

## The nature and status of cyberspace regulation in Iran

Bagher Ansari<sup>1</sup>  
Roohollah Alvandnejad<sup>2</sup>

Regulation in the domain of cyberspace is one of the new concepts and the coordinates of the modern society. The main question of the article is what are the properties of the regulation of the Iranian cyberspace and through which duct it has been created in the Iranian legal system. In addition, we want to find out the similarities and differences between Iranian legal system and the similar institutions in China. It seems that the institution and structure of regulation of cyberspace in China in different aspects has more similarities with the Islamic Republic of Iran and in some cases it can be an example for Iran.

Within Iran, the Supreme Council of the Cyberspace is the central trustee and pivot of the regulation of virtual scope regulation, and the other organizations to be competent in any part of regulation of the cyberspace should have a legal source that is positive for their competence and exceptional on the common competence of the Supreme Council of the Cyberpace. Although, during the discussion, several library sources of Persian and Latin have been used, but the main bases of the thesis, whether in Iran or foreign countries, laws in countries and international institutions, principles and rules of public law.

**Keywords:** Regulation, Cyberspace, The Supreme Council of the Cyberspace

---

<sup>1</sup> Faculty member of Allameh Tabataba'i University

<sup>2</sup> Master of Public Law (Corresponding Author)

14ruh313@gmail.com

## ماهیت و جایگاه نهاد تنظیم مقررات در حوزه فضای مجازی در ایران

باقر انصاری\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۲۲

روح‌اله الوندنژاد\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۲۴

### چکیده

تنظیم مقررات در حوزه‌ی فضای مجازی از مفاهیم جدید و از مختصات جامعه مدرن است. پرسش اصلی نوشتار این است که تنظیم مقررات حوزه‌ی فضای مجازی ایران چه ویژگی‌هایی داشته و کدام مجرای قانونی و با کدام صلاحیت‌ها آن را به وجود آورده و از نظر ماهیت و صلاحیت، چه نقاط مشترک و افتراقی با نهاد‌های مشابه در کشور چین دارد. به نظر می‌رسد، نهاد و ساختار تنظیم مقررات فضای مجازی در کشور چین از جهات مختلف، شباهت‌های بیش‌تری با جمهوری اسلامی ایران دارد و در مواردی نیز می‌تواند برای ایران قابل‌الگو برداری باشد. در داخل ایران، شورای عالی فضای مجازی، متولی اصلی و محور نهاد تنظیم مقررات حوزه مجازی محسوب می‌شود و سایر ارگان‌ها برای صالح بودن در هر بخش از تنظیم مقررات فضای مجازی، باید دارای منبع قانونی باشند که مثبت صلاحیت آن‌ها و استثنایی بر صلاحیت عام شورای عالی فضای مجازی در آن بخش باشد. گرچه در خلال بحث، از منابع کتابخانه‌ای فارسی و لاتین استفاده شده است، اما مبانی اصلی مورد استناد، چه در ایران و چه در کشورهای خارجی، قوانین موجود در کشورها و نهاد‌های بین‌المللی و اصول و قواعد حقوق عمومی است.

### واژگان کلیدی

رگولاتوری، تنظیم مقررات، فضای مجازی، شورای عالی فضای مجازی

\* عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی<sup>۱</sup>

\*\* کارشناسی ارشد حقوق عمومی

## مقدمه

پیدایش فناوری‌های نوین ارتباطی و اطلاعاتی از جمله ویژگی‌هایی است که اندیشمندان زیادی به صورت مستقیم و غیرمستقیم از آن به عنوان ویژگی معرف جهان امروزی یاد کرده‌اند. گسترش روزافزون تکنولوژی‌های ارتباطی جدید در سال‌های اخیر، جنبه‌های فرهنگی، سیاسی و اجتماعی حیات بشری را با چالش روبه‌رو کرده است. از منظر سخت افزاری نیز تعداد سایت‌ها و تکنولوژی‌های وابسته به آنها در حال گسترش و تغییرات سریع است. اهمیت این قلمرو تا حدی است که امروزه برخی اندیشمندان صحبت از دوجوهانی شدن دنیای معاصر می‌کنند.

از آن‌جا که عرصه فضای مجازی، یکی از عرصه‌های عمومی تلقی می‌شود و نادیده گرفتن آن از سوی دولت‌ها منجر به تضییع حقوق مشترک انسان‌ها می‌شود، دولت‌ها موظف به سیاست‌گذاری، اجرا و ارزیابی در این خصوص هستند و بسیاری از آنها نهاد یا نهادهایی را برای انجام این وظایف تأسیس نموده‌اند.

بعضی از کشورها، برای فضای مجازی و تنظیم مقررات این حوزه، نهادهای مشخص و مرکزی تأسیس نموده‌اند و برخی دیگر، فضای مجازی را هم‌عرض با سایر پدیده‌های مورد مطالعه حقوق و سیاست در دنیای معاصر دانسته و قوانین و مقررات مربوط به آن را در لابه‌لای سایر رویه‌ها و قوانین موضوعه خود جای داده‌اند که هر کدام می‌توانند دارای مزایا و معایب مخصوص به خود باشند و به عنوان روش‌های تجربه شده، در رفع نواقص موجود در نهاد تنظیم مقررات فضای مجازی ایران، مورد استفاده یا عبرت قرار گیرند.

منشأ پیدایش یک نهاد در حقوق عمومی، یکی از مؤلفه‌های مهم برای تشخیص ماهیت و جایگاه آن نهاد در حوزه‌های مختلف محسوب می‌شود. بعضی از حقوق‌دانان معتقدند پیشنهاد ایجاد تشکیلات جدید حتی در غیر از قوه مجریه (مثل ایجاد تشکیلات در قوه قضاییه) که نیاز به وضع قانون دارند باید به تصویب نهادهای مربوطه در قوه مجریه برسد. لزوم تأیید موضوع از طرف قوه مجریه به دلیل توانایی کارشناسی قوه مجریه و اینکه اصولاً تهیه و پیشنهاد و اجرای بودجه بر عهده قوه مجریه است بارزتر می‌شود. قوانین عادی نیز ناظر بر این امر است که از جمله می‌توان به مقررات مربوطه به اختیارات سازمان امور استخدامی سابق (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) و

شورای عالی اداری اشاره کرد و لذا نمایندگان مجلس نمی‌توانند به‌وسیله ارائه طرح، وزارت‌خانه و یا تشکیلات جدید را ایجاد کنند. علاوه بر نکات مذکور مانع دیگری نیز در مورد اختیارات نمایندگان در این مورد اصل ۷۵ قانون اساسی است. البته شکل‌گیری سازمانی با عنوانی جدید با استفاده از دستگاه و امکانات موجود منعی ندارد برای مثال نمایندگان می‌توانند با ارائه طرحی سازمان تربیت بدنی را به وزارت تربیت بدنی تبدیل کنند. برخی دیگر از حقوق‌دانان معتقدند اصولاً به‌وجود آوردن اشخاص حقوق عمومی نهادها یا مقام‌های عالی دولت می‌باشد. در ایران، برخی از اشخاص حقوق عمومی به فرمان رهبری (فرماندهی کل قوا) مانند تاسیس مرکز تحقیقات استراتژیک دفاعی مصوب ۱۳۷۲/۷/۱۷ و یا تشکیل بنیاد تعاون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۲/۲۳، و برخی دیگر به موجب قوانین مجلس شورای اسلامی مانند قانون راجع تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۶۳/۱۰/۱۲ و نیز تعدادی به‌موجب آیین‌نامه‌های هیأت وزیران مانند آیین‌نامه راجع به اساس‌نامه جدید سازمان زمین شهری مصوب ۱۳۶۷/۴/۱۵ و بالاخره تعدادی دیگر به‌موجب مصوبات شوراهای عالی کشور مانند موسسه آموزش عالی باقرالعلوم که بر اساس مصوبه شورای عالی گسترش آموزش عالی مورخ ۱۳۷۱/۷/۱۱ تاسیس شده‌اند. لازم به یادآوری است که منشا پیدایش اشخاص حقوق عمومی همیشه دولت نبوده‌است، بلکه برخی از آن‌ها ابتدا توسط اشخاص حقوق خصوصی ایجاد شدند، سپس تبدیل شخصیت داده و جز اشخاص حقوق عمومی درآمده‌اند؛ به‌عنوان مثال، منشا پیدایش اکثر بانک‌ها در کشور، اشخاص حقوق خصوصی بودند ولی شورای انقلاب در ۱۷ مرداد ۱۳۵۸ با تصویب قانونی ملی شدن بانک‌ها کلیه بانک‌های خصوصی را ملی اعلام کرد و از آن تاریخ شخصیت حقوق عمومی یافتند. (نجفی، ۱۳۹۵: ۷۳-۷۴)

پس به‌طور خلاصه مقام رهبری و نیز مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران می‌توانند منشا ایجاد شخصیت حقوق عمومی گردند. اشخاص حقوق عمومی می‌توانند در سه قالب ایجاد شوند: اول، به واسطه فرمان ولی فقیه در قالب حکم حکومتی یا تفویض اختیارات، دوم، به تصریح اصول قانون اساسی و سوم، از طریق قوانین عادی

که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد شروع به فعالیت می‌کنند. (نجفی، ۱۳۹۵: ۷۴)

در سایر کشورها نیز قانون اساسی، مصوبه مجلس یا دولت ممکن است منشأ ایجاد یک نهاد باشد که درباره نهادهای محوری حوزه فضای مجازی در کشورهای مورد بحث این مقاله نیز مقایسه و بررسیهایی صورت خواهد گرفت.

### ۱- شورای عالی فضای مجازی

همانطور که در گزارش مرکز پژوهشهای مجلس جمهوری اسلامی ایران درباره «طرح ادغام شورای عالی فناوری اطلاعات در شورای عالی فضای مجازی و حذف ماده (۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» (۱) به آن تصریح شده است، «چهار شورا قبل از تشکیل شورای عالی فضای مجازی در عرصه سیاست‌گذاری فناوری اطلاعات و ارتباطات وظیفه قانونی داشتند که عبارتند از:

۱- شورای عالی فناوری اطلاعات

۲- شورای عالی انفورماتیک

۳- شورای عالی اطلاع‌رسانی

۴- شورای افتا (امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات)

از بین شوراهای ذکر شده تنها شورای عالی فناوری اطلاعات بر اساس مصوبه قانونی مجلس تشکیل شده و بقیه شوراها بر اساس مصوبات شورای انقلاب، شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیأت وزیران تشکیل شده‌اند.

