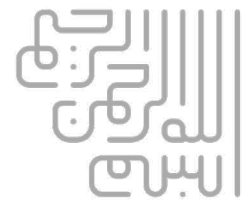


تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط بحرانی جنگ



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۲۱
Publish Date : 2026/9/12



عنوان: تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط بحرانی جنگ
تهیه و تدوین (Author): محمد واثقی (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)
واژه‌های کلیدی: هماهنگی خط مشی، حکمرانی فضای مجازی، حکمرانی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21852>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11902.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط بحرانی جنگ

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

مدیر مطالعه: سیدمجتبی شهرآئینی (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

اظهار نظر کنندگان: محمد عبدالحسین زاده، نسترن پیرکفاش فومنی (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)، مسعود بنافی (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)، سیدمجتبی شهرآئینی (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)، رسول سلیمانی (گروه مخابرات و فناوری اطلاعات دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)، حیدر نجفی رستاقی (گروه ابزارهای حکمرانی دفتر مطالعات حکمرانی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی پور

همکار: یحیی مرتب

گرافیک و صفحه آرایی: ساجده زارع مرزی، نرگس گلچین آرانی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۴/۱۵



فهرست مطالب

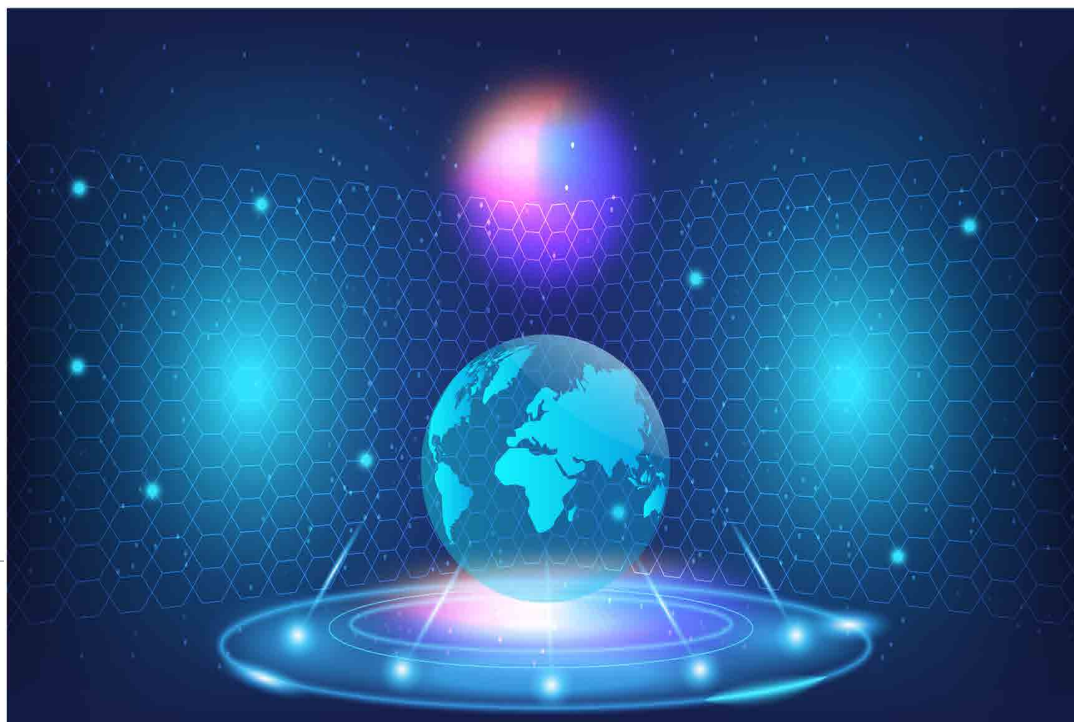
۵.....	چکیده.....
۶.....	خلاصه مدیریتی.....
۸.....	۱. مقدمه.....
۱۱.....	۲. پیشینه.....
۱۲.....	۲-۱. هماهنگی، انواع و الگوهای آن.....
۱۴.....	۳. تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط جنگی.....
۱۴.....	۳-۱. تحلیل هماهنگی در مراجع شورایی.....
۱۶.....	۳-۲. تحلیل هماهنگی در مراجع نهادی.....
۱۸.....	۳-۳. پیام خط‌مشی‌های فضای مجازی از منظر هماهنگی.....
۱۹.....	۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی.....
۲۳.....	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۸.....	جدول ۱. نقش‌ها و وظایف بازیگران شورایی و نهادی فضای مجازی.....
۱۱.....	جدول ۲. پیشینه پژوهش در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....
۱۲.....	جدول ۳. مروری بر مفاهیم مشابه با هماهنگی خط‌مشی.....
۲۱.....	جدول ۴. پیشنهادهای سیاستی.....

فهرست شکل

۱۶.....	شکل ۱. الگوی پیشنهادی اجرای ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم در عرصه فضای مجازی.....
---------	--



تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط بحرانی جنگ

چکیده



گزارش حاضر تحلیلی از هماهنگی خطمشی در فضای مجازی ایران با تأکید بر شرایط بحرانی جنگ ارائه می‌دهد. اگرچه تشکیل شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی در اسفند ۱۳۹۰ گامی مهم در تمرکز خطمشی‌گذاری در این عرصه محسوب می‌شد؛ اما تکرر و همپوشانی شوراها و نهادهای ذی‌ربط متعدد همچنان مانع انسجام و هماهنگی کامل تصمیم‌گیری و اجرا در موقعیت‌های مختلف به‌خصوص شرایط حساس جنگی می‌شود. یافته‌ها حاکی از آن است که در جنگ اخیر، در حوزه نرم فضای مجازی مانند مدیریت محتوا، رسانه و افکار عمومی، هماهنگی نسبی و قابل قبولی وجود داشت؛ اما در بخش سخت شامل زیرساخت‌ها و امنیت و کیفیت شبکه، نقاط ضعف و ناهماهنگی‌ها غیر قابل انکار بوده است. در همین راستا، برای ارتقای هماهنگی در خطمشی‌گذاری و حکمرانی فضای مجازی پیشنهادهایی مانند امکان‌سنجی استقرار رویکرد ترکیبی و چندسطحی هماهنگی، تعیین تکلیف شوراها و عالی هم‌سطح در دو شرایط عادی و جنگ، طراحی سازوکارهای نظارت و پاسخگویی شورای عالی، ایجاد ضمانت‌های قضایی برای اجرای مصوبات آن، اجتناب مؤکد از ساختارسازی جدید و موازی نهادهای تصمیم‌گیری فعلی، فعال‌سازی دیپلماسی سایبری و در نهایت تلاش برای توسعه متوازن و هم‌زمان بخش سخت و نرم فضای مجازی ارائه شده است. این اقدام‌های پیشنهادی می‌تواند به انسجام تصمیم‌گیری، افزایش کارآمدی و تقویت اعتماد عمومی در این عرصه به‌خصوص در شرایط بحرانی جنگ کمک کند.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

فضای مجازی به یکی از مهم‌ترین عرصه‌های حکمرانی و امنیت ملی کشورها تبدیل شده است. این فضا از یک سو بستر تهدیداتی همچون حملات سایبری، عملیات روانی و شناختی و اخلال در زیرساخت‌های حیاتی است و از سوی دیگر، ظرفیت مهمی برای اقدام‌های آفندی و پدافندی و ارتقای توان حکمرانی، با بهره‌گیری از فناوری‌هایی مانند هوش مصنوعی و شبکه ملی اطلاعات، محسوب می‌شود. در شرایط بحرانی، به‌ویژه جنگ، اهمیت هماهنگی میان نهادهای مسئول به‌دلیل ضرورت تصمیم‌گیری سریع، منسجم و یکپارچه دوچندان می‌شود. در ایران، تشکیل شورای عالی فضای مجازی در سال ۱۳۹۰ با اختیارات فراقوه‌ای، گامی مهم برای ساماندهی خط‌مشی‌گذاری و مقابله با رهاشدگی این عرصه بود. با این حال، تداوم تعدد شوراها، ستادها و دستگاه‌های ذی‌ربط، همراه با همپوشانی مأموریت‌ها، موجب تداخل نقش‌ها، ابهام در مسئولیت‌ها و دشواری در تعیین مرجع نهایی تصمیم‌گیری شده است. همچنین، پیوند میان خط‌مشی‌گذاری و اجرا و نیز میان بخش «سخت» فضای مجازی، شامل زیرساخت‌ها و شبکه، و بخش «نرم»، شامل محتوا، رسانه، افکار عمومی و خدمات، از انسجام کافی برخوردار نیست. گزارش حاضر با تمرکز بر **هماهنگی شورایی و نهادی**، وضعیت حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط بحرانی را بررسی و مهم‌ترین چالش‌های هماهنگی و سازوکارهای اصلاحی حکمرانی فضای مجازی را شناسایی و ارائه کرده است.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

نخست، هماهنگی شورایی با چالش تعدد و همپوشانی مواجه است. اگرچه شورای عالی فضای مجازی نقش مهمی در ساماندهی خط‌مشی‌گذاری داشته اما تعدد شوراها و ستادهای مرتبط همچنان موجب ابهام در مرز مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها می‌شود. تفکیک روشن میان **خط‌مشی‌گذاری کلان، تنظیم‌گری و اجرا** با تعریف شورای هماهنگ‌کننده در دولت می‌تواند به کاهش تعارض و افزایش انسجام تصمیمات کمک کند.

دوم، سازوکار هماهنگی در شرایط عادی، امنیتی و جنگی نباید یکسان باشد. در شرایط عادی، توزیع مسئولیت و تعامل میان مراجع مختلف امکان‌پذیر است؛ اما در شرایط امنیتی و جنگی، ضرورت سرعت و وحدت تصمیم‌گیری ایجاب می‌کند مرجع راهبردی به‌صورت متمرکز تعیین شود. بر این اساس، در شرایط امنیتی و جنگی، **شورای عالی امنیت ملی باید مرجع اصلی تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری راهبردی باشد؛** با این حال، این شورا می‌تواند حسب صلاحدید، همه یا بخشی از اختیارات خود را در حوزه فضای مجازی به شورای عالی هم‌تراز یعنی شورای عالی فضای مجازی تفویض کند.

سوم، هماهنگی عمودی میان شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی با دستگاه‌های اجرایی پایدار و نهادمند نیست. این هماهنگی در مواردی بیش از آنکه مبتنی بر سازوکارهای رسمی و پایدار باشد، به اراده و هماهنگی سیاسی مقطعی مسئولان وابسته است. در نتیجه، با تغییر شرایط یا مسئولان، سطح هماهنگی نیز می‌تواند تغییر کند.

