. ونجد هذا بشكل خاص في حال نقص مبلغ التأمين المالي الذي يوجب القانون على الصحيفة أن تودعه في مصرف معتمد عند بدء الصدور[٦] فإذا حصلت استقطاعات على هذا المبلغ تنفيذًا لأحكام بالتعويض تعرضت لها الصحيفة، أو غرامات مالية فرضت بحقها، وجب على المسؤولين عنها في هذه الحالة دفع ما نقص من مبلغ التأمين ضمن مهلة معيّنة يحددها القانون:

١) **فالقانون البحريني**، على سبيل المثال، يسمي هذا الإجراء «إشعارًا» وعلى الإدارة المختصة توجيهه إلى مالك الصحيفة بالبريد المسجل، ويفرض على وزير الإعلام

(٥) في هذا ضمانة للصحف وللقائمين عليها معًا.

(٦) تحدد هذا المبلغ المادة ٣٤ في قانون دولة الإمارات، والمادة ٢٦ في قانون دولة البحرين، والمادة ٥ في قانون دولة قطر، والمادة ١٨ في القانون الكويتي.

إيقاف الصحيفة عن الصدور في حال عدم دفع المبلغ المطلوب في الإشعار خلال مهلة خمسة عشر يومًا من تاريخه، أو في حال عدم كفاية مبلغ التأمين الإجمالي لأداء المبالغ التي حكم بها على الصحيفة وذلك حتى تمام الأداء [٣، المادة ٢٦].

والمثال على الفرضية الأولى ما لو نقص مبلغ التأمين ـ وهو خمسة آلاف دينار بحريني للجريدة السياسية ـ نتيجة لغرامة بقيمة ألف دينار فرضتها المحكمة المختصة بحقها، فعندها على الوزير توجيه «إشعار» إلى هذه الجريدة بالبريد المسجل بوجوب إكمال مبلغ التأمين إلى الحد الذي عيّنه القانون ضمن مهلة خمسة عشر يومًا، وإلا وجب إيقاف صدور هذه الجريدة بقوة القانون [٣، مادة ٢٦، فقرة ٢].

والمثال على الفرضية الثانية ما لو صدرت أحكام بالتعويض أو غرامات بحق الصحيفة تستهلك مبلغ التأمين بكامله، أو جملة ما بقي منه، فعندها يجب وقف صدورها حتى تمام أداء مبالغ الأحكام بالتعويض والغرامات من جهة، وإكمال مبلغ التأمين إلى الحد الذي عينه القانون من جهة ثانية.

٢) **ويتبنى القانون الكويتي للمطبوعات والنشر** (القانون رقم ٣ لعام ١٩٦١) في هذا المجال تسمية «الإشعار» أيضًا، حيث يوجب على صاحب الجريدة إكمال مبلغ التأمين إلى الحد المقرر بالقانون، ولكنه يختصر مهلة الدفع إلى خمسة أيام فقط من تاريخ تلقي هذا الإشعار [٧، المادة ١٨].

٣) **ويستخدم القانون القطري للمطبوعات والنشر** (القانون رقم ٨ لعام ١٩٧٩) تعبيراً آخر في هذا المجال وهو «الإخطار»، حيث تقضي المادة السادسة منه بأنه على صاحب المطبوعة الصحفية واجب إكمال مبلغ التأمين المحدد في المادة الخامسة خلال ثمانية أيام من تاريخ تسلمه إخطارًا من إدارة المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام بوجوب السداد.

٤) **وأما قانون دولة الإمارات** (القانون رقم ١٥ لعام ١٩٨٠) فيمزج مزجًا مؤسفًا بين التعابير، حيث يستخدم في هذا السياق تعبير «الإنذار» ويوجب على صاحب الصحيفة

وفي رأينا أن تعبير «**المطبوع**» هنا يجب أن نفسره حسب المعنى الواسع (lato sensu) للكلمة بشكل يشمل به جميع أنواع المطبوعات من كتب ودوريات (جرائد، مجلات، نشرات دورية) ونشرات غير دورية، وبهذا يمكن اعتبار «منع إتمام الطبع» بمثابةجزاء إداري يتم فرضه من قبل وزارة الإعلام بحق الصحيفة التي ارتكبت مخالفة ما لقانون المطبوعات والنشر، أو في سبيلها لارتكاب مثل هذه المخالفة في حال السماح لها بإتمام عملية الطبع.

الرقابة اللاحقة على الطبع

وتجرى على المواد التي تنشرها الصحف بعد إتمام طبعها. والمثال على ذلك ما نصت عليه المادة ٣٥/مكرر من **قانون المطبوعات الكويتي** لعام ١٩٦١، بعد تعديله بالأمر بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٦، حيث تقول: «يجوز لوزير الإعلام أن يخضع المطبوعات الدورية للرقابة المسبقة على النشر، ويحظر نشر ما أمرت الجهة القائمة على الرقابة بمنع نشره». (٩)

فإذا قامت إحدى الصحف بمخالفة هذا الحظر فإنها تتعرض للمنع بعد إتمام الطبع، وهذا ما يقودنا لبحث «منع التداول».

رابعًا: منع التداول

معنى التداول بشكل عام «إيصال محتوى المطبوع إلى علم الجمهور وذلك ببيع هذا المطبوع أو توزيعه أو نشره في داخل البلد».

١) وتنص المادة ٢٠ من **قانون دولة الإمارات** في هذا المجال على أنه «للوزير أن يمنع أي مطبوع دوريًا كان أو غير دوري من الدخول إلى البلاد أو التداول فيها. إذا كان المطبوع يتضمن أمرًا من الأمور المحظور نشرها وفقًا لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر». (١٠)

---

(٩) انظر نص التعديلات التي جرب على قانون المطبوعات والنشر الكويتي لعام ١٩٦١م في ص ص ٢٤٢ - ٤٤.

(١٠) ينطبق هذا على جميع التشريعات الأخرى ذات الصفة الجزائية التي تحظر نشر بعض الأمور.

والملاحظ هنا أن قانون دولة الإمارات قد ساوى بين تدبيري «منع الدخول» و«منع التداول» علمًا بأن الأول لا ينطبق إلا على الصحف الأجنبية بينما الثاني يشمل الصحف الأجنبية والوطنية على حد سواء.

وهكذا يمكن لوزير الإعلام والثقافة في دولة الإمارات واستنادًا إلى نص المادة ٢٠ هذه، أن يصدر قرارًا بمنع دخول صحيفة أجنبية إلى البلاد منعًا نهائيًا، أو منع تداول عدد معين من أعدادها أو أكثر. والمثال على ذلك القرار (٦٦ر) لسنة ١٩٨٦م الذي يقضي بمصادرة العدد ٦٤١ من مجلة *Private Eye* اللندنية الصادرة بتاريخ ١٩٨٦/٧/١١ وبمنع دخول المجلة المشار إليها أعلاه أو تداولها في دولة الإمارات العربية المتحدة [٩، ص ص١٢٢ - ١٢٣].

