



ارزیابی مقایسه‌ای نظارت بر محتوای آثار نمایشی سینمایی خانگی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی

مهدی کوهیان^۱
افشین عزیزی^۲

چکیده

اختلاف میان نهادهای متولی سینما در بخش خدمات چندرسانه‌ای بر سر نحوه اعطای مجوز فعالیت و نظارت بر بخش غیردولتی در حوزه صوت و تصویر؛ از جمله سامانه ویدئو درخواستی در ایران سابقه‌ای چندین‌ساله دارد. هرچند شرح وظایف، ساختار سازمانی و قوانین و مقررات موجود نشان از آن دارد که صلاحیت قانونی نظارت بر نمایش فیلم و سریال در بستر اینترنت به سمت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی سنگینی می‌کند؛ اما سازمان صداوسیما و وزارتخانه ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز به دلایلی خود را متولی اصلی حوزه صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های حوزه صوت و تصویر؛ از جمله نمایش برخط فیلم‌های سینمایی و سریال، شبکه‌های نمایش خانگی و ... می‌دانند. به نظر می‌رسد هر سه این نهادها برخلاف رویه جاری بسیاری از کشورها و اسناد بین‌المللی حقوقی، قائل به پیاده‌سازی نظام تأمین‌هستند که ضمن تباین با اصول حقوقی، با روح فعالیت‌های هنری- رسانه‌ای، فضای اینترنت و سرعت تحولات آن سازگار نیست و تسری رویه جاری در مورد فیلم و سینما به فعالیت‌های ویدیویی اینترنتی می‌تواند به سدی محکم در برابر پیشرفت این حوزه مبدل شود که ضمن محدودسازی حق‌های اساسی شهروندان، نمی‌تواند نظام نظارتی مؤثر و کارآمدی باشد. این پژوهش، ضمن بررسی استدلال‌های حقوقی طرفین اختلاف و با بررسی قوانین و مقررات موجود و تفاسیر نهادهای قانونی و بر پایه اصول و نظریات حقوقی و

۱. دانش‌آموخته حقوق ارتباطات از دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی؛ تهیه‌کننده و کارشناس سینما؛ Kouhian931@atu.ac.ir

۲. دانش‌آموخته حقوق ارتباطات از دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی؛ نویسنده مسئول afshin_azizi@atu.ac.ir

مدنظر قراردادین اسناد بین‌المللی و رویهٔ برخی کشورها، بر آن است تا مرجع صالح نظارت بر آثار صوت و تصویر و محدودهٔ نظارت چنین مرجعی را واکاوی کند.

کلیدواژگان: سینمای خانگی، مقررات سینمایی، رسانه‌ها، نظارت بر آثار نمایشی، اسناد بین‌المللی ناظر بر نمایش، نظارت حقوقی بر نمایش در ایران.

مقدمه

رسانه‌های امروز، رسانه‌های مخاطب محور یا به تعبیری صحیح‌تر، مخاطب‌سالار هستند. در این شرایط و با افزایش تکثر رسانه‌ای، رسانه‌هایی از جمله رادیو و تلویزیون دیگر نمی‌توانند مخاطب را به دیدن یا شنیدن برنامه‌ای خاص در زمان تعیین شده توسط رسانه مجبور کنند؛ بلکه این مخاطب است که با کمک فناوری، ابتکار عمل را در دست گرفته و انتخاب می‌کند چه زمانی، چه برنامه‌ای را می‌خواهد تماشا کند یا بشنود. این امکان از حدود ۲۲ سال پیش با فناوری به نام وی.اُ.دی (VOD) یا ویدئو برحسب تقاضا که در ایران نمایش درخواستی ترجمه شده به وجود آمد و به مدد آن، مخاطب این امکان را دارد که فارغ از برنامه‌های جاری و در حال پخش رسانه، برنامه مورد علاقه خود، اعم از فیلم، سریال و غیره را انتخاب کرده و این برنامه برای او در زمان انتخابی پخش شود. وی.اُ.دی از راه‌های مختلف مانند اینترنت، شبکه‌های کابلی آی.پی.تی.وی (IPTV) یا حتی دیگر اشکال نمایشی قابل دسترسی است و به نظر می‌رسد با فناوری‌های روز، بستر اینترنت همگانی راه مناسب‌تری برای فعالیت این رسانه‌هاست. باتوجه به این‌که این فناوری با چندین سال فاصله نسبت به امریکای شمالی و اروپای غربی، به‌تازگی و طی سال‌های اخیر در ایران مورد توجه قرار گرفته و نیز با عنایت به ابعاد تجاری این مسئله و اختلافاتی که ممکن است در مورد نظام تأسیس، نظارت و رسیدگی به جرایم و تخلفات این رسانه‌ها و یا برنامه‌های پخش شده در بستر آن‌ها - به‌خصوص در حوزه صلاحیت نهادهای قانونی در ایران - به وجود آید، بررسی چالش‌های حقوقی این حوزه ضرورتی انکارناپذیر است.

از سویی از زمان ایجاد رادیو و تلویزیون به دلیل گستردگی طیف مخاطبان و اثرگذاری برخی برنامه‌ها از جمله فیلم و سریال‌ها بر ذهن مخاطبان و فرهنگ و مطالبات جامعه، واهمه

دولت‌ها از این دو رسانه بیش از دیگر رسانه‌ها و ابزار برقراری ارتباط و هنرهای نمایشی نظیر سینما، نقاشی و عکاسی، مجسمه‌سازی و ... است. در حال حاضر که با گسترش رسانه‌های صوتی و تصویری پایگاه‌های اینترنتی بدون مرزبندی‌ها و محدودیت‌های گذشته در حال پخش برنامه‌های خود هستند نیز کماکان دولت‌ها و برخی سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در تلاش هستند تا حد ممکن برخی نظارت‌ها و محدودیت‌ها را بر این رسانه‌ها اعمال کنند. تلاش‌هایی که در برخی موارد با اصول و موازین حقوقی سازگار نیست و در موارد بسیاری نیز با مقاومت شبکه‌های اینترنتی مواجه می‌شود.

کشور ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست و با افزایش دسترسی شهروندان به اینترنت و قدرت گرفتن شبکه‌های نمایش خانگی، گرایش شهروندان به این رسانه‌ها رو به فزونی است و همین مسئله منجر به تلاش‌هایی در سطح قوای سه‌گانه و برخی ارگان‌های خارج از این قوا، مانند سازمان صداوسیما برای گستراندن چتر نظارتی خود بر فیلم‌های این شبکه‌ها شده است. این تلاش‌های گاه و بی‌گاه در سال‌های اخیر منجر به بروز اختلافات شدید بر سر شیوه و نحوه نظارت بر صوت و تصویر گردیده، اختلافی که منجر به قرائت‌های متفاوت و بعضاً متضاد شده است. در این بین، گسترش دامنه نظارت‌ها و تبدیل آن به دخالت در امور رسانه‌های فعال در این حوزه، منجر به بروز نگرانی‌هایی در زمینه تضییع حقوق شهروندان هم شده است. از این‌رو بررسی اصل نظارت بر این حوزه، مرجع و شیوه نظارت بر صوت و تصویر، ضرورتی انکارناپذیر و مهم است که در جامعه حقوقی کشورمان کم‌تر به آن پرداخته شده است.

نظر به مطالب معنونه با توجه به اختلاف نظر نهادهای مربوط و تفاسیر متعدد از قوانین موجود در مورد نهاد و مرجع صدور مجوز فعالیت شبکه‌های نمایش خانگی و پلتفرم‌های حوزه نمایش آنلاین فیلم و سریال در کشور که موجب سردرگمی فعالان این حوزه و مشخص نبودن شیوه فعالیت آنان شده است این مقاله در نظر دارد به منظور برون‌رفت از شرایط موجود، با نگاهی به قوانین و رویه موجود در کنار اصول حقوقی با رویکردی تطبیقی، به بررسی جایگاه قانونی نهادهای مدعی نظارت بر حوزه نمایش برخط فیلم و سریال و ترسیم نظام مطلوب حقوق برای فعالیت در این حوزه بپردازد.

پیشینه نظارت بر سینما در قالب نمایش خانگی

در میان فعالیت‌های رسانه‌ای و هنری مختلف، رادیو و تلویزیون به دلایل عدیده‌ای همواره مشمول سخت‌گیرانه‌ترین نظارت‌ها بوده‌اند. از این‌رو می‌توان به‌جرات ادعا کرد رسانه‌های دیداری و شنیداری، اعم از رادیو و تلویزیون، هیچ‌زمان و در هیچ جایی به‌سان رسانه‌های

دیگر مورد نظارت قرار نگرفته‌اند و همواره مشمول نظام حقوقی متفاوتی بوده‌اند (دوریو و آیش گرانسه، ۱۳۹۵: ص ۱۴۷) و فیلم و سریال‌های پخش شده از این رسانه‌ها نیز به دلیل طیف گسترده مخاطبان، در نقطه تمرکز این نظارت‌ها قرار داشته‌اند. از این رو تمایل اغلب دولت‌ها به نظارت بر این رسانه‌ها، مبتنی بر شیوه نظارتی نظام‌دهی توسط دولت است، شیوه‌ای که به دلیل دخالت دولت در تمام شئون فعالیت رسانه‌ای و تلاش برای اعمال نظر در مورد یکایک فعالیت‌های رسانه‌ها، با ذات فعالیت رسانه‌ای و آزادی آنان در تضاد است. (انصاری، ۱۳۹۵: ص ۱۱۱)

این دخالت‌های در قالب نظارت تا حد زیادی ناشی از فراگیری و وسعت مخاطبان رادیو و تلویزیون در دورترین نقاط جهان و میزان اثرگذاری این دو رسانه بر مخاطب است. بنابراین اگرچه با گسترش اینترنت، امروزه دیگر رادیو و تلویزیون و هم‌چنین سامانه‌های ویدیوی درخواستی، اقبال گذشته را نزد مخاطبان از دست داده‌اند اما همچنان نظارت بر محتوای آن از غرب تا شرق از دغدغه‌های نظام‌های حکومتی است. اما در ارتباط با این نظارت‌ها نباید از یاد برد که چنین نظارتی نباید نافی این اصل باشد که آزادی اندیشه و بیان، مستلزم داشتن رسانه‌های مستقل و آزاد است و نباید فراموش کرد که اگر جلوی انتشار و فعالیت کتاب، فیلم یا رسانه‌ای گرفته شود، بدون شک در جای دیگری خواننده و نوشته می‌شود و یا حتی به شکلی مخفیانه و بدون مجوز پخش می‌شود. (لیا، ۱۳۷۸: ص ۱۶۷)

همه‌ی موارد یادشده، در کنار برخی دغدغه‌ها مانند حفاظت از حقوق کودکان و افراد آسیب‌پذیر، هویت ملی و اخلاق و عفت عمومی، منجر به تصویب اسناد و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و وضع قوانین و مقررات فراوانی در کشورهای مختلف از جمله اروپای غربی و ایالات متحده آمریکا برای نظارت بر رادیو و تلویزیون شده است. در ایران نیز به‌ویژه از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی، نظارت بر آثار هنری به شکل گسترده‌ای اعمال می‌شود و از جمله در سه شاخه موسیقی، تئاتر و سینما نظام حقوقی صدور مجوز بر نظام حقوقی این هنرها حاکم است. تا جایی که نقش حکومت در تمام مراحل تولید آثار هنری و عرضه آن، بسیار پررنگ و گسترده است. از این رو قابل پیش‌بینی است در نظامی حقوقی که عرصه‌هایی از هنر - که در بخش وسیعی از جهان بدون نیاز به مجوز پیشینی اجازه فعالیت دارد - با دخالت مستقیم حکومت و نظام صدور مجوز روبه‌رو است (آگاه، ۱۳۹۶: ص ۲۹۴) عرصه تولید و پخش این آثار در فضای گسترده مجازی با محدودیت‌های بیش‌تری مواجه باشند. در ادامه برخی اسناد و قوانین مرتبط با حقوق سینما و تلویزیون و نظارت بر پخش محتوای آنان را بررسی می‌کنیم.

