الهيئة المشرفة
في مواجهة محكمة المطبوعات

ورقة سياسات - أعدها المحامي طوني مخايل في مؤسسة مهارات

بيروت - كانون الاول 2021

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد

مهارات Maharat

LADE الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات

الاتحاد اللبناني للأشخاص المعوقين حركياً LUPD Lebanese Union for People with Physical Disabilities

الهيئة المشرفة في مواجهة محكمة المطبوعات

تأتي هذه الورقة كخلاصة لرصد الانتخابات النيابية السابقة في 2018 الذي قامت به مهارات وللنشاطات التي قامت بها مواكبة للعملية الانتخابية لاسيما الجزء المتعلق بالاعلام والاعلان الانتخابي الذي يشكل جزءا اساسيا من قانون الانتخاب ومن المبادئ العامة الاساسية لضمان انتخابات عادلة ونزيهة وشاملة وديمقراطية. تعرض هذه الورقة كيفية النظر بمخالفات الاعلام اثناء الانتخابات ولاسيما صلاحيات كل من هيئة الاشراف على الانتخابات، النيابة العامة الاستئنافية، ومحكمة المطبوعات والاشكاليات الناشئة عن اولا دور النيابة العامة في الملاحقة، وثانيا تأخر محكمة المطبوعات بالنظر في المخالفات. وتطرح هذه الورقة توصيات لكل من محكمة المطبوعات والمجلس النيابي بغية ضبط اكثر فعالية لمخالفات الاعلام يمكن الاسترشاد بها في انتخابات 2022 وما بعدها

من ينظر في مخالفات وسائل الاعلام اثناء الانتخابات؟

صلاحيات كل من هيئة الاشراف، النيابة العامة الاستئنافية ومحكمة المطبوعات

أناط قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم 44 الصادر بتاريخ 17/6/2017 بمحكمة المطبوعات صلاحية النظر في المخالفات التي ترتكبها وسائل الاعلام لأحكام الفصل السادس المتعلق بالاعلام والاعلان الانتخابيين ومخالفة الاجراءات التي تتخذها الهيئة بحق وسائل الاعلام

وقد نصت البند 1 من المادة 81 معطوفة على الفقرة ب من قانون الانتخاب انه يعود للهيئة ان تحيل وسائل الاعلام المخالفة الى محكمة المطبوعات المختصة. وقد اكتنف نص المادة 81 غموضا لناحية كيفية احالة الهيئة وسائل الاعلام المخالفة الى المحكمة، فقد نصت الفقرة الاخيرة من البند (ا) المذكور اعلاه انه "تلاحق النيابة العامة الوسيلة المخالفة أمام محكمة المطبوعات تلقائياً أو بناءً على طلب المتضرر" مع تحديد المهل الواجب التقيد بها من قبل وسائل الاعلام والمحكمة للبت بالدعاوى. وهنا لا يمكن اعتبار الهيئة متضررا لكي تمارس حقها في الادعاء عبر النيابة العامة الاستئنافية وانما هي جهة مخولة بموجب القانون طلب الملاحقة امام المحكمة وفي حكم متأخر صدر في 25 ترين الثاني 2019 ردت محكمة المطبوعات الادعاء على مجلة الشراع لمخالفة احكام الصمت الانتخابي لإدعاء النيابة العامة الاستئنافية على المجلة بناء لإحالة الهيئة خارج مهلة الثلاثة أشهر المنصوص عنها في المادة 17 من المرسوم الإشتراعي رقم 104/77

وفي هذا الاطار يتبين ان هناك خلل اجرائي في تفسير النصوص القانونية المتعلقة بإحالة وسائل الاعلام المخالفة الى محكمة المطبوعات يحد من سلطة الهيئة المشرفة وتجعل النيابة العامة

شريكة للهيئة في تحريك الدعوى بحق وسائل الاعلام امام محكمة المطبوعات. فإذا اهملت النيابة العامة تحريك الدعوى عبر حفظها او تاخرت في الادعاء خارج مهلة الثلاثة اشهر تسقط احالة الهيئة المشرفة وتصبح دون جدوى. ان تفسير نص المادة 81 على النحو اعلاه يعيق ممارسة الهيئة دورا فعالا في اخضاع وسائل الاعلام لموجبات واحكام قانون الانتخاب