ويكون منع دخول الصحف الأجنبية وتداولها مفتوح المدة عادة، ولكن يمكن العودة عنه إذا قدّمت الصحيفة تعهدات بعدم مخالفة قانون المطبوعات والنشر في المستقبل وقبل منها الوزير ذلك. وأما الصحف الوطنية فلا تتعرض لجزاء منع الدخول طبعًا (لأنها تصدر في داخل الدولة) وإنما يمكن أن تتعرض لمنع التداول بالنسبة لعدد معين من أعدادها، كما يمكن أن تتعرض للتعطيل الإداري أو لإلغاء الترخيص كما سيمر معنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

٢) وقد أحسن **المنظم البحريني** صنعًا في الفصل بين المطبوعات الوطنية والمطبوعات الأجنبية في هذا السياق، حيث كرَّس المادة ١٥ لتحديد الحالات التي يجوز فيها لوزير الإعلام «منع تداول» المطبوعات الوطنية ثم بحث في المادة ١٦ الحالات التي تبيح للوزير منع «أية مطبوعات صادرة في الخارج من الدخول والتداول في البحرين».

٣) وأما **القانون الكويتي** لعام ١٩٦١ فقد جعل «منع التداول» فيما يتعلق بالصحف الوطنية من اختصاص القضاء [٧، مادة ٢٨]، بينما أعطي لرئيس دائرة المطبوعات صلاحية منع دخول المطبوعات الواردة من الخارج بهدف المحافظة على النظام العام والآداب العامة من جهة، أو حُرمة الأديان من جهة ثانية [٧، مادة ٣٧].

خامسًا: الضبط والحجز والمصادرة

لا تتفق القوانين الخليجية موضوع الدراسة في التعابير المستخدمة بهذا المجال، حيث إنها تستخدم ثلاثة تعابير مختلفة بمعنى واحد أحيانًا وهي: «الضبط» و«الحجز» و«المصادرة»، ويقصد بها جميعًا «الإجراء الذي تقوم به الضابطة القضائية التابعة لوزارة الإعلام بوضع اليد على مطبوع مخالف لأحكام القانون، أو مطبوع كانت الإدارة قد منعت مسبقًا دخوله إلى البلاد وتداوله فيها».

١) وهكذا استخدم **المنظم السعودي** في هذا السياق تعبير «المصادرة» حيث تنص المادة ٣٣ من النظام السعودي الخاص بالمطبوعات والنشر على أنه «لوزارة الإعلام حق مصادرة أو إتلاف أي عدد من أية صحيفة صادرة في المملكة وبدون تعويضات إذا تضمنت ما يمس الشعور الديني أو يعكر الأمن أو يخالف الآداب العامة أو النظام العام. . .»[٤، مادة ١٦].

٢) واستخدم **القانون القطري** تعبير «الضبط الإداري» حيث ينص في المادة ٧١ منه على أنه «في حالة مخالفة أحكام المواد ٢، ٤، ٧، ٨، ١٣، ١٤، ١٥، يجوز ضبط أعداد المطبوعة أو الصحيفة إداريًا».(١١)

(٣) أما **القانونان البحريني والعُمَاني** فاستخدما تعبيري «الضبط والمصادرة» معًا إذ تنص المادة ١٧ من القانون الأول على أنه «تضبط وتصادر إداريًا نسخ أي مطبوع تقرر منع تداوله أو إدخاله بمقتضى المادتين ١٥ و١٦ السابقتين ولا تحق المطالبة بأي تعويض عن ذلك».

بينما تنص المادة ٢٣ من **القانون العُمَاني** على أنه: «يجوز للجهة المختصة بوزارة الإعلام أن تضبط وتصادر إداريًا المطبوعات التي تقرر منع تداولها أو إدخالها بمقتضى أحكام المواد السابقة من هذا القانون» رقم ١٠ المواد ٤٥، ٤٦، والملاحظ أن نص هذا القانون باستخدامه تعبيريْ منع «التداول» و«الإدخال» قد أخضع المطبوعات الداخلية والأجنبية معًا للضبط والمصادرة.

---

(١١) قارن المواد ٧٨، ٨٣، ٨٨ في [٦].

٤) ولم يكن **قانون المطبوعات والنشر الكويتي** في صيغته الأولى عام **١٩٦١** يجيز الضبط الإداري بدون أمر من السلطة القضائية، ولكن الظروف الداخلية والدولية التي سادت منطقة الخليج في الثمانينات دعت الحكومة الكويتية لإصدار الأمر بقانون رقم **٧٣** لعام **١٩٨٦**، وبه تعديل للمادة **٣٥** من القانون، وإضافة مواد جديدة تحت أرقام **٣٥** مكرر لوزير الإعلام ـ كما سبق أن نوهنا في مكان آخر من هذه الدراسة ـ الحق بإخضاع المطبوعات الدورية للرقابة المسبقة، بينما تجيز المادة **٣٥** مكرر / أ للجهة القائمة على الرقابة أن تأمر بضبط ما يصدر من مطبوعات بغير ترخيص. وأما المادة **٣٥** مكرر / ب فتعطي الحق «لمفتشي وزارة الإعلام أن يدخلوا دور الطباعة والنشر والجرائد ومحلات بيع المطبوعات لمراقبة تنفيذ هذا القانون وضبط ما يقع مخالفًا لأحكامه.»(١٢)

والملاحظ أن المنظم الكويتي قد استخدم هنا تعبير «الضبط» فقط ولم يقرنه بتعبير «المصادرة»، وهذا أمر حسن منه لأن أغلبية القوانين والتشريعات الصحفية تجعل «الضبط» و«الحجز» من سلطة الإدارة بينما تترك حق «المصادرة» في يد السلطة القضائية حصرًا.

٥) **أما قانون دولة الإمارات العربية المتحدة** الجديد لعام **١٩٨٠** فيستخدم التعابير الثلاثة المذكورة في معنى مختلف بالنسبة لكل منها:

فالضبط

هو الإجراء الذي يقوم به رجال الضبطية القضائية لشؤون الإعلام. استنادًا للمادة **٦٥** من القانون، بوضع أيديهم على المطبوع المخالف للقانون، أو الذي يَشِكّون بأنه كذلك، مع تحرير الضبط اللازم. ويؤدي «الضبط» بعد عرض الأمر على الإدارة إما إلى «حجز المطبوع» بانتظار البت في شأنه، وإما إلى «الإفراج عنه» وإعادته إلى صاحبه بأمر من المديرية المختصة في وزارة الإعلام.

وأما الحجز

فهو إجراء قانوني تقوم به الوزارة باتخاذها قرارًا إداريًا بالتحفظ على المطبوع المخالف، استنادًا للمادة **٩٠** من القانون، وذلك بانتظار إحالة الأمر إلى المحكمة

(١٢) قارن المادة ٦٥ من [٢] والمادة ٦٧ من [٣].

المختصة التي تقرر إما «مصادرة المطبوع» المحجوز عليه، وإما «الإفراج عنه» وإعادته إلى صاحبه. ومن الواضح أن الحجز لا يعطي مبدئيًّا للإدارة الحق بتملك المطبوع المحجوز عليه أو إتلافه، ولا يصبح ذلك ممكنًا إلا إذا صدر حكم قضائي بالمصادرة.