باتوجه به بررسی صورت‌گرفته در مورد پیشینه نظارت بر سینما در قالب نمایش خانگی

و نظر به جدید بودن نسبی نمایش برخط فیلم و سریال در ایران، مناسب است پیش از ورود به بحث از قوانین و رویه‌های جاری موضوع بحث در کشورمان، به‌مرور جایگاه بحث در اسناد بین‌المللی بپردازیم تا با دامنه‌ی دید وسیع‌تری به موضوع پرداخته شود و ارائه راه‌حلی جامع و مناسب در این زمینه با سهولت بیش‌تری امکان‌پذیر شود.

۱. اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای ناظر بر سینما - ویدیو

اگرچه آزادی رسانه و دسترسی به اطلاعات امروزه به‌عنوان اصلی بدیهی شناخته می‌شود؛ اما به دلایل گوناگون از جمله نگرانی دولت‌ها از تأثیرگذاری رسانه‌ها بر افکار عمومی و برخی نگرانی‌های اخلاقی، این آزادی همواره در بند محدودیت‌های فراوان بوده است تا جایی که گفته می‌شود سانسور و محدودیت‌ها بر سر راه آزادی بیان، حتی پیش از آن‌که آزادی بیان شکلی قانونی به خود بگیرد، وجود داشته است. (معظمی، ۱۳۹۴: ص ۵۱) در این راستا اسناد بین‌المللی، منطقه‌ای و حقوق بشری نیز همواره با قائل شدن برخی محدودیت‌ها در مسیر آزادی بیان رسانه‌ای به‌شکل صریح یا ضمنی، امکان اعمال نظارت را برای دولت‌ها فراهم نموده‌اند.

۱-۱. موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات)

برخلاف اسناد حقوق بشری که اشاره مستقیمی به بیان‌های قابل محدودیت یا قابل امکان مقرره‌گذاری نداشته‌اند، با توجه به ماهیت اقتصادی و گردش بالای مالی رادیو، تلویزیون و سینما، در برخی اسناد بین‌المللی اقتصادی اشاره مستقیمی به این رسانه‌ها شده است. اگرچه ناگفته پیداست که این اسناد به‌واسطه قدمت بیش‌تر سینما نسبت به تلویزیون، شباهت‌های این دو رسانه و هم‌چنین پخش فیلم‌های سینمایی از طریق تلویزیون از زمان پیدایش این رسانه، اسناد و قواعد بین‌المللی مرتبط با تجارت و مالکیت فکری عموماً با خلط سینما و تلویزیون به وضع قواعد و اصول حقوقی پرداخته‌اند. (دوهوس، ۱۳۸۹: ص ۳۵)

ازجمله اسناد اقتصادی مرتبط می‌توان به ماده ۴ موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (موسوم به گات) با عنوان «مقررات ویژه مربوط به فیلم‌های سینمایی» اشاره کرد. این ماده در ۴ بند به تفصیل مقررات ویژه‌ای به‌منظور کنترل تجارت در حوزه فیلم‌های سینمایی میان اعضای این موافقت‌نامه وضع شد. طبق این ماده، به کشورهای عضو اجازه داده می‌شود برخی حمایت‌های ویژه از فیلم‌های تولید شده در کشور خود داشته باشند و از سوئی، محدودیت‌هایی در مورد میزان نمایش فیلم‌های خارجی اعمال نمایند.

لازم است به این نکته توجه داشت که تصویب گات در ۳۰ اکتبر ۱۹۴۷، یعنی تنها به فاصله

دو سال از پایان جنگ جهانی دوم صورت پذیرفت. در این زمان کشورهای اروپایی که تازه از کمنند جنگ‌های خانمان‌سوز جهانی رهایی یافته بودند، مشغول بازسازی ویرانی‌های ناشی از جنگ بودند و صنعت فیلم‌سازی در این کشورها شکوه سابق را بازیافته بود و از سوی دیگر در ایالات متحده آمریکا که در میان شرکای جنگ، کم‌ترین آسیب را دیده بود، شرکت‌های تولید فیلم دست به ساخت فیلم‌هایی زده بودند که آماده حضور در بازارهای اروپایی بود. (دوهوس، ۱۳۸۹: ص ۳۵) از این رو شکل‌گیری و وضع ماده ۴ گات را می‌توان در نگرانی دولت‌های عضو از نفوذ فرهنگ بیگانه به کشورهایشان دانست، نگرانی که تا حد زیادی ناشی از سیطره فیلم‌های هالیوودی و بیم نفوذ فرهنگی ایالات متحده در میان کشورهای عضو بود. بنابراین ماده ۴ و اجازه صادره برای دولت‌های عضو در خصوص اعمال برخی محدودیت‌ها نسبت به آثار خارجی و حمایت از آثار تولید داخل، زمینه‌ساز ایجاد تشکیلات و سازوکاری اداری و اجرایی به منظور اجرایی نمودن مفاد این موافقت‌نامه توسط دولت‌ها و در نتیجه ایجاد نوعی نهاد ناظر دولتی بود.

۲-۱. یونسکو

سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی سازمان ملل متحد (یونسکو)، به‌عنوان مهم‌ترین رکن سازمان ملل در امور فرهنگی و حوزه ارتباطات اسناد مهم و متعددی در زمینه حمایت از انتشار و دسترسی ارتباطات و رسانه‌های فراگیر دارد. در کنار مجموعه اسناد مرتبط با برنامه بین‌المللی توسعه ارتباطات یونسکو به‌عنوان تنها انجمن چندجانبه در سیستم سازمان ملل متحد که با هدف بسیج جامعه بین‌المللی، به منظور بحث و ترویج توسعه رسانه کشورهای در حال توسعه ایجاد شده (Report on the International Programme for the Development of Communication (IPDC) By Suzanne Bilello Senior Public Information and Liaison Officer UNESCO 30th Session of the Committee on Information New York, 30 April 2008.) به دو سند مهم یعنی اعلامیه جهانی تنوع فرهنگی و کنوانسیون حفظ و ترویج تنوع مظاهر فرهنگی اشاره کرد.

۱. اعلامیه جهانی تنوع فرهنگی: اگرچه فصل اول اعلامیه جهانی تنوع فرهنگی (مواد ۱ تا ۳ اعلامیه) به «هویت، تنوع و تکثرگرایی» اختصاص دارد و تلاش برای توسعه تنوع فرهنگی و تکثرگرایی را از اهداف اصلی اعلامیه و یونسکو دانسته و ماده ۴ نیز احترام به تنوع فرهنگی را در زمره حقوق بشری برشمرده، اما روی دیگر سکه حمایت از تنوع فرهنگی، ایجاد محدودیت در عرصه تبادل فرهنگ‌ها است. توضیح آن‌که در زمانه‌ای که برخی از ملت‌ها به دلایل گوناگون در عرصه فرهنگ و هنر به قدرتی منطقه‌ای یا

جهانی تبدیل می‌شوند، در صورت آزادی بی‌قید و شرط برای صدور کالاهای فرهنگی، می‌توانند به فرهنگ مسلط در جامعه هدف تبدیل گشته و فرهنگ‌های پیشین را از بین برده و یا دست‌کم در خود حل نمایند. همان‌گونه که در مقررات گات مشاهده شد، کشورهای واردکننده این محصولات و کالاها می‌توانستند با مستمسک قرار دادن دفاع از تنوع فرهنگی محدودیت‌هایی درباره محصولات فرهنگی کشورهای دیگر قائل شوند. از این‌رو ایجاد برخی ضوابط به‌منظور ایجاد موازنه در دریافت و عرضه این محصولات ضروری به‌نظر می‌رسد تا ضمن گسترش تنوع فرهنگی، دست دولت‌ها در محدودسازی غیراصولی کالای فرهنگی مانند آثار سینمایی، رادیویی و تلویزیونی در لوای دفاع از حفظ تنوع فرهنگی باز نباشد.

اعلامیه نام‌برده در مواد بعدی خود، از جمله ماده ۶ که به موجب بخشی از آن «دسترسی برابر به هنر و دانش علمی و فنی و دانش دیجیتال و نیز فراهم آوردن امکان دسترسی همه فرهنگ‌ها به ابزارهایی برای بیان و ابراز خود و انتشار دستاوردهای خود» را از جمله اهداف یونسکو و وظایف دولت‌ها شناخته شده است، به دفعات بر لزوم آزادی هنرها و رسانه و لزوم تضمین آن تأکید می‌نماید.

ضمیمه اعلامیه نیز نگاهی مترقی به آزادی تولید محتواهای رسانه‌ای دارد؛ تا جایی که بند ۵ اعلامیه «پاسداری از تنوع زبانی نوع بشر و حمایت از بیان، خلق، تولید و انتشار (آثار) به زبان‌های دیگر تا حد ممکن» را مورد تأکید قرار می‌دهد. بند ۱۰ بر «ترویج تنوع فرهنگی در فضای رایانه و تشویق و حمایت از دسترسی جهانی به همه اطلاعات موجود در حوزه‌های عمومی از طریق شبکه جهانی (اینترنت)» و بند ۱۲ ضمیمه نیز «تشویق به تولید، نگهداری و انتشار محتواهای متنوع در رسانه‌ها و شبکه‌های جهانی اطلاعاتی و ...» را به‌عنوان دستور کار کشورها مورد تأکید قرار داده است.

