

## تعدد نهادهای قانون گذاری با تأکید بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران

فردین ادنی<sup>۱</sup>

سمیه تکلو<sup>۲</sup>

### چکیده

حاکمیت در هر نظام حقوقی به بخش‌های مجزا با کارکردهای مستقل تقسیم می‌شود. وظیفه قانون گذاری به صورت عام به قوه مقننه که اعضای آن منتخب مردم هستند واگذار می‌شود. در نظام جمهوری اسلامی ایران صلاحیت عامی که قانون اساسی مطابق اصل ۷۱ به مجلس شورای اسلامی داده، به وسیله نهادهای خاص قانون گذاری تخصیص خورده است. وجود این نهادها برای سازماندهی امور جامعه امری لازم و مفید است. نهادهای خاص قانون گذار گاهی با خروج از صلاحیت و مداخله در امور نهادهای دیگر موجب نقض سلسله مراتبی قوانین و حاکمیت قانون، تورم قوانین، موازی کاری و عدم شناسایی حقوق و تکالیف از سوی تابعان شده است. شورای عالی فضای مجازی یکی از نهادهای خاص قاعده گذار در نظام حقوقی ایران است که از طریق حکم رهبری و بر مبنای پاسخگویی به نیازهای روز جامعه در خصوص تعامل صحیح با فضای مجازی تأسیس شده است. در تحقیق حاضر که به روش تحلیلی- توصیفی انجام شده، کوشش شده است به این پرسش پاسخ داده شود که جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران و سلسله مراتب هنجارها به عنوان یک اصل مهم در نظام حقوقی و حاکمیت قانون چگونه است؟ بررسی مصوبات آن نشان می‌دهد این شورا اقدام به وضع قواعد خارج از صلاحیت و مداخله در امور قوای دیگر نموده است. در این مقاله پیشنهاد شده است شورای عالی فضای مجازی با همکاری قوا و سازمان‌های دیگر امر سیاست گذاری را جایگزین وضع مصوبات لازم‌الاجرا نماید.

**واژگان کلیدی:** سیاست گذاری، شورای عالی فضای مجازی، صلاحیت، قانون، قانون گذاری.

<sup>۱</sup> [moradkhani.fardin@yahoo.com](mailto:moradkhani.fardin@yahoo.com)

<sup>۲</sup> [takaloo.somaye@gmail.com](mailto:takaloo.somaye@gmail.com)

۱. استادیار دانشگاه بوعلی سینا همدان، همدان، ایران (نویسنده مسئول)

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی تهران، تهران، ایران

## مقدمه

در هر نظام حقوقی بر اساس نظریه تفکیک قوا حاکمیت به بخش‌های مجزا با کارکردهای منحصر تقسیم می‌شود. قوای مقننه، اجرایی و قضایی دولت طبق قانون اساسی نقش‌های مشخص و محدودی دارند و لازم است از بازیگران سیاسی مختلفی تشکیل شوند.<sup>۳</sup> تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری، اجرای تصمیمات و سیاست‌ها و قضاوت بر اساس این قواعد، کارویژه‌های اصلی حاکمیت هستند. وضع قواعد لازم‌الاجرا مهم‌ترین کارکرد نظام حقوقی است، چراکه قوانین درحقیقت برنامه، مبنا و اساس امور اجرایی و قضایی هستند. حاکمیت متعلق به مردم جامعه است و از سوی مردم به سایر ارکان حکومت انتقال می‌یابد.<sup>۴</sup> به گفته روسو، چون هیئت حاکمه غیر از قوه قانون‌گذاری قدرت دیگری ندارد، فقط به وسیله قوانین قدرت خود را اعمال می‌کند.<sup>۵</sup> قوه مقننه به دلیل کارکرد حساس آن که هنجارسازی است در اغلب کشورهای دنیا تأسیسی انتخابی دارد؛ به این معنا که افراد تشکیل‌دهنده آن منتخب مردم هستند و به نمایندگی از آنان به وضع قواعد عام‌الشمول می‌پردازند. در ایران طبق اصل ۷۱ قانون اساسی اولویت قانون‌گذاری با مجلس شورای اسلامی است، اما به تدریج و به فراخور نیازهای جامعه نهادهای خاصی تأسیس شدند که به موازات مجلس شورای اسلامی به تصویب مقررات پرداختند؛ درحالی که فاقد دو ویژگی بارز مجلس، یعنی انتخابی بودن اعضا و تحت نظارت بودن مصوبات آن بودند. فعالیت چنین ارگان‌هایی در نظام حقوقی ایران به دلیل موازی‌کاری در انجام عمل تقنین، عدم وابستگی به قوای سه‌گانه، نظارت خفیف بر عملکرد و تصمیمات اتخاذشده، عدم تعریف نظارت‌های مردمی و... دارای چالش‌ها و موانع متعدد حقوقی و حتی فقهی است.<sup>۶</sup> در این مقاله ضمن اشاره به نهادهای متعدد قاعده‌گذار و خاستگاه‌های آنها، شورای عالی فضای مجازی به صورت مطالعه موردی بررسی می‌گردد و با توجه به کارویژه مهم و روزآمد آن، سعی بر آن است

۳ Glassman, Matthew "Separation of Powers": An Overview', *Congressional Research Service*, (2016).

۴. سید ابوالفضل، قاضی شریعت‌پناهی، *بایسته‌های حقوق اساسی*، (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ج ۴۴، ۱۳۹۰)، ص ۱۶۸.

۵. ژان ژاک، روسو، *قرارداد اجتماعی یا اصول حقوق سیاسی*، مترجم: منوچهر کیا، (تهران: انتشارات گنجینه، ج ۳، ۱۳۶۶)، ص ۱۱۱.

۶. هانه، فرکیس و همکاران، «حاکمیت قانون و تعدد نهادهای خاص تقنینی در سیستم حقوقی ایران»، فصلنامه علمی، پژوهشی فقه و مبانی حقوق، سال یازدهم، ش ۲ (۱۳۹۷)، ص ۱۱۲.

جایگاه این نهاد در نهادهای حاکمیتی و جایگاه مصوبات آن در نظام حقوقی مورد مطالعه قرار گیرد. این مقاله به دنبال این پرسش است که این شورا بر اساس چه دلایلی تأسیس شد و با تأسیس آن چه تداخل وظایفی در نهادهای نظام حقوقی ایران به وجود آمد. فرضیه تحقیق این است که شورای عالی فضای مجازی در وضع مصوبات خود گاهی در کارویژه قوای دیگر مداخله نموده است. علی‌رغم آنکه تحقیقاتی در مورد تعدد مراجع قانون‌گذاری در ایران به عمل آمده، اما در خصوص شورای عالی فضای مجازی و جایگاه مصوبات آن در سلسله‌مراتب هنجارها ادبیات حقوقی وجود ندارد که علت اصلی آن را می‌توان تازه تأسیس بودن این نهاد و اندک بودن مصوبات آن عنوان کرد. این مقاله در سه بخش سازماندهی شده است: در بخش اول، نهادهای قاعده‌گذار ایران برشمرده شده است و خاستگاه هر یک معرفی می‌گردد. در بخش دوم، به معرفی شورای عالی فضای مجازی، علت تأسیس و خاستگاه آن پرداخته می‌شود. در بخش سوم، مصوبات شورا و نمونه‌هایی از تداخل این مصوبات با کارکرد اختصاصی قوای سه‌گانه آمده است. در نهایت، پیشنهادی برای بهبود عملکرد این شورا و جلوگیری از تعدد مقررہ‌گذاری ارائه می‌شود.

## ۱. تعدد نهادهای قانون‌گذاری در نظام حقوقی ایران

ایفای کارکرد قانون‌گذاری و وضع قواعد عام‌الشمول با عنایت به اصل تفکیک قوا برعهده قوه مقننه است و تنها این نهاد است که صلاحیت وضع قانون را در اختیار دارد؛ اما واقعیت‌های اداره جوامع، محدودیت‌هایی بر این قاعده وارد می‌سازد. در جمهوری اسلامی ایران علاوه بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر قانون‌گذاری، به جهت ماهیت انقلاب و نظام اسلامی، نهادهای دیگری نیز مجاز به تصویب قاعده‌های الزام‌آوری هم‌وزن قوانین عادی یا برتر از آن یا وضع قانون در موضوع خاص شده‌اند که به‌عنوان مراجع قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است.<sup>۸</sup> گرچه تأسیس هرکدام از این نهادها به دنبال رفع نیاز و حل مشکلی از مشکلات روز جامعه انجام شده

۷. بیژن، عباسی و عباس، سهرابلو، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول بر اساس نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری علمی- پژوهشی، سال دوم، ش ۲ (۱۳۹۴)، ص ۱۲.

۸. غلامحسین، الهام و مهدی، نورایی، «وحدت یا تعدد مراجع مقررہ‌گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، اندیشه‌های حقوق عمومی، ش ۷ (۱۳۹۴)، ص ۲۱.

است و معمولاً به امور تخصصی می‌پردازند، اما به دلیل نص صریح اصل ۷۱ قانون اساسی که مجلس را برای قانون‌گذاری در عموم مسائل صالح اعلام کرده، تصویب هر مصوبه‌ای از این نهادهای خاص در آغاز امر به معنای تخصیص زدن به صلاحیت عام مجلس است. پدیده تعدد قانون‌گذاری به دلیل صلاحیت عام مجلس، فقدان نظارت بر مصوبات خاص و فقدان الزام به انتشار مصوبات، باعث موازی‌کاری در وضع قواعد، تورم قوانین و سردرگمی تابعان شده است. این نهادها را می‌توان با توجه به موضوعات مختلف تقسیم‌بندی کرد. یکی از این موضوعات، خاستگاه و مرجع تأسیس این نهادهاست. از منظر خاستگاه، نهادهای خاص قانون‌گذاری را می‌توان به گروه‌های زیر تقسیم نمود:

#### ۱.۱. نهادهایی که به موجب قانون اساسی به وجود آمده‌اند

این نهادها به صراحت در قانون اساسی آمده‌اند و البته با توجه به دینی بودن کالبد نظام سیاسی، لزوم مصلحت‌سنجی در روند اداره کشور و درج مفهوم ولایت فقیه در قانون اساسی، نهادهای خاصی با دستور مقام رهبری و یا با انجام اصلاحاتی در متن قانون اساسی تشکیل یافتند که به تدریج دارای اختیار قانون‌گذاری نیز شدند. این نهادها به دلیل پیش‌بینی در قانون اساسی جایگاه قانونی مشخصی دارند و وضع قاعده از سوی آنها چنانچه در چارچوب قانون و صلاحیت‌های پیش‌بینی شده صورت گیرد در نظام حقوقی چالش چندانی ایجاد نخواهد کرد. این مراجع عبارت‌اند از:

≠ مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲)

≠ همه‌پرسی (رفراندوم) (اصل ۵۹)

≠ کمیسیون‌های داخلی مجلس (اصل ۸۵)

≠ قوه مجریه (اصل ۸۵)

≠ شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)

≠ شوراهای محلی (اصول ۱۰۳ و ۱۰۵)

≠ مجلس خبرگان رهبری (اصل ۱۰۸)

۹. محمد نوذری، «بررسی تطبیقی تعدد نهادهای قانون‌گذاری در حقوق اساسی ایران و فرانسه»، فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ش ۱ (۱۳۹۵)، ص ۲۱.

