

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر»

در فضای مجازی؛ فصل‌های (۱) و (۲)»



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۱۵

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۴۰

**عنوان گزارش:** اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی؛ فصل‌های (۱) و (۲)»

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی)

تهیه و تدوین: عبدالرحیم قاسمی نژاد

همکار: سینا شامخ

ناظران علمی: موسی بیات، سیدعلی محسنیان

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: امین پژمان (دفتر مطالعات حقوقی)، اکبر زین‌العابدین (دفتر مطالعات اجتماعی)، حسین جمور (دفتر مطالعات مدیریت)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز (به ترتیب حروف الفبا): محمدحسن خلعتبری (معاون تنظیم بازار و توسعه کسب‌وکار ساترا)، قاسم خورشیدی (دستیار ویژه وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی)، مهران دهنمکی (دبیر مجمع رستا)، علی سعد (پژوهشگر حکمرانی رسانه)، محمدمهدی عسگرپور (دبیر انجمن صنفی شرکت‌های نمایش ویدئوی برخط)، رضا عموزادی (دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی)، محمدصادق نصراللهی (عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع))

صفحه آرا: سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی: اکرم وحدانی فر

واژه‌های کلیدی:

۱. صوت و تصویر فراگیر
۲. فضای مجازی
۳. تنظیم‌گری
۴. رسانه
۵. تخلفات



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۱۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	۱. مقدمه.....
۴	۲. ارزیابی کلیات طرح.....
۵	۳. ارزیابی جزئیات طرح.....
۵	۳-۱. عنوان.....
۵	۳-۲. مقدمه (دلایل توجیهی).....
۶	۳-۳. فصل اول: تعاریف.....
۱۸	۴. جمع‌بندی.....
۱۹	منابع و مآخذ.....





## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر

### در فضای مجازی؛ فصل‌های (۱) و (۲)»

#### چکیده

طرح «حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی»، با هدف سامان‌دهی حقوقی و نهادی فعالیت ارائه‌دهندگان خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و در پاسخ به تحولات زیست‌بوم رسانه‌ای کشور در مجلس دوازدهم اعلام وصول شده است. با وجود گسترش این خدمات طی بیش از یک دهه گذشته، فقدان قانونی جامع و منسجم، بروز ابهام‌های مفهومی، تعارض صلاحیت تنظیم‌گران، ابهام در مصادیق تخلفات مشمول ضمانت اجرا، ضعف امنیت حقوقی فعالان و ضعف در حمایت از حقوق کاربران و تولیدکنندگان را در پی داشته است. طرح حاضر که با اتکا به قوانین و سیاست‌های کلان فرهنگی کشور، از جمله بند «پ» ماده (۷۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و با هدف ایجاد چارچوبی قانونی برای تنظیم‌گری، حمایت و رسیدگی به تخلفات در این حوزه تهیه شده است، در محورهایی چون تبیین اصول و الزامات رعایت حقوق کاربران توسط ارائه‌دهندگان خدمات، تکلیف تنظیم‌گران به حمایت هدفمند از سکوهای فعال در زیست‌بوم صوت و تصویر فراگیر مبتنی بر شاخص‌های فرهنگی و ارزش‌محور، پیش‌بینی حمایت‌های مالی و فنی برای تقویت ظرفیت تولید و توسعه محتوای داخلی و احصای تخلفات و تنبیهات، نقاط قوتی دارد. با این حال، تحقق کامل اهداف طرح مستلزم اصلاح و تکمیل فصول پایه‌ای آن از حیث دقت مفهومی، تعیین دقیق قلمرو مشمول، تقویت حقوق کاربران با درج ضوابط و استانداردهای دقیق در متن قانون، رعایت سلسله‌مراتب مقرر گذاری از طریق تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون از سوی هیئت وزیران، مشروط‌سازی حمایت‌ها به سازوکارهای شفاف، منصفانه و قابل اعتراض و پیشنهاد تشکیل شورایی چندذی‌نفعه برای تشخیص حرفه‌ای و منصفانه این حمایت‌هاست. از این رو ضمن موافقت با کلیات طرح حاضر، تأکید می‌شود که اصلاح و تکمیل آن در موارد فوق شرط لازم برای شکل‌گیری قواعدی منصفانه و اثربخش در این حوزه است.

#### خلاصه مدیریتی

#### مسئله اصلی

طرح «حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» با شماره ثبت ۳۴۰، در پاسخ به تحولات بنیادین زیست‌بوم رسانه‌ای کشور و گسترش نقش سکوهای صوت و تصویر فراگیر در عرصه‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. با وجود گذشت بیش از یک دهه از فعالیت

گسترده این سکوها و اتخاذ تصمیمات متعدد تنظیمگرانه، فقدان قانونی اثربخش، شفاف و منسجم، موجب شکل‌گیری چالش‌های مفهومی، تعارض صلاحیت‌ها، ناهماهنگی نهادی، ابهام در مصادیق تخلفات مشمول ضمانت اجرا و سردرگمی بازیگران اصلی این حوزه شامل کاربران، تولیدکنندگان محتوا، سکوها و نهادهای حاکمیتی شده است. پیامدهای این وضعیت را می‌توان در ضعف امنیت حقوقی، نقض حقوق کاربران، ناکارآمدی حمایت‌ها و نبود سازوکار پیش‌بینی‌پذیر برای رسیدگی به تخلفات مشاهده کرد.

همچنین مبنای قانونی این طرح در قوانین و سیاست‌های کلان فرهنگی را می‌توان در مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت یافت. در بند «پ» ماده (۷۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، که با هدف «حمایت از فرهنگ و ارزش‌های اسلامی- ایرانی» و «توسعه حکمرانی رسانه‌ای» تصویب شده است، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف شده‌اند که «با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار نسبت به تهیه جدول تخلفات مالی نحوه حمایت و رسیدگی به تخلفات اشخاص در موارد فوق اقدام قانونی لازم را به عمل آورند». همچنین ماده‌واحد شورای عالی انقلاب فرهنگی تحت عنوان «مصوبه تعیین الزامات سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فراگیر مورخ ۱۴۰۲»، نیز به‌عنوان مصوبه‌ای بالادستی حکایت از تعریف حدود وظایف، تنظیمگری، صدور مجوز، نظارت و تقسیم کار میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیما دارد. از آنجاکه تحقق اهداف طرح به‌طور مستقیم وابسته به کیفیت تقنین در فصول پایه‌ای آن است، گزارش کارشناسی حاضر با تمرکز بر فصل اول (تعاریف) و فصل دوم (تکالیف، مسئولیت‌ها)، این فصل‌ها را به‌عنوان زیربنای تعیین قلمرو شمول قانون و نظام پاسخ‌گویی تابعان آن بررسی کرده است.

### نقاط قوت و ضعف طرح

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که طرح حاضر در برخی محورهای اساسی، از جمله تبیین اصول و الزامات رعایت حقوق کاربران توسط ارائه‌دهندگان خدمات، تکلیف تنظیمگران به حمایت هدفمند از سکوهایی فعال در زیست‌بوم صوت و تصویر فراگیر مبتنی بر شاخص‌های فرهنگی و ارزش‌محور، پیش‌بینی حمایت‌های مالی و فنی برای تقویت ظرفیت تولید و توسعه محتوای داخلی و احصای تخلفات و تنبیهات، واجد نقاط قوت است. با این حال، تحقق کامل اهداف طرح و افزایش کارآمدی آن، مستلزم اصلاح و تکمیل فصل‌های اول و دوم از حیث استحکام ادبیات حقوقی، شفافیت و دقت مفهومی، تعیین دقیق قلمرو شمول قانون، ارتقای قابلیت اجرا و تقویت انسجام نهادی است؛ امری که می‌تواند ضمن حفظ رویکردهای مثبت طرح، از بروز ابهام و چالش در مرحله اجرا پیشگیری کند. از این رو ضمن موافقت با کلیات طرح، ملاحظات اصلاحی و تکمیلی ذیل پیشنهادها آمده است.

### پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

۱. گزارش حاضر بر ضرورت اتخاذ رویکردی هدفمند در تعریف مفاهیم تأکید دارد؛ به‌گونه‌ای که تعاریف نه بیش از حد موسع و نه تقلیل‌گرایانه باشند، بلکه متناسب با مراد قانونگذار و قلمرو طرح، همراه با ذکر مصادیق روشن ارائه شوند.