اعلامیه در کنار تأکید بر تنوع رسانه‌ای و حمایت از دسترسی جهانی به ارتباطات و اطلاعات و حتی تلاش برای ترویج سازوکار مشارکتی میان کشورها برای تولید، توزیع و انتشار برنامه‌های آزاد هنری و رادیو و تلویزیونی، نقشی پررنگ برای رسانه‌های دولتی قائل است. نقشی که بخشی از آن می‌تواند ناشی از قدرت مالی و اطلاعاتی دولت‌ها باشد. هم‌چنین نگرانی کشورهای در حال گذار به دموکراسی و کشورهای با گروه‌های قومی، نژادی، زبانی و فرهنگ‌های متنوع در ارتباط با افزایش تمایلات جدایی‌طلبانه در صورت حمایت از تنوع زبانی، قومی، مذهبی، هنری و ... (وحید، بهار ۱۳۸۳: ص ۲۶۷) می‌تواند موجبات عدم تمکین برخی دولت‌ها به اعلامیه و ممانعت از فعالیت رسانه‌های خصوصی و تولید و انتشار فیلم‌های سینمایی را فراهم آورد.

۲. کنوانسیون حفظ و ترویج تنوع مظاهر فرهنگی: این کنوانسیون به صورت کلی به آزادی رسانه‌ای در قالب ابزاری مهم برای حفظ و ترویج مظاهر فرهنگی پرداخته است. از جمله ماده ۶ کنوانسیون و هم‌چنین بند ۲ این ماده که به بیان مثال‌هایی چند برای اقدامات دولت‌ها می‌پردازد در شق «ط» خود «اقدام‌هایی که هدف‌شان تقویت تنوع رسانه‌ها، از جمله از طریق شبکه‌های رادیو و تلویزیونی ...» را از جمله شقوق نیازمند حمایت دولت‌ها برای افزایش تنوع فرهنگی در جوامع شناخته است. اگرچه از ظاهر عبارتهایی مثل وضع مقررات توسط دولت‌ها در صدر ماده می‌توان برقراری نظاماتی از جمله صدور مجوز پیشینی را برداشت نمود؛ اما فلسفه وجودی کنوانسیون و هم‌چنین برخی اشاره‌ها مانند بند ۱۲ مقدمه کنوانسیون در باب آزادی بیان و دسترسی به اطلاعات و شکوفایی رسانه‌ها، تصور تمایل کنوانسیون به نظام‌های محدودکننده آزادی بیان مانند نظام صدور مجوز را به چالش می‌کشاند.

همان‌طور که کنوانسیون در تعریف «تنوع فرهنگی» بیان می‌دارد، تجلی این تنوع را شامل شیوه‌های مختلف تولید و اشاعه آفرینش‌های فرهنگی و هنری و فناوری‌های مورد استفاده در آن‌ها می‌داند. علاوه بر این شقوق «ح» و «ه» بند ۲ ماده ۶ و بند ۲ ماده ۷ بر حمایت از شیوه‌های مختلف بیان از جمله بیان‌های هنری که تولیدات سینمایی از مصادیق آن هستند و مبادله و گردش آزاد عقاید، بیان‌های فرهنگی، فعالیت‌ها، کالاها و خدمات فرهنگی و تقویت روحیه خلاق و تجاری در چنین فعالیت‌هایی تأکید نموده‌اند.

هم‌چنین بدیهی است در زمانه ما که وضع مقرر در ارتباط با تأسیس و اداره مطبوعات و رسانه‌ها از شیوه‌های تعقیبی و تنبیهی تبعیت می‌کند و شیوه‌های تأمین و احتیاطی در عمل مطرود و بی‌استفاده شده‌اند. (معمدنژاد، ۱۳۹۵: ص ۲۰۶) نمی‌توان از عبارات به‌کار رفته در کنوانسیون که در جهت تضمین آزادی به‌کار رفته‌اند، معیارهای تحدیدکننده حقوق و آزادی را استنباط نمود. همان‌گونه که در گزارش «شاخص‌های توسعه رسانه‌ها: چارچوبی برای ارزیابی توسعه رسانه‌ها» در سال ۲۰۰۸ که مورد تأیید شورای بین‌المللی برنامه بین‌المللی برای توسعه ارتباطات است، در بیست‌وششمین اجلاس خود بارها بر آزادی رسانه‌ها و ممنوعیت وضع شیوه‌های تأمین و احتیاطی تأکید شده است.

به‌موجب گزارش بالا، اشخاصی مانند پخش‌کنندگان برنامه‌های اینترنتی، الزامی به ثبت‌نام نزد مقامات دولتی یا کسب اجازه از این مقامات برای انجام فعالیت‌های خود ندارند. (معمدنژاد، ۱۳۹۵: ص ۲۰۹) این سند علاوه بر محکومیت سانسور و ممیزی، بر حق آزادی بیان، دسترسی به اطلاعات و استقلال حرفه‌ای رسانه‌ها تأکید کرده و خود تنظیم‌گیری و یا دست‌کم مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های عمومی در شکل دادن به سیاست عمومی

رسانه‌ها تأکید کرده و تضمین استقلال نهادهای تنظیم مقررات در این حوزه به‌وسیله قوانین موضوعه کشورها به‌عنوان بخشی از راه‌حل نیل به این هدف می‌داند. از سوی دیگر، متناسب بودن جریمه‌های اعمال‌شده در صورت وقوع تخلف و هم‌چنین اعمال مجازات‌های مربوط به نقض مقررات نظارتی مرتبط با محتوا باید تنها پس از پخش برنامه صورت بگیرد و نمی‌تواند ناشی از نظارت پیشینی دولت یا نهاد تنظیم‌گر باشد.

۳-۱. اسناد امریکایی

در قاره امریکا «اعلامیه امریکایی حقوق و وظایف انسان» مصوب ۱۹۴۸ و «کنوانسیون امریکایی حقوق بشر» مصوب ۱۹۶۹ به‌عنوان اصلی‌ترین اسناد حقوق بشری شناخته می‌شوند که به‌دلیل عدم پیوستن دو کشور ایالات متحده و کانادا به آن‌ها، در عمل به اعلامیه و کنوانسیون امریکای لاتین مبدل شده‌اند. در این میان اعلامیه امریکایی در عمل ابتکاری متفاوت از اعلامیه جهانی حقوق بشر ندارد.

اعلامیه مهم دیگر این منطقه، یعنی کنوانسیون امریکایی را می‌توان ازجمله صریح‌اللهجه‌ترین کنوانسیون‌ها در دفاع از آزادی هنر و رسانه در برابر نظارت پیشینی دانست. شاید بتوان مهم‌ترین نوآوری و وجه ممیزه اعلامیه امریکایی در مقایسه با دیگر اسناد حقوق بشری را در بند دوم اعلامیه جست که به‌صراحت نظارت پیشینی را منع کرده (عزیزی، ۱۳۹۸: ص ۶۸) و بیان می‌دارد: «اعمال حقوق مقرر در بند پیشین مشمول سانسور پیشینی نخواهد شد؛ اما اعمال حقوق مزبور مشمول تحمیل پسینی مسئولیت است که باید صراحتاً به‌موجب قانون ... تضمین شود.» این بند از ماده در ادامه با مشخص نمودن موارد مجاز نظارت پسینی، راه را بر کشورهای عضو برای تفسیر موسع از متن اعلامیه تا حد زیادی ناهموار ساخته است. بر این اساس حقوق شخصی افراد و حیثیت و شهرت ایشان در کنار دفاع از امنیت ملی و نظم عمومی، هم‌چنین بهداشت و اخلاق عمومی، تنها موارد مجاز برای اعمال نظارت پسینی طبق این کنوانسیون هستند. (عزیزی، ۱۳۹۸: ص ۶۸)

۴-۱. اسناد اروپایی

کشورهای اروپایی ازجمله انگلستان و ایتالیا و سپس آلمان و فرانسه را می‌توان پایه‌گذار نظارت دولتی بر تولیدات سینمایی و تلویزیونی، اعمال کنندگان محدودیت نسبت به فیلم‌های خارجی و برقراری برخی حمایت‌ها نسبت به تولیدات داخلی و هم‌چنین از بانیان اصلی مواد مرتبط با حقوق فیلم و سینما در گات دانست. (رک: دوهوس، ۱۳۸۹: ص ۳۵) در ادامه این اقدامات که سرآغاز آن را می‌توان از دهه ۲۰ قرن بیستم دانست، این قاره در

طول دهه‌های اخیر به بهانه برخی نگرانی‌ها که مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان ترس از نفوذ و سلطه فرهنگی ایالات متحده دانست، معاهدات و اسناد مختلفی برای وضع مقرر در حوزه رسانه‌های تصویری داشته که به برخی از آن‌ها اشاره خواهیم کرد. (رک: سعیدوزیری، بیات و سید تفرشی‌ها، ۱۳۹۵: ص ۹۶-۸۵)

۳. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های اساسی: کنوانسیون اروپایی را می‌توان تنها

سند حقوق بشری دانست که دولت‌های عضو را نسبت به وضع برخی محدودیت‌های پیشینی بر فعالیت رسانه‌های مختلف از جمله حوزه نمایش فیلم و شبکه‌های تلویزیونی، مجاز دانسته (احمدی، ناصری و قاسم‌آبادی، ۱۳۹۵: ص ۱۵۶) و از این رو می‌توان آن را مستمسکی برای اعمال محدودیت‌های پیشینی و زمینه‌ساز نقض آزادی بیان رسانه‌ای در این قاره دانست. اگرچه ماده ۱۰ کنوانسیون به حق آزادی بیان و ملاحظاتی در تضمین آن اشاره دارد، اما بند دوم ماده به صراحت حق‌های مصرح در بند نخست را مانع برقراری نظام صدور مجوز برای برخی فعالیت‌های هنری و رسانه‌ای از قبیل رسانه‌های عمومی، شبکه‌های تلویزیونی و مؤسسات سینمایی ندانسته و به بیان برخی محدودیت‌های آزادی بیان پرداخته است.

اگرچه به سبب بازه زمانی تصویب کنوانسیون، در آن سخنی از اینترنت و به تبع آن پخش فیلم در بستر اینترنت نیامده است؛ اما رویه دیوان اروپایی حقوق بشر مبنی بر پذیرش حق دسترسی به اینترنت به عنوان یکی از حقوق فردی مورد نظر ماده ۱۰ بوده و بر همین اساس، آرائی از جمله مبنی بر مسدودسازی برخی پایگاه‌های اینترنتی ناقض حقوق مالکیت فکری را صادر نموده است. (فضائل و کرمی، ۱۴۰۰: ص ۱۶۷) در عین حال رویه دیوان اروپایی و هم‌چنین کشورهای این قاره نشان از آن دارد که در این قاره در عمل نظام صدور مجوز نسبت به محتوا اعمال نشده و نظارت پسینی در این قاره در حال اجرا است.