≠ شورای نگهبان (اصل ۱۰۸)

۲.۱. نهادهایی که به موجب حکم رهبری تأسیس شده‌اند:

- شورای عالی انقلاب فرهنگی
- شورای عالی فضای مجازی

۳.۱. نهادهای پیش‌بینی شده در قانون عادی:

شورای عالی اداری (ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری)

شورای عالی حقوق و دستمزد (ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری)

شوراهای عالی به موارد برشمرده خلاصه نمی‌شوند و نزدیک به ۹۹ شورای عالی در حال حاضر مشغول به فعالیت هستند. اما از آنجایی که این شوراها خود شخصیت حقوقی مستقلی ندارند و به وسیله شوراهای عالی دیگر به وجود آمده‌اند از ذکر نام آن‌ها خودداری گردید.

۴.۱. نهادهایی که جایگاه قانونی مشخصی ندارند:

≠ مصوبات ریاست قوه قضائیه

≠ شورای عالی هماهنگی اقتصادی

≠ هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام

≠ هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم قوای سه‌گانه

این نهادها جایگاه مشخصی در قوانین ندارند، باین‌حال به وضع قواعد لازم‌الاجرا می‌پردازند و به دلیل فقدان جایگاه مشخص، عدم تعیین چارچوب اختیارات و وظایف، و خلأ نظارت کارآمد بر مصوبات، دارای چالش‌های اساسی هستند که بیان آن‌ها در این مجال نمی‌گنجد.

نهادهای متعدد قاعده‌گذار در نظام حقوقی ایران گاه از وظایف خاص خویش عدول کرده، صلاحیت عام مجلس را تخصیص می‌زنند. این امر در نگاه اول به نظر می‌رسد مخالف

اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی است. این تعدی و عدول موجب خدشه به اصل سلسله‌مراتبی بودن قوانین و به تبع آن، نقض حاکمیت قانون می‌شود. چراکه در برخی برداشت‌ها از حاکمیت قانون، اصل سلسله‌مراتب مبنای حاکمیت قانون است. حاکمیت قانون در برداشت حداقلی به معنای تبعیت همگانی از اصول الزام‌آور از جمله قانون اساسی، مصوبات دولت، قوانین عادی، پیمان‌های بین‌المللی، احکام قضایی و... است و هرچه منابع و سلسله‌مراتب بین آن‌ها روشن‌تر و نظارت وسیع‌تر باشد نظام حقوقی توسعه‌یافته‌تر است.<sup>۱۱</sup> همچنین افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه و هم‌پوشان و گاه متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و حتی شهروندان را در پی خواهد داشت.<sup>۱۲</sup> از آنجا که نهادهای متعدد قانون‌گذاری به نحو متحدالشکلی به وجود نیامده، از کارکردهای مشابه و یکسانی برخوردار نبوده‌اند و دارای مصوبات متناقضی هستند، وضعیت تقنینی نظام جمهوری اسلامی ایران را با آسیب‌ها و چالش‌های عمده‌ای به‌ویژه از حیث قانون‌گذاری خوب مواجه کرده که قانون‌گذاری پراکنده، تورم قوانین، نقض حقوق شهروندی و فقدان سازوکار نظارت بر مصوبات مراجع موازی قانون‌گذاری از آن دسته‌اند.<sup>۱۳</sup> ناگفته نماند که وجود تعدد نهادهای قانون‌گذاری به‌خودی خود نظام حقوقی را دچار اشکال نمی‌کند، مشروط بر اینکه این نهادها جایگاه مشخص قانونی داشته باشند، اصل سلسله‌مراتب قوانین از سوی آن‌ها نقض نشود و مصوبات آن‌ها تحت نظارت قضایی قرار گیرند. در ادامه بحث به شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان یکی از نهادهای خاص قاعده‌گذار پرداخته می‌شود.

## ۲. تأسیس شورای عالی فضای مجازی

شورای عالی فضای مجازی یکی از نهادهایی است که به‌موجب حکم حکومتی و به‌منظور سیاست‌گذاری در امور مربوط به تعامل با فضای گسترده مجازی در جامعه ایرانی

۱۱. Rousset, m , droit administrative, presses universitaires de Grenoble. Public Policies and Policymaking Processes, February (2004), p. 12.

۱۲. اردشیر، امیرارجمند، «سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، مجله راهبرد، ش ۲۶ (۱۳۸۶)، ص ۷۵.

۱۳. همان، ص ۱۶۳.

۱۴. سید محمد مهدی، غمامی؛ کمال، خدامرادی؛ علی، هادی‌زاده، «آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه شهر قانون، ش ۱۸ (۱۳۹۵)، ص ۹۶.

ایجاد شده است و کمتر از یک دهه از تاریخ تشکیل آن می‌گذرد. این شورا در تاریخ ۱۷ اسفند ۱۳۹۰ طی حکمی از سوی رهبری تأسیس شد که در آن رؤسای قوا و برخی دیگر از مسئولان نظام عضو هستند. برای پرداختن به جایگاه شورای عالی فضای مجازی لازم است ابتدا خاستگاه این شورا یعنی حکم حکومتی شناسایی و تبیین گردد. حکم حکومتی از جمله نهادهایی است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر پایه نظریه ولایت فقیه پدید آمده است. حقوق‌دانان ایرانی تعاریف متعددی از این نهاد داده‌اند. در یک تعریف آمده است: حکمی است که ولیّ جامعه بر مبنای ضوابط پیش‌بینی شده طبق مصالح عمومی برای حفظ سلامت جامعه، تنظیم امور آن، برقراری روابط صحیح بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی با مردم، سازمان‌ها با یکدیگر در مورد مسائل فرهنگی، تعلیماتی و غیر آن مقرر داشته است. در تعریف دیگری گفته شده است: حاکم جامعه اسلامی برای برقرار نمودن نظم عمومی و بنابر مصالح و مفاسدی که تشخیص می‌دهد، به آن تمسک می‌جوید.<sup>۱۴</sup> برخی نیز معتقدند به کلیه تصمیم‌هایی که حاکم جامعه اسلامی در خصوص ابعاد مختلف اداره امور جامعه اسلامی در راستای اجرای عدالت اجتماعی و قوانین الهی با ملاحظه مصلحت جامعه اسلامی اتخاذ می‌کند و زمینه اجرای آن را نیز فراهم می‌سازد، حکم حکومتی می‌گویند.<sup>۱۵</sup> تصمیماتی است که ولی امر در سایه قوانین شریعت و رعایت موافقت آن‌ها برحسب مصلحت زمان می‌گیرد و طبق آن‌ها مقرراتی وضع کرده، به اجرا درمی‌آورد. مقررات یادشده لازم‌الاجرا بوده، مانند شریعت دارای اعتبار هستند؛ با این تفاوت که قوانین آسمانی، ثابت و غیرقابل تغییر هستند، اما مقررات وضعی، قابل‌تغییرند و در ثبات و بقا، تابع مصلحتی هستند که آن‌ها را به‌وجود آورده است.<sup>۱۶</sup> به هر حال، حکم حکومتی در قانون اساسی و خصوصاً اصل ۱۱۰ که وظایف و اختیارات رهبری را بیان می‌کند مورد شناسایی قرار نگرفته است. همین مسئله باعث ایجاد اختلاف نظرهایی بین حقوق‌دانان در خصوص ماهیت این نهاد

۱۴. محسن، اسماعیلی، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری»، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲)، ص ۱۶۳.

۱۵. سید علی، حسینی، «تحلیلی بر نظریه‌های مربوط به احکام حکومتی در فقه امامیه»، پایان‌نامه دکتری فقه و اصول، دانشگاه امام صادق (ع) (۱۳۸۰)، ص ۷۶.

۱۶. سید محمدحسین، طباطبایی، «بحثی درباره مرجعیت و روحانیت»، (تهران: انتشارات سهامی انتشار، ۱۳۴۱)، ص ۸۳.

حقوقی شده است. برخی نویسندگان حکم حکومتی را به حکم عام و حکم خاص تقسیم کرده، حکم صادره از سوی مقام رهبری را حکم حکومتی به معنای خاص می‌شمرند و فلسفه وجودی این نوع از احکام حکومتی را اصل ۵۷ قانون اساسی با استناد به مطلقه بودن ولایت امر و امامت امت می‌دانند.<sup>۱۷</sup> برخی نیز آن را یک اصل نانوشته یا یک عرف اساسی دانسته‌اند. می‌توان این شورا را با سیاست‌های کلی نیز مرتبط دانست.<sup>۱۸</sup> از آنجا که یکی از وظایف رهبری تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر اجرای آن است می‌توان تأسیس این شورا را در راستای سیاست‌های کلی حاکم بر فضای مجازی دانست. سیاست‌های کلی نظام اصول و راهکارهای کلان یک نظام سیاسی - حقوقی است که برای دستیابی به اهداف و آرمان‌های قانون اساسی در یک دوره زمانی مشخص ارائه می‌گردند.<sup>۱۹</sup> اجالب آنجاست که برخی حقوق‌دانان سیاست‌های کلی پیش‌بینی شده در بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی را نوعی حکم حکومتی می‌دانند و اذعان می‌دارند: مبنای شرعی سیاست‌های کلی نظام را می‌توان در راستای احکام حکومتی جستجو نمود. چنانچه قائل به هر کدام از نظریات پیش‌گفته باشیم، این نکته روشن است که مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی که بنا به مقتضیات زمان از سوی امام خمینی (ره) تأسیس شد، شورای عالی فضای مجازی نیز با توجه به نقش فزاینده‌ای که فضای مجازی در زندگی امروز ایفا می‌کند به دستور رهبری بنا نهاده شده است. بنابراین مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون اساسی و قوانین عادی به صراحت پیش‌بینی نشده و صرفاً موجودیت خود را از حکم حکومتی می‌گیرد. به هر حال، حکم حکومتی را نیز باید در چارچوب نظام حقوقی و اصولی مانند حکومت قانون دید و قرار نیست از طریق آن سلسله‌مراتب قوانین و اصول حاکمیت قانون و نظارت‌پذیری مصوبات نفی گردد.