مسئله مهمی که در خصوص این امر وجود دارد این است که «شورای عالی فضای مجازی» بر اساس فرمان مزبور مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ تشکیل شده است.

همچنین مطابق فرمان مزبور اعضای حقوقی و حقیقی این شورا و وظایف و اهداف شورای مزبور مورد تصریح واقع شده‌اند. لذا هرگونه تغییر در وظایف و کارکرد این شورا (شورای عالی فضای مجازی) منجر به اصلاح و نقض حکم رهبری شده و خلاف موازین شرع و مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی تلقی می‌شود و این امر صرفاً در صلاحیت مقام معظم رهبری می‌باشد.

شورای نگهبان نیز مکرراً در نظریات خود سلب یا اضافه نمودن وظایفی از سوی مجلس به نهادهایی که به موجب فرمان رهبری تشکیل شده‌اند را خلاف موازین شرع و مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی دانسته است.

بنابراین ماهیت اضافه نمودن وظایف و امور دیگر به نهادی که از سوی مقام معظم رهبری ایجاد و وظایف و مأموریت‌های آن مشخص شده‌است از سوی نهاد و مرجعی دیگر به جز شخص مقام معظم رهبری واجد ایراد است.»

با توجه به توضیحات ارائه شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و نیازهای ایجادشده برای صدور حکم رهبری در این باره، نهایتاً در تاریخ یازدهم اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۵، شورای عالی فضای مجازی بر اساس حکم مقام معظم رهبری (به تاریخ ۱۴ شهریور ۱۳۹۴)، انحلال شوراهای عالی انفورماتیک، اطلاع‌رسانی و امنیت فضای تبادل اطلاعات (افتا) را اعلام و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی آن‌ها در سطح ملی را به شورای عالی فضای مجازی منتقل نمود. همچنین «شورای عالی فناوری اطلاعات» به «شورای اجرایی فناوری اطلاعات» تغییر نام دادند و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی آن در سطح ملی به شورای عالی فضای مجازی منتقل شد. (۲)

سایر ارگان‌های موجود در حیطه تنظیم مقررات و سیاست‌گذاری در فضای مجازی که هم‌اکنون به تناسب جایگاه هر کدام، مورد بررسی قرار خواهند گرفت، کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه، سازمان پدافند غیرعامل و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات هستند.

همانطور که در ابتدای این مقاله بدان پرداختیم، منشأ پیدایش یک نهاد از لحاظ حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران صرفاً می‌تواند بر اساس فرمان ولیفقیه در قالب حکم حکومتی یا تفویض اختیارات، به تصریح اصول قانون اساسی، و یا از طریق قوانین عادی باشد که تشکیل شورای عالی فضای مجازی، بر اساس حالت اول، یعنی فرمان رهبری، بوده‌است.

بر اساس فرمان رهبری مبنی بر تشکیل شورای عالی فضای مجازی، اولین وظیفه شورای عالی فضای مجازی، ایجاد مرکزی به نام مرکز ملی فضای مجازی کشور است تا «با اشراف کامل و به روز 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.» در ادامه این فرمان آمده‌است که «نکات اساسی در مورد وظایف شورای عالی و مرکز فضای ملی مجازی با تأکید بر توجه حدی به آن، در پیوست این حکم ابلاغ می‌گردد» ولی ظاهراً این پیوست به صورت عمومی منتشر نشده‌است.

ماهیت شورای عالی فضای مجازی با هیچ یک از مواد ابتدایی قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری تطابق ندارد ولی آن‌چه که مشخص است، این شورا یک نهاد غیردولتی و فراقوهای است. چون علاوه بر نکات موجود که درباره روند تصمیم‌گیری و پیشنهادات مطرح شده درباره تأسیس این شورا به آن‌ها اشاره شد، دیده می‌شود که از اعضای حقیقی صاحب‌نظر در حوزه‌های مختلف و اعضای حقوقی سه قوه و دستگاه‌های مختلف نیز در آن استفاده شده‌است که از طرفی بیان‌کننده اهمیت و از سوی دیگر نشان‌دهنده فراقوه بودن آن است. همچنین مواردی در آیین‌نامه داخلی و سایر اسناد مربوط به این شورا مشاهده می‌شود که نه تنها مؤید این موضوع است بلکه ممکن است این شورای عالی را به لیست نهادهای زیر نظر رهبری بیفزاید. به هر حال عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» و تعبیری مشابه آن، هم‌اکنون در ادبیات نظام حقوقی ما داخل شده و در قوانین جاری کشور به کار می‌رود و منشأ آثار حقوقی است. (رستمی، قطبی، ۱۳۹۳: ۷۰) بنابراین، این که آیا این شورا، به معانی استفاده شده در قوانین، نهاد زیر نظر رهبری محسوب می‌شود یا خیر، می‌تواند در تعیین ماهیت، جایگاه و صلاحیت‌های آن، مفید فایده باشد. همچنین مقایسه شورای عالی فضای مجازی با شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز ممکن است به خاطر شباهت‌های موجود بین این دو شورا، ما را در شناخت هر چه بهتر جایگاه حقوقی شورای عالی فضای مجازی، یاری کند. در ادامه، به مقایسه این دو شورا، و سپس به بررسی امکان اطلاق عنوان «نهاد زیر نظر رهبری» برای شورای عالی فضای مجازی خواهیم پرداخت.

#### ۱-۱- مقایسه با شورای عالی انقلاب فرهنگی و محدوده وظایف و اختیارات آن

در پی پیام امام خمینی (ره) در ۲۳ خردادماه ۱۳۵۹ ستادی با هدف «برنامه‌ریزی رشته‌های مختلف و خط مشی فرهنگی آینده دانشگاهها بر اساس فرهنگ اسلامی و

انتخاب و آماده‌سازی اساتید شایسته، متعهد و آگاه و دیگر امور مربوط به انقلاب آموزشی اسلامی» با نام ستاد انقلاب فرهنگی تشکیل شد. تشکیل این ستاد با توجه به جو ملتهب جامعه و دانشگاهها بعد از انقلاب اسلامی و فعالیت گروه‌های معاند و مخالف نظام در دانشگاهها بسیار ضروری بود و لوایح قانونی «شورای عالی آموزش و پرورش» مصوب ۲۷ بهمن ۵۸ و «تشکیل شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی» مصوب ۲۳ اردیبهشت ۵۹ توسط شورای انقلاب، برای نیل به اهداف مذکور، کافی به نظر نمی‌رسید.

حدوداً دو سال بعد از تقدیم لایحه «تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی» توسط دولت به مجلس و عدم تصمیم‌گیری مجلس در این باره، نهایتاً در تاریخ ۱۹ آذرماه سال ۱۳۶۳ فرمان تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، از طرف امام خمینی (ره) صادر شد و اعضای حقیقی و حقوقی دیگری نیز (از جمله رؤسای سه قوه، وزیر آموزش و پرورش و چند عضو دیگر)، به اعضای این ستاد افزوده شد.

بر اساس مصوبه خود شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۷۶/۰۸/۲۰، این شورا به عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود. نوع وظایف تعیین‌شده در این مصوبه را نیز می‌توان بر اساس همین ۴ مورد دسته‌بندی نمود.

شورای عالی انقلاب فرهنگی، شباهتهای بسیاری با شورای عالی فضای مجازی دارد و در واقع علت اصلی انتخاب این شورا برای مقایسه با شورای عالی فضای مجازی نیز همین شباهتهاست. این شباهت‌ها عبارت‌اند از: منشأ پیدایش، ترکیب اعضا، فراقوهای بودن ماهیت شورا، ابهام در جایگاه حقوقی شورا و مصوبات آن. (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۱۰۳)

از تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی تا به امروز بیش از سی سال می‌گذرد، و این مدت، فرصت لازم را برای بررسی ماهیت و جایگاه حقوقی این شورا در عمل و نظر، در اختیار حقوقدانان، اندیشمندان و فعالان عرصه سیاست و فرهنگ گذاشته‌است و در این مدت نیز بحثهای متعددی پیرامون این موضوع مطرح شده‌است.



برخی معتقدند موجودیت نهادی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، نه در قانون اساسی و نه در نظام اداری کشور پیش‌بینی نشده است. (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳) بر اساس این نظر، با توجه به این که در قانون اساسی، نه به طور مصرّح و نه به صورت ضمنی، اشاره‌ای به شورای عالی انقلاب فرهنگی نشده است، باید در نظام اداری کشور، که مبنای آن قانون محاسبات عمومی و در حال حاضر، قانون مدیریت خدمات کشوری (۳) است، بتوان دسته یا عنوانی یافت که ویژگی‌های آن با شورای عالی فضای مجازی تطابق داشته باشد. در قانون محاسبات عمومی، انواع نهادهای اداری، در مواد ۲، ۳ و ۴ معرفی شده‌اند. تعریف این دستگاهها در بندهای «ت، ث و ج» ماده ۱ قانون استخدام کشوری نیز ذکر شده است. با توجه به این که قانون معتبر در این باره، در حال حاضر، قانون مدیریت خدمات کشوری است، از موارد این قانون برای استناد استفاده می‌کنیم. قانون مدیریت خدمات کشوری، اشخاص حقوقی حقوق عمومی را اینگونه تعریف نموده است:

«ماده ۱- وزارت خانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.

ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون، ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد.

کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

ماده ۳- مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

ماده ۴- شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جز وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد

سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

تبصره ۱- تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، هم‌چنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آن‌ها کم‌تر از پنجاه درصد است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده‌اند یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

بنابراین هم‌اکنون باید بتوانیم شورای عالی انقلاب فرهنگی را در یکی از این دسته‌بندی‌ها قرار دهیم تا بتوان یک جایگاه قانونی برای آن تصور نمود؛ بنابراین به طور اجمالی، امکان تطابق این مواد را با ماهیت شورای عالی انقلاب فرهنگی، بررسی می‌کنیم:

بر اساس موارد مذکور، وزارت‌خانه توسط وزیر اداره می‌شود، در حالی که ریاست و مدیریت شورای عالی، بر عهدهی رئیس جمهور است. از آن جایی که این شورا، با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد نشده است، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نیز محسوب نمی‌شود. شرکت‌های دولتی نیز مطابق ماده چهارم بنگاه اقتصادی هستند و بنابراین نمی‌توان شورای عالی انقلاب فرهنگی را یک شرکت دولتی دانست. ویژگی‌های مؤسسه دولتی کمی دقیقتر است و ممکن است بحث برانگیزتر باشد، بنابراین ارکان آن را به تفکیک بررسی می‌کنیم:

بر اساس ماده ۲، مؤسسه دولتی «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود (۱) و با داشتن استقلال حقوقی (۲)، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد (۳) انجام می‌دهد».

اگر قانون را به معنای اخص آن در نظر بگیریم، طبیعتاً شرط اول، درباره شورای عالی انقلاب فرهنگی صادق نیست، چون نه قانون اساسی و نه قوانین عادی، منشأ ایجاد این شورا نیستند. بنابراین، اگر این موضوع را بپذیریم، نوبت به سایر شروط نمی‌رسد و حتی این علت را نیز می‌توان به عللی که برای عدم تطابق سه ماده دیگر ذکر شد اضافه کرد. در این صورت می‌توان گفت «وجه مشترک واحدهای اجرایی فوق‌الذکر این است که به موجب قانون تشکیل شده‌اند؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی فاقد این وجه مشترک است». (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳)

شرط دوم (استقلال حقوقی) مشخصاً درباره شورای عالی انقلاب فرهنگی صادق است اما درباره شرط سوم کمی جای تأمل وجود دارد. وظایف احصاشده برای این شورا - که در بخش قبلی، در دست‌های کلی سیاست‌گذاری، تعیین خط مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت مورد بررسی قرار گرفتند - از وظایف کدام قوه یا مراجع قانونی بوده‌است که همانکون بر عهده شورای عالی انقلاب فرهنگی است؟ شاید بخشی از این موارد، از وظایف مرجع خاصی، همچون قوه مجریه یا - حتی اگر مراجع قانونی را به معنای اعم آن در نظر بگیریم - بر عهده مقام معظم رهبری (به عنوان تعیین‌کننده سیاست‌های کلی نظام بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و ...) بوده‌باشد، اما برخی از وظایف، همچون «تهیه و تصویب اصول فرهنگی سیاست‌های سیاحتی و زیارتی»، قبلاً بر عهده مرجع قانونی و نهاد یا قوه خاصی نبوده‌است. گذشته از آن، «نحوه اداره و اهداف ناشی از تشکیل واحدهای اجرایی فوق‌الذکر به گونهای است که شورای عالی انقلاب فرهنگی را نمی‌توان در زمرهی آنها به شمار آورد». (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳)

بنابراین حتی با مسامحه و در نظر گرفتن معنای عام کلماتی همچون قانون و مرجع قانونی و ... نمی‌توانیم شورای عالی انقلاب فرهنگی را ذیل ماده دوم، و با توجه به عدم تطابق با سه ماده دیگر، ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری بدانیم. احتمال دیگری که می‌توان درباره ماهیت شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظر گرفت، احتساب این شورا به عنوان یکی از نهادهای انقلاب اسلامی است. ماده واحده مصوب مردادماه ۱۳۵۹، منشأ ایجاد نهادهای انقلاب را، «تصویب مراجع قانون‌گذاری» بیان می‌کند (۴)، که شورای عالی انقلاب فرهنگی، فاقد این شرط است.

«باید به یک نکته اساسی در رابطه با نهادهایی مانند نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی توجه کرد و آن این که این گونه نهادها با نهادهای مذکور در قانون اساسی تفاوت ماهوی دارند؛ زیرا نهادهای مذکور در قانون اساسی از دوام و ثبات نسبی برخوردارند و تا زمانی که قانون تغییر نکند، وجود خواهند داشت، در حالی که نهادی مانند نهاد مورد بحث، مادام المصلحه‌ی یا مادام الضروره‌ی است. این نهادها تا زمانی فعالیت می‌کنند که مصلحت یا ضرورت ایجاب کند و شرایط بند ۸ اصل ۱۱۰ وجود داشته‌باشد. هرگاه شرایط عوض شود و مصلحت یا ضرورت از بین برود، باید بر اساس قانون و به روال عادی عمل شود» (هدایت‌نیاگنجی، ۱۳۸۱: ۶۶).

#### ۱-۲- ماهیت و جایگاه

با این تفصیلات و در صورت قبول استدلالهای موجود، همین مشکلات، چالشها و استدلالها درباره جایگاه شورای عالی فضای مجازی نیز صادق است و به نظر می‌رسد که بهتر است به طریقی (به عنوان مثال، تصویب مصوبهای در مجلس شورای اسلامی) به این شبهات پایان داد. چون علی‌رغم مشروعیت این شورا از لحاظ منشأ ایجاد و مباحث مذکور، به خاطر عدم پیشبینی چنین نهادی در قوانین مصوب کشور، عنوان و مجموعه‌های قابلیت تطبیق با ماهیت و ویژگی‌های این شورا را ندارد، تا بتواند در بحثهای فرعی (همچون نظارت بر شورا، صلاحیت مصوبات آن، نظارت شورا بر سایر نهادها و ...)، از آن استفاده کرد. بنابراین با تصویب قانونی مبنی بر تعیین ماهیت این شورا به طور خاص، یا افزودن عنوانی جدید برای چنین نهادهایی به صورت عام یا به طور جزئی‌تر، با تعیین تکلیف تراحمها و خلأهای موجود در قوانین درباره چنین نهادهایی، می‌توان این ابهامات را مرتفع نمود.

موارد موقوم برای تطبیق شورای عالی فضای مجازی به عنوان یک نهاد زیر نظر

رهبری:

#### ۱. نصب و عزل رئیس شورا

اولین ملاکی که در احراز ارتباط یک نهاد به مقام معظم رهبری به ذهن می‌رسد، انتصاب بالاترین مقام آن نهاد توسط اوست. (رستمی، قطبی، ۱۳۹۳: ۷۳) همان طور که

قبلتر نیز به آن اشاره شد، رئیس جمهور، مطابق فرمان مقام معظم رهبری، به عنوان رئیس شورای عالی فضای مجازی تعیین شده است. گذشته از آن، تنفیذ حکم ریاست جمهوری مطابق بند نهم و عزل رئیس جمهور مطابق بند دهم اصل صد و دهم قانون اساسی نیز توسط مقام معظم رهبری انجام می‌شود، که البته درباره ریاست جمهوری، برخی از اساتید، به خاطر وجود قید و شرط در این دو بند، آن‌ها را معیار صحیحی برای این موضوع نمی‌دانند. (رستمی، قطبی، ۱۳۹۳: ۷۶) نصب و عزل رئیس مرکز ملی فضای مجازی نیز با تصویب مقام معظم رهبری صورت می‌گیرد که به عنوان یک بند مجزا به آن پرداخته خواهد شد.

## ۲. انتصاب تمامی اعضا توسط مقام معظم رهبری

نصب تمامی اعضای یک نهاد توسط رهبری نیز ممکن است ملاکی برای تعیین نهادهای زیر نظر رهبری تلقی شود. (رستمی، قطبی، ۱۳۹۳: ۷۴) به هر حال برای قائلین به این ملاک نیز، شورای عالی فضای مجازی، یک نهاد زیر نظر رهبری محسوب می‌شود.

## ۳. نظارت مستقیم بر تمامی مصوبات شورا

مطابق ماده ۱۱ آیین‌نامه شورا، تمامی مصوبات شورا، بلافاصله بعد از ملاحظه رئیس شورا باید به استحضار مقام معظم رهبری برسد و ابلاغ مصوبه در مرحله بعد از آن قرار دارد.

تجلی بیرونی هر نهاد سیاسی یا نهاد اداری، احکام و تصمیماتی است که از سوی آن‌ها صادر شده است و به تناسب ماهیتی که دارد، الزام حقوقی ایجاد کرده و سایر دستگاه‌ها را به انجام محتوای تصمیمات مقید می‌کند. به عبارت دیگر، زمانی می‌توانیم نهادی را به مقامی به صورت کامل و صحیح منتسب کنیم که تمام تصمیمات آن نهاد به تأیید آن مقام برسد؛ چراکه این احکام صادره از یک نهاد است که ارزش حقوقی و نهایی یک نهاد را در طول فعالیت آن نشان می‌دهد و می‌توان گفت اجرای سایر ترتیبات در یک نهاد، از جمله کیفیت عضویت اعضای یک نهاد، کیفیت تصمیمات، شرایط استخدامی و اداری و... همگی مقدمه‌ای برای صدور مصوبه‌ی نهایی است که در عمل باید اجرا شود. از همین رو معتقدیم که تنها نهادهایی که تصمیمات آن‌ها تماماً به تأیید رهبری می‌رسد، نهاد زیر نظر رهبری محسوب خواهند شد، هر چند

امروزه با توجه به پیچیدگی و گستردگی امور و همچنین لزوم تفویض اختیار به مدیران زیردست، امکان تأیید همه‌ی تصمیمات یک نهاد، توسط مقام بالادست دشوار به نظر می‌رسد، لکن تنها حلقه‌ی انتساب دقیق نهادی به یک مقام، همین گزینه است. (رستمی، قطبی، ۱۳۹۳: ۷۴-۷۵)

بنابراین حتی اگر رساندن مصوبات شورا «به استحضار» مقام معظم رهبری را علت زیر نظر رهبری دانستن این شورا ندانیم، این عامل، در کنار گزینه‌های دیگر، می‌تواند نتیجه‌ای نسبتاً قطعی را برای ما در این باره به ارمغان آورد.

#### ۴. نظارت بر حضور اعضا در جلسات شورا

بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه داخلی شورا، در صورت غیبت غیرموجه هریک از اعضا به میزان سه جلسه متوالی یا پنج جلسه غیرمتوالی، گزارش آن جهت تصمیمگیری به مقام معظم رهبری ارسال خواهد شد. در واقع، گرچه مقام معظم رهبری، آن طور که از ایشان نقل شده است، نتوانسته‌اند شخصاً ریاست شورای عالی را بر عهده بگیرند ولی نظارت‌هایی بیش از آن چه برای سایر نهادها و شوراهای وجود دارد را برای این شورا نیاز دانسته‌اند.

