

مجله جهانی رسانه - نسخه فارسی

دوره ۷، شماره ۱، شماره پیاپی ۱۳، صفحات: ۱۳۰-۱۰۱

منتشر شده در بهار ۱۳۹۱

مقاله داوری شده

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۱۲/۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۳/۱

## رویکرد ارتباطات متقابل به شهروندی الکترونیک: تحلیل برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه<sup>۱</sup>

سعیدرضا عاملی

استاد ارتباطات، دانشگاه تهران

ssameli@ut.ac.ir

میترا نعیمی

کارشناس ارشد، مطالعات آمریکای شمالی - مطالعات فرهنگی، دانشگاه تهران

mitranaeimi@alumni.ut.ac.ir

(نویسنده مسئول)

مرضیه خلقتی

کارشناس ارشد، علوم ارتباطات اجتماعی، دانشگاه تهران

mzkhelghati@alumni.ut.ac.ir



مجله جهانی رسانه - نسخه فارسی

مجله دانشگاهی الکترونیک در حوزه ارتباطات و رسانه  
منتشر شده توسط دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، ایران

www.gmj.ut.ac.ir

### چکیده

مسئله‌ی اولیه ما در این تحقیق، تعیین جایگاه شهروند ایرانی در شکل‌دهی و توسعه فرهنگ شهروندی است. اما از آنجا که شهروند الکترونیک برای توسعه فرهنگ شهروندی نیاز به آموزش، امکانات و حق تولید محتوای دیجیتالی از طریق دولت‌ها را دارد، در این تحقیق به تعیین جایگاه شهروند ایرانی در قوانین فضای مجازی ایران پرداختیم. پس از مرور نظریات مرتبط مختلف، سنخ‌شناسی قوانین فضای مجازی به عنوان چهارچوب نظری در این تحقیق به کار گرفته شد. روش‌شناسی این تحقیق نیز استفاده از روش سناریوسازی به طور معکوس (واسازی) است. با هدف تحلیل رویکرد دولت به شهروندی الکترونیک در ایران، در این مقاله تلاش شده است با تحلیل قوانین برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه، رویکرد دو برنامه پنج‌ساله به فضای مجازی، قابلیت‌ها و کاربردهای آن و همین‌طور به حقوق شهروندی و آموزش شهروندی مورد مطالعه قرار گیرد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که رویکرد قانونگذاران و برنامه‌ریزان در ایران، افزایش دسترسی به اینترنت و تشکیل دولت الکترونیک برای خدمت‌رسانی به شهروندان است (قوانین ایجابی) و در عین حال به امکان تولید محتوای فرهنگ شهروندی توسط شهروندان کم‌توجهی شده است (قوانین سلبی). پیشنهاد می‌شود که با نگاهی سازگارانه و معتدل به ظرفیت‌های فضای مجازی، توسعه فرهنگ شهروندی الکترونیک با همکاری دولت و شهروندان (رویکرد ارتباط متقابل) به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. در واقع بزرگترین سرمایه فضای مجازی تبدیل کردن کاربر و شهروند به تولیدکننده است.

**کلیدواژه‌ها:** شهروندی الکترونیک، سنخ‌شناسی قوانین، قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، ایران، شهروند

به عنوان تولیدکننده

## مقدمه و بیان مسئله؛ رابطه دولت و شهروندان در توسعه فرهنگ شهروندی

با گسترش استفاده از ظرفیت‌های فضای مجازی، به موازات شهروندی در جهان واقعی، شهروندی الکترونیک به عنوان مقوله‌ای جدید مطرح شده است. در دهه‌ی اخیر، محققان و نظریه‌پردازان حوزه ارتباطات اهمیت زیادی به شهروندی الکترونیک (رابطه میان جهان مجازی، دولت و شهروندان) نشان داده‌اند. به طور مشخص‌تر، محققان زیادی با تاکید بر مفاهیم شهر الکترونیک، دولت الکترونیک و شهروندی الکترونیک، ویژگی‌ها و مزایای شهروندی الکترونیک را مطالعه کرده‌اند (جلالی، ۱۳۸۳؛ عاملی، ۱۳۸۴؛ کستلز<sup>۲</sup>، ۱۳۸۲). اما یکی از مسائلی که کمتر به آن توجه شده است، فرهنگ شهروندی الکترونیک و تاثیر قوانین و سیاستگذاری‌ها بر روی شکل‌گیری آن است.

شناخت فرهنگ شهروندی الکترونیک کشورها، در گام نخست، نیازمند شناخت رابطه میان دولت و شهروندان آن کشور است. در همین راستا، یکی از مقوله‌های مهم در حوزه مطالعاتی شهروندی الکترونیک نیز، مطالعه رابطه دوسویه میان دولت و شهروندان است. این حوزه، از یک سو، به حقوق کاربران فضای مجازی در استفاده از خدمات الکترونیک و نقش آنها، به عنوان شهروندان، در پیشبرد مردم سالاری و توسعه جوامع می‌پردازد. از سوی دیگر، در این حوزه، نقش مؤثر و ضروری دولت‌ها در توسعه آموزش شهروندی به شهروندان و اعطای آزادی در فضای مجازی مورد توجه است. در حقیقت، فضای مجازی دارای قابلیت‌های فراوان برای آموزش فرهنگ شهروندی است و همچنین آموزش فرهنگ شهروندی الکترونیک می‌تواند به استفاده درست از امکانات گسترده فضای مجازی از سوی کاربران و توسعه فرهنگ شهروندی یاری رساند. تحلیل رویکرد دولت به شهروندی الکترونیک از این نظر حائز اهمیت است که نوع رفتار و نگاه دولت به کاربران می‌تواند بیانگر آن باشد که تا چه حد استفاده از ظرفیت‌های مجازی برای توسعه فرهنگ شهروندی الکترونیک مدنظر بوده است. در واقع، دولت تا چه حد توانسته است با نگاهی واقع‌بینانه به مرزهای نامحدود اینترنت و نتایج استفاده از آن بنگرد.

برای شناخت رویکرد دولت به شهروندی الکترونیک، اصلی‌ترین منبع، قوانین این حوزه هستند. همانطور که در جهان واقعی حدود اختیارات و آزادی‌های شهروندان با وضع قوانین مشخص می‌شود، در فضای مجازی نیز، قوانین هر کشور تضمین کننده حقوق افراد در فضای مجازی است.

در ایران در سال‌های اخیر به واسطه افزایش دسترسی به فضای مجازی که هم در زمینه استفاده بیشتر از ظرفیت‌های مثبت آن و هم در شکل‌گیری جرایم اینترنتی نمود یافته، تصویب قوانینی برای تعیین حدود اختیارات و تکالیف افراد در این زمینه جدی‌تر شده است. برای شناخت فرهنگ شهروندی الکترونیک در ایران، در اولین گام، نیازمند شناخت رابطه دولت و شهروندان هستیم که مهم‌ترین راه برای فراهم آوردن این شناخت، مطالعه قوانین فضای مجازی در ایران است. به بیان دیگر، از آنجایی که تمرین شهروندی در جهان مجازی، نیازمند ایجاد آمادگی برای پذیرش دیدگاه‌های متنوع در نهاد قانونگذار و اجرایی است، مطالعه قوانین فضای مجازی ایران، ما را در فهم امکان یا عدم امکان تمرین شهروندی در رویکرد قانونگذار به فضای مجازی یاری می‌کند.

این مقاله با هدف فهم فرهنگ شهروندی الکترونیک در قوانین ایران، متن قوانین برنامه پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه را به عنوان مهمترین سندهای سیاستگذاری کشور در تمامی عرصه‌ها مطالعه خواهد کرد. در همین راستا، پس از مروری کوتاه بر حوزه مطالعاتی شهروندی الکترونیک، چهارچوب نظری مناسب برای مطالعه قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه معرفی خواهد شد. سپس با انتخاب روش تحقیق مناسب، متن قوانین مذکور مطالعه خواهند شد.

### رویکرد نظری: سنخ‌شناسی سیاست‌های فضای مجازی

شهروندی یکی از پویاترین مفاهیم اجتماعی دنیای مدرن است (دارندورف<sup>۳</sup>، ۱۹۷۴). به‌طور کلی می‌توان چهار تعریف متفاوت برای مفهوم شهروندی قائل شد که در هر کدام از این تعاریف، اولویت دولت و شهروند متفاوت است (کلمن و بلومر<sup>۴</sup>، ۲۰۱۲). اولین الگو، الگوی واقع‌گراست که حداقل مسئولیت را برای شهروند قائل است. طبق این الگو، به دلیل مشغله‌ها، شهروندان تنها می‌توانند ناظر امور باشند.

الگوی دوم شهروندی، شباهت زیادی به منطق بازار دارد. طبق این الگو یک شهروند آزاد تمایل دارد که دستاورد شخصی خود را به حداکثر برساند. الگوی سوم، الگوی شهروندی مشارکتی است. بر اساس این الگو، شهروندان از طریق شوراهایی مانند شوراهای محله، تلاش می‌کنند که سازمان‌های شهروندی را وارد امور سیاستگذاری کنند. الگوی چهارم شهروندی، الگوی مشورتی است. این الگو بیانگر این است که شهروندان از طریق شکل دادن به گفتمان‌های انتقادی و روشنگر، با دولت‌ها ارتباط برقرار می‌کنند.