۴. کنوانسیون اروپایی محصولات مشترک سینمایی: در سال ۱۹۹۲ کشورهای اروپایی

کنوانسیونی با نام کنوانسیون اروپایی محصولات مشترک سینمایی را با اهدافی از جمله گسترش آزادی بیان و دفاع از تنوع فرهنگی کشورهای مختلف این قاره از طریق حمایت از تولیدات چندجانبه سینمایی به تصویب رساندند. (سعیدوزیری و دیگران، ۱۳۹۵: ص ۹۴) مقدمه این کنوانسیون که تاکنون ۴۳ کشور آن را تصویب کرده یا به آن ملحق شده‌اند (Chart of signatures and ratifications of European Convention on Cinematographic Co-Production (ETS No. 147), Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?mod=ule=signatures-by-treaty&treaty-num=147>.)، با بیان این‌که تولیدات مشترک سینمایی ابزاری برای ایجاد و ترویج تنوع فرهنگی در سطح منطقه اروپا است، در مواد ۲ و ۳ به بیان ویژگی‌های

یک اثر سینمایی و هم‌چنین اثر مشترک اروپایی پرداخته است. بر این اساس، اثر سینمایی که شامل سینمایی داستانی، کارتونی و مستند ساخته شده بر طبق ضوابط و اصول فیلم‌سازی است (بند الف ماده ۳)، در صورتی که به صورت مشترک توسط دست‌کم سه تهیه‌کننده از سه کشور عضو شورای اروپا یا اتحادیه اروپا تولید شود (و در صورت مشارکت تهیه‌کنندگانی از دیگر کشورها، با سهم بیش از ۷۰ درصدی تهیه‌کنندگان کشورهای عضو) (بند ۲ ماده ۲)، پس از تأیید مقامات دارای صلاحیت در کشور متبوع هریک از تهیه‌کنندگان تابع کشورهای عضو کنوانسیون طبق ماده ۵، می‌تواند از تسهیلات مندرج در ماده ۴ کنوانسیون بهره‌مند گردد.

فیلم‌های سینمایی مشترک تولید شده در صورتی که دارای شرایط مندرج در کنوانسیون از جمله در راستای «کمک به ترویج هویت اروپایی» (بند ۵ ماده ۹) باشند، می‌توانند از حمایت‌های مالی صندوق شورای اروپا برای تولید مشترک، توزیع و نمایشگاه آثار سینمایی اروپا برخوردار شوند. بدیهی است چنین کمک‌هایی در کنار آن که می‌تواند به ماندگاری و جلوگیری از زوال فرهنگ‌های بومی و منطقه‌ای یاری رساند، با توجه به حمایت‌های مالی خود می‌تواند منجر به وابسته نمودن هنرمندان و تقویت فرهنگ اروپایی در مقابل دیگر فرهنگ‌ها و در نتیجه تسلط فرهنگ این ناحیه بر دیگر مناطق به‌ویژه سرزمین‌های پیرامون شورا و اتحادیه اروپا گردد.

۲. نظارت بر قالب نمایش سینمای خانگی در ایران

نظارت بر شبکه نمایش خانگی با توجه به بستر پخش آن، یعنی فضای مجازی و هم‌چنین محتوای ارائه‌شده در آن و به سبب شباهت ظاهری به اهداف و وظایف وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات و فرهنگ و ارشاد اسلامی در کنار سازمان صداوسیما، همواره محل بحث و کشمکش میان این سه نهاد بوده است. تا جایی که هریک با مستمسک قرار دادن قوانین و مقرراتی، خود را نهاد صالح در زمینه صدور مجوز و نظارت بر فعالیت شبکه‌های نمایش خانگی و «وی.ا.دی.»ها می‌دانند که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

۲،۱- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و نظارت زیرساختی

در میان سازمان‌های مدعی و جاهت قانونی برای صدور مجوز و نظارت بر شبکه نمایش خانگی می‌توان به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اشاره نمود که مستند به برخی قوانین و مقررات از جمله قانون «وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» و «اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» خود را صالح به نظارت بر صوت و تصویر و رسانه‌های حوزه فضای مجازی می‌داند. نگاهی گذرا به دو سند نام‌برده از جمله قانون وظایف

و اختیارات ... و ماده سوم آن که به وظایف و اختیارات این وزارتخانه اشاره دارد، به خوبی مبین این نکته است که نظارت بر محتوای برنامه‌های رسانه‌های مختلف علی‌الاصول در حوزه اختیارات و وظایف این وزارتخانه قرار ندارد و وظایف و اختیارات مندرج در این اسناد، محدود به حوزه زیرساختی و فراهم نمودن امکانات فنی و نظارت بر شیوه به‌کارگیری این امکانات است.

اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز به صراحت بیان می‌دارد مراد از عبارت «تحقق اهداف مورد نظر در بخش ارتباطات رادیویی و ایفای وظایف و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرایی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در بخش تنظیم مقررات ارتباطی و ارتباطات رادیویی»، اجرای مفاد موضوع تبصره ۲ ماده ۷، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است و بنابراین به معنای مجوز این وزارتخانه برای پیاده‌سازی نظام صدور مجوز و یا هرگونه نظارت پیشینی و پسینی بر صوت و تصویر و شبکه‌های نمایش خانگی نیست.

ماده ۶ اساسنامه نام‌برده که به شرح وظایف کمیسیون پرداخته است نیز تماماً حاوی مواردی مانند صدور پروانه فعالیت و بهره‌برداری برای ارائه هرگونه خدمات مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات و شرایط، ضوابط و چگونگی جبران خسارات ناشی از عدم اجرای آن‌ها، تدوین و پیشنهاد استانداردهای ملی مربوط به ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور به مراجع مربوطه و اعمال استانداردها و ضوابط و نظام‌های کنترل کیفی، تأیید نمونه تجهیزات در ارائه خدمات و توسعه و بهره‌برداری از شبکه‌های مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات و غیره، مبین این نکته است که ساختار، اهداف و وظایف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی ارتباطی با حوزه نظارت شکلی و محتوایی بر تولیدات شبکه نمایش خانگی ندارد و وظایف این سازمان مختص حوزه زیرساختی و پهنای باند کشور و مجوزهای این حوزه است. از این رو اگرچه نظام صدور مجوز در مواردی که بنابر الزامات و محدودیت‌های فنی ناشی از تعداد فرکانس‌های در دسترس و مواردی از این قبیل، دست‌کم برای پخش برخط فیلم و سریال و شبکه‌های نمایش خانگی از راه امواج می‌تواند موجه باشد؛ اما قابل تسری به سایر وسایل ارتباط جمعی و رسانه‌ها، نیست. (دوریو و گرانشه، ۱۳۹۵: ص ۱۵۹)

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این باره دو رأی متفاوت صادر نموده که در یکی خدمات صوت و تصویر را متفاوت از صدور مجوز پخش صوت و تصویر دانسته و در دیگری، با رد استدلال پیشین خود، از نظریه استدلالی پیشین خود که با وجود ایرادات وارده، دارای ایرادهای کم‌تری به نظر می‌رسید، روی‌گردان شده است. ماجرا به این شرح است که ابتدا

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۷۴۵، ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۷۹ (مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۱) کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی را با این استدلال که ارائه خدمات صوت و تصویر متفاوت از صدور مجوز پخش صوت و تصویر است، ابطال نکرده است. تنها به فاصله دو ماه از صدور رأی شماره یادشده، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۳۱۴۸ خود با رد استدلال پیشین خود به دلایلی از جمله بند دوم نامه مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲ مقام رهبری خطاب به رئیس جمهور وقت، مبنی بر این که «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن منحصر بر عهده سازمان صداوسیماست»، ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۷۹ که مرجع صدور پروانه ارائه خدمات صوتی و تصویری و ارائه خدمات پخش همگانی ماهواره‌ای را سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی دانسته، مغایر قانون تشخیص و اطلاق آن را باطل نمود.

بیان این نکته ضروری است که در صورت استناد دیوان به نامه سال ۱۳۹۴، صحیح‌تر آن بود که برای رد جایگاه نظارتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و تأکید بر فنی بودن وظایف این وزارتخانه، به صدر بند نخست نامه یادشده که وظایف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را محدود به تأمین زیرساخت ارتباطی و اطلاعاتی فضای مجازی که مصداق آن شبکه ملی اطلاعات است می‌داند، استناد می‌شد.

۲-۲. ارزیابی جایگاه نظارتی سازمان صداوسیما

در سوی دیگر مثلث مدعیان، سازمان صداوسیما به عنوان پُر قدرت‌ترین و متنفذترین ضلع این مناقشه قرار دارد که دست‌کم در زمان نگارش این سطور، توانسته است بخش مهمی از خواسته‌های نظارتی خود را بر فعالان حوزه صوت و تصویر و شبکه نمایش خانگی، تحمیل نماید. در ادامه به بررسی دلایل و استنادات این سازمان برای عهده‌دار شدن صدور مجوز و نظارت بر این حوزه را بررسی خواهیم نمود.

۲-۲-۱. بازتاب جایگاه صداوسیما در تفاسیر شورای نگهبان

بند «ب» نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ شورای نگهبان را می‌توان یکی از معروف‌ترین و البته از جهاتی پُر حاشیه‌ترین نظرات تفسیری این شورا قلمداد نمود. در مورد این تفسیر، نکاتی قابل بیان هستند. از جمله این که متن سؤال و پاسخ ارائه‌شده ناظر به تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی هستند؛ بنابراین فارغ از تناسب پاسخ ارائه‌شده با اصول شناخته‌شده حقوقی، نمی‌توان آن را به سایر صور ارائه صوت و تصویر تسری داد. این در حالی است که قوانین کشور ما تاکنون تعریفی از صوت و تصویر فراگیر ارائه نداده‌اند و بارکردن مفهوم صوت

و تصویر فراگیر و یا شمول رادیو و تلویزیون بر تولیدات حوزه شبکه نمایش خانگی، وی.ا.دی و پخش فیلم و سریال در اینترنت محل تأمل و تردید جدی است. از سوی دیگر، تفسیر مضیق قوانین و اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی ایجاب می‌کند دامنه اصطلاحاتی نظیر امواج رادیویی و کابلی در تفسیر فوق، مشمول تفسیر مضیق شده و با توجه به این‌که پخش اینترنتی برنامه‌های شبکه نمایش خانگی مشمول هیچ‌یک از این شقوق نمی‌شود، نمی‌توان تفسیر یادشده را بر این برنامه‌ها بار نمود. در نتیجه تولید و پخش برنامه‌های شبکه نمایش خانگی را در حیطه اختیارات انحصاری سازمان صداوسیما قلمداد نمود. در همین راستا چه‌بسا بتوان تأیید قانون اصلاح ماده (۱) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن در شورای نگهبان را نوعی عدول این شورا از نظریه تفسیری سال ۱۳۷۹ قلمداد نمود که در بخش‌های دیگر این مقاله به آن بیش‌تر پرداخته می‌شود.

