

# تحليل وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در ایران

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۱۶۱۱۲

مهرماه ۱۳۹۷

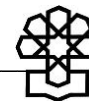
معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات فرهنگی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده مدیریتی.....
۶.....	مقدمه.....
۹.....	چارچوب نظری.....
۹.....	الف) رویکرد حقوقی.....
۱۰.....	ب) رویکرد سیاستگذاری.....
۱۱.....	ج) رویکرد تطبیقی - توسعه‌ای.....
۱۲.....	د) رویکرد تلفیقی.....
۱۳.....	مهم‌ترین قوانین حوزه تبلیغات بازرگانی.....
۱۳.....	الف) قوانین و مقررات قبل از انقلاب اسلامی.....
۲۲.....	ب) قوانین بعد از انقلاب اسلامی.....
۳۶.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۴۱.....	منابع و مأخذ.....



## تحلیل وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در ایران

### چکیده مدیریتی

از ابتدای قانونگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی در کشور، موارد متعددی از قوانین و سیاست‌ها و مقررات اجرایی به تصویب مراجع مربوطه رسیده است. در یک تقسیم‌بندی موضوعی تعداد قوانین و مقررات اصلی این حوزه به ۴۵ مورد می‌رسد.

تاریخ مقرراتگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی از حیث زمانی به دو دوره قبل و بعد از انقلاب قابل تقسیم است. در تحلیل‌های انجام شده درباره نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در کشور می‌توان سه رویکرد عمده را شناسایی کرد: رویکرد اول حقوقی است و عمدتاً توسط حقوقدان‌های کشور به کار گرفته شده و رویکرد غالب نیز محسوب می‌شود. رویکرد دوم را می‌توان رویکرد سیاستگذاری نامید که تلاش می‌کند براساس اصول حاکم بر نظریه‌های سیاستگذاری، نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی را تحلیل کند. رویکرد سوم، رویکرد تطبیقی و توسعه‌ای است که در جستجوی طراحی الگوی مطلوب برای نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی از رهگذر مطالعات تطبیقی با اهداف توسعه‌ای است.

محورهای زیر در تحلیل قوانین و مقررات این حوزه و بررسی سیر تحول تاریخی آن مورد بررسی بوده و در چارچوب این ابعاد، قوانین و مقررات این حوزه تحلیل شده است:

– نهادهای سیاستگذار قانونگذار، نهادهای لازم‌الاجرا و ناظر قانون، شخصیت مسئول، نظام جرم‌انگاری، آیین دادرسی به تخلفات، اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها.

بررسی سیر تحول قانونگذاری و سیاستگذاری در هر یک از این محورها در نهایت تصویری از وضعیت نظام حقوقی به دست می‌دهد که براساس آن می‌توان محورهای اصلی هرگونه پیش‌نویس جدید را مشخص کرد.

نظام تقنینی در حوزه تبلیغات بازرگانی قبل از انقلاب اسلامی از دو رویه متفاوت قانونگذاری استفاده کرده است:

– در الگوی اول یعنی الگوی ضابطه‌گذاری حداقلی - جرم‌انگاری قضایی نهادهای سیاستگذار و قانونگذار، مجلس است و برای نهادهای لازم‌الاجرا و ناظر قانون تبلیغات بازرگانی، نهاد

تخصصی در نظر گرفته نشده و اداره نظمی از حیث اینکه نهاد عمومی حفظ نظم در جامعه است مسئول رسیدگی به تخلفات است. **شخصیت مسئول** طبق قانون مشروطه هم رسانه و هم متصدی (که به نظر می‌رسد سفارش‌دهنده آگهی باشد) به‌عنوان مسئول در نظر گرفته شده، **نظام جرم‌انگاری** مبتنی بر جریمه مالی و حبس و ارجاع به دادگاه بوده، **فرایندهای رسیدگی به تخلفات** مثل موارد مربوط به تخلف مطبوعاتی نیازمند وجود حضور هیئت منصفه در رسیدگی به جرائم تبلیغاتی است. **اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها حداقلی و معطوف به چند مورد محدود است.**

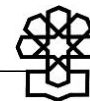
- در الگوی دوم یعنی الگوی ضابطه‌گذاری حداکثری - نظام اخذ مجوز **نهادهای سیاستگذار و قانونگذار**، هیئت دولت و دستگاه اجرایی از طریق تدوین آیین‌نامه اجرایی است و **نهاد لازم‌الاجرا و ناظر قانون تبلیغات بازرگانی**، وزارت اطلاعات (فرهنگ و ارشاد فعلی) به‌عنوان نهاد تخصصی در نظر گرفته شده است. **شخصیت مسئول** طبق آیین‌نامه‌های سال‌های ۱۳۴۸ و ۱۳۵۴ کانون‌های تبلیغاتی و در مواردی سفارش مستقیم رسانه است، **نظام جرم‌انگاری** مبتنی بر لغو مجوز فعالیت و توقف فعالیت بوده، **فرایندهای رسیدگی به تخلفات مشخص نشده و اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها حداکثری و در موارد و موضوعات مختلف تنظیم شده است.**

بعد از انقلاب اسلامی در ۴۳ مورد از سیاست‌ها و قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها در خصوص تبلیغات بازرگانی مقرراتی به تصویب رسیده است. از این میان در ۱۴ مورد کلیه مواد مرتبط به تبلیغات بازرگانی بوده و در ۲۹ مورد باقی‌مانده نیز، بخشی از مواد به تبلیغات بازرگانی اختصاص یافته است.

آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی، به‌عنوان مهم‌ترین سند قانونی پس از انقلاب در واقع اصلاح و تکمیل آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ است. این آیین‌نامه که به تصویب شورای انقلاب رسیده و در حال حاضر مهم‌ترین مستند قانونی حوزه تبلیغات بازرگانی محسوب می‌شود، ضمن پذیرفتن رویکرد حقوقی و سازوکارهای آیین‌نامه ۱۳۵۴، بخشی از مواد قانونی و خلأهای آن را اصلاح کرده و نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی پس از انقلاب اسلامی را تشکیل داده است.

با وجود اینکه آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ مهم‌ترین سند قانونی حوزه تبلیغات بازرگانی محسوب می‌شود و طبق ماده (۱۵) این آیین‌نامه، آگهی‌های تبلیغاتی که از طریق رسانه‌های همگانی (رادیو، تلویزیون، سیما، روزنامه، مجله، سالنامه و مانند آن) پخش و انتشار می‌یابد تابع مقررات مندرج در این آیین‌نامه می‌باشد، با این حال آنچه در حال حاضر وضعیت حقوقی واقعی این حوزه محسوب می‌شود، مستثنا شدن فضای تبلیغاتی تلویزیونی و مجازی از سایر فضاهای تبلیغاتی کشور است.

با پیدایش فضای مجازی و فقدان ضوابط مشخص برای این حوزه، در حال حاضر فضای تبلیغاتی کشور به سه قسمت تقسیم شده که هر کدام با ضوابط خاص خود همراه است که عبارتند از:



۱. تبلیغات تلویزیون و رادیو که ذیل مجموعه ضوابط تولید آگهی‌های رادیویی و تلویزیونی فعالیت می‌کند.  
۲. تبلیغات محیطی و مطبوعات و سایر فضاها که براساس آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ فعالیت می‌کند.  
۳. تبلیغات فضای مجازی که در برخی موارد ذیل ضوابط آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ و در مواردی فاقد ضابطه است.

علاوه بر این در برخی حوزه‌ها و موضوعات ضوابط خاصی برای تبلیغات ازسوی مراجع مختلف به تصویب رسیده و مجموعه‌ای از قوانین و مقررات را درخصوص تبلیغات در این حوزه‌ها ایجاد کرده است که عبارتند از:

۱. سلامت و پزشکی،

۲. مؤسسات آموزشی،

۳. مسکن و فلزیاب،

۴. کودکان و زنان،

۵. زبان فارسی و اسامی،

۶. تجارت الکترونیک و کالاها.

در هر یک از این حوزه‌ها مجموعه‌ای از ضوابط توسط نهادهای مختلف به تصویب رسیده است که باید در فضای سه‌گانه تبلیغاتی کشور رعایت شود.

به این ترتیب به غیر از حوزه‌های تخصصی که شامل مجموعه متعددی از ضوابط و مقررات است، درخصوص فضای کلی و قواعد عام تبلیغات بازرگانی سازوکارهای رسیدگی به تخلفات و جرائم و نهاد متولی قانون در حال حاضر نظام حقوقی و وضعیت قانونی به شکل زیر است:

#### ۱. اسناد قانونی معتبر و لازم‌الاجرا

در حال حاضر پنج سند قانونی وجود دارد که مبنای عمل در فضاهای مختلف تبلیغاتی کشور است. این اسناد عبارتند از:

۱. آیین‌نامه مصوب شورای عالی انقلاب در سال ۱۳۵۸،

۲. مجموعه ضوابط تولید آگهی‌های رادیویی و تلویزیونی مصوب اداره کل بازرگانی صداوسیما،

۳. دستورالعمل اجرایی تبلیغات شهری مصوب کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور،

۴. مصوبه سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی،

۵. دستورالعمل تبلیغات محیطی و مصوبات شورای فرهنگ عمومی.

## ۲. نهادهای قانونگذار و مقرراتگذار

این اسناد قانونی توسط مراجع مختلف به تصویب رسیده و در حال حاضر مبنای عمل است. نهادهای تصویب‌کننده این اسناد عبارتند از:

شورای انقلاب، اداره کل بازرگانی صداوسیما، کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی.

ضوابط و مقررات تبلیغات بازرگانی به دو بخش ضوابط عمومی و ضوابط حوزه‌های تخصصی تقسیم می‌شود. ضوابط عمومی معیارهای عام و چارچوب‌های کلان است که هرگونه تبلیغ باید در چارچوب آن انجام شود. درحالی که ضوابط حوزه تخصصی شامل قواعدی است که علاوه بر معیارهای عام باید در موضوع خاص رعایت شود.

در هر یک از این حوزه‌ها قوانین و مقررات متعددی توسط نهادهای مختلف درخصوص تبلیغات بازرگانی به تصویب رسیده است. به دلیل تعدد و تکثر این قوانین و مقررات و تخصصی بودن آنها در گزارش‌های مستقل هر یک از این موارد مورد بررسی قرار گرفته است. ضوابط عام نیز شامل دو بخش است: ضوابط بسیار کلی همچون عدم مغایرت با موازین شرعی و قانونی و ضوابط موضوعی همچون استفاده زنان و کودکان در آگهی‌ها، خط و زبان فارسی، ارزش‌ها و عقاید مذهبی و... ضوابط موضوعی به مرور زمان و با تعیین ضوابط کلی ایجاد شده و درحال حاضر مجموعه‌ای پیچیده از ضوابط در هر یک از حوزه‌ها ایجاد شده است که برخی از این موضوعات به دلیل اهمیت و پیشینه قانونی در گزارشی مستقل مورد بررسی قرار گرفته است.

## ۳. دستگاه متولی قانون

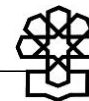
براساس اسناد قانونی پنج‌گانه درحال حاضر سه دستگاه متولی درخصوص وضع مقررات، نظارت بر حسن اجرا و رسیدگی به تخلفات وجود دارد که عبارتند از:

۱. کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور و وزارت ارشاد،

۲. اداره کل بازرگانی صداوسیما،

۳. کارگروه تبلیغات شورای فرهنگ عمومی کشور.

با این حال به نظر می‌رسد کارگروه تبلیغات شورای فرهنگ عمومی غیرفعال شده و در حال حاضر دو نهاد کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی و اداره کل بازرگانی صداوسیما به‌عنوان نهادهای اصلی این حوزه فعالیت می‌کنند.



#### ۴. شخصیت مسئول، جرم‌انگاری و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات

الف) شخصیت مسئول: در حال حاضر براساس آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ و دستورالعمل ۱۳۸۵، مدیرمسئول کانون‌های تبلیغاتی، مسئولیت تخلف از ضوابط قانونی را برعهده دارد. درحالی که براساس دستورالعمل صداوسیما سفارش‌دهنده، صاحبان آگهی و تهیه‌کننده آگهی مسئول دانسته شده است.

ب) مجازات‌ها: طبق آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ مصوب شورای انقلاب در صورت تخلف از ضوابط قانونی چهار نوع مجازات برای متخلف تعیین شده است:

۱. صدور اخطار کتبی، ۲. برکناری مدیرمسئول کانون، ۳. تعطیل تا سه ماه، ۴. لغو پروانه.

دستورالعمل سال ۱۳۸۵ این سه مورد را به هفت مورد افزایش داده است: اخطار کتبی، احضار و توبیخ، تعلیق فعالیت مؤسسه حداکثر تا سه ماه، برکناری مدیرمسئول، تعطیل موقت مؤسسه حداکثر تا ۶ ماه، لغو پروانه و تعطیل دائم، ارجاع به دادگاه در مواردی که جرم جنبه عمومی دارد.

در مجموعه ضوابط تبلیغات رادیو و تلویزیونی نیز صرفاً به مجازات جبران خسارات وارده که برعهده صاحبان و تهیه‌کنندگان آگهی‌هاست، اشاره شده است.

ج) مرجع و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات: در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ مرجع رسیدگی به تخلفات و جرائم کمیته سازمان‌های تبلیغات در کشور تعیین شده است. درحالی که در ضوابط صداوسیما اشاره‌ای به مرجع رسیدگی نشده، اما به نظر می‌رسد اداره کل بازرگانی مرجع رسیدگی تعیین شده و در مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، کارگروه تبلیغات شورای فرهنگ عمومی مرجع نظارت و رسیدگی تعیین شده است.

به این ترتیب تعدد و چندگانگی در همه محورهای قوانین و مقررات تبلیغات بازرگانی از اسناد قانونی تا نظام جرم‌انگاری وجود دارد. به‌گونه‌ای که در حال حاضر فضای تبلیغات کشور از حیث مقرراتگذاری چندتکه شده و براساس ضوابط، سازوکارها، نهادهای رسیدگی‌کننده و مجازات‌های متفاوتی اداره می‌شود. این وضعیت متشتت در تحقیقات مختلف مورد اشاره و استناد قرار گرفته است. در سه دهه گذشته پیش‌نویس‌های مختلفی درخصوص تبلیغات بازرگانی تهیه شده است که در حال حاضر سه پیش‌نویس که انتشار عمومی یافته در دسترس است. پیش‌نویس اول که به نوعی قدیمی‌ترین پیش‌نویس نیز محسوب می‌شود در مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌های پژوهشگاه فرهنگ و هنر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و به سرپرستی محمد اسحاقی تهیه شده است. این پیش‌نویس ۶ فصل و ۷۷ ماده دارد.

پیش‌نویس دوم متعلق به محسن اسماعیلی است که در قالب کتاب منتشر شده است. بخش نخست این کتاب در سال ۱۳۸۶ در قالب گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به

چاپ رسیده و بخش دوم شامل متن پیش‌نویس در پژوهشگاه فرهنگ و هنر وزارت فرهنگ تهیه شده و در نهایت به چاپ رسیده است. محسن اسماعیلی که یکی از اعضای تیم تحقیقاتی است که پیش‌نویس نخست را در سال ۱۳۷۷ تهیه کرده‌اند نیز پیش‌نویس خود را در ۶ فصل و ۶۳ ماده تدوین کرده است.

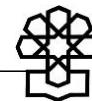
پیش‌نویس سوم که اطلاعی از تهیه‌کنندگان آن در دست نیست، متعلق به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بوده و از طریق معاونت مطبوعات این وزارتخانه به‌عنوان لایحه به دولت ارسال شده است. هر چند که از سرنوشت آن در هیئت دولت اطلاعی در دست نیست. این پیش‌نویس دو نسخه دارد: نسخه نخست در ۶ فصل و ۶۴ ماده و نسخه دوم در چهار فصل و ۲۰ ماده تهیه شده است. نسخه دوم در واقع نسخه خلاصه شده نسخه نخست بوده و در کمیسیون لوایح هیئت دولت در دولت‌های یازدهم و دوازدهم نیز مورد بررسی قرار گرفته است.

رویکرد حاکم بر همه این پیش‌نویس‌ها رویکرد حقوقی بوده و به همین علت تمامی این پیش‌نویس‌ها در فصول یکسان و مواد و مضامین تقریباً یکسانی قرار دارند. فصل اول شامل کلیات، فصل دوم مقررات محتوایی، فصل سوم ضوابط مرتبط با کانون‌ها، فصل چهارم ضوابط هیئت‌های نظارت، فصل پنجم سازوکارهای رسیدگی به تخلفات و فصل ششم مواد متفرقه است. به دلیل رویکرد حقوقی حاکم بر این پیش‌نویس‌ها، هسته اصلی آنها ایجاد یک نظام واحد، متمرکز و سازگار حقوقی بوده و در خصوص هر یک از محورهای اصلی چارچوب نظری این گزارش از ایده‌های واحدی تبعیت می‌کند.

