Challenges related to the reference regulator and supervisor of pervasive audio and video productions in cyberspace

Mahdi Khoramdel[1], Koorosh Ostovar Sangari[2], Hosein Alayee[3], Hamid Zarrabi[4]
1. PhD Student in Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran mehdi.khorramdel@yahoo.com
2. Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. Corresponding Author, kourosh_ostovar_s@yahoo.com
3. Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. alaee1364@yahoo.com
4. Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. hamidzarrabi.ab@gmail.com

Date Received 2021/06/30
Date of correction 2021/10/21
Date of acceptance 2021/11/15
Date of Release 2022/06/19

Abstract
Determining the regulatory authority and issuing licenses for audio and video productions in cyberspace has become one of the legal challenges in recent years between the relevant agencies and the plaintiff in this regard. Proponents of the IRIB Supervision, based on the resolution of the Supreme Council of the Cultural Revolution, the directive of the Head of the Judiciary, the resolution of the Supreme Council of the Cultural Revolution and the vote of 3148 of the Court of Administrative Justice in2019 and Budget Law 1400, believe that the IRIB Supervision is legal and correct. However, the authors believe that in terms of the position of this agency in the constitution and the powers provided for other agencies in ordinary laws, including Article 1 of the Law on Amending the Press Law, Article 2 of the Law on Objectives and Duties of the Ministry of Culture and Islamic Guidance, the Law on Duties and Powers of the Ministry of Communications and Information Technology, Article 6 of the Statute of the Radio Regulatory, Authority and the decision of the specialized board of the Court of Administrative Justice have legal objections. The fundamental question is whether the IRIB's oversight of the production of audio and video in cyberspace, which are in fact its competitors, is legally correct? In response, in a descriptive-analytical manner, we examined that the IRIB, despite the task assigned to it in the 1400 budget, can not have a useful regulatory position for freedom of expression in the media. Therefore, it is necessary to introduce a comprehensive law on media rights by the parliament and a competent authority that can, while respecting the right to freedom of expression in all media and the principle of competitiveness, technically and legally regulate.

Keywords: Article 44 of the Constitution, regulation, pervasive audio and video, cyberspace, IRIB

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the Attribution-NonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

فصلنامه حقوق اداری
سال نهم، بهار ۱۴۰۱، شماره ۳۰
مقاله علمی پژوهشی

چالش‌های مربوط به مرجع تنظیم‌گر و ناظر بر تولیدات صوت و تصویر فراگیر درفضای مجازی

مهدی خرم دل[۱]، کورش استوارسنگری[۲]، حسین علائی[۳]، حمیدضرابی[۴]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۰۹
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۲۴

چکیده

تعیین مرجع تنظیم‌گر و صدور مجوز جهت تولیدات صوتی و تصویری در فضای مجازی یکی از چالش‌های حقوقی سال‌های اخیر بین دستگاه‌های ذیربط و مدعی دراین خصوص شده است. موافقان نظارت صدا و سیما به استناد مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، بخشنامه رئیس قوه قضائیه، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، رأی ۳۱۴۸ دیوان عدالت اداری در سال ۹۸ و قانون بودجه ۱۴۰۰ معتقدند نظارت صداوسیما، قانونی وصحیح می‌باشد. اما نویسندگان معتقدند نظارت صداوسیما به لحاظ جایگاه این دستگاه در قانون اساسی و صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای سایر دستگاه‌ها در قوانین عادی از جمله ماده ۱ قانون اصلاح قانون مطبوعات، ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ و ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیوئی، و رأی هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری، دارای ایرادات حقوقی می‌باشد. سئوال اساسی این است که آیا نظارت صداوسیما بر تولیدات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی از نظر حقوقی صحیح می‌باشد یا خیر؟ جهت پاسخ، به شیوه توصیفی–تحلیلی، بررسی نمودیم که صداوسیما علیرغم تکلیفی که در بودجه ۱۴۰۰ به آن محول شده، نمی‌تواند جایگاه تنظیم‌گری نسبت به رقبای خود داشته باشد. لذا ضرورت دارد قانونی جامع در خصوص حقوق رسانه‌ها توسط مجلس وضع و مرجعی صالح معرفی گردد که بتواند ضمن رعایت حق آزادی بیان در همه رسانه‌ها و رعایت اصل رقابتی بودن، به لحاظ فنی و حقوقی به امر تنظیم‌گری بپردازد.

واژگان کلیدی: اصل ۴۴ قانون اساسی، تنظیم‌گری، صوت و تصویر فراگیر، فضای مجازی، صداوسیما

---

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران
mehdi.khorramdel@yahoo.com
۲. استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. (نویسنده مسئول)
kourosh_ostovar_s@yahoo.com
۳. استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. alaee1364@yahoo.com
۴. استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. hamidzarrabi.ab@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

مقدمه

رسانه‌های صوت وتصویر فراگیر در ایران، علاوه بر چالش‌های فنی همانند پهنای باند اینترنت، با معضل گسترده حقوقی، عدم شفافیت درزمینه سیاست‌های حاکمیتی درحوزه پخش و فیلترینگ روبرو هستند تاجایی که شرکت‌های سرویس دهنده و سرمایه‌گذار در این حوزه، دقیقاً نمی‌دانند در صورت ارائه سرویس جدید، باچه نوع برخوردی مواجه می‌شوند (رحیمیان، ۱۳۹۶: ۳۴). چراکه ما دراین عرصه با تداخل تکالیف واختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صداوسیما روبرو هستیم.

رسانه‌های اینترنتی در دودسته IPTV[۱] و VOD[۲] جای می‌گیرند که امروزه فراتر از رادیو و تلویزیون دولتی حضور یافته‌اند و به اصطلاح به عصر پساتلویزیون[۳]، تعلق پیداکرده‌اند. البته «پسا» در «پساتلویزیون»، پایان تلویزیون نیست، بلکه به پایان روش انحصاری پخش و تماشای تلویزیون و مشارکت درآن اشاره دارد (Strangelove،۲۰۱۵: ۶).

در جامعه بین‌المللی اعتقاد بر این است که هیچ دولتی نمی‌تواند از پس چالش‌های تازه فناوری اطلاعات، مخصوصاً فضای اینترنتی، به‌تنهایی برآید (معتمدنژاد، ۱۳۹۷: ۱۳). در این فضا دولتمردان و سرمایه‌داران با نفوذ نیز به یک شهروند عادی تبدیل می‌شوند (ساروخانی،۱۳۹۱: ۱۹۱). دولت‌ها باید حضور فعال بخش غیردولتی متخصص را در سیاست‌های خود لحاظ کرده و مقررات‌گذاری و نظارت بر رسانه‌ها را در اختیار آن‌ها قرار دهند. چرا که نظارت دولتی در فضای اینترنتی به‌تنهایی جواب‌گوی مسائل حقوقی نیست و اکثر ملت‌ها به پخش برنامه‌های اینترنتی و ماهواره‌ای جهانی، روی آورده‌اند (بلماز و اوربک، ۱۳۹۶: ۴۴۳).

در ایران به‌دلیل عدم توجه به ذات قوانین جهانی این حوزه و پیروی از هنجارهای بومی، رسانه‌ها با چالش جدی مواجه شده‌اند (قاجارقیونلو، ۱۳۹۱: ۱۹). همچنین به لحاظ فقدان یک نهاد مستقل غیردولتی متخصص جهت تنظیم‌گری و تقویت رسانه دولتی و نیز ایجاد مزیت رقابتی برای همه رسانه‌ها، مرجع ناظر و صدور مجوز در فضای مجازی مبهم شده است و یک تفکر، این حوزه را زیر چتر نظارت صداوسیما برده و با اعطای قدرت سیاستگذاری به صداوسیما، باعث شده است این

---

۱. مخفف کلمات Internet Protocol Television (به معنی تلویزیون مبتنی بر پروتکل اینترنت)

۲. مخفف کلمات Video on demand (به معنای ویدیوی درخواستی)

3. Post-TV

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

رسانه قدرتمند دولتی، راه‌های رقابت رسانه‌ای را در عرصه تصویری و چندرسانه‌ای ببندد و چالشی جدید برای رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در «فضای مجازی» ایجاد کند.

مرجعی که امروزه، برای تنظیم‌گری و نظارت بر صوت و تصویر فراگیر، مدنظر حکومت می‌باشد، صداوسیما و به‌طور خاص «ساترا» می‌باشد. فرایند تأسیس ساترا «سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر» درفضای مجازی، براساس ابلاغیه مورخ ۹۴/۰۶/۲۲ رهبری، به رئیس جمهور به‌عنوان رئیس شورای عالی فضای مجازی، شروع شد و در قانون بودجه ۱۴۰۰ به آن اشاره شد و تا امروز هیچ اساسنامه‌ای ندارد و با توجه به دولتی بودن این نهاد، توقعی که حقوقدانان از آن دارند، بعید به نظر می‌رسد. چراکه غیر از مساله هدف تنظیم‌گری، مهم‌ترین نکته، توجه به ماهیت نهاد تنظیم کننده است (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۵۶). لذا مشکل بیشتر در اینجاست که این مفهوم به‌عنوان الگوی سازوکار و ابزار حقوقی خاص در اداره امور به وسیله بخش عمومی به‌کار گرفته می‌شود (یاوری،۱۳۹۳: ۶۳۲).