علاوه بر این، تفسیر شورای نگهبان زمانی بیش‌ازپیش محل تأمل و به دور از مقتضیات زمان به نظر می‌رسد که مشاهده می‌شود تقریباً در تمامی بخش‌های نام‌برده شده در اصل ۴۴ قانون اساسی تاکنون به بخش خصوصی نیز مجوز فعالیت داده شده است. بنابراین می‌توان چنین استدلال نمود که حصری که در اصل ۱۷۵ آمده، لزوماً منافاتی با خصوصی‌سازی مندرج در اصل ۴۴ نیست. همان‌گونه که راهبری و مدیریت بانک‌ها، بیمه‌ها، شرکت‌های هواپیمایی و... با دولت است اما بخش خصوصی نیز مجوز فعالیت گرفته است. (گرچی ازندریانی و شهنسوار، ۱۳۹۰: ص ۷۹) در این زمینه نیز می‌توان اقدام نمود تا زمینه انحصار روزافزون صداوسیما در عرصه رادیو و تلویزیون که مغایر اصول حقوقی از جمله استقلال سیاسی، اجتماعی و مالی رسانه و عدم تمرکزگرایی رسانه‌ای است. (رک: انصاری، ۱۳۹۵: ص ۸۴-۶۴) و چندان توأم با کارآمدی نبوده (بهرامی، ۱۳۹۵: ص ۵۵۷-۵۵۴) بیش از این تداوم نیابد.

۲-۲-۲. شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی در رویه شورای نگهبان

رویه جاری سال‌های پس از صدور، نظریه مشورتی شورای نگهبان و تأسیس و پخش شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی مختلف در بستر اینترنت و عدم ممانعت از پخش این رسانه‌ها، خود از جمله قرائن عدم تلقی غیرقانونی بودن این شبکه‌ها از سوی مراجع نظارتی است. از سوی دیگر، حتی سازمان صداوسیما نیز در تلاش‌های خود برای نظارت بر صوت و تصویر فراگیر، تاکنون مدعی ممنوعیت مطلق فعالیت چنین رسانه‌هایی نیست و اختلاف بر سر صدور مجوز و نظارت بر برنامه‌های این شبکه‌ها است. این در حالی است که اگر قائل به ارتباط تفسیر شورای نگهبان و فعالیت رسانه‌های اینترنتی حوزه شبکه نمایش خانگی و ویدیوهای درخواستی باشیم، با توجه به تصریح نظریه تفسیری مبنی بر انحصاری بودن

رادیو و تلویزیون، فعالیت شبکه‌های نمایش خانگی خصوصی مطلقاً ممنوع است و اساساً مجالی برای صدور مجوز و نظارت بر محتوا ایجاد نمی‌شود.

از این رو نفس ادعای صداوسیما مبنی بر مرجعیت صدور مجوز و نظارت بر شبکه‌های نمایش خانگی مبین پذیرش ضمنی عدم شمول این شبکه‌ها بر صلاحیت‌های انحصاری سازمان صداوسیما در قانون اساسی است. از این رو اگر فعالیت در این حوزه، در حوزه صلاحیت انحصاری سازمان صداوسیما است، پس این سازمان نمی‌تواند فعالیت انحصاری خود را به دیگری واگذار نماید و اگر فعالان بخش خصوصی در این حوزه فعالیت دارند، به معنای عدم نیاز به صدور مجوز از سوی سازمان نام برده است. (سرحدی و طاهری، ۱۳۹۹: ص ۱۴۷-۱۴۸)

۲-۲-۳. از نامه رهبری تا قانون بودجه ۱۴۰۰

در حالی که هیچ‌یک از قوانین و مقررات جاری کشور مبنی نظارت سازمان صداوسیما بر صوت و تصویر فراگیر در حوزه فضای مجازی و توجیه‌کننده تشکیل سازمانی عریض و طویل هم‌چون سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر (ساترا) نیست، مهم‌ترین استناد سازمان برای برعهده گرفتن نظارت بر مراحل مختلف فعالیت در حوزه صوت و تصویر فراگیر و ایجاد ساترا که در عمل به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر در حوزه صوت و تصویر فراگیر و وی.ا.دی‌ها فعالیت دارد، بند دوم نامه سال ۱۳۹۴ مقام رهبری و جزء ۵-۲ بند «ی» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ است. اما به نظر می‌رسد نگاه صرف به بند دوم توأم با غفلت از بند نخست، زمینه‌ساز برداشت‌های موجود از سوی سازمان صداوسیما است. بنابراین به نظر می‌رسد بررسی بند دوم نامه، بدون امعان نظر در بند نخست، نمی‌تواند منتج به نتیجه‌ای صحیح شود.

(۱) برداشت‌های متفاوت از نامه رهبری در مورد صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و

تصویر فراگیر: بند نخست نامه یادشده را می‌توان به سه بخش تقسیم نمود: بخش اول که مشخص‌کننده محدوده وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است که پیش‌تر به آن پرداخته شد. بخش دوم به دخیل بودن سایر دستگاه‌ها و نهادها از جمله وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صداوسیما در کنار دستگاه‌های فرهنگی و نیز نهادهای مردمی و بخش خصوصی در حوزه اطلاعات و محتوای فضای مجازی می‌پردازد. بنابراین اگرچه مراد از مفاهیمی موسع هم‌چون دستگاه‌های فرهنگی و نهادهای مردمی مشخص نیست، اما در مجموع می‌توان در صورت ملاک نظر قرار دادن نامه بالا، از این بخش چنین نتیجه گرفت که صداوسیما بازیگر بلامنازع بخش محتوای فضای مجازی نیست و

به‌صراحت بند اول نامۀ دیگر دستگاه‌ها ازجمله وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و بخش خصوصی شامل نهادهای صنفی فعال در این حوزه نیز می‌توانند ایفاگر نقش‌هایی ازجمله تولید محتوا و نظارت بر آن باشند.

از سوی دیگر، بخش سوم بند پیش‌گفته را می‌توان مکمل بخش دوم و مؤید اشتباه بودن تفسیر سازمان صداوسیما دانست. در این بخش که بیان می‌دارد «مرکز ملی فضای مجازی که به‌طور عام مسئولیت هماهنگی‌ها را برعهده دارد، در این بخش نیز مسئول هماهنگی، هم‌افزایی و نظارت در سطح ملی است»، تعابیری مانند عام بودن، نظارت و ملی بودن سطح آن و بازگشت این موارد به موضوع اطلاعات و محتوا در جملات پیشین، نشان از این نظر نزد نگارنده مرقومه بالا دارد که شورای ملی فضای مجازی، نقشی سیاست‌گذار در سطح ملی دارد و نظارت بر حسن اجرای فرآیند سیاست‌گذاری را نیز عهده‌دار است. اما با توجه به جایگاه سیاست‌گذاری و هم‌چنین ترکیب اعضای چنین شورایی و عام بودن فعالیت آن، این نهاد سیاست‌گذار نمی‌تواند وارد مصادیق شود و نسبت به صدور مجوز یا نظارت بر محتوا و رسیدگی به تخلفات احتمالی به‌صورت مصداقی ورود نماید.

از این‌رو باید نهاد ناظر بر محتوا را نهادی از نهادهای دخیل در این موضوع دانست که دارای ساختار قانونی و اجرایی نظارت محتوایی است. بنابراین به‌نظر می‌رسد واکنش رئیس‌جمهور وقت به بخشنامه رئیس قوه قضائیه با موضوع «مسئولیت صداوسیما درباره صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن» مبنی بر این‌که «... این‌گونه امور مرتبط به شورای عالی فضای مجازی است» با این تفسیر سازگارتر است.

اگرچه تاکنون هیچ‌یک از شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی کشور در راستای این نامه به ارائه تعریفی از صوت و تعریف فراگیر اقدام ننموده‌اند، اما می‌توان تعریف ارائه‌شده در نامه شماره ۹۷/۱۰۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۰۹ دبیر شورای عالی و رئیس مرکز ملی فضای مجازی کشور در پاسخ به استعلام کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی را که «توزیع گسترده، یا ایجاد قابلیت توزیع گسترده محتوای صوتی و تصویری، در صورتی‌که هر چهار شرط زیر را داشته باشد، صوت و تصویر فراگیر خواهد بود: به‌صورت یک‌سویه و برای مخاطب عام باشد، الزامی به شناسایی کاربر مخاطب نباشد، بیش از پنج‌هزار کاربر مخاطب هم‌زمان داشته باشد و محتوای توزیع شده، زنده بوده یا کنداکتور و جدول پخش زمانی داشته باشد، به‌نوعی نظر دستگاه حاکمیت و نهاد سیاست‌گذار این حوزه قلمداد نمود.

از این‌رو با توجه به فقدان مؤلفه‌هایی نظیر زنده‌نبودن برنامه و فقدان کنداکتور، عدم وجود پنج‌هزار کاربر هم‌زمان برای یک ویدیو در زمان مشخص و حتی در موارد بسیاری با

توجه به الزام به خرید محصولات، عدم بودن مخاطب، می‌توان پخش فیلم و سریال‌ها از شبکه‌های نمایش خانگی و پلتفرم‌های مرتبط با از مصادیق صوت و تصویر فراگیر و آنچه در محدوده نظارت سازمان صداوسیما قرار می‌گیرد خارج دانسته و در مورد خروج موضوعی مجوزهای صادره از سوی وزارت فرهنگ از دایره شمول مصادیق صوت و تصویر با این وزارتخانه هم‌نظر بود.

(۲) جایگاه نظارتی صداوسیما در قانون بودجه: علاوه بر نامه مورد اشاره، بخشی از تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ که نظارت بر صوت و تصویر فراگیر را در تمام ابعاد و شئون آن را به ساترا واگذار می‌کرد، نخستین وضع تقنینی در تأیید موجودیت ساترا به‌عنوان سازمانی بود که موجودیت خود را وامدار نامه سال ۱۳۹۴ می‌دانست. این بند از قانون بودجه که به دلیل گنجاندن حکمی دائمی در دل قانونی که ذات و ماهیت آن موقت و یک‌ساله است محل تأمل است بدون هیچ تغییری در بودجه سال ۱۴۰۱ گنجانده شد.

اما این بار برخلاف سال گذشته، شورای نگهبان مصوبه‌ای را که سال گذشته تأیید نموده بود، به دلیل آن‌چه ابهام این نظارت‌ها با وظایف سایر دستگاه‌ها نامید، تأیید نکرد. در نتیجه مجلس نیز با بازگشت به نامه سال ۱۳۹۴ متن بند دوم نامه را عیناً در متن بودجه گنجانده و جانشین متن سابق نمود. از این رو به نظر می‌رسد شورای نگهبان نیز در طول عمر یک‌ساله قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و بررسی بیش‌تر نظرات کارشناسی، از نظر خود عدول کرده و سایر دستگاه‌ها از جمله وزارت فرهنگ را در فضای مجازی ذی‌دخل دانسته است. بدین شکل مهم‌ترین دلیل قانونی سازمان صداوسیما برای تشکیل ساترا به‌عنوان نهاد ناظر بر صدور مجوز و نظارت محتوایی بر فضای مجازی نیز رنگ باخت.