در همین راستا، پیشنهاد شده است به جای استفاده عام و موسع از مفهوم «رسانه»، از اصطلاح دقیق‌تر «ارائه‌دهنده خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» استفاده شود و حد نصاب شمول درگاه‌های نشر به‌طور صریح در متن قانون تعیین شود تا از تسری غیرمنطقی قانون به کاربران عادی جلوگیری شود. همچنین در خصوص مفاهیمی نظیر «ناشرمحور»، «کاربرمحور» و «مجوز» پیشنهاد اصلاحی ارائه، و تعریف مفهوم «درگاه نشر» و «برنامه شبه‌رادیو-تلویزیونی» و «انجمن صنفی» به‌عنوان پیشنهاد الحاقی افزوده شده است.

۲. گزارش با تأکید بر نقش شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان مرجع سیاستگذار و حل اختلاف نهادی، پیشنهاد می‌کند تقسیم کار نهادی در حوزه صوت و تصویر فراگیر، به مصوبات این شورا ارجاع داده و از درج عین مصوبات متغیر در متن قانون پرهیز شود.

۳. در حوزه مقرررگذاری، به کارگیری عبارات مبهم نظیر «نظر تنظیم‌گر مربوطه» یا «دستورالعمل‌های تنظیم‌گر» بدون تعیین مرجع تصویب و چارچوب حقوقی آسیب‌زاست و به تغییرات غیرقابل پیش‌بینی در حقوق و تکالیف رسانه‌ها منجر می‌شود. پیشنهاد اصلی، الزام به تدوین آیین‌نامه اجرایی شفاف ازسوی تنظیم‌گر مربوطه و تصویب آن ازسوی هیئت وزیران مطابق اصل (۱۳۸) قانون اساسی است تا ثبات، شفافیت و هماهنگی نظام مقرراتی تضمین شود.

۴. در حوزه حقوق کاربران، اگرچه طرح به موضوعاتی مهم همچون حفاظت از کودکان برخط و امنیت داده‌های شخصی کاربران اشاره کرده، در بسیاری موارد به ارجاعات کلی و تکراری به سایر قوانین بسنده و از ارائه ضوابط دقیق خودداری شده است. تقویت حقوق کاربران مستلزم درج قواعد روشن، قابل اجرا و متناسب با ماهیت خدمات صوت و تصویر فراگیر در متن قانون است تا از تبدیل این حقوق به احکام صرفاً اعلامی جلوگیری شود. به این منظور، پیشنهادهای مشخصی به‌منظور الحاق به ماده (۶) ارائه شده است.

۵. در خصوص ماده (۷) به‌منظور ایجاد شفافیت، پاسخ‌گویی، بی‌طرفی، استقلال و پیشگیری از تعارض منافع پیشنهاد ایجاد سازوکاری شورایی و چندذی‌نفعه برای تشخیص مصادیق حمایت و تخصیص آنها، همراه با امکان اعتراض‌پذیری، ارائه شده است که می‌تواند به کاهش شائبه اعمال سلیقه و افزایش اعتماد عمومی به نظام حمایتی منجر شود.

## ۱. مقدمه

طرح «حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی»، با امضای ۴۷ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با شماره ثبت ۳۴۰ در مجلس دوازدهم اعلام وصول شده است. مبنای قانونی این طرح را می‌توان در قوانین و سیاست‌های کلان فرهنگی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت یافت. در بند «پ» ماده (۷۷) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) [۱] که با هدف «حمایت از فرهنگ و ارزش‌های اسلامی-ایرانی» و «توسعه حکمرانی رسانه‌ای» تصویب شده است، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف شده‌اند: «با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار نسبت به تهیه جدول تخلفات مالی نحوه حمایت و رسیدگی به تخلفات اشخاص در موارد فوق اقدام قانونی لازم را به عمل آورند». همچنین ماده‌واحد شورای عالی انقلاب فرهنگی تحت عنوان [مصوبه تعیین الزامات سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر](#)

**فراگیر** مورخ ۱۴۰۲ [۲] نیز به‌عنوان یک مصوبه بالادستی حکایت از تعریف حدود وظایف، تنظیم‌گری، صدور مجوز، نظارت و تقسیم کار میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیما دارد. گزارش حاضر فصل اول (تعاریف) و فصل دوم (تکالیف و مسئولیت‌ها) طرح را بررسی کارشناسی کرده است. بدیهی است، این دو مبحث نقش بنیادین در تعیین قلمرو شمول قانون و تعیین گستره دامنه پاسخ‌گویی تابعان این قانون خواهد داشت. مواردی که در قاعده‌گذاری و اجرای مؤثر سایر احکام قانونی (از جمله حمایت‌ها، تخلفات و تنبیهات) اثرگذار و تعیین‌کننده خواهد بود.

## ۲. ارزیابی کلیات طرح

هدف اصلی طرح حاضر، رفع خلأهای قانونی موجود در حوزه صدور مجوز، نظارت و حمایت از سکوه‌های ارائه‌دهنده خدمات صوتی و تصویری و نیز پیش‌بینی سازوکاری مشخص برای رسیدگی به تخلفات رسانه‌های فعال در این حوزه عنوان شده است. باتوجه‌به تغییر الگوی مصرف رسانه‌ای و گسترش سکوه‌های صوت و تصویر فراگیر در عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، همچنین بروز برخی چالش‌ها از جمله نقض حقوق کاربران، انتشار محتوای چالش‌برانگیز و اختلافات میان ذی‌نفعان، به ضرورت تدوین چارچوبی قانونی و منسجم برای این حوزه در تدوین طرح پرداخته شده است.

ازسوی دیگر، اگرچه حدود یک دهه از فعالیت گسترده خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و اتخاذ برخی تدابیر و تصمیمات در حوزه تنظیم‌گری این رسانه‌ها می‌گذرد، بررسی عملکرد سال‌های گذشته حاکی از آن است که وضعیت موجود برای هیچ‌یک از بازیگران اصلی این حوزه، اعم از کاربران، سکوها و نهادهای حاکمیتی، چندان مطلوب نیست. درنتیجه، تعدد نهادهای دارای نقش در حوزه نظارت بر رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر و وجود برخی ابهامات در حدود وظایف و اختیارات آنها، نوعی سردرگمی در سیاستگذاری و اجرا را در این عرصه رقم زده است.

در همین چارچوب، ورود مجلس شورای اسلامی به موضوع، و تلاش برای قانونگذاری در مقطع کنونی، از منظر سامان‌دهی وضعیت موجود، مثبت ارزیابی می‌شود؛ به‌ویژه آنکه طی سال‌های گذشته، سیاست‌های فرهنگی، از جمله مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص تعیین الزامات سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فراگیر، قانونگذار را به ورود جدی‌تر در این زمینه رهنمون ساخته‌اند. در این طرح تلاش شده است با پیش‌بینی سازوکارهای مشخص‌تر، تا حدی به این وضعیت سامان داده شود.

همچنین باتوجه‌به نقش اقتصادی روبه‌گسترش این سکوها در فضای رسانه‌ای و رقومی (دیجیتال) کشور، به موضوع حمایت از فعالان این حوزه، به‌ویژه تولیدکنندگان محتوا، به‌عنوان یکی از محورهای طرح توجه شده است که می‌تواند در صورت اجرای صحیح، بر وضعیت بازار محتوای داخلی مؤثر باشد. در مجموع، کلیات طرح ناظر بر ایجاد تعادلی میان حمایت و نظارت بر فعالیت سکوه‌های صوت و تصویر فراگیر است. میزان تحقق این اهداف، تا حد زیادی به نحوه تدوین تعاریف، شفافیت در تقسیم وظایف نهادی و پیش‌بینی ضمانت اجراهای متناسب در مراحل بعدی بررسی و تصویب طرح بستگی خواهد داشت.



