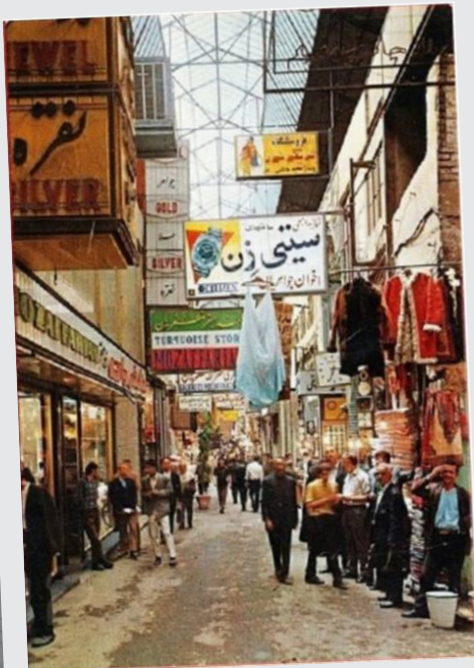




# باز طراحی جایگاه نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگبخشایش همیشه بخوانید

بِسْمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۹/۱۶

شماره مسلسل: ۱۸۵۷۰

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بازطراحی جایگاه نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در ایران

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین کنندگان:

اکرم آقامحمدی، سیدعلی محسنیان

ناظران علمی:

موسی بیات، امیرعباس رکنی

اظهارنظرکنندگان داخل مرکز:

فهیمه غفرانی، امین پژمان، آرین ابراهیمی‌نژاد، عبدالرحیم قاسمی‌نژاد

اظهارنظرکنندگان خارج مرکز:

امیر حاتمی، آمنه رضایی، مجید دوخته‌چی‌زاده، مجید سلیمانی‌ساسانی، سیدحسین مسیح‌پور، فاطمه

باقری، یدالله سیفی، سوسن خوشخو، مسعود اسعدی، مهدی شکرگزار، حسن توکلی، حمید نوروزی،

مهدی عابدینی، سیدمحمد حسین خلیلی

صفحه‌آرا:

فاطمه سرتیپی

واژه‌های کلیدی:

۱. تنظیم‌گری

۲. تبلیغات بازرگانی

۳. نهاد تنظیم‌گر



## فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۸

مقدمه

۹

۱. مفهوم نهاد تنظیم‌گر

۱۱

۲. نهادهای تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در نظام‌های حقوقی کشورهای منتخب

۱۷

۳. مسائل و چالش‌های مرتبط با نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در ایران

۱۹

۴. راهبردها و ملاحظات سیاسی

۲۰

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۲۲

منابع و مأخذ



## بازطراحی جایگاه نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در ایران

### چکیده

که در فرهنگ مردم و سبک زندگی ایجاد می‌کند تنظیم‌گری آن نیز توسط نهادی صورت می‌گیرد که کارویژه فرهنگی دارد. مضاف بر این در اغلب نظام‌های مورد بررسی تبلیغات به صورت مشارکتی و با دخالت نهاد‌های دولتی و خصوصی تنظیم‌گری می‌شود. بدین ترتیب پیشنهاد گزارش حاضر برای اجتناب از تراحم و تعارض مأموریت‌ها، وظایف و مقررات مبهم و ناقصی که وضع می‌شود تعریف کمیسیون ویژه‌ای با حضور نمایندگی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، صداوسیما و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و انجمن صنفی کانون‌های تبلیغاتی است. شایان ذکر است که در این نوع از تنظیم‌گری علاوه بر توجه به ماهیت تبلیغات بازرگانی به‌عنوان یک پدیده فرهنگی، ابزار و رسانه نیز مورد توجه قرار گرفته است.

مطابق بند «۲۲» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مصوب ۱۳۶۵ تنظیم‌گری و سامان‌دهی تبلیغات بازرگانی یکی از کارویژه‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی محسوب می‌شود. اما آنچه در عمل اتفاق افتاده این است که نهادهایی همچون صداوسیما و ساتراو... نیز به اقداماتی از جنس تنظیم‌گری مبادرت نموده‌اند. بدیهی است که تعدد نهاد تنظیم‌گر نابسامانی‌هایی را نیز با خود به همراه آورده است. یافته‌های گزارش حاضر که با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از روش کتابخانه‌ای صورت گرفته حاکی از این است که در کشورهای مورد مطالعه، تنظیم‌گری توسط طیفی از سازمان‌های تنظیم‌گر حوزه تجارت و حمایت‌کننده از مصرف‌کننده و ارتباطات صورت می‌گیرد. در مقابل در ایران بنابر غلبه بُعد فرهنگی تبلیغات بازرگانی به‌علت تأثیری

## [ خلاصه مدیریتی ]

شده، پاسداشت زبان فارسی به‌عنوان یکی از دغدغه‌ها مطرح شده، حال آنکه خود این نهاد در برخی موارد به آن پایبند نبوده و در برخی از آگهی‌ها استفاده از واژه‌های بیگانه مشهود است.

شایان ذکر است که امروزه بنا بر ماهیت خاص تبلیغات بازرگانی دیگر نمی‌توان ادعا نمود که تبلیغات بازرگانی یک پدیده فرهنگی، اقتصادی یا حتی سیاسی صرف است و صنعت تبلیغات به گونه‌ای پیش رفته که تنظیم‌گری آن باید از طریق ابزار فناوری صورت گیرد. بدین ترتیب، صرف نظر از مباحث تفصیلی راجع به ماهیت تبلیغات بازرگانی یافته‌های گزارش حاضر حاکی از این است که تعدد و تکثر نهاد تنظیم‌گر در این حوزه امری اجتناب‌ناپذیر است؛ در این راستا نیاز به تعریف یک نهاد تنظیم‌گر مشارکتی بیش از پیش احساس می‌شود. بر این اساس، ساختار تنظیم‌گر باید به گونه‌ای باشد که شامل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت ارتباطات، ساترا، صداوسیما و انجمن صنفی کانون‌های تبلیغاتی شود. در واقع، در این نوع از تنظیم‌گری بازیگران دولتی و غیردولتی دخیل هستند. نمونه چنین تنظیم‌گری در مورد آف‌کام (تنظیم‌گر ارتباطات بریتانیا) قابل مشاهده است که اختیارات نظارتی را به اداره استاندارد تبلیغاتی و مرجع تلویزیون براساس درخواست تفویض نموده است.<sup>۲</sup>

در نهایت براساس مطالعات صورت گرفته در این پژوهش و در راستای حل چالش‌های ناشی از تعدد نهاد تنظیم‌گر و تعارض وظایف، مأموریت‌ها و منافع نهادهای دخیل می‌توان کمیسیون ویژه‌ای را به‌منظور سامان‌دهی و تنظیم‌گری امر تبلیغات بازرگانی در نظر گرفت. بدین منظور نهاد پیشنهادی این گزارش برای تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی «کمیسیون تبلیغات بازرگانی» است که سازوکار اجرایی آن نیز به شرح ذیل است:

**الف) در حیطه صوت و تصویر فراگیر، تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی منحصر بر عهده صداوسیماست.** شایان ذکر است که به‌منظور هماهنگی بیشتر در کمیسیون مذکور دو نماینده از سوی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی حضور خواهند داشت.

**ب) تنظیم‌گری تبلیغات در غیر از مورد اول نظیر تبلیغات محیطی، فضای مجازی (غیر از حوزه صورت و تصویر فراگیر) مطبوعات، خبرگزاری‌ها و... بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است.**

وظیفه اصلی تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی در ایران بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است،<sup>۱</sup> اما نهادهای دیگری مانند صداوسیما یا برخی سازمان‌های دیگر نیز، اقداماتی از جنس تنظیم‌گری انجام می‌دهند. یافته‌های حاصل از مطالعه تطبیقی گزارش حاضر نشان می‌دهد در نظام‌های مورد بررسی سازمان‌ها یا نهادهای خاصی که در بدنه قوه مجریه قرار دارند و بعضاً از ماهیت شبه‌قضایی نیز برخوردارند، متولی امر تبلیغات بوده و به وضع مقرر، سامان‌دهی، صدور مجوز، نظارت و اعمال ضمانت اجرا می‌پردازند. شایان ذکر است که در نظام ایران علی‌رغم تصریح قانونگذار در بحث تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی، تعدد نهاد تنظیم‌گر موجب نابسامانی‌هایی در زمینه وضع مقررات، نظارت بر تبلیغات و همچنین تراحم و تعارض در مأموریت و صلاحیت نهادهای فوق شده است. گزارش حاضر پس از ارائه مفهوم نهاد تنظیم‌گر به بررسی تجربه ۶ کشور (ایالات متحده آمریکا، انگلیس، چین، هند، ترکیه و ایران) پرداخته و راهکارهای سیاستی برای برون‌رفت از معضلات ناشی از تعدد نهادهای تنظیم‌گر، در خصوص تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی ارائه نموده است.

یافته‌های پژوهش حاضر حاکی از این است که در الگوی حکمرانی تبلیغات بازرگانی جمهوری اسلامی ایران با وجود مصوبه «سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی» (مصوب شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی) خلأهای تقنینی بسیاری قابل مشاهده است. چراکه دایره شمول مصوبه محدود به تبلیغات محیطی است. علاوه بر این، با وجود اینکه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در برخی از حوزه‌ها اقدام به تصویب مقرراتی در قالب دستورالعمل و آیین‌نامه نموده، اما این مقررات پاسخگوی چالش‌ها و خلأهای موجود نبوده است. همچنانکه در حوزه‌هایی نظیر تبلیغات جاده‌ها و راه‌های منتهی به فرودگاه‌ها، فضاهای متعلق به نهادهای خصوصی، خانه‌های سازمانی، جایگاه‌های سوخت، ضوابط حضور چهره‌ها (سلب‌ریتی) در تبلیغات، تبلیغ کالا و خدمات توسط کاربران تأثیرگذار (اینفلوئنسر) فقدان یا نقص مقررات قانونی مشکلاتی را ایجاد کرده است. از طرف دیگر، نهادهایی که عملاً در حوزه تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی دخیل هستند مأموریت‌ها و مقرراتی را تصویب نموده‌اند که حتی توسط خود نهاد تصویب‌کننده نیز رعایت نشده است. به‌عنوان مثال، در مجموعه ضوابط تولید و پخش آگهی بازرگانی که توسط صداوسیما تهیه

۱. بند «۲۲» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲.

2. Dzakula, Jelena, Co-regulation of Advertising in the United Kingdom: Regulators as Corporate Bodies and the Effect on Citizen Empowerment, PhD thesis, University of Westminster, 2014, p. 14.



## [ مقدمه ]

«آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی» اولین سندی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در حوزه تبلیغات بازرگانی تدوین و در سال ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسیده است؛ مطابق این سند که در حال حاضر مهم‌ترین مستند قانونی حوزه تبلیغات بازرگانی محسوب می‌شود، کمیته سازمان‌های تبلیغات کشور ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌عنوان نهاد مجری و ناظر قانون مزبور در نظر گرفته شده است. در واقع، شورای انقلاب شرکت‌های تبلیغاتی را تحت نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار داد که این خود به‌معنای تغییری بزرگ در نوع نگاه به مقوله تبلیغات بازرگانی محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> چند سال بعد، مصوبه مجلس شورای اسلامی با موضوع «قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» (۱۳۶۵/۱۲/۱۲) نیز سامان‌دهی تبلیغات بازرگانی را بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار داد. از طرف دیگر، صداوسیما ورود به این عرصه را در تباین با اهداف خود می‌دید. اما در سال ۱۳۶۶ دولت برای مقابله با تحریم‌های اقتصادی اجازه پخش آگهی‌های بازرگانی از رسانه ملی را صادر کرد تا از این طریق به ترغیب خودکفایی و معرفی خدمات و رویکرد اقتصادی خود و تبلیغ بانک‌های ملی شده که با کمبود نقدینگی مواجه بودند بپردازند.<sup>۲</sup> در سال ۱۳۷۷ تأمین نیازهای مالی رسانه ملی از طریق تبلیغات بازرگانی در دستور کار صداوسیما قرار گرفت و این تغییر رویکرد ظرف چهار سال به واگذاری کامل تبلیغات بازرگانی شبکه‌های رادیو و تلویزیون به شرکت‌ها و سپس تشکیل کنسرسیوم شرکت‌های تبلیغاتی همکار صداوسیما منتهی شد.<sup>۳</sup> در ادامه این روند در سال ۱۳۹۵ سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی «ساترا» به‌عنوان متولی رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر معرفی می‌شود و سپس براساس تفاهم وزارت ارشاد و سازمان صداوسیما (۱۵۴۳۶-۱/م مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۴) تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی در حیطه صوت و تصویر فراگیر منحصراً بر عهده صداوسیما قرار می‌گیرد.