ساترا زیرمجموعه‌ای از صداوسیماست که رئیس آن را رئیس سازمان صداوسیما تعیین می‌کند که مدعی است برروی کلیه رسانه‌های IPTV وVOD نظارت دارد. شرکت‌های IPTV از همان ابتدا مجوز خود را از معاونت فضای مجازی صداوسیما دریافت می‌کردند و این معاونت هم به‌طورمستقیم و کامل بر محتوای آن‌ها نظارت داشت ولی شرکت‌های VOD قبلاً مجوزشان را از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دریافت می‌کردند و حالا با شکل‌گیری ساترا، باید مجوزهای این سازمان را نیز دریافت کنند. از سوی دیگر نیز طبق قوانین موضوعه، اعمال حاکمیت برطیف فرکانس وحفاظت از حقوق رادیویی کشور در بخش انتقال صدا و تصویر و نیز سیاستگذاری در زمینه توسعه امکانات و خدمات ارتباطی و تصویب ضوابط، از وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری است که این مساله امروزه با اختیارات و وظایف ساترا تداخل پیدا کرده است.

به‌نظر می‌رسد آنچه موجب اختلاف در سطوح عالی حاکمیت در این خصوص شده، عدم تفاهم برسر معنی کلمه «فراگیر» است که اولین بار در نظریه تفسیری شورای نگهبان درسال ۷۹ بکارگرفته شد و پس از آن، مرکز ملی فضای مجازی، تعریف ذیل را از آن ارائه نمود:

«توزیع گسترده یا ایجاد قابلیت توزیع گسترده محتوای صوتی و تصویری در صورتی که هر ۴ شرط زیر را داشته باشد، صوت و تصویر فراگیر خواهد بود:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

۱. به‌صورت یک سویه و برای مخاطب عام باشد؛

۲. الزامی به شناسایی کاربر مخاطب نباشد؛

۳. بیش از ۵۰۰۰ کاربر مخاطب همزمان داشته باشد؛

۴. محتوای توزیع شده، زنده بوده یا کنداکتور وجدول پخش زمانی داشته باشد.»[1]

پس به‌نظر می‌رسد آنچه که در این تعریف نمایان‌تر است بحث تصویر تنها نیست، بلکه عنصر مهم، انتشار است. انتشار از آن جهت مهم است که به تعریف موضوع، قلمرو اجرایی و حتی محتوای موضوع مربوط می‌شود (دوریو، ۱۳۹۳: ۳۴).

پیشینه و هدف تحقیق: با توجه به جدید بودن موضوع فناوری صوت و تصویر فراگیر و نهاد ساترا، موضوع انتخابی که نویسندگان به آن پرداخته‌اند، جدید و بکر می‌باشد. به‌همین دلیل، به‌جز قوانین محدود و پراکنده موجود، منبع خاصی در این حوزه یافت نشد که استدلال نویسندگان بر پایه آن شکل بگیرد. لذا ضمن تحلیل قوانین مرتبط، مقالات و کتاب‌های حقوق عمومی اداری و اساسی، منابع مربوط به تنظیم‌گری، رسانه‌های نوظهور، اینترنت و فضای مجازی بررسی شد و تلاش گردید در راستای اثبات دیدگاه نویسندگان که دغدغه‌ای جز بیان چالش‌های این حوزه در جهت رفع تعارضات نداشته و هدفی جز ایجاد مقدمه‌ای جهت تصویب قوانین جامع رسانه‌ای در راستای آزادی بیان در رسانه‌ها ندارند، مورد استفاده قرار گیرد.

۱. محل اختلاف صداوسیما با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزارت ارتباطات در خصوص نظارت بر تولیدات صوتی و تصویری فراگیر

اگرچه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به استناد قانون مطبوعات در حوزه نظارت برمحتوای صوت و تصویر فراگیر، خود را صالح می‌داند و سال‌ها نیز بر نشریات ومطبوعات نظارت کرده است، لذا با تعریفی که از نشریه الکترونیکی درماده ۱ قانون اصلاح قانون مطبوعات درسال ۱۳۸۸ آمده، این دستگاه کماکان می‌تواند ناظر بر فضای مجازی نیز باشد. وزارت ارتباطات نیز درخصوص اعطای مجوز در فضای مجازی، خود را صالح می‌داند و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات درجلسه ۲۷۹- ۱۳۹۷/۰۶/۱۱ مقرره‌ای در ۱۹ ماده و ۱۲ تبصره بعنوان اصول حاکم بر فعالیت اپراتور ماهواره‌ای مخابرات تصویب نمود و در ماده ۳ مصوبه به صلاحیت این کمیسیون درخصوص صدور مجوز جهت

1. https://farhang.gov.ir/fa/news/print/540721

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

فعالیت صوتی وتصویری در فضای مجازی تاکید شد اما این ماده محل اختلاف با صداوسیما گردید که ضمن طرح شکایت از سوی صداوسیما در دیوان عدالت اداری، منجر به صدور دو رأی کاملاً متفاوت، در هیات عمومی شد که به آن می‌پردازیم.

۱-۱. اختلاف بین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و صداوسیما

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به استناد موارد زیر خود را برای صدور مجوز و نظارت بررسانه‌های صوت و تصویر فراگیر صالح می‌داند:

۱-۱-۱. ماده ۱ قانون اصلاح قانون مطبوعات مصوب ۱۳٦٤ و اصلاحات بعدی

در اصلاحات سال ۸۸ در ماده ۱، نشریه الکترونیکی تعریف شده که طبق آن: «نشریه الکترونیکی، رسانه‌ای است که به‌طور مستمر در محیط رقمی (دیجیتال)، انواع خبر، تحلیل، مصاحبه و گزارش را در قالب نوشتار، صدا و تصویر منتشر می‌نماید». لذا این وزارت، انتشار صدا و تصویر (هم فراگیر و هم غیرفراگیر) را در قالب نشریه الکترونیکی در صلاحیت خود می‌داند. چراکه طبق مواد ۸ و ۱۰ قانون مطبوعات، مرجع صدور مجوز و نظارت برآن هیئت نظارت (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) تعیین شده است.

۱-۱-۲. ماده ۲ قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌نمایند (مصوب ۱۳۷۲)

به‌موجب ماده ۲ قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌نمایند (مصوب ۱۳۷۲) درزمینه تولید، توزیع و تکثیر وعرضه نوارهای صوتی و تصویری و بعد از آن بموجب اصلاحیه سال ۱۳۸۶ این قانون، علاوه بر نوارها و لوح‌های فشرده تمامی «آثار» صوتی و تصویری نیز مقید به مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی گردیده‌اند.

۱-۱-۳. بند ۲۲ ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

در این بند، وظایف این وزارتخانه بیان شده است: «صدور اجازه تأسیس یا انحلال مراکز، مؤسسات و مجامع فرهنگی، مطبوعاتی، خبری، هنری، سینمایی، سمعی و بصری و مؤسسات انتشاراتی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

تبلیغاتی در کشور و نظارت بر فعالیت‌های آن‌ها و همچنین ناشرین و کتاب‌فروشان درچارچوب ضوابط و مقررات مربوط».

حتی این وزارتخانه معتقد است اگر خود صداوسیما نیز بخواهد اثری تولید کند که در سیما پخش نشود، باید از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مجوز بگیرد که این امر با مخالفت صداوسیما روبرو گردیده است.

چالش بین این دونهاد از اینجا شروع می شودکه اگر محتوایی درقالب DVD عرضه شود، باید از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مجوز بگیرد و اگر همان محتوا از بستر اینترنت منتشر شود، نیازمند مجوز دیگری از سوی صداوسیما است. تأسیس ساترا و تشریح وظایف و اختیاراتش، هیچ‌گونه مبنای قانون موضوعه‌ای ندارد و صداوسیما ضمن سیاستگذاری، عملاً به‌طور مستقیم بر همه شرکت‌های صوت و تصویر فراگیر، که رقبای او محسوب می‌شوند، نظارت پیدا کرده که به لحاظ اداری وحقوقی دارای اشکالات عمده است؛ چراکه مرجع نظارتی که خود تولیدکننده باشد، ناظر امین و بی‌طرفی نخواهد بود و منطقی نیز نخواهد بود که یک رسانه، مجوز رسانه‌های رقیب را صادر و برفعالیت و محتوای برنامه‌هایش نظارت داشته باشد (هریسی نژاد، ۱۳۹۳: ۲۷۸). که این امر باعث از بین رفتن شفافیت امور و عدم تضمین انجام تعهدات و فرایند انتخاب اعضای نهاد تنظیم‌گر خواهد بود (اسماعیلیان، ناظمی، ۱۳۹۷: ۱۲۵). چرا که بدون آزادی بیان در رسانه، آزادی بیان یک مفهوم پوچ خواهد بود (هادوین، بلوی،۱۳۹۶: ۷۶). در این راستا لازم است، جامعه رسانه‌ای کشور، راساً و بدون دخالت مستقیم دولت، خود نظام‌دهی رسانه‌ای را ترتیب دهند (انصاری،۱۳۹۶: ۶۳). نویسندگان مقاله معتقدند: براساس الگوهای جهانی، بهتراست نهاد تنظیم‌گر، غیر از نهادی باشد که خود در این زمینه فعال و ذینفع است و نادیده گرفتن این استانداردها، چالش‌هایی را ایجاد خواهد کرد که باعث انحصار رسانه‌های قدرتمند، ازبین رفتن رقابت و محدود شدن آزادی بیان و آزادی ارتباطات و اطلاعات در رسانه‌ها خواهد شد.