## مقدمه

در خصوص پیشینه تبلیغات بازرگانی در میان محققان مختلف اختلاف نظر وجود دارد. برخی از محققان قدمت تبلیغات بازرگانی را در ایران ۲۳۰ سال دانسته (میرزایی، ۱۳۹۲) و پیشینه آن را به انتشار روزنامه‌های فارسی‌زبان در فراسوی مرزهای جغرافیایی ایران، از سال ۱۱۶۱ هجری شمسی می‌دانند و برخی دیگر پیشینه این تبلیغات را ۹۷ سال قبل، یعنی سال ۱۳۰۰ هجری شمسی می‌دانند. (اسماعیلی، ۱۳۸۶) با این حال در خصوص پیشینه قانونگذاری در این حوزه نوعی اجماع و اتفاق نظر وجود دارد که پیشینه قانونگذاری تبلیغات بازرگانی به سال ۱۲۸۶ شمسی باز می‌گردد که با تصویب اولین قانون مطبوعات، موادی از این قانون به موضوع چگونگی انتشار اعلانات اختصاص یافته است. (قوانین و مقررات تبلیغاتی کشور، ۱۳۹۲)

از ابتدای قانونگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی در کشور، موارد متعددی از قوانین و سیاست‌ها و مقررات اجرایی به تصویب مراجع مربوطه رسیده است. در یک تقسیم‌بندی موضوعی تعداد این قوانین و مقررات به ۴۵ مورد می‌رسد که در پیوست یک نام این موارد به‌همراه تاریخ تصویب و وضعیت



حقوقی آن از حیث اجرایی آمده است. این جدول نشان‌دهنده تاریخ قانونگذاری، سیر تحول تدریجی و تغییراتی است که در این حوزه رخ داده است.

تاریخ مقرراتگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی از حیث زمانی به دو دوره قبل و بعد از انقلاب قابل تقسیم است. با این حال از حیث رویکردهای سیاستی و قانونگذاری نیز می‌توان تقسیم‌بندی‌های مختلفی را انجام داد. این رویکردها در جریان بررسی تحلیلی سیر تحول قانونگذاری در این حوزه آشکار شده و در نهایت وضعیت موجود نظام حقوقی این حوزه را شکل داده است.

با این حال با توجه به اینکه قانونگذاری تبلیغات بازرگانی یا اعلانات آن روز تحت تأثیر رویکرد قانونگذاران آن دوره در خصوص مطبوعات و آزادی بیان در قانون اساسی مشروطه بود به نوعی می‌توان نخستین گام‌های مقرراتگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی را متأثر از قانون اساسی مشروطه دانست. «نویسندگان قانون اساسی مشروطیت در چند مورد به وسعت نظر به مسئله مطبوعات نگریستند و در اصل بیستم نیز صراحتاً برای آزادی مطبوعات پای فشردند... در این قانون اساسی، همچنین حضور هیئت منصفه در رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی به رسمیت شناخته شد... با همین برداشت است که اولین قانون مطبوعات ایران (مصوب پنجم محرم ۱۳۲۶ قمری مطابق با ۱۸ اسفند ۱۲۸۶ شمسی) نیز ناظر به همه مواد انتشاراتی و چاپی و حاوی مقرراتی راجع به انواع مختلف آن وضع کرده است. فصل چهارم این قانون تحت عنوان اعلانات طی ۶ ماده به تبیین الزامات قانونی طبع و نشر اعلانات می‌پردازد. متأسفانه توجهی که اولین قانون مطبوعاتی ایران به مواد معمول تبلیغاتی در آن زمان نشان داده بود، با تغییر این قانون به فراموشی سپرده شد.» (اسماعیلی، ۱۳۹۰: ۲۹)

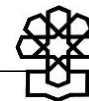
تحت تأثیر همین رویکرد است که برخی برای قواعد و مقررات اولین دوره قانونگذاری از عناوینی چون «بسیار پیشرفته» و «نسبتاً کامل» (همان، ۲۹-۳۰) استفاده می‌کنند و تلاش‌های سال‌های بعد برای قانونگذاری و مقرراتگذاری در این حوزه را چیزی جز «آیین‌نامه‌ای مصوب شورای انقلاب و تعدادی بخشنامه‌های پراکنده» (همان، ۳۰) نمی‌دانند. این قضاوت اگرچه سطحی و تا حد زیادی (همان‌طور که در این گزارش خواهیم دید) غیرمنصفانه است، اما دلالت مهمی بر تاریخ ریشه‌دار و بیش از ۱۱۰ ساله این حوزه از قانونگذاری در کشور دارد.

علی‌رغم اینکه نخستین قانون در سال ۱۲۸۶ در این حوزه به تصویب رسیده است، اما «اولین قانون آگهی در ایران در سال ۱۳۱۶ راه‌اندازی شد و در سال ۱۳۱۹ نیز اداره کل تبلیغات و انتشارات توسط دولت شکل گرفت» (علمی محمدی، ۱۳۷۸، به نقل از جعفری، ۱۳۸۸). این فاصله میان قانونگذاری و شکل‌گیری نخستین نهاد حرفه‌ای حوزه تبلیغات بازرگانی نشان‌دهنده شرایط اقتصادی و اجتماعی بسیار ابتدایی دوره مشروطه و زمان وضع نخستین قانون است. شرایطی که در سال‌های بعد تغییر کرده و «از سال ۱۳۳۵ شاهد دگرگونی‌های چشمگیری در حوزه تبلیغات تجاری در کشور

هستیم، یعنی همان سالی که پخش رسمی آگهی تجاری از رادیو ایران انجام گرفت و بعدها نیز همزمان با پخش تصاویر رنگی از تلویزیون ایران یعنی از سال ۱۳۵۳ آگهی تجاری از تلویزیون نیز پخش گردید». (همان، ۱۱)

فراز و فرودهای وضعیت اقتصادی و اجتماعی تبلیغات بازرگانی پس از انقلاب اسلامی نیز ادامه‌دار بوده و بر کیفیت قانونگذاری در این حوزه تأثیر گذاشته است. «با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ فعالیت شرکت‌های تبلیغاتی عملاً به نوعی متوقف شد. ولی با وجود این در سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب با تصویب «آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی» بر فعالیت جدید کانون‌های تبلیغاتی صحنه گذاشت، اما این اقدام حرکت جدیدی را موجب نشد؛ زیرا ساختار عمده اقتصاد ایران بر محور کالاهای مصرفی وارداتی بود که عملاً توقف واردات، منجر به کم‌رنگ شدن فعالیت‌های تبلیغاتی تا پایان جنگ تحمیلی شد. با آغاز دوران سازندگی و رشد فعالیت‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۶۹-۱۳۷۰ تبلیغات تجاری افزایش چشمگیر و قابل توجهی یافت؛ به طوری که در مدت دو سال، توجه مسئولان معاونت امور مطبوعاتی و تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را به خود معطوف کرد و این معاونت نیز از سال ۱۳۷۲ امر ساماندهی فعالیت کانون‌های تبلیغاتی را مطابق وظایف قانونی خود در دستور کار قرار داد و بر این اساس، «اداره کانون‌های تبلیغاتی» تشکیل شد و موظف به ساماندهی موضوع تبلیغات بازرگانی و امور مربوط به آن گردید». (قره‌داغی، ۱۳۷۸)

به‌رغم تاریخ طولانی قانونگذاری و مقرراتگذاری در این حوزه، تبلیغات بازرگانی یکی از مهم‌ترین حوزه‌های چالشی است که در سال‌های اخیر ضرورت قانونگذاری در این حوزه مطرح بوده و پیش‌نویس‌های مختلف قانونی نیز تهیه شده و انتشار عمومی یافته است. (اسحاقی، ۱۳۷۷؛ اسماعیلی، ۱۳۹۰ و وزارت ارشاد ۱۳۷۶، ۱۳۷۸ و ۱۳۹۶). تعداد این پیش‌نویس‌ها که به درخواست نهادهای دولتی و در مواردی با تکالیف قانونی نوشته شده است در حال حاضر به عدد پنج رسیده و با وجود این هیچ یک از آنها نتوانسته است به تصویب نهایی نهاد قانونگذار در کشور برسد. عدم تصویب قانون در شرایطی تداوم یافته است که تعدد نهادهای قانونگذار به‌همراه ضوابط و معیارهای چندگانه و متفاوت باعث شده تا وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی به مانند کلاف چندلایه، پیچیده و سردرگم دچار ابهام، تفسیرهای متفاوت و در مواردی خلأهای جدی شود. به‌گونه‌ای که در حال حاضر وضع قانون جدید بدون شناخت ابعاد و لایه‌های پیچیده نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی غیرممکن شده است. از این‌رو این گزارش با هدف توصیف نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی، سیر تحولات تاریخی قانونگذاری در این حوزه را بررسی کرده و در نهایت تلاش کرده است تا به این پرسش پاسخ دهد که ابعاد نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در کشور در حال حاضر چیست؟



## چارچوب نظری

در تحلیل‌های انجام شده درباره نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در کشور می‌توان سه رویکرد عمده را شناسایی کرد. رویکرد اول حقوقی است و عمدتاً توسط حقوقدان‌های کشور به کار گرفته می‌شود و رویکرد غالب نیز محسوب می‌شود. رویکرد دوم را می‌توان رویکرد سیاستگذاری نامید که تلاش می‌کند براساس اصول حاکم بر نظریه‌های سیاستگذاری، نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی را تحلیل کند. رویکرد سوم رویکرد تطبیقی و توسعه‌ای است که در جستجوی طراحی الگوی مطلوب برای نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی از رهگذر مطالعات تطبیقی با اهداف توسعه‌ای است.

### الف) رویکرد حقوقی

هر یک از این رویکردها براساس مفروضات نظری خود برخی از ابعاد و جنبه‌های نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی را برجسته کرده و تحلیل‌ها و الگوهای پیشنهادی خود را بر این اساس ارائه کرده‌اند. همان‌طور که گفته شد در رویکرد حقوقی که یک رویکرد مسلط و غالب است، الگوی تحلیلی براساس «بایسته‌های قانونگذاری» شکل گرفته و قوانین و مقررات این حوزه براساس چنین الگویی تحلیل می‌شود. دو نمونه برجسته از این رویکرد را می‌توان در دو اثر پیش‌نویس لایحه قانون تبلیغات بازرگانی نوشته محسن اسماعیلی که در سال ۱۳۹۰ منتشر شده است و همچنین درآمدی بر پیش‌نویس قانون تبلیغات تجاری که با محوریت محمد اسحاقی و در مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها معاونت مطبوعاتی و تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه شده است، مشاهده کرد.

محسن اسماعیلی در اثر خود ذیل عنوان «بایسته‌های قانونگذاری در حوزه تبلیغات» پنج محور اصلی را که رعایت آنها برای تدوین قانون کارآمد و سودمند در این حوزه ضرورت دارد» (اسماعیلی، ۱۳۹۰: ۳۷) نام می‌برد:

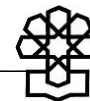
۱. جامعیت میان حقوق و حدود،
۲. عمومیت و رسانه‌محوری،
۳. تقویت جایگاه خودتنظیمی و اخلاق حرفه‌ای،
۴. تأکید بر نظارت‌های صنفی و مدنی،
۵. رعایت شیوه قانون‌نویسی همچون (لزوم انعطاف‌پذیری و تناسب با فناوری‌های نوین، شفافیت و دوری از ابهام و اجمال، قابلیت اجرا و سودمندی و ضمانت‌های اجرا و الزام‌آوری) پنج اصلی است که اسماعیلی «براساس تجزیه و تحلیل قوانین موجود، بررسی تجربه بیست و چندساله آنها و نتایج مطالعات در قانونگذاری کشورهای پیشرفته» رعایت آنها را در بازنگری مقررات و تدوین قانون مطلوب ضروری می‌داند. (همان، ۳۷)

محمد اسحاقی و همکارانش نیز در تدوین پیش‌نویس قانون تبلیغات تجاری اگرچه به ماهیت «میان‌رشته‌ای بودن» موضوع اشاره کرده‌اند و مطالعاتی را در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و تطبیقی انجام داده‌اند (اسحاقی، ۱۳۷۷: ۴) اما در نهایت در تدوین پیش‌نویس از الگوی حقوقی استفاده کرده و پیش‌نویس را در ۶ فصل، ۷۷ ماده و ۱۳ تبصره ارائه کرده‌اند. (همان، ۵) کلیات، ضوابط و مقررات تبلیغات تجاری، شرایط تأسیس کانون و تبلیغات و مراحل صدور مجوز، هیئت‌های نظارت بر تبلیغات تجاری، تخلفات و مجازات‌ها و سایر مقررات بخش‌های مختلف این پیش‌نویس را تشکیل می‌دهد.

براساس رویکرد حقوقی، نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی دارای پنج محور اصلی است که هم در بررسی تاریخی این موضوع و هم در ارائه پیش‌نویس‌های قانونی باید مورد توجه قرار گیرد. کلیات شامل اصول عام و کلی، ضوابط محتوایی، نهاد ناظر و لازم‌الاجرای قانون، نظام جرم‌انگاری و فرایندهای رسیدگی به تخلفات پنج محوری هستند که در همه تحلیل‌های صورت گرفته با رویکرد حقوقی و پیش‌نویس‌های ارائه شده در هسته مرکزی قرار داشته‌اند. مهم‌ترین ویژگی رویکرد حقوقی که البته می‌تواند مهم‌ترین ضعف آن نیز محسوب شود آن است که بایسته‌های حقوقی مورد نظر در هر نوع قانونگذاری صادق است و تغییر موضوعات تأثیری در این اصول ندارد. به عبارت دیگر این بایسته‌ها ضرورت هر نوع قانونگذاری است و ماهیت خاص موضوع تبلیغات تأثیری در تغییر آنها ندارد. با این حال سیطره رویکرد حقوقی در تحلیل نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی و تدوین پیش‌نویس‌های قانونی آن موجب شده است از سال ۱۳۴۸ به بعد یک الگوی سیاستگذاری بر نظام حقوقی این حوزه حاکم شده و تنها تغییرات جزئی در انواع مقررات و قوانین تصویب شده و همچنین پیش‌نویس‌های تهیه شده وجود داشته باشد.

### ب) رویکرد سیاستگذاری

نادر جعفری و رامین چابکی در مقاله‌هایی به بررسی وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی با رویکرد سیاستگذاری پرداخته و ضمن بیان فرایند چرخه سیاستگذاری به بررسی وضعیت سیاستگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی پرداخته‌اند (جعفری و چابکی، ۱۳۸۸). آنها با توجه به عدم تهیه لایحه جامع تبلیغات بازرگانی وضعیت تبلیغات بازرگانی در کشور را از قول مولانا (۱۳۸۷: ۱۹) اسف‌آور، نابسامان، زشت و نامناسب ارزیابی می‌کنند (همان، ۱۵). آنها برای پاسخ به پرسش علل پیدایش چنین وضعیتی به بررسی سازمان‌های مسئول در این حوزه پرداخته و با معرفی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صداوسیما، شهرداری، کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی، انجمن صنفی کانون‌های تبلیغاتی کشور، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان هفت نهاد اصلی سیاستگذار در این حوزه مهم‌ترین عامل ایجاد چنین وضعیتی را پراکندگی مراکز سیاستگذاری و نبود قانون جامع می‌دانند (همان، ۲۳).



از نظر آنها مهم‌ترین راهکار برون‌رفت از این وضعیت و «سامان‌بخشی به اوضاع کنونی حوزه تبلیغات تجاری کشور تشکیل شورای جامع، فراگیر و قدرتمند است که (با جایگاه قانونی مشخص و ضمانت اجرایی جدی) بتواند نقش سیاستگذاری و نظارت در امور مربوط به تبلیغات تجاری کشور را به عهده گیرد». (همان، ۲۵)

براساس این الگوی تحلیلی نهادهای سیاستگذار، لازم‌الاجرا و ناظر بر اجرای سیاست‌ها و قوانین و روابط طولی آنها در یک منظومه منسجم و یکپارچه مهم‌ترین جنبه‌ای است که باید در قوانین و مقررات مورد توجه قرار گرفته و در نهایت در تدوین هر نوع پیش‌نویس نهایی قانون جدید مورد استفاده قرار گیرد.

