مذكرة توضيحية حول اقتراحات التعديل المطروحة

من قبل منظمة اليونسكو على آخر نسخة لمشروع قانون الإعلام

تاريخ تموز 2021 أمام مجلس النواب اللبناني

تعمل لجنة الإدارة والعدل في مجلس النّواب اللبناني على قانونٍ جديدٍ للإعلام، بهدف تحديث كلّ من قانون المطبوعات الحالي الصادر في العام 1962 وقانون البثّ الإذاعي والتلفزيوني الصادر في العام 1994، وذلك بموجب النسخة الأخيرة لمسودة او لمشروع قانون الإعلام التي يعود تاريخها الى شهر تموز 2021.

وقد أجرت منظمة الأمم المتحدة للعلوم والتربية والثقافة –اليونسكو– في إطار تعاونها مع مجلس النواب، وبدعمٍ من خبراء قانونيين محليّين ودوليّين، وبعد المشاورات المكثفة التي تمّ إجراؤها في لبنان في شهري أيلول وكانون الأول 2022، إقتراحاتٍ لتعديلاتٍ عدّة لمشروع قانون الإعلام.

لذلك، جئنا بهذه المذكرة نحدّد الأسباب الموجبة التي تكمن وراء التعديلات الأساسية لمشروع قانون الإعلام التي تقترحها منظمة الأمم المتحدة للعلوم والتربية والثقافة، بحيث تمّ تسليط الضوء على النهج والفكر المعتمد من قبل اليونسكو دون التطرّق لكل التعديلات وأيّ تعديلٍ بصورةٍ مفصلةٍ.

1- تركيز وتحديد نطاق القانون:

إن العديد من أصحاب المصالح الذين التقينا بهم في لبنان وكذلك في دولٍ حول العالم سلّطوا الضوء على مشاكلٍ كنشر الأخبار الكاذبة والمضلّلة والخطابات العدائيّة على مواقع التواصل الإجتماعي وكأنها من المشاكل الطاغية في مجال الإعلام. وفيما تسعى بعض الدول الى تنظيم وسائل التواصل الإجتماعي، فإن ذلك لا يشكل الموضوع أو الإطار الصحيح لقانون الإعلام: فإن النهج المعتمد في ديمقراطيات العالم تجاه ذلك، يختلف تماماً عمّا هو معتمد في مشروع قانون الإعلام في نسخته المطروحة في تموز 2021، حيث تمّ ادخال وسائل التواصل الإجتماعي في "التعاريف" ليصار الى التعامل معها وكأنها وسائل إعلامٍ لتنظيمها بهذه الصيغة، في حين أن النهج المعتمد في البلدان الديمقراطية في العالم اتجّه نحو تنسيق الموجبات الملقاة على منصات مواقع التواصل الإجتماعي، لتقليص المفعول السلبي الناتج عن تشغيلها.

DRAFT

يمكن للبنان القيام بذلك، على الرغم انه من الأفضل عدم التطرق لهذه المسائل في قانون الإعلام. وبجميع الحالات فإنه لا يجوز التعامل او محاولة التعامل مع وسائل التواصل الإجتماعي على أنها وسائل إعلام.

وإن المشكلة ذاتها تجلّت أيضاً في ما خص المواقع الإلكترونية websites، التي سعى أيضاً مشروع قانون الإعلام الى تنظيمها كما لو كانت وسائل إعلام، في حين ان الأشخاص الذين يعملون على تشغيل المواقع الإلكترونية يخضعون كسائر أشخاص الحق العام personne de droit commun لقانون العقوبات وللقانون المدني مثل أي شخصٍ آخر، سيما إذا قاموا بنشر مضمونٍ مخالفٍ للقانون (كخطابات عدائية او موادٍ تتضمّن إعتداءاً أو تعرضاً جنسياً على الأطفال). وإنه يقتضي لمعالجة المشاكل في هذا المجال إستثمار المزيد من الموارد في ضبط الأمن على الإنترنت، أو منح الضابطة العدلية المزيد من الصلاحيات لإجراء تحقيقات فعّالة عبر الإنترنت. ومع ذلك، فإن محاولة تنظيم جميع المواقع الإلكترونية وكأنها وسائل إعلامية يُعتبر وفقاً للقانون الدولي أمرٌ غير شرعي (باستثناء عدد قليل من المواقع الإلكترونية التي تعتبر في الواقع وسائل إعلامية)، كما انه ليس أمراً عملياً، نظراً الى ان العديد من الإلتزامات المفروضة على وسائل الإعلام لا يمكن تطبيقها بشكلٍ معقولٍ على جميع المواقع الإلكترونية، مثلاً فيما يتعلّق بالإلتزامات الناتجة عن تمركز الملكية بيد شخصٍ واحدٍ او التسجيل او الترخيص او حتى لناحية المعايير المهنية.

لهذه الأسباب تقترح اليونسكو تضييق نطاق قانون الإعلام ليشمل فقط وسائل الإعلام بمفهومها التقليدي mass media، وإن كان ذلك يشمل أحياناً بعض الوسائل الفاعلة عبر الإنترنت التي تتمتّع بخصائص وسائل الإعلام والتي يمكن تصنيفها كذلك.

يترتب عن ذلك ثلاثة آثار رئيسية على قانون الإعلام، وهي:

- أولاً، مراجعة تعريفات مختلف أنواع وسائل الإعلام كالمنشورات الصحافية والتلفزيون والراديو، بحيث تقتصر فقط على وسائل الإعلام بمفهومها التقليدي mass media، مع استبعاد وسائل التواصل الإجتماعي والمواقع الإلكترونية الخاصة من هذه التعاريف.
  وهذا هو اقتراح اليونسكو لهذه الجهة.