وبموجب المادة ٩٠ من القانون، التي تنظم مسألة «الحجز»، يمكن للإدارة حجز أعداد صحيفة ما إذا صدرت بدون ترخيص (م ٢٤)، أو إذا صدرت بالرغم من كونها معطلة إداريًّا أو قضائيًّا أو موقوفة عن الصدور (٣٦٢)، وكذلك إذا كانت الصحيفة لا تحمل المعلومات التي تحدد هويتها وصفتها والتي نصّت عليها المادة ٣٧ (اسم الصحيفة، اسم المالك ورئيس التحرير، تاريخ الصدور، ثمن العدد. . .)، وكذلك إذا جرى نقل ملكية الصحيفة إلى مالك جديد بدون مراعاة الشروط الواردة في المادة ٤٤ .

أما المصادرة

فهي عمل قضائي لأنها لا تتم ـ حسب نص المادة ٩٠ من قانون دولة الإمارات ـ إلا بقرار من المحكمة المختصة، ويصبح المطبوع بعدها ملكًا للإدارة التي تملك الحق بالاحتفاظ به بلا مقابل، أو إتلافه بلا أي تعويض.

وبالرغم من أن المصادرة هي إجراء قضائي حصرًا، حسبما يظهر من الفقرة الأخيرة في نص المادة ٩٠ من قانون دولة الإمارات، فإن التعليمات الوزارية تسمح باللجوء إليها عمليًّا في حالة ارتكاب الصحيفة لأخطاء فادحة مثل التعرض للدين الإسلامي الحنيف أو المساس برئيس الدولة أو الإضرار بالمصالح العليا للدولة.

ويتم هذا بشكل خاص في حالة الصحف الأجنبية التي تنشر أحيانًا أخبارًا أو تعليقات مسيئة للدين، أو تضر بمصالح الدولة، إذ أن الاكتفاء بمنع تداول العدد لا يعطي التأثير المطلوب في هذه الحالات ولذا تلجأ الإدارة إلى «المصادرة».

وعلى سبيل المثال تم أخيرًا صدور قرار وزاري يقضي بمصادرة العدد رقم ٧٤٧١ من جريدة «نيوز أوف ذى وورلد»، والعدد رقم ١٣٢٥٣ من جريدة «لوفيجارو»

الفرنسية، والعدد الصادر في ١٩٨٧/٤/٣ من مجلة «ستيرن» الألمانية، والعدد الصادر في ١٩٨٧/٣/٢٣ من مجلة «فيمينا». (١٣)

إن قيام الوزارة بفرض «المصادرة» ـ كتدبير استثنائي ـ يجب ألا يعيق استخدام المحاكم المختصة لهذا الحق استنادًا للمادتين ٩٠ و ٩٤ من القانون، علمًا بأن المادة ٩٠ تنظم عملية المصادرة بشكل عام، وأما المادة ٩٤ فتحصر الحالات التي تبيح مصادرة الصحف بمخالفة المواد ١٨ أو ١٩ أو ٢٠ أو ٢١ من القانون، وتتعلق جميعًا بتداول المطبوعات بشكل عام وليس بصنف «الصحف» حصرًا.

الفصل الثاني
الجزاءات الإدارية القاسية

إن الجزاءات الإدارية القاسية هي إجراءات شديدة الأثر لا تلجأ إليها الإدارة خاصة إلا في حالة المخالفات الخطيرة (التعرض لرئيس الدولة بالنقد، التعرض لمهاجمة الدين، المساس بأمن الدولة، التحريض على ارتكاب الجرائم، التعامل مع دولة أجنبية معادية...)، أو في حالة تكرار ارتكاب مخالفة ما عدة مرات ولو كانت مخالفة عادية.

وبالنظر لخطورة هذه الجزاءات فإن السلطة التي تفرضها تكون الوزير أو مجلس الوزراء، ونادرًا ما يعطى لسلطة من سلطات الوزارة من مستوى مدير الإدارة فما أقل الحق بفرضها.

وتنحصر الجزاءات الإدارية القاسية في خمسة جزاءات هي من حيث التسلسل بقسوتها: إيقاف صدور الصحيفة، التعطيل المؤقت، تجميد الترخيص، سحب الترخيص، إلغاء الترخيص.

أولاً: إيقاف الصدور

وهو يتم بموجب قرار وزاري يصدره وزير الإعلام ويقضي بمنع الصحيفة المخالفة من الصدور لمدة معينة يحددها القانون، وعلى الصحيفة التوقف عن الصدور خلال هذه

(١٣) انظر النص الكامل الخاص بمصادرة هذه المنشورات في [١١].

الفـترة تحت طائلة التعرض لعقوبات قضائية أو جزاءات إدارية أقصى [٧، مادة ٣٦]، ولكنها تستعيد حقها بالعودة إلى الصدور بمجرد انتهاء هذه المدة دون الحاجة لإجراءات شكلية جديدة من جانبها أو من جانب الإدارة.

وتختلف التشريعات موضوع هذه الدراسة في تحديد الحالات التي تبرر فرض هذا الجزاء من جهة، وفي تحديد مرّاته القصوى من جهة ثانية.

١) **فقـانون دولة الإمارات**، في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٨ منه، يعطي لوزير الإعلام والثقافة الحق في فرض هذا الجزاء، وذلك بإيقاف الصحيفة المخالفة عن الصدور لمدة لا تتجاوز أسبوعين، وذلك عند الضرورة القصوى في حالة مخالفة الصحيفة لإحدى المواد التالية: ٧٠، ٧١، ٧٢، ٧٥، ٨٠، علمًا بأن المادة ٧٠ تحظر التعرض لرئيس الدولة وحكام الإمارات بالنقد والمادة ٧١ تحظر نشر ما من شأنه الإساءة إلى الإسلام، أو التحريض ضد نظام الحكم، أو الإضرار بالمصلحة العليا للدولة، أو المساس بالنظم الأسـاسية التي يقوم عليها المجتمع، والمادة ٧٢ تمنع نشر آراء تتضمن انتهاكًا لحرمة الآداب العامة أو تنطوي على الإساءة إلى الناشئة أو على الدعوة إلى اعتناق أو ترويج المبـادىء الهدَّامة، والمادة ٨٠ تحظر نشر أخبار كاذبة أو أوراق مصطنعة أو مزورة أو منسوبة كذبًا إلى الغير.

وعندما يلجأ الوزير إلى فرض جزاء (الإيقاف عن الصدور) بحق الصحيفة التي ترتكب واحدة من هذه المخالفات أو أكثر، عليه إحاطة مجلس الوزراء علمًا بهذا الإجراء في أقرب وقت ممكن بعد فرضه.

وهكـذا نجد القانون الإماراتي قد فرض عدة قيود على ممارسة الوزير فرض جزاء (الإيقاف عن الصدور) وهي:

- القيد من حيث مدة الجزاء: بحيث لا تزيد مدته على أسبوعين.
- القيد من حيث الشروط الموجبة: حيث لا يجوز فرضه إلا عند الضرورة القصوى وفي حالة ارتكاب فئة معيّنة من المخالفات حددتها الفقرة الثانية من المادة ٩٨ بصورة حصرية.