۲-۱. اختلاف بین وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با صداوسیما

اگرچه عمده‌ترین اختلاف صداوسیما در بحث نظارت برمحتوا و اعطای مجوز و پروانه ساخت و نمایش با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است ولیکن پس از مصوبه ۲۷۹-۱۳۹۷/۰۶/۱۱ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات درخصوص اصول حاکم بر فعالیت اپراتورهای ماهواره‌ای، اختلاف صداوسیما

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

با این وزارتخانه نیز آغاز و با طرح شکایت به هیات عمومی دیوان عدالت اداری، شدت می‌گیرد که منجر به صدور آرای شماره ۲۷۴۵-۱۳۹۸/۰۹/۲۶ و شماره ۳۱۴۸-۱۳۹۸/۱۱/۱۵ شد که درادامه ضمن بررسی و تحلیل مستندات طرفین، به جزئیات آن خواهیم پرداخت.

۲. مستندات حقوقی نظارت صداوسیما برصوت و تصویر فراگیر

۲-۱. اصول ٤٤ و ۱۷۵ قانون اساسی

این دو اصل به ماهیت رادیو و تلویزیون و همچنین جایگاه و نحوه مدیریت صداوسیما اشاره می‌کنند.

۲-۱-۱. طبق اصل ۴۴، نظام اقتصادی کشور بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم شده و رادیو و تلویزیون جزء بخش دولتی اقتصاد قید گردیده است که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت می‌باشد. لذا طبق اصل ۴۴، صداوسیما یک بنگاه اقتصادی است. امور اقتصادی براساس تعریف حقوقدانان و همچنین قوانین ایران، جزء امور تصدی‌گری هستند. همچنانکه ماده ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری امور اقتصادی را آن دسته از اموری دانسته است که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند. حقوقدانان نیز اعمال تصدی‌گری را اعمالی می‌دانند که اداره یا دولت، به مانند اشخاص عادی رفتار می‌کند (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۴۱). همچنانکه طبق تبصره ماده ۴ قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت مصوب ۱۳۰۹/۰۸/۱۳، اعمال تصدی، اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه افراد انجام می‌دهد. لذا صداوسیما یک دستگاه تصدی‌گری است. با اینکه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ تصویب و درمورخ ۱۳۸۷/۰۴/۳۱ به دولت ابلاغ گردید، ولی حضور دولت در بخش دولتی، از موضع تصدی‌گری به نظارت، تغییری در ماهیت امر نداده است (طحان نظیف، منصوریان، ۱۳۹۵: ۶۲). البته در کتاب‌های حقوق اساسی ایران، معمولاً صداوسیما را به‌عنوان یکی از نهادهای خاص حکومتی نام می‌برند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۵۱۰) ولی به ماهیت آن که یک بنگاه اقتصادی و متولی امر تصدی‌گری است یا اعمال حاکمیت می‌کند، نپرداخته‌اند. فقط در تبیین بخش‌های اقتصادی، از رادیو و تلویزیون به استناد اصل ۴۴ به‌عنوان یکی از بخش‌های اقتصاد دولتی نام برده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۵۵).

۲-۱-۲. اصل ۱۷۵ قانون اساسی: پیش از بازنگری سال ۶۸، این اصل در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ اینگونه بود: «در رسانه‌های گروهی آزادی انتشارات و تبلیغات طبق موازین اسلامی باید تأمین

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

شود. این رسانه‌ها زیرنظر مشترک قوای سه‌گانه قضائیه، مقننه و مجریه اداره خواهد شد، ترتیب آن را قانون معین می‌کند». در این اصل بر دو نکته تاکید شده است: نخست آزادی انتشارات و تبلیغات طبق موازین اسلامی و دیگری مدیریت مشترک قوای سه‌گانه برکار رادیو و تلویزیون (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۶۸۲).

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸، متن جدید اصل ۱۷۵ بدین صورت درآمد: در صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود. نصب و عزل رئیس سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دونفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت. خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت برآن را قانون معین می‌کند. این اصل نیز صرفاً درخصوص نحوه مدیریت صداوسیما است و هیچ شأن حاکمیتی برای این دستگاه تعریف نکرده است. اصل ۱۷۵ به نحوه مدیریت صداوسیما به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی از مصادیق بنگاه‌های اقتصادی دولتی موضوع اصل ۴۴ پرداخته است.

صداوسیما یک سازمان رسانه‌ای است که طبق اصل ۱۷۵، با فناوری رادیو و تلویزیون، درجهت آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور، فعالیت می‌کند و از طرف دیگر رادیو و تلویزیون مندرج در اصل ۴۴ یکی از مصادیق بنگاه‌های اقتصادی است که در مالکیت دولت است. به بیان دیگر اصل ۴۴ حوزه فعالیت‌های رادیو و تلویزیونی را در اختیار دولت قرار داده است و این امر متفاوت از بنگاهی است که این نوع فعالیت انجام می‌دهد. همانگونه که در اصل ۴۴ به امور بانکداری، بیمه، حمل و نقل هوایی و بازرگانی خارجی اشاره شده است که منظور از آنها، فعالیت در این حوزه‌ها است نه صرفاً بنگاه اقتصادی خاص، که در این حوزه‌ها فعالیت می‌کنند. برای مثال بانکداری به عنوان یک فعالیت اقتصادی، از مالکیت و نحوه اداره بانک ملی به عنوان یک بنگاه اقتصادی متعلق به دولت، متفاوت است.

۲-۲. تفسیر شورای نگهبان از اصول ٤٤ و ۱۷۵ قانون اساسی و ارزیابی آنها

پس از بازنگری قانون اساسی و تغییراتی که در ساختار و نظارت بر صداوسیما ایجاد شد، اظهارنظرهای متفاوتی در خصوص نحوه اداره و خصوصی سازی صداوسیما مطرح شد. یکی از فقهای شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۰۴/۰۲ مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی این شورا، تقاضای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

تفسیر اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی نمود. همچنین پرسیده می‌شود آیا اجازه تأسیس و راه‌اندازی رادیو و تلویزیون و یا شبکه‌های خصوصی در داخل و 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 صداوسیما مجاز می‌باشد یا خیر؟

شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۰۶ در رابطه با طرح استفساریه اعلام کرد: «در نظام جمهوری اسلامی ایران، صداوسیما زیرنظر مستقیم مقام رهبری می‌باشد؛ بنابراین سیاستگذاری، هدایت و تدبیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده، از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.»

در خصوص نظریه تفسیری در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی نیز گفته شده است: مطابق نص صریح اصل ۴۴ در نظام جمهوری اسلامی ایران، رادیو و تلویزیون، دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیو و تلویزیون به هر نحو مغایر این اصل می‌باشد. بدین جهت انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر مانند ماهواره، فرستنده، فیبرنوری و غیره برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیراز سازمان صداوسیما خلاف اصل مذکور است (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۲۸۲).

در ارزیابی این تفسیر درخصوص صوت و تصویر فراگیر می‌توان گفت: اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی آنچنان مبهم و مجمل نبودند که نیازمند تفسیر شورای نگهبان باشند و سئوال مهم این است که آیا با تفسیر انجام گرفته، محدودیت‌های مندرج در قانون اساسی را گسترش نداده و سلیقه شخصی وارد قانون نگردیده است؟ آیا به مقدمات تفسیر توجه کامل شده است؟(احمدی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۵۸). مسئله مهم در این تفسیر، گسترده کردن دایره انحصارات صداوسیماست. اگرچه در اصل ۴۴ صرفاً از رادیو و تلویزیون نام برده ولی شورای نگهبان با بسط و توسعه آن به انتشار فراگیر برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق ماهواره و اینترنت و فیبرنوری، آن‌ها را نیز در انحصار صداوسیما قرار داده که این امر هیچ‌گونه مستند قانون اساسی ندارد.