برخلاف رویکرد حقوقی که از زاویه بایسته‌های قانونگذاری به تحلیل قوانین و مقررات این حوزه می‌پردازد، این رویکرد از بایسته‌های سیاستگذاری استفاده کرده و در همان سطح کلان سیاستگذاری باقی می‌ماند. از این رو امکان استفاده از آن در تحلیل قوانین و مقررات بسیار محدود است.

### ج) رویکرد تطبیقی - توسعه‌ای

رویکرد تطبیقی - توسعه‌ای در تحلیل قوانین و مقررات حوزه تبلیغات بازرگانی از مدل مطالعه تطبیقی استفاده کرده و با مقایسه نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در کشور با سایر کشورها تلاش می‌کند تا ابعاد مختلف آن را با هدف فراهم ساختن زمینه‌های رشد و توسعه صنعت تبلیغات بازرگانی در کشور فراهم سازد.

سیدرضا نقیب‌السادات در مقاله‌ای با استفاده از همین الگو به تحلیل نظام حقوقی این حوزه پرداخته و براساس آن نظام حقوقی مطلوب این حوزه را ارائه کرده است. از نظر او «در طراحی این نظام، باید به‌گونه‌ای عمل کرد که بتوان بر مشکلاتی از جمله نبود مجموعه مقررات تبلیغات بازرگانی، فقدان آزادی عمل به‌دلیل نبود چارچوبی مشخص برای هدایت کلی و نیز عدم استقلال صنعت تبلیغات بازرگانی فایق آمد. بنابراین در این مطالعه، سعی شده است تا با یک مطالعه تطبیقی میان سه کشور انگلستان (نظام لیبرالی)، ارمنستان (نظام توسعه‌گرا) و ایران ابعاد مختلف تبلیغات بازرگانی مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد». (نقیب‌السادات، ۱۳۸۲: ۱۶۸)

هرچند به باور نویسنده تبعیت از الگوی تبلیغات بازرگانی دیگر کشورها به‌طور مطلق به‌دلیل انتظارات مخاطب و شیوه عملکرد کانون‌های تبلیغاتی و تفاوت میان مخاطب بومی و مخاطبان دیگر کشورها وجود ندارد، اما امکان استفاده از جنبه‌های مثبت نظام تبلیغاتی دیگر کشورها همچون حفظ حقوق مؤلفان تبلیغ بازرگانی، عدم استفاده از شیوه‌های خشونت‌آمیز، ممنوعیت استفاده از خرافات و منع پخش آگهی‌های مخالف با سلامت مصرف‌کنندگان وجود دارد. (همان، ۱۶۸)

اما مهم‌ترین نتیجه استفاده از این الگو تحلیلی «مجموعه پیشنهادهایی است که در چهار بُعد سازمان، محتوا، مخاطب و تأثیرات تبلیغات بازرگانی تقسیم‌بندی شده‌اند تا در ساماندهی نظام تبلیغات بازرگانی کشور مورد استفاده قرار گیرند» (همان، ۱۶۸). ذیل هر یک از این ابعاد در انتهای مقاله محورهایی که باید در نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی مورد توجه قرار گیرد، بیان شده است. بنابراین هم در تحلیل نظام حقوقی و هم در تدوین هرگونه پیش‌نویس جدید باید ابعاد چهارگانه و محورهای ذیل آن مدنظر قرار گیرد.

#### د) رویکرد تلفیقی

با توجه به اینکه هر یک از رویکردهای مورد بررسی بخشی از ابعاد قوانین و مقررات حوزه تبلیغات بازرگانی را مورد توجه قرار داده‌اند و از حیث مفروضات بنیادی نظری تعارضی با یکدیگر ندارند امکان تلفیق آنها در قالب یک رویکرد واحد برای بررسی و تحلیل دقیق و همه‌جانبه قوانین و مقررات این حوزه وجود دارد. بر این اساس محورهای زیر در تحلیل قوانین و مقررات این حوزه و بررسی سیر تحول تاریخی آن مورد بررسی بوده و در چارچوب این ابعاد قوانین و مقررات این حوزه تحلیل شده است:

– نهادهای سیاستگذار قانونگذار،

– نهادهای لازم‌الاجرا و ناظر قانون،

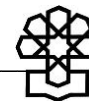
– شخصیت مسئول،

– نظام جرم‌انگاری،

– فرایندهای رسیدگی به تخلفات (آیین دادرسی)،

– اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها.

بررسی سیر تحول قانونگذاری و سیاستگذاری در هر یک از این محورها در نهایت تصویری از وضعیت نظام حقوقی به دست می‌دهد که براساس آن می‌توان محورهای اصلی هرگونه پیش‌نویس جدید را مشخص کرد.



## مهم‌ترین قوانین حوزه تبلیغات بازرگانی

### الف) قوانین و مقررات قبل از انقلاب اسلامی

در خصوص تبلیغات بازرگانی قبل از انقلاب اسلامی سه مورد قانون و آیین‌نامه وجود دارد. مورد اول مربوط به ۱۲۸۶ یعنی ۱۱۱ سال پیش است که بخشی از قانون مطبوعات مصوب مجلس مشروطه بوده و مواد (۱۷) تا (۲۲) این قانون به تبلیغات بازرگانی پرداخته است. مورد دوم آیین‌نامه تنظیم امور اعلانات مصوب ۱۳۴۸ یعنی ۶۲ سال بعد از قانون مشروطه به تصویب رسیده و مورد سوم آیین‌نامه امور تبلیغاتی و کانون‌های آگهی مصوب ۱۳۵۴ است. هرچند به صورت ظاهر هر کدام از این موارد به لحاظ قانونی منسوخ شده و فاقد اعتبار است، اما روح حاکم بر این قوانین و سازوکارها و رویه‌های موجود در آنها و اصول و ضوابط مورد نظر آنها بر قوانین پس از انقلاب تأثیر گذاشته و به عبارتی خمیرمایه و هسته اصلی قوانین پس از انقلاب اسلامی براساس قوانین قبل از انقلاب در حوزه تبلیغات بازرگانی شکل گرفته است. در این بخش، این قوانین تحلیل شده و ابعاد مختلف هر یک از آنها آشکار شده است.

### جدول ۱. قوانین تبلیغات بازرگانی قبل از انقلاب اسلامی

ردیف	عنوان	سال و مرجع تصویب	مفاد و بندهای مرتبط	وضعیت
۱	قانون مطبوعات مصوب ۱۲۸۶ در خصوص اعلانات	مجلس مشروطه (شورای ملی) - ۱۲۸۶	مواد (۱۷) الی (۲۲)	منسوخ
۲	آیین‌نامه تنظیم امور اعلانات	هیئت وزیران - ۱۳۴۸	کلیه مواد	منسوخ
۳	آیین‌نامه امور تبلیغاتی و کانون‌های آگهی	هیئت وزیران - ۱۳۵۴	کلیه مواد	منسوخ

مأخذ: قوانین و مقررات تبلیغاتی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۲.

### ۱. قانون مطبوعات مشروطه ۱۲۸۶

مواد (۱۷) تا (۲۲) قانون مطبوعات مصوب مجلس مشروطه به مسئله تبلیغات بازرگانی پرداخته است. در این ماده قواعد حقوقی مرتبط با تبلیغات بازرگانی به تصویب رسیده است. این قانون دارای هشت محور اساسی به شرح زیر است:

۱. قاعده کلی (آزادی تبلیغات بازرگانی)،
۲. تعیین ضوابط حداقلی (ممنوعیت قبایح و فضایح و ...)،
۳. تعیین متولی اجرای قانون (اداره نظمی و محکمه عدالت و ...)،
۴. نظام جرم‌انگاری (جریمه مالی)،
۵. تفکیک تبلیغات دولتی و غیردولتی،
۶. صیانت از تبلیغات دولتی و انتخابات،

۷. صیانت از حریم خصوصی (عمارات و بیوتات)،

۸. مکانیسم اخذ مالیات از تبلیغات (باطل کردن تمبر).

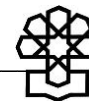
محسن اسماعیلی در بررسی خود ویژگی‌های این قانون را موارد زیر بر می‌شمارد: «از دقت در متن مواد فوق‌الذکر، اصول حقوقی زیر در خصوص تبلیغات تجاری به صورت «اعلانات» استفاده می‌شود: ۱. آزادی تبلیغات تجاری، مگر آنکه مخل اخلاق و عفت یا نظم عمومی باشد، ۲. مسئولیت مدیرمسئول روزنامه، چاپخانه و متصدی تبلیغاتی در برابر تخلفات و جرائم، ۳. لزوم اعلام مشخصات مؤسسه انتشاراتی، ۴. وجوب تمایز اعلانات دولتی و غیردولتی به وسیله رنگ کاغذ، ۵. ممنوعیت تعرض به مواد تبلیغاتی مجاز، ۶. ممنوعیت نصب آگهی بر اموال خصوصی بدون رضایت صاحبان آنها، ۷. ضرورت پرداخت مالیات برای آگهی‌ها، ۸. شمول تخلفات و جرائم مطبوعاتی نسبت به آگهی‌های چاپی تبلیغاتی، ۹. وجوب حضور هیئت منصفه در رسیدگی به جرائم تبلیغاتی.» (اسماعیلی، ۱۳۸۶)

اگرچه در خصوص موارد (۸) و (۹) در بندهای مورد اشاره تصریحی نشده است، اما با توجه به اینکه قانون تبلیغات بازرگانی بخشی از قانون مطبوعات محسوب می‌شود همان سازوکارهای حقوقی نیز مشمول این حوزه خواهد بود.

قانون تبلیغات بازرگانی دوره مشروطه با رویکرد قانونگذاری حداقلی وضع شده است، به گونه‌ای که قاعده کلی این قانون، آزادی تبلیغات بوده و صرفاً در موارد بسیار مهم و حساس ضابطه‌های حداقلی را تعیین کرده است. با این حال نباید این نکته را از نظر دور داشت که این قانون تحت تأثیر شرایط اقتصادی و اجتماعی دوره مشروطه به خصوص از جهت فقدان مازاد تولید در اقتصاد ملی بوده است. در واقع به دلیل شرایط اجتماعی و اقتصادی، تبلیغات پیش از آنکه با مسئله مصرف اقتصادی مرتبط باشد با فعالیت سیاسی و اقدامات حکومت گره خورده است. بنابراین حداقلی بودن رویکرد قانونگذاری در این قانون باید با عطف به شرایط اقتصادی و اجتماعی آن دوره درک شود.

در این قانون قاعده‌گذاری برای حوزه تبلیغات بازرگانی، درون قانون مطبوعات انجام شده است که دلیل عمده آن می‌تواند نوظهور بودن مسئله تبلیغات در جامعه ایران و همچنین محدود بودن فعالیت‌های تبلیغاتی به حوزه مطبوعات باشد. به عبارتی از حیث تاریخی و شرایط اقتصادی به خصوص با توجه به همبستگی بسیار بالای تبلیغات بازرگانی با مازاد تولید اقتصاد، کشور ایران در این دوران در شرایطی نیست که نیازمند تبلیغات بازرگانی برای تحریک مصرف و فروش مازاد تولید باشد، علاوه بر این سایر فعالیت‌های مستلزم تبلیغات، از قبیل تبلیغات سیاسی نیز در مراحل آغازین خود قرار دارند، به همین دلیل روح حاکم بر قانون مطبوعات دوره مشروطه قانونگذاری حداقلی بوده است.

در ارتباط با محورهای اصلی که در چارچوب نظری این گزارش مشخص شد وضعیت این قانون به



شکل زیر است:

### **- نهادهای سیاستگذار - قانونگذار**

مرجع قانونگذاری برای تبلیغات بازرگانی در این دوره مجلس مشروطه بوده و با توجه به اینکه درخصوص همه موارد مهم در خود قانون تصمیم‌گیری شده است، نیازی به تدوین آیین‌نامه اجرایی نیز وجود نداشته و از همین جهت مرجع دیگری برای تصویب مقررات در این حوزه در نظر گرفته نشده است.

### **- نهادهای لازم‌الاجرا و ناظر قانون**

اگرچه طبق ماده (۱۷) قانون مطبوعات ۱۲۸۶ اداره نظمییه حق توقیف و جلب در موارد تخلف از ضوابط تبلیغات بازرگانی را یافته است، اما به نظر نمی‌رسد اداره نظمییه از حیث نهاد تخصصی آن‌گونه که بعدها درباره وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اتفاق افتاد به‌عنوان نهاد لازم‌الاجرا و ناظر قانون تعیین شده باشد. درواقع اداره نظمییه از حیث نهاد اصلی حفظ نظم عمومی جامعه و حافظ قانون کشور مسئولیت این کار را برعهده داشته است. بنابراین در این قانون، نهاد لازم‌الاجرا و ناظر قانون نهاد اصلی حفظ نظم و سیانت از قانون در کشور بوده و نهاد تخصصی در نظر گرفته نشده است.

### **- شخصیت مسئول**

در صورتی که تخلفی صورت بگیرد چه کسی مسئول است؟ طبق قانون مشروطه هم رسانه و هم متصدی (که به‌نظر می‌رسد سفارش‌دهنده آگهی باشد) به‌عنوان مسئول در نظر گرفته شده و مجازات‌های در نظر گرفته شده نسبت به هر دوی این شخصیت‌ها قابل اعمال است. درواقع به نظر می‌رسد وزن و سهم هر دو شخصیت در ارتکاب تخلف یکسان در نظر گرفته شده و به همین علت هر دوی آنها مسئول تخلفات در نظر گرفته شده‌اند.

### **- نظام جرم‌انگاری**

جریمه مالی شامل یک الی سه تومان، پنج هزار دینار الی ۱۵ هزار دینار و ۱۰ تومان الی ۵۰ تومان در موارد مختلف، حبس از یک روز الی سه روز، یک روز الی پنج روز و ۶ روز الی یک ماه حبس و ارجاع به دادگاه در مواردی که مضمون آگهی با ضوابط تعیین شده مغایر باشد سازوکارهای جرم‌انگاری است که در این قانون مورد استفاده قرار گرفته است.

### **- فرایندهای رسیدگی به تخلفات**

اگرچه درخصوص فرایندهای رسیدگی به تخلفات قانون در بخش مواد مرتبط سکوت شده و در هیچ یک از مواد قانونی در این خصوص موردی وجود ندارد، اما از آن جایی که مواد مرتبط با تبلیغات بازرگانی بخشی از قانون مطبوعات محسوب می‌شود، رسیدگی به تخلفات این حوزه مشمول سازوکارهای قانونی قانون مطبوعات می‌شود که عبارت است از وجوب حضور هیئت منصفه در رسیدگی به جرائم تبلیغاتی.

## – اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها

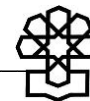
از حیث ضوابط و ممنوعیت‌ها به‌طور کلی قانون مشروطه بر محوریت آزادی تبلیغات بازرگانی با توجه به محدود بودن و نوظهور بودن فعالیت‌های تبلیغاتی و تعیین ضوابط حداقلی در خصوص اصول بنیادی و اخلاقی جامعه استوار است. دو مورد بسیار کلی و عام قبیح و فزاینده و اختلال امور عامه تنها ضوابط عمومی هستند که در این قانون به آن اشاره شده است. با این حال برخی ضوابط فنی و تخصصی در قانون وجود دارد که رعایت آنها لازم بوده است. ضرورت وجود اسم و محل مطبوعه، ضرورت تمایز اعلانات رسمی و غیررسمی با چاپ آنها بر روی کاغذ سفید و رنگی، ممنوعیت باطل کردن یا دریدن و یا کندن اعلانات رسمی دولتی و اعلانات زمان انتخابات، ممنوعیت نصب اعلانات بر در و دیوار عمارات بدون اجازه و رضایت مالکان و ضرورت داشتن تمبر دولتی برای هر اعلانی به‌استثنای اعلانات رسمی و اعلانات انتخابات مجموعه ضوابطی هستند که رعایت آنها طبق نخستین قانون تبلیغات بازرگانی الزامی بوده است.

به‌طور کلی اهمیت قانون مشروطه هم از جهت تاریخی است که ویژگی‌های قانون در شرایط پیدایش یک فعالیت را نشان می‌دهد و هم در برخی سازوکارهای مؤثری است که در اجرا و جرم‌انگاری به‌کار گرفته شده و می‌توانند به‌عنوان یک تجربه تاریخی مورد استفاده قرار گیرند، با این حال همان‌طور که گفته شد باید به این نکته توجه کرد که تعیین ضوابط حداقلی و قاعده کلی آزادی تبلیغات به شرایط اقتصادی آن دوران و به‌خصوص فقدان مازاد تولید در اقتصاد باز می‌گردد که موجب می‌شود یک نوع عدم تقاضا و عدم رغبت برای فعالیت‌های تبلیغاتی در سطح کلان جامعه ایجاد شود و از این‌رو باید در استفاده از تجربه قانون مشروطه به شرایط کلان اقتصادی و اجتماعی جامعه نیز توجه کرد. درواقع استفاده از تجربیات جامعه‌ای با اقتصاد بدون مازاد تولید در جامعه‌ای که اقتصاد آن با مازاد تولید فزاینده‌ای مواجه است با مسائل و چالش‌های خاصی همراه است.