چهارم، براساس بررسی‌ها، در طول جنگ ۱۲ روزه هماهنگی در بخش نرم فضای مجازی بهتر از بخش سخت ارزیابی شده است. در حوزه مدیریت محتوا، رسانه و افکار عمومی، پیام‌های نسبتاً منسجمی به جامعه منتقل شده؛ اما در بخش سخت، شامل زیرساخت‌ها، امنیت و کیفیت شبکه، ضعف‌ها و ناهماهنگی‌های بیشتری مشاهده شد. این وضعیت نشان‌دهنده **عدم توازن در حکمرانی دو بخش سخت و نرم فضای مجازی** است.

پنجم، تکثر نهادی، ابهام در زنجیره مسئولیت-پاسخ‌گویی و ضعف پیوند خط‌مشی‌گذاری و اجرا، از موانع اصلی هماهنگی

هستند. بنابراین، مسئله صرفاً تعدد نهادها نیست؛ بلکه نحوه تقسیم کار، ارتباط میان آنها، مسئولیت‌پذیری و سازوکارهای ضمانت اجرایی اهمیت اساسی دارد.

ششم، فضای مجازی علاوه بر آنکه موضوع هماهنگی حکمرانی است، خود می‌تواند زیرساخت و ابزار هماهنگی حکمرانی باشد. از این‌رو، توسعه آن نباید صرفاً به زیرساخت‌های فنی محدود شود و باید به‌صورت هم‌زمان حوزه‌های خدمات بومی، داده، محتوا، رسانه، تنظیم‌گری و فرهنگ‌سازی را نیز دربر گیرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱ امکان‌سنجی استقرار ساختار چندسطحی اما متمرکز حکمرانی فضای مجازی: با توجه به ماهیت چندلایه، چندنهادی و شبکه‌ای این عرصه، بهره‌گیری از یک مدل ترکیبی شامل هماهنگی شورایی دو سطحی و نهادی و شبکه‌ای پیشنهاد می‌شود. مدل‌های یک‌بُعدی، اعم از صرفاً سلسله‌مراتبی یا شورایی، برای پاسخ‌گویی به پیچیدگی شرایط بحرانی مانند جنگ کفایت نمی‌کنند. در این راستا، پیشنهاد می‌شود مفاد بند «ت» ماده (۶۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مصوب ۱۴۰۳/۰۴/۱۸، با تفکیک روشن شرایط عادی، امنیتی و جنگی بازطراحی شود. با این حال ساماندهی مراجع نهادی موضوع اصل (۱۰۵) قانون برنامه هفتم نیز نیازمند پژوهشی مستقل است.

۲ ایجاد سازوکارهای نظام‌مند نظارت و پاسخ‌گویی: سامانه‌ای برای رصد اجرای مصوبات، پایش میزان تحقق آنها و انتشار طبقه‌بندی شده مصوبات و گزارش عملکرد دستگاه‌های مسئول ایجاد و مسئولیت پاسخ‌گویی شورای عالی فضای مجازی، مرکز ملی فضای مجازی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط به‌صورت شفاف تعیین شود.

۳ تقویت ضمانت‌های تقنینی و قضایی اجرای مصوبات: حمایت‌های تقنینی لازم برای جرم‌انگاری ترک فعل یا سرپیچی از مصوبات لازم‌الاجرا پیش‌بینی و با همکاری قوه قضائیه، سازوکار یا شعبه تخصصی برای رسیدگی به تخلفات و اختلافات مرتبط با حوزه فضای مجازی ایجاد شود.

۴ تعیین سازوکار هماهنگی و حل اختلاف میان شوراهای عالی هم‌سطح: اگرچه مأموریت‌ها و حدود صلاحیت شوراهای عالی فراقوه‌ای به‌صورت روشن تفکیک شده، اما توصیه می‌شود حتی در شرایط عادی، سازوکار مشخصی برای حل اختلاف میان آنها، مانند استفاده از ظرفیت مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیش‌بینی شود. در شرایط امنیتی و جنگی نیز اصل بر تمرکز تصمیم‌گیری راهبردی در شورای عالی امنیت ملی باشد؛ مگر آنکه این شورا حسب صلاحدید، تمام یا بخشی از اختیارات خود را به شوراهای هم‌تراز تفویض کند.

۵ توسعه دیپلماسی سایبری: ساختاری تخصصی در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، با همکاری سایر نهادهای ذی‌ربط، برای مدیریت همکاری‌های بین‌المللی، پیگیری منافع کشور و انعقاد توافقات سایبری کارآمد ایجاد یا تقویت شود.

۶ توسعه متوازن و هم‌زمان بخش سخت و نرم فضای مجازی: توسعه زیرساخت‌های فنی باید هم‌زمان با تقویت خدمات بومی، محتوا، رسانه، تنظیم‌گری، حمایت حقوقی و فرهنگ‌سازی دنبال شود. حکمرانی مؤثر فضای مجازی مستلزم توسعه مکمل و هم‌زمان دو بخش سخت و نرم بوده؛ زیرا فضای مجازی نه‌تنها موضوع هماهنگی حکمرانی، بلکه یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌ها و ابزارهای تحقق هماهنگی در حکمرانی کشور است.



۱. مقدمه

فضای مجازی (رایاسپهر)، شبکه‌ای از سامانه‌های اطلاعاتی وابسته به زیرساخت‌های اینترنتی، مخابراتی، داده‌ای و پردازشی است که با مفاهیمی چون هوش مصنوعی، دفترکل توزیع شده،^۱ دولت الکترونیک و اقتصاد دیجیتال گره می‌خورد [۱]. بنا بر بیانات رهبر شهید (ره)^۲ -دامت برکاته- فضای مجازی دیگر صرفاً محیطی مجازی و غیر واقعی نیست، بلکه به واقعیتی مؤثر و تعیین‌کننده در تمامی ابعاد اقتصادی، فرهنگی، امنیتی و سیاسی بدل شده است. بر این اساس، استقرار حکمرانی قانونمند در این فضا ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است؛ زیرا فقدان چارچوب‌های قانونی و مدیریتی روشن می‌تواند به تضعیف اقتدار حاکمیت، ناهماهنگی میان نهادهای ذی‌ربط و اختلال در امنیت ملی و رهاشدگی جریان اطلاعات در کشور منجر شود. با توجه به پیچیدگی ذاتی و نوظهور بودن فناوری‌های حاکم بر فضای مجازی مانند تمرکززدایی ناشی از توسعه وب ۳، قراردادهای هوشمند، مالکیت داده‌های خصوصی، پلتفرم‌ها و برنامه‌های غیرمتمرکز (DApps)، این فضا با چالش‌های نوپدید حکمرانی مواجه شده است. ازجمله مهم‌ترین این چالش‌ها می‌توان به کاهش امکان اعمال حاکمیت و نظارت، فقدان سازوکارهای پاسخگویی مؤثر، تهدیدات امنیتی نسبت به اطلاعات حساس و دشواری در رصد و پایش فعالیت‌های دیجیتال اشاره کرد [۲].

در وضعیت‌های بحرانی نظیر جنگ، پیچیدگی فضای مجازی و اهمیت راهبردی آن دوچندان می‌شود. در چنین شرایطی، فضای مجازی می‌تواند هم به‌عنوان بستری برای تهدیدات جدی مانند اختلال در زیرساخت‌های داده، حملات سایبری، عملیات روانی و خرابکاری اطلاعاتی عمل کرده و هم به‌عنوان ابزاری برای اقدام‌های آفندی و پدافندی نظامی امنیتی، مانند بهره‌گیری از هوش مصنوعی، شبکه ملی اطلاعات و عملیات هماهنگ رسانه‌ای ایفای نقش کند. در چنین وضعیتی، هماهنگی میان بازیگران شورایی و نهادی مختلف مانند شورای عالی فضای مجازی، مرکز ملی فضای مجازی، شورای عالی امنیت ملی، شورای اجرایی فناوری اطلاعات، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سازمان فناوری اطلاعات ایران و دیگر بازیگران اصلی که به تفکیک ذیل جدول ۱ نمایش داده شده، اهمیت ویژه‌ای دارد.

جدول ۱. نقش‌ها و وظایف بازیگران شورایی و نهادی فضای مجازی

عنوان	نقش‌ها و وظایف	مستند قانونی
بازیگران شورایی		
شورای عالی فضای مجازی	خطمشی‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی مدیریت کلان، برنامه‌ریزی و همچنین نظارت و رصد کارآمد و روزآمد در فضای مجازی کشور	حکم تأسیس و انتصاب رهبر معظم انقلاب (ابلاغی ۱۳۹۰ و ۱۳۹۴)
شورای عالی انقلاب فرهنگی	مرجع عالی سیاستگذاری، تعیین خطمشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور	مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۷۶/۰۸/۲۰)
شورای عالی امنیت ملی	اتخاذ سیاست‌های دفاعی و امنیتی فضای سایبری، تصویب راهبردهای مقابله با تهدیدات سایبری	مبتنی بر اصل (۱۷۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۸)

1. Distributed Ledger

۲. بیانات در اولین دیدار هیئت وزیران دولت چهاردهم مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۰۶.

عنوان	نقش‌ها و وظایف	مستند قانونی
شورای اجرایی فناوری اطلاعات	هماهنگی اجرایی و فنی، تصویب خطمشی و استانداردها، توسعه دولت الکترونیک، تبادل داده، و نظارت بر پیشرفت خدمات و فناوری اطلاعات کشور	اساسنامه شورای اجرایی فناوری اطلاعات (مصوب ۱۳۹۸/۰۸/۲۶)
کمیسیون عالی تنظیم مقررات	تدوین و تصویب نظامات کلان، هماهنگی تنظیم‌گران، صدور ضوابط و الزامات، حل اختلاف، نظارت، نرخ‌گذاری و پاسداری از رقابت	شرح وظایف، اختیارات و ترکیب اعضای کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور (مصوب ۱۳۹۱/۰۶/۲۵ شورای عالی فضای مجازی)
کمیسیون عالی امنیت فضای مجازی	راهبری صیانت و دفاع سایبری، تقسیم کار ملی، پایش تهدیدات، تدوین ضوابط امنیتی، مدیریت حملات و حفاظت زیرساخت‌های حیاتی مطابق مصوبات شورا	شرح وظایف، اختیارات و اعضای کمیسیون عالی امنیت فضای مجازی کشور (مصوب ۱۳۹۱/۰۷/۲۲ شورای عالی فضای مجازی)
کمیسیون عالی ارتقای محتوا	خطمشی‌گذاری، هماهنگی و نظارت بر تولید محتوا در فضای مجازی، حمایت از زیرساخت و فعال‌سازی بخش خصوصی، تقویت هویت اسلامی-ایرانی در فضای مجازی	شرح وظایف و اختیارات و اعضای کمیسیون عالی ارتقای تولید محتوای فضای مجازی کشور (۱۳۹۱/۰۹/۱۱)
ستاد رسانه‌ای شورای عالی فضای مجازی	هماهنگی رسانه‌ای، انسجام پیام‌ها، مدیریت افکار عمومی درباره سیاست‌های فضای مجازی	مبتنی بر سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در فضای مجازی ۱۴۰۱/۰۵/۱۱ شورای عالی فضای مجازی
کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی	هماهنگی و استانداردسازی تبادل داده بین دستگاه‌ها؛ تعیین ضوابط، شناسنامه‌های فنی، استعلامات، دادگان پایه، توافق‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های تعامل‌پذیری	آیین‌نامه داخلی کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی (مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ شورای عالی فضای مجازی)
کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات	اصلاح ساختار ارتباطات، خطمشی‌گذاری و تعیین تعرفه‌ها، تدوین مقررات، نظارت بر اجرا، صدور مجوز و حق امتیاز فرکانس، و هدایت ارتباطات رادیویی	مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۹
ستاد هماهنگی پیشرفت و امنیت فضای سایبری	ستاد مذکور براساس دستور معاون اول دولت چهاردهم، ذیل معاونت علمی در حال تشکیل است.	اساسنامه ستاد مذکور تصویب نشده است.
ستاد ویژه ساماندهی و راهبری فضای مجازی	این ستاد با حکم رئیس‌جمهور خطاب به معاون اول در ۲۳ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۵ تشکیل شد.	ابلاغ کتبی رئیس‌جمهور
بازیگران نهادی		
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	خطمشی‌گذاری و توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات، ایجاد و مدیریت شبکه‌های مادر، تنظیم و نظارت بر فرکانس و فعالیت بخش غیردولتی، صدور مجوزها، استانداردگذاری، حمایت تحقیق و توسعه و عضویت در نهادهای بین‌المللی	ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب ۱۳۸۲)



