



نقش شورای عالی فضای مجازی در تنظیم گری فضای سایبر؛ باتبیین جایگاه قانونی مصوبات این شورا

تاریخ انتشار: دی ۱۴۰۴



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

نقش شورای عالی فضای مجازی در تنظیم‌گری فضای سایبر؛ باتبیین جایگاه قانونی مصوبات این شورا

تاریخ انتشار: دی ۱۴۰۴



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

سوره الفاتحه

عنوان گزارش: نقش شورای عالی فضای مجازی در تنظیم‌گری فضای سایبر؛ با تبیین جایگاه قانونی مصوبات این شورا

کلمات کلیدی: شورای عالی فضای مجازی، شوراهای فراقوه‌ای، تنظیم‌گری، مصوبه، حکم حکومتی.

تهیه کنندگان: سیده مریم اعتماد شیخ الاسلامی، روزیتا اتحادی یزدی

ناظر علمی: دکتر اعظم سادات مرتضوی کهنگی

گروه پژوهشی: مطالعات تنظیم‌گری و سازماندهی فاوا

تاریخ نشر: دی ۱۴۰۴

حقوق معنوی این اثر متعلق به پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات است و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع است.



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

خلاصه مدیریتی

این گزارش بر مبنای نهاد تأسیسی تحت عنوان شورای عالی فضای مجازی تنظیم شده است. شورای عالی فضای مجازی با هدف سیاست‌گذاری این فضا و پایان دادن به پراکنده‌کاری‌ها در سال ۱۳۹۰ تشکیل شد. با تأسیس این شورا، انحلال تعدادی از نهادها و شوراهای موازی اعلام و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی آن‌ها را در سطح ملی به شورای عالی فضای مجازی منتقل شد. در این پژوهش با پرداختن به حکم حکومتی و مصوبات شوراهای عالی فراقوه‌ای، به این سوال پاسخ دادیم که چگونه نهادی خارج از قوه مقننه می‌تواند در حوزه سایبری مصوباتی با اعتبار حقوقی داشته باشد و این مصوبات در نظام حقوقی کشور چه جایگاهی دارند؟ این مطالعه با رویکرد تحلیلی-توصیفی و به شیوه کتابخانه‌ای و با اتکا به مبانی حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مقررات قانونی و اسناد بالادستی، جایگاه قانونی شورای عالی فضای مجازی و ماهیت مصوبات آن را بررسی می‌کند.



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

فهرست مطالب

۵.....	خلاصه مدیریتی	
۹.....	مقدمه	۱
۱۰.....	پیشینه	۲
۱۲.....	مبانی و مفاهیم	۳
۱۲.....	حکم حکومتی	۱-۳
۱۴.....	مفهوم، ماهیت و جایگاه مصوبه	۲-۳
۱۵.....	شوراهای عالی فراقوه‌ای و جایگاه مصوبات آنها	۴
۱۵.....	شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱-۴
۱۸.....	شورای عالی امنیت ملی	۲-۴
۲۰.....	شورای عالی فضای مجازی	۳-۴
۲۳.....	چالش‌ها، نتایج و پیشنهادات	۵
۲۷.....	مراجع	۶



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

۱ مقدمه

در هر نظام حقوقی براساس نظریه تفکیک قوا حاکمیت به بخش‌های مجزا با کارکردهای منحصر تقسیم می‌شوند. قوای مقننه، اجرایی و قضایی دولت طبق قانون اساسی نقش‌های مشخص و محدودی دارند و لازم است از بازیگران سیاسی مختلفی تشکیل شوند (مرادخانی و تکلو، ۱۴۰۰) به نقل از (Glassman, ۲۰۱۶: ۳۶). تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اجرای تصمیمات و سیاست‌ها، و قضاوت بر اساس این قواعد، کار ویژه‌های اصلی حاکمیت هستند. وضع قواعد لازم‌الاجرا مهم‌ترین کارکرد نظام حقوقی است، چرا که قوانین در حقیقت برنامه، مبنا و اساس امور اجرایی و قضایی هستند. حاکمیت متعلق به مردم جامعه است و از سوی مردم به سایر ارکان حکومت انتقال می‌یابد (قاضی، ۱۳۸۴: ۱۶۸).

سیستم تفکیک قوا^۱ در اصل ۵۷ قانون اساسی منعکس و تایید گردیده و استقلال آن‌ها نیز مورد تأیید قرار گرفته است. اصل ۵۷ نیز مقرر می‌دارد: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند. متون یاد شده حاکی از آن است که قوه موسس درصدد بوده نظامی منطقی از سیستم تفکیک قوا- که بر پایه حاکمیتی مردم سالار ریخته شده- از قانون جمهوری اسلامی ایران استخراج نماید و سپس قوه مقننه را نیز به استناد اصل ۵۸ و ۷۱ در همان روند منطقی در جایگاه خویش قرار دهد (شریف، ۱۳۸۴: ۲۱۸).

با نگاهی گذرا به مقدمه قانون اساسی کشور ایران می‌توان دریافت که «قانون اساسی... در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان» اقدام می‌کند^۲ و لذا این

۱- اصل ۵۸ مقرر می‌دارد: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجراء به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد. و اصل ۷۱ مقرر می‌دارد: مجلس شورای اسلامی در وضع قانون متصف به سه وصف (عمومیت)، (مباشرت) و (اختیار) است. به این معنی که از یک سو جز نصوص صریح قانون اساسی، هیچ مرجعی به زیر سوال کشاندن توان قانون‌گذاری مجلس در باب هیچ موضوعی را ندارد و مجلس شورای اسلامی می‌تواند هر امری را در دایره قدرت قانون‌گذاری خود قرار داده، در باب آن به وضع قانون بپردازد، و از سوی دیگر، این مسئولیت به شرط مباشرت است، به این معنی که جز در خصوص قوانین آزمایشی که مجلس می‌تواند اختیار وضع آن‌ها را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند و غیر از اساننامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت که مجلس می‌تواند اجازه تصویب آن‌ها را به کمیسیون‌های ذی‌ربط یا دولت واگذار کند- تفویض اختیار قانون‌گذاری به هیچ شخص یا هیاتی پذیرفته نیست (شریف، ۱۳۸۴: ۲۱۸ و ۲۱۹).

۲- برخی معتقدند؛ قانون اساسی به عنوان قانون برتر در جوامع مردم سالار با هرگونه تغییر و ایجاد نهادهای موازی جهت قانون‌گذاری مخالف بوده و شاید چنین موضوعی را می‌توان نمودی از عدم تاب‌آوری حکومت بر حق حاکمیت مردم بر خودشان قلمداد کرد؛ زیرا مردم چنین نهادهایی را خود انتخاب نکرده‌اند و در چنین مواردی باید در آینده در انتظار تبعات تالی و فاسد چنین امری در جامعه بود و خسارات وارده می‌تواند بسیار پرهزینه و حتی جبران ناپذیر باشد و شاید اصلی‌ترین خسارت در این زمینه را بتوان در کاهش اقبال عمومی به اوامر حکومتی دانست؛ چراکه چنین مواردی به وضوح منجر به سلب اعتماد مردم نسبت به حکومت می‌گردد (رمضانپور بلوچی، ابراهیمیان، ۱۴۰۱: ص ۷۸ و ۷۹).

شیوه نگاه به حکومت در نظام جمهوری اسلامی ایران با هر آن چیزی که با این مطلب در تناقض باشد و آن را خدشه‌دار نماید، قابل جمع نیست. شاید بتوان قوه مقننه را موثرترین و محترم‌ترین رکن در ارکان نظام حاکمیتی قائل به تفکیک قوا به شمار آورد که وضع قواعد لازم‌الاجرا از مهم‌ترین کارکردهای آن به شمار می‌آید (رمضانپوربلوچی، ابراهیمیان، ۱۴۰۱: ۷۸ و ۷۹).

مقام معظم رهبری طی حکمی در سال ۱۳۹۰ "شورای عالی فضای مجازی" را ایجاد و اعضای آن را تعیین نمودند. این شورا با عنایت به گسترش فزاینده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی به‌ویژه شبکه جهانی اینترنت و آثار چشمگیر آن در ابعاد زندگی فردی و اجتماعی، و لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از آن در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن اقتضا می‌کند که نقطه کانونی متمرکزی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور بوجود آمده است.^۱

یکی از چالش‌هایی که امروزه درخصوص مدیریت فضای مجازی در کشور ما مطرح می‌شود، تعدد مراجع و نهادهای مرتبط با این موضوع است و در مطالعه حاضر به این پرسش می‌پردازیم که چگونه نهادی غیر از قوه مقننه در کشور می‌تواند تشکیل شود که مصوباتش از حیث قانونی لازم‌الاجرا است؟ لازم‌الاجرا بودن این مصوبات به چه معناست و از حیث طبقه‌بندی قوانین در چه سطحی قرار می‌گیرند؟ اگر مصوبه با قانون قبل یا بعد خود در تعارض باشد در مقام اجرا چگونه باید عمل کرد؟ از این مسیر نقش شورای عالی فضای مجازی در تنظیم‌گری فضای سایبر و جایگاه مصوبات آن در نظام حقوقی ایران تبیین خواهد شد.