اینترنت، به دلیل قابلیت‌هایش، الگوهای چهارگانه شهروندی را تا حد بسیار زیادی تحت تاثیر قرار داده است. به گفته درو راب<sup>۵</sup> (۲۰۰۳، ص. ۱۴) دور نخواهد بود زمانی که آدرس پروتکل اینترنتی ما (آی‌پی)<sup>۶</sup> معیار احتساب شهروندیمان شود و نه آدرس فیزیکیمان. در دهه اخیر، محققان اهمیت زیادی به شهروندی الکترونیک (رابطه‌ی میان جهان مجازی، دولت و شهروندان) نشان داده‌اند (آگباریا، ۲۰۰۹<sup>۷</sup>؛ پرولکس، ۲۰۰۹<sup>۸</sup>؛ ریبل و بیلی<sup>۹</sup>، ۲۰۰۷؛ لین، چئونگ، کیم و چونک<sup>۱۰</sup>، ۲۰۱۰؛ لو<sup>۱۱</sup>، ۲۰۰۴؛ ماریاو میشلی<sup>۱۲</sup>، ۲۰۰۵؛ موسبرگر، تولبرت و مک نیل<sup>۱۳</sup>، ۲۰۰۷؛ میرعمادی، ۱۳۸۷). به نظر می‌رسد که الگوی چهارم شهروندی؛ شهروندی مشورتی، بهترین الگو برای شهروندی الکترونیک است. به گفته کلمن و بلومر، الگوی شهروندی مشورتی الکترونیک، دارای سه عنصر قابل اهمیت است: ۱- یکی از عنصر های شهروندی الکترونیک حمایت است. شهروندان باید بتوانند در فضایی مستقل، نسبت به مشکلات و سیاست‌ها واکنش نشان دهند. به گفته آرن<sup>۱۴</sup> (۱۹۵۸، ص. ۱۹۸)، مهمترین ویژگی شهروندی، خلق فضایی برای "حضور" است. عنصر دوم شهروندی الکترونیک، گذرگاه‌ها هستند. کستلز<sup>۱۵</sup> (۱۹۸۹، ص. ۱۴۶) اینترنت را "فضای جریان‌ها" می‌نامد. در شهروندی الکترونیک، باید گذرگاه‌هایی افقی و عمودی برای انتقال پیام‌ها از شهروندان به دولت (و برعکس) و از شهروندان به شهروندان وجود داشته باشد. در اینجا باید این اطمینان وجود داشته باشد که صدای همه شهروندان بدون توجه به پیشینه و تحصیلات آنها شنیده شود. عنصر سوم شهروندی الکترونیک، خروجی‌ها هستند. خروجی‌ها به این معنا هستند که تنها مشارکت شهروندان و ابراز نظراتشان (ورودی‌ها) کافی نیستند بلکه (تاثیر و حضور)

ورودی‌ها (نظرات و آراء شهروندان) در خروجی سیاستگذاری‌ها باید دیده شود. همانطور که پاینیک<sup>۱۶</sup> (۲۰۰۵، ص. ۳۶۴) می‌گوید وقتی از شهروند الکترونیک صحبت می‌کنیم، منظورمان تنها شهروند به عنوان یک رای دهنده یا یک مصرف کننده نیست. کلمن و بلومر (۲۰۰۹، ص. ۳) در کتاب *اینترنت و شهروندی دموکراتیک*، توضیح می‌دهند که اینترنت، تنها امکان رای دادن الکترونیک را فراهم نمی‌کند بلکه امکان ایجاد فضای گفتمانی جدیدی را به وجود می‌آورد. کلمن و بلومر تاکید می‌کنند که امکان (نیروی بالقوه) ایجاد فضای گفتمانی جدید، باید از طریق سیاستگذاری‌ها از هر گونه محدودیت محفوظ بماند.

یکی دیگر از نظریه پردازان حوزه شهروندی الکترونیک، پتر دالگرن<sup>۱۷</sup>، در مقالات و کتاب‌های اولیه‌اش مفهوم حوزه عمومی را که برآمده از اندیشه‌های یورگن هابرماس<sup>۱۸</sup> است، غنا بخشیده است. دالگرن (۲۰۰۵، ص. ۱۴۷) توضیح می‌دهد که حوزه عمومی دارای سه بعد "ساختاری، بازنمایانه و ارتباطات متقابل" است. بعد ساختاری حوزه عمومی به فضای سازمانی و نهادی که رسانه‌ها در آن عمل می‌کنند اشاره دارد. همچنین، بعد ساختاری حوزه عمومی، به سازمان رسانه‌ها محدود نمی‌شود، بلکه ساختار دموکراتیک یا غیردموکراتیک جامعه را نیز در بر می‌گیرد (۲۰۰۵، صص. ۱۴۸-۱۴۹). بعد دوم حوزه عمومی؛ بعد بازنمایانه، خروجی رسانه‌ها را در برمی‌گیرد (۲۰۰۵، صص. ۱۴۸-۱۴۹). بعد سوم حوزه عمومی؛ بعد ارتباطات متقابل، توضیح می‌دهد که حوزه عمومی به حوزه‌ای اطلاق می‌شود که در آن هم رسانه‌ها و هم شهروندان به ارتباط با یکدیگر می‌پردازند (۲۰۰۵، صص. ۱۴۸-۱۴۹). به گفته دالگرن (۲۰۰۵):

شهروندی یک وضعیت و شأن رسمی است، همراه با حقوق و وظایف اما شهروندی یک بعد فاعلی نیز دارد: مردم باید بتوانند خودشان را به عنوان اعضا و مشارکت کنندگان بالقوه‌ای ببینند که دارای سودمندی سیاسی و اجتماعی هستند [...] . شهروندی در مرکزیت مسائل مشارکت اجتماعی و تعلق اجتماعی قرار دارد. هویت اعضا نه تنها به شکلی فاعلی توسط افراد تولید می‌شود بلکه در رابطه افراد با مکانیزم‌های نهادی و قلمروهای اجتماعی شکل می‌گیرد. (صص. ۱۵۸-۱۵۹)

سه بعد حوزه عمومی در الگوی دالگرن، با وجود تفاوت‌هایی که با سه عنصر شهروندی الکترونیک مشورتی در الگوی کلمن و بلومر دارد، شباهت‌های زیادی نیز با آن دارد. هر دو الگو بر تاثیر ساختار دولت ها و سازمان‌های رسانه ای (بعد ساختاری/ حفاظت) بر روی حضور مستقل شهروندان در جامعه تاکید می کنند. همچنین هر دو الگو بر لزوم وجود راه‌هایی برای ارتباطات میان شهروندان و دولت (بعد ارتباطات متقابل/ گذرگاه‌ها) و همین‌طور بر لزوم بروز ورودی‌ها (نظرات شهروندان) در خروجی رسانه‌ها و سیاست گذاری‌های دولت (بعد بازنمایانه/ خروجی‌ها) اصرار می‌ورزند.

با وجود اینکه نظریه پردازان، مفهوم شهروندی الکترونیک را بسط داده‌اند اما به نقش قوانین و راهکارهای عملی برای شکل‌گیری شهروندی الکترونیک مشورتی در مدل‌های نظری خویش نپرداخته اند. به بیان دیگر، سیاست‌گذاری‌ها و ضمانت‌های لازم برای تحقق ابعاد و عناصر ساختاری/ حفاظت، ارتباط متقابل/ گذرگاه‌ها و بازنمایانه/ خروجی‌ها در مدل‌های نظری شهروندی الکترونیک مشخص نشده‌اند. به طور مثال، دالگرن در نوشته‌های متاخرش به جای مفهوم حوزه عمومی بر روی مفهوم فرهنگ شهروندی تمرکز کرده است. به گفته دالگرن؛ مفهوم فرهنگ شهروندی به وجوهی از دنیای اجتماعی- فرهنگی اشاره دارد که پیش‌زمینه‌های هر روزه برای مشارکت دموکراتیک را می‌سازند (دالگرن، ۲۰۰۰، ص. ۳۳۶). در حقیقت، لازمه مشارکت مردم این است که آنها دارای هویت شهروندی باشند و هویت شهروندی در چیز گسترده‌تری جا گرفته است که فرهنگ شهروندی نامیده می‌شود (دالگرن، ۲۰۰۹، ص. ۱). اما در الگوی نظری او، جایگاه سیاست‌گذاری‌ها در ساخت پیش‌زمینه‌های فرهنگی برای شکل‌گیری شهروندی الکترونیک مشخص نیست. نقش سیاست‌گذاری‌ها در شکل‌دهی به شهروندی الکترونیک تنها در الگوی نظری دالگرن مغفول مانده است بلکه الگوهای نظری دیگری در حوزه شهروندی الکترونیک نیز هستند که جایگاه سیاست‌گذاری‌ها را تشریح نکرده‌اند. این در حالی است که اولین گام در راه شناخت فرهنگ شهروندی و رابطه‌ی میان دولت و شهروندان هر کشور، شناخت قوانین فضای مجازی آن کشور است. به همین دلیل، ارائه الگویی نظری که تاثیر سیاست‌گذاری‌ها بر

شکل‌دهی شهروندی الکترونیک را توضیح دهد، لازم است. در این راستا، مدل سنخ‌شناسی قوانین فضای مجازی که توسط عاملی ارائه شده، انتخاب شده است.

