



The University of Tehran Press

## Legal Challenges and Solutions for Regulating Audio-Visual Media in Iran

Ensieh Nabizadeh<sup>1</sup> | Sayed Mohammad Sadegh Ahmadi<sup>2✉</sup>

Mohammad Sharif Shahi<sup>3</sup>

1. PhD Student in Public Law, Department, Isfahan (Khorasgan) Branch, Islamic Azad University, Isfahan, Iran. Email: [ensinabizadeh3755@gmail.com](mailto:ensinabizadeh3755@gmail.com)
2. Corresponding Author; Associate Prof., Department of Public Law, Isfahan (Khorasgan) Branch, Islamic Azad University, Isfahan, Iran. Email: [sms\\_ahmadi@khuisf.ac.ir](mailto:sms_ahmadi@khuisf.ac.ir)
3. Assistant Prof., Department of Public and International Law, Faculty of Humanities and Law, Islamic Azad University, Isfahan (Khorasgan) Branch, Isfahan, Iran. Email: [rasashahi@gmail.com](mailto:rasashahi@gmail.com)

| Article Info                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Abstract                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Article Type:</b><br/>Research Article</p> <hr/> <p><b>Pages:</b> 743-767</p> <hr/> <p><b>Received:</b><br/>2023/08/05</p> <p><b>Received in Revised form:</b><br/>2023/10/18</p> <p><b>Accepted:</b><br/>2023/12/23</p> <p><b>Published online:</b><br/>2025/03/21</p> <hr/> <p><b>Keywords:</b><br/><i>regulation, surround audio and video, rear monitoring, interpretive theory, convergence.</i></p> | <p>The pervasive audio-visual media, born from convergent networks, has created challenges across various institutions in the country, highlighting the need for sector-specific regulation in this area. Media regulation has led to disputes between the Islamic Republic of Iran Broadcasting (IRIB) and the government. This article aims to evaluate the main challenges of regulation in the field of pervasive audio-visual media and to propose solutions. This goal has been pursued through library and documentary studies regarding these laws and regulations. The paper attempts to answer the question: what are the legal challenges of pervasive audio-visual media in Iran and how can a way out be provided? It seems that the lack of a precise legal definition of pervasive audio-visual media, the monopoly of audio-visual regulation by IRIB, the absence of the executive branch's participation in audio-visual regulation, the neglect of licensing laws by the Ministry of Culture and Islamic Guidance, the lack of enforcement guarantees by the said ministry and the criminalization of not obtaining a license for pervasive audio-visual media by the National Media Regulation Authority (SATRA), as well as the underperformance of the Supreme Council of Cyberspace and the lack of attention to private sector participation, are among the most significant challenges in this area. Therefore, a structured and institutionalized regulator should be established.</p> |
| <b>How To Cite</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Nabizadeh, Ensieh; Ahmadi, Sayed Mohammad Sadegh; Shahi, Mohammad Sharif (2025). Legal issues regulating voice and video recordings in Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 55 (1), 743-767. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsqt.2023.362209.3354">https://doi.com/10.22059/jplsqt.2023.362209.3354</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>DOI</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 10.22059/jplsqt.2023.362209.3354                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Publisher</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | The University of Tehran Press.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |



## چالش‌ها و راهکارهای حقوقی تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در ایران

انسبیہ نبی‌زاده<sup>۱</sup> | سید محمد صادق احمدی<sup>۲</sup> | محمد شریف شاهی<sup>۳</sup><sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران. رایانامه: [ensinabizadeh3755@gmail.com](mailto:ensinabizadeh3755@gmail.com)<sup>۲</sup> نویسنده مسئول؛ دانشیار گروه حقوق عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران.رایانامه: [sms\\_ahmadi@khuisf.ac.ir](mailto:sms_ahmadi@khuisf.ac.ir)<sup>۳</sup> استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران.رایانامه: [rasashahi@gmail.com](mailto:rasashahi@gmail.com)

| اطلاعات مقاله                                                                    | چکیده                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| نوع مقاله: پژوهشی                                                                | صوت و تصویر فراگیر که مولود شبکه‌های همگراست چالش‌هایی در نهادهای مختلف در کشور ایجاد کرده است. به گونه‌ای که نیاز به تنظیم‌گری بخشی در این حوزه را به‌خوبی می‌توان درک کرد. تنظیم‌گری رسانه به علت تعدد و تداخل قانونی وظایف نهادهای مختلف در حوزه پهنای باند و تولید محتوا منجر به اختلافاتی میان سازمان صداوسیما و دولت (وزارت ارتباطات، و وزارت کشور) به‌عنوان متولی اصلی اینترنت در کشور شده است. در این مقاله سعی شده است با چالش‌های اصلی تنظیم‌گری در حوزه صوت و تصویر فراگیر مورد ارزیابی قرار گیرد و راهکارهایی ارائه شود. این هدف با مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی در خصوص این قوانین و مقررات انجام گرفته و سعی شده است به این سؤال پاسخ داده شود که، چالش‌های قانونی صوت و تصویر فراگیر در ایران چه است؟ راه برون‌رفت از آن چگونه فراهم می‌گردد؟ به نظر می‌رسد عدم تعریف دقیق قانونی صوت و تصویر فراگیر، انحصار تنظیم‌گری صوت و تصویر در صداوسیما صرفاً بر اساس یک نظریه تفسیری، مشارکت نداشتن قوه مجریه در تنظیم‌گری صوت و تصویر، نادیده گرفتن قوانین صدور مجوز در وزارت ارشاد، نبود ضمانت اجرای قهری توسط وزارت ارشاد و جرم‌انگاری عدم اخذ مجوز صوت و تصویر فراگیر در ساترا، کم‌کاری شورای عالی فضای مجازی و عدم توجه به مشارکت بخش خصوصی از مهم‌ترین چالش‌ها در این حوزه است بنابراین باید با ایجاد یک تنظیم‌گر قانونمند، هماهنگ و نهادینه، سیاست‌گذاری در راستای هم‌گرایی طی دو مرحله کوتاه‌مدت و بلندمدت همراه با اعمال نظارت پسینی صدور مجوز عملیاتی شده و تصریح مرجع قانونی جرم‌انگاری صوت و تصویر فراگیر و افزایش ضمانت اجرای کیفری در این حوزه تصحیح گردد. |
| صفحات: ۷۴۳-۷۶۷                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۱۴                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۷/۲۶                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۰۲                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۰۱/۰۱                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| کلیدواژه‌ها: تنظیم‌گری، صوت و تصویر فراگیر، نظارت پسینی، نظریه تفسیری، هم‌گرایی. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| استناد                                                                           | نبی‌زاده، انسبیہ؛ احمدی، سید محمد صادق؛ شاهی، محمد شریف (۱۴۰۴). چالش‌ها و راهکارهای حقوقی تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۵ (۱)، ۷۴۳-۷۶۷.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| DOI                                                                              | DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jpls.2023.362209.3354">https://doi.com/10.22059/jpls.2023.362209.3354</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| DOI                                                                              | 10.22059/jpls.2023.362209.3354                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ناشر                                                                             | مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |



## ۱. مقدمه

در نتیجه هم‌گرایی، خود آدم‌ها اتفاق‌اند نه بخشی از اتفاق، و مشارکت دادن آنها در آفرینش‌های فرهنگی مانند رادیو و تلویزیون حق ارتباط را نمایان کرده است (معظمی، ۱۳۹۴: ۲۱۱-۲۰۹). در پی هم‌گرایی، این پدیده با چالش‌هایی در دنیا همراه بوده است. چالشی که در بستر این هم‌گرایی و در فضای گسترش پهنای باند ایجاد شده و در ایران تکلیف سازمان‌های مختلف در این حوزه را دچار دوگانگی و بعضاً چندگانگی کرده است.

هرچند در راستای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی برخلاف بسیاری از صنایع مادر، صداوسیما هنوز به بخش دولتی متعلق است و بر اساس تفاسیر شورای نگهبان این انحصار ادامه دارد، اما هنوز مرجع قانونی صدور مجوز در حوزه صوت و تصویر فراگیر تعریف نشده و در خصوص مالکیت محتوا در این حوزه قانون مصرحی موجود نیست و نیز ابهامات و تفاسیر متفاوتی در این زمینه وجود دارد که منجر به اختلافاتی میان نهادهای متولی شده است. این سؤال اساسی ایجاد شده است که چالش‌های قانونی موجود در ضبط و پخش صوت و تصویر فراگیر در ایران چیست؟ چه نسبتی با نظام مطلوب قانون اساسی دارد؟ و راه برون‌رفت از آن چگونه فراهم می‌شود؟ با توجه به نظام حقوقی ضبط و پخش صوت و تصویر فراگیر در حقوق موضوعه ایران، نهاد مسئول از میان صداوسیما، وزارت ارتباطات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و شورای عالی فضای مجازی، کدام است و این مهم چه نسبتی با رویه موجود دارد؟

در واقع توجه به قوانین و مقررات مرتبط با صداوسیما، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، شورای عالی فضای مجازی، و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، بر عهده نهادهای مسئول است؛ اما رویه موجود، حاکی از وجود اختلاف نظر و نبود رویه واحد در این خصوص و انحصار این موضوع مهم در صداوسیما است. تنظیم‌گری رسانه در ایران به معنای واقعی و قانونی وجود ندارد. همچنین به علت تعدد و تداخل قانونی وظایف نهادهای مختلف داعیه‌دار صوت و تصویر فراگیر، ابهامات و تفاسیر متفاوتی در این زمینه وجود دارد؛ و این موضوع چه در حوزه پهنای باند و چه در موضوع تولید محتوا باعث بروز اختلافاتی میان نهادهای متولی در کشور شده است.

در این مقاله سعی شده است، قوانین و مقررات نهادهای مختلف تبیین و چالش‌های اصلی تنظیم‌گری در حوزه صوت و تصویر فراگیر مورد ارزیابی قرار گیرد.