عنوان	نقش‌ها و وظایف	مستند قانونی
مرکز ملی فضای مجازی	بازوی اجرایی، پشتیبان تصمیم‌سازی، نظارت بر اجرای مصوبات شور، تقسیم کار ملی، هماهنگی، پایش و رصد نظام‌مند و مستمر فرصت‌ها و تهدیدهای فضای مجازی و ...	حکم انتصاب ۱۳۹۴ / اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور (مصوب ۱۳۹۱ شورای عالی فضای مجازی)
سازمان فناوری اطلاعات ایران	مدیریت و سامان‌دهی امنیت و توسعه فناوری اطلاعات، یکپارچه‌سازی فعالیت‌های الکترونیکی، و هدایت و حمایت از بخش خصوصی برای گسترش کاربردهای فناوری‌های اطلاعات	اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران (مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۴ هیئت وزیران)
سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی	نهاد حاکمیتی ناظر بر اجرای مصوبات تنظیم‌گری، مدیریت و نظارت بر مقررات ارتباطی و رادیویی	ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب ۱۳۸۲)
شرکت ارتباطات زیرساخت	مدیریت و توسعه شبکه زیرساخت ملی، تضمین ارتباطات راه دور و بین‌الملل کشور با رعایت اصل عدم تبعیض، و هدایت شبکه‌های دستگاه‌ها برای پایداری شبکه مادر ارتباطی	اساسنامه شرکت ارتباطات زیرساخت (مصوب ۱۳۸۶/۰۶/۱۸ هیئت وزیران)
سازمان پدافند غیرعامل کشور	خطمشی‌گذاری، برنامه‌ریزی و هدایت پدافند غیرعامل، کاهش آسیب‌پذیری زیرساخت‌های حیاتی، تقویت آمادگی ملی و دستگاهی جهت نهادینه‌سازی الزامات فنی و پیشگیری از تهدیدات نامتعارف و سایبری	قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور (مصوب ۱۴۰۲) و اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل کشور (مصوب ۱۴۰۳)
سازمان حراست کل کشور	رصد و هشدار به‌موقع درباره نفوذ، ارائه خدمات اطلاعاتی، مدیریت پرونده‌های حفاظت پرسنلی، آموزش کارکنان و نظارت بر اجرای حفاظت پرسنلی	مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به حراست‌ها و حفاظت پرسنلی و آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۶۸/۰۵/۱۲ و ۱۳۷۰/۱۰/۲۲)
پلیس فضای تولید و تبادل اطلاعات (پلیس فتا)	یگان تخصصی سایبری نیروی انتظامی؛ پیشگیری و مقابله با جرائم اینترنتی و سایبری	تصویب‌نامه در خصوص تعیین سند راهبردی امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات کشور (مصوب ۱۳۸۷)
وزارت اطلاعات (واجا)	کسب و تحلیل اطلاعات امنیتی داخلی و خارجی، کشف توطئه‌ها و جاسوسی، حراست اطلاعات و ارائه خدمات اطلاعاتی به نهادها	قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۶۲)
مرکز مدیریت راهبردی افتا (ریاست جمهوری)	تدوین راهبردها و مقررات امنیت سایبری، نظارت بر اجرای آنها، مدیریت عملیاتی حوادث سایبری و حمایت از توسعه بومی در این عرصه	سایت مرکز مدیریت راهبردی افتا
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	خطمشی‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌های فرهنگی-هنری و رسانه‌ای؛ مسئول کنترل محتوا و پیشگیری از نشر محتوای ضداسلامی در مطبوعات، نشر کتاب، سینما و سایر رسانه‌ها	قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مصوب ۱۳۶۵)
سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران	تهیه و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی جهت آموزش عمومی، گسترش فرهنگ اسلامی، حفظ استقلال و همبستگی ملی و انعکاس اخبار	بر اساس اصل (۱۷۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی و اساسنامه تأسیس مصوب مجلس (۱۳۶۲)
سازمان تبلیغات اسلامی	خطمشی‌گذاری، هدایت و پشتیبانی تبلیغات دینی، ترویج فرهنگ و اخلاق اسلامی، مقابله با تهاجم فرهنگی و ساماندهی مبلغان و تشکلهای مذهبی	اساسنامه سازمان تبلیغات اسلامی (مصوب شورای عالی اداری ۱۳۸۷)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با توجه به وجود بازیگران شورایی و نهادی مختلف در حکمرانی فضای مجازی، این پژوهش به دنبال تحلیل هماهنگی خط‌مشی‌های فضای مجازی با تأکید بر شرایط امنیتی جنگ بر مبنای طرح پرسش‌های زیر است:

مرجع اصلی تصمیم‌گیری فضای مجازی در شرایط امنیتی کیست؟ آیا نقش تصمیم‌گیر نهایی به‌صورت روشن و قانونی تعریف شده است؟ آیا همپوشانی بین مراجع مختلف خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری عمومی وجود دارد؟ رابطه میان تصمیم‌گیری و اجرا چه میزان کارآمدی دارد؟ آیا فرایند انتقال تصمیم به مرحله اجرا از نظر سرعت، هماهنگی نهادی و اثربخشی عملکرد در این شرایط قابل قبول بوده است؟ آیا خط‌مشی‌های اخذ شده برای جامعه، پیام هماهنگی و انسجام داشته است؟ اگر نه زیاد، عوامل اختلال‌زا کدام‌اند؟ هدف از گزارش پیش‌رو ارائه خط‌مشی جایگزین یا پیشنهادهایی برای تغییر سیاست‌های کلان و خط‌مشی‌های فضای مجازی در رابطه با اینترنت، شبکه‌های اجتماعی خارجی و غیره نیست، بلکه غرض تحلیل وضعیت هماهنگی و شناسایی نقاط قوت و ضعف نظام حکمرانی فضای مجازی به‌منظور خط‌مشی‌گذاری هماهنگ در شرایط امنیتی نظیر جنگ است. برای این منظور، ضمن مطالعه و استفاده از گزارش‌های سیاستی و اسناد بالادستی، با خبرگان موضوع مصاحبه‌های میدانی انجام شد که از نتایج آن برای تکمیل بخش‌های مختلف گزارش استفاده شده است.

۲. پیشینه

جدول ۲. پیشینه پژوهش در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	گزارش مروری بر مفاهیم و نهادهای مرتبط با فضای مجازی (رایاسپهر) و ارائه چشم‌انداز تقنینی و نظارتی مجلس دوازدهم	۱۴۰۳	۲۰۳۹۴	مرکز پژوهش‌های مجلس	گزارش مذکور به بررسی برنامه هفتم پیشرفت و احکام مرتبط با حوزه فضای مجازی و فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌پردازد. این گزارش وظایف و تکالیف دستگاه‌های اجرایی، سیاست‌های کلی نظام، چالش‌ها و راهکارهای ارتقای حکمرانی دیجیتال، امنیت سایبری و توسعه زیرساخت‌ها را تحلیل می‌کند.
۲	بررسی ابعاد مسئله اطلاعات، اخبار و محتوای خلاف واقع در فضای مجازی و ارائه پیش‌نویس قانونی	۱۴۰۲	۱۸۴۵۲	مرکز پژوهش‌های مجلس	گزارش به تحلیل اخبار جعلی، اطلاعات غلط و اطلاعات غلط مغرضانه در فضای مجازی می‌پردازد. این گزارش ضمن دسته‌بندی انواع محتوای خلاف واقع، راهکارهای پیشگیرانه (مانند سواد رسانه‌ای) و مقابله‌ای (قوانین کیفری و نظارتی) را برای خط‌مشی‌گذاری در ایران پیشنهاد می‌دهد.
۳	آمادگی سیاست‌گذاری برای نسل سوم وب	۱۴۰۱	۱۸۵۹۶	مرکز پژوهش‌های مجلس	گزارش نشان می‌دهد «وب ۳» با فناوری‌هایی مانند بلاکچین/دفترکل توزیع شده، قرارداد هوشمند، برنامه‌های غیرمتمرکز، دیفای، NFT و هویت دیجیتال، مدل حکمرانی و کسب‌وکار اینترنت را دگرگون می‌کند و هم‌زمان ریسک‌های پول‌شویی، تحریم‌پذیری، حفاظت داده و تنظیم‌گری را افزایش می‌دهد. گزارش بر ضرورت چارچوب سیاستی، رگولاتوری، انعطاف‌پذیر و توسعه زیرساخت و استانداردها تأکید دارد.
۴	مروری بر معاهده‌های فراملی سایبری	۱۳۹۷	۱۵۸۶۵	مرکز پژوهش‌های مجلس	گزارش به چارچوب‌های حقوقی بین‌المللی ناظر بر فضای سایبری می‌پردازد. موضوعاتی مانند انواع معاهدات و نهادهای اثرگذار (مانند ITU و وایپو)، حوزه‌های ماهوی و شکلی (حریم خصوصی، حفاظت داده، مالکیت فکری)، مسائل نهادی و همکاری بین‌المللی، و چالش‌های حکمرانی و تنظیم‌گری فرامرزی را پوشش می‌دهد. نتایج نشان می‌دهد ایران باید نظام حقوق بین‌الملل خود را از منظر سایبری بازآفرینی کند، اما تاکنون در معاهدات سایبری عمدتاً متغیر بوده و زیرساخت و جایگاه فراملی محدودی دارد.