۲-۲-۴. نظارت صداوسیما و تعارض منافع

از جمله دیگر دلایلی که نظارت سازمان صداوسیما بر حوزه مورد بحث را دچار تأمل و تردید جدی می‌سازد، این نکته است که این سازمان خود بزرگ‌ترین تولیدکننده آثار حوزه ویدیویی و سریال‌های خانگی در کشور است. از این رو از آن‌جا که سازمان صداوسیما به‌عنوان یک رسانه رقیب رسانه‌های فعال در حوزه نمایش فیلم و سریال برخط است و علی‌القاعده یک رقیب نباید از جایگاه و قدرتی بالاتر به نسبت سایر رقبا در اهرم قدرت برخوردار باشد (سرحدی و طاهری، ۱۳۹۹: ص ۱۵۷) صدور مجوز و نظارت بر عرصه‌ای که این سازمان خود یکی از بازیگران و ذی‌نفعان آن است، ضمن نقض بی‌طرفی و قواعد حقوق رقابت، همراه با تضاد منافع بوده و نمی‌تواند قابل قبول باشد.

۳-۲. وزارت فرهنگ، از نظارت بر سینما تا سودای نظارت بر فضای مجازی

علاوه بر وزارت ارتباطات و سازمان صداوسیما، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز در سال‌های اخیر از جمله مدعیان صدور مجوز و نظارت محتوایی بر تولیدات صوت و تصویر و شبکه نمایش خانگی در فضای مجازی بوده است. ادعایی که اگرچه در مواردی با اصول حقوقی و حق‌ها و آزادی‌های شهروندان سازگار نمی‌نماید، اما براساس قوانین جاری کشور و برخی رویه‌های دیگر کشورها، سازگارتر است که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۲-۳-۱. جایگاه نظارتی وزارت فرهنگ و قوانین موضوعه

گرچه هیچ‌یک از قوانین و مقررات کشور به صراحت نامی از وزارت فرهنگ برای نظارت بر شبکه نمایش خانگی و صوت و تصویر فراگیر نیآورده است؛ اما با وحدت ملاک از قوانین جاری در خصوص نظارت این وزارتخانه بر حوزه فیلم و موسیقی و مواردی که اجازه نظارت بر تولیدات صوتی و تصویری در فضای مجازی به این وزارتخانه داده شده است، امکان صلاحیت وزارت فرهنگ در خصوص نظارت بر پخش فیلم‌های سینمایی در بستر شبکه نمایش خانگی و وی.ا.دی‌ها را مورد واکاوی قرار خواهیم داد. به تصریح بند ۲۲ از ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد که به نوعی قانون مؤسس این وزارتخانه محسوب می‌شود، صدور اجازه تأسیس یا انحلال مراکز، مؤسسه‌ها و مجامع فرهنگی، مطبوعاتی، خبری، هنری، سینمایی، سمعی و بصری و مؤسسات انتشاراتی و تبلیغاتی در کشور و نظارت بر فعالیت‌های آن‌ها...» برعهده این وزارتخانه است. هم‌چنین بند ۲۳ همین ماده به صدور مجوز فعالیت، نظارت بر مراکز هنری و انحلال آن‌ها را برعهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی گذاشته است.

در دهه ۸۰، دو قانون به نظارت محتوایی فرهنگ بر فعالیت‌های صوتی و تصویری پرداختند که یکی از آن‌ها به صراحت فضای اینترنتی را نیز دربر می‌گیرد. ماده ۲ قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز دارند بیان می‌دارد: «هرگونه فعالیت تجاری در زمینه تولید، توزیع، تکثیر و عرضه آثار، نوارها و لوح‌های فشرده صوتی و تصویری نیاز به دریافت مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دارد. هم‌چنین بند (ب) ماده ۷۹ قانون تجارت الکترونیکی مقرر می‌دارد: «آئین‌نامه مربوط به مواد (۵۶) و (۵۷) این قانون به پیشنهاد وزارتخانه‌های بازرگانی و فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». دو ماده پیش‌گفته نیز یکی به لزوم رفتار حرفه‌ای تأمین‌کنندگان در حوزه تبلیغات و دیگری به تبلیغ و بازاریابی برای کودکان و نوجوانان زیر سن قانونی در حوزه تجارت الکترونیک و فضای اینترنت می‌پردازند.

علاوه بر موارد بالا، در جریان بررسی لایحه الحاق يك تبصره به ماده (۱) اصلاحی قانون مطبوعات مصوب ۱۳۷۹، عدم توجه شورای نگهبان به نظر معاونت تحقیقات این شورا مبنی بر این که «در تعریف ارائه شده در صدر ماده (۱) از «نشریات الکترونیکی» و «خبرگزاری‌ها»، از عبارت «در قالب نوشتار، صدا و تصویر» استفاده شده، که به نظر می‌رسد کلمه «تصویر» از جهت اشتغال یا عدم اشتغال به «فیلم» و «کلیپ تصویری» واجد ابهام باشد» و تأیید متن اصلاحیه نیز می‌تواند تقویت‌کننده موضع موافق صلاحیت وزارت فرهنگ و مبین تغییر ضمنی شورا از نظریه تفسیری سال ۱۳۷۹ باشد. از این رو می‌توان چنین بیان داشت که با توجه به قوانین و مقررات فعلی، به منظور تأسیس رسانه‌های سمعی و بصری و فعالیت در این عرصه باید مجوزهای لازم را مطابق با قانون مطبوعات و وزارت فرهنگ دریافت نمود. (کوهیان، ۱۳۹۸: ص ۴۰)

بنابراین اگرچه حقیقت این است که شیوه اصولی نظارت بر رسانه‌ها و آثار هنری، نظام تعقیبی است که نیازی به صدور مجوز و نظارت پیش‌گیرانه یا تأمینی ندارد، اما در طول دوران پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، همواره نظام تأمینی که تحدید کننده آزادی بیان و انتخاب حرفه هنری است، حاکم بوده است. (آگاه، ۱۳۹۶: ص ۳۱۳)

می‌توان گفت به موجب قوانین موجود که میانه چندان با آزادی‌های اساسی شهروندان ندارد و به عقیده برخی ناشی از تفسیری ناصحیح از قانون اساسی است. (همان، ص ۲۹۵-۳۰۴) جواز نظارت بر حوزه صوت و تصویر فراگیر بیش از هر یک از دیگر نهادهای مدعی، متناسب با وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. اگرچه در این مورد نباید این نکته مغفول بماند که اساساً نظارت دولتی که برخی «نظارت قانونی» نیز نامیده می‌شود، علاوه بر آن که هزینه‌های مادی و معنوی را بر حکومت‌ها تحمیل می‌کند و دست آخر نیز چنین نظارتی نمی‌تواند چنان گسترده باشد که همه انواع فعالیت‌های مطبوعاتی، رادیویی، تلویزیونی، سینماها، اینترنت و ... را در بر بگیرد. (اسماعیلی، ج ۱، ۱۳۹۱: ص ۳۶۴) با فلسفه و ماهیت فضای مجازی و اینترنت که سرعت در آن حرف اول را می‌زند و نمی‌تواند با بروکراسی رایج اداری سازگار باشد، نیز همخوان نیست.

۳-۲. نقش نظارتی وزارت فرهنگ و نهادهای سیاست‌گذار

علاوه بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، برخی نهادهای حوزه سیاست‌گذاری کلان در نظام حقوقی کشور از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز نسبت به وضع مصوباتی در این زمینه اقدام نموده‌اند که بررسی آن‌ها در این زمینه می‌تواند راه‌گشا باشد. اگرچه در مورد ماهیت حقوقی و جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی اختلاف نظر وجود دارد و برخی

به‌درستی نفس وجود آن را در تضاد با حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش می‌دانند. (شریف، ۱۳۸۴: ص ۲۲۷)؛ اما با وجود انتقادات وارده با توجه به وجود برخی نظرات که جایگاه این نهاد را فراتر از قانون عادی و مادون قانون اساسی می‌دانند (الهام، ۱۳۹۲: ص ۱۷۳-۱۷۵) و شورای نگهبان نیز در عمل چنین شأنی برای این نهاد قائل شده است، به‌عنوان یک واقعیت عینی بررسی می‌شود.

مصوبه شماره ۶۹۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «شرایط استفاده صحیح از لوازم، تجهیزات و محصولات مختلف سمعی و بصری و برنامه‌های تصویری در قالب ویدئو» را می‌توان یکی از مهم‌ترین مستندات ناظر به صلاحیت عام نظارتی وزارت فرهنگ بر فعالیت فیلم و سینما از جمله در بستر اینترنت دانست. این مصوبه با تأکیدات مکرر بر حصری بودن صلاحیت وزارت فرهنگ بر مراحل مختلف فعالیت ویدیویی و سمعی و بصری در کنار غیر حصری دانستن دامنه فعالیت‌های ویدیویی مشمول مصوبه، راه را برای یکه‌تازی وزارت مذکور در این حوزه باز نموده است!

الزام به طراحی نظام اجرایی در تمامی حوزه‌های فعالیت‌های سمعی و بصری در کنار تهیه و اجرای آیین‌نامه‌های لازم آن و صلاحیت انحصاری واردات محصولات تصویری در قالب ویدئو و نظایر آن که با درج عبارت «نظایر آن» به شکل خاصی از محصولات تصویری محدود نشده است از جمله صلاحیت‌های نظارتی این مصوبه برای وزارت ارشاد است. اما دامنه این مصوبه به همین جا ختم نمی‌شود و ضمن آن که تولید و تکثیر برنامه‌های ویدئویی صرفاً با مجوز وزارت فرهنگ مجاز می‌شمارد، فروش و اجاره نوار تصویری و ویدئویی و نظایر آن نیز تنها در صلاحیت مراکز دارای مجوز از این وزارتخانه می‌داند. هم‌چنین از آن جا که در حال حاضر فروش و اجاره نوارهای ویدیویی در شکل سنتی آن منسوخ شده و در عمل در بستر اینترنت و از جمله وی.ا.دی‌ها اتفاق می‌افتد، این بخش از مصوبه نیز می‌تواند مبین تسری صلاحیت نظارتی وزارت فرهنگ در بیشتر اینترنت باشد. جملگی موارد یادشده حاکی از تفویض اختیار نظارت از سوی نهادی حاکمیتی و فرا قوه‌ای به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بر حوزه فیلم و سریال در بستر اینترنت است که در عمل با سپردن این حوزه‌ها به ساترا، ضمن عمل خلاف مفاد مصوبه ۹۲۸، به حقوق و آزادی شهروندان نیز تعرض می‌گردد.