به‌موجب بند ۲ نظریه تفسیری شورای نگهبان، فارغ از اینکه عبارت در قالب امواج رادیوئی و کابلی، بسیار مشخص است، می‌توان گفت «عرضه آثار صوتی و تصویری» بدون قید هیچ استثناء،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

انتشار صوت و تصویر فراگیر محسوب نمی‌شود و نباید اموری مثل مستند و سریال را از وظایف صداوسیما به‌شمار آوریم و صدور مجوز در این خصوص توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برخلاف اصل ۴۴ قانون اساسی نیست. اما درهرحال این تفسیر شورای نگهبان به صداوسیما، شأن حاکمیتی و مقررات‌گذاری نمی‌دهد. مواردی هم وجود دارد که شورای نگهبان به‌طور ضمنی از نظریه تفسیری خود عدول کرده است:

الف. با تائید قانون اصلاح قانون مطبوعات (مصوب ۱۳۶۴) درسال ۱۳۸۸ که تعریف نشریه الکترونیک را ارائه کرده است. لذا انتشار صدا و تصویر (هم فراگیر و هم غیرفراگیر) در قالب نشریه الکترونیکی قبلاً به رسمیت شناخته شده و مرجع صدور مجوز و نظارت بر آن نیز هیئت نظارت بر مطبوعات تعیین شده است.

ب. با تائید اصلاحیه ماده ۲ قانون نحوه مجازات اشخاص که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌نمایند در سال ۱۳۸۶، علاوه برنوارها و لوح‌های فشرده تمامی «آثار» صوتی و تصویری نیز مقید به مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در زمینه تولید، توزیع و تکثیر و عرضه نوارهای صوتی و تصویری گردیده‌اند. این قانون، هفت سال پس از نظریه تفسیری شورای نگهبان صادر شده و مورد ایراد شورای مزبور هم قرار نگرفته است.

ج. به‌موجب 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 چند رسانه‌ای و نیز حضور فعال و تأثیرگذار در فضای مجازی» به‌عمل آورد که متولی آن وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است که این امر نیز مورد تائید شورای نگهبان قرار گرفته است.

۳-۲. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و ارزیابی آن

این شورا در ارتباط با صداوسیما و برنامه‌های تصویری درقالب ویدئو، مصوبات اندکی دارد که دراین خصوص می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۳-۲. مصوبه جلسه ۲۹۸ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۲ که شرایط استفاده صحیح از لوازم و تجهیزات و محصولات مختلف سمعی و بصری و برنامه‌های تصویری در قالب ویدئو را تصویب و ضمن اعطای اختیاراتی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مقرر نمود:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

«ورود برنامه‌های تصویری درقالب ویدئو و نظایر آن از خارج از کشور صرفاً با مجوز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی صورت گیرد، به استثناء نوارها و فیلم‌هایی که توسط صداوسیما وارد می‌شود.

* تولید وتکثیر برنامه‌های ویدئویی فقط با مجوز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی صورت گیرد.

* فروش واجازه نوار تصویری و ویدئویی و نظایرآن توسط مراکزی انجام می‌گیرد که ازطرف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مجوز داشته باشند.»

۲-۳-۲. «آئین‌نامه واحدهای ارائه‌کننده خدمات اطلاع‌رسانی و اینترنت رسا» مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۱۵: پیرو تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای از سوی رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی را تصویب نمود که در بند ۲۰-۶ ایجاد هرگونه شبکه و برنامه رادیویی و تلویزیونی بدون هدایت و نظارت سازمان صداوسیما ممنوع شده است. هرچند که این آئین‌نامه محل نظر است ولی در آن امکان نظارت صداوسیما دیده شده است که استناد موافقان، همین مصوبه می‌باشد.

درخصوص مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌توان گفت که به صداوسیما شأن حاکمیتی و سیاستگذاری داده‌اند که چنین شأنی از قانون اساسی استنباط نمی‌شود. سیاستگذاری و انجام امور حاکمیتی متعلق به بخش‌های تقنینی، اجرایی و قضایی است که به‌موجب قانون، محدوده آن مشخص می‌شود. رادیو و تلویزیون به‌دلیل اهمیتی که در امور سیاسی و تبلیغاتی دارد همواره مدنظر حکومت‌ها بوده که همیشه تلاش کرده‌اند آن را در خدمت خود درآورند که این امر هرگز به معنی حاکمیتی بودن این رسانه نیست، بلکه به معنی ابزاری در اختیار حکومت است. اکثر دولت‌ها در تصرف و اداره این رسانه سعی وافر دارند و از طرف دیگر مالکیت دولتی رادیو تلویزیون قدرت یک جانبه آن را افزایش می‌دهد و خواه و ناخواه نقش مردم و افکار عمومی در دسترسی به نظارت و یا اداره آن را تقلیل می‌دهد و راه را برای اقتدار رسانه‌ای دولت باز می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۶۲).

٤-۲. بخشنامه رئیس قوه قضائیه و ارزیابی آن

به‌موجب ابلاغ سیاست‌های کلی شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای از سوی رهبری، رئیس قوه قضائیه طی بخشنامه ۹۰۰/۱۷۸۴۳۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۸ به مراجع قضایی سراسرکشور اعلام نمود که به استناد نظریه تفسیری شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ و ابلاغیه شماره ۱/۲۸۷۰۶ رهبری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

به رئیس جمهور مبنی بر اینکه «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر درفضای مجازی و نظارت برآن منحصراً برعهده سازمان صداوسیماست» مراجع قضائی را موظف کرد که هرگونه استعلام درباره صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی، از حیث پروانه فعالیت و مقررات مرتبط از سازمان صداوسیما بعمل آید که این بخشنامه با واکنش سریع دفتر نهاد ریاست جمهوری مواجه شدکه طی نامه شماره ۱۳۹۵۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰ اعلام نمود که «اینگونه امور مرتبط به شورای عالی فضای مجازی است». که استناد آن، مصوبه شماره ۲۹۸ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان نهاد عالی سیاستگذار و مقررات در حوزه فرهنگ کشور بود که مصوبات آن لازم‌الاجرا و درحکم قانون است که در بند پیش به این مصوبه اشاره شد.

در نقد این بخشنامه می‌توان گفت که اگرچه این بخشنامه ناظر به فعالیت سامانه‌های VOD نیست. ولی بایدگفت در تفسیر یک متن حقوقی منابعی وجود دارد که نمی‌توانیم بدون توجه به آنها نظر دهیم. این ایراد ناشی از تفسیر عبارت «صوت و تصویر فراگیر» است. درخصوص فعالیت‌های ویدئو و نحوه انتشار آن، با توجه به اینکه قبلاً درخصوص آن مقررات‌گذاری شده است در گستره این بخشنامه نمی‌گنجد، این بخشنامه ناظر به مراکز جدیدی است که براساس نظر تفسیری شورای نگهبان در تعریف رادیو و تلویزیون قرار می‌گیرند. سامانه‌های ویدئوی درخواستی، همانطور که از نامشان پیداست دسترسی مخاطب براساس درخواست به ویدئویی خاص است. رادیو و تلویزیون بنابه تعریف حقوقی آن، دارای آنچنان فراگیری هستند که مرجع فرستنده پیام قابل شناسایی مرجع دریافت‌کننده پیام نیست و از سوی دیگر دارای کنداکتور پخش مستمر و دارای یک خطمشی اداری مشخص است. اما یک سامانه ویدئوی درخواستی این خصوصیات را ندارد. این سامانه صرفاً یک ویدئو کلوپ اینترنتی است که نه تعریف فراگیری رادیو وتلویزیون دارد و نه براساس کنداکتور برنامه‌ای پخش می‌کند. سامانه ویدئوی درخواستی در واقع یک آرشیو اینترنتی فیلم و ویدئو است که شما می‌توانید با پرداخت شارژ ماهانه از محتویات این آرشیو استفاده کنید. اختلاف در تفاسیر صورت گرفته ناشی از ضعف عملکرد نهادهای مسئول دراین خصوص است.

۵-۲. قانون بودجه ۱۴۰۰

طبق بند ۵ -۲ قسمت «ی» تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۰: «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر و نظارت بر آن، منحصراً بر عهده سازمان تنظیم

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر (ساترا) سازمان صداوسیما است. سازمان صداوسیما موظف است در راستای حفظ ارزش‌های ایرانی- اسلامی و نظام خانواده بر تمام مراحل تولید آثار حرفه‌ای در فضای مجازی نظارت نماید و ضمن ارتقای کیفی تولیدات از اثرات سوء آن در جامعه جلوگیری به‌عمل آورد».

در خصوص این بند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف. در اصل ۵۲ قانون اساسی از بودجه تعبیر به قانون نشده و در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ نیز در تعریف بودجه کل کشور آمده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک‌سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌ها می‌شود، بوده...». بنابراین آنچه به‌عنوان بودجه شناخته می‌شود برنامه مالی یک‌ساله کشور است و ناظر به موضوع خاصی است؛ اگرچه عرفاً تعبیر «قانون بودجه» رایج شده است، ولی باید این تعبیر را با مسامحه تلقی کرد (رستمی، ۱۳۹۳: ۸۸). شورای نگهبان نیز برای بودجه ماهیت خاصی مجزا از قانون قائل است که این امر به‌معنای قانون نبودن بودجه است (الهام، ۱۳۹۰: ۱۷). با توجه به اینکه ویژگی‌های اصلی قانون آمریت، عمومیت و ضمانت اجرا داشتن است، بررسی تطبیقی ویژگی‌های مزبور با سند بودجه، اطلاق نام قانون به این سند را با تردید مواجه می‌کند (رستمی، ۱۳۹۳: ۹۰).