۲ پیشینه

بر اساس حکم رهبر معظم انقلاب اسلامی کلیه فعالیت‌های عرصه سیاست‌گذاری فضای مجازی باید به‌صورت متمرکز انجام شود و از موازی‌کاری در عرصه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری اجتناب شود، لازمه این امر اصلاح وظایف و تکالیف شوراهایی است که پیش از این طبق قوانین قبلی، سیاست‌گذاری در عرصه فناوری اطلاعات و ارتباطات و فضای مجازی انجام می‌دادند. چهار شورا قبل از تشکیل شورای عالی فضای مجازی در عرصه سیاست‌گذاری فناوری اطلاعات و ارتباطات وظیفه قانونی داشتند که عبارتند از:

۱. شورای عالی فناوری اطلاعات

۲. شورای عالی انفورماتیک

1- <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=19225>

۳. شورای عالی اطلاع رسانی

۴. شورای افتا (امنیت فضای تبادل اطلاعات).

از بین شوراهای ذکر شده تنها شورای عالی فناوری اطلاعات بر اساس مصوبه قانونی مجلس تشکیل شده و بقیه شوراهای بر اساس مصوبات شورای انقلاب، شورای عالی انقلاب فرهنگی، و هیئت وزیران تشکیل شده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳: ۱).

براساس حکم تأسیس شورای عالی فضای مجازی کشور، این شورا با اختیارات کافی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شد. طبق مصوبه جلسه بیست و هشتم مورخ ۱۳۹۵/۱/۱۴ شورای عالی فضای مجازی و وفق بند یک حکم مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۴ مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در خصوص انحلال شوراهای عالی موازی^۱، نهایتاً در جلسه بیست و هشتم شورای عالی فضای مجازی به تاریخ چهاردهم فروردین، انحلال شوراهای عالی انفورماتیک، اطلاع‌رسانی و امنیت فضا تبادل اطلاعات (افتا) را اعلام و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی آن‌ها در سطح ملی به شورای عالی فضای مجازی منتقل شد. همچنین «شورای عالی فناوری اطلاعات» به «شورای اجرایی فناوری اطلاعات» تغییر نام دادند و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی آن در سطح ملی به شورای عالی فضای مجازی انتقال یافت.^۲ منشا پیدایش یک نهاد از لحاظ حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران صرفاً می‌تواند بر اساس فرمان ولی‌فقیه در قالب حکم حکومتی یا تفویض اختیارات، به تصریح اصول قانون اساسی، و یا از طریق قوانین عادی باشد که تشکیل شورای عالی فضای مجازی، بر اساس حالت اول، یعنی فرمان رهبری، بوده است. (انصاری، دالوندنژاد، ۱۳۹۹، ۲۸۵).

شورای عالی فضای مجازی بر اساس فرمان مقام معظم رهبر در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ تشکیل شده است.^۳ همچنین مطابق فرمان مزبور اعضای حقوقی و حقیقی این شورا و وظایف و اهداف شورای مزبور مورد تصریح واقع شده‌اند. لذا هرگونه تغییر در وظایف و کارکرد این شورا (شورای عالی فضای مجازی) منجر به اصلاح و نقض حکم رهبری شده و خلاف موازین شرع و مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی تلقی می‌شود و این امر صرفاً در صلاحیت مقام معظم رهبری است.

شورای نگهبان نیز مکرراً در نظریات خود سلب یا اضافه نمودن وظایفی از سوی مجلس به نهادهایی که به موجب فرمان رهبر تشکیل شده‌اند را مخالف موازین شرع و مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی دانسته است. بنابراین ماهیت اضافه نمودن وظایف و امور دیگری به نهادی که از سوی مقام معظم رهبری ایجاد و وظایف و مأموریت‌های آن مشخص شده است نهاد و مرجعی دیگر به جز

۱- بند ۱ از حکم انتصاب اعضای شورای عالی فضای مجازی مقرر می‌دارد: «انحلال شوراهای عالی مصوب در گذشته که موازی این شورا هستند، به‌منظور تحکیم جایگاه فراقوه‌ای و موقعیت محوری و قانونی شورای عالی و نیز انتقال وظایف آن شوراهای به شورای عالی فضای مجازی».

2- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/962614>

3- <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=19225>

شخص مقام معظم رهبر واجد ایراد است (انصاری، الوندنژاد، ۱۳۹۹: ۲۸۴ و ۲۸۵). اعضای حقوقی این شورا عبارتند از: رئیس جمهور (رئیس شورای عالی)، رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضائیه، رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، دبیر شورای عالی امنیت ملی، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر اطلاعات، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، و هفت نفر نیز اعضای حقیقی آن هستند.

رهبری این شورا وظیفه دارد مرکزی به نام مرکز ملی فضای مجازی کشور ایجاد نماید تا اشراف کامل و به روز نسبت به فضای مجازی در سطح داخلی و جهانی ایجاد شده و تصمیم‌گیری نسبت به نحوه مواجهه فعال و خردمندانه کشور با این موضوع از حیث سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و محتوایی در چارچوب شورای عالی و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات بر همه سطوح تحقق یابد (مرادخانی، تکلو، ۱۴۰۰: ۴۴).

۳ مبانی و مفاهیم

۱-۳ حکم حکومتی

در نظام جمهوری اسلامی ایران، رهبر به عنوان بالاترین مقام کشور (اصل ۱۱۳ قانون اساسی)، مقام ناظر بر قوای سه گانه (اصل ۵۷) و به عنوان کسی که از علم کافی (بند ۱ اصل ۱۱۰)، بینش سیاسی و اجتماعی و موهبت تدبیر و مدیریت و قدرت کافی برای رهبری برخوردار است (بند ۳ اصل ۱۱۰)، شایسته‌ترین مقامی است که کشور را از موقعیت بحرانی خارج کرده و راه حل مناسب را برگزینند. ابزار رهبر در این جهت حکم حکومتی است.

نظریه ولایت فقیه از مترقی‌ترین نظریه‌های فقه سیاسی از زمان غیبت تاکنون است. نظام تقنین در جمهوری اسلامی ایران، مبتنی بر دین و موازین اسلامی است و احکام و قوانین شرعی با حمایت نظام اسلامی، ضمانت اجرایی پیدا می‌کند. نسبت احکام حکومتی با احکام اولی و ثانوی این است که حکم حکومتی در کنار احکام اولی و ثانوی، دسته سوم از احکام است که توسط حاکم و ولی امر اسلامی صادر می‌شود (جعفری نسب و جعفرپیشه فرد، ۱۴۰۱: ۷).

از حیث لغوی به‌طور خلاصه می‌توان گفت حکم ولایی یا حکومتی عبارتست از «فرمان‌های جزئی پیامبر و امام (ع) به اعتبار منصب حکومت‌داری به عبارت دیگر، احکام حکومتی آن دسته از احکام جزئی و اجرایی است که از جانب پیامبر اکرم و امامان منصوب در منصب حکومت و به منظور اجرای احکام کلی الهی صادر می‌گردد.»

منظور از جزئی بودن حکم حکومتی در اصطلاح آن است که در موارد اجرایی خاص و ویژه که نیاز به تعیین تکلیف و اصدار حکم خاص باشد، حاکم اسلامی - اعم از معصوم یا ولی فقیه دست به صدور آن می‌زند (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۹۰: ۶۸).

صدور حکم حکومتی به عنوان راهکاری اساسی برای حل معضلات و پدیده‌های نو ظهور سیاسی و اجتماعی در اختیار حاکم جامع‌الشرایط قرار داده شده است تا در شرایط مختلف بر اساس مقتضیات جامعه و در راستای اداره امور کشور، تصمیم متناسب را اتخاذ نماید. این تصمیم البته به نوبه خود نیازمند توجیه است. مصلحت عمومی به عنوان منفعت مشترک تمام افراد به مثابه اعضای جامعه همان مبنایی است که صدور حکم حکومتی بر مدار آن صورت پذیرفته و توجیه می‌گردد. از این روست که نمی‌توان و نباید حکم حکومتی صادره بر مبنای مقتضیات روز جامعه و منافع واقعی یکایک اعضای آن را به حوزه مباحات محدود دانست (بالوی، کمیته‌کی و مهذبیه، ۱۳۹۹: ۴۷).

به طور خلاصه می‌توان گفت حکم ولایی یا حکومتی عبارت است از؛ فرمان‌های جزئی پیامبر و امام به اعتبار منصب حکومت‌داری به عبارت دیگر، احکام حکومتی آن دسته از احکام جزئی و اجرایی است که از جانب پیامبر اکرم و امامان معصوم در منصب حکومت و به منظور اجرای احکام کلی الهی صادر می‌گردد و به شیوه غیرمستقیم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادینه شده است، جز آن‌که به دلالت التزامی، پذیرش حکومت اسلامی و اصل ولایت فقیه به خودی خود بر رسمیت و اعتبار این گونه احکام دلالت دارد و ثانیاً احکامی که رهبر تحت عنوان حکم حکومتی صادر می‌کند به عنوان یکی از منابع اصلی و معتبر حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران شمرده می‌شود و امکان آن وجود دارد که به طور مستقیم در مباحث حقوق اساسی و سیاسی مورد استناد قرار داده شود یا از آن‌ها قواعد کلی حقوق اساسی را استنباط کرده و در قضایای مرتبط به آن استناد کرد (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۹۰: ۵۲ و ۶۹). در این خصوص نظریه حکم حکومتی به مثابه نهادی مستقل مطرح شده است که به موجب آن، حکم حکومتی نه تنها زیر مجموعه احکام اولیه و ثانویه نبوده بلکه به عنوان نهادی مستقل در عرض حکم اولی و ثانوی است (بالوی، کمیته‌کی و مهذبیه، ۱۳۹۹: ۵۴).