- القيد من حيث الشروط الشكلية المرافقة لغرض الجزاء: حيث يلزم الوزير بتقديم تقرير إلى مجلس الوزراء لإحاطته علمًا بفرض هذا الجزاء والأسباب التي دعته لفرضه.

وبالإضافة إلى كل هذه القيود، التي تشكِّل ضمانات كافية بالنسبة للصحيفة فإن المادة ١٠٤ من القانون أعطت مالك الصحيفة حق مراجعة القضاء لإبطال القرارات الإدارية المفروضة بحقه ضمن مهلة ستين يوماً من علمه اليقيني بها. ولكن من المستبعد لجوء مالك الصحيفة الموقوفة عن الصدور لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يومًا لاستخدام هذا الحق، لأن مدة الإيقاف ستنتهي قبل صدور قرار المحكمة بالإبطال أو التأييد.

وكمثال على فرض هذا الجزاء في دولة الإمارات يمكن ذكر حالة إيقاف جريدة «الفجر» الظبيانية عن الصدور لمدة خمسة عشر يومًا بعد نشرها في عددها الصادر يوم ١ فبراير ١٩٨٧ تعليقًا بعنوان «الاتحادة الإمارة الثامنة». وقد عادت الجريدة إلى الصدور بعد انتهاء مدة الإيقاف يوم ١٩٨٧/١٢/١٧.

٢) **أما المنظم السعودي** فيرفع المدة القصوى لإلغاء الصدور إلى ثلاثين يومًا، ولا يربط ذلك من حيث الظروف المُبررة لفرض الجزاء بحالة الضرورة القصوى ـ كما فعل قانون الإمارات ـ وإنما يربط ذلك بمقتضيات المصلحة العامة فقط، حيث تنص المادة ٣٤ من النظام السعودي الخاص بالمطبوعات والنشر لعام ١٤٠٢هـ على ما يلي: «لوزير الإعلام ـ ولمقتضيات المصلحة العامة ـ وقف أي مطبوعة في المملكة عن الصدور لمدة لا تزيد على ثلاثين يومًا، وما زاد على ذلك فيكون بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء».

٣) **ويرفع القانون القطري** في المادة ٢٥ منه المدة القصوى لجزاء الإيقاف عن الصدور إلى ثلاثة أشهر، ولكنه يربط ذلك بشرط وجود أحوال استثنائية تتطلب فيها المصلحة العامة اتخاذ تدابير عاجلة. ويتم فرض الجزاء ـ كما هو الحال في القانونين السابق ذكرهما ـ من قبل وزير الإعلام، ولكن من حق صاحب المطبوعة هنا التظلم من قرار الإيقاف خلال شهر من صدوره، ويقدم التظلم إلى مجلس الوزراء الذي يصدر قراره بشأن التظلم، ويكون قراره في هذا الشأن نهائيًا ولا يجوز الطعن فيه [٦، مادة ٢٦].

٤) ونجد الشيء نفسه تقريبًا في **القانون البحريني**، حيث إن المادة **٥٧** منه تعطي لوزير الإعلام الحق في أن يوقف عند الضرورة إصدار الجريدة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر. كما أن الفقرة الأخيرة من هذه المادة أجازت التظلم أمام مجلس الوزراء خلال مدة شهر من صدور الجزاء، ويكون قرار المجلس في التظلم نهائيًا، أي أنه غير خاضع للطعن فيه أمام القضاء.

وإذا تم إيقاف الجريدة عن الصدور واستمرت بالرغم من ذلك في الصدور يعاقب مالك الصحيفة ورئيس تحريرها بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة ولا تقل عن ثلاثة شهور وبغرامة لا تزيد على ألفي دينار أو بالعقوبتين معًا [٣، مادة ٥٨].

٥) **أما القانون الكويتي** لعام **١٩٦١** فلم يكن ينص على أي حق يوقف الإصدار كجزاء إداري بل جعل ذلك من اختصاص القضاء حصرًا، حيث تنص المادة **٣٥** منه في فقرتها الثالثة، على ما يلي: «ومع ذلك يجوز لرئيس دائرة الجنايات، عند الضرورة، أن يقرر بناء على طلب يقدم إليه من النيابة العامة إيقاف صدور الجريدة مؤقتًا أثناء التحقيق أو أثناء المحاكمة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع.

وهكذا لم يكن من حق وزارة الإعلام الكويتية فرض جزاء مباشر بالإيقاف عن الصدور ضد صحيفة ما مهما كانت المخالفة التي تبرر ذلك، وكان عليها إذا أرادت ملاحقة الصحيفة أن تطلب من النيابة العامة فتح تحقيق ضد الصحيفة أو تحريك الدعوى العمومية ضدها أمام محكمة الجنايات، وعندها يصبح في إمكان هذه المحكمة إصدار أمر بإيقاف الصحيفة عن الصدور مؤقتًا أثناء التحقيق أو المحاكمة ـ حسب الحالة ـ لمدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع.

ولكن المنظم الكويتي استدرك هذا النقص أخيرًا فنص في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من الأمر الأميري بقانون رقم **٧٣** لسنة **١٩٨٦**، والتي حلت محل المادة **٣٥** السابقة، على أنه: «يجوز لوزير الإعلام عند الضرورة وقف الجريدة عن الصدور لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر».

ثانيًا: التعطيل الإداري

يتشابه (التعطيل الإداري) مع (الإيقاف عن الصدور) من حيث أن كلًّا منهما ينصب على منع الصحيفة المخالفة من الصدور لفترة مؤقتة ومحددة سلفًا، ولكنهما يختلفان من حيث أن مدة التعطيل تكون عادة أطول من مدة الإيقاف عن الصدور، ولو أن هذا لا يمنع من فرض التعطيل الإداري لفترة أقل من المدة القصوى للإيقاف عن الصدور (كما يحددها القانون) في بعض الحالات.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن هذين الجزاءين يختلفان من حيث السلطة القضائية المخوّلة بفرضهما، حيث إن (الإيقاف عن الصدور) يفرضه الوزير عادة، بينما (التعطيل الإداري) يفرضه مجلس الوزراء بقرار منه بناء على مطالعة يقدمها الوزير المذكور.

وإذا كانت القوانين الخليجية موضوع الدراسة تتفق على جعل (التعطيل الإداري) من صلاحية مجلس الوزراء، فإنها تختلف من حيث تحديد المدة القصوى لهذا التعطيل من جهة، ومن حيث الأسباب التي تبرر ذلك من جهة ثانية.