### ۳. ارزیابی جزئیات طرح

#### ۳-۱. عنوان

«حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی»

#### نظر کارشناسی

مطابق ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی [۳]، طرح‌ها باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و مواد طرح با اصل موضوع و عنوان طرح تناسب لازم داشته باشد. عنوان طرح حاضر ساختاری ناهمگون دارد؛ به این معنا که مشخص نیست مفهوم «حمایت» به چه چیزی تعلق می‌گیرد؟ به «حوزه»؟ یا «تخلفات»؟ این پیوند ضعیف است. بنابراین نظر به ایراد ادبی مذکور، پیشنهاد می‌شود که عنوان این‌گونه اصلاح شود تا هر دو مبحث «حمایت» و «رسیدگی به تخلفات» پیوند درستی در عنوان داشته باشند: «حمایت از حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و رسیدگی به تخلفات آنها».

#### ۳-۲. مقدمه (دلایل توجیهی)

با استناد به بند «پ» ماده (۷۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳ و ماده واحده تعیین الزامات سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فراگیر مصوب جلسه ۸۸۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، قانون حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

#### نظر کارشناسی

اشکالات و کاستی‌های متعددی بر مقدمه طرح مترتب است: نخست آنکه این مقدمه فاقد دلایل توجیهی درمورد اهداف و ضرورت مداخله قانونگذار در مسئله صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی در شرایط کنونی و مقطع حاضر است و فقط به ذکر مستندات قانونی اکتفا کرده است. به بیان دیگر، متن مقدمه فقط جنبه توصیفی دارد، نه تحلیلی و توجیهی. همچنین در آن اشاره‌ای به پیامدهای عدم قانونگذاری در این حوزه نشده است؛ حال آنکه شایسته است مقدمه تبیین کند که خلأهای قانونی، پراکندگی وظایف و نبود چارچوبی روشن چه تأثیرات نامطلوبی بر کاربران، سکوها، تولیدکنندگان محتوا و نهادهای تنظیم‌گر گذاشته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود متن مقدمه با در نظر گرفتن محورهای یادشده اصلاح و تکمیل شود.

#### متن پیشنهادی

با گسترش روزافزون خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و گذشت بیش از یک دهه از فعالیت این حوزه، نقش رسانه‌های نوین در شکل‌دهی به الگوهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جامعه به‌طور چشمگیری افزایش یافته است. در این مدت، به‌رغم اتخاذ تدابیر متعدد تنظیم‌گری توسط نهادهای مختلف و نیز صدور سیاست‌های فرهنگی همچون «مصوبه سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، همچنان شاهد ابهام، پراکندگی مسئولیت‌ها و نبود یک چارچوب قانونی شفاف و کارآمد هستیم؛ به‌گونه‌ای که کاربران،

تولیدکنندگان محتوا، سکوه‌های ارائه‌دهنده خدمات و حتی دستگاه‌های حاکمیتی با سردرگمی و تفسیرهای متعدد مواجه‌اند.

فقدان یک قانون مشخص در این حوزه موجب شده است که تصمیمات اجرایی و نظارتی موجود، کفایت لازم را نداشته باشد و پیامدهایی همچون نقض حقوق کاربران، تضییع حقوق تولیدکنندگان محتوا، ناهماهنگی میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و نبود سازوکار مؤثر برای رسیدگی به تخلفات بروز یابد. از سوی دیگر، تحولات سریع فناوری و ماهیت پویای رسانه‌های نوین، اقتضا می‌کند که چارچوب قانونی روشن و منعطفی برای حمایت و نظارت ایجاد شود تا از یک سو حقوق عامه و مصالح فرهنگی کشور حفظ گردد و از سوی دیگر، زمینه توسعه کسب‌وکارهای سالم و خلاقانه در این عرصه تسهیل شود.

باتوجه به این شرایط و نظر به اینکه قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بر سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فراگیر تأکید کرده‌اند، ضرورت ورود قانونگذار برای رفع خلأهای موجود و ایجاد سازوکار قانونی واحد و شفاف انکارناپذیر است. طرح حاضر با هدف تعیین حدود مسئولیت‌ها، تسهیل فرایندهای فعالیت رسانه‌ها، حمایت از تولید و توزیع محتوای قانونی، ایجاد ضمانت‌های لازم برای حفظ حقوق کاربران و نیز طراحی نظام رسیدگی منسجم به تخلفات در حوزه صوت و تصویر فراگیر تدوین شده است. این قانون می‌کوشد ضمن بهره‌گیری از سیاست‌های کلان فرهنگی کشور، از تکرار تصمیمات پراکنده جلوگیری کند، انسجام تنظیم‌گری رسانه‌ای را افزایش دهد و محیطی قابل پیش‌بینی برای بازیگران این حوزه فراهم آورد تا توسعه مسئولانه و قانونمند رسانه‌های نوین در کشور تضمین شود.

### ۳-۳. فصل اول: تعاریف

ماده (۱): اختصارات و اصطلاحات به‌کاررفته در این قانون در معانی مشروح ذیل است:

۱. سازمان: سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران؛
۲. وزارت: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛
۳. رسانه: سکو یا درگاه و نظیر آنها برای نشر محتوا یا ارائه خدمت در حیطه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی اعم از ناشرمحور و کاربرمحور؛
۴. کاربرمحور: رسانه‌ای که کاربران می‌توانند در آن محتوا بارگذاری کنند؛
۵. ناشرمحور: رسانه‌ای که تولید، انتخاب، سازمان‌دهی یا انتشار محتوا در آن با مسئولیت و مدیریت مالک رسانه انجام می‌شود؛
۶. تنظیم‌گری: اتخاذ هرگونه تصمیم و اقدام حاکمیتی در حوزه صوت و تصویر فراگیر با هدف تأمین منافع و مصالح عمومی و پایداری صنعت، از طریق مواردی نظیر تسهیل، توسعه، مقررات‌گذاری و سامان‌دهی فعالیت‌ها و خدمات و همچنین نظارت بر حسن انجام تکالیف و تعهدات؛
۷. تنظیم‌گر: وزارت و سازمان در این قانون هستند؛
۸. مالک رسانه: شخصی که پس از احراز صلاحیت‌های قانونی، مجوز فعالیت به نام وی ثبت می‌شود؛
۹. مجوز: پروانه‌ای است که تنظیم‌گر برای تأسیس رسانه با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، فعالیت، تولید و انتشار محتوا در فضای مجازی صادر می‌کند؛
۱۰. کاربر: استفاده‌کننده از خدمات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی برای عرضه یا دریافت محتوا.



## نظر کارشناسی

### ماده (۱)

• مطابق بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، مصوب ۱۳۹۸/۰۸/۰۲ [۴]، «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» از ضروریات اقدامات تقنینی مجلس شورای اسلامی است. افزون بر این، در حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی، این امر اهمیت دوچندان دارد؛ چراکه ابهامات و مناقشات مفهومی در این حوزه، باعث ایجاد مناقشات نهادی و ساختاری شده و تعارضات بر سر مفاهیم و اصطلاحات این حوزه یکی از مهم‌ترین بخش‌های تاریخچه تنظیم‌گری آن در کشور بوده است. علت این ابهام را می‌توان نوظهور بودن و ابهام ذاتی برخی از این اصطلاحات دانست. بنابراین، این فصل از طرح اهمیت ویژه‌ای دارد و چگونگی انجام تعاریف، تأثیرات بسیاری بر بخش‌های بعدی به‌ویژه فصل دوم (تکالیف و مسئولیت‌ها) خواهد داشت.

### بند «۳»

• تعریف مفهوم «رسانه» به‌صورت عام و گسترده نوشته شده است؛ حال آنکه این قانون همه ابعاد رسانه را دربرنمی‌گیرد. عبارت «سکو یا درگاه و نظیر آنها» به‌سبب گستردگی و مشخص نبودن دایره شمول، از دقت لازم برخوردار نیست. این گستردگی منجر به ابهام در تفسیر آن خواهد شد. پیشنهاد می‌شود اصطلاح «ارائه‌دهنده صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» همراه با تعریف دقیق و مرزبندی شده جایگزین «رسانه» شود. افزون بر این، اگرچه درگاه‌های نشر نیز، که خدمات صوتی و ویدئویی ارائه می‌دهند، در صورتی که به حد نصابی از دنبال‌کنندگان برسند می‌توانند موضوع این قانون قرار گیرند، ضروری است که این حد نصاب به‌صورت دقیق مشخص شود؛ چراکه «درگاه» می‌تواند به صفحات کاربران عادی در سکوه‌های اشتراک ویدئو یا حتی پیام‌رسان‌ها و شبکه‌های اجتماعی نیز اطلاق، و موجب تداخل وظایف تنظیمگران بخشی شود.