بدیهی است که این منصب و اختیار صدور این‌گونه احکام به استناد ادله ولایت مطلقه فقیه، قابل سرایت به ولی فقیه نیز هست. منظور از جزئی بودن حکم حکومتی آن است که در موارد اجرایی خاص و ویژه که نیاز به تعیین تکلیف و صدور حکم خاص باشد، حاکم اسلامی اعم از معصوم یا ولی فقیه، دست به صدور آن می‌زند. افزون بر منابع عرفی حقوق، به لحاظ این‌که نظام حقوقی ایران، مبتنی بر شرع مقدس است: «منابع و موازین شرعی» نیز از منابع حقوق به طور عام و حقوق اساسی به طور خاص شمرده می‌شوند. در نظام حقوقی ایران، یکی از منابع حقوق اساسی از یک سو، ریشه در منابع شرعی داشته و از آن کسب اعتبار می‌کند و از دیگر سو، از جمله آثار رجال سیاسی شمرده

می‌شود، «حکم حکومتی» ولی مشروع جامعه است. منبع بودن حکم ولایی، بدین معنا است که می‌توان از این دسته احکام، قواعد حقوق اساسی را استخراج کرد و به موجب آن، حکم صادر کرد. بدیهی است این قواعد حقوقی، کلیت داشته و در موارد و مصادیق مشابه، قابل جریان است (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۹۰: ۵۳ و ۶۵).

خاطر نشان می‌شود چنین ظرفیتی در سایر نظام‌های حقوقی به اشکال دیگر پیش بینی شده است. در این زمینه می‌توان به اختیارات روسای جمهور آمریکا و فرانسه در شرایط نامتعارف و بروز بحران اشاره کرد. البته اختیارات مزبور قائم به شخص بوده و بسیار فراتر و گسترده‌تر از حکم حکومتی ولی فقیه است. مضافاً اینکه، عالی‌ترین مقام در اغلب نظام‌های سیاسی دنیا، از اختیارات و اقتداری فراتر از چارچوب قانون اساسی و قوانین مدون برای مدیریت جامعه در شرایط غیرمتعارف و بحرانی برخوردار است، لیکن در مقام مقایسه می‌توان ادعا کرد، که حکم حکومتی ولی فقیه در چارچوب قانونی و با ضوابط شرعی دقیق، مانند رعایت مصلحت، عدالت و با مشاورت مجمع تشخیص مصلحت نظام- به‌عنوان مجمع مشورتی- اعمال می‌گردد (لطفی، دهقانان، هرمزی، ۱۴۰۱: ۲۲۲).

۲-۳ مفهوم، ماهیت و جایگاه مصوبه

قانون دارای تعریف و مفهوم حقوقی خاص می‌باشد. وقتی در منابع حقوق از قانون سخن گفته می‌شود و این منبع در برابر عرف به‌کار می‌رود، مقصود تمام مقرراتی است که از طرف یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع شده است، خواه این سازمان قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد. پس در این معنی عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری نیز می‌شود.

ولی، در اصطلاح حقوق اساسی ما، قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی، از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد (اصول ۵۸ و ۵۹). یعنی قانون مفهوم ویژه‌ای دارد که با تصمیم‌های قوه مجریه متفاوت است و آنها را نباید به جای هم استعمال کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۱۲۰).

اما قانون به معنای خاص، آن‌گونه که در حقوق اساسی مدنظر است، به قواعدی اطلاق می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از سوی قوه مقننه وضع شده و یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب رسیده باشد و پس از آن، توسط شورای نگهبان تایید شده و یا با باقی ماندن اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد. قانون به معنی عام شامل بخشنامه، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، و نظام‌نامه می‌باشد. اما قانون به معنای خاص، تنها شامل قوانین وضع شده از سوی مجلس، با تشریفات خاص خود و نتیجه همه‌پرسی می‌باشد. علاوه بر مواردی که در معنای خاص قانون بیان شده است مانند مجلس و همه‌پرسی، موارد دیگری

را نیز می‌توان اضافه کرد که مصوبات آنها از ماهیت قانون به معنای خاص برخوردار باشند، اگرچه مرجع واضح آنها قوه مقننه نمی‌باشد مانند برخی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام. در این معنا، اگرچه وظیفه قانون‌گذاری در درجه اول بر عهده مجلس شورای اسلامی است اما قانون اساسی ایران در برخی موارد این حق را به نهادهای دیگر نیز تسری داده، یا راه تعمیم آن را باز گذاشته است. چنان‌که در مورد ارجاع به همه‌پرسی، خود قانون اساسی تصریح دارد. در دیگر موارد نیز به‌صورت ضمنی این حق شناخته شده است. به همین دلیل زمانی که نهاد یا نهادهایی، علاوه بر مجلس اقدام به وضع قانون یا مصوبات در حکم قانون کنند، تعدد مراجع قانون‌گذاری محقق می‌شود که پیشنهاد استفاده از واژه "مقرره" در این خصوص داده شده است (الهام و نورایی، ۱۳۹۴: ۹۸). از این رو مراد از "مصوبه" در این پژوهش، آن دسته مصوبات الزام‌آور یا لازم‌الاتباعی است که از حیث ماهیت هم وزن قانون عادی یا برتر از آن بوده، اما توسط مرجع یا مقامی غیر از مجلس شورای اسلامی وضع شده باشند، لذا در ادامه این مقاله مشخصاً به مصوبات شورای عالی فضای مجازی می‌پردازیم که از لحاظ نفوذ قانونی این مصوبات چه وضعیتی دارند و از حیث حقوقی حکم قانون دارند یا خیر.

۴ شوراهای عالی فراقوه‌ای و جایگاه مصوبات آنها

شوراهای عالی فراقوه‌ای عنوانی است که در مورد شوراهایی به کار می‌رود که در ذیل ساختار سازمانی و صلاحیتی هیچ یک از سه قوه نیستند. این شوراها با حیطة وسیعی از اختیارات به سیاست‌گذاری در خصوص مسائلی همچون آموزش عالی، فرهنگ، هنر، دفاع، امنیت ملی، مسائل نظامی، فضای مجازی، اقتصادی و امثالهم، پرداخته و می‌پردازند، و همچنان از صدر انقلاب تاکنون بر تعداد آنها افزوده می‌شود. برخلاف شورای عالی امنیت ملی که دارای مبنایی قانونی است و در ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی به آن اشاره شده است، سایر شوراهای عالی یعنی شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا فاقد مبنای قانونی چه از حیث جایگاه و چه از حیث صلاحیت‌اند. مبنای تشکیل سه نهاد اخیرالذکر، فرامین رهبری بوده است و بر اساس اختیارات ذیل اصل پنجاه و هفتم این مقام، ایجاد و تأسیسشان توجیه شده است (قاسمی، ۱۴۰۱: ۵۹۳). از میان این شوراها، شورای عالی انقلاب فرهنگی اولین شورای فراقوه‌ای تأسیس شده پس از انقلاب اسلامی محسوب می‌شود که به دلیل قدمت فعالیت خود، برای بررسی تجربیات وجود این گونه نهادها مناسب به نظر می‌رسد و بسیاری از شوراهای تأسیس شده پس از آن به نوعی از نحوه فعالیت این شورا الگو برداری نموده‌اند که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱-۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی

در بسیاری از منابع موجود و حتی در آرم شورای عالی انقلاب فرهنگی، سال ۱۳۶۳ را به عنوان سال

تأسیس این شورا ذکر کرده‌اند لیکن با نگاهی دقیق‌تر به تاریخ باید اذعان نمود که پایه‌های وجودی این شورا از سال ۱۳۵۹ و شاید حتی سال قبل از آن به وجود آمده است. در سال ۱۳۵۹ به واسطه شرایط خاصی که در جامعه حاکم بود و تعطیلی اکثر دانشگاه‌ها را به دلیل ترس از اقدامات گروهک‌های مختلف در پی داشت، شرایط ویژه‌ای بر فضای جامعه دانشگاهی آن دوران حاکم بود و دغدغه بسیاری را در میان اندیشمندان ایجاد نموده بود که در تاریخ ۲۳ خرداد همان سال با صدور فرمانی از جانب امام خمینی (ره) شرایطی برای گشایش مجدد تمامی دانشگاه‌ها و بازگشت مراکز علمی به مسیر معمول خود تا حدودی فراهم شد که در همان دوران و شاید بتوان مدعی شد که تا امروز یکی از نقاط عطف مطلوب در استمرار مسائل دانشگاهی در کشور به شمار می‌آید (رمضانپور بلوچی، ابراهیمیان، ۱۴۰۱: ۸۱).