تعدد نهادهای تنظیم‌گر در عمل منجر به تعارض منافع، تعارض وظایف و مأموریت‌ها شده است. گزارش حاضر با هدف ارائه پیشنهاد سیاستی برای برون‌رفت از این وضعیت رویکرد تقنینی کشورهای انگلیس، هند، آمریکا، چین، هند، ترکیه و ایران را بررسی کرده است. شایان ذکر است که نظام‌های حقوقی مختلف بسته به ملاحظات سیاسی و اقتصادی‌شان حاکم است نهادها و سازمان‌های خاصی را برای تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی پیش‌بینی کرده‌اند. گزارش حاضر، پیشنهادهای سیاستی برای تعیین جایگاه مطلوب نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی را در ایران ارائه کرده است.



۱. حسن خجسته؛ محمدعلی محمدی و حمیدرضا خزانی، تاریخ تبلیغات بازرگانی سازمان صداوسیمای جمهوری اسلامی، دانشگاه صداوسیما، ۱۴۰۰، خجسته و همکاران، ص ۱۶۴.

۲. همان.

۳. همان، ص ۱۶۵.

## ۱. مفهوم نهاد تنظیم‌گر

### الف) تعریف

تنظیم‌گری، از مفاهیم وام گرفته شده از علم اقتصاد، اکنون تأسیسی نوظهور در حقوق عمومی است. به طوری که نهادهای عمومی مستقل در کنار دولت کدگذاری کرده و ساختاری از حقوق نرم در نظام حکمرانی جامعه ایجاد کرده‌اند که موجب الگوهای جدید در تنظیم مقررات شده است. تخصصی شدن امور و سرعت تحولات، دولت‌ها را به سمتی برده که مقرر کننده‌گری در برخی امور را به نهادهای عمومی مستقل از جمله انجمن‌ها، اصناف حتی سامانه‌های نرم‌افزاری واگذار کرده است. این نهادهای تنظیم‌گر با ابزارهایی مانند کنترل کیفیت، صدور مجوز، کنترل تولید، قیمتگذاری و تعیین تعرفه‌ها، سلامت بازار را تضمین می‌کنند و مانع انحصار طلبی‌ها می‌شوند.<sup>۲</sup>

تنظیم‌گری در معنای عام خود شامل انواع مداخلات دولت برای تحقق اهداف حاکمیت است. هدف از این مداخلات ایجاد «کنترل عمومی» بر ارائه‌کنندگان خدمات جهت تضمین «منفعت عمومی» است. منفعت عمومی نفعی است که عاید همه ذی‌نفعان و عموم جامعه می‌شود و تأمین آن از جمله اصلی‌ترین فلسفه‌های تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود. این مفهوم معمولاً در برابر منفعت خصوصی قرار می‌گیرد، به‌ویژه در جایی که تأمین منافع یک فرد یا گروه به منافع سایرین آسیب می‌رساند. صیانت از منفعت عمومی به معنای جلوگیری از آسیب زدن منافع گروه‌های خاص به منافع سایر ذی‌نفعان است و از جمله اصلی‌ترین فلسفه تشکیل حکومت‌ها محسوب می‌شود.<sup>۳</sup>

به‌طور خلاصه مطابق بند دو از ماده (۱) مصوبه شورای عالی فضای مجازی کشور با موضوع «شرح وظایف، اختیارات و ترکیب اعضای کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای کشور - به‌روزرسانی مصوبه هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۵» تنظیم‌گری عبارت است از: «اتخاذ هرگونه تدبیر و اقدام حاکمیتی به‌منظور: ۱- ۲- تسهیل، توسعه، نهادسازی، مقررانگذاری و سامان‌دهی فعالیت‌های حوزه مجازی یک زیست‌بوم، ۲- ۱- نظارت بر حسن انجام مسئولیت‌ها و تعهدات، ۳- ۲- ۱. اعمال ضمانت‌های اجرای مقررات بر تخلفات».

### ب) کارکرد تنظیم‌گری

تنظیم‌گری خود شامل زیرکارکردهایی است که می‌توان آنها را در موارد ذیل برشمرد:

■ **وضع مقرره:** منظور از این بند، تدوین و تصویب مقرراتی است که تعیین‌کننده قواعد رفتار باز یگران هستند. نهاد تنظیم‌گر در اینجا در جایگاه قاعده‌گذار در بازار ایفای نقش می‌کند و به‌منظور تنظیم بازار مقرراتی را به تصویب می‌رساند؛ بنابراین شیوه تصمیم‌گیری و تصویب مقرراتی که در بازار اجرا می‌شود دارای اهمیت است. اصولاً در کشورهای موفق در زمینه مقررانگذاری در فرایند تصمیم‌گیری و در حین تدوین مقررات، تنظیم‌گر موظف است تا نظرات بخش خصوصی را در زمینه مقررات در حال تدوین جویا شده و توضیحات و توجیهات لازم را در قبول یا رد نظرات ارائه شده بیان کند و در صورت عدم رضایت ارائه‌کنندگان نظرات، راهکارهای قانونی برای حل موضوع پیش‌بینی نماید.<sup>۴</sup>

■ **اعمال مقررات:** طراحی سازوکارهای لازم برای جهت‌دهی به رفتار باز یگران و استفاده از سازوکارهای انگیزشی و تنبیهی.

■ **سزادهی:** اعمال ضمانت اجراها و تنبیهات لازم در موارد تخلف.

■ **تعیین قیمت و تعرفه‌گذاری:** در یک نظام مقررانگذاری بنابر رویکرد غالب می‌بایست از سازوکار بازاری برای تعیین قیمت‌ها و تعرفه استفاده نمود؛ ولی در بسیاری از موارد به دلیل وجود انحصار در منابع لازم است تا تنظیم‌گر اقدام به وضع انواع تعرفه‌های ارائه خدمات نماید.<sup>۵</sup>

### ج) اصول و الزامات نهادهای تنظیم‌گر

نهادهای تنظیم‌گر به‌منظور انجام امور محول شده بایستی از برخی الزامات و خصیصه‌ها برخوردار باشند تا بتوانند با اقتدار لازم به انجام وظایف و پیگیری آنها بپردازند. مهم‌ترین الزامات یک نهاد تنظیم‌گر در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

■ **استقلال:** استقلال تنظیم‌گر از سایر ذی‌نفعان - به‌نحوی که ذی‌نفعان امکان جهت‌دهی به تصمیمات نهاد مزبور برای غلبه دادن منفعت

۱. حقوق نرم به معنای مجموعه ضوابط و یا اصول رفتاری است که با وجود نداشتن وصف الزام‌آوری حقوقی، در عمل مؤثر واقع شده، از آن تبعیت می‌شود. حقوق نرم حاصل نیازها و اولویت‌هایی است که در جهان معاصر بروز کرده است. همسو با تمایل عمومی مبنی بر کاهش نقش‌آفرینی دولت‌ها در تمام زمینه‌ها و محدود کردن دولت به اعمال حاکمیت حقوق نرم نیز بازتاب پذیرش کاستن از نقش دولت به‌عنوان فعال منحصر در عرصه حقوق است. اصلی‌ترین ویژگی حقوق نرم یعنی نداشتن وصف الزام حقوقی است. (شیروی، عبدالحسین، وکیلی مقدم، محمدحسین، «حقوق نرم»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، ش ۱، ۱۳۹۴، ص ۲۷۱).

۲. احسان خاندوزی، «الزامات دولت تنظیم‌گر در اقتصاد ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۶۴، ۱۳۸۹، صص ۷۲-۷۳.

۳. امامیان و همکاران، «نظام ملی تنظیم‌گری؛ ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مدیریت و تشکیلات)، ۱۳۹۷، ص ۴.

۴. داود هادی‌فر، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات، ساختار و سازوکار اجرایی، نشر عترت نو، ۱۳۸۹، ص ۵۹۴.

۵. هادی‌فر، همان، ص ۵۹۶.



■ **شفافیت:** بالا بردن شفافیت در سازمان‌های تنظیم‌گر به کیفیت مقررات تنظیم‌گری اشاره داشته و میزان سازگاری افراد و شرکت‌ها را بالاتر برده و احتمال زدوبندهای پشت پرده را نیز کاهش می‌دهد. سرمایه‌گذاران نیز می‌توانند با رضایت بیشتری به صحنه وارد شده و بخش‌های اقتصادی مربوطه را نیز رونق دهند.<sup>۵</sup> شفافیت نیز شامل تمام لایه‌های تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت می‌شود و این موضوع مهم بایستی در تمام تصمیم‌ها و اقدامات نهاد تنظیم‌گر مورد ملاحظه قرار گیرد. نهاد تنظیم‌گر بایستی دارای فرایندهایی باز و شفاف بوده و مقرراتی ساده و قابل اعمال ارائه نماید.

■ **تفکیک قاعده‌گذار از مجری:** موقعیتی است که در آن یک فرد یا سازمان، امکان «قاعده‌گذاری برای خود» را پیدا می‌کند. به عبارت دیگر آن فرد یا سازمان، هم‌زمان، هم در جایگاه قاعده‌گذار و هم در جایگاه مجری یک حوزه مشخص، قرار می‌گیرد. یکی از اصول عقلانی و بدیهی پذیرفته‌شده توسط همه جوامع آن است که در موضوعات مختلف کسی که در یک حوزه فعالیت می‌کند نباید خود قاعده‌گذار فعالیت در آن بخش باشد، زیرا در این صورت قواعد را طوری می‌نویسد که به نفع خودش باشد. به عنوان مثال چنانچه افرادی که در حال انجام یک فعالیت اقتصادی هستند، خود قاعده‌گذار آن فعالیت اقتصادی باشند موقعیت‌توحدت قاعده‌گذار و مجری ایجاد شده است. مسئله اشتراک قاعده‌گذار و مجری در دو بُعد نهادی و فردی قابل تصور است.<sup>۶</sup> بدیهی است که وحدت قانونگذار و مجری منجر به ایجاد موقعیت تعارض منافع خواهد شد. از جمله نتایج این تفکیک را می‌توان شفافیت رویه‌ها، تضمین انجام وظایف، تضمین استقلال و بی‌طرفی نهاد تنظیم‌گر دانست.

■ **اقتدار:** نهاد تنظیم‌گر برای پیشبرد اهداف خود بایستی از برخی شاخص‌های اقتدار برخوردار باشد که عبارتند از:<sup>۷</sup>

۱ **تحقیق:** منظور از اختیار تحقیق، جمع‌آوری اطلاعات در خصوص ارتکاب تخلف یا جریمه مدنی است. به عبارت دیگر، چنانچه بنابر عقیده نهاد تنظیم‌گر تخلف بازیگران عرصه تبلیغات از مقررات محرز شود از این اختیار برخوردار خواهد بود که تحقیقات لازم را به منظور اعمال ضمانت اجرای مناسب انجام دهد.

۲ **قدرت اجرایی‌سازی مقررات:** این اختیارات پس از ابزارهای نظارت و تحقیق اعمال می‌شود و ممکن است شامل صدور اخطارهایی

خودشان بر منفعت عمومی رانداشته باشند - شرط لازم توسعه بازار است. رقابت منصفانه در بازار مستلزم این است که تنظیم‌گر، از منفعت یک بازیگر خاص در بازار حمایت نکند. بدین ترتیب تنظیم‌گر باید بی‌طرف باشد و تصمیمات او مستقل از گروه‌های ذی‌نفع اتخاذ شود. البته استقلال نهادهای تنظیم‌گر به معنای عدم پاسخگویی آنها نیست و بدیهی است که می‌بایست به نحوی میان این دو ضرورت نقطه تعادلی یافت.<sup>۱</sup> شایان ذکر است که استقلال نهاد تنظیم‌گر، بی‌طرفی آن را نیز در پی خواهد داشت. تنظیم‌گری که وابسته نباشد، منصفانه‌تر رفتار می‌کند. از سویی فقدان پاسخگویی به ذی‌نفعان هم می‌تواند منجر به تسخیر آن نهاد گردد. پس به طور خلاصه می‌توان گفت که استقلال رأی و عمل نهاد تنظیم‌گر به معنای آن است که از لحاظ فرایندهای تصمیم‌گیری، اجرایی و مالی مستقل از اراده ذی‌نفعان باشد.<sup>۲</sup>

■ **پاسخگویی:** در صورتی که انحصار تنظیم مقررات در یک بخش در اختیار تنظیم‌گران قرار گیرد، جامعه چگونه می‌تواند از خود در برابر خطرات و عواقب ناشی از این انحصار از جمله اتخاذ تصمیمات ناکارآمد توسط تنظیم‌گر یا اعمال هزینه‌های بیش از اندازه بر جامعه و بخش تحت نظارت، محافظت نماید؟ در واقع نکته‌ای که می‌بایست در نظر داشت این است که تفویض اختیار تدوین و نظارت بر مقررات به تنظیم‌گران نباید به صورت یک چک سفیدامضا از طرف مدیران (دستگاه‌های اجرایی یا قانونگذار) به نمایندگان آنها (تنظیم‌گران) باشد، بلکه می‌بایست از طریق سازوکارهای مختلف از پاسخگو بودن تنظیم‌گر در قبال اقدامات و تصمیماتش اطمینان حاصل نمود. با توجه به ذی‌نفعان متعدد یک نهاد تنظیم‌گر، پاسخگویی این نهاد نیز ابعاد و جنبه‌های مختلفی را شامل می‌شود.<sup>۳</sup> این نکته را نباید از نظر دور داشت که در عمل رسیدن به تعادل بین استقلال و پاسخگویی یک سازمان، مسئله پیچیده‌ای است. قضاوت در خصوص تصمیمات اتخاذشده از سوی سازمان مقرراتگذار از جهت حفظ توأمان استقلال و پاسخگویی این سازمان صرفاً از طریق طی فرایند قضایی امکان‌پذیر است. این بدان معناست که تنها دادگاهی که از قبل مسئول این کار شده حق داشته باشد تصمیمات یک سازمان مقرراتگذار را لغو کند و بجز این دادگاه هیچ نهاد دولتی دیگر توان لغو این تصمیمات رانداشته باشد.<sup>۴</sup> علاوه بر این سازوکارهایی همچون الزام نهاد تنظیم‌گر به ارائه گزارش‌های سالیانه، شفافیت فرایندهای تنظیم‌گری و اطلاع‌رسانی مستمر از تصمیمات می‌تواند در برقراری تعادل میان استقلال و پاسخگویی نقش مؤثری ایفا نماید.