این هدف با مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی در خصوص قوانین و مقررات مربوط به صوت و تصویر انجام گرفته و برای تبیین این مقررات سعی شده است، مستندات قانونی صدور مجوز و نظارت بر این حوزه در صداوسیما، تفسیر شورای نگهبان از اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی و ارزیابی آنها، مستندات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و چالش آن با صداوسیما، شورای عالی فضای مجازی و چالش‌های آن، مقررات مربوط به اتحادیه کسب و کارهای مجازی و موارد اختلافی در سازمان‌ها تشریح و سپس در نتیجه‌گیری به ارائه راهکار در این خصوص پرداخته شود.

## ۲. نبود تعریف دقیق صوت و تصویر فراگیر

### ۱.۲. مفهوم صوت و تصویر فراگیر

به دلیل هم‌گرایی مداوم خدمات تلویزیون و اینترنت، انواع جدیدی از محتوا، مانند کلیپ‌های ویدئویی و ... تولید شده و به همین دلیل دستورالعمل‌های مختلفی برای این خدمات ارائه شده است، که با توجه به تنوع خدماتی که در محیط وب قابل ارائه است، این اصطلاح در کشورهای مختلف مفاهیم متفاوتی دارد. اتحادیه اروپا که بحث‌های مفصل و دقیقی در حوزه صوت و تصویر دارد، با تأکید بر آثار اینگونه خدمات مفهوم را روشن کرده و بیان کرده است، «سرویس برنامه دیداری و شنیداری اینترنتی»، به فعالیت‌های ساخت، اصلاح و یکپارچه‌سازی برنامه‌های دیداری و شنیداری، ارائه آنها به عموم مردم از طریق اینترنت و ارائه خدمات برای بارگذاری و پخش صوتی برای افراد دیگر اشاره دارد.<sup>۱</sup>

در یک تعریف دیگر با اشاره به آثار این برنامه‌ها بیان می‌کند، این خدمات:

الف) دارای مسئولیت محتوایی از سوی فراهم‌کننده خدمت صوتی و تصویری است. این امر به معنای کنترل مؤثر بر انتخاب برنامه‌ها و سازماندهی آنها بر اساس جدول زمانی چه در شبکه‌های تلویزیونی و چه در کاتالوگ خدمات برنامه‌های درخواستی است.

ب) هدف اصلی آن، فراهم کردن برنامه‌ها به منظور اطلاع‌رسانی، سرگرمی و آموزش برای عموم است.

ج) از طریق شبکه‌های ارتباطات الکترونیک توزیع می‌شود.<sup>۲</sup>

در ایران نیز بر اساس ماده ۲ طرح اداره و نظارت بر سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، صوت و تصویر فراگیر چنین تعریف شده است: صوت و تصویر فراگیر عبارت است از محتوای صوتی و تصویری که به صورت گسترده و یک‌سویه و بدون الزام به شناسایی مخاطب از طریق فرستنده‌های امواج رادیویی یا شبکه‌های کابلی ماهواره‌ای و اینترنتی توزیع می‌شود و یا قابلیت توزیع دارد؛ همچنین محتوای مربوطه زنده بوده و یا دارای جدول پخش زمانی است. از سوی دیگر برخی کارشناسان مرکز ملی فضای مجازی بر این باورند<sup>۳</sup> که صوت و تصویر فراگیر، صدا و تصویری است که بدون شناخت مخاطب، او را در بر بگیرد، دارای کنداکتور پخش و زنده و دارای یک تعداد مخاطب خاص به بالا باشد.<sup>۴</sup>

اما مقررات صدور مجوز برای رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی آن را در قالب رسانه صوت و تصویر فراگیر تعریف کرده و بیان می‌نماید:

1. Regulation of internet content services in China PLC 2018-01-25 <http://www.zhonglun.com/Content/2018/01-25/1135317692.html.html>

2. <https://ec.europa.eu/>

۳. مرتضی موسویان، معاون وزیر ارشاد و رئیس مرکز فناوری اطلاعات و رسانه‌های دیجیتال

۴. خبرگزاری مجلس شورای اسلامی

«رسانه صوت و تصویر فراگیر مجموعه‌ای متشکل از سامانه‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری «انتشار» صوت و تصویر و شخص یا اشخاص حقیقی و حقوقی دست‌اندرکار «انتشار» که نام یا مورد نشان مشخصی، «صوت و تصویر فراگیر» در فضای مجازی «انتشار» دهد؛ که در این مقررات به اختصار «رسانه» نامیده می‌شود.<sup>۱</sup> هرچند این تعریف به لحاظ واژگانی بسیار آشفته، مبهم، کلی و حتی غیرقابل فهم بوده و نتوانسته تعریف روشن و گویایی از صوت و تصویر فراگیر ارائه نماید، اما در مجموع با توجه به مفاهیم ارائه شده می‌توان گفت، در واقع انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری در عصر کنونی منحصر به رادیو و تلویزیون نیست و شبکه‌های گسترده اینترنتی نیز با استفاده از سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر قادرند به پخش برنامه‌های صوتی و تصویری بپردازند. این مقوله از حوزه صداوسیما خارج است و در این راستا اعمال حاکمیت بر طیف فرکانس، مدیریت و کنترل بر آن و سیاست‌گذاری صوت و تصویر، از وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است که در ماده ۲ و بند ب ماده ۳ از قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹، قانون‌گذار بر آن تاکید داشته است.

انتشار و پخش محتوای تولید از طریق تلویزیون‌های اینترنتی<sup>۲</sup> و رادیوهای اینترنتی<sup>۳</sup>، پادکست، که با استفاده از پروتکل اینترنت از طریق اتصالات باند پهن قابل پخش است و نیز شبکه‌های اجتماعی، نشریات الکترونیکی، پیام‌رسان‌ها، و ویدئوهای درخواستی<sup>۴</sup> مصادیقی از صوت و تصویر فراگیر هستند. با توجه به اینکه در این تعاریف بیشتر به نقش و عملکرد صوت و تصویر فراگیر توجه شده است تا معنا و مفهوم آن، ارائه تعریف روشن و گویا از سوی قانون‌گذار ضرورت دارد؛ تا به واسطه آن به سهولت بتوان مصادیق آن را با توجه به تعریف ذکر کرد و ساختاری قانونمند و روشن در این عرصه فراهم ساخت.

## ۲.۲. ابهام در تعریف دقیق

همانطور که گفته شد، شاید بتوان گفت علت اصلی وجود اختلاف در تعیین مرجع صالح و متولی حوزه صوت و تصویر فراگیر، نبود تعریف دقیق از مفهوم آن است؛ چرا که مفهوم دقیق «صوت و تصویر فراگیر» در قانون تصریح نشده و مشخص نیست؛ بنابراین نمی‌توان به طور قاطع صلاحیت نظارت بر آن را بر عهده نهادی دانست.

هر چند ساترا<sup>۵</sup>، که خود را متولی صوت و تصویر فراگیر می‌داند، سعی کرده است این مفهوم را تبیین

۱. ماده یک بند ۳ مقررات صدور مجوز برای رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی

۲. IPTV

۳. INTERNET RADIO

۴. VOD

۵. سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی

کند، به نظر می‌رسد در تعریف سائرا عبارت «صوت‌وتصویر قابل انتشار فراگیر» مبهم بوده و مشخص نیست وجود چه شاخص‌هایی منجر به فراگیر شدن یک صوت و یا تصویر می‌شود و نمی‌تواند مصداق دقیق را تعیین نماید. ملاک مستمر و مداوم بودن چیست؟ اگر یک محتوا یکبار تولید و به صورت دائمی منتشر شود، مستمر است و یا فعل تولید محتوا باید به صورت مداوم و مستمر باشد؟ تولید موردی یک یا چند محتوا (به‌رغم انتشار دائمی) مستمر محسوب می‌شود؟ مرجع تشخیص و تعیین عرف کدام فرد و یا کدام سازمان است؟ در حالی که مرجعی برای تشخیص عرف وجود ندارد، چگونه باید تشخیص داد که یک فعالیت در بستر مجازی، آیا عرفاً ارائه‌دهنده صوت‌وتصویر محسوب می‌شود یا خیر؟

بنابراین با توجه به ابهامات مذکور که در تعریف صوت‌وتصویر فراگیر وجود دارد و همچنین برای آنکه ملاک‌های مبنایی این تعریف که دامنه محدود موضوعی آن را مشخص می‌کند تعیین نشده و به کلیات بسنده شده است، مرجع صلاحیت‌دار نیز دچار اشکال در وضع قاعده و در نهایت کارکرد می‌شود. علاوه بر این، با توجه به اهمیت حوزه صوت‌وتصویر فراگیر، تعریف و دامنه آن باید توسط قانون‌گذار تعیین گردد و به طور قطع تعریف یک نهاد یا یک سازمان نمی‌تواند مبنای حق و تکلیف همه‌جانبه باشد.

بنابراین مهم‌ترین چالش ریشه‌ای در این حوزه، نبود تعریف قانونی روشن است که باید این خلأ توسط قانون‌گذار برطرف گردد.

۱. طبق بند ۳ ماده ۱ «مقررات صدور مجوز برای رسانه‌های صوت‌وتصویر فراگیر در فضای مجازی» رسانه صوت‌وتصویر فراگیر بدین نحو تعریف شده است که: «مجموعه متشکل از سامانه‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری انتشار صوت‌وتصویر و شخص یا اشخاص حقیقی و حقوقی دست‌اندرکار انتشار که با نام یا بنابر مورد نشان مشخصی، صوت‌وتصویر فراگیر در فضای مجازی انتشار دهد...».

همچنین در زمان بررسی طرح اداره و نظارت بر صداوسیما در کمیسیون فرهنگی مجلس به دلیل ابهام در مفهوم کلمه فراگیر، با توجه به جایگاه شورای عالی فضای مجازی، کمیسیون مذکور، طی نامه مراتب را استعلام می‌نماید که دبیر شورای عالی و رئیس مرکز ملی فضای مجازی، تعریف ذیل را ارائه می‌نمایند:

«توزیع گسترده یا ایجاد قابلیت توزیع گسترده محتوای صوتی و تصویری در صورتی که دارای ۴ شرط زیر را باشد، صوت‌وتصویر فراگیر خواهد بود:

- ۱- به صورت یک‌سویه و برای مخاطب عام تهیه شود؛
- ۲- الزامی به شناسایی کاربر مخاطب نداشته باشد؛
- ۳- بیش از ۵۰۰۰ کاربر مخاطب هم‌زمان داشته باشد؛
- ۴- محتوای توزیع‌شده، زنده بوده یا کنداکتور و جدول پخش زمانی داشته باشد.»