پس از تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی پرسشی توسط آیت الله سید علی خامنه‌ای مطرح گردید، متن پرسش به شرح ذیل است:

«شورای عالی انقلاب فرهنگی برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرتعالی بدان تصریح شده، ناچار است ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه قضاییه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایند.»

مورخ ۶ اسفند ۱۳۶۳ در پاسخ به نامه چنین درج می‌شود: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود» (موسوی خمینی، ۱۳۶۸-۱۲۷۹: ج ۱۹: ۱۷۱).

شورای عالی انقلاب فرهنگی معتقد است که پاسخ مزبور به آن شورا مصوبات آن را در حکم قانون قرار داده است حال آنکه پرسش مطروحه و پاسخ آن چنین استنباطی را به دست نمی‌دهد، زیرا اولاً در پرسش مطروحه اعطای اعتباری در حد قانون به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به این منظور مورد تقاضا قرار گرفته که همکاری و دخالت قوه قضائیه را نتیجه دهد. بنابراین، سایر دستگاه‌های اجرایی تحت شمول فرمان حضرت امام (ره) قرار نمی‌گیرند لذا نهادهایی از قبیل دیوان محاسبات عمومی که تحت نظر قوه مقننه قرار دارند و همچنین وزارتخانه‌ها موسسات دولتی و شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی موظف به ترتیب اثر دادن به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قلمداد نمی‌شوند و به طریق اولی این مصوبات در حکم قانون به شمار نمی‌آیند زیرا فاقد کلیت هستند حال آن‌که یکی از اوصاف ضروری قانون کلیت آن است.

این دیدگاه که بتوان مصوبات شورا را مشابه آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور یا آرای وحدت رویه هیأت دیوان عدالت اداری به شمار آورد نیز مردود است، زیرا از یک سو صلاحیت

هیأت‌های فوق متکی به قانون است و از سوی دیگر، این قبیل آراء در صورتی صادر می‌شود که در خصوص قانون حاکم بر دعاوی مشابه وحدت نظر وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر این قبیل آراء صرفاً ناظر بر تعیین قانون صالح یا درک واحد از روح قانون یا دکتترین یا فتوای حاکم بر مورد در صورت سکوت قانون است نه تصویب قانون جدید. بنابراین، چنانچه معتقد به تشابه آرای وحدت رویه قضایی با مصوبات شورا باشیم، در واقع شورا را موظف به رعایت قانون نموده‌ایم و توهم راجع به ترادف مصوبات شورا با قانون را با پذیرش اصل حکومت قانون بر مصوبات شورا زده‌ایم و دیگر این‌که پاسخ داده شده مؤید اعطای اختیار وضع مصوبه در حکم قانون به شورای عالی انقلاب فرهنگی نیست به عبارت دیگر حضرت امام (ره) در پاسخ با درخواست مطروحه مبنی بر اینکه مصوبات شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد، موافقت ننموده‌اند، بلکه مقرر گردیده که به ضوابط و قواعد شورا ترتیب اثر داده شود پاسخ داده شده مؤید این معناست که وزارت فرهنگ و آموزش عالی یا سایر وزارتخانه‌هایی که وظایف آنها با صلاحیت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی مقارن است در صورتی که در نظر داشته باشند لایحه‌ای جهت تقدیم به مجلس در هیأت وزیران مطرح نمایند باید در خصوص آن با شورا تفاهم نمایند و همچنین شورا می‌تواند اموری را که به نظر آن نیاز به وضع قانون دارد، از طریق وزارتخانه ذی‌ربط به صورت لایحه به هیأت وزیران تسلیم نماید در صورتی که مسأله ای در خصوص وظایف شورا در مجلس شورای اسلامی مطرح گردد شورا می‌تواند با کمیسیون داخلی مجلس که به آن طرح می‌پردازد هماهنگی نماید. بدیهی است امور فوق محدود در وظایفی است که بر عهده شورا نهاده شده و در غیر موارد فوق شورا صلاحیت دخالت نخواهد داشت (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۸ تا ۲۳۱). برخی معتقدند این شورا شأن سیاست‌گذاری دارد و به این ترتیب مصوبات آن جایگاهی بین قانون اساسی و قانون عادی را دارد (میرمحمدی میبیدی، ۱۳۹۱: ۱).

ماهیت مصوبات این نهاد را از منظر رویه قضایی هم می‌توان مورد بررسی قرار داد. در اینجا ذکر این نکته لازم است که رویه دیوان در خصوص ماهیت مصوبات این نهاد رویه واحد نبوده و برخلاف این تصور که می‌توان مصوبات این نهاد را مشمول بازنگری قضایی قرار داد، حتی در فقراتی رأی خود را با استناد به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی صادر نموده است. تازه‌ترین نمونه آن، رأی شماره ۲۹۶ هیأت عمومی با «عنوان تعارض در آراء شعب ۱۹،۲ و ۴۱ دیوان عدالت اداری در خصوص شرایط اعمال مدرک تحصیلی و بالاتر و استفاده از مزایای آن» است که در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۱۱ صادر شده است. در فقرات آغازین این رأی، هیأت عمومی با استناد به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص لزوم تصویب ضوابط تأسیس و مراکز آموزش عالی و تصویب اساسنامه آن‌ها، مقرر داشته است که «موسسه آموزش عالی صنایع ایران ... چون اساسنامه آن به تصویب شورای عالی نرسیده»...، تعارض در آراء شعب محرز است. در یک رأی دیگر، به روشنی هیأت عمومی دیوان از لفظ «قانون»

در خصوص مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی یاد کرده و برای صدور رأی خود، به آن استناد کرده است. در بخشی از این رأی چنین آمده است: «با عنایت به اینکه در بندهای (ز) و (هـ) ماده (۷) مصوبه جلسات ۱۸۳ و ۱۸۱ سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی موسوم به قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه ها و موسسات آموزش عالی، وظایف و اختیارات هیأت امناء به طور صریح مشخص شده است و تعیین حسابرس و خزانه دار جزء اختیارات هیأت امناء قرار داده شده است ... اینکه هیأت امناء دانشگاه در مصوبه ... انتخاب موسسه حسابرسی برای سال ۱۳۹۴ دانشگاه را به ... واگذار و تفویض کرده، از حدود اختیارات هیأت امناء خارج است و مغایر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی است.» در خصوص چنین مواردی، کاملاً مشخص است که از نگاه هیأت عمومی، جایگاه مصوبات شورای عالی در حد قوانین موضوعه ای است که می توان با اتکاء به آنها، رأی صادر کرد. برخلاف موضع فوق، در مواردی دیگر، دیوان به نحو ضمنی و بدون توجه به مصوباتی که پشتوانه تأییدی شورای عالی را داشته اند، به ابطال آنها مبادرت کرده و در دیدگاهی مخالف دیدگاه فوق، هیچ شأنی از لحاظ قانونی برای این مصوبات متصور نبوده است. برای مثال، در آراء اخیر دیوان می توان به رأیی اشاره نموده که خواهان (سرپرست معاونت حقوقی و نظارت همگانی سازمان بازرسی کل کشور) تقاضای ابطال «مصوبه دستور یازدهم از صورتجلسه پنجمین نشست عادی از دوره ششم هیأت امنای دانشگاه تهران مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۷» که تسهیلات خاصی را در خصوص شهریه برخی دانشجویان ایجاد کرده بود، به دیوان برده است. در بخشی از گردش کار این پرونده، خواهان چنین بیان داشته است: «گفتنی است چنانچه در رسیدگی به دستور یازدهم ... هیأت امنای دانشگاه تهران به مصوبه جلسه ۱۲، ۱۳۸۷/۶/۶۳۰، ۱۳۸۷/۶/۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی استناد شود باید گفت به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران طرف دیگر [یعنی] شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت تحدید حدود و اختیارات یکی [یک] مرجع قضایی قانونی ... را ندارد.» به هر تقدیر، دیوان بدون توجه به مصوبه شورای عالی، رأی بر ابطال مصوبه هیأت امنای دانشگاه تهران داد. دیوان عدالت اداری حتی در مواردی، به ابطال برخی از مصوبات شورا اقدام کرده است. بازترین نمونه آن رأی شماره ۹۰ در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۱۱ است که هیأت عمومی چنین مقرر کرد: «به شرح نظریه های شماره ۸۳/۳۰/۷۱۰۸ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۰ و ۸۳/۳۰/۷۸۵۲ مورخ ۱۳۸۳/۴/۱۱ فقهای محترم شورای نگهبان مصوبات جلسات ۳۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۴/۳ و ۴۷۲ و ۴۷۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۳ و ۵۱۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی مخالف موازین شرع شناخته شده است. بنابراین به استناد قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوبات فوق الذکر ابطال می گردد (قاسمی، ۱۴۰۱: ۶۰۸ و ۶۰۹).