ب. با توجه به اینکه در خصوص بودجه کل کشور اصل ۵۲ قانون اساسی به‌صورت مشخص و مستقل وجود دارد؛ پس موضوع آن از قانونگذاری مجزا است. همچنین به‌دلیل منحصر بودن بودجه به دو بخش درآمد و هزینه؛ در خلال لایحه بودجه هیچ ماده، تبصره و حتی بند اضافی نمی‌تواند وجود داشته باشد (رستمی، ۱۳۹۳: ۹۰). هر آنچه که طبیعت قانونگذاری دارد باید از لایحه بودجه بیرون برود، زیرا لایحه بودجه یک سند مالی است (کاشانی، ۱۳۹۰: ۵). بنابراین اگر در بودجه موادی غیر از درآمد و هزینه قید گردد که ماهیتی غیر بودجه‌ای داشته باشد، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. مثلاً احکام ناظر به تأسیس سازمان اداری که درضمن قانون بودجه به آن اشاره شده باشد (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۵۳).

ج. نگرانی اصلی نویسندگان در این مسئله نهفته است که قانونگذار نه‌تنها باید تکلیف مرجع ناظر را در یک قانون جامع اختصاصی، مشخص کند، بلکه باید صداوسیما را به دلایلی که در این مقاله

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

برشمردیم، مکلف به این امر نگمارد. در خصوص تعیین تکلیف مرجع ناظر و تنظیم‌گر ما به یک قانون جامع و کامل رسانه‌ای نیازمندیم تا عام، کلی و از ضمانت اجرایی لازم برخوردار باشد، لذا قید این مسئله مهم، در بودجه ۱۴۰۰ مشکلی از چالش‌های موجود به‌طور شایسته حل نمی‌کند. چرا که عملاً نیز صداوسیما در یکی دو سال گذشته به این امر مشغول بوده است و چه تضمینی وجود دارد که این تکلیف در بودجه سال ۱۴۰۱ به نهاد دیگری واگذار نگردد و با توجه به اینکه قانون بودجه جهت یک سال است؛ لذا اگر در قوانین بودجه سال‌های بعد، حکم بند ۵-۲ آورده نشود، تکلیف موضوع چه می‌شود؟ اگرچه ظاهراً بند مذکور در متن اولیه لایحه بودجه ۱۴۰۰ نبوده و بعداً به‌وسیله نمایندگان به آن اضافه شده که همین امر نشان می‌دهد که متن مذکور مورد توافق همه ارکان حکومت نبوده است. لذا ساترا وضعیت حقوقی مستقلی ندارد. اگرچه در هرحال، اشکال اساسی نویسندگان که اساساً صداوسیما شأن حاکمیتی ندارد و یک دستگاه تصدی‌گری است به قوت خود باقی است.

۳. ارزیابی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با موضوع اختلاف وتنظیم‌گری

۱-۳. دادنامه ۲۷۴۵-۱۳۹۸/۰۹/۲۶ مبنی بر ذیصلاح بودن وزارت ارتباطات و رد شکایت صدا و سیما

کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات درجلسه ۲۷۹-۱۳۹۷/۰۶/۱۱ مقرره‌ای در ۱۹ ماده و ۱۲ تبصره بعنوان اصول حاکم بر فعالیت اپراتور ماهواره‌ای مخابرات تصویب نمود که طی آن پروانه فعالیت اپراتورهای ماهواره مخابراتی توسط کمیته ارزیابی کیفی، فنی و مالی صادر می‌شود که با عضویت نمایندگان سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، سازمان فضایی ایران و یک صاحب‌نظر به پیشنهاد سازمان تنظیم مقررات و تائید کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت، تشکیل می‌شود. درماده ۳ مصوبه مذکور خدمات موضوع پروانه شامل «توزیع و فروش پهنای باند ماهواره‌های در اختیار، ایجاد شبکه‌های اختصاصی و ارائه هرگونه خدمات ارتباطی و انتقال داده از قبیل خدمات ثابت و سیار ماهواره‌ای، ایجاد دسترسی به اینترنت پرسرعت، ایجاد دسترسی به شبکه ملی اطلاعات و خدمات مبتنی برآن، ارائه خدمات صوتی، تصویری، متنی و داده‌ای و انواع خدمات محتوایی و ارزش افزوده و ارائه خدمات ماهواره‌ای در چارچوب قوانین و مقررات کشور در شبکه موضوع پروانه» تعریف شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

صداوسیما طی دادخواستی از هیات عمومی دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال ماده ۳ پیش‌گفته را کرده و ادعا کرده است که ایجاد شبکه‌های اختصاصی و ارائه هرگونه خدمات ارتباطی و انتقال داده از قبیل خدمات ثابت و سیار ماهواره‌ای، ارائه خدمات صوتی- تصویری و همچنین ارائه خدمات ماهواره‌ای و مواردی دیگر که به‌عنوان بخشی از خدمات موضوع پروانه فعالیت قرار گرفته در صلاحیت سازمان صداوسیما بوده و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به نادرستی خود را متولی صدور آن اعلام نموده است و به موارد زیر استناد کرده است.

۱-۱-۳. مستندات صداوسیما

الف. به استناد اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی و با لحاظ بند ۱۱ گروه سه ماده ۲ و بند ج ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به صراحت ماده ۷ قانون اساسنامه سازمان صداوسیما سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، درخصوص رادیو و تلویزیون و تأسیس فرستنده و همچنین پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی از هرطریق منحصراً بر عهده سازمان صداوسیما است.

ب. نظریه تفسیری شورای نگهبان درخصوص اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی

ج. بند ۶-۲۰ مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی

د. ماده ۱۴ قانون وظایف واختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات: «اختیارات و وظایف مرتبط با وزارتخانه شامل محدوده وظایف و اختیارات سازمان صداوسیما و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران نمی‌شود».

ه. قید «مخابراتی»، ماهیت اپراتورهای ماهواره‌ای مخابراتی را از ماهواره‌های رادیویی و تلویزیونی و ماهواره‌هایی که قابلیت پخش صورت و تصویر فراگیر را دارا هستند، کاملاً متمایز می‌نماید. لذا صدور پروانه و تنظیم مقررات مربوطه به ماهواره‌های رادیویی و تلویزیونی و ماهواره‌هایی که از ارائه خدمات صوتی و تصویری داده‌ای به‌نحو فراگیر و پخش همگانی ماهواره‌ای می‌نمایند، منحصراً برعهده سازمان صداوسیما است.

و. اطلاق ماده ۳ مصوبه شامل خدمات ثابت و سیار پخش یا سیگنال‌رسانی ماهواره‌ای رادیویی و تلویزیونی می‌شود و ذکر عباراتی نظیر خدمات صوتی و تصویری خدمات پخش همگانی با ایجاد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

شبکه‌های اختصاصی و انواع خدمات محتوایی به‌صراحت درتعارض با حیطه‌های انحصاری وظایف قانونی صداوسیما و مخالف مدلول قوانین و مقررات لازم‌الاجرا پیش‌گفته است.

۲-۱-۳. دفاعیات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

الف. نامه رهبری: صداوسیما به سیاست‌های کلی مطمح‌نظر رهبری متوسل شده است بدون اینکه مشخص کند که بند مذکور از مصوبه مورد شکایت، با کدام فرمایش ایشان مغایر می‌باشد. با این حال رهبری در ابلاغیه شماره ۱/۲۸۷۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۲ خطاب به رئیس جمهور با بیان اینکه بسترسازی و تأمین زیرساخت ارتباطی از وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌باشد بر صلاحیت و وظیفه این وزارتخانه در این امر صحه گذاشته‌اند؛ بنابراین به‌نظر می‌رسد در راستای نظر تکلیفی رهبری می‌توان به ماده ۲[۱] و بند «د» ماده ۳[۲] قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات اشاره کرد.