۱. پژوهشکده تحقیقات راهبردی، «بایسته‌ها و ضرورت‌های تحقق دولت تنظیم‌گر»، مندرج در سایت: <https://csr.ir/fa/news/1280>

۲. اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف، درآمدی بر دولت تنظیم‌گر (گزارش اول (به سفارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۵، ص ۳۸.

۳. مزده ناطقی، «معماری نهادی مطلوب تنظیم‌گر، کلید تنظیم‌گری مطلوب»، ماهنامه مطالعات دولت، ش ۱۱، ۱۴۰۰، ص ۶.

۴. داود هادی‌فر، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی، نشر عترت نو، ۱۳۸۹، ص ۱۱۸.

۵. اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف، همان، صص ۳۴-۳۳.

۶. داریوش ابوحمز، ساده‌های پیچیده؛ تفکیک قاعده‌گذار و مجری، اندیشکده حکمرانی شریف، مندرج در: <https://b2n.ir/r78699>

7. <https://www.ag.gov.au/legal-system/administrative-law/regulatory-powers#:~:text=Regulatory%20powers%20are%20the%20powers,to%20instances%20of%20non%2Dcompliance.>

**۳- رصد (به منظور پایش حُسن اجرای مقررات):**<sup>۳</sup> منظور از این شاخصه در واقع رصد به منظور پایش حُسن اجرای مقررات است. به عبارت دیگر نهاد تنظیم‌گر بایستی از این موضوع اطمینان حاصل نماید که فعالان حوزه تبلیغات به قوانین و مقررات پایبند هستند. با بررسی اصول و الزامات فوق می‌توان جایگاه نهاد تنظیم‌گر در زیست‌بوم تبلیغات را تعیین نمود. در واقع، زمانی یک نهاد تنظیم‌گر می‌تواند وظایف خود را به درستی انجام دهد که منطبق بر اصول و الزامات فوق شکل بگیرد و براساس این معیارها جایابی شود.

راجع به تخلف، درخواست اعمال جریمه مدنی یا دستور موقت از دادگاه باشد.<sup>۱</sup> قدرت اجرایی نهاد تنظیم‌گر را می‌توان در دو عرصه عمده تصور نمود: اول، اجرایی و دوم قضایی. در حوزه اجرایی نهاد تنظیم‌گر دارای اختیارات گسترده‌ای در حوزه صدور آیین‌نامه، نظارت و کنترل است. در طرف دیگر، به لحاظ حوزه قضایی معمولاً از اختیارات محدودتری برخوردار است. در واقع بازوی قضایی در خدمت بازوی اجرایی نهاد تنظیم‌گر به کار گرفته می‌شود.<sup>۲</sup>

## ۲. نهادهای تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در نظام‌های حقوقی کشورهای منتخب [

گمراه‌کننده، مضر، توهین‌آمیز با اعمال دستورالعمل‌های تبلیغات؛ رسیدگی به شکایات مربوط به تبلیغات ایجاد شده توسط مردم و تبلیغ‌کنندگان، شناسایی مشکلات و مسائل این حوزه و یافتن راهکار مقابله با آن است. حوزه تبلیغات در فضای مجازی از جمله تبلیغات بازاریابی و وبسایت، تبلیغات در فضاهای رسانه‌های اجتماعی، تبلیغات در بستر سامانه ویدئو در خواستی (VOD) نیز توسط این سازمان صورت می‌گیرد.<sup>۵</sup>

مقررات تبلیغاتی توسط کمیته استانداردهای تبلیغات<sup>۶</sup> نوشته شده و توسط اداره استاندارد تبلیغات<sup>۷</sup> اجرا می‌شود. این اداره بر حُسن اجرای مقررات تبلیغاتی در سراسر رسانه‌های انگلیس نظارت می‌نماید. این مقررات تبلیغاتی غیرپخش (غیربرودکست) را تنظیم می‌کند که شامل تبلیغات در مطبوعات، تبلیغات آنلاین، ادعاهایی که در وبسایت‌های خود شرکت‌ها ظاهر می‌شود، بازاریابی ارسال شده از طریق پست یا ایمیل، یا آن دسته از تبلیغاتی که روی پوسترها ظاهر می‌شود. شایان ذکر است که تبلیغات پخش رادیویی و تلویزیونی تحت مقررات مجزایی تحت عنوان مقررات تبلیغات برودکست تنظیم می‌شوند.

### ۲-۲. هند

مطابق بخش ۱۰ (۱) قانون حمایت از مصرف‌کننده ۲۰۱۹ هند، سازمان مرکزی حمایت از مصرف‌کننده با هدف حمایت از حقوق مصرف‌کننده از طریق منع رویه‌های غیرمنصفانه تجاری و تبلیغات خلاف واقع و گمراه‌کننده که به ضرر منافع مردم و مصرف‌کنندگان است، تأسیس شده است.<sup>۸</sup> توجه به این نکته ضروری است که این حق

در نظام حقوقی کشورهای مختلف نهادهای خاصی امر تنظیم‌گری تبلیغات را برعهده دارند که در این بخش از گزارش رویکرد تقنینی کشورهای انگلیس، هند، ایالات متحده آمریکا، چین، ترکیه و ایران، در این باره مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۱-۲. انگلیس

در انگلیس محتوای تبلیغات با ترکیبی از قانون و خودتنظیمی صنعت، تنظیم می‌شود. تنظیم‌گری تبلیغات انگلستان از طریق یک نظام خودتنظیم‌گری و تنظیم‌گری مشارکتی توسط سازمان استانداردهای تبلیغاتی انگلیس انجام می‌شود. خودتنظیم‌گری به معنای این است که صنعت تبلیغات در انگلستان به صورت داوطلبانه اقدام به تأسیس یک سازمان مستقل به منظور تنظیم‌گری این صنعت کرده است.<sup>۴</sup> همچنین سیستم نظارت مشترک اشاره به قرارداد تنظیم شده این سازمان در نوامبر سال ۲۰۰۴ با افکام دارد که طی این قرارداد، مسئولیت تنظیم مقررات تبلیغات که تا پیش از آن برعهده افکام بود به عهده این سازمان قرار گرفت. این سازمان غیردولتی از صلاحیت وضع قوانین در این حوزه برخوردار نیست و تنها مسئولیت تنظیم مقررات برای تبلیغ‌کنندگان و رسیدگی به مسائل مختلف این صنعت را برعهده دارد و بدین منظور از یک سازمان فرعی با عنوان کمیته اصول تبلیغات برای نوشتن دستورالعمل‌های تبلیغاتی کمک می‌گیرد. نمایندگان صنعت تبلیغات از جمله تبلیغ‌کنندگان، صاحبان رسانه‌ها و بنگاه‌های تبلیغاتی از اعضای این سازمان هستند. این سازمان تنظیم‌کننده مستقل تبلیغات انگلیس در تمام رسانه‌ها مسئول فعالیت‌هایی همچون اقدام علیه تبلیغات

1. Enforcement

2. Rangarajan, Rishika, Enforcement Functions of Indian Regulatory Bodies: Legislative Mapping of Key Regulators, Regulatory Governance, 2021, p.5.

3. Monitoring

4. <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/advertisers-guide-advertising-regulation-uk>

5. <https://www.asa.org.uk/news/how-we-regulate-online-ads.html>

6. Committee of Advertising Practice (CAP)

7. Advertising Standards Authority (ASA)

8. Central Consumer Protection Authority (CCPA)



آمریکا تنظیم می‌نماید و واجد صلاحیت ثبت اقامه دعوا در دادگاه و اعمال مجازات شرکت‌هایی است که قوانین را زیر پا می‌گذارند. FTC (دادگاه براساس پیشنهاد FTC) برای توقیف فعالیت‌های غیرقانونی ضمانت اجرا تعیین می‌کند، اصلاحیه آگهی تبلیغاتی را انتشار یا در معرض نمایش برای عموم قرار می‌دهد و مجازات‌های مدنی شامل جبران خسارات وارده و سایر هزینه‌های مالی وارده به مصرف‌کننده را مقرر می‌کند. شایان ذکر است که FTC در صورت خسارات وارده به منافع عمومی خسارات را تشدید می‌نماید. FTC عمدتاً وظایف خود را از طریق اداره حمایت از مصرف‌کننده انجام می‌دهد که از مصرف‌کنندگان عمدتاً در برابر اقدامات غیرمنصفانه و فریبنده در بازار حمایت می‌کند و به شرکت‌های تبلیغاتی در خصوص فهم قانون و مطابقت با آن کمک می‌کند.

کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری ضمانت اجرای مدنی و کیفری را به‌منظور حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر رویه‌های تقلب در تجارت اعمال می‌کنند. این کمیسیون می‌تواند از دادگاه برای توقیف یک آگهی مشکوک که رسیدگی به پرونده نقض آن در حال انجام است درخواست صدور دستور موقت نماید. علاوه بر این می‌تواند تبلیغ‌کننده را ملزم به اصلاح آگهی‌های تبلیغاتی نماید. کنگره ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۷۵ به کمیسیون مذکور اجازه قانونگذاری را نیز تفویض نموده که این اختیار را در صنایع مختلف اعمال نموده است. این کمیسیون موظف است درباره فعالیت و نتایج آن در حوزه‌های مختلف گزارشی را تهیه و منتشر کند.

بنابر مطالب فوق در خصوص این کمیسیون باید گفت که به‌لحاظ ساختاری و حکم قانون اساسی بخشی از قوه مجریه محسوب می‌شود؛ اما شایان ذکر است که به‌علت اختیارات محدود رئیس‌جمهور در خصوص این کمیسیون یک آژانس مستقل دولتی نام گرفته است. از طرفی دیگر کمیسیون اختیارات قضایی دارد و بنابراین در برخی شرایط می‌تواند علیه ناقض قانون اقامه دعوا نماید. بدین ترتیب به‌لحاظ ساختاری می‌توان گفت هر چند این کمیسیون به‌عنوان بخشی از قوه مجریه ایفای وظیفه می‌کند، اما یک نهاد شبه‌قضایی هم می‌توان آن را محسوب نمود.

■ کمیسیون ارتباطات فدرال<sup>۶</sup> (FCC): کمیسیون ارتباطات فدرال (FCC) نیز همانند FTC یک آژانس مستقل دولتی ایالات متحده آمریکا است.<sup>۷</sup> بدین ترتیب، به‌لحاظ ساختاری بخشی از قوه مجریه

تنظیم‌گری مشروط به اجتماع شروط به کار رفته در قانون است، یعنی زمانی که بین مصرف‌کننده و یک ارائه‌دهنده خدمات، تولیدکننده و فروشنده اختلافی مطرح شود. این حق تنظیم‌گری تنها زمانی قابل اجراست که حقوق مصرف‌کنندگان به‌طور کلی یا به‌عنوان یک طبقه تحت تأثیر قرار گرفته باشد.<sup>۱</sup>

در کنار این سازمان در راستای تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی، شورای استانداردهای تبلیغاتی هند<sup>۲</sup> یک نهاد خودتنظیمی داوطلبانه است که در سال ۱۹۸۵ به‌منظور ترویج تبلیغات مسئولانه و افزایش اعتماد عمومی به تبلیغات تأسیس شده است.