۲-۴ شورای عالی امنیت ملی

در خصوص شورای عالی امنیت ملی و پیشینه تشکیل آن قابل توضیح است که شورای عالی امنیت

ملی، تأسیسی است که با این عنوان در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی افزوده شد. البته این به معنای بی‌سابقه بودن چنین نهادی در نظام ایران نیست. در دوره پیش از انقلاب اسلامی نهادی با نام «شورای پدافند ملی» متشکل از رییس ستاد مشترک، فرمانده ارتش، رییس ساواک و وزیر امور خارجه کاری، نه صد در صد منطبق اما تا حدی شبیه کار و فعالیت شورای عالی امنیت ملی را انجام می‌داد. به هر روی، در قانون اساسی ۱۳۵۸، نه تنها نهادی با عنوان شورای عالی امنیت ملی وجود نداشت، بلکه اصل مستقلی هم به این موضوع نپرداخته بود و تنها در بند (۳) اصل یکصد و دهم قانون اساسی، یکی از وظایف رهبری را تشکیل شورایی مرکب از هفت نفر با عنوان «شورای عالی دفاع»^۱ بر شمرده بود. این شورا از اعضای همچون رییس جمهور، نخست وزیر، وزیر دفاع، رییس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، دو مشاور به تعیین رهبری، تشکیل شده بود.^۲ به عبارتی دیگر، تا پیش از تشکیل شورای عالی امنیت کشور در جریان بازنگری قانون اساسی^۳، از سال ۱۳۵۸ چندین نهاد خود را عهده دار تأمین امنیت ملی می‌دانستند. از یک سو «شورای عالی دفاع ملی» مطابق اصل ۱۱۰ قانون اساسی به رهبری سپرده شده بود و به اعتقاد برخی، صلاحیت این شورا مختص امور نظامی بود، نه انتظامی. از سوی دیگر، به منظور بررسی وقایع و پیشامدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیمات و تدابیر هماهنگ جهت پیشگیری و مقابله با برخی جریانات، «شورای امنیت کشور» تحت ریاست وزیر کشور و به استناد تبصره ۱ قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی ۱۳۵۸ در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ ایجاد شد (قاسمی، ۱۴۰۱: ۵۹۶ و ۵۹۷).

از اصلی‌ترین راهبردها برای تحقق امنیت، ایجاد نهادهایی است که با توجه به ماهیت فراقوه‌ای خود و استقلال ساختاری و اداری نسبت به قوای سه‌گانه به سیاست‌گذاری در خصوص مسائل

۱- در جلسات تدوین قانون اساسی، فلسفه وجودی این نهاد به زعم برخی از نمایندگان چنین بود: «مسائل مملکتی مسائل مربوط به یک خانه یا یک مغازه یا یک کارگاه کوچک نیست، مسائل یک مملکت است و هیچ‌گاه اصلاً یک نفر اینقدر حضور ذهن به همه جوانب ندارد که تصمیمی که می‌گیرد تصمیم به‌جایی باشد، بنابراین رهبر هم اگر بخواهد تصمیمی بگیرد باید جوانب خیلی نزدیکش را، آنهایی که در رأس هر یک از این نقطه‌ها قرار دارند، آخرین اطلاع، آخرین نظر، آخرین پیشنهاد را در اختیار او قرار دهند تا آن تصمیمی که گرفته می‌شود تصمیم پخته‌ای باشد ... شورای عالی دفاع ملی تشکیل می‌شود که دائماً آخرین امکانات، اطلاعات و نظرات استراتژی‌های جنگی و دفاعی را جمع بندی نماید. پس از این نهاد، در جریان نخستین سال‌های انقلاب و به دلیل آن‌که وظایف شورای عالی دفاع صرفاً محدود به امور نظامی و دفاعی بود، شورای امنیت کشور به موجب قانون مجلس تأسیس شد و بیشتر تأکید بر صیانت نهاد اخیرالذکر بر امنیت داخلی و ابعاد غیرنظامی بود (قاسمی، ۱۴۰۱ به نقل از اختری، ۱۳۹۶: ۲۵).

۲- امام خمینی (س) در چهارم اردیبهشت ۱۳۶۸ در نامه‌ای به رئیس جمهور، بازنگری قانون اساسی را تکلیفی شرعی و ضرورتی ملی خواند. ایشان هیأتی متشکل از ۲۵ نفر شامل بیست نفر برگزیده از سوی خود و پنج نفر به انتخاب مجلس شورای اسلامی را مأمور بازنگری قانون اساسی کرد. حوزه مسائل پیشنهادی امام خمینی (س) برای بازنگری، رهبری، تمرکز در مدیریت قوه مجریه، تمرکز در مدیریت قوه قضاییه، تمرکز در مدیریت صداوسیما، تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشورت دادن به صورتی که قوه‌ای در برابر قوای دیگر نباشد، راه بازنگری قانون اساسی و تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی بود. شورای بازنگری در هفتم اردیبهشت ۱۳۶۸، با تشکیل چهار کمیسیون آغاز به کار کرد و در ۴۱ جلسه علنی تغییرات لازم را تصویب کرد. قانون اساسی پس از بازنگری از دوازده فصل به چهارده فصل و از ۱۷۵ اصل به ۱۷۷ اصل رسید. این قانون در مرداد ۱۳۶۸ به تأیید مقام رهبری رسید و سپس به همه‌پرسی گذاشته شد.

(۴۵۰۴/ir/fa/c/imam-khomeini.ir/http://۲۶۷۱/زندگی_نامه/رهبری/بازنگری_قانون_اساسی).

مربوط به امنیت ملی اقدام می‌کنند و جایگاه تشکیلات ساختاری و شرایط اتخاذ تصمیمات در آنها موجب می‌شود تا نهادهای کشوری و لشگری به این تصمیمات توجه کنند و لازم‌الاجرا تلقی شوند. در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به دنبال طی دوره‌ای از تمرکز نداشتن نهادهای امنیتی، سرانجام در جریان بازنگری قانون اساسی تشکیل شورایی با عنوان شورای عالی امنیت ملی پیش‌بینی شد که ساختار و وظایف آن در اصل ۱۷۶ قانون اساسی تبیین شده است. بر اساس همین اصل، تصمیمات این شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست (مقدسی، اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۴ و ۸۷۵).

۳-۴ شورای عالی فضای مجازی

ازجمله وظایف مهم این شورا و تشکیلات وابسته به آن «تنظیم‌گری و حکمرانی فضای مجازی» است. این امر با عنایت به ترسیم وظایف اصلی این شورا توسط مقام معظم رهبری با عناوین «سیاست‌گذاری، مدیریت کلان و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های لازم و به هنگام و نظارت و رصد کارآمد و روزآمد در فضای مجازی» و «نقطه قانونی متمرکز برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور»، بند (۲) و بند (۱۰) حکم انتصاب اعضای شورای عالی فضای مجازی مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۱۴، بند (۸-۱۰) و (۱۳) ماده دوم، بند (۵) و (۱۰) ماده سوم، بند (۲) ماده چهارم اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور مصوب ۱۳۹۱ استیفاد می‌گردد. در نتیجه تنظیم‌گری مناسب در فضای مجازی از جمله تکالیف اصلی و قانونی شورای عالی فضای مجازی است. اما این‌که در ارتباط با مصوبات شورا در چه وضعیتی هستیم؟ و این‌که اگر شورا مصوبه‌ای داشته باشد که مغایر با مصوبات مجلس شورای اسلامی باشد، از حیث حقوقی تکلیف چیست؟

پاسخ به این سوال را رهبری در بیانات‌شان در دیدار اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۷۶/۱۱/۰۴ تشریح فرمودند: مکرراً سوال می‌شود که از لحاظ نفوذ قانونی این مصوبات، ما در چه وضعیتی هستیم؟ آیا از لحاظ قانونی، حکم قانون دارد؟ این هم قبلاً عرض شد که بله؛ ما در زمان امام سوال کردیم، ایشان فرمودند؛ بعد هم همین معنا از طرف ما تأیید شد که مصوبات این شورا لازم‌الاجراست و به هر جا که ابلاغ شد، دستگاه‌های اجرایی موظفند اجرا کنند. نمی‌شود گفت که حالا ما تصمیمی می‌گیریم، بعد یک زمان هم مجلس یک تصمیم می‌گیرد. بله؛ طبیعی است که این هست. البته این‌جا دستگاه قانونگذاری نیست؛ نمی‌خواهیم تعبیر قانون کنیم. کما این‌که در آن

۱- با این حال، پس از تشکیل شورای یاد شده و از زمان برگزاری همه‌پرسی قانون اساسی، هیچ قانون یا مقرره‌ای در خصوص تبیین ماهیت حقوقی مصوبات این شورا صادر و در حوزه دکتترین حقوقی نیز این موضوع به دلایلی مانند محرمانه بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی و منتشر نشدن رسمی آن‌ها به شکل مستدل و مستند به دلایل حقوقی تبیین و بررسی نشده است. معذور اظهار نظرهای مطرح شده در این خصوص نیز اغلب با رویکردی سیاسی همراه بوده و در برخی موارد نیز تنها به بررسی ساختار و تشکیلات این شورای مهم و تأثیر گذار محدود شده اند. صرف‌نظر از این شرایط شورای عالی امنیت ملی به طور منظم طی قریب به سه دهه به روند فعالیت خود ادامه داده و در برخی موارد همانند پرونده هسته‌ای ایران تصمیمات بسیار مهمی را اتخاذ کرده است (مقدسی، اکبری، ۱۳۹۶: ص ۸۷۴ و ۸۷۵).