مسئولیتی که به‌عهده این نهاد گذاشته شده، ناشی از خلئی بود که در مسئله فضای

۱۷. محسن، اسماعیلی، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری»، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲)، ص ۸۸

۱۸. وحید، آگاه و داور، درخشان، «عرف اساسی حل اختلاف یا حل معضل نظام واکاوی جایگاه احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران با تأکید بر مطالعه موردی» مجموعه مقالات اصول نانوشته قانون اساسی، (قم: انتشارات دارالعلم، ۱۳۹۸)، ص ۱۸.

۱۹. مجید، انصاری، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳)، ص ۴۵.



مجازی و گسترش آن در جامعه و نفوذ آن در زندگی شخصی و اجتماعی افراد احساس می‌شد. هدف از تشکیل این نهاد در فرمان تأسیس آن چنین آمده است: «گسترش فزاینده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی به‌ویژه شبکه جهانی اینترنت و آثار چشمگیر آن در ابعاد زندگی فردی و اجتماعی و لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از آن در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به‌منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن اقتضا می‌کند که نقطه کانونی متمرکزی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور به‌وجود آید. به این مناسبت شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود».

اعضای حقوقی این شورا عبارت‌اند از: رئیس‌جمهور (رئیس شورای عالی)؛ رئیس مجلس شورای اسلامی؛ رئیس قوه قضائیه؛ رئیس سازمان صدا و سیما؛ جمهوری اسلامی ایران؛ دبیر شورای عالی امنیت ملی؛ وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ وزیر علوم، تحقیقات و فناوری؛ وزیر اطلاعات؛ رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی؛ رئیس سازمان تبلیغات اسلامی؛ فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی؛ فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و هفت نفر نیز اعضای حقیقی آن هستند.

به گفته رهبری، این شورا وظیفه دارد مرکزی به نام مرکز ملی فضای مجازی کشور ایجاد نماید تا اشراف کامل و به‌روز نسبت به فضای مجازی در سطح داخلی و جهانی و تصمیم‌گیری نسبت به نحوه مواجهه فعال و خردمندانه کشور با این موضوع از حیث سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و محتوایی در چارچوب مصوبات شورای عالی و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات در همه سطوح تحقق یابد. همچنین طبق فرمان رهبری کلیه دستگاه‌های کشور موظف به همکاری همه‌جانبه با این مرکز هستند.

### ۳. مصوبات شورای عالی فضای مجازی

با توجه به عدم پیش‌بینی این نهاد در قانون اساسی، جایگاه مصوبات<sup>۲۱</sup> وضع شده از سوی شورای عالی فضای مجازی نیز مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظام حقوقی ایران محل بحث و چالش است و برخی این مصوبات را برتر از قانون مصوب مجلس می‌دانند. قائل شدن اختیار تصویب قانون یا مصوبات لازم‌الاجرا به شورای عالی فضای مجازی، باعث شده است تا این نهاد نیز در زمره نهادهای متعدد قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران درآید و مصوباتش در حیطة صلاحیت آن در حدی باشد که نهادهای دیگر قانون‌گذاری امکان تزام و تداخل در آن‌ها را نداشته باشند و به‌نوعی از حیث سلسله‌مراتبی مصوباتش در موارد مربوط به فضای مجازی در مرحله‌ای برتر و مشرف بر دیگر نهادها قرار گیرد.<sup>۲۲</sup> در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از دیرباز چالش‌ها و اختلاف نظرهایی بین صاحب‌نظران و مسئولان کشور وجود داشته است. رئیس‌جمهور وقت برای پایان دادن به چالش‌های پیش‌آمده بر سر اجرای مصوبات این نهاد، نامه‌ای به امام خمینی (ره) نوشت و در آن این پرسش را مطرح کرد که «همکاری و دخالت قوه قضائیه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد». امام نیز در پاسخ تأکید کردند «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب اثر داده شود». با توجه به متن پرسش رئیس‌جمهور وقت که همکاری قوه قضائیه را منوط به داشتن اعتبار در حد قانون برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی عنوان نموده است، می‌توان از ظاهر فرمان امام خمینی (ره) در مورد «ترتیب اثر داده شود» چنین برداشت کرد که باید اعتباری همانند قانون عادی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی داده شود، اما با گذشت زمان و خروج این شورای عالی از کارویژه و حیطة

۲۱. شورای عالی فضای مجازی به صورت کلی برای مقررات وضع شده از واژه «مصوبات» استفاده کرده، اما در بازه‌های زمانی مختلف از این رویه ثابت پیروی نکرده، و با عناوینی چون نظام، سند، آیین‌نامه اجرایی، تعیین تکلیف، الزامات، سیاست‌ها، اقدامات، تصمیم‌گیری و راهکار از مصوبات خود یاد کرده است.

۲۲. نورایی، مهدی، «تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران»، (تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۲)، ص ۱۴.

اختیارات خود در عمل، دادن اعتباری همسنگ قانون عادی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مشکلاتی مواجه شده است. شورا گاه به اموری پرداخته و در باب آن‌ها مصوبه‌ای صادر نموده است که نه تنها با فلسفه و علت تأسیس آن همسویی ندارد، بلکه عملاً شورای عالی انقلاب فرهنگی را به صورت رقیب مجلس شورای اسلامی معرفی می‌کند؛ برای مثال، شورا در جلسه ۳۵۷ خود در تاریخ ۳۱ مرداد ۱۳۷۴ شمول قانون کار را در معرض تضییق قرار داده است و به بند «ح» ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی (موضوع مصوبه ۳۲۵/دش مورخ ۲۷ آبان ۱۳۶۶ شورای عالی) این متن را افزوده است: اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه مشمول قانون کار نمی‌شوند. همچنین علی‌رغم تأکید امام (ره)، بر ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا به مواردی می‌توان اشاره کرد که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی دیوان عدالت اداری ابطال گردیده و این نه به معنای نقض فرمان رهبری در مورد ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا، بلکه به معنای منع خروج نهادهای قاعده‌گذار از صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای آنهاست.

مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز (به دلیل تشابه زیاد با شورای عالی انقلاب فرهنگی) باید اولاً با قانون اساسی مطابقت داشته باشد و ثانیاً شورا باید در حیطه وظایف و اختیارات محوله از سوی رهبر اقدام به وضع قاعده نماید. با توجه به آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی می‌توان به سه مؤلفه که این مصوبات را از قانون عادی متمایز می‌کند اشاره کرد:

نخست، نبود نهاد ناظر. مطابق ماده ۱۱ آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی، مصوبات شورای عالی پس از ملاحظه رئیس شورا بلافاصله از سوی دبیر به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد و سپس از طرف دبیر به دستگاه‌ها و اشخاص ذی‌ربط ابلاغ می‌شود. واژه «بلافاصله» به معنی فقدان نهادی مابین شورا و مقام رهبری است و واژه استحضار در فرهنگ دهخدا به معنای اطلاع و آگاهی آمده که به‌وضوح با نظارت متفاوت است.<sup>۲۳</sup> بنابراین مصوبات این نهاد برخلاف مصوبات مجلس شورای اسلامی که تحت نظارت دقیق شورای نگهبان از حیث مطابقت با قانون اساسی و موازین شرعی قرار می‌گیرند، به محض

۲۳. علی‌اکبر، دهخدا، فرهنگ لغت، ج ۱، (تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۴۱)، ص ۲۳۴.

تصویب لازم‌الاجرا هستند. فقدان نهادی که مصوبات را پالایش و تأیید کند برای هر نهاد قاعده‌گذاری خطر خروج از ضوابط کلی و پذیرفته‌شده را به‌دنبال دارد. در مورد نظارت قضایی باید اذعان نمود که دیوان عدالت اداری در مورد مصوبات شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی انقلاب فرهنگی رویه ثابتی ندارد. علی‌رغم اینکه از ابطال مصوبات این نهادهای فراقوه‌ای خودداری کرده، اما مواردی را نیز به استناد مخالفت با قانون اساسی یا شرع ابطال نموده است (برای نمونه، دادنامه‌های شماره ۲۹۷ مورخ ۹ آبان ۱۳۷۸ و شماره ۱۱۷ مورخ ۲ تیر ۱۳۸۱ هیئت عمومی). از مطالعه تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که موارد استثنای صلاحیت هیئت عمومی دیوان در مورد ابطال مصوبات را بیان می‌دارد، چنین برداشت می‌شود که منع قانونی برای اعمال نظارت بر مصوبات این شورا از سوی دیوان وجود ندارد. اما رویه عملی دیوان این بوده است که در سال‌های اخیر از ورود به ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی خودداری کرده است (برای دیدن بحثی در این باره، ر.ک. کاویانی و مهدوی زاهد، ۱۳۹۹). در خصوص مصوبات شورای عالی فضای مجازی تاکنون رأی از دیوان عدالت اداری صادر نشده، اما در چند مورد معدود به این شورا اشاره شده است؛ برای نمونه در یک مورد شورای عالی اداری طی مصوبه شماره ۲۰۶/۹۲/۳۸۰۲ مورخ ۲۵ اردیبهشت ۱۳۹۲ «مؤسسه تحقیقات و فناوری اطلاعات» را از «مرکز ملی فضای مجازی» منتزع کرد و آن را به وزارت ارتباطات واگذار نمود. از آنجا که مرکز ملی فضای مجازی به‌موجب مصوبه شورای عالی فضای مجازی تأسیس شده است، موضوع مورد اعتراض قرار گرفت. هیئت عمومی دیوان عدالت در رأی شماره‌های ۱۳۳۷ و ۱۳۳۸ اعلام کرد از آنجا که «... بنا بر فرمان مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ مقام معظم رهبری (مدظله)، شورای عالی فضای مجازی کشور با اهداف و اختیارات تعریف‌شده‌ای تشکیل گردیده تا مرکزی به نام مرکز ملی فضای مجازی کشور ایجاد نماید. همچنین مقرر فرموده‌اند به کلیه مصوبات شورا ترتیب آثار قانونی داده شود و نیز مقرر شده کلیه دستگاه‌های کشور موظف به همکاری همه‌جانبه با این مرکز باشند... از آنجا که مرکز ملی فضای مجازی و پژوهشگاه آن مرکز با تصویب شورای عالی فضای مجازی و تأیید مقام معظم رهبری (مدظله) ایجاد شده است، شورای عالی اداری طبق بند ۱ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری صلاحیت ورود به اصلاح ساختار و یا هر گونه تغییر و جابجایی در