مأخذ: همان.



۲-۱. هماهنگی، انواع والگوهای آن

هماهنگی، یکی از مهم‌ترین ارکان و اهداف نظام‌های حکمرانی است؛ تا جایی که برخی حکمرانی را معادل هماهنگی می‌دانند [۳]. از دهه ۱۹۸۰ و با گسترش رویکرد مدیریت دولتی نوین^۱ و نظریات انتخاب عمومی و اقتصاد نونهادی، دولت‌ها برای تفکیک وظایف مشاوره‌ای، خدماتی، نظارتی و تجاری، نهادهای تخصصی و نیمه‌خودمختار متعددی ایجاد کردند. این ساختار به سیلویی شدن^۲ سیاست‌ها و خدمات منجر شد [۴][۵]. در نتیجه، تخصص‌گرایی و پیچیدگی محیط خطمشی‌گذاری، ضرورت هماهنگی را برجسته‌تر کرد، به گونه‌ای که موضوع هماهنگی در حوزه‌هایی چون بهداشت [۶]، امنیت داخلی، بیکاری، فقر، مهاجرت [۷] و سیاست‌های غذایی [۸] به یک چالش اصلی تبدیل شده است.

تاکنون تعاریف متعددی درباره مفهوم هماهنگی خطمشی ارائه شده است. واثقی و همکاران [۹] با بررسی و تحلیل واژه‌های کلیدی مرتبط نظیر یکپارچگی خطمشی،^۳ انسجام خطمشی،^۴ همیاری خطمشی،^۵ همکاری خطمشی،^۶ حکمرانی کل‌گرا^۷ و ...، جمع‌بندی زیر را از تعاریف اصطلاحات مهم در این حوزه ارائه کرده‌اند.

جدول ۳. مروری بر مفاهیم مشابه با هماهنگی خطمشی [۹]

• برگردان فارسی: همکاری / تشریک مساعی (همیاری) • تعریف: همکاری، به کار و اجرای مشترک دو یا چند بازیگر عرصه خطمشی گفته می‌شود که اگر همکاری آنها فراتر از اشتراک صرف دانش و اطلاعات باشد و اشتراک در منابع، بودجه، نیرو انسانی و غیره در یک فضای مبتنی بر اعتماد را نیز به همراه داشته باشد، تشریک مساعی خوانده می‌شود. نکته دیگر اینکه تشریک مساعی یا همیاری می‌تواند در مرحله تدوین و طراحی خطمشی نیز کاملاً معنادار باشد اما همکاری بیشتر برای مرحله اجرای خطمشی به کار گرفته می‌شود.	Cooperation / Collaboration
• برگردان فارسی: یکپارچگی / انسجام • تعریف: یکپارچگی به فرایند هوشمند تصمیم‌گیری یا طراحی خطمشی به صورتی که هماهنگی سلبی و ایجابی در سطوح مختلف حکمرانی و عرصه‌های مختلف خطمشی در آن مراعات شده باشد، گفته می‌شود. انسجام معمولاً برای سیستم‌های رسمی و در یک حوزه خطمشی به کار می‌رود.	Integration / Coherence
• برگردان فارسی: هماهنگی • تعریف: هماهنگی خطمشی تحقق سطحی متناسب از همکاری و یکپارچگی در فرایند خطمشی‌گذاری عمومی است به نحوی که بتواند به صورت توأمان کارایی و اثربخشی شبکه حکمرانی را تضمین کند.	Coordination

1. NPM

2. Siloization

«سیلویی شدن» به شکل‌گیری جزیره‌ای عمل کردن واحدهای ساختاری، فقدان هماهنگی و مانع‌تراشی در جریان تصمیم‌گیری مشترک و سایر اقدام‌های همکارانه مانند به اشتراک گذاشتن اطلاعات اطلاق می‌شود.

3. Policy Integration

4. Policy Coherence

5. Policy Collaboration

6. Policy Cooperation

7. Holistic Governance

در ادبیات خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی عمومی، هماهنگی به‌عنوان یکی از ابعاد کلیدی حکمرانی اثربخش، در انواع و سطوح گوناگونی دسته‌بندی می‌شود. ازجمله تقسیم‌بندی‌های مهم در این زمینه، تمایز میان هماهنگی سلبی و ایجابی بوده؛ درحالی‌که هماهنگی سلبی بر کاهش تعارضات و جلوگیری از تقابل خط‌مشی‌ها تأکید دارد [۱۰]، هماهنگی ایجابی در پی خلق هم‌افزایی میان خط‌مشی‌ها و دستیابی به راه‌حل‌های بردبرد است [۱۱][۱۲]. تقسیم‌بندی دیگر، تمایز میان هماهنگی سیاسی، هماهنگی خط‌مشی و هماهنگی اداری است. هرچه هماهنگی به سطوح بالاتر سیاسی نزدیک‌تر شده، پیچیده‌تر اما ضروری‌تر می‌شود [۱۳]. سه سطح خط‌مشی‌گذاری شامل رده سیاسی (مانند وزرا)، رده بخشی (نظیر وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی)، و رده سازمان‌های نیمه‌مستقل، نیازمند ابزارها و سازوکارهای متفاوتی برای هماهنگی هستند [۱۴]. در این چارچوب، هماهنگی اداری به رویکرد پایین به بالا و هماهنگی خط‌مشی به رویکرد بالا به پایین نزدیک است [۱۵]. همچنین، هماهنگی از منظر افقی و عمودی نیز قابل تفکیک است. هماهنگی افقی، انسجام میان بخش‌های مختلف (مانند سلامت، امنیت، اقتصاد) را در یک موضوع سیاستی دنبال می‌کند [۱۶]، [۱۷] و طیفی از روابط غیررسمی تا نهادهای رسمی مانند گروه‌های کاری را دربر می‌گیرد. در مقابل، هماهنگی عمودی به ایجاد پیوند مؤثر میان سطوح تصمیم‌گیری و اجرا می‌پردازد و در ساختارهای فدرال اهمیت مضاعفی دارد [۱۸]، [۱۹] و بدون این پیوند عمودی، امکان اجرای موفق خط‌مشی‌ها کاهش می‌یابد.

در ادبیات خط‌مشی‌گذاری عمومی، سه الگوی اصلی هماهنگی سلسله‌مراتبی، بازاری و شبکه‌ای، به‌عنوان چارچوب‌های اصلی برای تبیین نحوه تعامل بازیگران، تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی‌ها معرفی می‌شوند. در الگوی سلسله‌مراتبی، اقتدار مرکزی محور هماهنگی است. در این ساختار، دستورات از بالا صادر و توسط لایه‌های پایین اجرا می‌شود [۱۵]. قوانین مدون، تخصص‌گرایی، سازمان‌دهی خطی و ساختار بالا به پایین، ویژگی‌های این الگو هستند [۲۰]. ابزارهای آن شامل نهادهای مرکزی، کمیته‌های کابینه، بودجه‌ریزی [۲۱]، وضع رویه‌ها و سازوکارهایی چون «نماینده ویژه» [۱۸] است.

الگوی بازاری با تکیه بر منطق اقتصادی و انتخاب عقلانی، بر ایجاد انگیزه از طریق منافع شخصی تأکید دارد [۲۲]. این رویکرد در بستر نظریاتی چون انتخاب عمومی و تئوری نمایندگی شکل گرفته و از سازوکارهایی چون قیمت، رقابت، نظریه بازی و وابستگی به منابع برای تنظیم روابط بهره می‌برد [۲۳][۲۴]. در الگوی شبکه‌ای، روابط افقی، منافع متقابل و اعتماد متقابل مبنای تعامل هستند [۲۵]. این مدل در حوزه طراحی و اجرای خط‌مشی‌ها مطرح است؛ جایی که سازمان‌های مستقل اما وابسته عملکردی باید همکاری کنند. مفاهیمی چون همیاری، گفت‌وگو، یادگیری جمعی و بازی بردبرد در این رویکرد اهمیت می‌یابد [۲۳]. استفاده از ابزارهایی چون بازطراحی سیاست، کارآفرینی خط‌مشی و «قانون نرم» در این رویکرد متداول است [۲۶]، [۲۷]. سرانجام، رویکرد ترکیبی یا فراحکمرانی، ترکیبی از الگوهای سه‌گانه فوق است. این رویکرد، تلاش دارد از طریق ترکیب هماهنگی افقی، سلسله‌مراتب و مشارکت شبکه‌ای به حکمرانی مؤثر برسد [۲۸]، [۵]. مفاهیمی مانند دولت الحاقی^۱ [۲۹]، حکمرانی کل‌نگر^۲ [۳۰] نمونه‌هایی از الگوهای ترکیبی‌اند.

1. Joined Up Government
2. Holistic Governance



۳. تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط جنگی

بررسی‌های این پژوهش نشان داد در حکمرانی فضای مجازی، ساختار تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمدتاً در دو سطح متمایز اما مرتبط انجام می‌شود: مراجع شورایی و نهادی (سازمانی). مراجع شورایی به‌طور معمول نقش اصلی را در سطوح کلان، سیاسی و خط‌مشی‌گذار ایفا می‌کنند. این مراجع مسئول تدوین سیاست‌های کلی، تنظیم قواعد حاکم بر رفتار و نظارت بر بازیگران مختلف فضای مجازی هستند. در این سطح، تمرکز بر هماهنگی افقی میان حوزه‌های بخشی (مانند ارتباطات، امنیت، رسانه، فرهنگ و اقتصاد دیجیتال) و نیز هماهنگی در سطح خط‌مشی و تصمیمات سیاسی است که عمدتاً از طریق گفت‌وگو، اجماع‌سازی و ارتباطات میان دستگاهی انجام می‌شود.

در مقابل، مراجع نهادی یا سازمانی شامل وزارتخانه‌ها، سازمان‌های اجرایی، تنظیم‌گران تخصصی، اپراتورها و غیره هستند که مسئولیت اصلی در اجرای سیاست‌ها، نظارت بر فرایندهای عملیاتی و تحقق اهداف تعیین شده توسط مراجع شورایی را برعهده دارند. در این سطح، تأکید بر هماهنگی عمودی، اداری و همکاری در سطح عملیات است.

۳-۱. تحلیل هماهنگی در مراجع شورایی

به اذعان کارشناسان با تشکیل شورای عالی فضای مجازی در اسفند ۱۳۹۰، تلاشی اساسی برای پایان دادن به پراکندگی تصمیم‌گیری در عرصه حکمرانی فضای مجازی آغاز شد. مطابق حکم تأسیس شورای مذکور طی حکم ابلاغی رهبر شهید (ره)، این شورا با اختیارات کامل و فراقوه‌ای به ریاست رئیس‌جمهور شکل گرفت و تصریح شد که به کلیه مصوبات آن باید ترتیب اثر قانونی داده شود و تمامی دستگاه‌های کشور موظف به همکاری و تبعیت از آن هستند. در حکم انتصاب اعضای شورا در سال ۱۳۹۴ نیز بر انحلال شوراهای موازی و انتقال مأموریت آنها به شورای عالی فضای مجازی تأکید شده است. در این راستا، شورای عالی انفورماتیک و شورای اطلاع‌رسانی دولت منحل شد و شورای عالی فناوری اطلاعات نیز به شورای اجرایی فناوری اطلاعات با ماهیتی صرفاً اجرایی تغییر نقش داد [۳۱].