DRAFT

- ثانياً، التعامل مع الجهات الإلكترونيّة (online entities) مثل النشرات الإلكترونية والنشرات الإلكترونية الإخباريّة (online newsletters and online newspapers) كوسائل إعلام. مع الإشارة الى انه بموجب القانون الدولي، من غير العائد عامةً فرض اية شروط ترخيص على هذه الجهات الإلكترونية، بعكس أجهزة البثّ (broadcasters) لأنها لا تستخدم موارد نادرة ولا تتمتّع بنفس الخصائص التي تتمتّع بها أجهزة البثّ. لذلك تقترح اليونسكو معاملتها بنفس الطريقة التي تُعامل بها المنشورات الصحّافية (press publications) لناحية الإلتزامات، بما في ذلك التسجيل والإيداع والحفظ وغير ذلك. وعليه، يمكن فقط الإشارة الى الموجبات الملقاة على المنشورات الصحافية دون الحاجة لوضع قواعد خاصة بهذه الجهات. لذلك، فإن تعديلات اليونسكو لهذه الجهة، لا تفرض شروط إضافية على النشرات الإلكترونية المهنية بل تشير الى الموجبات الملقاة على المنشورات الصحافية.

- ثالثاً، في ما خصّ التعريفات، فإن قانون الإعلام لا يجوز ان يشتمل على قواعد خاصة بالجهات التي لا تعتبر من وسائل الإعلام mass media، كأصحاب المواقع الإلكترونية او مورّدي خدمة الرسائل الإلكترونية. فإن التعديلات التي تقترحها اليونسكو تزيل أي اشارة الى المواقع الإلكترونية والتي لا تعتبر من وسائل الإعلام، مع ازالة أي تعريف بشأنها من القانون.

2- <u>الأهداف:</u>

لم يتضمّن قانون الإعلام اي بيان بمجمل الأهداف التي ترعى نظام البثّ الذي كان ولا يزال المحور الرئيسي لقانون الإعلام. وإن تحديد الأهداف بصورة واضحة هو أمرٌ مهمٌ لناحية إعلام المواطنين وأولئك الخاضعين لأحكام القانون بما يهدف هذا الأخير الى تحقيقه، وذلك بنطاقٍ أوسع من المعنى الرسمي للنصوص، وذلك من ناحية تزويد أولئك المكلفين بتفسير الأحكام القانونية، بمن فيهم الهيئة الناظمة للإعلام والحكومة والمحاكم القضائية، ببعض التوجيهات حول كيفية القيام بذلك.

لذلك تقترح اليونسكو، لمعالجة هذه الثغرة في آخر نسخة، إضافة مادة جديدة في أوّل الباب الثاني بعنوان "البثّ الإعلامي" و"أهداف تنظيم البثّ" والقائمة طويلة بهذه الأهداف، وتشمل على سبيل المثال تعزيز حريّة التعبير والتشجيع على قطاع إعلامي وطني قوي ومبتكر ودعم برامج غنية بالمعلومات ومتوازنة ودقيقة.

DRAFT

3- **تمركز الملكيّة:**

يدعم القانون الدولي وضع قواعد واضحة وفعّالة للحدّ من حصر ملكية وسائل الإعلام بجهة واحدة ولتعزيز التنوّع الإعلامي الذي يتيح للمواطنين الحصول على معلومات ووجهات نظر متنوعة من خلال وسائل الإعلام بمجموعها. وان النسخة المذكورة لمشروع قانون الإعلام تفرض إنشاء أجهزة بثّ من خلال شركات تجارية لا يمكن لأي منها أن تمتلك أكثر من جهاز بثّ واحد في كل فئة من الفئات المحددة للراديو والتلفزيون، سيما وانه لا يمكن لأي شخصٍ أن يملك أكثر من 10% من الأسهم في أي من هذه الشركات (ويشمل ذلك المنع أيضاً الزوج والأصول والفروع باستثناء الأخوة).

وقد أُبلغنا بأن بعض الأشخاص يمارسون سلطتهم على شركات الإعلام بالرغم من تقليص الملكية المساهمة الى حدّ الـ10%. ونشير الى أنّه في العديد من الدّول، تركز قواعد تمركز الملكية على مسألة السيطرة على وسائل الإعلام بدل من مسألة الملكية، نظراً أنه قد يتمّ السيطرة على وسائل الإعلام حتى لو كانت نسبة الملكية منخفضة، بالإضافة الى ان القيد المفروض على الشركات لناحية امتلاك جهاز بثّ واحد في كل فئة من الفئات، سوف يتيح لشركة واحدة السيطرة على عددٍ كبير من وسائل الإعلام، (بما معناه ان هذا لا يشكّل معياراً صارماً للحدّ من السيطرة والتمركز سيما في بلدٍ صغيرٍ بحجم لبنان).

لذلك تقترح اليونسكو تعديل هذه القواعد بحيث تسمح لفردٍ واحدٍ بإجراء السيطرة بشكلٍ مباشرٍ او غير مباشرٍ، على محطة تلفزيون واحدة ومحطة راديو واحدة أيّاً كانت الفئة. وهذا يؤدي الى إلغاء القاعدة التي تفرض قيد ملكية بما لا يتجاوز الـ 10% في شركات الإعلام، والتي لا مثيل لها في بلدانٍ أخرى، نظراً لكونها غير فعّالة، سيما وأن سائر البلدان قد تفرض قواعد تضع قيوداً صارمة أكثر في مجال الحدّ من تمركز الملكية. وإن اقتراحات التعديل المطروحة تنص على أن ملكية 20% من الأسهم او ما يفوق الـ20% تشكل قرنية على السيطرة على وسيلة الإعلام، سيما انه في العديد من الحالات، ملكية 20% من الأسهم تؤدي الى سيطرة حقيقية وفعلية. إلاّ ان اقتراحات التعديل المطروحة سمحت لمن يملك 20% من الأسهم بأن يثبت عكس ذلك بكافة الوسائل في حال لم تكن السيطرة بيده، بحيث تسقط القرنية بإثبات العكس.