١) **فالقانون الإماراتي** . يعطي لمجلس الوزراء حق تعطيل الصحف لمدة أقصاها سنة واحدة، وذلك بناء على عرض من وزير الإعلام والثقافة، في حالة ارتكاب واحدة من المخالفات التالية أو أكثر: إذا نشرت الصحيفة ما من شأنه المساس بالعقيدة الإسلامية أو التحريض ضد نظام الحكم أو الإضرار بالمصالح العليا للدولة. وكذلك إذا نشرت ما يهدد المرتكزات الدستورية للبلاد وبخاصة مفهوم الوحدة والاتحاد، أو إذا نشرت أخبارًا سببت تهديد النظام العام، أو خدمت مصالح أجنبية تتعارض مع المصلحة الوطنية، أو إذا حصلت على أي معونة أو مساعدة أو فائدة من أية دولة أجنبية، أو نشرت أفكار دولة معادية، أو أفشت الأسرار العسكرية، أو نشرت أخبارًا تؤدي إلى إحداث بلبلة في الرأي العام، أو نشرت ما يمس الركائز الأساسية للمجتمع [٢، مادة ٩٨ / ف].

وكذلك يمكن لمجلس الوزراء في دولة الإمارات فرض التعطيل الإداري لمدة أقصاها سنة واحدة بحق الصحف والنشرات التي تخالف الحظر الوارد في المواد ٧٠،

٧١، ٧٢، ٧٥، ٨٠، وهي المواد التي تبيح للوزير إيقاف الصحيفة عن الصدور عند الضرورة القصوى، لمدة لا تتجاوز أسبوعين كما سبق أن نوهنا أعلاه.

٢) أما **القانون البحريني**. فإن المادة ٥٧ منه تقضي بما يلي: «مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، أو أي قانون آخر، يجوز بقرار من مجلس الوزراء تعطيل الجريدة لمدة لا تتجاوز سنتين أو إلغاء ترخيصها. إذا ثبت أنها تخدم مصالح دولة أو هيئة أجنبية أو أن سياستها تتعارض مع المصلحة الوطنية لدولة البحرين، أو إذا تبين أنها حصلت من أية دولة أو جهة أجنبية على معونة أو مساعدة أو فائدة في أية صورة كانت ولأي سبب وتحت أية حجة أو تسمية حصلت بها عليها[١٤]، بغير إذن من وزير الإعلام (. . . .). ويجوز التظلم من قرار التعطيل أو الإلغاء إلى مجلس الوزراء خلال شهر من إبلاغ مالك الجريدة بالقرار، ويكون قرار المجلس في التظلم نهائيًا.

والملاحظ هنا أن **القانون البحريني** يتشابه في مادته السابعة والخمسين هذه مع نص المادة الثامنة والتسعين من **قانون دولة الإمارات** المذكور أعلاه ولكنه يختلف عنه في النقاط التالية: رفع المدة القصوى للتعطيل إلى سنتين من جهة، وحد الأسباب الموجبة لهذا الجزاء بعلاقات الصحيفة مع دولة أجنبية أو هيئة أجنبية أو تلقيها مساعدات منها من جهة ثانية كما جعل هذا الحظر نسبيًا لا مطلقًا إذ أجاز للصحيفة تلقي المساعدات من الدول والهيئات الأجنبية إذا أذن وزير الإعلام بذلك من جهة ثالثة. وهناك اختلاف آخر بين القانونين، وهو أن القانون البحريني فتح مجالًا للتظلم الودي من قرار التعطيل أمام مجلس الوزراء خلال مهلة شهر من إبلاغ قرار التعطيل إلى مالك الجريدة[١٥]، ويكون قرار المجلس في التظلم نهائيًا.

---

(١٤) كأن تقوم دولة أجنبية بمساعدة جريدة معيّنة عن طريق سفارتها في الدولة وكذلك بدفع ما يسمى (اشتراكات شرف) لها تتجاوز قيمة الاشتراك العادي بمئات المرات أحيانًا.

(١٥) يشمل تعبير «الجريدة» في القانون البحريني والكويتي كلًا من «الصحيفة» و«المجلة»، بينما تستخدم بقية القوانين الخليجية موضوع الدراسة تعبير «الصحيفة» كتعبير عام يشمل «الجريدة» و«المجلة» معًا.

أما القانون الإماراتي فقد كان يجيز في قانون المطبوعات والنشر السابق (القانون رقم ٥ لعام ١٩٧٣) التظلم الودي أمام مجلس الوزراء من قرار التعطيل الإداري [١٠، مادة ٥٠] ولكنه حذف هذا النص من قانون المطبوعات والنشر الحالي (القانون رقم ١٥ لعام ١٩٨٠) لأنه وجد من غير العدل ـ كما يظهر ـ أن يجعل من مجلس الوزراء خصمًا وحكمًا في الوقت نفسه، وقام بدلاً من ذلك بفتح الطريق أمام الشكوى القضائية استنادًا للمادة ١٠٤ منه [١٢].

٣) **وفي القانون القطري** . نجد أن المادة ٢٤ منه تبيح لمجلس الوزراء بقرار منه تعطيل الصحيفة لمدة لا تزيد على سنة واحدة وذلك «إذا ثبت أن سياستها تتعارض مع المصلحة الوطنية، أو تبين أنها تخدم مصالح دولة أجنبية، أو أنها تحصل من أية دولة أو جهة أجنبية على معونة أو مساعدةأو فائدة بأية صورة كانت دون إذن من وزير الإعلام».

كما أعطت المادة ٢٦ من القانون نفسه لصاحب المطبوعة الصحفية الحق في التظلم من التعطيل إلى مجلس الوزراء نفسه خلال شهرمن صدور القرار، وقرار المجلس في هذا الشأن لا يقبل الطعن فيه.

ومن هذا نرى أن **القانون القطري** يتشابه مع **القانون البحريني** تمامًا في هذا المجال، ما عدا إنزال المدة القصوى للتعطيل إلى سنة واحدة بدلاً من سنتين.

٤) **أما القانون الكويتي** . فلم يكن ينص، في صيغته الأصلية عام ١٩٦١، على أي حق بالتعطيل الإداري حيث جعل الأمر بتعطيل الجريدة من اختصاص القضاء حصرًا مهما كانت مدة التعطيل.

وبعد تطبيق هذا القانون لمدة ربع قرن لاحظ المسؤولون الكويتيون أنه ليس من المصلحة العامة ترك الصحف بمنحى من إمكانية التعطيل الإداري في بعض الأحيان، خاصة وأن محاكمة الصحف على جرائم النشر التي تقترفها قد تتطلب وقتًا طويلاً.

ولـذا أضـاف المنـظم الكـويتي، بواسطة الأمر الأميري بقانون رقم ٧٣ لعام ١٩٨٦نصًـا يعـطي مجلس الـوزراء الحق بتعـطيل الجريدة (بمعنى الصحيفة) لمدة لا تتجاوز سنتين إذا تبين أنها تخدم مصالح دولة أو هيئة أجنبية، أو أن ما تنشره يتعارض مع المصلحة الوطنية، أو إذا ثبت أنها حصلت من أية دولة أو جهة أجنبية على معونة أو مساعدة وبهذا أصبح **القانون الكويتي** يتشابه في هذا المجال، إلى حد التطابق، مع **القانون البحريني**، كما يتشابه مع **القانون القطري** من حيث الأسباب الموجبة لفرض جزاء التعطيل، ولكن يختلف معه في أنه جعل المدة القصوى لهذا التعطيل سنتين بدلاً من سنة واحدة.