باین‌حال، در عمل، ساختار شورایی و نهادی فضای مجازی همچنان با تکرر و همپوشانی مواجه است. شوراهایی مانند شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، شورای اجرایی فناوری اطلاعات، شورای عالی منحل افتا ذیل ریاست‌جمهوری،^۱ کمیسیون‌های عالی ذیل شورا و مرکز ملی فضای مجازی (شامل کمیسیون عالی تنظیم مقررات، کمیسیون عالی ارتقای تولید محتوا و کمیسیون عالی امنیت)، کمیسیون تنظیم مقررات وزارت ارتباطات، ستاد رسانه‌های شورای عالی فضای مجازی، ستاد هماهنگی پیشرفت و امنیت فضای سایبری ذیل معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، همگی به‌نحوی در تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری در این حوزه فعال‌اند [۱]. این وضعیت گاهی موجب بروز ابهام در مسئولیت‌ها، تداخل نقش‌ها و کاهش هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی شده است.

با توجه به مفاد حکم تأسیس و انتصاب شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان مرجع سیاست‌گذار کلان و فراقوه‌ای (۱۳۹۰/۱۲/۱۷)، و همچنین بند «۷» سیاست‌های کلی نظام در حوزه امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات (افتا) (ابلاغی ۱۳۸۹)^۲ که بر تعیین نهاد متولی و هماهنگ‌کننده زیر نظر دولت تأکید دارد، ساختار حکمرانی فضای مجازی نیازمند تفکیک روشن میان دو سطح هماهنگی

۱. اگرچه براساس مصوبه جلسه ۲۸ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۱۴ این شورا منحل شده، اما در عمل با توجه به بررسی‌های صورت گرفته این اتفاق نیفتاده و وظایف آن تحت عنوان مرکز افتا در حال پیگیری بوده و موضوع همچنان محل مناقشه است. این موضوع یکی از نمونه‌هایی است که مشخص می‌کند با مصوبات شورای عالی مجازی به‌صورت موردی و سلیقه‌ای برخورد می‌شود.

۲. بند «۷»: تعیین نهاد متولی و هماهنگ‌کننده زیر نظر دولت به منظور هدایت، نظارت و تدوین استانداردهای لازم برای حفظ و توسعه امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات و تهیه پیش‌نویس قوانین مورد نیاز.

خطمشی و هماهنگی اداره است. در این مدل، شورای عالی فضای مجازی نقش سیاستگذار کلان و فراقوه‌ای را ایفا می‌کند و نهادی مشخص در سطح دولت نیز با نقش تنظیم‌گر و هماهنگ‌کننده، وظیفه مقررات‌گذاری و هماهنگی اقدام‌های میان دستگاه‌ها را برعهده دارد. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود این شورای هماهنگ‌کننده به‌صورت رسمی، ذیل شورای عالی تعریف شده و این موضوع از طریق سازوکارهای قانونی، اداری و سامانه‌ای تقویت و تثبیت شده تا از ناهماهنگی‌های آتی جلوگیری شود. همچنین در این راستا پیشنهاد می‌شود برخی قوانین این حوزه مانند قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در راستای ساماندهی شورای عالی فناوری اطلاعات و تأکید بر روی نقش تنظیم‌گری وزارت ارتباطات بازبینی و اصلاح شود [۱].

از منظر اقتضائات امنیتی، این مدل پیشنهادی از هماهنگی و انسجام حکمرانی، به‌ویژه در شرایط خاص مانند بحران‌ها و جنگ‌های ترکیبی نیز کارآمد خواهد بود. در وضعیت‌های جنگی، که تمرکز در تصمیم‌گیری و تسریع در اجرا اهمیت مضاعف داشته، چنین ساختاری به‌علت شفافیت در سطوح فرماندهی، قابلیت پاسخ‌گویی سریع‌تر را دارد. بنابراین باید در متن قوانین و مقررات مربوطه تصریح شود که در شرایط جنگی، شورای هماهنگ‌کننده دولت در فضای مجازی مکلف است بدون فوت وقت و با هماهنگی کامل با مرکز ملی فضای مجازی، اجرای مصوبات شورای عالی را دنبال و تضمین کند. چنین سازوکاری می‌تواند از تأخیرهای پرهزینه یا اجرای ناهماهنگ در شرایط خطیر امنیتی که به اذعان کارشناسان این حوزه در برخی شرایط امنیتی گذشته تکرار شده، جلوگیری کند.

در این چارچوب، سایر شوراها، ستادها و کمیسیون‌های موضوعی براساس مفاد ماده (۱۰۵) و تکلیف بند «ت» و تبصره آن ذیل ماده (۶۵) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) (مصوب ۱۴۰۳/۰۴/۱۸)^۱ باید ذیل این دو شورای محوری بازآرایی شوند. مأموریت‌های موازی حذف شده، حوزه‌های همپوشان با یکدیگر ادغام شوند و ارتباط با تنظیم‌گران بخشی نیز فقط از طریق این دو شورا انجام گیرد. البته اینکه نهاد هماهنگ‌کننده سطح دولت کدام نهاد موجود باشد یا نیاز به طراحی نهاد جدید وجود دارد، نیازمند بررسی دقیق‌تر و پژوهش مجزایی است. بنابراین تا زمانی که چنین ساختار مشخص و متمرکزی در نظام حکمرانی فضای مجازی تثبیت نشود، امکان هماهنگی مؤثر در شرایط عادی و بحرانی همچنان محدود و وابسته به همکاری دولت‌ها و وزیر مربوطه باقی خواهد ماند. در نهایت توصیه می‌شود محل استقرار «شورای هماهنگ‌کننده فضای مجازی دولت» در نهاد ریاست‌جمهوری باشد تا امکان هماهنگی با دستگاه‌های مختلف ذیل وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی مستقل به نحو مناسبی فراهم شود.

۱. ماده (۱۰۵): به‌منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و چابک‌سازی، هوشمندسازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت، مبتنی بر نقش دولت در سیاستگذاری و تنظیم‌گری و کاهش تصدی‌گری اقدام‌های زیر انجام شود:

ب: سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با هدف یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری تا پایان سال اول برنامه با همکاری مراجع ذی‌ربط جهت ادغام شوراها با وظایف مشابه یا متداخل، به‌جز شورهایی که به موجب قانون اساسی، اذن مقام معظم رهبری و یا به موجب قانون ایجاد شده‌اند، با تصویب شورای عالی اداری ترتیبات قانونی مورد نیاز را به عمل آورد. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد این بند را سالیانه به مجلس ارسال نماید.

بند «ت» ماده (۶۵): شورای عالی فضای مجازی، مرجع سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در موضوعات مربوط به فضای مجازی است و حسب مورد مصوبات آن برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراست.

تبصره: مرکز ملی فضای مجازی کشور مکلف است با همکاری سایر دستگاه‌های مرتبط، آیین‌نامه تقسیم کار نهادی، نحوه حکمرانی فضای مجازی، به‌ویژه حوزه امنیت فضای مجازی و شاخص‌های اجرایی «سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در فضای مجازی» را تدوین نموده و به‌تصویب شورای عالی فضای مجازی برساند و نتایج اقدام‌های دستگاه‌های اجرایی را پیگیری و گزارش آن را هر ۶ ماه یک‌بار، به آن شورا اعلام نماید.

شکل ۱. الگوی پیشنهادی اجرای ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم در عرصه فضای مجازی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

مطالعات اسنادی و میدانی نشان می‌دهد که میان شورای عالی فضای مجازی و برخی شوراهای هم‌سطح و موازی، به‌ویژه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی، نیز امکان همپوشانی و تداخل در تصمیمات و خط‌مشی‌ها وجود دارد [۱]. از آنجاکه این تداخلات تاکنون از نظر کمی و کیفی محدود و غیر چالش‌برانگیز بوده‌اند و همچنین با توجه به اینکه انحلال یا ادغام شوراهای مذکور در آینده نزدیک محتمل نیست، به استناد بند «۸» اصل (۱۱۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۸)^۱ با تأیید رهبر معظم انقلاب اسلامی، پیشنهاد می‌شود در شرایط عادی، در صورت بروز اختلاف نظر، مرجع تشخیص و تعیین صلاحیت خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد. همچنین در شرایط امنیتی و جنگی نیز برای جلوگیری از آشفتگی و تضاد تصمیمات، همچنین پیشنهاد می‌شود در شرایط امنیتی و جنگی، تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری راهبردی به‌صورت متمرکز برعهده شورای عالی امنیت ملی باشد که در صورت صلاحدید این شورا می‌تواند همه یا بخشی از اختیارات خود در تصمیم‌گیری را به شوراهای عالی هم‌تراز مانند شورای عالی فضای مجازی و یا شورای عالی انقلاب فرهنگی تفویض کند.

۲-۳. تحلیل هماهنگی در مراجع نهادی

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که در حوزه هماهنگی عمودی و اداری، چه در شرایط عادی و چه در وضعیت‌های بحرانی، سطح همکاری و همراستایی میان شوراهای خط‌مشی‌گذار و نهادهای اجرایی قابل قبول نبوده است. هماهنگی میان سطوح کلان و اجرایی عمدتاً وابسته به اراده و رویکردهای فردی شخصیت‌های کلیدی همچون رئیس‌جمهور و وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات

۱. وظایف و اختیارات رهبر: بند «۸»: حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

وقت بوده و در عمل، به جای آنکه یک سازوکار نهادی پایدار و قابل اتکا وجود داشته باشد، هماهنگی تابعی از اراده سیاسی مقطعی باقی مانده است.