### ۲-۳. آمریکا

در ایالات متحده آمریکا نهادهای متفاوتی در سطوح مختلف متولی امر تبلیغات بازرگانی هستند. این سطوح عبارتند از: سطح دولت فدرال، سطوح ایالتی و دولت محلی مضاف به اینکه تبلیغات بازرگانی نه تنها توسط نهادهای دولتی، بلکه توسط قواعد خودتنظیمی که توسط صنایع تهیه می‌شود یا مؤسساتی نظیر انجمن آمریکایی بازاریابی<sup>۳</sup> کنترل می‌شوند. این نهادها عبارتند از:

۱. نظارت در سطح فدرالی: نهادهایی که در سطح فدرال قوانینی را تصویب و به‌بنگاه‌ها برای اجرای آنها اجازه می‌دهند و صنایع تبلیغاتی را کنترل می‌کنند عبارت است از:

■ کمیسیون تجارت فدرال (FTC): این کمیسیون یک آژانس دولتی و مستقل فدرال و تنها اداره فدرالی است که صلاحیت عمومی رسیدگی به تقلب در مقابل مصرف‌کننده را دارد. این کمیسیون دارای صلاحیت قضایی است. منظور از آژانس مستقل دولت فدرال آژانس‌هایی هستند که در خارج از ادارات اجرایی فدرال و دفتر اجرایی رئیس‌جمهور وجود دارند؛ به‌عبارت دیگر، این اصطلاح ممکن است برای توصیف آژانس‌هایی نیز استفاده شود که اگرچه مطابق قانون اساسی بخشی از بدنه قوه مجریه هستند، اما از کنترل ریاست‌جمهوری به این دلیل که اختیار رئیس‌جمهور برای عزل ریاست آژانس یا عضو آن محدود است، مستقل هستند؛<sup>۴</sup> با این حال این آژانس بایستی عملکرد خود را به کنگره گزارش دهد. بدین ترتیب این کمیسیون توسط پنج مأمور عالی‌رتبه دولت که منتخب رئیس‌جمهور بوده و توسط مجلس سنا تأیید می‌شوند اداره می‌شود.<sup>۵</sup>

کمیسیون تجارت فدرال تبلیغات تجاری و بازاریابی را در ایالات متحده

1. Singh, Vagish K, Singh, Ashish K, "Central Consumer Protection Authority, A Critical Analysis", International Journal on Consumer Law and Practice (IJCLP), 2020, vol. 8, P.61
2. Advertising Standards Council of India (ASCI)
3. American Marketing Association
4. Breger, Marshall J.; Edles, Gary J. (2015). Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics. Oxford: Oxford University Press. p. 6.
5. <https://system.uslegal.com/administrative-agencies/federal-trade-commission/>
6. Federal Communications Commission (the FCC)
7. <http://www.fcc.gov/Reports/ar2008.pdf>

صورتی که دارنده مجوز دستورها را زیر پا بگذارد یا خدماتی را بدون داشتن مجوز برای آن تبلیغ نماید، مصرف‌کنندگان می‌توانند شکایت خود را به بخش مربوطه ارائه کنند.

**۲-۴ خودتنظیم‌گری:** سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان مؤثرترین تنظیم‌کننده صنعت تبلیغات محسوب می‌شوند. اداره کسب و کار بهتر<sup>۱</sup> یکی از تأثیرگذارترین تنظیم‌گران در این عرصه است. نظام خودتنظیم‌گری توسط شورای ملی بررسی تبلیغات ایجاد شده است و یک جایگزین منعطف برای مقررات فدرال و ایالتی است که امکان حل و فصل اختلافات صاحبان آگهی رقیب را فراهم کرده و اعتماد عمومی را نسبت به اعتبار تبلیغات افزایش می‌دهد.

#### ۲-۴ چین

اداره دولتی تنظیم بازار<sup>۲</sup> چین مسئول هدایت توسعه تبلیغات و تنظیم فعالیت‌های تبلیغاتی است. این ارگان در سطح یک وزارتخانه بوده و به‌لحاظ ساختار زیر نظر شورای دولتی جمهوری خلق چین است.<sup>۳</sup> اداره دولتی تنظیم بازار به‌عنوان تنظیم‌گر بازار چین اقدام به اصلاح دستورالعمل‌های تبلیغات آنلاین تحت عنوان «تدابیر موقت برای مدیریت تبلیغات اینترنتی» نموده تا نظارت بر تبلیغات اینترنتی را بهبود یابد.

بخش تنظیم‌گری تبلیغات<sup>۴</sup> این اداره اقدام به تهیه و اجرای پیش‌نویس طرح‌ها، سیاست‌ها و مقررات مربوط به تبلیغات، هماهنگی نظارت بر تبلیغات دارو، غذا، سلامتی، بخش، تجهیزات و فرمول‌های پزشکی خاص، هدایت بررسی تبلیغات خلاف واقع و سایر فعالیت‌های غیرقانونی و ارائه آیین‌نامه‌هایی در زمینه کنترل رسانه‌ها با منافع تجاری و صنعت تبلیغات می‌نماید.<sup>۵</sup>

با وجود اینکه اداره دولتی تنظیم بازار به‌عنوان یک نهاد اصلی دولتی تنظیم‌گر بازار تلقی می‌شود، مطابق قانون تبلیغات به نهادهای نظارتی خاصی نیز اجازه داده شده تا با این مرجع برای نظارت بر فعالیت‌های تبلیغاتی در صنایع خاص همکاری کنند. به‌عنوان مثال آگهی‌های مربوط به درمان پزشکی توسط مقام اداری صالح بهداشتی بررسی می‌شود. تبلیغات دارویی، تجهیزات پزشکی و مکمل‌های غذایی توسط اداره کل نظارت و ارزیابی غذا و دارو و تبلیغات سموم دفع آفات، داروهای دامپزشکی و محصولات کشاورزی اصلاح شده ژنتیکی توسط اداره کشاورزی<sup>۶</sup>.

اداره دولتی تنظیم بازار می‌تواند در سطح دولتی یا محلی علیه شرکت‌هایی که برخلاف قانون تبلیغات عمل می‌کنند اقدامات اداری

است. این کمیسیون، نهاد تنظیم‌گر بخش ارتباطات اعم از زیرساخت و تلویزیون و خدمات رسانه‌ای آنلاین است و تبلیغات تجاری توسط رسانه‌ها را تنظیم می‌نماید. کمیسیون مذکور توسط کنگره ایالات متحده آمریکا تأسیس شده و اعضای آن را رئیس‌جمهور انتخاب می‌کند. مهم‌ترین وظیفه FCC در حوزه تبلیغات تجاری این است که تبلیغات بازرگانی منتشر شده توسط تلویزیون و رادیو را با حل و فصل دعاوی مصرف‌کننده درباره محتوا و زمان آگهی تبلیغاتی کنترل می‌کند. FCC همچنین مقررات سیاست‌های برنامه‌سازی و مقررات راجع به آگهی‌های تبلیغاتی ناخواسته را تهیه و تنظیم می‌نماید. ضمانت‌اجراهایی که FCC اعمال می‌نماید ممکن است شامل ابطال مجوز پخش، جریمه یا صدور یک اخطار رسمی و اقامه دعا در دادگاه برای رسیدگی به دعاوی مدنی یا کیفری باشد. اگرچه FTC به پرونده‌های مربوط به تبلیغات تجاری فریبنده یا گمراه‌کننده رسیدگی می‌کند، FCC به موارد تبلیغات تجاری غیراخلاقی، خارج از ادب یا توهین‌آمیز رسیدگی می‌کند.

**■ سازمان غذا و دارو (FDA):** برخی از سازمان‌های دولتی دیگر نیز بازار تبلیغاتی را تنظیم می‌نمایند. برای مثال، دستورالعمل‌هایی را در زمینه داروها و مکمل‌های غذایی تهیه می‌کند. سازمان غذا و دارو یک آژانس فدرال است که زیرمجموعه وزارت بهداشت و خدمات انسانی آمریکا و یک بخش اجرایی فدرال است. بدین ترتیب این سازمان نیز به‌لحاظ ساختاری یکی از بخش‌های قوه مجریه است که اعضای آن توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند. از فعالیت‌های مهم این سازمان می‌توان به اطلاع‌رسانی به مصرف‌کنندگان و تنظیم قواعد و مقررات در حوزه فراورده‌های مختلف اشاره کرد.

**■ نظارت در سطح ایالتی و محلی:** تبلیغات تجاری نه تنها در سطح فدرال، بلکه توسط قانونگذاران ایالتی و شهری تنظیم می‌شود. به‌عنوان مثال، اگر قوانین اداری و مدنی، تجاری و حرفه‌ای در زمینه تبلیغات تجاری غیرمنصفانه، فریبنده و نیز قوانین تبلیغاتی نقض شوند، مصرف‌کنندگان می‌توانند شکایت خود را در محاکم در نظر گرفته شده مطرح کنند. این قوانین (معمولاً در خصوص قوانین یکپارچه مربوط به رویه‌های فریبنده) اصولاً مبتنی بر قوانین فدرال هستند که توسط کمیسیون تجارت فدرال تنظیم می‌شود. همچنین، اداره‌های امور مصرف‌کنندگان مجوزهایی را صادر می‌کنند که به شرکت‌ها و افراد زمینه انجام کسب و کارشان را (در زمینه‌هایی مانند پزشکی، حمل و نقل، مهندسی، امنیت و تحقیقات، دامپزشکی و غیره) فراهم می‌کند و دستورالعمل‌هایی را برای تبلیغات چنین مشاغلی تهیه می‌کنند. در

1. Food and Drug Administration (the FDA)  
2. Better Business Bureau (BBB)  
3. State Administration for Market Regulation (SAMR)  
4. <http://samr.saic.gov.cn/>  
5. Department of Advertising Regulation  
6. [https://www.uschina.org/sites/default/files/samr\\_organization\\_chart.pdf](https://www.uschina.org/sites/default/files/samr_organization_chart.pdf)  
7. <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/>



اقدام به تعرفه و قیمتگذاری آگهی یا تدوین آیین‌نامه و ضوابط تبلیغاتی می‌نماید. در ادامه به نهادهایی که در حوزه تبلیغات اقدام به تنظیم‌گری می‌کنند پرداخته می‌شود:

### ۱-۶-۲. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

بند «۲۲» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را متولی اصلی امر تبلیغات بازرگانی دانسته است. مطابق قانون مذکور، این وزارتخانه مسئول نظارت بر کیفیت و محتوای آگهی‌های تبلیغاتی تعیین شده و از سوی دیگر امور مربوط به نظارت بر فعالیت دست‌اندرکاران حوزه تبلیغات کشور نیز تحت اختیار و تکلیف این وزارتخانه است. سیر تاریخی قرار گرفتن جریان تبلیغات بازرگانی در راستای وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حاکی از این است که در شرایط تصویب آیین‌نامه تبلیغات بازرگانی در سال ۱۳۴۸ شاهد این هستیم که شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی کشور به‌طور کامل تغییر کرده است و دستگاه متولی اجرای قانون از بخش انتظامی و قضایی به حوزه فرهنگی منتقل شده است. با پیروزی انقلاب اسلامی، فعالیت شرکت‌های تبلیغاتی محدود و حتی متوقف شد. سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۵۹ شور و شوق انقلابی سراسر کشور را فرا گرفته بود و از نظر روان‌شناسی یک نوع بی‌نیازی به لحاظ شعارهای اولیه انقلاب بین مردم وجود داشت، این بی‌نیازی از مسائل اقتصادی باارائه روحیه همکاری به تعاون، مساعدت، کمک و اطمینان و اعتماد به آینده بهتر، معنا پیدا می‌کرد که این موضوع منجر به کم‌رنگ شدن فعالیت‌های تبلیغاتی شد و به دنبال آن با شروع جنگ تحمیلی، عمده فعالیت و نظر رسانه‌های داخلی بر محور اخبار مربوط به دفع تهاجم دشمن و حفظ کشور قرار گرفت. در این دوران با نگرش خاص احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های مختلف کشور به نوع تبلیغات در دوران جنگ به‌عنوان یک رویداد مهم فرهنگی، فضای جامعه به‌سوی فضایی بدون تبلیغات بازرگانی سوق یافت. پس از پایان جنگ تحمیلی در سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۶۹ تبلیغات تجاری افزایش چشمگیر و قابل توجهی یافت؛ به‌طوری 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. پس از بازنگری ساختار وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سال ۱۳۸۴، نام اداره کل تبلیغات به‌عنوان «دفتر تبلیغات و اطلاع‌رسانی» تغییر یافت که این دفتر با تعریف وظایف جدید و با نظارت معاونت امور مطبوعاتی و اطلاع‌رسانی به فعالیت خود ادامه داد که پس

انجام دهند و اقدامات اجرایی ممکن است شامل حذف آگهی، الزام به اصلاح، اعمال جریمه یا ابطال پروانه کسب باشد.<sup>۱</sup>

### ۵-۲. ترکیه

مرجع صالح اولیه در مورد تبلیغات، هیئت تبلیغات<sup>۲</sup> است که به‌لحاظ ساختاری زیر نظر وزارت بازرگانی ترکیه است. این هیئت مسئول بررسی موارد نقض قوانین مصرف‌کننده است و وظیفه و اختیار دارد تا مقرراتی برای حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر اقدامات تجاری غیرمنصفانه وضع کند. هیئت تبلیغات می‌تواند بررسی‌های رسمی را آغاز کند یا نسبت به شکایات مصرف‌کننده در خصوص تبلیغات فریبنده و غیرقانونی مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های رقیب اقدام کند. چنانچه یک آگهی تجاری منصفانه، صادقانه یا مطابق با موازین اخلاقی عمومی، نظم عمومی یا حقوق شخصی نباشد یا اینکه از ناآگاهی یا بی‌تجربگی مصرف‌کنندگان سوءاستفاده می‌کند یا منجر به تشویق به خشونت و جرم شود هیئت تبلیغات از این اختیار برخوردار است که ضمانت اجرایی نظیر توقیف، اصلاح یا جریمه اداری اعمال کند. این هیئت متشکل از ۲۵ عضو از نمایندگان اتحادیه‌های صنفی، سازمان‌های غیردولتی و شغلی (حرفه‌ای) می‌باشد. هیئت مذکور مکلف است تا اصولی را در حوزه تبلیغات تهیه و تدوین نماید. هیئت تبلیغات با رعایت مقررات مربوط به ترکیب، وظایف و اختیارات که توسط وزارت صنعت و تجارت ارائه شده، اداره می‌شود. بدین ترتیب این هیئت نیز یک رکن دولتی و زیرمجموعه قوه مجریه است.