### ۳. انحصار تنظیم‌گری صوت و تصویر در صداوسیما

#### ۱.۳. دیدگاه قانون اساسی و آرا قضایی

تنظیم‌گری مطلق صداوسیما در حوزه صوت و تصویر فراگیر از جمله مسائل قابل تأمل در این حوزه است، که در قالب سازمانی به نام سازمان صوت و تصویر فراگیر (ساترا) تبلور یافته؛ بنابراین قبل از پرداختن به این سازمان، لازم است دیدگاه قانون اساسی به عنوان مبنای اندیشه‌ای نظام حاکم بر رسانه و تضمین حقوق شهروندی و دسترسی آزاد به اطلاعات و اخبار مورد بررسی قرار گیرد.

با توجه به مشروح مذاکرات قانون اساسی می‌توان استنباط کرد، بنیان‌گذاران قانون اساسی در عملکرد صداوسیما چه در آگاهی بخشی و چه در حوزه آزادی عقیده و آزادی بیان دارای بینشی مبتنی بر آزادی‌های منفی بوده‌اند و در اصول مختلفی از قانون اساسی این مبنای اندیشه‌ای مورد توجه قرار گرفته است. بنابر این با استناد به اصول قانون اساسی در حفظ آزادی‌های بشری، انحصار صداوسیما باید تفسیر مضیق گردد<sup>۱</sup>.

از این رو روشن است قانون اساسی در صدد بوده است اصل مسلم حق آزادی بیان که ملازمه منطقی با نبود انحصار و تک‌صدایی در رسانه دارد را مورد نظر قرار داده و با در نظر گرفتن اصول استقلال رسانه‌ای، تکثرگرایی در رسانه و دسترسی آزاد به اطلاعات و نقش نظارتی رسانه آن را از انحصارگرایی و وابستگی دور نگه دارد.

البته نگاهی گذرا به آراء صادره در دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند رویکرد قضایی و قانونی نسبت به رفع انحصار متناسب با تحولات تکنولوژی را بیش از پیش آشکار سازد، که به یک نمونه از آن در ذیل اشاره می‌شود:

دادنامه ۹۴۱-۹۸/۵/۱۵ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص مرجع تنظیم‌گری در مورد قیمت آگهی‌های بازرگانی صداوسیما قابل اشاره است. دیوان در رأی صادره، قیمت‌گذاری در بخش تبلیغات بازرگانی توسط صداوسیما را از مصادیق انحصار در بند ۱ ماده ۱۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۷ دانست و مطابق ماده ۴۳ شورای رقابت و نیز بند ۵ ماده ۵۸ همان قانون، سازمان صداوسیما را موسسه عمومی-دولتی تلقی و تأکید کرد تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی ناظر بر تسهیل رقابت و منع انحصار هستند. این رأی نظر مثبتی بود که در راستای منع انحصار و همراهی با اصل ۴۴ قانون اساسی، صداوسیما در کنار سایر مؤسسات عمومی مانند بیمه، بانک‌ها و... فرض گردید.

۱. اصولی از قانون اساسی از جمله بند ۶ اصل ۲، بند ۲ اصل ۳ و اصول ۴۳، ۹، ۲۷، ۲۶، ۲۵، ۲۴، ۲۳، ۱۴، ۱۳، ۱۲، ۴۳ و ۶۹ مبتنی بر این تفکر است.

در واقع در یک جمع‌بندی صحیح با توجه به مستندا مذکور و نیز دو اصل ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی نکات ذیل در خصوص صوت و تصویر فراگیر قابل تأمل است:

۱. با تأمل به مشروح مذاکرات قانون اساسی و بازنگری آن، هدف اصل ۴۴ قانون اساسی از سپردن اختیار صنایع بزرگ به دولت، ایفای نقش راهبردی و سیاست‌گذاری دولت بر بخش‌های یادشده بوده است و نه جلوگیری از مشارکت مردم و صاحبان صنایع مشروع (فخر بناب، ۱۳۸۱: ۱۰۷).

دغدغه نمایندگان مؤسس رفع انحصار دولتی است؛ حتی در موضوع رادیو و تلویزیون که بعضی از آنها با خصوصی شدن آن مخالف بودند و به دولتی بودنش اعتقاد داشتند، علت مخالفت خود را تبدیل شدن آن به ابزاری تجاری<sup>۱</sup> و انحرافش از هدف اصلی، مانند پیش از پیروزی انقلاب، بیان می‌کردند.

۲. همچنین با توجه به مجموعه مباحثی که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد تلویزیون صورت گرفته است، مالکیت معطوف به سازمان رادیو و تلویزیون ملی بوده و در باب رادیو و تلویزیون غیردولتی ساکت است؛ و این سکوت را باید به لا اقتضاء بودن آن مباحث نسبت به شبکه‌های غیردولتی تعبیر کرد، نه نفی آن. حتی در یک دهه بعد در مباحث بازنگری قانون اساسی نیز به این موضوع اشاره‌ای نشده است و به همین دلیل نیز تصویب موضوع دولتی کردن دیگر رسانه‌های گروهی که در پیش‌نویس اصل ۴۴ آمده بود، در هنگام مذاکره با مخالفت روبه‌رو و در نهایت حذف شد (هریسی‌نژاد، انصاری، ۱۳۹۳: ۲۸۴). در سال ۱۳۸۴ نیز ابلاغیه مقام معظم رهبری نسبت به اصل ۴۴ با وجود آنکه شامل حوزه رادیو و تلویزیون از نظر مصالح سیاسی و امنیتی نبود، روح موجود در آن حاکی از نوعی آزادسازی و رهایی از انحصار در تأسیس و مالکیت بود. در واقع در آن دوران موضوع شبکه‌های خصوصی برای بررسی‌کنندگان مطرح نبوده است و امکان عملی این پدیده در دهه ۱۹۹۰ ظاهر شده است.

با توجه به این مباحث، باید گفت اصل ناظر بر اختیار دولت و به طور خاص صداوسیما بر اداره است نه انحصار در اداره، مدیریت و راه‌اندازی؛ و حذف قید «به صورت مالکیت عمومی در دست دولت متمرکز است» در مذاکرات مجلس خبرگان حکایت از این واقعیت دارد (حسینی اسفیدواجانی، ۱۳۹۴: ۱۰۱).

بنابراین در حالی که از یک طرف اصل ۴۴ قانون اساسی به طریق حصری از رادیو و تلویزیون نام برده و متعرض انتشار برنامه‌های صوتی و تصویری به روش‌های دیگر نشده است، اما نظریه تفسیری شورای نگهبان با بیان «پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر توسط صداوسیما» دائرة اختیار و انحصار سازمان صداوسیما را بسیار گسترده‌تر کرده و بدون در نظر گرفتن روح و هدف ذکر شده در این دو اصل که با واقعیات جامعه کنونی به هیچ وجه سازگار نیست، مانع بزرگی را در رفع مشکلات صوت و تصویر فراگیر فراهم کرده است.

۱. مشروح مذاکرات خبرگان تدوین قانون اساسی، جلسه ۵۷، جلد ۱۵۴۵، ۳، لوح فشرده مشروح).

بنابراین تفسیر شورای نگهبان<sup>۱</sup>، توسعه اصل ۴۴ قانون اساسی و تضییق قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است، و با توجه به اینکه «مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است»، بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست تفسیر تلقی نمی‌شود. لذا با تحلیل بیان شده باید گفت شبکه‌های گسترده اینترنتی نیز با استفاده از سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر قادرند به پخش برنامه‌های صوتی و تصویری بپردازند که از حوزه انحصار صداوسیما خارج است. در موضوع اصل ۱۷۵ نیز با بررسی مشروح مذاکرات قانون اساسی مبرهن می‌گردد که با توجه به اینکه صداوسیما ابزار اصلی نظام و دولت برای توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است، برای جلوگیری از موازی‌کاری بین سه قوه و صداوسیما و نیز برقراری توازن میان آنها، نصب و عزل در آن به رهبر واگذار شده است. بنابراین باید توجه داشت که تفسیر موسع از مصلحت، منفعت، و ضرورت اسلامی بودن برنامه نباید مفسر را از روح مندرج در اصول دور ساخته و صداوسیما را به صورت یک مدار بسته درآورد» (هاشمی، ۱۳۸۹: ۶۳۹)؛ بنابراین، قضاوت، آنگونه که در برخی کشورها مقرر شده، باید قانونی باشد و تعیین معیارهای قضاوت درباره بررسی وجود مغایرت یک اثر صوتی و تصویری با منفعت کشور به جای مسئولان صداوسیما به عهده دادگاه گذاشته شود.

باید توجه داشت، اعمال سلیقه‌های شخصی موجب محدودیت هر چه بیشتر آزادی بیان در تلویزیون، که برخلاف اصل ۲۴ قانون اساسی است، می‌شود. علاوه بر این، انحصار صداوسیما باعث صرف هزینه‌های متعدد و دوباره‌کاری و در نتیجه افزایش هزینه تمام‌شده کالا یا خدمات می‌شود؛ که در نهایت برای مصرف‌کننده آن، گران تمام خواهد شد و از آنجا که صداوسیما به موجب اصل ۱۷۵ قانون اساسی جزئی از دستگاه‌های متولی انتشار افکار و عقاید است و آزادی بیان و نشر افکار، باید توسط آن تأمین شود، بدیهی است اقتضای انتشار وسیع افکار و تأمین آزادی بیان، به واسطه تنوع و تکثیر با هزینه‌های اندک تأمین می‌شود. از این رو باید نهایت رقابت در حوزه صوت و تصویر فراهم گردد و انحصار در این سازمان به حداقل برسد.