ماده ۵ «ضوابط عام تأسیس مراکز، مؤسسات، انجمن‌ها و کانون‌های فرهنگی و هنری و نظارت بر آن‌ها» به صراحت تأسیس مراکز فرهنگی را نیازمند گرفتن مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دانسته است. علاوه بر این، به موجب ماده ۱ مصوبه «ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسه‌ها، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها»، مراکز،

مؤسسه‌ها، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و ... برای فعالیت در یک یا چند قلمرو فرهنگی، هنری و سینمایی و مطبوعاتی، باید از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نسبت به دریافت مجوز تأسیس اقدام نموده و نظارت بر فعالیت و انحلال این مراکز نیز برعهده همین وزارتخانه قرار گرفته است. وزارت فرهنگ نیز براساس همین ضوابط نسبت به وضع «آیین‌نامه نظارت و ارزشیابی مراکز، مؤسسه‌ها، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و هنری» که مراکز، مؤسسه‌ها، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی، هنری، سینمایی و مطبوعاتی را مشمول نظارت این وزارتخانه می‌داند، تصویب نمود.

مصوبه دیگر شورای عالی انقلاب فرهنگی که در این چارچوب قابل استناد است: «سیاست‌های توزیع و نمایش فیلم‌های سینمایی و مواد سمعی و بصری خارجی» است. نکته مورد استناد در این مصوبه این است که گفته شده عالی‌ترین مقام اجرایی در هر یک از دستگاه‌های مربوطه (صداوسیما برای نمایش آثار در شبکه‌های تلویزیونی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای نظارت بر عرضه و نمایش آثار در سطح کشور) مسئول اجرای مفاد این مصوبه خواهند بود. بنابراین طبق نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌طور مطلق در مورد نظارت بر عرضه و نمایش آثار این چنینی در سطح کشور، صلاحیت خواهد داشت.

۳-۳-۳. وزارت فرهنگ و فعالیت‌های ویدیویی؛ نظارت تأمینی یا تنبیهی؟

بنابر آن چه بیان شد، به نظر می‌رسد وزارت فرهنگ مطابق با قوانین موجود نهاد صالح برای نظارت بر فعالیت‌های ویدئویی و صوت و تصویر فراگیر است. اما بی‌گمان چنین نظارتی آن‌هم در عصر اطلاعات و ارتباطات نمی‌تواند نظارتی سنتی و مبتنی بر نظام تأمینی باشد و نظامی جز تعقیبی که متضمن فعالیت آزادانه کنشگران رسانه‌ای و هنرمندان است، نمی‌تواند با روح و شرایط حاکم بر فضای سایبر همگام باشد.

از این رو تلاش برای پیاده‌سازی سازوکاری همانند شیوه نظارت بر کتاب و فیلم در حوزه فعالیت‌های ویدیویی در شبکه اینترنت و چشم‌پوشی از واقعیت بین‌المللی بودن فعالیت‌های اینترنتی و عقب‌نشینی حقوق ملّی به سود حقوق بین‌الملل (اسماعیلی، ج ۱، ۱۳۹۱: ص ۳۶۶) در این عرصه، راهی جز شکست در پی نخواهد داشت. از این رو نباید از نظر دور داشت که حقوق همواره در تعقیب رسانه و ابزارهای بیان و در صدد مهار آن با ابزار قانون و مقررات گوناگون بوده است. اگرچه گاه در این تعقیب و گریز طولانی، از شتاب فناوری عقب افتاده و با تأخیر، به قاعده‌مند کردن آن توفیق یافته (رحمانی، ۱۳۹۹: ص ۱۰۹) و در مواردی، به سبب اتخاذ تمهیدات نامناسب و یا به دور از مقتضیات رسانه و زمان، موفق نشده است

نظارتی مبتنی بر اصول حقوقی و خواست مردم داشته باشد. رویه سال‌های اخیر کشور ما نیز به خوبی مؤید آن است که شیوه سنتی نظارت بر رسانه، نه می‌تواند جواب‌گوی مقتضیات روز باشد و نه مطابق با خواست شهروندان و نه متوقف‌کننده اهل رسانه در رساندن پیام خود به هر طریق ممکن است.

در این میان اگرچه می‌توان دولتی بودن و تجربه غیرپاسخ‌گو بودن نهادهای حوزه صدور مجوز را، پاشنه آشیل وزارت فرهنگ دانست اما می‌توان از نهادهای تنظیم‌گر و ناظر بر فعالیت‌های ویدیویی در بریتانیا و ایالات متحده که با وجود انتقادهای وارده دارای برخی اهرم‌های پاسخ‌گویی و شفافیت هستند، الگوبرداری نمود. در آف. کام که موجودیت خود را از قانون ارتباطات ۲۰۱۳ انگلستان دارد، علاوه بر این که به موجب قانون پیش‌گفته اعضای هیئت مدیره سازمان باید حتماً از همه مناطق بریتانیا (انگلستان، اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی) انتخاب شوند تا با فرهنگ نقاط مختلف آشنایی داشته باشند، سازمان به وزیر مربوطه، پارلمان و کمیته‌های تخصصی آن و هم‌چنین دیوان محاسبات کشور نیز پاسخ‌گو است.

در ایالات متحده آمریکا اگرچه به موجب قانون ارتباطات ۱۹۳۴ اعضای پنج‌نفره کمیسیون فدرال ارتباطات منصوب رئیس‌جمهور هستند اما به موجب بخش ۴ این قانون، تنها سه تن از پنج عضو می‌توانند هم‌حزبی رئیس‌جمهور باشند و نهایی شدن انتصاب این گروه ۵ نفره، منوط به اخذ رأی اعتماد از نمایندگان مجلس سنا و همراه با پاسخ‌گویی این به نمایندگان است. از این رو این اعضا در طول دوره پنج‌ساله زمامداری خود، همواره زیر ذره‌بین نمایندگان مردم هستند، بنابراین صرفاً فرمانبر رئیس‌قوه مجریه نیستند. از این رو اگرچه کماکان رابطه قوی اعضا با دولت پابرجاست اما وابستگی حزبی و گروهی اعضای نهاد ناظر و تنظیم‌گر رسانه‌ها تا حد قابل‌توجهی کاهش یافته است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود ترکیبی از نمایندگان دستگاه‌های مختلف دولتی و تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای و نمایندگان جامعه مدنی در نهاد ناظر حوزه نمایش‌های ویدیویی و شبکه نمایش خانگی، به موارد اتهام نقض قوانین از طریق نظارت پسینی اقدام نمایند. این گروه باید تصمیم‌های محدودیت‌ساز خود را حداقلی و مستدل نمایند. از سوی دیگر افزایش شفافیت و پاسخ‌گو نمودن چنین نهادی به قوه مقننه و مردم می‌تواند نقشی اثرگذار در حمایت از حقوق عامه شهروندان ایفا نماید.

نتیجه‌گیری

نمی‌توان توقع داشت فعالان اقتصادی، فرهنگی، هنری و اجتماعی از جمله در عرصه پُرقاب‌ت فیلم و سریال، در حالی که در مسیری سنگلاخی در حال حرکت هستند، یارای رقابت با رقیبانی را داشته باشند که با فراغ بال در مسیری بدون دست‌انداز در حرکت هستند. در عرصه تولید، پخش و عرضه فیلم و سریال در بستر اینترنت نیز در حالی که مسئله نظارت بر این رسانه‌ها و تعقیبی بودن شیوه نظارت، سال‌ها است در بسیاری از کشورها به جایگاهی با ثبات رسیده، در میان نهادهای ناظر بر فعالیت‌های رسانه‌ای در کشور ایران، تمایل به اعمال نظارت تأمینی -از جمله در ارتباط با پخش فیلم در بستر اینترنت- حکم‌فرما است. از این رو به نظر می‌رسد در زمانه‌ای که عرصه فناوری با سرعتی باورنکردنی در حال پیشرفت است و رویه دیگر کشورها از جمله بریتانیا و حتی فعالیت روزنامه‌ها بدون نظارت پسینی بر محتوای آنان، مؤید لزوم اطمینان به بخش غیردولتی برای فعالیت در عرصه رسانه از جمله نمایش فیلم و سریال در بستر اینترنت است، تغییر نگاه به فعالیت در این عرصه و تغییر نظارت‌ها از سیستم تأمینی به نظام تعقیبی و سپردن نظارت در این عرصه به نهادهایی که در عرصه تولید محتوا در فضای مجازی دارای نفع نیستند، می‌تواند ضمن هرچه نزدیک‌تر شدن به اصول حقوقی، در بهبود و افزایش کارایی شبکه نمایش خانگی و وی.ا.دی‌ها و پیشرفت صنعت فیلم و سریال کشور نقشی به‌سزا داشته باشد.

مطابق با قوانین موجود و با تدقیق در اسناد بین‌المللی و رویه کشورهای دیگر، می‌توان ادعان نمود وزارت ارتباطات به دلیل عدم صلاحیت‌های قانونی و دارا نبودن زیرساخت‌های لازم و هم‌چنین غیرمرتبط بودن امور مربوط به محتوای فضای مجازی با ساختار و حیطه صلاحیت این وزارتخانه، فاقد مجوز قانونی برای برعهده گرفتن نظارت در این عرصه است. سازمان صداوسیما علاوه بر دلایل پیش‌گفته، به واسطه دارا بودن تعارض منافع با بخش خصوصی تولیدکننده محتوا در عرصه صوت و تصویر (از جمله فیلم و سریال‌های تلویزیونی) و این که خود یکی از قدرتمندترین رقبای فعالان این حوزه به شمار می‌رود، نمی‌تواند ناظری امین قلمداد شود. در عین حال به نظر می‌رسد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نظر به قوانین و مقررات عدیده که صلاحیت نظارت در عرصه فیلم و ویدیو و موسیقی، تبلیغات بازرگانی و هم‌چنین برخی تولیدات مجازی را به این وزارتخانه اعطا نموده است، در کنار دارا بودن ساختار و نیروی انسانی مرتبط، می‌تواند مناسب‌ترین گزینه برای نظارت بر صوت و تصویر و نمایش فیلم و سریال در فضای مجازی باشد. در عین حال نباید از یاد برد که فعالیت این نهاد دولتی در چهار دهه گذشته، چندان با مبانی احترام به آزادی اندیشه و بیان و حق

دسترسی شهروندان به اطلاعات و هنرها سازگار نبوده است. از این رو به نظر می‌رسد در صورت عدم پوست‌اندازی فکری این وزارتخانه و تسری شیوه مواجهه با حوزه‌هایی مانند سینما، تئاتر و موسیقی و گسترش نظارت تأمینی به نمایش فیلم و سریال در فضای مجازی، تفاوت‌چندانی میان نظارت صداوسیما و وزارت فرهنگ در خصوص نقض برخی حقوق هنرمندان، اهالی رسانه و شهروندان متصور نیست.