شورای عالی رادیو و تلویزیون که به‌اختصار RTÜK<sup>۳</sup> نیز شناخته می‌شود، سازمان دولتی ترکیه برای نظارت، تنظیم و اعمال مجازات در خصوص برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی است. این شورا مرجع ذی‌صلاح ثانویه در خصوص بحث تبلیغات است. قلمرو مسئولیت این شورا شامل پخش رادیویی، تلویزیونی و درخواستی، پشتیبانی برنامه، جای‌گذاری محصول (تبلیغ پنهان) و اقدامات تبلیغاتی مشابه است.

### ۶-۲. ایران

همان‌طور که گفته شد مطابق بند «۲۲» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بالاترین مرجع تصمیم‌گیر در حوزه تبلیغات و مجوزدهی به کانون‌های تبلیغاتی است. با وجود تصریح قانون فوق مبنی بر تنظیم‌گری وزارت فرهنگ و ارشاد در حوزه تبلیغات بازرگانی در عمل تنظیم‌گری به این نهاد منحصر نمی‌شود و تعدد تنظیم‌گری در این خصوص حاکم است. دلیل آن هم این است که در بسیاری از حوزه‌های تبلیغات بازرگانی نهادهای مختلفی کارکرد تنظیم‌گری دارند؛ به‌عنوان مثال، صداوسیما

1. <https://www.twobirds.com/en/trending-topics/green-claims/china>.

2. Advertising Board

3. Turkish: Radyove Televizyon Üst Kurulu

کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور،<sup>۴</sup> به‌عنوان عالی‌ترین مقام سیاستگذار در امور مربوط به تبلیغات، به تناسب موضوع‌ها و موارد موجود، دستورالعمل‌هایی را تهیه و بعد از تصویب، به مراجع و مراکز مربوطه ابلاغ می‌کند که رعایت این دستورالعمل‌ها و ضوابط از سوی دست‌اندرکاران و به‌خصوص کانون‌های آگهی و تبلیغاتی لازم‌الاجراست. برخی از مصوبات اخیر این کمیته در راستای سامان‌دهی تبلیغات بازرگانی عبارتند از:

۱- دستورالعمل نحوه استفاده از تصویر هنرمندان و ورزشکاران در تبلیغات مصوب جلسه ۷۵ کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور در تاریخ سوم دی‌ماه ۱۳۹۳.

۲- اصلاح دستورالعمل اجرایی تبلیغات شهری (محیطی) مصوب جلسه پنزدهم کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور مورخ ۱۳۷۹/۲/۱۱ (در جلسه هشتاد و چهارم؛ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱).

۳- دستورالعمل سامان‌دهی آگهی‌ها و فعالیت‌های تبلیغاتی در فضای مجازی (مصوب کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور در جلسه ۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۲).

## ۲-۶-۲. صداوسیما

به‌لحاظ تاریخی نخستین مجوز دولت به صداوسیما برای پخش آگهی مصوبه ۱۳۶۶ به‌منظور تبلیغ خدمات دولت و کمک به رفع بحران کاهش نقدینگی بانک‌ها بود. اما اهتمام و اراده رئیس رسانه ملی مبنی بر این بود که تبلیغات جنبه بازرگانی صرف پیدا نکند و سبک زندگی و الگوهای زیست مردم را تحت تأثیر مخرب قرار ندهد.<sup>۵</sup> با تغییر فضای اجتماعی سیاسی ایران در دهه ۷۰ و بعد از پایان جنگ تحمیلی تقویت بنیان‌های اقتصادی برای بازسازی کشور امری بسیار ضروری تلقی شد. توسعه اقتصادی نیازمند ابزارهایی بود که یکی از ابزارهای مهم آن در دنیای امروز تبلیغات بود. کم‌کم پای تبلیغات بازرگانی در صداوسیما باز شد. برای کشوری با روحیه انقلابی که در چند سال اول انقلاب ساده‌زیستی مهم‌ترین خصلت اخلاقی یک مومن انقلابی محسوب می‌شد شاهد بودن آگهی‌های بازرگانی در تلویزیون و سپس در رادیو دشوار می‌نمود، اما کم‌کم ضروری بودن چنین پدیده‌هایی برای توسعه اقتصادی بدیهی تلقی شد.<sup>۶</sup>

طبق ماده (۱۵) آیین‌نامه ۱۳۵۸، آگهی‌های تبلیغاتی که از طریق رسانه‌های همگانی (رادیو، تلویزیون، سینما، روزنامه، مجله، سالنامه و

از واسپاری وظیفه هماهنگی روابط عمومی‌های کشور به شورای عالی اطلاع‌رسانی دولت در سال ۱۳۸۷، سایر وظایف و فعالیت‌ها در زمینه تبلیغات همچنان در این دفتر ادامه دارد.<sup>۱</sup>

همان‌طور که بیان شد، براساس ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی این وزارتخانه مسئول اجرای سیاست‌های رسمی نظام جمهوری اسلامی ایران در زمینه فرهنگ عمومی است و مطابق بند «۵» ذیل همان ماده اجرای قوانین مربوط به مطبوعات و نشریات را برعهده دارد. بند «۲۲» ماده (۲) قانون مزبور نیز صدور اجازه تأسیس یا انحلال مراکز، مؤسسات انتشاراتی و تبلیغاتی در کشور و نظارت بر فعالیت‌های آن در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط را نیز در زمره وظایف این وزارتخانه برشمرده است. بخشی که در این وزارتخانه به‌عنوان تصمیم‌گیر در حوزه تبلیغات در نظر گرفته شده، دفتر تبلیغات و اطلاع‌رسانی در معاونت امور مطبوعاتی و اطلاع‌رسانی است. بنابراین این وزارتخانه متولی اصلی قانونی تبلیغات در کشور و نظارت بر مؤسسات تبلیغاتی کشور است. این وزارتخانه با استفاده از ساختار سازمانی ایجاد شده برای آن، در چارچوب قوانین و مقررات مربوط به تبلیغات برای دستیابی به اهداف خود و ایفای وظایف قانونی که برعهده دارد اعم از وظایف مرتبط با فرهنگ عمومی و صدور اجازه تأسیس یا انحلال مراکز، مؤسسات انتشاراتی و تبلیغاتی در کشور و نظارت بر فعالیت‌های آنها در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط فعالیت دارد. در صورت نقض قوانین و مقررات توسط مؤسسات تبلیغاتی کشور، این وزارتخانه برای اعمال ضمانت اجرای پیش‌بینی شده اقدامات مقتضی را انجام خواهد داد. این وزارتخانه، معاونت‌ها، ادارات و دفاتر زیرمجموعه آن با استفاده از پایگاه‌های اطلاع‌رسانی ایجاد شده اطلاعات مربوط به عملکرد، وظایف این وزارتخانه و قوانین و مقررات راجع به تبلیغات و اطلاعیه‌های مرتبط با آن را منتشر می‌کند. مطابق «آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی ۱۳۵۸» کانون‌ها برای فعالیت خود باید مجوز فعالیت از وزارت ارشاد داشته باشند و مدیرعامل و مدیرمسئول آنها تأیید شده باشد. انجام هرگونه تبلیغی در کلیه فضاهای تبلیغی کشور منوط به اجازه وزارت ارشاد بوده و در صورتی که تخلفی صورت گیرد، کمیته سازمان‌های تبلیغاتی<sup>۲</sup> مسئول رسیدگی به این تخلفات است و به این ترتیب به‌نظر می‌رسد براساس آیین‌نامه مذکور اداره کل تبلیغات بازرگانی وزارت ارشاد، نهاد اصلی و محوری در اجرای قوانین و مقررات تبلیغات بازرگانی بوده است.<sup>۳</sup>

۱. مندرج در سایت: <http://www.ad.gov.ir/bio>

۲. مطابق ماده (۱۰) «آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی ۱۳۵۸»: «به‌منظور صدور پروانه تأسیس کانون‌ها و مؤسسات تبلیغاتی و رسیدگی به شکایات مربوط به آنها یا لغو پروانه و برکناری یا تعلیق مدیران مسئول و تعطیل موقت یا دائم کانون‌های آگهی و تبلیغاتی کمیته سازمان‌های تبلیغات در وزارت ارشاد ملی به ریاست معاون مربوط و مرکب از مدیر کل یا نماینده او یک نفر دیگر با انتخاب وزیر ارشاد ملی و نماینده تام‌الاختیار اتحادیه سازمان‌های تبلیغات و در استان‌ها این کمیته متشکل از معاون استاندار و یا نماینده او، مدیر کل ارشاد ملی و کارشناس مربوطه تشکیل می‌گردد».

۳. «تحلیل وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷، شماره مسلسل: ۱۶۱۱۲، ص ۲۶.

۴. ریاست این کمیته با معاون امور مطبوعاتی و اطلاع‌رسانی است و اعضای آن عبارتند از: «نماینده وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی»، «مدیر کل دفتر تبلیغات و اطلاع‌رسانی یا نماینده وی» و «نماینده تام‌الاختیار اتحادیه سازمان‌های تبلیغاتی».

۵. همان، ص ۴۳.

۶. علیرضا ربیعی‌راد، تاریخچه تحلیلی تبلیغات تجاری مدرن در ایران (از ۱۲۰۰ تا ۱۳۸۰ ه.ش)، ج ۱، لوگوس، ۱۴۰۱، ص ۱۸۹.



#### ۴-۶-۲. شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی

شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۱۹۸ براساس تفویض جلسه ۶۳۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبه سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی را تصویب کرده است. این مصوبه شامل بخش‌های سیاست‌ها، ضوابط، سازمان‌دهی و نظارت و پیگیری است. در این مصوبه ۷ اصل سیاستی مطرح شده که عملاً در بردارنده مقرره جدیدی در این خصوص نیست و در واقع تکرار سیاست‌های پیشین است. علی‌رغم تأکید در این مصوبه در خصوص تدوین آیین‌نامه 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 است. بنابراین به نظر می‌رسد بخش عمده مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز اجرایی نشده است.<sup>۲</sup>

همان‌طور که پیش‌تر نیز در بحث الزامات و شاخصه‌های نهاد تنظیم‌گر صحبت شد مشاهده می‌شود که شورای معین فاقد الزامات و شاخصه‌های تبیین شده به‌ویژه بر خورداری از اقتدار لازم برای تصویب مقررات لازم‌الاجراست؛ به‌طور کلی چنین نهادهایی عمدتاً کارویژه‌های خاصی دارند که مباحث تخصصی همچون تبلیغات بازرگانی که یکی از عناصر بازار اقتصادی است در آن نمی‌گنجد. در واقع وجود مأموریت‌ها و وظایف عمده این نهاد باعث شده که از بحث تبلیغات بازرگانی مغفول بماند و آن‌گونه که شایسته و بایسته یک نهاد تنظیم‌گر است در این خصوص انجام وظیفه ننماید. خلأهای متعددی که در حوزه چه‌بسا تبلیغات محیطی وجود دارد خود شاهد این مدعا است.

#### ۵-۶-۲. شورای فرهنگ عمومی

از مصوبات این شورا می‌توان به ماده‌واحد ممنوعیت تبلیغ سفرهای خارج (مصوب جلسه ۵۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۴/۶ شورای فرهنگ عمومی) و «بخشی از دستورالعمل تبلیغات محیطی کالا و خدمات (مصوب جلسه ۵۷۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۲ شورای فرهنگ عمومی)» اشاره نمود. مصوبات این شورا نیز موردی و محدود به موضوعات خاص بوده است.