٥) أخيرًا يجب القول بأن **القانون العُمَاني** السابق لعام ١٩٧٥ كان يعطي لوزير الإعلام (وليس لمجلس الوزراء) الحق في «أن يعطل صدور أي صحيفة طوال المدة التي يراها مناسبة إذا دعت المصلحة العامة إلى ذلك، ولا يترتب من جراء ذلك أي تعويض لأي كان» [١٣، مادة ٩]. ولكن القانون العُمَاني الجديد الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٤٩ لعام ١٩٨٤ لم يَحْوِ أي نص مماثل لهذا.

٦) بَقِيَ أن نشير إلى أن **القانون السعودي** (نظام المطبوعات والنشر لعام ١٤٠٢هـ) بحث (التعطيل الإداري) تحت عنوان (الوقف عن الصدور)، حيث أعطى لوزير الإعلام حق إيقاف أية مطبوعة في المملكة عن الصدور لمدة لا تزيد على ثلاثين يومًا، وما زاد على ذلك يكون بموافقة رئيس مجلس الوزراء [٤، مادة ٣٤] الأمر الذي يعطي لوزير الإعلام حق تعطيل الصحيفة لمدة أطول إذا وافق رئيس مجلس الوزراء على ذلك، وهذا ما يماثل مدة التعطيل الإداري في القوانين الخليجية الأخرى.

وقبـل أن ننهي البحث في (التعـطيل الإداري) الذي يقرره عادة مجلس الوزراء، و(الإيقـاف عن الصدور) الذي يصدره ويوقعه وزير الإعلام، تستحسن الإشارة إلى أن الصلاحيات التي يمارسها وزير الإعلام في (الإيقاف عن الصدور) هي صلاحيات استثنائية من حيث إنها لا تمنع مجلس الوزراء من فرض جزاء (التعطيل الإداري) لمدة أدنى من مدة (الإيقاف عن الصدور) الذي يمارسه وزير الإعلام استثنائيًا.

وعلى هذا لا شيء يمنع مجلس الوزراء في دولة الإمارات العربية المتحدة مثلاً من فرض جزاء (التعطيل الإداري) لمدة عشرة أيام في حق صحيفة معيّنة بموجب المادة ٩٨ من القانون، بالرغم من أن الفقرة الأخيرة من هذه المادة تعطي لوزير الإعلام والثقافة حق (الإيقاف عن الصدور) لمدة أسبوعين.

ويتشابه جزاء (التعطيل الإداري) و(الإيقاف عن الصدور) من حيث إن كلاً منهما لا يفرض على الصحيفة التي تم فرض الجزاء عليها أية إجراءات لمعاودة الصدور عند انتهاء مدة الجزاء المفروض بحقها.

ثالثًا: تجميد الترخيص

معنى «تجميد الـترخيص» أو «تعليق الترخيص suspension » وقف الصحيفة عن الصدور لأجل غير محدد sine die ، وذلك بانتظار البت في وضعها، حيث يؤدي ذلك إما إلى معاودة صدور الصحيفة بعد زوال السبب، بدون حاجة لترخيصها من جديد، وإما إلى إيقاف صدورها نهائيًا وذلك بإلغاء ترخيصها إداريًا أو قضائيًا.

والمثال على ذلك ما لو أشارت التقارير الأمنية في الدولة إلى أن صحيفة ما قد تلقت إعانة أو مساعدة من دولة أجنبية معادية، ولم تشأ الوزارة المختصة (وزارة الإعلام) الغاء ترخيص هذه الصحيفة إداريًا باقتراح منها لمجلس الوزراء، ورفعت الأمر بدلاً من ذلك إلى القضـاء ليقـول كلمته في ذلك، فيمكن عندئذ لهذه الوزارة الاقتراح على مجلس الوزراء إصدار قرار بتجميد أو تعليق الترخيص انتظارًا لإحالة الأمر إلى القضاء ليقول كلمته في تبرئة الصحيفة وبالتالي معاودتها الصدور من جديد، أو إلغاء الترخيص نهائيًا بحكم قضائي.

وهكذا يتشابه «تجميد الترخيص» مع «التعطيل الإداري» من حيث إنه ينصب على منع الصحيفة من الصدور مؤقتًا، ولكنه يختلف عنه من حيث أن مدة المنع ليست محددة سلفًا ـ كما هي الحال في التعطيل الإداري ـ من جهة، كما أنه يحتمل أن يؤدي، من جهة ثانية، إلى إلغاء الترخيص نهائيًا في حال ثبوت التهمة على الصحيفة، وهذا لا يحدث في حالة التعطيل الإداري.

والحقيقة أن أيًّا من القوانين الخليجية موضوع الدراسة لم يستخدم تعبير «تجميد الترخيص» أو «تعليق الترخيص» صراحة، ولكننا نعتقد ـ مع ذلك ـ بأن مجلس الوزراء، في أي دولة من الدول الست التي نبحث في قوانينها، يملك هذا الحق استنادًا إلى القاعدة الفقهية والمنطقية التي تقول «من يستطيع الأكثر يستطيع الأقل» "qui peut le plus peut le moins" وبالفعل فإن السلطة التي منحها القانون حق إلغاء ترخيص الصحف نهائيًّا بقرار إداري منها ـ وهي مجلس الوزراء ـ يمكنها من باب أولى أن تعلق مفعوله مؤقتًا بانتظار البت فيه.

ومع هذا فقد نص قانونان من القوانين الستة موضع الدراسة ضمنيًّا على إمكانية «تجميد الترخيص» وإن لم يستخدما هذا التعبير:

١) **ففي القانون الكويتي** نصت المادة **٣٢** مثلاً على أنه: «لدائرة المطبوعات والنشر، بعد الحصول على إذن من رئيس محكمة الاستئناف العليا، أن توقف صدور الجريدة إذا نشرت ما يعتبر نشره جريمة وفقًا للأحكام السابقة، وذلك إلى حين صدور حكم من القضاء بشأنها «علمًا بأن هذه المادة تم إلغاؤها أخيرًا بالأمر بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٦ الذي سبقت الإشارة إليه.

٢) وهناك مثال ثان على إمكانية تجميد ترخيص صحيفة ما نجده **في نص المادة ٢٧ من القانون البحريني** والتي تنص كما يلي: «كل تغير يطرأ على البيانات المنصوص عليها في المادة ٢٤ السابقة يجب إعلانه لإدارة المطبوعات كتابة قبل حدوثه بثلاثة أيام على الأقل. إلا إذا كان هذا التغيير قد طرأ على وجه غير متوقع ففي هذه الحالة يجب إعلانه في ميعاد ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ حدوثه. ويجوز بقرار من وزير الإعلام إيقاف أية جريدة يستمر إصدارها دون مراعاة الفقرة السابقة وذلك إلى حين إتمام الإجراءات المنصوص عليها فيها».