وقد سمح مشروع قانون الإعلام بتملّك الأجانب لشركات الإعلام بنسبة قد تصل الى 20% بشرط الاّ يسمح لأي فرد أجنبي –سواء كان شخصاً طبيعياً او معنوياً– بامتلاك أكثر من 10% منها. إلاّ ان ذلك من الناحية العملية لن يحفّز الأجانب من الإستثمار في وسائل الإعلام اللبنانية، بحيث

لا يهمّ أحداً بشكلٍ عام القيام بذلك بالشراكة مع أجانب آخرين الذين يهمهم بناء علاقة فريدة مع شركاء لبنانيين. لذلك، تقترح اليونسكو، لخدمة الهدف المراد بشكلٍ سليمٍ، أن يبقى حدّ ملكية الأجانب بنسبة 20% ولكن مع إلغاء اي قاعدة تحدّ ملكية الشخص الواحد بنسبة 10%.

وقد تضمّن مشروع قانون الإعلام قاعدةً بشأن شفافية أصحاب شركات الإعلام توجب نشر أسماء المساهمين فيها في الجريدة الرسمية، والذي هو شيءٌ إيجابي. الاّ ان اليونسكو تضيف على ذلك ضمن اقتراحاتها وضع قاعدة مهمة متعلّقة بشفافية مصادر التمويل لوسائل الإعلام.

4- **<u>التراخيص والشروط المفروضة على أجهزة البثّ</u>:**

يشترط مشروع قانون الإعلام على أجهزة البثّ (broadcasters) الإستحصال على ترخيصٍ مسبق تحت طائلة منع تشغيلها في لبنان بدونه، وهذا أمرٌ مشروعٌ ويتماشى مع الممارسات المتّبعة في غالبية دول العالم. إلاّ ان مشروع قانون الإعلام قد خرج عن الوجهة المقبولة والمعتمدة من خلال تركه القواعد والإجراءات التي ترعى مسألة التراخيص، والتي هي أمرٌ فائق الأهميّة، للتقدير الإستنسابي المحض للهيئة الناظمة، والى حدٍّ ما لتقدير مجلس الوزراء.

فبالرغم من كون شرط الترخيص المسبق لأجهزة البثّ هو المعتمد في غالبية دول العالم، إلاّ انه يشكّل نوعاً ما قيداً لحريّة التعبير، حتى ولو كان قيداً مشروعاً وفقاً للمعايير الدولية. فمن هذا المنطلق، يقتضي أن تكون تلك القيود منصوصاً عنها بشكلٍ واضحٍ في النصوص القانونية. ومن الواجب اذاً تحديد الإطار العام للترخيص في القانون بحدّ ذاته، حتى لو كان في بعض الأحيان، من الأنسب التعامل مع المسائل التي تتطلّب تفصيلاً مسهباً كما المسائل التي تكون عرضةً للتغيير الدائم مع الزمن، مثل رسوم الترخيص، بموجب أنظمة وقواعد يتمّ تعديلها من وقتٍ لآخر.

وبهدف تحقيق المبتغى القانوني، تقترح اليونسكو إضافةَ فصلٍ رابعٍ على القانون، تحت الباب الثاني بعنوان "الترخيص لأجهزة البثّ"، وتحديد الإطار الأساسي لقواعد تراخيص أجهزة البثّ. يتمّ وضع هذه القواعد من قبل الهيئة الناظمة، بعد التشاور مع أصحاب الشأن المعنيّين بذلك. وتشمل هذه القواعد خطة ترخيص أسواق الإعلام الأكثر تطوراً في لبنان، بما في ذلك السوق الوطني، على أن تخضع غالبية التراخيص لهذه القواعد. ويجب أن تحدّد هذه الخطة، الى جانب أمور أخرى، العدد المستهدف في السوق لأنواع أجهزة البثّ المختلفة (مثلاً، قد تتطلّب هذه الخطة 12 محطة تلفزيونية وطنية في الدولة، بالنظر الى حجم البلد وحجم السوق الإعلانية فيه، وغير ذلك)

DRAFT

بالإضافة الى الأنواع الرئيسية لمضمون البرامج التي يجب الترويج لها في الأسواق الإعلامية (مثلاً، برامجَ تعليمية وبرامج للأطفال، الخ).

وبحسب اقتراحات اليونسكو، فإن غالبية التراخيص يجب ان تُمنح على أساس تنافسي، وذلك وفقاً لخطة التراخيص، كما يجب تحديد المعايير الرئيسية التي يجب اعتمادها لاتّخاذ قرار الترخيص بين الطلبات المتنافسة، علماً ان هذا هو النهّج المعتمد بشكلٍ أساسي في غالبية دول العالم. كما ان القواعد تحدّد أيضاً الإجراءات الأساسية لإجراء مسابقات التراخيص، مثلاً، من خلال تحديد المستندات التي يجب تقديمها، ومدى ضرورة إجراء جلسات استماع حول الترخيص ومدى ضرورة أن تكون الجلسة علنية، بالإضافة الى وضع قواعد ترعى شفافيّة هذه العملية، ومنح الهيئة صلاحية اعتماد إجراءات إضافية (أكثر تفصيلاً) محددة بصورة مسبقة لبعض المسابقات المحدّدة او الخاصّة، كما هو الحال عليه في القانون الدولي، الذي يفرض على الدول وضع إجراءات خاصة للتراخيص العائدة لأجهزة البثّ التي تخص المجتمعات أو المجتمعات الصغيرة (community broadcasters).

تبقى التراخيص في المناطق التي تفتقر الى أجهزة البثّ (مثلاً الراديو المحلي الذي يعمل في مدنٍ خارج بيروت) مستثناةً من هذا النهج التنافسي، وكذلك التراخيص المعطاة الى أجهزة البثّ المتعلقة بمجتمعات صغيرة، حيث يتمّ اعطاء التراخيص على أساس كل حالة على حدى (on an *ad hoc* basis)، إذ على كل شخصٍ يريد تقديم هذه الخدمات ان يقدّم طلباً. وإن القواعد تحدّد إجراءات خاصة لمنح التراخيص لأجهزة البثّ المتعلقة بمجتمعات صغيرة، نظراً لكون نطاقها أصغر بكثير من أجهزة البثّ التجارية ولكونها غير مموّلة بنفس الطريقة والحجم، ولكون مواردها محصورةٌ وأقلّ بكثير من غيرها. وهذا يتطابق مع القانون الدولي الذي يفرض وضع اجراءاتٍ خاصةٍ بالتراخيص الخاصة بأجهزة البثّ المتعلقة بالمجتمعات الصغيرة (small community broadcasters).