#### ۲-۶-۶. سازمان غذا و دارو

مطابق قانون ممنوعیت تبلیغات و معرفی محصولات و خدمات غیرمجاز و آسیب‌رسان به سلامت در رسانه‌های ارتباط جمعی داخلی و بین‌المللی و فضای مجازی، مصوب ۱۳۹۷، «سازمان غذا و دارو» برای نظارت بر تبلیغات مواد غذایی، بهداشتی و دارویی پیش‌بینی شده است. پیش از این مصوبات مطابق ماده (۳) قانون سازمان نظام پزشکی کشور، مصوب ۱۳۸۳ تنظیم دستورالعمل‌های تبلیغاتی و آگهی‌های

مانند آن پخش و انتشار می‌یابد تابع مقررات مندرج در این آیین‌نامه می‌باشد. با این حال آنچه در حال حاضر وضعیت واقعی این حوزه محسوب می‌شود، مستثنا شدن فضای تبلیغاتی تلویزیونی و مجازی از سایر فضاهای تبلیغی کشور است. به این ترتیب هر چند مشخص نیست چگونه فضای تبلیغات تلویزیونی علی‌رغم تصریح آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ از حیثه ضوابط این آیین‌نامه منفک شده است، چراکه براساس آیین‌نامه مزبور تبلیغات بایستی مطابق مقررات این آیین‌نامه صورت بگیرد. با این حال فضای تبلیغات رادیو تلویزیونی براساس مجموعه ضوابطی است که اداره کل تبلیغات بازرگانی سازمان صداوسیما اعلام کرده<sup>۱</sup> و به تصویب خود سازمان صداوسیما می‌رسد. در حالی 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 به عهده آن گذاشته شده است. در نتیجه فضای تبلیغات تلویزیونی به‌طور کامل از تنظیم‌گری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منفک شده و تحت قواعد خاص اداره می‌شود.

#### ۳-۶-۲. ساترا (تنظیم‌گر تبلیغات صوت و تصویر فراگیر)

در سال ۱۴۰۰ سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر (ساترا)، اقدام به تهیه و تنظیم دستورالعمل «ارتباطات تجاری در رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر» نموده و هدف از تدوین و اجرایی‌سازی این مقررات و نظارت بر آن، تقویت تنظیم‌گری مؤثر ساترا در این حوزه خطیر و پُراهمیت و کمک به کاهش دغدغه‌های حاکمیت ابراز شده است. ساترا با توجه به چالش‌های حوزه تبلیغات و خلأ قانونی که در حوزه تبلیغات رسانه‌های صوت و تصویر به‌صورت کلی‌تر در زمینه تبلیغات دیجیتال وجود داشت تصمیم گرفت با تدوین دستورالعملی وارد این حوزه شود و فرایندهای این حوزه را نظام‌مند کند. در انتها، در راستای شکایاتی که از سوی کاربران مبنی بر پخش تبلیغات از VODها با وجود گرفتن حق اشتراک از آنها مطرح شد، ساترا اقدام به تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی نموده است. استدلال این سازمان نیز برای ورود در عرصه تنظیم‌گری تبلیغات در صوت و تصویر فراگیر این بوده است که وقتی تنظیم‌گری صنعت صوت و تصویر فراگیر در حوزه وظایف ساتراست، به طریق اولی، تنظیم‌گری تبلیغات در صوت و تصویر که زیرمجموعه و جزء لاینفک آن است نیز به عهده ساترا قرار دارد.<sup>۲</sup>

۱. تحلیل وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در ایران، همان، ص ۲۸.

۲. مندرج در سایت:

<https://digiato.com/article/2021/11/08/%D8%A2%DB%8C%DB%8C%D9%86-%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87%D8%AA%D8%A8%D9%84%DB%8C%D8%BA%D8%A7%D8%AA-%D8%B3%D8%A7%D8%AA%D8%B1%D8%A7>

۳. تحلیل وضعیت نظام حقوقی تبلیغات بازرگانی در ایران، همان، ص ۳۷.

اخیر نهاد ناظر بر تبلیغات محصولات سلامت سازمان غذا و دارو است، در حالی که قانون مذکور در خصوص نهادی که ساختاری را برای اخذ مجوز تبلیغات مشخص نماید سخنی به میان نیاورده است. بنابراین، دو نهاد مذکور یعنی سازمان غذا و دارو و سازمان نظام پزشکی ضمن تداخل اجرایی و مقررہ گذاری‌های معارض، به نظر می‌رسد در مجموع نظارت مؤثری بر این حوزه نداشته باشند.<sup>۱</sup> از این رو به نظر می‌رسد تنظیم‌گری بازار پیچیده تبلیغات دارویی میسر نمی‌شود مگر آنکه نهادی مستقل و مقتدر متولی امر تنظیم‌گری تبلیغات این گونه کالاها باشد و مقررہ گذاری شفاف با ذکر جزئیات صورت گیرد.

دارویی و مواد خوراکی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی و امور پزشکی در حیطه وظایف سازمان نظام پزشکی قرار گرفته بود. به همین جهت این سازمان، دستورالعمل نحوه تبلیغ و آگهی‌های دارویی و مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی و امور پزشکی را در سال ۱۳۸۷ تدوین کرد. بدین ترتیب، مطابق قانون مؤخر یعنی قانون ممنوعیت تبلیغات و معرفی محصولات و خدمات غیرمجاز و آسیب‌رسان، با معرفی سازمان غذا و دارو در مقام ناظر بر تبلیغات محصولات سلامت، وظیفه نظارتی سازمان نظام پزشکی لغو شده است. ولی اجرای قانون مذکور در این حوزه به دلیل نبود ساختاری مشخص برای تعیین نحوه اخذ مجوز تبلیغات، دچار اشکال شده است. بدین معنا که مطابق قانون

### ۳. مسائل و چالش‌های مرتبط با نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در ایران

وزارتخانه وجود ندارد.

■ ۱-۲. این وزارتخانه تاکنون در خصوص تبلیغات مستقر در جایگاه‌های سوخت ورود نکرده و همین امر را می‌توان انتقاد جدی به تنظیم‌گری این وزارتخانه در عرصه تبلیغات بازرگانی دانست. در سال‌های اخیر جایگاه‌های سوخت برای کسب درآمد اقدام به نصب و اجاره تابلوهای در محل جایگاه کرده‌اند و بدون توجه به ضوابط، آگهی‌های مختلف پذیرش و اکران می‌شوند که بسیاری از آنها با ضوابط مغایرت دارد. مانند تبلیغ واحدهای صنفی و مراکز درمانی فاقد مجوز قانونی، مهاجرت یا خرید ملک در خارج از کشور و مانند اینها. از طرف دیگر، با تبلیغ کالا و خدمات از طریق تابلوهای منصوب در اماکن اختصاصی مانند بیمارستان‌ها یا اماکن نظامی مواجه هستیم. در سال‌های اخیر این مراکز و مجتمع‌های وابسته به آنها اقدام به نصب تابلوهای بزرگ تبلیغاتی برای کسب درآمد در محل مربوط کرده‌اند که محتوای آنها در معرض دید عموم است. از آنجا که فعالیت تبلیغاتی مستلزم رعایت قوانین و مقررات و اخذ مجوزهای خاصی از وزارت متبوع است عدم رعایت مقررات و اخذ مجوزهای لازم مشکلات نظارتی را برای این وزارت ایجاد کرده است.

■ ۱-۳. با وجود تأکید مقام معظم رهبری بر پاسداشت زبان فارسی و تصویب «قانون ممنوعیت به‌کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه» در سال ۱۳۷۵ عملاً آنچه در تابلوهای تبلیغاتی سطح شهر اتفاق می‌افتد با نص صریح قانون فاصله زیادی دارد و استفاده از واژگان و اصطلاحات بیگانه امر نسبتاً رایجی به‌شمار می‌رود.

#### الف) در حوزه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

بنابر آنچه گفته شد، در حال حاضر برای تمام تبلیغاتی که نیازمند گرفتن مجوز هستند، مانند فیلم‌ها یا تبلیغات محیطی یا تبلیغ در فضای مجازی تأیید وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی الزامی است. اما در این زمینه مشکلات و چالش‌هایی وجود دارد که باعث شده مفهوم تنظیم‌گری آن گونه که شایسته آن بوده محقق نشده است.

#### ۱. حوزه تبلیغات محیطی

■ ۱-۱. به‌موجب بند «۲۷» ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ تابلوهای تبلیغاتی شهری در اختیار شهرداری و سازمان زیباسازی قرار دارد و تابلوهای جاده‌ای و بین شهری نیز به‌موجب تبصره «۲» ماده (۷) قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن الحاقی ۱۳۷۹/۲/۱۱ و بند «ح» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۷) اصلاحی قانون یاد شده در اختیار سازمان راهداری وزارت راه می‌باشد. درحقیقت این سازمان‌ها مالک این رسانه‌ها محسوب می‌شوند. از سوی دیگر مطابق مواد (۱) و (۳) آیین‌نامه ۱۳۵۸ شورای انقلاب هر شخص حقیقی یا حقوقی که خواهان فعالیت در حوزه تبلیغات می‌باشد می‌بایست از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پروانه فعالیت کسب کند. لذا بر ضرورت اجاره تابلوهای تبلیغات محیطی فقط به کانون‌های تبلیغاتی مجاز تأکید می‌شود. اما در برخی از مواقع تابلوها به غیر از کانون‌ها اجاره داده می‌شود و به همین دلیل برای طرح‌هایی که از طریق آنها به نمایش در می‌آیند مجوزی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی کسب نمی‌شود و غالباً این طرح‌ها مغایر با قانون بوده و امکان جمع‌آوری آنها نیز برای این

۱. طبق ماده (۷) دستورالعمل نحوه صدور مجوز و نظارت بر تبلیغات و انتشار آگهی‌های دارویی، مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی و امور پزشکی تبلیغ دارو به عموم مردم در رسانه‌های عمومی ممنوع است، اما برای مثال، در برنامه طبیب در تاریخ ۰۲ آبان‌ماه ۹۹۳۱ با اجازه مدیر شبکه سه، چند دارو در زمینه درمان کرونا معرفی شد. پیش از این نیز در برنامه انارستان شبکه افق، دارویی برای سرعت بخشیدن به درمان کرونا معرفی شده بود.

۲. هدی غفاری و زهرا ابراهیمی، «مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی ایران، چین و ترکیه در زمینه تنظیم‌گری تبلیغات دارویی و پزشکی»، حقوق و اخلاق زیست پزشکی، سال اول، ش ۲، ۸۹۳۱، ص ۷۰۱.



## ۲. در حوزه فضای مجازی و چهره‌های مشهور

۱-۲. در حال حاضر با وجود تصویب و اجرا شدن «دستورالعمل نحوه استفاده از تصویر هنرمندان و ورزشکاران در تبلیغات مصوب جلسه ۷۵ کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور در تاریخ سوم دی‌ماه ۱۳۹۳» و «دستورالعمل سامان‌دهی آگهی‌ها و فعالیت‌های تبلیغاتی در فضای مجازی (مصوب کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور در جلسه ۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۲)» عدم نظارت بر تبلیغات در فضای مجازی کاملاً مشهود است، به‌ویژه در زمینه حضور چهره‌ها (سلبریتی‌ها) در تبلیغ کالا و خدمات و احتمال ایراد صدمه و خسارت به مصرف‌کننده مشکلات اساسی وجود دارد که نیاز به ورود این وزارتخانه در سامان‌دهی و تنظیم این فضا است. بدین ترتیب با وجود تصویب و اجرایی شدن دو سند مهم در این زمینه به‌نظر می‌رسد که نهاد تنظیم‌گر نتوانسته با استفاده از اقتدار یکپارچه با آسیب‌های موجود در تبلیغات بازرگانی فضای مجازی برخورد شایسته نماید. درواقع، در شرایط موجود بنابر تصویب مقررات فوق، فقدان اقتدار یا چه‌بسا بازوی نظارتی و اجرایی در تبلیغات فضای مجازی مهم‌ترین چالش وزارت مذکور است.

### (ب) در حوزه صداوسیما

۱. وحدت قاعده‌گذار و مجری: درخصوص صداوسیما باید گفت که خود رسانه به‌عنوان ذی‌نفع اول در مسئله تبلیغات بازرگانی، تدوین‌کننده ضوابط است. علاوه بر تعیین کردن ضوابط توسط صداوسیما، این سازمان دارای کانون‌های تبلیغاتی است که با سایر کانون‌ها در بازاریابی، پذیرش، طراحی، تولید و پخش 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 به خود این سازمان سپرده شده است. همین نکته را می‌توان از مشکلات اساسی تنظیم‌گری صداوسیما دانست. بدین ترتیب، وحدت تنظیم‌گر و مجری نتایج مطلوبی را به‌همراه نخواهد داشت و از طرف دیگر تعارض منافع سازمانی و منافع ملی نتیجه‌ای است که با این شیوه از تنظیم‌گری حاصل خواهد شد.