والمثال التطبيقي على ذلك ما لو قام مالك صحيفة بحرينية بتبديل رئيس تحرير صحيفته بدون إعلام الوزارة مسبقًا بذلك، حيث يحق لوزير الإعلام عندئذ تجميد ترخيص الصحيفة بمنعها عن الصدور حتى حصولها على موافقة رسمية باستبدال

رئيس التحرير حسب الأصول، وكذلك الحال فيما لو بدّلت الصحيفة طبيعتها فأصبحت سياسية يومية بعد أن كانت ثقافية أسبوعية مثلاً، بدون أخذ موافقة الوزارة على ذلك، فإنه يجوز لوزير الإعلام عندئذ تجميد (تعليق) ترخيصها بانتظار تسوية وضعها من جديد، من حيث عودتها إلى طبيعتها الأصلية التي تم الحصول على الترخيص على أساسها، أو السماح لها بالصدور في شكلها الجديد بموافقة الوزارة. ومعنى هذا أنه بانتهاء الأسباب التي دعت إلى تجميد الترخيص تعود الصحيفة إلى الصدور من جديد بقرار إداري عادي دون الحاجة إلى تقديم وثائق ثبوتية كاملة للحصول على ترخيص جديد.

رابعًا: إلغاء الترخيص

يقصد بإلغاء الترخيص إنهاء مفعول القرار الإداري الذي سمح بصدور الصحيفة، ويكون ذلك بقرار مماثل يتخذ في مجلس الوزراء. وإلغاء الترخيص ينهي أثر الترخيص نهائيًّا اعتبارًا من صدور قرار الإلغاء، ومعنى هذا أن الصحيفة تحتاج لترخيص جديد فيما إذا أرادت العودة إلى الصدور بإسمها أو تحت إسم آخر.

ويجب أن يميز بادىء ذي بدء بين ثلاثة أنواع من إلغاء ترخيص الصحف:

١) **إلغاء الترخيص بحكم قضائي**، وهذا يصدر من المحكمة المختصة إذا كان القانون يعطيها مثل هذه الصلاحية، كما هو الحال في المادة ٢٨ من القانون الكويتي مثلاً.

٢) **إلغاء الترخيص بقوة القانون**، وهو يتم بقرار من وزير الإعلام في حالات معيّنة نص عليها القانون جوازًا أو وجوبًا[١٦]، كما هو الحال في نص المادة ٤٥ من قانون دولة الإمارات العربية المتحدة مثلاً.

٣) **إلغاء الترخيص كجزاء إداري**، وهو يصدر بقرار من مجلس الوزراء لقمع مخالفة خطيرة للقانون قامت بها الصحيفة.

وإذا حصرنا بحثنا في هذا النوع الأخير من الإلغاء فإننا نجد أن أغلب القوانين الخليجية موضع الدراسة قد نصت عليه مقرونًا مع «التعطيل الإداري» من حيث السلطة التي تفرض هذين الجزاءين، والمخالفات التي تبرر فرضها.

(١٦) في حالات الجواز يملك وزير الإعلام إلغاء الترخيص مباشرة أو عدم إلغائه وإعطاء الصحيفة المخالفة مهلة معقولة لتلافي النقص أو المخالفة، وأما في حالات الوجوب فلا يملك الوزير إلا إلغاء الترخيص بقوة القانون.

- وهكذا نجد أن المادة ٩٨ من **قانون دولة الإمارات** تعطي لمجلس الوزراء ـ بناء على عرض من وزير الإعلام والثقافة ـ الحق بتعطيل الصحيفة لمدة لا تزيد على سنة واحدة أو إلغاء ترخيص الصحيفة إذا ارتكبت واحدة من المخالفات الخطيرة الوارد ذكرها في الفقرة الأولى من المادة المذكورة كما عددناها في مكان سابق من هذه الدراسة.
- كما أن **القانون البحريني** قد أعطى في المادة ٥٧ منه لمجلس الوزراء الحق بتعطيل الجريدة (بمعنى الصحيفة) لمدة لا تتجاوز سنتين أو إلغاء ترخيصها.
- وكذلك فعل **القانون الكويتي** في تعديله الجديد الصادر بالأمر بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٨٦، الذي حل محل نص المادة ٣٥ من القانون الأعلى الصادر عام ١٩٦١.
- وإذا أتينا إلى **القانون القطري** فإننا نجد المادة ٢٤ منه تعطي لمجلس الوزراء الحق في تعطيل المطبوعة لمدة لا تزيد على سنة واحدة، أو إلغاء ترخيصها كذلك.
- وأما بقية القوانين موضع الدراسة (**القانونان السعودي والعُماني**) فإنها لم ينصا على «إلغاء الترخيص» كجزاء إداري، ولو أنهما نصّا على إلغاء ترخيص الصحيفة بقوة القانون [٤، مادة ٣٢].

وإلغاء الترخيص قرار إداري يخضع للطعن فيه أمام المحاكم المختصة في الدول التي تعطي لمحاكمها الحق بالرقابة على أعمال السلطة الإدارية في بعض المجالات، والمثال على ذلك المادة ١٠٤ من قانون المطبوعات والنشر لدولة الإمارات العربية المتحدة التي تنص على ما يلي: «يجوز لكل ذي شأن أن يطعن أمام المحاكم المختصة في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا القانون، ويجب أن يتم الطعن خلال ستين يومًا من تاريخ العلم اليقيني بالقرار المراد الطعن فيه».

وسواء أتم الطعن في قرار الإلغاء أو لم يتم الطعن فيه ينبغي على الصحيفة التي تم فرض هذا الجزاء بحقها أن تمتنع عن الصدور، وإلا فإنها تتعرض لعقوبات قاسية في حال متابعة الصدور، كما يتعرض القائمون بها لعقوبات مماثلة كذلك [٣، مادة ٥٨].

خامسًا: سحب الترخيص

إن «إلغاء الترخيص» و«سحب الترخيص» هما قراران إداريان يسري عليهما ما يسري على القرارات الإدارية من أحكام.

ويميز فقهاء القانون الإداري عادة بين «إلغاء الترخيص» من جهة، و«سحب الترخيص» من جهة ثانية، من حيث إن الأول تنصب آثاره على المستقبل فقط دون أن ينسحب على الماضي، وأما الثاني فينصب على المستقبل والماضي معًا وهو «ما يفيد إنهاء جميع آثاره المترتبة عليه اعتبارًا من تاريخ صدوره، بحيث يصبح الترخيص وكأنه لم يصدر أصلاً» [١٤، ص٥٨٩].

وفي رأينا أن هذه الحالة من حالات سحب الترخيص لا يمكن أن توجد إلا في حالة ما إذا كانت الصحيفة لم تتمكن من إصدار أي عدد بالرغم من مرور المدة القصوى التي حددها القانون لذلك (ستة أشهر حسب نص المادة ٤٥ من قانون دولة الإمارات)، أو إذا كان المالك قد استخدم أساليب تدليسية للحصول على الترخيص، أو في حالة سحب الجنسية (أو إسقاطها) من مالك الصحيفة، وبالرغم من أن بعض التشريعات الخليجية قد استخدمت تعبير «سحب الترخيص» أحيانًا بمعنى «الإلغاء»، وأحيانًا في معانٍ أخرى [٥، مادة ٥] فإننا نقترح هنا، رغبة منا في إقرار نوع من التعابير الفقهية والقانونية الواضحة، عدم استخدام هذا التعبير إلا في حالة إلغاء الترخيص بأثر رجعي. وأما بقية الحالات التي ينص فيها القانون على إلغاء ترخيص الصحيفة جوازًا أو وجوبًا فيكون من الأنسب استخدام تعبير «إلغاء الترخيص بقوة القانون» أو «إلغاء الترخيص» فحسب.