پس این نقطه ضعف در رسانه‌های صوتی و تصویری باید به طور جدی اصلاح شود. همچنین برای جلوگیری از انحصار و تفسیر مصلحت با اعمال سلیقه‌های شخصی و گروهی، در عمل نظام مختلط مرکب از تنظیم‌گر مستقل با همکاری مؤسسات عمومی دولتی و مؤسسات خصوصی فعالیت نمایند (معمدنژاد، ۱۳۸۳: ۴۵).

۱. نظریه تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸ شورای نگهبان، نرم‌افزار بهارستان.

### ۳.۲. ایجاد ساترا بر اساس نظریه تفسیری

علیرغم مستنداتی که در راستای منع انحصار در صداوسیما شرح آن گذشت، در شهریور ۱۳۹۴ سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی با عنوان «ساترا» برای رسیدگی به فضای پرتنش صوت و تصویر فراگیر ایجاد شد و در بهار ۱۳۹۷ مجلس با تصویب لایحه‌ای، حیطه قدرت و اختیار این سازمان را معین کرد و به این ترتیب سازمان صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی در راستای منع ترلز انحصار سازمان صداوسیما در عرصه پخش صوت و تصویر فراگیر تأسیس شد.

استنادات مربوط به ایجاد ساترا نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی<sup>۱</sup> فرض شده که بیان می‌نماید: «مطابق نص صریح اصل ۴۴ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هر نحو، با این اصل مغایرت دارد. بر همین اساس انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده، فیبرنوری و غیره) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی، غیر از سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است.»

در تحلیل نظریه فوق‌الذکر باید گفت علاوه بر اینکه تشکیل یک تنظیم گر با نظریه تفسیری قابل تامل است با در نظر گرفتن دو اصل ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی و مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی باید اجزاء آن را در کل متن واحد در نظر گرفت و مجموعه اصول مرتبط در قانون اساسی و روح مشترک آنها را مورد توجه قرار داد، تا کمترین اعمال سلیقه انجام شود؛ با توجه به اصول ذکر شده در قانون اساسی که در بند پیشین به آن اشاره گردید این مهم از نظر مفسر دور مانده است.

لازم به ذکر است، نمایندگان مجلس قصد داشتند سازمان صداوسیما را موظف به تهیه پیش‌نویس لایحه تأسیس ساترا کنند، که خود نشان می‌داد ساترا تا پیش از این، لایحه تأسیس نداشته و غیرقانونی بوده است. با این حال، شورای نگهبان این اتفاق را به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخت و آن را به مجلس برگرداند. سپس نمایندگان رأی به حذف این بخش دادند و در واقع اذعان کردند که تا زمانی که چالش میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و دست‌اندرکاران ویدئوی درخواستی<sup>۲</sup> با ساترا یا همان نهادی که از سوی سازمان صداوسیما مسئولیت تنظیم‌گری رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی ایران را بر عهده گرفته است، همچنان در جریان باشد، نمی‌توانند هویتی قانونمند به ساترا دهند.

این استدلال، یعنی محل بحث بودن ایجاد ساترا به واسطه صرفاً یک نظریه تفسیری، در گذر زمان از نگاه شورای نگهبان هم مخفی نمانده و این شورا تا کنون اجازه ورود نام ساترا (سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر) را به لایحه بودجه نداده است.

۱. به شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ به تاریخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰.

2. VOD (Video on Demand)

با وجود استنادات متعدد از جمله ابلاغیه مقام معظم رهبری به تاریخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۰ به شورای نگهبان ذیل اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی و نیز ابلاغیه مقام معظم رهبری مد ظله العالی مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲ خطاب به رئیس جمهور، در واگذاری انحصاری مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر بر عهده صداوسیما و نیز تأکید بخشنامه قوه قضائیه و نظریه تفسیری شورای نگهبان بر این مطلب ساترا تحت نظر صداوسیما پایه‌گذاری و تثبیت و تقویت گردید.

اما گذشت زمان شورای نگهبان را نیز مجاب کرد که آن را مولودی شبهه‌دار فرض نماید که قانون مصرحی در خصوص تشکیل آن وجود ندارد؛ بر همین اساس به نظر می‌رسد، محق دانستن صداوسیما در صدور مجوز و فعالیت‌های این حوزه به طور انحصاری قابل تأمل است.

### ۳. عدم مشارکت قوه مجریه در تنظیم‌گری صوت و تصویر

بر اساس مطالب شرح داده شده باید پذیرفت که با وجود یک نظریه تفسیری نمی‌توان تنظیم‌گری رسانه را در انحصار صداوسیما قرار داد و همانگونه که بیان شد کلیت غایی قانون اساسی و نیز قانون مدون و مشخص مصوب توسط قانون‌گذار باید ملاک تصمیم‌گیری در ایجاد مرجع صلاحیت‌دار حوزه صوت و تصویر باشد.

با توجه به نکته فوق‌الذکر و بر فرض انحصاری نبودن صداوسیما در حوزه صوت و تصویر این سؤال مطرح می‌گردد که چه سازمانی باید متولی این حوزه شده و آیا دولت نیز می‌تواند دایعه‌دار این حوزه باشد؟ در پاسخ به این سؤال تأملی در اصل ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی راه‌گشا است.

اصل ۴۴ قانون اساسی: این اصل نظام اقتصادی کشور را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم کرده و بخش دولتی را شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانک‌داری، بیمه، رادیو و تلویزیون و مانند اینها اعلام کرده است. طبق این اصل، رادیو و تلویزیون جزئی از بخش دولتی اقتصاد و به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است (استوارسنگری و خرم‌دل، ۱۴۰۰: ۱۶۲۵).

در بررسی این اصل به نظر می‌رسد توجه به واگذاری صلاحیت به دولت در معنای عام مورد نظر بوده است؛ چرا که «ی» اضافه شده به دولت در اصل ۴۴ «ی» نسبت است نه صفت. به بیان دیگر، منظور از دولتی، در این اصل، آن بخش از اقتصاد است که به دولت اختصاص دارد و به آن نسبت داده می‌شود و چون فعالیت‌های اقتصادی جزء وظایف عام قوه مجریه محسوب شده و از وظایف ذاتی آن است، می‌توان اینگونه استنباط کرد که علاوه بر رهبر، که ذیل اصل ۶۰ قانون اساسی فعالیت‌های اجرایی جزء وظایف خاص او تلقی می‌گردد، قوه مجریه نیز وفق قانون اساسی قابلیت و ظرفیت دخالت در صداوسیما را دارد. علاوه بر اینکه در بند ۲ و بند ۴ اصل ۳ کل حاکمیت سیاسی کشور موظف شده است

که با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی به بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی اقدام کند، با این تفسیر فقط نهاد رهبری را صاحب بر این امر ندانسته و دیگر بخش‌های حکومت ذیل قوه مجریه را نیز مورد توجه قرار داده است. علاوه بر اینکه با توجه به مشروح مذاکرات قانون اساسی در راستای تصویب اصل ۱۷۵ قانون اساسی هدف مؤسس قانون اساسی واگذاری صلاحیت و نظارت بر رسانه به دولت در معنای عام کلمه بوده و فقط نصب و عزل رییس صداوسیما را از وظایف انحصاری رهبر تلقی کرده است.

به نظر می‌رسد با وجود مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در خصوص «نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت»، نظارت کارآمد شورایی دست‌خوش ناکارآمدی شده است؛ به گونه‌ای که این شورا در تحقق وظایف خود به بهانه تعیین رییس صداوسیما توسط رهبر موفق نبوده و این ناکارآمدی به حوزه تنظیم‌گری صوت و تصویر نیز تسری نموده و نظارت متعادل دولت به معنای عام کلمه را دچار اختلال و ناکارآمدی کرده است.

### ۳.۱. عملکرد سازمان تنظیم مقررات در ارائه خدمات و صدور مجوز صوت و تصویر

با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در سال ۱۳۸۲ نهاد تنظیم مقررات شروع به کار کرد و بر این اساس تشکیل کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، به عنوان نهاد تصمیم‌گیر برای رگولاتوری و حاکمیت بر طیف فرکانس و تنظیم مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور و تمرکز بر امور سیاست‌گذاری به ریاست وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات در بخش، شروع به فعالیت کرد. سازمان تنظیم مقررات که مجری مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و به عنوان بازوی اجرایی آن است یکی از مجموعه‌های مرتبط با حوزه صوت و تصویر فراگیر در این وزارتخانه است (باقری جلالی، ۱۳۸۷: ۳).

یکی از زیرمجموعه‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در حوزه پهنای باند که مجوز فعالیت خود را از سازمان تنظیم مقررات دریافت می‌کند شرکت ارتباطات زیرساخت است. هدف از تشکیل و مدیریت هر نوع جریان (ترافیک) صوت، تصویر و داده مورد نیاز کشور (عملگرها (اپراتورها)، متقاضیان دولتی و غیردولتی، اشخاص حقیقی و حقوقی و نظایر آن) در محدوده بین استانی و مناطق خاص را بر عهده دارد.<sup>۱</sup> بنابراین تأمین ظرفیت اینترنت ثابت و همراه کشور و مسئولیت کلی خرید و فروش پهنای باند به کشور از طریق نقاط اتصال بین‌الملل بر عهده این شرکت است (شریف، ۱۳۹۲).

سازمان تنظیم مقررات با تأکید بر نامه مقام معظم رهبری به تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲، تأمین زیرساخت را از

۱. ماده ۲ اساسنامه شرکت ارتباطات زیرساخت.

وظایف این وزارتخانه تلقی کرده و با تأکید بر اجرای ماده ۲ و ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مبنی بر اعمال حاکمیت بر طیف فرکانس و حفاظت از حقوق رادیویی کشور در سطح منطقه و بین‌الملل و نظارت بر حسن اجرای آنها در بخش‌های مختلف ارتباطی و نیز انتقال داده‌ها، انتقال صدا و تصویر و نیز سیاست‌گذاری در این زمینه را از اختیارات این وزارتخانه می‌داند، و تصویب مصوبه شماره ۲۷۹ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در خصوص اصول حاکم بر فعالیت اپراتورهای ماهواره‌ای را به استناد ماده ۵ آن در راستای توسعه بازار خدمات ارتباطی تلقی کرده است. همچنان که با استناد به بند ۱۵ ماده ۶ اساسنامه، سازمان تنظیم مقررات به عنوان یکی از کشورهای عضو اتحادیه جهانی مخابرات خود را موظف به تبعیت از مقررات ارتباطی می‌داند، که باید برای ارائه پخش همگانی ماهواره‌ای نسبت به اخذ مجوزهای لازم از مراجع ذیربط اقدام نماید. بنابراین تأمین بسترهای داخلی و امن ارتباطی مورد نیاز پخش فراگیر برای ارائه خدمات IPTV را از وظایف خود نام برده است.