#### ۵. نصب و عزل رئیس مرکز ملی فضای مجازی

مرکز ملی فضای مجازی، به عنوان بازوی اجرایی شورای عالی فضای مجازی، که این شورا، در حکم مجمع و هیأت امنای آن محسوب می‌شود، معیار مهمی در تشخیص ویژگی‌ها و میزان تابعیت شورا از نهادهای مختلف است. مطابق ماده ۷ اساس‌نامهی مرکز، رئیس مرکز، دبیر شورای عالی است و به عنوان بالاترین مقام اجرایی و نماینده قانونی مرکز نزد مراجع حقیقی و حقوقی شناخته می‌شود و نصب آن مطابق با آیین‌نامه داخلی شورای عالی انجام می‌شود. بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه داخلی شورا، نصب و عزل رئیس این مرکز، تنها با تصویب مقام معظم رهبری ممکن خواهد بود.

#### ۶. بازرسی مرکز ملی فضای مجازی

بر اساس ماده ۱۱ اساس‌نامه مرکز ملی فضای مجازی نیز معاونت نظارت و حسابرسی دفتر مقام معظم رهبری، حسابرس و بازرس این مرکز است. تمامی موارد یادشده بیانگر فاصله تنگاتنگ شورای عالی فضای مجازی با مقام معظم رهبری است. به گونه‌ای که از تصمیمات و مصوبات، تا ترکیب اعضا و حتی

حضور یا غیبت اعضا در جلسات، همگی با فرمان، تأیید یا نظارت رهبری مشخص می‌شوند. ضمن این که اگر این شورای عالی را جزو نهادهای زیر نظر رهبری بدانیم، که به نظر نیز چنین می‌آید، تبعات حقوقی و قانونی خود را خواهد داشت. به عنوان مثال در خصوص طرح یک فوریتی برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان به دلیل اطلاق این طرح و شمول آن بر نهادهای زیر نظر رهبری، آن را مغایر اصل ۵۷ دانسته و اذن رهبری در این مورد را ضروری عنوان کرده است.

## ۲- کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه

با توجه به گستردگی و سرعت روزافزون تغییرات در فضای مجازی و انتشار میلیاردها محتوا به صورت لحظهای و ثانیه‌ای در آن، نیاز به واحد سازمانی مشخصی برای نظارت و پالایش این فضای پرهرج و مرج در میان کشورهای غربی، شرقی، توسعه نیافته و پیشرفته، امری پذیرفته شده است. در ایران نیز برای رفع این نیاز، کارگروهی به نام کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه در سال ۱۳۸۸ تشکیل شد. این کارگروه بر اساس ماده ۲۲ قانون جرائم رایانه‌ای (مصوب ۱۳۸۸/۳/۵) تشکیل شد و مسئولیت نظارت بر فضای مجازی و پالایش تارنماهای حاوی محتوای مجرمانه و رسیدگی به شکایات مردمی را به عهده دارد. (سایت کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه، ۱۳۹۶) قانون جرایم رایانه‌ای همزمان با تصویب، به انتهای کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (مواد ۷۲۹ تا ۷۸۳) ملحق شده است. «کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی با عنوان تعزیرات و مجازاتهای بازدارنده، اولین قانونی است که در امور جزایی عنوان آزمایشی را یدک نمی‌کشد. قانون مذکور در ۲۳۲ ماده و ۴۴ تبصره در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و بعد از تأیید در شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۶، از تاریخ ۱۳۷۵/۴/۲۰ لازم الاجرا شد». (غلامی، افضلیان، ۱۳۸۹: ۱۴۱-۱۴۲)

باتوجه به ترکیب اعضا و روندی که به صورت ابلاغ آدرس پایگاههای رایانه ای غیرمجاز به وزارت پست و تلگراف و تلفن تعیین شده است، مشخصاً این کمیته نمی‌توانست جامعیت، انعطاف و سرعت کنونی که کارگروه تعیین مصادیق محتوای

مجرمانه برای نظارت، پالایش و رسیدگی به شکایات این حوزه را داراست از خود نشان دهد و ظاهراً در ایجاد این کمیته بیش از جنبه اجتماعی و فرهنگی، به جنبه امنیتی آن توجه شده بود.

در آیین نامه ساماندهی فعالیت پایگاههای اطلاع رسانی (سایتهای) اینترنتی ایرانی مصوب ۱۳۸۵/۰۵/۲۹، که توسط هیأت وزیران تصویب شده است (۵) نیز مواردی شبیه به مصادیق موجود در قانون جرایم رایانه‌ای احصا شده و هم‌اکنون این آیین‌نامه معتبر و در حال اجراست ولی مشخص نیست کارگروه تعیین‌شده در این آیین‌نامه با عنوان «کارگروه تعیین مصادیق پایگاههای غیرمجاز اینترنتی» (مرکب از وزیران فرهنگ و ارشاد اسلامی، اطلاعات، ارتباطات و فناوری اطلاعات و دادگستری) در چه جایگاهی قرار دارد و آیا منحل شده یا هم‌اکنون در حال فعالیت است. طبیعی است با وجود مصوبه مجلس، جایگاهی برای این آیین‌نامه و کارگروه مذکور در آن باقی نخواهد ماند.

در آخر باید گفت تشکیل کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه به جای کمیته فیلترینگ (مصوب ۱۳۸۱) و کارگروه تعیین مصادیق پایگاههای غیرمجاز اینترنتی (آیین‌نامه سال ۱۳۸۵)، گامی مثبت و رو به جلو محسوب می‌شود. گرچه به خاطر ضعفهایی که کم و بیش در زیرساخت‌های ارتباطی، فرهنگی و سیاسی کشور وجود دارد، مسأله پالایش فضای مجازی، هنوز هم نیاز به کار و عملکرد جدیتر، گسترده‌تر و منسجم‌تری دارد.

## ۲-۱- اعضا

همانطور که در ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای تصریح شده، وزیر یا نماینده‌ی وزارت‌خانه‌های آموزش و پرورش، ارتباطات و فناوری اطلاعات، اطلاعات، دادگستری، علوم، تحقیقات و فناوری، فرهنگ و ارشاد اسلامی، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، رئیس سازمان صدا و سیما و فرمانده نیروی انتظامی، یک نفر خبره در فناوری اطلاعات و ارتباطات به انتخاب کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی و یک نفر از نمایندگان عضو کمیسیون قضائی و حقوقی به انتخاب کمیسیون قضائی و



حقوقی و تأیید مجلس شورای اسلامی اعضای کارگروه (کمیته) را تشکیل خواهند داد. ریاست کارگروه (کمیته) به عهده‌ی دادستان کل کشور خواهد بود.

بنابراین اعضای از دادستانی کل کشور، قوه مجریه، نیروی انتظامی، صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی و منتخبانی از مجلس شورای اسلامی در این کارگروه حضور دارند و اعضای این کارگروه، منحصر در یک ارگان یا قوه نمی‌شود. ضمن این که به جای «نمایندگان» ارگان‌ها که در کمیته فیلترینگ مصوب ۱۳۸۱ حضور داشتند، در این کارگروه، به حضور خود وزیر نیز اشاره شده و در عمل نیز در حال حاضر، خود وزرا در این کارگروه شرکت می‌کنند. به جز این که رئیس دادستانی کل کشور، سازمان صدا و سیما و سازمان تبلیغات اسلامی باید در این کارگروه شرکت کنند و امکان تعیین نماینده برای آن‌ها تصریح نشده است. در مجموع، با توجه به نکات مذکور و دقت در ترکیب اعضا، کاملاً واضح است که کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه، نسبت به کمیته فیلترینگ سال ۱۳۸۱، از ماهیتی تعیین‌کننده‌تر، جدی‌تر، گسترده‌تر و جامع‌تر برخوردار است.

## ۲-۲- ماهیت و جایگاه حقوقی

کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه نیز مطابق با هیچ یک از مصادیق موجود در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری نیست (۶) و ذیل هیچ یک از ۴ نوع احصاشده در این قوانین (وزارت‌خانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، و شرکت دولتی) قرار نمی‌گیرد.

کارگروه‌های دیگری همچون کارگروه توسعه بخش کشاورزی (۷) و کارگروه صادرات کشور (۸) وجود دارند که زیرمجموعه دولت محسوب می‌شوند یا کارگروه عناوین سال (۹) مشخصاً زیرمجموعه شورای عالی انقلاب فرهنگی است و برخی پیچیدگی‌های موجود در ماهیت کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه در آن‌ها مشاهده نمی‌شود. بنابراین باید دید این کارگروه، نهایتاً زیرمجموعه کدام قوه یا نهاد قرار می‌گیرد.

علی‌رغم این که تعیین تمامی اعضا (از جمله رئیس کارگروه) و دستور تشکیل کارگروه توسط قوه مقننه انجام شده است، این کارگروه نمی‌تواند زیرمجموعه قوه مقننه

باشد. عضو ناظر از قوه مقننه در بسیاری از بخش‌ها و نهادها وجود دارد و مجلس شورای اسلامی، افراد مختلف را برای نظارت بر کمیسیون‌ها و شوراهای مختلف منصوب می‌کند و عمدتاً نیز بدون حق رأی هستند. به عنوان مثال، مطابق بند ب ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور، از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) با انتخاب مجلس به عنوان عضو ناظر در شورای پول و اعتبار بانک مرکزی انتخاب می‌شوند. به عنوان نمونه دیگر از مصادیق زیادی که از نظارت اعضای مجلس شورای اسلامی در نهادهای مختلف وجود دارد، می‌توان به شورای عالی اداری اشاره کرد. این شورا مطابق ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۵ با ماهیت جدیدی نسبت به دفعات قبل تشکیل شد، و دو نماینده مجلس شورای اسلامی نیز به عنوان اعضای ناظر این شورا تعیین شدند.

نهادهای دیگری همچون هیأت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شورای عالی بیمه و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز دارای عضو ناظر از مجلس شورای اسلامی می‌باشد ولی هیچ‌یک، زیرمجموعه قوه مقننه محسوب نمی‌شوند.