ومن الخصائص الأخرى التي يتميّز بها هذا النظام، أنه لا يجيز لأي شخصٍ قانوني أو معنوي التحكّم بخدمة التوزيع وبخدمة البثّ في آنٍ معاً، باستثناء التوزيع الأرضي التماثلي (analogue terrestrial distribution) (الذي يقتصر على الراديو حالياً). وإن أي شخص يقوم بتقديم كل من هاتين الخدمتين معاً، يُمنح سنتين لتصحيح الوضع، بحيث يقتصر دوره على تقديم إحدى الخدمتين فقط. والهدف من هذا الفصل الموجود في العديد من الدوّل، وبالأخص في الدول الصغيرة التي لها قطاع بثّ صغير، هو منع الشخص الذي يملك خدمة التوزيع وخدمة البثّ من استخدام الأولى لينافس بشكلٍ غير عادلٍ وغير شرعي قنوات البثّ.

وإن مشروع قانون الإعلام ينصّ على أن تقوم أجهزة البثّ لمدّة ساعة واحدة في الأسبوع وبصورةٍ مجّانية، وبنشر أنواعٍ مختلفة من المضمون الإعلامي الذي يخصّ المصلحة العامّة، مثل البرامج التعليمية والثقافية وما يتعلّق بالأعياد الوطنية. وإن هذا التحفيز محدودٌ جدّاً مقارنةً مع الممارسات المعتمدة في معظم الدوّل. عليه، وبهدف زيادة التحفيز وتسليط الضوء على هذا النوع من البرامج، تقترح اليونسكو أن تقوم الهيئة بالترويج لهذا النوع من البرامج من خلال إجراءات الترخيص المتعلقة بها، وذلك من خلال وسيلتين هما:

- الأولى، أن يُمنح الترخيص بالأفضلية لمن يقوم بعرض المزيد من هذه البرامج الخاصة بهذا النوع من المضمون،
- الثانية، من خلال وضع كوتا Quota لهذا النوع من المضمون.

وقد برهنت هذه الأساليب على نجاحٍ في ترويج المضمون الإعلامي الذي يخصّ المصلحة العامة، وهي اليوم معتمدة في العديد من دول العالم.

يضع إطار الترخيص المقترح عدداً من شروط الترخيص التي تُفرض على جميع أجهزة البثّ، على سبيل المثال، مدّة صلاحية مختلف أنواع التراخيص، وشروط الاحتفاظ بالتسجيلات الأساسية للبرامج وذلك لمدّة محددّة، بالإضافة الى التزام جميع أجهزة البثّ بتقديم تقريرٍ سنوي الى الهيئة. كما أنه، يمنح الهيئة صلاحية فرض شروط الترخيص، بما في ذلك الشروط التقنيّة. وكمثالٍ على ذلك، للهيئة بدلاً من تحديد رسوم سنويّة خاصّة بالتراخيص، أن تقترح رسوماً معينة على أن يتمّ اعتمادها بمرسوم يحدّد الأنظمة المتعلقة بالتراخيص يتّخذ في مجلس الوزراء. بالإضافة الى ذلك، يمكن لأجهزة البثّ وللموّزعين أن يقترحوا على الهيئة إجراء تعديلات على التراخيص الممنوحة لهم، وعلى شروط إعطائها، وللهيئة أن تقبل أو ترفض هذه الإقتراحات. وهذه الطريقة لشروط الترخيص تتناسب مع النهج المعتمد عالمياً على صعيدٍ أشمل.

وأخيراً، بينما تمّ الإبقاء على ضرورة تعيين مدراء للبرنامج لأجهزة البثّ وتعيين مدير أخبار للفئة الأولى من أجهزة البثّ (أجهزة البثّ الوطنية) التي تقدّم خدمات الأخبار، فقد تمّ إلغاء شروط محددة كانت مفروضة على هؤلاء المدراء كموجب العمل بدوامٍ كاملٍ لدى جهاز البثّ، إذ ان القانون الدولي يمنع صراحةً أن تفرض شروطٍ كهذه على المدراء، نظراً لكونها تحدّ من حرية التعبير لديهم، لذلك يترك هذا النوع من المسائل لسلطة تقدير أجهزة البثّ ولوضع شروط السوق،

(إذ انه يجدر اختيار مديرٍ قوي للمنافسة بصورةٍ فعّالة في السوق، وهذا الأمر يتأثّر أيضاً بشروط توظيفه).

5- <u>تسجيل المطبوعات الصحافية والموجبات الأخرى المفروضة عليها</u>:

لم تكن القواعد المنصوص عنها في مشروع قانون الإعلام المقترح بالنسبة للرخصة والتسجيل ومنح الرخصة للمطبوعات الصحافية واضحةً تماماً، وقد تمّ استعمال تعابيرٍ مختلفةٍ في أماكن عدّة، ولم يكن واضحاً بحسب مضمون هذه القواعد ما إذا كان ممكناً رفض تسجيل مطبوعة صحافية، وعلى أي أساس يتمّ الرفض. وبموجب القانون الدولي، فإن أنظمة التسجيل التقنية التي تفرض موجبات تسجيل برسوم باهظة وغير ضرورية ولا تجيز رفض التسجيل بصورةٍ استنسابية، تعتبر قانونية بينما تعتبر الأنظمة التي تتخطّى ذلك غير قانونية.