لازم به‌ذکر است به‌موجب این ابلاغیه، ابتدا بر «مسئولیت هماهنگی و نظارت مرکز ملی فضای مجازی» نسبت به «نقش و سهم وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، صداوسیما، دستگاه‌های فرهنگ و نیز نهادهای مردمی و بخش خصوصی» در موضوع «خدمات و محتوا» تصریح شده و سپس بر راهبرد «انحصار سازمان صداوسیما نسبت به صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» تاکید شده است. همچنین حسب نص صریح صدر و بند ۲ حکم مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۴ رهبری به اعضای شورای عالی فضای مجازی وظیفه «سیاستگذاری و تصمیم‌گیری‌های لازم» و ایجاد «هماهنگی میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مختلف ذیربط در ابعاد اقتصادی و حقوقی مرتبط با فضای مجازی» به ترتیب به «شورای عالی فضای مجازی» و «مرکز ملی فضای مجازی» محول شده است؛ لذا با عنایت به این مسئله، مرجع هماهنگ کننده و تصمیم‌ساز اصلی در حوزه فضای مجازی

---

۱. ماده دو: بمنظور اعمال حاکمیت برطیف فرکانس و حفاظت ازحقوق رادیوئی کشوردر سطح منطقه و بین‌الملل و تمرکز امور سیاستگذاری، تدوین ضوابط و استانداردها و نظارت برحسن اجرای آنها در بخش‌های مختلف ارتباطات پستی و مخابراتی نظیر خدمات جدید و متعارف پستی، مخابراتی، ارتباطات فضایی، ارتباطات رادیوئی، انتقال داده‌ها، انتقال صدا و تصویر، سنجش از راه دور... و همچنین سیاستگذاری در زمینه توسعه امکانات و خدمات ارتباطی مذکور...، به‌موجب این قانون، نام وزارت پست وتلگراف و تلفن به «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» تغییر می‌یابد و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های وزیر و وزارت پست و تلگراف و تلفن به وزیر و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تفویض می‌گردد.

۲. بند د ماده ۳: تنظیم مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور و تدوین مقررات و تصویب ضوابط وجداول و معیارهای استفاده بهینه از فرکانس و مدارهای ماهواره‌ای و نظارت وحاکمیت برطیف و جدول ملی فرکانس کشور.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

مشخص و تعیین گردیده و وضع قانون و تعیین مرجع دیگر بدون درنظر گرفتن صریح رأی هیات عمومی دیوان، در واقع مغایر با ابلاغیه مذکور است. همچنین براساس اهداف و سیاستهای مرکز ملی فضای مجازی و وظایف و اختیارات این مرکز، مستند به بندهای ۷، ۸، ۹ و ۱۰ بخش اول ماده ۴ اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور، این مرکز وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های کلان مرتبط با فضای مجازی کشور نظیر شبکه ملی اطلاعات و همچنین IPTV و IPmedia و نظارت مستمر بر آنها را دارد.

ب. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی:

۱) برابر بند «س» ماده ۳[۱] این قانون، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به نمایندگی از دولت ایران به‌عنوان یکی از کشورهای عضو اتحادیه جهانی مخابرات (ITU) می‌باشد.

۲) برابر ماده ۵ این قانون، الزام قانونی مقررات‌گذاری حوزه ارتباطی و اصلاح و تجدید ساختار ارتباطی، توسط کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تصویب می‌گردد.

ج. بند ۱۵ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیوئی به‌موجب نامه مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۰۸ شورای نگهبان: طبق این بند؛ نمایندگی، عضویت و حضور در مجامع و اتحادیه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی ذیربط به‌منظور حفظ منافع ملی در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و با رعایت قوانین و مقررات مربوط برعهده سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیوئی قرار داده شده است.

د. در ماده ۳ مصوبه شماره ۲۷۹–۱۳۹۷/۰۶/۱۱ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ارائه خدمات پخش همگانی است و خدمات شامل بسترسازی می‌باشد که امری فنی و غیرمحتوایی است و جزء اخیر آن ماده یعنی مقید نمودن ارائه خدمات پخش همگانی در چارچوب قوانین و مقررات کشور خود موید بسترسازی و عدم دخالت در وظیفه صداوسیما می‌باشد.

هیات عمومی پس از دریافت مستندات و دفاعیات طرفین، در رأی شماره ۲۷۴۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۲۶ نظر خود را بدین نحو ابراز نمود: «مطابق اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی و بند ۱۱ گروه ۳ ماده ۲ و بند (ج) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و

---

۱. بند (س) ماده ۳: عضویت در اتحادیه‌ها و مجامع بین‌المللی ارتباطی و فناوری اطلاعات به نمایندگی از سوی دولت و اهتمام به انجام تعهدات و قراردادهای بین‌المللی و دوجانبه پستی و پست بانک و مخابراتی و فناوری اطلاعات.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۷ اساسنامه سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی، پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی منحصراً در اختیار سازمان صداوسیما قرار دارد. نظر به اینکه در مصوبه مورد اعتراض به قوانین یادشده توجه شده و به رعایت چارچوب قوانین و مقررات کشور تصریح شده و در آن به ارائه خدمات صوتی و تصویری پرداخته که این امر متفاوت از صدور مجوز پخش صوت و تصویر است، بنابراین مقرره مورد اعتراض با صلاحیت‌های سازمان صداوسیما و مقررات مورد استناد شاکی مغایرت ندارد و ابطال نشد».

۲-۳. دادنامه ۳۱۴۸-۱۳۹۸/۱۱/۱۵ مبنی بر نقض دادنامه ۲۷۴۵ و پذیرش اعتراض صدا و سیما

پس از صدور دادنامه ۲۷۴۵، بیش از ۹۰ نفر از قضات دیوان عدالت اداری به استناد ماده ۹۱[1] قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، خواستار رسیدگی مجدد پرونده مذکور در خصوص شکایت صداوسیما در مورد ابطال ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۷۹–۱۳۹۷/۰۶/۱۱ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی شدند. قضات معترض به دادنامه ۲۷۴۵ درلایحه خود اظهار داشتند که دادنامه ۲۷۴۵ هیات عمومی خلاف قوانین کشور و فرمان صریح رهبری بوده و جهت اعتراض خود را همان استدلال‌های سازمان صداوسیما ذکر نمودند و به ماده ۷ اساسنامه سازمان صداوسیما، ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات، نظریه تفسیری شورای نگهبان و همچنین به فرمان رهبری به رئیس جمهور در تاریخ ۹۴/۰۶/۲۲ استناد کردند که در آن مقرر گردیده: «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت برآن منحصراً بر عهده سازمان صداوسیما است».

نهایتاً هیات عمومی دیوان عدات اداری رأی خود را در دادنامه ۳۱۴۸ بدین صورت صادر کرد: «از آنجا که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۷۴۵ ـ ۱۳۹۸/۰۹/۲۶، ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۷۹ –۱۳۹۷/۰۶/۱۱ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی را با این استدلال که ارائه خدمات صوت و تصویر متفاوت از صدور مجوز پخش صوت و تصویر است، ابطال نکرده است،

---

۱. ماده ۹۱: طرح آرا قبلی هیات عمومی برای رسیدگی مجدد در هیات عمومی، در مورد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض بایکدیگر، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضائیه، رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل ۲۰ نفر از قضات دیوان است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

رأی مذکور به دلایل فوق‌الذکر مغایر قانون صادر شده و مستند به حکم ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی شماره ۲۷۴۵ هیأت عمومی نقض می‌شود و اطلاق ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۷۹ 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 صادر شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ اطلاق آن ابطال می‌شود».

ارزیابی رأی شماره ۳۱۴۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۱. به استناد ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری؛ حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۷۹–۱۳۹۷/۰۶/۱۱ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، با آن شده است و دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده ذکر گردد، که چنین مواردی در شکایت صداوسیما دیده نمی‌شود.

۲. در رأی ۲۷۴۵ شکایت صداوسیما از این نظر رد شده است که هیات عمومی معتقد است، مقرره مورد اعتراض با صلاحیت‌های سازمان صداوسیما مغایرت ندارد و در آن مصوبه به رعایت قوانین و مقررات کشور تصریح شده است. ولی هیات عمومی درخصوص موضوع اختلاف طرفین، در این رأی تفکیک قائل شده است. بدین‌صورت که آنچه در مصوبه مورد اعتراض مدنظر است ارائه خدمات صوتی و تصویری است و این امر با صدور مجوز پخش صوت و تصویر، که موردنظر صداوسیما است، متفاوت است. به بیانی دیگر هیأت عمومی دیوان در این جا معتقد است مصوبه مورد شکایت، ناظر بر مجوز تولید صوت و تصویر نیست، که صداوسیما مدعی آن است، بلکه مصوبه مربوط به ارائه خدمات ارتباطی و ماهواره است که ناظر بر اقدامات بعد از تولید خدمات صوتی و تصویری است. به‌نظر می‌رسد که استدلال هیأت عمومی در اینجا صحیح است و مصوبه مورد اعتراض ناظر بر ارائه خدمات ارتباطی است.

۳. رأی ۲۷۴۵ تصریح کرده است که نافی صلاحیت‌های صداوسیما نیست. لذا مشخص نیست مبنای اعتراض مع‌الواسط صداوسیما از طریق قضات دیوان عدالت اداری چیست؟ صداوسیما به استناد همین رأی می‌توانست به صلاحیت‌های خود تاکید کند. مگر این‌که معتقد باشد که اصولاً ارائه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

خدمات ارتباطی و ماهواره‌ای باید با مجوز این دستگاه باشد دراین‌صورت این ادعا و خواسته با صلاحیت‌های وزارت ارتباطات تعارض دارد.