درنهایت با تغییر قانون مطبوعات در سال ۱۳۳۱ «اعلانات تجاری از شمول قانون مطبوعات خارج... لذا تعیین و تدوین مقررات مربوط به آن را به هیئت وزیران و آیین‌نامه‌ای مستقل ارجاع دادند. طبق ماده (۱۴) لایحه قانونی مطبوعات: «وزارتخانه‌های کشور و فرهنگ و دادگستری مکلفند برای تنظیم امور چاپخانه‌ها... و اعلانات... آیین‌نامه‌های لازم را تهیه و به هیئت وزیران، پیشنهاد کنند» (اسماعیلی، ۱۳۸۶).

## ۲. آیین‌نامه تبلیغات بازرگانی در سال ۱۳۴۸

در آیین‌نامه ۱۳۴۸ که بعد از ۶۲ سال از قانون مطبوعات مشروطه به تصویب رسیده است، با مقررات و تنظیمات جدیدی در حوزه تبلیغات بازرگانی مواجه هستیم. این آیین‌نامه مبنا و اساس همه قوانین بعد از خود و حتی بعد از انقلاب اسلامی بوده است. «آیین‌نامه تنظیم امور اعلانات مصوب ۲۳ فروردین ۱۳۴۸ است که



به استناد ماده (۱۰) لایحه قانونی مطبوعات مصوب سال ۱۳۳۴ به تصویب هیئت وزیران رسید» (اسماعیلی، ۱۳۸۶). در واقع ریل اصلی مقرراتگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی، در این آیین‌نامه سال ۱۳۴۸ بنا نهاده شده است. آیین‌نامه تنظیم امور اعلانات در شرایطی تصویب شده است که در مقایسه با دوره مشروطه، شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی کشور به‌طور کامل تغییر کرده است. برای نخستین بار کشور با مسئله مازاد تولید و ضرورت ایجاد بازار مصرفی برای فروش محصولات مواجه شده و از حیث اجتماعی در حال تجربه نوعی نوسازی در همه ابعاد بود و از حیث سیاسی نیز تحولات جدی در عرصه رقابت‌های انتخاباتی و سیاسی است. به همین علت این آیین‌نامه برخلاف قانون دوره مشروطه و به‌عبارتی کاملاً در تضاد با قانون مشروطه قرار دارد؛ به این صورت که ضابطه‌گذاری حداکثری را در پیش گرفته و هرگونه فعالیت در حوزه تبلیغات را منوط به اخذ مجوز کرده است. حوزه‌ها و محدودیت‌های تبلیغات را مشخص کرده و نظام جرم‌نگاری و دستگاه متولی اجرای قانون را نیز از بخش انتظامی و قضایی به حوزه فرهنگی تغییر داده است و به‌طور کلی مجازات‌ها را با استفاده از سازوکار مجوزدهی تنظیم کرده و برای نخستین بار در تاریخ قانونگذاری این حوزه، تبلیغات را تعریف کرده است.

علاوه بر این حمایت و صیانت از اقشار خاص و محیط‌های خاص همچون مراکز آموزشی و نظام ارزشی خاصی همچون ارزش‌های اخلاقی مورد توجه آیین‌نامه سال ۱۳۴۸ بوده است. در واقع رکن اصلی و اساسی آیین‌نامه سال ۱۳۴۸ ایجاد نهادی به نام کانون‌های تبلیغاتی است که قرار بوده به‌عنوان نهاد واسط میان دولت و بخش خصوصی عمل کرده و به‌صورت پیشینی ضامن رعایت ضوابط این آیین‌نامه باشد. این قانون براساس دو مکانیسم موازی تلاش کرده است تا به‌جای جرم‌نگاری مالی و قضایی از ضوابط حوزه تبلیغات صیانت کند:

مکانیسم اول - تعیین شرایط اهلیت برای تأسیس کانون‌های آگهی تبلیغاتی.

مکانیسم دوم - اخذ مجوز از وزارت اطلاعات (همان وزارت فرهنگ).

این دو مکانیسم جایگزین سازوکارهای حقوقی قانون مشروطه شده است و در همه قوانین و مقررات سال‌های بعد نیز حفظ شده است.

بخش اول آیین‌نامه در خصوص موارد نیازمند اخذ مجوز و موارد ممنوعه تبلیغات است. بر این اساس راه انداختن کارناوال و نمایش در معابر عمومی، نمایش هرگونه فیلم یا اسلاید، پخش و توزیع اوراق آگهی در معابر عمومی منوط به اخذ مجوز از وزارت اطلاعات (فرهنگ) می‌شود. علاوه بر این مصادیق ممنوعیت در فعالیت‌های تبلیغاتی دقیق‌تر و بسیار گسترده‌تر از قانون مشروطه می‌گردد. ممنوعیت نکوهش و انکار خدمات یا مرغوبیت محصولات دیگران، فساد اخلاقی و جریمه‌دار شدن ممنوعیت عمومی یا احساسات دینی و ملی، فریب مردم و ممنوعیت تبلیغ در محیط‌های آموزشی به‌خصوص دبستان‌ها و دبیرستان‌ها و تبلیغ خواص مواد دارویی بجز مواردی که برای بیمارستان‌ها و پزشکان فرستاده می‌شود، ممنوع می‌شود.

علاوه بر این تبلیغ مواد دارویی منوط به کسب اجازه از وزارت بهداشت می‌شود. درخصوص آگهی‌های جایزه‌دار نیز برای موارد بالای ۵۰ هزار ریال نمایندگان دادستان، وزارتخانه دارایی و اطلاعات درخصوص چگونگی و صحت توزیع و اعطای جوایز حق نظارت پیدا می‌کنند. هرچند داشتن حق نظارت به معنای الزام و ضرورت انجام آن نیست.

بخش دوم آیین‌نامه مربوط به شرایط انتشار آگهی و تأسیس کانون‌های تبلیغاتی است. شخصیت مسئول در قبال رعایت تبلیغات براساس این آیین‌نامه، مدیران مسئول مؤسسات انتشاردهنده آگهی در نظر گرفته می‌شود. این مسئله نشان می‌دهد برخلاف قانون مشروطه، سفارش‌دهنده و رسانه پخش‌کننده آگهی مسئولیتی در قبال آگهی‌ها ندارند و بار حقوقی موضوع برعهده کانون‌هاست. بنابراین کانون‌ها به تنها مجاری قانونی، رسمی و مشروع تولید و انتشار آگهی تبدیل می‌شوند و ایجاد آن منوط به اخذ مجوز از وزارت فرهنگ و داشتن اهلیت برای مدیرمسئول مؤسسه می‌شود. تابعیت ایرانی، داشتن اهلیت قانونی، نداشتن محکومیت کیفری، عدم سوءشهرت و داشتن حداقل دیپلم از شرایط مدیرمسئول ذکر می‌شود. به این ترتیب آیین‌نامه تلاش می‌کند با وضع شاخص‌هایی برای مدیرمسئول و منحصر کردن فعالیت از طریق کانون‌ها، با نظارت پیشینی، نظام تخلفات و رسیدگی آنها را از نظام قضایی به نظام اداری منتقل کند.

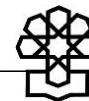
با وجود اینکه ظاهراً آیین‌نامه تلاش می‌کند تا مجاری فعالیت تبلیغاتی را به کانون‌ها محدود و مشخص سازد، با این حال وجود یک تبصره در بخش دوم آیین‌نامه که مربوط به شخصیت مسئول است، نشان می‌دهد که استثنایی درخصوص شخصیت مسئول در نظر گرفته شده است. انحصار فعالیت در قالب کانون‌ها را نقض کرده است. براساس تبصره ماده (۱۵) آیین‌نامه، «در صورتی که آگهی مستقیماً به دستگاه انتشاردهنده تسلیم شود، رعایت مقررات قسمت اخیر این ماده به‌عهده دستگاه انتشاردهنده است».

این تبصره نشان می‌دهد نه تنها امکان انتشار آگهی بدون واسطه‌گری کانون‌ها وجود دارد، بلکه مسئولیت، در چنین مواردی برعهده رسانه انتشاردهنده است.

با چنین استثنایی کل نظام مجوزدهی و واسطه‌گری کانون‌ها تا حد زیادی، اثرگذاری خود را از دست داده و عملاً سازوکار نظارت پیشین دچار نقص می‌گردد. به دلیل همین فقدان انحصار فعالیت از طریق کانون‌های تبلیغاتی است که سازوکار نهاد دولت عملاً توانایی لازم را برای پیشگیری از تخلفات از دست داده و با توجه به قضا‌دایی از نظام جرم‌انگاری، درخصوص تخلفات و جرائم این حوزه خلأ قانونی ایجاد می‌شود.

### ۳. آیین‌نامه سال ۱۳۵۴

آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ درواقع به نوعی اصلاح و به‌روزرسانی آیین‌نامه سال ۱۳۴۸ است. «تفاوت عمده این آیین‌نامه با آیین‌نامه قبلی، تأکید بر سازماندهی مؤسسات تبلیغاتی و تقویت جایگاه آنان بود، به‌گونه‌ای که تأسیس شعبه و نمایندگی نیز مجاز دانسته شد» (همان، ۱۹). این آیین‌نامه، ضمن



تعریف کانون‌ها شرایط تأسیس، نحوه فعالیت و انحلال و رسیدگی به تخلفات کانون‌های تبلیغاتی را تعیین می‌کند.

براساس تعریف این آیین‌نامه، کانون‌ها عهده‌دار امور تبلیغات و مؤسسات و افراد هستند. اگرچه روح قانون ۱۳۴۸ و آیین‌نامه ۱۳۵۴ بر انحصار فعالیت‌های تبلیغاتی از طریق کانون‌ها اشاره دارد، با این حال منوط کردن اجرای ضوابط به اخذ مجوز کانون‌ها از وزارت ارشاد باعث شد تا ایده تنظیم فعالیت‌های تبلیغاتی از طریق اعطای مجوز به کانون‌ها و تأیید صلاحیت آنها از همان آغاز با شکست همراه باشد. چراکه به دلیل تعارض منافع و ذی‌نفع بودن کانون‌ها در عدم رعایت ضوابط تبلیغاتی، تمایل چندانی به حفظ این ضوابط از سوی کانون‌ها وجود ندارد. ایده تأسیس کانون‌ها به دلیل پیش‌فرض شبیه دانستن فعالیت‌های تبلیغاتی و مطبوعاتی و تلقی آنها به‌عنوان یک نوع فعالیت همسان است. از این‌رو همان‌طور که اداره و انتشار روزنامه نیازمند مدیرمسئول و نهاد پاسخگو است، در حوزه تبلیغات نیز برای کانون‌ها چنین موقعیتی در نظر گرفته شده و برای مدیرمسئول شرایطی در نظر گرفته می‌شود. بدون اینکه به این تفاوت بسیار مهم توجه شود که کانون‌های تبلیغاتی، فضای تبلیغی کشور را در اختیار ندارند و در نهایت ظرفیت آنها در حد یک شرکت اقتصادی است که در زمینه تولید تبلیغات تجاری فعالیت می‌کنند.

بی‌توجهی به چنین واقعیتی در کنار ذات تبلیغات تجاری که با امور واقعی \_ که مطبوعات عمدتاً با آنها سروکار دارند \_ درگیر نیستند، موجب شد تا سازوکار سیاست‌گذاری و قانونگذاری در مسیر اشتباهی قرار گرفته و تا به امروز نیز ادامه پیدا کند. تمرکز بر کانون‌ها و واسطه نهادن آنها برای رعایت ضوابط بدون آنکه شرایط چنین واسطه‌گری رعایت شود موجب شد تا هیچ‌گاه حوزه تبلیغات بازرگانی ساماندهی نشود.

#### - انحصار فضای تبلیغاتی

آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ همچون آیین‌نامه ۱۳۴۸، علاوه بر تعیین شرایط مرتبط با کانون‌ها تلاش می‌کند تا فضای تبلیغاتی را نیز در انحصار دولت حفظ کند. از این‌رو انتشار هرگونه بولتن و جزوه تبلیغاتی (ماده ۸) راه انداختن کارناوال و نمایش در معابر عمومی (ماده ۱۱) تبلیغ در نمایشگاه‌های (ماده ۱۲) را نیز صرفاً منوط به اجازه وزارت اطلاعات و جهانگردی (فرهنگ) می‌کند. با این حال انحصار تبلیغات در دولت غیر از انحصار فعالیت تبلیغاتی از طریق کانون‌هاست.

#### - گسترش موارد ممنوعیت تبلیغ

همچنین موارد ممنوع و غیرمجاز در حوزه تبلیغاتی نیز نسبت به سال ۱۳۴۸ تا حدی گسترش یافته است:

۱. استفاده از تصاویر و عناوین مقامات عالی‌رتبه مملکتی و شمایل پیشوایان مذهبی،

۲. تحقیر و استهزاء دیگران،

۳. تبلیغ در کودکان، دبستان و پیش‌دبستان‌ها،
  ۴. فریب اشخاص در تبلیغات کودکان،
  ۵. مطالب خلاف واقع و همراه‌کننده،
  ۶. تبلیغات نباید نافی کالاها یا خدمات مشابه باشد،
  ۷. مروج فساد یا مخالف احساسات دینی و ملی،
  ۸. برخلاف عفت عمومی،
  ۹. خواص داروها،
  ۱۰. انتخاب اسامی و عناوین نامأنوس.
- از جمله موارد ممنوع شده در این آیین‌نامه است. همچنین تبلیغات مواد غذایی، آشامیدنی، بهداشتی و آرایشی نیز منوط به کسب اجازه از وزارت بهداشت است.

### جمع‌بندی بخش قبل از انقلاب

نظام تقنینی در حوزه تبلیغات بازرگانی قبل از انقلاب اسلامی از دو رویه متفاوت قانونگذاری استفاده کرده است:

الف) الگوی ضابطه‌گذاری حداقلی - جرم‌نگاری قضایی

ب) الگوی ضابطه‌گذاری حداکثری - نظام اخذ مجوز

هر یک از این الگوها براساس شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دورانی که قانون در آن دوره وضع شده است، پاسخگوی نیازهای اجتماعی بوده و متناسب با شرایط اجتماعی تنظیم شده است. سیر تحول قانونگذاری با توجه به تحولات اجتماعی به‌خصوص پیدایش مسئله مازاد تولید و ضرورت فروش محصولات تولیدی در جامعه و تحولات سیاسی و به تبع آن افزایش تقاضا برای تبلیغات در جامعه و گسترش فعالیت‌های تبلیغاتی به سمت الگوی دوم حرکت کرده است. براساس الگوی دوم نظام ضوابط به‌صورت حداکثری وضع شده و موارد نیازمند اخذ مجوز، ممنوع برای تبلیغ و شرایط فعالیت تبلیغاتی مشخص شده است.

در این الگو مسئولیت رعایت ضوابط وضع‌شده، برعهده نهاد صادرکننده مجوز فعالیت تبلیغاتی برای کانون‌های تبلیغاتی، یعنی وزارت ارشاد، مدیر مسئول کانون‌های تبلیغاتی و در مواردی که تبلیغات مستقیماً به رسانه‌ها داده شود، برعهده رسانه خواهد بود.

بنابراین محورهای اصلی حاکم بر الگوی دوم تقنینی پیش از انقلاب به شکل زیر است:

- تعریف تبلیغات و کانون‌های تبلیغاتی،

- تعیین موارد نیازمند اخذ مجوز،

- تعیین نهاد صادرکننده مجوز،



- تعیین موارد ممنوع در تبلیغات،
- تعیین شرایط تأسیس فعالیت کانون‌ها،
- تعیین شخصیت مسئول رعایت قانون.

به این ترتیب دو الگوی قانونگذاری در حوزه تبلیغات بازرگانی متناسب با شرایط اجتماعی و اقتصادی هر یک از این الگوها مبتنی بر دو نوع نگرش متفاوت به فعالیت تبلیغاتی است. در الگوی ضابطه‌گذاری حداقلی - جرم‌انگاری قضایی که مربوط به شرایط اقتصادی و اجتماعی دوره مشروطه است، اصل بر آزادی فعالیت تبلیغاتی بوده و موارد خاص و بسیار محدودی از تخلفات جرم‌انگاری شده است. در حالی که در الگوی دوم یعنی الگوی ضابطه‌گذاری حداکثری - نظام اخذ مجوز اصل بر ضابطه‌مند بودن تبلیغات بوده و از این رو براساس ضوابط حداکثری امکان فعالیت تبلیغاتی فراهم شده است.