همچنین از آنجاکه اصطلاح «صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» فاقد معادل شفاف و علمی در ادبیات رسانه‌های جدید است، لازم است که به‌طور مستقل تعریف شود تا دامنه شمول آن روشن گردد. این واژه برخلاف بسیاری از اصطلاحات فنی رسانه‌ای، معادل دقیقی در ادبیات بین‌المللی ندارد و بیشتر مفهومی بومی‌سازی شده یا حتی ابداع شده در داخل کشور است. با توجه به ضرورت تعیین حدود و ثغور مفهوم مذکور، قانونگذار با سه رویکرد قابل اتخاذ مواجه است: رویکرد نخست تعریف ماهوی (ذاتی) مفهوم است. در این شیوه تلاش می‌شود تعریف جامع و مانعی از مفهوم «صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» ارائه شود. تجربه سیاستگذاری یک دهه گذشته نشان داده است که این رویکرد به‌دلیل ماهیت مبهم و ابداعی این مفهوم در حقوق داخلی، نه‌فقط منجر به ایجاد اجماع نشده، بلکه بر اختلافات تفسیری و تعارضات مفهومی نیز افزوده است. از این‌رو استمرار این روش فاقد کارآمدی لازم است. در رویکرد دوم که تعریف صرفاً مصداقی است، به‌جای ارائه تعریف ماهوی، فقط رسانه‌ها و خدماتی که تحت شمول این عنوان قرار می‌گیرند احصا می‌شوند. با وجود کاهش برخی ابهامات، این شیوه به‌دلیل تقلیل‌گرایی و نیز با لحاظ کاربرد گسترده و تکرار مفهوم مزبور در عنوان و مواد طرح، قادر به رفع ابهام موجود به‌صورت رضایت‌بخش نیست. راهکار سوم اتخاذ رویکرد بینابینی و تعریف محدود و هدف‌مند همراه با ذکر مصادیق است؛ به‌این‌گونه که تعریف ارائه شده فقط در حدود

مراد قانونگذار و متناسب با قلمرو طرح باشد و هم‌زمان، مصادیق مشمول نیز به‌طور دقیق ذکر گردد. این روش ضمن کاهش ابهام مفهومی، امکان تعیین شفاف موارد شمول قانون را فراهم می‌کند و از منظر تقنینی، مناسب‌ترین رویکرد است. بنابراین پیشنهاد مشخص عبارت است از:

رسانه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی: سکو یا درگاه نشری است با قابلیت انتشار انواع محتوای صوتی و تصویری در بستر فضای مجازی که قابلیت دریافت توسط عموم مردم از طریق همه ابزارها را داشته باشند؛ شامل خدمت نمایش صوتی و تصویری برخط مبتنی بر درخواست (ناشرمحور) و خدمت اشتراک صوت و تصویر برخط (کاربرمحور).

#### بند «۴»

• در سکوه‌های ارائه‌دهنده خدمت اشتراک‌گذاری صوت و تصویر (VSP/ASP)، (موسوم به «کاربرمحور» در اسناد و مصوبات داخلی)، سکوی ارائه‌دهنده صرفاً زیرساختی برای انتشار محتوای کاربران فراهم می‌کند و خود تولیدکننده محتوا نیست. نقش اصلی برعهده کاربران است، اما سکو نیز مسئولیت مشروطی دارد؛ از جمله اخذ مجوز ارائه خدمت، پیش‌بینی سازوکار حذف خودکار محتوای مجرمانه، و امکان گزارش‌دهی و برخورد با محتوای متخلفانه. از این‌رو پیشنهاد می‌شود تعریف ذیل به‌سبب دقت و جامعیت، جایگزین تعریف موجود شود: «سکوی ارائه‌دهنده خدمت اشتراک‌گذاری صوت و تصویر برخط: سکویی است که از طریق بسترهای برخط، زیرساخت لازم را برای انتشار، اشتراک‌گذاری و دسترسی به محتوای صوتی یا تصویری تولید شده توسط کاربران فراهم می‌سازد و در آن، نقش تولید و انتشار محتوا برعهده کاربران است».

#### بندهای «۶» و «۷»

• چارچوب ارائه شده برای امر «تنظیم‌گری» و استفاده از عبارت «هرگونه تصمیم و اقدام حاکمیتی»، بسیار گسترده است و با چارچوب قانون اساسی، از جمله اصول مربوط به استقلال قوا، سازگاری ندارد. همچنین به‌طور کلی، نظام تنظیم‌گری دربردارنده اقتضائات و مجموعه صلاحیت‌های گسترده‌ای است که باید با منظومه قانون اساسی کشور انطباق داده شود. بنابراین، نظر به ابهام در چیستی و چگونگی تنظیم‌گری در نظام حقوقی کشور، پیشنهاد می‌شود که بندهای «۶» و «۷» حذف شوند و به‌جای اصطلاح «تنظیم‌گر»، مفاهیم «وزارت» و «سازمان» - که در ماده (۱) طرح تعریف شده‌اند - به کار روند.

#### بند «۸»

• به‌منظور امکان ایجاد ابهام در عبارت «شخص»، پیشنهاد می‌شود این امر در متن تعریف «مالک»، به‌صراحت ذکر شود؛ به این صورت: «شخص حقیقی یا حقوقی که پس از احراز صلاحیت‌های قانونی، مجوز فعالیت به نام وی ثبت می‌شود».

#### بند «۹»

• به‌منظور تصریح شفاف به مجوزهای چهارگانه (شامل: ۱. مجوز تأسیس، ۲. مجوز طرح، ۳. مجوز تولید و ۴. مجوز انتشار)، پیشنهاد می‌شود که تقدم و تأخر متن تعریف «مجوز» این‌گونه اصلاح شود: «پروانه‌ای است که سازمان یا



وزارت با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، برای تأسیس سکو و تولید و انتشار محتوا در فضای مجازی صادر می‌کند».

• باتوجه به اینکه برخی مفاهیم و اصطلاحات کلیدی مانند «درگاه نشر»، «برنامه شبه‌رادیو-تلویزیونی» و «انجمن صنفی» در متن قانون بدون تعریف مشخص به کار رفته‌اند و قابلیت تفسیر متعدد دارند، پیشنهاد می‌شود این تعاریف به ماده (۱) الحاق شوند تا مرزها و مصادیقشان روشن شود. درخصوص «درگاه نشر»، در تعریف عبارت «رسانه» دایره شمول بسیار گسترده‌ای وجود دارد که نیازمند مرزبندی دقیق و متناسب با موضوع قانون است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود «درگاه نشر» به این صورت تعریف شود: «موجودیت‌های فضای مجازی اعم از پیام‌رسان (کانال)، صفحه، تارنما (وبسایت)، برنامه (اپلیکیشن) و هوشمند (ربات) است که در دسترس عموم قرار دارند و محتوای صوتی و تصویری در آنها منتشر یا بازنشر می‌شود و بیش از یک‌هزارم جمعیت کشور طبق آخرین سرشماری رسمی عضو آن هستند».

درمورد اصطلاح «انجمن صنفی» نیز در ماده (۱۲) طرح و متن اصلاحی پیشنهادی این گزارش برای ماده (۶)، هنگام طراحی اعضای هیئت بدوی و شورایی به‌منظور تشخیص مصادیق حمایت از فعالان این حوزه، یک عضو به «مجمع صنفی ذی‌ربط» اختصاص یافته است. باتوجه به چالش‌هایی که انجمن‌های صنفی این حوزه در حال حاضر دارند، پیشنهاد می‌شود اصطلاح «مجمع صنفی» مطابق ادبیات ماده (۱۳۱) [قانون کار](#)<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹ [۵]، به «انجمن صنفی» تغییر یابد و به‌صورت دقیق تعریف شود تا در مرحله اجرا موجب اختلاف‌نظر و تفسیرهای متعدد نشود. تعریف پیشنهادی برای انجمن صنفی این است: «نهادی مردم‌بنیاد است که به‌موجب ماده (۱۳۱) قانون کار و به‌منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی، بهبود محیط کسب و کار حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و حمایت از حقوق فعالان آن تشکیل شده است». همچنین اصطلاح «برنامه شبه‌رادیو-تلویزیونی» به‌دلیل ترجمه‌ای بودن و فقدان تعریف در اسناد سیاستی داخلی، امکان برداشت و تفسیر متفاوت دارد؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود این اصطلاح نیز به این صورت تعریف گردد: «به محتواهای صوتی و تصویری اطلاق می‌شود که با ساختار حرفه‌ای رسانه‌ای، به‌صورت زنده یا زمان‌بندی شده، برای عموم مخاطبان و از طریق اینترنت پخش می‌شوند، بدون آنکه از بستر سنتی رادیو یا تلویزیون استفاده کنند».