وزارت ارتباطات در پاسخ به طرح شکایت سازمان صداوسیما به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال ماده ۳ شماره ۲۷۹ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در خصوص اصول حاکم بر فعالیت اپراتورهای ماهواره‌ای، اینگونه استدلال کرد که منظور از خدمات ذکر شده در ماده ۳ صرفاً بسترسازی است که ماهیتی فنی و غیرمحتوایی دارد و جزء اخیر آن ماده یعنی مقید کردن ارائه خدمات پخش همگانی در چارچوب قوانین و مقررات کشور مؤید بسترسازی و دخالت نکردن در وظیفه صداوسیما است.

با استدلال ذکر شده وزارت ارتباطات توانست در بدو امر در دادنامه ۲۷۴۵، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را مجاب نماید که ارائه خدمات صوتی و تصویری متفاوت از صدور مجوز پخش صوت و تصویر می‌باشد؛ اما در نهایت در دادنامه ۳۱۴۸ به تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۵ این رأی با شکایت بیش از ۹۰ نفر از قضات دیوان عدالت اداری و در راستای ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مجدداً مطرح شد و مستند به دلایل یاد شده اطلاق ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۷۹-۱۱، ۱۳۹۷، کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که مرجع صدور پروانه ارائه خدمات صوتی و تصویری و ارائه خدمات پخش همگانی ماهواره‌ای را سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی دانسته است، مغایر قانون تلقی و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ اطلاق آن ابطال گردید.

در کل با بررسی آراء صادره توسط دیوان عدالت اداری و تحلیل آن، اینگونه استنباط می‌شود که صداوسیما بدون توجه به ماهیت اصل ۴۴ قانون اساسی و با توجه به نظرات تفسیری شورای نگهبان سعی کرده است انحصار موجود در صداوسیما را قانونی و موجه تبیین نماید و با تأکید بر پخش انحصاری صداوسیما هرگونه مصوبه‌ای که این سازمان را دست‌خوش از بین بردن این انحصار سازد، بدون در نظر گرفتن وظایف ذاتی آن،

کان لم یکن نماید. در حالی که به نظر می‌رسد ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۳۷۹-۱۱، ۱۳۹۷، کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با توجه به وظایف فنی تنظیم مقررات در راستای بسترسازی برای تأمین پهنای باند در حوزه صوت و تصویر و با توجه به قوانین وزارت فناوری و اطلاعات، توسعه و گسترش پهنای باند در عرصه داخلی و نیز حوزه بین‌المللی از وظایف ماهوی و فنی این وزارتخانه بوده و چه بسا این مرزبندی و انحصار غیراصولی می‌تواند وظیفه ذاتی آن را دستخوش تغییر کرده، و پویایی و تحول در این صنعت جدید و مهم و کاملاً تخصصی را فلج سازد. پس ابطال اطلاق مصوبه در خصوص صوت و تصویر فراگیر نیاز به تحلیل حقوقی قوی‌تر و کارشناسی شده بیشتری در هیأت عمومی دیوان را می‌طلبید؛ اما نکته دیگری که علاوه بر چالش بیان شده در وزارت ارتباطات و در حوزه صوت و تصویر قابل ذکر است، کاستی‌هایی است که در ساختار سازمان تنظیم مقررات و کمیسیون آن وجود دارد، که در ذیل به آن اشاره می‌شود:

حضور نداشتن نماینده صداوسیما، طبق ماده شش، به عنوان یک عضو در کمیسیون؛ با توجه به تأکید بر ممنوعیت ایجاد شبکه و برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی بدون هدایت و نظارت سازمان صداوسیما در بند سیزدهم ماده آیین واحدهای ارائه‌کننده خدمات اطلاع‌رسانی و اینترنت رسا این نکته چالش‌زا بوده و نقش هدایتی و نظارتی صداوسیما را کمرنگ و به موازی‌کاری این سازمان در این خصوص منجر می‌شود. حذف انحصار توسط شرکت‌های زیرساخت با توجه به مشکلات موجود در زمینه پهنای باند؛ سیاست‌گذاران باید به بخش خصوصی، در کنار بخش دولتی، برای حضور در یک بازار رقابتی سالم کمک کنند (غلامعلی، ۱۳۹۲: ۱۱۲). همچنین باید سرورهای فیلترینگ در شرکت‌های ISP قرار گیرد و وظیفه پالایش و سرمایه‌گذاری آن بر عهده این شرکت‌ها باشد (رحمانی، ۱۳۹۳: ۷۵).

مشخص نبودن نقش وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سایر نهادها در فرایند مقررات‌گذاری مشخص؛ این موضوع آیا یک تصمیم‌گیری الزاماً نیاز به تحلیل فنی و گزارش‌های کارشناسی دارد یا خیر و اینکه چه نهادهایی ممکن است در فرایند تصمیم‌گیری مداخله کنند، به صورت مستند در نیامده است. علاوه بر این الزام قانونی برای حضور بخش خصوصی در فرایند تصمیم‌گیری وجود ندارد.

در مورد ریاست سازمان تنظیم مقررات، اعضای کمیسیون و دوره تصدی نیاز به اصلاح اساس‌نامه است؛ به گونه‌ای که اعضای کمیسیون توسط رئیس جمهور با تأیید مجلس انتصاب گردند. همچنین اعضای انتصابی، دوره خدمتی بیش از دوره چهار ساله ریاست جمهوری داشته باشند تا با تغییر دولت، نوعاً منجر به تغییر تمامی ارکان آن نشود و استقلال آن حفظ گردد (رحمانی، ۱۳۹۳: ۷۶).

### ۳.۲. نادیده انگاشتن صدور مجوز در وزارت ارشاد

وزارتخانه دیگری که داعیه تولید این حوزه در صدور مجوز صوت و تصویر فراگیر را دارد وزارت ارشاد است. استنادات این وزارتخانه شامل موارد ذیل است:

مفهوم صوت و تصویر فراگیر طبق ماده ۱ قانون اصلاح قانون مطبوعات در قالب نشریه الکترونیکی<sup>۱</sup> بیان شده و طبق مواد ۸ و ۱۰ قانون مطبوعات، مرجع صدور مجوز و نظارت بر آن هیئت نظارت (وزارت ارشاد) است. وفق اصلحیه ماده ۲ قانون نحوه مجازات اشخاص که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌نمایند، علاوه بر نوارها و لوح‌های فشرده تمامی «آثار» صوتی و تصویری نیز مقید به مجوز از وزارت ارشاد در زمینه تولید، توزیع و تکثیر و عرضه نوارهای صوتی و تصویری شده‌اند. این قانون، هفت سال پس از نظریه تفسیری شورای نگهبان که در سال ۱۳۷۹ صادر شده، مصوب گردیده و شورای مزبور ایرادی بر آن وارد نکرده است؛ بنابراین از نظر قانون مؤخر به نظر می‌رسد به صورت ضمنی صدور مجوز در حوزه صوت و تصویر به عهده وزارت ارشاد مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است. علاوه بر این که به موجب بند (ج) ماده ۳ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، دولت مکلف شده است حمایت‌های لازم را از بخش غیردولتی اعم از حقیقی و حقوقی در زمینه «توسعه تولیدات و فعالیت‌های رسانه‌ای، فرهنگی و هنری دیجیتال و نرم‌افزارهای چندرسانه‌ای و نیز حضور فعال و تأثیرگذار در فضای مجازی» به عمل آورد که متولی آن وزارت ارشاد است و این امر نیز مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است. در کنار موارد مطرح شده در دو بند قبلی، مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی نیز در این زمینه وجود دارد که به چند نمونه از آن اشاره می‌شود:

ماده ۲ آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال<sup>۲</sup> بیان می‌نماید «ایجاد و فعالیت هر واحد فرهنگی<sup>۳</sup> دیجیتال و انتشار هر رسانه دیجیتال<sup>۴</sup> منوط به اخذ مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است».

همچنین در تبصره ۲ ماده ۴، هرگونه فعالیت تجاری اعم از آنکه کالا به صورت برخط بازرگانی یا به وسیله پست ارسال شود، بدون اخذ مجوز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ممنوع اعلام شده و ضمانت اجرای اخذ نکردن مجوز را هم در فضای مجازی و هم به صورت فیزیکی لحاظ کرده است. بنابراین توجه کلی به ماده ۲ و ۴ این آیین‌نامه فرض صدور مجوز صوت و تصویر فراگیر توسط وزارت ارشاد را تقویت می‌کند.

۱. وفق ماده ۱ قانون اصلاح قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی نشریه الکترونیکی رسانه‌ای است که «به طور مستمر در محیط رقمی (دیجیتال)، انواع خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش را در قالب نوشتار، صدا و تصویر منتشر می‌نماید»؛

۲. در جلسه به تاریخ ۱۳۸۹/۵/۲۴ ب ۱۳۸۸

۳. بند (ظ) ماده ۱ نیز واحد فرهنگی را تعریف کرده و آن را هر سامانه، مکان کسب و کار، شخص حقوقی و یا تشکیلات تحت هر شکل و عنوان از قبیل گروه، سازمان، مرکز، شرکت، مؤسسه، فروشگاه، کارگاه، کارخانه، شبکه، وبسایت، پایگاه اطلاع‌رسانی و رسانه برخط که فعالیت فرهنگی دیجیتال انجام داده یا برای فعالیت فرهنگی دیجیتال مورد استفاده قرار می‌گیرد فرض کرده است.

۴. همچنین بر اساس بند (ض) ماده مذکور رسانه دیجیتال عبارت است از «رسانه مبتنی بر فناوری نوین اطلاعات و ارتباطات، شامل بسته نرم‌افزاری رسانه‌ای، حامل دیجیتال حاوی داده و رسانه برخط».