۲. تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و منظور: موقعیتی است که در آن یک فرد یا سازمان، مسئولیت «نظارت برای خود» را پیدا می‌کند. به‌عبارت دیگر، آن فرد یا سازمان، هم‌زمان هم در جایگاه «نظارت‌کننده» و هم در جایگاه «نظارت‌شونده» در یک حوزه مشخص، قرار می‌گیرد؛ در اینجا نیز اداره بازرگانی دارای تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و منظور هستند.

۳. عدم رعایت ضوابط تولید آگهی‌های رادیویی و تلویزیونی: مطابق دستورالعمل صداوسیما ضوابط و نظام حقوقی خاصی بر فضای تبلیغات رادیو و تلویزیون حاکم است که با نظام حقوقی آیین‌نامه سال ۱۳۵۸ متفاوت است. بدین ترتیب تعدد نهادهای دخیل در این حوزه موجب تعارض در ضوابط و برخی مقررات حوزه‌های مختلف تبلیغات شده است. اداره کل بازرگانی صداوسیما به‌منظور تعیین چارچوب مقرراتی لازم برای تهیه و پخش آگهی‌های تبلیغاتی، دستورالعمل و مجموعه ضوابطی شامل دو بخش مقدمه و اصول کلی را تهیه کرده است. رعایت این دستورالعمل برای پخش آگهی از کلیه شبکه‌های تلویزیونی و رادیویی جمهوری اسلامی ایران ضروری است. این در حالی است که در برخی موارد این دستورالعمل‌ها رعایت نمی‌شود.<sup>۱</sup>

۴. تعارض تبلیغات بازرگانی با شأن ذاتی صداوسیما: تبلیغات کنونی صداوسیما موجب ترویج مصرف‌زدگی و بالا رفتن توقعات خارج از توان مالی اقشار متوسط جامعه، تشدید احساس فقر، تضعیف و تنزل سهم تولیدکنندگان خردپا از بازار به‌دلیل عدم توانایی پرداخت مبالغ کلان برای تبلیغات تلویزیونی، تبلیغ واسطه‌گری و... است. بنابراین ارتباط محکمی بین رویکرد حوزه تبلیغات بازرگانی و اهداف و وظایف رسانه ملی که یک دانشگاه عمومی مسئول نشر فرهنگ اسلامی، ایجاد محیط مساعد برای تزکیه و تعلیم انسان و رشد فضایل اخلاقی و شتاب بخشیدن به حرکت تکاملی انقلاب اسلامی در سراسر جهان می‌باشد، نمی‌توان یافت. این اهداف در چارچوب برنامه‌های ارشادی، آموزشی، خبری و تفریحی تأمین می‌شود. از طرف دیگر، برحذر داشتن مردم از زندگی مصرفی و تجملی (ماده ۵۸) قانون خط‌مشی کلی و اصولی برنامه‌های سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران) ازجمله سیاست‌های سازمان است که در تبلیغات مختلف زیر سؤال می‌رود.

۵. عدم شفافیت: همان‌طور که پیش‌تر در باب الزامات نهاد تنظیم‌گر گفته شد، نهاد تنظیم‌گر بایستی دارای فرایندهای باز و شفاف بوده و مقرراتی ساده و قابل اعمال ارائه نماید. اداره بازرگانی به‌عنوان یک منبع درآمد در سازمان دیده می‌شود. این اداره وظیفه سامان‌دهی بحث تبلیغات و برنامه‌های مشارکتی را برعهده دارد. در این بین نسبت به عدم وجود رویه‌ای استاندارد و شفاف ابهامات زیادی وجود دارد.

۶. وضعیت انحصاری: انتقاد عمده دیگری که به تنظیم‌گری صداوسیما وارد است بحث ایجاد انحصار قیمت‌ها در پذیرش آگهی است.

۱. به‌عنوان مثال، با وجود تأکیدات مقام معظم رهبری بر حفظ زبان فارسی و «قانون ممنوعیت به‌کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه» مصوب ۱۳۷۵ کالاهایی با نام‌های لاتین و نوشتار لاتین به‌صورت مکرر در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران تبلیغ می‌شود. یاد در حالی که تبلیغ کالاهای آسیب‌رسان به سلامت ممنوع است و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تبلیغات محیطی چنین محصولاتی را ممنوع اعلام نموده، چنین تبلیغاتی از صداوسیما پخش می‌شوند.

#### [ ۴. راهبردها و ملاحظات سیاستی ]

بازنمایی می‌کنند. به بیان دیگر، خوانش آگهی‌های تجاری، به‌دست آوردن ژرف‌نگری‌هایی در این باره است که چگونه ارزش‌های فرهنگی، هنجارها و باورهای کلیشه‌ای در آگهی‌های تجاری منعکس می‌شود و اینکه تبلیغات تجاری چگونه باعث تولید معنا می‌شود و بر مخاطبان و جامعه بزرگ‌تر طی زمان تأثیر می‌گذارد.<sup>۳</sup> در چنین دیدگاهی به امر تبلیغ به چشم یک عنصر فرهنگی در بطن جامعه نگریسته می‌شود. بدین ترتیب هر چند می‌توان از تجارب کشورهای مورد مطالعه در خصوص نحوه اعمال تنظیم‌گری و الزامات خاص آن بهره جست، لیکن شاخصه‌های فرهنگی تبلیغات بازرگانی در ایران و به تبع آن نهاد تنظیم‌گر آن با کشورهای منتخب مورد بررسی، تفاوت معناداری وجود دارد.

همان‌طور که در خصوص تجربه سایر کشورهای مورد مطالعه نیز مشاهده شد نهادهای تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی همگی در بدنه قوه مجریه قرار دارند. در عین حال در برخی کشورها نظیر ایالات متحده آمریکا، با وجود وابستگی این نهادها به قوه مجریه و بالطبع بر خوردار بودن از اختیارات اجرایی بعضاً از اختیارات قضایی و تقنینی نیز برخوردار هستند.

با توضیحات فوق خلاصه یافته‌های سیاستی پژوهش حاضر عبارتند از:  
**۱** در الگوی حکمرانی تبلیغات بازرگانی جمهوری اسلامی ایران هر چند در حیطه تبلیغات محیطی براساس تفویض جلسه ۶۳۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام به تدوین مصوبه «سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی»<sup>۴</sup> نموده است (مشمول بر ۷ سیاست) لیکن این سیاست‌ها صرفاً در حوزه تبلیغات محیطی بوده و در سایر حوزه‌های تبلیغاتی خلأ سیاست‌ها مشهود است. کما اینکه تصریح شده این مصوبه صرفاً به «سیاست‌ها و ضوابط حاکم بر تبلیغات محیطی (شامل تابلوهای تبلیغاتی، بنرها، عرشه پل‌ها، ایستگاه‌ها و ناوگان حمل‌ونقل شهری مانند اتوبوس و مترو، فرودگاه‌ها، تابلو سردر مغازه‌ها و اماکن تجاری و مانند آن) و نیز سازمان‌دهی اجرایی آن» می‌پردازد.

**۲** بسته به رویکرد اقتصادی و فرهنگی نسبت به تبلیغات بازرگانی تنظیم‌گری نیز به دستگاه‌های تجاری (نظیر آمریکا) یا فرهنگی (نظیر ایران) تفویض شده است.

در کشورهای مورد مطالعه تنظیم تبلیغات بازرگانی توسط دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد و بعضاً این دستگاه‌ها از اختیارات قضایی نیز برخوردار هستند (مانند کمیسیون تجارت فدرال در آمریکا). در ایران نیز چنین تنظیم‌گری در وزارت فرهنگ و ارشاد به‌عنوان یک دستگاه

تجارب تقنینی کشورهای مورد مطالعه در خصوص نهاد تنظیم‌گر نشان می‌دهد که به مقوله تبلیغات به‌عنوان یک صنعت نگریسته و بُعد تجاری آن پُررنگ‌تر از بُعد فرهنگی آن است و نهاد تنظیم‌گر آن در بطن دستگاه‌هایی قرار گرفته که وظیفه تنظیم تجارت یا حمایت از حقوق مصرف‌کننده را بر عهده دارند. بدیهی است که آشکارترین وجهه تبلیغات بازرگانی، جنبه اقتصادی آن است. در نخستین و طبیعی‌ترین نگاه، این تولیدکنندگان هستند که برای معرفی کالا یا خدمات خود و جلب نظر مشتریان به تبلیغ اقدام می‌کنند. تشویق مردم به مصرف، رونق بازار دادوستد را در پی دارد. رونق بازار، اشتغال‌آفرین است و اشتغال نیز زمینه‌ساز رفاه و مصرف بیشتر. این حلقه‌ها همچنان تکرار می‌شوند و رشد و توسعه اقتصادی را برای کشور به‌همراه دارد. تبلیغات سالم، خواه‌ناخواه به رقابت سالم می‌انجامد و تعادل قیمت‌ها، بهبود روش‌های تولید و تسهیل و تسریع نظام توزیع را در پی دارد، به تقویت بخش خصوصی و در نهایت سبک کردن بار دولت‌ها می‌انجامد و در یک فرایند طبیعی، دولت را از منابع سرشار عوارض و مالیات بهره‌مند می‌کند.<sup>۱</sup>

در نظام تقنینی ایران به‌علت تلقی فرهنگی که از تبلیغات وجود دارد. رسیدگی و نظارت بر آن در بطن دستگاه‌های فرهنگی همچون وزارت فرهنگ و ارشاد و صداوسیما جایابی شده است. شاید بتوان دلیل تفویض این دست از موضوعات به وزارتخانه‌ای که کارویژه آن فرهنگ می‌باشد، تأثیر و ارتباط مهم تبلیغات بازرگانی با افکار عمومی جامعه دانست. بنابر اعتقاد برخی صاحب‌نظران، تبلیغات مؤثر، فهرستی از خواست و نیاز موجود در فرهنگ عمومی مردم است. «اگر تبلیغات منحصر به فروش محصولات باشد، استفاده زیادی را موجب نمی‌شود، اما واقعیت این است که تبلیغات فروش، تصورات، رؤیاهای و شیوه‌های آرمانی زندگی را نیز در بر می‌گیرد و این‌گونه است که قدرت‌های بزرگ سیاسی و اقتصادی تلاش دارند از طریق تبلیغات عادت‌ها و رفتارهای ملت‌ها را تغییر بدهند و به‌طور نامحسوس فرهنگ خود را بر آنان تحمیل کنند»<sup>۲</sup>. به‌عبارتی، آگهی‌های تبلیغاتی از یک سو به مثابه پدیده‌ای «فرهنگ‌ساز» مورد توجه قرار گرفته است که نه فقط بر فرهنگ مصرفی مردم، بلکه بر روی شکل زندگی و روابط آنان نیز اثر می‌گذارد و از سوی دیگر به‌منزله «بازار خوانش فرهنگ» تلقی شده که از طریق آنها می‌توان بسیاری از دلالت‌های فرهنگی جوامع مختلف را مورد تحلیل قرار داد. از این‌منظر، آگهی‌های تجاری فقط ابزاری برای معرفی کالاها نیست، بلکه به مثابه عناصر فرهنگی، حامل نشانه‌ها و پیام‌هایی‌اند که ارزش‌ها و باورهای فرهنگی یک جامعه را

۱. محسن اسماعیلی، حقوق تبلیغات بازرگانی در ایران و جهان، تهران: نشر شهر، ۵۸۳۱، چاپ اول، ص ۹.

۲. نقل از: علیرضا حسینی پاکدهی، تبلیغات تجاری و ارزش‌های فرهنگی، مجموعه مقالات اولین همایش صنعت تبلیغات، ۷۷۳۱، ص ۱۲۱.

3. Ahmed, Niaz (1996), Cross Cultural Content Analysis from United States and India, accessed on October 15, 2011: p. 11.



**۶** بنابر تجربه در حال حاضر ماهیت تبلیغ بازرگانی صرفاً فرهنگی یا اقتصادی یا سیاسی نیست، بلکه آمیخته‌ای از همه این ابعاد است. چراکه سال‌های متمادی است که صنعت تبلیغات در صورتی موفق محسوب می‌شود که با افزایش فروش همراه باشد (بعد اقتصادی تبلیغات بازرگانی). افزایش فروش نیز بدون تغییر رفتار و سبک زندگی ممکن نیست (بعد فرهنگی). بدین ترتیب صنعت تبلیغات به سمتی پیش رفته که باید با ابزار فناوری تنظیم‌گری شود. صرفنظر از مباحث تئوریک و فلسفی که تبلیغ دارای چه ماهیتی است می‌توان پیشنهاد نمود که با توجه به تجارب، امکانات، تزاخم و تعارض مأموریت‌ها و وظایف، تعدد نهاد تنظیم‌گر امری اجتناب‌ناپذیری است؛ بدین منظور نیاز به یک تنظیم‌گر مشارکتی<sup>۱</sup> است. ساختار تنظیم‌گر باید به گونه‌ای باشد که از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت ارتباطات، ساترا، صداوسیما و انجمن صنفی کانون‌های تبلیغاتی حضور داشته باشند. این تنظیم‌گری به شیوه‌ای اطلاق می‌شود که شامل مشارکت بازیگران دولتی و غیردولتی است. در این خصوص می‌توان به تنظیم‌گری آفکام (تنظیم‌گر ارتباطات بریتانیا) و نحوه تفویض اختیارات نظارتی به اداره استاندارد تبلیغاتی و مرجع تلویزیون براساس درخواست<sup>۲</sup> اشاره نمود.<sup>۳</sup> مزایای این نوع از تنظیم‌گری عبارتند از: مقبولیت، بهره‌گیری از ظرفیت صنعت، مقرون به صرفه بودن، یکپارچگی و چابکی.