با توجه به نکات فوق وضعیت هر یک از محورهای اصلی نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در قوانین قبل از انقلاب در هر یک از الگوها به شکل زیر بوده است:

- در الگوی اول یعنی الگوی ضابطه‌گذاری حداقلی - جرم‌انگاری قضایی نهادهای سیاستگذار و قانونگذار، مجلس است و برای نهادهای لازم‌الاجرا و ناظر قانون تبلیغات بازرگانی، نهاد تخصصی در نظر گرفته نشده و اداره نظمی از حیث اینکه نهاد عمومی حفظ نظم در جامعه است مسئول رسیدگی به تخلفات است. شخصیت مسئول طبق قانون مشروطه هم رسانه و هم متصدی (که به نظر می‌رسد سفارش‌دهنده آگهی باشد) به‌عنوان مسئول در نظر گرفته شده، نظام جرم‌انگاری مبتنی بر جریمه مالی و حبس و ارجاع به دادگاه بوده، فرایندهای رسیدگی به تخلفات مثل موارد مربوط به تخلف مطبوعاتی نیازمند وجوب حضور هیئت منصفه در رسیدگی به جرائم تبلیغاتی است. اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها حداقلی و معطوف به چند مورد محدود است.

- در الگوی دوم یعنی الگوی ضابطه‌گذاری حداکثری - نظام اخذ مجوز نهادهای سیاستگذار و قانونگذار، هیئت دولت و دستگاه اجرایی از طریق تدوین آیین‌نامه اجرایی است و نهاد لازم‌الاجرا و ناظر قانون تبلیغات بازرگانی، وزارت اطلاعات (فرهنگ و ارشاد فعلی) به‌عنوان نهاد تخصصی در نظر گرفته شده است. شخصیت مسئول طبق آیین‌نامه‌های سال‌های ۱۳۴۸ و ۱۳۵۴ کانون‌های تبلیغاتی و در موارد سفارش مستقیم رسانه است، نظام جرم‌انگاری مبتنی بر لغو مجوز فعالیت و توقف فعالیت بوده، فرایندهای رسیدگی به تخلفات مشخص نشده و اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها حداکثری و در موارد و موضوعات مختلف تنظیم شده است.

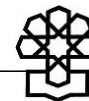
### ب) قوانین بعد از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب اسلامی در ۴۳ مورد از سیاست‌ها و قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها در خصوص تبلیغات بازرگانی، مقرراتی به تصویب رسیده است. از این میان ۱۴ مورد کلیه مواد مرتبط به تبلیغات بازرگانی بوده و در ۲۹ مورد باقی‌مانده نیز بخشی از مواد به تبلیغات بازرگانی اختصاص یافته است. جدول ۲ مهم‌ترین قوانین مرتبط با این حوزه را به همراه سال و مرجع تصویب و همچنین وضعیت اعتبار قانون نشان می‌دهد.

جدول ۲. مهم‌ترین قوانین تبلیغات بازرگانی بعد از انقلاب اسلامی

ردیف	عنوان	سال و مرجع تصویب	مفاد و بندهای مرتبط	وضعیت
۱	آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی	شورای انقلاب - ۱۳۵۸	همه آیین‌نامه‌ها	لازم‌الاجرا
۲	سیاست نامگذاری خیابان‌ها و اماکن عمومی و مؤسسات	شورای عالی انقلاب فرهنگی - ۱۳۶۷	همه مواد	لازم‌الاجرا
۳	آیین‌نامه اجرایی قانون ممنوعیت به‌کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه	هیئت وزیران - ۱۳۷۸	همه مواد	لازم‌الاجرا
۴	ایجاد شعبه و نمایندگی برای کانون‌های تبلیغاتی	کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور - ۱۳۷۹	همه مواد	لازم‌الاجرا
۵	آیین‌نامه نحوه نظارت بر علائم نشانه‌ها و تصاویر روی البسه و لوازم‌التحریر و...	شورای عالی انقلاب فرهنگی - ۱۳۷۹	کلیه مواد	لازم‌الاجرا
۶	مقررات منع انتشار آگهی‌هایی که در آن از مردم برای شرکت در قرعه‌کشی درخواست وجه می‌شود	کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور - ۱۳۸۰	همه مواد	لازم‌الاجرا
۷	دستورالعمل اجرایی قانون منع به‌کارگیری اسامی بیگانه و چگونگی استفاده از آنها ...	کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور - ۱۳۸۲	همه مواد	لازم‌الاجرا
۸	تبلیغات شهری (محیطی)	کمیته مرکزی سازمان تبلیغات - ۱۳۸۵	کلیه مواد	لازم‌الاجرا
۹	دستورالعمل نحوه تبلیغ و آگهی‌های دارویی و مواد خوراکی، آشامیدنی، بهداشتی و امور پزشکی	شورای عالی نظام پزشکی - ۱۳۸۵	کلیه مواد	لازم‌الاجرا
۱۰	سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی	شورای عالی انقلاب فرهنگی - ۱۳۸۸	کلیه مواد	لازم‌الاجرا
۱۱	ماده (۳۷) قانون برنامه پنجم توسعه	مجلس شورای اسلامی - ۱۳۸۹	بندهای «الف» و «ج»	لازم‌الاجرا
۱۲	آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان	هیئت وزیران - ۱۳۹۱	کلیه مواد	لازم‌الاجرا
۱۳	دستورالعمل تبلیغات محیطی کالا و خدمات	شورای فرهنگ عمومی - ۱۳۹۱	کلیه مواد	لازم‌الاجرا
۱۴	مجموعه ضوابط تولید آگهی‌های رادیویی و تلویزیونی	شورای بازرگانی سازمان صداوسیما	کلیه مواد	لازم‌الاجرا

مأخذ: قوانین و مقررات تبلیغاتی کشور، ۱۳۹۲.



تحلیل این قوانین و مقررات نشان خواهد داد که چه تغییراتی از حیث الگوی قانونگذاری، محورهای قوانین و ... در نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی بعد از انقلاب اسلامی رخ داده است.

#### ۱. آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی، ۱۳۵۸

آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی، به‌عنوان مهم‌ترین سند قانونی پس از انقلاب در واقع اصلاح و تکمیل آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ است. این آیین‌نامه که به تصویب شورای انقلاب رسیده و در حال حاضر مهم‌ترین مستند قانونی حوزه تبلیغات بازرگانی محسوب می‌شود، ضمن پذیرفتن رویکرد حقوقی و سازوکارهای آیین‌نامه ۱۳۵۴، بخشی از مواد قانونی و خلأهای آن را اصلاح کرده و نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی پس از انقلاب اسلامی را تشکیل داده است.

از جمله مهم‌ترین اصلاحات انجام‌شده در این آیین‌نامه نسبت به آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ موارد زیر است:

#### الف) اصلاح تعریف کانون‌ها و موضوع فعالیت آنها

براساس آیین‌نامه سال ۱۳۵۴، کانون‌ها «اشخاص حقیقی یا حقوقی» تعریف شده‌اند. درحالی که آیین‌نامه سال ۱۳۵۸، کانون‌ها با عنوان «سازمان‌هایی» تعریف می‌شوند. این تغییر نشان می‌دهد که آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ صرفاً فعالیت اشخاص حقوقی را به رسمیت شناخته و گام دیگری برای ایجاد انحصار فعالیت تبلیغاتی در کانون‌های تبلیغاتی به‌عنوان مؤسسات حقوقی در کشور برداشته است. علاوه بر این درحالی که آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ موضوع فعالیت کانون‌ها را صرفاً انجام امور تبلیغات و معرفی کم‌وکیف خصوصیات کالا یا خدمات از طریق وسایل ارتباط جمعی می‌داند در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ موضوع فعالیت با دقت بیشتری تعریف شده است. «کار آنها تنظیم، تهیه، مشاوره و اجرای برنامه‌های تبلیغاتی و روابط عمومی و انجام دادن سایر خدمات برای معرفی و فروش کالا یا خدمات مربوطه است». تأکید بر اجرای برنامه‌های تبلیغاتی گزینه دیگری از تلاش آیین‌نامه برای ایجاد انحصار فعالیت از طریق کانون‌های تبلیغاتی است.

#### ب) اصلاح شرایط فعالیت کانون‌ها

درحالی که در آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ ثبت کانون در وزارت اطلاعات و جهانگردی (فرهنگ) تنها شرط فعالیت کانون‌ها در نظر گرفته شده بود، در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ علاوه بر این شرط‌ها، داشتن تجهیزات لازم و نیروی انسانی ماهر برای قسمت‌های مختلف و اختصاص محل کانون‌های آگهی و تبلیغاتی تنها به امور مذکور نیز به شرایط ادامه فعالیت افزوده می‌شود. هر دو شرط نشان‌دهنده نگاه قانونگذار به کانون‌ها به‌عنوان مرجع انحصاری فعالیت تبلیغاتی در کشور است.

---

۱. این مصوبه، اگرچه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و لذا به معنای خاص کلمه «قانون» نامیده نشده و در طبقه‌بندی قوانین، «قانون عادی» تلقی نمی‌شود، اما از آنجا که مصوبات «شورای انقلاب جمهوری اسلامی» مربوط به زمانی است که هنوز مجلس قانونگذاری وجود نداشته است، در حکم قانون عادی محسوب شده و به همان اندازه معتبر است. به بیان دیگر، اعتبار حقوقی این «آیین‌نامه» نیز همانند دیگر مصوبات شورای انقلاب در حد قوانینی است که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ تنها با مصوبه مجلس نسخ می‌شود و دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی (طبقه سوم قوانین) باید از آن پیروی کنند. (اسماعیلی، ۱۳۸۶)

### ج) تعیین سازوکار نظارتی و رسیدگی به تخلفات

در حالی که آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ فاقد سازوکارهای نظارت بر فعالیت کانون‌ها و رسیدگی به تخلفات آنهاست، آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ در چند ماده تلاش کرده است این خلأ را برطرف کند. ابتدا در ماده (۲) به مأموران صلاحیت‌دار وزارت ارشاد اجازه می‌دهد در تمام مواقع چگونگی فعالیت دفاتر و کانون‌های آگهی و تبلیغاتی را بررسی نمایند. سپس در ماده (۱۰) برای این منظور کمیته‌ای به نام کمیته سازمان‌های تبلیغات در وزارت فرهنگ و ارشاد به ریاست معاون مربوطه و مرکب از مدیرکل یا نماینده او و یک نفر دیگر به انتخاب وزیر فرهنگ و ارشاد و نماینده تام‌الاختیار اتحادیه سازمان‌های تبلیغات تشکیل می‌دهد. در استان‌ها این کمیته متشکل از معاون استاندار و یا نماینده او، مدیرکل ارشاد و کارشناس مربوطه است. علاوه بر این ابتدا در ماده (۱۶) ضمانت اجرای احکام صادرشده توسط کمیته را معین می‌کند و تغییر مدیرمسئول یا تعطیلی کانون به حکم کمیته را به‌عنوان ابزاری برای اجرای قانون در نظر می‌گیرد و سپس در ماده (۲۰) مراجع انتظامی را مکلف می‌کند با تقاضای وزارت ارشاد از ادامه کار مؤسسات و کانون‌های متخلف جلوگیری کند.

با اصلاحات صورت‌گرفته به نظر می‌رسد رویکرد تعیین کانون‌ها به‌عنوان واسطه‌ای میان حکومت (فضای انحصاری تبلیغ) و فعالان تثبیت‌شده و خلأهای آن برطرف می‌شود بدون آنکه درخصوص انحصار به‌صراحت حکمی صادر شود و درخصوص انحصار همه فضاهای تبلیغی نیز احکامی وجود داشته باشد.

درواقع پیش‌شرط اصلی تعیین کانون به‌عنوان واسطه، ایجاد انحصار در کل فضای تبلیغی کشور است. در حالی که نه در آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ و نه سال ۱۳۵۸ چنین انحصاری ایجاد نشده و علاوه بر این اجازه فعالیت و بهره‌برداری از این فضا نیز به‌صورت انحصاری به کانون‌ها داده نشده است.

### د) اصلاح شرایط مدیرعامل و مدیرمسئول کانون‌ها

آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ نسبت به آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ تغییراتی را در شرایط مدیرعامل و مدیرمسئول ایجاد می‌کند. ابتدا در ماده (۳) امکان‌پذیر شدن فعالیت را منوط به اخذ پروانه از وزارت ارشاد و معرفی مدیرمسئول حائز شرایط می‌داند. سپس در تبصره‌هایی تأکید می‌کند مدیرعامل باید فاقد پیشینه مؤثر کیفری بوده و مشهور به فساد اخلاقی نباشد. علاوه بر این در شرایط مدیرمسئول ضمن حفظ تابعیت ایرانی، اهلیت قانونی، نداشتن سوء شهرت و سابقه محکومیت کیفری به مورد داشتن دیپلم کامل متوسطه، قید داشتن حداقل پنج سال سابقه کار مؤثر در امور تبلیغات با تأیید کمیته سازمان‌های تبلیغات یا مدرک تحصیلی معادل دانشنامه لیسانس را به‌جای دارا بودن حداقل چهار سال سابقه در امور تبلیغاتی بازرگانی با تأیید اتحادیه مربوط یا مدرک تحصیلی در رشته تبلیغات و بازاریابی اضافه می‌کند. به نظر می‌رسد این تغییر با هدف زمینه‌سازی برای حرفه‌ای‌تر شدن فعالیت‌های تبلیغاتی و



رفع بیکاری فعالان این حوزه و همچنین جلوگیری از اعمال سلیقه توسط اتحادیه در صدور مجوز فعالیت صورت گرفته است. تغییر مرجع تأیید سابقه افراد از اتحادیه به وزارت ارشاد در کنار سازوکارهای نظارتی دیگر شامل ماده (۵) آیین‌نامه سال ۱۳۵۸، عدم اشتغال در وزارتخانه‌ها یا مؤسسات یا شرکت‌های دولتی و یا شهرداری (به‌عنوان شرط مدیرمسئولی کانون‌ها) در نظر گرفته می‌شود که به نظر می‌رسد با هدف جلوگیری از ایجاد رانت و سوءاستفاده از امکانات دولتی و عمومی باشد. همچنین در ماده (۵) آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ تأکید شده است که کانون‌ها نباید از نظر اداری و تصمیم‌گیری وابسته به وسایل ارتباط جمعی و یا آگهی‌دهندگان باشد. شرط ماده (۵) که جهت حفظ استقلال کانون‌ها و جلوگیری از ذی‌نفع شدن آنها در نظر گرفته شده است برای فراهم شدن زمینه اعمال سازوکارهای نظارتی پیشینی از طریق کانون‌ها است. در ماده (۶) آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ تمهید دیگری برای انحصار فعالیت کانون‌ها از طریق ممنوعیت ارائه تخفیف کارمزد آژانس از سوی رسانه‌ها و انحصار آن به کانون‌های دارای پروانه از وزارت ارشاد در نظر گرفته می‌شود.

#### ه) تعیین ضوابط ایجاد شعب و نمایندگی، تغییر محل، وضعیت ارث و ...

در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ همچنین تعیین وضعیت کانون در صورت فوت دارنده پروانه که در آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ نبود مشخص می‌شود. همچنین ضوابط صدور پروانه و تعیین شعب و نمایندگی نیز با دفتر و با محوریت کمیته سازمان‌های تبلیغات تعیین می‌شود. تکلیف اخذ نظر اتحادیه برای ایجاد شعب و نمایندگی با هدف حفظ شرایط کسب‌وکار و جلوگیری از زیان به فعالیت واحدهای موجود انجام شده است. اولویت وارث دارای شرایط احراز با موافقت سایر وارثان و همچنین اجازه امکان انتقال پروانه به شخص صاحب صلاحیت دیگر توسط وارث یا وارثان، مهم‌ترین سازوکار آیین‌نامه ۱۳۵۸ در این خصوص است.

#### و) افزودن ضوابط جدید

انطباق با موازین شرعی و قانونی نخستین ضابطه جدیدی است که در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ اضافه شده است. علاوه بر این استفاده از موارد زیر نیز در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ علاوه بر موارد مورد نظر آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ ممنوع شده است:

۱. استفاده از شخصیت‌های تاریخی و فرهنگی کشور،

۲. استفاده از قول منابع علمی که از طرف منابع موثق علمی تأیید نشده است،

۳. تبلیغات مخالف ادیان رسمی،

۴. تعیین جایزه در مقابل تشویق به خرید و مصرف.