اگرچه در بحران جنگ تحمیلی اخیر، به علت تمرکز نسبی تصمیم‌گیری‌های مربوط به فضای مجازی در شورای عالی فضای مجازی و اقتضات شرایط اضطراری، هماهنگی اجرایی به شکل موقتی بهبود یافته بود؛ اما این تجربه بیشتر ناشی از شرایط خاص و واکنش فوری به تهدیدات بیرونی بوده و فاقد پشتوانه ساختاری و سیستماتیک است. در نتیجه، هیچ تضمینی وجود ندارد که در بحران‌های آینده، اعم از جنگ‌های نظامی، حملات سایبری یا فتنه‌های داخلی، همین سطح از هماهنگی در عرصه فضای مجازی تکرار شود. در یک تقسیم‌بندی ساده، صاحب‌نظران عرصه فضای مجازی را به دو بخش سخت و نرم فضای مجازی تفکیک می‌کنند. بخش سخت فضای مجازی شامل مباحث زیرساختی، توسعه، امنیت و کیفیت شبکه، خدمات پایه‌ای و کاربردی ارتباطات و فناوری اطلاعات بوده و عرصه نرم شامل تولید و مدیریت محتوا، رسانه و کیفیت جریان اطلاعات در شبکه است. بازیگران نهادی بخش سخت شامل مرکز ملی فضای مجازی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سازمان‌های تابعه آن مانند سازمان فناوری اطلاعات (مرکز ماهر) و سازمان تنظیم مقررات، شرکت ارتباطات زیرساخت، سازمان پدافند غیرعامل، حراست کل کشور، پلیس فتا، وزارت اطلاعات، مرکز راهبردی فتا، وزارت کشور و بازیگران اصلی بخش نرم فضای مجازی شامل مرکز ملی فضای مجازی، پلیس فتا، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی هستند. اگرچه براساس مصوبه محرمانه جلسه ۴۴ شورای عالی فضای مجازی (مصوب ۱۳۹۶)، تقسیم کار میان نهادهای ذی‌ربط بر مبنای حیاتی یا حساس بودن حوادث گوناگون، انجام شده؛ اما این پرسش همچنان مطرح بوده که آیا این تقسیم کار صرفاً سامان‌دهی وضعیت موجود است یا در شرایط مطلوب نیز باید ساختاری با این میزان پراکندگی و تعدد بازیگر تداوم یابد؟ در بلندمدت، آیا استمرار چنین معماری نهادی قابل دفاع بوده یا لازم است با بازطراحی ساختار بخش سخت، از الگوی فعلی مبتنی بر هماهنگی شبکه‌ای به سمت مدلی با تمرکز بیشتر و سلسله‌مراتبی در اجرا حرکت شود؟

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که در جنگ تحمیلی اخیر، هماهنگی میان نهادهای فعال در بخش نرم فضای مجازی -از جمله وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی و مرکز ملی فضای مجازی- با شورای عالی فضای مجازی و ستاد رسانه‌ای آن، در سطح قابل قبولی قرار داشته است. این هماهنگی در محورهای مانند خنثی‌سازی روایت دشمن، فعالیت‌های رسانه‌ای برای حفظ تاب‌آوری و تقویت روحیه اجتماعی مردم، مقابله با شایعات مجازی و برخورد با گره‌های اطلاعاتی همکار با دشمن نمود یافته است. هرچند هنوز سند جامع و الزام‌آوری برای تقسیم کار میان این نهادها تدوین نشده، اما در مقایسه با بخش سخت، سطح هماهنگی اجرایی و تعامل میان نهادهای این حوزه مطلوب‌تر و منسجم‌تر ارزیابی می‌شود.

با این حال، یکی از مسائل اساسی که در این بخش وجود دارد، همپوشانی مأموریتی با شورای عالی انقلاب فرهنگی است که در برخی موارد می‌تواند به تداخل صلاحیت‌ها، تصمیم‌گیری‌های موازی یا کندی در اجرای سیاست‌های محتوایی منجر شود. در چنین شرایطی و با توجه به نقش حیاتی بخش نرم فضای مجازی در شکل‌گیری افکار عمومی، جنگ‌شناختی و نبرد روایت‌ها، ضرورت دارد که جایگاه شورای عالی فضای مجازی به عنوان نهاد سیاستگذار و هماهنگ‌کننده اصلی این عرصه در اسناد بالادستی به طور صریح و روشن تثبیت شود. تصریح این محوریت نه تنها می‌تواند از تعارض احتمالی با شورای عالی انقلاب فرهنگی جلوگیری کند، بلکه به انسجام خط‌مشی‌گذاری فرهنگی در فضای مجازی نیز کمک خواهد کرد.

مطابق نظرات کارشناسان، ضعف در پیوند ساختاری و حمایتی میان بخش سخت و نرم فضای مجازی از دیگر نکات مهم قابل اشاره است. در حالی که توسعه زیرساخت‌ها، شبکه ملی اطلاعات و پلتفرم‌های داخلی می‌تواند بستری برای تقویت تولید و توزیع محتوای بومی فراهم آورد، اما در سال‌های اخیر، این پیوند راهبردی به طور جدی مورد توجه سیاستگذاران قرار نگرفته است. در حالی که مطابق



اسناد سیاستی نظیر بند «۱» سیاست‌های کلی نظام در حوزه افتا^۱ (۱۳۸۹) و بند «۷» حکم دوم انتصاب شورای عالی فضای مجازی^۲ (۱۳۹۴)، توجه به حفظ فرهنگ و سبک زندگی اسلامی ایرانی و ممانعت از رخنه‌ها و آسیب‌های فرهنگی و اجتماع در عین توجه به ابعاد سخت شامل توسعه و امنیت شبکه باید مورد توجه قرار گیرد. با این حال در عمل، شکاف میان توسعه فنی و تولید محتوای راهبردی همچنان باقی مانده است. این خلأ در شرایط بحرانی می‌تواند هزینه‌های سنگینی برای نظام حکمرانی بخش نرم فضای مجازی به همراه داشته باشد.

۳-۳. پیام خط‌مشی‌های فضای مجازی از منظر هماهنگی

بررسی اسناد و مصاحبه‌های میدانی نشان می‌دهد که یکی از مؤلفه‌های مهم در موفقیت خط‌مشی‌های فضای مجازی در شرایط بحرانی، ارسال پیام منسجم و هماهنگ به جامعه است. همان‌گونه که قبلاً مطرح شد، در بحران جنگ اخیر در مقایسه با موارد مشابه در گذشته، نشانه‌هایی از ارتقا در این حوزه مشاهده شده است. هماهنگی نسبی میان شورای عالی فضای مجازی، مرکز ملی و ستاد رسانه‌ای شورا و نهادهای فرهنگی مانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی و صدا و سیما، موجب شد بخشی از پیام‌های رسمی با انسجام بیشتری به افکار عمومی منتقل شود. حتی در سطح جامعه نیز بخشی از مخاطبان و افراد مشهور نسبت به تصمیمات اتخاذ شده مانند قطع مقطعی اینترنت در برابر تهدیدات پهلپادی، درک و همراهی مناسبی نشان دادند. این تجربه نشان داد که در صورت وجود اراده برای هماهنگی نهادی و پیام‌رسانی منسجم، امکان مدیریت افکار عمومی در شرایط امنیتی وجود دارد. با این حال این تجربه مثبت هنوز از پشتوانه ساختاری کافی برخوردار نیست و نمی‌توان به استمرار آن در بحران‌های آتی احتمالی اطمینان داشت. به اذعان کارشناسان، یکی از ضعف‌های اساسی در این زمینه، فقدان یک سخنگوی رسمی و معتبر در حوزه فضای مجازی است که بتواند در موقعیت‌های حساس به صورت مستمر، مسئولانه و یکپارچه با افکار عمومی ارتباط برقرار کند. در نبود چنین ساختاری، مسئولان مختلف بعضاً به شکل فردی یا ناهماهنگ موضع‌گیری می‌کنند که این مسئله نه تنها موجب تشتت پیام‌ها شده، بلکه فضای لازم برای انتشار شایعات، سوءبرداشت یا سوءاستفاده رسانه‌های معاند را فراهم می‌آورد.

علاوه بر این، عملکرد ناهماهنگ نهادهای تنظیم‌گر نظیر پلیس فتا، کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، کمیسیون عالی ارتقای محتوا مرکز ملی فضای مجازی، در مقابله با نشر اخبار و اطلاعات خلاف واقع در فضای مجازی نیز به بخشی از ناهماهنگی‌ها دامن زده است. اگرچه شورای عالی فضای مجازی تلاش کرده با تصویب سند «الزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع» در فضای مجازی گامی ابتدایی در این مسیر بردارد اما قوانین موجود مورد استفاده مانند مواد (۷۴۶) و (۶۹۸) قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲)^۳ در مقابله با نشر اکاذیب، عمدتاً پسینی، واکنشی و زمان‌بر هستند و برای شرایط بحرانی و جنگی فاقد کارآمدی و سازوکارهای اجرای سریع و هماهنگ‌اند [۳۲]. در همین راستا،

۱. بند «۱»: ایجاد نظام جامع و فراگیر در سطح ملی و سازوکار مناسب برای امن‌سازی ساختارهای حیاتی و حساس و مهم در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات، و ارتقا مداوم امنیت شبکه‌های الکترونیکی و سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی در کشور به منظور:

- استمرار خدمات عمومی؛

- پایداری زیرساخت‌های ملی؛

- صیانت از اسرار کشور؛

- حفظ فرهنگ و هویت اسلامی-ایرانی و ارزش‌های اخلاقی؛

- حراست از حریم خصوصی و آزادی‌های مشروع و سرمایه‌های مادی و معنوی.

۲. بند «۷»- ترویج هنجارها، ارزش‌ها و سبک زندگی اسلامی ایرانی و ممانعت از رخنه‌ها و آسیب‌های فرهنگی و اجتماعی در این عرصه و مقابله مؤثر با تهاجم همه‌جانبه فرهنگی و نیز ارتقای فرهنگ کاربری و سواد فضای مجازی جامعه.

۳. ماده (۲۸۶): هر کس به طور گسترده، مرتکب جنایت علیه تمامیت جسمانی افراد، جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور، نشر اکاذیب، اخلاف در نظام اقتصادی کشور، احراق و تخریب، پخش مواد سمی و میکروبی و خطرناک یا دایر کردن مراکز فساد و فحشا یا معاونت در آنها گردد به گونه‌ای که موجب اخلاف شدید در نظم عمومی کشور، ناامنی یا ورود خسارت عمده به تمامیت جسمانی افراد یا اموال عمومی و خصوصی، یا سبب اشاعه فساد یا فحشا در حد وسیع گردد مفسد فی‌الارض محسوب و به اعدام محکوم می‌گردد.

دولت لایحه‌ای با عنوان «مقابله با انتشار محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی» به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد اما بعد از اعتراض برخی گروه‌های اجتماعی، درخواست استرداد آن در تاریخ ۱۴۰۴/۰۵/۰۸ به تصویب هیئت وزیران رسید و در نهایت در تاریخ ۱۴۰۴/۰۵/۱۲ توسط مجلس مسترد شد. امید است که این استرداد به معنای خاتمه خط‌مشی‌گذاری درباره این موضوع نباشد؛ زیرا نهایه و تصویب شدن آن می‌تواند گامی مؤثر در سامان‌دهی این حوزه و تقویت پاسخ‌گویی قانونی نسبت به انتشار اخبار نادرست در فضای مجازی باشد.