سوالی هم که از امام شد و جوابی که ایشان فرمودند، اسم قانونگذاری نیامده؛ چون مرکز قانونگذاری در قانون اساسی، یک جاست، لیکن منافاتی ندارد که مصوبات این‌جا در یک حوزه و در سطح خاصی لازم‌الاجرا باشد^۱، همان‌گونه مصوبات دولت در یک محدوده لازم‌الاجراست. البته ممکن است که یک دستگاه قانون‌گذاری بیاورد و بر خلاف این، یک قانون وضع کند؛ چه مانعی دارد؟ اولاً ممکن است دولت، امروز یک تصویب‌نامه بگذارند که فردا قانون، آن را نقض کند. نمی‌شود گفت که دولت بگوید اصلاً تصویب‌نامه نگذاریم، برای این‌که یک وقت ممکن است نقض شود! ثانیاً حتی قوانین خود مجلس هم، قوانین این دوره با فاصله‌ی معینی - به وسیله یک قانون دیگر نقض می‌شود. به نظر من، این نمی‌تواند به عنوان یک اشکال مطرح شود. البته چنانچه واقعاً بررسی و تصمیم‌گیری شد و دیدند که باید نقض شود، نقض کنند. آن‌جا مجلس شورای اسلامی است، شما هم می‌توانید حضور پیدا کنید و ثابت نمایید؛ ضمن این‌که مسوولین دولتی - چند نفر از وزرا، ریاست محترم جمهور و بعضی مسئولین دیگر- در این شورا حضور دارند. پس این هم از جهت نفوذ قانونی مصوبات این‌جا و اهتمام دستگاه‌ها به آن. البته همه‌ی دستگاه‌ها باید خودشان را موظف بدانند و عمل کنند. به بنده گزارش دادند که بعضی از دستگاه‌ها مصوبه‌ی این‌جا را خیلی تحویل نمی‌گیرند! معلوم است که تخلف می‌کنند. باید با تخلف برخورد شود؛ باید دنباله‌گیری شود و به آن‌ها اخطار شود و موظف شوند که به آنچه از این‌جا ابلاغ می‌شود، ترتیب اثر دهند و مثل یک امر واجب‌الاطاعة، اطاعت کنند.^۲

یک سال پس از صدور حکم تشکیل شورا، مطابق با ماده ۹ قانون «اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور» مصوب سال ۱۳۹۱ به منظور تصمیم‌سازی و تحقق مصوبات شورای عالی، مرکز در زمان تأسیس دارای سه «کمیسیون عالی امنیت فضای مجازی کشور»، «کمیسیون عالی ارتقاء تولید محتوای فضای مجازی کشور» و «کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور» است که این کمیسیون براساس مصوبه هفتاد و نهمین جلسه شورای عالی فضای مجازی مورخ ۲۴/۱۲/۱۴۰۰ تشکیل شد.^۳ علاوه بر تکلیف شورای عالی فضای مجازی در موارد مذکور، این شورا در راستای اجرای ماده (۱۱) آیین‌نامه داخلی خود «کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور» را در چارچوب مصوبات خود در تاریخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۷ به منظور تنظیم سیاست‌ها، نظارت، هدایت، هماهنگی و تصویب مقررات و آیین‌نامه‌های کلان در همه ابعاد فضای مجازی و تنظیم‌گری تنظیم‌گران بخشی تشکیل داده است که بخشی از وظایف آن عبارت است از:

الف) تهیه و پیشنهاد نظامات و مقررات برای تصویب در شورای عالی فضای مجازی کشور در

۱- هرچند برخی معتقدند: «این مراجع که حیطه اختیار قاعده‌گذاری آن‌ها محدودیت بیشتری دارد و عمدتاً به موضوعی خاص اختصاص می‌یابند مصوباتشان از جایگاهی برتر از قانون عادی برخوردار می‌باشند» و «و به نوعی از حیث سلسله مراتبی مصوباتش در موارد مربوط به فضای مجازی در مرحله‌های برتر و مشرف بر دیگر نهادها قرار گیرد» (نورایی، ۱۳۹۲: ۴ و ۵ و ۱۴).

2- <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=9616>

۳- به روزرسانی مصوبه هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۶/۲۵ شورای عالی فضای مجازی کشور.

زمینه‌ها و ابعاد مختلف از قبیل؛ معماری کلان تنظیم‌گری فضای مجازی، تعیین یا ایجاد تنظیم‌گران بخشی خدمات جدید، اصلاح مأموریت و شرح وظایف تنظیم‌گران بخشی، سیاست‌گذاری صدور مجوز برای هرگونه فعالیت و کسب و کار در فضای مجازی شامل محتوا (اعم از داده، متن، صوت و تصویر)، خدمات و زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات، عین نیازمندی‌ها و اولویت‌های قانونی کشور در حوزه فضای مجازی برای قوای مجریه و قضاییه به منظور تدوین لوایح مورد نیاز و تصویب در مجلس شورای اسلامی؛ نظامات مقوم حکمرانی فضای مجازی و حکمرانی‌های ذیل آن از قبیل نظام رسانه، نظام هویت، کلان داده‌های ملی، حوزه بین‌المللی، سرمایه‌گذاری‌های خارجی، رمزارز و فناوری‌های نوظهور مانند زنجیره بلوکی و هوش مصنوعی و نظام رقابتی و ضد انحصار سکوها فضای مجازی؛ تهیه سیاست‌ها، راهبردها، الگوی نمایندگی و رویکرد تعامل با سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مرتبط در حوزه تنظیم‌گری فضای مجازی.

ب) دستورالعمل‌ها و زیرنظام‌های اجرایی، فنی، نظارتی و هماهنگی ملی در چارچوب مصوبات شورای عالی فضای مجازی کشور از قبیل؛ تصویب دستورالعمل‌ها، ضوابط، الزامات اجرایی و فنی، نظارتی و هماهنگی ملی برای تحقق مصوبات شورای عالی فضای مجازی کشور؛ تصویب الزامات کلان پیشنهادی تنظیم‌گران بخشی در زمینه صدور مجوز؛ تصویب معیارها، ضوابط و نظام‌های کنترل کیفی و فنی در همه زمینه‌های فضای مجازی؛ ایجاد هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های صادرکننده مجوزهای حوزه فضای مجازی؛ اختصاص صلاحیت موقت تنظیم‌گری به تنظیم‌گران بخشی موجود تا پیش از ایجاد تنظیم‌گر بخشی مقتضی؛ حل اختلاف تنظیم‌گران بخشی فضای مجازی؛ تصویب الزامات مدیریتی ترافیک داخلی و خارجی فضای مجازی کشور؛ ضوابط تشویق تولیدکنندگان داخلی و خارجی تجهیزات الکترونیکی و سامانه‌های هوشمند به حمایت از خدمات فضای مجازی داخلی به پیشنهاد تنظیم‌گران، با استفاده از ابزارهای قانونی نظیر حقوق ورودی؛ تهیه و تصویب ضوابط ایجاد، توسعه و بهره‌برداری دستگاه‌های اجرایی از خدمات شبکه و فضای مجازی اختصاصی؛ پاسداری از وضعیت رقابتی بازار خدمات فضای مجازی با استفاده از ظرفیت‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ رصد و پایش اجرای مصوبات این کمیسیون و همچنین تعیین استانداردها و شاخص‌های کلان اهداف آن؛ تنظیم مقررات جمع‌آوری، فراوری داده‌ها و حفظ حریم خصوصی کاربران در سکوها فضای مجازی؛ تصویب سازوکار مشارکت تشکلهای خصوصی و مردمی و اخذ نظرات ذی‌نفعان فضای مجازی در تدوین و نهایی‌سازی مصوبات تنظیم‌گران؛ تصویب الزامات پیشنهادی تنظیم‌گران بخشی در زمینه نرخ‌گذاری برای کلیه خدمات فضای مجازی، با رعایت ضوابط و مقررات قانونی.^۱

۱- طبق تبصره ۴ ماده ۳ از مصوبه مزبور: کلیه مصوبات با طبقه بندی عادی این بخش در حوزه ضوابط و مقررات باید در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی به ثبت برسد. نسخه منتشره در این روزنامه ملاک عمل خواهد بود.