از دیگر مقرراتی که در راستای اخذ مجوز، وزارت ارشاد آن را مورد استناد قرار می‌دهد آیین‌نامه ۱۹ ماده‌ای صدور مجوز تأسیس و نظارت بر مراکز عرضه برخط ویدیویی به گونه نمایش درخواستی که در سال ۱۳۹۶ به تصویب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی رسید نحوه مجوزدهی در این سازمان را مورد تأکید قرارداد (شاطرانلو، ۱۳۹۶: ۶۳).

با یک تحلیل کلی در خصوص مقررات ذکر شده صدور مجوز زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چالش موجود در حوزه صدور مجوز به طور کامل مشخص و دوگانگی ارائه و صدور مجوز توسط ارشاد بر طبق مستندات مذکور و نیز محقق دانستن ساترا در صدور مجوز صوت و تصویر فراگیر مشهود می‌شود. به نظر می‌رسد در راستای رفع این چالش در وزارت ارشاد، در موضوع آثار صوتی و تصویری فراگیر قیاس از ماده ۱ آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی مصوب ۱۳۶۸ هیأت وزیران «و نیز ماده ۲» آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم، اسلاید و ویدیو، و صدور پروانه نمایش باید در نظر گرفته شود. به گونه‌ای که باید در نظر داشت جواز ساخت با مجوز رسانه‌ای که قصد نمایش دارد متفاوت است و هر چند یک سالن سینما دارای مجوز فعالیت از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است، فیلم نمایش داده شده در آن نیز باید دارای پروانه انتشار جداگانه از این وزارتخانه باشد (سرحدی و طاهری، ۱۳۹۹: ۱۵۲). بر اساس این قیاس در نحوه صدور مجوز در صوت و تصویر فراگیر باید صدور مجوز ساخت فیلم که از وظایف ذاتی وزارت ارشاد است توسط این وزارتخانه انجام شود و مجوز پخش توسط ساترا صادر شود تا چالش جدیدی که در بین تهیه‌کنندگان ایجاد شده است، از بین برود.

#### ۴. کم‌کاری شورای عالی فضای مجازی

بالاترین مرجع سیاست‌گذاری در زمینه صوت و تصویر فراگیر، شورای عالی فضای مجازی است. سیاست‌های کلان حوزه فضای مجازی باید در بالاترین مرجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در این فضا (شورای عالی فضای مجازی) انجام شود. نظارت مستمر بر عملکرد دستگاه‌های مرتبط با تولید محتوای فضای مجازی و سیاست‌گذاری در خصوص تشویق بخش‌های خصوصی برای فعال شدن در عرصه تولید محتوای مطلوب فضای مجازی و همچنین سیاست‌گذاری برای حمایت از ایجاد زیر ساخت‌های مورد نیاز، حمایت حداکثری از مؤسسات، تشکلات و نیروهای مردمی در عرصه تولید محتوا از جمله وظایف این شورا و متعاقب آن مرکز ملی فضای مجازی به عنوان بازوی اجرایی شورا تلقی می‌شود. این مرکز به عنوان یک نهاد واحد در حوزه سیاست‌گذاری در فضای مجازی و نیز صوت و تصویر فراگیر، چالش‌های موجود در این بخش را مدیریت می‌کند. از جمله مستندات که برای متولی بودن این مرکز می‌توان به آن اشاره کرد موارد ذیل است.

همانگونه که بیان شد، یکی از مستندات صداوسیما در خصوص صدور مجوز در حوزه صوت و تصویر فراگیر بخشنامه ۱۷۸۴۳۹/۱۰۰ به تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۸ رییس قوه قضاییه است، که مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن را منحصرأ بر عهده سازمان صداوسیما قرار داد؛ که این بخشنامه با واکنش سریع دفتر نهاد ریاست جمهوری مواجه شد که طی نامه شماره ۱۳۹۵۲۹ به تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰ اعلام کرد: «اینگونه امور مرتبط به شورای عالی فضای مجازی است.» که استناد آن، مصوبه شماره ۲۹۸ به تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی است، که در بند پیش به این مصوبه اشاره شد. طبق این مصوبه، شورای عالی فضای مجازی به عنوان نهاد عالی سیاست‌گذار و قانون‌گذار در حوزه فرهنگ کشور است که مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است.

علاوه بر این به طور خاص بندهای ۷، ۸، ۹ و ۱۰ بخش ۲ ماده ۴ اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور در این خصوص قابل استناد است، که بررسی و تصویب طرح‌های کلان مرتبط با فضای مجازی کشور نظیر شبکه ملی اطلاعات و همچنین آی‌پی‌تی‌وی و آی‌پی‌مدیا و نظارت مستمر بر روی آنها، طراحی و ساماندهی مشارکت تشکلهای و مؤسسات مردمی برای تولید محتوا در فضای مجازی کشور، تشویق و ترغیب مستمر بخش به فضای مجازی کشور به منظور افزایش خدمات‌رسانی به مردم، گسترش بازار کسب‌وکار و اشتغال‌زایی در کشور و در آخر نظام‌مندسازی پالایش محتوای فضای مجازی کشور و نظارت دائمی بر روی آن را از وظایف ذاتی این مرکز دانسته و سازمان تنظیم مقررات برای رد انحصار و فعالیت غیرموجه صداوسیما در حوزه صدور مجوز صوت و تصویر فراگیر در صداوسیما بر آن تاکید کرده است.

همچنین طبق ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات و نیز عملکرد شورای عالی فضای مجازی همه دستگاه‌های کشور موظف به همکاری همه‌جانبه با این مرکز هستند و تصمیمات آن در چارچوب مصوبات شورای عالی، برای همه دستگاه‌های کشور لازم‌الاجرا و تخطی از آن تخلف محسوب می‌شود. در حالی که فارغ از نظارت سلسله‌مراتبی، ساترا فارغ از این نگاه فرازمانی، بدون توجه به ضوابط موجود اقدام به مقررات‌گذاری در این حوزه می‌کند.

به این ترتیب می‌توان گفت هدف قانون‌گذار از تأسیس این شورا، نهادینه کردن رگولاتوری پهنای باند و تولید محتوا با رهبری سایر مؤسسات و نهادهای ذیربط و با حضور بخش خصوصی و نهادهای صنفی بوده است، که متأسفانه به نظر می‌رسد این شورا در عمل به این وظیفه مهم موفق نبوده و علاوه بر آن در حوزه تنظیم محتوا نیز با چالش‌هایی روبه‌رو شده است.

در یک جمع‌بندی کلی به نظر می‌رسد نگاه حاکمیتی صرف جواب‌گوی فضای مجازی و به‌خصوص

صوت‌وتصویر نیست؛ بلکه متناسب با ماهیت فضای صوت‌وتصویر حضور نهادهای صنفی با مدیریت رییس جمهور غیرقابل اجتناب است. این نهاد به عنوان رگولاتور در حوزه صوت‌وتصویر باید با استفاده جدی از کارشناسان رسانه‌های همگرا و دخیل کردن آنها به واسطه ایجاد شرکت‌های خصوصی و با نظارت تنظیم‌گرایانه و قیمومیتی خود مقررات کارا، جزئی‌نگر و قابل اجرا و در عین حال ضمانت اجرای قوی و جدی در این حوزه را مشخص سازد. همچنین با تعریف صحیح و دقیق از جایگاه هر یک از نهادهای مرتبط و به یاری قانون مصوب مجلس، ابهامات موجود در تداخل وظایف را برطرف سازد (غلامعلی، ۱۳۹۲: ۱۰۱-۱۰۵).

### ۵. عدم توجه به مشارکت بخش خصوصی

چالش دیگر در حوزه صوت‌وتصویر، توجه نکردن به بخش خصوصی در فعالیتهای مربوط به صوت‌وتصویر فراگیر است؛ که در این بخش توجه به سه مطلب اهمیت دارد.

توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی نشان می‌دهد رادیو و تلویزیون صرفاً به عنوان یکی از مصادیق بخش دولتی اقتصاد اعلام شده و از آن به عنوان یک نهاد اقتصادی تحت مالکیت دولت در کنار نهادهایی مانند بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و شرکت‌های هواپیمایی نام برده است، که هیچ کدام سیاست‌گذار نیستند و در فرضی که امکان خصوصی‌سازی هر کدام از اینها وجود داشته باشد، صداوسیما همانند شرکت‌های بیمه، هواپیمایی و بانکداری در کنار سایر این موسسات قرار می‌گیرد.

بر همین اساس، باید در نظر داشت که هدف اصل ۴۴، سپردن اختیار صنایع بزرگ، رادیو و تلویزیون و... به دولت، ایفای نقش راهبری و سیاست‌گذاری توسط دولت بر بخش‌های مذکور است، نه ممانعت از مشارکت مردم و صاحبان سرمایه‌های مشروع در فعالیتهای اقتصادی مذکور. بنابراین مقصود اصل ۴۴ اختیار دولت در اداره است و نه انحصار در اداره، مدیریت و راه‌اندازی (فخر بناب، ۱۳۸۱: ۱۰۷). به عبارت دیگر، دولت باید وظیفه سیاست‌گذاری، هدایت‌کنندگی و نظارت را بر عهده گیرد و از انحصار، که مانع تأمین آزادی‌های مندرج در قانون اساسی است و ذکر آن گذشت، خودداری نماید.

نکته دیگر آنکه طبق بند ل ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، یکی از مصادیق امور حاکمیتی فعالیتهایی است که بخش خصوصی از عهده انجام آنها بر نمی‌آید.

بنابراین به تولید و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری توسط بنگاه‌ها یا مؤسسات مردم‌نهاد که با ابتکار و سرمایه‌ناچیز انجام می‌شود، انجام فعالیتهایی شبیه فعالیتهای صداوسیما توسط بخش غیردولتی امکان‌پذیر است و بر اساس همین موارد، قوانین توسعه پنج‌ساله و از میان این قوانین، قانون توسعه پنجم و ششم با تأکید بیشتر بر فعالیت بخش خصوصی در عرصه اقتصاد وضع شده‌اند.