من هذا المنطلق يجب قراءة نص المادة 81 التي تجيز صراحة للهيئة عند التثبت من المخالفة "إحالة وسيلة الاعلام إلى محكمة المطبوعات المختصة" هذه الاحالة يجب ان تكون اما مباشرة من خلال ادعاء مباشر تمارسه الهيئة امام المحكمة، او يحال بواسطة النيابة العامة اداريا وليس مشروطا بإدعاء النيابة العامة. وهذا ما يمكن استخلاصه من نص احكام المادة 81، التي ابقت على صلاحية النيابة العامة في تحريك الدعاوى تلقائيا او بناء لشكوى المتضرر واحالتها امام محكمة المطبوعات في حالات اخرى لا تكون فيها الهيئة طرفاً تتطبق احكام القانون

وبالرغم من ان نص المادة 81 من قانون الانتخاب أوجب على محكمة المطبوعات أن تصدر قرارها في مهلة 24 ساعة على الأكثر في الدعاوى المقدمة من النيابة العامة والمتضررين شخصياً، مع الاحتفاظ بمهلة 24 ساعة للمدعى عليه من تاريخ تبليغه مضمون الدعوى ليمارس حق الدفاع، الا ان النص المذكور لم يحدد مهلة لمحكمة المطبوعات للبت بالاحالات التي ترد من هيئة الاشراف على الانتخابات. فلم يتم الاشارة صراحة الى ان هذه المهلة المقيدة لمحكمة المطبوعات تنطبق على الحالات التي تحيلها الهيئة لمخالفة وسائل الاعلام موجباتها وفق احكام الفصل السادس.
هذا وقد اشارت هيئة الاشراف على الانتخابات من خلال تجربتها في هذا الاطار الى غموض النص القانوني وعدم وضوحه والى تأخر محكمة المطبوعات في البت في الدعاوى التي تحيلها الهيئة اليها بناء لأحكام المادة 81 من قانون الانتخاب

ما أثر تأخر بت محكمة المطبوعات بمخالفات الاعلام اثناء الانتخابات؟

ان تأخر محكمة المطبوعات في البت بمخالفة وسائل الاعلام للفصل المتعلق بالاعلام والاعلان الانتخابي وعدم اتخاذ تدابير سريعة في هذا السياق يجعل من وسائل الاعلام تتفلت من احكام القانون والقيود المفروضة عليها ضمانا لحسن سير العملية الانتخابية وضمان المنافسة العادلة للمرشحين واللوائح

فنص المادة 81 ترك سلطة استنسابية واسعة لمحكمة المطبوعات للبت بطلبات الاحالة من الهيئة بحق وسائل الاعلام المخالفة. ونصت الفقرة ب من المادة اعلاه على انه عند إحالة وسيلة الاعلام المخالفة من قبل الهيئة إلى محكمة المطبوعات المختصة "التي يعود إليها اتخاذ ما تراه مناسباً" من التدابير الآتية :

- فرض غرامة مالية على وسيلة الاعلام المخالفة تتراوح قيمتها بين خمسين ومئة مليون ليرة لبنانية
- وقف وسيلة الاعلام المخالفة عن العمل جزئياً مدة لا تتعدى ثلاثة أيام
- وقف وسيلة الاعلام المخالفة عن العمل كليا مدة لا تتعدى ثلاثة أيام

فنص المادة المشار اليها اعلاه ترك لمحكمة المطبوعات سلطة تقديرية في توصيف فعل الوسيلة الاعلامية وما اذا كان يشكل مخالفة للقانون ولها ان تتخذ تبعا لذلك ما تراه المحكمة مناسبا من التدابير. وهذا من شانه تعطيل دور الهيئة في رقابتها على وسائل الاعلام وردعها عن التمادي في المخالفات التي تمس مشروعية العملية الانتخابية

وبالتالي ان الصلاحية الممنوحة للهيئة بإتخاذ اي من الاجراءات المنصوص عنها في الفقرة ا من المادة 81 لاسيما "توجيه تنبيه إلى وسيلة الاعلام المخالفة أو إلزامها ببث اعتذار أو إلزامها تمكين المرشح المتضرر من ممارسة حق الرد" تبقى دون اي جدوى في حال تمنع وسيلة الاعلام عن الاستجابة لهذه الاجراءات طالما ان توقيع اي عقوبة فورية هي من سلطة محكمة المطبوعات التي يمكنها وفقا لسلطتها الاستنسابية والتقديرية عدم توقيع اية عقوبة