منابع فارسی

۱. اسماعیلی، محسن (۱۳۹۱)، *گفتارهایی در حقوق رسانه*، ج اول، تهران: شهر.
۲. اقبالی، میثم و ذبیح‌الله سلمانی (۱۳۹۴)، *مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ناشی از اعمال مجرمانه‌ی رسانه‌های فراملّی*، تهران: فرمنش.
۳. انصاری، باقر (۱۳۹۵)، *حقوق ارتباطات جمعی*، چ هشتم، تهران: سمت.
۴. دوریو، امانوئل و آیش گرانسه (۱۳۹۵)، *حقوق رسانه‌ها*، تهران: میزان.
۵. سعیدوزیری، خدیار، خدیجه بیات و سحر سید تفرشی‌ها (۱۳۹۵)، *فرهنگ حقوق ارتباطات*، تهران: خرسندی.
۶. لوپین، لیا (۱۳۷۸)، *پرسش و پاسخ درباره حقوق بشر*، ترجمه محمدجعفر پوینده، چ چهارم، تهران: قطره.
۷. معتمدنژاد، کاظم و رؤیا معتمدنژاد (۱۳۹۵)، *حقوق مطبوعات*، تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها.
۸. معظمی، حبیب‌الله (۱۳۹۴)، *برابری و آزادی ارتباطی؛ معرفی اندیشه جدید «حقوق ارتباطی»*، تهران: سروش.
۹. مقاله‌ها و پایان‌نامه‌ها
۱۰. آگاه، وحید (تابستان ۱۳۹۶)، *امکان‌سنجی افاده نظام صدور مجوز آثار هنری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تحقیقات حقوقی، ش ۷۷، ص ۲۹۳-۳۱۷.
۱۱. احمدی، سید محمدصادق، علی‌رضا ناصری و مرتضی قاسم‌آبادی (آذر ۱۳۹۵)، *بررسی تطبیقی محدودیت‌های آزادی بیان در تلویزیون از منظر اسناد بین‌الملل حقوق بشر و حقوق موضوعه ایران*، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۸، ش ۵۲، ص ۱۵۷-۱۷۳.
۱۲. الهام، غلام‌حسین و سید مصطفی میرمحمدی میبیدی (پاییز و زمستان ۱۳۹۲)، *بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام*، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، دوره ۱۴، ش ۱، ص ۱۵۵-۱۷۹.
۱۳. بهرامی، بیتا (۱۳۹۵)، *شرایط و موانع حقوقی تأسیس رادیو و تلویزیون خصوصی در ایران*، منتشرشده در مجموعه مقالات همایش ملی وضعیت کنونی و آینده حقوق ارتباطات و رسانه در ایران، چ اول، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۴. دوهوس، فرانکلین (۲۰۰۷) (۱۳۸۹)، «حقوق بین‌الملل عمومی و سینما»، ترجمه ابراهیم بیگزاده، سالنامه ایرانی حقوق بین‌الملل و تطبیقی، ش. ششم.
۱۵. رحمانی، قدرت‌الله (پاییز ۱۳۹۹)، *حقوق مطبوعات و رسانه‌های الکترونیکی در ایران؛ از ایده قانون جامع تا الگوی نظام آیین‌نامه‌ای*، حقوق اداری، ش ۲۴.

۱۶. سرحدی کاظم و طاهری محسن (۱۳۹۹)، *جستاری در اعمال نظارت مطلوب بر انتشار صوت و تصویر در فضای مجازی از منظر حقوقی*، حقوق اداری، ش ۲۵.
۱۷. شریف، محمد (تابستان ۱۳۸۴)، *جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن*، پژوهش حقوق و سیاست، ش ۱۶.
۱۸. عزیزی، افشین (۱۳۹۸)، *عکاسی و عکاسان و برگزاری نمایشگاه عکس در ایران از منظر حقوق عمومی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق ارتباطات، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۹. فضائلی، مصطفی و موسی کرمی (پاییز و زمستان ۱۴۰۰)، «*تأملی بر حمایت از حق آزادی بیان در رویه دیوان اروپایی حقوق بشر ناظر بر مسدودسازی دسترسی به اینترنت*»، حقوق فناوری‌های نوین، دوره ۲، ش ۲، پیاپی ۴.
۲۰. کوهیان، مهدی (۱۳۹۸)، *نظام حقوقی خدمات رسانه‌های سمعی و بصری درخواستی در ایران و فرانسه*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق ارتباطات، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۲۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و شهبسوار، سیما (اسفند ۱۳۹۰)، *تحلیل نظام حقوقی حاکم بر صداوسیما جمهوری اسلامی ایران*، نشریه حقوق اساسی، ش ۱۶.
۲۲. مجید، وحید (بهار ۱۳۸۳)، «*اکنوناسیون جهانی تنوع فرهنگی بررسی زمینه‌های فکری - تاریخی، موضوع و چشم‌انداز تصویب و تبعات در سیاست‌گذاری فرهنگی*»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۶۳.
۲۳. قوانین و مقررات
۲۴. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*.
۲۵. *قانون اصلاح ماده (۱) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی آن*، مصوب ۱۳۸۸/۰۹/۰۸ مجلس شورای اسلامی.
۲۶. *قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور*.
۲۷. *قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور*.
۲۸. *قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات*، مصوب ۱۹ آذرماه ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی.
۲۹. *اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی*، مصوب جلسات مورخ ۲۶/۷/۱۳۸۷ و هیئت وزیران ۲۲/۹/۱۳۸۸.
۳۰. *آیین‌نامه نظارت و ارزشیابی مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و هنری*، مصوب ۱۳۸۰/۰۵/۱۵ ابلاغی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی.

۳۱. بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۱۷۸۴۳۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۸ رئیس قوه قضائیه.
۳۲. سیاست‌های توزیع و نمایش فیلم‌های سینمایی و مواد سمعی و بصری خارجی، مصوب جلسه ۵۷۰ مورخ ۲۷ مهر ۱۳۸۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۳۳. ضوابط عام تأسیس مراکز، مؤسسات، انجمن‌ها و کانون‌های فرهنگی و هنری و نظارت بر آنها، مصوب جلسه شماره ۷۷ مورخ ۲۰ اردیبهشت ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۳۴. ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آنها، مصوب جلسه شماره ۳۸۵ مورخ ۸ آبان ۱۳۷۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۳۵. مصوبه جلسه شماره ۲۷۹ مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۱ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.
۳۶. نظریه تفسیری شماره ۲۱/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ شورای نگهبان.
۳۷. آرای قضایی
۳۸. رأی شماره ۲۷۴۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۹. رأی شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۳۱۴۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

اسناد و مدارک

۱. نامه شماره ۹۷/۱۰۱۰۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۰۹ دبیر شورای عالی و رئیس مرکز ملی فضای مجازی.
۲. نامه مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲ رهبری خطاب به رئیس جمهور وقت.
۳. نامه شماره ۹۷/۱۶۸۷۱۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۲ معاون حقوق امور مجلس و استان‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به معاون امور مجلس ریاست جمهوری.
۴. نامه شماره ۱۳۹۵۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰ مدیر دفتر رئیس جمهور به رئیس حوزه ریاست قوه قضائیه.
۵. نامه شماره ۴۰۹۲ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۷ قائم مقام مرکز تحقیقات شورای نگهبان به دبیر شورای نگهبان.

منابع انگلیسی

Acts and Documents

1. American Declaration of the Rights and Duties of Man.
2. American Convention on Human Rights.
3. Chart of signatures and ratifications of European Convention on Cinematographic Co-Production (ETS No. 147), Available at: <https://www.coe.int/en/web/>

conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=147 [Status as of 20/05/2022].

4. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).
5. European Convention on Cinematographic Co-Production.
6. International Programme for the Development of Communication (IPDC).
7. Intergovernmental Council of the International Programme for the Development of Communication.
8. Media development indicators: a framework for assessing media development (pes).
9. Report on the International Programme for the Development of Communication (IPDC) By Suzanne Bilello Senior Public Information and Liaison Officer UNESCO 30th Session of the Committee on Information New York, 30 April 2008.
10. UK Communications Act 2003.
11. US Communications Act of 1934.
12. UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity.
13. Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.

پی‌نوشت

1. Video on demand (VOD).
2. Internet Protocol Television.
3. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).
4. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
5. International Programme for the Development of Communication (IPDC).
6. UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity.
7. Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.

۸. اجلاسیه این کنوانسیون در روزهای ۲۱ تا ۲۳ اکتبر ۲۰۰۵ در پاریس برگزار شد.

9. Media development indicators: a framework for assessing media development (pes).

10. Intergovernmental Council of the International Programme for the Development of Communication..

۱۱. برگزار شده در تاریخ ۲۶ تا ۲۸ ماه مارس سال ۲۰۰۸ در پاریس.

12. American Declaration of the Rights and Duties of Man.

13. American Convention on Human Rights.

۱۴. این سند از تاریخ ۱۸ ژوئن ۱۹۷۸ اجرایی شده است.

15. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

16. The European Court of Human Rights.

17. Internet access.

18. European Convention on Cinematographic Co-Production.

19. Council of Europe fund for the co-production, distribution and exhibition of European cinematographic works (Eurimages).

۲۰. مصوب ۱۹ آذرماه ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی.

۲۱. مصوب جلسات مورخ ۲۶/۷/۱۳۸۷ و ۲۲/۹/۱۳۸۸ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد شماره ۲۸۸۲۲/۱ مورخ ۲۱/۸/۱۳۸۶ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.

۲۲. رأی مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲۳. رأی شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۳۱۴۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲۴. مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰.

۲۵. مصوب ۱۳۸۸/۰۹/۰۸ مجلس شورای اسلامی که در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۲۶. نامه مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲ مقام رهبری خطاب به رئیس جمهور وقت.

۲۷. همان نامه، بند اول.

۲۸. منعکس شده در نامه شماره ۱۳۹۵۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰ مدیر دفتر رئیس جمهور به رئیس حوزه ریاست قوه قضائیه.

۲۹. بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۱۷۸۴۳۹/۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۸ رئیس قوه قضائیه.

۳۰. نامه شماره ۹۷/۱۶۸۷۱۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۲ معاون حقوق امور مجلس و استان‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

۳۱. جزء ۳-۳-۶- بند (ی) تبصره ۶ قانون لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

۳۲. به موجب نامه شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ قائم مقام دبیر شورای نگهبان به رئیس مجلس شورای اسلامی.

۳۳. مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲ که در تاریخ ۱۳۶۶/۰۲/۲۲ به تأیید شورای نگهبان رسید.
۳۴. مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ مجلس شورای اسلامی.
۳۵. مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷ مجلس شورای اسلامی.
۳۶. نامه شماره ۴۰۹۲ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۷ قائم‌مقام مرکز تحقیقات شورای نگهبان به دبیر شورای نگهبان.
۳۷. مربوط به جلسه شماره ۲۹۸ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۰۳.
۳۸. مصوب جلسه شماره ۷۷ مورخ ۲۰ اردیبهشت ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۳۹. مصوب جلسه شماره ۳۸۵ مورخ ۸ آبان ۱۳۷۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۴۰. مصوب ۱۳۸۰/۰۵/۱۵.
۴۱. مصوب جلسه ۵۷۰ این شورا در تاریخ ۲۷ مهر ۱۳۸۴.
42. The Office of Communications.
43. Communications Act 2003.
۴۴. بند ۵ ماده ۱۲.
45. The Communications Act of 1934.
46. The Federal Communications Commission (FCC).