مصوبات این کارگروه، نیازی به تأیید نهاد دیگری ندارد تا بتوانیم از آن طریق، مجموعه مافوق آن را شناسایی کنیم. صرف وظیفه تشکیل کارگروه نیز (که مطابق ماده ۲۲ به قوه قضائیه محول شده است) نمی‌تواند ملاک تعیین کننده‌ای برای شناسایی جایگاه واقعی آن و زیرمجموعه بودن آن باشد، کما این که قبل تر نیز در قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی، موظف بودن یک نهاد به تشکیل یک کارگروه و مجموعه زیاد تکرار شده است.

بالاترین مقام کارگروه، مطابق ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای، دادستان کل کشور است ولی این نیز به تنهایی نمی‌تواند بیانگر زیرمجموعه بودن آن برای دادستانی کل کشور باشد، همانطور که واگذاری ریاست شوراهای مختلف به رئیس جمهور، همچون شورای عالی فضای مجازی، به تنهایی نمی‌تواند به معنای دولتی بودن آن و زیرمجموعه قوه مجریه بودن آن شورا باشد. محل کارگروه نیز، که بر اساس همین ماده، در محل

دادستانی کل کشور است گرچه احتمال این که این کارگروه ذیل دادستانی کل کشور باشد را تقویت می‌کند، اما کافی به نظر نمی‌رسد.

## ۲-۱-۲- مقایسه با هیأت منصفه

با توجه به قرابتی که بین کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه و سیستم قضایی کشور ایجاد شده است، شاید بتوان ماهیت و عملکرد این کارگروه را، به هیأت منصفه در جرایم مطبوعاتی (۱۰) و جرایم سیاسی شبیه دانست. به موجب اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی: «رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد. نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات هیأت منصفه و تعریف جرم سیاسی را قانون براساس موازین اسلامی معین می‌کند».

«به نظر می‌رسد که مقررات لایحه قانونی مصوب شورای انقلاب در مورد هیأت منصفه، هنوز به قوت خود باقی باشد». (هاشمی، ۱۳۷۱: ۱۳۳) در ماده ۳۸ این لایحه آمده است:

«برای رسیدگی به جرایم دادگاه جنایی با مشارکت رئیس و دو نفر دادرس و با حضور هیأت منصفه تشکیل می‌شود و مطابق مقررات عمومی رسیدگی می‌کند و پس از اعلام ختم دادرسی بلافاصله اعضای هیأت منصفه به شور پرداخته درباره دو مطلب ذیل: الف) آیا متهم بزهکار است؟، ب) در صورت بزهکار بودن آیا مستحق تخفیف است یا خیر؟ تصمیم می‌گیرند و رأی هیأت منصفه را کتبا به دادگاه اعلام می‌نمایند و سپس دادگاه براساس تصمیم مذکور رأی صادر می‌کند. در صورتی که تصمیم، مبنی بر بزهکاری باشد تطبیق عمل انتسابی با قانون و تعیین میزان مجازات و تصمیم‌گیری درباره‌ی سایر جهات قانونی با دادگاه می‌باشد»

بنابراین با مقایسه وسعت اختیارات و وظایف کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه و اعتبار مصوبات آن با هیأت منصفه مشخص می‌شود که تفاوت معناداری بین این از نظر دو وجود دارد و قابل مقایسه و تطبیق با یکدیگر نیستند؛ زیرا که هیأت منصفه در کنار قاضی به عنوان نماینده‌ی ای از عرف جامعه و مردم، به تصمیم دقیقتر قاضی کمک می‌کند، و گستره تصمیم آن نیز صرفاً بزهکار بودن متهم، و امکان تخفیف برای اوست،

در حالی که همانطور که قبل تر به آن اشاره شد، کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه، هم عرض با قضات دادگاهها قرار دارد و تصمیمات آن، مستقل از تصمیمات هر قاضی دیگری و با همان میزان از اعتبار، لازم به تبعیت است.

### ۲-۲-۲- مقایسه با هیأت‌های حل اختلاف

به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکتهای مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارند و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است، شوراهایی به نام شوراهای حل اختلاف تشکیل شدند. (۱۱) اصول سی و چهارم و صد و پنجاه و ششم قانون اساسی، وظیفه احقاق حق و رسیدگی به تظلمات را از وظایف دادگستری دانسته‌است و از این جهت، تأسیس شوراهای حل اختلاف، خود، محل اختلاف بین حقوقدانان و صاحب نظران این حوزه شده‌است، اما در عمل، کاهش حجم پرونده های دادگستری از نتایج مهم ایجاد این شوراهاست که تقریباً مورد اتفاق همگی است.

آیین‌نامه اجرایی این ماده (۱۲) پس از تأیید رئیس قوه قضائیه در روزنامه رسمی شماره ۱۶۷۴۷ سه شنبه پنجم شهریور ماه ۱۳۸۱ منتشر گردید، به تدریج در تمامی کشور اجرا شد و شوراهای حل اختلاف در روستاها، بخش‌ها، شهرها و یا محدوده ای از شهرها تشکیل شدند.

«عضویت در این شوراهای، همانند شورای داوری قبل از انقلاب، افتخاری و رسیدگی مجانی و بدون تشریفات دادرسی و بر مبنای ایجاد صلح و سازش بین طرفین بود. تفاوت عمده شورای اختلاف با شورای داوری در این بود که تعیین اعضای شورای داوری بصورت انتخابی تعیین می‌گردید. این شورا بر اساس ماده ۷ آیین‌نامه هم در امور حقوقی و هم در امور کیفری صلاحیت رسیدگی داشت و احکام آن‌ها همانند احکام دادگستری بهموقع اجرا گذاشته‌شد». (۱۳)

### ۲-۳- ماهیت شبه‌قضایی کارگروه

با توجه به وضعیت خاص کارگروه و توضیحاتی که در ارتباط با جایگاه حقوقی این نهاد گفته‌شد به نظر می‌رسد این نهاد یک نهاد شبه‌قضایی باشد زیرا تشخیص

مصدق و این که کارگروه می‌تواند آن چه واقع شده را با فهرست تطبیق و ممنوع بودن یا نبودن محتوا را تشخیص دهد، یک عمل شبهقضایی است. (انصاری، ۱۳۸۹: ۵۵) مراجع شبهقضایی مراجعی هستند که خارج از صلاحیت عام دادگستری، در موضوعهای ویژه، صلاحیت پیگیری، رسیدگی و صدور حکم را دارا هستند. (امامی، موسوی، ۱۳۸۳: ۹۵)

«تجلی بیرونی هر نهاد سیاسی یا نهاد اداری، احکام و تصمیماتی است که از سوی آن‌ها صادر شده‌است و به تناسب ماهیتی که دارد، الزام حقوقی ایجاد کرده و سایر دستگاه‌ها را به انجام محتوای تصمیمات مقید می‌کند». (رستمی، قطبی، ۱۳۹۳: ۷۴)

مطابق تبصره ۲ ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای، کارگروه (کمیته) موظف است به شکایات راجع به مصادیق پالایش (فیلتر) شده رسیدگی و نسبت به آن‌ها تصمیم‌گیری کند. از این حیث این کارگروه، ماهیتی کاملاً قضائی پیدا می‌کند. مخصوصاً وقتی در ماده ۲۳، دستور این کارگروه را معادل با دستور مقام قضایی تلقی کرده و عدم تبعیت ارائه‌دهندگان خدمات میزبانی از آن را جرم انگاری می‌کنند.

بر اساس تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون جرایم رایانه‌ای، پالایش (فیلتر) محتوای مجرمانه موضوع شکایت خصوصی با دستور مقام قضایی رسیدگی‌کننده به پرونده انجام خواهد گرفت. احتمالاً این در صورتی است که شکایت از طریق دادگاه‌های عادی ثبت شده‌باشد، و از طریق کارگروه (مطابق تبصره ۲ ماده ۲۲) اقدام نشده‌باشد، یا این که به خاطر جنبه عمومی جرم، با اطلاع از وجود محتوای مجرمانه، بدون وجود شاکی خصوصی، پیگیری قانونی توسط کارگروه صورت گرفته‌باشد.

در رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۰۷۴، در پاسخ به شکایتی که آقای عبدالصمد خرم آبادی (دبیر وقت کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه و معاون قضائی وقت دادستان کل کشور در امور فضای مجازی) از وزارت فرهنگ و ارشاد به خاطر فیلتر سایتهای بدون مجوز، انجام داده‌اند، ضمن قبول شکایت و ابطال تصمیمات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چندین بار به طور ضمنی، با استناد به مواد ۲۱ و ۲۳ قانون جرایم رایانه‌ای، به هم عرض بودن تصمیمات کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه با مقام قضائی اشاره شده‌است. به عنوان مثال بیان شده‌است که

«فیلترینگ و مسدودسازی سایتهای اینترنتی به استناد مادههای ۲۳ و ۲۱ قانون جرایم رایانههای در صلاحیت کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه و نیز مقام قضایی است» یا این که «از جمله سایتهای اینترنتی فیلترشده بدون دستور مقام قضایی یا مصوبه کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه، شبکه اطلاع رسانی دانا بوده...».

طبیعتاً با توجه به محدودتر بودن حیطه صلاحیت کارگروه، اقدامات آن نیز برای رسیدگی کامل به جرم، کافی نخواهد بود و به سایر ابعاد کیفری جرم باید توسط دادگستری رسیدگی شود، اما دستور به همین اقدامات تأمینی از مرجعی غیر از دادگاه، نیازمند دقت بیشتری است. اقداماتی مثل خارج کردن یک پایگاه اینترنتی از دسترس عموم و فیلتر کردن آن، می تواند خسارات مادی و معنوی جبران ناپذیری به صاحب یا صاحبان آن وارد کند.