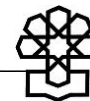
در سایر موارد آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ همان احکام و موارد مورد نظر آیین‌نامه سال‌های ۱۳۵۴ و ۱۳۴۸ را تنفیذ کرده و نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی پس از انقلاب اسلامی را شکل داده است که محورهای اصلی و شاکله کلی آن از آیین‌نامه‌های ۱۳۴۸ و ۱۳۵۴ اخذ شده است. با توجه به اینکه

آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ همچنان لازم‌الاجرا بوده و مبنای عمل در حوزه تبلیغات بازرگانی است و سایر مقررات و آیین‌نامه‌هایی که در بخش‌های مختلف نوشته شده است به‌نوعی ذیل آیین‌نامه قرار دارند، نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در کشور به شکل زیر است:

۱. انحصار همه فضاهاى تبلیغاتی در اختیار دولت،
  ۲. ضرورت اخذ مجوز برای انجام هرگونه فعالیت تبلیغاتی از وزارت ارشاد،
  ۳. انحصار فعالیت‌های تبلیغاتی در کانون‌های تبلیغاتی،
  ۴. رسیدگی به تخلفات و جرائم کانون‌ها در کمیته سازمان‌های تبلیغات در وزارت ارشاد،
  ۵. انجام فعالیت‌های تبلیغاتی در چارچوب ضوابط تعیین‌شده در خصوص ممنوعیت‌ها.
- بنابراین طبق آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ اگر شخصیت حقیقی یا حقوقی بخواهد فعالیت تبلیغاتی انجام دهد، این فعالیت باید از طریق کانون‌های تبلیغاتی انجام شود و امکان انجام آن توسط اشخاص حقیقی نیست. کانون‌ها برای فعالیت خود باید مجوز فعالیت از وزارت ارشاد داشته باشند و مدیرعامل و مدیرمسئول آنها تأییدشده باشد. انجام هرگونه تبلیغی در کلیه فضاهاى تبلیغی کشور منوط به اجازه وزارت ارشاد بوده و در صورتی که تخلفی صورت گیرد، کمیته سازمان‌های تبلیغاتی مسئول رسیدگی به این تخلفات است. به این ترتیب به‌نظر می‌رسد براساس آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ اداره‌کل تبلیغات بازرگانی وزارت ارشاد، نهاد اصلی و محوری در اجرای قوانین و مقررات تبلیغات بازرگانی بوده و تصمیم‌گیری متمرکز درباره موضوعات تبلیغات بازرگانی به این نهاد سپرده شده است. هرچند در واقعیت هیچ‌گاه چنین اتفاقی رخ نداد.

بنابراین براساس چارچوب نظری این گزارش **نهادهای سیاستگذار و قانونگذار، شورای انقلاب** از طریق تدوین آیین‌نامه اجرایی است و **نهاد لازم‌الاجرا و ناظر قانون تبلیغات بازرگانی، وزارت فرهنگ و ارشاد** به‌عنوان نهاد تخصصی در نظر گرفته شده است. شخصیت مسئول طبق آیین‌نامه‌های سال‌های ۱۳۵۸ کانون‌های تبلیغاتی است، **نظام جرم‌انگاری مبتنی بر لغو مجوز فعالیت و توقف فعالیت** بوده، **فرایندهای رسیدگی به تخلفات از طریق تشکیل کمیته به نام کمیته سازمان‌های تبلیغاتی بوده و اصول، ضوابط و ممنوعیت‌ها حداکثری و در موارد و موضوعات مختلف تنظیم شده است.**

با وجود اینکه آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ مهم‌ترین سند قانونی حوزه تبلیغات بازرگانی محسوب می‌شود و طبق ماده (۱۵) این آیین‌نامه آگهی‌های تبلیغاتی که از طریق رسانه‌های همگانی (رادیو، تلویزیون، سیما، روزنامه، مجله، سالنامه و مانند آن) پخش و انتشار می‌یابد تابع مقررات مندرج در این آیین‌نامه می‌باشد. با این حال آنچه در حال حاضر وضعیت حقوقی واقعی این حوزه محسوب می‌شود، مستثنا شدن فضای تبلیغاتی تلویزیونی و مجازی از سایر فضاهاى تبلیغی کشور است. «به این ترتیب نه تنها



آگهی‌های مطبوعاتی، رادیویی یا تلویزیونی، که هرگونه «آگهی‌های تبلیغاتی که از طریق رسانه‌های همگانی... پخش و انتشار می‌یابد» ملزم به رعایت مقررات این آیین‌نامه است. این ماده (با چشم‌پوشی از نقاط ضعف و قوت مفاد آن)، نظام واحدی را بر همه انواع آگهی‌های تبلیغاتی حاکم ساخته است و علاوه بر نام بردن از رسانه‌های رایج آن زمان (به‌عنوان مثال‌ها و نه مصداق‌های انحصاری «رسانه‌های همگانی») با قرار دادن نام رسانه‌ها در پرانتز و افزودن قید «و مانند آن» هیچ نوع تبلیغات عمومی تجاری را از دایره شمول خود خارج ندیده است.» (اسماعیلی، ۱۳۸۶)

هرچند دلیل این استثنا مشخص نیست، اما این دو عرصه مهم تبلیغاتی کشور، دارای ضوابط خاص خود هستند و از نظام حقوقی آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ تبعیت نمی‌کنند. با پیدایش فضای مجازی و فقدان ضوابط مشخص برای این حوزه، در حال حاضر فضای تبلیغاتی کشور به سه قسمت تقسیم شده است که هر کدام با ضوابط خاص خود عبارت است از:

۱. تبلیغات تلویزیون و رادیو که ذیل مجموعه ضوابط تولید آگهی‌های رادیویی و تلویزیونی فعالیت می‌کند.

۲. تبلیغات محیطی و مطبوعات و سایر فضاها که براساس آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ فعالیت می‌کند.

۳. تبلیغات فضای مجازی که در برخی موارد ذیل ضوابط آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ و در مواردی فاقد ضابطه است.

علاوه بر این در برخی حوزه‌ها و موضوعات ضوابط خاصی برای تبلیغات ازسوی مراجع مختلف به تصویب رسیده و مجموعه‌ای از قوانین و مقررات را درخصوص تبلیغات در این حوزه‌ها ایجاد کرده است که عبارتند از:

۱. سلامت و پزشکی،

۲. مؤسسات آموزشی،

۳. مسکن و فلزیاب،

۴. کودکان و زنان،

۵. زبان فارسی و اسامی،

۶. تجارت الکترونیک و کالاها.

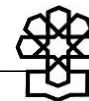
در هریک از این حوزه‌ها مجموعه‌ای از ضوابط توسط نهادهای مختلف به تصویب رسیده است که باید در فضای چهارگانه تبلیغاتی کشور رعایت شود. مجموعه قوانین این حوزه‌های تخصصی به‌صورت جداگانه مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته و در بخش‌های جداگانه به چاپ خواهد رسید. نکته حائز اهمیت درخصوص این حوزه‌ها وجود یک تجربه انباشتی قانونگذاری است که در هرگونه تدوین پیش‌نویس جدید قانونی باید مورد توجه و استفاده قرار گیرد.

همان‌طور که گفته شد علی‌رغم صراحت و تلاش آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ در ایجاد تمرکز و انحصار در فضای تبلیغی کشور، پس از انقلاب اسلامی این فضا به سه بخش تقسیم شده و هر یک براساس ضوابط مختص به خود فعالیت می‌کند. گذشته از اینکه خود این موضوع می‌تواند یکی از مهم‌ترین خلأهای این حوزه و یکی از ضرورت‌های قانونگذاری باشد، شناخت وضعیت حقوقی جاری در عرصه تبلیغات در کشور در حال حاضر مستلزم توصیف نظام حقوقی حاکم بر سه عرصه است. در این بخش این عرصه‌ها بررسی و در نهایت وضعیت حاکم بر نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی ترسیم خواهد شد.

### ۱. تبلیغات تلویزیون و رادیو

هرچند مشخص نیست چگونه فضای تبلیغات تلویزیونی علی‌رغم تصریح آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ از حیطة ضوابط این آیین‌نامه منفک شده است، با این حال فضای تبلیغات رادیو تلویزیونی براساس مجموعه ضوابطی که اداره کل تبلیغات بازرگانی اعلام کرده و معلوم نیست به تصویب چه مرجعی رسیده است اداره می‌شود. البته وجود ضوابط متفاوت برای فضای تبلیغات رادیو و تلویزیونی دارای سابقه تاریخی در کشور است.

«آغاز پخش آگهی‌های تجاری از طریق رادیو به سال ۱۳۲۵ بازمی‌گردد. ۹ اردیبهشت ماه آن سال، در تصویب‌نامه‌ای «راجع به اجازه پخش آگهی‌ها از رادیو تهران»: «هیئت وزیران در جلسه دوشنبه مورخ ۹ اردیبهشت‌ماه ۱۳۲۵ بنابه پیشنهاد اداره کل انتشارات و تبلیغات، تصویب کردند که از تاریخ ۱۶ اردیبهشت‌ماه ۱۳۲۵، هر شب مدت ۱۵ دقیقه از وقت رادیو تهران برای پخش آگهی‌های بازرگانی اختصاص داده شود». «...آیین‌نامه آگهی‌های تجاری در شبکه رادیویی کشور» مصوب ۱۳۴۷/۲/۲۸ هیئت وزیران را می‌توان نخستین مقررات نسبتاً کامل‌تری دانست که در این زمینه برای رادیو تدوین شد. در این آیین‌نامه ضوابط و کمیسیون برای «تعیین نرخ آگهی‌های تجاری» پیش‌بینی شد. همچنین در مورد آگهی‌های برنامه‌ای و جایزه‌ای، آگهی‌های مربوط به کالاهای ممنوع‌الورود و خواص مواد غذایی، دارویی، بهداشتی و آرایشی محدودیت‌هایی در نظر گرفته شد. رونق گرفتن بازار تبلیغات بازرگانی، تصویب «آیین‌نامه طرز مصرف درآمد آگهی‌های بازرگانی شبکه رادیویی کشور» در جلسه مورخ ۲۴ اسفند ۱۳۴۷ هیئت وزیران را به دنبال داشت و سرانجام موجب آن شد که «درآمدهای ناشی از اجرا و پخش برنامه‌های تبلیغاتی رادیویی و تلویزیونی» در بند اول اساسنامه سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران (مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹) به‌عنوان ردیف اول درآمدها و اعتبارات مالی در نظر گرفته شود. این اساسنامه برای اولین بار از اجرا و پخش برنامه‌های تبلیغاتی در تلویزیون هم سخن گفته است؛ چراکه تا قبل از آن، چنانکه گفته شد، فرستنده تلویزیونی متعلق به بخش خصوصی بود. تلویزیون، حتی در زمانی که دولتی محسوب نمی‌شد، از پخش



آگهی‌های تبلیغاتی به‌عنوان منبع درآمدهای خود استفاده می‌کرد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز، سه قانون مهم در ارتباط با صداوسیما به تصویب رسیده است:

۱. قانون اداره صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۸ دی‌ماه ۱۳۵۹)،
۲. قانون خطمشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۷ تیرماه ۱۳۶۱)،

۳. قانون اساسنامه سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۲۷ مهرماه ۱۳۶۲).

قانون نخست حاوی مطالبی درخصوص تبلیغات تجاری نیست، ولی در قانون دوم می‌توان قواعدی را به‌عنوان «خطمشی کلی و اصول» برنامه‌های تبلیغات بازرگانی استخراج کرد. مقدمه این قانون از اینکه «قدرت‌های خودکامه ... جدیدترین وسایل تبلیغاتی را به خدمت خویش درآورده‌اند» انتقاد می‌کند و معتقد است «رادیو و تلویزیون... در نظام وابسته و استعماری گذشته این سرزمین، مبلغ فرهنگ استعماری و نظام منحط غربی بود و با حیطة نفوذ وسیع خویش، می‌رفت تا جامعه‌ای خودباخته و مصرفی را پایه‌گذاری کند». شاید به همین دلیل است که در این قانون نه تنها به‌طور مفصل از تبلیغات تجاری و قواعد حاکم بر آن سخنی به میان نیامده است، بلکه تشویق مردم به تولید و «بر حذر داشتن آنان از زندگی مصرفی و تجملی» ازجمله رسالت‌ها و اهداف برنامه‌های صداوسیما قلمداد شده است (ماده (۵۸)). با این حال در قانون اساسنامه سازمان (به پیروی از اساسنامه پیش از انقلاب اسلامی) «درآمدهای ناشی از اجرا و پخش برنامه‌های تبلیغاتی و آگهی‌های بازرگانی» به‌عنوان یکی از راه‌های «درآمد و منابع و اعتبارات سازمان» مورد تأکید قرار گرفت (بند «۶» ماده (۲۲) اما مقررات متناسب با این موضوع هنوز به تصویب نرسیده است. (اسماعیلی، ۱۳۸۶: ۲۳-۲۴).

درواقع تاریخچه ضوابط و قوانین تبلیغات بازرگانی در رادیو و تلویزیون مسیر مجزایی از سایر فضاهاى تبلیغاتی داشته و تا به امروز نیز تداوم یافته است.

مطابق دستورالعمل صداوسیما ضوابط و نظام حقوقی خاصی بر فضای تبلیغات رادیو و تلویزیونی حاکم است که کاملاً با نظام حقوقی آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ متفاوت است. اگرچه در بند «ب» دستورالعمل صداوسیما گفته شده است که دستورالعمل با رعایت قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ناظر بر موضوع، عرف تبلیغات و... تدوین شده است، اما مشخص نیست چگونه نقض صریح آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ تبلیغات توسط تدوین‌کنندگان دستورالعمل مورد توجه قرار نگرفته است. مهم‌ترین تغییرات دستورالعمل صداوسیما نسبت به آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ موارد زیر است:

#### - تغییر شخصیت مسئول در تخلفات

درحالی که مطابق با آیین‌نامه سال ۱۳۵۸، کانون‌های تبلیغاتی، مسئولیت رعایت ضوابط را داشته و در برابر تخلفات احتمالی، مسئول بودند در دستورالعمل صداوسیما این مسئولیت برعهده صاحبان آگهی،

تولیدکنندگان آگهی و سفارش‌دهندگان آگهی و پخش‌کننده‌ها، گذاشته شده و هیچ نامی از کانون‌های تبلیغاتی آورده نشده است. به این ترتیب دستورالعمل صداوسیما به‌طور کامل سازوکار مورد نظر آیین‌نامه‌های سال‌های ۱۳۴۸، ۱۳۵۴ و ۱۳۵۸ را حذف و به‌جای آن سازوکار جدیدی را وضع کرده است. به‌خصوص اینکه در مورد رعایت قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان و آیین‌نامه‌های مربوطه و همچنین ایجاد خسارت پس از انتشار آگهی صرفاً تولیدکننده و سفارش‌دهنده آگهی، مسئول شناخته شده است.

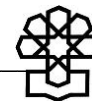
### – جایگزینی اداره کل بازرگانی صداوسیما به‌جای کمیته سازمان‌های تبلیغاتی

درحالی که در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ کمیته سازمان‌های تبلیغاتی نهاد اصلی اجرای قانون رسیدگی به تخلفات، صدور آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هاست، در دستورالعمل صداوسیما، اداره کل بازرگانی سازمان جایگزین این کمیته شده و مسئولیت تفسیر دستورالعمل، نظارت بر آن و رسیدگی به تخلفات و ارائه ضوابط جدید در این حوزه شده است.

به این ترتیب نظام حقوقی حاکم بر تبلیغات صداوسیما نسبت به آنچه در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ آمده است به‌طور کامل تغییر کرده است. به‌گونه‌ای که هر شخص حقیقی یا حقوقی می‌تواند آگهی‌های خود را به بخش بازرگانی این سازمان جهت انتشار تحویل دهد، مسئولیت رعایت ضوابط و جبران خسارت برعهده صاحب یا تهیه‌کننده آگهی بوده و اداره بازرگانی تنها مرجع تفسیر، نظارت و اعمال ضوابط این حوزه است. درنتیجه فضای تبلیغات تلویزیونی به‌طور کامل از وزارت ارشاد منفک و تحت قواعد خاص اداره می‌شود. نکته بسیار عجیب و خاص درخصوص صداوسیما این است که خود رسانه که ذی‌نفع اول در مسئله تبلیغات بازرگانی است، تدوین‌کننده ضوابط است. علاوه‌بر تعیین کردن ضوابط توسط صداوسیما، این سازمان دارای کانون‌های تبلیغاتی است که با سایر کانون‌ها در تهیه و تولید آگهی بازرگانی رقابت می‌کنند. بنابراین، این سازمان از دو جهت در تولید و پخش آگهی‌های تلویزیونی ذی‌نفع بوده و علی‌رغم این مسئله تهیه و تدوین ضوابط این حوزه نیز به‌خود این سازمان سپرده شده است.