صاحب‌نظران همچنین معتقدند رسانه ملی، با وجود اینکه ظرفیت گسترده خود را برای اقناع افکار عمومی در سال‌های اخیر به‌ویژه در مواجهه با بحران‌های امنیتی و اجتماعی گذشته، از دست داده، در بحران اخیر، عملکرد نسبتاً قابل قبولی داشته است. حمله مستقیم و هدفمند دشمن به ساختمان سازمان صدا و سیما نیز خود گواهی بر تأثیرگذاری این رسانه در میدان جنگ‌شناختی و نشانه‌ای از اهمیت نقش آن در جنگ روایت‌ها تلقی می‌شود. با وجود این نشانه‌های مثبت، واقعیت آن بوده که بازسازی اعتماد عمومی نسبت به رسانه ملی، تنها با اتکا به عملکردهای موردی ممکن نیست و نیازمند تدوین و اجرای سیاست‌های رسانه‌ای شفاف، سنجیده و هماهنگ با ستاد رسانه مرکز ملی فضای مجازی با استفاده از ظرفیت‌های رسانه‌های نوین در جهت تقویت روایت ملی و مقابله مؤثر با عملیات رسانه‌ای معاند است.

۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی

این گزارش متمرکز بر تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی است و به‌ویژه بر نحوه عملکرد این سازوکارها در وضعیت‌های امنیتی مانند شرایط جنگی تمرکز دارد. با توجه به کثرت نهادها و شورا‌هایی که در جدول ۱ گزارش آمده، نشان می‌دهد که مسائل مرتبط با «ساماندهی ساختار کلان حکمرانی فضای مجازی» فراتر از مداخلات اصلاحی موردی، نیازمند بررسی عمیق، جامع و مطالعاتی مستقل بوده که پژوهش حاضر عهده‌دار آن نبوده است. لذا هرچند براساس مصوبه محرمانه جلسه ۴۴ شورای عالی فضای مجازی در سال ۱۳۹۶، تقسیم کار میان نهادها بر مبنای «شدت» یا «حیاتی/حساس» بودن حوادث انجام شده؛ اما پرسش‌های مهمی همچنان بی‌پاسخ مانده‌اند: نخست آنکه آیا این تقسیم کار صرفاً بازتاب وضعیت موجود و سازوکار تطبیقی به‌منظور مدیریت بحران است، یا اینکه در آرایش نهادی مطلوب نیز باید همین میزان پراکندگی و چندنهادی تداوم یابد؟ و دوم آنکه آیا در افق بلندمدت استمرار چنین معماری نهادی قابل قبول است یا ضرورت دارد با بازطراحی حکمرانی فضای مجازی علی‌الخصوص بخش «سخت» آن، از الگوی مبتنی بر هماهنگی شبکه‌ای به سمت الگوی متمرکزتر و سلسله‌مراتبی در مرحله اجرا حرکت شود؟ بنابراین پیشنهادهای سیاستی که در ادامه ارائه می‌شوند، صرفاً «توصیه‌هایی برای تقویت هماهنگی در وضعیت موجود حکمرانی فضای مجازی» است و بررسی و طراحی یک معماری نهادی مطلوب جایگزین که پیامدهای حقوقی، سیاسی، فنی و امنیتی آن در شرایط عادی و جنگی به‌دقت سنجیده شود، نیازمند پژوهش‌های بیشتر و مفصل‌تر جداگانه‌ای است.

۱. امکان سنجی استقرار ساختار چند سطحی اما متمرکز

با توجه به ساختار چندلایه، پراکنده و چندنهادی حکمرانی فضای مجازی در ایران، بهره‌گیری از یک مدل ترکیبی شامل هماهنگی شورایی، نهادی و شبکه‌ای به‌عنوان یکی از بدیل‌ها پیشنهاد می‌شود. طبق یافته‌های این پژوهش، مدل‌های یک‌بعدی نظیر صرفاً سلسله‌مراتبی یا صرفاً شورایی، قادر به پاسخ‌گویی به پیچیدگی شرایط بحرانی مانند جنگ نیستند. بنابراین پیشنهاد می‌شود مفاد



بند «ت» ماده (۶۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت (مصوب ۱۴۰۳/۰۴/۱۸) با تفکیک شرایط عادی، امنیتی و جنگی بازطراحی شود. بنابراین کیفیت ساماندهی مراجع نهادی مطابق اصل (۱۰۵) قانون برنامه هفتم، نیازمند پژوهشی مستقل است.

۲. طراحی سازوکار نظارت بر مصوبات و پاسخ‌گویی نسبت به عملکرد شورا و مرکز ملی

اگرچه در این گزارش بر نقش و مسئولیت مهم و قانونی شورای و مرکز ملی در عرصه فضای مجازی تأکید شده اما ابهام در سازوکارهای نظارت بر مصوبات و پاسخ‌گویی نسبت به عملکرد شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی، می‌تواند در آینده به یکی از خلأهای مهم در ساختار حکمرانی فضای مجازی تبدیل شود. درحالی‌که در حکم رهبری بر «ترتیب آثار قانونی» مصوبات شورا تأکید شده اما این عبارت به معنای قانونگذاری رسمی نیست و این مصوبات می‌توانند در طیفی از سیاست‌های کلی تا مقررات اداری قرار گیرند. ازسوی دیگر، عدم انتشار کامل و عمومی این مصوبات، به‌ویژه آنهایی که بر حقوق شهروندان اثرگذارند، با اصول شفافیت و حقوق عمومی در تعارض است [۳۳]. برای حفظ مشروعیت و کارآمدی شورا، لازم است سازوکارهایی برای پاسخ‌گویی نهادی، انتشار طبقه‌بندی شده مصوبات و طراحی سامانه‌ای برای رصد اجرای آنها در دستگاه‌های مسئول پیش‌بینی شود. این اقدام‌ها موجب تقویت اعتماد عمومی و ارتقا هم‌مانگی خواهد شد.

۳. ضمانت اجرای قضایی و نقش قوه قضائیه

یکی از چالش‌های اساسی حکمرانی فضای مجازی، نبود پیگیری حقوقی مؤثر در برابر تعلل، ترک فعل یا خودداری برخی دستگاه‌ها از اجرای مصوبات شورای عالی فضای مجازی است. اگرچه «دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن» (مصوب قوه قضائیه ۱۳۹۹) سازوکاری کلی برای مقابله با اهمال و ترک فعل در دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی کرده، اما این دستورالعمل به‌طور تخصصی به حوزه فضای مجازی و مصوبات شورا نمی‌پردازد. ازاین‌رو، پیشنهاد می‌شود قوه قضائیه با همکاری مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی کل کشور، ضمن تفسیر و توسعه دامنه اجرای دستورالعمل یاد شده در بستر فضای مجازی، نسبت به تدوین قانونی خاص برای ایجاد ضمانت‌های اجرایی قضایی و رفع خلأهای موجود اقدام کند. همچنین، تشکیل شعبه‌ای تخصصی جهت رسیدگی به تخلفات ناشی از عدم اجرای مصوبات شورای عالی فضای مجازی می‌تواند موجب تقویت پاسخ‌گویی دستگاه‌ها و استیفای حقوق عمومی در این حوزه شود.

۴. تعیین تکلیف شوراهای عالی هم سطح در دو شرایط عادی و جنگ

در راستای جلوگیری از حداقل تعارضات و ناهم‌مانگی ممکن بین شوراهای هم‌سطح شامل شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی با شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان سیاستگذار اصلی، پیشنهاد می‌شود در صورت بروز اختلاف در شرایط عادی، مرجع حل اختلاف و تشخیص صلاحیت تصمیم‌گیری، مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد. همچنین پیشنهاد می‌شود در شرایط امنیتی و جنگی، تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری راهبردی به‌صورت متمرکز برعهده شورای عالی امنیت ملی باشد که در صورت صلاحدید این شورا می‌تواند همه یا بخشی از اختیارات خود در تصمیم‌گیری را به شوراهای عالی هم‌تراز مانند شورای عالی فضای مجازی و یا شورای عالی انقلاب فرهنگی تفویض کند.

۵. توسعه دیپلماسی سایبری و همکاری بین‌المللی

مطابق بند «۶» سیاست‌های کلی نظام در حوزه افتا^۱ (۱۳۸۹)، تعامل مؤثر منطقه‌ای و جهانی در زمینه امنیت شبکه‌ها و سامانه‌های اطلاعاتی از الزامات حکمرانی سایبری کشور است. بااین‌حال، ایران فاقد نهاد تخصصی برای مدیریت یکپارچه این حوزه است و اغلب پیمان‌های سایبری دوجانبه، مانند توافقات با ایتالیا، قطر و کویت، یا اجرا نشده‌اند یا در حد کلیات باقی مانده‌اند. درحالی‌که

۱. بند «۶»: تعامل مؤثر و سازنده منطقه‌ای و جهانی و همکاری و سرمایه‌گذاری مشترک در حوزه‌های دانش، فناوری و امور مربوط به امنیت شبکه‌های الکترونیکی و سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی با حفظ منافع و امنیت ملی.

کشورهایی نظیر آمریکا، رژیم صهیونیستی، روسیه و چین با انعقاد معاهدات دوجانبه فعال توانسته‌اند منافع خود را در جنگ‌های سایبری تثبیت کنند، ایران هنوز چنین ظرفیتی را فعال نکرده است [۳۴]. بی‌تردید، تحقق هماهنگی و انسجام سیاستی در حکمرانی داخلی فضای مجازی، در گرو توجه به ابعاد بین‌المللی و شکل‌گیری نظام‌مند دیپلماسی سایبری است. این خلأ راهبردی باید با ایجاد ساختاری مشخص در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برای پیگیری مستمر تعاملات و پیمان‌های سایبری و با همکاری مرکز ملی فضای مجازی، وزارت امور خارجه، نهادهای امنیتی و دفاعی برطرف شود.

۶. اجتناب مؤکد از ساختارسازی جدید و موازی نهادهای تصمیم‌گیری فعلی

پراکندگی نهادی و بعضاً واگرایی تصمیم‌گیری در شرایط فعلی، با ایجاد ساختارهای جدید و موازی نه تنها سامان نمی‌یابد بلکه تشدید خواهد شد، لذا ضروری است از اتخاذ هرگونه تصمیمی در رابطه با نهادسازی جدید (ازجمله ایجاد ستاد، شورا، ساختار و یا واحد سازمانی جدید) مگر در راستای ایجاد نهاد هماهنگ‌کننده (موضوع بند «۷» سیاست‌های کلی نظام در حوزه امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات) (افتا) (ابلاغی ۱۳۸۹)) و با رویکرد ادغام شوراها و نهادهای موجود، جلوگیری شود.