وبهدف تحقيق التوافق بين هذه القواعد والمعايير الدوّلية، اقترحت اليونسكو نقل أحكام وشروط نظام تسجيل المنشورات او المطبوعات الصحافية الى الفصل الأوّل من الباب الثالث (والتي لسببٍ ما كانت مذكورة تحت الفصل الثالث من الباب الثاني المتعلّق بأجهزة البثّ). وقد تمّ تعديل القواعد هذه لتصبح أكثرَ وضوحٍ بشأن عملية التسجيل التي تبقى محض تقنية، وتمّ توضيح مسألة رفض التسجيل وحصرها بالحالة التي تكون فيها المعلومات المطلوبة ناقصة، او في حال كان الإسم المقترح للمطبوعة الصحافية موجوداً ومستعملاً من قبل مطبوعة صحافية أخرى مسجلة بشكلٍ أسبق. كما ان اليونسكو ترى في اقتراحاتها ان تكون الرسوم محدودةً لدرجة وضمن الحدّ الأساسي فقط لتغطي التكاليف الإدارية اللازمة لتشغيل النظام. وعلى الرغم من انه قد يتمّ فرض بعض الرسوم على أجهزة البثّ مقابل استخدامها الموجات الهوائية (airwaves) التي هي من الموارد العامة، انما لا يجوز تحميل وسائل الإعلام المطبوعة هذا النوع من الأعباء.

كما تقترح اليونسكو أيضاً تبسيط القواعد الأخرى التي ترعى المنشورات او الطبوعات الصحافية – مثلاً تلك المتعلقة بالشروط المفروضة على المدراء وتلك المتعلقة بما يجب طباعته في كل عدد– وذلك بهدف إظهار نهجٍ حديثٍ ومتطابقٍ مع حقوق الإنسان في تنظيم قطاع الإعلام. كذلك، تقترح اليونسكو تبسيط القواعد المطبقة على المنشورات الصحافية من خلال الحدّ من قواعد حفظ النسخ، إذ انّ القواعد المطروحة في مشروع القانون كان معمولاً بها على صعيدٍ أوسع في الشكل أو في شكل المضمون. بالإضافة الى ذلك، تقترح اليونسكو أن تكون الإيداعات محفوظة ومودعة فقط في مؤسسة المحفوظات الوطنية وفي المكتبة الوطنية. مما يعكس الغرض المراد من هذا الموجب، ألا وهو الحفاظ على النسخ كمحفوظاتٍ وطنية لأهداف تاريخية، في حين كان يُطلب في السابق

وضع هذه الإيداعات لدى الهيئة الناظمة ولدى نقابة الصحافة. الأمر الذي يبدو كوسيلة مراقبة لوسائل الإعلام المطبوعة أكثر منه كوسيلة حفاظ على النسخ، وهو أمرٌ غير شرعي بحسب القانون الدولي.

وعملاً بالمبدأ المنصوص عنه أعلاه في ما بتعلّق بحصر هذا القانون بوسائل الإعلام الجماهرية/وسائل الإعلام (mass media outlets)، تقترح اليونسكو إلغاء القواعد الخاصة التي ترعى النشرات الإعلامية الإلكترونية المحترفة (professional electronic newsletter) وإخضاعها بدلاً من ذلك لنفس النظام الذي يرعى المنشورات الصحافية الأخرى مثلاً في ما يخص المدراء وإيداع النسخ، الى ما هنالك. وكما ذكرنا أعلاه، فقد أصبح نطاق النشرات الإعلامية الإلكترونية المحترفة محدداً وفقاً للتعاريف المنصوص عنها في مشروع القانون بنطاق وسائل الإعلام الإخبارية (او التي تبثّ الأخبار) (news outlets)، بالرغم من كونها تعمل على الإنترنت.

6- **<u>العقوبات</u>:**

بموجب أحكام القانون الدولي، يجب أن تكون العقوبات المفروضة في حال مخالفة القواعد التي تقيّد حرية التعبير، كالقواعد الخاصة بالترخيص والتسجيل والمسائل المرتبطة بها، متناسبة مع طبيعة المخالفة، منعاً لأي افراطٍ وتعسّفٍ في العقوبة. وبالتالي، يجب الردّ على المخالفة البسيطة بعقوبة خفيفة، في حين أن المخالفة الأكبر او المتكرّرة يجب ان تؤدي الى عقوبة أشدّ.

وقد فشل مشروع قانون الإعلام في بعض الأماكن، في توفير نظام متدّرج للعقوبات، في حين ان كون اختيار العقوبة المناسبة لطبيعة الجريمة هو أمرٌ ضروري. ففي حال مخالفة القواعد المتعلقة بتقديم المعلومات ومخالفة تحديثها في سجل الإعلام (media register) والتي تعتبر مخالفة بسيطة، نص مشروع القانون على عقوبة "تعليق الترخيص". اما اليونسكو فتقترح فرض نوعٍ من الإنذارات والغرامات لهذا النوع من المخالفات، مع اعتماد نهجٍ أكثر تدريجي للعقوبات في مجالاتٍ أخرى.

7- **<u>الهيئة الناظمة للإعلام ("الهيئة")</u>:**

إن المعايير الدولية واضحة وضوحاً كليّاً بشأن فرض أن تكون أي هيئة تمارس سلطة تنظيمية على الإعلام مستقلّةً وغير خاضعة لأي امكانية تدخّل سياسي في عمليّاتها. تتجلّى حماية الاستقلالية هذه في العديد من التطبيقات، كالتعيينات التي تحصل لمجلس ادارتها ونظام تخصيص الموازنة العائدة للهيئة، وسلطة الأعضاء عن ادارة مراكزهم وعملهم، الخ. بالإضافة الى ضرورة

DRAFT

وجود أنظمة للمساءلة، وذلك من خلال إجراء تدقيقٍ سنوي للحسابات، ومن خلال تقديم تقارير سنوية حول نشاط الهيئة، من المستحسن أن تكون الى مجلس النواب.