علاوه بر اینکه باید توجه داشت به دلیل آنکه وظیفه پخش کننده عمومی<sup>۱</sup> بر عهده سازمان صداوسیما قرار گرفته است، ورود مجدد دولت در حوزه صوت و تصویر فراگیر با استفاده از بودجه دولتی، فارغ از رقابت نابرابر با بخش خصوصی به نوعی موجب اتلاف منابع حاکمیت می شود.<sup>۲</sup>

نکته دیگر صادر نشدن مجوزهای صنفی در حوزه صوت و تصویر است. بر اساس ماده ۸۷ قانون نظام امور صنفی «فعالیت افراد صنفی در فضای مجازی (سایبری) مستلزم اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوطه است» و با استناد به تبصره ۷ ماده ۲۱ این قانون، اتحادیه کسب و کارهای مجازی تشکیل شده است؛ که بر اساس بند (د) ماده ۳۰ این قانون «صدور پروانه کسب با دریافت تقاضا و مدارک متقاضیان با رعایت قوانین و مقررات مربوط» از وظایف این اتحادیه است.

از این رو می توان گفت به استناد قانون نظام صنفی، فعالیت در حوزه صوت و تصویر هر چند محدود، نیاز به کسب مجوز از اتحادیه مربوطه دارد، که این موضوع در خصوص مجوزهای مربوط به صوت و تصویر فراگیر در نظر گرفته نشده است.

## ۶. جرم انگاری عدم صدور مجوز از صداوسیما در پخش صوت و تصویر

چالش آخر که در موضوع ضمانت اجرای حوزه صوت و تصویر قابل تأمل است، جرم انگاری صادر نشدن مجوز از صداوسیما می باشد.

کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه، موضوع ماده ۷۵۰ قانون مجازات اسلامی، در بند ۸ قسمت (و) فهرست مصادیق محتوای مجرمانه، «راهندازی رادیو و تلویزیون اینترنتی و انتشار و پخش برنامه های صوتی و تصویری از طریق سیستم های فنی قابل انتشار فراگیر بدون مجوز سازمان صداوسیما» را از مصادیق محتوای مجرمانه در فضای مجازی و مستند آن را نظریه تفسیری شورای نگهبان دانسته است! علاوه بر ایراداتی که در خصوص مشخص نبودن مفهوم این عبارت وجود دارد، باید گفت که با توجه به نص ماده ۷۴۹ قانون مذکور، فهرست مصادیق مجرمانه باید در چارچوب قانون تنظیم شود و بر اساس نظریه تفسیری نمی توان عملی را جرم تلقی کرد. ظاهراً اعضای کارگروه تفاوت بین جرم و تخلف را مورد نظر قرار نداده اند، زیرا با فرض اینکه مفهوم رادیو و تلویزیون اینترنتی مشخص باشد و وظیفه صدور مجوز برای سازمان صداوسیما نیز اثبات شده باشد، باز هم تأسیس این نوع رسانه بدون کسب مجوز «جرم» نبوده و نهایتاً می تواند تخلف محسوب شود. چرا که بر اساس ماده ۲ قانون مجازات اسلامی «هر رفتار اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است، جرم

1. Public Broadcaster

۲. ایسنا، ۱۳۹۸

محسوب می‌شود.»، هرچند مجازاتی برای تأسیس این نوع رسانه بدون مجوز پیش‌بینی نشده است.

## ۷. راهکارها

به واسطه توسعه تکنولوژی هم‌گرایی وسایل سمعی و بصری و پیچیدگی و تخصصی‌تر شدن آن غیر قابل اجتناب بوده به گونه‌ای که تصمیم‌گیری واحد و یکپارچه در این حوزه را ضروری می‌نماید. ۱. به نظر می‌رسد دو مرحله سیاست کوتاه‌مدت و بلندمدت امری غیر قابل اجتناب در راستای هدفمند کردن هم‌گرایی در حوزه صوت و تصویر است. سیاستی کوتاه‌مدت که زمینه‌ساز بروز تعامل، ارتباط و اعتماد میان نهادهای مختلف در این حوزه بوده است، و با نگاه فراجناحی ایجاد رگولاتوری مستقل را تسهیل کند.

در این راستا ایجاد تنظیم‌گری واحد به صورت قانونی، از طرف قوه مقننه ضروری است. باید حوزه مقررات‌گذاری آن روشن شود و ساختار و حدود صلاحیت‌ها و اختیارات آن توسط مقنن ترسیم گردد. این رگولاتور باید با تصمیم‌گیری به صورت کمیسیونی مرکب از نهادهای فعلی متولی حوزه صوت و تصویر، و کارشناسان این حوزه و فارغ از دخالت مستقیم دولت، کاملاً تخصصی و فنی، و مبتنی بر استقلال مالی دارای قابلیت مقررات‌گذاری باشد.

باید به این نکته مهم تأکید کرد که اگر چه ساترا هم‌اکنون به عنوان متولی اصلی صوت و تصویر فراگیر در حال فعالیت است، اما بر اساس تجربیات بین‌المللی یک نظام تنظیم‌گری کارآمد و پویا که منجر به توسعه صنعت می‌شود، بدون تعیین نسبت با سایر اجزای زنجیره ارزش کارایی ندارد؛ بنابراین اولاً ایجاد یک تنظیم‌گر قانونی در حوزه رسانه برای هماهنگی، نهاد ناظر و نیز داور بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط در این حوزه برای رفع اختلافات، و نهاد مؤثر تصمیم‌گیر ضروری است، ثانیاً برای پیشبرد اهداف این نهاد تنظیم‌گر در موضوع پخش صوت و تصویر فراگیر هماهنگی ساترا با وزارت ارشاد، وزارت ارتباطات و سایر نهادهای ذی‌ربط با ایجاد یک سیستم قانونمند، هماهنگ و نهادینه شده اجتناب‌ناپذیر است.

۲. به استناد بند ۵ اصل ۴۳ که انحصار در کسب‌وکار را برای حفظ آزادی شهروندان و جلوگیری از فقر منع کرده است، باید گفت دولت‌ها به ناچار باید نظارت خود را به نظارت پسینی تغییر دهند و صرفاً در صورت تعرض رسانه‌ای به حقوق اشخاص و یا نظم عمومی، قدرت خود را اعمال کنند. علاوه بر این، با توجه به آنکه سرویس‌دهندگان متعددی در فضای مجازی حضور دارند که به صورت رایگان، امکان تأسیس صفحه‌ای برای انتشار محتوا را در اختیار کاربران قرار می‌دهند، حتی اگر نظارت شدید وجود داشته باشد و سایتی را که بدون مجوز اقدام به انتشار صوت و تصویر می‌کند، مسدود (فیلتر) کند، مؤسس آن سایت می‌تواند با کمترین هزینه،

سایت دیگری را تأسیس کرده و یا فعالیت خود را به سرویس‌دهندگان متعدد خارجی منتقل می‌نماید. باید پذیرفت با سواد شدن مردم و در ادامه آن افزایش تقاضا، صدور مجوزهای پیشگیرانه را بر نمی‌تابد. علاوه بر اینکه به دلیل انحصار، شرکت‌های دارای پروانه، محدود هستند، ترکیب حکومتی اعضای مراجع صدور پروانه، زمان طولانی این صدور و ضمانت اجرای کیفری سخت در مورد تخلفات دارندگان پروانه، سخت بودن صدور مجوز در حوزه صوت و تصویر را مضاعف کرده است و تشکیل نهاد واحد ناظر ضابطه‌مند با حضور اعضای صنف و متخصصین این حوزه در یک نظام جامع رسانه‌ای کارآمد، صدور مجوز پسینی را در این عرصه در کشور تسهیل و تشریفات محدودکننده صنعت صوت و تصویر را به حداقل می‌رساند.

انجام خودتنظیم‌گری و تسهیل صدور مجوز در حوزه صنعت صوت و تصویر می‌تواند راه را برای توسعه کسب‌وکارها آسان نماید. در واقع با دخیل کردن فعالانۀ اعضای صنف در این عرصه و با انجام خودتنظیم‌گری یعنی با تبیین چارچوب‌ها و اصول بنیادین، این اختیار به تهیه‌کنندگان و تولیدکنندگان محتوا داده شود تا خود بر روی محصولات تولیدشده نظارت کنند و یک نظارت پسینی موردتوجه قرار گیرد.

۳. تناسب مجازات با جرم در حوزه صوت و تصویر فراگیر نکته دیگری است که باید در سیاست‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت در نظر گرفته شود. به عنوان مثال، جرم انتشار محتوای مستهجن به دو صورت انتشار در فضای مجازی و یا انتشار در فضای حقیقی ممکن است واقع شود. وقوع چنین جرمی به دلیل سهولت در ارتباطات، در فضای مجازی سهل‌تر از فضای حقیقی است، و اصولاً باید مجازات این عمل در فضای مجازی شدیدتر از فضای حقیقی باشد تا توانایی بازدارندگی داشته باشد؛ اما در حال حاضر، مجازات این جرم در فضای مجازی بسیار کمتر از فضای حقیقی است؛ و افرادی که مبادرت به انتشار محتوای مستهجن در فضای حقیقی نمایند، در مرتبه اول به یک تا سه سال حبس و ضبط تجهیزات مربوطه و یکصد میلیون ریال جریمۀ نقدی و محرومیت اجتماعی به مدت هفت سال و در صورت تکرار به دو تا پنج سال حبس و ضبط تجهیزات مربوطه و دویست میلیون ریال جزای نقدی و محرومیت اجتماعی به مدت ده سال محکوم می‌شوند. این در حالی است که با استناد به ماده ۷۴۲ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات)، مرتکبین این جرم در فضای مجازی، به حبس از نود و یک روز تا دو سال یا جزای نقدی از پنج تا چهل میلیون ریال محکوم می‌گردند (سرحدی و طاهری، ۱۳۹۹: ۱۵۷-۱۵۴). بنابراین جرم‌انگاری متناسب با این فضا امری ضروری به نظر می‌رسد و در کنار آن استفاده از هیأت منصفه برگرفته از اقشار آگاه و مردمی در رسیدگی به جرایم در حوزه صوت و تصویر فراگیر، تناسب مجازات با جرم را آسان‌تر و عادلانه‌تر می‌سازد.

۴. در واقع برای ایجاد تنظیم‌گر بخشی رسانه در دورۀ گذار حرکت از طرف سیاست‌های کوتاه مدت به سمت بلندمدت پررنگ کردن نقش نهادهای صنفی و خصوصی سازی در حوزه پهنای باند و تولید محتوا امری ضروری است، که البته تغییر دیدگاه مدیران در این خصوص حائز اهمیت و فرهنگ‌سازی در

بین مدیران با اعتماد به پتانسیل سازمان‌های مردم نهاد و در نظر گرفتن نقش کارشناسی و نظارتی دولت در رگولاتوری واحد از عوامل تعیین کننده در این حوزه است. در حوزه خصوصی سازی در موضوع محتوا مدل بینابینی خبرگزاری دانشجویان (ایسنا) نمونه خوبی است (فؤاد و صادقی، ۷۰).

## ۸. پیشنهاد

باید در برنامه‌ریزی‌ها سیاستی واحد را با چند رویکرد مدیریتی دنبال کرد. به نظر می‌رسد هم‌گرایی بر اساس ایجاد تنظیم‌گر واحد در قالب کمیسیون و مبتنی بر نظام دولایه‌ای، کارساز است. ایجاد تنظیم‌گر فرابخشی در حوزه ارتباطات و تدوین قوانین جدید برای رگولاتورهای بخشی در حوزه صوت و تصویر امری اجتناب‌ناپذیر است. تنظیم‌گر فرابخشی مبتنی بر قانون باید دارای قالب کمیسیون باشد و مقررات‌گذاری به عنوان بخشی از وظایف حاکمیت از سیاست‌گذاری جدا شود. تنظیم‌گر فرابخشی با زیرمجموعه رگولاتور در زیرساخت، سیاست‌های باز کردن شبکه برای رقابت اپراتورها و ورود اپراتورهای جدید را دنبال نماید. به شرط اینکه اپراتورهای زیرساخت از فعالیت در لایه محتوا منع شوند و در لایه محتوا نیز تنظیم‌گر بخشی محتوا را رصد نماید. در واقع باید نهادهای تنظیم‌گر اعم از نهاد فرابخشی ارتباطات و نهادهای بخشی زیرمجموعه آن را به عنوان بازوان کمکی و اجرایی قوه مجریه در نظر گرفت و تغییر حکومت سلسله‌مراتبی به حکومت شبکه‌ای را در این تنظیم‌گر مشاهده کرد. بنابراین با قرار دادن نهادهای تنظیم‌گر در زیرمجموعه قوه مقننه و پاسخگویی بدنهٔ بوروکرات به قوه مجریه از یک سو، و با تصویب قانون دادرسی اداری و اعمال نظارت قضایی بر اعمال این نهادها، از سوی دیگر، می‌توان آنها را با الگوی تفکیک قوای سه‌گانه تطبیق داد و در عین حال با یک رویکرد کارکردگرایانه به وظایف قوای حکومتی، ضمن حفظ اصل حاکمیت قانون، نظارت و تعادل پویای میان قوا را نیز افزایش داد. لازم است تعریف جایگاه سیاسی و حقوقی نهاد مقررات‌گذاری در قوانین پایه کشور، قوانین وزارتخانه‌ها و پذیرش نهاد رگولاتور به عنوان انجام دهنده، و وظایف مقررات‌گذاری، اجرا و داوری، وظایفی که در ساختار حقوقی کشور بین قوای سه‌گانه تقسیم شده است تبیین شود و یا با ایجاد رگولاتور فرابخشی در حوزه ارتباطات و تدوین قوانین جدید برای رگولاتورهای بخشی با رویکرد بازارهای آزادسازی شده، حضور بخش غیردولتی فعال گردد؛ چرا که نیاز به متخصصان نهادهای تنظیم‌گر و موضوع سازگاری این مدل با حقوق طبیعی که در چارچوب قانون اساسی مطرح شده اجتناب‌ناپذیر است. پیشنهاد می‌شود برای تدوین سیاست‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت، با مطالعه جامع و تطبیقی در سایر کشورها و بومی‌سازی سیاست‌های رسانه‌ای آنها در حوزه صوت و تصویر

فراگیر، تحقیق همه‌جانبه و کاملی از سوی محققان انجام گیرد.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. معظمی، حبیب‌الله (۱۳۹۴). *برابری و آزادی ارتباطی*. تهران: سروش.
۲. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۱). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۴. تهران: میزان. ج ۳.
۳. باقری اصل، رضا؛ جلالی فراهانی، امیر حسین (۱۳۸۷). *تأملی بر سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات*. مرکز پژوهش‌های مجلس، ۳.

#### ب) مقالات

۴. استوارسنگری، کوروش و خرم‌دل، مهدی (۱۴۰۰). ظرفیت حقوقی خصوصی سازی رادیو و تلویزیون در جمهوری اسلامی. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۵۱ (۴)، ۱۶۲۳-۱۶۴۳.
۵. سرحدی، کاظم و طاهری، محسن. (۱۳۹۹) جستاری در اعمال نظارت مطلوب بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی از منظر حقوقی. *فصلنامه حقوق اداری*، ۸ (۲۵)، ۱۳۹-۱۶۰.
۶. معتمدنژاد، کاظم (۱۳۸۳). ویژگی‌های نظام حقوقی رادیو و تلویزیون. *پژوهش و سنجش*، (۷۳ و ۷۴)، ۴۳-۶۸.
۷. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین و انصاری‌پور، مریم (۱۳۹۳). تحلیل موضع نظام حقوقی ایران در قبال رادیو و تلویزیون خصوصی و .... *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، ۴۴ (۲)، ۲۷۵-۲۹۱.

#### ج) پایان‌نامه‌ها

۸. حسینی اسفیدواجانی، سیدبشیر (۱۳۹۴). *الگوی مطلوب تنظیم مقررات برای سازمان صداوسیما*. رساله دکتری. به راهنمایی محسن اسماعیلی. تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، دانشکده معارف اسلامی و حقوق.
۹. رحمانی، مسعود (۱۳۹۳). *تحلیل مقررات‌گذاری در صنعت مخابرات ایران از منظر حقوق عمومی اقتصادی*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. به راهنمایی هدی غفاری و محمدرضا ویژه. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی. دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۰. شاطرانلو، مهدی (۱۳۹۶). *الگوی مطلوب نظام مقررات‌گذاری انتشار محتوای صوت و تصویر در بسترهای مبتنی بر پهن‌بند*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. به راهنمایی سیدبشیر حسینی اسفیدواجانی. تهران: دانشگاه صداوسیما جمهوری اسلامی ایران. دانشکده ارتباطات و رسانه، زمستان ۱۳۹۶.
۱۱. غلامعلی، وحیده (۱۳۹۲). *بررسی چگونگی مقررات‌گذاری در صنعت مخابرات ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. به راهنمایی هدی غفاری. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده حقوق، ۱۳۹۲/۰۶/۱۹.

## د) اسناد

۱۲. شریف، شهرام (۱۳۹۲). تجارت با پهنای باند اینترنت، روزنامه دنیای اقتصادی، شماره ۲۹۸۶.

## ه) خبرگزاری‌ها

۱۳. خبرگزاری مجلس شورای اسلامی

## و) سایت‌ها

14. <https://license.satrap.ir/login>.

15. Regulation of internet content services in China PLC 2018-01-  
<http://www.zhonglun.com/Content/2018/01-25/1135317692.html.html>.

16. <https://ec.europa.eu/> . [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en).

## ز) قوانین و مقررات

۱۷. اساسنامه شرکت ارتباطات زیر ساخت ۱۳۸۷/۸/۲۲.

۱۸. اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی، ۱۳۹۱/۴/۳۱، شورای عالی فضای مجازی.

۱۹. آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی مصوب ۱۳۶۸/۵/۱۴ مصوب هیات وزیران دوره ۶۸ جلد.

۲۰. آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی مصوب ۱۳۶۸/۵/۱۴ مصوب هیات وزیران دوره ۶۸ جلد.

۲۱. آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال ۱۳۸۹/۵/۲۴.

۲۲. آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال ۱۳۸۹/۵/۲۴.

۲۳. بخشنامه ۱۳۹۸/۱۰/۲۸ به تاریخ ۹۰۰۰/۱۷۸۴۳۹/۱۰۰ رییس قوه قضاییه.

۲۴. بخشنامه ۱۳۹۸/۱۰/۲۸ به تاریخ ۹۰۰۰/۱۷۸۴۳۹/۱۰۰ رییس قوه قضاییه.

۲۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۸/۲۴ و بازنگری آن به تاریخ ۱۳۶۸/۰۵/۰۶.

۲۶. قانون اصلاح ماده (۱) قانون مطبوعات ۱۳۸۸/۰۹/۱۸ شماره ابلاغیه ۵۰۴۳۲ / ۱۰۴.

۲۷. قانون برنامه پنجم توسعه کشور ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ دوره ۸ شماره ابلاغیه ۷۳۲۸۵/۴۱۹.

۲۸. قانون نحوه مجازات اشخاص که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌نمایند ۱۳۸۶/۱۰/۱۹.

۲۹. قانون نظام امور صنفی، ۱۳۸۲/۱۲/۲۴.

۳۰. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری، ۱۳۸۲/۹/۱۱۹.

۳۱. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری، ۱۳۸۲/۹/۱۱۹.

۳۲. لوح فشرده بهارستان، نرم‌افزار جامع تنقیح قوانین و مقررات ایران، ۱۳۸۸، بنیاد حقوقی دکتر عباس کریمی، تهران.

۳۳. مقررات صدور مجوز برای رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی.

۳۴. نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی به شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹، ۱۳۷۹/۷/۱۰.

۳۵. نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی به شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹، ۷۹/۷/۱۰، ۱۳۷۹.

### (ح) آراء

۳۶. دادنامه ۹۴۱-۹۸/۵/۱۵ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری.

۳۷. دادنامه ۳۱۴۸ به تاریخ ۹۸/۱۱/۱۵.