تشکیلات آن مرکز را نداشته» و به ابطال آن حکم داده است. در دعوی دیگری به خواسته ابطال کل تصویب‌نامه شماره ۱۰۸۷۷۲/ت/۵۳۰۹۲ هـ مورخ ۲۹ آبان ۱۳۹۸، هیئت وزیران با موضوع اساسنامه شورای اجرایی فناوری اطلاعات هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری در ۱۴ مهر ۱۳۹۹ آن را مغایر با قانون ندانست. در این رأی اشاره شد که «حدود وظایف و اختیارات مذکور شورای عالی فضای مجازی (سیاست‌گذاری، نظارت و...) است. با توجه به عدم ورود دیوان شاید بتوان به استناد اصل ۳۴ قانون اساسی که دادگستری را مرجع تظلمات اعلام کرده است دادگاه‌های عمومی را صالح برای ورود به دعوی علیه این مصوبات دانست. البته این تفسیر زمانی قابل پذیرش است که اعتبار مصوبات این نهاد را در حد آیین‌نامه‌های ذیل قانون بدانیم، اما شورای پیش‌گفته برای مصوبات خود صلاحیتی هم‌عرض و حتی فراتر از قوانین مجلس می‌داند و دادگاه‌ها هم تاکنون دعوی در مورد آن‌ها نپذیرفته‌اند. به هر حال، رویه دیوان عدالت اداری این بوده که خود را برای رسیدگی به مصوباتی که به تنفیذ رهبری رسیده است صالح نمی‌داند (برای نمونه، دادنامه شماره ۱۴۰ مورخ ۲۹ خرداد ۱۳۸۴ هیئت عمومی).

دوم، عدم انتشار تمامی مصوبات شورا. در تبصره ماده ۱۱ آیین‌نامه داخلی شورا آمده است: «آن دسته از مصوبات شورا که با تشخیص دبیر انتشار عمومی آن ضرورت دارد به منظور درج و انتشار در روزنامه رسمی کشور ابلاغ می‌شود». همان‌طور که ملاحظه می‌گردد امر انتشار مصوبه که امر بسیار مهمی است به سلیقه شخصی «دبیر» واگذار شده است. حال آنکه انتشار مصوبات لازم‌الاجرا از جمله حقوق شهروندان است و چنانچه مصوبه‌ای ابلاغ نشود انتظار عمل به آن انتظار نابجایی است. این نکته را نیز باید افزود که با اینکه وضع آیین‌نامه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی پیش‌بینی شده، اما ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت مقرر داشته است: در صورتی که آیین‌نامه علاوه بر دستگاه‌های اجرایی برای مردم نیز ایجاد حق و تکلیف کند باید در روزنامه رسمی کشور منتشر شود. گرچه مخاطب برخی از مصوبات شورای عالی و شاید اغلب مصوبات، مردم نیستند و نهادها و وزارتخانه‌ها و... می‌باشند، اما تعیین لزوم انتشار یا عدم انتشار عمومی آن نباید به یک فرد واگذار شود، بلکه حداقل باید در خود جلسه و از سوی سران قوا و دیگر اعضای حقیقی و حقوقی شورا بحث و

بررسی گردد.

سوم، مرجع تفسیر مصوبات شورا. مطابق ماده ۲۴ آیین‌نامه داخلی شورا «تفسیر مصوبات شورای عالی فضای مجازی بر عهده خود شورا می‌باشد». این ماده راه را بر هرگونه تفسیر مصوبات بسته است. چنانچه مصوبات شورا با اسناد بالادستی و حتی قانون اساسی مطابقت نداشته باشد، چه بسا با تفسیر شورا این مخالفت نادیده انگاشته یا مورد غفلت واقع می‌شود. همچنین این نکته را باید افزود که گرچه مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی شرح و تفسیر قوانین عادی را در صلاحیت مجلس شورا قرار داده، اما همین اصل راهی برای تفسیر دادرسان در مقام تمییز حق باز کرده است.

#### ۴. تداخل مصوبات شورای عالی در صلاحیت سایر نهادها

تعدد مراجع در یک نظام حقوقی امری اجتناب‌ناپذیر است؛ به این معنا که با رشد جوامع و پیدایش نیازهای جدید و حجم بالای وظایف قوا، خصوصاً قوه قانون‌گذار، تشکیل نهادهای خاصی که امور جزئی‌تر جامعه را پوشش دهند و برای سازماندهی به آن‌ها برنامه‌ریزی نمایند، امری لازم و مفید است. اما در یک نظام حقوقی منسجم نهادهای خاص به امور مرتبط با اهداف خود می‌پردازند و در کارویژه‌های نهادهای دیگر مداخله نمی‌کنند و باعث آشفتگی نظام حقوقی نمی‌شوند. با این حال، شورای عالی فضای مجازی در موارد متعددی وارد صلاحیت سایر نهادهای حقوقی شده است.

##### ۴.۱. ورود به صلاحیت قوه مجریه

وظایف متعدد قوه مجریه به گفته محققان حقوق اساسی، شامل اجرای تصمیمات قوای دیگر، تهیه و تدارک تصمیمات و اتخاذ تصمیم‌های لازم‌الاجرا است. در مورد اجرای تصمیمات قوای دیگر که اولین وظیفه قوه مجریه است نیز شرایطی قائل می‌شوند: تصمیم‌های تقنینی از سوی قوه مقننه که سرانجام به صورت قانون لازم‌الاجرا درمی‌آید و دستگاه حکومتی و اجرایی اقدامات خود را بر پایه این قواعد یا در چارچوب آن استوار می‌سازد. تصمیمات قضایی از سوی دادگاه‌های صلاحیت‌دار که به شکل آرای قضایی لازم‌الاجرا صادر می‌شوند و قوه مجریه مکلف است کلیه لوازم و وسایل موردنیاز را برای

اجرای آن‌ها به کار اندازد.<sup>۲۴</sup> اگرچه رئیس‌جمهور به‌عنوان یکی از اعضای حقوقی شورای عالی فضای مجازی در جلسات حضور دارد و در أخذ تصمیمات و تدوین مصوبات شورا نقش دارد و برخی از وزرا نیز در اتخاذ این تصمیمات حضور دارند، اما أخذ تصمیمات لازم‌الاجرای نهادهای خاص برای این قوه مهم حاکمیتی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده و این عدم پیش‌بینی و تعیین حدود موجب قاعده‌گذاری‌های خارج از ضابطه گردیده است.

#### ۴.۱.۱. تعیین بودجه

تهیه و تنظیم سند بودجه به‌وسیله قوه مجریه انجام می‌شود، زیرا این قوه مجریه است که دارای کلیه امکانات برای پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهاست و از لحاظ فنی می‌تواند مسائل پیچیده و ظریف انعکاس رقمی فعالیت‌های خود را برآورد کند.<sup>۲۵</sup> طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه از طرف دولت تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

شورای عالی فضای مجازی در اولین مصوبه خود به تاریخ ۳۰ دی ۱۳۹۲ اقدام به تعیین بودجه نموده است: «بودجه سال ۱۳۹۳ مرکز ملی فضای مجازی به منظور تحقق اهداف شورای عالی فضای مجازی و مرکز ملی فضای مجازی موافقت گردید و دولت مبلغ یک هزار میلیارد ریال از محل ردیف‌های درآمدی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به عنوان بودجه سال ۱۳۹۳ مرکز ملی فضای مجازی منظور نماید». وضع مصوبه با موضوع تهیه و تدوین بودجه از سوی نهادهای دیگر به‌منزله مداخله در کار قوه مجریه است که موجب ایجاد نابسامانی در برنامه یک‌ساله دخل و خرج کشور می‌شود.

#### ۴.۱.۲. ایجاد تکلیف برای دولت

رئیس‌جمهور به‌عنوان ریاست شورای عالی فضای مجازی در جلسات حضور دارد، اما سمت دیگر و مهم‌تر وی ریاست قوه مجریه است که وظایفی مشخص و تعریف‌شده دارد. برای تکلیف به دولت باید قواعد و مقررات از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب و

۲۴. سید ابوالفضل، قاضی شریعت‌پناهی، *بایسته‌های حقوق اساسی*، (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ج ۴۴، ۱۳۹۰)، ص ۲۲۳.

۲۵. همان، ص ۲۲۳.

همچنین سازوکار اجرایی آن تا حد امکان معین شود و کلی‌گویی و استفاده از عبارات مبهم در ایجاد تکلیف برای بالاترین مقام اجرایی کشور فاقد کارایی و اثرگذاری لازم است. حال آنکه شورای عالی فضای مجازی در مصوبه ۱۰ اسفند ۱۳۹۳ چنین مقرر کرده است: دولت مکلف است در جهت «تشویق تولید نرم‌افزار، تسهیل صادرات نرم‌افزار و خدمات مهندسی» و رفع موانع و ارائه آموزش‌های لازم در این زمینه، اقدامات لازم را به عمل آورد و نتیجه اقدامات این مصوبه از سوی دولت در هر شش ماه به شورای عالی فضای مجازی کشور گزارش شود.

#### ۴.۱.۳. تعیین تکلیف برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی

شورای عالی فضای مجازی در جلسه شماره ۲۶ مورخ ۲۵ آذر ۱۳۹۴ مصوبه‌ای با عنوان «سیاست‌های حاکم بر بازی‌های رایانه‌ای» وضع نمود که در آن برای وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، فرهنگ و ارشاد اسلامی، ورزش و جوانان، امور اقتصادی و دارایی، صنعت و معدن و تجارت، ارتباطات و فناوری و وزارت اطلاعات و همچنین معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و سازمان فنی و حرفه‌ای وظایفی معین می‌نماید که در حوزه آموزش و پژوهش، فرهنگ‌سازی و آموزش عمومی، توسعه فضای کسب و کار، سازماندهی مجوزهای حمایت و نظارت دسته‌بندی می‌شود.