۴. تمامی عمده دلایلی که قضات معترض به دادنامه ۲۷۴۵ مطرح کرده‌اند همان است که صداوسیما در شکایت خود بیان کرده بود و هیات عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به آن، دادنامه خود را مبنی‌بر عدم ابطال مصوبه صادر کرده بود. سوالی که در اینجا وجود دارد این است که اولاً: آیا ۹۰ قاضی معترض همگی یا اکثراً همان قضاتی نبودند که درجلسه مربوط به صدور دادنامه ۲۷۴۵ شرکت داشته و نسبت به آن رأی داده‌اند؟ ثانیاً: آیا هیات عمومی قبلاً نسبت‌به دلایل ابرازی صداوسیما بی‌توجه بوده‌است؟ که این مسائل فهم اقدام قضات را مشکل می‌کند و به نوعی آن را ناشی از عوامل دیگری مرتبط می‌سازد. لذا استحکام دادنامه ۳۱۴۸ را تضعیف می‌کند.

۵. مشکلی که دادنامه ۳۱۴۸ ایجاد می‌کند تلاقی و جدل دیگری در خصوص صلاحیت‌های صداوسیما و وزارت ارتباطات است. چون صداوسیما می‌تواند به استناد رأی ۳۱۴۸ مدعی شود که صلاحیت‌های مندرج در ماده ۳ مورد اعتراض، به او تعلق دارد که چنین مفهومی از دادنامه استنباط نمی‌شود. چراکه این رأی تنها جنبه سلبی از وزارت ارتباطات دارد نه جنبه اعطایی به صداوسیما. لذا دادنامه ۳۱۴۸ به نوعی موجب ایجاد اختلال در دستگاه‌های ذیربط می‌گردد.

۶. در شکایت صداوسیما و اعتراض ۹۰ نفر از قضات و دادنامه ۳۱۴۸ هیأت عمومی به اصل ۴۴ استناد شده که تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هرنحوی مغایر با این اصل اعلام گردیده است. صرف‌نظر از این‌که در عمل و به استناد قانون اصلاح برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۷ بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی که به‌موجب اصل ۴۴ به دولت اختصاص داده شده، به بخش غیردولتی واگذار و یا به بخش غیردولتی اجازه فعالیت در آن داده شده است. درهرحال اصل ۴۴ ناظر بر فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی دولتی است که یک امر تصدی‌گری بوده و این امر مشمول واگذاری صدور مجوز تنظیم‌گری، که یک امر حاکمیتی است، به صداوسیما که یک بنگاه اقتصادی و تصدی‌گری است، نمی‌باشد.

۷. ظاهراً در فرایند اعمال ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری، سازوکاری جهت پاسخ طرف شکایت وجود ندارد. لذا درگردش کار دادنامه ۳۱۴۸ مطلبی درخصوص دفاعیات مجدد وزارت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

ارتباطات دیده نمی‌شود. لذا به اعتقاد نویسندگان، رأی شماره ۲۷۴۵ همسویی بیشتری با قوانین و مقررات جاری کشور داشت.

۳-۳. دادنامه ۹۴۱-۹۸/۵/۱۵ هیات تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص مرجع تنظیم‌گری درمورد قیمت آگهی‌های بازرگانی صداوسیما

اگرچه موافقین تنظیم‌گری صداوسیما به اصل ۴۴ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ استناد می‌کنند. اما این قانون، نه‌تنها به صداوسیما به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی نگریسته، بلکه به آن شأن تنظیم‌گری نیز نداده و حتی در امور مربوط به رادیو و تلویزیون، مرجع دیگری را به‌عنوان مرجع تنظیم‌گر معرفی کرده است. بدین شرح که در قانون سال ۱۳۸۷ قانونگذار انواع انحصارات را برشمرده و برای نیل به اهداف قانون، از جمله تسهیل رقابت و منع انحصار، شورای رقابت را ایجاد کرده است. یکی از اختیارات این شورا طبق بند ۵ ماده ۵۸ قانون، تصویب دستورالعمل، تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط است و طبق ماده ۵۹ شورای رقابت می‌تواند در خصوص آن کالا یا خدمات خاص، که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و حتی ترکیب اعضای نهادهای تنظیم‌کننده به پیشنهاد شورای رقابت و با تصویب هیات وزیران تعیین شود. علاوه برآن این شورا به شکایات اشخاص به‌لحاظ نقض مفاد قانون نیز، رسیدگی می‌کند.

صداوسیما با شرکت شبکه گستران سبز پرشیا قراردادی درخصوص آگهی‌های بازرگانی منعقد می‌کند. درخصوص قرارداد مذکور بین طرفین اختلاف رخ می‌دهد. این شرکت علیه صداوسیما شکایتی در شورای رقابت مطرح می‌کند. شورای رقابت در تاریخ ۱۳۹۵/۰۵/۳۱ به موضوع رسیدگی و رأی خود را در ۶ بند در صورتجلسه شماره ۲۵۳ اعلام می‌کند که ظاهراً بندهای ۲ تا ۵ به‌نفع صداوسیما بوده ولی صداوسیما نسبت به بندهای ۱ و ۶ این رأی در دیوان عدالت اداری شکایتی مطرح می‌کند. اساس شکایت صداوسیما این است که در بند ۱ رأی مذکور، شورای رقابت ایراد صداوسیما مبنی‌بر عدم صلاحیت شورا را رد می‌کند و به صلاحیت خود رأی می‌دهد و در بند ۶، مرکز ملی رقابت را مکلف کرده‌است تا با همکاری صداوسیما دستورالعمل تنظیم قیمت و شرایط دسترسی و شرایط قراردادی را مورد بازبینی قرار داده و ظرف ۳ ماه به‌منظور تصویب، به شورای رقابت ارائه دهد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

هیات تخصصی دیوان عدالت اداری پس از بررسی مستندات و مدارک موجود در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۱۵ طی دادنامه ۹۴۱ بدین نحو رأی خود را صادر می‌کند: «مطابق ماده ۴۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب سال ۱۳۸۷، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول مواد فصل نهم قانون ناظر برتسهیل رقابت و منع انحصار هستند. با توجه به اینکه صداوسیما در حکم موسسه دولتی است و با لحاظ مواد ۴۳ و ۹۲، مشمول احکام قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌باشد و باتوجه به اینکه در بند ۱۲ ماده ۱ این قانون انحصار تعریف شده و فعالیت سازمان صداوسیما در حوزه بازرگانی و پخش تبلیغات و آگهی‌های بازرگانی از مصادیق انحصار موضوع بند ۱۲ ماده ۱ تلقی می‌شود و مطابق بند ۵ ماده ۵۸ همان قانون، شورای رقابت وظیفه و اختیار تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هرمورد با رعایت مقررات مربوط را دارد و باعنایت به اینکه فعالیتهای بازرگانی و پخش آگهی در سازمان صداوسیما از مصادیق تبصره ۲ بند ج ماده ۳ قانون مذکور محسوب نمی‌شود، بندهای ۱ و ۶ صورتجلسه شورای رقابت با قانون به شرح پیش‌گفته مغایرت ندارد و تصویب آن‌ها در حدود اختیارات شورای رقابت قرار دارد و در نتیجه ابطال نشد».

رأی مذکور نشان می‌دهد هیات تخصصی به هیچ وجه، صداوسیما را صالح برای تنظیم‌گری نمی‌شناسد و اعطایشان سیاستگذاری و تنظیم‌گری برای آن، خلاف قوانین موضوعه جاری کشور است. حتی درخصوص رأی ۳۱۴۸ نیز به صداوسیما شأن سیاستگذاری و تنظیم‌گری نداده و صرفاً مصوبه مورد نزاع را ابطال نموده است و رأی ۳۱۴۸ برای صداوسیما صلاحیت ایجاد نمی‌کند. لذا صداوسیما نمی‌تواند به استناد رأی مذکور خود را صالح به این امر اعلام کند بلکه باید طبق اصل حاکمیت قانون بر اداره، به موازین قانونی استناد کند. چرا که سازمان‌های اداری و مقامات آن باید به ضابطه‌های قانونی احترام بگذارند و اعمال و تصمیمات خود را بر بنیاد موازین قانونی اتخاذ کنند ویا انجام دهند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۴۵).

نتیجه گیری

۱. صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران یک بنگاه اقتصادی و از مصادیق مالکیت عمومی بخش اقتصاد دولتی مندرج در اصل ۴۴ قانون اساسی ایران است و فعالیت این دستگاه، تصدی‌گری است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

لذا شأن حاکمیتی، سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری جهت سایر دستگاه‌ها و بخش‌ها را ندارد و نمی‌تواند به‌عنوان سیاستگزار و تنظیم‌گر نسبت به سایرین عمل کند و برای دیگر بازیگران عرصه اقتصاد، قاعده وضع کند که استدلال نویسندگان در مطالب پیش‌گفته به وضوح موید این دیدگاه است. لذا وضع مقررات و یا نظارت بر فعالیت‌های خاص (و در موضوع بحث تولیدات صوتی و تصویری) و به‌ویژه ارتباط حقوقی این دستگاه با سایر دستگاه‌ها و اشخاص باید از طرف مرجعی مافوق همه بازیگران اقتصادی یک حوزه، صورت گیرد. لذا ضرورت دارد نهادی مستقل و بالاتر از صداوسیما جهت تنظیم‌گری در حوزه تولیدات صوتی و تصویری اعم از فعالیت در فضای مجازی و یا واقعی ایجاد شود.