وعلى الرغم من أن مشروع قانون الإعلام كان قد أشار الى وجوب تمتع الهيئة "بالإستقلالية المالية والإدارية"، الاّ انه على الصعيد العملي والتطبيقي، لم تكن الأنظمة المسؤولة عن تحقيق هذه الاستقلالية كافيةً وتتمتّع بالقوّة اللازمة بحسب متطلبات القانون الدولي بهذا الخصوص. لذلك، اقترحت اليونسكو اجراء تعديلات جذريّة في موضوع تأليف الهيئة وقواعد ادارتها، ومن أبرز تلك التعديلات، تعيين جميع الأعضاء من قبل مجلس النواب كما تمّ اقتراحه في مشروع القانون، إنّما مع اقتراح نطاقٍ أوسعٍ بكثيرٍ لناحية المجموعات التي تقوم بترشيح الأعضاء، بحيث تشمل هذه المجموعات نقابتي المحامين في كل من بيروت وطرابلس، نقابة المهندسين، نقابة المحرّرين، جماعات المجتمع المدني، الأكاديميين والهيئة الوطنية لشؤون المرأة، على أن ترشح كل مجموعة مرشحيْن اثنين، يتمّ اختيار سبعة (7) منهم من قبل مجلس النواب من أصل أربعة عشر (14) مرشح، وذلك ضمن معايير تضمن التنوع الجنسي والديني، وغير ذلك من أشكال التنوّع في اختيار الأعضاء السبعة.

وإن ولاية الأعضاء مضمونةٌ كما كان الأمر عليه في مشروع قانون الإعلام الأساسي.

وفيما أن مشروع القانون ينصّ على إمكانية عزل او إقالة أحد الأعضاء بقرارٍ من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزيرٍ، بعد تدقيقٍ من قبل لجنةٍ بذلك، جاء اقتراح اليونسكو ينص على امكانية عزل او إقالة أي عضو باقتراح يتمّ التصويت عليه من قبل ثلثي اعضاء الهيئة الباقين، على ان يتمّ إقرار ذلك بقرارٍ من مجلس الوزراء، كما هو الأمر في بعض البلدان الأخرى. بالإضافة الى ذلك، فإن اليونسكو تقترح إضافةَ قواعد أوضح وأكثر صرامةً في ما خصّ تضارب المصالح، إن لجهة موانع تعيين أحد الأعضاء، أو لجهة المسائل التي تُطرح أمام الهيئة. كما تقترح اليونسكو في تعديلاتها موانعَ أشدّ بالنسبة لمن لا يمكن تعيينه كعضوٍ في الهيئة بالنظر لانتماءاته او تبعّياته السياسية.

كما تضع اليونسكو قواعد أوضح لجهة تعويضات الأعضاء أو البدلات المدفوعة لهم، بحيث تُحدّد بنصف مستحقّات موظّف من الفئة الأولى بالنسبة لرئيس مجلس الإدارة وربع مستحقات موظّف من الفئة الثانية بالنسبة لباقي الأعضاء.

ان اقتراحات اليونسكو أعطت الهيئة صلاحية إنشاء أمانة سرّ لها بما يتوافق مع الموازنة الموافق عليها. وقد تمّ وضع قواعد عقد اجتماعات الهيئة بالتفصيل، بما يتناسب مع تحسين الممارسة في

DRAFT

إنشاء الهيئات الإدارية وعملها، سيما وأن اجتماعات الهيئة هي ما يخوّلها بممارسة عملها. مما يستوجب معه أن تكون القواعد المتعلقة بعقد اجتماعات الهيئة وبإجراءاتها عادلة وشرعية ومناسبة. بالإضافة الى ذلك، فإن القواعد المتعلقة بالموازنة قد تمّ تعديلها أيضاً، سيما وأن مشروع القانون المطروح لم يكن واضحاً تماماً حول كيفيّة الموافقة على موازنة الهيئة. لذلك، فقد اقترحت اليونسكو ان يتمّ اقتراح الموازنة من قبل الهيئة على مجلس النواب بواسطة وزير المال، على ان تتمّ الموافقة على الموازنة بعد ذلك من قبل مجلس النواب.

وبالرغم من كون الهيئة مستقلّة عن مجلس الوزراء، إلاّ انها تبقى مسؤولةً أمامه وعرضةً للمساءلة من قبله، بالأخص في ما يتعلّق بموازنة الهيئة. كما اقترحت اليونسكو أن تكون بيانات الهيئة المالية خاضعة للتدقيق المالي من قبل شركات التدقيق التي تحترم المعايير الدولية المتعارف عليها.

وقد تمّ فرض وضع تقريرٍ سنوي، وقد تمّ النص على التفاصيل التي يجب أن يتضمنها هذا التقرير، الأمر الذي يتيح المجال للتقرير بأن يكون مفهوماً وواضحاً ويسمح لمجلس النواب وللعامة بالمساءلة بشأنه.

8- **<u>الشكاوى الإدارية (administrative complaints)</u>**:

في حين أن مشروع قانون الإعلام اعتمد على النهج الجزائي بصورة أساسية لتنظيم مضمون الإعلام، إلاّ ان العديد من الدول وضعت أنظمة إدارية بهدف التعامل مع الشكاوى المقامة ضدّ الإعلام. وقد تختلف الخيارات في هذا المجال، بين التنظيم الذاتي الكامل والمحض (والذي تضعه وسائل الإعلام دون أي تدخلّ من جهةٍ رسمية) والتنظيم المشترك (الذي يضعه القانون بالإشتراك مع الإعلام الذي يكون له دور أساسي بذلك) والتنظيم التشريعي (المنصوص عليه في القانون دون مشاركة اعلامية ذات أهمية خاصة تُذكر). والمميزات الأساسية التي تجمع بين هذه الأنظمة هي أنها تشمل من جهة أولى، هيئة رقابة وهيئة لتلقّي الشكاوى، ومن جهة ثانية، تؤدي الى وضع قواعد السلوك (Code of Conduct) أو مجموعة من المعايير التي ترعى الإعلام (والتي تهدف في الغالب، الى تغطية المسائل المتعلقة بالمضمون وبسلوك الإعلام، مثلاً الحالات التي يكون فيها استخدام الحيلة بهدف جمع المعلومات أمراً مشروعاً)، ومن جهة ثالثة، ان يضع النظام للعامة آلية لإقامة شكوى حول مخالفة قواعد السلوك مع الآية المعطاة للهيئة لإتخاذ القرار بالشكاوى، ومن جهة رابعة وضع سلسلة عقوبات وحلول يقتضي أن تكون سلسة جداً من حيث طبيعتها، على أن تكون العقوبة القصوى والأشد فيها "الغرامات".