در هر صورت، با توجه به ماهیت رأیگیری در کارگروه، و این که تنها یک قاضی (دادستان کل کشور) در بین اعضای آن وجود دارد که مطابق تبصره ۱ ماده ۲۲ (۱۴)، رأی او نیز به تنهایی درجهای از اعتبار ندارد، این که این تصمیمات، معادل تصمیم یک قاضی دادگاه تلقی می شود و به آن ترتیب اثر داده می شود، کمی بحث برانگیز است و باید رابطه آن با اصل سی و ششم قانون اساسی (۱۵) (که تنها راه حکم و اجرای مجازات را دادگاه صالح می داند) در مجالی دیگر مورد بررسی قرار گیرد. ضمن این که باید بررسی شود که آیا دقتهایی که دربارهی قضاوت در فقه و مبانی حقوق به آنها پرداخته می شود نیز در این جا مورد غفلت قرار نگرفته است؟ به عنوان مثال، معیارهایی مانند عدالت و امثال آن، در تمامی اعضای کارگروه مد نظر قرار گرفته است یا خیر؛ یا این که این کارگروه درباره مصادیق مجرمانه در رقابتهای سیاسی انتخابات ریاست جمهوری اظهار نظر و تصمیم گیری خواهد نمود، در حالی که ۶ نفر آن از اعضای خود قوه مجریه هستند و ممکن است مستقیماً در همان انتخابات، ذینفع باشند. میدانیم که برای انتخاب قضات، محدودیتهایی وجود دارد، ولی علی الظاهر و علی رغم قائل شدن شأن قضاوت برای کارگروه در عمل، به جز مشکلات موجود دربارهی شورایی بودن تصمیمات کارگروه، این محدودیتها نیز درباره اعضای این کارگروه وجود ندارد.

با این تفصیل، کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه، هم زیرمجموعه قوه قضائیه است و هم خود ماهیتی قضایی یا شبه قضایی دارد، در حدی که به نظر می رسد بهتر است این

ماهیت قضایی یا شبه قضایی و حدود و ثغور آن کمی توسط قانون‌گذار، واضحه‌تر گردد. از همین جهت، به نظر می‌رسد بهتر است ماهیت شبه قضایی کارگروه و شباهتها و تفاوت‌هایی که با نهادهایی همچون هیأت منصفه و هیأت‌های حل اختلاف دارد مورد بررسی قرار گیرد تا شاید بتواند ما را در تشخیص دقیق‌تر ماهیت آن یاری کند.

### ۳- کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات

در آذرماه ۱۳۸۲، با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، کمیسینی با نام کمیسیون تنظیم مقررات تشکیل شد و بخش‌های مهمی از وظایف سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و تنظیم مقررات وزارت اطلاعات و فناوری اطلاعات را بر عهده گرفت و سازمانی به نام سازمان تنظیم مقررات، برای اجرای مصوبات این کمیسیون، تأسیس گردید.

مطابق ماده ۶ این قانون، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، ریاست این کمیسیون را بر عهده دارد و معاون ایشان، دبیر کمیسیون و رئیس سازمان تنظیم مقررات ارتباطات محسوب می‌شوند. دو عضو این کمیسیون، نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت امور اقتصاد و دارایی هستند و سه نفر صاحب‌نظر در این حوزه نیز با پیشنهاد وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب هیأت وزیران انتخاب می‌شوند.

اهداف تشکیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، «اعمال حاکمیت بر طیف فرکانس و حفاظت از حقوق رادیویی کشور در سطح منطقه و بین‌الملل و تمرکز امور سیاست‌گذاری، تدوین ضوابط و استانداردها و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها در بخش‌های مختلف ارتباطات پستی و مخابراتی نظیر خدمات جدید و متعارف پستی، مخابراتی، ارتباطات فضایی، ارتباطات رادیویی، انتقال داده‌ها، انتقال صدا و تصویر، سنجش از راه دور، ارتباطات رایانه‌ای و ایجاد بستر مناسب برای ارتباطات و آمایش و پردازش اطلاعات و روش‌های دورسنجی و پشتیبانی آن‌ها و هم‌چنین سیاست‌گذاری در زمینه توسعه امکانات و خدمات ارتباطی مذکور، هماهنگ با آخرین پیشرفت‌های علمی، تجربی و فناوری اطلاعات در جهان، در چارچوب سیاست‌های کلی نظام» بیان شده است. در ادامه ماده، بیان شده که «به موجب این قانون نام وزارت پست و تلگراف

و تلفن به "وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات" تغییر می‌یابد و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های وزیر و وزارت پست و تلگراف و تلفن به وزیر و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تفویض می‌گردد.

در حقیقت، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، اصولاً زیرساخت‌های ارتباطی کشور را هدف قرار می‌دهد و نهادها، سازمان‌ها و شرکتهای موجود در این حوزه که خدمت یا محصولی ارائه می‌کنند را سامان می‌دهد. مطابق ماده ۵ همین قانون، برخی از وظایف و اختیارات مذکور، از جمله وظایف و اختیاراتی که می‌توانند مرتبط با تنظیم مقررات حوزه‌ی فضای مجازی باشند، به کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات واگذار شده‌است:

آنچه مشخص است و امروزه در صحنه سیاست و حکومت نیز شاهد آن هستیم این است که تمرکز امور اجرایی مربوط به حوزه‌ی فضای مجازی در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. البته در مواد ۲ و ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ سیاست‌گذاری نیز از جمله اهداف و وظایف این وزارت بیان شده‌است، ولی باید توجه داشت که در این تاریخ، شورایی با نام شورای عالی فضای مجازی با اهدافی که یکی از ارکان آن طبق فرمان مقام معظم رهبری، سیاست‌گذاری و متمرکز کردن امور مربوط به فضای مجازی است، هنوز پا به عرصه نظام حقوقی ایران ننهاده‌بود. آنچه از ماده ۲ (به عنوان اهداف وزارت فاوا)، ماده ۳ (وظایف و اختیارات وزارت‌خانه) و ماده ۵ (وظایف و اختیارات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات) این قانون برمی‌آید این است که گرچه از عبارتهایی همچون سیاست‌گذاری، یا تدوین سیاست‌ها و امثال آن نیز در آن‌ها استفاده شده‌است، اما این موارد دارای قیدهایی در ادامه جمله یا توضیحات بعدی ماده هستند که بیانگر تمرکز این وزارت و زیرمجموعه‌های آن (از جمله کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات)، بر زیرساخت‌های ارتباطی کشور است و اگر چنین نبود نیز، با ایجاد شورایی همچون شورای عالی فضای مجازی، نمی‌توان سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات حوزه‌ی فضای مجازی را امروز نیز بر عهده این وزارت‌خانه و کمیسیون دانست، مگر این که شورای عالی فضای مجازی به طور مستقیم یا ضمنی، تمام یا بخشی از این وظایف را به آن محول کرده‌باشد.



وظایف و اختیارات این کمیسیون نشان می‌دهد که هدف از تشکیل آن، وضع مقررات و آیین‌نامه‌های لازم برای حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات است و به طور دقیقتر، زیرساخت‌های ارتباطی و سخت‌افزاری (همچون تعرفه و نرخهای خدمات ارتباطی، صدور مجوز فرکانسها و ...) مرتبط با امور اجرایی است و سیاست‌گذاریهای کلان و ورود به تنظیم مقررات فضای مجازی، خصوصاً از حیث محتوا و نرم‌افزار آن، مد نظر قانون‌گذار نبوده است.

#### ۴- سازمان پدافند غیرعامل

پدافند غیرعامل، مجموعه اقداماتی است که بدون به کارگیری سلاح و تجهیزات نظامی انجام می‌شود و در نتیجه باعث کاهش آسیب پذیری، افزایش پایداری ملی، تسهیل مدیریت بحران، تداوم کارکرد فعالیت‌های ضروری و تولید بازدارندگی دفاعی در برابر تهدیدات و اقدامات نظامی دشمن می‌گردد. (۱۶)

پدافند غیرعامل سالهاست که در جهان، مورد توجه مسئولان، بالادست مسئولان نظامی بوده و از ابتدای تأسیس نظام جمهوری اسلامی مورد توجه نهادهای مختلف بوده است. از پدافند غیرعامل در جنگ ۸ ساله دفاع مقدس در مقابل حملات دشمن نظامی تا تخصیص اعتبارهای مختلف توسط هیأت وزیران برای پیشگیری و کاهش آسیب پذیری تأسیسات موجود در وزارتخانه‌های صنایع، نیرو، راه و ترابری و ... با توجه به افزایش روزافزون این موضوع، در آذرماه ۱۳۹۳، با تصویب اساس‌نامه‌های توسط فرماندهی کل قوا (مقام معظم رهبری)، سازمان پدافند غیرعامل، به صورت رسمی، به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های ستاد کل نیروهای مسلح، شروع به فعالیت نمود. قبل از آن کمیته دائمی پدافند غیرعامل وجود داشت، که پس از صدور این حکم، به عنوان شورای عالی سازمان پدافند غیرعامل و یکی از سه رکن اصلی آن، به کار خود ادامه می‌دهد.

ماده ۱ اساس‌نامه، این سازمان را تعریف می‌کند: «سازمان پدافند غیرعامل کشور یک سازمان (نهاد) حاکمیتی (لشکری و کشوری) بوده که به منظور افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، تسهیل مدیریت بحران، ارتقای پایداری ملی در برابر انواع تهدید و اقدامات خصمانه دشمن که در این اساس‌نامه به

اختصار «سازمان» نامیده می‌شود در چارچوب و در جهت تحقق منویات و سیاست‌های ابلاغی و به فرمان مقام معظم رهبری تشکیل می‌گردد».

مطابق ماده سوم این اساس‌نامه، سازمان پدافند غیرعامل «دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری هم‌تراز با وزرا» است. احتمالاً مقصود از عبارت «وزرا» در این ماده، «وزارت‌خانه» است، اما این که هم‌ترازی این سازمان با وزارت‌خانه، چه معنا یا معانی دارد، کمی مبهم به نظر می‌رسد. در ماده ۸ مصوبات کمیته دائمی پدافند غیرعامل، با ابلاغ دبیر کمیته، برای تمامی دستگاه‌های اجرایی، لازم الاجرا دانسته شده است. بند سوم ماده ۲ اساس‌نامه، دستگاه اجرایی را کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری در سطوح ملی تابعه ملی و استانی دانسته است. به نظر نمی‌رسد که وزارت‌خانه‌ها، دارای چنین جایگاهی بوده باشند؛ و این نظر وقتی که تبصره ۱ ماده ۹ اساس‌نامه را می‌خوانیم، بیش از پیش قوت می‌گیرد: «مصوبات کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور با ابلاغ دبیر کمیته دائمی برای کلیه دستگاه‌ها و نهادها لازم‌الاجراء می‌باشد». یعنی در این تبصره، نه تنها قید «اجرایی» از عبارت «دستگاه‌ها» حذف شده است، بلکه «نهادها» نیز به آن اضافه شده‌اند. جدای از موضوع اصلی بحث، وجود چنین تفاوتی در دو عبارت مشابه از یک اساس‌نامه، بسیار عجیب است. حتی اگر تا کنون درباره حوزه‌ی عملکرد این سازمان، شکی داشته باشیم، ماده ۱۲ این شک را کاملاً برطرف مینماید و تأکید می‌کند که حوزه‌ی فعالیت سازمان، «دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی، نهادهای عمومی غیردولتی و مردم نهاد، سازمان‌های کشوری و لشکری» است و حتی «در چارچوب دیپلماسی دفاعی کشور خدمات پدافند غیرعامل با تصویب کمیته دائمی قابل تسری به سایر کشورها خواهد بود». بنابراین بعید است مقصود از هم‌تراز بودن سازمان با وزرا، اشاره به جایگاه و ماهیت آن باشد؛ شاید علت استفاده از چنین عبارتی، حل مشکلات مشابهی است که در امور مالی، نظارتی و مدیریتی سایر نهادهایی می‌بینیم که قابلیت تطبیق با چهار نوع اشاره شده در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی را ندارند. یعنی منظور از هم‌تراز بودن سازمان با وزرا، جای دادن آن در گروه وزارت‌خانه‌ها، در مواد قوانین مذکور بوده است تا برای تخصیص بودجه، نظارت و امثال آن، همچون وزارت‌خانه‌ها با این سازمان تعامل شود.

### ۱-۵-۱- ساختار و اعضا

ظاهراً ساختار سازمانی دقیق سازمان پدافند غیرعامل، به صورت عمومی منتشر نشده است. رئیس سازمان به عنوان بالاترین مقام اجرایی و نماینده قانونی سازمان بنا به پیشنهاد رئیس ستاد کل نیروهای مسلح و با توشیح و با حکم مقام معظم رهبری و فرماندهی کل قوا منصوب می‌گردد. (ماده ۱۳ اساسنامه) به جز رئیس سازمان، دو رکن دیگر با عناوین «کمیته دائمی (شورای عالی)» و «کمیته پدافند غیرعامل دستگاه‌های اجرایی و استان‌های کشور» وجود دارد. درباره مصوبات و الزامات راجع به کمیته دائمی، قبلاً توضیح داده شد. این کمیته متشکل از رئیس ستاد کل به عنوان رئیس، رئیس سازمان پدافند غیرعامل به عنوان دبیر و حضور وزرای کشور، دفاع، و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و رئیس کمیسیون امنیت ملی مجلس شورای اسلامی و یکی از معاونین ستاد کل نیروهای مسلح تشکیل می‌شود. ترکیب اعضای این کمیته، بیانگر اهمیت و جایگاه آن از لحاظ نظامی و امنیتی و نشانگر ماهیت فراقوهای آن است. این کمیته، به جز رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، معاون ایشان و رئیس خود سازمان، دارای سه عضو ارشد از قوه مجریه و یک عضو از مجلس شورای اسلامی است.

### ۵- بررسی اجمالی نهادهای تنظیم مقررات در حوزه‌ی فضای مجازی چین

در حال حاضر، چین با ۷۷۲ میلیون نفر کاربر اینترنت تا انتهای سال ۲۰۱۷، رتبه‌ی اول جهانی را دارا است. همچنین کشور چین بزرگترین بازار گوشیهای هوشمند را در دست دارد و ورود شرکتهایی همچون هواوی (۱۷)، اپو (۱۸)، ویوو (۱۹) و شیائومی (۲۰) به این بازار، شرکتهای اپل و سامسونگ، که روزی یکپهتازی می‌کردند را در چین از میدان به در کرده است. کشور چین در کنار جمعیت انبوه و تعداد زیاد کاربران فضای مجازی، در دنیا به فیلتر و سانسور فضای مجازی نیز شهرت دارد. حداقل می‌توان گفت که سیاست دولت کنونی و حزب کمونیست، تسلط و چیره کامل بر فضای مجازی و اینترنت است و دیوار آتشین بزرگ چین، نشانی بر این مدعاست. (بصیریان جهرمی، خانیکی، ۱۳۹۳: ۳۰).

اولین اتصال اینترنت در چین در سال ۱۹۹۴ برقرار شد و بعد از مدتی اینترنت به طور گسترده‌ای توسعه یافت به طوری که در سال ۱۹۹۵ عرضه عمومی آن آغاز شد، بنابراین وزارت امنیت عمومی چین بر اساس سیاست‌های کلی دولت چین اقداماتی را برای کنترل اینترنت شروع کرد. در سال ۱۹۹۷ با تصویب قوانین محتوای مجرمانه قدم‌های اولیه برداشته شد و در سال ۱۹۹۸ وزارت امنیت عمومی چین پروژه سپر طلایی را برای اعمال این گونه سیاست‌ها در اینترنت شروع کرد. به طور کلی پروژه سپر طلایی به عنوان پروژه مادر در بخش مسدودسازی شناخته می‌شود و دیوار آتش بزرگ چین به عنوان بخشی از آن مطرح می‌شود البته گروهی دیگر معتقدند مدیریت دیوار آتش بزرگ مستقل از وزارت امنیت عمومی است، طراحی و پیاده‌سازی آن توسط مرکز هماهنگی آ‌پا چین انجام شده و وزارت صنعت و فناوری اطلاعات چین مدیریت آن را انجام می‌دهد هر چند اطلاع دقیقی از رابطه بین آن دو در دسترس نیست اما می‌توان گفت اولین تلاش‌های فنی برای مسدود کردن اینترنت از سال ۱۹۹۶ آغاز و از سال ۱۹۹۸ جدی‌تر شد. طبق مصوبه وزارت امنیت عمومی چین، افراد مجاز نیستند از اینترنت برای مواردی همچون آسیب زدن به امنیت ملی، افشای اسرار دولتی، آسیب زدن به منافع دولت و جامعه، ایجاد، توزیع و انتقال هر اطلاعاتی که منجر به تضعیف وحدت ملی، تحریف واقعیات و نشر اکاذیب شود یا مشوق قمار، خشونت یا قتل باشد، هزینه‌نگاری و مسائل غیراخلاقی استفاده کنند.

«فیلترینگ فنی که همراه دیوار آتش بزرگ چین است تنها یکی از انواع ابزار کنترل اطلاعات در چین است. به عنوان مثال برای مدیریت رشد انفجاری فضای بلاگ چین که در انتهای ۲۰۰۸ به ۱۶۲ میلیون بلاگ رسید، ارائه‌دهندگان سرویس بلاگ نه تنها باید از فیلترهایی استفاده کنند که اجازه‌ی ثبت پست‌هایی که چند هزار خط بیش‌تر هستند را ندهند، بلکه باید برخی از پست‌های خاص را برای بررسی مشخص کنند. قسمت‌های نظر‌گزاری، انجمن‌ها، و دیگر ویژگی‌های تعاملی که ریسک بالاتری برای در بر داشتن محتوای حساس دارند را می‌توان کاملاً از کار انداخت، در حالی که پست‌ها را می‌توان به گونهای پنهان یا پاک کرد که فقط نگارنده‌ی آن‌ها بتواند آن‌ها را ببیند. حساب کاربری بلاگنویسانی که بیش از حد مطالب مسأله‌دار بنویسند ممکن است بلافاصله پاک شود.» (دیبرت، ۲۰۱۰: ۶۶۰) (۲۱) نکته قابل توجه این است که

شرکتهای اینترنتی همچون سینا و بایدو، در فضای محافظت شده، با سانسور بالا و حساس در حد مسائل سیاسی، رونق گرفتند و از سایر رقبای خارجی خود پیشی گرفتند. (گلدکرن، ۲۰۱۵: ۱۱۶) (۲۲) برای مدتی، در دولت چین، به هنگام باز شدن نسخه چینی گوگل (با پسوند cn)، کاربر را به جستجوگر بایدو منتقل میکرد. (پاتنی، ۲۰۱۰: ۳۵۵) (۲۳)

از نظر نگاه کلی به تنظیم مقررات، دولت چین حالتی مشابه به جمهوری اسلامی ایران دارد؛ از آن جهت که هنوز بسیاری از بخش‌های مرتبط با فضای مجازی، دولتی هستند و بنابراین، عملاً این مسأله، حیطة تنظیم مقررات، به معنای موضوع بحث این نوشتار را بسیار کم رنگتر و تنگتر می‌کند. به عنوان مثال، چاینا تلکام، شرکت مخابرات دولتی چین است. این شرکت بزرگترین ارائه‌دهنده خدمات تلفن ثابت و سومین اپراتور تلفن همراه در جمهوری خلق چین می‌باشد؛ یا چاینا موبایل (۲۴) که شرکت چینی ارائه‌دهنده خدمات تلفن همراه در جمهوری خلق چین است. تمامی سهام آن، در اختیار دولت چین بوده و بزرگترین شرکت در صنعت مخابرات چین می‌باشد.

چین به جایگاه جهانی خود در تنظیم مقررات فضای مجازی نیز توجه خاصی دارد و در صدد است تا حد امکان جایگاه منحصر به فردی شبیه به ایالات متحده آمریکا در این حوزه پیدا کند یا حتی آن جایگاه را نصیب خود کند. (یان، ۲۰۱۵: ۶-۷) (۲۵) بسیاری از صاحب نظران معتقدند چین توانسته است تا کنون مراحل مهمی را برای تبدیل شدن به یک قدرت سایبری طی نماید. (یوئن، ۲۰۱۵: ۵۴) (۲۶) حتی بخش خصوصی چین و شرکتهای آن در حوزه‌ی فضای مجازی نیز همین نگاه را دنبال می‌کنند. این که شرکت Alibaba در لیست اوراق بهادار نیویورک مشاهده می‌شود، نشانگر این است که سه شرکت بزرگ و مهم چینی در حوزه اینترنت، تماماً توانسته‌اند سرمایه خارجی را جذب کنند. (گلدکرن، ۲۰۱۵: ۱۱۲) (۲۷)

در حال حاضر علیرغم رفت و آمدها و تعهدنامههایی که چین و آمریکا در حیطه‌ی فضای مجازی به امضا می‌رسانند، رابطه و همکاری با عزم و اراده جدی و تمایل از سمت هیچ یک از طرفین وجود ندارد (هارولد، ۲۰۱۶: ۸۳) (۲۸) و حتی در اسناد رسمی خود از آمریکا خواسته‌اند که درباره نبودن دموکراسی در مدیریت اینترنت چین اظهار نظر و اقدام نکنند. (هاچیگیان، ۲۰۰۱: ۱۳۳) (۲۹)

تا سال ۲۰۱۴ در کشور چین، ۱۶ ارگان، در حوزه‌ی امنیت سایبری به صورت مستقیم و غیرمستقیم ورود داشته‌اند (پیران، ۲۰۱۲: ۳۶) (۳۰) تا این که در سال ۲۰۱۴ یک شورای مرکزی و محوری برای این موضوع به نام «گروه راهبری مرکزی اطلاعات و امنیت اینترنت» تأسیس شد. سال ۲۰۱۴، نقطه عطفی در نظام تنظیم مقررات فضای مجازی در کشور چین بوده است. هم به خاطر تأسیس نهادهای جدید و تغییر اختیارات بخش‌های مختلف و هم از لحاظ جایگاه‌هایی که در سطح جهانی به آن‌ها دست یافت. (کریمز، ۲۰۱۵: ۱۳) (۳۱) در ادامه به نهادهایی که امروزه مستقیماً در تنظیم مقررات فضای مجازی در چین دخالت دارند می‌پردازیم.

یکی از نهادهایی که با حوزه تنظیم مقررات فضای مجازی مرتبط هستند، وزارت صنعت و فناوری اطلاعات (MIIT) است. این وزارت در حیطه شبکه‌های مخابراتی و اینترنتی (امور فنی مربوط به فضای مجازی) فعالیت دارد و وظایفی همچون صدور مجوزها و تأمین زیرساخت‌های ارتباطی را بر عهده دارد. نهاد مرتبط دیگر، گروه نوپای «راهبری مرکزی اطلاعات و امنیت اینترنت» است که یکی از زیرمجموعه‌های کمیته مرکزی حزب کمونیست چین، برای قاعده‌مند کردن و مدیریت مسائل مرتبط با اینترنت از لحاظ سیاسی و اجرایی است.

## ۶- نتیجه‌گیری

در جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی فضای مجازی، متولی اصلی و محور نهاد تنظیم مقررات حوزه مجازی محسوب می‌شود و سایر ارگان‌ها برای صالح بودن در هر بخش از تنظیم مقررات فضای مجازی، باید دارای منبع قانونی باشند که مثبت صلاحیت آن‌ها و استثنایی بر صلاحیت عام شورای عالی فضای مجازی در آن بخش باشد. جایگاه مشابه این شورا در کشور چین را گروه راهبری مرکزی اطلاعات و امنیت اینترنت دارا است.

به میزانی که در کشورهای پیشرو در این عرصه، روی جنبه نظامی فضای مجازی تمرکز صورت گرفته است، در کشور ایران، توجه لازم به موضوع نشده و به نظر می‌رسد نهادهایی بیش از سازمان پدافند غیرعامل، نیازمند فعالیت در این حوزه هستند.

نهاد و ساختار کنونی تنظیم مقررات فضای مجازی در کشور چین از جهات مختلف، شباهت‌های زیادی با جمهوری اسلامی ایران دارد و در مواردی نیز می‌تواند برای ایران قابل الگوبرداری باشد و از این ظرفیت‌ها و تجارب، در تصمیمات، قوانین و آیین‌نامه‌ها استفاده شود.

### یادداشت‌ها

- (۱) شماره مسلسل: ۲۸۰۱۳۹۳۱، تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۰۷/۲۲
- (۲) تصمیم‌گیری در خصوص شوراهای عالی موازی با شوراهای عالی فضای مجازی، شماره: ۹۵/۱۰۰۲۹۲/ش
- (۳) مصوب مهر ۱۳۸۶
- (۴) ماده واحده مصوب ۵۹/۵/۲۵: نهادهای انقلاب به ارگان‌هایی اطلاق می‌گردد که بنا بر نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران با تصویب مراجع قانون‌گذاری به وجود آمده‌باشد.
- (۵) به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با توجه به مصوبات جلسات ( ۴۸۲ ) تا ( ۴۸۶ ) و ( ۴۸۸ ) شورای عالی انقلاب فرهنگی
- (۶) قبلاً در مقایسه ماهیت شورای عالی فضای مجازی با شورای عالی انقلاب فرهنگی به قوانین و تعاریف موجود در این حوزه پرداخت شده‌است.
- (۷) تشکیل شده در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۰ بنا به پیشنهاد رییس جمهور و به استناد اصول یکصد و بیست و هفتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی توسط هیأت وزیران
- (۸) تشکیل شده در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۴ توسط هیأت وزیران
- (۹) تشکیل شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۴ توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی
- (۱۰) که در ماده ۳۴ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ نیز به آن اشاره شده‌است: «به جرایم ارتكابی به وسیله مطبوعات در دادگاه صالحه با حضور هیأت منصفه رسیدگی می‌شود».

(۱۱) ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکتهای مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارند و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌گردد. حدود وظایف و اختیارات این شوراها، ترکیب و نحوه انتخاب آن بر اساس آیین‌نامه ای خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیات وزیران و به تایید رئیس قوه قضائیه می‌رسد.»

(۱۲) پیوست شماره ۳

(13) <http://www.shoradad.ir/Default.aspx?tabid=1348>

(۱۴) تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای: جلسات کارگروه (کمیته) حداقل هر پانزده روز یک بار و با حضور هفت نفر عضو رسمیت می‌یابد و تصمیمات کارگروه (کمیته) با اکثریت نسبی حاضران معتبر خواهد بود.

(۱۵) اصل سی و ششم: حکم به مجازات و اجرا آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.

(۱۶) بند ۵ ماده ۲ اساس‌نامه سازمان پدافند غیرعامل کشور ستاد کل

نیروهای مسلح مصوب ۱۳۹۳/۰۹/۱۷

- (17) Huawei
- (18) Oppo
- (19) Vivo
- (20) Xiaomi
- (21) Deibert, 2010: 460
- (22) Goldkorn, 2015: 116
- (23) Patni, 2010: 355
- (24) 中国移动通信
- (25) Yan, 2015: 6-7
- (26) Yuen, 2015: 54
- (27) Goldkorn, 2015: 112
- (28) Harold, 2016: 83
- (29) Hachigian, 2001: 133



- (30) Peiran, 2012: 36  
(31) Creemers, 2015: 13

## کتاب‌نامه

### فارسی

استوارسنگری، محمد امامی

کوروش. (۱۳۸۸). حقوق اداری (ج. ۱): میزان.

امامی، محمد، موسوی، سید نصرالله. (۱۳۸۳). مبانی نظری مراجع شبه قضائی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران. علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ۴۱(۲۱)، ۹۳-۱۱۰.

انصاری، باقر. (۱۳۸۹). دکتر انصاری، استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی: عناوین ذکر شده در فهرست کارگروه &#171#تعیین مصادیق و محتوای مجرمانه در فضای مجازی &#187#؛ باید تعیین مصداق شوند. قضاوت، ۶۳(۹)، ۵۴-۵۷.

بصیریان جهرمی، حسین، خانیکی، هادی. (۱۳۹۳). سیاست گذاران ایرانی و سیاست گذاری رسانه های اجتماعی: چالش‌ها، الگوها و ارائه یک مدل پیشنهادی. برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۲۱(۷)، ۲۵-۷۰.

رستمی، ولی، قطبی، میلاد. (۱۳۹۳). تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی (۹).

سایت کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه. (۱۳۹۶، ۱۳۹۶/۷/۱۳). صفحه درباره ما - سایت کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه. -

<https://internet.ir/aboutus.html>  
شریف، محمد. (۱۳۸۴). جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه

مصوبات آن. پژوهش حقوق عمومی (۱۵ و ۱۶).

غلامی، حسین، افضلیان، مینا. (۱۳۸۹). رویکردی کیفی شناختی به مبانی و کیفیت توزیع مجازات‌ها در کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی. مطالعات پیشگیری از جرم، ۱۶(۵)، ۱۴۱-۱۷۲.

نجفی، باب الله. (۱۳۹۵). جایگاه حقوقی قرارگاه سازندگی خاتم الانبیا در نظام حقوقی ایران (ج.). تبریز: ققنوس.

هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۷۱). تحلیل حقوقی جرایم سیاسی و مطبوعاتی. تحقیقات حقوقی، ۱۰(۱)، ۱۰۵-۱۴۶.

هدایت‌نیاگنجی، فرح‌الله. (۱۳۸۱). جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن. رواق اندیشه، ۸(۲)، ۵۳-۷۰.

### لاتین

Creemers, Rogier. (2015). The Pivot in Chinese Cybergovernance: Integrating Internet Control in Xi Jinping's China. *China Perspectives*(4 (104)), 13-5

Deibert, Ronald. (2010). Access controlled :(.ج) Massachusetts Institute of Technology.

Goldkorn, Jeremy. (2015). THE CHINESE INTERNET UNSHARED DESTINY Shared Destiny (pp.106-123): ANU Press.

Hachigian, Nina. (2001). China's Cyber-Strategy. *Foreign Affairs*, ۸۰(۲)، ۱۳۳-۱۱۸. doi:۲۰۰۵۰۰۶۹/۱۰,۲۳۰۷

Harold, Scott Warren. (2016). Getting to Yes with China in Cyberspace :(.ج) RAND Corporation.

Patni, Ritika

Joseph, Nihal. (2010). WTO RAMIFICATIONS OF INTERNET CENSORSHIP: THE GOOGLE-CHINA CONTROVERSY. *NUJS Law Review*, 3(3)

Peiran, Wang. (2012). China's Perceptions of Cybersecurity. *Georgetown Journal of International Affairs*, 35-40 .

Yan, Li. (2015). Reforming Internet Governance and the Role of China. *Focus Asia*.(12)

Yuen, Samson. (2015). Becoming a Cyber Power: China's cybersecurity upgrade and its consequences. *China Perspectives*(۲ (102)), 53-58