اجرائی انجام می‌شود. همان‌طور که در بحث الزامات نهاد تنظیم‌گر نیز گفته شد فقدان اقتدار با شاخصه‌های مذکور به‌ویژه در بحث تبلیغات در فضای مجازی مهم‌ترین انتقاد وارده به عملکرد وزارت مذکور در بحث تنظیم‌گری است.

**۳** وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در برخی حوزه‌ها نظیر تبلیغات اعم از محیطی، مجازی و... اقدام به تصویب مقرراتی در قالب دستورالعمل و آیین‌نامه نموده است. اما در برخی از حوزه‌های دیگر نظیر تبلیغات جاده‌ها و راه‌های منتهی به فرودگاه‌ها، فضاهای متعلق به نهادهای خصوصی، خانه‌های سازمانی، جایگاه‌های سوخت، ضوابط حضور چهره‌ها (سلبریتی) در تبلیغات، تبلیغ کالا و خدمات توسط کاربران تأثیرگذار (اینفلوئنسر) از موارد مهمی است که از دید نهادهای تنظیم‌گر مغفول مانده است.

**۴** نهادهای نام‌برده در پژوهش هر یک مأموریت‌ها و ضوابطی را برای فعالان ذی‌ربط و فضای تبلیغاتی تحت نظارت خود تصویب نموده‌اند که چه‌بسا توسط خود آنها نیز رعایت نمی‌شود، نظیر پاسداشت زبان فارسی در تبلیغات صداوسیما.

**۵** چنانچه قرار باشد بنابر ملاحظات خاصی تعدد و تکثر نهادهای تنظیم‌گر حاکم باشد بهتر است حدود و ثغور وظایف، کارکردها و اختیارات هر کدام از نهادها مشخص شود.

## [ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ]

ب) تنظیم‌گری تبلیغات در غیر از مورد اول نظیر تبلیغات محیطی، فضای مجازی (غیر از حوزه صوت و تصویر فراگیر) مطبوعات، خبرگزاری‌ها و... برعهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. شایان ذکر است که در حوزه تبلیغات محیطی وظایف کارگروه زیر نظر شورای فرهنگ عمومی (موضوع مصوبه ۸۹۱ شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی) با وظایف کمیسیون موضوع این گزارش تداخل ایجاد خواهد کرد؛ لذا اجرای مطلوب این سازوکار مستلزم آن است که شورای عالی انقلاب فرهنگی تدابیر لازم را جهت تجدیدنظر و بازنگری کارگروه نامبرده در دستور کار قرار دهد.

در نهایت براساس مطالعات صورت گرفته در گزارش حاضر می‌توان به منظور حل مشکلات ناشی از تعدد نهاد تنظیم‌گر و تعارض وظایف، مأموریت‌ها و منافع نهادهای دخیل در این حوزه کمیسیون ویژه‌ای را به منظور سامان‌دهی و تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی در نظر گرفت. بدین ترتیب نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی «کمیسیون تبلیغات بازرگانی» و سازوکار اجرایی آن نیز به شرح ذیل است:

الف) تنظیم‌گری تبلیغات بازرگانی در حیطه صوت و تصویر فراگیر منحصراً برعهده صداوسیماست. به‌منظور هماهنگی بیشتر در کمیسیون ذی‌ربط دو نماینده از سوی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی حضور خواهند داشت.

1. CO-regulation

2. Authority for Television on Demand (ATVOD)

3. Dzakula, Jelena, Co-regulation of advertising in the United Kingdom: regulators as corporate bodies and the effect on citizen empowerment, PhD thesis, University of Westminster, 2014, p. 14.

## نمودار وضعیت مطلوب نهاد تنظیم‌گر تبلیغات بازرگانی در ایران



### مواد پیشنهادی

**ماده (۱) - تنظیم مقررات تبلیغات بازرگانی برعهده کمیسیون تبلیغات بازرگانی است.** ریاست کمیسیون مذکور در حوزه تبلیغات صوت و تصویر فراگیر با رئیس سازمان صداوسیما و در سایر حوزه‌ها با وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی است. اعضای کمیسیون عبارتند از:

۱. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی یا نماینده وی
۲. رئیس سازمان صداوسیما یا نماینده وی
۳. معاون یا نماینده تام‌الاختیار دادستان کل کشور
۴. معاون یا نماینده تام‌الاختیار رئیس سازمان تبلیغات اسلامی
۵. نماینده فرهنگستان زبان فارسی
۶. رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی
۷. نماینده مدیران مسئول کانون‌های تبلیغاتی
۸. معاون یا نماینده تام‌الاختیار فرمانده نیروی انتظامی
۹. یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون فرهنگی
۱۰. نماینده مدیران مسئول مطبوعات
۱۱. رئیس اتحادیه کانون‌های تبلیغاتی
۱۲. مدیرکل مربوط در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۳. معاون یا نماینده تام‌الاختیار شهردار تهران
۱۴. نماینده سازمان غذا و دارو
۱۵. دو نماینده به انتخاب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی در جلساتی که به ریاست رئیس سازمان صداوسیما به‌منظور تصمیم‌گیری درخصوص تبلیغات صوت و تصویر فراگیر تشکیل می‌شود.
۱۶. نماینده‌ای از طرف وزارت آموزش و پرورش

تبصره «۱» - مصوبات این کمیسیون در موارد مربوط به صوت و تصویر فراگیر با تأیید رئیس سازمان صداوسیما و در غیر موارد مذکور با تأیید وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی ابلاغ می‌شود.

تبصره «۲» - به تناسب موضوعات رئیس جلسه می‌تواند از نماینده دستگاه‌های ذی‌ربط دعوت به‌عمل آورد.

**ماده (۲) -** وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف است ظرف سه ماه از تصویب این قانون دستورالعمل اجرایی مورد نیاز را تصویب و ابلاغ نماید.

**ماده (۳) -** از تاریخ تصویب این قانون وظایف و اختیارات کمیته سازمان‌های تبلیغات (مقرر در ماده (۱۰) «آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی مصوب ۱۳۵۸») برعهده این کمیسیون می‌باشد.



## منابع و مآخذ

### الف) کتب

۱. اسماعیلی، محسن. حقوق تبلیغات بازرگانی در ایران و جهان، تهران: نشر شهر، ۱۳۸۵، چاپ اول.
۲. اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف، درآمدی بر دولت تنظیم‌گر (گزارش اول)، به سفارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۵.
۳. حسینی پاکدهی، علیرضا. تبلیغات تجاری و ارزش‌های فرهنگی، مجموعه مقالات اولین همایش صنعت تبلیغات، ۱۳۷۷.
۴. خجسته، حسن؛ محمدی، محمدعلی و حمیدرضا خزائی. تاریخ تبلیغات بازرگانی سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی، دانشگاه صداوسیما، ۱۴۰۰، چ ۱.
۵. ربیعی‌راد، علیرضا. تاریخچه تحلیلی تبلیغات تجاری مدرن در ایران (از ۱۲۰۰ تا ۱۳۸۰ ه.ش)، ج ۱، لوگوس، ۱۴۰۱.
۶. هادی‌فر، داود. نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی، نشر عترت نو، ۱۳۸۹.
۷. امامیان و همکاران. «نظام ملی تنظیم‌گری؛ ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مدیریت و تشکیلات)، ۱۳۹۷.
۸. آقامحمدی، اکرم. «مطالعه تطبیقی ضوابط و مقررات تبلیغات بازرگانی گمراه‌کننده (مفهوم، معیارها و ضمانت اجراها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعات فرهنگی و آموزش، ۱۴۰۰، شماره مسلسل ۱۸۱۳۵.
۹. خاندوزی، احسان. «الزامات دولت تنظیم‌گر در اقتصاد ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۶۴، ۱۳۸۹.
۱۰. دفتر تبلیغات و اطلاع‌رسانی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، «گزارشی از وضعیت تبلیغات محیطی کشور»، ۱۴۰۰.
۱۱. شیروی، عبدالحسین و محمدحسین و کیلی مقدم. «حقوق نرم»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، ش ۱، ۱۳۹۴.
۱۲. ناطقی، مؤده. «معماری نهادی مطلوب تنظیم‌گر، کلید تنظیم‌گری مطلوب»، ماهنامه مطالعات دولت، ش ۱۱، ۱۴۰۰.
۱۳. آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی، ۱۳۵۸.
۱۴. قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۵. دستورالعمل نحوه استفاده از تصویر هنرمندان و ورزشکاران در تبلیغات مصوب جلسه ۷۵ کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور در تاریخ سوم دی‌ماه ۱۳۹۳.
۱۶. اصلاح (در جلسه هشتاد و چهارم؛ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱) دستورالعمل

- اجرایی تبلیغات شهری (محیطی) مصوب جلسه پانزدهم کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور، مورخ ۱۳۷۹/۲/۱۱.
۱۷. دستورالعمل سامان‌دهی آگهی‌ها و فعالیت‌های تبلیغاتی در فضای مجازی (مصوب کمیته مرکزی سازمان‌های تبلیغاتی کشور در جلسه ۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۲).
۱۸. ماده‌واحد ممنوعیت تبلیغ سفرهای خارج (مصوب جلسه ۵۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۴/۶ شورای فرهنگ عمومی).
۱۹. «بخشی از دستورالعمل تبلیغات محیطی کالا و خدمات (مصوب جلسه ۵۷۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۲ شورای فرهنگ عمومی)»

### A) Articles

20. Ahmed, Niaz, Cross Cultural Content Analysis from United States and India, 1996.
21. Breger, Marshall J.; Edles, Gary J, "Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics". Oxford: Oxford University Press, 2015.
22. ICC, THE Benefits of Advertising Self Regulation in Ensuring Responsible and Compliant Advertising, 2020.
23. Rangarajan, Rishika, Enforcement Functions of Indian Regulatory Bodies: Legislative Mapping of Key Regulators, Regulatory Governance, 2021.
24. Singh, Vagish K, Singh, Ashish K, "Central Consumer Protection Authority, A Critical Analysis", International Journal on Consumer Law and Practice (IJCLP), 2020, vol.8.

### B) Thesis

25. Dzakula, Jelena, Co-regulation of advertising in the United Kingdom: regulators as corporate bodies and the effect on citizen empowerment, PhD thesis, University of Westminster, 2014.

### C) Sites

26. <https://gptt.ir/post/111/%D8%B3%D8%A7%D8%AF%D9%87%E2%80%8C%D9%87%D8%A7%DB%8C%20%D9%BE%DB%8C%DA%86%D>

B % 8 C % D 8 % A F % D 9 % 8 7 % 2 0 2 % 2 0 - % 2 0 % D 8 % A A % D 9 % 8 1 % D A % A 9 % D -  
B % 8 C % D A % A 9 % 2 0 % D 9 % 8 2 % D 8 % A 7 % D 8 % B 9 % D 8 % A F % D 9 % 8 7 % 2 0  
% D A % A F % D 8 % B 0 % D 8 % A 7 % D 8 % B 1 % 2 0 % D 9 % 8 8 % 2 0 % D 9 % 8 5 % D 8 % A C % D 8 % B 1 % D -  
B % 8 C.

27. <https://digiato.com/article/2021/11/08/%D8%A2%DB%8C%DB%8C%D9%86%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87%D8%AA%D8%A8%D9%84%DB%8C%D8%BA%D8%A7%D8%AA%D8%B3%D8%A7%D8%AA%D8%B1%D8%A7>

28. <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/advertisers-guide-advertising-regulation-uk>.

29. <https://www.asa.org.uk/news/how-we-regulate-online-ads.html>.

30. <https://www.twobirds.com/en/trending-topics/green-claims/china>.

31. <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/comparison/700/7622/12162-12172-12179-12183-12190-12194-12200-12207-12210>.

32. <https://system.uslegal.com/administrative-agencies/federal-trade-commission>.

33. <http://www.fcc.gov/Reports/ar2008.pdf>.

34. <http://samr.saic.gov.cn>.

35. <http://www.ad.gov.ir/bio>.

36. [https://www.uschina.org/sites/default/files/samr\\_organization\\_chart.pdf](https://www.uschina.org/sites/default/files/samr_organization_chart.pdf).





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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)