DRAFT

وإن العديد من الدول تسعى الى اعتماد النهج التنظيمي المشترك، نظراً لكونه أكثر فعاليّة من نهج التنظيم الذاتي الكامل او المحض مع مشاركة أساسية للإعلام بذلك، على خلاف التنظيم التشريعي الذي لا يسمح بمشاركة بنّاءة للإعلام بنظام الشكاوى الإدارية. وتتبلور أهمية هذه الأنظمة في كونها متاحة لجميع المواطنين (متاحة للعامة) وغير محصورة فقط بالأطراف الذين يملكون موارد كافية لتقديم دعوى قضائية، كما انها فعّالة في حلّ النزاعات بصورةٍ سريعةٍ ومبسّطة على خلاف نظام المحاكم، بالإضافة الى كونها تساهم في ترويج معايير مهنيّة صارمة للإعلام أكثر مما يسمح به القانون المدني والقانون الجزائي.

وإن نهج التنظيم المشترك للشكاوى الذي اقترحته اليونسكو تمّ تكريسه في "بابٍ سابع" جديد مخصص لـ "الشكاوى الإدارية". وإن الخصائص الأساسية لهذا النظام هي:

1- أن يتمّ الإشراف عليه من قبل مجلسٍ مؤلف من خمسة أعضاء/خبراء معينين من قبل الهيئة.
2- وأن يتمّ تكليف المجلس بإعداد قواعد سلوك ترعى الإعلام، وذلك بالتشاور مع مؤسسات الإعلام والصحافيين وغيرهم من أصحاب الشأن.
3- أن تتضمّن الإقتراحات عدداً من القضايا والمسائل التي يجب ان تشملها قواعد السلوك، وذلك بما يتوافق مع الممارسات المتبّعة في هذا المجال.
4- في بعض الحالات، يتمّ التعامل مع مسألةٍ ما بموجب قواعد السلوك، كمقايضة (as a trade-off) مع كونها جرم إعلامي، على أن يتمّ في هذه الحالة اقتباس الجزء الجزائي فيها من القانون. على سبيل المثال، فإن اقتراحات اليونسكو ازالت الحظر الجزائي للأخبار الكاذبة fake news المنصوص عليه في مشروع قانون الإعلام، واسبتدلته بأحكام سلوكية ترعاها قواعد السلوك وتقتضي السعي الى تحقيق الدقة في اعطاء المعلومات ونقل الأخبار.
5- إن النظام المقترح يتيح للجمهور (للعامة) تقديم الشكاوى المتعلقة بمخالفة قواعد السلوك، وللمجلس البتّ فيها. وتتراوح العقوبات في هذه الحالة ما بين توجيه إنذارات عامة للمخالفين، وطلب نشر بيانات، وصولاً الى فرض غرامات ماديّة، مع موجب التزام وسائل الإعلام بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس، على ان يلتزم مقدمّي الشكاوى باللجوء الى التنظيم المشترك المشار اليه قبل رفع دعوى قضائية بوجه إحدى وسائل الإعلام، ما دامت القضية المثارة مشمولة في قواعد السلوك.

DRAFT

9- المشاكل المتعلقة بالمضمون الإعلامي:

ينصّ القانون الدولي على العديد من المعايير الدقيقة والمتطوّرة المتعلّقة بالقيود المفروضة على المضمون، سواءً كانت مطبقةً بشكلٍ عامٍ وشامل أم في حال كانت مطبقةً فقط على الإعلام. ومن بين النصوص التي تكرس الضمانات الدولية لحريّة التعبير، تلك المشار اليها في المادة /19/ من "الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" The International covenant on Civil and » Political Rights « والتي تشترط في القيود التي تحدّ من حريّة التعبير أن تتطابق مع اختبار مؤلف من ثلاثة أجزاءٍ مجتمعةٍ، هي: 1- أن يتمّ تكريس هذه القيود في قانون واضحٍ وصريحٍ يهدف الى تحقيق إحدى المصالح المشروعة المنصوص عنها ضمن سلسلة مصالح مشروعة محددة حصراً (ألا وهي المحافظة على حقوق وسمعة الآخرين، الأمن العام الوطني، النظام العام، الصحة العامة والآداب العامة)، 2- كما يجب أن تكون تلك القيود ضروريةً لحماية وصَون تلك المصلحة. وقد دؤبت المحاكم الدولية الى تفسير معنى "الضرورة" أو عبارة "ضرورية" في سياقاتٍ محدّدةٍ مثل قوانين الأمن القومي وقوانين القدح والذّم، مع تحديد القيود والمتطلبات التي يمكن ربطها بهذه الأنواع من القيود المتعلقة بمسائل خاصةٍ ومحددةٍ.

ونلفت النظر الى أن العديد من القواعد المنصوص عليها في مشروع قانون الإعلام المطروح، من الباب السابع بعنوان "استطلاعات الرأي"، وبعده الباب الثامن بعنوان "جرائم الإعلام"، ومن ثمّ الباب التاسع بعنوان "حق الردّ"، لا تتوافق مع المعايير الدولية المعتمدة في هذا المجال. لذلك، تقترح اليونسكو تعديلها لكي تتطابق مع هذه الأخيرة، على النحو التالي:

إن القواعد الخاصّة بـ "استطلاعات الرأي" (opinion polls) المنصوص عنها في مشروع القانون تفرض نشر معلومات عدّة بالتزامن مع كل استطلاع رأي، بحيث غالباً ما تكون هذه المعلومات المطلوب نشرها بكميّة أوسع وأشمل من النتائج الفعلية لاستطلاع الرأي بحدّ ذاته. مما حدى باليونسكو، بموجب الاقتراحات المطروحة من قبلها، الى تعديل الشروط المشار إليها، والحدّ من المعلومات المطلوبة.

إضافةً الى ذلك، نشير الى أنّ حظر نشر "استطلاعات الرأي السلبية" يخالف الضمانات الدولية لحريّة التعبير، خاصةً إذا كان الهدف من نشر استطلاعات الرأي السلبية توضيح هوامش الخطأ الناتجة عنها (أي عن استطلاعات الرأي) (بحيث تكون هوامش الخطأ عاليةً جدّاً بالنسبة لاستطلاعات الرأي السلبية المعرفّ عنها في مشروع قانون الإعلام). لذلك، تقترح اليونسكو إزالة هذا الحظر والسماح بنشر استطلاعات الرأي السلبية.