این شورا همچنین در مصوبه جلسه شماره ۳۶ مورخ ۱۱ دی ۱۳۹۵ استفاده نهادها و مؤسسات دولتی و عمومی غیردولتی از پیام‌رسان‌های اجتماعی خارجی برای مکاتبات اداری و ارائه خدمات اداری را ممنوع اعلام کرده است. استفاده ادارات و نهادهای عمومی و دولتی برای مکاتبات اداری از پیام‌رسان‌های داخلی علاوه بر امنیت بیشتر سازمان اداری کشور جنبه الگوسازی و گسترش پیام‌رسان‌های داخلی در حد گسترده را به دنبال دارد و سیاست بسیار کارآمدی برای استفاده مناسب از فضای مجازی محسوب می‌شود، اما منع این دستگاه‌ها از استفاده از پیام‌رسان‌های خارجی، بهتر است از سوی شورا پیشنهاد و ضمن بخشنامه‌ای از طرف هیئت وزیران به ادارات و نهادهای عمومی و دولتی ابلاغ گردد. شورای نگهبان در تاریخ ۲۵ مهر ۱۳۶۳ در پاسخ به نامه رئیس‌جمهور وقت درباره تشکیل شورای اقتصاد، نظر مشورتی خود را به شماره ۱۹۴۹ درباره تصویب مصوبات اجرایی از سوی



شوراهایی که اعضای خارج از هیئت وزیران در آن عضویت دارند، به این شرح صادر نموده است: «تشکیل شوراهای تصمیم‌گیرنده در رابطه با امور اجرایی با عضویت افراد خارج از هیئت وزرا با قانون اساسی مغایرت دارد»<sup>۲۶</sup>. اگرچه موضوع سؤال، شورای اقتصادی است، در ترکیب شورای عالی فضای مجازی سران قوا و... حضور دارند و این خود صلاحیت فراقوه‌ای به شورا می‌بخشد، اما تأکید بر ممنوع بودن شوراهای تصمیم‌گیرنده با اعضای غیر از وزیران را می‌توان به این شورا نیز تسری داد.

#### ۴. ۱. ۴. تعیین تکلیف برای معاونت حقوقی ریاست جمهوری

شورای عالی فضای مجازی در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی «احصای کلیه استعلامات اطلاعات بین دستگاهی» مصوب ۲۴ آذر ۱۳۹۷ موضوع تبصره ۱ بند «ث» ماده ۶۷ قانون برنامه پنج‌ساله ششم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری را موظف به تنقیح و حسب مورد نسخ کلیه موارد مغایر با آیین‌نامه یادشده در تصمیم‌نامه، مقررات، بخشنامه‌ها و مصوبات قبلی از طریق مراجع قانونی ذی‌ربط نموده است. اگرچه تنقیح قوانین و مقررات دولت الکترونیک و نسخ قوانین در حیطة وظایف و اختیارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری است، اما اینکه شورای عالی فضای مجازی دستور این اقدام را برای معاونت صادر کند محل بحث و سؤال است. تنقیح یا نسخ موارد مغایر با آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات اطلاعات بین دستگاهی بنابر اصل سلسله‌مراتب اداری باید به‌موجب تکلیفی برعهده رئیس جمهور به‌عنوان عضو شورا قرار گیرد و این مقام دستورات لازم را به معاونت حقوقی صادر می‌نماید.

#### ۴. ۱. ۵. الزام به تدوین سند تحول سازمانی برای برخی دستگاه‌های اجرایی و فراقوه‌ای

شورای عالی فضای مجازی در مصوبه‌ای با عنوان «سند تحول حوزه‌های فرهنگ و آموزش با توجه به تحولات فضای مجازی» که در تاریخ ۲۶ فروردین ۱۳۹۸ به تصویب

۲۶. منیره، آسوده آرانی، «بررسی تطبیقی صلاحیت‌ها و اعتبار حقوقی مصوبات شورای عالی فضای مجازی ایران و کمیسیون ارتباطات فدرال امریکا»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (۱۳۹۵)، ص ۱۱۰.

رسانده، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمان تبلیغات اسلامی و دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم را در حوزه فرهنگ، همچنین وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه را در بخش آموزش ملزم به تدوین سند تحول سازمانی نموده و الزامات هفت‌گانه‌ای را برای تدوین این سند برشمرده است. در بند ۳-۳ این سند، کاهش تصدی‌گری دولت با لحاظ ظرفیت‌های غیرحکومتی مبنی بر نظام چند ذی‌ربطی<sup>۲۷</sup> به‌عنوان یکی از این الزامات قید شده است. این اقدام تعیین حقوق و تکالیف برای قوه مجریه به‌عنوان یکی از قوای اصلی حاکمیت به‌شمار می‌رود.

#### ۴.۱.۶. مداخله در کارویژه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

اگرچه حفظ و صیانت از حریم خصوصی مشترکان تلفن همراه مستلزم مقررات‌گذاری و وضع قواعد لازم‌الاجراست، اما با توجه به وجود کمیسیون‌های تخصصی مجلس این قواعد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و برای انجام این مهم شورای عالی فضای مجازی باید پیشنهاد أخذ مجوز خدمات پیامکی را به وزارت فرهنگ بدهد و نه اینکه خود رأساً اقدام به وضع مصوبه در این خصوص نماید. درحالی که این شورا در «سیاست‌های ساماندهی خدمات پیامکی ارزش افزوده و پیامک انبوه در شبکه‌های ارتباطی» مصوب اول بهمن ۱۳۹۳ به تفصیل علاوه بر تعریف انواع خدمات پیامکی و تعیین ضوابط مخصوص به آن‌ها اقدام به وضع مصوبه (بند ۳) تکلیف به أخذ مجوز برای ارائه‌کنندگان خدمات پیامکی نموده است: «هرگونه فعالیت برای ارائه خدمات محتوایی پیامکی در چهارچوب قوانین و مقررات با أخذ مجوز از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی امکان‌پذیر است».

همچنین شورای عالی در بند ۱ ماده ۳ «سیاست‌های حاکم بر برنامه ملی بازی‌های رایانه‌ای» مصوب ۲۴ آذر ۱۳۹۴ آورده است: «کلیه بازی‌های رایانه‌ای داخلی و خارجی برای انتشار در کشور می‌بایست از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مجوز دریافت نمایند». این عمل علاوه بر مداخله در کار مجلس شورای اسلامی و مداخله در کارویژه وزارت فرهنگ و

۲۷. حکمرانی چند ذی‌ربطی رویکردی در حکمرانی است که بر مشارکت ذی‌ربطان گوناگون در تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در حوزه عمومی تأکید می‌کند (پژوهشگاه مرکز ملی فضای مجازی)

ارشاد اسلامی، تعرض به حقوق ملت نیز محسوب می‌شود، زیرا الزام به اخذ مجوز برای فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... به معنای محدود کردن حقوق مقرر در قانون اساسی افراد جامعه است و برای اعمال این محدودیت به‌جاست که مصوبات شورا به مجلس فرستاده شود تا نمایندگان مردم آن را تأیید و تصویب نمایند.

#### ۴.۱.۷. تداخل وظایف و کارویژه‌های شورا با وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

در ماده ۱ قانون وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات آمده است: نظر به تحول چشمگیر علوم و فنون مرتبط با صنایع الکترونیک، مخابرات، ارتباطات رادیویی و رایانه‌ای و نقش مهم و مؤثر خدمات پستی، مخابراتی، پست بانک و... لزوم تدوین و تعیین وظایف و اختیارات قانونی برای دستگاه متولی نظارت بر عرضه خدمات یادشده و هماهنگ کردن نام و عنوان این دستگاه، متناسب با ضرورت‌ها و نیازهای زمان، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در چارچوب سیاست‌های کلی... تدوین می‌شود. در ماده ۳ تدوین سیاست‌ها و ضوابط کلی، سیاست‌گذاری، تنظیم مدیریت و کنترل فضای فرانسی کشور و... به صورت مبسوط از سوی قانون‌گذار به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات واگذار می‌گردد. حال پرسش اینجاست که با وجود این وزارتخانه چه نیازی به تأسیس شورای عالی فضای مجازی بوده و مرز میان کارویژه‌های این دو نهاد را چگونه می‌توان مشخص کرد. اتفاقاً این مسئله یک بار در دیوان عدالت اداری مطرح شد. هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۹۹۰۰۱۸۷ در تاریخ ۱۵ مهر ۱۳۹۹ در رد شکایت مبنی بر موازی‌کاری شورای عالی فضای مجازی با شورای عالی فناوری ارتباطات (که شورایی است در وزارت ارتباطات) چنین عنوان کرد: شورای عالی فناوری اطلاعات به شورای اجرایی فناوری اطلاعات، تغییر نام یافته و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی آن در سطح ملی به شورای عالی فضای مجازی منتقل شده است و شورای اجرایی در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و مصوبات شورای عالی فضای مجازی فعالیت می‌کند. همچنین وظایف تعیین‌شده برای شورای اجرایی فناوری اطلاعات از جنس راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی نیست و صرفاً به حوزه‌های فنی، اجرایی و تدوین استانداردهای لازم به‌منظور هماهنگی در ضوابط فنی و اجرایی فناوری اطلاعات

کشور و در چارچوب سیاست‌های کلی شورای عالی فضای مجازی می‌پردازد.

#### ۴.۲. مداخله در کار مجلس شورای اسلامی

امروزه قوه مقننه به‌عنوان رکن قانون‌گذاری در کلیه نظام‌های حقوقی از یک سو و نماد تحقق مردم‌سالاری در کشورها از سوی دیگر، جایگاه والایی به خود اختصاص داده است.<sup>۲۸</sup> قانون‌گذاران نمایندگان مردم در بخش‌های مختلف کشور هستند و نمایندگی ارتباط مداوم مردم و قانون‌گذاران را ایجاد می‌کند و این ارتباط زمینه انعکاس مشکلات ملت و کشور به مجلس را فراهم می‌سازد. نمایندگان مجلس مشکلات را شناسایی و مسائل را بررسی می‌کنند، اطلاعات عمومی را دریافت و سیاست‌ها را تدوین می‌نمایند و خط‌مشی‌های قانونی را برای رفع مشکلات به کار می‌گیرند.<sup>۲۹</sup> شورای عالی در دوره کوتاه فعالیت خود در مواردی اقدام به وضع تکلیف برای این قوه مهم و این رکن مهم حاکمیت نموده است که این اقدام خالی از اشکال نیست که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

شورای عالی فضای مجازی در جلسه شماره ۲۶ مورخ ۲۵ آذر ۱۳۹۴ در ماده ۲ مصوبه «سیاست‌های حاکم بر برنامه‌های ملی بازی‌های رایانه‌ای» برای مجلس شورای اسلامی تکلیف به اصلاح و تنقیح قوانین مرتبط با مالکیت آثار و قانون جرایم رایانه‌ای در جهت افزایش بازدارندگی، کاهش تکرار تخلفات و جرایم، حفظ حریم خصوصی و حقوق مصرف‌کننده نموده است. این درحالی است که پیشنهاد وضع قانون مطابق اصل ۷۴ قانون اساسی یا از طریق طرح و از سوی نمایندگان مجلس و یا از طریق تقدیم لایحه از طرف هیئت دولت انجام می‌شود و اصلاح و تنقیح قوانین نیز از قاعده لزوم تعمیق و شور نمایندگان مجلس و طی تشریفات خاص خارج نیست. اصل حاکمیت قانون ایجاد می‌کند امور کشور مطابق اصول قانون اساسی (چنانچه در آن زمینه خاص مسکوت نباشد) انجام

۲۸. سید محمد مهدی، غمامی؛ کمال، خدامرادی؛ علی هادی‌زاده، «آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه شهر قانون، ش ۱۸ (۱۳۹۵)، ص ۱۰۰.