به گفته عاملی (۱۳۸۹، ص. ۳۴۱)، سیاست‌گذاری‌های فضای مجازی حوزه وسیعی را در برمی‌گیرد که اینترنت یکی از مهم‌ترین آن‌هاست. برای توضیح اینکه چگونه قوانین و سیستم‌های نظارتی و تضمین‌های اجرایی می‌توانند بر هر یک از وجوه شهروندی الکترونیک مشورتی یا حوزه عمومی (ابعاد و عناصر ساختاری/حفاظت، ارتباط متقابل/گذرگاه‌ها و بازنمایانه/خروجی‌ها) تاثیر بگذارند، نیازمند شناخت انواع قوانین فضای مجازی هستیم. عاملی (۱۳۹۰) دو سنخ متفاوت این نوع سیاست‌ها را، سیاست‌های ایجابی و سلبی می‌نامد. او سیاست‌های سلبی را شامل حذف، کنترل و نظارت می‌داند و چهار گروه عمده از سیاست‌های سلبی را اینگونه مطرح می‌کند: ۱- تشویق به استفاده از سامانه‌های نظارتی و کنترلی سطح خرد: سیاست‌هایی برای تشویق کاربران عادی به منظور اقدامات مستقل در این حوزه و همچنین ترغیب کاربران عادی برای استفاده از فناوری‌های نظارتی و مسدودسازی؛ ۲- برنامه‌ریزی بازدارنده در حوزه قانونگذاری: اجرای مجازات‌های قوانین جزایی در مورد کسانی که مسئول تهیه و انتشار موضوعاتی با محتوای نامناسب برای افراد نابالغ هستند؛ ۳- استفاده از سامانه‌های نظارتی و کنترلی سطح کلان: دولت‌ها به سانسور اینترنت در مورد موضوعاتی که تصور می‌کنند نامناسب است اقدام می‌کنند؛ ۴- جلوگیری از استفاده از اینترنت: ممنوعیت دسترسی عموم به اینترنت یا استفاده از اینترنت با کسب اجازه از دولت (عاملی، ۱۳۹۰، صص. ۳۶۲-۳۶۴).

هر یک از انواع قوانین سلبی، می‌تواند وجوه مختلف، شهروندی الکترونیک را تحت تاثیر قرار دهد. به‌طور مثال قوانین سلبی می‌توانند حضور شهروندان در فضای مجازی را محدود کنند.

عاملی در ادامه، سیاست‌های ایجابی را معطوف به تولید محتوا، مدیریت محتوا، برنامه‌های دیجیتالی‌سازی اطلاعات و دسترس‌پذیر ساختن اطلاعات و محتوای شبکه اینترنتی ذکر می‌کند. او از جمله سیاست‌های ایجابی را موارد زیر عنوان می‌کند: ۱- تولید محتوای دیجیتالی: پشتیبانی از تولید



محتوای فرهنگی دیجیتال؛ ۲- دیجیتالی کردن محتواهای فرهنگی آنالوگ: انجام طرح‌ها و پروژه‌هایی برای دیجیتالی کردن محتواهای فرهنگی مثل آثار هنری و فرهنگی کشورها؛ ۳- ایمن سازی فضای دیجیتال و اینترنت: سیاست‌های و برنامه‌های فرهنگی برای افزایش امنیت در فضای دیجیتال و اینترنت (عاملی، ۱۳۹۰، صص. ۳۶۵-۳۶۴).

قوانین ایجابی نیز می‌توانند بر شهروندی الکترونیک اثرگذار باشند. به‌طور مثال، این قوانین می‌توانند بر وجوهی نظیر آموزش و پرورش و امکان ارتباط متقابل بیشتر میان دولت و شهروندان تاثیر مثبت بگذارند.

در سال‌های اخیر، آسیب‌های فضای مجازی، ضرورت تدوین سیاست‌های فرهنگی و سیاسی را ایجاد کرده‌اند. به گفته عاملی (۱۳۹۰، ص. ۳۶۵) "نکته اساسی در برنامه‌ریزی برای مواجهه با آسیب‌های فضای مجازی، وزن‌دهی به سیاست‌های سلبی و ایجابی است". از طرف دیگر، دولت‌ها با داشتن رویکرد ارتباطات متقابل - به جای رویکرد آسیب شناسانه نسبت به فضای مجازی - می‌توانند با وزن‌دهی به سیاست‌های سلبی و مجازی و در نظر گرفتن تاثیرات این سیاست‌ها بر روی هر یک از وجوه شهروندی الکترونیک، گام اول را در راه افزایش اثرات مثبت فضای مجازی و شکل‌گیری شهروندی الکترونیک مشورتی بردارند. همین نکته منطق این مقاله در تحلیل شهروندی الکترونیک در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه است. به بیان دیگر، سوال تحقیق معطوف به این است که آیا در قوانین چهارم و پنجم توسعه، قوانین سلبی و ایجابی به شکلی وزن‌دهی شده‌اند که بتوانند منجر به اثرات مثبت در شهروندی الکترونیک شوند یا خیر. به‌طور مشخص‌تر، در این تحقیق، تاثیرات قوانین سلبی و ایجابی بر روی وجوه مختلف شهروندی الکترونیک مورد سوال و مطالعه است. بنابراین آن دسته از قواعد و قوانینی که حوزه عمومی الکترونیک ایران را کنترل می‌کنند و تاثیر آنها بر شهروندی الکترونیک در ایران مطالعه خواهد شد.

## روش سناریوسازی

روش مورد استفاده در این تحقیق، روش سناریوسازی است. "طراحی سناریو یک روش منظم برای تجسم آینده‌ی ممکن است که شرکت‌ها با طیف وسیعی از نتایج آن را به کار گرفته‌اند" (شوماخر<sup>۹</sup>، ۱۹۹۵، ص. ۲۵). این روش در چهل سال گذشته برای آینده‌پژوهی در حوزه‌های مختلف مورد استفاده قرار گرفته است اما "اولین بار شرکت رویال داچ/ شل در اوایل دهه ۱۹۷۰ از روش سناریوسازی یا طراحی سناریو به عنوان بخشی از فرایندهای تولید و ارزیابی گزینه‌های استراتژیک خود استفاده کرد" (شوماخر، ۱۹۹۵، ص. ۲۵).

اگرچه "هدف سناریوسازی توانا شدن برای تصمیم‌گیری از طریق شناسایی و جستجوی همه یا بسیاری از آینده‌های ممکن و جایگزین است تا نتایج و پیامدهای اعمال کنونی مشخص شود" (راتکلیف<sup>۲۰</sup>، ۲۰۰۰، ص. ۱۲۹)، با این حال راتکلیف تأکید می‌کند که "سناریوها پیش بینی و پیشگویی نیستند آنها به سادگی طرحی از آینده‌ای بالقوه هستند" (راتکلیف، ۲۰۰۰، ص. ۱۲۹).

ماسینی<sup>۲۱</sup> (۱۹۹۳) سناریوسازی را به عنوان روشی با چند بعد مختلف مورد ملاحظه قرار می‌دهد. ماسینی (۱۹۹۳) می‌نویسد سناریوسازی:

یک روش عینی است، چنانکه به‌طور اصلی مبتنی بر داده و اطلاعات است؛ یک روش چندگانه است، زمانی که از روش‌های ذهنی [...] در مراحل مختلف استفاده می‌کند؛ یک روش سیستماتیک است زیرا روابط بین نواحی و روندها در بسیاری از موارد مورد تأکید است و مختصری از روش همزمانی است، زمانی که تعدادی از متغیرها در یک زمان تحلیل شده است. (ص. ۱۲۹)

شوارتز<sup>۲۲</sup> (۱۹۹۶) هشت مرحله را برای روش سناریوسازی عنوان می‌کند، که این مراحل به این شرح

هستند:

۱- تشخیص موضوع یا تصمیم کانونی؛ ۲- تشخیص نیروهای اصلی در محیط محلی؛ ۳- تشخیص نیروهای محرک ۴- رتبه بندی بر اساس اهمیت و عدم قطعیت ۵- انتخاب منطق سناریو؛ ۶- تکمیل کردن سناریوها؛ ۷- تشخیص دلالت‌های احتمالی؛ ۸- انتخاب نشانگر (شاخص) های هدایت کننده. (صص. ۲۴۷-۲۴۱)

روش سناریوسازی تنها برای "حوزه تصمیم گیری و سیاستگذاری عملیاتی" روش مناسبی نیست بلکه برای "ارزیابی نسبی سیاست‌ها و برنامه‌های کشورها" هم می‌توان از این روش استفاده کرد (عاملی، ۱۳۸۹، صص. ۶۳-۶۲). علاوه بر این، باید در نظر گرفت که هشت مرحله سناریوسازی مراحل است که برای "تدوین" یک سناریو به کار گرفته می‌شود. بنابراین برای تحلیل سناریوی سیاست های فضای مجازی در ایران، باید این روش را به شکل "معکوس" (واسازی) به کار برد به این معنا که باید هشت مرحله ای که برای تدوین سیاست های فضای مجازی در ایران به کار گرفته شده‌اند، شناسایی و مجزا کرد.