## متن پیشنهادی

«ماده (۱): اختصارات و اصطلاحات به‌کاررفته در این قانون در معانی مشروح ذیل است:

۱. سازمان: سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران؛

۲. وزارت: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛

۳. ارائه‌دهنده خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی: سکو یا درگاه نشری است با قابلیت انتشار انواع محتوای صوتی و تصویری در بستر فضای مجازی که قابلیت دریافت توسط عموم مردم از طریق همه ابزارها را داشته

۱. ماده (۱۲۱) قانون کار: در اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان یک حرفه یا صنعت می‌توانند مبادرت به تشکیل انجمن‌های صنفی نمایند.

باشند؛ شامل خدمت نمایش صوتی و تصویری برخط مبتنی بر درخواست (ناشرمحور) و خدمت اشتراک صوت و تصویر برخط (کاربرمحور).

۴. **خدمت اشتراک‌گذاری صوت و تصویر برخط (کاربرمحور):** خدمتی است که از طریق بسترهای برخط، زیرساخت لازم را برای انتشار، اشتراک‌گذاری و دسترسی به محتوای صوتی یا تصویری تولید شده توسط کاربران فراهم می‌سازد و در آن، نقش تولید و انتشار محتوا برعهده کاربران است؛

۵. **خدمت نمایش صوتی و تصویری مبتنی بر درخواست (ناشرمحور):** خدمتی است که از طریق بسترهای برخط، امکان دسترسی انتخابی مخاطب به محتوای صوتی یا تصویری از پیش تولید شده را فراهم می‌سازد و در آن، سکوی ارائه‌دهنده نقش ناشر محتوا را ایفا می‌کند و مسئولیت تولید، انتشار و سردبیری آثار را برعهده دارد؛

(الحاقی) ۶. **درگاه نشر:** موجودیت فضای مجازی اعم از پیام‌راه (کانال)، صفحه، تارنما (وبسایت)، برنامه (اپلیکیشن) و هوشمان (ریات) که در دسترس عموم بوده و در آن محتوای صوتی و تصویری منتشر یا بازنشر می‌شود و بیش از یک‌هزارم جمعیت کشور براساس آخرین سرشماری رسمی کشور عضو دارد.

۷. **مالک سکوی ارائه‌دهنده خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی:** شخص حقیقی یا حقوقی که پس از احراز صلاحیت‌های قانونی، مجوز فعالیت به نام وی ثبت می‌شود؛

۸. **مجوز:** پروانه‌ای است که وزارت و سازمان با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، برای تأسیس سکو و تولید و انتشار محتوا در فضای مجازی صادر می‌کند؛

۹. **کاربر:** استفاده‌کننده از خدمات سکوی صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی برای عرضه یا دریافت محتوا؛

(الحاقی) ۱۰. **انجمن صنفی:** نهادی است مردم‌بنیاد که به موجب ماده (۱۳۱) قانون کار و به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود محیط کسب‌وکار حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و حمایت از حقوق فعالان آن تشکیل شده است.

(الحاقی) ۱۱. **برنامه شبه‌رادیو-تلویزیونی:** به محتواهای صوتی و تصویری اطلاق می‌شود که با ساختار حرفه‌ای رسانه‌ای، به صورت زنده یا زمان‌بندی شده، برای عموم مخاطبان و از طریق اینترنت پخش می‌شوند، بدون آنکه از بستر سنتی رادیو یا تلویزیون استفاده کنند».

#### ۳-۴. فصل دوم: تکالیف و مسئولیت‌ها

**ماده (۲):** مسئولیت تنظیم‌گری، صدور مجوز و نظارت بر خبرگزاری‌ها و رسانه‌ها، کتاب، تبلیغات، بازی‌های رایانه‌ای و امثال آن در حیطه صوت و تصویر فراگیر به‌عهده وزارت و مسئولیت تنظیم‌گری، صدور مجوز و نظارت بر رسانه‌های «کاربرمحور»، و «ناشرمحور» (VOD) و نیز شبکه نمایش خانگی، به‌ویژه تولید سریال‌ها و برنامه‌های تلویزیونی و امثال آن، همچنین صدور مجوز، نظارت و تنظیم مقررات تبلیغات و آگهی در حیطه صوت و تصویر فراگیر برعهده سازمان است.



## نظر کارشناسی

- در خصوص عنوان فصل، پیشنهاد می‌شود به منظور شمولیت مفاد بر حقوق متقابل تنظیم‌گران، سکوها و کاربران، مفهوم «حقوق»، جایگزین «تکالیف» گردد.

### ماده (۲)

- در حال حاضر، شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان سیاستگذار در حوزه صوت و تصویر فراگیر، نقش مرجعیت و امکان حل و فصل مناقشات میان نهادهای مختلف را برعهده دارد و می‌تواند به‌صورت پویا و روزآمد سیاستگذاری کند و تصمیمات و مصوبات خود را در این زمینه مورد اصلاح و بازنگری قرار دهد. بنابراین، بیان عین متن مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون بنا بر منطق امکان ایجاد تناقض میان متن قانون و تغییرات احتمالی مصوبه شورای عالی را در پی دارد. بنابراین پیشنهاد داده می‌شود متن ماده این‌گونه اصلاح گردد: «تقسیم کار و حدود وظایف وزارت و سازمان در خصوص مسئولیت تنظیم‌گری، صدور مجوز و نظارت بر حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی، برابر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت می‌گیرد».
- مفهوم «شبکه نمایش خانگی» نیاز به تعریف دقیق دارد؛ اگرچه باتوجه‌به اینکه عبارت رسانه‌های کاربرمحور و رسانه‌های ناشرمحور پیش از آن ذکر شده و تعاریف آنها نیز در فصل اول آورده شده است، اساساً استفاده از مفهوم «شبکه نمایش خانگی» زائد است.

### متن پیشنهادی

«ماده (۲): تقسیم کار و حدود وظایف وزارت و سازمان در خصوص مسئولیت، صدور مجوز و وضع مقررات و نظارت بر خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی، برابر ماده واحد مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی تحت عنوان «سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» خواهد بود».

ماده (۳): مالک رسانه مکلف است پیش از بهره‌برداری، مجوزهای لازم را از وزارت یا سازمان دریافت کند.

## نظر کارشناسی

### ماده (۳)

- لازم است مفهوم «تأسیس» جایگزین مفهوم «بهره‌برداری» در این ماده شود تا مفاد این ماده از آنچه در ماده (۴) تحت عنوان «تولید، تبلیغ یا انتشار محتوا» آمده است، تفکیک گردد.

### متن پیشنهادی

«ماده (۳): مالک سکوی ارائه‌دهنده خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی مکلف است پیش از تأسیس، مجوزهای لازم را از وزارت و سازمان مربوطه حسب مورد دریافت کند. درگاه‌های نشر فعال در سکوهایی ارائه‌دهنده خدمت اشتراک‌گذاری صوت و تصویر برخط (کاربرمحور) نیازی به اخذ مجوز پیشینی ندارند».

**ماده (۴):** تولید، تبلیغ یا انتشار محتوا در حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و شبکه نمایش خانگی منوط به اخذ مجوزهای لازم از تنظیمگر مربوطه است.

### نظر کارشناسی

#### ماده (۴)

• اینجا نیز بار دیگر از مفهوم «صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» یاد شده است؛ بدون آنکه در فصل اول تعریفی دقیق و شفاف از آن ارائه شده باشد. همچنین همان‌گونه که در ذیل ماده (۲) ذکر شد، مفهوم شبکه نمایش خانگی نیاز به تعریف دقیق دارد؛ اگرچه با توجه به اینکه عبارت رسانه‌های کاربرمحور و رسانه‌های ناشرمحور پیش از آن ذکر شده و تعاریف آنها نیز در فصل اول آورده شده است، اساساً استفاده از مفهوم «نمایش خانگی» زائد است. بنابراین، در صورت تعریف دقیق اصطلاح «صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» و حذف مفهوم «نمایش خانگی» این بند ایراد دیگری نخواهد داشت. در متن پیشنهادی گزارش حاضر در خصوص ماده (۱) اصطلاح «رسانه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» تعریف شده است.