DRAFT

أما في ما خصّ الباب الثامن المتعلّق بـ "جرائم الإعلام"، فقد تمّ إضافة قاعدة تتعلّق بحماية سريّة مصادر معلومات الصحافيين. الأمر الذي يُعتبر حمايةً ضروريةً جدّاً بحسب القانون الدولي بهدف صون وحماية حقوق المواطنين في تلقي المعلومات من خلال الإعلام.

وإنّ حظر التحريض على العنصريّة والتمييز المنصوص عنه في مشروع قانون الإعلام يتماشى الى حدٍّ كبيرٍ مع المعايير الدولية، إلاّ أنه يفتقر الى شرط النيّة في التحريض على الكراهية، مما حدى باليونسكو الى إضافة هذا الشرط من ضمن الإقتراحات المطروحة.

وكما هو مذكورٌ سابقاً، لقد تمّ إزالة البند المتعلّق بالأخبار الكاذبة fake news واستبدالها بإدراج معايير الدقّة في ما يتعلق بمحتوى الأخبار والمسائل الراهنة (standards on accuracy in relation to news and current affairs content) وذلك في قواعد السلوك (code of conduct).

إن القدح والذّم من المسائل المتعلقة بالمضمون التي نالت الكثير من الإهتمام من قبل المحاكم الدولية لحقوق الإنسان، ولذلك فقد تمّ تطوير المعايير المتعلقة بالقدح والذمّ بصورةٍ خاصة. وقد سعت المحاكم بشكلٍ خاص الى تحقيق توازن بين حريّة التعبير والحق في المحافظة على السمعة، وذلك عبر ضمان توفير عدد من الدّفوع للمدعى عليهم في دعاوى القدح والذّم. ومن بين هذه الدفوع، أن يتمّ مثلاً إثبات صحة الأقوال أو إثبات احتوائها على آراءٍ منطقية أو إثبات تقديمها بصورةٍ شرعية كتقريرٍ دقيقٍ عن بيانٍ مقدّمٍ أمام جهة رسمية، أو كإفادة شاهدٍ أو محامٍ في المحكمة. وتمّ إضافة هذه الدفوع الى نص القدح والذمّ في قانون الإعلام.

وقد عكست بعض العناصر الأخرى لجريمة القدم والذّم (defamation) في مشروع قانون الإعلام، فكرة ان المسؤولين يجب ان ينالوا حماية خاصة ضدّ التصريحات التشهيريّة (defamatory statements).
الاّ انّ هذه الفكرة تتعارض بشكلٍ صارخٍ مع المعايير الدولية الواضحة بهذا الخصوص، والتي تشير الى أنه على هؤلاء المسؤولين تحمّل درجة أكبر من الانتقاد من تلك التي يتعرض لها الأشخاص العاديين. ونتيجة لذلك، تقترح اليونسكو في تعديلاتها إلغاء اي امتيازٍ او حمايةٍ خاصة للمسؤولين.

أمّا في ما خصّ الجرائم الأخرى المنصوص عنها في مشروع قانون الإعلام، فقد اقترحت اليونسكو إلغاء البعض منها نظراً لكونها غير شرعية بنظر القانون الدولي أو لأنه يقتضي التطرّق اليها

DRAFT

ومعالجتها في اطار قواعد السلوك (code of conduct). وقد تمّ الإبقاء على بعض الجرائم الأخرى، مع إجراء تعديلات عليها في بعض الحالات لكي تصبح مطابقة للمعايير الدولية، مع فرض عقوبات ملائمة على الإعلام والجرائم المرتكبة من قبله (من قبل وسائل الإعلام).

نشير الى انه وفقاً للقانون الدولي إن حقوق الردّ والتصحيح (rights of correction and reply) تستند الى الكلام بحيث يتمّ تصحيح الكلام الضارّ بالعبارات المناسبة، فيُنظر اليها بشكلٍ ايجابي. ومن المهمّ أن يواكب حق الردّ حق التصحيح سيما وأنه في العديد من الحالات تكون وسائل الإعلام قد قامت بنشر بيانات غير دقيقة تحتاج الى تصحيحٍ. ويعتبر حق التصحيح الطريقة الملائمة لمعالجة هذه الحالة، وهو أقلّ تجاوزاً وأسهل تطبيقاً من حق الردّ.

وقد نص مشروع قانون الإعلام على أنّ حق الردّ ينشأ بمجرّد الاشارة الى هويّة الشخص الطبيعي او المعنوي. وهذا أمرٌ واسع جداً ويجعل مستحيلاً على وسائل الإعلام مناقشة أي مسألة تتعلّق بالمسؤولين في الدولة دون فتح المجال لهؤلاء لممارسة حق الردّ المعطى لهم وإمكانية مناقشتهم للموقف الذي اتخذته وسائل الإعلام من خلالها. هذا ما اقترحت اليونسكو وضع حدٍّ له وجعله مقيّداً بالحالة التي تنشر فيها وسائل الإعلام واقعةً ماديّةً غير صحيحة تتعرّض فيها لحقوق الشخص المعنوي أو الطبيعي القانونية، ففي هذه الحالة فقط ينشأ حق الردّ والتصحيح وفقاً للقوانين الدولية. وهذا ما تقترح اليونسكو تطبيقه من خلال قانون الإعلام.

مع الإشارة انه في النسخة المطروحة لمشروع قانون الإعلام، كانت الشروط المفروضة لنشر الردّ، غير معقولة وغير منطقيّة، سيما بالنسبة للمهل المعطاة لممارسة هذا الحقّ، اذا تم الأخذ بعين الإعتبار حق وسائل الإعلام بتقييم مشروعية حق الردّ. لذلك، فقد تمّ تعديل شروط هذه الإجراءات لتصبح أكثر واقعية.

****

DRAFT