### – گسترش ضوابط و مواردی که در تبلیغات باید رعایت شود

سومین تغییر اساسی دستورالعمل نسبت به آیین‌نامه سال ۱۳۵۸، گسترش ضوابط مضمونی و محتوایی به ۸۱ مورد در محورهای مختلف کودکان، زنان، تولیدات داخلی، زبان فارسی و غیره است. درواقع به نظر می‌رسد دستورالعمل نسبت به آیین‌نامه از ضوابط گسترده‌تر و دقیق‌تر و جامع‌تری در حوزه تبلیغات بازرگانی استفاده کرده است. هرچند با توجه به مشخص نبودن مرجعیت قانونی دستورالعمل، مشخص نیست که اعمال این ضوابط بسیار گسترده‌تر از آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ به‌عنوان مهم‌ترین مرجع قانونی این حوزه تا چه حد قانونی است.



معنای دیگر این گسترش ضوابط وجود معیارهای متفاوت در عرصه‌های مختلف تبلیغاتی در کشور است. به‌گونه‌ای که آگهی بازرگانی که براساس ضوابط آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ تولید و پخش می‌شود، نمی‌تواند براساس دستورالعمل صداوسیما انتشار یابد. همین مسئله موجب سردرگمی فعالان این حوزه، اعمال سلیقه و برداشت‌های شخصی و درنهایت ضعف حوزه نظارت و گسترش امکان تخلف شده است. توجه به این نکته درخصوص دستورالعمل صداوسیما حائز اهمیت است که «این دستورالعمل فاقد اعتبار حقوقی است و تنها یک دستورالعمل داخلی به‌شمار می‌رود، اگرچه تلاش قابل تحسین آن برای پُر کردن خلأ حقوقی در زمینه تبلیغات تجاری غیرقابل چشم‌پوشی است». (همان، ۲۴)

## ۲. تبلیغات محیطی

درحالی که براساس آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ شرح وظایف کمیته سازمان‌های تبلیغات عبارت است از: رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد درخواست‌های صدور پروانه تأسیس کانون‌ها، رسیدگی به شکایات و صدور اخطار کتبی یا تعطیل سه ماه ... برحسب درجه تخلف، این کمیته در دو مرحله در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۵ اقدام به تصویب دستورالعمل اجرایی تبلیغات شهری و مواد (۱۰) الی (۱۵) آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ کرده است. این دستورالعمل اگرچه آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ را نقض نمی‌کند، اما بخش‌های عمده‌ای از آن را تغییر می‌دهد به‌گونه‌ای که در بخش ممنوعیت‌ها و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات کانون‌ها تغییرات اساسی ایجاد شده است. تنها ماده مرتبط تبلیغات محیطی در این دستورالعمل، ماده (۱) است و سایر موارد دستورالعمل اصلاح مواد آیین‌نامه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۷۹ است. براساس ماده (۱) تبلیغات شهری یا محیطی شامل تابلوهای تبلیغاتی (دیواری، پارچه‌ای، فلزی، رسانه‌ای، متحرک و منقوش بر وسایل نقلیه) است که با هدف تبلیغات در سطح شهرها، خیابان‌ها، جاده‌های شهری، بزرگراه‌ها، فرودگاه‌ها، پایانه‌های مسافری، مترو، ایستگاه‌های اتوبوس، میدین و سایر امکان عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در واقع تنها ماده مرتبط با تبلیغات محیطی در دستورالعمل اجرایی مصوب سال ۱۳۸۵ مصادیق و فضاهایی که تبلیغات شهری محسوب شده را معین کرده و در سایر موارد مواد آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ را اصلاح کرده و موادی را به آن اضافه کرده که عبارت است از:

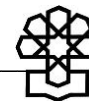
### الف) معافیت تبلیغات فرهنگی، مذهبی، ملی و ... از شمول عوارض

براساس ماده (۲) این دستورالعمل تبلیغاتی که جنبه غیرانتفاعی دارند با تشخیص اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی از شمول عوارض خارج هستند. این ماده تلاش کرده است با این استثنا حمایت‌های حداقلی از تبلیغات فرهنگی غیرانتفاعی را انجام دهد.

**ب) گسترش موارد ممنوعیت و ضوابط تبلیغات**

در ماده (۳) ضوابط تبلیغاتی که باید در همه آگهی‌های تبلیغاتی رعایت شود گسترش یافته و ۲۳ مورد جدید به موارد مورد نظر آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ اضافه شده است. این موارد عبارتند از:

۱. تبلیغات مروج فساد و عقاید خرافی یا مخالف ادیان رسمی،
۲. نفی تلویحی یا تصریحی کالا و خدمات مشابه دیگر،
۳. تبلیغاتی که موجب رنجش اشخاص دارای برخی معلولیت‌ها و بیماری‌ها می‌شود،
۴. تبلیغ در مراکز مذهبی،
۵. توهین به ادیان رسمی، آداب، رسوم، قومیت‌ها، لهجه‌ها و گویش‌ها،
۶. استفاده تلویحی یا تصریحی از صحنه‌های مروج مصرف مواد مضر یا اعتیادآور،
۷. تبلیغات مروج تخریب محیط زیست، جنگل‌ها، مراتع و منابع طبیعی و زیستگاه‌های طبیعی جانوران،
۸. القاء وحشت و خشونت،
۹. نوشته‌ها و تصاویر حاوی اذیت و آزار جانوران،
۱۰. رعایت قوانین مربوط به حمایت از حقوق مادی و معنوی مؤلفان و مصنفان و هنرمندان،
۱۱. استفاده ابزاری از زن،
۱۲. تناسب پوشش و آرایش شخصیت‌ها با عرف ملی و مذهبی،
۱۳. ممنوعیت ترجیح میان جنس مذکر و مؤنث،
۱۴. ممنوعیت استفاده از کودکان در مواردی که انتظار مصرف کالا و بهره‌مندی از خدمت توسط آنها نمی‌رود،
۱۵. ممنوعیت ترویج زبان بیگانه، غلط‌نویسی و غلط‌گویی،
۱۶. بزرگ‌تر نبودن اندازه خط زبان فارسی از خط زبان بیگانه در موارد ضروری،
۱۷. ضرورت کامل بودن پرچم رسمی و نقشه کشور،
۱۸. ممنوعیت بی‌ارزش نشان دادن تولیدات داخلی،
۱۹. تبلیغ کالاهای خارجی به شرط عدم ممنوعیت قانونی آنها،
۲۰. ممنوعیت تبلیغ بر روی محیط‌های متعلق به دول خارجی مثل سفارتخانه‌ها و ... ،
۲۱. مشروط بودن تبلیغ بر محیط‌های متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی به کسب اجازه آنها،
۲۲. ضرورت اخذ کاربرد علامت استاندارد در تبلیغ مواردی که مرتبط با تبصره «۴» ماده (۶) قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد است،
۲۳. ضرورت ارائه مستندات لازم، قانع‌کننده و قانونی برای ادعاها و استدلال‌های موضوع آگهی.



با ضوابط جدید در واقع آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ کامل‌تر شده و در واقع به نوعی آیین‌نامه سال ۱۳۸۵ جایگزین آن می‌شود. به خصوص آنکه اصلاح‌های بخش‌های دیگر نیز آن را تغییر داده است.

#### – اصلاح سازوکارهای رسیدگی به تخلفات

همچون آیین‌نامه سال ۱۳۵۸، در دستورالعمل جدید نیز مسئولیت محتوای طرح تبلیغاتی برعهده مدیر مسئول کانون بوده و ادارات کل فرهنگ و ارشاد اسلامی بر حسن اجرای قوانین و مقررات و رسیدگی به تخلفات ناظر هستند. با این حال در حالی که در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ صرفاً سه مورد صدور اخطار کتبی یا تعطیل تا سه ماه یا لغو پروانه کانون به‌عنوان مجازات تعیین شده بود در دستورالعمل جدید مجازات‌ها به ۶ مورد افزایش پیدا می‌کند، اخطار کتبی، احضار و توبیخ، تعلیق فعالیت مؤسسه حداکثر تا سه ماه، برکناری مدیرمسئول، تعطیل موقت مؤسسه حداکثر تا ۶ ماه، لغو پروانه تعطیل دائم. کمیته استان و کمیته مرکزی وزارت ارشاد مسئول رسیدگی به تخلفات و اعمال این مجازات‌ها هستند.

علاوه بر موارد فوق در مواردی که جرم عمومی رخ داده باشد علاوه بر اعمال مجازات‌های مذکور، پرونده متخلف جهت رسیدگی به محاکم قضایی ارجاع داده خواهد شد.

در کنار تغییر مجازات‌ها، فرایندهای رسیدگی به تخلفات و صدور رأی نیز تا حدود زیادی روشن شده است. امکان اعتراض به رأی کمیته استان‌ها در کمیته مرکزی، درج اعمال تغییرات در پرونده کانون، حضور نماینده انجمن صنفی با حق رأی در جلسه رسیدگی به شکایات و تعیین بازه زمانی یک ماه پس از ابلاغ حکم برای اعتراض به حکم صادره و اعلام نظر نهایی حداکثر ظرف سه ماه توسط کمیته مرکزی تبلیغاتی کشور و عدم امکان تأسیس واحد جدید در صورت لغو پروانه تا دو سال، از جمله موارد اصلاحی ایجاد شده است. تعیین شیوه اخذ عوارض از کانون‌های تبلیغاتی یکی دیگر از تغییراتی است که مطابق با تبصره «۳۶» قانون بودجه (که البته سال قانون بودجه مشخص نیست) در دستورالعمل ایجاد شده است. براساس دستورالعمل جدید هم ضوابط تبلیغات، هم سازوکارهای رسیدگی به تخلفات و هم شیوه مجازات‌ها اصلاح شده و تغییر پیدا کرده است.

علاوه بر دستورالعمل سال ۱۳۸۵ که عمده‌تأ اصلاح آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ است، شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبه سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی را به تصویب رسانده است. البته مصوبه نه توسط خود شورا، بلکه شورای معین و با تنفیذ جلسه ۶۳۸ شورا به تصویب رسیده است این مصوبه شامل چهار بخش سیاست‌ها، ضوابط، سازماندهی و نظارت پیگیری است. مهم‌ترین تغییرات ایجاد شده در مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به مصوبه سال ۱۳۸۵ کمیته سازمان‌های تبلیغات در بخش سازماندهی و نظارت است.

هدف مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی که در کنار شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸، کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی در سال ۱۳۸۵ و اداره کل تبلیغات بازرگانی صداوسیما در سال‌های

مختلف، چهارمین نهادی است که در این حوزه به وضع سیاست، ضابطه و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات و ... می‌پردازد عبارتند از: «۱. ساماندهی و بهینه‌سازی جریان اطلاع‌رسانی، ۲. حفظ و تقویت ارزش‌های انقلاب اسلامی، ملی و انقلابی، ۳. همچنین رونق اقتصادی و حمایت از تولیدات داخلی، ۴. تشویق به صرفه‌جویی و رعایت الگوی مصرف صحیح» اعلام شده است. در این مصوبه نیز تبلیغات محیطی «شامل تابلوهای تبلیغاتی، عرشه پل‌ها و ...» تعریف شده است. مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تغییراتی را در ضوابط تبلیغات بازرگانی ایجاد کرده است که عبارتند از:

### ۱. تدوین سیاست‌ها

برای نخستین بار سیاست‌های تبلیغات بازرگانی در هفت بند تدوین شده است که شامل سیاست‌های زیر است:

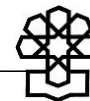
۱. عدم تبلیغ فرهنگ بیگانه (اخلاق و رفتار غیراسلامی و به شیوه‌ها، الگوها و مظاهر مبتذل)،
۲. عدم مغایرت با موازین شرعی،
۳. عدم سلب اعتماد از تولیدات داخلی،
۴. ضرورت حفظ وحدت ملی و عدم توهین به مذاهب، اقوام یا اقشار جامعه،
۵. عدم غلبه تبلیغات بازرگانی بر تبلیغات فرهنگی،
۶. اختصاص فضای ویژه به تبلیغات فرهنگی،
۷. تحت‌الشعاع قرار ندادن مناظر شهری، طبیعی و نهادهای مقدس.

به‌غیر از یک مورد یعنی بند «۲» با مضمون عدم مغایرت با موازین شرعی و قانونی، سایر سیاست‌های تبلیغاتی جدید بوده و ابعاد جدیدی را برای مقرراتگذاری و ضابطه‌گذاری آشکار کرده است. با این حال به‌جای وضع ضابطه ذیل این سیاست‌های جدید در بند «ب» مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ضوابط دستورالعمل سال ۱۳۸۵ تکرار شده و صرفاً برخی موارد جزئی به آن اضافه شده است.

### ۲. اصلاح برخی ضوابط

موارد زیر برخی از ضوابط جدید است که شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه تبلیغات بازرگانی وضع کرده است:

۱. پرهیز از ادعاهای کذب و گمراه‌کننده و غیرقابل اثبات،
۲. تبلیغات باید به خط و نشانه‌ها و زبان فارسی باشد،
۳. مجاز نبودن نوشتن واژه‌های فارسی به املای نادرست،
۴. مشروط بودن استفاده از علائم صنعتی و نام کالاهای ساخت خارج به غلبه داشتن مشهود حروف فارسی به حروف بیگانه،
۵. ممنوع بودن استفاده نامناسب از پیشوایان، شعارها و نمادهای مذهبی و مقامات سیاسی،



۶. پرهیز از تشویق و تجمل و اسراف و تحریص به مصرف،
۷. ممنوعیت ایجاد ناهنجاری صوتی و تصویری و آشفتگی ذهنی و روانی،
۸. ممنوعیت تبلیغات در محیط‌های پژوهشی و تربیتی،
۹. ممنوع بودن تبلیغات تصویری و تجسمی با ابعاد غیرممتعارف،
۱۰. ممنوعیت تضعیف خودباوری و اعتماد ملی و نیز تحقیر شخصیت مردم فاقد استطاعت خرید کالا. ضوابط جدید در کنار ضوابط دستورالعمل سال ۱۳۵۸ و ضوابط سال ۱۳۸۵ و همچنین ضوابط دستورالعمل صداوسیما نظام پیچیده، چندلایحه‌ای از ضوابط عام تبلیغات بازرگانی را ایجاد کرده است و این در حالی است که هر یک از حوزه‌های تخصصی نیز دارای ضوابط خاص خود است که در گزارش‌های مستقل مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۳. تغییر سازوکارهای نظارتی

برخلاف آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ که کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی نهاد اصلی اجرای قانون تبلیغات بازرگانی بود، مصوبه شورا نهاد جدیدی در کنار این نهاد ایجاد کرده است. کارگروهی زیر نظر شورای فرهنگ عمومی با ۱۵ عضو که وظیفه این کارگروه نظارت دائمی بر حسن اجرای سیاست‌ها و ضوابط موضوع این مصوبه و همچنین تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی و مقررات نحوه تشکیل و ترکیب اعضا و شرح وظایف کمیته‌های استانی تعیین شده است. ترکیب اعضای نهاد جدید نیز حائز اهمیت است:

۱. دبیر شورای فرهنگ عمومی (رئیس کارگروه)،
۲. مدیرکل تبلیغات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،
۳. مدیرکل ذی‌ربط وزارت بازرگانی،
۴. نماینده سازمان تبلیغات اسلامی،
۵. نماینده صداوسیما،
۶. نماینده نیروی انتظامی،
۷. نماینده وزارت مسکن و شهرسازی،
۸. رئیس سازمان زیباسازی شهرداری تهران،
۹. رئیس سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران،
۱۰. رئیس کمیسیون فرهنگی، اجتماعی و زیست شهری شورای اسلامی شهر تهران،
۱۱. دو نفر صاحب‌نظر در حوزه تبلیغات و ارتباطات (ترجیحاً عضو هیئت علمی) به انتخاب شورای فرهنگ عمومی،
۱۲. نماینده وزارت راه و ترابری،
۱۳. نماینده فرهنگستان زبان و ادب فارسی،

۱۴. نماینده اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران،

۱۵. نماینده مؤسسات و شرکت‌های تبلیغات با تأیید وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

در موارد خاص نماینده سایر دستگاه‌ها نیز با دعوت کارگروه و با حق رأی شرکت در جلسات حضور خواهند داشت.