#### متن پیشنهادی

**«ماده (۴):** تولید، تبلیغ یا انتشار محتوا از سوی مالک سکوی ارائه‌دهنده خدمت صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی منوط به اخذ مجوز تولید و انتشار محتوا از وزارت یا سازمان است».

**ماده (۵):** فعالیت رسانه‌های خارجی فعال در حوزه صوت و تصویر فراگیر منوط به اخذ مجوز فعالیت و رعایت قوانین و مقررات مربوط است.

### نظر کارشناسی

#### ماده (۵)

مقصود از مفهوم «فعالیت» و عبارت «قوانین و مقررات مربوط» در اینجا مشخص نیست و ابهام دارد. همچنین از آنجاکه سازوکار تنظیم‌گری، فقط به صدور «مجوز فعالیت» محدود نمی‌شود، بلکه دایره گسترده‌تری از جمله نظارت بر تولید، تبلیغ و انتشار محتوا را دربرمی‌گیرد، پیشنهاد می‌شود متن ماده به این صورت اصلاح شود: «سکوهای خارجی که خدمات خود را در اختیار کاربران داخل کشور قرار می‌دهند، از حیث ارائه خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی مشمول احکام این قانون خواهند بود».

#### متن پیشنهادی

**«ماده (۵):** سکوهای خارجی ارائه‌دهنده خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی که خدمات خود را در اختیار کاربران داخل کشور قرار می‌دهند، مشمول احکام این قانون خواهند بود».



**ماده (۶):** رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی مکلف‌اند حقوق کاربران را مطابق قوانین، مقررات و اسناد تنظیمگر مربوطه رعایت کنند. موارد زیر از مصادیق حقوق کاربران محسوب می‌شوند و نقض آن مشمول ضمانت اجرای مندرج در این قانون است:

۱. رعایت مفاد توافق‌نامه رسانه با کاربر در چارچوب قوانین، ضوابط و مقررات؛
۲. رعایت حقوق کودک مطابق قوانین، مقررات و اسناد تنظیمگر مربوطه، نظیر ایجاد دسترسی قابل مدیریت و کنترل، جداسازی محتوا، رده‌بندی سنی، دریافت نکردن اطلاعات غیرضروری، جمع‌آوری و پردازش داده‌های مربوط به کودکان با اهداف تجاری، شخصی‌سازی، تبلیغات و پیشنهاددهی الگوریتمی؛
۳. پخش محتوا مطابق زمان‌بندی اطلاع‌رسانی شده از سوی رسانه و جبران خسارت کاربران در صورت تخلف با نظر تنظیمگر مربوطه؛
۴. رعایت دستورالعمل‌های مرتبط با حفاظت از داده‌های شخصی کاربران نظیر اخذ اطلاعات کاربران در حد ضرورت و ممنوعیت ذخیره، افشا و بهره‌برداری داده‌های کاربران با اهداف تجاری و پردازش، شخصی‌سازی، تبلیغات و پیشنهاددهی الگوریتمی مگر با اجازه کاربران؛
۵. ایفای تعهدات رسانه در قبال کاربر در حوزه قیمت، حجم و نوع خدمت؛
۶. محاسبه ترافیک مصرفی اینترنت مطابق قوانین و مقررات مربوطه؛
۷. اطلاع‌رسانی دقیق به کاربر پیش از استفاده از خدمات نظیر شرایط استفاده، ارائه صورت‌حساب هزینه‌ها، شیوه‌های پردازش داده و سیاست‌های محتوایی؛
۸. فراهم کردن امکان ثبت و پیگیری شکایات کاربر نسبت به محتوای نامناسب، تخلفات خدمات‌دهنده یا نقض حقوق کاربر در رسانه؛
۹. اطلاع‌رسانی به کاربران در خصوص استفاده از ابزارهای هوش مصنوعی مطابق ضوابط ابلاغی تنظیمگر مربوطه.

## نظر کارشناسی

### ماده (۶)

• به‌طور کلی در این ماده، برخی از مصادیق حقوق کاربران به‌صورت مختصر ذکر شده و استفاده از عبارت «از مصادیق» واجد ابهام است؛ از این نظر که سایر مصادیق آن نامشخص و فاقد ضابطه روشن است. با نظر به اصل (۸۵) قانون اساسی، این رویه از نقش اصلی قانون، که همانا تعیین دقیق حق و تکلیف است، فاصله دارد. برای نمونه، در موضوع کودکان، مشخص نیست پردازش داده‌های آنان با چه ضوابط دقیقی باید صورت پذیرد. همچنین ارجاع کلی به قوانین و مقررات که چندین بار تکرار شده است، موجب ابهام در متن قانون خواهد شد. بنابراین، ضروری است کلیه مصادیق و ضوابط مربوطه، از جمله استانداردهای حفاظت از کودکان در فضای مجازی، به‌طور صریح و شفاف در متن خود این ماده درج گردد. این کار از تفسیرهای متفاوت جلوگیری می‌کند و ضمانت اجرایی قانون را به‌طور چشمگیری افزایش می‌دهد.

### بند «۳»

• در راستای ارتقای شفافیت، ثبات و پیش‌بینی‌پذیری قواعد حاکم بر حوزه صوت و تصویر فراگیر پیشنهاد می‌شود عبارت «مطابق آیین‌نامه مصوب وزارت یا سازمان» جایگزین «نظر تنظیمگر مربوطه» گردد.

**بند «۴»**

• در این بند، به «دستورالعمل‌های مرتبط با حفاظت از داده‌های شخصی کاربران» اشاره شده است، حال آنکه چنین دستورالعمل‌هایی در قوانین و مصوبات کشور وجود ندارد و به مرجع تهیه و تصویب این دستورالعمل‌ها و بازه زمانی تدوین آن نیز اشاره‌ای نشده است؛ بنابراین مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. پیشنهاد می‌شود اصول و الزامات کلی مرتبط با حفاظت از داده‌های شخصی کاربران شامل این موارد در متن ماده ذکر گردد: اخذ رضایت آگاهانه، صریح و قابل بازگشت کاربر برای هرگونه پردازش داده؛ شفافیت درباره چرایی و چگونگی پردازش و اشتراک‌گذاری داده‌ها؛ جمع‌آوری و نگهداری حداقل داده‌های ضروری برای ارائه خدمت مشخص؛ تضمین امنیت، محرمانگی و حفاظت داده‌ها در برابر دسترسی‌های غیرمجاز؛ به رسمیت شناختن حق دسترسی، کنترل، اصلاح و درخواست حذف کامل داده‌ها توسط کاربر.

**بند «۶»**

• مسئولیت فنی و اجرایی «محاسبه ترافیک مصرفی اینترنت مطابق قوانین و مقررات»، برعهده کارورهای (اپراتور) ارتباطی است و نه سکوی‌های ارائه‌دهنده محتوا. افزون بر این، نظارت بر چگونگی محاسبه ترافیک و اجرای قوانین مرتبط، در چارچوب وظایف قانونی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی) تعریف شده است. باتوجه به اینکه رسیدگی به این موضوع هم‌اکنون در جریان است، تکرار آن در این طرح، فاقد ضرورت و توجیه قانونی لازم به نظر می‌رسد؛ ازاین‌رو پیشنهاد حذف داده می‌شود.

**بند «۹»**

• اینجا به «ضوابط ابلاغی تنظیم‌گر مربوطه» اشاره شده است؛ اما باتوجه به تعیین نشدن ضابطه کلی آن و احاله کلی این موضوع به مقررات وزارت یا سازمان، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. این عبارت به سبب غیرضرور بودن حذف گردد.