طبق روش سناریوسازی معکوس و با در نظر گرفتن بخش نظری، تحقیق را در سه بخش کلی انجام خواهیم داد. در بخش اول موضوعات و تصمیمات کانونی، نیروها و روندهای محرک و رتبه بندی نیروها و روندهای محرک در قوانین چهارم و پنجم توسعه را مشخص خواهیم کرد. در مرحله دوم، با عملیاتی کردن بخش نظری تحقیق، توضیح خواهیم داد که بر اساس سیاست های سلبی و ایجابی، منطق سناریوی سیاست‌های فضای مجازی در ایران چیست و چگونه سناریوی سیاست‌های فضای مجازی تکمیل شده است. در مرحله سوم، توضیح خواهیم داد که آیا امکان برآوردها، استنباط های ضمنی و دلالت‌های احتمالی مختلف از متن قوانین چهارم و پنجم توسعه ایران وجود دارد؟ شاخص‌های هدایت کننده این قوانین چیست؟ و آیا نظارت بر اجرای این قوانین در سناریو مشخص شده است یا خیر.

در این تحقیق، انتخاب قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه برای تحلیل از این نظر است که انتظار می‌رود، قوانین مربوط به برنامه‌های توسعه، به عنوان مهم‌ترین سند برنامه‌ریزی کشور، تمام مسیری که

قرار است کشور ظرف پنج سال آینده برای توسعه در تمامی عرصه‌ها در پیش بگیرد مشخص کند و حوزه‌ی فضای مجازی نیز یکی از این عرصه‌هاست.

### تحلیل قوانین پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه

در ابتدا باید توجه داشت که با اتحاد قبایل متعدد آریایی در هگمتانه، اندیشه و برنامه‌ریزی سیاسی در ایران آغاز شد (رجایی، ۱۳۷۲، ص. ۵۴). همچنین برنامه‌ریزی‌های دوره‌ای توسعه در ایران به سال ۱۳۲۷ باز می‌گردد که اولین برنامه توسعه دوره پهلوی پا به عرصه برنامه‌ریزی کشور گذاشت. در دوره‌ی پهلوی پنج برنامه به اجرا گذاشته شد. در دوره‌ی جمهوری اسلامی ایران اولین برنامه‌ی پنج‌ساله در دوره‌ی ریاست جمهوری مهدی هاشمی رفسنجانی به اجرا درآمد و هم‌اکنون در دوره‌ی اجرای برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران هستیم (عاملی، ۱۳۹۱ ب). در این بخش تحلیل قوانین پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه در دو بخش مجزا ارائه می‌شود:

#### الف) قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی چهارم توسعه:

##### الف-۱) موضوعات، نیروها و رتبه بندی نیروها:

قانون برنامه‌ی چهارم توسعه در تاریخ ۱۱ شهریور ۱۳۸۳ در ۱۶۱ ماده، ۳۴ تبصره و ۹ جدول تصویب و پس از ارجاع به شورای نگهبان و طرح در مجمع تشخیص مصلحت نظام با موافقت رهبری با پیشنهاد مجمع به دولت ابلاغ شد. در این قانون، ۲۰ ماده مربوط به فناوری اطلاعات است. شماره و موضوع مواد، نوع قوانین (از منظر سلبی و ایجابی بودن) و نیروی مجری و نیروی هدف برنامه در هر ماده در جدول شماره ۱ آمده است. منظور از نیروی هدف، اشخاص، نهادها و موسساتی است که نتایج (آثار مثبت و منفی) اجرای برنامه متوجه آنها می‌شود.

جدول ۱- مواد مرتبط با فناوری اطلاعات در قانون برنامه چهارم توسعه

شماره ماده	موضوع ماده	نیروی مجری	نیروی هدف	نوع قوانین
ماده ۱- بند د	سرمایه‌گذاری و تامین بخشی از اعتبار در طرح های فناوری اطلاعات	دولت	بخش غیردولتی	ایجابی
ماده ۱۰- بند ج- ۴	برقراری نظام بانکداری الکترونیک	دولت	همه بانک‌ها و مشتریان	ایجابی
ماده ۱۵- بند ب	راه اندازی شبکه ملی دادو سند الکترونیک اوراق بهادار در بورس	شورای بورس	مشارکت کنندگان در بورس	ایجابی
ماده ۲۴	جلب سرمایه‌گذاری خارجی در فناوری اطلاعات	دولت	قلمرو فعالیت‌های فناوری اطلاعات	ایجابی
ماده ۳۰- بند ب- ۷	تکلیف وزارت ارتباطات به ایمن سازی سیستم خدمات آب، برق، مخابرات و ...	وزارت ارتباطات	(مردم)	ایجابی- ایمن سازی
ماده ۳۳ بند ط- ۱ الی ۴	تکلیف دولت به گسترش کاربرد فناوری اطلاعات در تجارت، اقتصاد و بازرگانی / به‌روز کردن سایت دستگاه مربوطه/ فعالیت‌های مزایده و مناقصه در محیط رایانه ای/ ایجاد بازارهای مجازی	دولت با تجهیز دستگاه‌های مربوطه در محیط رایانه ای	مشارکت کنندگان عرصه اقتصاد کشور	ایجابی
ماده ۳۳- بند ط- تبصره	ایجاد شعب دادگاه برای رسیدگی به جرایم الکترونیکی	قوه قضائیه	فعالان اقتصادی- مردم	سلبی- نظارت
ماده ۳۸- بند الف	تدوین لایحه تسهیل شرایط ضد انحصار برای مقابله با انحصارات جدید ناشی از توسعه اقتصاد شبکه‌ای و فناوری اطلاعات و ارتباطات	دولت	بخش خصوصی	سلبی- نظارت
ماده ۳۹- الف- ۱	تقویت تجارت الکترونیک در بنگاه‌های کوچک و متوسط	دولت	بنگاه‌های کوچک و متوسط	ایجابی
ماده ۴۳- بند ج	تمهید برای بهره برداری حداکثری از ظرفیت‌های فناوری اطلاعات	دولت	----	ایجابی
ماده ۴۴- الف و ب	تولید محتوا به زبان فارسی در محیط رایانه‌ای/ توسعه مراکز اطلاعات اینترنتی و زیرساخت‌های ارتباطی	دولت با تکیه بر توان بخش خصوصی و تعاونی	شهروندان	ایجابی
ماده ۴۴- بند ج	تهیه سند برقراری امنیت در فضای تبادل اطلاعات کشور	دولت	----	سلبی- نظارت

ایجابی	دانش آموزان	دولت	بهره‌گیری از فناوری اطلاعات در تدوین و اجرای برنامه‌های درسی و تجهیز مدارس به رایانه	ماده ۵۲- بند ک
ایجابی	کارکنان آموزش و پرورش	دولت	روزآمد نگهداشتن دانش فناوری اطلاعات کارکنان آموزش و پرورش	ماده ۵۲- بند ل
ایجابی	دانش آموزان - دانشجویان	دولت با مشارکت بخش خصوصی، تعاونی و همکاری بین‌المللی	توسعه مراکز آموزش فناوری اطلاعات و ارتباطات	ماده ۵۵- بند و
ایجابی	آحاد جامعه و خانوارها و موسسات و شرکتهای	دولت	تکلیف دولت به توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات از طریق فراهم کردن زمینه ارتقای ضریب نفوذ ارتباطات ثابت، سیار و اینترنت کشور/ تأمین و تضمین ارائه خدمات فناوری اطلاعات در کشور/ تهیه لایحه قانون جامع ارتباطات	ماده ۵۷
ایجابی	شهروندان	وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی	استقرار نظام جامع اطلاعات سلامت شهروندان ایرانی	ماده ۸۸- بند ه
ایجابی	اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در محیط رایانه ای/ عموم	دولت/ صدا و سیما/ بخش های اجرایی/ وزارت ارتباطات	حمایت از اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در توسعه فضاهای مجازی فرهنگی، هنری و مطبوعاتی در محیطهای رایانه‌ای و اینترنتی/ اعطای تسهیلات برای برپایی پایگاههای رایانه‌ای حاوی اطلاعات فرهنگی، دینی، تاریخی و علمی به زبان و خط فارسی/ تصویب آیین‌نامه اجرایی مربوطه با هماهنگی وزارت ارتباطات	ماده ۱۰۴- بند ط
ایجابی	مردم	دولت	حمایت از گسترش اطلاعات به خط و زبان فارسی و تصویب استانداردهای نمایش الفبای فارسی در محیطهای رایانه‌ای	ماده ۱۰۹- بند ج
ایجابی	نیروهای مسلح- مردم	دولت	ارتقای فناوریهای نوین و هوشمند و سیستمهای اطلاعاتی در بکارگیری سامانه‌های دفاعی الکترونیکی، هوافضا، دریایی و پدافند هوایی	ماده ۱۲۱- ۲
سلبی- نظارت	----	وزارت اطلاعات	تدوین طرح اصلاح ساختار جامعه اطلاعاتی توسط وزارت اطلاعات	ماده ۱۲۴- بند الف
ایجابی	ارباب رجوع	وزارت امور خارجه	بهره‌گیری از فناوری اطلاعات به منظور ارائه	ماده ۱۲۷-