بر این مبنا به نظر می‌رسد در دو سطح می‌توان به مصوبات شورا نگاه کرد؛ سیاست‌گذاری کلان و مصوباتی هم رده قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی. در این دسته‌بندی مصوبات شورا در حیطه راهبردی و سیاست‌گذاری از جایگاهی برتر از قانون عادی و به عنوان سند بالادستی محسوب می‌شود. بدین ترتیب سایر قوانین نظیر قوانین مجلس شورای اسلامی، مصوبات و آیین‌نامه‌های هیات وزیران می‌بایست در چارچوب و طبق ریل‌گذاری این اسناد تنظیم شوند. اما سایر مصوبات شورا هم‌رده قوانین عادی بوده و در صورت معارض بودن مفادشان تابع قواعد نسخ خواهند بود؛ می‌دانیم که نسخ یا توسط مرجعی که آن را وضع کرده اتفاق می‌افتد یا وفق طبقه‌بندی قوانین توسط مرجع عالی‌تر (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۱۶۸). به این ترتیب قانون عادی نمی‌تواند سند بالادستی را نسخ کند اما سند بالادستی می‌تواند همه قوانین و مقررات پایین‌تر را نسخ کند. لذا طبق قواعد نسخ و ضوابط عام یا خاص بودن قانون و جدید یا قدیم بودن آن، عمل می‌شود. در پایان خاطر نشان می‌شود؛ هرچند از حیث حکم تشکیل مورخ ۱۳۹۰ منعی برای وضع مصوبات عادی و غیر راهبردی توسط شورای عالی فضای مجازی وجود ندارد اما باتوجه به ظرفیت‌های سال‌های اخیر و پس از تشکیل کمیسیون‌های تخصصی نظیر کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور، پیشنهاد می‌شود شورای عالی فضای مجازی به نظام‌سازی، معماری نظامات و تصویب و راهبری طرح‌های کلان ملی فضای مجازی بپردازد و برای تصویب سایر مصوبات از سایر ظرفیت‌ها و بازوهای نظیر کمیسیون اخیرالذکر بهره ببرد.

۵ چالش‌ها، نتایج و پیشنهادات

فقدان ضمانت اجرای مصوبات: فقدان ضمانت اجرایی مصوبات شورای عالی یکی از چالش‌هایی است که شوراهای عالی با آن دست به گریبان هستند. بار اصلی اجرای مصوبات شورا بر دوش اعضای حقوقی آن است و همان‌طور که گفتیم اساس حضور سران قوا و سایر مسئولان نیز همین بحث ضمانت اجرای مصوبات است. بخشی از این ضعف هم به مورد پیشین یعنی عدم مقبولیت جایگاه شورای عالی در میان قوا باز می‌گردد و بخش دیگری هم ناشی از فقدان دستگاه نظارتی مکلف به نظارت و بازخواست از نهادهای مسئول اجرای این سندهاست. اساساً دولت برای اجرا کردن یا نکردن مصوبات مزبور به هیچ‌نهادی پاسخ نمی‌دهد.^۱

به همین دلیل است که گفته می‌شود: یکی از دلایل اصلی عدم اجرای گسترده مصوبات شورای عالی فضای مجازی ایران، ضعف در جایگاه حقوقی و ضمانت اجرایی این مصوبات است. این شورا، که با هدف سیاست‌گذاری کلان در حوزه فضای مجازی تشکیل شده، مصوباتی دارد که از جنس قوانین

1- <https://farhikhtegandaily.com/page/167718/>

مجلس نیستند و بیشتر به سیاست‌های کلی یا مصوبات هیئت وزیران شبیه‌اند، بنابراین الزام‌آوری قانونی قوی ندارند. علاوه بر این، حتی با ریاست رئیس‌جمهور بر شورا، پیگیری و ابلاغ مصوبات اغلب با تأخیر یا بی‌توجهی مواجه می‌شود، و نهادهای اجرایی مانند وزارت ارتباطات تمایلی به اجرای جدی آن‌ها نشان نمی‌دهند، که این امر منجر به ناکارآمدی در زمینه‌هایی مانند توسعه شبکه ملی اطلاعات می‌شود. طبق اظهارنظر دادستان کل کشور: «مصوبات شورای عالی فضای مجازی اجرا نمی‌شود این شورا با ریاست رئیس‌جمهور تشکیل جلسه می‌دهد ... و اشکال ما به وزارت ارتباطات و دستگاه‌های دیگر عدم اجرای همین مصوبات است»^۱.

به عنوان پیشنهاد عملیاتی در این خصوص؛ همکاری با مجلس شورای اسلامی برای تصویب قوانین حمایتی که ضمانت اجرای مصوبات شورا را تضمین کند، همچنین امکان ارجاع موارد تخلف به دیوان عدالت اداری برای رسیدگی در این خصوص را می‌توان مطرح کرد.

فقدان ساز و کاری برای اجرایی شدن مصوبات: اگر چه همه می‌دانند مصوبات شوراهای عالی لازم‌الاجراست، اما عملاً بسیاری از مصوبات پس از ابلاغ به دستگاه‌های مربوطه اجرا نمی‌شوند.

رهبر انقلاب نیز با آن‌که در دیدار با اعضای این شورا مکرراً بر لازم‌الاجرا بودن مصوبات آن تأکید کرده‌اند، اما از چگونگی تحقق آن هم غافل نبوده‌اند. ایشان درخصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۷ آذر ۱۳۸۶ در دیدار با اعضای این شورا تصریح کردند که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی لازم‌الاجراست که «البته برای این مهم باید سازوکار مشخصی تدوین شود». به این ترتیب با آنکه اختیار تعیین یک سازوکار برای تضمین اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به اعضای این شورا داده شده، طراحی این سازوکار در شورای عالی کاملاً مغفول مانده است و به نظر می‌رسد درخصوص سایر شوراها نیز تدوین سازوکارهای مربوطه لازم خواهد بود و به عنوان پیشنهادی عملیاتی برای رفع این چالش قابل طرح است.

عدم تشکیل منظم جلسات: دبیر شورای عالی فضای مجازی یکی از دلایل عدم برگزاری جلسات شورای عالی فضای مجازی به صورت منظم و تأخیر در آن را، مشغله زیاد سران قوا و ترافیک کاری مسئولان ارشد کشور دانسته‌اند.^۲

برای بهینه‌سازی عملکرد شورای عالی فضای مجازی و کاهش بار جلسات اصلی، توصیه می‌شود بخشی از موضوعات و مسائل تخصصی که نیاز به بررسی دقیق‌تر و کارشناسی دارند، به کمیته‌ها و گروه‌های تخصصی واگذار شود. این کمیته‌ها، در صورتی که متشکل از اعضای تخصصی و نمایندگان ذی‌ربط از نهادها و دستگاه‌های مختلف باشند، توانایی تحلیل عمیق، بررسی جزئیات فنی، حقوقی و اجرایی، و تهیه پیش‌نویس تصمیمات و پیشنهادات کارشناسی را دارند. پس از تکمیل فرآیند بررسی

۱- عدم اجرای مصوبات شورای عالی فضای مجازی-صدای دادستان-را-درآورد/927123-<https://www.mashreghnews.ir/news/927123>

۲- دلیل-تشکیل-نشدن-جلسات-شورای-فضای-مجازی/ <https://qomstp.ir/>

در این کمیته‌ها، نتایج و پیشنهادات تدوین شده برای تصویب نهایی به جلسات اصلی شورا ارجاع داده می‌شود. این رویکرد چند مزیت کلیدی دارد: نخست، کاهش حجم مباحث و تسریع در روند تصمیم‌گیری در جلسات شورا که اعضای اصلی آن افراد پرمشغله و سران قوا هستند؛ دوم، امکان بهره‌گیری از تخصص و ظرفیت علمی و اجرایی گسترده‌تر که در سطح کمیته‌ها موجود است؛ و سوم، افزایش دقت، انسجام و کیفیت مصوبات شورا به دلیل بررسی‌های تخصصی دقیق‌تر.

تصویب قوانین و مقررات توسط سایر نهادها: منتقدان ایجاد نهادهای موازی در کنار شورای عالی فضای مجازی معتقدند که این روند باعث پراکندگی و تداخل وظایف، کاهش کارآمدی نهادها و پیچیدگی در مدیریت فضای مجازی می‌شود و به جای تمرکز قوا و ادغام نهادهای مرتبط، موازی‌کاری و هدررفت منابع و پراکندگی قوانین و ابهام در اجرای مصوبات را به دنبال دارد. این منتقدان بر این باورند که ایجاد نهادهای متعدد، از جمله نهادهای تازه‌تأسیس در حوزه هوش مصنوعی، موجب شده سیاست‌ها پراکنده و همخوانی لازم در تصمیم‌گیری‌ها مخدوش شود و نهایتاً مدیریت موثر فضای مجازی و فناوری‌های نوین را تحت تأثیر منفی قرار دهد.

البته در مقابل گفته می‌شود دیدگاه فوق ناشی از نادیده گرفتن پیچیدگی‌ها و گستردگی ذاتی حوزه فضای مجازی و فناوری اطلاعات است. فضای مجازی نه تنها یک حوزه فنی بلکه ترکیبی از ابعاد فناوری، حقوقی، فرهنگی، امنیتی و اقتصادی است که نیازمند تخصص‌های متنوع و پاسخگویی چندجانبه می‌باشد. یک نهاد واحد، مثل شورای عالی فضای مجازی، حتی اگر قدرتمند باشد، قادر به پوشش کامل همه این ابعاد به صورت تخصصی و کارآمد نیست. وجود سایر نهادها امکان تقسیم کار دقیق، پاسخگویی سریع‌تر به مسائل نوظهور و مدیریت بخشی از حوزه‌ها را فراهم می‌آورد که به نوبه خود باعث افزایش کارایی کل سیستم حکمرانی فضای مجازی می‌شود.

درخصوص جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در تنظیم‌گری فضای سایبر نیز جمع‌بندی و نتایج به شرح ذیل ارائه می‌شود؛

شورای عالی فضای مجازی به منظور پاسخگویی به نیازهای روزافزون و پیچیده فضای مجازی و رفع پراکندگی و موازی‌کاری موجود در حوزه سیاست‌گذاری فضای مجازی در کشور، تشکیل شد. با توجه به اهمیت روزافزون فضای مجازی و نقش راهبردی شورای عالی فضای مجازی در تنظیم مقررات و سیاست‌گذاری‌های این حوزه، بررسی جایگاه حقوقی مصوبات این شورا ضروری است.