**متن پیشنهادی**

**«ماده (۶):** ارائه‌دهندگان صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی مکلف‌اند حقوق کاربران را حسب مورد، مطابق قوانین، مقررات و اسناد وزارت و سازمان مربوطه رعایت کنند. موارد زیر از مصادیق حقوق کاربران محسوب می‌شوند و نقض آن مشمول ضمانت اجرای مندرج در این قانون است:

۱. رعایت مفاد توافق‌نامه سکو با کاربر در چارچوب قوانین، ضوابط و مقررات؛

۲. رعایت حقوق کاربران کودک و نوجوان زیر ۱۶ سال، شامل:

- احراز سن کاربران کودک با استفاده از فناوری‌های جدید؛

- اعمال رده‌بندی سنی محتوا مطابق با «نظام‌نامه رده‌بندی سنی محتوا و خدمات مجاز در فضای مجازی» ابلاغ

شده از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۵؛

- متمایز کردن محتوای مربوط به کودکان از سایر محتواها در بخش ویژه کودکان؛

- ایجاد ابزار کنترل و نظارت از طریق والدین برای اعمال محدودیت در دسترسی کودکان؛



- عدم جمع‌آوری اطلاعات غیرضرور و افشا، مبادله و استفاده از اطلاعات گردآوری شده از کودکان و نوجوانان با اهداف تجاری، شخصی‌سازی، تبلیغات و پیشنهادهای الگوریتمی.
۳. پخش محتوا مطابق زمان‌بندی اطلاع‌رسانی شده از سوی سکو و جبران خسارت کاربران در صورت تخلف مطابق با دستورالعمل‌های وزارت یا سازمان؛
۴. رعایت اصول حفاظت از داده‌های شخصی کاربران شامل:
- اخذ رضایت آگاهانه، صریح و قابل بازگشت کاربر برای هرگونه پردازش داده؛
  - شفافیت درباره چرایی و چگونگی پردازش و اشتراک‌گذاری داده‌ها؛
  - جمع‌آوری و نگهداری حداقل داده‌های ضروری برای ارائه خدمت مشخص؛
  - تضمین امنیت، محرمانگی و حفاظت داده‌ها در برابر دسترسی‌های غیرمجاز؛
  - به رسمیت شناختن حق دسترسی، کنترل، اصلاح و درخواست حذف کامل داده‌ها توسط کاربر.
۵. ایفای تعهدات سکو در قبال کاربر در حوزه قیمت، حجم و نوع خدمت؛
۶. اطلاع‌رسانی دقیق به کاربر پیش از استفاده از خدماتی نظیر شرایط استفاده، ارائه صورت‌حساب هزینه‌ها، شیوه‌های پردازش داده و سیاست‌های محتوایی؛
۷. فراهم کردن امکان ثبت و پیگیری شکایات کاربر نسبت به محتوای نامناسب، تخلفات خدمات‌دهنده یا نقض حقوق کاربر از سوی ارائه‌دهنده صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی؛
۸. اطلاع‌رسانی به کاربران در خصوص استفاده از ابزارهای هوش مصنوعی.
- (الحاقی) تبصره: آیین‌نامه اجرایی این ماده، سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، طبق تقسیم کار شورای عالی انقلاب فرهنگی تهیه و تصویب خواهد شد.

**ماده (۷):** تنظیم‌گر مکلف است رسانه‌هایی که حداقل یکی از شاخص‌های زیر را ترویج و رعایت کنند، باتوجه‌به میزان رعایت و پرداختن به شاخص‌های فوق، مورد یک یا چند فقره از حمایت‌های مندرج در ماده (۸) قرار دهد:

۱. ارزش‌های اسلامی - ایرانی؛
۲. فرهنگ و ارزش‌های اینار، شهادت و مقاومت؛
۳. ارزش‌های خانواده‌محوری نظیر ازدواج، احترام به والدین و فرزندآوری؛
۴. حفظ محیط زیست و منابع طبیعی؛
۵. اصلاح الگوی مصرف انرژی؛
۶. ایجاد بخش‌های اختصاصی برای دسترسی و استفاده افراد دارای معلولیت از محتوا و خدمات رسانه‌ای؛
۷. پاسداشت زبان و ادبیات فارسی، سرود ملی و پرچم جمهوری اسلامی ایران؛
۸. الگوی زن ایرانی - اسلامی با بازنمایی صحیح و جبهه اجتماعی، خانوادگی و شخصی؛
۹. عفاف و حجاب؛
۱۰. تولید محتوای امیدآفرین؛
۱۱. حمایت از تولید، کار، دانش و سرمایه‌گذاری ایرانی؛
۱۲. معرفی مفاخر تاریخی و معاصر ایرانی - اسلامی؛

۱۳. فرهنگ‌سازی و ارتقای سواد رسانه‌ای، زیست مجازی و هوش مصنوعی؛

۱۴. فعالیت‌های مسجدمحور؛

۱۵. کاهش مخاطرات صحت جسم و روان و سلامت اجتماعی نظیر مضرات مصرف دخانیات و مشروبات الکلی.

تبصره: برخورداری از حمایت‌های موضوع ماده (۸) مشروط به نقض یا تضعیف نشدن هیچ‌یک از شاخص‌های فوق است.

## نظر کارشناسی

### ماده (۷)

• تحقق اهداف پیش‌بینی شده در مواد مربوط به حمایت، منوط به مشروط‌سازی حمایت‌ها به رعایت سازوکارهای شفاف و منصفانه در تخصیص حمایت است. شفافیت، پاسخ‌گویی، بی‌طرفی، استقلال نسبی و پیشگیری از تعارض منافع، باید به‌عنوان پیش‌شرط‌های اعطای حمایت‌های مالی و غیرمالی در نظر گرفته شود. در صورت پیش‌بینی نشدن این شاخص‌ها در ساختار و عملکرد تنظیمگر، عملاً اهداف حمایتی قانون با انحراف مواجه می‌شود و کارآمدی آن در تحقق منافع عمومی با تردید جدی روبه‌رو خواهد شد.

از این‌رو ضروری است فرایند شناسایی، ارزیابی و تخصیص تسهیلات و حمایت‌ها به سکوها‌های مشمول، به‌صورت دقیق، شفاف و قاعده‌مند در متن قانون پیش‌بینی شود. در غیر این صورت، اعمال حمایت‌ها می‌تواند ماهیت سلیقه‌ای پیدا کند و زمینه‌ساز تبعیض ناروا (موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی)، رعایت نکردن تعارض منافع و رعایت نکردن انصاف در تخصیص منابع عمومی شود. البته در تبصره «۲» ماده (۸) عنوان شده است که شرایط و ضوابط اعطای حمایت‌ها براساس نظام رتبه‌بندی رسانه‌هاست؛ اما لازم است که اولاً تبصره مذکور با انجام اصلاحاتی که در متن پیشنهادی آورده شده است، به انتهای ماده (۷) منتقل گردد؛ ثانیاً ضروری است که میان مرجع «تشخیص حمایت‌ها» و نهاد «اعطاکننده تسهیلات» تفکیک نهادی و کارکردی برقرار شود.

ایراد دیگر این است که نباید شیوه قانونگذاری منجر به این شود که سکوها به‌جای تمرکز بر کیفیت و جذب مخاطب واقعی، به سمت ظاهرگرایی برای دریافت حمایت‌های دولتی سوق پیدا کنند یا در حالت بدتر دو گونه سکو ایجاد شود: یک دسته پرمخاطب که فقط به جذابیت محتوا بدون توجه به ارزش‌ها توجه می‌کنند و دسته دیگر سکوهایی که به ارزش‌ها می‌پردازند و از منابع دولتی ارتزاق می‌کنند، اما جاذبه‌ای برای مخاطب ندارند. برای این منظور توزیع یارانه باید بسیار هوشمندانه و دقیق باشد که با مؤلفه‌های کلی هم‌پوشان بدون شاخص‌گذاری و حمایت‌های معین، احتمال تحقق نیافتن چنین اهدافی زیاد است.

از این‌رو پیشنهاد می‌شود همان‌گونه که برای رسیدگی به تخلفات، هیئت‌های بدوی و عالی پیش‌بینی شده است، سازوکاری شورایی و چنددلی‌نفعی برای تشخیص مصادیق حمایت و تعیین شاخص‌ها با قابلیت اعتراض به تصمیمات آن در نظر گرفته شود. شورایی متشکل از نمایندگان نهادهای حاکمیتی مرتبط، سکوها، فعالان صنعت، تشکل‌های صنفی و کارشناسان مستقل، به‌نحوی که اطمینان حاصل شود تصمیمات اتخاذ شده در راستای تأمین مصالح عمومی جامعه و توسعه منصفانه زیست‌بوم رسانه‌ای کشور است.