۲۹. Saiegh, Sebastian "The Role of Legislatures in the Policymaking Process", *Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, (Public Policies and Policymaking Processes, February, 2005)*, p. 8.

شود. شورای عالی می‌تواند این مصوبه را از طریق هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. البته چنانچه شورا را ادامه چتر ولایتی مقام ولایت فقیه بدانیم و بر مبنای فتوای امام مبنی بر ولایت مطلقه فقیه، این استدلال قابل تردید خواهد بود. نکته‌ای که باید در نظر داشت اینست که قانون در دانش حقوق مفهومی مشخص دارد و تنها مرجع صالح برای تصویب آن مجلس است که طی تشریفات خاصی آن را به تصویب می‌رساند و قرار نیست مراجع غیرانتخابی صلاحیت وضع قانون و حتی مصوباتی بالاتر از آن داشته باشند.

حریم خصوصی افراد از مهم‌ترین حوزه‌هایی است که در حقوق بر حفظ و صیانت از آن تأکید فراوان می‌شود و هرگونه ورود در آن نیازمند حکم قانون است. شورای عالی فضای مجازی در مصوبه مورخ ۹ شهریور ۱۳۹۸ به نام «نظام هویت معتبر در فضای مجازی کشور»، آورده است برای هر نوع تعامل فنی، اقتصادی (پولی و مالی)، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اداری میان اشخاص، گروه‌ها، اشیا، خدمات، محتواها و مکان‌ها به هویت معتبر نیاز بوده و شکل‌گیری نظام قابل اطمینان برای هویت در فضای مجازی کشور ضروری است. هدف از ایجاد این نظام، استقرار زیست‌بوم تأمین‌کننده زیرساخت تعاملات آزادانه، سالم، پویا، مسئولانه و سودمند با رعایت حقوق فردی و جمعی در روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فناورانه بین انواع موجودیت‌ها در فضای مجازی است که زمینه لازم را برای توسعه کسب و کارهای دیجیتال، سامانه‌های فنی رسانه‌های تعاملی و خدمات اداری ایجاد می‌کند. در بند ۱ ماده ۳ این نظام‌نامه با عنوان خطوط اجرایی آمده است: «هر تعاملی در فضای مجازی کشور باید با شناسه معتبر آغاز شود». این مصوبه دو نوع تأمین‌کننده، شناسه هویتی (مشابه ثبت احوال) و غیرهویتی (مشابه مؤسسات تأییدکننده مدرک تحصیلی و میزان اعتبار مالی) را موظف به تأیید و ردّ صفات ادعایی کاربران فضای مجازی می‌داند. در بند ۹ ماده ۳ چنین مقرر شده است: «مرکز ملی فضای مجازی با همکاری قوای مجریه و قضائیه ظرف مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این مصوبه، باید پیش‌نویس مقررات و لوایح قانونی لازم برای استقرار نظام هویت معتبر در فضای مجازی کشور را تهیه کند».

این بند از مصوبه شورای عالی فضای مجازی را می‌توان بسیار ضروری و مفید تلقی کرد، زیرا در آن سازوکار ارائه پیش‌نویس لایحه قانونی از سوی قوه مجریه و قضائیه

پیش‌بینی شده است و منظور از لایحه یعنی متنی که برای لازم‌الاجرا شدن باید به تصویب نمایندگان مجلس برسد. به این ترتیب، اولاً سه قوه اجرائی، قضایی و تقنینی در نگارش و بررسی آن سهیم هستند و ثانیاً به دلیل ارتباط مستقیم با حق افراد بر حریم خصوصی بجاست که مورد بحث و تعمق از سوی نمایندگان مردم قرار گیرد. همچنین این اقدام با توجه به گسترش فعالیت‌های اقتصادی در فضای مجازی، خصوصاً شبکه‌های پیام‌رسان اجتماعی، گامی مفید و مؤثر در خصوص فعالیت‌های اقتصادی قلمداد می‌شود. اما الزام افراد برای ایجاد هویت معتبر (یعنی نام و نام خانوادگی و سایر مشخصه‌های اکتسابی و انتسابی) در تمامی فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و... نوعی تفتیش عقاید محسوب می‌شود و مغایر اصل ۲۳ قانون اساسی است، زیرا حق بر حریم خصوصی ایجاب می‌کند افراد بدون ترس از شناخته شدن کامل و گاه انگشت‌نما شدن اعتقادات مذهبی، سیاسی، اجتماعی و... خود را بروز دهند و مخاطبان بدون توجه به ارائه‌کننده پیام و قضاوت شخصیت او، گفتار را دریافت و مورد ارزیابی قرار دهند.

شورای عالی فضای مجازی همچنین در تاریخ ۱۱ مرداد ۱۳۹۶ مصوبه «سیاست‌ها و اقدامات ساماندهی پیام‌رسان‌های اجتماعی» را با هدف تعیین سیاست‌ها و اقدامات لازم برای ساماندهی فعالیت پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی و خارجی به تصویب رسانده است. بند «د» ماده ۱ «ذخیره‌سازی و پردازش داده‌های عظیم مرتبط با فعالیت‌های پیام‌رسان‌های اجتماعی در داخل کشور و ممانعت از دسترسی غیرمجاز به آن‌ها» را به‌عنوان یکی از اقدامات لازم و راهبردی مقرر کرده است. اگرچه در قانون اساسی به‌صراحت از حق بر حریم خصوصی آن‌هم به معنای حق بر حریم خصوصی فضای مجازی (به دلیل موضوعیت نداشتن آن در زمان بازنگری قانون اساسی) یاد نشده است، اما با استفاده از کلیت اصل بیستم، تمامی افراد را به صورت یکسان از «همه حقوق انسانی» برخوردار می‌داند؛ همچنین اصل ۲۵ که هر نوع تجسس را ممنوع اعلام می‌کند، می‌توان گفت ذخیره اطلاعات و داده‌های مرتبط با پیام‌رسان‌های داخلی علاوه بر نقض قانون اساسی تعرض به حریم خصوصی افراد محسوب می‌شود. مصوبات شورای عالی فضای مجازی به دلیل اینکه تشریفات خاص قانون‌گذاری در مورد آن‌ها اعمال نمی‌شود، قانون قلمداد نخواهند شد تا به‌موجب آن‌ها بتوان به حریم خصوصی افراد وارد شد. به‌علاوه این اقدام را می‌توان به نحوی نقض غرض سیاست فراگیری پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی دانست، زیرا اغلب

کاربران فضای مجازی علت عدم استفاده از پیام‌رسان‌های داخلی را ذخیره اطلاعات خصوصی از سوی حاکمیت اعلام می‌کنند.

### ۴.۳. مداخله در امور قوه قضائیه

استقلال قضایی مبنایی برای تصمیم‌گیری در دولت‌های قانونی محسوب می‌شود. بسیاری از اسناد و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، از جمله اصول اساسی عدالت سازمان ملل و منشور اروپا، بر اهمیت استقلال قضایی تأکید و سعی در توضیح عناصر اصلی آن دارند. استقلال قوه قضائیه از جمله تضمینات بنیادین برای تحقق حاکمیت قانون در جامعه و جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی است.<sup>۳۰</sup> این استقلال ناشی از تفکیک قوا و تقسیم قدرت است تا از استبداد زمامداری بکاهد.<sup>۳۱</sup> در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف قوه قضائیه در بندهای پنج‌گانه اصل ۱۵۶ احصا شده و با توجه به استقلال قوه قضائیه، افزودن به وظایف این قوه برخلاف قانون اساسی است.

شورای عالی فضای مجازی در بند ۶ ماده ۲ «سیاست‌ها و اقدامات سازماندهی پیام‌رسان‌های اجتماعی» مصوب ۱۳ خرداد ۱۳۹۶ آورده است: قوه قضائیه موظف است به منظور صیانت از حقوق شهروندی، حریم خصوصی، امنیت عمومی و اعتمادسازی، آیین‌نامه‌ای را در راستای حمایت حقوقی از تداوم کسب و کار و فعالیت پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی و بازبینی مصادیق محتوای مجرمانه، ظرف مدت یک ماه تدوین و به شورای عالی فضای مجازی ارائه نماید. شورای عالی فضای مجازی در ماده ۱ سیاست‌های حاکم بر برنامه ملی بازی‌های رایانه‌ای موضوع نظارت (سیاست‌های ۱ و ۳) در اقدامات کلان، نظارت ساختاریافته و مستمر بر مبادی تولید و توزیع بازی‌های رایانه‌ای از جمله سیاست‌های توزیع دیجیتال، کارخانجات تکثیر حامل‌های دیجیتال، شرکت‌های توزیع‌کننده عمده برای بازی‌سراها، دادستانی کل کشور را موظف به همکاری با وزارت فرهنگ و ارشاد

۳۰. علی، شیعه‌علی و وحید، زارع، «بررسی نظریه تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به رابطه ولایت فقیه با تفکیک قوا»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، ش ۱۸ (۱۳۹۶)، ص ۱۲۵.

۳۱. سید محمد، هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، ج ۲، (تهران: نشر میزان، چ ۱۴، ۱۳۹۱)، ص ۳۶۹.

اسلامی می‌داند. همان‌طور که ملاحظه شد، شورای عالی با وضع مصوباتی اقدام به افزایش تکالیف قوه قضائیه نموده و حتی این قوه را به تدوین آیین‌نامه و بازبینی مصادیق مجرمانه و ارائه به شورا مکلف ساخته است. این اقدام مداخله در امور یکی از قوای مهم حاکمیت که وظیفه احقاق حقوق عامه را برعهده دارد محسوب می‌شود.

### ۵. خطمشی‌گذاری یا قانون‌گذاری

رهبر انقلاب طی حکم تأسیس شورای عالی فضای مجازی آن را نقطه کانونی سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی اعلام نمود و در همان حکم با عنوان «مصوبه» از قواعد وضع‌شده از سوی شورای عالی یاد کرده که «لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود». به نظر می‌رسد رهبری برای شورا اختیار سیاست‌گذاری - و نه قانون‌گذاری - در نظر گرفته است و سیاست‌گذاری و خطمشی‌گذاری و وضع قانون، اصطلاحاتی متفاوت با معانی مخصوص به خود هستند که لازم است از یکدیگر بازشناخته شوند.

علم سیاست‌گذاری بحثی جدید است و بعد از سال ۱۹۵۰ به وجود آمده است.<sup>۳۲</sup> قانون مرزهای مشخصی دارد، اما خط و مشی کلی‌تر است و به مصداق نمی‌پردازد. همچنین گفته شده است خطمشی باید با قوانین مطابقت داشته باشد و قرار نیست نظام قانون‌گذاری و نظام حقوقی را متشتت کند. متخصصان خطمشی‌گذاری در تعریف این مفهوم گفته‌اند خطمشی‌ها یا سیاست‌ها یکی از انواع برنامه‌ها هستند و معمولاً بیانیه‌ها یا تفاهات کلی‌اند که به تصمیم‌گیری کمک می‌کنند.<sup>۳۳</sup> خطمشی نحوه اجرای برنامه و قانون را مشخص می‌کند.<sup>۳۴</sup> خطمشی‌گذاری دارای ویژگی‌هایی است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: صراحت، وضوح، قابلیت اجرا، انعطاف‌پذیری، امنیت، هماهنگی، مستدل بودن، متمایز بودن از قوانین و

۳۲. کیومرث، اشتریان، «علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۳۷ (۱۳۷۶)، ص ۲۰.

۳۳. کونتز، هارولد، اصول مدیریت، مترجم: محمدعلی طوسی و همکاران، ج ۱، (تهران: سازمان مدیریت دولتی، ج ۳، ۱۳۷۴)، ص ۱۷۷.

۳۴. علی، رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۹)، ص ۲۱۰.



نیز کتبی بودن.<sup>۳۵</sup>

خطمشی به معنی طرح کلی و رؤس مطالب برای اقدام، یا برنامه و نظر و عمل سیاسی است. اصولاً در هر امری، دولت‌ها، سازمان‌ها و یا افراد، دارای نظر و برنامه و روش اجرایی ویژه‌ای هستند که از آن به‌عنوان سیاست یا خطمشی یاد می‌شود.<sup>۳۶</sup> خطمشی‌گذاری به معنای برنامه‌ریزی برای عمل سیاسی و اجرایی است که در سطح کلان و از سوی دولتمردان تدوین و ارائه می‌گردد. سیاست‌گذاری فرایند أخذ تصمیم در مورد یک خطمشی است که باید در آینده پیگیری و سپس عملی شود. قانون نیز مجموعه‌ای از قواعد الزام‌آور و کلی است که در زمان معین بر زندگی اجتماعی انسان حکومت می‌کند و اجرای آن از طرف دولت تضمین شده است.<sup>۳۷</sup> این تعریف برداشت عام از قانون است و به معنای تمام مقرراتی است که از سوی سازمان‌های صالح دولت وضع شده است؛ خواه این سازمان‌ها قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد.<sup>۳۸</sup> اما قانون به معنای خاص، آن‌گونه که در حقوق اساسی مد نظر است، به قواعدی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف قوه مقننه وضع شده و یا از راه همه‌پرسی به‌طور مستقیم به‌تصویب رسیده باشد و قانون‌گذاری به معنای (خاص آن) کلیه اقدامات نمایندگان منتخب مردم در مجلس در فرایند وضع قانون اعم از دریافت لایحه یا طرح، بررسی آن‌ها در کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی مجلس، شور و مشورت و بحث و در نهایت، تصویب آن‌ها است. همان‌گونه که برخی از محققان گفته‌اند مستندات و استدلال‌های متعدد از احکام تشکیل شوراها، سخنان و نامه‌نگاری‌های دو رهبر جمهوری اسلامی مؤید این فرض است که وظیفه شورا سیاست‌گذاری است.<sup>۳۹</sup> پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود اینست که به هر حال، نهاد سیاست‌گذار اصلی کشور مجمع تشخیص مصلحت نظام است که سیاست‌های کلی را تعیین

۳۵. همان، صص ۲۱۱-۲۱۲.

۳۶. علی، آقابخشی، و مینو افشاری راد، فرهنگ علوم سیاسی، (تهران: نشر چاپار، ۱۳۸۹)، ص ۵۱۴.

۳۷. همان، ص ۳۷۰.

۳۸. ناصر، کاتوزیان، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۶)، ص ۱۲۹.

۳۹. محمد، جلالی و صادق، سازگاری، «پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان‌سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)» فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، ش ۲۹ (۱۳۹۹)، ص ۶۸.

می‌کند و اگر سیاست‌گذاری شورای عالی فضای مجازی را بپذیریم، با وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام تداخل پیدا می‌کند، مگر اینکه آن را در راستا و ادامه سیاست‌های کلی بدانیم.

با تفاسیر پیش‌گفته در مورد سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری و قانون‌گذاری می‌توان اذعان کرد که صلاحیت شورای عالی فضای مجازی در حقیقت، سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری است و مرجع مؤسس آن یعنی مقام رهبری نیز انتظاری بیش از سیاست‌گذاری از این نهاد ندارد؛ چنان‌که شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز به‌عنوان نهاد هم‌عرض برای خود صلاحیت سیاست‌گذاری قائل است. سید مهدی الوانی و همکارانش مطالعه‌ای در جهت ارائه الگوی مطلوب خط‌مشی‌گذاری شورای عالی فضای مجازی انجام داده‌اند و در پایان پیشنهادهایی به‌منظور ارتقای کیفیت خط‌مشی‌گذاری این نهاد ارائه داده‌اند: «پرهیز از خط‌مشی‌گذاری ذهنیتی و حرکت به سمت خط‌مشی‌گذاری فرایندی؛ حصول اشراف کامل و به‌روز نسبت به موضوعات فضای مجازی از طریق به‌کارگیری نظام و سیستم رصد؛ به‌کارگیری سیستم نظارتی برای پایش و پیگیری اجرای سیاست‌ها؛ به‌کارگیری نظام ارزشیابی، گزارش‌گیری عملکرد و تغییر یا پایان بخشیدن به سیاست‌ها؛ تدوین نهادهای برای تعیین مجریان کلیدی سیاست و تعیین سازوکار هماهنگی؛ ایجاد ارتباط و پیونددهی میان سیاست‌ها به‌منظور اجرای بهتر»<sup>۴۰</sup> با توجه به این سخنان باید گفت تصمیمات شورا باید غیر قطعی، عام و کلی، و در راستای هماهنگی نهادهای سیاسی پایین‌دست و دارای ثبات طولانی‌مدت باشد و هدف آن‌ها در راستای کلی‌ترین اهداف یک حکومت قرار می‌گیرد که نمونه آن را در قوانین اساسی کشورها می‌توان مشاهده کرد.<sup>۴۱</sup>

چنانچه شورای عالی ضمن تعمیق در امور مرتبط با فضای مجازی به امر سیاست‌گذاری پردازد و به‌جای وضع قواعد لازم‌الاجرا به تعیین خط‌مشی و همکاری با قوا، مخصوصاً قوه

۴۰. سید مهدی، الوانی و همکاران، «تدوین الگوی خط‌مشی‌گذاری فضای مجازی»، فصلنامه راهبرد اجتماعی، فرهنگی، سال چهارم، ش ۱۳ (۱۳۹۲)، ص ۲۹.

۴۱. محمد، جلالی و صادق سازگاری، «پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان‌سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، ش ۲۹ (۱۳۹۹)، ص ۶۸.

قانون‌گذار، از طریق پیشنهاد موارد مرتبط با امور فضای مجازی- که مطابق با صلاحدید این شورا نیاز به هنجارسازی در جامعه برای آن وجود دارد- به هیئت وزیران (با توجه به اینکه ریاست شورای نامبرده با رئیس جمهور است) برای تبدیل به لوایح کاربردی و تخصصی و تقدیم به مجلس همت گمارد، در جایگاه اصلی خود قرار خواهد گرفت و به اهداف عالیّه تأسیس خود جامعه عمل خواهد پوشاند. گرچه نمی‌توان برای مصوبات شورای عالی فضای مجازی جایگاه قانون را قائل شد، اما برای صیانت از قانون اساسی و حفظ حقوق بشر و آزادی‌های عمومی و همچنین به منظور افزایش بهبود عملکرد شورا پیشنهاد می‌شود در شرایط کنونی مصوبات شورای عالی فضای مجازی قبل از ارسال به مقام معظم رهبری، برای مجلس و عنداللزوم شورای نگهبان ارسال شود تا در صورت مغایرت با قوانین بالادستی، اصلاح و پس از تأیید ابلاغ شود.<sup>۴۲</sup>

### نتیجه

در هر نظام حقوقی حاکمیت به بخش‌های مجزا با کارکردهای مستقل تقسیم می‌شود. تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری، اجرای تصمیمات و سیاست‌ها و قضاوت بر اساس این قواعد کارویژه‌های اصلی حاکمیت و حکمرانی در یک کشور هستند. در این میان، وضع قواعد لازم‌الاجرا مهم‌ترین کارکرد یک ارگان در نظام حقوقی است. در جمهوری اسلامی ایران وظیفه قانون‌گذاری مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی در عموم مسائل برعهده مجلس شورای اسلامی نهاده شده، اما این صلاحیت عام مجلس در مواردی به‌وسیله نهادهای خاص قانون‌گذاری تخصیص خورده است. این نهادها به‌موجب قانون اساسی، حکم حکومتی، قانون عادی و در مواردی به صورت نهادی که در قوانین پیش‌بینی نشده به‌وجود آمده‌اند و به فراخور کارویژه‌های خود در حال قاعده‌گذاری هستند. وجود این نهادها به‌خودی خود برای حاکمیت و امور حادث جامعه مفید و لازم است، اما در موارد متعددی این نهادها به مداخله در کار قوای دیگر پرداخته، با خروج از صلاحیت خود عملاً در کار قانون‌گذاری مداخله نموده‌اند؛ درحالی که فاقد دو ویژگی بارز نهاد عام قانون‌گذار، یعنی انتخابی بودن

۴۲. وکیلی، امیرحسین، «بررسی جایگاه ساختار و صلاحیت شورای عالی فضای مجازی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، (۱۳۹۳)، ص ۱۰.

اعضا و تحت نظارت بودن مصوبات وضع شده هستند. این مداخله موجب نقض سلسله‌مراتب قوانین و حاکمیت قانون، تورم قوانین، موازی‌کاری در امر قاعده‌گذاری، نابسامانی و هرج‌ومرج در شناسایی حقوق و تکالیف شده است و در مواردی به اتلاف وقت مردم و دستگاه‌های دولتی برای طی فرایند اثبات مخالفت این قواعد با قانون اساسی و قوانین عادی و به تبع آن ابطال مصوبات خارج از صلاحیت از سوی دیوان عدالت اداری انجامیده است. بهتر است علاوه بر مشخص کردن جایگاه حقوقی چنین نهادهایی، موقعیت آن‌ها در سلسله‌مراتب قوانین مشخص شده، مقام ناظر برای ابطال مصوبات آن‌ها نیز معلوم شود، زیرا در غیر این صورت چنین نهادهایی نه تنها نمی‌توانند کارویژه خود را انجام دهند، بلکه نظم حقوقی را به هم ریخته، موجب تشتت در نظام حقوقی می‌شوند.

در این مقاله جایگاه شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان یکی از نهادهای خاص قانون‌گذاری که به موجب حکم حکومتی تأسیس شده، مورد بررسی قرار گرفته است و سعی بر آن بود که با مذاقه در مصوبات این شورا در طول کمتر از یک دهه قاعده‌گذاری، موارد خروج از صلاحیت و مداخله در کارویژه‌های قوای دیگر و همچنین موارد نقض قانون اساسی و حریم خصوصی بیان گردد. شورای عالی فضای مجازی با وضع مصوباتی که فاقد نظارت از نظر تطبیق با قانون اساسی و شرع و قوانین مجلس و فاقد سازوکار مشخص برای انتشار عمومی مصوبات است، با تعیین بودجه، ایجاد خط‌مشی برای وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عمومی و... در کار قوه مجریه مداخله نموده و با تعیین تکلیف برای مجلس شورای اسلامی و افزودن به تعاریف مواد قانونی مصوب مجلس به کارویژه قوه مقننه ورود کرده و در مواردی با ایجاد وظایف و تکالیفی برای قوه قضائیه و تعرض به حقوق خصوصی افراد از صلاحیت خود خارج شده است.

پیشنهاد می‌شود شورای عالی فضای مجازی به‌جای وضع قواعد لازم‌الاجرا، به سیاست‌گذاری در امور مرتبط با فضای مجازی و بهره‌گیری حداکثری از آن برای پیشرفت همه‌جانبه کشور و کمک به تعامل در فضایی سالم و ایمن برای شهروندان که هدف غایی شورا و متن دستور مقام رهبری بوده است بپردازد و با همکاری قوا و سایر سازمان‌ها امور مربوطه را ساماندهی نماید. شایسته است این شورا برای همکاری با قوه مجریه به‌منظور

وضع قواعد لازم‌الاجرای مرتبط با وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی، از سازوکار پیشنهاد به دولت و تصویب هیئت وزیران و ابلاغ بخشنامه بهره‌گیرد. طبیعتاً تعامل با قوه مجریه از طریق ارائه پیشنهادهای کلی از سوی رئیس‌جمهور به هیئت وزیران و برای تبدیل این پیشنهادهای به لوایحی اجرایی‌تر و تخصصی‌تر و به تبع آن، تقدیم به مجلس از طریق سازوکار قانون‌گذاری مصرح در قانون اساسی امکان‌پذیر خواهد بود. شورا برای ایجاد قواعد حاوی حقوق و تکالیف برای عموم مردم پیشنهاد خود را در قالب لایحه و از طریق قوه مجریه به مجلس تقدیم نماید تا نمایندگان مردم با تأیید و تصویب آن به پیشنهادهای رسیده رسمیت داده، افزون بر آگاهی مردم از این قواعد به دلیل تصویب آن‌ها در خانه ملت، مورد اقبال عمومی قرار گیرند. چنانچه مصوبات شورا این مراحل را طی نمایند، طبیعتاً در فرایند نظارت شورای نگهبان نیز قرار خواهند گرفت که این امر موجب نظمی نمایان‌تر در نظام حقوقی کشور خواهد شد.

## منابع و مأخذ

## الف) فارسی

## - کتابها

۱. آقابخشی، علی و افشاری راد، مینو، فرهنگ علوم سیاسی، (تهران: نشر چاپار، ۱۳۸۹).
۲. دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ لغت، ج ۱، (تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۴۱).
۳. روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی یا اصول حقوق سیاسی، مترجم: منوچهر کیا، (تهران: انتشارات گنجینه- ناصر خسرو، چ ۳، ۱۳۶۶).
۴. رضائیان، علی، مبانی سازمان و مدیریت، (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۹).
۵. طباطبایی، سید محمدحسن، بحثی درباره مرجعیت و روحانیت، (تهران: انتشارات سهامی انتشار، ۱۳۴۱).
۶. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۶).
۷. کونتر، هارولد، اصول مدیریت، مترجم: محمدعلی طوسی و همکاران، سازمان مدیریت دولتی، ج ۱، (تهران: چ ۳، ۱۳۷۴).
۸. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، ج ۲، (تهران: نشر میزان، چ ۱۴، ۱۳۹۱).

## - مقالات

۹. آگاه، وحید و درخشان، داور، «عرف اساسی حل اختلاف یا حل معضل نظام واکاوی جایگاه احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران با تأکید بر مطالعه موردی» مجموعه مقالات اصول نانوشته قانون اساسی، (قم: انتشارات دارالعلم، ۱۳۹۸).
۱۰. اشتریان، کیومرث، «علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۳۷ (۱۳۷۶).

۱۱. الوانی، سید مهدی؛ خنیفر، حسین؛ حاجی ملامیرزایی، حامد، «تدوین الگوی خط‌مشی‌گذاری فضای مجازی»، *فصلنامه راهبرد اجتماعی، فرهنگی*، سال چهارم، ش ۱ (۱۳۹۲).
۱۲. الهام، غلامحسین و نورایی، مهدی، «وحدت یا تعدد مراجع مقررگذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، *اندیشه‌های حقوق عمومی*، ش ۷ (۱۳۹۴).
۱۳. امیرارجمند، اردشیر، «سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، *مجله راهبرد*، ش ۲۶ (۱۳۸۶).
۱۴. اسماعیلی، محسن، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران»، *مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری*، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲).
۱۵. انصاری، مجید، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، *مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری*، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳).
۱۶. شیعه‌علی، علی و زارع، وحید، «بررسی نظریه تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به رابطه ولایت فقیه با تفکیک قوا»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال ششم، ش ۱۸ (۱۳۹۶).
۱۷. کاویانی، حامد و مهدوی زاهد، مهدی، «امکان و امتناع نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، رویکردی جامعه‌شناسانه به نقش دادرسی در دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه حقوق اداری*، سال هفتم، ش ۲۳ (۱۳۹۹).
۱۸. عباسی، بیژن و سهرابلو، عباس، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول بر اساس نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه حقوق اداری*، سال دوم، ش ۷ (۱۳۹۴).
۱۹. غمامی، سید محمد مهدی؛ خدامرادی، کمال؛ هادی‌زاده، علی، «آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه شهر قانون*، ش ۱۸ (۱۳۹۵).
۲۰. فرکیش، هانه؛ شجاع خلیلی، فریور؛ عبدالهی، جوانمیر؛ روحی، عباد، «حاکمیت قانون و تعدد نهادهای خاص تقنینی در سیستم حقوقی ایران»، *فصلنامه علمی، پژوهشی فقه و مبانی حقوق*، سال یازدهم، ش ۴ (۱۳۹۷).

۲۱. جلالی، محمد و سازگاری، صادق، «پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان‌سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)» *فصلنامه حقوق اداری*، سال هشتم، ش ۲۹ (۱۳۹۹).
۲۲. نوذری، محمد، «بررسی تطبیقی تعدد نهادهای قانون‌گذاری در حقوق اساسی ایران و فرانسه» *فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه*، ش ۱ (۱۳۹۵).
۲۳. نورایی، مهدی، «تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران»، (تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۲).
۲۴. وکیلی، امیرحسین، «بررسی جایگاه ساختار و صلاحیت شورای عالی فضای مجازی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز (۱۳۹۳).
۲۵. مرکز مالگیری، احمد و مهدی‌زادی، مهدی، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال هفدهم، ش ۴۷ (۱۳۹۴).
۲۶. همتی، مجتبی، «شورای عالی اداری در نظام حقوقی ایران در پرتو دولت قانون‌مدار صوری»، *دوفصلنامه دانشجویان دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، سال اول، ش ۱ (۱۳۸۸).

#### – پایان‌نامه‌ها

۲۷. آسوده آرانی، منیره، *بررسی تطبیقی صلاحیت‌ها و اعتبار حقوقی مصوبات شورای عالی فضای مجازی ایران و کمیسیون ارتباطات فدرال امریکا*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی (۱۳۹۳).
۲۸. حسینی، سید علی، *تحلیلی بر نظریه‌های مربوط به احکام حکومتی در فقه امامیه*، پایان‌نامه دکتری فقه و اصول، دانشگاه امام صادق (ع) (۱۳۸۰).

#### (ب) انگلیسی

29. Glassman, Matthew "Separation of Powers": An Overview', *Congressional Research Service* (2016).
30. Saiegh, Sebastian "The Role of Legislatures in the Policymaking Process", *Inter-American Development Bank Workshop on*



*State Reform*, Public Policies and Policymaking Processes, February (2005).

31. Rousset, m, droit administrative, *presses universitaires* de Grenoble (Public Policies and Policymaking Processes, February 2004).

– وبسایت‌ها

32. [http://<majazi.ir>/web\\_directory/53296](http://<majazi.ir>/web_directory/53296)
33. <https://<plus.irna.ir>/news/43276>
34. <https://<rc.majlis.ir>/fa/law/show/93287>
35. <https://<www.icana.ir>/Fa/News/390066>
36. <http://<www.dadiran.ir>/news/articleType/ArticleView/articleId/89709>
37. <https://<sccr.ir>/pages/1/1>
38. <https://<plus.irna.ir>/news/83508834>
39. <http://<www.lvp.ir>/Portal/home/?generaltext/266455>
40. <http://<www.iribnews.ir>/fa/news/2251136>