برای تضمین اجرای موثر سیاست‌ها و مصوبات مصرح در این شورا، بازوی اجرایی قدرتمندی تحت عنوان «مرکز ملی فضای مجازی» پیش‌بینی شد. این مرکز نقش کلیدی در پیاده‌سازی مصوبات شورا، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و ساماندهی امور اجرایی فضای مجازی دارد. ساختار شورای عالی فضای مجازی، شامل سران سه قوه و نمایندگان ارشد نهادهای کلیدی، موجب شده تا این شورا بر مبنای

حکم حکومتی صادره توسط رهبری با برخورداری از مشروعیت بالای قانونی و سیاسی، به گونه‌ای فراقوه‌ای و بدون وابستگی به هیچ قوه خاص، مأموریت خود را انجام دهد.

مصوبات شورای عالی فضای مجازی را می‌توان در دو سطح متمایز مورد توجه قرار داد: نخست، مصوبات ناظر به سیاستگذاری کلان و راهبردی که در سطح اسناد بالادستی قرار می‌گیرند و دوم، مصوبات عادی که جایگاهی هم رده قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی دارند.

آن دسته از مصوبات شورای عالی فضای مجازی که حاوی اصول راهبردی، سیاست‌های کلان و چارچوب‌های نظام‌مند برای توسعه و مدیریت فضای مجازی هستند، جایگاهی فراتر از قوانین عادی دارند، به عبارت دیگر سند بالادستی و راهبردی تلقی می‌شوند. این مصوبات، به منزله ریل‌گذاری در راستای تدوین سایر قوانین، آئین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی در حوزه فضای مجازی عمل می‌کنند. وفق این رویکرد، قوانین عادی مجلس شورای اسلامی، مصوبات هیئت وزیران، و سایر مقررات باید در چارچوب و مطابق با این اسناد بالادستی تنظیم و اجرا شوند تا وحدت رویه و هماهنگی ساختاری در نظام حقوقی فضای مجازی حفظ گردد.

آن دسته از مصوبات شورای عالی فضای مجازی که ذاتاً عادی و فاقد بار راهبردی و سیاست‌گذاری کلان هستند، از حیث اعتبار حقوقی مشابه قوانین عادی مجلس قرار می‌گیرند. در صورت معارض بودن مفادشان تابع قواعد نسخ خواهند بود؛ می‌دانیم که نسخ یا توسط مرجعی که آن را وضع کرده اتفاق می‌افتد یا وفق طبقه‌بندی قوانین توسط مرجع عالی‌تر. به این ترتیب قانون عادی نمی‌تواند سند بالادستی را نسخ کند اما سند بالادستی می‌تواند همه قوانین و مقررات پایین‌تر را نسخ کند. لذا طبق قواعد نسخ و ضوابط عام یا خاص بودن قانون و جدید یا قدیم بودن آن، عمل می‌شود.

هرچند براساس حکم تشکیل شورا مورخ ۱۳۹۰، هیچ‌گونه مانعی مبنی بر تنظیم مصوبات عادی و غیر راهبردی توسط شورای عالی فضای مجازی وجود ندارد، لیکن باتوجه به ظرفیت‌های سال‌های اخیر و پس از تشکیل کمیسیون‌های تخصصی نظیر کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور، پیشنهاد می‌شود شورای عالی فضای مجازی نقش اساسی خود را در حوزه نظام‌سازی کلان، معماری نظامات حقوقی و تصویب سیاست‌های کلان ملی فضای مجازی معطوف نماید و برای تنظیم و تصویب سایر مقررات تخصصی و میانی، استفاده از ظرفیت‌ها و بازوهای تخصصی مانند کمیسیون‌های تخصصی را مدنظر قرار دهد.

۶ مراجع

الف) کتب و مقالات

۱. الهام، غلامحسین، نورایی مهدی (۱۳۹۴)، وحدت یا تعدد مراجع مقرر گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تاثیر آن بر نظام حقوق اداری، سال چهارم، (شماره دوم)، اندیشه‌های حقوق عمومی.
۲. انصاری، باقر و الوندنژاد، روح‌الله (۱۳۹۹). ماهیت و جایگاه نهاد تنظیم مقررات در حوزه فضای مجازی در ایران. -آموزه‌های حقوقی گواه سال ششم (شماره اول).
۳. بالوی، مهدی، بیات کمیتکی، مهناز، زارع مهذبیه، مرجان (۱۳۹۹)، حکم حکومتی و مصلحت عمومی. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری،
۴. بلوچی رمضانپور، عابد و ابراهیمیان، حجت‌الله (۱۴۰۱)، جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در سلسله مراتب قواعد حقوقی-فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال اول (شماره چهارم).
۵. جعفری‌نسب، سید حسین و جعفرپیشه فرد، مصطفی (۱۴۰۱)، بررسی رابطه حکم حکومتی با قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دین و قانون ۱۰(۳۸).
۶. ساقی، مهدی، راجی، سید محمد هادی، صدراآبادی رضائی، محسن (۱۴۰۳)، الگوی تنظیم‌گری فضای مجازی با تمرکز بر رمز ارزش‌ها، مطالعه‌ی تطبیقی شورای عالی فضای مجازی با شورای عالی امنیت فضای مجازی چین، حقوق فناوری‌های نوین، ۵.
۷. شریف، محمد (۱۳۸۴). جایگاه قانونی شورای عالی فرهنگی و مرتبه مصوبات آن، پژوهش حقوق و سیاست، سال هفتم (شماره پانزدهم و شانزدهم).
۸. قاسمی، عبدالله (۱۴۰۱). جایگاه و صلاحیت شوراهای عالی فراقوه‌ای، بررسی موردی شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، کنفرانس بین‌المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق، مجموعه مقالات ششمین کنفرانس بین‌المللی و ملی.
۹. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۴). بایسته‌های حقوق اساسی، سال ۱۳۸۴، (چاپ بیستم).
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، (چاپ بیست و دوم).
۱۱. لطفی، عبدالرضا، دهقانیان، رضا، هرمزی، جواد (۱۴۰۱)، بررسی تطبیقی حکم حکومتی ولی فقیه با اختیالات ویژه روسای جمهور آمریکا و فرانسه در شرایط نامتعارف، (شماره ۳۹)، رتبه: ب
۱۲. مرادخانی، فریدین و تکلو، سمیه (۱۴۰۰). تعدد نهادهای قانون‌گذاری با تاکید بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران. مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، سال دوازدهم (شماره بیست و دوم)، ۶۷-۳۵.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۰). ضرورت‌های ایجاد شورای عالی فضای مجازی. مطالعات حقوقی فناوری‌های نوین، شماره مسلسل: ۲۴۰۱۲۳۱۰.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). اظهارنظر کارشناسی درباره طرح ادغام شورای عالی فناوری اطلاعات در شورای عالی فضای مجازی و حذف ماده ۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات. مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین، شماره مسلسل: ۲۸۰۱۳۹۳۱.
۱۵. ملک افضل‌الدکانی، محسن (۱۳۹۰). حکم حکومتی در قانون اساسی و جایگاه آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، سال شانزدهم، (شماره چهارم).
۱۶. موسوی خمینی، روح‌الله (۱۲۷۹ - ۱۳۶۸). صحیفه امام خمینی (ره). جلد ۱۹. تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س).
۱۷. میرمحمدی میبدی، سید مصطفی (۱۳۹۱). جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، پایان‌نامه

کارشناسی ارشد. دانشگاه امام صادق علیه السلام، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
 ۱۸. نورایی، مهدی (۱۳۹۲). تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران، دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری مرکز تحقیقات شورای نگهبان. شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۳۱.

(ب) قوانین و مصوبات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
۲. قانون اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور مصوب شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۱.
۳. قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مورخ ۱۳۹۷.
۴. مصوبه هشتاد و یکمین جلسه مصوب شورای عالی فضای مجازی با موضوع «شرح وظایف، اختیارات و ترکیب اعضای کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور مورخ ۱۴۰۱.
۵. حکم تشکیل و انتصاب اعضای شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۰.

(ب) وبسایت‌ها

1. <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=19225> (last visited 2025-07-12)
 2. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=9616> (last visited 2025-07-12)
 3. http://www.imam-khomeini.ir/fa/c504_2671/ (last visited 2025-07-18).
 4. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/962614> (last visited 2025-07-18).
 5. <https://farhikhtegandaily.com/page/167718/> (last visited 2025-08-09).
 6. <https://qomstp.ir/> (last visited 2025-08-09).
 7. <https://www.mashreghnews.ir/news/927123/> (last visited 2025-08-09).
- عدم-اجرای-مصوبات-شورای-عالی-فضای-مجازی-صدای-دادستان-را- /
 درآورد



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

نشانی: تهران، انتهای خیابان کارگر شمالی،

پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات

ایمیل: info@itrc.ac.ir