بند ج	بهبتر خدمات کنسولی		
ماده ۱۳۱- بندهایالف و ب	تبدیل اسناد و پرونده‌های قضایی به اسناد الکترونیکی و رایانه‌ای شدن خدمات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	قوه قضائیه/ وزیر دادگستری/ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	سیستم قضایی و شهروندان ایجابی

روی سخن قانون برنامه‌ی چهارم توسعه در بیشتر مواد مذکور با دولت است. با این حال - همانطور که در جدول یک مشاهده می‌شود- در برخی مواد صراحتاً از لفظ دولت استفاده نشده و به جای آن نام وزارتخانه و سازمان تابعه آمده است، مثلاً ماده ۳۰ (وزارت ارتباطات)، ماده ۸۸ (وزارت بهداشت و درمان)، ماده ۱۲۴ (وزارت اطلاعات) و ماده ۱۲۷ (وزارت امور خارجه)، ماده ۱۵ (شورای بورس که برخی از اعضای آن از وزارت اقتصاد است). در برخی مواد نیز از سازمان‌های دیگری در کنار دولت نام برده شده است مثلاً دولت با تکیه بر بخش خصوصی یا تعاونی یا بخش‌های اجرایی دیگر موظف به انجام اقداماتی شده است (مواد ۳۳، ۴۴، ۵۵ و ۱۰۴). در دو مورد نیز از قوه قضائیه و سازمان‌های متبوع آن نام برده شده است (مواد ۳۳ و ۱۳۱).

از طرف دیگر، می‌توان نیروی هدف این قوانین را به سه دسته شهروندان، نهادها و بخش غیردولتی تقسیم کرد. در برخی مواد هم صراحتاً نیروی هدف مشخص نشده است و صرفاً به نتایج کلی ماده اشاره کرده است اما در مجموع می‌توان گفت حجم بیشتر این قوانین به شهروندان و منافعی که در نتیجه اجرای این طرح برای شهروندان ایجاد می‌شود اشاره کرده است.

## الف - ۲) منطق سناریو:

### غلبه‌ی سیاست‌های ایجابی

بخش اعظم قانون برنامه چهارم توسعه به موادی اشاره دارد که رویکرد ایجابی دارند. چنانچه گفته شد رویکرد ایجابی می‌تواند در سه زمینه تولید محتوای فرهنگی دیجیتال، دیجیتالی کردن محتواهای فرهنگی آنالوگ و ایمن‌سازی فضای دیجیتال و اینترنت تاثیرگذار باشد.

بخش عمده مواد برنامه‌ی چهارم، به دیجیتالی سازی محتواهای فرهنگی آنالوگ اشاره دارد. دیجیتالی سازی محتواهای فرهنگی آنالوگ در زمینه بانکداری (بند ج - ۴ ماده ۱۰)، بورس (بند ب ماده ۱۵)، مزایده، مناقصه و بازارهای مجازی (بند ط - ۱-۴ ماده ۳۳)، تجارت الکترونیک (بند الف - ۱ ماده ۳۹)، برنامه‌های درسی مدارس (بند ک ماده ۵۲)، نظام اطلاعات سلامت شهروندان (بند ه ماده ۸۸)، سیستم‌های دفاعی، هوا فضا، دریایی و پدافند هوایی (قسمت ۲ ماده ۱۲۱)، خدمات کنسولی (بند ج ماده ۱۲۷)، خدمات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (بند الف و ج ماده ۱۳۱) مورد اشاره قرار گرفته است. تولید محتوای فرهنگی دیجیتال در قانون برنامه چهارم توسعه نیز بیشتر با تاکید بر ایجاد محتوا با خط فارسی در محیط رایانه‌ای، تصویب استانداردهای نمایش الفبای فارسی در محیط‌های رایانه‌ای و برپایی پایگاه‌های رایانه‌ای حاوی اطلاعات فرهنگی، دینی، تاریخی و علمی به زبان و خط فارسی (بند الف ماده ۴۴، بند ج ماده ۱۰۹، بند ط ماده ۱۰۴) مورد اشاره قرار گرفته است.

آخرین مورد از سیاست‌های ایجابی، ایمن سازی فضای دیجیتال و اینترنت است. در مورد این سیاست در جایی که تدوین قانون و آیین نامه مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته، این نوع مواد سلبی (نظارتی) ارزیابی شده‌اند. اما در مواردی که ایمن‌سازی به ارائه تضمین‌هایی برای شهروندان در استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی اشاره داشته، این مواد ایجابی و از نوع ایمن‌سازی دسته‌بندی شده‌اند. برای مثال ایمن‌سازی سیستم خدمات‌رسانی مخابرات در بند ب-۷ ماده ۳۰ و تأمین و تضمین ارائه خدمات فناوری اطلاعات در کشور در ماده ۵۷ در زمره سیاست‌های ایجابی از نوع ایمن‌سازی هستند. در بخش سیاست‌گذارهای ایمن‌سازی، باید در نظر داشت که به دلیل وجود فضای تهدید و جنگ سایبری بر علیه ایران، تأمین امنیت این فضا و نظارت بر آن یک ضرورت اجتناب ناپذیر است.

### **محدود شدن رویکرد سلبی به نظارت و کنترل**

از نظر سلبی و ایجابی بودن مواد برنامه توسعه، بیشتر مواد برنامه وجه ایجابی دارند. تنها ۴ بند و تبصره این برنامه از جهت ایجاد نظارت و کنترل برای دولت دارای وجه سلبی است. برای مثال بند الف



ماده ۱۲۴ که وزارت اطلاعات را موظف به تدوین طرح اصلاح ساختار جامعه اطلاعاتی می‌کند، تبصره بند ط ماده ۳۳ که قوه قضائیه را موظف به ایجاد شعب دادگاه برای رسیدگی به جرایم الکترونیکی کرده است و بند الف ماده ۳۸ که اشاره به تدوین لایحه تسهیل شرایط ضدانحصار برای مقابله با انحصارات ناشی از فناوری اطلاعات و ارتباطات دارد. همچنین بند ج ماده ۴۴ دولت را مکلف به تهیه سند برقراری امنیت در فضای تبادل اطلاعات کشور کرده است. این مواد از جهت ایجاد نظارت و کنترل بیشتر می‌تواند تا حدودی سلبی محسوب شوند.

### الف-۳) استنباط‌های ضمنی و نشانگرهای شیوه‌های نظارتی

همواره باید در نظر داشت که برنامه‌های توسعه در ارائه تمامی سیاست‌های سلبی و ایجابی رویکردهایی آینده‌نگرانه و آرمانی و کلی نگر دارند اما اگر این سیاست‌ها در قالب برنامه‌های جزئی‌تر به اجرا گذاشته شوند شاید مواردی از سیاست‌های سلبی جدی‌تر به چشم بخورد. از این رو می‌توان گفت که ایران در زمره کشورهای دارای سیاست سلبی از نوع مسدودسازی سطح کلان ارزیابی می‌شود اگرچه در قانون برنامه چهارم توسعه چنین امری مورد اشاره قانونگذار قرار نگرفته است. در حقیقت، اگرچه می‌توان سیاست‌های برنامه‌ی چهارم توسعه را ایجابی ارزیابی کرد اما نکته قابل توجه تاکید بسیار زیاد قانونگذار بر دیجیتالی کردن محتواها در سطح موسسات و نهادهای اقتصادی کشور است و این تاکید در خصوص برخی نهادها و موسسات سیاسی، هنری، ورزشی و اجتماعی دیگر مورد غفلت قانونگذار قرار گرفته است. این در حالی است که این انتظار وجود داشته که دولت الکترونیک در تمامی ابعاد آن مورد توجه قانونگذار قرار بگیرد و تنها سیاست‌های دیجیتالی سازی معطوف به نهادها و سطوح اقتصادی کشور نشود.

### ب) تحلیل قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه

قانون برنامه پنجم توسعه مصوب پانزدهم دی ماه هزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی شامل ۹ فصل، ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره است. در ۶ فصل و ۱۰ ماده از این قانون به فضای مجازی و اینترنت اشاره شده است. ۶ فصل مذکور شامل فصل اول (فرهنگ اسلامی- ایرانی، فصل دوم (علم و

فناوری)، فصل سوم (اجتماعی)، فصل چهارم (نظام اداری و مدیریت)، فصل هفتم (دفاعی، سیاسی و امنیتی) و فصل هشتم (حقوقی و قضائی) می‌شود. فصول و موادی که به فضای مجازی پرداخته‌اند بر اساس سه مرحله ذکر شده در بخش سناریوسازی و از طریق بکارگیری سنخ‌شناسی قوانین مطالعه خواهند شد.