- همچنین ضروری است فقط جهت‌گیری‌های عام و رؤوس محورهای محتوایی مورد حمایت در متن این ماده ذکر شود و تفصیل مصادیق و شاخص‌ها به‌علت اقتضائات عملی به آیین‌نامه اجرایی واگذار گردد که مطابق مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تهیه و تصویب می‌شود. از نظر شکلی نیز برخی از محورهای مندرج در این ماده را می‌توان با یکدیگر ادغام کرد؛ چراکه رابطه عموم و خصوص مطلق میان آنها برقرار است.
- باتوجه به اهمیت تسهیلگری و حمایت از رسانه‌ها به‌عنوان پیش‌نیاز تحقق اهداف تنظیم‌گری و نظارت، لازم است ترتیب فصول این قانون اصلاح شود. در حال حاضر، فصل دوم به تکالیف و مسئولیت‌ها اختصاص دارد و فصل سوم به شیوه‌های حمایت و تسهیلگری. اما تجربه نشان می‌دهد تدوین قواعد حمایتی و تسهیل فعالیت رسانه‌ها پیش از تعیین تکالیف و مسئولیت‌ها، زمینه را برای اجرای عملی و مؤثر مقررات فراهم می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود که با افزودن ماده (۷) به فصل شیوه‌های حمایت و تسهیلگری مفاد فصل سوم، یعنی شیوه‌های حمایت و تسهیلگری، به‌عنوان فصل دوم جایگزین شود.

### متن پیشنهادی

«ماده (۷): وزارت و سازمان مکلف‌اند ارائه‌دهندگان خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی را که حداقل یکی از شاخص‌های زیر را ترویج و رعایت کنند، باتوجه به میزان رعایت و پرداختن به این شاخص‌ها، مورد حمایت‌های مندرج در ماده (۸) قرار دهد:

۱. ترویج ارزش‌های اسلامی- ایرانی، نظیر خانواده‌محوری و ارائه الگوی زن ایرانی- اسلامی با بازنمایی صحیح وجهه اجتماعی، خانوادگی و شخصی، فعالیت‌های مسجدمحور، پاسداشت زبان فارسی، عفاف و حجاب، فرهنگ ایثار و شهادت و معرفی مفاخر؛
۲. حفظ محیط زیست و اصلاح الگوی مصرف انرژی؛
۳. ایجاد بخش‌های اختصاصی برای بهره‌مندی افراد دارای معلولیت از محتوا و خدمات رسانه‌ای؛
۴. حمایت از تولید، کار، دانش و سرمایه‌گذاری ایرانی؛
۵. فرهنگ‌سازی و ارتقای سواد رسانه‌ای، زیست مجازی و هوش مصنوعی؛
۶. کاهش مخاطرات صحت جسم و روان و سلامت اجتماعی نظیر مضرات مصرف دخانیات و مشروبات الکلی؛
۷. محتوای امیدآفرین.

تبصره «۱»: برخورداری از حمایت‌های موضوع ماده (۸) مشروط به عدم نقض هیچ‌یک از شاخص‌های فوق است. (الحاقی) تبصره «۲»: به‌منظور شناسایی، ارزیابی، تشخیص مصادیق مشمول حمایت و نظارت بر نحوه تخصیص تسهیلات موضوع این ماده، «شورای حمایت از سکوه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

۱. یک نفر نماینده از وزارت یا سازمان به انتخاب وزیر یا رئیس سازمان؛
۲. یک نفر کارشناس خبره در حوزه سیاستگذاری و تنظیم‌گری فضای مجازی، به انتخاب شورای عالی فضای مجازی؛
۳. یک نفر کارشناس خبره در حوزه حقوق ارتباطات و رسانه، به انتخاب شورای عالی انقلاب فرهنگی؛

۴. یک نفر به نمایندگی از انجمن صنفی مربوطه؛

۵. یک نفر کارشناس مستقل حوزه اقتصاد فرهنگ به انتخاب شورای عالی انقلاب فرهنگی.

ریاست شورا با نماینده وزارت یا سازمان و دبیرخانه آن در وزارت یا سازمان مستقر خواهد بود. تصمیمات شورا با رأی اکثریت معتبر است.

(الحاقی) تبصره «۳»: وزارت و سازمان مکلفاند ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، با همکاری شورای مذکور در تبصره «۲»، «آیین‌نامه اجرایی رتبه‌بندی سکوه‌های ارائه‌دهنده خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و تخصیص حمایت‌ها» را مشتمل بر تعریف عملیاتی محورهای حمایتی، شاخص‌های کمی و کیفی قابل اندازه‌گیری، نحوه احراز شرایط، چگونگی تخصیص تسهیلات، ترتیب اعطای حمایت‌ها، شیوه رسیدگی به اعتراضات سکوها، الزامات شفافیت، انتشار عمومی اطلاعات و گزارش‌دهی دوره‌ای تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند».

#### ۴. جمع‌بندی

بررسی کارشناسی فصل‌های اول و دوم طرح «حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» نشان می‌دهد که این طرح در پاسخ به خلأهای تقنینی و چالش‌های ناشی از گسترش خدمات رسانه‌ای جدید، گامی ضروری در مسیر سامان‌دهی حکمرانی رسانه‌ای کشور به شمار می‌آید. تصریح اصول و الزامات حمایت از حقوق کاربران از سوی ارائه‌دهندگان خدمات، الزام تنظیمگران به حمایت هدفمند از سکوه‌های فعال در زیست‌بوم صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی بر مبنای شاخص‌های فرهنگی ارزش‌محور، پیش‌بینی مصادیق حمایت‌های مالی و فنی برای تقویت و توسعه تولید محتوای داخلی و احصای تخلفات و تنبیهات، از جمله نقاط قوت طرح است.

باین‌حال، تحقق کامل اهداف طرح مستلزم اصلاح و تکمیل فصل‌های اولیه آن در مواردی چون رفع ابهام مفهومی و اصطلاح‌شناختی و تعیین دقیق قلمرو شمول قانون با تعریف شفاف و غیرقابل تفسیر مفاهیم کلیدی، اتکا به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان مرجع سیاستگذار و حل اختلاف نهادی به‌عنوان راهکار رفع تعارض صلاحیت‌ها از نظر نهادی و ساختاری، تقویت الزامات مرتبط با رعایت حقوق کاربران با درج ضوابط و استانداردهای دقیق در متن قانون به‌ویژه در حوزه‌های حفاظت از کودکان برخط و حفاظت از داده‌های شخصی کاربران، رعایت سلسله‌مراتب مقررگذاری از طریق تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون از سوی هیئت وزیران مطابق اصل (۱۳۸) قانون اساسی به‌منظور تضمین شفافیت، ثبات و نظارت‌پذیری، مشروط‌سازی حمایت‌ها به سازوکارهای شفاف، منصفانه و قابل اعتراض از طریق پیشنهاد تشکیل شورایی چندذی‌نفعه برای تشخیص حرفه‌ای و منصفانه این حمایت‌هاست.

از این‌رو گزارش حاضر ضمن موافقت با کلیات طرح، تأکید می‌کند که اصلاح و تکمیل آن در موارد یاد شده شرط لازم برای شکل‌گیری قواعدی شفاف، منصفانه و نظارت‌پذیر در حوزه خدمات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی است.



## منابع و مأخذ

- [۱] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۰۱، مرجع تصویب: مجلس شورای اسلامی.
- [۲] ماده‌واحد تعیین الزامات سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فراگیر، مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۳۰، مرجع تصویب: شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- [۳] قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۱۸، مرجع تصویب: مجلس شورای اسلامی.
- [۴] سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۲، مرجع تصویب: مقام معظم رهبری.
- [۵] قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹، مرجع تصویب: مجمع تشخیص مصلحت نظام.

## گزیده سیاستی

ضمن موافقت با کلیات طرح «حمایت و رسیدگی به تخلفات حوزه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» پیشنهاد می‌شود فصل‌های (۱) و (۲) آن از حیث دقت مفهومی، تعیین قلمرو و شمول، ضوابط دقیق حقوق کاربران و تشکیل شورایی چندذی‌نفعه برای تشخیص متصفانه حمایت‌ها اصلاح و تکمیل شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir