



آزمایشگاه داده و حکمرانی  
Data 4 Governance Lab

گزارش

## خروجی پروژه؛

طراحی نظام حکمرانی فضای مجازی با تاکید بر همگرایی نظام‌های تنظیم‌گر بخشی



اندیشکده حکمرانی شریف

اندیشکده حکمرانی شریف

گروه حکمرانی عصر دیجیتال

مهر 1400





گزارش پروژه	نوع سند
گروه حکمرانی عصر دیجیتال	حوزه تخصصی
	برنامه
طراحی نظام حکمرانی فضای مجازی با تاکید بر همگرایی نظام‌های تنظیم‌گر بخشی	عنوان
سیما رفسنجانی نژاد	نگارنده/نگارندگان
عمادالدین پاینده	ناظر کیفی
مهر 1400	تاریخ انتشار
سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات	مخاطب

#### جملات کلیدی

#### کلمات کلیدی

حکمرانی فضای مجازی، تنظیم‌گری، تنظیم‌گر بخشی، همگرایی

## Contents

4	1- مقدمه
9	2- بیان مسئله
13	3- سؤالات پژوهش
13	4- چارچوب اجرایی پژوهش
14	5- حکمرانی
15	5-1- ساختارهای حکمرانی
17	5-2- کارکردهای نظام حکمرانی
21	5-3- نهادها و قواعد حاکم بر نظام حکمرانی
21	6- حکمرانی تنظیم گرانه
22	7- حکمرانی و تنظیم گری فضای مجازی
24	8- گذر از نظام تنظیم گری قاعده محور به نظام اصل محور
26	8-1- قوانین انطباقی
27	8-2- سندباکس های تنظیم گری
28	8-3- قوانین نتیجه محور
28	8-4- قوانین به اعتبار ریسک
29	8-5- قوانین مشارکتی
31	9- ابزارهای حکمرانی تنظیم گرانه
35	10- ساختار نهاد تنظیم گر در همگرایی حکمرانی
39	11- مرور تجربیات
40	11-1- آمریکا (همگرا، کمیسیون)
42	11-2- بریتانیا (همگرا، کمیسیون +وزارتخانه)

- 3-11- فرانسه (حوزه ای، کمیسیون + وزارتخانه) ..... 45
- 11-4- استرالیا (همگرا، کمیسیون+وزارتخانه) ..... 47
- 5-11- کره جنوبی (همگرا، کمیسیون) ..... 48
- 6-11- مالزی (همگرا، کمیسیون+وزارتخانه) ..... 50
- 7-11- ترکیه (حوزه ای، کمیسیون) ..... 50
- 8-11- چین (حوزه ای، کمیسیون) ..... 51
- 9-11- روسیه (همگرا، وزارتخانه) ..... 53
- 12- حکمرانی فضای مجازی جمهوری اسلامی ایران ..... 54
- 12-1- آشفستگی ساختاری و عدم تفکیک کارویژه‌های تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و اجرا ..... 64
- 2-12- ابهامات حقوقی در خصوص منشا پیدایش و مشروعیت شورای عالی فضای مجازی ..... 66
- 3-12- ابهامات در خصوص جایگاه شورای عالی فضای مجازی در نظام اداری کشور ..... 67
- 4-12- ابهامات در خصوص ضمانت اجرایی مصوبات شورای عالی فضای مجازی ..... 69
- 12-5- فقدان تدابیر لازم جهت تسهیل توسعه تنظیم‌گری در حوزه فضای مجازی ..... 72
- 6-12- فقدان ابزارهای لازم متناسب با وظایف و اهداف شورای عالی فضای مجازی ..... 74
- 7-12- نقش کمرنگ نهادهای مرتبط با بخش خصوصی، دانشگاهی و جامعه مدنی در ساختار حکمرانی فضای مجازی کشور ..... 75
- 12-8- عدم رعایت اصل شفافیت در عملکرد شورای عالی فضای مجازی ..... 78
- 12-9- عدم ترکیب مناسب اعضای شورا به لحاظ خبرگی در موضوعات و دانش تخصصی موردنیاز ..... 78
- 10-12- همپوشانی فعالیت های نهادهای مدنی حوزه فاوا ..... 79
- 13- راهکارهای پیشنهادی ..... 81
- منابع ..... 84

## 1- مقدمه

تحولات دیجیتال با پیشرفت‌های بی‌سابقه‌ای در فناوری همراه بوده است که نحوه زندگی، کار و تعامل افراد و گروه‌های مختلف جامعه را تغییر داده است. برای افزایش تأثیرات مثبت و فراگیر چنین فناوری‌هایی و درعین حال، کاهش یا حذف نتایج منفی این فناوری‌ها نیازمند اصول، پروتکل‌ها، قوانین و سیاست‌های جدید هستیم. نهادهایی که به طو سنتی مسئول شکل‌دهی تأثیرات اجتماعی چنین فناوری‌هایی هستند (مانند دولت‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی)، در تلاشند تا پا به پای تغییرات سریع و تأثیرات تصاعدی پیش بروند.

**سرعت پیشرفت فناوری** باعث شده تا چرخه‌ها و پروسه‌های قبلی سیاست‌گذاری ناکافی به نظر برسند. فناوری‌های در حال ظهور نسبت به انقلاب‌های صنعتی قبلی، پیشرفت سریع‌تری دارند. این فناوری‌ها از طریق شبکه‌های دیجیتال ساخته و منتشر می‌شوند و همین موضوع سبب می‌شود تا بتوانند با سرعت و مقیاسی بی‌سابقه رشد کنند. این فناوری‌های در حال ظهور بدون توجه به اینکه آیا ما سیستم‌های حکومتی برای استفاده از آن‌ها داریم یا نه، به سرعت در اطراف ما گسترش پیدا می‌کنند. به علاوه، این فناوری‌ها همراه با رشدشان، به سوی یکدیگر جذب شده و با یکدیگر ترکیب می‌شوند و اکوسیستمی قوی‌تر و تأثیرگذارتر ایجاد می‌کنند که می‌تواند مستقل از تصمیمات و اقدامات انسان‌ها و با استفاده از الگوریتم‌ها، قوانین برنامه‌نویسی و محرک داخلی، خودش را هدایت و رهبری کند (World Economic Forum, 2017, p 4-5).

ساختارهای قانونی موجود اغلب برای تطابق با شرایط اقتصادی و اجتماعی متغیر، کند عمل می‌کنند و نهادهای تنظیم مقررات نیز عموماً علاقه‌ای به ریسک کردن ندارند. بنابراین، انطباق سریع با فناوری‌های نوظهور موانع مهمی بر سر راه دارد و در نتیجه، موانعی نیز برای صنایع فناورانه، جایی که تغییرات با سرعت بسیار زیادی رخ می‌دهند، ایجاد می‌شود. پیشرفت‌های فنی و مکانیزم‌هایی که به منظور تنظیم آن‌ها ایجاد شده‌اند (که اغلب "مشکل تنظیم سرعت" نامیده می‌شوند) هر روز گسترده و گسترده‌تر می‌شوند (Deloitte, 2018, p3).

تأثیرات برجسته و اثر سیستمی از جمله ویژگی‌های فناوری‌های تحول‌آفرین است. قلمروی جهانی و تأثیر اجتماعی گسترده‌ی این فناوری‌های گسترده، ویژگی دیگر انقلاب‌های فناوری است. این فناوری‌ها همراه با انتشار فزاینده‌شان، تأثیراتی نیز بر سیستم‌های اطرافشان مانند سرمایه‌گذاری‌ها، استراتژی‌های سازمانی، سودمندی، مصرف و رفتار انسانی به جا می‌گذارند. فناوری‌های در حال ظهور نه تنها حاکمیت خود فناوری‌ها را به چالش می‌کشند، بلکه به سیاست‌ها، روش‌ها و مکانیزم‌های حفاظت اجتماعی نیز نیاز دارند تا به‌طور مثال، اختلالات بازارهای کاری، محیط‌زیست و تعاملات انسانی را مدیریت کنند. چنین فناوری‌هایی شامل قوانین و سیاست‌هایی هستند

که به ما اطمینان می‌دهند، که جایگزین خلاقیت و کار انسانی نخواهند شد بلکه باعث ارتقای این خلاقیت‌ها هستند، همچنین، قوانینی را تقویت می‌کنند که باعث بقای مشارکت دموکراتیک و سازمان‌های شهروندی هستند که در سایه قدرت مؤثر فناوری‌های نوظهور فعالیت می‌کنند. پروسه‌های جدید باید در سطح ملی و بین‌المللی توسعه پیدا کنند تا بتوانند برای دولت‌هایی که با مسائل مشابهی دست و پنجه نرم می‌کنند، فرصت‌هایی برای همگام‌سازی و یادگیری از یکدیگر مهیا کنند (World Economic Forum, 2017, p5). تأثیرات برجسته فناوری‌های نوظهور در جایی در آینده واقع شده‌اند که فناوری هنوز کامل نشده است. بنابراین، عدم قطعیت و ابهام در فرایند ظهور نمایان می‌شود (روتولو، 1397، صص 29-36).

در عصر نوآوری‌های فنی مداوم، پیچیده و تحول‌آفرین، اینکه بدانیم دولت باید چه چیزی را، در چه زمانی، چگونه و با چه ساختاری مداخله کند، بسیار دشوارتر از قبل خواهد بود. در دنیای تغییرات مداوم، دولت‌ها باید حساس‌تر و باهوش‌تر عمل کنند، تا فرصت‌های جدید فناوری، چالش‌های اجتماعی و نیازهای شهروندان را هنگام ظهور حس کنند و به آن‌ها پاسخ دهند. برای خدمت به شهروندان، دولت‌ها باید یکپارچه‌تر عمل کنند. شکستن حصارها و دوری از ایزوله‌سازی و اتصال یکپارچه و ساده‌سازی جریان داده‌ها و فرایندها برای یافتن راه‌حل‌های جدید، تقویت امنیت و ایجاد تجربیات شخصی و جذاب برای شهروندان ضروری است. به‌طور خلاصه تحول، نیاز به برچیدن سیستم‌ها و شیوه‌های منسوخ شده و جایگزین کردن آن‌ها با مدل‌های جدید و مناسب‌تری برای هوش مصنوعی دارد (محمدی، 1399، ص 9).

در انقلاب چهارم صنعتی، در حالی که شهروندان، بیش از پیش، از طریق فناوری‌ها و پلتفرم‌های جدید قادرند تا با دولتمردان در ارتباط باشند، دولت‌ها تحت فشارند تا سیستم‌های مشارکت اجتماعی و سیاست‌گذاری خودشان را با این فناوری‌ها سازگار کنند. فناوری‌های جدید، توزیع مجدد و تمرکززدایی قدرت را ممکن می‌سازند. پیشرفت‌های فنی بر جنبه‌هایی از زندگی شخصی ما نظیر حس حریم شخصی، الگوهای مصرف، پیشرفت شغلی، زمان کار و استراحت، شبکه‌های اجتماعی، و روابط، نیز تأثیر می‌گذارند. این تأثیرات می‌توانند با ابتکارات ما محدود شوند، درحالی که استفاده‌های مخرب نیز امکان‌پذیر است (Lee, 2018, p3-4).

اگر انقلاب صنعتی اول و دوم بعد فیزیکی را مدرن کردند و انقلاب صنعتی سوم باعث انقلابی در مدرن‌سازی فضای سایبری شد، انقلاب صنعتی چهارم پیوندی میان فضای فیزیکی و فضای سایبری برقرار کرد. به خصوص،

ویژگی‌های جامعه انقلاب صنعتی چهارم، که جامعه فرامتصل (hyper-connected society) نیز نامیده می‌شود، تا حدی متفاوت از جامعه‌ی متصل انقلاب صنعتی سوم مبتنی بر فناوری اطلاعات است.

ادغام سریع فناوری‌های دیجیتال باعث تغییراتی در جوامع و اقتصادهای امروزی شده است. یکی از این تغییرات مهم، تغییر انتظارات شهروندان و کسب‌وکارها برای تعامل‌شان با دولت‌هاست. اما برآورده کردن این انتظارات چالش‌های جدی برای دولت‌ها به همراه آورده است. این تغییرات نیازمند تغییر دیجیتال خود دولت‌ها نیز هست و عدم موفقیت دولت در تطبیق خود با این تغییرات می‌تواند موجب تضعیف کارآمدی سیستم شود. دولت‌ها برای مقابله با این چالش باید روش کار و سازمان‌دهی خود را تغییر دهند و اطمینان یابند که تمامی مهارت‌های موردنیاز جهت به‌کارگیری ابزارهای دیجیتال جدید، کار مشترک و همکاری با شهروندان و کسب‌وکارها را در اختیار دارند. چنین تغییری نیازمند ایجاد یا ارتقای چارچوب‌های حکومتی، تنظیمی و قانونی مرتبط است.

رسیدن به مرحله دولت دیجیتال، نیازمند تغییر فرایندها مبتنی بر «رویکردهای باز و کاربرمحور» است. ابزارهای دیجیتال باید کاربران را قادر سازند تا نیازهای خود را مطرح کنند و سازمان‌های دولتی نیز بتوانند راه‌های مختلف را امتحان کنند تا به بهترین نحو این نیازها را شناسایی و مرتفع کنند. اجرای موفق رویکردهای کاربرمحور در بخش ارائه خدمات عمومی در ابتدا نیاز به تغییر در فرهنگ بخش دولتی دارد. عصر دیجیتال می‌تواند به عنوان عصر همکاری و جوامع شبکه‌ای شناخته شود. شرکت‌ها با کاربران‌شان همکاری می‌کنند تا خدمات‌شان را بهینه‌سازی کنند، سازمان‌های جامعه مدنی با شهروندان همکاری می‌کنند تا مسائل عمومی را حل و فصل کنند و اشخاص نیز با سایر افراد همکاری می‌کنند تا محصولات‌شان را به اشتراک بگذارند و خدماتی را ارائه دهند که به نام «اقتصاد اشتراکی» شناخته می‌شود.

در شکل زیر روند تکامل دولت از دولت آنالوگ به دولت دیجیتال نشان داده شده است.



- دولت آنالوگ: عملیات بسته و تمرکز درونی، رویه‌های آنالوگ
- دولت الکترونیک: شفافیت بیشتر و رویکردهای کاربرمحور، رویه‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات
- دولت دیجیتال: رویکردهای باز و مبتنی بر کاربر، تغییرات پروسه و عملیات

درحالی‌که میلیاردها نفر از طریق موبایل‌ها و پلتفرم‌ها به یکدیگر متصل شده‌اند و دسترسی زیادی به اطلاعات و دانش دارند، توسعه و کاربرد فنی با ظهور فناوری‌هایی نظیر هوش مصنوعی، علم رباتیک، اینترنت اشیا، کلان داده، رایانش ابری، خودروی خودران، پرینت سه بعدی، نانو تکنولوژی، بیوتکنولوژی، علم مواد، ذخیره انرژی، رایانش کوانتومی و ... چند برابر می‌شود (Lee, 2018, p14). تجزیه و تحلیل پیشرفته متن و داده می‌تواند به آژانس‌های قانونگذاری کمک کند تا از میان حجم زیادی داده، نتیجه‌گیری کنند، ترندها را پیش‌بینی کرده و ریسک‌های احتمالی را به نحوی مشخص کنند که قبلاً از طریق تجزیه و تحلیل دستی ممکن نبودند. این ابزارها به خصوص می‌توانند به آژانس‌های قانونگذاری کمک کنند تا مقررات تاریخ مصرف گذشته و همپوشان را پیدا کنند. همچنین می‌توان از ابزارها برای تحلیل داده‌ها درباره تعاملاتشان با کسب‌وکارها استفاده کرد و منابع داخلی و خارجی را جذب کرد، مثلاً داده تحقیقاتی، مرکز تماس و سیستم پیگیری مسئله، میز کمک به شکایات، بررسی شبکه‌های اجتماعی و بررسی وب‌ها.

وجه اشتراک عمده این فناوری‌ها، حضور مؤثر و با اهمیت داده‌های تولید شده از سوی کاربران و مردم در آن‌هاست. این یعنی در نسخه جدید جهانی‌شدن، ارزش کلیدی از آن داده‌هاست. از این‌رو، این سؤال مطرح



می‌شود که به‌راستی مالک داده‌های تولید شده از سوی کاربران، کیست؟ شاید بتوان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که رویکرد جهانی غالب در پاسخ به این سؤال، مسیر پیشرفت فناوری‌های آینده را مشخص خواهد کرد. مفاهیم توسعه و سیاست‌گذاری در حوزه جمع‌آوری و به‌کارگیری داده‌ها ارتباط تنگاتنگی با نوع داده‌های تبادل شده دارد: شخصی بودن یا نبودن داده‌ها، خصوصی یا عمومی بودن آن‌ها، برای اهداف تجاری یا دولتی، داوطلبانه یا از طریق مشاهده یا از طریق استنباط، حساس یا غیرحساس بودن داده‌ها.

یک «زنجیره ارزش داده‌ای» کاملاً جدید در حال شکل گرفتن است، شامل شرکت‌های که جمع‌آوری داده‌ها، تولید دیدگاه‌های جدید با استفاده از داده‌ها، ذخیره داده‌ها، آنالیز و مدل‌سازی داده‌ها را در دستور کار خود قرار داده‌اند. خلق ارزش هنگامی صورت می‌گیرد که داده‌ها به شکل هوشمندی دیجیتالی درآمده و از طرق اقتصادی به پول تبدیل می‌شود (محمدی، 1399، صص 13-14).

«اطلاعات» قدرت است و از قدرت برای مقاصد خوب یا بد استفاده می‌شود. دولت‌ها نه تنها به عنوان «صاحب» مقادیر انبوه داده‌ها بلکه به عنوان تنظیم‌کننده مقررات استفاده از داده‌های شرکت‌ها، در افزایش اخلاق داده نقش عمده‌ای دارند. از آنجا که ماشین‌های هوشمند بیشتر درباره ما می‌دانند، ما باید اطمینان حاصل کنیم که حریم شخصی، عدالت و شفافیت عملکرد آن‌ها را هدایت می‌کند. آیا الگوریتم شما اخلاقی است؟ در سراسر جهان از کانادا تا چین، دولت‌ها در حال تصویب قوانین، ایجاد کارگروه‌ها و واحدهای تخصصی اخلاق هستند و الگوریتم‌های خاص خود را بررسی می‌کنند. بخش خصوصی نیز عمیقاً درگیر تلاش‌های مشترکی است (Deloitte, 2018, p7).

از جمله تحولات دیگری که شاهد هستیم کم شدن مرز میان فناوری‌ها و رفتن به سمت همگرایی است. در زبان انگلیسی همگرایی (convergence) به معنای نزدیک شدن، رسیدن، حرکت به سمت همسانی و متحد شدن آمده است. این واژه در حوزه‌های گوناگون علمی همچون ریاضیات، منطق، علوم طبیعی، اقتصاد و فرهنگ دارای معنایی متعدد و متفاوتی است. همگرایی واژه‌ای است که تلاش می‌کند نشان دهد که مقولات و اموری که تا پیش از اینترنت از هم دور و مجزا بودند، در فضای مجازی در حال تقارب و نزدیکی بهم هستند. در واقع همگرایی تلاش می‌کند تمایز اینترنت را در همگرا بودن آن جستجو کند.

به طور کلی سه رویکرد متفاوت نسبت به فضای مجازی وجود دارد:

رویکرد نخست فضای مجازی را همانند فضای حقیقی دانسته و از این حیث به طور سنتی به آن می‌نگرد و به همین سبب، آن را کاملاً تحت سیطره و اقتدار دولت می‌داند. رویکرد دوم، فضای مجازی را کاملاً از دنیای حقیقی جدا می‌کند و بر این تاکید دارد که این فضا، پدیده‌ای خود انتظام و خودمختار است و خودتنظیمی موجود در آن برای اداره آن کفایت می‌کند. رویکرد سوم نیز ضمن نفی اقتدار و حضور دولتی، ماهیت فضای مجازی را بین‌المللی دانسته و در نتیجه آن را تابع حقوق بین‌الملل و حاکمیت‌های مشترک ملی می‌داند.

اما باید این نکته را در نظر گرفت که برخی جنبه‌های اخلاق، نظم و منفعت عمومی، توجیه بسیار منطقی برای مداخله حاکمیت ملی در فضای مجازی ایجاد نموده است که برای صیانت و تامین آن، دولت ناچار به حضور و نظارت در برخی مسائل در این فضا است.

## 2- بیان مسئله

در سال‌های گذشته شاهد تحولاتی در سطح فناوری بوده‌ایم که منجر به همگرایی شبکه‌های مخابراتی، اطلاعاتی و تلویزیونی، شده است. به عنوان مثال می‌توان به مصادیقی از این همگرایی اشاره کرد:

- امکان مکالمه و انتقال پیام روی شبکه اینترنت
- تلویزیون اینترنتی، ویدئوی خانگی اینترنتی
- دسترسی به اینترنت روی شبکه‌های موبایل

این همگرایی در حوزه فناوری، همگرایی در حوزه رگولاتوری را الزام می‌کند و طی سال‌های اخیر در کشورهای مختلف دنیا، همگرایی نهادهای «رگولاتور رسانه» و «رگولاتور مخابرات» را شاهد بوده‌ایم. با ظهور پدیده همگرایی و آشکار شدن اثرات و پیامدهای آن، اصلاحات نهادی تنظیم‌گری یکی از موضوعات مهم در سیاست‌های این حوزه بوده است. اغلب کشورها دارای نهاد تنظیم‌کننده همگرا هستند. به این معنا که مقام مقررات‌گذار در حوزه مخابرات و در حوزه محتوای صوت و تصویری ادغام شده‌اند. نهاد همگرا نهادی است که به همه

حوزه‌های مخابرات، فناوری اطلاعات و ارتباطات توجه دارد. نمونه‌هایی از این نهادها عبارت‌اند از آکما در استرالیا، آفکام در بریتانیا و افسی‌سی در آمریکا.

مفهوم این واژه در حوزه «ارتباطات و رسانه‌ها» به‌طور کلی فرایند تقارب و یکپارچگی در 1- عمل ارتباط (میان فرستنده و گیرنده)، 2- ابزار ارتباط (میان رسانه‌های همگانی)، 3- پیام ارتباط (میان دیداری و شنیداری)، 4- سطوح ارتباط (میان ارتباط جمعی و غیرجمعی) و 5- کارکرد ارتباط (میان ارشادی، اطلاع‌رسانی، آموزشی و سرگرمی) است که 6- بر اثر دیجیتال شدن (یکپارچگی بین سه زیرساخت نظام داده‌ها (فناوری اطلاعات)، ارتباطات دور و رسانه‌ها) در 7- رسانه اینترنت به وقوع پیوسته است (نصراللهی، 1399، ص 4).

مفهوم «همگرایی» همچنین به‌گونه‌ای از تحول صنعتی نیز اطلاق می‌شود که در آن به‌هم‌پیوستگی و ادغام فناوری‌های سابقاً متفاوت، به ایجاد ساختارهای کسب‌وکارهای جدیدی می‌انجامد که در مرز مشترک دو یا چند بخش سنتی قرار دارند. فضای مجازی اصلی‌ترین عرصه ظهور کسب‌وکارهای همگراست. ترکیبات اضافی که غالباً در فارسی با پسوند «آنلاین» همراهند -نظیر «تاکسی آنلاین» یا «فروشگاه آنلاین» یا «رسانه آنلاین»- معمولاً نمونه‌هایی از کسب‌وکارهای هیبریدی همگرایی را نمایندگی می‌کنند که از فرآیند دیجیتالیزه شدن بازارهای سنتی سربرآورده‌اند. فناوری همگرا، بازار جدید و بازیگران متفاوتی را به میدان می‌آورد و نظم و ساختارهای سنتی و تعادل قدرت اقتصادی قبلی را متحول می‌کند.

فرم‌های تحول‌آفرین تغییرات فناورانه اغلب از مرزهای صنایع سنتی عبور می‌کنند. همان‌گونه که محصولات و خدمات تکامل پیدا می‌کنند، این مدل‌های تحول‌آفرین می‌توانند از یک دسته قانون‌گذاری به دسته‌ای دیگر بروند و تغییر پیدا کنند. برای مثال، اگر یک شرکت به اشتراک‌گذاری خودرو، شروع به تحویل غذا کند، می‌تواند وارد حوزه قضایی قانون‌گذاران سلامت شود. اگر کار خود را توسعه دهد و وارد خدمات هلی‌کوپتری شود، وارد قلمرو اجرایی قانون‌گذاران هوانوردی می‌شود. اگر خودروهای بدون راننده را وارد کار کند تا مسافران را جابجا کند، وارد قلمرو قضایی قانون‌گذاران ارتباط از راه دور می‌شود. شرکت‌های به اشتراک‌گذاری خودرو، علی‌رغم مواجهه با سازوکارهای قانون‌گذاری چالش‌برانگیز به سرعت رشد کرده و فشار بسیار زیادی بر سازوکارهای

سستی قانون‌گذاری وارد کرده‌اند. حفظ ثبات قوانین و مقررات کار سختی است، مخصوصاً در اقتصاد اشتراکی که اغلب در آن مرز میان عرضه‌کننده‌ها، هماهنگ‌کننده‌ها و مشتریان مشخص نیست.

کم‌رنگ شدن مرز بین فناوری‌ها با ظهور انقلاب چهارم صنعتی پررنگ‌تر می‌شود. انقلاب صنعتی چهارم به این معناست که از مرزهای میان حوزه‌های تحقیقاتی دیجیتالی، بیولوژیک، و فیزیکی که بر اساس انقلاب صنعتی سوم گذاشته شده‌اند، کاسته خواهد شد و همگرایی ممکن خواهد شد. مجمع داووس، مجموعه‌ای 12 تایی از فناوری‌های مفید را معرفی کرده است که نیاز به سیاست فناوری علمی بهتری دارند. دو تا از این فناوری‌ها که بالاترین ارزش را دارند، هوش مصنوعی و رباتیک هستند.

بسیاری از متخصصین پیش‌بینی می‌کنند که اینترنت اشیا، رباتیک، پرینت سه بعدی، کلان داده، و هوش مصنوعی، 5 فناوری برتر خواهند شد. معمولاً فناوری‌های همگرا میان فناوری‌های مرتبط با فناوری ارتباطات و اطلاعات، فیزیک و بیولوژی، تقاضاهای جدیدی از طریق محصولات و خدمات جدید ایجاد می‌کنند، مانند: کارخانه‌های هوشمند یا خودروهای خودران بدون راننده با سیستم هدایت هوشمند.

ماهیت تکاملی و در هم تنیده‌ی مدل‌های تجاری تحول‌آفرین، همچنین می‌تواند باعث شود تا در صورت آسیب دیدن یا ضرر مصرف‌کننده، پیدا کردن مسئول آن کار سختی شود. برای مثال، اگر خودروی خودرانی تصادف کند، چه کسی مسئول است؟ توسعه‌دهنده نرم‌افزار، صاحب خودرو یا سرنشین؟ یا مثلاً محصولات چاپ سه بعدی را در نظر بگیرید. قوانین مرتبط با مسئولیت محصول باید چگونه وضع شود؟ اگر وسایل تهیه‌شده توسط چاپ سه بعدی درست کار نکنند، چه کسی مسئول است؟ آیا فروشگاه‌هایی که قطعات را پرینت گرفته مسئول است یا عرضه‌کننده این طرح یا سازنده پرینتر؟ (Deloitte, 2018, p5)

همگرایی حکمرانی در فضای مجازی اما در عمل با چالش‌های متعددی مواجه شده است. اگر از راه‌حل‌های رادیکالی چون تأسیس نهاد جدید - که در زمان کوتاه و در بستر تورم نهادی موجود و مقاومت بوروکراتیک نهادهای سنتی عملاً دور از دسترس است - و پیشنهادهای خوش‌بینانه‌ای چون همکاری راهبردی تنظیم‌گران - که در شرایط غلبه منافع بخشی و سیاسی عملاً کارایی لازم را ندارد - بگذریم، براساس تجربه تقسیم مسئولیت‌های جدید بین نهادهای سنتی معمولاً به نوعی بن‌بست می‌رسد. چرا که اساساً حوزه‌های همگرا مسائل جدیدی را

نمایندگی می‌کنند که قابل تفکیک و تجزیه نیستند و باید با نگاهی «کل گرایانه» برای حل آن‌ها اقدام کرد. از طرفی تصور پاسخگویی کسب‌وکارهای جدید به صورت هم‌زمان به چند نهاد حاکمیتی در حالی که هیچ‌کدام به‌تنهایی نه ظرفیت نهادی فهم و حل مسائل نوپدید را دارند، و نه حاشیه امنی برای عدم مداخله سایر نهادها فراهم می‌کنند و نه مسئولیتی در قبال موفقیت و تحقق اهداف کلان این صنعت برعهده دارند، عملاً فقط به له‌شدن کسب‌وکارهای جدید در بین چرخ‌دنده‌های چند نهاد بوروکراتیک می‌انجامد. به‌علاوه آنکه گاه رقابت‌های سیاسی و بخشی هم به شکنندگی و قدرت تخریب ماشین بوروکراسی می‌افزاید.

از دیگر سو، این «تشت حکمرانی» تنها مانعی در قبال توسعه و نوآوری در بخش‌های همگرا نیست، بلکه از منظر منافع عمومی هم، هیچ‌کدام از نهادهای سنتی مسئولیت نهایی اثرات عملکردی حوزه همگرا را به بهانه نداشتن اختیارات جامع- در قبال جامعه و حاکمیت برعهده نمی‌گیرند و در پاسخ دغدغه‌های عمومی جامعه، نوعی از فرافکنی مسئولیتی و خلأ پاسخگویی نسخه مرسوم قابل مشاهده است. از چنین حالتی در ادبیات حکمرانی با عنوان «رقابت تنظیم‌گران» یاد می‌شود که غالباً پویایی این چرخه معیوب رقابتی به تعادلی ناپایدار یا در جهت تشدید سختگیری‌ها یا در مقابل در مسیر ول‌شدگی و بی‌قاعدگی حوزه‌های تنظیم‌گری می‌انجامد. در این حالت، بازیگران بخش خصوصی معمولاً با هوشمندی مسیرهایی را جهت دور زدن و «حرکت از بین» و در نقاط کور تنظیم‌گران کشف می‌کنند که عملاً مسئولیت‌پذیری اجتماعی آن‌ها را به حداقل ممکن تقلیل می‌دهد (امامیان، 1399).

تبعات «همگرایی فناورانه»، تنها به «همگرایی کسب‌وکاری» ختم نمی‌شود. ظهور چالش‌های جدید، زمینه‌های تعارض منافع و تداخلات بوروکراتیک، ضرورت سرمایه‌گذاری و توسعه مهارت‌های بخش حاکمیتی و نیاز به مقررات و قواعد جدیدی که سابقاً در حیطه مسئولیتی هیچ‌کدام از نهادهای سنتی نبوده است، الزام نوعی «همگرایی حکمرانی» را گریزناپذیر می‌نماید.

از سوی دیگر، «مسئله پیچیدگی و چندپارگی سیاستگذاری توأم با تعدد نهادهای مسئول، اقتدارهای موازی و هم‌پوشانی ماموریت نهادهای درگیر»، «واگرایی و جداافتادگی نهادهای سیاستگذار کلان، تنظیم‌گران بخشی و مجریان در لایه‌های مختلف»، «ناکارآمدی ساختار شورای عالی فضای مجازی در اتخاذ تصمیمات بهنگام و چابک

در مواجهه با مسائل» و «رقابت تنظیم‌گران فضای مجازی» از جمله مسائلی که پیش روی سیاستگذاران حوزه فضای مجازی قرار دارد.

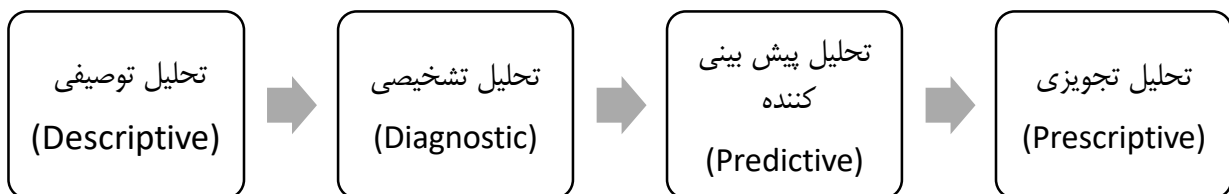
بررسی روندهای پیش‌روی فناوری و تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که «همگرایی نهادهای تنظیم‌گر بخشی در قالب یک یا نهایتاً دو نهاد واحد و با کارکردهایی مانند تنظیم‌گری اصل محور، پسینی، مشارکتی و مبتنی بر ظرفیت نهادهای میانجی خصوصی» پاسخی است به چالش‌های پیش‌روی تنظیم‌گری فضای مجازی.

### 3- سؤالات پژوهش

- ساختار نظام حکمرانی و تنظیم‌گری با توجه به روند همگرایی چه تحولاتی خواهد داشت؟
- با توجه به تجربه سایر کشورها و گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی، رویکرد سایر کشورها به تنظیم‌گری عصر دیجیتال و فضای مجازی چیست؟ کارکردهای نظام حکمرانی و ابزارهای سیاستی مورد استفاده دولت‌ها در عصر دیجیتال چیست؟
- ترسیم نگاهت نهادی فعلی نظام تنظیم‌گری ایران به چه صورت است و این نظام در دو بعد کارکردی و ساختاری چه نواقص و خلأهایی دارد؟
- محورهای پیشنهادی برای اصلاح و بهبود الگوی همگرایی نهادهای تنظیم‌گر بخشی چیست؟

### 4- چارچوب اجرایی پژوهش

چارچوب اجرایی پژوهش در چهار گام اصلی «تحلیل توصیفی»، «تحلیل تشخیصی»، «تحلیل پیش‌بینی‌کننده» و «تحلیل تجویزی» تعریف شده است.



1- تحلیل توصیفی: در گام اول که توصیف و تبیین نظام حکمرانی فضای مجازی می‌باشد، نگاشت نهادی ترسیم می‌گردد. بدین منظور در ابتدا اساسنامه سازمان‌ها، اسناد بالادستی و قوانین مرتبط با حوزه مطالعه شده و براساس نقشی که در آن‌ها بر عهده نهادهای مختلف گذاشته شده است، نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری، نگاشت نهادی مبتنی بر قوانین و اساسنامه سازمان‌ها، ترسیم خواهد شد.

2- تحلیل تشخیصی: در گام دوم که تحلیل نظام تنظیم‌گری می‌باشد، نواقص و خلأهای نظام تنظیم‌گری در دو بعد کارکردی و ساختاری مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

3- تحلیل پیش‌بینی کننده: در این بخش با مرور تحولات مرتبط با فناوری و تجربه سایر کشورها، به این تحلیل خواهیم رسید که مهم‌ترین روندهای تحولی دولت‌ها در آینده با توجه به تحولات فناوری چیست؟

4- تحلیل تجویزی: در انتها و در گام تجویز نیز از طریق برگزاری جلسات با خبرگان و مطالعه ساختارهای مشابه در سایر کشورها، راهکارهایی برای حل چالش‌های نظام تنظیم‌گری این حوزه ارائه خواهد شد.

## 5- حکمرانی

تحولات نظری مفهوم دولت و تجارب متعدد بین‌المللی از دولت‌های رفاه تا دولت‌های نئولیبرالی و یا توسعه‌ای، به ظهور مفهوم نوینی با عنوان «حکمرانی» منتج شده است که در آن ضمن تاکید بر جایگاه دولت به عنوان محور مرکزی نظام حکمرانی، حضور سایر ذی‌نفعان نظیر بازیگران بخش خصوصی و نهادهای مدنی در سطوح ملی و محلی نیز در فرایند سیاستگذاری عمومی و کشورداری به رسمیت شناخته شده است. مفهوم حکمرانی حاصل پیوستگی و ارتباط دو طرفه شاخه‌های مختلف علوم اجتماعی به ویژه علوم سیاسی و جامعه‌شناسی است که تلاش دارد تا چگونگی اعمال حاکمیت در جوامع پیچیده امروزی مشتمل بر نهادهای بخش خصوصی، عمومی و فعالین اجتماعی را مورد مطالعه قرار دهد.

یکی از تعاریف کامل و استاندارد درباره حکمرانی را کمیسیون حکمرانی جهانی ارائه کرده است. طبق تعریف این کمیسیون، حکمرانی مجموع روش‌هایی است که افراد و نهادها، خصوصی و عمومی، امور مشترک خود را مدیریت می‌کنند. حکمرانی فرایندی مداوم است که از طریق آن می‌توان منافع متضاد یا متنوع را با هم همساز کرد و کنشی همکارانه را انجام داد. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و رژیم‌هایی

است که توانایی وادار کردن افراد برای تبعیت را دارند، و نیز ترتیبات غیررسمی هستند که مردم و نهادها یا با آنها موافق هستند یا اینکه تصور می‌کنند در راستای منافع آنهاست. این تعریف دارای چهار ویژگی است:

- حکمرانی مجموعه‌ای از قواعد یا یک فعالیت نیست، بلکه یک فرایند است.
- فرایند حکمرانی مبتنی بر کنترل نیست بلکه مبتنی بر هماهنگی است.
- حکمرانی شامل بخش‌های عمومی و خصوصی است.
- حکمرانی نهادی رسمی نیست بلکه تعامل مداوم است (حسنی، 1399، ص 62).

تمام تعاریف و مدل‌های حکمرانی در این سه عنصر مشترک هستند:

1- ساختارها

2- کارکردها

3- نهادها

## 5-1- ساختارهای حکمرانی

همان‌طور که فناوری‌های در حال ظهور، در حال انتقال قدرت از دولت‌ها به شرکت‌ها و کنشگران غیردولتی هستند، نگرش سنتی حکمرانی نیز به عنوان یک مفهوم در حال تغییر و توسعه است. محرک‌های چهارمین انقلاب صنعتی و دریافت این حقیقت که چالش‌های پیش‌روی بشر نمی‌توانند به تنهایی و فقط توسط یک بخش (دولتی یا خصوصی) حل شوند، ما را به این نتیجه می‌رسانند که حکمرانی باید به فعالیتی با حضور ذینفعان تبدیل شود. این تغییرات به این دلیل نیز روی می‌دهد که دولت‌ها و سیاست‌گذاران بیش از پیش خود را ملزم می‌دانند تا تنها به سرعت نوآوری‌های فنی واکنش نشان دهند. این تغییرات، نقش جدیدی را برای بخش خصوصی، فعالان حوزه آکادمیک و صاحب منصبان عمومی به وجود آورده است تا برای فناوری‌هایی که به وجود آورده‌اند، کاربرد این فناوری‌ها و پیامدهای احتمالی این کاربردها، سطحی از تخصص ایجاد کنند.



براساس ساختار بازیگران، شیوه‌های حکمرانی به سه دسته سلسله مراتبی، بازارها، شبکه‌ها تقسیم می‌شود. تفاوت این شیوه‌ها از نظر درجه رسمی بودن نهادها و نقش کنشگران دولتی در مقابل کنشگران غیردولتی است. در سلسله مراتب اداری، فرایندهای تنظیمی عمدتاً مبتنی بر نهادهای رسمی اند و کنشگران دولتی، نقش غالب را ایفا می‌کنند. بازارها مبتنی بر ترکیبی از نهادهای رسمی و غیررسمی اند و کنشگران غیردولتی حاکم‌اند. شبکه‌ها عمدتاً با نهادهای غیررسمی حکمرانی می‌شوند و هم کنشگران دولتی و هم کنشگران غیردولتی مشارکت دارند.

سبک سلسله مراتبی	سبک شبکه‌ای	سبک بازار	
کالاهای عمومی	ارزش عمومی	انتخاب عمومی	مفهوم کلیدی
قابل اعتماد	مصلحت‌آمیز، انعطاف-پذیر	قیمت محور	انگیزه مشترک
ترس از مجازات	تعلق به گروه	مزایای مادی	انگیزه کنشگر تابع
دولت بر جامعه حکومت دارد	دولت هم یکی از شرکا در جامعه شبکه-ای است	دولت به جامعه خدمات ارائه می‌دهد.	نقش‌های دولت
تحت کنترل قوانین مکتوب	آزادی، اعتماد و تعامل حاکم است.	آزادی، قیمت و مذاکره حاکم است.	انتخاب کنشگران
انتظار، اعتراض/ممانعت	مشارکت‌دهی ذی‌نفعان برای کسب نتایج بهتر و پذیرش	یافتن طرفین قابل اعتماد برای قراردادهای	هدف مشارکت کنشگران
موقعیت در سلسله مراتب رسمی	مرکزیت نقش در شبکه	درجه ثروت، سهم بازار	قدرت (شاخص افزوده)
الزامات، هماهنگی مورد انتظار	دیپلماسی، هماهنگی خودسازمان‌دهی شده	رقابت، هماهنگی محقق شده	کنترل

انعطاف‌پذیری	پایین	متوسط	بالا
نقش‌های دانش	تخصص و مهارت برای تاثیرگذاری قانون‌گذاری و حکومت	دانش، کالایی مشترک	دانش مربوط به مزیت رقابتی
رهبری	فرمان و کنترل	هدایت‌گری و پشتیبانی	وکالت دادن (محول کردن)، توانمندساختن
روابط	وابسته	بهم وابسته	مستقل

تفاوت میان سبک‌های حکمرانی (پال وستل، 1397، ص 105)

## 2-5- کارکردهای نظام حکمرانی

کارکردهای نظام حکمرانی به معنای وظایف لازم برای بقا و تحقق اهداف نظام است. تنظیم‌گری یکی از کارکردها و اجزای اصلی نظام حکمرانی نوین بوده و در کنار سایر کارکردها همچون «سیاست‌گذاری»، «بازتوزیع»، «تسهیل‌گری» و همین‌طور کارکرد سنتی «ارائه کالا و خدمات» چارچوب کلان نظام حکمرانی مدرن را شکل می‌دهد.

کارکردهای نظام حکمرانی	مشخصات	نهادهای دخیل
سیاست‌گذاری (policy Making)	تعیین اهداف و اولویت‌ها+ روش نیل به آنها	نهادهای شورایی 5 گانه بالادستی مجلس شوراهای عالی بخشی
تنظیم‌گری (Regulation)	انواع مداخلات حاکمیتی توسط نهاد تنظیم‌گر (با استفاده از ابزارهای حقوقی، قانونی و اقتصادی) با	مؤسسات دولتی (وابسته به دولت یا قوه قضاییه)

نهادهای قانونی اجرای سیاست‌های اصل 44 (شورای رقابت + هیات مقررات‌زدایی) نهادهای صنفی (اتحادیه‌ها، اتاق‌ها، ...)	هدف تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی حتی توسط بخش غیردولتی و تضمین منفعت عمومی	
سازمان‌های توسعه‌ای موسسات مالی توسعه‌ای (صندوق‌ها + بانک- های توسعه‌ای)	توانمندسازی بازیگران مختلف برای فعالیت اثربخش و ایجاد زیرساخت برای ارائه بهتر خدمات (ارائه خدمت به ارائه دهندگان خدمات)	تسهیل‌گری (Facilitation)
سازمان هدفمندی یارانه‌ها نهادهای خیریه‌ای حاکمیتی و مردمی	بازتوزیع منابع با هدف برقراری عدالت و کاهش فقر	بازتوزیع (Redistribution)
شرکت‌های دولتی بخش خصوصی (به صورت مستقل یا برون- سپاری دولت)	ارایه خدمت و کالا به جامعه	ارایه خدمت (Service ) (Provision)

کارکردهای نظام حکمرانی

برای اینکه نظام تنظیم‌گری از اثربخشی و کارایی لازم برخوردار باشد، لازم است مجموعه‌ای از کارکردها توسط نهادهای تنظیم‌گر محقق گردد. در ادبیات تنظیم‌گری دسته‌بندی‌های مختلفی از کارکردهای اصلی تنظیم‌گری صورت پذیرفته است اما در یک گروه‌بندی اجمالی می‌توان زیر کارکردهای اصلی آن را در شش حوزه مقررات-گذاری، آگاه‌سازی، رصد، اعمال مقررات، حل منازعات و مجازات برشمرد.

تعریف	زیرکارکردهای تنظیم‌گری
فرایند مقررات‌گذاری می‌تواند به عنوان مجموعه متوالی از عملیات که منجر به اجرایی شدن قوانین و تصمیم‌گیری‌ها می‌شود، تعریف گردد. در واقع مقررات‌گذاری منجر به افزایش صراحت و شفافیت فرایند سیاست‌گذاری می‌گردد. مقررات‌گذاری مهم‌ترین ابزار تنظیم‌گری رگولاتور است و می‌تواند به صورت مستقیم و غیرمستقیم و در مقام	مقررات‌گذاری

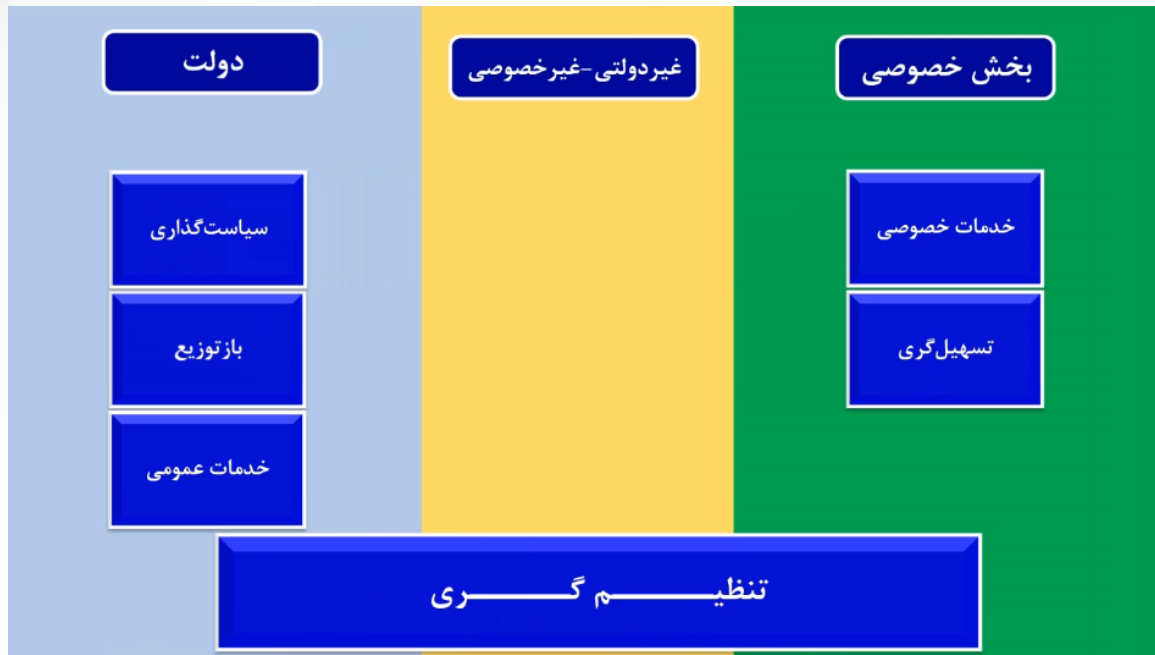
سیاستگذار یا ارائه مشاوره به مراجع واجد صلاحیت (مثل هیئت دولت یا پارلمان) انجام گیرد.	
آگاه‌سازی یک روش اصلی در جلب توجه، حساس‌سازی، ایجاد مقبولیت، عینیت- بخشی، متقاعدسازی و هماهنگ‌سازی عموم، ذینفعان، گروه‌ها و شرکت‌های مختلف به یک موضوع خاص می‌باشد.	آگاه‌سازی
فعالیت‌ها و اقدامات انجام شده برای حصول اطمینان از اینکه سیاست اتخاذ شده، منافع عمومی را به خطر نمی‌اندازد.	رصد و پایش و ارزیابی
اعمال مقررات شامل تمام فعالیت‌هایی است که نهادهای دولتی (یا نهادهای متولی از سمت دولت) با هدف انطباق مقررات و رسیدن به نتایج مطلوب از پیاده‌سازی مقررات انجام می‌دهند که شامل صدور مجوز، وضع جریمه و مواردی از این قبیل می‌باشد.	اعمال مقررات
نهادهای تنظیم‌گر با توجه به چارچوب تعیین شده در قانون می‌بایست به حل انواع دعاوی از جمله دعاوی که بین مصرف‌کنندگان و نهادها وجود دارد، بپردازند.	حل منازعات
کارکرد مجازات در نظام تنظیم‌گری همان تدابیری می‌باشد که در مقررات برای موارد نقض قانون به منظور مجازات متخلفین در نظر گرفته می‌شود.	مجازات

کارکردهای تنظیم‌گری (زمانیان، 1399، ص 41)

نکته قابل توجه این است که تقسیم‌بندی فوق لزوماً با تقسیم‌بندی قوای سه‌گانه مستقل در حاکمیت در تطابق نیست. به صورت مشخص کارکرد تقنین به دو کارکرد سیاستگذاری و تنظیم‌گری قابل تقسیم است. با توجه به اینکه یکی از زیرکارکردهای تنظیم‌گری وضع مقررات و قواعد است که خود بخشی از اختیارات نظام تقنین را دربرمی‌گیرد. همچنین با توجه به وجود زیرکارکردهای نظارت، حل دعاوی و اختلافات و وضع مجازات و تنبیه در مقوله تنظیم‌گری، می‌توان تنظیم‌گری را مشتمل بر امور قضایی نیز به شمار آورد (امامیان، 1397، ص 11).

با تغییر نقش دولت‌ها از تصدی‌گری صرف به سمت خط‌مشی‌گذاری، نظارت و هدایت می‌توان گفت حاکمیت ملی از یک سو از حاکمیت مطلق دولت و از سوی دیگر از حاکمیت مطلق بخش خصوصی فاصله گرفته است. نقش سازمان‌های ملی تنظیم‌گر در این خصوص در ارتباط با چهار رکن اصلی حاکمیت، مردم، بازار و خدمات

دولتی تعریف می‌شود و این سازمان‌ها باید میزان حرکت ذی‌نفعان و جهت حرکت آن‌ها را در این چهار حوزه تنظیم کنند.



تنظیم‌گری می‌تواند هم توسط بخش دولتی انجام شود هم توسط بخش خصوصی و هم توسط نهادهایی که نه دولتی هستند و نه خصوصی.

ضرورت وجود نظام تنظیم‌گر به دلیل اهمیت آن در تحقق منافع عمومی قابل بررسی است. از منظر سیاسی، نظام تنظیم‌گری به دلیل دخیل کردن بازیگران مختلف همچون گروه‌های تخصصی و حرفه‌ای، سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های اجتماعی در فرایند اداره کشور باعث تقویت «همگرایی اجتماعی» میان این گروه‌ها خواهد شد. از سوی دیگر توسعه نهادهای تنظیم‌گر به عنوان حلقه مکمل منظومه نظام حکمرانی ملی موجب ارتقاء و رشد «ظرفیت‌های حکمرانی» در جامعه خواهد شد.

پیچیدگی روزافزون حوزه‌های سیاستی و عدم توانایی فنی دولت برای ورود به حوزه‌هایی که از لحاظ فنی پیچیده هستند و دولت تخصص لازم برای ورود به آن‌ها را ندارد از جمله دلایل فنی استفاده از مکانیسم‌های خودتنظیم-گری است. در چنین حوزه‌هایی، تأمین قابلیت فنی برای دولت، هزینه بالایی خواهد داشت اما استقرار نظام

تنظیم‌گری و به‌کارگیری متخصصین فعال در بخش‌های مختلف، امکان اعمال حاکمیت در این بخش‌ها را برای دولت فراهم می‌کند.

از سوی دیگر یکی از ریشه‌های تاریخی حرکت به سمت استقرار نظام تنظیم‌گری، ناکارایی نظام قضایی در حل دعاوی و تنظیم رفتار بازیگران بوده است. ماهیت حرفه‌ای نظام تنظیم‌گری، فارغ از پیچیدگی‌های قضایی و با هزینه‌ای به مراتب کمتر از فرایند دادرسی و در بازه‌های زمانی کوتاه‌تر، به شیوه‌ای کاملاً مدنی حجم تخلفات ارجاعی به دادگاه‌ها را به‌شدت کاهش می‌دهد. ساختار مذکور به عنوان «مکمل نظام قضایی» می‌تواند مورد توجه قرار گیرد (امامیان، 1397، صص 20-15).

### 3-5- نهادها و قواعد حاکم بر نظام حکمرانی

نهاد (institution) قواعد حاکم بر رفتار بازیگران است؛ مانند قانون اساسی. قواعدی که به راحتی قابل تغییر نیست. نهادهای رسمی به کانال‌های رسمی بوروکراسی‌های دولتی مربوط است. آنها در چارچوب‌های تنظیمی یا هر نوع سند الزام‌آور حقوقی کدگذاری می‌شوند. به همین منوال، می‌توان آنها را با شیوه‌های حقوقی اجرا کرد. نهادهای غیررسمی به قوانین مشترک اجتماعی نظیر هنجارهای فرهنگی یا اجتماعی برمی‌گردند. در بیشتر موارد، آنها کدگذاری نمی‌شوند.

### 6- حکمرانی تنظیم‌گرانه

در رویکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه (Regulatory Governance)، تنظیم‌گری نوین را ابزاری هوشمند در جهت اعمال بهینه اقتدار از نوع رسمی و غیررسمی و با استفاده از جدیدترین ابزارها و تکنولوژی‌های حکمرانی می‌داند. براین اساس نه تنها نمی‌توان به ابزارهای سنتی و رسمی قاعده‌گذاری محدود بود، بلکه استفاده از انواع فناوری‌های نوین در کنار نوآوری‌های نهادی و سیاستی به بخشی جدایی‌ناپذیر از نظام تنظیم‌گری تبدیل شده است. تنظیم‌گری غالباً فعالیتی در جهت محدودسازی رفتار و جلوگیری از فعالیت‌های نامطلوب خاص شناخته می‌شود (مفهوم

چراغ قرمز) اما از دیدگاهی گسترده‌تر، تنظیم‌گری می‌تواند اثر توانمندسازی یا تسهیل‌کننده (چراغ سبز) نیز داشته باشد.

ارتقای سطح نقش «فناوری‌های سخت و نرم» در مقوله اعمال حکمرانی، چه در حوزه رصد و تحلیل و شفافیت عملکرد و چه در حوزه پیاده‌سازی و نظارت، عملاً تنظیم‌گری را از مقوله‌ای صرفاً حقوقی و اقتصادی به حوزه‌ای متنوع و پیچیده با ماهیت «نوآورانه و فناورانه» تبدیل کرده است. پویایی، به‌روز بودن، فعالیت پیش‌دستانه، نهادسازی هوشمند و نگاهی جامع و بین‌بخشی از خصوصیات تنظیم‌گر نوین است که با ویژگی‌های سنتی تنظیم‌گر به عنوان نهادی قضایی، بوروکراتیک، رسمی و سلسله‌مراتبی ذاتاً متفاوت است.

هرچند کاهش حضور رسمی و سنتی دولت و روند کاهش مقررات اداری از شاخص‌های حکمرانی تنظیم‌گرانه است اما درعین‌حال هیچ عرصه‌ای از اداره عمومی جوامع مدرن را خارج از شمول اعمال قواعد حکمرانانه نمی‌بیند. برای مثال فناوری اطلاعات و ارتباطات امکان تسلط و دسترسی نهادهای حاکمیتی نوین اعم از دولت‌های ملی و یا نهادهای بین‌المللی حاکم بر فناوری را بر خصوصی‌ترین عرصه‌های زندگی شهروندان فراهم کرده است. ویژگی دیگر حکمرانی تنظیم‌گرانه، ماهیت «فراملی و جهانی» آن است. بسیاری از قواعد مبنایی اعمال تنظیم‌گری نوین و همین‌طور اقتدار اعمال آن، قواعد خارج از حیطه «اقتدار سرزمینی» تعریف می‌شوند. مفهوم نوینی از تمامیت ارضی در حال شکل‌گیری است که حکومت‌ها برای حفظ اقتدار خود، یا از مسیر توافق و یا با شیوه‌های تقابلی دائماً باید نسبت به گسترش حوزه حکمرانی بازیگران بین‌المللی و جهانی واکنش نشان دهند. در عصر جدید به دلیل غلبه ماهیت فناورانه، حکمرانان بین‌المللی لزوماً دولت‌ها و نهادهای رسمی نیستند. شرکت‌های صاحب تکنولوژی و اقتدار مالی با حوزه فعالیت بین‌المللی در حال زائل نمودن اقتدار حاکمیت‌های رسمی هستند و بدین سان حکمرانان فرامرزی در دنیای مدرن، محدوده‌ای به مراتب وسیع‌تر و متنوع‌تر را شامل می‌شود (امامیان، 1397، صص 33-35).

## 7- حکمرانی و تنظیم‌گری فضای مجازی

به‌طورکلی سه دیدگاه در رابطه با حکمرانی و تنظیم‌گری فضای مجازی وجود دارد:

1- **رویکرد سنتی:** طبق این رویکرد، دولت به مثابه نماینده حاکمیت و اراده عمومی بهترین نهاد برای مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری فضای مجازی است. دولت جامع‌ترین ابزار لازم برای حاکمیت بر فضای مجازی را دارا است و می‌توان از طریق سازوکار مردم‌سالاری که در دست دارد (مانند قانون‌گذاری از طریق مردم) بهترین و کارآمدترین نوع تنظیم‌گری را اعمال کند. در واقع مدافعان این رویکرد بیشتر ابعاد سیاسی و اجتماعی تنظیم‌گری در فضای مجازی را مدنظر قرار می‌دهند و از این منظر مانند سایر ابعاد زندگی اجتماعی، حضور دولت قانون‌گذار یا دولت تنظیم‌گر را بهترین گزینه برای اداره فضای مجازی تلقی می‌کنند. منتقدان این رویکرد معتقدند که تسلط دولت‌ها بر فضای مجازی منجر به وضع قوانین مختلف و بسیار متعدد در سطح اینترنت می‌شود و کاربران فعال نه تنها هیچ نقشی ولو بسیار غیرمستقیم در تعیین آن نداشته‌اند بلکه برای استفاده از اینترنت و پلتفرم‌های مجازی، خود را در معرض صدها قانون و مقرره می‌یابند که بایست از آن اطلاع داشته باشند. یکی از راهکارهای ویژه مخالفین رویکرد سنتی، معرفی ابزار خودتنظیمی برای اداره فضای مجازی است.

2- **تفکیک فضای مجازی از فضای حقیقی:** طرفداران این رویکرد معتقدند که فضای مجازی به طور کلی از فضای حقیقی مجزا است و نباید حاکمیت‌های ملی را در آن جاری و ساری دانست. برخی طرفداران افراطی این نظریه به طور کلی مخالف هرگونه تنظیم‌گری در فضای مجازی هستند و آن را فضایی عاری از هرگونه مقررات-گذاری می‌خواهند. براساس این رویکرد، فضای مجازی خود از کاربرانی تشکیل یافته که می‌توانند قواعد مختص به آن را تضعیف نموده و آن را بکار برند. از این منظر، فضای مجازی بایست توسط کسانی که از آن متاثر می‌شوند و در آن فضا تعامل دارند، تنظیم شود، نه دولت‌هایی که به کل از این فضا دور هستند.

3- **رویکرد بین‌المللی به فضای مجازی:** براساس این رویکرد، فضای مجازی یک جامعه بین‌المللی فرامرزی است با اتباعی به بزرگی تمام افراد جهان. لذا با این دیدگاه باید گفت که بهترین سطح تنظیم‌گری و حکمرانی بر فضای مجازی، جامعه بین‌المللی است و بهترین ابزار برای آن حقوق بین‌الملل است. اما باید این نکته را در نظر گرفت که هنوز برخی از حوزه‌های بین‌المللی در فضای حقیقی از منظر حقوق بین‌الملل آن طور که دارای قدرت الزام‌آور باشد، مقررات‌گذاری نشده است و اصطلاحاً در حد حقوق نرم و غیرقابل الزام‌آور باقی مانده است. مانند بسیاری از عرصه‌های مربوط به حقوق کودک، محرمانگی و مالکیت بر اطلاعات و سایر عرصه‌های حقوق شهروندی (پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات، 1400، صص 5-2).



در جمع‌بندی باید گفت ترکیبی از همه موارد پیش گفته در بسیاری از نظام‌های حقوقی دیده می‌شود. به شکلی که رویکردهای سه‌گانه فوق «مثلث تنظیم‌گری» تشکیل داده‌اند که به فراخور حوزه تحت تنظیم هر نظام حقوقی، مورد استفاده کشورهای دنیا بوده است.

## 8- گذر از نظام تنظیم‌گری قاعده‌محور به نظام اصل‌محور

نظام‌های مقررات‌گذاری به‌طور کلی مبتنی بر رویکرد «قاعده‌محور» یا «اصل‌محور» هستند. رویکردهای قاعده‌محور بر اساس قوانین اصلی و از پیش تعیین شده فعالیت می‌کنند اما در نظام اصل‌محور، استانداردهایی برای رسیدن به پیامدهای مطلوب تدوین می‌شود که با اصول راهنمای مرتبط با نحوه رسیدن به این پیامد همراه می‌شود. در نوع اول، فعالیت‌های کنترلی بیشتر در مرجع تنظیم‌گر متمرکز می‌شود ولی در نوع دوم، بار این نوع فعالیت‌ها بیشتر در شرکت‌ها متمرکز خواهد بود. قانون‌گذاران باید از پایداری به قطعیت و اطمینان قانونی برحذر باشند و احتمالات و انعطاف‌پذیری را بپذیرند و پذیرای مسائل جدید باشند (اسمعیلیان، 1398، ص 49).

ابعاد مقایسه	مقررات‌گذاری بر پایه اصول	مقررات‌گذاری بر پایه قواعد
زمانی	نظارت پسینی	نظارت پیشینی
مفهومی	عمومی، کلی و مختصر	جزئی و ملموس
نقطه تمرکز	چه چیزی (توصیف)	چگونه (فرایندی)
حل تعارضات	با مصالحه	عدم تعارض با قواعد

مقایسه مقررات‌گذاری قاعده‌محور و اصل‌محور

بنابراین تغییر رویه دادن از قوانین به اصول، ضرورت عصر حاضر است. مطمئناً یک رویکرد اصل‌محور، پذیرا بودن و انعطاف‌پذیری بیشتری برای قانون‌گذاران به همراه خواهد داشت و اجازه نمی‌دهد تا فناوری‌های نوآور در انبوه رگولاتوری که غالباً ناشی از رویکردی قانون‌مدار است، گیر بیفتند. رویکردهای انطباقی قوانین و مقررات بیشتر به آزمون و خطا و طراحی گروهی قوانین و مقررات و استانداردها تکیه دارند؛ آن‌ها همچنین چرخه‌های

بازخورد سریع‌تری دارند. چرخه‌های بازخورد سریع‌تر به قانون‌گذاران اجازه می‌دهند تا سیاست‌ها را بر اساس استانداردهای تعیین شده بسنجند و برای اصلاح قوانین و مقررات، داده فراهم می‌کنند.

هر قدر نظام مقررات‌گذاری مبتنی بر قواعد، مرزهای مشخص را تعریف، حوزه متمرکز و مشخص را تعیین، قدرت را محدود، بدون استثنا عمل و دعاوی را کاهش می‌دهد، نظام مقررات‌گذاری مبتنی بر اصول کاملاً برعکس آن عمل می‌کند. مقررات مبتنی بر اصول در مواجهه با نوآوری‌های شتابان این امکان را برای مقررات‌گذار فراهم می‌کند که با عقلانیت محدود خود، مقرراتی با کارایی بیشتری را وضع نماید. این سبک از وضع مقررات، مانند مقررات مبتنی بر عملکرد، از ارائه دستورالعمل‌های کمی شده و ناظر بر فرایندها اجتناب کرده و غالباً بر اهداف و اصولی که می‌بایست تحقق یابند استوار است. تجربیات کسب و کارهای نوین شکل رفته نشان می‌دهد، آن‌ها بیشتر از مقررات مبتنی بر اصول منتفع می‌شوند (سلطان زاده، 1398، ص 478).

اصول پنج‌گانه‌ای که در ادامه می‌آوریم می‌توانند هم‌زمان به "چه زمانی قانون‌گذاری کنیم" و "چگونه قانون‌گذاری کنیم" پاسخ دهند و همچنین می‌توانند در عصر تغییرات فنی سریع، شالوده‌ای برای قوانین تفکر مجدد ایجاد کنند.

1. مقررات انطباقی: تغییر از "قاعده‌مند کردن و فراموش کردن" به رویکردی پاسخگو و تکرارشونده.
2. سندباکس‌های قانون‌گذاری: نمونه اولیه ایجاد کردن و تست کردن رویکردهای جدید با ایجاد سندباکس‌ها و شتاب‌دهنده‌ها.
3. قوانین نتیجه محور: تمرکز بر نتایج و عملکرد به جای تمرکز بر فرم.
4. مقررات به اعتبار ریسک: حرکت از مقرراتی که برای همه چیز مناسب است به سوی رویکردی داده محور و منشعب.
5. مقررات مشارکتی: تنظیم مقررات به صورت ملی و بین‌المللی و با مشارکت ذی‌نفعان متنوع‌تری از سراسر اکوسیستم.

اصولی برای آینده قوانین

منبع: مرکز تجزیه و تحلیل دولتی بینش‌های Deloitte

## 1-8- قوانین انطباقی

تغییر رویه از "قانون‌گذاری کردن و فراموش کردن" به رویکردی پاسخگو و تکرارشونده. تغییرات سریع، مدل‌های تجاری قابل تحول و آزمایش و تجربه عملی نشانی از کسب‌وکارهای مبتنی بر فناوری هستند؛ اما به‌ندرت به عنوان هنجار در قوانین شناخته می‌شوند.

به‌طور معمول، قانون‌گذاران در پاسخ به توسعه بازار مقررات جدید، قوانین و مقررات جدیدی را مفهوم‌پردازی می‌کنند. سپس، ماه‌ها یا سال‌ها را صرف پیش‌نویس کردن قوانین و ارائه یک پیش‌نویس اولیه برای ارائه به عموم و دریافت نظرات آن‌ها می‌کنند. در نهایت، آن‌ها این نظرات را موردبررسی قرار می‌دهند (که ممکن است چندین هزار یا میلیون نظر وجود داشته باشد) و پیش‌نویس پیشنهادی را بر اساس آن‌ها تغییر می‌دهند. این پروسه از دو جهت مشکل دارد: اول اینکه سیاستگذاران اغلب واقعاً نمی‌دانند که کسب‌وکارها و مصرف‌کنندگان چگونه به قوانین جدید واکنش نشان می‌دهند و در ثانی، زمانی که قوانین اجرا شوند، به‌ندرت مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرند. از سوی دیگر، رویکردهای انطباقی قوانین و مقررات بیشتر به آزمون و خطا و طراحی گروهی قوانین و مقررات و استانداردها تکیه دارند؛ آن‌ها همچنین چرخه‌های بازخورد سریع‌تری دارند. چرخه‌های بازخورد سریع‌تر به قانون‌گذاران اجازه می‌دهند تا سیاست‌ها را بر اساس استانداردهای تعیین شده بسنجند و برای اصلاح قوانین و مقررات، داده فراهم می‌کنند. نهادهای قانون‌گذاری برای جستجوی چنین بازخوردهایی چندین ابزار دارند: ایجاد آزمایشگاه‌های سیاستی، ایجاد سندباکس‌های قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری جمع‌سپاری و فراهم آوردن نمونه‌هایی برای صنعت در پروسه حکومتی از طریق خودنظارتی و دستگاه‌های استانداردسازی خصوصی (Deloitte, 2018, p11).

دستاویزها یا تمهیدات مکانیزم‌های قوانین انعطاف‌پذیر (Soft law) (قوانینی که الزام و اجبار کمتری نسبت به قوانین قدیمی یک کشور دارند) انتظارات بسیاری را ایجاد می‌کنند که این انتظارات به‌طور مستقیم قابل اجرا نیستند و همین موضوع دلیل دیگری است تا به قوانین انطباقی‌تر روی بیاوریم. بر خلاف ویژگی‌های قوانین سخت و سخت‌نظیر پیمان‌نامه‌ها و اساس‌نامه‌ها، قوانین انعطاف‌پذیر می‌توانند شامل این موارد باشند: دستورالعمل‌های

غیررسمی، تشویق به خودتنظیمی صنایع، دستورالعمل‌های تجربه برتر (Best-practice guidance)، منشور اخلاقی، گواهینامه و اعتبارنامه شخص ثالث.

اگر چه قراردادهای قوانین انعطاف‌پذیر از لحاظ قانونی لازم‌الاجرا نیستند ولی در زمینه فناوری‌های نوظهور، مزایای بیشتری نسبت به قوانین رسمی دارند. آن‌ها به قانون‌گذاران اجازه می‌دهند تا خود را نسبت به تغییرات فناوری و مدل‌های تجاری به سرعت وفق دهند و بدون اینکه نوآوری را محدود کنند، به مسائلی که پیش می‌آید بپردازند. بعلاوه، این قوانین انعطاف‌پذیر از طریق مشارکت عمیق با ذینفعانی که تحت تأثیر این ماجرا قرار گرفته‌اند، به قانون‌گذاران کمک می‌کنند تا نکات ظریف فناوری و تأثیرات احتمالی‌شان را درک کنند. یکی از راه‌هایی که قانون‌گذاران می‌توانند قوانین انعطاف‌پذیر را اجرا کنند این است که حوزه مسائلی که باید مورد بررسی قرار گیرند را مشخص کنند و از صنایع بخواهند تا استانداردها و همین‌طور منشور اخلاقی خودشان را ایجاد کنند.

## 2-8- سندباکس‌های تنظیم‌گری

نمونه اولیه ایجاد کردن و تست کردن رویکردهای جدید با ایجاد سندباکس‌ها و شتاب‌دهنده‌ها

سندباکس‌ها فضاهای امنی هستند که به شرکت‌ها اجازه می‌دهند تا محصولات، خدمات و مدل‌های کسب‌وکار نوآور را امتحان کنند، بدون اینکه لازم باشد تا تحت تأثیر تنظیمات معمول و چارچوب‌های مالی (مثل دریافت مجوز) فعالیتی که قرار است انجام دهد، قرار گیرند. دولت‌ها از این سندباکس‌ها استفاده می‌کنند تا از طریق اتخاذ پروسه‌ها و چارچوب‌های تنظیمی انعطاف‌پذیر، نوآوری را ترویج کنند. سندباکس‌ها اغلب، محدود به فناوری یا صنعت خاصی هستند یا برای امتحان پروسه‌ها و محصولات نوآور با محدودیت زمان روبرو هستند. سندباکس‌ها زمین بازی معتدلی برای کسب‌وکارهای بزرگ و استارت‌آپ‌ها به وجود می‌آورند تا در شرایط واقعی زندگی و در مدتی معین، پروسه‌ها و محصولات نوآور را آزمایش کنند، یعنی در شرایطی که ریسک‌های مرتبط با صنعت یا مصرف‌کنندگان نهایی به‌وضوح توضیح داده شده و از تأثیر این ریسک‌ها کاسته می‌شود. همچنین، به سیاست‌گذاران اجازه می‌دهند تا بر پیشرفت، اجرا و پیامدهای نوآوری در محیطی کنترل شده، نظارت کنند که ما را از

سیاست‌های حکمرانی موردنیاز مطلع می‌کنند. سوئد و ماشین‌های بدون راننده، بحرین و فناوری‌های مالی، و سنگاپور و نوآوری انرژی، نمونه‌هایی از حوزه‌های اختیار و سندباکس‌های تنظیمی آن‌هاست (World Economic Forum, 2017, p10).

### 3-8- قوانین نتیجه محور

تمرکز بر نتیجه و عملکرد به جای تمرکز بر فرم

قوانین و مقررات به‌طور سنتی تمایل دارند تا تجویزی باشند و بر ورودی‌ها تمرکز دارند. زمانی که تمرکز قوانین از ورودی به خروجی تغییر پیدا کند، نحوه دخالت دولت در بازارها تغییر پیدا خواهد کرد. چنین تغییری می‌تواند بهره‌وری‌های کاربردی برای قانون‌گذاران و آزادی بیشتر برای نوآوران به ارمغان بیاورد. قوانین نتیجه محور به اهداف یا نتایج نیاز دارد و کاری ندارد که چگونه باید به چنین نتایجی رسید. این مدل قانون‌گذاری به کسب‌وکارها و افراد، آزادی عمل بیشتری می‌دهد تا شیوه خاص خودشان را برای تطابق با قانون انتخاب کنند.

### 4-8- قوانین به اعتبار ریسک

حرکت از مقرراتی که برای همه چیز مناسب است به سوی رویکردی داده محور و چندبخشی.

سرعت عرضه محصول به بازار برای کسب‌وکارها اجتناب‌ناپذیر است، مخصوصاً برای استارت‌آپ‌هایی با مدل‌های تجاری که در فناوری‌های نوظهور آورده شده‌اند. همچنین، سرعت عرضه محصول به بازار می‌تواند سرویس‌ها و محصولات دیجیتال را کارآمدتر سازد. این مدل‌ها همان‌گونه که استفاده می‌شوند، داده‌هایی را نیز از کاربران جمع‌آوری می‌کنند. این داده‌ها بعداً می‌توانند با کمک تحلیل‌های پیشرفته و در بسیاری از موارد، با کمک هوش مصنوعی، مورد تجزیه و تحلیل قرار بگیرند تا الگوها و ترندهای جدید و اطلاعاتی که محصول را بی‌خطا و کامل‌تر، امن‌تر، کارآمدتر و شخصی‌سازی شده‌تر می‌کنند، شناسایی شوند. به دلیل همین عامل تکرار شونده، محصولاتی که زودتر امن و کارآمد شناخته شوند، بهتر به بازار راه پیدا می‌کنند. از رویکردی مشابهی نیز می‌توان

برای سرعت بخشیدن به تأیید مدل‌های جدید تجاری استفاده کرد. می‌توان به برخی از شرکت‌ها اجازه داد تا از پروسه‌ای تأیید شده، قابل پیش‌بینی و ساده پیروی کنند و امکان دسترسی به اطلاعات اصلی، مشروط به استفاده از پیروی از این پروسه باشد (Deloitte, 2018, p15).

## 5-8- قوانین مشارکتی

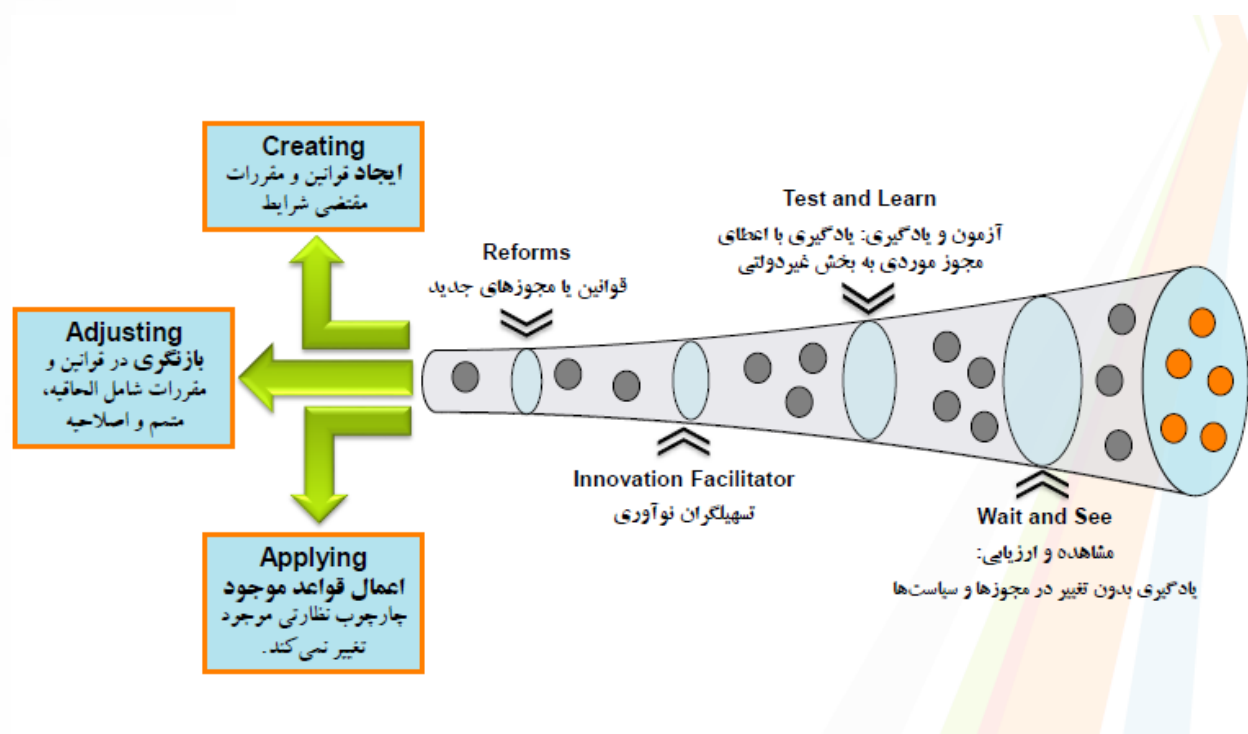
تنظیم مقررات به صورت ملی و بین‌المللی و با مشارکت ذینفعان متنوع‌تری از سراسر اکوسیستم با گسترش اقتصاد دیجیتال که با مدل‌ها تجاری، فناوری، محصولات و سرویس‌های جدیدی همراه است، قانون‌گذاران سراسر دنیا می‌توانند از رویکردهای مشارکتی نظیر قوانین مشارکتی، خودتنظیمی و هماهنگی بین-المللی بهره ببرند. با دیدارها و نشست‌هایی که ذینفعان مختلف در آن حضور داشته باشند و دستورالعمل‌های مشخص سیاسی و استانداردهای داوطلبانه در آن دیدارها تولید شود، قانون‌گذاران و شرکت‌ها نیز به عنوان سایر طرفین ذینفع، می‌توانند در این پروسه شرکت کنند.

این رویکرد اکوسیستمی (که چندین قانون‌گذار از کشورهای مختلف با یکدیگر و با آن‌هایی که تحت آن قانون هستند، مشارکت و همکاری می‌کنند) می‌تواند مشوق نوآوری باشد و درعین حال از مصرف‌کنندگان در برابر کلاه‌برداری یا مشکلات امنیتی محافظت کند. در این رویکرد، نهادهای خصوصی استانداردسازی نقشی اساسی در تسهیل مشارکت میان نوآوران و قانون‌گذاران را ایفا می‌کنند (Deloitte, 2018, p17).

بنابراین اثربخشی تنظیم‌گری در حوزه فناوری‌های نوظهور مستلزم تغییر رویکرد نهادهای تنظیم‌گر به سمت ساختارهای چابک‌تر و تصمیمات لحظه‌ای و منعطف است که به طور خلاصه می‌توان چند اصل را در این رابطه متذکر ساخت. نخست، تطبیق‌پذیری که ناظر بر جایگزین کردن تصمیمات ایستا، مقطعی و یکبار برای همیشه نهادهای رگولاتوری با مداخلات فعالانه، پویا و مبتنی بر رصد مداوم اکوسیستم است. در درجه دوم، حرکت رگولاتورها به سوی بهره‌گیری از روش‌های روزآمد فناورانه- همگام با آنچه در بازار می‌گذرد- مدنظر قرار می‌گیرد. نهادهای تنظیم‌گر می‌توانند برای انجام هرچه کارآمدتر مأموریت‌های خود در توسعه ابزارهای فناورانه

و داده‌محور سرمایه‌گذاری کنند و استفاده از فضاهایی شبیه به شتاب دهنده و استارت‌آپ استودیو که برای تحقق این مهم در دستور کار قرار دهند. سطح سوم و چهارم هوشمندسازی مداخلات تنظیم‌گرانه را در دو بعد نتیجه‌محور-تأکید بر عملکرد و خروجی‌های مداخلات- و داده‌محور بودن-پرهیز از اعمال یک چارچوب تنظیم‌گرانه ازپیش آماده برای کل بازار- مطرح می‌سازد. و نهایتاً، بر این تأکید می‌شود که یک سازمان تنظیم‌گر باید انتخاب رویه‌های همکاری و مشارکتی برای جلوگیری از چندگانگی تصمیمات و نیل به هم‌افزایی حداکثری ذی‌نفعان را اولویت قرار دهد. همکاری و هماهنگی مداخلات تنظیم‌گرانه در دو شکل عمودی (بالا به پایین) و افقی (بین بخشی) قابل تصور است (پاینده، □□□□).

با توجه به اصول مطرح شده، یکی از الگوهای شناخت رگولاتور از پدیده‌های نوآورانه در شکل زیر نشان داده شده است.



الگوی شناخت رگولاتورها از پدیده‌های نوآورانه (خسرپور، 1400)

- در مرحله **Wait and see** (مشاهده و ارزیابی): یادگیری بدون تغییر در مجوزها و سیاست‌ها، صورت می‌گیرد. در این مرحله، رگولاتور با «رویکرد غیررسمی و منفعل»، تصمیم دارد تا به صورت تدریجی، قواعد را تغییر دهد. در این مرحله بازیگران به دقت رصد شده و رفتارهای آن‌ها تحلیل می‌شود.
- در مرحله **Test and Learn** (آزمون و یادگیری): یادگیری با اعطای مجوز موردی به بخش غیردولتی). در این مرحله، پیشنهاد به‌کارگیری یک راهکار جدید از سوی بخش خصوصی مطرح می‌شود و پروسه ارزیابی طولانی و هزینه‌بر با ابزارهایی مانند کمیته و کارگروه و نظارت دقیق موردی و اعطای معافیت جزئی صورت می‌گیرد.
- در مرحله **Innovation Facilitator** (تسهیلگر نوآوری) نقش مراکز نوآوری ( **Innovation Hub**) در انجام تحقیق و توسعه با هزینه دولت، سندباکس تنظیم‌گری ( **sandbox**) و شتاب‌دهنده فناوری نظارتی (تنظیم یار) (**RegTech**) حائز اهمیت است.
- در مرحله **Reforms** (قوانین یا مجوزهای جدید)، هدف اصلی تطبیق قوانین با نوآوری‌هاست.

## 9- ابزارهای حکمرانی تنظیم‌گرانه

رویکردهای جدیدتر به انتخاب ابزار، اهمیت اهدافی که ابزارها برای آن‌ها طراحی می‌شوند را برجسته می‌کنند و ترکیب ابزارها با تمرکز بر حل مسائل را مبنای انتخاب ابزار قرار می‌دهند. این ترکیب هدف محور، عموماً آمیزه سیاستی (**policy mix**) نامیده می‌شود. مسائل پیچیده یا چندوجهی، ترتیبات پیچیده‌ای از نهادها و ابزارها را می‌طلبد و به همین دلیل در سال‌های اخیر نسل سوم مطالعات طراحی سیاست، مفهوم آمیزه سیاستی را در کانون توجه قرار داده‌اند. طراحی آمیزه‌های سیاستی با توجه به تأثیرات متقابل ابزارهای سیاستی در حوزه‌های مختلف انرژی، حمل‌ونقل، محیط‌زیست و اخیراً در حوزه تحقیق و توسعه و نوآوری مورد توجه پژوهشگران و سیاست‌گذاران قرار گرفته است.

در بعضی مطالعات استفاده از عبارت «بسته‌های سیاستی» به جای آمیزه‌های سیاستی یا آمیزه‌های ابزاری نیز مشاهده می‌شود. تعریف محدود آمیزه سیاستی ممکن است سبب شود محققان از ماهیت پیچیده آمیزه‌های سیاستی (برهم‌کنش ابزارهای سیاستی بر یکدیگر) غافل شوند و در نهایت توصیه‌های سیاستی بیش از حد ساده و پراکنده



برای سیاستگذاران فراهم کنند. این در حالی است که آمیزه سیاستی چیزی بیش از سبد یا بسته ساده‌ای از ابزارهای سیاستی مجزا و منفرد است که صرفاً در کنار یکدیگر و یا به صورت هم‌زمان برای حل یک مسئله ارائه می‌شوند، و شامل فرایندهای پیاده‌سازی این ابزارها و تأثیرات متقابل آن‌ها بر یکدیگر (تعاملات بین ابزارها) نیز می‌شود. در حقیقت مجموعه سیاست‌های دولت «به مثابه یک جعبه ابزار» است که ابزارهای بهینه از درون آن انتخاب می‌شوند (یا باید انتخاب شوند) و در این میان تأثیرات بالقوه سیاست‌ها بر یکدیگر مسئله‌ای است که در انتخاب ابزارهای سیاستی دخیل است (علیزاده، 1398، ص 515).

ابزارهای سیاستی، مجموعه‌ای از اصول و روش‌ها هستند که به کمک آن‌ها دولت تلاش می‌کند از قدرت خود برای حمایت، اثرگذاری یا ممانعت از تغییرات اجتماعی استفاده نماید. در طول تاریخ علم سیاست، سه رویکرد کلی به ابزارهای سیاستی وجود داشته است: نگاه سنتی به ابزارها، آن‌ها را سازوکارهایی مشخص دارای ویژگی‌های تعیین‌شده قلمداد می‌کند که سیاستگذار با شناخت صحیح آن‌ها، می‌تواند به اهداف خود دست یابد. رویکرد دوم که به نوعی با هدف اصلاح و تکمیل رویکرد اول ظاهر شد، همچنان ابزارها را وسیله‌هایی تعریف شده برای سیاستگذاری می‌دانست؛ با این تفاوت که به زمینه سیاستگذاری اهمیت می‌داد؛ اما رویکرد جامعه‌شناسانه سوم، ابزارها را صرفاً یکی از عناصر در طیفی وسیع از متغیرها برای تنظیم نظام نوآوری به شمار می‌آورد که به ساختار پیاده‌سازی و فرایند ابزارها تأکید بیشتری داشته و درک سیاستگذاران را از مسئله، گروه مخاطبان و سازوکار ابزارها، بسیار دخیل می‌داند. در تعبیر سوم از ابزارهای سیاستی، ابزارها نه یک وسیله خنثی که یک «نهاد» در نظر گرفته شده و به اقدامات جمعی ساختار می‌بخشد. در حقیقت رویکرد نوین و نظام‌مند به ابزارها، در کنار توجه به ابزارها به بستر سیاستی که در آن ابزار طراحی می‌شود، نیز توجه می‌کند (نصیری، 1398، ص 496).

ابزارهای تنظیم‌گری که به آن ابزار حکومت نیز گفته می‌شود، شیوه‌ها و امکاناتی هستند که حکومت‌ها برای اجرای خط‌مشی از آن استفاده می‌کنند. در واقع پس از شناخت مسئله یا مشکل، در همه انواع خط‌مشی، شخص یا نهاد خط‌مشی‌گذار، برای اجرای خط‌مشی‌های مدنظر نیازمند ابزارهایی است که الگوهای تنظیمی مدنظر خود را در چارچوب یا قوانین آن‌ها تدوین کند. هود و مارگارتس در سال 2007 در کتابی با عنوان «ابزارهای دولت در عصر دیجیتال» به معرفی چهار ابزار دولت یعنی:

**1- نزدیکی به گره (Nodality)** (جمع‌آوری و ارسال اطلاعات) نزدیکی به گره به معنای این است که دولت در میان اطلاعات و شبکه‌های اجتماعی به عنوان یک گره ارتباطی عمل کند و مدیریت و سرپرستی جریان اطلاعات در جامعه را به عهده داشته باشند. گره خوردگی به ظرفیت دولت برای اقدام به عنوان یک نقطه مرکزی (نه لزوماً تنها نقطه مرکزی) در شبکه‌های اطلاعاتی اشاره دارد. منبع گره‌خوردگی به دولت توانایی تبادل داده و اطلاعات در جریان اطلاعات می‌دهد.

**2- اقتدار** (تنظیم‌گری، مجوزدهی، ممنوعیت، پروانه دادن): اقتدار به قدرت قانونی دولت و دیگر منابع مشروعیت اشاره دارد. این ابزار به دولت توانایی تنظیم بازیگران و افراد را در قالب‌های حقوقی و رسمی می‌دهد. اقتدار به معنی به رسمیت شناختن قدرت رسمی یا قانونی است. قدرت رسمی معمولاً شامل تقاضا، ممنوعیت، تضمین و قضاوت است. اقتدار به‌طور سنتی به مفهوم اجتناب از تخطی دستورات دولت است. منطبق استفاده از چنین ابزاری، تمایل دولت به تعریف چارچوب‌هایی است که تعاملات جامعه و اقتصاد در آن‌ها روی می‌دهند. طبیعتاً انواع گوناگونی وجود دارد ولی نوع متداولش این است که این ابزارهای تنظیمی (قوانین، مقررات، رهنمودها و ...) ماهیت اجباری دارند؛ یعنی کنشگران مجبورند در محدوده‌های تعریف‌شده‌ای که مشخص می‌کنند چه کاری مجاز و چه چیزی غیرمجاز است، عمل کنند. اگر مردم از این اقدامات اجباری پیروی نکنند، عموماً با تهدید به انواع تحریم آن‌ها را مجبور به اجرا خواهند کرد (Borrás, 2013, p1516).

**3- ابزارهای مالی و تجاری** (مشوق‌ها، چه از طریق یارانه یا کاهش قیمت مانند تخفیف مالیاتی): به معنی دارایی‌های پولی یا مالی است و محدود به پول نمی‌شود بلکه هر چیزی که شبیه به پول است و قابلیت مبادله دارد مثلاً اعتبار.

**4- سازمان** (تأمین مستقیم یا کنترل مستقیم محیط برای انتخاب): سازمان ظرفیتی از دولت برای هدایت مستقیم اقدامات است مانند نیروی پلیس یا دستگاه اداری کشور. منبع سازمان به دولت‌ها توانایی فیزیکی برای اقدام مستقیم با بهره‌گیری از اجبار می‌دهد (عبدالاحسین‌زاده، 1399، ص 373).

ابزارهای اطلاعاتی بر روی دانش و گرایش‌های افراد تأثیر می‌گذارند، ابزارهای اقتداری بر روی حق، مقام و وظایف تأثیر می‌گذارند، ابزار خزانه بر روی تعادل نظام اقتصادی و بانکی تأثیر می‌گذارد و ابزار سازمان بر روی

محیط فیزیکی یا حتی شخص تأثیر می‌گذارد. حکومت‌ها می‌توانند از این منابع برای مدیریت بازیگران و ذینفعان استفاده کنند. برای مثال با کاستن یا افزایش اطلاعات و منابع مالی، با استفاده از قدرت اجبار برای وادار کردن بازیگران دیگر به انجام اقدام موردنظرشان، یا به نحوی ساده با اقدام توسط خودشان از طریق کارکنان و کارشناسان خودشان. می‌توان یک گونه‌شناسی پایه از مقولات ابزاری تشکیل داد. نمودار زیر طرحی از این طبقه‌بندی را همراه با ذکر مثال‌هایی برای هر نوع از وسایل خط‌مشی برای هر مقوله به نمایش گذاشته است.

نزدیکی به گره	اقتدار و مرجعیت	خزانه	سازمان
جمع‌آوری و نشر اطلاعات	مقررات دستور و کنترل ممنوعیت صدور مجوز	کمک‌ها و وام‌ها، یارانه‌ها، کنترل قیمت، خلق بازار تعریف مشوق‌های مالی برای محصولات و خدمات مدنظر تعیین و تنظیم جریمه‌های مالی	مقررات مستقیم برای کالاها و خدمات و مؤسسات عمومی
توصیه و تشویق	خودتنظیمی‌ها	تأمین مالی	به‌کارگیری خانواده‌ها، اجتماعات و سازمان‌های داوطلب
تبلیغات	برقراری استاندارد و مقررات تفویضی	مالیات‌ها و هزینه‌های مالیاتی و تعرفه‌های گمرکی	خلق بازار
کمیسیون‌ها و بررسی‌ها	کمیته‌های مشورتی و مشاوره- ها	تشکیل گروه‌های ذی‌نفع و حمایت مالی	سازمان‌های دولتی و تجدید ساختار آن‌ها

ابزارهای تنظیمی (هاولت، 1396)

## 10- ساختار نهاد تنظیم‌گر در همگرایی حکمرانی

از منظر حوزه و قلمرو اعمال، دو نوع رگولاتوری وجود دارد: 1- بخشی 2- ملی یا فرابخشی

**1- بخشی:** بخش به یک بازار جزئی متشکل، گروه‌های شغلی مرتبط، صنعت خاص با فناوری مشخص و ساختار اشتغالی و درآمدی معین اطلاق می‌شود و رگولاتوری در اینجا تخصصی و محدود است و فقط وظیفه تنظیم‌گری را در محدوده همان بخش انجام می‌دهد.

**2- ملی (فرابخشی):** نهادی است که تمام بخش‌های اقتصادی یک کشور را در محدوده جغرافیایی آن، بدون محدودیت شامل می‌شود. مثل شورای رقابت که نهاد مقررات‌گذار ملی علیه تشکیل انحصار در ایران است و برای همه بخش‌های اقتصاد ملی امکان تنظیم‌گری دارد (پورسید، 1396، صص 346-348).

در بسیاری از کشورها که نهادهای مقررات‌گذار حوزه رسانه‌های پخش همگانی و مخابراتی از یکدیگر مجزا بوده‌اند، تلاش کرده‌اند ساختارها را اصلاح کنند. بسیاری از کشورها، نهاد تنظیم‌کننده همگرا دارند، به این معنا که مقام‌های مقررات‌گذار در دو حوزه مخابرات و رسانه‌های صوتی-تصویری با هم ادغام شده‌اند. کشورهای مانند آمریکا و ژاپن از ابتدا دارای ساختار همگرا بودند اما برخی دیگر مانند بریتانیا و مالزی به دلیل تغییرات حوزه ارتباطات و پدیده همگرایی به این سمت حرکت کردند.

در حال حاضر الگوهای مختلفی برای نهاد تنظیم‌گر در سطح ملی وجود دارد:

**نهاد همگرا:** نهادی که به همه حوزه‌های مخابرات، فناوری اطلاعات و ارتباطات و همچنین پخش همگانی توجه دارد. نمونه‌هایی از این نهادها عبارت‌اند از آکما در استرالیا، آفکام در بریتانیا و افسی‌سی در آمریکا

**نهاد تنظیم‌گر برای چند حوزه:** این نهاد مسئول بخش مخابرات، پخش همگانی، برق و انرژی است. کشور آلمان از جمله کشورهای مطرح در این الگو است.

**نهاد تنظیم‌گر برای یک حوزه:** رویکردی که هم‌اکنون در فرانسه حاکم است. نهادهای مجزا برای بخش مخابرات و پخش همگانی از ویژگی‌های نهادهای مقررات‌گذار در سطح ملی است. در فرانسه سی‌اس‌آ نهادی است که وظیفه مقررات‌گذاری خدمات صوتی - تصویری را روی پلتفرم‌های مختلف مانند زمینی، کابل، سیم مسی و

شبکه اینترنت به عهده دارد. در ضمن تنوع در محتوا، حفاظت از کودکان و الزام به خدمات همگانی از وظایف این نهاد است. در این کشور، آرسپ ارتباطات مخابراتی و الکترونیکی را با رویکرد اقتصادی مقررات گذاری می کند (اسماعیلیان، 1397، ص 124).

در خصوص نهاد اصلی تنظیم گر، سه بعد «ساختار تصمیم گیری»، «محدوده کاری» و «تفکیک سیاستگذاری و تنظیم گری» قابل بررسی است. بنابراین در دو بعد اول چهار مدل شناسایی شده است که در نمودار زیر نشان داده شده است.



الگوهای نظام تنظیم گر (اسماعیلیان و همکاران، 1398، ص 210).

**مدل نخست: نهاد تنظیم گر مستقل از بازیگران و با ساختار تصمیم گیری کمیسیون محور**

در این مدل نهاد جدیدی مستقل از بازیگران موجود، شکل می گیرد این نهاد با ساختار کمیسیونی اداره می شود به این معنا که در رأس تصمیم گیری آن شورایی متشکل از نهادهای ذی نفع با حق رأی یکسان قرار دارند. شایان ذکر است که اعضای این کمیسیون، نحوه انتخاب آن‌ها و فرایندهای تصمیم گیری از موارد مهمی هستند که در این مدل باید بررسی شوند و ساختار حکمرانی آن‌ها را به شدت تحت تأثیر قرار می دهد. نقش حاکمیت، دولت،

مجلس و بخش خصوصی در این انتخاب قابل بررسی است. محدوده تصمیم‌گیری این نهاد به حوزه‌های همگرا شده مرتبط است که شامل محتوا و خدمات رسانه‌های نوین و زیرساخت‌های آن‌ها می‌شود.

#### مدل دوم: نهاد تنظیم‌گر همگرا در یکی از بازیگران

در این مدل نهاد تنظیم‌گر با ویژگی‌های محدود کاری که در مدل نخست ذکر شد، در یکی از بازیگران شکل می‌گیرد. در این مدل اگرچه ممکن است در روند تصمیم‌گیری، ذی‌نفعان درگیر شوند اما تصمیم‌نهایی و اختیار کامل به عهده بازیگری است که این نهاد در آن شکل گرفته است.

#### مدل سوم: نهاد تنظیم‌گر حوزه‌ای با ساختار تصمیم‌گیری کمیسیون‌محور

نهاد تنظیم‌گر در این مدل در محدوده کاری تعریف شده و در حوزه مشخص فعالیت می‌کند. برای مثال حوزه تنظیم‌گری محتوا از تنظیم خدمات و زیرساخت جدا شده و به نهاد خود مرتبط است. در این نهاد ساختار تصمیم‌گیری در هر حوزه، کمیسیونی است. به این معنا که ذی‌نفعان کلیدی و مؤثر در تصمیمات در رأس تصمیم‌گیری هر حوزه قرار دارند. از این رو امکان هماهنگی حوزه‌ها تا حدی در رأس تصمیم‌گیری ایجاد می‌شود اما همچنان خدمات نوین رسانه‌ای که از همگرایی قابل ملاحظه‌ای برخوردار هستند محل چالش خواهد بود.

#### مدل چهارم: نهاد تنظیم‌گر حوزه‌ای در هر یک از بازیگران

این نهاد از لحاظ محدوده کاری مانند مدل سوم عمل می‌کند اما از لحاظ تصمیم‌گیری، ساختار کمیسیونی ندارد و هر یک از بازیگران در تصمیمات خود اختیار کامل دارند. گرچه هر کسی می‌تواند در روند تصمیم‌گیری از مشاوره ذی‌نفعان بهره‌برند اما تصمیم‌نهایی صرفاً در اختیار بازیگر حوزه ذی‌ربط است. این مدل با خدمات همگرا دارای چالش خواهد بود اما به دلیل حذف بوروکراسی و هماهنگی، تصمیمات سریع گرفته شده و اجرا می‌شوند (اسماعیلیان، 1398، ص 211).

ساختار حکمرانی از ملاحظات بسیار مهم در تضمین استقلال نهاد مقررات‌گذار محسوب می‌شود. از نگاه نظری، ساختار هیئت یا کمیسیون به دلیل اینکه امکان تصمیم‌جمعی ایجاد می‌کند، استقلال بالایی را به ارمغان می‌آورد. تجربه‌های سایر کشورها را در این مقوله با نگرش دیگری می‌توان در سه بخش بررسی کرد:

- 1- جداسازی یا تلفیق وظایف سیاستگذاری و تنظیم‌گری: دلیل اصلی برای جدا بودن سیاستگذاری و تنظیم‌گری، تضمین استقلال و بی‌طرفی نهاد تنظیم‌گر است. البته به نظر می‌رسد کشورهایی که دارای نظام دولت پارلمانی هستند مانند بریتانیا معمولاً سیاستگذاری در دولت اتفاق می‌افتد و مقررات‌گذاری از سوی نهاد مستقل.
- 2- ساختار وزارتخانه یا کمیسیون: ساختار وزارتخانه گرچه دارای سرعت در فرایند سیاستگذاری است اما در حفظ توازن سیاسی ضعیف است. در مدل کمیسیون، کمیسیونرها دارای قدرت رای یکسانی هستند. بنابراین ضمن اینکه تصمیمات عادلانه‌تری گرفته می‌شود، ساختار اداری و بوروکراسی وزارتخانه را ندارد.
- 3- محدوده کاری نهاد تنظیم‌گر: بنابراین با توجه به دو بعد بالا، محدوده کاری نهاد تنظیم‌گر به صورت حوزه‌ای یا همگرا تعریف می‌شود که در جدول زیر براساس تجربیات کشورها نشان داده شده است.

کشور	نهاد/نهادهای تنظیم‌گر	نهاد سیاستگذار	ساختار تصمیم‌گیری	محدوده کاری
آمریکا	FCC	FCC	کمیسیون	همگرا
بریتانیا	OFCOM	DCMS, DTI	کمیسیون + وزارتخانه	همگرا
فرانسه	CSA ARCEP	وزارت فرهنگ و ارتباطات وزارت اقتصاد و وزارت صنعت	کمیسیون + وزارتخانه	حوزه‌ای
استرالیا	ACMA	DBCDE	کمیسیون + وزارتخانه	همگرا
کره جنوبی	KCC	KCC	کمیسیون	همگرا
مالزی	MCCMC	KKMM	کمیسیون	همگرا
ترکیه	RTUK BTK	شورای عالی ارتباطات HYK	کمیسیون	حوزه‌ای

چین	SARFT MII	SARFT MII	کمیسیون + وزارتخانه	حوزه‌های
روسیه	وزارت توسعه دیجیتال، ارتباطات و رسانه	وزارت توسعه دیجیتال، ارتباطات و رسانه	وزارتخانه	همگرا

نهادهای تنظیم‌گر در چند کشور

در انتصاب اعضای کمیسیون در کشورهای مختلف، دولت، مجلس، شخص رئیس جمهور و گاهی ترکیبی از این نهادها درگیر می‌شوند. در برخی نیز مانند مالزی، بخش خصوصی نمایندگانی در کمیسیون دارد. برای مثال اعضای کمیسیون افسی‌سی را رئیس جمهور آمریکا با تایید مجلس سنا انتخاب می‌کند اما در فرانسه برخی اعضای کمیسیون سی‌اس‌آر را مجلس و برخی دیگر را رئیس جمهور تعیین می‌کند (اسماعیلیان، 1397، 127).

## 11- مرور تجربیات

به طور کلی مدل تنظیم‌گری در هر کشوری در خصوص موضوعات روز یا فضای مجازی، تا حد بسیار زیادی متأثر از نظام سیاسی و رژیم حکمرانی آن است. همین موضوع بر مدلی که برای تنظیم‌گری بر اینترنت و فضای مجازی انتخاب می‌شود نیز بسیار مهم است. به عنوان مثال بدلیل اهمیت بسیار زیاد آزادی بیان در آمریکا و تاکید بر آزادی‌های فردی، کمترین سطح مقررات‌گذاری در فضای مجازی دیده می‌شود. در اتحادیه اروپا، اینترنت و فضای مجازی به نوعی کالای عمومی است و از همین رو، دولت خود را به عنوان حافظ منافع عمومی موظف به مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری می‌داند.

به طور کلی طبقه بندی الگوهای حکمرانی فضای مجازی شامل موارد زیر است:

1- الگوهای حکمرانی فضای مجازی در نظام لیبرالیستی: الگوی حاکم بر آمریکا مبتنی بر الگوی آزاد بوده است هرچند این الگو در سال‌های اخیر دچار تغییراتی شده است.

2- الگوهای حکمرانی فضای مجازی در نظام مشارکتی اروپا: احترام به حریم خصوصی شهروندان و حقوق بشر مهمترین دغدغه این الگوی حکمرانی است. برای مثال اگر شرکت‌های آمریکایی امنیت لازم را برای حفظ حریم خصوصی شهروندان اروپایی فراهم نکنند، با واکنش و مداخله حاکمیت مواجه می‌شوند.



3- الگوهای حکمرانی فضای مجازی در نظام فکری کنترلی و دولت محور: دغدغه اصلی این الگو حفظ امنیت سیاسی است. الگوی چینی، الگوی روسی و شبکه ملی اطلاعات ایران در این دسته‌بندی قرار می‌گیرد. این رویکرد طرفدار نظام‌مند ساختن اینترنت حول نهادهای قانونی متمرکز است و به دنبال تقلید از سنت حاکمیت و ستفالیایی مبنی بر اصل عدم مداخله در امور داخلی مشور دیگر در حوزه دیجیتال می‌باشد. اقتدر و ارجحیت دولت‌ها باید به حوزه دیجیتال نیز تسری پیدا کند. لذا مرزهای جغرافیایی بر روی نقشه اینترنت جهان هویدا شده و اینترنت نیز به عنوان شبکه‌ای میان شبکه کشورهای مستقل شناخته می‌شود. اهم تلاش این کشورها بر جداسازی زیرساخت ارتباطی خود با زیرساخت‌های جهانی و بومی‌سازی شدید داده (data localization) و اینترنت داخلی با هدف افزایش استقلال و اقتدار سایبری متمرکز است.

4- الگوهای حکمرانی فضای مجازی در نظام فکری دوره‌ای (کنترل - دموکراتیک) آسیای شرقی، الگوی توسعه‌ای دولت راهبردی، الگوی همکاری آزادانه مانند کره جنوبی و الگوی هند. در این گروه شاهد رفتارهای ترکیبی و پاندولی هستیم به این معنا که مثلا هند برای حفاظت از داده از رویکرد GDPR اروپا دفاع می‌کند و در موضوع استقلال سایبری و شبکه ملی اطلاعات مانند چین رفتار می‌کند.

با توجه به تقسیم‌بندی مذکور، در این بخش تلاش شده است براساس الگوهای مختلف حکمرانی، ساختار فضای مجازی کشورها بررسی شود.

## 1-11- آمریکا (همگرا، کمیسیون)

مدل تنظیم‌گری در بسیاری از حوزه‌ها از جمله فضای مجازی آمریکا، «خودتنظیمی مقررات گذاری شده» است که در آن نهادهای خودمتشکل و خودتنظیم تحت همکاری و نظارت دولت عمل می‌کنند و دخالت دولت تنها در راستای حفظ منافع عمومی انجام می‌پذیرد. ایده اصلی این رویکرد آن است که تنظیم‌گری فضای مجازی دارای مخاطره و ریسک است. وجود بیش از حد تنظیم‌گری مانع نوآوری و عملکرد کارای فضای مجازی، که دائما در حال تحول است، می‌شود و از طرفی عدم وجود هیچ‌گونه مقررات‌گذاری نه تنها منافع عمومی را با مخاطره مواجه می‌سازد بلکه تجربه نشان داده است به مرور سبب ایجاد رویه‌های ضدرقابتی و جلوگیری از پیشرفت تکنولوژیکی می‌شود. لذا دولت بایست حد کارآمد را میان این طیف تشخیص دهد و همواره در نظر داشته باشد

که بازار آزاد خود بهتر و کارتر می‌تواند سوءاستفاده و عملکرد منفی را برطرف سازد تا مقررات گذاران دولتی (پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات، 1400، ص 12).

فناوری اطلاعات و ارتباطات در آمریکا تحت قانون ارتباطات 1934 و اصلاحیه‌های آن قرار دارد که این قانون چارچوب ملی حاکم بر ارائه خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات را مقرر می‌دارد. این قانون به کمیسیون ارتباطات فدرال (Federal Communication's Commission) (FCC) اختیارات وسیعی در حوزه فاوا اعطا می‌کند که براساس آن می‌توان گفت رکن تنظیم‌گر حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات آمریکا همین کمیسیون ارتباطات است که وضع انواع ضوابط، قواعد و مقررات مربوطه می‌پردازد.

کمیسیون ارتباطات فدرال براساس قانون، وظیفه تضمین سرعت و کیفیت مناسب سرویس‌های ارتباطی ایالات متحده را بر عهده دارد. کمیسیون مذکور که در سال 1934 تاسیس شده است، از ارتباطات رادیویی و تلویزیونی تا ارتباطات در فضای مجازی را تنظیم‌گری می‌کند. مسئولیت FCC، تنظیم ارتباطات رادیویی، تلویزیونی، ماهواره-ای و کابلی میان دولتی و بین‌المللی است. این کمیسیون همچنین وظیفه تنظیم‌گری مخابرات، سرویس‌های ارتباطات پیشرفته و برنامه‌ریزی ویدئویی برای معلولین را بر عهده دارد. FCC توسط پنج کمیسیونر که توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند، اداره می‌گردد و برای یک دوره پنج ساله مورد تایید سنا قرار می‌گیرند، به استثناء زمانی که دوره کاری عضو پیشین تمام نشده باشد. فقط سه عضو می‌توانند از یک حزب سیاسی در هر زمان حضور داشته باشند. رئیس جمهور یکی از اعضا را به عنوان رئیس انتخاب می‌کند. اگر چه اعضای این نهاد در مقاطع زمانی مشخص توسط رئیس جمهور ایالات متحده منصوب می‌شوند ولی سازوکار فعالیت آن به گونه‌ای است که استقلال خود را در برابر جریانات سیاسی حفظ کند و وظایف محوله قانونی خود را به صورت تخصصی به انجام برساند.

سازماندهی FCC براساس عملکرد است. FCC هفت اداره و ده دفتر دارد. ادارات و دفاتر مهندسی و فناوری به تقاضاهای مربوط به صدور مجوز برای ارائه تسهیلات سرویس‌های ارتباطاتی رسیدگی می‌کنند، شکایات مصرف‌کنندگان و دارندگان مجوز را بررسی می‌کنند، تحقیقات انجام می‌دهند، برنامه‌های رگولاتوری را گسترش داده و اجرا می‌کنند و دادرسی‌ها و کارگاه‌ها را سازماندهی کرده و در آنها شرکت می‌کنند. FCC مسئول است تا یک بازار تجاری رقابتی را تضمین کند، از دسترسی جهانی و استقرار سرویس‌های مخابرات حمایت کند، سرویس‌های

ارتباطاتی را در دسترس تمام مردم قرار دهد و از مصرف‌کنندگان در بازار ارتباطات محافظت کند (ساترا، 1398، ص 1).

به طور کلی می‌توان سیاست تنظیمی امریکا درخصوص تنظیم‌گری حوزه‌های جدید را با استفاد از آژانس‌های بسیار متعدد و متخصص در هر حوزه را بدین شکل تبیین نمود:

- هدایت و نظارت مرکزی: در این مرحله تنها بر اصول تنظیم‌گری و فرایند خاص آن در هر حوزه تاکید می‌شود.
- شفافیت و اطلاع‌رسانی: کلیه آژانس‌های مستقل مقررات‌گذار، موظف هستند نسبت به اطلاع‌رسانی عمومی درخصوص قواعد و ضوابط درحال وضع اقدام نمایند و تمامی ملاحظات اشخاص ذرنفع را مدنظر قرار دهند.
- تحلیل تاثیر وضع مقرر: بدین ترتیب تاثیر وضع مقرر بر بازیگران و فعالان حوزه تحت تنظیم، مورد مذاقه قرار می‌گیرد و کارآمدی تصمیم گرفته شده را افزایش می‌دهد.
- نظارت بر مقررات وضع شده: منظور از این سیاست آن است قواعد متناسب با نیاز روز مورد بازبینی و نظارت قرار گیرد و هر نوع مقرر متعارض با آن کنار گذاشته شود تا هزینه متابعت از قانون را کاهش دهد (پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات، 1400، ص 16).

## 2-11- بریتانیا (همگرا، کمیسیون +وزارتخانه)

دولت تنظیمی در انگلستان به دو شکل عمده ظهور پیدا کرده است. نوع اول که مرسوم به «مقررات‌گذاری کلویی» بود، دولت تنظیمی را توصیف می‌کرد که مقررات‌گذاری در آن برعهده **نخبگان جامعه** بود. به تعبیری دیگر، نقش وزیران و بوروکرات‌ها در این نوع از دولت تنظیمی پررنگ بود. نوع دیگری از دولت تنظیمی که مرسوم به دولت تنظیمی مدرن انگلستان بود، ساختارهای پیشین را تماماً دگرگون کرد. در این نوع جدید از دولت تنظیمی، نهادهای مستقل مقررات‌گذار جایگزین وزرا و بوروکرات‌ها در انجام فعالیت‌های تنظیمی شدند. فعالیت آن‌ها علاوه بر اینکه از شفافیت لازم برخوردار بود، در حوزه‌های تخصصی تعریف شده بود که خود کارایی و رقابت را در اقتصاد افزایش می‌داد.

آنچه در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی در خصوص انگلستان بسیار قابل توجه است، سبک قانون‌گذاری است، درحالی که اتحادیه اروپا اصولاً رویکردی الزام‌آور و آمرانه داشته و بیشتر مبتنی بر قاعده است، مقررات-گذاری در انگلستان بیشتر مبتنی بر ریسک‌های تحت تنظیم‌گری و نتیجه‌گرایانه است. براین اساس برای بهتر کردن قاعده‌گذاری دولت انگلستان چند اقدام عمده را در حوزه‌های جدید به کار بسته است:

- تاکید بر ارائه مشاوره و اطلاعات برای تسهیل و تشویق متابعت از مقررات‌گذاری تا انجام بازرسی و اجرای قاهرانه مقررات وضع شده توسط نهادهای تنظیم‌گر
- اتخاذ رویکرد ریسک‌محور نسبت به مقررات‌گذاری و در صورت امکان، اتخاذ رویکرد مبتنی بر عدم تقصیر خطاکار (No Blame Approach) جهت تشویق گزارش‌دهی تخطی از مقررات وضع شده
- اشتراک‌گذاری اطلاعات و داده‌های موجود میان نهادهای مختلف تنظیم‌گر به طور یکپارچه و افزایش سطح همکاری متقابل میان این نهادها

چارچوب قانونی در بریتانیا چارچوبی همگراست که در آن پخش پهن دامنه، مخابرات، ارتباطات رادیویی و اینترنت در محدوده یک قانون با نام «قانون ارتباطات» بریتانیا گنجانده شده است. آفکام به عنوان نهاد همگرا که پاسخگوی تنظیم‌گری این محدوده است، عمل می‌کند. سایر نهادهای تنظیم‌گر پاسخگوی حفاظت از اطلاعات و محتوای تبلیغات در همه پلتفرم‌ها هستند. شش حوزه فعالیت آفکام عبارت‌اند از:

- اطمینان از استفاده بهینه از طیف فرکانسی
- اطمینان از قابل دسترس بودن خدمات مثل باند پهن برای تمامی مردم بریتانیا
- اطمینان از حضور متنوع خدمات رادیو و تلویزیونی باکیفیت و جذابیت بالا
- حفظ تکثر در فرایند مجوزدهی پخش پهن دامنه
- اعمال مقررات کافی برای حفظ مخاطب از محتوای مضر و نامناسب
- اعمال مقررات کافی برای حفظ مخاطب از نقش حریم خصوصی

تعداد اعضای هیئت مدیره آفکام، ده نفر است. انتصاب رئیس و اعضای غیراجرایی توسط دولت (وزیر دولت در امور فرهنگ، رسانه و ورزش) صورت می‌گیرد. اعضای اجرایی دیگر از میان کارمندان آفکام انتخاب می‌شوند. مدت دوره پنج سال است و اکثریت اعضا غیراجرایی هستند. آفکام مسئول اصلی تعیین مسیر استراتژیک کلی است.

کمیته اجرایی آفکام (Ofcoms Executive Committee): توسط رئیس اجرایی اداره می‌شود. مسئول مدیریت و هدایت سازمان است و در قبال هیئت مدیره پاسخگوست. بر طبق سیاست‌های اجرایی آفکام عمل می‌کند. و مسئول توسعه دستور کار تنظیم‌گری کلی آفکام است و انجمن‌هایی را برای مباحثات و مذاکرات ایجاد می‌کند. هیئت محتوایی آفکام (Ofcom Content Board): یک کمیته اصلی است که شامل ده عضو است که توسط هیئت مدیره آفکام اداره می‌شود. اکثریت اعضا افرادی هستند که نه عضو و نه کارمند آفکام هستند. برخی از آنان باید دارای تجربه و تخصص در حوزه ورودکست داشته باشند. از سویی دیگر هیئت محتوا باید نماینده هرکدام از ملت‌ها باشد (انگلستان، اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی).

هیئت مصرف‌کنندگان ارتباطات (Communications Consumer Panel): هیئت مذکور یک گروه مشاوره‌ای است. از آفکام مستقل است اما از درون آفکام تامین مالی و اداره می‌شود. اعضای آن از متخصصان مستقل دارای تجربه و دانش در زمینه‌های گوناگون مانند: مطالبه‌گری، تنظیم‌گری، بخش سوم، اتحادیه‌های تجاری، تحقیقات بازار و صنعت هستند.

به لحاظ داخلی، آفکام در هفت گروه سازماندهی شده است که مدیر هر گروه مستقیماً به رئیس اجرایی آفکام پاسخگو است:

. محتوا

. توسعه بین‌المللی و تنظیم‌گری

. قانونی

. مصرف‌کننده

. متصدی اقتصاد و فناوری و استراتژی

. سیاست‌های رقابت و سیاست طیفی

. عملکرد (اکبری نوری، اندیشکده شریف)

### 3-11- فرانسه (حوزه ای، کمیسیون + وزارتخانه)

فرانسه از جمله کشورهایی است که در آن مدیریت حوزه‌های مخابراتی و پخش پهن دامنه به صورت مجزا بوده است. شورای عالی رسانه‌های صوتی تصویری با نام CSA متولی حوزه پخش پهن دامنه و «اداره تنظیم مقررات ارتباطات الکترونیک و پست» (ARCEP) مسئولیت تنظیم‌گری و مشارکت در تدوین سیاست‌ها و قوانین در حوزه فضای مجازی را به عهده دارد. همچنین «شورای ملی دیجیتال» (CNNum) به عنوان یک نهاد مشورتی با دولت همکاری می‌کند.



ساختار حکمرانی فضای مجازی در فرانسه (خوشنویس، ، ص )

طبق قوانین اتحادیه اروپا، نهادهای تنظیم‌گر در حوزه مخابرات و ارتباطات باید از دولت مستقل باشند. اگرچه اعضای شورای اجرایی ARCEP توسط نهادهای حاکمیتی انتخاب می‌شوند اما این شورا از نظر حقوقی یک نهاد اجرایی مستقل است و خود را متعهد می‌داند که تصمیماتش تحت تاثیر روابط سیاسی و دولتی قرار نگیرد. ARCEP دارای یک شورای اجرایی هفت نفره، دبیرخانه و هفت دپارتمان است. رئیس شورای اجرایی و دو عضو دیگر این شورا توسط رئیس جمهور منصوب می‌شوند. رئیس مجلس شورای ملی و رئیس مجلس سنا نیز هر یک دو عضو شورا را منصوب می‌کنند. اعضای شورا تنها برای یک دوره انتخاب می‌شوند و انتخاب آنها در این مدت الغاءناپذیر است. دوره فعالیت شورا شش سال تعیین شده است.

ARCEP سه شیوه جدید را برای تنظیم‌گری و مداخله در حوزه فعالیت خود برگزیده است:

- تنظیم‌گری مبتنی بر داده‌ها

- تنظیم‌گری مشارکتی

- فعالیت به عنوان متخصص بی‌طرف در موضوعات دیجیتال و پستی

### شورای ملی دیجیتال

«شورای ملی دیجیتال» (CNNum) یک نهاد مشورتی است که در سال تاسیس شده است. شورا دارای عضو با ترکیب زیر است:

• نماینده از اقتصاد دیجیتال

• نماینده از بخش تحقیقات و دانشگاه

• نفر از کسانی که در توسعه اقتصاد دیجیتال در جامعه نقش داشته‌اند.

اعضای شورا را نخست وزیر به پیشنهاد وزیر مسئول در حوزه دیجیتال برای دوره‌های دو ساله منصوب می‌کند. فعالیت در این شورا داوطلبانه است.

شورای ملی دیجیتال مطالعات و اقدامات خود را در چهار حوزه تعریف کرده است:

- اقتصاد
- قوانین و آزادی
- جامعه دیجیتال
- کنشگری جمعی

شورا برای انجام ماموریت‌ها، جلسات منظمی را در سطح اروپایی، ملی و منطقه‌ای با مقام‌های مسئول، نمایندگان منتخب، فعالان اقتصادی و دانشگاهی و جامعه مدنی برگزار می‌کند. شورا طرف مشورت (خوشنویس، ص، ) .

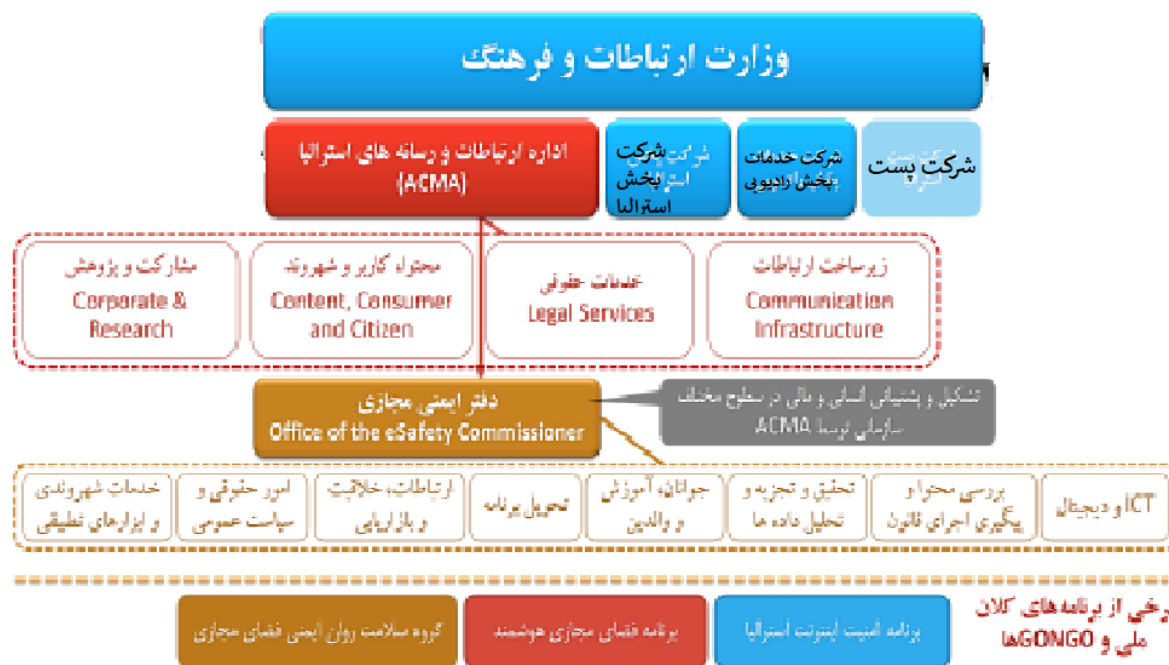
ظهور پدیده همگرایی برای کشورهای که دارای چنین رویکردی بوده‌اند، چالش‌های زیادی ایجاد کرده است. در فرانسه در مقاطع زمانی مختلف، چالش‌های پیش‌آمده با رویکرد همکاری نزدیک حل شده است. شایان ذکر است که دولت و مجلس نیز در تلاش بوده‌اند تا ضمن حفظ استقلال نهادهای تنظیم‌گر در سطحی دیگر در نظم‌بخشی این فضا ایفای نقش کنند.

#### 11-4- استرالیا (همگرا، کمیسیون+وزارتخانه)

ساختار حکمرانی فضای مجازی در کشور استرالیا بدین شکل است که هسته اصلی مدیریت فضای مجازی کشور بر عهده «وزارت ارتباطات و فرهنگ استرالیا» است و از اداره ارتباطات و رسانه‌های استرالیا (ACMA) که از منظر ساختاری وابسته به این وزارتخانه محسوب می‌شود، به عنوان یکی از هسته‌های مدیریتی اصلی خود در امر مدیریت فضای مجازی استفاده می‌نماید. ACMA در سال 2005 و با ادغام دو «اداره خبرپراکنی» و «اداره ارتباطات استرالیا» شکل گرفت. مسئولیت آن، اطمینان از همگرایی تنظیم مقررات در چهار حوزه تلکام، خبرپراکنی و ارتباطات رادیویی و اینترنت است. بودجه این نهاد از دولت و از طریق مالیات و هزینه‌های مجوز پخش، ارتباطات رادیویی و تلکام تامین می‌گردد. از سوی دیگر از جمله وظایف تعریف شده برای وزارت ارتباطات و فرهنگ استرالیا می‌توان به مواردی چون تنظیم مقررات و برنامه‌ریزی توسعه شبکه، تنظیم مقررات و برنامه‌ریزی برنامه‌های تلکام و پست، تنظیم مقررات فرکانس‌های رادیویی، تنظیم مقررات خبرپراکنی، مقررات‌گذاری ملی



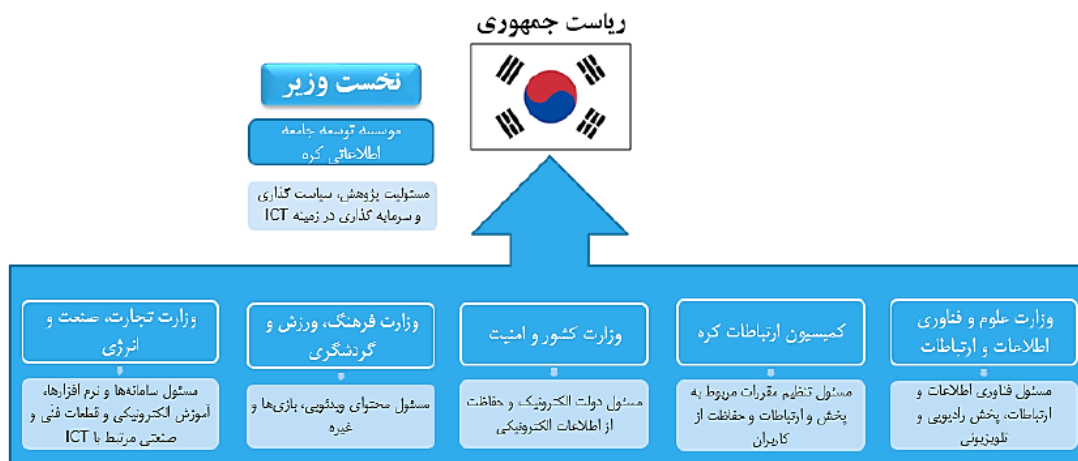
مرتبط با اقتصاد دیجیتال، مقررات گذاری محتوا در ارتباط با اقتصاد اطلاعات، حق طبع و نشر امور فرهنگی اشاره نمود.



ساختار حکمرانی فضای مجازی استرالیا (رضاپور، 1399، ص 3)

## 5-11- کره جنوبی (همگرا، کمیسیون)

به نظر می رسد کشور کره جنوبی در موضوعات مربوط به حکمرانی فضای مجازی، از الگوی سوم یعنی «الگوی توسعه ای دولت راهبر؛ الگوی همکاری آزادانه» استفاده می کند. البته اگرچه این الگو وجود یک نظام فکری دموکراتیک را نشان می دهد با این حال برخی نمونه ها حاکی از تلاش حاکمیت برای کنترل بوده است.



ساختار حکمرانی فضای مجازی کره جنوبی (مجدی‌زاده، 1398، ص 4)

با نگاهی به ساختار دولتی مرتبط با حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات مشخص می‌شود که «وزارت علوم و فناوری اطلاعات و ارتباطات» مسئولیت فناوری اطلاعات و ارتباطات، پخش رادیویی و تلویزیونی را بر عهده دارد، همچنین «کمیسیون ارتباطات کره» (KCC) مسئول تنظیم مقررات مربوط به پخش و ارتباطات و حفاظت از کاربران است. همگرایی فناوری اطلاعات و ارتباطات و اصلاح مقررات موجود از جمله سیاست‌ها و برنامه‌های کره جنوبی است که تا حد زیادی محقق شده است. در فوریه 2008 در پی همگرایی پخش پهن دامنه و مخابرات کره و بعد از مناقشات بسیار، کمیسیون ارتباطات کره (KCC) به عنوان مسئول توسعه فناوری پخش پهن دامنه، مدیریت طیف، مجوزدهی به ایستگاه‌های تلویزیونی، مسئول رگولاتوری محتوا و تبلیغات، تایید و توصیه مجوز محتواها تعیین شد.

همچنین با راه‌اندازی کمیته انقلاب چهارم صنعتی (PCFIR) در ریاست جمهوری، دولت قصد دارد بنیادی مستحکم برای پاسخ به این موج بزرگ ساماندهی کند، از جمله برنامه‌های دولت استقرار یک شبکه اختصاصی اینترنت اشیاء و معرفی یک محیط کنترلی تنظیم مقررات (سندباکس) برای صنایع جدید می‌باشد. فناوری متمرکز بر عرضه فرکانس 5G و دستیابی به پوشش اولیه 5G خواهد بود. در کنار این موضوع، مسائلی مانند تجاری‌سازی اولیه وسایل نقلیه نیمه‌خودکار و ساخت یک سیستم پشتیبانی هوشمند قرار دارد. مرحله بعد با هدف کار در حوزه خدمات تلفیقی با فناوری ارتباطات و اطلاعات و دستیابی به اهداف سیاستگذاری تا دسترسی به 90 درصد از

سطح کشورهای توسعه یافته در دستیابی به فناوری‌های بنیادین برای پیشرفت در حوزه فناوری‌های اطلاعاتی است.

## 6-11- مالزی (همگرا، کمیسیون+وزارتخانه)

شورای ملی آی تی مالزی ((NCCMC) سالی دو بار تشکیل جلسه می‌دهد. اعضای اصلی آن نخست وزیر (به عنوان رئیس)، معاون نخست وزیر و وزیر علوم، فناوری و نوآوری (دبیر شورا) می‌باشد. در این شورا همچنین نمایندگانی از بخش خصوصی، بخش دولتی و نهادهای مدنی حضور دارند. در ذیل این شورا، سه کمیته دیگر شامل: 1- کمیته مشورتی امنیت سایبری ملی مالزی، 2- کمیته هماهنگی امنیت سایبری ملی مالزی، 3- کمیته ملی مدیریت بحران سایبری، 4- کارگروه ملی مدیریت بحران سایبری، 5- کارگروه بحران سایبری. اعضای آن ترکیبی از نمایندگان 18 نهاد / سازمان فعال در حوزه سایبری در کشور مالزی از قبیل وزارت خارجه، وزارت کشور، وزارت دفاع، کمیسیون ارتباطات، شورای امنیت ملی، کمیسیون انرژی، کمیسیون ارتباطات و... می‌باشد (قنبری باغستان، 1398، ص 13).

## 7-11- ترکیه (حوزه ای، کمیسیون)

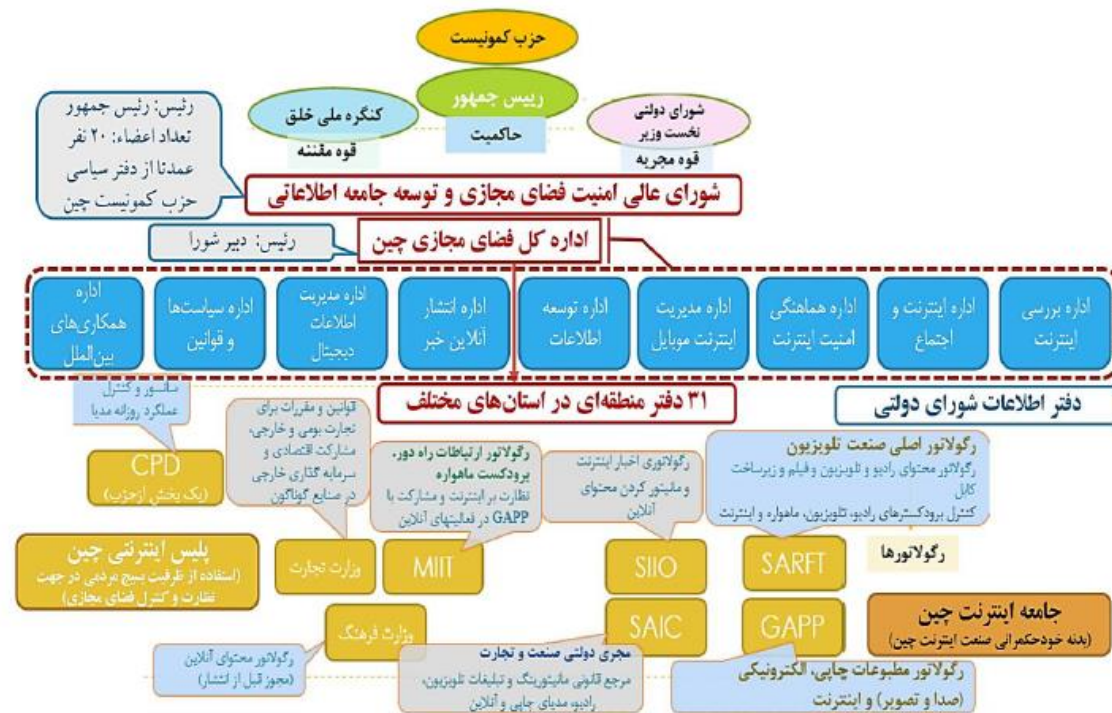
همانطور که در شکل دیده می‌شود، در کشور ترکیه «موسسه فناوری اطلاعات و ارتباطات» (ICTA یا BTK) و «وزارت حمل و نقل و زیرساخت» (MCIT یا UAB) از مهمترین نهادهای تصمیم‌گیرنده در حوزه فضای مجازی هستند و به شکل کمیسیونی اداره می‌شوند. این اداره مسئول اصلی تدوین سیاست‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌ها و نیز اجرای آنها در حوزه فضای مجازی است. در کنار این دو نهاد، نهادهای دیگری مانند شورای عالی رادیو و تلویزیون (RTUK) نیز دیده می‌شوند که نقش رگولاتوری و تنظیم‌گری را برعهده دارند.



ساختار حکمرانی فضای مجازی در ترکیه (لطیفی، 1398، ص 2)

## 11-8- چین (حوزه ای، کمیسیون)

ساختار حکمرانی فضای مجازی در کشور چین نشان می‌دهد که هسته اصلی مدیریت فضای مجازی کشور به عهده «شورای عالی امنیت فضای مجازی و توسعه جامعه اطلاعاتی» بوده که از اداره کل فضای مجازی چین به عنوان بازوی اجرایی خود استفاده می‌نماید. اداره کل فضای مجازی چین که متشکل از 9 واحد سازمانی اصلی است در قالب 31 دفتر منطقه‌ای در استان‌های مختلف چین فعالیت می‌کند. اساس تنظیم مقررات محتوایی فضای مجازی در چین، توسط اداره کل فضای مجازی چین انجام می‌شود. همچنین تنظیم مقررات مربوط به زیرساخت و ارتباطات توسط واحد MIIT انجام می‌گیرد.



### ساختار حکمرانی فضای مجازی چین

نهاد اصلی مسئول در نظارت بر فضای مجازی در کشور چین، «شورای عالی امنیت اینترنت و توسعه جامعه اطلاعاتی» است که «دفتر مرکزی حزب حاکم بر امور فضای مجازی» محسوب می‌گردد. رئیس شورای عالی امنیت اینترنت و توسعه جامعه اطلاعاتی، دبیرکل حزب کمونیست چین است که در عین حال منصب ریاست جمهوری این کشور را نیز به عهده دارد. تعداد اعضای این شورا حدود 20 نفر است که عمدتاً از دفتر سیاسی حزب کمونیست چین هستند. سطح فعالیت این شورا، هماهنگی فراوزارتی سیاست‌ها است.

بدین ترتیب، شورای مذکور شباهت‌های زیادی با شورای عالی فضای مجازی در کشور ما دارد. اعضای این شورا شامل معاون نخست وزیر، رئیس دفتر سیاست پژوهی، رئیس اداره تبلیغات، نائب رئیس کمیسیون مرکزی نظامی، رئیس کمیسیون سیاست و قانون، رئیس دفتر مرکزی حزب همگی از دفتر سیاسی حزب کمونیست چین و وزیر امنیت عمومی، دبیرکل شورای ملی، رئیس بانک مرکزی چین، فرمانده ستاد مشترک ارتش، رئیس کمیسیون ملی توسعه اصلاحات، وزیر اقتصاد، وزیر امور خارجه، وزیر آموزش و پرورش، معاون وزیر و دبیر کارگروه وزارت

علوم و فناوری، وزیر فرهنگ، رئیس مدیریت ملی مطبوعات، انتشارات، رادیو، فیلم و تلویزیون، وزیر صنعت و فناوری اطلاعات می‌شود.

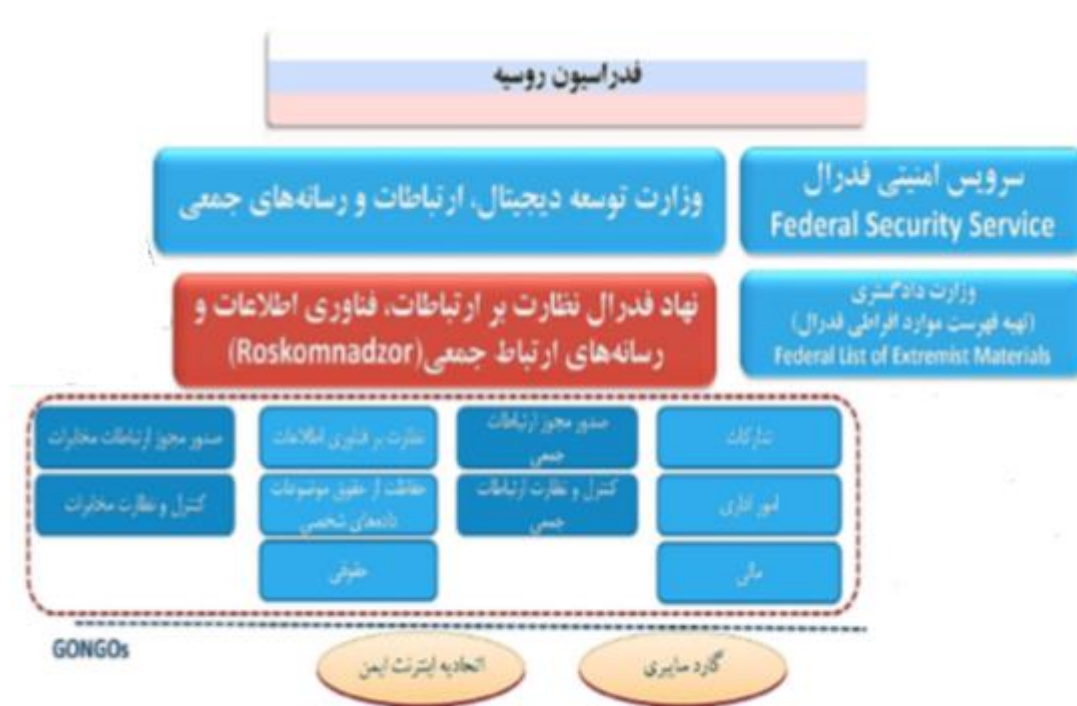
نهادهای رگولاتور در حوزه‌های مختلف عبارت اند از:

- SARFI: رگولاتور اصلی صنعت تلویزیون
- GAPP: رگولاتور مطبوعات چاپی، الکترونیکی (صدا و تصویر) و اینترنت
- SIO: رگولاتور اخبار اینترنت و مانیتور کردن محتوای آنلاین
- MIIT: رگولاتور ارتباطات راه دور، برودکست ماهواره
- وزارت فرهنگ: رگولاتور محتوای آنلاین (مجوز قبل از انتشار) (رضاپور، 1398، صص 3-4)

## 9-11- روسیه (همگرا، وزارتخانه)

هسته اصلی مدیریت فضای مجازی کشور به عهده «وزارت توسعه دیجیتال، ارتباطات و رسانه‌های جمعی» بوده که از نهاد «فدرال نظارت بر ارتباطات، فناوری اطلاعات و رسانه‌های ارتباط جمعی» به عنوان بازوی اجرایی خود استفاده می‌نماید. این وزارت، یک هیئت اجرایی فدرال است که بر رسانه‌ها، از جمله رسانه‌های الکترونیکی و ارتباطات جمعی، فناوری اطلاعات و ارتباطات مخابراتی نظارت دارد. همچنین نظارت بر انطباق با قانون حفاظت از اطلاعات شخصی و سازمان‌دهی فرکانس رادیویی از دیگر وظایف اوست. فعالیت‌های این نهاد فدرال زیر نظر وزارت ارتباطات و رسانه‌های جمعی فدراسیون روسیه است. وزارت توسعه دیجیتال، ارتباطات و رسانه‌های جمعی وظیفه تهیه و اجرای سیاست‌های دولت و مقررات قانونی را در زمینه‌هایی چون خدمات پستی، رسانه‌های

جمعی، پردازش اطلاعات شخصی، مدیریت اطلاعات دولتی و فناوری اطلاعات بر عهده دارد.



ساختار حکمرانی در کشور روسیه (رضاپور، 1398، ص 3)

## 12- نداشت نهادی ساختار حکمرانی فضای مجازی جمهوری اسلامی ایران

از ابتدای انقلاب تا دهه 1380 مبتنی بر منطق شکست بازار در توسعه زیرساخت، انحصار دولتی و حکمرانی سلسله مراتبی در حوزه فاوا شکل می‌گیرد. حتی امروز که یک دهه از خصوصی سازی مخابرات می‌گذرد، شواهد نشان می‌دهد که بخش خصوصی همچنان تمایلی به توسعه زیرساخت‌های ارتباطی که سرمایه سنگینی را می‌طلبد ندارد و زمزمه‌هایی مبنی بر دولتی شدن بخش توسعه ارتباطات ثابت به گوش می‌رسد.

دهه 1380 با توسعه فناوری اطلاعات و ضعف دانشی و بینشی در کشور، فناوری اطلاعات به میزان فناوری ارتباطات توسعه پیدا نکرد و عملاً دولت ناگزیر از معماری مبتنی بر صوت در دهه 70، به اصلاح معماری مبتنی

بر IP در دهه 80 روی آورد. توسعه روزافزون IT موجب طرح راه‌اندازی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی شد تا تصمیمات فزاینده‌ای که پیش از این در هیئت دولت اتخاذ می‌شد، در یک تنظیم‌گر تخصصی تصمیم‌گیری و دنبال شود. البته نمی‌توان دهه 1380 را ظهور کامل دولت تنظیمی در ارتباطات دانست زیرا در بسیاری از حوزه‌های فاوا، همچنان رویکرد سلسله‌مراتبی و انحصار دولتی حکمفرما بود. (فیروزآبادی، 1399، صص 580-590)

دهه 1390 و با بروز فناوری نسل سوم و چهارم اطلاعات در کشور سه جریان توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شکل گرفت. همچنین همگرایی سه جریان فناوری، سیاستی و اداره امور عمومی منجر به توسعه اقتصادی در پوشش اقتصاد دیجیتال در کشور شد.

در جدول زیر نهادهای مرتبط با حکمرانی فضای مجازی براساس کارکردهای نظام حکمرانی، دسته‌بندی شده است.

کارکردهای نظام حکمرانی	مشخصات	نهادهای مرتبط در حکمرانی فضای مجازی
سیاستگذاری (policy Making)	تعیین اهداف و اولویت‌ها+ روش نیل به آنها	دفتر رهبری هیئت وزیران شورای عالی فضای مجازی مجلس شورای اسلامی شورای اجرایی فناوری اطلاعات



<p>سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی</p> <p>شورای رقابت</p> <p>هیئت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار</p> <p>سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر (ساترا)</p> <p>شورای محتوایی صدور مجوز تولیدات حرفه‌ای (صدا و سیما)</p> <p>سازمان نظام صنفی رایانه‌ای کشور</p> <p>مرکز مدیریت راهبردی افتای ریاست جمهوری</p> <p>کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه</p>	<p>انواع مداخلات برای کنترل رفتار بازیگران در راستای سیاست‌ها</p>	<p>تنظیم‌گری (Regulation)</p>
<p>سازمان فناوری اطلاعات</p> <p>معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری</p> <p>مرکز توسعه فرهنگ و هنر در فضای مجازی</p> <p>پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات</p> <p>مرکز پژوهش‌های مجلس</p> <p>مرکز توسعه تجارت الکترونیک</p> <p>سازمان پدافند غیرعامل</p> <p>صندوق سرمایه‌گذاری خطر پذیر</p> <p>شتاب‌دهنده‌ها</p>	<p>توانمندسازی بازیگران مختلف برای فعالیت اثربخش</p>	<p>تسهیل‌گری (Facilitation)</p>
	<p>بازتوزیع منابع با هدف برقراری عدالت و کاهش فقر</p>	<p>بازتوزیع (Redistribution)</p>

شرکت ارتباطات زیر ساخت	ارایه خدمت و کالا به جامعه	ارایه خدمت
شرکت مخابرات ایران		<b>(Service Provision)</b>



بازتوزیع	تسهیل‌گری						ارائه کالا و خدمات		تنظیم‌گری				سیاستگذار ی و قانون-	گذاری	ساختار	دسته‌بندی مفهومی		
	بازتوزیع منابع	تامین منابع	هماهنگی	توانمندسازی	ایجاد الگیزه	آگاه سازی	ظرفیت سازی	عقد قرارداد	تولید / ارائه	صدور احکام اداری	حل اختلاف	نظارت					مقررات گذاری	نماینده‌گی تخصصی
				*	*	*				*	*	*	*					
						*			*			*						
								*										
						*		*										
		*			*	*					*			*				
سازمان پدافند غیرعامل																		
کل																		
سند																		
نیروهای مسلح																		
پلیس فتا																		
شورای محتوایی صادر											*							
ساترا										*	*	*	*					
نهادهای مستقل از قوا																		

## گزارش پروژه

بازتوزیع	تسهیل‌گری		ارائه کالا و خدمات		تنظیم‌گری		سیاستگذار ی و قانون-		ساختار	دسته‌بندی مفهومی
	بازتوزیع منابع	تامین منابع	آگاه سازی	ظرفیت سازی	صدور احکام اداری	مقررات گذاری	تصویب و ابلاغ	تدوین		
همه‌نگی										
توانمندسازی										
ایجاد الگیزه	*									
آگاه سازی										
ظرفیت سازی	*									
عقد قرارداد			*							
تولید / ارائه	*		*							
صدور احکام اداری										
حل اختلاف										
نظارت	*									
مقررات گذاری	*									
نمایندگی تخصصی	*									
اجرایی سازی قواعد	*									
تصویب و ابلاغ	*		*							
تدوین	*		*							
در دستور کار گذاری	*		*							
ارتباطات	وزارت		دفتر هیئت		مرکز پژوهش -	مجلس شورای	شرکت	مختارات ایران		
	ارتباطات		دولت		های مجلس	اسلامی				
			قوه مجریه			قوه مقننه				
						قوای سه گانه				

بازتوزیع	تسهیل‌گری						ارائه کالا و خدمات		تنظیم‌گری				سیاستگذار ی و قانون- گذاری	ساختار	دسته‌بندی مفهومی					
	بازتوزیع منابع	تامین منابع	هماهنگی	توانمندسازی	ایجاد انگیزه	آگاه‌سازی	ظرفیت‌سازی	عقد قرارداد	تولید / ارائه	صدور احکام اداری	حل اختلاف	نظارت				مقررات‌گذاری	نماینده‌گی تخصصی	اجرائی‌سازی قواعد		
		*		*			*		*	*	*	*	*	*						
						*					*	*	*	*	*					
				*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*					
						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*					
								*	*	*	*	*	*	*	*					



طراحی نظام حکمرانی فضای مجازی با تاکید بر همگرایی نظام‌های تنظیم‌گر بخشی

بازتوزیع	تسهیل‌گری						ارائه کالا و خدمات	تنظیم‌گری						سیاستگذار ی و قانون-	گذار گذاری	ساختار	دسته‌بندی مفهومی												
	بازتوزیع منابع	تامین منابع	هماهنگی	توانمندسازی	ایجاد الگیزه	آگاه سازی		ظرفیت سازی	عقد قرارداد	تولید / ارائه	صدور احکام اداری	حل اختلاف	نظارت					مقررات گذاری	نمایندگی تخصصی	اجرائی سازی قواعد	تصویب و ابلاغ	تدوین	در دستور کار گذاری	کارگروه تعیین مصادیق	قوه قضاییه	سازمان نظام صنفی رایانه‌ای	کسب و کسب	اتحادیه کشوری کسب و کارهای	صندوق سرمایه گذاری
				*	*	*			*	*	*																		
				*	*	*								*	*	*	*												
			*	*	*	*								*	*	*	*												
			*	*	*	*								*	*	*	*												



## 12-1-آشنایی ساختاری و عدم تفکیک کارویژه‌های تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری،

### قانون‌گذاری و اجرا

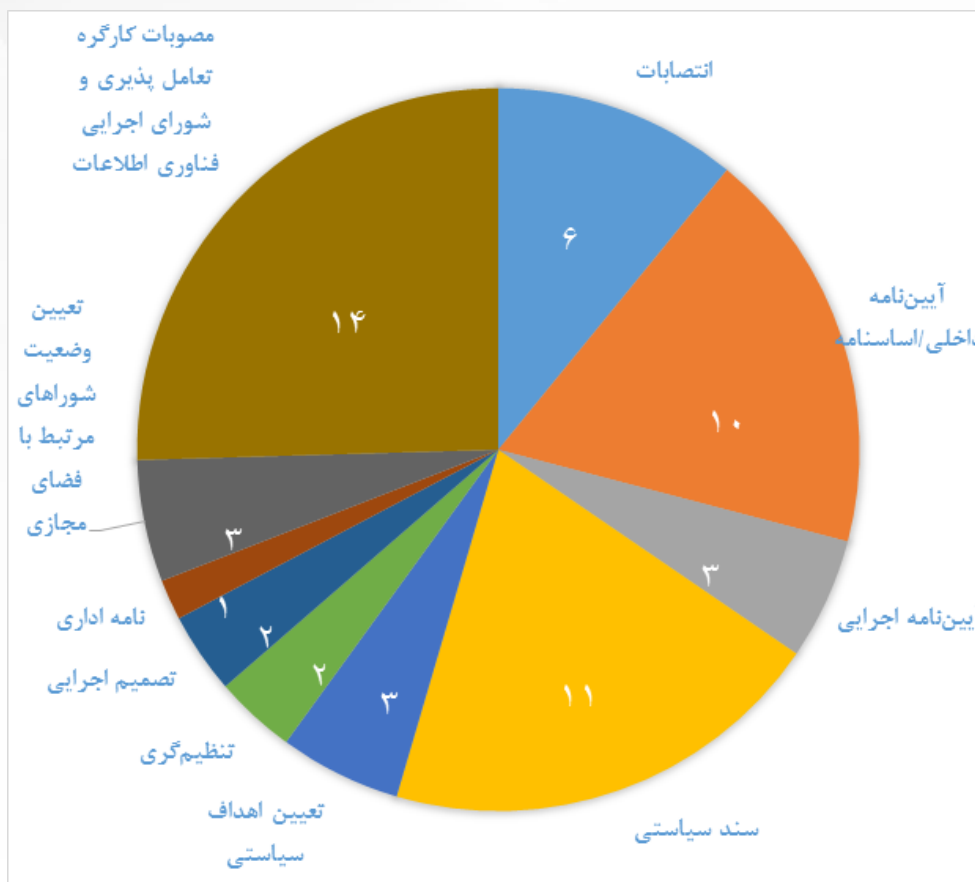
جداسازی یا تلفیق وظایف سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری از جمله مباحثی است که در ساختار حکمرانی فضای مجازی باید مورد توجه قرار گیرد. دلیل اصلی برای جدا بودن سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری، تضمین استقلال و بی‌طرفی نهاد تنظیم‌گر است. این درحالی است که براساس آنچه که در حکم تاسیس شورای عالی فضای مجازی (مصوب سال 1390) ذکر شده است، شورای عالی فضای مجازی، همزمان سه نقش را ایفا می‌کند:

**1- هماهنگ کننده:** ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مختلف - نظارت مستمر بر عملکرد دستگاه‌ها و بخش‌های ذی‌ربط

**2- تسهیل‌گری و تنظیم‌گری و حمایت‌گری:** جلب مشارکت‌های مردمی و بکارگیری ظرفیت‌های بخش خصوصی - فرصت‌های اشتغال‌زایی و رونق محتوا، خدمات و تجارت

**3- سیاست‌گذاری کلان و راهبردی:** انحلال شوراهای عالی موازی-پیش‌بینی و آینده‌نگری تحولات فضای مجازی-ارتقای جمهوری اسلامی ایران به قدرت سایبری

بررسی مصوبات شورای عالی فضای مجازی نشان می‌دهد که بخش مهمی از عملکرد شورا به سطوح مربوط به آیین‌نامه داخلی، آیین‌نامه اجرایی و انتصابات مربوط می‌شود و اقداماتی که در راستای شان سیاستگذارانه شورا باشد، کمتر دیده می‌شود.



تعدد مصوبات شورای عالی فضای مجازی (النچری و همکاران، 1400)

همچنین بررسی مصوبات شورا نشان می‌دهد که تداخلی در عملکرد شورا در حوزه‌های مختلف وجود دارد و همزمان به همه حوزه‌ها ورود کرده است:

- حوزه عمومی: قانونگذاری
- حوزه خصوصی: رگولاتوری
- حوزه حاکمیتی فرابخشی: سیاستگذاری
- حوزه حاکمیتی بین بخشی: هماهنگی
- حوزه دولتی: آیین نامه و بخشنامه

بنابراین لازم است شورا بر شان سیاستگذاری و هماهنگی خود متمرکز باشد و سایر حوزه‌ها به بخش‌های مربوط به خود واگذار شوند.

## 2-12- ابهامات حقوقی در خصوص منشا پیدایش و مشروعیت شورای عالی فضای مجازی

منشا پیدایش یک نهاد در حقوق عمومی، یکی از مولفه‌های مهم برای تشخیص ماهیت و جایگاه آن نهاد در حوزه‌های مختلف محسوب می‌شود. از جمله ابهاماتی که در خصوص شورای عالی فضای مجازی وجود دارد این است که با توجه به اینکه شورای مذکور در قانون اساسی نیامده است، در خصوص منشا پیدایش شورا و الزام‌آور بودن مصوبات، ابهاماتی مطرح است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

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 تایید 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 مربوط به اختیارات سازمان امور استخدامی سابق (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) و شورای عالی اداری اشاره کرد و لذا نمایندگان مجلس نمی‌توانند به وسیله 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 75 قانون اساسی است. البته شکل‌گیری سازمانی با عنوان 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 به وجودآوردندگان 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 1372/7/17 و برخی دیگر به موجب قوانین مجلس شورای اسلامی مانند قانون راجع به تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب 1363/1/10/12 و نیز تعدادی به موجب آیین‌نامه‌های هیات وزیران و بالاخره تعدادی دیگر به موجب مصوبات شوراها عالی کشور مانند موسسه آموزش عالی باقرالعلوم تاسیس شده‌اند.

پس مقام رهبری و نیز مجلس شورای اسلامی و هیئت 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
- سوم از طریق قوانین عادی که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد، شروع به فعالیت می‌کنند (انصاری، 1398، ص 283).

در حکم اول که مقام رهبری در 17 اسفند ۱۳۹۰ صادر کرده اند، فرمودند که: «گسترش فزاینده فناوری اطلاعاتی و ارتباطی اقتضا می‌کند که نقطه کانونی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگ‌سازی در فضای مجازی کشور به وجود آید و به این مناسبت شورای عالی فضای مجازی تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه آثار آن ترتیب قانونی داده شود.»

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 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. بنابراین ماهیت اضافه نمودن وظایف و امور دیگر به نهادی که از سوی مقام رهبری ایجاد و وظایف و ماموریت‌های آن مشخص شده است از سوی نهاد و مرجعی دیگر به جز شخص ایشان واجد ایراد است.

### 3-12- ابهامات در خصوص جایگاه شورای عالی فضای مجازی در نظام اداری کشور

برخی معتقدند موجودیت نهادی شوراهاى فراقوه‌ای مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی نه در قانون اساسی و نه در نظام اداری کشور پیش‌بینی نشده است. بر این اساس باید در نظام اداری کشور، که مبنای آن قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری است بتوان دسته یا عنوانی یافت که ویژگی‌های آن با شورای عالی فضای مجازی تطابق داشته باشد. در قانون محاسبات عمومی، انواع نهادهای

اداری معرفی شده‌اند. تعریف این دستگاه‌ها در بندهای «ت، ث و ج» ماده 1 قانون استخدام کشوری نیز ذکر شده است. قانون مدیریت خدمات کشوری، اشخاص حقوقی حقوق عمومی را اینگونه تعریف نموده است:

«ماده 1- وزارتخانه: واحد سازمانی مشخص 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 2: موسسه دولتی: واحد سازمانی مشخص 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 موسسه دولتی شناخته می‌شود.

ماده 3: موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخص 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 تامین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

ماده 4: شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل 44 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، موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفردا یا مشترکا ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آنها منفردا یا مشترکا متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد، شرکت دولتی است.

براساس موارد مذکور، وزارتخانه توسط وزیر اداره می‌شود، درحالی که ریاست و مدیریت شورای عالی بر عهده رئیس جمهور است. از آنجایی که این شورا، با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد نشده است، موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نیز محسوب نمی‌شود. شرکت‌های دولتی نیز مطابق ماده چهارم بنگاه اقتصادی هستند و بنابراین نمی‌توان شورای عالی فضای مجازی را یک شرکت دولتی دانست.

در رابطه با ویژگی‌های موسسه دولتی باید گفت که اگر قانون را به معنای اخص آن در نظر بگیریم، طبیعتاً شرط اول، درباره شورا صادق نیست، چون نه قانون اساسی و نه قوانین عادی، منشا ایجاد این شورا نیستند. در رابطه با شرط دوم (استقلال حقوقی) می‌توان گفت که شورا استقلال حقوقی دارد اما درباره شرط سوم این سوال پیش می‌آید که وظایف احصاشده برای این شورا - سیاستگذاری، هماهنگی و تصمیم‌گیری در حوزه فضای مجازی -

از وظایف کدام قوه یا مراجع قانونی بوده است که هم‌اکنون بر عهده شورای عالی فضای مجازی است؟ شاید برخی از این وظایف بر عهده قوه مجریه بوده ولی بیشتر وظایف قبلا بر عهده مرجع قانونی و نهاد یا قوه خاصی نبوده است.

باید به یک نکته اساسی در رابطه با نهادهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی توجه کرد و آن اینکه 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 نهاد شورا، مادام‌المصلحه یا مادام‌الضروره است. این نهادها تا زمانی فعالیت می‌کنند که مصلحت یا ضرورت ایجاب کند و شرایط بند 8 اصل 110 وجود داشته باشد. هرگاه شرایط عوض شود و مصلحت یا ضرورت از بین برود، باید براساس قانون و به روال عادی عمل شود (انصاری، 1398، صص 290-289).

بهرتر است به طریقی (به عنوان مثال، تصویب مصوبه‌ای در مجلس شورای اسلامی) به شبهات مذکور پایان داد. چون علی‌رغم مشروعیت این شورا از لحاظ منشا ایجاد و مباحث مذکور، به خاطر عدم پیش‌بینی چنین نهادی در قوانین مصوب کشور، عنوان و مجموعه‌ای قابل تطبیق با ماهیت و ویژگی‌های این شورا وجود 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 خلالهای موجود در قوانین درباره چنین نهادهایی، می‌توان این ابهامات را مرتفع نمود.

#### 4-12- ابهامات در خصوص ضمانت اجرایی مصوبات شورای عالی فضای مجازی

برخی معتقدند مصوبات شورای عالی فضای مجازی فاقد ضمانت اجرا است و از منظر قانونی نمی‌توان نظارت کاملی بر روی اجرای مصوبات انجام داد. همچنین به نظر می‌رسد یکی از دغدغه‌های نمایندگان محترم مجلس به منظور در دستور کار قرار دادن «طرح صیانت از حقوق کاربران در فضای مجازی» این مسئله است که مصوبات شورا از سوی دستگاه‌ها الزام‌آور تلقی نمی‌شوند لذا این دیدگاه مطرح می‌شود که در صورت تصویب قانون در مجلس، امکان لازم‌الاجرا کردن آن از سوی دستگاه‌ها فراهم می‌شود. برای روشن شدن موضوع می‌بایست چند بررسی حقوقی بر روی اسناد موجود و قوانین داخلی انجام پذیرد.

1. براساس مقدمه اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی و پیوست حکم ابلاغی مورخ ۱۷ اسفند ۱۳۹۰ مقام معظم رهبری، مرکز ملی فضای مجازی، زیر نظر شورای عالی فضای مجازی کشور تأسیس می‌شود 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. این مرکز در چارچوب مصوبات شورای عالی فضای مجازی، بالاترین سطح حاکمیتی را در میان کلیه دستگاه‌های کشور در حوزه فضای مجازی دارد.

۲. بند ۲، ۳ و ۴ ماده ۳ اساسنامه بیان می‌دارد، تحقق بخشیدن به اهداف و سیاست‌های مرکز و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها طبق مصوبات شورای عالی، تحقق بخشیدن به اقدامات و پروژه‌های مندرج در پیوست حکم (بند ه) و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها در چارچوب مصوبات شورای عالی نظارت و ارزیابی در همه ابعاد فضای مجازی کشور در چارچوب طرح مصوب شورای عالی

۳. بند ۱۲ ماده ۳ اساسنامه نیز عنوان می‌کند، تحقق بخشیدن به مصوبات کمیسیون‌های تعریف‌شده در ماده ۶ و ۹ در چارچوب مصوبات شورای عالی و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها.

۴. همچنین براساس تبصره ماده ۳، انجام این وظایف، با اولویت استفاده‌ی حداکثری از ظرفیت‌های دستگاه‌های کشور می‌باشد.

۵. مطابق بند ۳ بخش ۲ ماده ۴، تقسیم کار ملی، هماهنگی و هم‌افزایی در فضای مجازی کشور در همه ابعاد اعم از فنی، امنیتی، علمی، محتوایی، اقتصادی، بازرگانی، حقوقی، انتظامی، دفاعی و غیره و همچنین نظارت و کنترل مستمر بر روی عملکرد دستگاه‌ها و بخش مردمی در این زمینه برعهده مرکز است.

۶. براساس بند ۱۵ بخش ۲ ماده ۴، مرکز ملی فضای مجازی وظیفه تهیه و تصویب ضوابط و آیین‌نامه‌های اجرایی لازم در فضای مجازی و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها را برعهده دارد.

۷. همچنین براساس ماده ۱۴، در راستای تحقق فرامین مندرج در حکم، کلیه دستگاه‌های کشور موظف به همکاری همه‌جانبه با مرکز می‌باشند و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات شورای عالی در همه سطوح توسط

مرکز صورت می‌پذیرد. تصمیمات مرکز ملی، در چارچوب مصوبات شورای عالی، برای کلیه دستگاه‌های کشور لازم‌الاجرا بوده و تخطی از آن تخلف محسوب می‌شود.

براین اساس مشاهده می‌شود شورای عالی فضای مجازی و مرکز ملی فضای مجازی کشور سازوکارهای لازم درخصوص تصویب قواعد، نظام‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های لازم را داشته و می‌تواند با توجه به ساختار خود و استفاده از ظرفیت‌های موجود در کشور مانند سازمان بازرسی کشور، دادستانی کل کشور و استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد مطابق با بند ۶ ماده ۲ اساسنامه اقدام به نظارت و تعیین تکالیف نماید، بدیهی است براساس ماده ۱۴ اساسنامه در صورت استنکاف از اجرای مصوبات شورا، افراد و نهادهای مستنکف متخلف بوده و براساس ضوابط موجود می‌توان با آنها برخورد لازم قانونی را به انجام رسانید.

براساس بند ۷ بخش دو ماده ۴، بررسی و تصویب طرح‌های کلان مرتبط با فضای مجازی کشور نظیر شبکه ملی اطلاعات و همچنین آی پی تی وی و آی پی مدیا و نظارت مستمر برروی آن‌ها از وظایف مرکز بوده و براساس اصل اذن در شیء اذن در لوازم آن نیز هست، این شورا می‌تواند برروی مصوبات خود نظارت تام داشته و ضمانت اجرا تعریف نماید (نعناکار، ۱۳۹۹).

دیدگاه دیگری که در این زمینه مطرح می‌شود این است که در اینجا بحث قانون عام و قانون خاص مطرح می‌شود. قانون در معنی خاص خود به مصوبات مجلس شورای اسلامی با گذراندن تشریفات خاصی گفته می‌شود. طبیعتاً مصوبات شورای عالی فضای مجازی از این جنس نیست. مصوبات هیات وزیران نیز قابل اجراست اما قانون به معنی خاص نیست. برخی از مصوبات شورای عالی امنیت ملی هم قابل اجراست اما قانون به معنی خاص نیست. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز چنین است. اما می‌توان به عنوان قانون عام از مصوبات شورای عالی فضای مجازی یاد کرد، یعنی به معنی دسته‌ای از مقررات که توسط مرجع ذیصلاح تنظیم و از قدرت اجرای برخوردار است. مصوبات شورای عالی فضای مجازی در حکم قانون هستند.

از این رو به نظر می‌رسد ادعای عدم کارآمدی و نبود بازوی اجرایی تصمیمات در شورا و مرکز بیشتر و پیشتر به‌خاطر عدم درک صحیح از ظرفیت‌های اساسنامه و نبود تفسیر دقیق حقوقی از وظایف شورا است که این چالش می‌تواند با ایجاد کمیسیون‌ها و بازوی مستشاری و یا معاونت حقوقی مرتفع گردد. همچنین تشکیل کمیسیون فضای مجازی در مجلس به عنوان رابط بین مجلس و شورای عالی فضای مجازی می‌تواند زمینه‌ای را فراهم کند



تا ابهامات حقوقی مطرح شده پیرامون شورا مورد بررسی قرار گیرد. در حال حاضر مسائل فضای مجازی در کمیسیون صنایع و فرهنگ مجلس پیگیری می‌شود.

## 12-5- فقدان تدابیر لازم جهت تسهیل توسعه تنظیم‌گری در حوزه فضای مجازی

تعدد و ناهماهنگی بین نهادهای تنظیم‌گر مانند «شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات» و «وزارت ارشاد و صدا و سیما» از جمله مسائل و چالش‌هایی است که در حکمرانی فضای مجازی وجود دارد. شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات هر کدام در مقاطع مختلف زمانی، در راستای سیاست‌گذاری‌های انجام گرفته مرتبط با تنظیم بازار، تسهیل رقابت و منع انحصار و همچنین تنظیم روابط بازیگران بازارهای انحصاری و رقابت‌پذیر با حیطه وظایف، تکالیف و اختیارات قانونی مشخص و مصرح در قانون در طی سالیان گذشته اقدامات متعارض و بعضاً متناقض تنظیم‌گرایانه‌ای را در زمینه جهت بخشی به فعالیت بازیگران حوزه مخابراتی و بازار ارتباطی کشور از خود بروز داده‌اند که منجر به تداخل صلاحیت‌های تنظیمی آنها با یکدیگر گردیده است.

ورود شورای رقابت به بحث مخابرات در سال ۱۳۸۸ و با بررسی و پیگیری انحصار حضور مخابرات در بازار اینترنت پر سرعت و تصمیم‌گیری در مورد معامله مخابرات روی داد. شورا در سی و چهارمین جلسه خود در سال ۱۳۸۹ با استناد به بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که به موجب آن تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری از اختیارات شورای رقابت می‌باشد، قیمت‌ها و نرخ‌های اعلام شده جدید را در حوزه مخابرات و اینترنت را فاقد اعتبار قانونی اعلام نمود و مصوبه چهل و پنجم شورا در همین رابطه می‌باشد.

شورای رقابت به عنوان نهاد عالی حافظ رقابت در سطح کشور، برابر قوانین و مقررات موجود و علی‌الخصوص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وظیفه تسهیل رقابت و منع انحصار را در اشکال مختلف دارا می‌باشد. حال با توجه به تصریح قانون‌گذار ناظر بر اختیار شورا در خصوص تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات، سوال اساسی و بنیادین آن است که به راستی مقصود و مراد از تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت چیست؟

در مقابل در ارتباط با صلاحیت اعطایی به کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات نیز به موجب بند ج ماده 5 قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، شاهد آن هستیم که قانون‌گذار، تعیین سیاست نرخ-گذاری بر کلیه خدمات در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخ‌های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور را در ذیل صلاحیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات گنجانده است (رستمی، 1392، ص 112).

مطابق اصل 138 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تنظیم مقررات در نظام حقوقی ایران توسط اشخاص واجد صلاحیت نظیر هیات وزیران، کمیسونی از وزیران و یا هر یک از وزرا در حوزه‌های مختلف مجاز شناخته شده است. با این وجود مطابق ماده 59 قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی، نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر) نیز می‌توانند با تفویض اختیار از سوی شورای رقابت پس از تصویب هیات وزیران در حوزه تسهیل رقابت و منع انحصار به اقدامات تنظیم‌گرانه و تنظیم مقررات بپردازند (اصغرینیا، 1399، ص 74).

براساس ماده ۵۹ شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال نماید. هیأت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. اما هنوز با توجه به نقص‌هایی که در این زمینه وجود دارد شاهد تأسیس حتی یک نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل نیستیم.

از سوی دیگر بررسی نهادهای دخیل در حکمرانی فضای مجازی نشان می‌دهد که بین تنظیم‌گران مختلف فضای مجازی در خصوص تولید و پخش محتوا در فضای مجازی (وزارت ارشاد و ساترا) ناهماهنگی و موازی‌کاری وجود دارد. اختلاف وزارت ارشاد و ساترا به عنوان نهاد در زیر مجموعه صدا و سیما برای نظارت و صدور مجوز پلتفرم‌های صوت و تصویر کشور و محصولات تصویری آنلاین هنوز به پایان نرسیده که با تشکیل «شورای محتوایی صدور مجوز تولیدات حرفه‌ای» در زیرمجموعه ریاست سازمان صداوسیما عملاً اختلاف و ابهام از سطح دولت به درون سازمان صدا و سیما نیز کشیده شد. طبق ساختار تعریف شده این شورا، شورای صدور مجوز تولیدات حرفه‌ای، مجوز ساخت فیلم و سریال‌هایی که قرار است از طریق شبکه نمایش خانگی و پلتفرم‌های

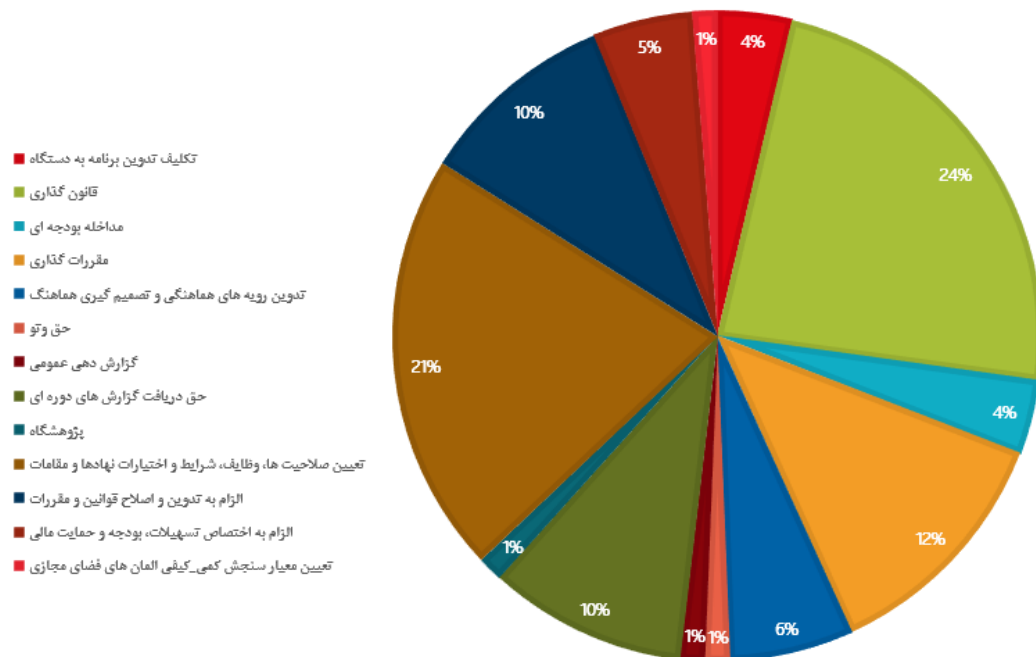
نمایش آنلاین پخش شود را برعهده دارد و ساترا، سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر، پروانه نمایش در بستر این پلتفرم‌ها را صادر می‌کند و نظارت بر این پلتفرم‌ها را برعهده خواهد داشت.

از جمله مواردی که در طرح صیانت مورد توجه قرار گرفته است، حذف نهادهای موازی است که در حال حاضر در ساختار حکمرانی فضای مجازی وجود دارند. برای مثال ماده 6 طرح صیانت از حقوق کاربران عملاً 4 ساختار وزارت ارتباطات شامل سازمان فناوری اطلاعات، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و شورای اجرایی فناوری اطلاعات را منحل کرده و آنها را زیر نظر کمیسیون عالی تنظیم مقررات قرار می‌دهد.

ماده 8 پیش‌نویس طرح صیانت از کاربران، مرجع تشخیص عدم مغایرت تصمیمات و اقدامات تنظیم‌گران موضوع این ماده را کمیسیون اعلام می‌کند. اما این ماده مشخص نمی‌کند که تکلیف مصوبات تنظیم‌گران مذکور که قبل از تصویب این قانون تصویب و ابلاغ شده‌اند چه می‌شود. همچنین طرح مذکور، در بند 4 ماده 6 آمده است منظور از «مرجع ذیصلاح» در ماده 7 اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات، کمیسیون می‌باشد. نکته قابل توجه این است که اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات، مصوب هیات وزیران است و این اولین بار است که یک طرح قانونی در یک ماده خودش یک ماده از اساسنامه هیئت وزیران را اصلاح می‌کند.

## 6-12- فقدان ابزارهای لازم متناسب با وظایف و اهداف شورای عالی فضای مجازی

از جمله دلایلی که باعث شده است مصوبات شورا، ضمانت اجرایی لازم را نداشته باشد این است که شورا نه توان مداخله بودجه‌ای چندانی دارد و نه اختیار چندانی برای عزل و نصب در اختیار دارد. همانطور که در نمودار زیر نشان داده شده است، مداخلات بودجه‌ای شورا تنها 4 درصد ابزارهای اجرایی شورا را تشکیل می‌دهد و سهم عمده تصمیمات شورا به مقررات‌گذاری و الزام به تدوین و اصلاح قوانین و مقررات مربوط می‌شود.



بزارهای اجرایی شورای عالی فضای مجازی (النجری و همکاران، 1400)

## 7-12- نقش کمرنگ نهادهای مرتبط با بخش خصوصی، دانشگاهی و جامعه مدنی در ساختار

### حکمرانی فضای مجازی کشور

یکی از دلایل اجرایی نشدن مصوبات شورا، ترکیب اعضا و تعارض منافع اعضای انتخابی و انتصابی است. بررسی اسناد و قوانین مرتبط با نهادهای دخیل در حوزه فضای مجازی نشان می‌دهد که نقش نهادهای غیرحاکمیتی مانند بخش خصوصی، دانشگاهی، جامعه مدنی و نهادهای مردم نهاد در مقایسه با نهادهای حاکمیتی بسیار کمرنگ است. این موضوع در بررسی ترکیب اعضای شورای عالی فضای مجازی نیز دیده می‌شود.

دوره	تعداد اعضاء کل	اعضاء دولت	اعضاء مجلس	اعضاء قضائیه	قوه اعضاء نهادهای رهبری	اعضاء حقیقی
اول	20	6	2	1	4	7
دوم	27	9	2	2	4	10

همانطور که در جدول بالا نشان داده شده است در دوره دوم شورا، تعداد اعضای حقوقی 17 عضو و تعداد اعضای حقیقی 10 عضو است. این درحالی است که همه اعضای حقیقی را در حال حاضر رهبری انتخاب می‌کند و این افراد به راحتی قابل عزل هستند و نمی‌توانند نظر تخصصی بدهند. علت وجود اعضای حقیقی نقش تخصص‌گرایی و کارشناسی آنها و علت وجود اشخاص حقوقی قابلیت اجرا، اجرایی‌سازی و هماهنگی است اما جایگاه مشخص اعضای حقیقی در تصمیم‌گیری‌ها چندان مشخص نیست.

بنابراین لازم است در بازنگری و اصلاح ساختار حکمرانی فضای مجازی، به نقش اعضای حقیقی تخصصی بیشتر توجه شود و اعضای حقیقی شورا به روش‌های انتخاب تخصصی مانند انتخاب توسط نظام صنفی خاص، سهمیه دانشگاهی و چهره‌های برتر علمی، سهمیه بخش خصوصی مثل اتاق بازرگانی، سهمیه سازمان‌های مردم‌نهاد، سهمیه رسانه‌ها و فعالین فضای مجازی و... و برای دوره زمانی مشخص انتخاب شوند. در حال حاضر در ترکیب اعضای از فعالین بخش خصوصی و متخصصین امور اقتصادی استفاده نشده است. بنابراین افزایش سهم اعضای حقیقی و در نظر گرفتن این امر که اعضای حقیقی نمایندگی بخش خاصی از جامعه کارشناسی کشور را به عهده داشته باشند، امری ضروری است.

در ماده 3 پیش‌نویس طرح قانون حمایت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی پیشنهاد تشکیل «کمیسیون عالی تنظیم مقررات» داده شده است. بررسی ترکیب اعضای پیشنهادی کمیسیون مذکور نشان می‌دهد که از بین 20 عضو پیشنهادی تنها یک نفر نماینده از نظام صنفی رایانه‌ای در ترکیب اعضای در نظر گرفته شده

است. این موضوع نشان می‌دهد که همچنان سهم کرسی‌های نهادهای غیرحاکمیتی در حکمرانی فضای مجازی کم‌رنگ است.

لازم به ذکر است که کمیسیون عالی تنظیم مقررات به عنوان یکی از سه کمیسیون زیرمجموعه مرکز ملی فضای مجازی در سال 1391 جهت تنظیم سیاست‌ها، نظارت، هدایت، هماهنگی و تصویب مقررات و آیین‌نامه‌های کلان در همه ابعاد فضای مجازی در چارچوب مصوبات شورای عالی فضای مجازی تشکیل شده است. بررسی ترکیب اعضای کمیسیون مصوب در سال 1391 و اعضای پیشنهادی در کمیسیون تنظیم مقررات طرح صیانت نشان می‌دهد که تعداد اعضای حاکمیتی و نظامی افزایش پیدا کرده است.

حضور 4 نهاد نظامی شامل ستاد کل نیروهای مسلح، سازمان پدافند غیرعامل، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی در ساختار این کمیسیون، نقش نهادهای نظامی را در این کمیسیون پررنگ می‌کند (درحالی که ستاد کل نیروهای مسلح به نمایندگی از نیروهای نظامی در کمیسیون حضور دارد) و با توجه به حضور وزارت اطلاعات و دادستانی کل کشور، ترکیب نظامی امنیتی را بر کمیسیون غالب می‌کند و این درحالی است که بخش خصوصی و دانشگاهی در ساختار این کمیسیون حضوری در حد یک عضو دارند. به نظر می‌رسد اعمال برخی تغییرات در ترکیب کمیسیون عالی تنظیم مقررات که زیرمجموعه مرکز ملی فضای مجازی است، می‌تواند ساختار کمیسیون را کارآمدتر کند. بهتر است اعضای زیر به ساختار کمیسیون اضافه شود: وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن، سه استاد دانشگاه و متخصص فضای مجازی.

از سوی دیگر حذف برخی گروه‌های سیاسی در ترکیب اعضا منجر به عدم وجود سازوکارهای مشروعیت بخش اجتماعی نسبت به شورا شده است. عدم استفاده از ظرفیت‌های رسانه‌ای و گفتمان‌سازی در ساختار شورا، عدم مقبولیت مردمی و ارتباط نهادمند با طیف‌های مختلف مردم و بخش خصوصی و عدم مشروعیت سیاسی بین احزاب و جریان‌ها منجر به ناکارآمدی ساختار شورا شده است.

## 12-8- عدم رعایت اصل شفافیت در عملکرد شورای عالی فضای مجازی

از جمله شاخص‌هایی که به منظور سنجش میزان حکمرانی خوب ارائه می‌شود میزان شفافیت است که در قالب موارد زیر بیان می‌شود:

- میزان شفافیت عملکرد
- انتشار دوره‌ای گزارش‌های عملکردی
- میزان شفافیت فرایند تهیه و تصویب مصوبات
- میزان شفافیت در وظایف رگولاتوری
- میزان شفافیت مقررات و مصوبات رگولاتوری
- انتشار آزاد اطلاعات و میزان امکان دسترسی به اطلاعات و مصوبات

از جمله انتقاداتی که به عملکرد شورا وارد است:

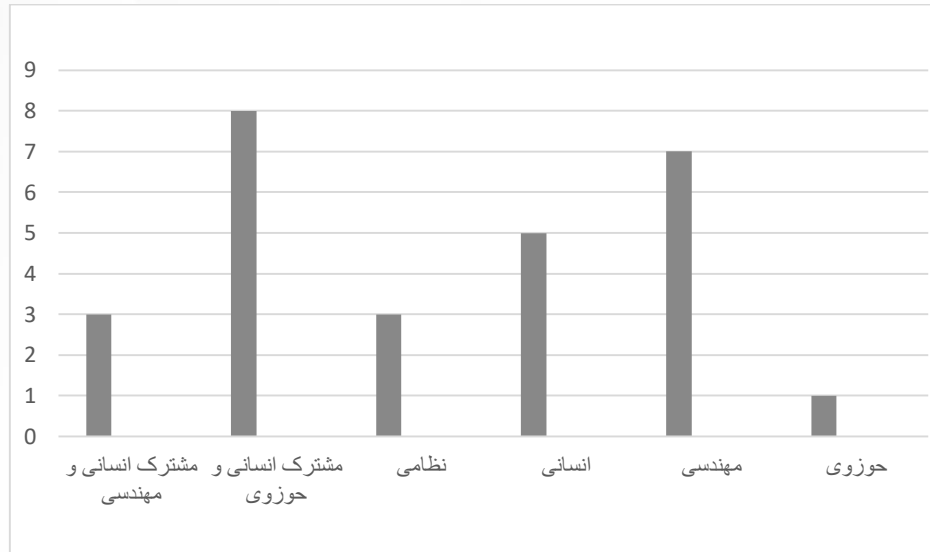
- عدم شفافیت حضور و غیاب اعضا
- عدم شفافیت مصوبات و مشروح جلسات
- عدم وجود شفافیت عملکردی اعضا و خود شورا

## 12-9- عدم ترکیب مناسب اعضای شورا به لحاظ خبرگی در موضوعات و دانش تخصصی

### موردنیاز

ترکیب اعضای شورا به لحاظ تحصیلی و تخصص نشان‌دهنده این است که تناسبی بین کارکرد و اهداف شورا وجود ندارد. همان‌طور که در جدول زیر نشان داده شده است، بیشتر اعضای شورا یا دارای تحصیلات مهندسی هستند و یا تحصیلات علوم انسانی و تحصیلات حوزوی دارند و تنها 3 نفر تحصیلات مشترک انسانی و مهندسی

دارند. با توجه به ماهیت بین‌رشته‌ای مباحث مربوط به فضای مجازی، توجه به تخصص‌های میان رشته‌ای در ترکیب اعضای شورا حائز اهمیت است.



بررسی میزان تحصیلات اعضای شورا در دوره دوم

رشته‌های مرتبط با تنظیم‌گری فضای مجازی که باید در چینش اعضا مورد توجه بیشتری قرار گیرد عبارت است از: فناوری اطلاعات (IT)، سیاست‌گذاری عمومی (Public Policy)، جامعه‌شناسی (Sociology)، روان‌شناسی (Psychology)، حقوق (Law)، اقتصاد (Economy) و حوزه اقتصاد دیجیتال. لازم است در شورا افرادی حضور داشته باشند که ضمن آشنایی با الگوهای توسعه و پیشرفت و داشتن دانش فنی موردنیاز، با فضای سیاست‌گذاری نیز آشنایی لازم را داشته باشند.

## 10-12- همپوشانی فعالیت‌های نهادهای مدنی حوزه فاوا

در رابطه با جایگاه قانونی «سازمان نظام صنفی رایانه ای کشور»، «انجمن صنفی کسب و کار اینترنتی» و «اتحادیه کشوری کسب و کارهای مجازی» ابهاماتی مطرح است و شاهد تداخل عملکرد نهادهای مذکور هستیم. «انجمن صنفی کسب و کارهای اینترنتی» مانند سایر انجمن‌های صنفی یک تشکل مدنی صنفی است. انجمن‌های صنفی



از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مجوز می‌گیرند و به استناد ماده ۱۳۱ قانون کار فعالیت می‌کنند. این انجمن‌ها در مقام مشاوره و کمک به هم صنفان خود تشکیل می‌شوند، به رصد بازار می‌پردازند و پیشنهادهای خود را تدوین و تنظیم کرده و برای مراجع دارای صلاحیت می‌فرستند. انجمن‌های صنفی محلی برای صدور مجوز، نظارت و پایش داده‌ها نیستند ولی به رصد بازار و فعالیت‌های آموزشی می‌پردازند و داشتن انجمن صنفی موجب رشد و پیشرفت صنوف است.

«سازمان نظام صنفی رایانه ای کشور» یک نهاد قانونی است که بر اساس قانون خاص برای فعالیت‌های رایانه‌ای در سه بستر سخت افزار، نرم افزار و شبکه ایجاد شده است و قانون خاص خود را دارد. این سازمان تمام فعالیت‌هایی که در حوزه رایانه صورت می‌گیرد از جمله بخش‌های سخت افزاری و نرم افزاری، بحث‌های رایانش ابری، تجارت الکترونیکی، کسب و کارهای نوپا و هر حوزه‌ای که با فضای رایانه‌ای مرتبط است را تحت پوشش قرار می‌دهد. سازمان نظام صنفی رایانه‌ای کشور کمیسیون‌های متعدد و بازوی نظارتی دارد و مجوزهای لازم را صادر می‌کند. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و مراکز ذیصلاح مجوز صادره از سازمان نظام صنفی رایانه‌ای را به رسمیت می‌شناسند و بر مبنای آن اسناد دیگر را صادر می‌نمایند.

اتحادیه کشوری کسب و کارهای مجازی جدیدترین تاسیسی است که در اکوسیستم اتفاق افتاده و محمل قانونی برای ظهور و بروز ندارد. یکی از دلایل آن این است که زمانی که در حوزه‌ای قانون خاصی وجود دارد نمی‌شود یک سازمان موازی ایجاد کرده و آن صنف را در روند مجوز گیری و فعالیت هایش دچار اختلال کرد. فعالیت انجمن صنفی کسب و کار اینترنتی که بازوی مشورتی، آموزشی و پایش است با نهادهای دیگر همپوشانی ندارد ولی در مورد اتحادیه کشوری کسب و کارهای مجازی و سازمان نظام صنفی رایانه همپوشانی به طور غیرقانونی ایجاد شده است که باید به نوعی مرتفع شود.

به این چند دستگی نیز می‌توان «طرح سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات» (نمافا) را نیز اضافه کرد. درواقع طرح نمافا به دنبال یکپارچه کردن تمامی تشکل‌های فعال در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات مانند نظام صنفی رایانه‌ای، اتحادیه کسب و کارهای مجازی، اتحادیه واردکنندگان تلفن همراه، اتحادیه

تولیدکنندگان و صادرکنندگان نرم افزار ایران و... است. نمانا مدل ارتقاء یافته نظام صنفی رایانه‌ای است با این تفاوت که در ماده یک، نهادی مستقل و غیردولتی معرفی می‌شود.

### 13- راهکارهای پیشنهادی

تحلیل مسائل و چالش‌های پیش‌روی حکمرانی فضای مجازی بر اساس نگاشت نهادی انجام شده و راهکارهای پیشنهادی به منظور حل مسائل مذکور در جدول زیر نشان داده شده است.

راهکارهای پیشنهادی	مسائل و چالش‌های پیش‌روی حکمرانی فضای مجازی
<ul style="list-style-type: none"> <li>شورا نباید وارد حوزه رگولاتوری شود و در عوض باید «تنظیم‌گری تنظیم‌گرها» را به عهده بگیرد و نهادسازی، سیاست‌گذاری و شکل دادن به اکوسیستم فضای مجازی را در پیش بگیرد برای مثال حمایت از تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر و شتاب‌دهنده‌ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>عدم تفکیک کارویژه‌های تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و اجرا</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>هرگونه تغییر در وظایف و کارکرد این شورا منجر به اصلاح و نقض حکم رهبری شده و خلاف موازین شرع و مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی تلقی می‌شود و هرگونه تغییر صرفاً در صلاحیت مقام معظم رهبری می‌باشد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ابهامات حقوقی درخصوص منشأ پیدایش و مشروعیت شورای عالی فضای مجازی</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>تدوین طرح یا لایحه جهت ساماندهی وضعیت شوراهای عالی از طریق ارائه تعریف دقیق از انواع شوراهای، صلاحیت و ترکیب هر یک، اصول مشترک حاکم بر شوراهای و نسبت این شوراهای با یکدیگر و با قوای سه‌گانه</li> <li>تشکیل کمیسیون عالی حقوق فناوری اطلاعات و ارتباطات در مرکز ملی فضای مجازی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ابهامات درخصوص جایگاه شورا در نظام اداری</li> <li>ابهامات در خصوص ضمانت اجرایی مصوبات شورا</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>تشکیل کمیسیون فضای مجازی در مجلس به عنوان رابط بین مجلس و شورای عالی فضای مجازی</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>تعیین روشن و شفاف حدود وظایف و اختیارات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و شورای رقابت</li> <li>تعیین روشن و شفاف حدود وظایف و اختیارات وزارت ارشاد و صداوسیما</li> <li>واگذاری حوزه سیاستگذاری به شورای عالی فضای مجازی و همگرایی نهادهای تنظیم گر بخشی</li> <li>اجرای ماده 59 قانون اجرای سیاست های کلی اصل 44 قانون اساسی و تاسیس نهادهای تنظیم گر بخشی از سوی شورای رقابت</li> <li>استفاده نمایندگان مجلس از سازکارهای سوال و استيضاح رئیس جمهوری یا وزیران در راستای پیگیری اجرای ماده 59 قانون اجرای سیاست های کلی اصل 44</li> <li>تدوین و تصویب قانون جامع نظام تنظیم گری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>فقدان تدابیر لازم جهت تسهیل توسعه تنظیم گری</li> <li>تعلل در تاسیس نهادهای تنظیم گر بخشی و عدم ایجاد نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در برخی از مهمترین حوزه- های انحصار طبیعی به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>وضع جرمه و مالیات</li> <li>مداخله بودجه ای</li> <li>مداخله در انتصابات رگولاتورها و حق استيضاح رگولاتورها</li> <li>حق وتو مصوبات رگولاتورها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>فقدان ابزارهای لازم متناسب با وظایف و اهداف شورا</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>انتخاب اعضای حقیقی شورا به روش های انتخاب تخصصی مانند انتخاب توسط نظام صنفی خاص، سهمیه دانشگاهی و چهره های برتر علمی، سهمیه بخش خصوصی مثل اتاق بازرگانی، سهمیه سازمان های مردم نهاد، سهمیه رسانه ها و فعالین فضای مجازی و... و برای دوره زمانی مشخص</li> <li>اقدام موثر و جلوگیری از اثرگذاری عوامل سیاسی و ملاحظات امنیتی بر وضعیت تصمیم سازی و مقررات گذاری</li> <li>اعمال برخی تغییرات در ترکیب کمیسیون عالی تنظیم مقررات زیرمجموعه مرکز ملی فضای مجازی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>نقش کم رنگ نهادهای مرتبط با بخش خصوصی، دانشگاهی و جامعه مدنی در ساختار حکمرانی فضای مجازی کشور</li> <li>تاثیرگذاری معنادار عوامل سیاسی و ملاحظات امنیتی بر وضعیت تصمیم سازی و مقررات گذاری</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• برگزاری جلسه عمومی مشورتی شورای عالی فضای مجازی با گروه‌های مردمی، احزاب، رسانه‌ها و بخش خصوصی به صورت هفتگی، فصلی و سالیانه در سطح استان‌ها و کشوری</li> <li>• ایجاد فرایند شفاف و مدون در ارتباط با فراهم‌سازی شرایط مشارکت بازیگران و ذینفعان در تصمیم‌سازی و مقررات‌گذاری</li> <li>• راه‌اندازی سامانه استفاده از نظرات مردم در مصوبات</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ارائه گزارش عملکرد فردی و کلی به صورت به روز و ثبت میزان پیشرفت</li> <li>• گزارش‌دهی عمومی به صورت دوره‌ای (گزارش عملکرد سالیانه و خواندن در صحن مجلس)</li> <li>• بازطراحی سایت با توجه به عملکرد شفاف شورا و اعضاء آن.</li> <li>• مصوبات به صورت آنلاین در سامانه رصد و گزارش شود.</li> <li>• استفاده از سازوکار دیوان عدالت اداری جهت پیگیری شکایت از مصوبات شورا</li> <li>• تشکیل معاونت پایش و رصد ذیل مرکز ملی فضای مجازی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم رعایت اصل شفافیت در عملکرد شورای عالی فضای مجازی</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• توجه به ماهیت بین‌رشته‌ای مباحث مربوط به فضای مجازی</li> <li>• تعیین و پیش‌بینی ترکیب مناسب در ارتباط با اعضای شورای عالی، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سایر نهادهای تنظیم‌کننده بخشی به لحاظ خبرگی در موضوعات و دانش تخصصی موردنیاز</li> <li>• رعایت اصل تخصص در فرایند تصمیم‌سازی و تنظیم مقررات و نیز اصول حرفه‌ای و تخصصی در تهیه و تنظیم پیش‌نویس</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم ترکیب مناسب اعضای شورا به لحاظ خبرگی در موضوعات و دانش تخصصی موردنیاز</li> <li>• عدم اتخاذ رویکردهای علمی - تخصصی، جامع، کارآمد و منطبق بر اصول در تنظیم مقررات و نیز اصول حرفه‌ای و تخصصی در تهیه و تنظیم پیش‌نویس مقررات</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• فراهم کردن زمینه برای مشارکت نهادهای مدنی به منظور ارتقا و رفع ایرادات «طرح سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات» (نمافا)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• همپوشانی فعالیت نهادهای مدنی حوزه فاوا و تداخل عملکرد «سازمان نظام صنفی رایانه ای کشور»، «انجمن صنفی کسب و کار اینترنتی» و «اتحادیه کشوری کسب و کارهای مجازی»</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ایجاد واحد آمار و اطلاع رسانی</li> <li>• تعیین مکانیسم برای تصمیم‌گیری کمیسیون‌ها و دبیرخانه</li> <li>• اصلاح کمیسیون‌ها و بخش‌های مختلف ساختاری</li> <li>• افزودن امور بین‌الملل به ساختار در بخش امنیتی-سیاسی و تلاش برای همکاری با کشورها و سازمان‌های بین‌الملل</li> <li>• ادغام پژوهشگاه فضای مجازی و پژوهشگاه فناوری اطلاعات و ارتباطات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نواقص ساختار داخلی شورا از جمله عدم برگزاری منظم جلسات</li> <li>• عدم بهره‌گیری از واحد مستقل نظام آمار و اطلاع رسانی</li> <li>• فقدان جایگاه مشخص کمیسیون‌های شورا و عدم ضمانت اجرای مصوبات کمیسیون</li> <li>• ضعف همکاری‌های بین‌المللی مرکز فضای مجازی</li> <li>• موازی‌کاری بین پژوهشگاه فضای مجازی و پژوهشگاه فناوری اطلاعات و ارتباطات</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اعمال بازنگری‌های دوره‌ای منظم در ارتباط با مقررات حوزه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم اعمال بازنگری‌های دوره‌ای منظم در ارتباط با مقررات</li> </ul>

## منابع

1. Agile Governance: Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution, World Economic Forum, 2017.
2. Borrás, Susana, Charles Edquist, The choice of innovation policy instruments, Technological Forecasting & Social Change 80 (2013).

3. Lee, MinHwa, How to Respond to the Fourth Industrial Revolution, or the Second Information Technology Revolution? Dynamic New Combinations between Technology, Market, and Society through Open Innovation, J. Open Innov. Technol. Mark. Complex. 2018.
4. The future of regulation: Principles for regulating emerging technologies, Deloitte, 2018.
5. آنکتاد، اقتصاد دیجیتال: خلق و تصاحب ارزش: مضامینی برای کشورهای در حال توسعه، گزارش سال 2019 آنکتاد، مترجمین: مهدی محمدی، امیر شریفیان، یوسف کاکاوندی، بهنام محمدی، تهران، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، ناشر دانش‌بنیان فناوری، 1399، صص 13-14.
6. اسماعیلیان، ملیحه، ناظمی، امیر، «ارائه الگویی برای نهاد تنظیم‌گر رسانه‌های نوین صوتی - تصویری بر پایه روش تصمیم‌گیری پابرجا»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره 7، شماره 26، بهار 1397.
7. اسمعیلیان، ملیحه، حسن خجسته، امیر ناظمی، تنظیم‌گری رسانه‌های صوتی تصویری نوین (مبانی، تجربه‌ها و راهبردها)، تهران، انتشارات دانشگاه صدا و سیما، 1398.
8. اصغر نیا و رستمی، نقد و آسیب‌شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از منظر حقوق رقابت، فصلنامه علمی پژوهش‌های اقتصاد صنعتی، سال چهارم، شماره یازدهم، بهار 1399.
9. اکبری نوری، حنا، ساخت سازمانی نهادهای تنظیم‌گر، اندیشکده حکمرانی شریف.
10. النجری، زهرا، حسین نادیان، امیرحسین رنجبری، بررسی ساختار شورای عالی فضای مجازی، 1400.
11. امامیان، سیدمحمدصادق، لزوم همگرایی در فضای مجازی، روزنامه ...، 1399/9/3.
12. امامیان، محمدصادق، ذوالفقاری، امیراحمد، محمدزاده، احسان و مرتضی زمانیان، گزارش «نظام ملی تنظیم‌گری: مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرداد 1397.
13. انصاری، باقر، الوندنژاد، روح‌الله، «ماهیت و جایگاه نهاد تنظیم مقررات در حوزه فضای مجازی در ایران»، فصلنامه آموزه‌های حقوقی گواه، سال پنجم، شماره اول، بهار و تابستان 1398.
14. پال وستل، کلودیا، حکمرانی آب در مواجهه با تغییر جهانی، ترجمه مهدی قربانی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، 1397.
15. پاینده، عمادالدین، رگولیشن بخشی در برابر رگولیشن داده محور، ماهنامه عصر تراکنش، مرداد 1399.
16. پورسید، سیدبهباد، صادقی، محمد و شهرام محمدی، «شورای رقابت؛ از جایگاه حقوقی تا صلاحیت قیمت‌گذاری خودرو»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و چهارم، شماره نود و یک، پاییز 1396.
17. حسنی، حسین، کلانتری، عبدالحسین، سیاستگذاری اینترنت: مرور سیستماتیک رویکردهای حکمرانی پلتفرم‌های آنلاین و رسانه‌های اجتماعی، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره 6، شماره 3، پاییز 1399.
18. خسروپور، حسین، الگوی نوین در تنظیم‌گری کسب و کارهای نوپدید، همایش اقتصاد هوشمند، وزارت اقتصاد و امور دارایی، اردیبهشت 1400.
19. خوشنویس، یاسر، حکمرانی فضای مجازی در کشور فرانسه، پژوهشگاه فضای مجازی، گروه مطالعات فرهنگی و اجتماعی، دی ماه 1398.

20. دیلویت، روندهای حکمرانی هوشمند 2020، مترجمین: مهدی محمدی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، یوسف کاکاوندی، امیر شریفیان، بهنام محمدی، ناشر: دانش‌بنیان فناوری، سال 1399.
21. رستمی، ولی، مرتضی اصغرینیا، «اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات»، فصلنامه نقد اداری، سال دوم، شماره چهارم و پنجم، پاییز و زمستان 1392.
22. رضاپور، محمدمهدی، حکمرانی فضای مجازی در کشور استرالیا، پژوهشگاه فضای مجازی - گروه علوم و فناوری‌های نوین، فروردین 1399.
23. رضاپور، محمدمهدی، حکمرانی فضای مجازی در کشور چین، پژوهشگاه مرکز ملی فضای مجازی - گروه علوم و فناوری‌های نوین، اسفند 1398.
24. رضاپور، محمدمهدی، حکمرانی فضای مجازی در کشور روسیه، پژوهشگاه فضای مجازی - گروه علوم و فناوری‌های نوین، بهمن ماه 1398.
25. روتولو، دنیل، دایانا هیکس، بن آر. مارتین، «چیستی فناوری‌های نوظهور»، مقاله منتخب از مجله research policy, 2015، سلطانی، علی محمد، کتاب «مقالات منتخب در سیاستگذاری فناوری‌های نوظهور»، انتشارات موسسه خدمات فرهنگی رسا، 1397.
26. زمانیان، مصطفی، مصطفی قانع، مزده ناطقی، بررسی نگاهت نهادی نظام تنظیم‌گری زیست فناوری در ایران؛ مطالعه موردی: غذا و داروی مبتنی بر زیست فناوری، فصلنامه علمی پژوهشی سیاستگذاری عمومی، دوره 6، شماره 1، بهار 1399.
27. سلطان زاده، جواد، مهدی الیاسی، «استفاده از ابزار مقررات‌گذاری برای اجرای سیاست‌های نوآوری»، فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست علم و فناوری، ویژه‌نامه جامع سیاست علم، فناوری و نوآوری، سال یازدهم، شماره 2، تابستان 1398.
28. عبدالحسین‌زاده، محمد، ابزارهای دولت در عصر دیجیتال، فصلنامه علمی پژوهشی سیاستگذاری عمومی، دوره 6، شماره 1، بهار 1399.
29. علیزاده، پریسا، ملکی‌فر، فرخنده، «آمیزه‌های سیاستی برای علم، فناوری و نوآوری»، فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست علم و فناوری، ویژه‌نامه جامع سیاست علم، فناوری و نوآوری، سال یازدهم، شماره 2، تابستان 1398.
30. فیروزآبادی، سیدابوالحسن، جواد آزادی احمدآبادی، «تحلیل پیشینه حکمرانی فضای مجازی جمهوری اسلامی ایران»، دوفصلنامه علمی دانش سیاسی، سال شانزدهم، شماره دوم، پاییز و زمستان 1399.
31. قنبری باغستان، عباس، حکمرانی فضای مجازی در کشور مالزی، پژوهشگاه فضای مجازی - گروه مطالعات فرهنگی و اجتماعی، بهمن 1398.
32. گزارش بررسی چالش‌ها و راهکارهای تنظیم مقررات فضای مجازی در نظام حقوقی جهان و ایران، پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات، خرداد 1400.
33. لطیفی، محمدرضا، حکمرانی فضای مجازی در کشور ترکیه، پژوهشگاه فضای مجازی - گروه مطالعات فرهنگی و اجتماعی، بهمن ماه 1398.
34. مجدی‌زاده، زهرا، حکمرانی فضای مجازی در کشور کره جنوبی، پژوهشگاه فضای مجازی، گروه مطالعات فرهنگی و اجتماعی، بهمن ماه 1398.

35. مرکز مطالعات تنظیم‌گری رسانه، برنامه راهبردی کمیسیون ارتباطات فدرال ایالات متحده (FCC)، پاییز 1398.
36. نصراللهی، محمدصادق، چالش مفهومی همگرایی در عصر دیجیتال؛ مفهوم پردازی همگرایی ارتباطی جامع مجازی، دوفصلنامه رسانه و فرهنگ، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال دهم، شماره دوم، پاییز و زمستان 1399.
37. نصیری، حامد، نیلوفر ردائی، «دسته‌بندی و انتخاب ابزارهای سیاستی علم، فناوری و نوآوری»، فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست علم و فناوری، ویژه‌نامه جامع سیاست علم، فناوری و نوآوری، سال یازدهم، شماره 2، تابستان 1398.
38. نوناکار، محمدجعفر، اختیارات شورا و مرکز ملی فضای مجازی، سایت ویرگول، <https://virgool.io/@mjnanakar>
39. هاوالت، مایکل، ام.رامش، چرخه‌های خط‌مشی وزیرنظام‌های خط‌مشی، مترجم ابراهیم گلشن، عباس منوریان، نشر کتاب مهربان، 1396.