### ب-۱) موضوع‌ها، نیروها و رتبه بندی نیروها:

در جدول زیر، موضوع‌ها و نیروهای محرک در قانون برنامه پنجم توسعه مشخص شده‌اند و همچنین براساس سنخ‌شناسی سیاست‌ها، نوع قوانین مشخص شده است:

جدول ۲- مواد مرتبط با فناوری اطلاعات در قانون برنامه پنجم توسعه

شماره ماده	موضوع ماده	نیروی مجری	نیروی هدف	نوع قانون
ماده ۱۰ بند الف	تهیه و تدوین نظام جامع رسانه‌ها با رویکرد تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی	دولت	بخش غیردولتی	ایجابی
ماده ۱۰ بند ب	تقویت رسانه‌های ماهواره‌ای و اینترنتی همسوساماندهی، نظارت و پالایش محتوای دیداری، شنیداری و نوشتاری و مقابله با رسانه‌های معارض خارجی	دولت	مردم	ایجابی
ماده ۱۰ بند ج	پیشنهاد، وضع و اجرای سیاستها و مقررات مورد نیاز و ایجاد و تقویت سازوکارهای لازم برای ساماندهی، نظارت و پالایش محتوای دیداری، شنیداری و نوشتاری در فضای رسانه‌ای کشور اعم از رسانه‌های مکتوب، دیداری، شنیداری، رقومی (دیجیتال)، مجازی و شبکه‌های ارتباطی غیر مکالماتی، شبکه‌های داده و ماهواره‌ای و سامانه‌های مخابراتی	دولت - شورای عالی انقلاب فرهنگی	دولت - رسانه‌ها	سلبی-نظارت
ماده ۱۹ بند الف	به‌کارگیری فناوری ارتباطات و اطلاعات در کلیه فرآیندها جهت تحقق عدالت آموزشی و تسهیل فرآیندهای موجود و ارائه برنامه‌های	دولت	مردم	ایجابی

			آموزشی و دروس دوره‌های تحصیلی به صورت الکترونیکی	
ماده ۳۵ بند ب	ساماندهی پرونده الکترونیکی سلامت ایرانیان	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت رفاه و تامین اجتماعی (دولت)	دولت و مردم	ایجابی
ماده ۴۶ بند الف	ایجاد و توسعه شبکه ملی اطلاعات و مراکز داده داخلی امن و پایدار با پهنای باند مناسب با رعایت موازین شرعی و امنیتی کشور، جهت استفاده کلیه دستگاههای اجرایی و واحدهای تابعه و وابسته تا پایان سال دوم و جهت استفاده شصت درصد (۶۰٪) خانوارها و کلیه کسب و کارها تا پایان برنامه	وزارت ارتباطات و فناوری	بخش‌های عمومی غیردولتی، خصوصی، تعاونی، خانوارها (شهروندان)	ایجابی
ماده ۴۶ بند ب	اتصال به شبکه ملی اطلاعات و توسعه و تکمیل پایگاههای اطلاعاتی و به روز رسانی و نگهداری اطلاعات با رعایت مفرات امنیتی و استانداردهای لازم	کلیه دستگاههای اجرایی	-	ایجابی
ماده ۴۶ بند ج	اقدام به ارسال و دریافت الکترونیکی کلیه استعلامات بین دستگاهی و واحدهای تابعه آنها با استفاده از شبکه ملی اطلاعات و رعایت امنیت	کلیه دستگاههای اجرایی	کلیه دستگاههای اجرایی	ایجابی
ماده ۴۶ بند د	تکمیل و اصلاح پایگاه اطلاعات هویتی شامل کلیه وقایع حیاتی نظیر تولد، ازدواج، طلاق، فوت و تغییرات مشخصات هویتی و صدور گواهی (امضاء الکترونیکی) و تأمین و صدور کارت هوشمند ملی چند منظوره	وزارت کشور (سازمان ثبت احوال با همکاری دستگاههای ذی ربط)	مردم	ایجابی
ماده ۴۶ بند و	تکمیل پایگاه اطلاعات حقوقی املاک	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	دولت و مردم	ایجابی
ماده ۴۸ بند الف	توسعه مراکز صدور گواهی الکترونیکی و کاربرد امضاء الکترونیکی جهت استفاده در سامانه‌های خدماتی و تجاری الکترونیکی، به منظور توسعه دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک و عرضه خدمات الکترونیک و اصالت بخشیدن به اسناد الکترونیک	وزارت بازرگانی	دولت و مردم	ایجابی
ماده ۴۸	تسهیل تعاملات بانکی از طریق امضای	دولت / بانک ها	دولت - مردم	ایجابی

بند ب	الکترونیک			
ماده ۴۹ بند الف و ب	توسعه بانکداری الکترونیک	دولت- بانک ها	دولت- مردم	ایجابی
ماده ۱۹۶	پشتیبانی و کمک به مقابله با جنگ نرم در حوزه‌های مختلف با اولویت حضور فرآیندها در فضای مجازی و رایانه‌ای (سایبری) با رویکرد بومی	دولت	دولت و مردم	ایجابی
ماده ۲۰۵ بند الف	ارتقاء کمی و کیفی زیرساخت‌های اطلاعاتی با هدف تحکیم و تقویت امنیت پایدار و فراگیر - با هدف دفاع از حاکمیت و منافع ملی و تقویت تعامل با جامعه اطلاعاتی و پیشگیری و مقابله با تهدیدات و تهاجم اطلاعاتی و امنیتی داخلی و خارجی به ویژه استکبار جهانی	وزارت اطلاعات	دولت	ایجابی
ماده ۲۰۹	سالم سازی فضای عمومی جامعه و مبارزه با جریانات، گروهها و باندهای سازمان یافته مروج انحرافات اخلاقی، خرافه پرستی، ابتذال و پوچ‌گرایی	دولت	دولت - مردم	ایجابی
ماده ۲۱۱ بند ح	گسترش و ارتقاء سامانه‌های عملیاتی و توسعه سطح استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌ویژه سامانه مدیریت پرونده‌های قضائی، راه‌اندازی مرکز ملی داده‌های قوه قضائیه، اجراء و تکمیل سامانه مدیریت امنیت اطلاعات، عرضه خدمات حقوقی الکترونیک به مردم، استفاده از فناوری اطلاعات در برقراری ارتباط بین مراجع قضائی و سایر نهادهای تابعه یا مرتبط از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان زندانها، سازمان پزشکی قانونی راه‌اندازی	قوه قضائیه	قوه قضائیه - مردم	ایجابی

## ب-۲) منطق سناریو

### رویکرد دولت محور و مشتری مدار:

فصل چهارم قانون برنامه‌ی پنجم توسعه با عنوان نظام اداری و مدیریت و فناوری اطلاعات، در مواد ۴۶ الی ۴۹ به فضای مجازی پرداخته است. در این مواد، تمرکز و تاکید قانونگذار بر روی شکل‌دهی به دولت الکترونیک برای تسهیل امور دولت و ارائه خدمات به مردم است. در حقیقت، برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، فضای مجازی را وسیله و امکانی در دست دولت برای تسهیل امور اداری و ارائه خدمات به مردم در نظر می‌گیرد و اگرچه این نگاه مثبت و ضروری است اما به تولید و مدیریت محتوا توسط شهروندان و حضور مستقل آنها در فضای مجازی (حفاظت) اشاره ای ندارد.

### رویکرد یک طرفه و ارتباطات غیر متقابل:

فصل اول قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، با عنوان فرهنگ اسلامی-ایرانی، تنها بخش از این قانون است که به ارتقاء آگاهی، دانش و مهارت همگانی اشاره کرده است اما این قانون تنها به اشاره‌ای مختصر به آگاهی همگانی اکتفا می‌کند و برنامه و توضیحات بیشتری در این مورد ارائه نمی‌دهد. در فصل دوم؛ علم و فناوری، ضمن اشاره به برنامه‌ریزی و اصلاح نظام آموزشی و تربیتی دانش آموزان، بر "به‌کارگیری فناوری ارتباطات و اطلاعات در کلیه فرآیندها جهت تحقق عدالت آموزشی و تسهیل فرآیندهای موجود و ارائه برنامه‌های آموزشی و دروس دوره‌های تحصیلی به صورت الکترونیکی" تاکید شده است اما در این فصل، به‌کارگیری فناوری اطلاعات و فضای مجازی به امور تحصیلی در مدارس و دانشگاه‌ها محدود شده است و اشاره‌ای به آموزش شهروندی به دانش‌آموزان نشده است. ضمن اینکه بدیهی است دانش‌آموزان تنها بخشی از افراد جامعه هستند و آموزش شهروندی نمی‌تواند تنها به آنها محدود شود.

در حقیقت، در قانون برنامه پنجم توسعه، آموزش و آگاهی بخشی به شهروندان برای مشارکت و حضور فعال در جامعه اندیشیده نشده است. بنابراین می‌توان گفت، رویکرد یک جانبه و نگاه غیرتعاملی

به این فضا، ظرفیت‌ها و محتوای متقابلی که مردم می‌توانند در اختیار دولت و کشور قرار دهند (تاثیر شهروندان بر خروجی‌ها) را نادیده می‌گیرد.

### رویکرد نظارتی:

قانونگذار در برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه، فضای رسانه‌ای کشور از جمله فضای مجازی را مورد تهاجم فرهنگ بیگانه و جرایم و ناهنجاری‌های رسانه‌ای می‌بیند و از این رو در ماده ۱۰ بر "تقویت رسانه‌های ماهواره‌ای و اینترنتی همسو"، "ساماندهی، نظارت و پالایش محتوای دیداری، شنیداری و نوشتاری" و "مقابله با رسانه‌های معارض خارجی" تاکید می‌کند. آنچه در این برنامه نادیده گرفته شده است تقویت مکانیزمی است که در آن شهروندان با مشارکت یکدیگر و در رابطه‌ای دوسویه با دولت، خود به عرضه‌ی فرهنگ ملی و بومی در فضای مجازی و پالایش محتوای معارض بپردازند. در حقیقت، رویکرد دولت محور و نه مشورتی (دولت-شهروند) که بر قانون برنامه پنجم توسعه حاکم است، موجب شده است که قانونگذار با رویکردی دفاعی به حوزه عمومی جامعه بنگرد. از همین رو، "سالم سازی فضای عمومی جامعه" و "مبارزه با جریانات، گروه‌ها و باندهای سازمان‌یافته مروج انحرافات اخلاقی، خرافه‌پرستی، ابتدال و پوچ‌گرایی" (ماده ۲۰۹) و "پشتیبانی و کمک به مقابله با جنگ نرم در حوزه‌های مختلف با اولویت حضور فزاینده در فضای مجازی و رایانه‌ای (سایبری) با رویکرد بومی" (ماده ۱۹۶) در ذیل فصل هفتم (دفاعی، سیاسی و امنیتی) قرار گرفته‌اند و نه در فصول امور فرهنگی یا آموزشی. در حقیقت در این بخش دولت، به جای سیاست‌های سلبی و نظارتی سطح خرد و آموزش نظارت بر محتوای دیجیتالی به شهروندان، سیاست‌های سلبی و نظارتی سطح کلان را انتخاب کرده است. در این نگاه، مردم به عنوان شهروندانی که ظرفیت مشارکت در توسعه کشور و گسترش و حفظ فرهنگ بومی و توانایی پالایش محتوای فضای رسانه‌ای را دارند، در نظر گرفته نشده‌اند و گذرگاه‌های میان دولت و شهروندان محدودند. لذا لازم است ضمن توجه به وجوه سلبی که توجه لازم را به تهدیدهای فساد بر انگیز دارد؛ رویکرد ایجابی جهت مشارکت عمومی در تولید محتوای مثبت مورد توجه قرار گیرد.

### ب-۳) استنباط‌های ضمنی و نشانگرهای شیوه‌های نظارتی:

اگرچه قوانین برنامه‌ی پنجم توسعه هر دو سنخ قانون سلبی و ایجابی را شامل می‌شود شیوه‌های نظارتی (قوانین سلبی) و تضمین‌ها (اجرای قوانین ایجابی) به‌طور دقیق مشخص نشده‌اند، در نتیجه تعیین نشانگرهای شیوه‌های نظارتی و ضمانت اجرای قوانین ایجابی در قانون برنامه پنجم توسعه ممکن نیست. علاوه بر این، از آنجایی که در سیاست‌های سلبی - نظارتی، مکانیزم دقیق کنترل و نظارت بر محتوا مشخص نشده است، امکان استنباط‌های مختلف را موجب می‌شود.

### ج) مقایسه‌ی قوانین چهارم و پنجم توسعه

از نظر موضوعات، نیروها و رتبه بندی آنها، هر دو قانون بر توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز فناوری اطلاعات و فضای مجازی و همین‌طور بر توسعه دولت الکترونیک تاکید دارند. در هر دو قانون، نیروی اجرا(فعال)؛ دولت و نهادهای دولتی و خصوصی وابسته به آن هستند در حالیکه نیروی هدف (غیرفعال)، بیشتر شهروندان در نظر گرفته شده‌اند. در واقع، در هر دو قانون، مردم به عنوان کاربران اینترنت در فضای مجازی و به عنوان مشتریان دولت الکترونیک و نه به عنوان نیروهای خلاق و همکار در تولید محتوای مناسب دیجیتال تلقی شده‌اند.

منطق سناریو نیز در هر دو قانون با رویکردی دولت محور و نه رویکرد ارتباطات متقابل (مشورتی) بین دولت و شهروند در فضای مجازی، استوار است و از این نظر مشابهت دارد. استفاده از فناوری اطلاعات در امر آموزش، یکی از ابعادی است که در قانون برنامه چهارم توسعه، بیشتر از برنامه قانون پنجم توسعه به آن توجه شده است. به‌طور مشخص‌تر، در قانون چهارم توسعه، در مواد ۵۲ و ۵۵ به بهره‌گیری از فناوری اطلاعات در تدوین و اجرای برنامه‌های درسی اشاره شده است در حالیکه در قانون برنامه پنجم توسعه این مورد اظهار مشخصی ندارد. همچنین در هر دو قانون به دلیل اینکه نشانگرهای نظارت بر فضای مجازی به‌طور دقیق مشخص نیستند، می‌توانند به استنباط‌های متفاوت منجر شوند.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادات:

### دوفضایی شدن زندگی و ضرورت تبدیل شهروندان به تولیدکنندگان

در جهانی زندگی می‌کنیم که جهان مجازی به موازات جهان فیزیکی عرصه بزرگ تولید محتوا و تعامل محسوب می‌شود (عاملی، ۱۳۹۱ الف). چه بسا می‌توان گفت سطح عمل فضای مجازی به مراتب گسترده‌تر از جهان فیزیکی است و امروز محتوای اطلاعاتی زندگی ما در سطح حداکثری به فضای مجازی منتقل شده است و به نوعی عرصه شهروندی فراگیر محسوب می‌شود. از سوی دیگر با در نظر گرفتن سنخ‌شناسی قوانین و روش سناریوسازی و با هدف تحلیل مشخصه‌های شهروندی الکترونیک در ایران از طریق تحلیل قوانین برنامه‌های پنج‌ساله‌ی چهارم و پنجم توسعه، روشن شد که سیاست رسمی، قانونگذاران و برنامه‌ریزان در ایران چه رویکردی به فضای مجازی، قابلیت‌ها، امکانات و کاربردهای آن و همچنین به شهروندی الکترونیک دارند. قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، فضای مجازی را وسیله و امکانی در دست دولت برای شکل‌دهی به دولت الکترونیک، تسهیل امور اداری و ارائه خدمات به مردم در نظر می‌گیرند (قوانین ایجابی) و اگرچه این نگاه مثبت و ضروری است اما لازم است به ظرفیت مشارکت شهروندان در عملکرد خلاق در محیط‌های مجازی منتهی شود. در حقیقت، برنامه‌های پنج‌ساله‌ی چهارم و پنجم توسعه، بیشتر، افراد جامعه را به مردم یا مشتریانی که دولت وظیفه خدمت‌رسانی به آنها را دارد، تقلیل می‌دهد و آنها را به عنوان شهروندانی که ظرفیت مشارکت در امور سیاسی، گسترش و حفظ فرهنگ بومی و توانایی پالایش محتوای فضای رسانه‌ای را دارند، در نظر نمی‌گیرد. به همین دلیل، اگرچه در سناریوهای چهارم و پنجم توسعه، شهروندان جزوی از نیروها هستند، اما بیشتر در ذیل نیروهای هدف (غیرفعال) طبقه بندی می‌شوند و نه نیروهای مجری (فعال).

همچنین در این قوانین، آموزش و آگاهی‌بخشی به شهروندان برای مشارکت و رابطه‌ای دوسویه با دولت تدبیر نشده و به قابلیت فضای مجازی به عنوان فضای ارتباطی که در آن شهروندان می‌توانند به مشارکت با دولت بپردازند کم‌توجهی شده است. در نتیجه اگر چه بیشتر قوانین ایجابی هستند و نه سلبی و این نکته



مثبتی محسوب می‌شود، اما قوانین ایجابی بیشتر معطوف به تعیین مسئولیت‌ها و وظایف برای دولت و نهادهای غیردولتی هستند و نه برای شهروندان. در راستای همین رویکرد، قوانین سلبی نیز با نگاه نظارتی کلان و نه خرد، مسئولیت نظارت فضای مجازی را بر عهده شهروندان نمی‌گذارد. علاوه بر این نشانگرهای نظارتی به‌طور دقیق مشخص نشده و امکان استنباط‌های ضمنی را به وجود می‌آورد.

در پایان پیشنهاد می‌شود با تسری رویکرد ارتباطات متقابل و مشورتی و تبدیل شهروندان به تولید کنندگان و همچنین با توجه به ظرفیت‌های گسترده فضای مجازی به عنوان "بزرگ عرصه داده‌ها و محتوای ملی"، ضرورت وجود گذرگاه‌های بیشتر بین دولت و شهروندان در فضای مجازی در نظر گرفته شود. با توجه به نفوذ اینترنت در همه عرصه‌های زندگی "جریان اطلاعات و استفاده از اینترنت برای رشد اقتصادی و ارتقای سطح زندگی شهروندان حیاتی است" (عاملی، ۱۳۸۹، ص. ۳۴۳). همچنین پیشنهاد می‌شود در تمام ابعاد حوزه فضای مجازی، مسئولیت بیشتری به شهروندان برای تولید محتوای فرهنگی و نظارت بر فضای مجازی داده شود و نقش سازندگی و خلاقیت مردم مورد تاکید قرار گیرد. با تحقق رویکرد ارتباطات متقابل، نه تنها دولت الکترونیک به توسعه خود ادامه خواهد داد، بلکه شهروندان نیز فعالیت بیشتر و مشخص تری در توسعه فرهنگ شهروندی الکترونیک خواهند داشت. در واقع با تاکید بر توان شهروندی و تبدیل کاربر به تولید کننده، خیل عظیمی از توانایی‌های شهروندان به فعل تبدیل می‌شود و مشارکت عمومی شهروندان تقویت می‌شود (همین نگاه موجب شد که پورتال‌های بزرگ جهان مثل گوگل، توییتر، یوتیوب و از همه فراگیرتر ویکیپدیا بزرگترین ذخائر داده‌ای جهان شوند). به بیان دیگر، لازم است عرصه "شهروندی خود انگیخته و تولید کننده" دایره تولید محتوای ملی را توسعه بخشیده و تقویت کند.

علاوه بر این، پیشنهاد می‌شود با مشخص کردن نشانگرهای هدایت کننده در متن قوانین، مکانیزم‌های دقیق اجرای قوانین و نظارت بر آنها مشخص شود تا منجر به استنباط‌های متفاوت از سوی مجریان و ناظران نشود.

همچنین ایجاد میدان فعال برای مشارکت مردمی (رویکرد ارتباطات متقابل) همان رویکردی است که در تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - که شهروندی در محیط فیزیکی را توضیح می‌دهد - مورد توجه بوده است. بر اساس اصل ۶ قانون اساسی "امور کشور باید با اتکا به آرا عمومی اداره شود..." که آراء عمومی می‌تواند در قالب نهادهای مجازی ظرفیت سازی شود - در عین حال آزادی‌های شهروندی نباید در تعارض با اصل ۹ قانون اساسی که "حفظ آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور" را "از وظایف دولت و آحاد ملت" می‌داند، باشد. در اصل ۹۰ قانون اساسی نیز نظام پاسخگویی قوای سه‌گانه به مردم پیش‌بینی شده است و تاکید شده که "هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه و قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایت رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد". چنانکه مشاهده می‌شود در این اصول و اصول دیگر، تاکید جدی و فراگیر بر مشارکت مردمی در امور اجتماعی، فرهنگی و سیاسی وجود دارد.

با توجه به اینکه مشارکت‌های مردمی در محیط فیزیکی می‌تواند موجب تکثر منابع توسعه و پیشرفت کشور شود، پیشنهاد می‌شود این رویکرد در هر دو محیط فیزیکی و مجازی مورد توجه قرار گیرد. در واقع منطق دوفضایی شهروندی در فضای فیزیکی و فضای مجازی موجب تقویت دولت، شهروندان و فرهنگ شهروندی (شهروندی الکترونیک مشورتی) خواهد شد.

## منابع

### منابع فارسی

- جلالی، ع. (۱۳۸۶). شهر الکترونیکی. تکفا، ۲، ۶۴-۷۲.
- رجایی، ف. (۱۳۷۲). *تحول اندیشه‌های سیاسی در شرق باستان*. تهران: نشر قومس.
- عاملی، س.ر. (۱۳۸۰). تعامل جهانی شدن، شهروند و دین، *نامه علوم اجتماعی*، ۱۸، پاییز و زمستان، ۱۶۷-۲۰۰.
- عاملی، س.ر. (۱۳۸۴). دوفضایی شدن شهر: شهر مجازی ضرورت بنیادین برای کلان شهرهای ایران. *فصلنامه انجمن فرهنگ و ارتباطات*، ۲ و ۳، ۱۱۷-۱۳۴.
- عاملی، س.ر. (۱۳۸۹). *رویکرد دوفضایی به آسیب‌ها، جرایم، قوانین و سیاست‌های فضای مجازی*. تهران: موسسه انتشارات امیرکبیر.
- عاملی، س.ر. (۱۳۹۱ الف). *مطالعات جهانی شدن، دوفضایی شدن‌ها و دو جهانی شدن‌ها*. تهران، انتشارات سمت.
- عاملی، س.ر. و پوررستمی، ن. (۱۳۹۱ ب). *فرا تحلیل کیفی برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران از ۱۳۲۷ تا ۱۳۹۰* (تحقیق در دست انتشار). موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- کاستلز، م. (۱۳۸۲). *عصر اطلاعات*. (ا. علیقلیان، مترجم). تهران: انتشارات طرح نو.
- میرعمادی، ط. (۱۳۸۷). *مبانی حقوق ملی و شهروندی در فضای تبادل ارتباطات*. تهران: موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.

### منابع لاتین

Agbaria, A. K. (2009). The social studies education discourse community on

- globalization: Exploring the agenda of preparing citizens for the global age. *Journal of Study in International Education*, 15 (1), 57-74.
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. New York: Rowman & Littlefield.
- Castells, M. (1989). *The informational city*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Coleman, S. and Blumler, J. G. (2009). *The Internet and democratic citizenship*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Coleman, S. and Blumler, J. G. (2012). The Internet and citizenship: Democratic opportunity or more of the same?. In H. A. Semetko and M. Scammell (Eds.), *The SAGE handbook of political communication*. (pp. 141-53). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Dahlgren, P. (2000). Internet and the democratization of civic culture. *Political Communication*, 17 (4), 335-340.
- Dahlgren, P. (2005). The Internet, Public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22, 147-162.
- Dahlgren, P. (2009). *Media and civic engagement*. New York: Cambridge University Press.
- Dahrendorf, R. (1974). Citizenship and beyond: The social dynamics of an idea. *Social Research*, 41, 673-701.
- Law, W.W. (2004). Globalization and citizenship education in Hong Kong and Taiwan. *Comparative Education Review*, 48 (3), 253 - 274.
- Lin, W.Y., Cheong, P. H., Kim, Y.C. and Jong, J.Y. (2010). Becoming citizens: Youths' civic uses of new media in five digital cities in East Asia. *Journal of Adolescent Research*, 25(6), 839- 857.

- Maria, E. and Micelli, S. (2005). *On line citizenship, emerging technologies for European cities*. Springer. Available on:  
<http://www.springerlink.com/content/978-0-387-23549-3>
- Masini, E. (1993). *Why Futures Studies?*. London: Grey Seal.
- Mossberger, K., Tolbert, C. J., and McNeal, R. S. (2007). *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Pajnik, M. (2005) *Citizenship and mediated Society*. Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies, Slovenia.
- Proulx, S. (2009). Can the use of digital media favour citizen involvement?. *Global Media and Communication, Sage Publications*, 5 (3), 293-307.
- Ratcliffe, J. (2000). Scenario building: a suitable method for strategic property planning?. *Property Management*, 18 (2), 127-144.
- Ribble, M. and Bailey, G. (2007). *Digital Citizenship in Schools*. Washington, DC: International Society for Technology in Education.
- Schoemaker, P. J. (1995). Scenario planning: a tool for strategic thinking. *Management Review*, 36 (2), 25-41.
- Schwartz, P. (1996). *The art of the long view* (2nd ed.). New York: Currency Doubleday.

---

پی‌نوشت‌ها

<sup>۱</sup> این مقاله متخذ از طرح پژوهشی طراحی الگوی پیشرفت اسلامی- ایرانی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی ریاست جمهوری است.

<sup>۲</sup> Castells

<sup>۳</sup> Dahrendorf

<sup>۴</sup> Coleman and Blumler

<sup>۵</sup> Drew Robb

<sup>۶</sup> Internet Protocol (IP)

<sup>۷</sup> Agbaria

<sup>۸</sup> Proulx

<sup>۹</sup> Ribble and Bailey

<sup>۱۰</sup> Lin, Cheong, Kim, and Jung

<sup>۱۱</sup> Law

<sup>۱۲</sup> Maria and Micelli

<sup>۱۳</sup> Mossberger, Tolbert and McNeal

<sup>۱۴</sup> Arendt

<sup>۱۵</sup> Castells

<sup>۱۶</sup> Pajnik

<sup>۱۷</sup> Peter Dahlgren

<sup>۱۸</sup> Jurgen Habermas

<sup>۱۹</sup> Schoemaker

<sup>۲۰</sup> Ratcliffe

<sup>۲۱</sup> Masini

<sup>۲۲</sup> Schwartz