دراسة حالة: مخالفة وسائل الاعلام للصمت الانتخابي

تمكنت وسائل الاعلام المخالفة للصمت الانتخابي خلال انتخابات العام 2018 ، والتي احالتها الهيئة الى محكمة المطبوعات، ان تضغط على وزير الاعلام للتدخل والطلب من محكمة المطبوعات التريث في النظر في تلك الاحالات وتبرير الخروقات للصمت الانتخابي بمقتضيات العمل الاعلامي الذي يحتم اعلام الناس حول المواقف والمستجدات. وقد علت صرخة ممثلي وسائل الاعلام كون الغرامات التي كان يمكن ان تفرضها محكمة المطبوعات على وسائل الاعلام المخالفة يبلغ حدها الاقصى مئة مليون ليرة لبنانية اي ما يوازي حولي 66 الف دولار اميركي في حينها مما كان ليشكل عبئا ماليا كبيرا على وسائل الاعلام عن كل مخالفة لفترة الصمت الانتخابي

وقد اشتكت هيئة الاشراف في التقرير الصادر عنها موضوع التدخل في عمل محكمة المطبوعات التي لم تبت بشكل فوري بالإحالات التي رفعت اليها من قبل الهيئة لإتخاذ تدابير عقابية بحق وسائل الاعلام

تجربة الهيئة مع محكمة المطبوعات: لم تبت محكمة المطبوعات بالدعاوى المقدمة من هيئة الاشراف او المحالة بواسطة النيابة العامة بالسرعة اللازمة خلال فترة الحملات الانتخابية وقد صدرت بعض الاحكام بعد اكثر من سنة على انتهاء الانتخابات (حكم محمكة المطبوعات على مجلة الشراع بتاريخ 25 تشرين الثاني 2019 ، وكان في الاول من حزيران 2018 أعلن رئيس هيئة الاشراف عبر مقابلة صحفية إحالة 41 وسيلة إعلامية متعددة تتوزع بين وسائل مرئية، ومسموعة، ومكتوبة والكترونية على محكمة المطبوعات، لمخالفتها أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب خلال الحملة الانتخابية واثناء الفترة المحددة للالتزام بالصمت الانتخابي. وذكرت الهيئة في تقريرها احالة 11 وسيلة اعلامية على المحكمة لمخالفة احكام الصمت الانتخابي. (تقرير الهيئة منشور جريدة رسمية ملحق عدد3 تاريخ 18/1/2019). كما لم تفرد الهيئة اي قسم في التقرير يتعلق بمصير الاحالات المذكورة اعلاه ويكتنف هذا القسم غموضا يجب ان تسعى السلطات القضائية الى توضيحه

الاشكالية

1

ان الاشكالية الاساسية في موضوع ردع وسائل الاعلام المخالفة تكمن في تجريد الهيئة من اية صلاحيات في هذا الاطار وترك الموضوع لمحكمة المطبوعات التي تتمتع بسلطات استنسابية وتقديرية ودون اي مهل محددة للبت بطلبات الهيئة واحالاتها مما اتاح ويتيح المجال للتدخلات السياسية وتأخير البت بها وتفلت وسائل الاعلام من اي سلطة رادعة للتجاوزات لقانون الانتخاب واحكام الاعلام والاعلان الانتخابيين

الحل

من واجبات محكمة المطبوعات الاستجابة بشكل سريع وفوري لطلبات هيئة الاشراف على الانتخابات والتعامل بجدية مع الوقائع والمعطيات التي توفرها الهيئة لإتخاذ تدابير عاجلة بحق وسائل الاعلام مع حفظ حق وسائل الاعلام بالطعن بهذه التدابير

ويمكن للمشرع ان يعدل نص المادة 81 حيث يمنح وسائل الاعلام التي تضررت من التدابير المستعجلة التي تتخذها المحكمة بحقها ان لناحية فرض الغرامات او وقف البث ان تطالب بالعطل والضرر امام المحكمة

كما يجب على المجلس النيابي توضيح نص المادة 81 ومنح صلاحيات اوسع للهيئة في انزال عقوبات فورية بحق وسائل الاعلام المخالفة