والمثال الذي يوضح ذلك نجده في **المادة ٣٢ من النظام السعودي** والتي تنص على ما يلي:

(ا) - يحق لوزير الإعلام سحب ترخيص أية صحيفة أو نشرة لا يقوم صاحبها بإصدارها خلال ستة أشهر تلي تاريخ تبليغه الترخيص، ويجوز للوزير تمديد هذه المدة إلى سنة.

(ب) - يجوز لوزير الإعلام سحب الترخيص إذا توقفت الصحيفة أو النشرة عن الصدور لمدة متواصلة تزيد على ثلاثة شهور، أو إذا استمر صدورها متقطعًا وغير منتظم.

ومن التدقيق في أحكام هذه المادة نجد أن المنظم السعودي قد استخدم تعبير «سحب الترخيص» استخدامًا موفقًا في الفقرة (ا)، بينما استخدمه بمعنى «الإلغاء بقوة القانون» في الفقرة (ب) من المادة نفسها.

خلاصة البحث

وكخلاصة لهذا البحث يمكن التذكير بأن مساءلة الصحف التي ترتكب مخالفة من مخالفات النشر يمكن أن تتم ضمن أسلوبين: أسلوب (العقوبات القضائية) من جهة، وأسلوب (الجزاءات الإدارية) من جهة ثانية.

والعقوبات القضائية تفرضها المحاكم ذات الصلاحية حصرًا، وهي تنصب على الصحف (حجز، مصادرة، تعطيل مؤقت، إلغاء ترخيص)، أو على الأشخاص القائمين على إدارتها وتحريرها (حبس، غرامة مالية، حكم بالتعويض). وأما الجزاءات الإدارية فتفرضها الإدارة ممثلة بإدارة المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام، وزير الإعلام، مجلس الوزراء، وتنصب على الصحف حصرًا (حجز، مصادرة، تعطيل...) ولا يمكن أن تمس القائمين عليها مباشرة بالحبس أو الغرامة.

ويمكننا تقسيم الجزاءات الإدارية هذه إلى جزاءات إدارية بسيطة (وهي الإخطار أو الإنذار، والضبط والحجز، والمصادرة، ومنع الإدخال، ومنع التداول)، وجزاءات إدارية قاسية (وهي الإيقاف عن الصدور، والتعطيل الإداري، وتجميد الترخيص، وسحب الترخيص، وإلغاء الترخيص بما فيه بعض حالات إلغاء الترخيص بقوة القانون).

وهناك كثيرًا من أوجه التشابه بين هذه الجزاءات الإدارية جميعًا، ولكن هناك فروقًا دقيقة يستحسن الانتباه إليها فيما بين (الإخطار والإنذار) من جهة أولى، و(الحجز والمصادرة) من جهة ثانية، و(الإيقاف عن الصدور والتعطيل الإداري) من جهة ثالثة، و(إلغاء الترخيص وتجميد الترخيص وسحب الترخيص) من جهة رابعة. كما يستحسن التمييز بين ثلاث حالات من الإلغاء وهي (الإلغاء القضائي) و(الإلغاء كجزاء إداري) و(الإلغاء بقوة القانون).

وإذا كانت هذه الدراسة لم توف جميع هذه الأنواع حقها من البحث والتمحيص، فأملنا أن نعود إلى بحثها إفراديًا بشكل مفصل ووافٍ في المستقبل القريب إن شاء الله.

المراجع

[١] الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية. *مجلة التعاون*. الرياض، العددان، الرابع والخامس (أكتوبر ١٩٨٦م، يناير ١٩٨٧م).

[٢] دولة الإمارات العربية المتحدة. *القانون الاتحادي رقم ١٥*، لعام ١٩٨٠م.

[٣] دولة البحرين. *المرسوم بقانون رقم ١٤*، لسنة ١٩٧٩م.

[٤] المملكة العربية السعودية. *نظام المطبوعات والنشر*. نظام رقم ١٧، لعام ١٤٠٢هـ.

[٥] دولة عمان. *المرسوم السلطاني رقم ٤٩*، لعام ١٩٨٤م.

[٦] دولة قطر. *القانون رقم ٨*، لعام ١٩٧٩م.

[٧] دولة الكويت. *القانون رقم ٣ وتعديلاته*، لعام ١٩٦١م.

[٨] الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية. *قوانين المطبوعات والنشر بدول مجلس التعاون مع دراسة مقارنة*. الرياض، ١٩٨٦م.

[٩] دولة الإمارات العربية المتحدة. *الجريدة الرسمية*. العدد ١٦٨، السنة ١٦، أكتوبر (١٩٨٦م).

[١٠] ———— . *القانون الاتحادي رقم ٥*، لعام ١٩٧٣م.

[١١] ———— ، دبي. *جريدة البيان*. عدد يوم ٤ مايو (١٩٨٧م).

[١٢] هندي، إحسان. *قوانين المطبوعات والنشر في دول الخليج العربية*. العين: مكتبة الإمارات، ١٩٨٥م.

[١٣] دولة عُمان، *القانون رقم ٣*، لعام ١٩٧٥م .

[١٤] الجرف، طعيمة. *القانون الإداري*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨م.

[١٥] دولة الكويت، وزارة الإعلام. «بشأن تنظيم إصدار وتوزيع النشرات والمطبوعات من قبل البعثات الدبلوماسية أو الهيئات القنصلية المعتمدة لدى الكويت.» *القرار الوزاري ٣٧* ، لعام ١٩٧٦م.

Administrative Punishments that May be Imposed on Periodicals

Ihsan Hindi
Faculty of Sharia and Law, United Arab Emirats University

Abstract. This dissertation deals with the problem of administrative punishments that may be imposed on periodicals issued in G.C.C. states, irrespective of their form; *i.e.* News Papers, Magazines or Bulletins.

It explains the main differences between Judicial and administrative punishments: The former may take the form of detention and fine, but the latter are usually less in degree because they never include such procedures.

Morever, judicial punishments mainly affect the persons who are responsible for the publication and rarely affect the news paper itself; while the administrative punishments merely affect the newspaper.

Administrative punishments may be classified into two categories according to the degree of severity.

A) Mild administrative punishments which include: notification, warning and prohibition from circulation for national press and prohibition from entry for foreign press. They include also acts of seizure or confiscation for both national and foreign press.

B) Hard administrative punishments which include: Temporary suspension imposed by minister of information, the administrative interruption for one or two years imposed by the council of ministers, and the definitive cancellation of licence.

The dissertation proceeds at the end to discuss the difference between cancellation of licence as an administrative punishment, cancellation of licence by judicial decision and cancellation of licence ipso jure.