مهم‌ترین دستور کارگروه فوق تدوین آیین‌نامه اجرایی این مصوبه و تصویب آن توسط شورای فرهنگ عمومی تعیین شده است. علاوه بر آیین‌نامه، باید ظرف سه ماه پس از ابلاغ مصوبه، دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز نیز به تصویب شورای فرهنگ عمومی برسد. به این ترتیب و با تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی نظام حقوقی حاکم بر تبلیغات بازرگانی مصوب شورای انقلاب، دستورالعمل کمیته‌های مرکزی تغییر کرده و نهاد جدیدی وظیفه اجرا و پیگیری این مصوبه را برعهده می‌گیرد. در نتیجه سه نهاد کمیته‌های مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد، اداره کل بازرگانی صداوسیما و کارگروه تبلیغات شورای فرهنگ براساس مصوبات مراجع مختلف به‌عنوان متولی این حوزه تعیین شده‌اند.

همچنین در کنار شورای انقلاب، کمیته‌های مرکزی سازمان‌های تبلیغات، اداره کل بازرگانی صداوسیما و شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی نیز پنجمین نهادی است که در خصوص تبلیغات بازرگانی مقررات وضع می‌کند. علی‌رغم تأکید مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی به تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل‌های اجرایی حداکثر سه ماه بعد از ابلاغ مصوبه، آنچه در عمل اتفاق افتاده است تدوین یک مورد دستورالعمل اجرایی با هدف حمایت از کالاهای داخلی (که در گزارش مستقل مورد بررسی قرار گرفته است) و یک ماده واحد ممنوعیت تبلیغ سفرهای خارجی است. بنابراین به نظر می‌رسد بخش عمده مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز اجرایی نشده است.

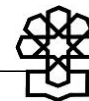
### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به این ترتیب به غیر از حوزه‌های تخصصی که شامل مجموعه متعددی از ضوابط و مقررات است، در خصوص فضای کلی و قواعد عام تبلیغات بازرگانی سازوکارهای رسیدگی به تخلفات و جرائم و نهاد متولی قانون در حال حاضر نظام حقوقی و وضعیت قانونی به شکل زیر است:

#### ۱. اسناد قانونی معتبر و لازم‌الاجرا

در حال حاضر پنج سند قانونی وجود دارد که مبنای عمل در فضاهای مختلف تبلیغاتی کشور است. این اسناد عبارتند از:

۱. آیین‌نامه مصوب شورای عالی انقلاب در سال ۱۳۵۸،



۲. مجموعه ضوابط تولید آگهی‌های رادیویی و تلویزیونی مصوب اداره کل بازرگانی صداوسیما،
۳. دستورالعمل اجرایی تبلیغات شهری مصوب کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور،
۴. مصوبه سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی،
۵. دستورالعمل تبلیغات محیطی و مصوبات شورای فرهنگ عمومی.

## ۲. نهادهای قانونگذار و مقرراتگذار

این اسناد قانونی توسط مراجع مختلف به تصویب رسیده و در حال حاضر مبنای عمل است. نهادهای تصویب‌کننده این اسناد عبارتند از:

۱. شورای انقلاب،
۲. اداره کل بازرگانی صداوسیما،
۳. کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور،
۴. شورای عالی انقلاب فرهنگی،
۵. شورای فرهنگ عمومی.

## ۳. ضوابط و مقررات

ضوابط و مقررات تبلیغات بازرگانی به دو بخش ضوابط عمومی و ضوابط حوزه‌های تخصصی تقسیم می‌شود. ضوابط عمومی معیارهای عام و چارچوب‌های کلان است که هرگونه تبلیغ باید در چارچوب آن انجام شود. در حالی که ضوابط حوزه تخصصی شامل قواعدی است که علاوه بر معیارهای عام باید در موضوع خاص رعایت شود. حوزه‌های تخصصی شامل: ۱. مؤسسات آموزشی، ۲. سلامت و پزشکی، ۳. محیط زیست، ۴. مسکن و فلزیاب، ۵. کالاها و تولیدات داخلی، ۶. تجارت الکترونیک است.

در هریک از این حوزه‌ها قوانین و مقررات متعددی توسط نهادهای مختلفی در خصوص تبلیغات بازرگانی به تصویب رسیده است. به دلیل تعدد و تکثر این قوانین و مقررات و تخصصی بودن آنها در گزارش‌های مستقل هریک از این موارد مورد بررسی قرار گرفته است. ضوابط عام نیز شامل دو بخش است. ضوابط بسیار کلی همچون عدم مغایرت با موازین شرعی و قانونی و ضوابط موضوعی همچون استفاده زنان و کودکان در آگهی‌ها، خط و زبان فارسی، ارزش‌ها و عقاید مذهبی و ... ضوابط موضوعی به مرور زمان و با تعیین ضوابط کلی ایجاد شده و در حال حاضر مجموعه‌ای پیچیده از ضوابط در هریک از حوزه‌ها ایجاد شده است که برخی از این موضوعات به دلیل اهمیت و پیشینه قانونی در گزارشی مستقل مورد بررسی قرار گرفته است.

#### ۴. دستگاه متولی قانون

براساس اسناد قانونی پنج‌گانه در حال حاضر سه دستگاه متولی در خصوص وضع مقررات، نظارت بر حسن اجرا و رسیدگی به تخلفات وجود دارد که عبارت است از:

الف) کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور و وزارت ارشاد،

ب) اداره کل بازرگانی صداوسیما،

ج) کارگروه تبلیغات شورای فرهنگ عمومی کشور.

با این حال به نظر می‌رسد کارگروه تبلیغات شورای فرهنگ عمومی غیرفعال شده و در حال حاضر دو نهاد کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی و اداره کل بازرگانی صداوسیما به‌عنوان نهادهای اصلی این حوزه فعالیت می‌کند.

#### ۵. شخصیت مسئول نظام جرم‌انگاری و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات

##### الف) شخصیت مسئول

در حال حاضر براساس آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ و دستورالعمل ۱۳۸۵، مدیرمسئول کانون‌های تبلیغاتی، مسئولیت تخلف از ضوابط قانونی را برعهده دارد. درحالی که براساس دستورالعمل صداوسیما سفارش‌دهنده، صاحبان آگهی، تهیه‌کننده آگهی مسئول دانسته شده است.

##### ب) مجازات‌ها

طبق آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ مصوب شورای انقلاب در صورت تخلف از ضوابط قانونی چهار نوع مجازات برای متخلف تعیین شده است:

۱. صدور اخطار کتبی،

۲. برکناری مدیرمسئول کانون،

۳. تعطیل تا سه ماه،

۴. لغو پروانه،

دستورالعمل سال ۱۳۸۵ این سه مورد را به هفت مورد افزایش داده است:

۱. اخطار کتبی،

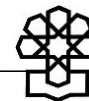
۲. احضار و توبیخ،

۳. تعلیق فعالیت مؤسسه حداکثر تا سه ماه،

۴. برکناری مدیر مسئول،

۵. تعطیل موقت مؤسسه حداکثر تا ۶ ماه،

۶. لغو پروانه و تعطیل دائم،



۷. ارجاع به دادگاه در مواردی که جرم جنبه عمومی دارد.

در مجموعه ضوابط تبلیغات رادیو و تلویزیونی نیز صرفاً به مجازات جبران خسارات وارده که برعهده صاحبان و تهیه‌کنندگان آگهی‌هاست، اشاره شده است.

### ج) مرجع و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات

در آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ مرجع رسیدگی به تخلفات و جرائم کمیته سازمان‌های تبلیغات در کشور تعیین شده است. درحالی که در ضوابط صداوسیما اشاره‌ای به مرجع رسیدگی نشده، اما به نظر می‌رسد اداره کل بازرگانی مرجع رسیدگی تعیین شده و در مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، کارگروه تبلیغات شورای فرهنگ عمومی مرجع نظارت و رسیدگی تعیین شده است.

به این ترتیب تعدد و چندگانگی در همه محورهای قوانین و مقررات تبلیغات بازرگانی از اسناد قانونی تا نظام جرم‌انگاری وجود دارد. به‌گونه‌ای که در حال حاضر فضای تبلیغات کشور از حیث مقرراتگذاری چندتکه شده و براساس ضوابط، سازوکارها، نهادهای رسیدگی‌کننده و مجازات‌های متفاوتی اداره می‌شود. این وضعیت متشتت در تحقیقات مختلف مورد اشاره و استناد قرار گرفته است (اسماعیلی، ۱۳۹۰ و ۱۳۸۶، جعفری، ۱۳۸۸، اسحاقی، ۱۳۷۶ و نقیب‌السادات، ۱۳۸۸، مولانا، ۱۳۸۷).

از همین‌رو هرگونه تصمیم‌گیری و تدوین قانون جدید مستلزم اتخاذ یک رویکرد سیاستی روشن در قبال این وضعیت است.

### پیش‌نویس‌های موجود

در سه دهه گذشته پیش‌نویس‌های مختلفی درخصوص تبلیغات بازرگانی تهیه شده است که در حاضر سه پیش‌نویس که انتشار عمومی یافته است در دسترس است. پیش‌نویس اول که به نوعی قدیمی‌ترین پیش‌نویس نیز محسوب می‌شود در مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌های پژوهشگاه فرهنگ و هنر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و به سرپرستی محمد اسحاقی تهیه شده است. این پیش‌نویس ۶ فصل و ۷۷ ماده دارد.

پیش‌نویس دوم متعلق به محسن اسماعیلی است که در قالب کتاب منتشر شده است. بخش نخست این کتاب در سال ۱۳۸۶ در قالب گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به چاپ رسیده و بخش دوم شامل متن پیش‌نویس در پژوهشگاه فرهنگ و هنر وزارت فرهنگ تهیه شده و درنهایت به چاپ رسیده است. محسن اسماعیلی که یکی از اعضای تیم تحقیقی است که پیش‌نویس نخست را در سال ۱۳۷۷ تهیه کرده‌اند نیز پیش‌نویس خود را در ۶ فصل و ۶۳ ماده تدوین کرده است.

پیش‌نویس سوم که اطلاعی از تهیه‌کنندگان آن در دست نیست متعلق به وزارت فرهنگ ارشاد اسلامی بوده و از طریق معاونت مطبوعات این وزارتخانه به‌عنوان لایحه به دولت ارسال شده است. هر چند که از سرنوشت آن در هیئت دولت اطلاعی در دست نیست. این پیش‌نویس دو نسخه دارد. نسخه

نخست در ۶ فصل و ۶۴ ماده و نسخه دوم در چهار فصل و ۲۰ ماده تهیه شده است. نسخه دوم در واقع نسخه خلاصه شده نسخه نخست بوده و در کمیسیون لوایح هیئت دولت در دولت‌های یازدهم و دوازدهم نیز مورد بررسی قرار گرفته است.

رویکرد حاکم بر همه این پیش‌نویس‌ها رویکرد حقوقی بوده و به همین خاطر همه این پیش‌نویس‌ها در فصول یکسان و مواد و مضامین تقریباً یکسانی هستند. فصل اول شامل کلیات، فصل دوم مقررات محتوایی، فصل سوم ضوابط مرتبط با کانون‌ها، فصل چهارم ضوابط هیئت‌های نظارت، فصل پنجم سازوکارهای رسیدگی به تخلفات و فصل ششم مواد متفرقه است. به دلیل رویکرد حقوقی حاکم بر این پیش‌نویس‌ها، هسته اصلی آنها ایجاد یک نظام واحد، متمرکز و سازگار حقوقی بوده و در خصوص هر یک از محورهای اصلی چارچوب نظری این گزارش از ایده‌های واحدی تبعیت می‌کنند که در ذیل به آنها اشاره شده است:

#### **– نهادهای سیاستگذار و قانونگذار**

در همه پیش‌نویس‌ها، مرجع اصلی تصویب قانون مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته شده است با این حال در آخرین پیش‌نویس دولت، بخش عمده‌ای از مصوبات در قالب آیین‌نامه به دستگاه اجرایی و هیئت دولت ارجاع شده است.

#### **– نهادهای لازم‌الاجرا و ناظر قانون**

در همه پیش‌نویس‌ها نهادی برای صدور مجوز، نظارت و اجرای قانون در نظر گرفته شده است. این نهاد بر محوریت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و با مشارکت سایر نهادها و سازمان‌های مرتبط تشکیل خواهد شد. همچنین در همه پیش‌نویس‌ها کانون‌های تبلیغاتی همچنان بخشی از فرایندهای فعالیت در این عرصه در نظر گرفته شده‌اند.

#### **– شخصیت مسئول**

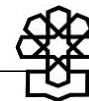
شخصیت مسئول در خصوص تخلفات و جرائم در همه پیش‌نویس‌ها با توجه به انحصار امکان تبلیغات تنها از طریق کانون، کانون‌های تبلیغاتی است به غیر از دو مورد که رسانه‌ها مسئولیت دارند. مورد اول عدم رعایت انحصار تبلیغات در کانون‌ها و مورد دوم عدم رعایت نرخ مصوب تصویب شده و ارائه تخفیف تشویقی.

#### **– نظام جرم‌انگاری**

اخطار، انفصال، تعطیلی و ارجاع پرونده به محاکم قضایی در موارد جرائم مندرج در قوانین کیفری و جبران خسارت مجازات‌هایی است که در نظام جرم‌انگاری پیش‌نویس‌ها در نظر گرفته شده است.

#### **– سازوکارهای رسیدگی به تخلفات**

هیئت مرکزی نظارت بر کانون‌ها و هیئت‌های استانی متشکل از نمایندگان نهادهای مرتبط با مسئله تبلیغات مهم‌ترین سازوکار در نظر گرفته شده برای رسیدگی به تخلفات احتمالی کانون‌هاست.



## – اصول، ضوابط محتوایی و ممنوعیت‌ها

در خصوص اصول و ضوابط محتوایی در همه پیش‌نویس‌ها، اصول و موارد عام و کلی از قبیل اصول اخلاقی، اعتقادی و ... غالب بوده و به بسیاری از موضوعات تخصصی از قبیل محیط زیست، تبلیغات آموزشی، پزشکی و ... توجه بسیار اندکی شده است. با توجه به رویکرد این پیش‌نویس‌ها، وضعیت نظام قانونی تبلیغاتی بازرگانی در کشور و همچنین دیدگاه نخبگان و تجربیات کشورهای دیگر، تلاش شده است تا پیش‌نویس جدیدی در این حوزه ارائه شود که در گزارش مستقلی منتشر خواهد شد.

### منابع و مأخذ

۱. اسحاقی، محمد. درآمدی بر پیش‌نویس قانون تبلیغات تجاری، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، ۱۳۷۷.
۲. اسماعیلی محسن. پیش‌نویس لایحه قانون تبلیغات بازرگانی، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، ۱۳۹۰.
۳. اسماعیلی، محسن، بایسته‌های قانونگذاری در حوزه تبلیغات، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶.
۴. جعفری نادر و چابکی رامین. سیاستگذاری تبلیغات تجاری در جمهوری اسلامی ایران، چالش‌ها و فرصت‌های تبلیغات بانکی، فرهنگ و ارتباطات، ۱۳۸۸.
۵. قانون اداره صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۸ دی‌ماه ۱۳۵۹.
۶. قانون اساسنامه سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۲۷ مهرماه ۱۳۶۲.
۷. قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۷ تیرماه ۱۳۶۱.
۸. قانون مطبوعات ایران، مصوب پنجم محرم ۱۳۲۶ قمری مطابق با ۱۸ اسفند ۱۲۸۶ شمسی.
۹. قره‌داغی، ایرج. قوانین و مقررات تبلیغاتی کشور، تهران، اداره کل تبلیغات معاونت امور مطبوعاتی، ۱۳۸۲.
۱۰. قوانین و مقررات تبلیغاتی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۲.
۱۱. مولانا، حمید. آن‌سوی تبلیغات بازرگانی جهان، واقعیت‌ها و چالش‌ها، فصلنامه رسانه، ش ۷۵، ۱۳۸۷.
۱۲. میرزایی، حسین و امینی سعیده. تحلیل محتوای پیام‌های بازرگانی تلویزیون با تأکید بر طبقه اجتماعی و سبک زندگی، فصلنامه مطالعات فرهنگی و ارتباطات، ۱۳۹۲.
۱۳. نقیب‌السادات، سیدرضا. نظام مطلوب تبلیغات بازرگانی در ایران، مجلس و پژوهش، ش ۴۲، ۱۳۸۲.
۱۴. لوایح تبلیغات بازرگانی، ۱۳۷۶، ۱۳۷۸ و ۱۳۹۶، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۱۱۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در ایران

نام دفتر: مطالعات فرهنگی

تهیه و تدوین: سینا کلهر

ناظر علمی: ایروان مسعودی اصل

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. تبلیغات بازرگانی

۲. قانون



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۷/۲۵