فصلنامه حقوق اداری
سال هشتم، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۲۵

جستاری در اعمال نظارت مطلوب بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی از منظر حقوقی

کاظم سرحدی[۱]؛ محسن طاهری[۲] تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۲۷
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۱۵

چکیده

گسترش فضای مجازی منجر به گسترش ابزارها و سهولت در انتشار صوت و تصویر شده است و دولت‌ها موظف هستند از طریق اعمال نظارت و پلیس اداری، در جهت حفظ حقوق شهروندان و نظم عمومی تلاش نمایند. اعمال این نظارت نیازمند تصریح مقنن است و صرفا نهادی می‌تواند بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی نظارت کند که این صلاحیت از جانب قانون‌گذارو یا نهاد صالح دیگری به آن اعطا شده باشد. بر اساس یافته‌های این پژوهش، برای تعیین نهاد ناظر در این حوزه، باید انتشار صوت و تصویری که واجد صفت «فراگیر» باشد را با غیر آن تفکیک کرد. نظارت بر انتشار صوت و تصویر فراگیر برعهدهٔ سازمان صدا و سیما و تعیین مصادیق آن بر عهدهٔ شورای عالی فضای مجازی است. نظارت بر انتشار غیرفراگیر نیز بر عهدهٔ اتحادیه کسب و کارهای مجازی بوده و این اتحادیه، موظف به صدور مجوز برای این فعالیت‌ها است. البته به نظر می‌رسد نظارت بر فعالیت‌های مجازی باید به صورت پسینی اعمال شده و دولت صرفا در صورت وقوع جرم و یا تخلف، به موضوع ورود کرده و اعمال حاکمیت نماید. همچنین استفاده از ظرفیت هیات منصفه و سازمانهای مردم نهاد جهت نظارت مطلوب بر این عرصه می‌تواند مورد توجه قانونگذاران این عرصه قرار گیرد.

واژگان کلیدی: فضای مجازی، نظارت مطلوب، صوت و تصویر فراگیر، صدا و سیما.

۱. مدرس دانشگاه، (نویسنده مسئول) kazemsarhadi@gmail.com
۲. استادیار گروه حقوق، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران: taheri.publiclaw@hotmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

مقدمه

پیدایش اینترنت در جهان منجر به ایجاد نسل جدیدی از وسایل ارتباط جمعی در جهان شد و عصر ارتباطات الکترونیک و دهکده جهانی را گسترش داد. گسترش سریع وسایل نوین ارتباط جمعی و افزایش کاربران آن در سطح جهان، همراه با تحولات بنیادین در سطح جهان بوده است. این مساله، قدرت ارتباطات فراملی و مناسبات قدرت در جهان را تحت‌الشعاع خود قرار داده، به گونه‌ای که ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را دگرگون ساخته است. فناوری‌های فرانوین ارتباطی در دنیای امروز باعث بروز تحولات پیچیده‌ای در روابط و مناسبات سیاسی شده است و سبب ایجاد شکل جدیدی از الگوهای ارتباطی شده و به مقوله ارتباطات بین‌المللی نیز مفهوم جدیدی بخشیده است (نصراللهی و شریفی، ۱۳۹۳: ۱۱۲).

پیش‌تر برای پخش یک صوت و یا تصویر چند دقیقه‌ای، امکانات و زیرساخت‌های زیادی لازم بود تا ابتدا تصویری تهیه و سپس به صورت گسترده و سراسری در کشور منتشر شود. البته فراهم‌آوردن این زیرساخت‌ها بر عهدهٔ دولت بوده و افراد عادی، امکان و توانایی احداث چنین شبکه گسترده‌ای را نداشتند؛ اما امروزه با در اختیار داشتن یک تلفن همراه می‌توان صوت و یا تصویری را تهیه و در همان لحظه منتشر کرد که ممکن است ده‌ها هزار نفر آن را مشاهده نمایند.

برخی دولت‌ها نیز با درک تحولات رسانه در عصر جدید، سیاست‌گذاری در این حوزه را آغاز کرده‌اند. از بعد نظری، دو رویکرد در حوزهٔ سیاست‌گذاری رسانه‌ای وجود دارد. رویکرد اول که رویکرد سنتی به سیاست‌گذاری رسانه است، رسانه‌ها را نهادهایی قابل سیاست‌گذاری می‌داند و در این‌راستا بیشتر اهمیت دولت‌ها و حاکمیت‌ها را پررنگ می‌کند که چطور دولت‌ها برای حفظ منافع عمومی، دست به سیاست‌گذاری رسانه‌ای می‌زنند. رویکرد دوم، رویکردی است که از نظر پیشرفت‌های تکنولوژیک حوزه ارتباطات و ظهور رسانه‌های نوین، عرصه رسانه را عرصه‌ای غیرقابل سیاست‌گذاری می‌داند (روشندل اربطانی، ۱۳۹۴: ۴۹۰).

نهادهای حاکمیتی در ایران نیز با ورود به عرصه سیاست‌گذاری، اسنادی را با موضوع اعمال نظر در حوزه رسانه، تصویب و منتشر کرده‌اند. تحولات سیاست‌گذاری فرهنگی شبکه‌های اجتماعی جدید در جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر اسناد بالادستی، حاکی از آن است که پنج محور سیاستی در این حوزه شامل: «بهره‌گیری از فرصت‌های شبکه‌های اجتماعی و توسعه محتوا و خدمات کارآمد»، «توسعه جامعه شبکه‌ای»، «حفظ امنیت و هویت فرهنگی ایرانی ـ اسلامی»، «رویکرد حمایتی نسبت به ظرفیت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری شبکه‌های اجتماعی داخلی» و »مدیریت راهبردی شبکه‌های اجتماعی» دارای اهمیت است (فرخی و نادری نژاد، ۱۳۹۸: ۱۳۰–۱۲۹).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

اعمال این سیاست‌ها نیازمند نظارت بر رسانه‌ها است و تغییر در شکل رسانه و تحولات در حوزه ارتباطات، ابهاماتی را در مسائل حقوقی اعمال نظارت بر آنها ایجاد کرده است. البته به نظر می‌رسد محل اختلاف، رسانه‌هایی است که متضمن منفعت است و به نوعی، فعالیت اقتصادی محسوب می‌شود که مصداقش رسانه‌های VOD[۱] است. این ابهامات، سبب شده است نهادهای مختلف، خود را متولی اعمال نظارت بر این رسانه‌ها دانسته و اختیارات خود را در این حوزه توسعه داده‌اند.

سازمان صدا و سیما، صدور مجوز برای فعالیت رسانه‌هایی که «صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» را منتشر می‌کنند، از وظایف خود دانسته است. رئیس این سازمان با صدور حکمی، سازمانی را به عنوان «سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» که اختصارا «ساترا» نامیده می‌شود تاسیس کرده و «استانداردسازی خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی؛ هدایت و نظارت برای تولید و انتشار محتوا و خدمات مبتنی بر اخلاق رسانه‌ای و فرهنگ اسلامی ـ ایرانی؛ صدور مجوز به ارائه‌کنندگان خدمات در این عرصه؛ تهیه، تنظیم و تصویب نظام‌نامه‌ها، روش‌های اجرایی، دستورالعمل‌های کاربردی و ساماندهی حوزه صوت و تصویر فراگیر در جهت حمایت از خدمات‌دهندگان و تأمین حقوق کاربران؛ حمایت و تحرک‌بخشی به حوزه تولید محتوا و خدمات و ایجاد نشاط اجتماعی برای افزایش تبادل اطلاعات ترافیک داخلی و کاهش ترافیک بین‌المللی؛ افزایش کسب و کار و اشتغال‌زایی در این حوزه؛ افزایش مراجعه کاربران بین‌المللی، همچنین استفادهٔ هرچه بیشتر کاربران ایرانی از برترین محتواهای جهان و درنهایت، تهیه دستورالعمل نظارت بر محتوا بر اساس ضوابط و استانداردهای پخش صوت و تصویر در سازمان صداوسیما، همچنین؛ زمینه‌سازی تسهیل‌گری برای فعالان این حوزه» را از جمله وظایف و ماموریت‌ها این سازمان دانسته است (جام‌جم آنلاین، ۱۳۹۵).

از طرفی، قانون‌گذار؛ وظایف و اختیاراتی را برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در حوزهٔ نظارت بر صوت و تصویرهایی که در کشور منتشر می‌شود، در نظر گرفته است؛ همچنین، درحال‌حاضر، اتحادیه کسب و کارهای مجازی نیز مجوز فعالیت برای اشخاصی که در فضای مجازی فعالیت دارند، صادر می‌کند که این تعدد ناظرین، باعث بروز اختلافاتی در حوزهٔ نظارت بر این‌گونه فعالیت‌ها شده است.

---

۱ . ویدئو به‌درخواست، (VOD) سیستم‌هایی هستند که به کاربران اجازه می‌دهند محتواهای صوتی یا تصویری را هر زمان که تمایل داشتند در بستر اینترنت گوش داده و یا تماشا کنند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

سوال اصلی این پژوهش که به صورت کتابخانه‌ای و به روش توصیفی – تحلیلی انجام شده، این است که در نظام حقوقی فعلی کشور، وظیفه نظارت و عنداللزوم، صدور مجوز برای رسانه‌هایی که در بستر اینترنت اقدام به انتشار صوت و تصویر می‌نمایند بر عهدهٔ کدام نهاد است؟

با توجه به تازه بودن مباحث مربوط به اعمال نظارت بر انتشار صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی، تعداد مطالعات انجام شده با این موضوع، در فضای پژوهشی کشور بسیار محدود است. با این حال، پژوهشگران ایرانی نسبت به این موضوع بی‌تفاوت نبوده و از منظرهای گوناگون بدان نگریسته‌اند. بردبار و همکاران (۱۳۹۷) در تحقیقی تحت عنوان: «بررسی پنج عنصر مدل هارولد لاسول در رسانه‌های جمعی با توجه به ظهور رسانه‌های جدید» که با موضوع نوع و محتوایی که ذی‌نفعان یا فناوری‌ها و پلتفرم‌های گوناگون منتشر می‌کنند و محدودیت‌ها و هدف و مخاطب ایشان انجام داده‌اند، معتقد بوده‌اند که طبق دستور رهبر معظم انقلاب، صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن، مسئولیت انحصاری سازمان صدا و سیما است (بردبار و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۹). اکبرزاده جهرمی (۱۳۹۵) در پژوهشی تحت عنوان: «پیامدهای همگرایی اینترنت و تلویزیون بر سیاست‌گذاری رسانه‌ای در ایران» ادغام اینترنت و تلوزیون را بر اساس نظام سیاسی و ساختار انحصاری تلویزیون در ایران، بررسی کرده است. بر اساس نتایج این پژوهش، برخلاف آشفتگی‌های فراوان در فرایند سیاست‌گذاری و وجود نهادهای متعدد و موازی، ایده مرکزی «مهندسی فرهنگی»، همچنان در حال شکل‌دهی به سیاست‌های رسانه‌ای در فضای پساهم‌گرایی است. اولویت اصلی سیاست‌گذاری رسانه‌ای گرچه در وهلهٔ اول، حفظ امنیت ملّی و تأمین اهداف سیاسی است؛ با این حال، هم‌گرایی تلویزیون و اینترنت در ایران همگام با روندهای نئولیبرالبیستی صنعت تلویزیون در جهان متأثر از خصوصی‌سازی و تجاری‌شدن فزاینده است. (اکبرزاده جهرمی، ۱۳۹۵: ۷). علی‌عسکری و همکاران (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «راهکارهای افزایش سهم تلویزیون در سبد مصرف رسانه‌ای مخاطبان با استفاده از ظرفیت‌های پهن‌باند» که با هدف شناسایی راهکارهایی برای استفاده از ظرفیت‌های پهن‌باند در ارتقای جایگاه تلویزیون در سبد مصرف رسانه‌ای مخاطبان انجام شده، به راهکارهایی در این زمینه دست یافته‌اند. مطابق آنچه تحت عنوان «راهکارهای خط‌مشی‌گذاری» ارائه شده، تاکید گردیده پیش از هر اقدامی در حوزه آمیختگی دو بستر پخش فراگیر و پهن‌باند و دوگانه‌سازی ظرفیت‌های این دو بخش، باید در حوزه قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری این بخش، اقداماتی جدی انجام شود. پس لازم است

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

ضمن استماع و استدلال طرفین درگیر، نظری به عنوان فصل‌الخطاب، پذیرفته‌شده و بر مبنای آن برنامـه‌ریـزی و اقـدام گردد.

یک اصل مهم حقوق عمومی با عنوان «اصل عدم صلاحیت» مبانی اصلی پژوهش حاضر را تشکیل می‌دهد. مطابق این اصل، دستگاه‌های دولتی و مقامات اداری تا جایی که قانون‌گذار به آنها اجازه داده است، صلاحیت اتخاذ تصمیم و انجام اعمال را دارند؛ بنابراین، نمی‌توان از موارد سکوت یا ابهام و یا نقض قانون استفاده نمود و اموری را در صلاحیت دستگاه دولتی قرار داد. دستگاه دولتی تنها در موردی که قانون مشخص کرده است، دارای اختیارات هستند. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۶: ۴۶)

به نظر می‌رسد این اصل در فقه نیز مسبوق به سابقه است و اصل «عدم ولایت» که در فقه به اصل «عدم صلاحیت» شباهت دارد. شیخ انصاری در این خصوص بیان داشته، مقتضای اصل این است که ولایت برای هیچ‌کس ثابت نیست؛ مگر بنابر دلیلی از اصل خارج شویم (انصاری، ۱۴۲۴ق: ۵۴۶). برای اثبات این اصل، دلایلی بیان شده که یکی از این دلایل، اصل استصحاب است. ولایت یکی از امور مجعول است و چون جعل ولایت نسبت به اشخاص، مسبوق به عدم است؛ بنابراین به اقتضای استصحاب، حکم به عدم ولایت می‌شود، مگر آن که ولایت برای شخص خاصی به اثبات رسد (تبریزی، ۱۴۲۵ق: ۱۹).

مطابق این اصل، دو نکته برای تحلیل وظایف نهادهای عمومی باید مد نظر قرار گیرد؛ اول آنکه، اعمال صلاحیت، نیازمند تصریح مقنن است و در صورت نبود نص، اصل بر عدم صلاحیت است؛ دوم آنکه، در مقام شک بین وجود و یا عدم وجود صلاحیت و یا وجود صلاحیت حداقلی و یا حداکثری، اصل بر عدم صلاحیت و یا صلاحیت حداقلی است؛ بنابراین، اگر مقنن اختیاری برای یک دستگاه اجرایی پیش‌بینی کرده است؛ نمی‌توان آن را توسعه داد و باید به همان صلاحیت صریح اکتفا نمود.

در حال حاضر، نهادهای مختلفی از جمله شورای عالی فضای مجازی، سازمان صدا و سیما، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و اتحادیه کسب و کارهای مجازی، اختیارات و مسئولیت‌هایی را در حوزهٔ صوت و تصویر و رسانه‌های مجازی برعهده دارند که دلایل و مستندات قانونی و اختیارات هرکدام مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. اختیارات و وظایف شورای عالی فضای مجازی

شورای عالی فضای مجازی در سال ۱۳۹۰ با حکم مقام رهبری تشکیل شده است. ایشان در حکم تاسیس، ضمن انتصاب رئیس‌جمهور به ریاست شورا، آن را «نقطهٔ کانونی متمرکزی برای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور» دانستند و تاکید کردند که: «لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود.» (پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰).

بر اساس این حکم، هر گونه تصمیم‌گیری درخصوص فضای مجازی در کشور باید از طریق این شورا انجام شود و در صورت بروز اختلاف و یا ناهماهنگی بین نهادهای فعال در این حوزه، حل اختلافات و ایجاد هماهنگی بین آن‌ها از وظایف این شوراست.

۲. اختیارات سازمان صدا و سیما

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، مستند تاسیس: «سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی»، حکمی است که رئیس سازمان صدا و سیما صادر کرده و ضمن تاسیس این سازمان، فردی را به ریاست آن منصوب و وظایف سازمان را مشخص کرده است.

هرچند در حکم تاسیس، مستند قانونی صدور آن بیان نشده است؛ اما سایت اینترنتی این سازمان در پاسخ به سوالی درخصوص مبانی قانونی تاسیس سازمان بیان کرده است: «با استناد به متن نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان به تاریخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ بر اصول چهل و چهارم و یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصلاحی سال ۱۳۶۸، ماده (۷) قانون اساسنامه سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۲، بند (۲) ابلاغیه رهبر معظم انقلاب (حفظه‌الله) در شهریور سال ۱۳۹۴ و بند (۸) قسمت «و» فهرست مصادیق مجرمانه موضوع ماده ۷۵۱ قانون مجازات اسلامی اصلاحی سال ۱۳۹۴، سازمان صدا و سیما با هدف نظام‌مندسازی فعالیت‌های مرتبط با صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و شکل‌دهی صنعت در این حوزه، اقدام به تأسیس: «سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» نموده و حرکت فعالانه این سازمان در پیوست حکم انتصاب رئیس سازمان صدا و سیما؛ همچنین در دیدار اعضای شورای عالی فضای مجازی با رهبر معظم انقلاب مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ و نیز دیدار برخی مدیران رسانه ملی با معظم‌له در تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۷ از طرف ایشان، یادآوری شده و کراراً توسط مسئولین محترم دفترشان مطالبه شده است.» (ساترا: ۱۳۹۵)

بر اساس این پاسخ، مبانی حقوقی تاسیس سازمان را می‌توان در سه دسته بررسی کرد:

۱-۲. نظر تفسیری شورای نگهبان

یکی از اعضای شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۰۴/۰۲ ضمن تقاضای تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی از شورای نگهبان پرسیده است که: «آیا مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی، امکان ایجاد و راه‌اندازی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی وجود دارد یا خیر؟» همچنین، در تاریخ ۱۳۷۹/۰۵/۳۰، رئیس وقت سازمان صدا و سیما در نامه‌ای به شورای نگهبان سوالی مطرح کرده است که آیا اجازه تأسیس و راه‌اندازی رادیو و تلویزیون و یا شبکه‌های خصوصی در داخل یا خارج از کشور و یا انتشار فراگیر (مانند: ماهواره، فرستنده، فیبر نوری و...) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مجاز است؟

شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ بیان کرده است که: «مطابق نصّ صریح اصل ۴۴ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، رادیو و تلویزیون، دولتی است و تأسیس و راه اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هر نحو، مغایر این اصل می‌باشد. بدین‌جهت، 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 صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است».

سازمان صدا و سیما از این نظریه تفسیری استفاده کرده و خود را دارای صلاحیت برای تاسیس سازمان جدیدی برای نظارت بر انتشار صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی دانسته است که در این خصوص باید به موارد زیر توجه نمود:

۱. عبارت «صوت و تصویر قابل انتشار فراگیر» مبهم بوده و مشخص نیست وجود چه شاخص‌هایی منجر به فراگیر شدن یک صوت و یا تصویر می‌شود و از این جهت، خود نیاز به تفسیر دارد و شورای نگهبان، نه‌تنها اصل ۴۴ را تفسیر نکرده، بلکه بر ابهام آن افزوده است؛ بنابراین، از آنجا که این عبارت در تفسیر یکی از اصول قانون اساسی بیان شده است، در صورت وجود ابهام مجدد، مرجع تفسیر شورای نگهبان است و مرجع دیگری نمی‌تواند نظر تفسیری شورای نگهبان را مجدد تفسیر نماید؛ چرا که تفسیرِ نظریهٔ تفسیری، خود تفسیر قانون اساسی بوده که این عمل، منحصرا بر عهدهٔ شورای نگهبان قرار داده شده است.

۲. هرچند بنابر بند فوق، در صورت نیاز به تفسیر نظر شورای نگهبان، خود شورا باید نظریه خود را تفسیر کند؛ اما ساترا چنین اقدامی را انجام داده و سعی کرده است تعریفی از «صوت و تصویر فراگیر» ارائه دهد. از نظر این سازمان: «هر فعالیتی که صوت یا تصاویر متحرک یا داده‌های همراه با آنها را از طریق شبکه‌های ارتباط الکترونیک و با رعایت تمامی شروط زیر پخش یا منتشر کند، مصداق رسانه صوت و تصویر فراگیر است:
   - در محدوده صلاحیت قضایی جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد.
   - دارای قابلیت دسترسی برای عموم باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

- خدمت به شکل موثر ارائه شود. خدمتی موثر است که انجام آن متضمن منفعت باشد یا محتوا به‌صورت مستمر و مداوم در خدمت منتشر شود.
- امکان گزینش یا سازماندهی محتوا توسط ارائه دهنده خدمت وجود داشته باشد.
- بخش ویژه‌ای از خدمت را برای ارائه صوت و تصویر متمایز یا بر انتشار محتوای صوت و تصویر به نحوی تمرکز کند که عرفاً رسانه را «ارائه‌دهنده صوت و تصویر» معرفی نماید. » (ساترا، ۱۳۹۵)

هرچند تلاش شده است ضابطه‌ای برای تشخیص یک رسانه صوت و تصویر فراگیر تدوین شود؛ ولی همین ضوابط تعیین شده نیز دارای ابهام بوده و نمی‌تواند مصداق دقیق را تعیین نماید. در این ضوابط، مشخص نیست ملاک در محدودهٔ صلاحیت قضایی ایران بودن چیست و یا مشخص نیست منظور از دارای منفعت بودن، منفعت مادی است و یا هر نوع منفعتی را شامل می‌شود؟ 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 و تولید موردی یک یا چند محتوا (علیرغم انتشار دائمی) مستمر محسوب نمی‌شود؟ 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 عرفا ارائه دهنده صوت و تصویر محسوب می‌شود یا خیر؟

به هرحال باید گفت تا زمانی که مفهوم دقیق «صوت و تصویر فراگیر» مشخص نیست، نمی‌توان صلاحیت نظارت بر آن را برعهده نهادی دانست. چرا که نظارت نیاز به موضوع دارد و تا قبل از تعیین موضوع مورد نظارت، تعیین ناظر معقول نیست.

۳. کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه، موضوع ماده ۷۵۰ قانون مجازات اسلامی، در بند ۸ قسمت (و) فهرست مصادیق محتوای مجرمانه، «راه اندازی رادیو و تلویزیون اینترنتی و انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر بدون مجوز سازمان صدا و سیما» را از مصادیق محتوای مجرمانه در فضای مجازی دانسته و مستند آن را همین نظریه تفسیری شورای نگهبان دانسته است! علاوه بر ایراداتی که درخصوص مشخص‌نبودن مفهوم این عبارت است، باید گفت با توجه به نص ماده ۷۴۹ قانون مذکور، فهرست مصادیق مجرمانه باید در چارچوب قانون تنظیم شود و بر اساس نظریه تفسیری نمی‌توان عملی را جرم تلقی کرد. ظاهرا اعضای کارگروه، تفاوت بین جرم و تخلف را مدنظر قرار نداده‌اند؛ زیرا با فرض اینکه مفهوم رادیو

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]
[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

و تلویزیون اینترنتی مشخص باشد و وظیفه صدور مجوز برای سازمان صدا و سیما نیز اثبات شده باشد؛ باز هم تاسیس این نوع رسانه بدون کسب مجوز «جرم» نبوده و نهایتا می‌تواند تخلف باشد؛ 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 باشد، جرم محسوب می‌شود.» ولی مجازاتی برای تاسیس این نوع رسانه بدون مجوز پیش‌بینی نشده است.

۲-۲. قانون عادی

از دیگر مستندات برای تاسیس ساترا، ماده ۷ اساسنامه سازمان صدا و سیما بوده که مقرر کرده است: «تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور در انحصار این سازمان بوده و چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی، اقدام به تأسیس یا بهره‌برداری از چنین رسانه‌هایی کنند از ادامه کار آنان جلوگیری به عمل آمده و تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت.»

این ماده درحقیقت تاکیدی است بر صدر اصل ۴۴ قانون اساسی که بیان کرده است رادیو و تلویزیون در اختیار دولت است. از این ماده استفاده شده و نظارت بر فضای مجازی نیز در صلاحیت سازمان صدا و سیما تصور شده است؛ ولی باید دقت شود که در این ماده: «تاسیس فرستنده و پخش برنامه» در کنار یکدیگر استعمال شده است که نشان از آن دارد مقنن صرفا پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی از طریق فرستنده‌های رادیویی را در صلاحیت سازمان صدا و سیما دانسته است؛ اما اگر برخلاف اصل عدم صلاحیت، این ماده را تفسیر موسع کرده و تفسیر شورای نگهبان از اصل ۴۴ قانون اساسی را نیز این‌گونه در نظر بگیریم که پخش صوت و تصویر در فضای مجازی نیز مصداقی از وظایف صدا و سیما است، با یک سوال اساسی مواجه می‌شویم که صدا و سیما بنا بر کدام مجوز، آنچه را که در انحصار خود بود است به بخش خصوصی واگذار و برای آن مجوز صادر می‌کند؟ اصل ۴۴ قانون اساسی، تفسیر شورای نگهبان از این اصل و ماده ۷ اساسنامه سازمان صدا وسیما، همگی بر انحصاری بودن رادیو و تلویزیون تاکید دارند و هیچ مجوزی مبنی بر امکان واگذاری این حوزه به بخش خصوص صادر نشده است؛ حتی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که سعی کرده است این اصل را تعدیل کرده و امکان واگذاری برخی از فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی را فراهم نماید، رادیو و تلویزیون را در دسته سوم ماده ۲ (موارد غیرقابل واگذاری) قرار داده است.

سرانجام، اینکه سازمان صدا و سیما مطابق قانون اساسی و قانون عادی، انحصارا متولی حوزه رادیو و تلویزیون است؛ بنابراین، اگر رسانه‌ای در حوزهٔ اختیارات این سازمان باشد، در انحصار سازمان صدا و سیما است و به دلیل انحصاری بودن، این سازمان نمی‌تواند مجوزی برای فعالیت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

بخش خصوصی در آن حوزه صادر نماید و اگر رسانه‌ای در حوزهٔ اختیارات صدا و سیما نباشد، این سازمان اختیاری نسبت به آن نداشته و رسانهٔ مذکور ملزم به اخذ مجوز از صدا و سیما نیست.

۳-۲. فرامین مقام رهبری

بخشی از مستندات تاسیس ساترا را فرمایش‌های مقام رهبری دانسته‌اند. در همین خصوص، رئیس قوه قضائیه در بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۱۷۸۴۳۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۸ تصریح کرده است که بر اساس ابلاغیه رهبر انقلاب به رئیس‌جمهور، «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن منحصرا بر عهده سازمان صدا و سیما است» و مراجع قضایی را مکلف کرده است که استعلام مربوط به این رسانه‌ها را از سازمان صدا و سیما انجام داده و تاکید شده است که فعالیت بدون مجوز تخلف است. در خصوص این بخشنامه باید گفت:

۱. در ابلاغیه رهبری و نیز بخشنامه رئیس قوه قضائیه مفهوم صوت و تصویر فراگیر مشخص نشده و دقیقا معلوم نیست مقام قضایی درخصوص کدام رسانه‌ها باید چنین استعلامی انجام دهد. به عنوان مثال، اگر فردی دارای وبلاگی است که در آن تصاویر و اصواتی را به صورت روزانه منتشر می‌کند، باید از ساترا مجوز کسب کند و در غیر این‌صورت، تخلف کرده است؟ مقام قضایی در امتثال به این بخشنامه، بر اساس چه ملاکی باید بین موارد نیاز به اخذ مجوز و غیر آن، تفکیک انجام داده و اقدام به استعلام نماید؟

گفته شده است مطابق با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، درصورتی‌که مصلحت ایجاب کند، مانعی برای ولی‌فقیه در جهت تأسیس یک نهاد جدید و اعطای اختیار تصویب مصوبات مختلف به واسطهٔ آن وجود نخواهد داشت(الهام و میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۲: ۱۵۷). تاکنون نیز رویه این‌گونه بوده است که تحت عنوان اختیار حل معضلات نظام مصرح در قانون اساسی در صورت نیاز به تاسیس یک نهاد و واگذاری اختیاراتی به آن از سوی ایشان، در حکمی صریح و شفاف خطاب به رئیس نهاد تازه‌تاسیس، حدود و اختیارات آن را مشخص می‌کنند. این رویه درخصوص تاسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی کاملا مشهود است؛ اما بر اساس بخشنامه رئیس قوه قضائیه، ابلاغیه مورد بحث خطاب به رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورای عالی فضای مجازی صادر شده است و حدود اختیارات نیز معین نیست؛ بنابراین، به نظر می‌رسد رهبری به رئیس‌جمهور ابلاغ کرده است که حدود این اختیارات در شورای عالی فضای مجازی تصویب شود و صرف این ابلاغ به رئیس‌جمهور، مجوز تاسیس نهاد برای شخص ثالث

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

نیست؛ [۱] البته رئیس‌جمهور نیز به این بخشنامه واکنش نشان داده و در پاسخ به آن گفته است: «این‌گونه امور، مرتبط به شورای عالی فضای مجازی است.» (ایسنا، ۱۳۹۸)

۳. اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

یکی از نهادهایی که ممکن است درخصوص نظارت بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی صلاحیت داشته باشد، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است که قانون اهداف و وظایف آن در سال ۱۳۶۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بند ۲۳ ماده ۲ این قانون، «هدایت و حمایت از فعالیت مراکز و مؤسسات فیلم‌سازی، سناریونویسی، سینماها، کانون‌ها و مراکز نمایش فیلم، عکاسخانه‌ها و تولیدکنندگان نوار سمعی و بصری و صدور اجازه تأسیس و یا انحلال آن‌گونه واحدها و نظارت بر آنها در چارچوب ضوابط و مقررات مربوطه» را از وظایف این وزارتخانه دانسته است. سوالی که در این بخش باید به آن پاسخ گفت این است که آیا این بند قانون می‌تواند مستندی برای نظارت این وزارتخانه بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی باشد؟ آنچه در این بند به آن اشاره شده، نظارت بر «مراکز و موسسات» است و به نظر می‌رسد نمی‌توان به عنوان مثال، یک سایت انتشار فیلم را مرکز یا موسسه دانست. از نظر هیأت وزیران به عنوان مرجع تصویب آیین‌نامه نیز این بند شامل فعالیت‌های فضای مجازی نمی‌شود و برای مدیریت فضای مجازی، اقدام به تصویب آیین‌نامه «ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال مصوب ۱۳۸۹» کرده است[۲]. نکته قابل توجه اینکه، مستند تصویب این آیین‌نامه را اصل ۱۳۸ قانون اساسی دانسته است؛ در حالی که اگر بند ۲۳ ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شامل فضای مجازی نیز می‌شد، باید مستند قانونی تصویب آیین‌نامه، این بند بود.

آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال، وظایف و تکالیفی بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد قرار داده است که باید مورد بررسی قرار گیرد. ماده ۲ این آیین‌نامه بیان کرده است: «ایجاد و فعالیت هر واحد فرهنگی دیجیتال و انتشار هر رسانه دیجیتال منوط به اخذ مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و متخلفین وفق قانون تعطیل مؤسسات و

---

۱. در این بخشنامه آمده است: « با عنایت به نظریه تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ شورای محترم نگهبان ذیل اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی و ابلاغیه مقام معظم رهبری مدظله‌العالی مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۲ خطاب به رئیس‌جمهور محترم، مبنی بر اینکه: «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن منحصراً بر عهده سازمان صدا و سیما است.»؛ ضروری است مراجع قضایی و ستادی قوه قضاییه، هر گونه استعلام درباره صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی را از حیث پروانه فعالیت، مقررات و موضوعات مرتبط از سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی به عمل آورند. بدیهی است، هر گونه فعالیت در این زمینه بدون مجوز آن سازمان غیرمجاز است. برای مشاهده بخشنامه مراجعه شود به : http://dotic.ir/news/6442

۲ . برای مشاهده متن کامل آیین‌نامه مراجعه شود به: http://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=13039

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

واحـدهای آموزشی و تحقیقاتی و فرهنگی که بدون اخـذ مجوز قـانونی دائر شده و می‌شود و سایر قوانین موضوعه مورد پیگرد قانونی قرارخواهند گرفت. »

مستندا به بند (ظ) ماده ۱ این آیین‌نامه، واحد فرهنگی عبارت است از: «هر سامانه، مکان کـسب 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».

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 رسـانه برخط».

با توجه به اطلاق صدر ماده ۲ که تاسیس هر واحد فرهنگی دیجیتال و انتشار هر رسانه دیجیتال را منوط به کسب مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد کرده و با توجه به تعاریف عام که از این دو مفهوم ارائه شده است، باید گفت اکثریت فعالیت‌های رسانه‌ای در بستر اینترنت شامل این آیین‌نامه می‌شود و باید برای فعالیت از وزارت فرهنگ و ارشاد مجوز اخذ نمایند؛ اما ضمانت اجرای این ماده محل بحث است. آیا قانون «تعطیـل مؤسـسات و واحـدهای آموزشی و تحقیقاتی و فرهنگی که بدون اخـذ مجوز قـانونی دائر شده و می‌شود» مشمول فعالیت‌های مجازی هم می‌شود؟

ماده واحده این قانون بیان کرده است: «اشخاصی که بدون اخذ مجوز از مراجع قانونی اقدام به ایجاد مؤسسات و واحدهای آموزشی و تحقیقاتی و فرهنگی از قبیل دانشگاه، مؤسسه آموزش عالی یا تحقیقاتی، مدرسه و آموزشگاه که از وظایف وزارتخانه‌های فرهنگ و آموزش عالی، آموزش و پرورش، کار و امور اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌باشد، نمایند و بعد از صدور دستور انحلال طبق ضوابط مقرر، مؤسسه یا واحد مربوطه را دائر نگاه‌دارند؛ در حکم کلاهبردار محسوب و در صورت شکایت وزارتخانه مربوطه تحت تعقیب قانونی قرار خواهند گرفت».[۱]

سوال این است که آیا این قانون صرفا در فعالیت‌های فیزیکی مصداق دارد و یا شامل فعالیت‌هایی که فیزیکی نبوده و به صورت مجازی دائر است هم می‌شود؟ از آنجا که ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی این قانون[۲]، تاکید کرده است: «دائرکنندگان مؤسسات و واحدهای موضوع این

---

۱ .برای مطالعه این قانون مراجعه شود به https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92337

۲ .برای مطالعه این آیین‌نامه مراجعه شود به https://rc.majlis.ir/fa/law/show/115350

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

آیین‌نامه مکلفند با مأمورین اعزامی از وزارتخانه‌ها همکاری نموده و مدارک و اطلاعات لازم را دراختیار آنان قرار داده و رونوشت مدارک مورد مطالبه را تحویل دهند.» و تبصره ۳ همین ماده نیز تاکید کرده: «مأمورین به هنگام مراجعه به مؤسسات و واحدها می‌بایست حکم و یا کارت بازرسی شده توسط وزارتخانه‌های ذی‌ربط را جهت معرفی خود همراه داشته باشند.» حاکی از آن است که قانون مورد بحث صرفا ناظر به فعالیت‌های فیزیکی است؛ چرا که در فعالیت مجازی، اصولا محلی وجود ندارد تا مامورین با ارائه کارت شناسایی بر آن نظارت کنند و آیین‌نامه درخصوص نحوه نظارت بر فعالیت‌های مجازی حکمی ندارد.

البته متولیان این حوزه نیز به‌درستی می‌دانند که فعالیت‌های مجازی، مشمول این قانون نیست؛ چرا که در صورت شمول این قانون بر فعالیت مجازی، دیگر نیازی به تدوین آیین‌نامه نبوده و باید بر اساس همان قانون اقدام می‌کردند. برای آنکه فعالیت مجازی مراکز فرهنگی و رسانه دیجیتال نیز شامل این ماده واحده شود، باید لایحه‌ای برای اصلاح قانون به مجلس ارائه شود و هیأت وزیران نمی‌تواند از طریق اعمال اصل ۱۳۸ قانون اساسی و تدوین آیین‌نامه، مواردی را به قانون بیفزاید.

اما ماده ۴ آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال نیز درخصوص فعالیت‌های فرهنگی – رسانه‌ای در فضای مجازی، مقرراتی را وضع کرده است که به نظر می‌رسد ارتباط بیشتری با موضوع صوت و تصویر فراگیر دارد. بر اساس این ماده: «هرگونه فعالیت تجاری در زمینه تولید، تکثیر، توزیع و عرضه کالا شامل آثار دیداری و شنیداری به هر طریق از قبیل حامل‌هـای دیجیتال یا شبکه داده منوط به اخذ مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و متخلفین، وفق قانون نحوه مجازات اشخاصی کـه در امـور سمعی و بصری، فعالیت‌های غیرمجاز می‌نمایند و سایر قوانین موضوعه، مورد پیگرد قانونی قرارخواهند گرفت».

این ماده نیز توزیع آثار دیداری و شنیداری در فضای مجازی را منوط به کسب مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد کرده است؛ ولی ضمانت اجرای این ماده نیز مشخص نیست. قسمت اخیر ماده ضمانت اجرای عدم‌دریافت مجوز را مطابق قانون: «نحـوه مجازات اشخاصی کـه در امـور سمعی و بصـری، فعالیت‌های غیرمجاز می‌نمایند.» دانسته است؛ ولی این قانون درخصوص فعالیت در فضای مجازی حکمی وضع نکرده است.

ماده ۲ این قانون مقرر کرده است: «هر گونه فعالیت تجاری در زمینه تولید، توزیع، تکثیر و عرضه آثار، نوارها و لوح‌های فشرده صوتی و تصویری نیاز به اخذ مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دارد. متخلفان از این امر به جریمه نقدی از ده میلیون ریال (۱۰.۰۰۰.۰۰۰) تا یکصدمیلیون ریال (۱۰۰.۰۰۰.۰۰۰) محکوم می‌شوند». این ماده که درخصوص مجازات افرادی وضع شده است

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

که بدون مجوز اقدام به فعالیت فرهنگی می‌کنند، صرفا مربوط به انتشار از طرق فیزیکی از قبیل انتشار از طریق لوح فشرده و نوار است و درخصوص انتشار در فضای مجازی حکمی ندارد. اصل تفسیر مضیق قوانین کیفری نیز اجازه توسعه موارد خارج از نص ماده را نمی‌دهد؛ چرا که اصل در تفسیر قوانین جزایی آن است که مضیق و محدود به منطوق صریح قانون باشد (صانعی، ۱۳۷۴: ۱۱۵).

در پایان این بخش و برای درک جایگاه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در این حوزه، لازم است اشاره کنیم که جواز ساخت و انتشار فیلم با مجوز فعالیت به رسانه‌ای که قصد نمایش آن فیلم را دارد متفاوت است. در توضیح این تفکیک باید گفت مطابق ماده ۱: «آیین‌نامه بررسی فیلمنامه و صدور پروانه فیلمسازی مصوب ۱۳۶۸ هیأت وزیران» و نیز ماده ۲: «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدیو و صدور پروانه نمایش آنها» ساخت و نمایش هر نوع فیلم سینمایی به هر شکل، مستلزم کسب مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. بر این اساس، هرچند یک سالن سینما دارای مجوز فعالیت از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است؛ ولی فیلم نمایش داده‌شده در آن نیز باید دارای پروانه انتشار جداگانه از این وزارتخانه باشد؛ بنابراین، صلاحیت برای صدور پروانه ساخت یا نمایش برای یک فیلم را نباید با صلاحیت برای رسانهٔ نمایش‌دهنده آن خلط کرد.

٤. اختیارات اتحادیه کسب و کارهای مجازی

بر اساس ماده ۸۷ قانون نظام امور صنفی، «فعالیت افراد صنفی در فضای مجازی(سایبری) مستلزم اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوطه است» و مستندا 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.

موضوعی که نیاز به بررسی دارد، این است که منظور از فرد صنفی کیست و آیا افرادی که در فضای مجازی اقدام به تاسیس بستری برای انتشار صوت و تصویر می‌کنند، شامل آن می‌شوند؟ به عنوان مثال، اگر یک سایت اینترنتی اقدام به انتشار فیلم و سریال در قبال دریافت وجه نماید، فرد صنفی محسوب می‌شود؟ بر اساس ماده ۲ این قانون: «هر شخص حقیقی یا حقوقی که در یکی از فعالیت‌های صنفی اعم از : تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع، خدمات و خدمات فنی سرمایه‌گذاری کند و به عنوان پیشه‌ور و صاحب حرفه و شغل آزاد، خواه به شخصه یا با مباشرت دیگران، محل کسبی دائر یا وسیله کسبی فراهم آورد و تمام یا قسمتی از کالا، محصول یا خدمات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

خود را به طور مستقیم یا غیرمستقیم و به صورت کلی یا جزئی به مصرف‌کننده عرضه‌دارد، فرد صنفی شناخته می‌شود.»؛ از آنجاکه بسیاری از این رسانه‌ها از جمله مثال بیان شده، کالایی مانند فیلم و یا صوت را عرضه می‌کنند، باید آنها را فرد صنفی تلقی کرد.

اما تبصره ماده ۱ قانون نظام امور صنفی، مواردی که مشمول این قانون نیستند را بیان کرده است. مطابق این تبصره: «صنوفی که قانون خاص دارند، از شمول این قانون مستثنی می‌باشند. قانون خاص، قانونی است که بر اساس آن، نحوه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسیق امور واحدهای ذی‌ربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت‌پوشش آن به‌صراحت در متن قانون مربوطه معین می‌شود».

موضوعی که باید به آن پرداخت این است که آیا آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران را نیز می‌توان قانون خاص (موضوع این تبصره) دانست؟ «قانون در معنی عام عبارت است از: مجموعه قواعدی که بر اساس آن، رفتار افراد و روابط آنها با یکدیگر تنظیم و از طرف حکومت با ضمانت اجرایی تحمیل می‌شود؛ اما در معنای خاص، قانون به قواعدی گفته می‌شود که از سوی قوه مقننه و یا از راه همه پرسی تصویب می‌شود» (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۲۲۱) ؛ بنابراین، در ادبیات تقنین، لفظ قانون در مقابل مفهوم آیین‌نامه استعمال نمی‌شود؛ همچنین، حتی اگر آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال قانون و مصوب قوه مقننه باشد هم نمی‌تواند مصداقی از تبصره ماده ۱ قانون نظام صنفی باشد؛ چرا که مطابق این تبصره، در قانون باید نحوه صدور مجوز، نحوه بازرسی و رسیدگی به تخلفات و... به صورت صریح مشخص شده باشد؛ ولی در این آیین‌نامه به این موارد به صورت صریح اشاره نشده است و صرفا در ماده ۲۲ بیان شده است که: «ضوابط و دستورالعمل‌های اجرایی این آیین‌نامه ازجمله چگونگی ثبت رسانه‌های برخط اختصاصی، صدور، ابطال و تعلیق مجوز، ضوابط فعالیت دارندگان مجوزها و اعمال نظارت بر فعالیت‌ها، ضوابط ارائه خدمات یا محصولات برای فعالیت‌ها و واحدهایی که نیاز به اخذ مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دارند و همچنین محورها و اولویت‌های شکلی و موضوعی و سازوکار ارزیابی تقاضاهای دریافت تسهیلات و حمایت‌ها، در چارچوب قوانین مربوط و احکام این آیین‌نامه با همکاری تشکل‌های صنفی مربوط، توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی یا حسب مورد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و دستگاه اجرایی ذی‌ربط تدوین و ابلاغ می‌گردد».

بنابراین، باید گفت فعالیت رسانه‌هایی مانند رسانه‌های VOD که اقدام به انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی می‌کند؛ مصداقی از فعالیت‌های صنفی بوده و با توجه به اینکه قانون خاصی درخصوص نحوه صدور مجوز و نظارت بر آنها وجود ندارد، مشمول قانون نظام صنفی بوده و نیازمند کسب مجوز از اتحادیه کسب و کارهای مجازی است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

۵. نظام مطلوب نظارت بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی

چرایی اعمال نظارت بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی را باید در مفهوم «پلیس اداری» جستجو کرد. مداخله دولت در کارها و فعالیت‌های اجتماعی، گاه به صورت مستقیم است و دولت خودش فعالیت اجتماعی را بر عهده می‌گیرد که به این نوع از فعالیت‌ها، خدمات عمومی یا امور عمومی می‌گویند و گاه به صورت غیرمستقیم بوده و دولت فقط نظاماتی را وضع می‌کند تا افراد در چارچوب آن نظامات به فعالیت خود ادامه دهند، این نوع مداخله دولت را پلیس اداری می‌گویند. (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۰: ۲۵۰) بنابراین، این از وظایف دولت است. در هر حوزه‌ای که امکان اخلال در نظم عمومی وجود دارد، ورود کرده و از طریق اعمال پلیس اداری سعی در تامین نظم عمومی نماید.

نظامات پلیس اداری در حفظ نظم عمومی از نظر شدت و ضعف به سه صورت ممکن است. گاهی نظامات پلیس به صورت «منع» است؛ یعنی مقامات پلیس، افراد را از فعالیتی منع می‌کنند؛ مانند منع از پارک در خیابان، سیگار کشیدن در سینما و عبور از خیابان. مقامات پلیس حق ندارند فعالیت افراد را به طور کلی و مطلق ممنوع کنند؛ زیرا این کار درحقیقت، نفی آزادی و امری غیرقانونی است. منع، فقط به صورت جزئی، آن هم در موارد استثنایی – مواردی که نظم عمومی ایجاب کند – جایز است.

گاهی مقامات پلیس، فعالیت افراد را به کسب «اجازه قبلی» از مقامات اداری و یا اخذ پروانه موکول می‌کنند؛ مانند تأسیس روزنامه و یا اشتغال به برخی از مشاغل و مکاسب که در حقوق ایران منوط به کسب اجازه است. هر چند این ترتیب بیش از ترتیب اول آزادمنشانه است؛ ولی در حد خود محدود کننده است؛ زیرا با این روش، پلیس اختیار پیدا می‌کند که فعالیت افراد را بررسی کند و چنانچه مخالف نظم عمومی تشخیص داد، اجازه فعالیت ندهد. گاهی اعمال پلیس اداری از طریق «اعلام قبلی» است. در این‌ترتیب، مقامات پلیس، فعالیت افراد را منع یا آن را موکول به کسب اجازه قبلی نمی‌کنند؛ بلکه آنان را مکلف می‌کنند که قبل از اقدام به عملی، ماموران و مقامات اجرایی را با تسلیم اظهارنامه‌ای از نیت خود آگاه سازند. بدیهی است این روش، خیلی بیش از دو روش بالا با روح آزادی منطبق است (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۰: ۲۵۹).

در یک نگاه کلان، موضع نظام‌های حقوقی دنیا نسبت به تاسیس و نظارت بر موسسات رسانه‌ای و فعالیت در آنها را می‌توان در دو دسته کلی تقسیم بندی کرد. در برخی کشورها اصل بر حداقل مداخله دولت در تاسیس این گونه موسسات است و دولت جز در تاسیس ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی، در تاسیس سایر رسانه‌ها نقش خاصی ندارد. به هر حال، اگر موسس یک رسانه از آزادی‌ها و حقوق خود تجاوز کند، دولت بنا به شکایت اشخاص ذی نفع و گاه راسا می‌تواند

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

مداخله کند و واکنش اجتماعی نشان دهد. بنابراین، مادام که رسانه‌ها تعرضی به حقوق خصوصی یا عمومی نکرده باشند، دولت حق مداخله در فعالیت‌های آنها را ندارد؛ برعکس، در برخی دیگر از کشورها، دولت در تمام مراحل تاسیس و فعالیت موسسات رسانه‌ای، دخالت و نظارت دارد و با پیش‌بینی شرایط و الزامات خاص، ایجاد و فعالیت این موسسات را تحت کنترل خود قرار می دهد. از این نگرش به کنترل پیشینی یاد می‌شود (انصاری، ۱۳۹۷: ۵۹).

در ایران، نگرش دوم حاکم است و قوانین، آیین‌نامه و مصوبات متعددی درخصوص چگونگی کسب مجوز برای آغاز به فعالیت یک رسانه وجود دارد؛ به عنوان مثال، انتشار روزنامه، تولید و انتشار فیلم و تولید و انتشار موسیقی از جمله مواردی است که در ایران نیازمند اخذ مجوز است و نسبت به آنها کنترل پیشینی وجود دارد؛ چرا که اعمال نظارت پیشینی بر رسانه‌های سنتی نسبتا آسان و مقدور است. به عنوان مثال، اگر شخصی بدون مجوز اقدام به تاسیس مرکز نمایش و متعاقبا نمایش بدون مجوز فیلم نماید، ضابطین قضایی اقدام به پلمپ محل نموده و تاسیس مجدد چنین مرکزی در محل دیگر به‌راحتی ممکن نیست؛ چرا که موسس باید با صرف هزینه زیاد، فضای دیگری را برای چنین اقدامی تهیه کند که محل دیگر نیز بزودی پلمپ خواهد شد؛ بنابراین، وی چاره‌ای ندارد به جز اینکه نسبت به اخذ مجوز از مراجع ذی‌صلاح اقدام کند و بدین‌ترتیب، نظارت پیشینی اعمال می‌شود.

اما در فضای مجازی، شرایط کاملا متفاوت است. در این فضا، تاسیس یک سایت برای انتشار فیلم، هزینه بسیار اندکی دارد و نیازمند صرف زمان زیادی نیست. علاوه بر این، سرویس‌دهندگان متعددی در فضای مجازی حضور دارند که به صورت رایگان، امکان تاسیس صفحه‌ای برای انتشار محتوا را در اختیار کاربران قرار می‌دهند. در این شرایط، حتی اگر نظارت شدید وجود داشته باشد و سایتی را که بدون مجوز اقدام به انتشار صوت و تصویر می‌کند، مسدود (فیلتر) نماید، موسس آن سایت با کمترین هزینه، سایت دیگری را تاسیس کرده و یا فعالیت خود را به سرویس‌دهندگان متعدد خارجی منتقل می‌نماید؛ البته مسدود کردن سایت‌ها نیز به صورت کامل ممکن نیست و عبور از فیلترینگ ممکن است.

در چنین شرایطی، اعمال نظارت پیشینی بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی عملا ممکن نیست و دولت‌ها به ناچار باید نظارت خود را به نظارت پسینی تغییر دهند و صرفا در صورت تعرض رسانه‌ای به حقوق اشخاص و یا نظم عمومی، قدرت خود را اعمال کنند. برای چنین تحولی و ایجاد یک نظارت مطلوب در این عرصه، انجام اقدامات زیر مفید خواهد بود:

۱. اعمال نظارت پلیس اداری بر رسانه‌های مجازی، از حالت «اجازه قبلی» به حالت «اطلاع قبلی» تغییر کند. در حالت اخیر، از آنجا که «اعلام» نیازمند اقدامات زمان‌بر و دشوار

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

نیست، بیشتر مورد استقبال قرار گرفته و می‌توان اشخاص را به اعلام قبلی فعالیت‌های خود ترغیب کرد. این اقدام سابق از طریق سایت ساماندهی[۱] انجام شده و کاربران با صرف کمترین زمان، فعالیت خود را اعلام می‌کردند؛ اما با گذشت زمان و تلاش برای صدور مجوز برای رسانه‌های مجازی، این سامانه عملا کاربرد خود را از دست داد.

۲. سیاست کیفری فعلی، تجدیدنظر شده و مجازات متناسب که قابلیت بازدارندگی داشته باشد، برای جرایم فضای مجازی به تصویب برسد. هرچند در سال‌های اخیر، اقدامات مناسبی برای تدوین مقررات فضای مجازی، انجام‌شده و قوانینی مانند قانون جرایم رایانه‌ای به تصویب رسیده است؛ اما احکام مندرج در این قانون دارای منطق روشنی نیست. به عنوان مثال، جرم انتشار محتویات 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 اصولا باید مجازات این عمل در فضای مجازی شدیدتر از فضای حقیقی بوده تا توانایی بازدارندگی داشته باشد؛ ولی در حال حاضر، مجازات این جرم در فضای مجازی بسیار کمتر از فضای حقیقی است. مطابق بند الف قانون: «نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت‌های غیرمجاز می‌نمایند» 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 جریمه 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 مستندا 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 میلیون ریال تا چهل میلیون ریال یا هر دو مجازات محکوم خواهند شد.

۳. با توسعه پیام‌رسان‌های اینترنتی، به دلیل اینکه انتشار صوت و تصویر بیش از پیش سهل شده و ممکن است در بسیاری از مواد، انتشار آنها باعث جریحه‌دار شدن احساسات و افکار عمومی شهروندان شود؛ پیشنهاد می‌شود امروزه در رسیدگی به تخلفات و جرایم مربوط به حوزه فضای مجازی برای رعایت نهایت عدالت از ظرفیت هیات‌منصفه مصرح در قانون اساسی استفاده شود.

---

۱. www.Smandehi.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

۴. در کنار نظارت قضایی از نظارت سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) که اهداف فعالیت خود را در حوزه فضای مجازی قرار داده‌اند نیز استفاده شود تا امنیت‌خاطر شهروندان پیرامون تضمین حقوق خود در این عرصه، همچنین توسعه مطلوب کارکردهای مثبت این فضا در جامعه بیش از پیش فراهم گردد.

بحث و نتیجه‌گیری

از آنجا که گسترش فضای مجازی منجر به افزایش تعداد رسانه‌ها شده، اعمال نظارت بر این رسانه‌ها نیز دشوار بوده و متولی این نظارت نیز در این عرصه با ابهام مواجه است؛ چرا که بر اساس اصل عدم‌صلاحیت، هیچ نهادی امکان اعمال نظارت ندارد، مگر به صورت صریح، روشن و بدون ابهام، این اختیار توسط مقامات ذی‌صلاح به آن نهاد واگذار شود. بر اساس مطالب بیان شده، نهادهای بررسی شده به شرح زیر دارای اختیارات و صلاحیت‌هایی در این حوزه هستند:

۱. هرچند سازمان صدا و سیما خود به عنوان یک رسانه، رقیبی برای سایر رسانه‌ها محسوب می‌شود و قاعدتا رقیب نباید نظارت و جایگاه برتری نسبت به سایر رقبا داشته باشد؛ اما از آنجا که مقام رهبری، نظارت بر انتشار صوت و تصویر به صورت فراگیر در فضای مجازی را بر عهدهٔ سازمان صدا و سیما قرار داده است؛ این سازمان را باید متولی نظارت بر انتشار صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی دانست و صدور مجوز برای فعالیت این رسانه‌ها بر عهدهٔ این سازمان است.

۲. با عنایت به اختیارات و وظایف شورای عالی فضای مجازی که در حکم تاسیس آن آمده است: «تصمیم‌گیری و هماهنگی» بین نهادهای فعال در فضای مجازی بر عهده این شورا است؛ بنابراین، برای جلوگیری از ایجاد اختلاف و ناهماهنگی بین نهادها، تعیین مصادیق صوت و تصویر فراگیر بر عهده این شورا بوده تا بتوان حدود دقیق اختیارات هر نهاد را تعیین نمود.

۳. پس از تعیین مصادیق صوت و تصویر فراگیر، صدور مجوز برای فعالیت رسانه‌هایی که خارج از این مصادیق هستند بر عهده اتحادیه کسب و کارهای مجازی است؛ البته با توجه به شرایط خاص فضای مجازی، باید نظارت پیشینی تبدیل به نظارت پسینی شود.

۴. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، صلاحیت صدور پروانه ساخت و نمایش فیلم را بر عهده دارد؛ بنابراین، انتشار فیلم در رسانه‌هایی که مجوز خود را از اتحادیه کسب و کارهای مجازی دریافت کرده‌اند، منوط به دریافت این پروانه است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

همچنین نتایج این پژوهش نشان دهنده این مساله است که در ابتدا باید مجازات‌های در نظر گرفته شده در عرصه فضای مجازی متناسب و از مجرای مجلس شورای اسلامی تعیین شود؛ همچنین، برای اعمال نظارت مطلوب قضایی از ظرفیت حضور هیات منصفه در رسیدگی و برای اعمال نظارت مطلوب غیرقضایی از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد استفاده شود؛ همچنین، پیشنهاد می‌شود پژوهشگران محترم حوزه رسانه با بررسی دقیق موضوع، مصادیقی که منجر به فراگیر شدن انتشار صوت و تصویر می‌شود را احصا کرده تا شورای عالی فضای مجازی با تصویب این مصادیق، حدود اختیارات سازمان صدا و سیما در این حوزه را تبیین نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

منابع

۱. اکبرزاده جهرمی، سیدجمال‌الدین (۱۳۹۵). «پیامدهای هم‌گرایی اینترنت و تلویزیون بر سیاست‌گذاری رسانه‌ای در ایران»، فصلنامه مطالعات فرهنگ – ارتباطات، دوره ۱۷، شماره ۳۴(پیاپی۶۶)، صص ۷–۴۵

۲. الهام، غلامحسین و میرمحمدی میبدی، سیدمصطفی (۱۳۹۲). «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال ۱۴، شماره ۱ (پیاپی ۳۷)، صص۱۵۵–۱۷۹

۳. امامی، محمد و استوار سنگری کوروش (۱۳۸۶). حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: میزان.

۴. انصاری، باقر (۱۳۹۷). حقوق رسانه، تهران: سمت.

۵. انصاری، مرتضی (۱۴۲۴ق). کتاب المکاسب، قم: دارالحکمه، ج۲

۶. بردبار، ملیکا. عقیلی، سیدوحید، قنبری، شیرین (۱۳۹۷). «بررسی پنج عنصر مدل هارولد لاسول در رسانه‌های جمعی با توجه به ظهور رسانه‌های جدید»، دوفصلنامه علمی–پژوهشی رسانه و فرهنگ. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال ۸، شماره ۲ (پیاپی۱۶)، صص ۱۹–۵۳

۷. تبریزی، میرزا جواد (۱۴۲۵ق). ارشاد الطالب، قم: دارالصدیقه الشهیده، ج۳

۸. جام‌جم آنلاین (۱۳۹۵). «انتصاب در صدا و سیما»، بازنشانی شده در ۱۳۹۸/۱۲/۲۰ به نشانی :http //jamejamonline. ir/fa/news/986640

۹. خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۵). «واکنش روحانی به اقدام رئیسی در صدور بخشنامه در حوزه فضای مجازی»، بازنشانی شده در ۱۳۹۹/۰۷/۱۵ به نشانی https: //www. isna. /ir/news/98110603603

۱۰. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری (۱۳۹۰). «شورای عالی فضای مجازی تشکیل و اعضای حقیقی و حقوقی آن منصوب شدند»، بازنشانی شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۲ به نشانی https: //www. leader. ir/fa/content/9213

۱۱. روشندل اربطانی، طاهر (۱۳۹۴). «پژوهشی بنیادین در حوزه مفاهیم نظری سیاست‌گذاری رسانه‌ای»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۷، شماره ۳. صص ۴۸۱–۵۰۴

۱۲. ساترا (۱۳۹۵). «پاسخ به سوالات متداول»، بازنشانی شده در ۱۳۹۸/۱۲/۲۲ به نشانی: https://satra.ir/fa/پاسخ–به–سوالات–متداول/

۱۳. شریعتی، سعید (۱۳۹۳). «قاعده عدم ولایت و حقوق مردم»، مجله علمی، پژهشی علوم سیاسی، سال۱۷، شماره ۶۸، صص ۷–۲۵

۱۴. صانعی، پرویز (۱۳۷۴). حقوق جزای عمومی، ج۱، تهران: گنج دانش.

۱۵. طباطبائی موتمنی، منوچهر(۱۳۹۰). حقوق اداری، چاپ هفدهم، تهران: سمت

۱۶. علی‌عسگری، عبدالعلی و صلواتیان، سیاوش و اقبال دوست، محمدحسین (۱۳۹۵). «راهکارهای افزایش سهم تلویزیون در سبد مصرف رسانه‌ای مخاطبان با استفاده از ظرفیت‌های پهن‌باند»، فصلنامه مطالعات رسانه‌های نوین، دوره ۲، شماره ۸. صص۴۱–۷۹

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]

۱۷. فرخی، میثم و نادری‌نژاد، مهدی (۱۳۹۸). «تحولات سیاست‌گذاری فرهنگی شبکه‌های اجتماعی مجازی در جمهوری اسلامی ایران: مورد مطالعه، تحلیل اسناد بالادستی (۱۳۹۶-۱۳۷۰)»، فصلنامه مطالعات فرهنگ و ارتباطات، دوره۲۰، شماره ۴۸ (پیاپی۸۰)، صص ۱۱۳-۱۴۴
۱۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷). کلیات حقوق نظریه عمومی، چاپ سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۹. نصراللهی، اکبر و شریفی، فرزانه (۱۳۹۳). «تأثیر فضای مجازی بر تحولات ارتباطات سیاسی»، فصلنامه مطالعات رسانه‌ای، دوره۹، شماره۲۶، صص ۱۱۱-۱۱۷

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-09]

[DOI: 10.52547/qjal.8.25.139]