المعنيون

محكمة المطبوعات

الإسراع بالبت في الدعاوى

مجلس النواب

توضيح نص المادة 81 والنظر في اعطاء صلاحيات أوسع للهيئة

دراسة حالة: التجربة الفرنسية

وللمجلس الأعلى للمرئي والمسموع صلاحيات واسعة في تنظيم الحملات الانتخابية في التلفزيون والراديو وضمان احترام تعدد الاراء وتمثيل التنوع في الاعلام، وله صلاحيات تنفيذية واسعة في فرض عقوبات على وسائل الاعلام المخالفة. ان صلاحيات المجلس ما زالت تتوسع حتى اليوم لاسيما مع ظهور اشكاليات العالم الرقمي. ففي القانون المتعلق بمكافحة تضليل المعلومات المنشور في عام 2018 مثلا والمعروف ب Loi anti fake news ، اوجب على مشغلي المنصات الرئيسية على الإنترنت مثل فيسبوك، غوغل، تويتر ويوتيوب واجب التعاون في مكافحة نشر المعلومات الكاذبة. وأنيط بالمجلس صلاحية تنظيم بعض المحتوى المنشور على المنصات الرقمية خلال فترة الحملات الانتخابية. وينشئ النص موجب التعاون على المنصات ويفرض عليها وضع آليات لمكافحة الاخبار المضللة. ويعطي القانون للمجلس الاعلى للمرئي والمسموع صلاحية النظر في مدى تطبيق هذا الموجب حيث يمكنه توقيع عقوبات تصل الى حد تعليق او وقف خدمات البث التلفزيوني التي تتحكم فيها دولة اجنبية او يتبين انها تقع تحت تأثيرها

ان القواعد المستمدة من قانون الانتخابات الفرنسي وكذلك التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في فرنسا CSA والهيئة الوطنية للمعلومات والحريات في فرنسا CNIL، تؤكد على حق الاحزاب السياسية والمرشحين في إنشاء مواقع على شبكة الإنترنت بحرية، لأغراض الحملات الانتخابية، مع مراعاة القواعد المعينة والمحظورات المنصوص عليها في أحكام قانون الانتخابات بما فيها احكام الصمت الانتخابي والتي تسري على الحملات على الإنترنت وعلى أي رسالة لها طابع الدعاية الانتخابية يتم نشرها بأي وسيلة من وسائل الاتصال للجمهور بالوسائل الإلكترونية". وفيما يُحظر نشر استطلاعات الرأي على الإنترنت في اليوم السابق وفي يوم الاقتراع. ومع ذلك ، يُسمح باستمرار نشر استطلاعات الراي المنشورة مسبقًا

النص: المادة 81

في العقوبات والغرامات

مع مراعاة أحكام قانون العقوبات وقانون المطبوعات وقانون الاعلام المرئي والمسموع، للهيئة أن تتخذ ما تراه مناسباً من الإجرائين الآتيين بحق أي من وسائل الاعلام والاعلان المخالفة لأحكام هذا الفصل المتعلق بالإعلام والاعلان الانتخابيين:

توجيه تنبيه إلى وسيلة الاعلام المخالفة أو إلزامها ببث اعتذار أو إلزامها تمكين المرشح المتضرر من ممارسة حق الرد

إحالة وسيلة الاعلام المخالفة إلى محكمة المطبوعات المختصة التي يعود إليها اتخاذ ما تراه مناسباً من التدابير الآتية:

- فرض غرامة مالية على وسيلة الاعلام المخالفة تتراوح قيمتها بين خمسين ومئة مليون ليرة لبنانية
- وقف وسيلة الاعلام المخالفة عن العمل جزئياً مدة لا تتعدى ثلاثة أيام، بحيث يشمل هذا الوقف جميع البرامج والنشرات والمقابلات والندوات السياسية والاخبارية
- في حال تكرار المخالفة وقف وسيلة الاعلام المخالفة عن العمل كلياً وإقفال جميع برامجها إقفالاً تاماً لمدة أقصاها ثلاثة أيام

الهيئة المشرفة في مواجهة محكمة المطبوعات

أعد تحالف الجمعيات المعنية بالإنتخابات (الجمعية اللبنانية من أجل ديموقراطية الإنتخابات والإتحاد اللبناني للأشخاص المعوقين حركياً ومهارات والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية) هذه الورقة السياسة في إطار برنامج "Talk Politics" (حكي سياسي)، والذي يتم تنفيذه بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبتمويل من الاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يهدف البرنامج إلى تزويد المواطنين بالمعلومات عن الإصلاحات الإنتخابية وإلى إشراكهم في العملية الديموقراطية

تمّ إعداد هذه المطبوعة بدعم ماليّ من الاتحاد الأوروبي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وبدعم تقني من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إنّ الآراء الواردة في هذه المطبوعة لا تعكس المواقف الرسمية للاتحاد الأوروبي أو حكومة الولايات المتحدة أو الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

Co-Funded by the European Union
بتمويل مشترك من الاتحاد الأوروبي

بيروت - كانون الاول 2021