۲. آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت صداوسیما و عدم صلاحیت سایر دستگاه‌ها دارای استحکام حقوقی نیستند و با مبنای رأی هیات تخصصی دیوان در خصوص صلاحیت‌های تنظیم‌گری سایر نهادها و صداو سیما تعارض دارد.

۳. حوزه‌های خدمات محتوایی با وجود اینکه متولیانی مانند صداوسیما و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی داشته‌اند، به دلیل عدم انسجام این حوزه با سایر حوزه‌های فناوری اطلاعات و شورای رقابت و ایجاد برخی چالش‌ها و تعارضات مرتبط باعدم شفافیت در محدوده وظایف و اختیارات نهادها، هرگز موفق نبوده‌اند؛ بنابراین بهتر است با حرکت به سمت توسعه و گشوده شدن فضای مجازی کشور برروی خدمات و کاربردهای جدید، ویژگی‌های جدیدی بر این فضا حاکم گردد که لازم است علاوه بر حوزه ارتباطات، به حوزه‌های کاربردی و خدماتی این بخش نیز توجه شده و توسعه آن‌ها به‌صورت متوازن و هماهنگ انجام شود تا محدودیت‌ها در حداقل ممکن و به موجب قوانین جامع، روشن و عادلانه باشد.

۴. ویژگی‌های مهمی که باید در استقرار نظام تنظیم‌گری کشور مورد توجه قرارداد عبارتند از: همگرایی شبکه‌ها و خدمات، رقابت، بی‌طرفی و عدم تعصب به ورود فناوری‌های جدید است. لذا هرچه نهاد تنظیم‌گر، مستقل‌تر باشد به‌نحو بی‌طرف‌تری می‌تواند در فضای رقابت رسانه‌ای به تنظیم‌گری بپردازد که با توجه به معرفی ساترا به‌عنوان نهاد ارشد تنظیم‌گر دراین خصوص در قانون بودجه ۱۴۰۰، لازم است ضمن استقلال از صداوسیما و تنها در راستای سیاست‌های تخصصی شورای عالی فضای مجازی و با هماهنگی با شورای رقابت، به وظیفه خود بپردازد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

۵. نظام حقوقی رسانه کشور نیاز به یک نهاد مستقل تنظیم‌گر و ناظر دارد. لذا باید این نهاد ویژگی‌های یک تنظیم‌گر تمام عیار مستقل حقوقی را داشته باشد و از اختیارات کامل مقررات‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت برخوردار باشد و برتمام رسانه‌های موجود در کشور از جمله صداوسیما اشراف و نظارت کامل داشته باشد، این نهاد نباید زیر مجموعه‌ای از یک دستگاه ذینفع مانند صداوسیما باشد که با اعمال سلیقه، عملاً رقبای خود را از صحنه رقابت کمرنگ و حذف کند. بلکه باید با ایجاد فضای رقابت سالم بین رسانه‌ها، باعث رونق اقتصادی و نهادینه‌سازی فرهنگ عمومی کشور گردد.

۶. مسئله اصلی از جنبه حقوقی در وضعیت موجود، فقدان قانونی جامع، در حوزه تنظیم‌گری و نظارت بر تولید و پخش خدمات صوتی و تصویری است. بنابراین لازم است یک قانون جامع تخصصی، توسط مرجع صالح قانونگذار، تصویب گردد تا ضوابط مربوط فعالیت‌های هر بخش و دستگاه در این حوزه مشخص، تا همگان از آن تبعیت کنند. استناد به یک بند در تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه ۱۴۰۰، مشکلی را در این خصوص رفع نمی‌کند و چالش‌ها و محدودیت‌ها کماکان باقی می‌ماند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

فهرست منابع

۱- فارسی

الف: کتب

آقایی طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۳۹۸). حقوق اداری (۱)، چ دوم، تهران: سهامی انتشار.
امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸). حقوق اداری، چ نهم، ج ۱، تهران: میزان.
انصاری، باقر (۱۳۹۶). حقوق رسانه، چ نهم، تهران: سمت.
بلماز، جنیل آیرین و اوربک، وین (۱۳۹۶). اصول اساسی حقوق رسانه‌ها، ترجمه هدی غفاری، چ اول، تهران: مجد.
دوریو، امانوئل (۱۳۹۳). حقوق رسانه‌ها، ترجمه مجید ادیب، چ او، تهران: میزان.
ساروخانی، باقر (۱۳۹۱). جامعه شناسی نوین ارتباطات، چ اول، تهران: اطلاعات.
صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴). جلد سوم، نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، چاپ اول.
عباسی، ابراهیم (۱۳۹۵). بودجه ریزی نوین در ایران، چ هفتم، تهران: سمت.
قاجارقیونلو، سیامک (۱۳۹۱). مقدمه حقوق سایبر، تهران، نشرمیزان، چاپ اول.
کاتوزیان، ناصر؛ ایزانلو، محسن؛ جنیدی، لعیا؛ جعفری تبار، حسن؛ رحیمی، حبیب؛ غمامی، مجید (۱۳۸۲). آزادی اندیشه و بیان، چ اول، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی تهران.
کری، پیتر و ساندرز، جو (۱۳۸۶). حقوق رسانه، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، چ اول، تهران: میزان.
مجموعه نظرات شورای نگهبان، تفسیری ومشورتی درخصوص اصول قانون اساسی (۱۳۸۱). نشرمرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ دوم، ویرایش اول.
هادوین، سارا و بلوی، دانکن (۱۳۹۶). حقوق و رسانه، ترجمه هدی غفاری، چ اول، تهران: خرسندی.
هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول و مبانی کلی نظام، ج ۱، چ چهارم، تهران: میزان.
هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، ج ۲، چ هفتم، تهران: میزان.

ب: مقالات

احمدی، سیدمحمدصادق؛ ناصری، علیرضا؛ قاسم آبادی، مرتضی (۱۳۹۵). «بررسی تطبیقی محدودیتهای آزادی بیان در تلویزیون ...»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره هجدهم، ش ۵۲. ص ۱۷۷-۱۵۳.
اسماعیلیان، ملیحه و ناظمی، امیر (۱۳۹۷). «ارائه الگویی برای نهاد تنظیم گر رسانه‌های نوین صوتی-تصویری»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی، دوره ۸، ش ۲۶، صص ۱۳۶-۱۱۹.
خاندوزی، احسان (۱۳۸۹). «الزامات دولت تنظیم‌گری دراقتصاد ایران»، نشریه مجلس و راهبرد، ش ۶۴، صص ۸۰-۴۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]

رحیمیان، امیرحسین (۱۳۹۶). «لزوم توجه واقدام به موقع بررسی اجمالی برخی کاستی‌ها در فضایIPTV ها و VOD ها»، مجله حکمتانه، سال دوم، ش ۱۲، صص ۳۳ تا ۳۵.

رستمی، ولی و برزگرخسروی، محمد (۱۳۹۳). «ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)»، نشریه پژوهش‌های حقوق اسلامی، ش ۴۰، صص ۱۰۰-۷۷.

طحان نظیف، هادی و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بازنگری غیررسمی قانون اساسی...»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۵، ش ۱۵، صص ۷۸-۵۵.

فخربناب، حسین (۱۳۸۱)، «نقدی بر تفسیر شورای نگهبان از اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی»، نشر دانشکده علوم انسانی دانشگاه تبریز، ش ۱ و ۲. ص ۱۱۷-۸۹.

کاشانی، سیدمحمود (۱۳۹۰). «بررسی حدود اختیارات قانونگذاری مجلس با تاکید بر بودجه سال ۱۳۸۹»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۹۰۸.

معتمدنژاد، رؤیا (۱۳۹۷). «وظایف دولت‌ها در عرصه تکنولوژی‌های دیجیتال»، نشریه علوم خبری، ش ۲۸، ص ۹-۳۶

هریسی‌نژاد، کمال‌الدین؛ انصاری پور، مریم (۱۳۹۳)، «تحلیل موضع نظام حقوقی ایران در قبال رادیو و تلویزیون خصوصی و ...»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، تابستان، دوره ۴۴، ش ۲، ص ۲۹۱-۲۷۵.

یاوری، اسدالله (۱۳۹۳). «درآمدی برمفهوم تنظیم‌گری حقوقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، ش ۲، صص ۶۲۹-۶۴۷

ج: وب سایت

الهام، غلامحسین (۱۳۹۰). «یادداشت منتشره در تارنمای رجانیوز»، مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۲۰ کدخبر ۸۳۷۷۳، قابل رویت در: http://rajanews.com/detail.asp?id=83773

28. https://satra.ir/fa/category

29. https://farhang.gov.ir/fa/news/print/540721

۲. لاتین

30. Strangelove, Michael(2015). Post TV: Piracy, Cord-cutting and Future of television. University of Toronto Press.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.30.31]