۷. تلاش برای توسعه متوازن و هم‌زمان بخش سخت و نرم فضای مجازی

توسعه نامتوازن فضای مجازی نتیجه اتخاذ رویکردهای نادرست مدیریتی و ساختاری در این عرصه بوده است؛ جایی که تمرکز اصلی روی لایه سخت (زیرساخت‌های ارتباطی، پهنای باند و تجهیزات) بوده و لایه نرم (توسعه خدمات بومی، تولید محتوا و فرهنگ‌سازی) در برنامه‌ریزی و اجرا کمتر دیده شده است. برای تقویت هماهنگی و ظرفیت حکمرانی در فضای مجازی لازم است هر دو لایه به‌صورت هم‌زمان و هماهنگ پیش بروند و در کنار توسعه زیرساخت‌های فنی، قوانین و مقررات روشنی هم برای تقویت و تنظیم بخش نرم و محتوایی تدوین شود تا بین ظرفیت فنی و نیازهای محتوایی شکاف ایجاد نشود.

جدول ۴. پیشنهاد‌های سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۱		**	امکان‌سنجی استقرار ساختار چندسطحی اما متمرکز	بازطراحی مفاد بند «ت» ماده (۶۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت با رویکرد تفکیک شرایط عادی، امنیتی و جنگی و استقرار «شورای هماهنگ‌کننده فضای مجازی دولت»	مجلس شورای اسلامی	شورای عالی فضای مجازی، هیئت وزیران	میان‌مدت	تغییرات حتی‌الامکان باید ناظر بر سازوکار هماهنگی باشد و از توسعه تشکیلات جدید پرهیز شود.
۲		**	طراحی سامانه ملی پایش اجرای مصوبات شورای عالی فضای مجازی و استقرار نظام پاسخگویی در آن	تعیین شاخص‌های ارزیابی، الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های دوره‌ای، ایجاد دسترسی‌های طبقه‌بندی شده برای نهادهای نظارتی	مرکز ملی فضای مجازی	سازمان برنامه و بودجه، وزارت ارتباطات، سازمان بازرسی کل کشور	کوتاه‌مدت	لزوم شفافیت کنترل شده برای شورای عالی فضای مجازی و پاسخگویی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مسئول



ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۳		**	تدوین ضمانت‌های حقوقی و قضایی برای اجرای مصوبات شورای عالی فضای مجازی و جرم‌انگاری ترک فعل دستگاه‌های مسئول در موارد حساس	اصلاح قوانین مرتبط، تعیین مصادیق ترک فعل و سازوکار رسیدگی تخصصی	قوه قضائیه	مجلس شورای اسلامی، شورای عالی فضای مجازی	میان مدت	ضمانت اجرا باید صرفاً ناظر بر مصوبات دارای الزام قانونی باشد و از تعارض صلاحیت‌ها جلوگیری شود.
۴	*		توسعه متوازن و یکپارچه بخش سخت و نرم فضای مجازی از طریق هم‌زمانی توسعه زیرساخت، امنیت، خدمات بومی، تولید محتوا و سیاست‌های فرهنگی	تدوین برنامه مشترک میان دستگاه‌های فنی و فرهنگی، تخصیص منابع متوازن، پایش مستمر شاخص‌های توسعه	شورای عالی فضای مجازی	وزارت ارتباطات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی، مرکز ملی فضای مجازی	بلندمدت	توسعه ظرفیت‌های نرم و فرهنگی باید تا حد امکان به‌عنوان بخشی از طراحی فنی، در معماری و توسعه زیرساخت‌ها و نرم‌افزارها تعبیه شود تا به‌صورت درون‌زا و پایدار محقق شود.
۵		**	ایجاد ساختار تخصصی دیپلماسی سایبری برای مدیریت همکاری‌های بین‌المللی و تدوین توافقات سایبری	تعیین تقسیم کار ملی، آموزش نیروی متخصص، هماهنگی با دستگاه دیپلماسی و نهادهای امنیتی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	وزارت امور خارجه، مرکز ملی فضای مجازی	میان مدت	همکاری‌های بین‌المللی باید منطبق بر ملاحظات امنیت ملی و استناد بالادستی باشد.
۶	**		تدوین و تصویب قانون جامع مقابله با انتشار اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی با تاکید بر ایجاد سازوکارهای هماهنگ، پیشینی و متناسب با شرایط بحرانی	بازنگری لایحه پیشین با بهره‌گیری از نظرات کارشناسان، حفظ حقوق و آزادی‌های مشروع، تعیین حدود صلاحیت و مسئولیت هر یک از بازیگران، پیش‌بینی سازوکار تصمیم‌گیری و اقدام سریع در شرایط بحرانی، انطباق با سند «الزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع» شورای عالی فضای مجازی	مجلس شورای اسلامی	قوه قضائیه، شورای عالی فضای مجازی، مرکز ملی فضای مجازی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، پلیس فتا، کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه	میان مدت	قانون باید ضمن رفع پراکندگی نهادی و جایگزینی رویکرد صرفاً پسینی و واکنشی، از ایجاد محدودیت‌های غیرضروری برای حقوق شهروندان جلوگیری کرده و در عین حال امکان واکنش سریع و هماهنگ در شرایط بحرانی را فراهم آورد.

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدام‌ها.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



- [۱] ابوالقاسم رجیبی، محمدحسن هدایتی (۱۴۰۳). مروری بر مفاهیم و نهادهای مرتبط با فضای مجازی (رایاسپهر) و ارائه چشم‌انداز تقنینی و نظارتی مجلس دوازدهم، شماره مسلسل ۲۰۳۹۴، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۲] محمدرضا میرزآبایی، حسن پوراسماعیل (۱۴۰۱). آمادگی سیاستگذاری برای نسل سوم وب، شماره مسلسل ۱۸۵۹۶، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳] بور، مارک. (۱۳۹۷). حکمرانی: مقدمه‌ای بسیار کوتاه، ترجمه: عرفان مصلح، زهره کریمیان. تهران: کرگدن.
- [4] Pollitt C. Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*. 2003;1(1):34–49.
- [5] Lægreid P, Sarapuu K, Rykkja L, Randma-Liiv T, editors. *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*. Cham: Springer; 2016.
- [6] Leichsenring K. Developing Integrated Health and Social Care Services for Older Persons in Europe. *International Journal of Integrated Care*. 2004;4.
- [7] Bianchi C. Enhancing Joined-Up Government and Outcome-Based Performance Management through System Dynamics Modelling to Deal with Wicked Problems: The Case of Societal Ageing. *Systems Research and Behavioral Science*. 2015;32(4):502–505.
- [8] Bianchi C, Peters BG. Measuring Coordination and Coherence: Assessing Performance Across the Public Sector. In: *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*. Cham: Springer; 2018. p.143–159.
- [۹] واثقی، محمد، عباس نرگسیان، میثم لطیفی. و علی اصغر پورعزت. (۱۴۰۳). ارائه مدل ارزیابی هماهنگی در خط‌مشی‌های اداری جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری، تهران، دانشگاه تهران.
- [10] Lindblom CE. *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press. 1965 ;
- [11] Scharpf FW. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*. 53–27:(1)6;1994 .
- [12] Marume SBM, Jaricha E. *Coordination as an Essential Part of Public Administration*. 2016.
- [13] Kapucu N, Hu Q. *Network Governance: Concepts, Theories, and Applications*. London: Routledge; 2020.
- [14] Bouckaert G ,Peters BG ,Verhoest K .*Coordination of Public Sector Organizations* .London :Palgrave Macmillan.2016 .
- [15] Peters BG .*Toward Policy Coordination :Alternatives to Hierarchy*.2013 .
- [16] Counsell G ,Allmendinger P ,Haughton G ,Vigar G .*Integrated Spatial Planning—Is It Living Up to Expectations?* *Town and Country Planning*.246–243:(8)75;2006 .
- [17] Stead D ,Meijers E .*Spatial Planning and Policy Integration :Concepts ,Facilitators and Inhibitors* .*Planning Theory & Practice*.332–317:(3)10;2009 .
- [18] Peters BG. The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice*. 2018;1(1):1–11.
- [19] Knill C ,Steinbacher C ,Steinebach Y .*Policy Integration :Challenges for Public Administration* .In :*Oxford Research Encyclopedia of Politics*.2020 .
- [20] Simon HA .*Administrative Behavior :A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York :Free Press.1997 .
- [21] Wildavsky A .*The Art and Craft of Policy Analysis* .New York :Springer.1980 .
- [22] Bevir M .*Governance :A Very Short Introduction* .Oxford :Oxford University Press.2007 .
- [23] Peters BG .*Pursuing Horizontal Management :The Politics of Public Sector Coordination* .Lawrence :University Press of Kansas.2015 .

- [24] Oliver C .Determinants of Interorganizational Relationships :Integration and Future Directions .Academy of Management Review.265–15:241;1990 .
- [25] Powell WW .Neither Market nor Hierarchy :Network Forms of Organization .In :Schlüsselwerke der Netzwerkforschung .Wiesbaden :Springer .1990 ;p.463–461.
- [26] Dunn WN .Public Policy Analysis .London :Routledge.2015 .
- [27] Faling M ,Biesbroek R ,Karlsson-Vinkhuyzen S ,Termeer K .Policy Entrepreneurship Across Boundaries :A Systematic Literature Review .Journal of Public Policy.30–2018:1 .
- [28] Koliba C ,Meek JW ,Zia A .Governance Networks in Public Administration and Public Policy .London: Routledge.2017 .
- [29] OECD .Building Blocks for Policy Coherence for Development .Paris :Organisation for Economic Co-operation and Development.2009 .
- [30] Osborne SP ,editor .The New Public Governance ?Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance .London :Routledge.2010 .
- [۳۱] سازمان اداری و استخدامی کشور، امور ساختارهای سازمانی (۱۴۰۰). کتاب ساماندهی شوراها در تشکیلات بخش دولت، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- [۳۲] مهسا نوری‌زنور، فائزه اسماعیلی و عمادالدین پاینده (۱۴۰۲). بررسی ابعاد مسئله اطلاعات، اخبار و محتوای خلاف واقع در فضای مجازی و ارائه پیش‌نویس قانونی، شماره مسلسل ۱۸۴۵۲، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳۳] پیرنیا، کوثر و محمدامین ابریشمی راد. (۱۴۰۱). نظارت بر مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۵(۱۷)، ۱-۲۶.
- [۳۴] مهدی فقیهی و امیرحسین جلالی فراهانی (۱۳۹۷). مروری بر معاهده‌های فراملی سایبری. شماره مسلسل ۱۵۸۶۵، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

عنوان: تحلیل هماهنگی در حکمرانی فضای مجازی با تأکید بر شرایط بحرانی جنگ



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21852>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11902.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

هماهنگی حکمرانی فضای مجازی به خصوص در شرایط بحرانی جنگ، بیش از آنکه به ایجاد شور اها و نهادهای جدید وابسته باشد، در گروی استقرار معماری نهادی منسجم بر ای هم راستایی، پاسخگویی و تقسیم کار میان شور اها و دستگاههای مسئول است.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir