

تنظیم گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

سال سوم | شماره یازدهم | پاییز ۱۴۰۱



است

اعتراض وارد نیست

ظرفیت تنظیم‌گری و بحران اعتراضات ۱۴۰۱

یادداشت تحلیلی

الزامات حکمرانی بحران‌های اجتماعی

گزارش نشست

تنظیم‌گری اعتراضات از رویا تا واقعیت

فهرست مطالب

سرمقاله
بحران ۱۴۰۱ و ظرفیت تنظیم‌گری | ۴

یادداشت تحلیلی
الزامات حکمرانی بحران‌های اجتماعی | ۶

یادداشت تحلیلی
تجمع اعتراضی بر مدار تنظیم | ۱۴
ضرورت تدوین سازوکارهایی برای اجرایی شدن اصل ۲۷ قانون اساسی
مروزی کوتاه بر آخرین مقالات چاپ‌شده در حوزه تنظیم‌گری
برمرز دانش | ۲۲

یادداشت تحلیلی
تنظیم‌گری: امر سیاسی یا تکنوکراسی؛
از ترامپ تا ایران اینترنشنال | ۲۶

یادداشت تحلیلی:
بحران ۱۴۰۱ در فضای مجازی؛
جرایم سلبریتی محور یا ضعف حکمرانی؟ | ۳۵

اخبار تنظیم‌گران داخلی
با تنظیم‌گران | ۴۰

گزارش نشست
تنظیم‌گری اعتراضات، از رویا تا واقعیت | ۴۷

گزارش نشست
تنظیم‌گری اعتراضات، از ایده تا اجرا | ۵۵

یادداشت تحلیلی
خلاصه سیاستی تنظیم‌گری اعتراض | ۶۰

اخبار بین‌الملل و تنظیم‌گران بین‌جهان
تنظیم‌گری دور دنیا | ۶۸

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری
تنظیم‌گر رقابت | ۷۲



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تنظیم‌گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

سال سوم | شماره یازدهم | پاییز ۱۴۰۱



انديشكده حكمرانان شريف



باشگاه تنظیم‌گری ایران (بنا)

مدیر مسئول: دکتر امیراحمد ذوالفقاری

صاحب امتیاز: اندیشکده حکمرانی شریف

سرپریر: مزده ناطقی

همکاران: دکتر سیدمحمدصادق امامیان، مزده ناطقی، مهدی میرزایی
سید محمدرضا داگکستر، امیرحسین قلندری، محمدرضایی

ویراستار: محمدرضایی

طراحی گرافیک: علی نبی



ایران IRAN

۲۷
از ترامپ تا ایران اینترنت‌شمال

اینترنت‌شمال



۷۱

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری

تنظیم‌گر رقابت

بحران ۱۴۰۱

وظرفیت تنظیم‌گری



مژده ناطقی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

سرمقاله

یکی از اصلی‌ترین این جنبه‌ها که می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد، نادیده گرفته شدن منفعت کسانی است که به هر دلیلی نسبت به وضع موجود اعتراض داشته و خواهان بیان اعتراضات خود بودند. در واقع پاسخ به سؤالاتی نظیر اینکه چه قدر در جامعه ظرفیت اعتراض وجود دارد؟ چه قدر ساختارهای قانونی و نهادی موجود، امکان اعتراض مسالمت‌آمیز را برای مردم فراهم آورده‌اند؟ در مواقعی که اعتراضات به بحران کشیده می‌شود، چه قوانین مدونی برای مدیریت این بحران‌ها وجود دارد؟ می‌تواند به روشن شدن ابعاد اصلی این جنبه کمک نماید. بررسی‌های اجمالی در پاسخ به سؤالات مذکور نشان می‌دهد که اصل ۲۷ قانون اساسی، تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد را آزاد دانسته است. اما از آنجاکه که شورای نگهبان تاکنون نظر تفسیری بر روی این اصل نداشته و تلاش‌های پیشین به منظور تصویب قوانین و مقرراتی جهت

در طی چند ماه گذشته، شهرهای بزرگ و کوچک کشور بستر اعتراضات و ناآرامی‌هایی بوده است که تبدیل شدن این اعتراضات به یک بحران اجتماعی، بار دیگر یادآور وجود ضعف‌ها و خلأهای قانونی و نهادی کشور در این زمینه است. ریشه‌های شکل‌گیری این اعتراضات، در طی هفته‌های گذشته، بحث اصلی محافل سیاسی بوده و تحلیل‌گران متعددی ابعاد مختلف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی آن را مورد بررسی قرار دادند.

نکته‌ای که عموماً در این تحلیل‌ها مورد غفلت واقع شده، مباحث مرتبط با تنظیم‌گری و ظرفیت آن در مواجهه با چنین حوادثی است. در تعریف موسع از تنظیم‌گری، می‌توان تنظیم‌گری را هرگونه مداخله و کنترل عمومی دانست که با هدف تحقق منفعت عمومی صورت می‌پذیرد. تضييع منفعت عمومی و نیاز به ورود نهادی جهت کمک به تحقق آن، در جنبه‌های مختلف حوادث اخیر قابل مشاهده است.



تشویب اذهان عمومی و در نتیجه بر هم زدن نظم و امنیت عمومی شود. با توجه به موارد مطرح شده، در بسیاری از کشورها، مقرراتی به منظور نظارت بر رسانه‌ها و جلوگیری از انتشار اخبار جعلی تصویب گردیده که عدم وجود چنین سازوکارهایی در ایران، در مواقعی نظیر حوادث اخیر، بیش از پیش احساس می‌شود.

به غیر از موارد ذکر شده، موارد متعددی دیگری را نیز می‌توان برشمرد که حاکی از آن است که با نگاه از دریچهٔ تحقق منفعت عامه که هدف اصلی شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر است و با اتخاذ رویکرد تنظیم‌گرانه، علاوه بر این که می‌توان به صورت پیشینی ورود نموده و تا حدی مانع از شکل‌گیری بحران‌ها شد، به صورت پسینی و در صورت وقوع بحران‌ها نیز می‌توان به مدیریت بهتر آنها کمک نمود. لذا با توجه به وقوع اعتراضات و ناآرامی‌ها در ماه‌های اخیر در کشور و با توجه به نقش و اهمیت تنظیم‌گری در مدیریت بحران‌ها، این شماره از تنظیم‌گفتار، به بررسی ظرفیت تنظیم‌گری در اعتراضات اختصاص یافته است. امید است این شماره از تنظیم‌گفتار، بتواند به روشن شدن بخشی از ابعاد حوادث اخیر کمک نموده و زمینه‌ای را برای رفع موانع فعلی و عدم شکل‌گیری چنین حوادثی در آینده فراهم آورد.

اجرای‌سازی این اصل نیز به جایی نرسیده است؛ همچنان امکان حضور اعتراض‌آمیز مردم در قالب تجمعات، به رسمیت شناخته نشده است. فراهم نبودن بسترهای قانونی و نهادی جهت برگزاری تجمعات اعتراضی مسالمت‌آمیز ورد درخواست برگزاری اعتراضات، می‌تواند زمینه نارضایتی‌های عمومی و تبدیل شدن اعتراضات به اغتشاشات و ناآرامی‌های گسترده را فراهم آورد. البته این نکته را نیز می‌بایست در نظر داشت که از آنجا که نهاد تنظیم‌گر مسئول تحقق منفعت عمومی است؛ لذا علاوه بر اهمیت تحقق منفعت کسانی که خواهان اعتراض هستند، این اعتراضات نباید به منافع سایر افراد جامعه آسیب وارد نموده و در زندگی ایشان ایجاد اختلال نماید.

جنبهٔ دیگری از منفعت عمومی که عموماً در مواقع بحران نادیده گرفته می‌شود، بحث اخبار و اطلاعاتی است که از طریق انواع رسانه‌های صوت و تصویر در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد. جعلی یا نادرست بودن بسیاری از اخبار که در زمان بحران نیز امری شایع است، می‌تواند منجر به تضییع منفعت عمومی گردد. در واقع در زمان بحران، رسانه‌ها نقش مضاعفی در شکل‌دهی به افکار عمومی دارند؛ به طوری که، تاریخچه و شهرت و تعداد بالای مخاطبان یک رسانه می‌تواند عاملی در راستای افزایش حمایت مردمی از حاکمیت و اعتمادسازی گردد و برعکس با عدم کنترل و نظارت بر آن، وسیله‌ای برای ایجاد واهمه، ترس،

الزامات حکمرانی بحران‌های اجتماعی

یادداشت تحلیلی



سید محمدصادق امامیان

هیئت علمی دانشگاه صنعتی امیرکبیر و هم‌بنیان‌گذار اندیشکده

مخملی و بحران‌های سلسله‌وار در کشورهای عربی در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ از اعم بروزات آنها در قرن جدید بوده‌اند. در این بین کشورهای اصطلاحاً ابرقدرت هم‌ازچنین پدیده‌هایی مصون نبوده‌اند. از جنبش‌های کارگری انگلستان در زمان تاچر و ناآرامی‌های جدایی‌طلبانه در ایرلند شمالی در دهه ۸۰ میلادی، تا شورش‌های سال ۲۰۱۱ انگلستان و ناآرامی‌های نژادی سال ۲۰۱۹ و غائله‌های پسانتخاباتی ۲۰٪ و تسخیرکنگره ایالات متحده آمریکا، در کنار اعتراضات چپ موسوم به جلیقه‌زرها در فرانسه از جدیدترین این نمونه‌ها محسوب می‌شوند. تعدد و توالی این آشوب‌ها و ناآرامی‌ها در جوامع مدرن، لزوم تمرین و آمادگی برای زیست همراه با بحران را اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

بدون ورود به جنبه‌های ارزشی و سیاسی این بحران‌ها و مبتنی بر رویکرد عمل‌گرایانه

و وقوع بحران‌ها و ناآرامی‌های اجتماعی به بخشی از واقعیت‌های زندگی روزمره جوامع مدرن تبدیل شده است. مهاجرت به سوی شهرها و توسعه حاشیه‌نشینی، تعدد بحران‌های اقتصادی، گسترش نابرابری‌ها و تبعیضات اجتماعی، وجود شکاف‌ها و قطبی‌شدگی سیاسی، تحولات محیط‌زیستی و به‌هم‌خوردن تعادل سنتی در پراکندگی جمعیتی، در کنار ظهور شبکه‌های مجازی و تعمیق گسل‌های اجتماعی و سیاسی و ترویج نفرت‌پراکنی و خشونت از جمله عوامل ظهور و بروز بحران‌های اجتماعی نوین برشمرده می‌شوند. به علاوه مداخلات بین‌المللی و نفوذ کشورهای ابرقدرت در امور داخلی کشورها هم در دهه‌های گذشته به این مجموعه عوامل افزوده شده‌اند.

از کودتاها و بحران‌های کشورهای آمریکای جنوبی در دهه‌های ۶۰ و ۸۰ میلادی تا انقلاب‌های



و غیرسیاسی، اندیشکده حکمرانی شریف، بررسی سیاست‌های دولت‌های مختلف در نحوه مواجهه و کنترل این بحران‌ها به عنوان بخش جدایی‌ناپذیری از واقعیت‌های حکمرانی جوامع مدرن نکات ارزشمندی را به عنوان توصیه سیاستی در موارد مشابه در اختیار پژوهشگران و سیاست‌گذاران قرار می‌دهند. بدیهی است بسته به نوع و پیشران اصلی این بحران‌ها، رویکردهای کنترلی متفاوتی اتخاذ می‌شود و توصیه‌های سیاستی این نوشتار بیشتر ناظر به بحران‌های مبتلا به کشور عزیزمان در دو دهه گذشته است که بنا بر مقتضیات محیطی آن، به سرعت رنگ و بوی سیاسی می‌گیرد و با مداخلات و سوگیری‌های خارجی و تهدیدات امنیتی همراه می‌شود.

متن حاضر حاصل مشاهدات و تحلیل‌های یک پژوهشگر علوم سیاست‌گذاری و حکمرانی است و از منظر روشی و تحلیلی، تا رسیدن به روایی و اعتبار علمی نیازمند تکمیل و توسعه است؛ اما با توجه به تقارن زمانی با اتفاقات شهریور و مهر ۱۴۰۱، انتشار آن، خالی از لطف و بهره‌گیری به نظر نمی‌رسد. همین‌طور این یادداشت متعمدانه از ورود به جنبه‌های امنیتی و قضایی کنترل این بحران‌ها خودداری کرده است و صرفاً بر بیان اهم رویکردهای غالباً مغفول غیرامنیتی متمرکز شده است.

۱- ساختار حکمرانی فرا/ بین‌بخشی: مطالعه بحران‌های اجتماعی در کشورهای مختلف و

به‌ویژه ناآرامی‌های دو دهه اخیر در کشورمان اعم از بحران موسوم به «امنیتی» تیرماه ۱۳۷۸، ناآرامی‌های با سویه غالب «سیاسی» خردادماه ۱۳۸۸، اغتشاشات ظاهراً «معیشتی» دی‌ماه ۱۳۹۶ و آبان‌ماه ۱۳۹۸ و نهایتاً آشوب‌های با نقطه آغاز «فرهنگی-اجتماعی» شهریورماه ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که به‌رغم نام‌گذاری بحران‌ها با اشاره به پیشران‌های اصلی آنها، تبیین و تفسیر آنها مبتنی بر تک‌عوامل برجسته و غفلت از ماهیت چندوجهی و پیچیده چنین حوادثی، در عمل به ساده‌سازی مفرط سیاستی و فروکاستن از عمق ضروری تحلیل پدیده‌های متکثر و متنوع اجتماعی-سیاسی خواهد انجامید. نتیجه چنین تقلیل تحلیلی‌رامی‌توان در توصیه‌های سیاستی و ساختارهای حکمرانی تقریباً تک‌ساحتی مقابله با این بحران‌ها مشاهده کرد.

در کشور ما غلبه بی‌چون و چرای رویکردهای امنیت زده - به‌رغم تشکیل ساختارهای بین‌بخشی نظیر شورای امنیت کشور (شاک) و نهادهای عالی‌فرابخشی نظیر شورای عالی امنیت ملی (شعام) - به نحو محسوسی قابل مشاهده و ملموس است. عدم انتشار گزارش‌های تحلیلی جامع از پس حوادث مذکور، مداخله حداقلی و حاشیه‌ای نهادهای غیر امنیتی در حین و پس از بحران‌ها و عدم شکل‌گیری و انتظار برای آمادگی‌های نهادی و مشارکت پیش‌دستانه و فعالانه ساختارهای غیرامنیتی در پیشگیری

شدید قدرت تصمیم‌گیری و مسئولیت‌پذیری نهایی است. شورا‌هایی که در عمل راه را برای فرافکنی، مسئولیت‌گریزی و ظهور پدیده فلج‌سیاستی و بی‌تصمیمی راهبردی هموار می‌کنند. توصیه سیاستی متناظر برای عبور از دوگانه مواجهه تک‌ساحتی با بحران‌های چندوجهی در مقابل تشکیل ساختارهای غیرتصمیم‌گیر و غیرعملیاتی می‌تواند اعطای «مدیریت واحد و متمرکز» این بحران‌ها به نهاد دائمی در دولت با اعطای اقتدار مستقیم بر دپارتمان‌های متناظر دستگاه‌های مرتبط باشد؛ به نحوی که انتصاب و ارزیابی عملکرد مدیران این دپارتمان‌ها با نظر این نهاد مرکزی صورت پذیرد. اما در مقابل، مسئولیت نهایی پیش‌بینی، پیشگیری، مواجهه، ارزیابی‌ها و اصلاحات پسینی این حوادث با نهاد مذکور خواهد بود.

۳- چالش تعارض و فرصت‌طلبی سیاسی و ضرورت یکپارچگی حکمرانان ارشد: از جمله اصلی‌ترین مسوولیت‌های نهاد مذکور ارائه گزارش‌های به‌روز، همسان‌سازی تحلیل‌ها، تولید روایت غالب، و جلوگیری از «تشتت تحلیلی و عملیاتی» در لایه سیاستگذاران ارشد و مدیران اجرایی کشور است.

عدم دسترسی به اطلاعات متقن، لزوم اظهارنظر به‌واسطه فشار رسانه‌ها یا ظهور بروزهای افراطی رسانه‌ای، ضرورت تصمیم‌گیری‌های متناسب در حین بروز بحران، انگیزه‌های فرصت‌طلبانه سیاسی

و کنترل بحران‌ها و ناآرامی‌ها در کشور، از جمله شواهدی است که موید غلبه رویکرد تک‌ساحتی و امنیت‌زده در همه مراحل تفسیر، تحلیل، تعلیل، پیشگیری، کنترل، مواجهه و جبران عوارض و آثار آنها در نظام حکمرانی کشور ماست.

از این رو اصلی‌ترین توصیه سیاستی این متن نهادینه‌سازی رویکرد فرا/بین‌بخشی در مواجهه با بحران‌های امنیتی-اجتماعی است. لازمه این رویکرد نه تنها تشکیل دائمی شورا‌هایی با حضور فعال دستگاه‌ها و نهاد‌های رسمی و غیردولتی مرتبط است، بلکه ایجاد دپارتمان‌های مرتبط در دستگاه‌های مذکور و مسئولیت‌پذیری پیش، حین و در پس این قبیل حوادث است. تقسیم مسئولیت پیشینی، تعیین سهم و ارزیابی عملکرد پسینی و ارائه و انتشار گزارش‌هایی از نهاد‌های غیرامنیتی نظیر وزارت اقتصاد، وزارت فرهنگ، وزارت خارجه، سازمان تبلیغات اسلامی، دپارتمان‌های اجتماعی و سیاسی وزارت کشور و سایر نهاد‌هایی که به‌صورت موضعی و مقطعی درگیر این بحران‌ها می‌شوند، اقل انتظار و کمترین نشانه مداخله واقعی این نهادها در مدیریت آشوب‌های چندوجهی مبتلا به جوامع مدرن است.

۲- مدیریت واحد و عبور از چالش مسئولیت‌ناپذیری و فلج‌سیاستی: از متداول‌ترین تبعات رویکردهای چندوجهی با مشارکت سازمان‌ها و دستگاه‌های متعدد، تشکیل شورا‌های عریض و طویل با کاهش



رسانه‌ای ستاد در ایام پرتنش ماه‌های ابتدایی همه‌گیری کرونا در کشور و تجربه موفق سخنگویی واحد در مناقشه برانگیزترین تصمیمات انتخاباتی شورای نگهبان، در مقابل تشتت و سردرگمی رسانه‌های در اغلب بحران‌های امنیتی-اجتماعی کشور و در نتیجه میدان‌داری مطلق روایت‌های رسانه‌های خارجی در بحبوحه جنگ روایت‌ها، از جمله نتایج محتوم

و بارها تجربه‌شده‌ی حاصل از رفتار «سکوت حکمرانی» است.

۵- مردمی‌سازی مقابله با بحران و تشکیل شبکه نهادهای اجتماعی: توجه به ماهیت اجتماعی بحران‌ها و آشوب‌های شهری، در عمل ظرفیت مقابله رسمی با آنها را به شدت محدود کرده و لزوم تشکیل شبکه‌ای از نهادهای اجتماعی و غیردولتی را به ضرورت اجتناب‌ناپذیر بدل ساخته است. از طرفی هم تطور ایام و تحول سیاست‌ها، معدود نهادهای واسط جامعه و حاکمیت را همچون هلال احمر و بسیج، عملاً به سمت بخش رسمی حاکمیت کشانده است؛ بنابراین در فقدان ساختار متمرکز حاکمیتی سیاست‌گذار و تنظیم‌گر

و انتخاباتی، در کنار تعلقات احتمالی صنفی، قومی یا سیاسی از زمره دلایلی هستند که در زمان ظهور آشوب‌های امنیتی-اجتماعی موجبات ارائه تصویری متشتت، چندپاره و غیرهماهنگ از نظام

سیاسی و مدیران ارشد کشور می‌شود. در مقابل اما توجه به زمان، حمایت‌های لازم از لایه مدیران و سیاسیون و ارشد کشور، ارائه پر و تکل‌های رفتاری و رسانه‌ای

ویژه ایام بحران و مقابله با فرصت‌طلبی‌های احتمالی از محوری‌ترین مسئولیت‌های نهاد مدیریت بحران‌های امنیتی-اجتماعی کشور خواهد بود.

۴- بحران‌های افکار عمومی پایه و لزوم نمایندگی واحد حاکمیت: ظهور پدیده رسانه‌های پلتفرمی و شبکه‌های اجتماعی، در عمل مدیریت افکار عمومی را از دایره رسانه‌های حرفه‌ای خارج کرده است. با این وجود، لزوم وحدت نمایندگی و «سخنگویی واحد» حاکمیت در ایام بحران و اتخاذ راهبرد یکسان رسانه‌ای از ضروریات شرایط آشوبناک اجتماعی است. تجربه موفق ارائه جدیدترین آمار و اخبار از طریق نماینده فعال

از این رو اصلی‌ترین توصیه سیاستی این متن نهادینه‌سازی رویکرد فرا/ بین‌بخشی در مواجهه با بحران‌های امنیتی-اجتماعی است. لازم است این رویکرد نه تنها تشکیل دائمی شوراهایی با حضور فعال دستگاه‌ها و نهادهای رسمی و غیردولتی مرتبط است، بلکه ایجاد دپارتمان‌های مرتبط در دستگاه‌های مذکور و مسئولیت‌پذیری پیش، حین و در پس این قبیل حوادث است.

حاکمیت در مواجهه با بحران‌ها، ضرورت اقتناع، مفاهیم دائم و پرهیز از رویکردهای سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک را در کنار وجود آمادگی برای پذیرش احتمال عدم همکاری برخی از آنها در شرایط قطبی شده سیاسی و اجتماعی، اصول اساسی راهبرد حاکمیت در قبال این نهادها را تشکیل می‌دهند. از این رو اطلاع‌رسانی دائم، استفاده از سازوکارهای تعاملی تفاهم و اقتناع‌سازی، تعریف کانال‌های ارتباطی و پروتکل‌های عملیاتی، اعطای مسئولیت، جایگاه و نقش مشخص در نظام مدیریت بحران، و سازوکار ارزیابی و سزادهی عملکرد این نهادها از جمله بخش‌های ضروری این فرایند است.

۶- مراجع و چهره‌های اجتماعی: ظهور روزافزون فرهنگ سلبریتی و تعمیم آن به واسطه پدیده شبکه‌های اجتماعی از سلبریتی‌های سنتی شامل بازیگران، هنرمندان و ورزشکاران به دامنه وسیعی از مراجع اجتماعی نظیر «متفکران عمومی»،

شرکت‌ها و چهره‌های نوآور و استارت‌آپی و سیاستمداران عوام‌گرا در کنار اختصاصات انضمامی کشور ما نظیر نقش ویژه مراجع دینی و ظهور طبقه جدیدی موسوم به «سلبریتی‌های مذهبی» شامل روحانیون تبلیغی و مداحان مطرح و فعال در شبکه‌های اجتماعی، در عمل به

نهادهای غیررسمی و اجتماعی-نظیر آنچه در قالب کمیسیون‌های داوطلبانه در بسیاری کشورها شاهدیم- بازتعریف «پویای» نقاط اتصال و -به تعبیر رهبری معظم انقلاب- «حلقه‌های میانی» جدیدی که امکان فعال‌سازی ظرفیت‌های مردمی در مقابله با بحران‌ها را داشته باشند، یکی از دستورات اصلی نهاد مرکزی مدیریت بحران‌های اجتماعی خواهد بود.

هرچند در شرایط فعلی می‌توان از برخی جریان‌های دانشجویی، تشکل‌های فرهنگی، هیئات مذهبی، گروه‌های جهادی و برخی سمن‌ها به عنوان حلقه‌های مکمل تحلیلی- عملیاتی مدیریت بحران در سال‌های اخیر نام برد؛ اما ضرورت

بازتعریف «پویای» نقاط اتصال و -به تعبیر رهبری معظم انقلاب- «حلقه‌های میانی» جدیدی که امکان فعال‌سازی ظرفیت‌های مردمی در مقابله با بحران‌ها را داشته باشند، یکی از دستورات اصلی نهاد مرکزی مدیریت بحران‌های اجتماعی خواهد بود.

پویایی در شناخت به‌روزترین، باظرفیت‌ترین و فعال‌ترین این شبکه‌ها در مقاطع زمانی مختلف و پرهیز از افتادن در دام «رسمی‌سازی نهادهای غیررسمی» کشور، عدم تحدید و انحصار این

شبکه در چند مجموعه خاص و لزوم رویکردی رقابتی و عملکرد-محور را در شکل‌دهی به این شبکه ضروری می‌نمایاند. از طرف دیگر توجه به ماهیت «مناقشه‌برانگیز و سیاسی» آشوب‌های اجتماعی و احتمال تفاوت جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های بدنه و مدیریت این نهادها با



شاخصه متمیزه جوامع پلتفرمی مدرن مبدل شده است. نقش آفرینی بی‌بدیل این مراجع نوپدید در ایجاد، دامن‌زدن، گسترش یا کنترل مقاطع بحرانی و آشوبناک که همراه با اختلال در مبادی رسمی و معمولی اعمال حکمرانی است، این قبیل حوادث را به «بحران‌های سلبریتی-پایه» موسوم کرده است. خلأ سازوکارهای حرفه‌ای مهار و به‌کارگیری این قدرت نوپدید در جامعه مادر کنار ساختارهای نهادینه شده و جذاب ملی و بین‌المللی با رویکردهای واضح سیاسی و ایدئولوژیک، مجموعاً سلبریتی‌های سنتی را به پدیده‌ای ضدسیستم در کشور مامبدل ساخته است.

با توجه به تلاش‌های ناموفق پیشین، بازتعریف پروتکل‌های رفتار حرفه‌ای، تشکیل نهاد تنظیم‌گر، تصویب قوانین چارچوب‌دهنده به محدوده فعالیت قانونی، میزان مجاز فعالیت‌های غیرحرفه‌ای نظیر تبلیغات تجاری و سیاسی و شفافیت جریان درآمدی نیازمند دقت نظر و تمرکز سیاستی ویژه است. به‌علاوه متعادل‌سازی قدرت اجتماعی سلبریتی‌های سنتی با پدیده‌های نوین نظیر متفکران عمومی یا مؤسسات دانش‌بنیان که از سطح بهتری از عقلانیت اجتماعی و حکمرانی‌پذیری بهره‌می‌برند، در کنار بازتولید و ارتقای سطح و دامنه نفوذ متنفذان اجتماعی انضمامی با جذابیت‌های فرهنگ بومی، ارزش‌های مذهبی و آرمان‌های انقلابی، ممکن است به تعادل معقول‌تری از میزان، دامنه و جهت‌گیری

نفوذ مراجع اجتماعی در مدیریت بهینه بحران‌های اجتماعی بینجامد. مجموعاً تمرکز مسئولیت در یکی از ساختارهای موجود نظیر وزارت ارشاد یا اختصاص دپارتمان ویژه در نهاد متمرکز مدیریت بحران، حداقل پیش‌نیاز نهادی لازم برای اعمال حکمرانی بر این عرصه قدرت نوپدید و «حاکمیت‌گریز» به نظر می‌رسد.

۷- دیپلماسی عمومی و قدرت نرم: افول مرزهای حاکمیت ملی و کلان‌روند جهانی شدن در کنار اختصاصات کشور ما از قبیل وجود اپوزیسیون فعال خارج از کشور در کنار ذات ضدسلطه انقلاب اسلامی، همواره ابعاد بین‌المللی بحران‌های امنیتی-اجتماعی کشور را به شدت مهم و مؤثر کرده است. ماهیت منفعل دستگاه دیپلماسی کشور در کنار فعالیت متمرکز و گاه هماهنگ جریان‌ات متشکل و مجهز اپوزیسیونی در همراهی با سیاست خارجی کشورهای میزبان، در عمل کفه تعادل را به سود تشدید بحران‌های داخلی و نهایت استفاده از آنها توسط طرف‌های خارجی برای تبدیل به کارت‌های برنده در میزهای مذاکراتی مایل کرده است.

بازتعریف بازوی دیپلماسی عمومی و قدرت نرم کشور به‌عنوان یکی از پایه‌های کنترل و مهار بحران‌های امنیتی-اجتماعی، نیازمند تمرکز سیاستی مضاعف و نوآوری نهادی ویژه است؛ به‌نحوی که دپارتمان اختصاصی آن، به‌عنوان یکی از پایه‌های اصلی نهاد مدیریت بحران حضوری فعال

و تنظیم‌گران پرقدرتی بدل شده‌اند که شدیدترین اعمال سانسور و مدیریت ویرایشی را در جریان بحران‌های اخیر نظیر غائله انتخابات ۲۰۲۰ آمریکا، آشوب‌های هنگ‌کنگ، جنگ اوکراین و روسیه و موارد مشابه پیاده کرده‌اند.

بی‌عملی و سکوت سیاستی در قبال نقش ویژه این بسترهای نوین بدون تدوین چارچوب حقوقی فعالیت، الزامات حکمرانی دیجیتال و رسانه‌ای ملی، تفاهات دیپلماتیک، تعریف محدودده مسئولیت پلتفرمی و تعیین پروتکل‌های ایام بحران به ناچار منجر به برخوردهای اقتضایی و حداکثری در اعمال محدودیت‌های ارتباطی دفعی

و تحمیل هزینه‌های فراوان به زیرساخت ارتباطی کشور و فعالان اجتماعی و اقتصادی شده است. تصویب، ابلاغ و اعمال مجموعه «مقررات فعالیت‌های این پلتفرم‌ها در دوران بحران» و مشارکت فعال دیپارتمان ویژه این حوزه در مرکز ملی فضای مجازی و یا وزارت ارتباطات در نهاد مدیریت بحران از جمله

الزامات نهادی سامان‌بخشی و استفاده از ظرفیت رسانه‌های نوین در مدیریت و کنترل بحران‌های

و مؤثر ایفا کند. صدا البته واضح است که چنینش فعلی، میزان رسمیت، پروتکل‌های دیپلماتیک و فرهنگ حاکم بر دستگاه‌های فعلی دخیل در سیاست خارجی کشور اجازه فعالیت منعطف، سریع و غیررسمی را در مواجهه با بحران‌های چندلایه و پیچیده سال‌های اخیر کشور نداده است و همواره برآیند فعالیت فضای بین‌المللی، نقشی به شدت مشدد و ضدملی ایفا کرده است.

۸- فناوری‌های نوین ارتباطی و رسانه‌ای: در سال‌های اخیر نگاه‌های سنتی به رسانه‌های پلتفرمی نوین به مثابه بسترهای بی‌طرف و لیبرال تبادل اخبار و تضارب آراء به سرعت رنگ باخته‌اند

و با توسعه ابزارهای الگوریتمی مبتنی بر هوش مصنوعی، اعمال «محدودیت‌های سایه‌ای»، برجسته‌سازی‌های مصنوعی، توسعه بات‌ها، کارزارهای «عملیات اطلاعاتی»، سازوکارهای «اخبار جعلی» و «اطلاعات نادقیق» و اعمال تحریم‌ها و سانسور یک‌طرفه تحت عنوان «قواعد شرکتی»، در

عمل نه تنها موقعیت «دروازه بانی اینترنت» را ایفا کرده‌اند، بلکه به مهم‌ترین واسطه‌های محتوایی

بی‌عملی و سکوت سیاستی در قبال نقش ویژه این بسترهای نوین بدون تدوین چارچوب حقوقی فعالیت، الزامات حکمرانی دیجیتال و رسانه‌ای ملی، تفاهات دیپلماتیک، تعریف محدودده مسئولیت پلتفرمی و تعیین پروتکل‌های ایام بحران به ناچار منجر به برخوردهای اقتضایی و حداکثری در اعمال محدودیت‌های ارتباطی دفعی و تحمیل هزینه‌های فراوان به زیرساخت ارتباطی کشور و فعالان اجتماعی و اقتصادی شده است.



اجتماعی است.

۹- نظام مشاوره سیاستی بحران: ماهیت دفاعی

و غافلگیرکننده بحران‌های اجتماعی و امنیتی، در عمل میزان پیش‌بینی‌پذیری و فرایندسازی آنها را به شدت محدود کرده است. علاوه بر ضعف‌های سنتی نظام دیوانی و یادناگیرندگی ساختارهای بوروکراتیک، این ساختارها به طریق اولی در کنترل بحران‌ها با ابعاد و اتفاقات پیش‌بینی نشده و غیرمنتظره ناکارآمد و زمین‌گیر خواهند بود. لزوم تشکیل و تعمیق ارتباطات شبکه‌ای با نهادهای نوآور مشاوره سیاستی با قابلیت‌های تحلیلی، طراحی و حتی عملیاتی و فعال‌سازی ظرفیت‌های آنها در قالب تشکیل «اتاق‌های مشاوره بحران» از ضروریات عمیقاً تجربه شده در کشورمان محسوب می‌شوند.

این ضرورت زمانی دوچندان می‌شود که بحران‌ها با ورود به فاز سیاسی و امنیتی، با طراحی‌های پیچیده داخلی و یا گاه خارجی همراه شده باشند و در عمل «ماراتنی از جنگ ایده‌ها» شکل گرفته باشد که نمونه‌ای از آن قبلاً در بسته تکنیک‌ها و ابزارهای انقلاب‌های مخملی رونمایی شده بود. در چنین مواردی، کنترل بحران بدون تجهیز به ماشین تحلیل و تولید توصیه‌ها و ابزارهای سیاستی، محتوم به شکست یا پرداخت هزینه‌های فراوان خواهد بود. نهادهای مشاوره‌ای و اندیشکده‌ای بحران باید قابلیت واکنش سریع، سناریوسازی اجتماعی و همین‌طور طراحی

سیاسی و روانی ابزارهای سیاستی را داشته باشند و الزاماً از فرایندهای سنتی نهادهای پژوهشی و اندیشکده‌ای تبعیت نکنند.

به اختصار، نوشتار حاضر درصدد فتح بابی برای گفت‌وگو پیرامون الزامات نهادی «حکمرانی بحران‌های امنیتی-اجتماعی» بوده است. بحران‌هایی که به تواتر در سال‌های اخیر در اغلب کشورها خود را به عنوان بخشی از واقعیت‌های اداره جوامع مدرن تثبیت کرده‌اند. عدم تدارک نهادی برای کنترل آنها و اکتفا به رویکرد «تک‌حادثه‌ای» و طبیعی شمردن اصل غافلگیری در آنها، عملاً به نوعی «تغافل متعمدانه» شبیه خواهد بود که لاجرم به تحمیل هزینه‌های گزاف و تعویق و تعلیق روند معمول حکمرانی و اداره کشور می‌انجامد. لزوم عبور از غلبه نگاه تک‌ساحتی و امنیت‌زده و توسعه ساختار دائمی حکمرانی ویژه مدیریت این بحران‌ها با دایره شمولی دست‌کم متناسب با ضروریات چندگانه ذکر شده در این یادداشت پیکربندی اصلی توصیه سیاستی این نوشتار را تشکیل می‌دهند. مجموعاً این نوشتار به مثابه یک پیش‌درآمد سیاستی می‌تواند به تعریف کارویژه‌ای برای مطالعات آینده اندیشکده حکمرانی شریف و سایر نهادهای سیاست‌پژوهی و مشاوره سیاستی کشور مبدل شود. ■

تجمع اعتراضی بر مدار تنظیم



سیدمحمد رضا دادگستر
پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

ضرورت تدوین سازوکارهایی برای اجرایی شدن اصل ۲۷ قانون اساسی

یادداشت تحلیلی

اجتماعی فراگیر چگونه است؟ اگر تجمعات اعتراضی عمومی به مثابه یک حقوق به رسمیت شناخته شده، آن‌ها چه گام‌هایی در نظام تنظیم مقررات خود برای تسهیل اجرایی‌سازی این حق برداشته‌اند؟ تجربیاتی که در این زمینه وجود دارد، چه درس‌هایی را برای ایران امروز به همراه دارد؟ در حال حاضر کمتر کشوری حق تجمع را به رسمیت نشناخته است که این امر تا حد زیادی ناشی از نفوذ بالای قواعد جهانی حقوق بشر است. طبق بند اول ماده ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر (مصوب ۱۹۴۸)، هر کس حق دارد آزادانه مجامع و جمعیت‌های مسالمت‌آمیز تشکیل دهد. طبق ماده ۲۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (مصوب ۱۹۶۶)، حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز

جهان در ربع قرن گذشته با موج‌های گسترده تجمع‌های اعتراضی عمومی در کشورهای مختلف روبه‌رو بوده است. ایزابیل اورتیز و همکاران او در کتاب «اعتراضات جهان: مطالعه‌ای در باب مسائل کلیدی اعتراض در قرن ۲۱» که یکی از جدیدترین کتب در این حوزه است، به ۲ هزار و ۸۰۹ اعتراض در ۱۰۱ کشور در ربع قرن گذشته پرداخته‌اند و نشان داده‌اند که شمار اعتراضات در تمامی مناطق جهان در دوره یادشده افزایش داشته است. این اعتراضات فارغ از تفاوت‌های سیاسی و محل وقوع، در این امر مشترک هستند که برخاسته از عدم اعتماد به فرایندهای سیاسی رسمی و نارضایتی از عملکرد نظام‌های سیاسی هستند. اما مواجهه دولت‌ها با این رخداد



اشاره کرد که برای اجرایی‌سازی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده (مصوب ۱۳۶۱ هیئت وزیران) تصویب شده است. این آیین‌نامه ضمن مستثنی دانستن اجتماعات و گرد همایی‌های داخل دانشگاه‌ها، صدور مجوز را بر عهده فرمانداری، تعیین محل تجمع را بر عهده شورای تأمین استان و تأمین حفاظت و امنیت این مراسم را بر عهده نیروی انتظامی گذارده است. باین حال تجربه اعتراض‌های مهم کشور در سال‌های اخیر حکایت از آن دارد که این آیین‌نامه نتوانسته ظرفیت اجرایی‌سازی اصل ۲۷ قانون اساسی را، ولو به صورت غیرمستقیم و ضمنی، فراهم آورد. بخشی از این مشکل مربوط به ضعف در ظرفیت‌های نهادی و بسترهای اعتراض در ایران است. فقدان وجود نظام حزبی ریشه‌دار و پویا باعث شده تا تجمع‌های اعتراضی در ایران در اکثر موارد فاقد نهاد مسئول باشند. مشکل دیگر مداخله بازیگران خارجی در فرایندهای اعتراضی است که با توجه به وضعیت خاص ایران در عرصه بین‌الملل قابل ارزیابی است. برای حل این مشکلات می‌توان از راهبردهای تنظیم‌گرانه به عنوان راهکارهایی برای تأمین منافع عمومی شهروندان به صورت مستقل و کارآمد بهره برد. ماهیت این موضوع به گونه‌ای است که نمی‌توان به پذیرش قواعد عمومی و

به رسمیت شناخته می‌شود و اعمال این حق تابع هیچ‌گونه محدودیتی نمی‌تواند باشد جز آنچه بر طبق قانون مقرر شده و در یک جامعه دموکراتیک به مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی یا نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد. طبق اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۸) نیز تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است. لازم به ذکر است که شورای نگهبان تاکنون نظر تفسیری بر روی این اصل نداشته و تلاش‌های پیشین به منظور تصویب قوانین و مقرراتی جهت اجرایی‌سازی این اصل به جایی نرسیده است. از جمله این تلاش‌ها می‌توان به طرح اجرای اصل بیست و هفتم قانون اساسی اشاره کرد که در فروردین ماه سال ۹۷ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. همچنین در خردادماه همان سال، هیئت دولت به پیشنهاد وزارت کشور، مصوبه‌ای با موضوع تعیین محل‌های مناسب برای تجمع‌های گروه‌های مختلف مردمی در تهران و شهرستان‌ها را تصویب کرد که در نهایت توسط دیوان عدالت اداری به دلیل محدودکردن حق شناخته شده برای شهروندان در اصل ۲۷ ابطال شد. در حال حاضر از نظر نزدیکی به موضوع تنها می‌توان به آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی (مصوب ۱۳۸۱)

اعتراض در فرانسه با فرمانی قانونی در سال ۱۹۳۵ ایجاد شد که مفاد آن نیز در قانون امنیت داخلی گنجانده شد و تا به امروز به قوت خود باقی مانده است. طبق این قانون، کسانی که قصد برگزاری تجمع اعتراضی دارند، باید پیش‌تر، حداقل ۴۸ ساعت پیش از برگزاری، آن را به شهرداری یا ایستگاه پلیس شهری که قرار است اعتراض در آن برگزار شود، اعلام کنند. برگزارکنندگان موظف‌اند نام، آدرس، هدف اجتماع، تاریخ، مکان، و مسیر تظاهرات خود را ذکر کنند. البته اگر مقامات تشخیص دهند که اعتراض ممکن است باعث اختلال عمومی شود، این امکان را دارند که آن را ممنوع کنند. در طول نیمه دوم قرن بیستم، مقامات فرانسوی از این قید برای محدود کردن برخی از اعتراضات بهره بردند. در سال ۱۹۹۵، شورای اداری، بالاترین دادگاه اداری کشور، ارزش «حق بیان جمعی عقاید» که حق قانونی اعتراض را شامل می‌شود، به رسمیت شناخت و اعلام کرد که آزادی اعتراض یک آزادی اساسی است. اگرچه اجرای این اصل در عمل وضعیت شکننده‌ای داشت. در طول وضعیت اضطراری که در سال ۲۰۱۵ به دنبال حملات تروریستی اعلام شد، پارلمان دو بار رژیم وضعیت اضطراری را تغییر داد تا حق اعتراض را محدود کند. در سال ۲۰۱۶، پارلمان به مقامات اجازه داد تا هر زمان که استناد کنند ابزاری برای تضمین امنیت اعتراضات ندارند، بتوانند اعتراض را ممنوع کنند. در سال ۲۰۱۷، شورای اداری مقرراتی را تصویب

رژیم‌های بین‌المللی حقوق شهروندی اکتفا کرد و نیاز است که نهادهای تنظیم‌گر، متناسب با وضعیت روز سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه، دستورالعمل‌های اجرایی برگزاری قانونی تجمع‌ها را تدوین و اجرا کنند. در ادامه به تجربیات سه کشور اروپایی در این زمینه پرداخته می‌شود.

■ فرانسه

فرانسه در طول تاریخ همواره به عنوان کشوری با سنت سیاسی اعتراضی شناخته شده است. در طول سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰، این کشور با ۶۴ اعتراض، با مشارکت بیش از ۱۰ هزار نفر در هر اعتراض، یکی از نقاط کانونی اعتراضات در جهان بوده است. ماده ۷ اعلامیه حقوق بشر و شهروند (مصوب ۱۷۸۹) این کشور، از حق تجمع مسالمت‌آمیز حمایت کرده است. تجمعات عمومی در فرانسه به دو دسته تقسیم می‌شوند: ۱. جلسات عمومی که آزادانه و بدون نیاز به دریافت مجوز قابل برگزاری هستند و ۲. تظاهرات و راهپیمایی‌ها در اماکن عمومی همچون خیابان‌ها که به دلیل نیاز به تأمین امنیت و حفظ نظم عمومی نیاز به اعلام قبلی و دریافت مجوز دارند. رژیم قانونی مدرن





از سال ۱۹۷۸ تاکنون در رابطه با آزادی اجتماعات تغییر پیدا نکرده است. طبق ماده ۲۱ قانون اساسی، این کشور حق تجمع مسالمت‌آمیز و غیرمسلحانه را به رسمیت می‌شناسد. همچنین تظاهرات و تجمع در مکان‌های عمومی تنها زمانی ممنوع خواهند شد که دلایل موجهی برای نظم عمومی وجود داشته باشد که خطری برای افراد یا اموال داشته باشد. ماده ۱ قانون ارگانیک ۱۹۸۳/۹ اسپانیا که برای تنظیم‌گری تجمعات عمومی به تدوین درآمده است، «تجمع» را به عنوان «گردهمایی هماهنگ و موقت بیش از ۲۰ نفر برای یک هدف خاص» تعریف می‌کند که این موارد را شامل نمی‌شود: جلساتی که توسط افراد در خانه‌های خود برگزار می‌شود، جلسات اقوام یا دوستان در اماکن خصوصی یا عمومی؛ جلسات برگزار شده توسط احزاب سیاسی، اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های تجاری، مؤسسات خیریه و سایر اشخاص حقوقی در مکان‌های بسته که محدود به اعضا و سایر افراد دعوت شده باشد. تظاهرات در اسپانیا باید ۱۰ روز قبل از برگزاری اعلام شود. اما قانون‌گذار این قید را هم گنجانده که در صورتی که دلایل فوق‌العاده و جدی تجمع فوری را توجیه کند، برگزارکنندگان می‌توانند ۲۴ ساعت قبل از برگزاری آن را به اطلاع مقامات شهرداری برسانند. طبق قانون این جزئیات باید در اطلاعیه برگزارکنندگان لحاظ شده باشد: اطلاعات تماس برگزارکنندگان، زمان، مکان، تاریخ و برنامه تجمع.

کرد که به مقامات اجازه می‌دهد هرکسی را که برای آن دلایل جدی داشته باشند که رفتارشان تهدیدی برای امنیت و نظم است، بتوانند از ورود به مناطق خاص منع کنند.

اسپانیا

اعتراض عمومی در اسپانیا چهره معمول شهرها بوده است. میدان‌های مادرید و دیگر شهرهای اسپانیا در بحبوحه بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸، سرشار از انبوه معترضان بود که میدان‌ها را تصرف کرده بودند و خواهان دموکراسی واقعی شده بودند. از آنجایی که اسپانیا همواره یکی از بالاترین نرخ‌های بیکاری، به ویژه نرخ بیکاری جوانان، را در بین کشورهای اروپایی داشته، پتانسیل اعتراض عمومی در آن بیشتر از دیگر کشورهای اروپا بوده است. این سنت اعتراضی در تساهل و حمایت قانونی نظام حقوقی این کشور ریشه دارد. قانون اساسی جمهوری ۱۹۳۱ در ماده ۳۸ خود از آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز حمایت می‌کرد، اما در سال ۱۹۳۹ هنگامی که فرانسیسکو فرانکو به طور کامل حکومت خود را بر اسپانیا برقرار کرد و به جنگ داخلی ۴ ساله پایان داد، این قانون به حالت تعلیق درآمد. در طول ۳۹ سال دیکتاتوری پس از آن، آزادی تجمع لغو شد. قانون اساسی فعلی اسپانیا در سال ۱۹۷۸ و در مقطع گذار دموکراتیک که پس از یک دوره طولانی محدودیت‌های شدید آزادی‌های عمومی و به ویژه آزادی اجتماعات به وجود آمد، تدوین و تصویب شد. مفاد این قانون



■ بریتانیا

بریتانیا بر خلاف اکثر کشورهای اروپایی، بریتانیا فاقد قانون اساسی یا منشور حقوقی مکتوب است. طبق قانون عرفی در بریتانیا حق تجمع در راه‌های عمومی وجود نداشت تا زمانی که قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸ (HRA) در سال ۲۰۰۰ لازم‌الاجرا شد. پس از آن اکثر حقوق مندرج در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مستقیماً در دادگاه‌های بریتانیا قابل اجرا شد، مانند ماده ۱۱ آن که از حق آزادی اجتماعات مسالمت‌آمیز حمایت می‌کند. این کنوانسیون اکنون عملاً بخشی از قوانین انگلستان، ولز، ایرلند شمالی و اسکاتلند است. بنابراین مقامات موظف هستند فعالانه از حق آزادی تجمع حمایت نموده و اجرای آن را تسهیل کنند. با این حال، تفاوت‌هایی در چارچوب قانونی برگزاری تجمعات و اعتراضات در فضای باز در بریتانیا وجود دارد. در انگلستان و ولز، اختیار تعیین شرایط برای راهپیمایی‌ها یا سایر تجمع‌های عمومی بر عهده پلیس است. همین مقررات در اسکاتلند نیز اعمال می‌شود، اما مقامات محلی اسکاتلند اختیارات بیشتری برای محدود کردن

علاوه بر این، برگزارکنندگان باید تدابیر امنیتی پیش‌بینی‌شده توسط سازمان برگزارکننده تجمع یا موارد درخواست‌شده از مقامات را تعیین کنند. اگر مقامات حکومتی دلایل موجهی برای بیم احتمال ایجاد اختلال در نظم عمومی و به خطر افتادن اشخاص یا اموال ارائه دهند، می‌توانند تغییراتی را در جزئیات اعلام‌شده اعمال کنند. در هر صورت، دولت باید تصمیم خود درباره برگزاری تجمع را در بازه زمانی ۷۲ ساعت پس از دریافت اطلاعیه برگزارکنندگان، به ایشان اعلام کند. در صورت مخالفت برگزارکننده با اعمال شرایط مدنظر دولت یا پذیرش ممنوعیت تجمع، ظرف مدت ۴۸ ساعت می‌توان شکایتی را نزد دادگاه اداری ذیصلاح اقامه کرد. دولت اسپانیا در طول سال‌های گذشته به سمت محدودیت بیشتر اعتراضات عمومی رفته که این امر انتقاداتی را علیه آن برانگیخته است. برای مثال مکان‌های قانونی برای اعتراض محدودتر شده یا احکام زندان برای اعمال خشونت‌باری که طی تجمعات رخ می‌دهند افزایش یافته است.



راهپیمایی‌های عمومی دارند. در ایرلند شمالی، یک نهاد مستقل به نام کمیسیون رژه در سال ۱۹۹۷ تأسیس شد که این اختیار را دارد که شرایطی را برای راهپیمایی‌های عمومی یا هر تجمع اعتراضی مرتبط اعمال کند. این اختیارات قبلاً در حوزه اختیارات پلیس بود (که البته اختیارات خود را در مورد جلسات ثابت در فضای باز حفظ می‌کند)، اما نظامی طراحی گردید تا قدرت تصمیم‌گیری (که در اختیار کمیسیون رژه است) را از نقش اجرایی (که مربوط به پلیس است) جدا کند، زیرا تصمیم‌گیری در مورد تجمعات از نظر سیاسی حساس است. کمیسیون رژه یک آیین‌نامه رفتاری (برای کسانی که راهپیمایی‌های عمومی را سازماندهی می‌کنند، در آن شرکت می‌کنند یا از آن حمایت می‌کنند)، مجموعه‌ای از «قوانین رویه‌ای» و یک سند «راهنما» منتشر کرده است. در انگلستان و ولز هیچ الزامی برای اطلاع قبلی در مورد برگزاری تجمعات اعتراضی ثابت (تعریف شده به عنوان گردهمایی با حضور ۲۰ نفر به بالا که در فضای باز برگزار می‌شود) وجود ندارد. با این حال، طبق قانون نظم عمومی (مصوب ۱۹۸۶)، شخصی که می‌خواهد یک راهپیمایی عمومی را سازماندهی کند، باید ۶ روز قبل، یک اطلاعیه رسمی را به یک ایستگاه پلیس در منطقه‌ای که در آن راهپیمایی برگزار می‌شود ارسال کند. برای جلسات اعتراضی ثابت در اسکاتلند نیازی به اطلاع‌رسانی نیست. با این حال، حداقل باید ۲۸

روز قبل از یک راهپیمایی عمومی طبق قانون اسکاتلند اطلاع داده شود. در ایرلند شمالی، راهپیمایی‌های عمومی نیز باید ۲۸ روز قبل از برگزاری به پلیس اطلاع داده شود. مقامات دولتی بریتانیا بر این باورند که این بازه زمانی اطلاع‌رسانی باعث می‌شود تا فرصت بیشتری برای مذاکره و حل مسائل از طریق میانجی‌گری فراهم شود. طبق قانون نظم عمومی، در صورتی که تجمع منجر به ارباب دیگران یا اختلال در زندگی روزمره جامعه شود، مقامات می‌توانند بر آن اعمال محدودیت کنند. در صورتی که مقامات دولتی قصد اعمال محدودیت بر تجمع را داشته باشند باید حداقل دو روز قبل از تاریخ برگزاری، آن را به برگزارکنندگان اطلاع دهند. مقامات محلی در صورت مشورت با رئیس پلیس، امکان ممنوع کردن تجمع را هم دارند که موارد آن تاکنون محدود بوده است. همچنین حق درخواست بررسی قضایی محدودیت‌ها برای برگزارکنندگان محفوظ است.

■ جمع‌بندی و پیشنهادها

شکاف میان ارزش‌های قوانین اساسی و رویه‌های بین‌المللی در مورد آزادی تجمعات و سیاست‌های اجرایشده از سوی دولت‌ها، امری معمول در زمینه اجرایی‌سازی قوانین تجمع عمومی به شمار می‌رود. با این حال، دولت‌ها همواره در تلاش‌اند تا تعادلی میان آزادی حق تجمع اعتراضی و حفظ نظم و امنیت عمومی برقرار سازند. برقراری این تعادل بسته به زمینه‌های

زمینه می‌توان بازخوانی‌ای از تجربه شوراهای تأمین استانی در زمینه تنظیم‌گری اعتراضات داشت و در صورت لزوم، از ظرفیت آن‌ها بهره برد.

۲. تعیین مرجع قضایی: تصمیمات اتخاذ شده توسط نهاد مسئول صدور مجوز به احتمال زیاد در بیشتر مواقع مورد تأیید برگزارکنندگان نخواهد بود. باید مجراهای قانونی برای اعتراض به تصمیمات فوق معین شود که در سریع‌ترین زمان ممکن حکم داده و به تعارض میان نهاد قانونی مسئول تجمع عمومی و برگزارکنندگان تجمع خاتمه دهند.

۳. ارائه تعریف دقیق و روشن از تجمع عمومی: متن قانونی اجرای اصل ۲۷ قانون اساسی باید تمایز میان تجمع در قالب تظاهرات و راهپیمایی‌ها با دیگر تجمعات همچون جلسات محلی و رویدادهای احزاب و سایر تشکل‌ها را به رسمیت بشناسد. این متن باید به سمت آسان‌سازی شرایط برای تجمعات محلی برود و استلزاماتی را برای رویدادهای حزبی تعیین کند تا امنیت آن‌ها هر چه بیشتر تأمین شود.

۴. تعریف نظام اعتبارسنجی فعالان و احزاب: با توجه به فقدان نظام حزبی در ایران، برگزاری تجمع‌های میلیونی با ملاحظات همراه است. به منظور تأمین امنیت ملی نیاز است تا نظام اعتبارسنجی فعالان اجتماعی و احزاب سیاسی تعریف شود که متناسب با آن مجوزهای برگزاری تجمع در سطوح مختلف صادر شود.

اجتماعی و سیاسی خاص هر کشور، دارای تفاوت‌هایی است. اما با توجه به اینکه مشکلات فراروی دولت‌ها در این حوزه، ماهیت و عناصری مشترک دارند، می‌توان از تجربیات شکل گرفته در زمینه تنظیم‌گری تجمع اعتراضی استفاده کرد. با توجه به تجربیات سه کشور فرانسه، اسپانیا و بریتانیا، پیشنهادهای سیاستی ذیل برای تنظیم‌گری تجمع اعتراضی در ایران ارائه می‌شود:

۱. رفع ابهام در زمینه نهاد مسئول: مرجع صدور مجوز و تصمیم‌گیری در مورد تجمعات عمومی در کشورهای اروپایی مشخص است. آن‌ها اختیارات بالایی در این زمینه دارند و تحت فشار دیگر نهادها نیستند. باید توجه داشت که اصالت تصمیم‌گیری در این زمینه، معمولاً با نهادهای محلی همچون شهرداری‌ها بوده که پیش از دیگر نهادها با شرایط اجتماعی و مواردی همچون وضعیت ترافیک و مصادیق اختلال در نظم عمومی آشنا هستند. با این حال دامنه اختیارات و ظرفیت نهادی شهرداری‌ها در ایران تفاوت‌هایی با دیگر تجربیات بین‌المللی دارد. اگر در ایران قانونی برای اجرایی‌سازی اصل ۲۷ تدوین شود، لازم است که اختیارات تصمیم‌سازی بالا برای نهادها در سطح ملی در نظر گرفته شود که ظرفیت اجرای قوانین را دارند. به صورت مشخص می‌توان نهاد تنظیم‌گری برای اعتراض ایجاد کرد که ترکیب متنوعی از بازیگران دولتی و حاکمیتی در آن عضویت داشته باشند. در این



اکثر اعتراضات شود. این امر در پس زمینه نظام سیاسی دینی کشور معنا پیدا می‌کند. بر این اساس نیاز است که قانون‌گذار در وضع قوانین مربوط به اعتراضات، تفسیر مضیق و مبتنی بر اجماع حداکثری مراجع دینی را معیار قرار دهد.

۷. اجرای طرح‌های آزمایشی: وضع قوانین دائمی در مورد تجمع‌های اعتراضی در صورتی می‌تواند نیات سیاست‌گذار و منافع عمومی را تأمین کند که پیش‌تر کارآمدی آن‌ها در دوره‌های آزمایشی محدود به زمان، مکان و جمعیت هدف مشخص به اثبات رسیده باشد. پیشنهاد می‌شود که قبل از وضع قوانین دائمی در مورد اجرای اصل ۲۷، این قوانین در سایه طرح‌های آزمایشی مورد سنجش و تحلیل سیاستی پیش از اجرا قرار بگیرند.

۸. تعریف شرایط بحرانی: وضعیت تنظیم‌گری اعتراض در دوره‌هایی که امنیت ملی دچار مخاطره می‌شود متفاوت از دوره‌های عادی است. طرح‌های قانونی باید تعریفی از این شرایط و اختیارات نیروهای دولتی در آن به دست دهند.

۹. برگزاری رویدادهای ترویجی: پویایی فرهنگ اعتراض مسالمت‌آمیز نیازمند اجرای راهبردهای ترویجی از قبیل رویدادهای تخصصی و نشست‌های عمومی است که بتوانند آرای نخبگان و عموم شهروندان را بازنمایی کنند. رسانه‌ها و نهادهای مشاوره سیاستی در اجرای این پیشنهاد سیاستی نقشی حیاتی دارند.

۵. رفع ابهام در زمینه مداخله بازیگر خارجی: مشکل مداخله بازیگران خارجی باید با مشارکت نهادهای امنیتی، رسانه‌ای و سیاسی حل شود که این نهادها می‌توانند با طراحی سازوکاری دومرحله‌ای آن را به منصف ظهور برسانند. در صورت حمایت بازیگر خارجی از اعتراضات مدنی، این حمایت می‌تواند به عنوان حمایت منفعلانه یا فعالانه تقسیم شود. حمایت منفعلانه در صورتی رخ می‌دهد که حمایت بازیگر متعارض خارجی بدون هماهنگی با معترضین و در تعارض با خواست و اهداف آن‌ها باشد. در این صورت مسئولیتی بر اعتراض‌کنندگان بار نمی‌شود و دو ضلع رسانه و سیاست‌گذار می‌توانند با رفع ابهام از ماهیت اعتراضات که با مشارکت معترضین انجام می‌شود، مشکلات ناشی از مداخله بازیگر خارجی را حل کنند. اما در صورت حمایت فعالانه که با مشارکت معترضین انجام می‌شود، نهادهای مرتبط با حوزه امنیت ملی امکان ورود خواهند داشت و مقررات متمایزی نسبت به اعتراضات مدنی در دستور کار اجرا قرار خواهد گرفت.

۶. به روزرسانی تفسیر عبارت «عدم تداخل با مبانی اسلام»: شکل‌دهی به فرهنگ اعتراض مدنی پویا مستلزم عرضه مقررات به روز در مورد اصطلاحات کلی و مبهم قوانین عالی همچون قانون اساسی است. در این بین قید مخل نبودن اعتراضات با مبانی اسلام بندی است که تفسیر موسع از آن می‌تواند منجر به برخورد قهرآمیز با



بر مرز دانش



سیدمحمد رضا دادگستر

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

سیاست‌گذاری رقابت با هدف حمایت از رشد اقتصادی و ارتقای ثبات حکومت‌های مردم‌سالار از طریق جلوگیری از تمرکز و انحصارگرایی بیش از اندازه در حوزه اقتصاد، دولت‌های گوناگون برای دستیابی به این دو هدف، طرح‌های اصلاحی‌ای را به صورت مستمر طراحی و اجرا می‌کنند. اما همه این طرح‌ها الزاماً منجر به تغییرات مطلوب نمی‌شوند. نویسندگان مقاله فوق به دنبال بررسی این موضوع هستند که چگونه تغییرات رخ داده



■ راه دشوار برای یک سیاست رقابتی بهتر
قوانین و سازمان‌های تنظیم‌گر حوزه رقابت به دنبال تحقق دو هدف عمده هستند:

داده‌های مورد نیاز به کسب و کارها تحمیل کند. زمانی که آژانس‌ها قوانین متناقضی را با استانداردهای متناقض صادر می‌کنند، می‌تواند پیامدهای منفی سنگینی برای تنظیم‌گری داشته باشد. نویسندگان مقاله حاضر ادبیات حوزه همپوشانی تنظیم‌گری را با این دید که آیا راهکارهای مؤثری برای مقابله با این پدیده در



ادبیات پیشنهاد شده است بررسی کرده‌اند. آن‌ها به این نتیجه رسیدند که همپوشانی تنظیم‌گری همیشه هم به عنوان یک پدیده منفی درک نمی‌شود. تنظیم‌گرها و سیاست‌گذارانی که آن را مشکلی می‌دانند که همیشه باید به آن پرداخته شود، بدون اینکه درک معناداری از خود تنظیم‌گری

در سازمان‌های تنظیم‌گر حوزه رقابت منجر به اثربخشی طرح‌های ضد انحصار می‌شود. آن‌ها با بررسی ۲۰ کشور که در بازه زمانی ۱۹۹۵ الی ۲۰۲۰ دست به اصلاحات رقابتی زدند نشان می‌دهند که امکان انتخاب گزینه ماکیاولی از سوی مقامات مسئول بالاست: پیشبرد طرح‌های ضد رقابتی در لوای طرح‌های رقابتی. این مقاله همچنین مهر تأییدی بر اجتناب ناپذیر بودن قضاوت سیاسی از سوی سازمان‌های مستقل تنظیم‌گر می‌زند و استدلال می‌کند که سیاستمداران از این امر آگاه هستند که آژانس‌ها در عرصه سیاسی به عنوان چارچوب دهنده قضاوت‌های ارزشی و سیاسی در نظر گرفته می‌شوند. این امر باعث ایجاد تنش‌ها به نفع و علیه اصلاح تنظیم‌گران رقابت برای کارا تر ساختن آن‌ها در پیگیری بازارهای رقابتی و متعادل تر کردن قدرت می‌شود.

این مقاله در شماره دسامبر ۲۰۲۲ مجله Regulation and Governance منتشر شده است.

همپوشانی تنظیم‌گری

همپوشانی تنظیم‌گری در زمره چالش‌های این حوزه است. همپوشانی تنظیم‌گری می‌تواند مشکل ساز باشد؛ زیرا اهداف سیاست را مستتر می‌سازد و مانع از توسعه مقررات مؤثر و روشن می‌شود. علاوه بر این، همپوشانی تنظیم‌گری می‌تواند هزینه‌های تنظیم‌گری را از طریق بازرسی‌های مکرر و تلاش‌های ناظر بر جمع‌آوری

این مقاله در شماره اکتبر ۲۰۲۲ مجله Regulation and Governance منتشر شده است.

■ آیا مقررات زیست‌محیطی پاسخی برای مشکلات آلودگی در اقتصادهای شهری است؟

یکی از مشهودترین مشکلات زیست‌محیطی که در چین، هند و برخی دیگر از قدرت‌های اقتصادی نوظهور قابل مشاهده است، غلظت بالای آلودگی هوا در شهرهای بزرگ آن‌هاست. تقریباً تمام ۲۵ شهر آلوده جهان در آن کشورها قرار دارند که چین و هند بیشترین آن‌ها را درده

داشته باشند، می‌توانند بیش از آنکه مشکلات را حل کنند، مشکلاتی ایجاد کنند. این مقاله نشان می‌دهد که برخی از همپوشانی‌ها باید برطرف شوند، اما راه‌حل‌ها می‌توانند باعث مشکلات پیش‌بینی‌نشده شوند. در واقع، حتی در جایی که همپوشانی تنظیم‌گری به عنوان یک مشکل تلقی نمی‌شود، مدیریت ضعیف همپوشانی همیشه به عنوان یک موضوع و خطر شناسایی می‌شود. ادبیات و داده‌ها نشان می‌دهد که دولت‌ها و ادارات باید ارتباطات را افزایش دهند، اطمینان حاصل کنند که با طرف‌های مربوطه گفت‌وگوهای لازم را انجام خواهند داد و گاهی اوقات با راه‌حل‌های



سال گذشته به خود اختصاص داده‌اند. آلودگی آب نیز یک مشکل رایج است، به طوری که رودخانه گنگ هند و رودخانه یانگ تسه چین اغلب به عنوان آلوده‌ترین رودخانه‌های جهان مورد اشاره قرار می‌گیرند. مشکلات زیست‌محیطی در این

غیررسمی موافقت کنند. از این رو، ادبیات نشان می‌دهد که در جایی که دولت‌ها با مشکلات همپوشانی تنظیم‌گری مواجه هستند، باید رویکردی روشن برای اطمینان از کارایی عملیاتی، هم در داخل دولت و هم در خارج از آن ایجاد کنند.

تنظیم و سود تراکم تأثیر بگذارد. به عنوان مثال، از آنجایی که شرکت‌های موجود در بازار بزرگ‌تر دسترسی آسان‌تری به اطلاعات و فناوری‌های کنترل آلودگی دارند، ممکن است با هزینه‌های کمتری نسبت به شرکت‌های بازارهای کوچک‌تر مواجه شوند و در نتیجه مزایای تجمع را افزایش دهند. علاوه بر این، تنظیم‌گری زیست‌محیطی با هدف کاهش آلودگی می‌تواند در ابتدا کیفیت سلامت محیط‌زیست را در مناطق شهری بهبود بخشد و در نتیجه هزینه‌های تراکم را کاهش دهد. در هر دو مورد، تأثیر مقررات بر منافع خالص تراکم به نوبه خود بر تمرکز فعالیت اقتصادی و در نتیجه تولید و آلودگی تأثیر خواهد گذاشت. این اثر بازخورد غیرمستقیم از طریق تراکم می‌تواند اثر مستقیم تنظیم‌گری را خنثی کند و در نتیجه اثربخشی آن را کاهش دهد. نویسندگان مقاله حاضر با آزمون مدل نظری خود به این نتیجه رسیدند که استانداردهای زیست‌محیطی که برای کنترل انتشار آلودگی در هوا استفاده می‌شوند، در کوتاه‌مدت تأثیرگذارند اما در بلندمدت اثربخشی چندانی ندارند.

این مقاله در شماره نوامبر ۲۰۲۲ مجله Environmental Economics and Management

منتشر شده است. ■

کشورها علیرغم تلاش‌هایی که برای رفع آن‌ها انجام می‌شود، پایدار به نظر می‌رسند. به عنوان مثال، از زمانی که پکن به عنوان میزبان بازی‌های المپیک تابستانی ۲۰۰۸ در سال ۲۰۰۱ انتخاب شد، دولت چین در تلاش برای بهبود کیفیت هوای آن کشور بوده و بسیاری از سیاست‌های چشمگیر را اعمال کرده است، از جمله وادار کردن شرکت‌های آلوده‌کننده به تعطیلی، اعمال محدودیت‌های رانندگی و محدود کردن خرید خودروهای جدید در برخی شهرهای بزرگ. با وجود این تلاش‌ها، مشکلات کیفیت هوا در بسیاری از شهرهای چین همچنان ادامه داشت. در طول این دوره، کل جمعیت در بسیاری از شهرهای چین بیش از دو برابر شده است. افزایش حجم فعالیت‌های اقتصادی و ازدحام و آلودگی ناشی از آن به طور قابل توجهی مانع از به ثمر نشستن تلاش‌ها برای بهبود کیفیت هوا در بسیاری از شهرهای چین شده است. آیا تنظیم مقررات می‌تواند راهکاری برای حل این مشکل باشد؟ مقاله حاضر با بررسی یکی از محورهای تنظیم مقررات در این زمینه، تعیین فضای استقرار شرکت‌ها، این‌گونه نتیجه گرفته که تنظیم‌گری می‌تواند بلااثر باشد یا حتی آثار منفی هم برای اقتصادهای نوظهور داشته باشد. اگرچه تراکم بالا و تجمع شرکت‌ها در مراکز شهرها می‌تواند زمینه‌ساز آلودگی هوا باشد، اما تراکم همچنین می‌تواند بر اثربخشی مقررات زیست‌محیطی از طریق تأثیرگذاری بر هزینه



Ofcom

تنظیم‌گری:

امر سیاسی یا تکنوکراسی

از ترامپ تا ایران اینترنشنال

یادداشت تحلیلی



امیرحسین قلندری

بزه‌شناس و دانشمند پیشکده حکمرانی شریف

■ با وجود آنکه در ادبیات آکادمیک، همواره واژه‌ی «تنظیم‌گری» با «تخصص‌گرایی» و «استقلال» پیوند خورده است، اما آنچه که در واقعیت مشاهده می‌شود این است که تنظیم‌گران علاوه بر آنکه در مواقع عادی تحت فشار سیاست‌گذاران قرار داشته تا منافع و



ریشه‌های تاریخی و ذکر مثال‌های کنونی بهتر نشان دهد.

■ دولت تنظیم‌گر و تفویض اختیار

اگر بخواهیم از منظر تاریخی مسئله را واکاوی کنیم، بهتر است نگاهی به خاستگاه دولت تنظیم‌گر^۱ بیندازیم. تاریخچه‌های تاریخی تخصص و استقلال را در تنظیم‌گران بهتر درک کنیم. دولت تنظیم‌گر در نیمه‌ی دوم قرن نوزدهم و ابتدا در آمریکا، سپس در انگلستان^۲ و بعد در کشورهای اروپای غربی با مبداهای تاریخی متفاوتی، ظهور و بروز پیدا کرد. با رونق گرفتن سیاست‌های آزادسازی، خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت، تغییرات اساسی در نقش دولت به وجود آمد. دولت از سویی نقش مداخله‌گر خود را در بخش‌های مختلف از دست داده و از سویی دیگر، همواره درصد آن بوده است که بازارهای آزادسازی شده

خواسته‌های آنها را اجرایی نمایند، در مقاطعی خاص، عملاً تبدیل به ابزار ظلم مشروع در دست قدرت‌ها شده تا صاحبان قدرت بتوانند به واسطه‌ی آنها توجیهی برای اعمال خواسته‌های خود که تا پیش از آن، غیر قابل توجیه بودند، بیابند. این پارادوکس میان تنظیم‌گران مستقل یا متخصص و تنظیم‌گران سیاست‌زده، همواره توجه اندیشمندان و محققان را به خود جلب کرده است. در اعتراضات دوماه گذشته در ایران نیز بار دیگر این مسئله خود را در قالب «چشم‌پوشی تنظیم‌گر تخصصی و ظاهراً مستقل رسانه و ارتباطات در انگلستان بر شبکه‌ی تلویزیونی ایران اینترنشنال» آشکار ساخت. این یادداشت در مقام یک درآمد سیاسی، درصد آن است که ابعاد گوناگون دوگانه‌ی سوپرتکنوکراسی و سیاست‌زدگی مفرط در تنظیم‌گری را با بررسی



1-The Office of Communications (Ofcom)

2-Regulatory State

را تنظیم‌کند.

در مقطعی که مفهوم دولت تنظیم‌گر در حال رشد و گسترش بود، برای اولین بار آژانس‌های تنظیم‌گری مستقل در حوزه‌هایی مانند انرژی، مخابرات، حمل‌ونقل و حفاظت از داده‌ها پدیدار گشتند. دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای و به دلایل متعدد مایل بودند صلاحیت‌های تنظیم‌گری خود را به نفع نهادهایی که از نظر دموکراتیک پاسخگو نیستند و از تأثیرات سیاسی دور هستند، کنار بگذارند.

در توضیح این تفویض اختیار^۳ از سوی دولت‌ها به تنظیم‌گران مستقل، استدلال‌های گوناگونی مطرح شده است.

۱. افزایش تعهد معتبر^۴: مهم‌ترین استدلال، «فرضیه‌ی اعتبار^۵» است که به صراحت توسط ماژون^۶ مورد بحث قرار گرفته است. این فرضیه اذعان دارد «حاکمیت‌های سیاسی ما بلند اختیارات مهمی را به نهادهای مستقل تفویض کنند تا از این طریق اعتبار تعهدات سیاستی خود را افزایش دهند». در واقع، دولت‌ها در بخش‌هایی مانند آب، برق و مخابرات، به دنبال سرمایه‌گذاری خارجی یا سایر تعهدات بلندمدت هستند. این در حالی است که بسیاری از سرمایه‌گذاران به علت عدم قطعیت‌های سیاسی، نگران سرپیچی دولت‌ها از وعده‌هایشان هستند. برای رفع این

مشکل و افزایش اعتبار تعهدات سیاستی، دولت‌ها برخی از اختیارات خود را به تنظیم‌گران مستقل تفویض می‌نمایند.

۲. مسئولیت‌گریزی دولت‌ها^۷: دولت‌ها با تفویض اختیار، تقصیرها را برای تصمیمات غیرمحبوب یا دشوار به دیگران منتقل می‌کنند.

۳. افزایش کارایی^۸: عامل سوم برای توجیه تفویض اختیار، افزایش کارایی به خصوص در حوزه‌هایی است که پیچیده و فنی هستند.

۴. کوتاه‌مدت‌گرایی دموکراتیک^۸: برخی مسائل مثل چالش‌های محیط زیستی مستلزم آن است که در سیکل‌های چهارساله‌ی انتخابات قرار نگیرند. مشروعیت دموکراتیک اساساً به الزامات انتخابات در فواصل زمانی منظم وابسته است، تقسیم‌فرایند دموکراتیک به دوره‌های زمانی نسبتاً کوتاه پیامدهای منفی جدی دارد و مشکلاتی از جامعه که نیاز به راه‌حل‌های بلندمدت دارد در آن نادیده گرفته می‌شود؛ بنابراین، اغلب مشاهده شده است که سیاستمداران دموکراتیک انگیزه‌های کمی برای توسعه سیاست‌هایی دارند که موفقیت آنها، پس از انتخابات بعدی حاصل می‌شود.

همانطور که گفته شد، تفویض اختیار با اصل دوری از نفوذ و تأثیرات سیاسی آغاز شده و با گذشت زمان در ادبیات تنظیم‌گری روز به روز تأکید بیشتری بر ضرورت استقلال و تخصص

7-Avoidance of Responsibility

8- Democratic short-termism

3-Delegation of Powers

4-Credible Commitment

5- Credibility Hypothesis

6-Majone



روال‌های معمول تنظیم‌گری خود، دست به اقداماتی می‌زنند. ذکر مثال‌هایی از ابعاد اثرگذاری سیاست بر تنظیم‌گری، می‌تواند به روشن شدن بیشتر آن کمک نماید.

■ عصر دونالد ترامپ: دور برای یک

امروزه برخی از پژوهشگران حوزه‌ی تنظیم‌گری و علوم سیاسی ادعا می‌کنند که تنظیم‌گران مستقل، چه در اروپا و چه در آمریکا، همواره تحت فشارهای سیاسی هستند. این آغشته شدن

نهادهای تنظیم‌گر انجام شده و این ادبیات غنی‌تر می‌شود. در عمل نیز شاهد این هستیم که از دهه‌ی ۱۹۸۰ تعداد سازمان‌های تنظیم‌گر مستقل در کشورهای مختلف جهان به صورت چشمگیری رشد نموده است و هر بار که آزانس تخصصی جدیدی تأسیس می‌شود، سازندگان آن تقریباً به‌طور خودکار به مزایای استقلال و تخصص اشاره می‌کنند. با این وجود، برخی شواهد نشان می‌دهد که نفوذ سیاست به لایه‌ی تنظیم‌گری



تصمیم‌های تنظیم‌گری به سیاست، در دوره‌ی ریاست جمهوری دونالد ترامپ به نحوی آشکار قابل رؤیت است. ترامپ پس از مبارزات انتخاباتی علیه «دولت پنهان»^{۱۰}، موضع مقررات زدایی روشنی را اتخاذ کرد. ریاست جمهوری او با مقدار قابل توجهی از اقدامات و ابتکارات با هدف تغییر شکل دادن مقررات در آمریکا همراه بوده است. با ارزیابی سه سال اول ریاست جمهوری ترامپ، به بسته‌ای از اقدامات چشمگیر برای شکل دادن به

10- Deep State

امری رایج و تکرارشونده است که می‌توان آن را در دو بُعد صورت بندی کرد. اولاً آنکه در برهه‌هایی سیاستمداران و دولت‌ها به دنبال تسخیر تنظیم‌گران^۹ و تأثیرگذاری بر آنان در جهت تقویت منافع و خط‌مشی‌های خود هستند و تنظیم‌گران نیز به دنبال مکانیزم‌هایی برای رویارویی با این فشارها هستند. ثالثاً در برخی موضوعات به شدت سیاسی و در یک فضای رادیکال، تنظیم‌گران با سیاستمداران همسو می‌شوند و خلاف

9- Regulatory Capture

یا مالی دریافت می‌کنند، تغییر می‌دهند. اغلب در چنین مواقعی است که ادبیات استقلال تنظیم‌گری، سنگری خوب برای تنظیم‌گران برای حفظ موقعیت خود ایجاد می‌کند، چرا که بدیهی است که تا زمانی که تنظیم‌گر، از نظر استقلال، ضعیف‌تر از آن باشد که بتواند در برابر مداخله مقامات سیاسی مقاومت کند، تعهد این نهاد فاقد اعتبار بوده و چنین مسئله‌ای با اهداف اولیه‌ی تفویض اختیار در تعارض است.

■ جنگ اوکراین و روسیه: تنظیم‌گری تحریم‌محور

در دوران پساجنگ اوکراین و روسیه، تحریم‌های گسترده‌ای از طرف اتحادیه اروپا و آمریکا بر

رفتارها، تصمیمات و نتایج سازمان‌های تنظیم‌گری بر می‌خوریم که مهم‌ترین آن‌ها در سال ۲۰۱۷ و تحت عنوان طرح «دو برای یک» بوده است. یک فرمان اجرایی که از سازمان‌ها می‌خواهد که دو قانون موجود خود را برای هر قانون جدیدی که قصد صدور آن را دارند حذف کنند. این رویکرد ضد مقررات دولت ترامپ تنظیم‌گران را تحت فشار قرار داده و به نوعی کشمکش جدی میان تنظیم‌گران مستقل با دولت در گرفت. در عصر ترامپ، گویا عرصه‌ی تنظیم‌گری تبدیل به جنگ عیانی می‌شود که دو طرف با تمام تجهیزات و ابزارهای ممکن به دنبال حفظ جایگاه خود هستند. دقیقاً چنین وضعیتی بر ما روشن می‌سازد که چگونه

امر سیاسی و متأثربودگی از مناسبات قدرت درون امور و پدیده‌های تخصصی نیز وجود دارد. برای بسیاری از دانش‌آموختگان علوم سیاسی در آمریکا، این جدال چیز عجیبی نیست. چرا که از منظر ایشان، تنظیم‌گری نیز در واقع تبدیل به عرصه‌ای شده است که بازیگران سیاسی، مقررات را مطابق با منافع خود و به منظور خدمت به گروه‌های مختلفی که از آنها حمایت انتخاباتی





دیگر، تنظیم‌گران مستقل ملی چندین کشور مثل فرانسه (Arcom)، کرواسی (AEM)، اتریش (KommAustria)، بلژیک (CSA) و... هر کدام به طور جداگانه تصمیم اتحادیه اروپا به طور عمومی ابلاغ کرده و بر ممنوعیت رسانه‌های روسیه تأکید داشتند. بخش دیگری از محدودیت‌ها نیز توسط شبکه‌های اجتماعی اینستاگرام، فیس‌بوک، توئیتر و یوتیوب صورت پذیرفت. منطق‌های گوناگونی برای این محدودیت‌ها و تعلیق‌های رسانه‌ای گفته می‌شود. به عنوان مثال، کمیسیون اروپا پروپاگاندا گسترده و اطلاعات نادرستی^{۱۱} که این رسانه‌ها برای حمله روسیه به اوکراین ارائه می‌کنند را علت اصلی می‌داند و آن‌ها را به عنوان «تهدیدی مستقیم و مهم برای نظم و امنیت عمومی اتحادیه اروپا» می‌شناسد.

در این مثال دو موضوع حائز اهمیت است. اول آنکه این عزم همگانی توسط نهادهای سیاسی و نهادهای تنظیم‌گر برای تحریم علیه روسیه مشخصاً در دسته‌ی روال‌های مرسوم تنظیم‌گری نمی‌گنجد و همگرایی سیاست و تنظیم‌گری در آن امری مشهود است. دوم آنکه در توجیه این تصمیمات، برقراری نظم و امنیت عمومی به عنوان یکی از دلایل مهم عنوان شده که در صورت خدشه دار شدن آن، خارج شدن تنظیم‌گری از روال‌های مرسوم و نفوذ سیاست در آن، امری قابل توجیه و منطقی برشمرده می‌شود. سؤالی که در این مواقع می‌توان پرسید آن است آیا تنظیم‌گران

12- Disinformation

روسیه اعمال شد. در تحریم‌های رسانه‌ای، ممنوعیت‌هایی بر رسانه‌های روسیه اعمال شد و روسیه نیز در پاسخ به حذف رسانه‌های خود از شبکه‌های اجتماعی اقدام به فیلترینگ این پلتفرم‌ها نمود.

در این دوران، تحریم رسانه‌ای روسیه، از مسیرهای گوناگونی صورت پذیرفت. اتحادیه اروپا در ۲ مارس ۲۰۲۲ اعلام کرد که پخش هرگونه محتوایی از رسانه‌های RT و Sputnik ممنوع است. در همان روز، ERGA^{۱۱} اعلامیه‌ای منتشر کرد و در آن اعلام داشت که «متحد می‌ایستد و متعهد است در اجرای سریع و مؤثر اقدامات توسط همه‌ی ذی‌نفعان مشارکت کند». از طرف



ایران IRAN

اینترنت‌نشنال

شکل ممکن اجرامی‌کند. آف‌کام مواد قانونی مشخصی برای ممنوعیت‌های رسانه‌ای در انگلستان مدون کرده است؛ قوانینی که در روزهای اخیر و در رسانه‌های مستقر در انگلستان، کمتر مورد توجه قرار گرفتند. به‌عنوان مثال در فصل سوم قوانین آف‌کام، تحت عنوان «جرم و بی‌نظمی، نفرت و سوءاستفاده»^{۱۴} ذکر شده است: مطالبی که احتمالاً باعث تشویق یا تحریک ارتکاب جرم یا منجر به بی‌نظمی می‌شود، یا سخنان نفرت‌انگیز که احتمالاً فعالیت مجرمانه

Ofcom

را تشویق می‌کند یا منجر به اختلال می‌شود، نباید در سرویس‌های تلویزیونی یا رادیویی گنجانده شود. در فصل دوم این قانون و تحت عنوان «آسیب و تخلف»^{۱۵} و در ماده‌ی ۴۲ نیز آمده است: ارائه‌ی مطالبی که رفتار خشونت‌آمیز، خطرناک

اروپایی، در مواجهه با سایر کشورها نیز برقراری نظم و امنیت عمومی را ملاک کار خود قرار می‌دهند؟ همان‌طور که در مثال ایران اینترنت‌نشنال خواهیم دید، پاسخ به وضوح خیر است.

■ ایران اینترنت‌نشنال: نادیده‌انگاری عامدانه

بُعد دیگری از رابطه‌ی امر سیاسی و تنظیم‌گری را می‌توان در اتفاقات امروز ایران مشاهده کرد. چه در اعتراضات ظاهراً «معیشتی» دی‌ماه ۱۳۹۶ و آبان‌ماه ۱۳۹۸ و چه در ناآرامی‌های با نقطه‌ی آغاز «فرهنگی-اجتماعی» شهریورماه ۱۴۰۱، به وضوح مشاهده می‌شود که تنظیم‌گر مستقلی همانند آف‌کام^{۱۳} که وظیفه‌ی تنظیم‌گری رسانه در انگلستان را برعهده دارد، در اجرای مقررات خود، تحت تأثیر مسائل سیاسی قرار می‌گیرد؛ در مواردی چشم بر محتواهای نفرت‌پراکنانه و خشونت‌آمیز در رسانه‌های مثل ایران اینترنت‌نشنال می‌بینند و در مواقعی دیگر مقررات خود را به سخت‌گیرانه‌ترین

14- Crime, Disorder, Hatred and Abuse

15- Crime, Disorder, Hatred and Abuse

13- The Office of Communications (Ofcom)



■ جمع‌بندی و پیشنهادات

مثال‌هایی که ذکر شد، ابعاد دیگری از تنظیم‌گری را که در تضاد با استقلال تنظیم‌گران است، بر ما آشکار می‌سازد، بُعدی که شاید نگاه‌های تکنوکراسی از آن‌ها غافل هستند. در موارد کشمکش میان دولت ترامپ و آژانس‌های تنظیم‌گری آمریکا، هر دو گروه بر سر حفظ منافع و موقعیت خود می‌جنگند و در دو مثال دیگر، هدف یکسان سیاسی برای غلبه‌ی قدرت بر کشوری دیگر پدیدار می‌گردد. بنابراین این نوشتار در مقام یک درآمد‌سیاستی مورد طرح قرار گرفت تا نشان دهد که در واقعیت، تنظیم‌گری لزوماً امری تخصصی و به‌دور از سیاست نیست و این مسئله در کشورهای مثل آمریکا و انگلستان که همواره داعیه‌ی تخصص و استقلال تنظیم‌گران را دارند نیز مشهود است. با توجه به این نکته، پیشنهادهای را چه در لایه‌ی تحقیقات آکادمیک و چه در لایه‌ی حکمرانی می‌توان طرح کرد.

۱. تحقیقات آینده:

استقلال و منطق‌های تکنوکراسی در تنظیم‌گری در مقاطعی که سیاسی شدن بیش از حد یک مسئله^{۱۶} یا خدشه وارد شدن به امنیت ملی^{۱۷} پیش می‌آید، زیر سؤال می‌رود. در چنین مواقعی سیاستمداران و تصمیم‌گیران توجیهات متفاوتی برای تصمیم خود مبنی بر زیر پا گذاشتن قواعد تنظیم‌گری می‌آورند. منطق این توجیهات و درک رابطه‌ی سیاست و تنظیم‌گری می‌تواند موضوعی مهم برای تحقیقات آینده باشد.

و یا شدیداً ضد اجتماعی را مورد تأیید قرار داده یا ترویج کند و احتمالاً دیگران را به کپی کردن چنین رفتاری تشویق کند، ممنوع است. از آن جایی که مقر مرکزی ایران اینترنت‌نشال در لندن مستقر است، این شبکه‌ی ماهواره‌ای نیز باید ملزم به رعایت قوانین افکام باشد و در صورت نقض قوانین، توسط افکام مورد پیگرد قانونی قرار گیرد؛ شبیه ممنوعیت‌ها و مجازات‌هایی که با کمی سخت‌گیری نسبت به شبکه تلویزیونی «پرس تی‌وی»، شبکه تلویزیونی «راشا تودی» (RT) اعمال شد. در دو ماه گذشته، ایران اینترنت‌نشال در موارد متعددی قوانین افکام را زیر پا گذاشته است. مواردی مثل ترغیب به ساخت کوکتل مولوتوف، دعوت به بی‌نظمی‌های خیابانی، فراخوان‌هایی برای دانش‌آموزان، دعوت به تخریب اموال عمومی، در اختیار قراردادن تریبون به گروهک‌های تروریستی و... همگی نشان‌دهنده‌ی نقض این قوانین است که افکام تا به حال چشم بر آنان بسته است. چنین رویکرد دوگانه‌ای در موارد مختلفی از جمله حقوق بشر، تحریم‌های اقتصادی، ورزش و... همواره وجود داشته است. اما امروزه چنین پیداست که این رویکردهای دوگانه‌ی سیاسی به تنظیم‌گری رسیده است و گویا تنظیم‌گری نیز به ابزاری در عرصه‌ی سیاسی بدل شده است؛ تنظیم‌گری و تنظیم‌گران مستقلی که خاستگاه تخصص‌گرایی و پرهیز از فضای سیاسی را همواره با خود به همراه داشته‌اند.

16- Over Politicization

17- National Security

۲. شفافیت در نقش‌ها و تدقیق در لایه‌های حکمرانی:

درک و تعریف درست از رابطه‌ی تنظیم‌گری و سیاست، می‌تواند برای نظام حکمرانی ایران نیز مسئله‌ای پراهمیتی باشد. کوچک شدن اندازه دولت، واگذاری وظایف ارائه‌ی خدمات به بخش خصوصی و تفویض اختیارات تنظیم‌گری به آژانس‌های مستقل به هیچ وجه یک انتقال آسان و ساده نیست و همواره یک مقاومت سیاسی و بوروکراتیک عظیم برای این انتقال وجود دارد. از این رو، تنظیم‌گران در ایران چه برای تأسیس و چه برای اجرایی‌سازی مقررات خود همواره با فشارهایی از جانب وزارتخانه‌ها، دولت‌ها و نهادهای امنیتی مواجه هستند. بنابراین، در وهله‌ی اول، تنظیم‌گران باید نسبت خود را با سیاست واقعی کنند و رویه‌های خود را در این باب بنویسند. به عنوان مثال، می‌توان پروتکل‌های از پیش تعیین شده‌ای را مدون کرد تا در مواقع بحران توسط یک نهاد بالادستی مثل شورای امنیت ملی فعال گردد و مصوبه‌ی آن بر رویه‌های تنظیم‌گران داخلی غلبه پیدا کند. به هر صورت، اگر بتوان رابطه‌ی رویه‌های تنظیم‌گری با سیاست و مسائل امنیتی را نظم داد، حتماً شرایط بهتری نسبت به زمانی که تصمیمات تنظیم‌گران در دسته‌ی «انحراف از عملکرد^{۱۸}» قرار گیرد، محقق خواهد شد. در این شرایط، بهتر است نقش هر یک از تنظیم‌گران، سیاست‌گذاران و نهادهای

امنیتی و رابطه‌ی هر یک از آنان با یکدیگر، به صورت شفاف و روشن مشخص گردد.

۳. عادی‌سازی فرهنگی:

در عرصه‌ی عمومی نیز باید این مسئله عادی‌سازی شود که رویه‌های تنظیم‌گری و استقلال آژانس‌ها در مقطعی می‌تواند تحت تأثیر سیاست‌ها قرار گیرد. کشورهایی که همواره ادبیات استقلال و تخصص‌گرایی را در حوزه‌ی تنظیم‌گری بازتولید کرده‌اند، به طور مکرر آن‌ها را زیر پا گذاشته‌اند، بنابراین منطقی نیست ما لزوماً از رویه‌های آنان پیروی کنیم.

۴. عبور از دوگانه سوپرتکنوکراسی در مقابل سیاست‌زدگی و پدیدار کردن تعادل‌های جدید:

از آنجایی که در برخی مواقع تنظیم‌گری عامل اجرایی‌سازی سیاست‌های دولت‌ها است، باید رابطه‌ی تنظیم‌گر و بخش سیاسی بازتعریف شود. ما باید در نظام حکمرانی خود به منطقی برسیم که نه دموکراسی تحت الشعاع قرار گیرد و نه تخصص قربانی تصمیمات کوتاه‌مدت و سیاسی شود.

۵. شکایت حقوقی از ایران اینترنشنال:

شکایت‌های بین‌المللی حتماً مستلزم آن است که با تسلط کامل بر روال‌های تنظیم‌گری آفکام و با تبحر در مسائل فنی صورت پذیرد. با این وجود، امیدوار شدن به نتیجه‌گیری از این شکایت خطای آشکاری است، زیرا به نظر می‌رسد مسائل دیگری بر اجرای منصفانه‌ی قوانین آفکام تفوق دارد.

18- MisFunction



یادداشت تحلیلی

بحران ۱۴۰۱ در فضای مجازی

چرایم سلبریتی محور یا ضعف حکمرانی؟



مهدی میرزایی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

سلبریتی‌ها ممکن است در بسیاری از مواقع زمینه را برای تبلیغ ضد هنجارهایی مانند ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی، استفاده از الفاظ رکیک، عادی‌سازی روابط نامشروع، ترویج محتوای جنسی و... فراهم کنند. از نقطه نظر سیاسی نیز، این نگرانی وجود دارد که آن‌ها نقش مهمی در جهت‌دهی افکار عمومی، نتیجه انتخابات و تصمیم‌گیری‌های سیاسی ایفا کنند، همچنین مشاهده شده است که در کارزارهای انتخاباتی، سلبریتی‌ها به ابزاری تبلیغاتی در راستای مقاصد سیاستمداران تبدیل شده‌اند. وجه اقتصادی پدیده سلبریتیسم نیز به واسطه‌ی گردش مبالغ کلان در آن، باعث شکل‌گیری دغدغه‌هایی جدید در حوزه مالیات بر فعالیت‌های مجازی و شفافیت تبلیغاتی شده است.

با این همه در ایران اساساً سلبریتی‌ها و افراد مشهور فاقد قواعد فعالیتی مشخص، محدوده فعالیتی، نهاد تنظیم‌گر و هرگونه قاعده‌مندی هستند. به جز تلاش در قانون بودجه ۱۴۰۰ جهت اخذ مالیات از سلبریتی‌ها که تنها جنبه اقتصادی داشت و پس از گذشت نزدیک به دو سال از تصویب با چالش‌های مختلفی در اجرا روبرو است،

سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرها بازیگران جدیدی در عرصه فضای مجازی محسوب می‌شوند که با زتاب فعالیت‌های آن‌ها محدود به شبکه‌های اجتماعی نبوده و جامعه از جوانب مختلف تحت تأثیر کنش‌های آن‌ها قرار می‌گیرد. این پدیده جهانی موسوم به سلبریتیسم با تعریف موشع سیاست (policy)، باعث به وجود آمدن نوعی رقیب برای حکمرانان در فرایند سیاست‌گذاری شده است که با اندک کنشی توانایی ایجاد تغییر در ترجیحات طیف وسیعی از مردم را دارا است و لزوم توجه و اتخاذ رویکردهای تنظیم‌گرانه را در کشورها و حاکمیت‌ها برانگیخته است.

در ایران نیز سلبریتی‌ها از جایگاه ویژه‌ای در عرصه عمومی برخوردار هستند و با توجه به اثرگذاری‌های وسیع در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، منجر به ایجاد مسائل نوظهوری در کشور شده‌اند. از نظر اجتماعی، تأثیرگذاری عمیق



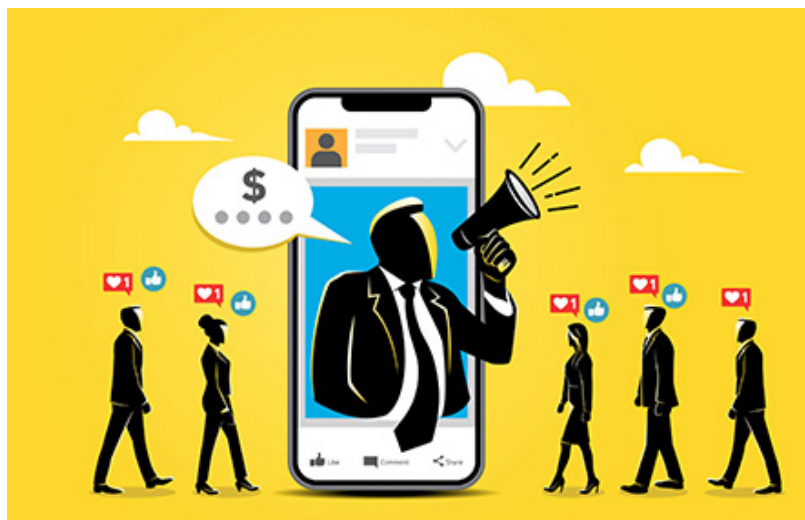


داشتند، از گزند همه‌ها و حملات رسانه‌ها در امان نماندند. این جوسنگین رسانه‌ای در جهت اجبار سلبریتی‌ها به ترویج خشونت، در برابر عدم برنامه‌ریزی درست حاکمیت برای تنظیم‌گری این افراد، باعث دامن‌زدن به این بحران و حرکت در یک فضای غبارآلود و غیرقابل پیش‌بینی برای سلبریتی‌ها و حاکمیت شد؛ فضایی که در آن مشخص نبود توییت یا استوری یک فرد مشهور در جهت مخالفت با مواضع حاکمیت، مشمول چه جریمه‌ای خواهد شد و حاکمیت برنامه‌ای از پیش فکر شده‌ای برای برخورد سخت و یا تسامح در موارد متفاوت در دست نداشت.

باتوجه به تجربهٔ پرچالش اخیر و گسترش هرروزهٔ فعالیت و تأثیرگذاری سلبریتی‌ها در عرصه‌های مجازی و عمومی و همچنین فضایی که با محوریت

هیچ‌گونه اقدام تنظیمی یا تقنینی خاصی در این باب رخ نداده است.

عدم برنامه‌ریزی برای اعمال تنظیم‌گری در مسائل مربوط به سلبریتی‌ها، به صورت عینی در بحران اخیر نمایان شد و سردرگمی حاکمیت در کنترل رفتار سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرها در فضای مجازی را در پی داشت. در بحران ۱۴۰۱، مشارکت و نقش آفرینی و یا سکوت و عدم موضع‌گیری سلبریتی‌ها یکی از موارد داغ و مورد بحث هرروزهٔ فضای مجازی بود. گروهی از سلبریتی‌ها با اتخاذ رویکردهایی در جهتی مخالف با مواضع حاکمیت، در راستای ملت‌هت کردن و یا حتی رهبری اعتراضات حرکت کرده و فضای جامعه را بحران زده‌تر کردند. گروه دیگر هم که در جریان اتفاقات اخیر، سکوت کرده و یا حتی موضع‌گیری‌های غیر رادیکال



آن، به دلیل گستردگی فعالیت و سطح شهرت متفاوت این افراد از ابتدایی‌ترین و مهم‌ترین موضوعات است. کشورهای مختلف عموماً تلاش دارند تا با مواردی همچون تعداد دنبال‌کننده در شبکه‌های اجتماعی و یا حرفه‌ی فعالیت، همچون بازیگری، تعریف فرد مشهور یا سلبریتی را ارائه دهند. مواردی چون دو مؤلفه‌ی یادشده، بستر فعالیت (کنشگری فیزیکی یا فعالیت مجازی صرف) و دیگر موارد، شاخص‌های حداقلی برای تعریف سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرها است.

لزوم اتخاذ رویکرد پیش‌دستانه: در مواجهه با سلبریتی‌ها و چهره‌های فضای مجازی، عدم وجود قوانین و قواعد از پیش اعلام شده، باعث ورود

رسانه‌های غربی هر لحظه آستن اتفاقات و بحران‌های مختلف است، لزوم حرکت حاکمیت به سمت اتخاذ رویکردهای تنظیمی در برابر چهره‌های فضای مجازی و عدم اکتفا نمودن به قوانین عامی که مخاطب بودن سلبریتی‌ها در آن‌ها نیاز به تفسیر داشته و در قبال همان‌ها نیز توجیه‌سازی صورت نگرفته است، امری ضروری به نظر می‌رسد. در راستای تحقق این مهم، توجه حاکمیت به موارد زیر و تصمیم‌گیری در رابطه با آن‌ها، یک گام اولیه تلقی می‌شود:

تعریف دقیق و در عین حال موشع از افراد مشهور: تعریف دقیق از افراد مشهور در عین موشع بودن





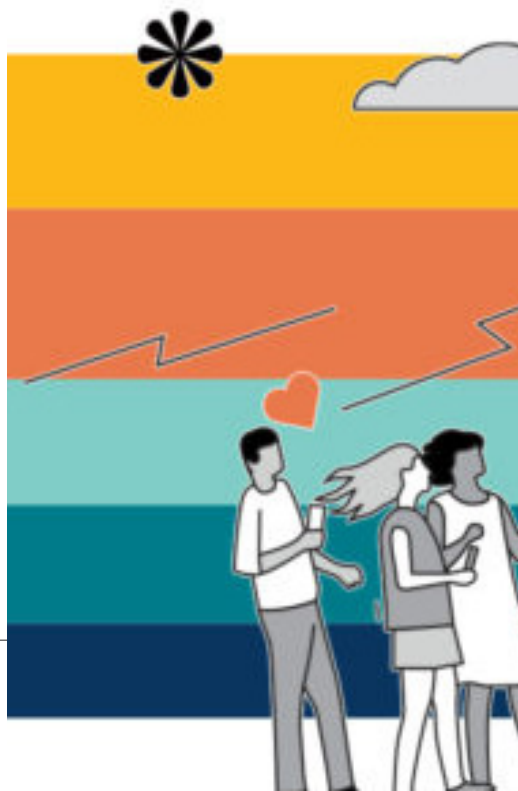
خواهد شد.

لزوم طراحی نهادهای دقیق: تقریباً هیچ نهاد مشخصی به عنوان متولی تنظیم‌گری فعالیت سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرها وجود ندارد، هرچند که در برخی موارد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در این مسئله فعالیت دارد و یا خود را بازیگر اصلی تنظیم آن می‌داند. پیشنهاد نهادهای اولیه برای ایفای مسئولیت در این حوزه، با در نظر گرفتن حضور برخی تنظیم‌گران سنتی برای موضوعات یادشده در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، این وزارتخانه است؛ هرچند نیاز به نهادسازی جداگانه‌ای غیر از تنظیم‌گر کانون‌های آگهی و تبلیغات، مرکز توسعه فرهنگ و هنر در فضای مجازی و حراست این وزارتخانه وجود دارد.

موارد فوق تنها بخشی از موضوعات مغفول در توجه به مسائل سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرهاست که تصمیم‌گیری از جانب حاکمیت را اقتضای کند. این موارد یک گام اولیه در جهت تنظیم‌گری سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرها محسوب می‌شوند که قطعاً نیازمند تکمیل توسط گام‌ها و تدابیر ثانویه‌ای هستند تا در نهایت منجر به بهبود وضعیت کنونی شوند، اما مطمئناً عدم ورود حاکمیت به این موضوعات و اصرار به عدم خروج از این ورطه بی‌تصمیمی، باعث وخامت یافتن وضعیت فعلی خواهد شد. ■

پسینی و از جانب دستگاه قضا در پرونده‌های مختلف شده است که با رویکرد و الفبای تنظیم‌گری در تعارض بوده و خود عاملی در جهت تشدید بحران است. اتخاذ رویکرد پیش‌دستانه و وضع قوانین و قواعد تنظیمی، در جهت بهبود فضا و کنترل رفتارهای سلبریتی‌ها کمک‌کننده خواهد بود.

وجود قواعد مختص مواقع بحران: در کنار قوانین و قواعد پیش‌دستانه عمومی برای تنظیم سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرها، لازم است تا برای مواقع بحران نیز تدابیری اندیشیده شود؛ قوانین و قواعد بعضاً سخت‌گیرانه‌تری که مانع برخی از فعالیت‌ها و آزادی‌های مرسوم غیر از دوران بحران



باتنظیم گران

اخبار تنظیم گران داخلی





محمد رضایی
پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

فعلی نسبت به روش‌های پیشگیرانه قبل از تولید و نشر اطلاعات (Proactive) و بعد از آن (Reactive) خلأ وجود دارد و نسبت به مسئولیت سکوی نشر، درگاه نشر، تولیدکننده محتوا، نشردهنده محتوا و بازنشردهنده آن تفکیکی وجود ندارد.

از این رو پیش‌نویس «طرح پیشگیری و مقابله با انتشار اطلاعات، اخبار و محتوای خلاف واقع در فضای مجازی» در شش محور اصلی تهیه شده است. در این پیش‌نویس علاوه بر لزوم تفکیک مسئولیت‌های نهاد تنظیم‌گر، سکوی نشر، درگاه نشر و کاربران فضای مجازی و تفکیک شئون قانون‌گذاری و تنظیم‌گری، بر مسئله خودتنظیم‌گری و استفاده از خرد جمعی و ظرفیت عمومی کاربران در امتداد نهادهای حاکمیتی و دستگاه‌های اجرایی به‌مثابه تنظیم‌گران بخشی نیز تأکید شده است.



انتصابات جدید در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

با حکم وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات عیسی زارع‌پور، ضمن تقدیر و تشکر از «صادق عباسی



جزئیات سند مقابله با انتشار اخبار جعلی در فضای مجازی منتشر شد

پس از ابتکار شورای عالی فضای مجازی در تصویب «الزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی» با وجود مفاد قانونی که قبلاً در خصوص نشر اکاذیب به تصویب رسیده بود، نیاز جدی نسبت به ورود مجلس از باب تقنین در این زمینه احساس می‌شود.

با وجود قوانین فعلی، چالش‌های جدی برای پیشگیری و مقابله با محتوای خلاف واقع وجود دارد، از جمله اینکه، رسیدگی به مطالب خلاف واقع منوط به شکایت شاکی خصوصی است. همچنین شواهد حاکی از آن است که ضمانت اجراها از کفایت لازم برخوردار نیستند و به دلیل عدم توجه به ابعاد پیام‌های توده‌شده و ابزارهای ارتباطی جدید و هنجارهای ارتباطی زیست‌بوم ارتباطی، بازدارندگی نخواهند داشت. در قوانین

شرکت‌های جهانی، خواستار توسعه استفاده از فناوری‌های تنظیم‌گری و مشارکت دولت‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای مانند شورای رگولاتورهای جنوب آسیا (SATRC) شد.

از نظر ایشان، نهادهای رگولاتوری نقش عمده‌ای در برآورده‌سازی این نیازها ایفا می‌کنند و می‌توانند با توسعه چارچوب رگولاتوری، تغییرات ایجاد شده در این محیط پویا را رصد کنند تا حقوق شهروندان کشورهای خود در این فضای جدید و مهم را حفظ کنند.

این نشست هم‌زمان با بیست و پنجمین سالگرد تأسیس شورای رگولاتورهای جنوب آسیا با حضور سید محمدامین آقامیری رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ماسانوری کوندو دبیرکل جامعه مخابراتی آسیا و اقیانوسیه و رؤسا و نمایندگان رگولاتوری‌های ۹ کشور این منطقه، در تهران برگزار شد.



■ آیین‌نامه استخراج رمزارزی‌ها

باتوجه به اهمیت و تأثیری که حوزه رمزارزها یا به تعبیری رمزارزی‌ها بر روی اقتصاد کشورها دارد، بانک‌های مرکزی و دولت‌ها به دنبال قاعده‌گذاری و کنترل بازار رمزارزها هستند. در ایران نیز اقداماتی آغاز شده و دولت آیین‌نامه‌ای را با عنوان آیین‌نامه

شاهکوه»، طی حکمی «سید محمدامین آقامیری» را به سمت «معاون وزیر و رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» منصوب کرد.

آقامیری دارای مدرک دکتری مدیریت، کارشناسی ارشد مدیریت MBA و کارشناسی مهندسی برق هر سه از دانشگاه صنعتی شریف است. وی پیش از این معاون فناوری و نوآوری وزارت ارتباطات بود. آقامیری بیش از ۱۵ سال سابقه فعالیت در بخش خصوصی و شرکت‌های فناوری و دانش‌بنیان و راهبری تولید و توسعه محصولات فناورانه را در کارنامه خود دارد.

همچنین در حکم دیگری «صادق عباسی شاهکوه» به عنوان «مشاور وزیر و مجری طرح توسعه فیبر نوری منازل و کسب‌وکارها» منصوب شد.



■ تأکید وزیر ارتباطات بر توسعه استفاده از فناوری‌های تنظیم‌گری

وزیر ارتباطات در بیست و سومین نشست شورای رگولاتورهای کشورهای جنوب آسیا با تأکید بر استفاده از نگاه‌های نو و مکانیزم‌های فناورانه و همکاری‌ها و مقررات مشترک منطقه‌ای و بین‌المللی برای تنظیم‌گری فعالیت مسئولانه



راهنمای صدور مجوز و سامانه‌های مرتبط

در راستای تسهیل صدور مجوز و بر اساس سیاست مانع‌زدایی و تعامل با هئیت مقررات‌دایی، فرآیند خدمات ثبت‌نام و صدور مجوز رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور صورت می‌گیرد. درخواست مجوز در سه گروه ۱- مجوز رسانه ۲- مجوز تولید محتوای حرفه‌ای ۳- مجوز انتشار محتوای حرفه‌ای بخش‌بندی شده است.

- دریافت مجوز رسانه:** برای تولید و انتشار محتوای صوت و تصویر فراگیر نیاز به کسب مجوز رسانه است. در صورتیکه قبلاً مجوز دریافت نکرده‌اید، از لینک‌های مجوز رسانه (فهرقمی) برای ثبت نام شروع نمایید.
- دریافت مجوز تولید:** کسب مجوز تولید محتوای حرفه‌ای برای رسانه‌هایی که قبلاً مجوز رسانه دریافت کرده‌اند، از طریق ثبت نام در **درگاه ملی مجوزها** به نام گروهی تولید محتوا در رسانه صوت و تصویر فراگیر میسر است. (پیش‌نیاز: مجوز رسانه)
- دریافت مجوز انتشار:** کسب مجوز انتشار محتوای حرفه‌ای برای رسانه‌هایی که قبلاً مجوز تولید دریافت کرده‌اند، از طریق ثبت نام در **درگاه ملی مجوزها** به نام گروهی انتشار محتوا در رسانه صوت و تصویر فراگیر میسر است. (پیش‌نیاز: مجوز رسانه، مجوز تولید)

دارایی‌ها بود، برای تصویب به هیئت دولت برود. ۱۳ ماده‌ای که در هیئت دولت به تصویب رسید بخشی از آن ۴۷ ماده پیش‌نویس کلی است

گزارش ساترا از وضعیت صدور مجوز پلتفرم‌ها در مرداد ۱۴۰۱

سعید مقیسه، رئیس سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر (ساترا)، در گفت‌وگویی که با ایسنا داشته است، به موضوعاتی اشاره کرده که جدیدترین اخبار و تصمیمات درباره پلتفرم‌های آنلاین صوت و تصویر فراگیر را شامل می‌شود. این موارد از یک سو به قوانینی مربوط می‌شود که این رسانه‌ها ملزم به رعایت آن هستند و از سوی دیگر، موضوعاتی را شامل شده که مقیسه آن‌ها را طرح‌های حمایتی ساترا برای این پلتفرم‌ها معرفی می‌کند.

یکی از این طرح‌ها که هدف آن حمایت از رسانه‌های فعال در فضای مجازی عنوان شده، در اختیار گذاشتن آثار تولیدشده توسط صداوسیما به این سکوهاست. طبق توضیحات رئیس ساترا

استخراج رمزدارایی‌ها به تصویب رسانده است. رضایی صدآبادی دبیر کارگروه رمزرها در ستاد تحول دولت با بیان اینکه مسئولیت تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری در حوزه رمز ارزش‌ها در این آیین‌نامه بر عهده معاونت اقتصادی رئیس‌جمهور گذاشته شده است بیان کرد: موضوع رمز ارزش‌ها ابعاد فراوزارخانه‌ای داشت و به همین دلیل پس از تدوین سند تحول مقرر شد تا احکام ساماندهی رمز ارزش‌ها در قالب مقررات برای تصویب به هیئت وزیران ارسال شود. پیش‌نویس این آیین‌نامه شامل برهفت فصل و ۴۷ ماده بود. تمامی وزارتخانه‌های دولت در بخش‌های مختلف فصل‌های تدوین شده حضور داشته‌اند به طور مثال در بخش تولید، وزارت صمت، نفت و نیرو درگیر هستند.

پس از جلسات متعدد که تحت عنوان جلسات تخصصی «ستاد ملی رمز ارزش‌ها» انجام شد، این سند مورد بررسی قرار گرفت. در گام اول قرار شد تا بخشی از تعاریف که مربوط به تولید و استخراج رمز

نظارت پیشینی خبر داده و گفت: «ما به این سمت پیش می‌رویم که به زودی همه محتوای حرفه‌ای در رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی دارای ممیزی پیشینی باشند، اما در حال حاضر مردم به اعتماد این که این رسانه از ساترا مجوز دارد، نباید ممیزی ساترا یا صداوسیما را بر آن حاکم بدانند.»



■ "شاپرک" حق ابلاغ مقررات قانونی و قواعد رگولاتوری را ندارد

بر اساس رأی صریح دیوان عدالت اداری، شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک) و شرکت‌های زیرمجموعه آن عهده‌دار بخشی از اختیارات بانک مرکزی در حوزه نظارت فنی و زیرساختی هستند و وظایف بانک مرکزی در حوزه‌های حاکمیتی به شرکت فوق و شرکت‌های زیرمجموعه آن واگذار نشده است. این رأی از آنجایی اهمیت دارد که باتوجه به نداشتن اختیارات حاکمیتی شاپرک، این نهاد برخی اختیارات را به هیچ‌عنوان نخواهد داشت.

نخست، شاپرک نمی‌تواند هیچ تصمیمی در حوزه پرداخت بگیرد. از همین رو، شاپرک صرفاً امکان ارائه گزارش به بانک مرکزی را دارد. در همین راستا بانک رأساً باید تصمیم بگیرد و مسئولیت را خود

درباره این بسته حمایتی، این محتوا که شامل آثار سینمایی، سریال، انیمیشن، مسابقه تلویزیونی و انواع و اقسام قالب‌ها، چه ایرانی و چه خارجی می‌شود، با شروط خاصی به پلتفرم‌ها اعطا شده است تا بتوانند آن‌ها را پخش و از آن درآمدزایی کنند. این بسته حمایتی صرفاً به رسانه‌هایی تعلق می‌گیرد که مقررات ساترا را رعایت می‌کنند و در نظام رتبه‌بندی ساترا، تراز مثبت داشته باشند. به‌تازگی ساترا از نوع جدید نظارت نیز خبر داده بود که پس از انتشار محتوا و رؤیت آن توسط مخاطب انجام می‌شود. این نظارت بر عهده مخاطبان است و آن‌ها می‌توانند از طریق سامانه «سایپرا» تخلفاتی را که در محتوای این پلتفرم‌ها می‌بینند گزارش کنند. رئیس ساترا درباره این سامانه چنین توضیح داد: سایپرا سامانه دریافت شکایت‌های مردمی از محتوای متخلفانه در فضای مجازی است. هر پلتفرمی ملزم شده که شرایطی فراهم کند تا مخاطبان بتوانند اگر از محتوایی شکایت دارند در همان پلتفرم اعلام کنند که آن مبنای گزارش شود. با وجود تمام انواع نظارت‌ها از جانب ساترا، مقیسه همچنان اعلام می‌کند بعضی از محتوای این پلتفرم‌های آنلاین مورد تأیید این سازمان نیست. او معتقد است یک دلیل وجود این محتواها نبود نظارت پیشینی است: «برخی محتواها مجوز ممیزی پیشینی ندارند و فعلاً ممیزی و نظارت در فضای مجازی گاهی اوقات پسینی است، مثل شبکه‌های کاربرمحور که ممیزی‌های ماشینی دارند و به‌غیر از آن ممیزی پسینی دارند.» به همین دلیل، مقیسه از قصد ساترا برای رفتن به سمت



مخابرات را به ارتکاب «اقدام ضد رقابتی» محکوم کرد. با انتشار این خبر جنجالی، شرکت مخابرات هم اطلاعیه‌ای منتشر کرد و بار ارتباط این قطعی تلفن با رأی شورای رقابت گفت: «با توجه به اعلام رسانه‌ای شورای رقابت در مورد قطع تلفن‌های این مرکز توسط شرکت مخابرات، پس از بررسی مشخص شد تعدادی از خطوط تلفن ثابت شورای رقابت، به علت بدهی به صورت سیستماتیک قطع شده است و این موضوع هیچ ارتباطی با رأی شورای رقابت در خصوص شرکت مخابرات ندارد»



■ موافقت با استعفای دو عضو کمیسیون تنظیم مقررات

سعید عمرانی معاون قضایی دادستان کل کشور در خصوص اقدامات دستگاه قضا برای رونق کسب و کار و صدور مجوز گفت: دستگاه قضا و دادستانی کل کشور اقدامات زیادی را برای کمک به رونق کسب و کار انجام داده است که از جمله آن می‌توان به شرکت در ۲۹ جلسه کمیته تخصصی و ۱۰ جلسه هیئت مقررات‌زدایی و بهبود فضای کسب و کار از زمان شیوع بیماری کرونا در کشور اشاره کرد. وی ادامه داد: نظارت و پایش مصوبات هیئت مقررات‌زدایی و بهبود

بپذیرد. همچنین شاپک این اختیار را ندارد که هیچ نامه یا دستورالعملی را ابلاغ کند. بر اساس این توضیحات، اگر تصمیم یا دستورالعملی از سوی شاپک وجود دارد، با استناد به این رأی قابل ابطال است.



■ دعوی مخابرات و شورای رقابت بالا گرفت

شورای رقابت از قطع شدن تلفن‌های شورا و مرکز ملی رقابت خبر داده و اعلام کرده در پی اعلام رأی محکومیت شرکت مخابرات به ارتکاب رویه ضد رقابتی در افزایش تعرفه تلفن ثابت از سوی شورای رقابت، شرکت مخابرات تلفن‌های مرکز ملی رقابت را قطع کرده است.

تخلف شرکت مخابرات مربوط به افزایش میزان آبونمان‌های تلفن ثابت است. اتفاقی که با مصوبه نیمه شهریورماه امسال و تصویب ستاد تنظیم بازار اجرایی شد و به مخابرات اجازه داد، ماهانه از مشترکان تلفن ثابت مبلغ ۱۰ تا ۲ هزار تومان آبونمان دریافت کند، حتی در صورت نداشتن یک تماس تلفنی. اما این مصوبه از چشم مردم و نهادهای نظارتی پنهان نماند و نتیجه‌اش این شد که شورای رقابت که وظیفه‌اش ایجاد فضای رقابتی در بازار و تسهیل‌گری فعالیت بخش خصوصی است، شرکت

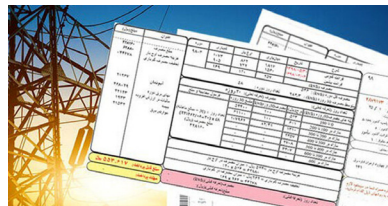
مستمر کسب و کار پرداخت و باتوجه به اینکه شرکت توانیر در قراردادهای منعقد شده با واحدهای تولیدی شرط وجه التزام را در نظر نگرفته است، این رویه را سوءاستفاده از وضعیت مسلط از طریق تحمیل شرایط قراردادی غیرمنصفانه تشخیص داد و به دلیل بروز رویه ضدرقابتی، شرکت توانیر را ملزم به توقف رویه ضدرقابتی و گنجاندن یک بند در قراردادهای جدید برای وجه التزام با نظارت و تأیید شورای رقابت نمود.

همچنین شورای رقابت از سازمان برنامه و بودجه خواست در خصوص نظر گرفتن اعتبار لازم در بودجه سالانه جهت جبران خسارت ناشی از قطع برق از سوی دولت به دلیل کمبودهای مقطعی، تدابیر لازم را ببیند.

عدم درج وجه التزام موضوع ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر کسب و کار پرداخت و باتوجه به اینکه شرکت توانیر در قراردادهای منعقد شده با واحدهای تولیدی شرط وجه التزام را در نظر نگرفته است، این رویه را سوءاستفاده از وضعیت مسلط از طریق تحمیل شرایط قراردادی غیرمنصفانه تشخیص داد و به دلیل بروز رویه ضدرقابتی، شرکت توانیر را ملزم به توقف رویه ضدرقابتی و گنجاندن یک بند در قراردادهای جدید برای وجه التزام با نظارت و تأیید شورای رقابت نمود.

همچنین شورای رقابت از سازمان برنامه و بودجه خواست در خصوص نظر گرفتن اعتبار لازم در بودجه سالانه جهت جبران خسارت ناشی از قطع برق از سوی دولت به دلیل کمبودهای مقطعی، تدابیر لازم را ببیند.

فضای کسب و کار، در گام اول نسبت به تعیین تیم رصد دقیق اجرای مصوبات با ظرفیت‌های وزارت امور اقتصاد و دارایی و بخش خصوصی اقدام و تیم‌های متناظر استانی نیز تشکیل شد تا مستمرا نسبت به وضعیت اجرای مصوبات هیئت توسط دستگاه‌های اجرایی مربوط در استان‌ها اقدام کنند. عمرانی تصریح کرد: نتیجه ارزیابی‌های به عمل آمده حاکی از آن است که از ۲۹ مرجع صدور مجوز که مکلف به اجرای مصوبات هیئت مقررات‌زایی و بهبود فضای کسب و کار بودند، بیشترین عدم تکمیل برای اجرای مصوبات به ترتیب مربوط به وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست می‌شود.



■ شرکت توانیر ملزم به توقف رویه ضدرقابتی شد

در پی دریافت چند فقره شکایت از شرکت توانیر، شورای رقابت با بررسی کارشناسی موضوعات مطروحه، بروز رویه ضدرقابتی و سوءاستفاده از وضعیت مسلط را تأیید و این شرکت را به درج وجه التزام قطع برق در قراردادهای منعقد شده ملزم کرد. شورای رقابت در جلسه ۵۲۵ خود، به موضوع عدم درج وجه التزام موضوع ماده ۲۵ قانون بهبود



انديشكده حكمراني شريف
 Governance & Policy
 ThinkTank

تنظيم گري اعتراضات:
 از رؤياتا واقعيت



محمد رضايي

پژوهشگر انديشكده حكمراني شريف

گزارش نشست

مشروعيت بخش تجمع‌هاي اعتراضی در ايران است. اما قواعد قانونی و تنظيمی روشنی برای اجرائی‌سازی اين اصل، به‌ویژه در شرایط بحران‌های امنیتی و سياسی، وجود ندارد؛ لذا به منظور بررسی عملکرد نظام جمهوری اسلامی ايران در برخورد با اصل ۲۷ قانون اساسی و چالش‌های

شهرهای بزرگ و کوچک ايران در دو ماه گذشته صحنه تجمع‌های اعتراضی‌ای بوده است که بعضاً به خشونت انجامیده‌اند. اين اتفاقات به مانند همیشه پرسش از چگونگی برگزاری تجمعات اعتراضی قانونی و مسالمت‌آمیز را به پیش کشیده‌اند. اصل ۲۷ قانون اساسی،

صنفا محلی منطقه‌ای بوده؛ اما متأسفانه با این نگرش که هر اعتراض یا مطالبه‌ای با مصالح و مفاهیم انقلاب اسلامی در تعارض است سعی کردیم با تجمعات و اعتراضات مواجه شویم و برخورد کنیم و همین نگرش سبب شده که خیلی زود مطالبات و جه سیاسی پیدا کند و گاهی دستاویزی برای دشمنان انقلاب شود.

■ نگرش به موضوع امنیت باید از رویکرد سلبی به مصونیت‌سازی تبدیل شود

این نماینده مجلس با بیان اینکه اگر تکیه ما بر اصالت حقوق مردم برای ابراز وجود کردن است، پس سازوکارهایی باید برای تجمعات پیش‌بینی شود اضافه کرد: نگرش ما به موضوع امنیت، باید از نگرش سلبی به نگرش مصونیت‌سازی و واکنش‌گرا کردن برای تأمین امنیت جامعه تبدیل شود؛ والا این مطالبات انباشته خواهد شد و با هر کبریتی شعله‌ور

اجرای شدن آن، نشستی با عنوان «تنظیم‌گری اعتراضات: از رؤیا تا واقعیت»، با حضور علی قشقایی مدیرکل دفتر امور امنیتی و انتظامی استانداری تهران، احمد علی‌رضا بیگی نماینده مجلس شورای اسلامی و محمدرضا شمس‌ا کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دوم آذرماه ۱۴۰۱، در اندیشکده حکمرانی شریف، به همت باشگاه تنظیم‌گری ایران برگزار گردید.

■ هنر زمامداری این است که مانع امنیتی‌شدن موضوعات شود

احمد علی‌رضاییگی نماینده مردم تبریز در مجلس شورای اسلامی در تبیین اصل ۲۷ قانون اساسی بیان کرد: موضوع اعتراض یا ابراز وجود و یا حق خواهی، همه در چارچوب موضوعات سیاسی تعریف نمی‌شود و اگر ما به آمار مراجعه کنیم بخش عمده‌ای از تجمعات و اعتراضات، اعتراضات





در یک چهارچوب مشخص را فراهم می‌کند و حاکمیت هم وزن و اندازه این مطالبه را متناسب با حزی که متولی این مطالبه هست می‌فهمد. پس لازم است که ما جریان‌ات سیاسی شناسنامه‌دار کشور را در قالب احزاب تعریف کنیم.

■ در مجلس طرحی برای اصلاح فرایند برگزاری تجمعات قانونی در حال پیگیری است

این نماینده مجلس در پاسخ به اینکه چه سازوکاری را برای اجرای این اصل مناسب می‌داند به طرحی که در مجلس شورای اسلامی در حال تدوین است اشاره کرد و گفت: ما در این قانونی که در حال تهیه شدن هست و چهارچوب‌های اصلی آن آماده شده است، اصل بر اطلاع محور بودن است و شرایطی برای درخواست‌کننده قرار داده شده است و حقوقی نیز برای فرماندار به عنوان مسئول نظم و امنیت منظور شده است که بتواند در صورت تشخیص اخلاف در مبانی اسلام یا مسلحانه بودن، جلوی این تجمع را بگیرد.

■ در اکثر کشورها، فضای کار نظام و حاکمیت، از فضای کار دولت تفکیک شده است

علی قشقایی مدیرکل دفتر امور امنیتی و انتظامی استانداری تهران سخنران بعدی نشست بود که در بیان مواجهه حاکمیت با اصل ۲۷ قانون اساسی و ارزیابی‌اش از اجرایی شدن این اصل گفت: واقعیت این است که ما در بحث جمهوری اسلامی و مبانی آن، نقش مردم را یک نقش پررنگ و واقعی می‌بینیم. در نگاه رهبری و

می‌شود و برای جامعه مشکلاتی را فراهم می‌کند و به گونه‌ای خواهد شد که مرز بین اغتشاش و اعتراض مشخص نخواهد شد. همچنین سازوکارهای لازم برای این تجمعات و اعتراضات نیز پیش‌بینی نشده است. به طور مثال دستگاه قضایی در مورد کسانی که در اجتماعات حضور پیدا کردند تماماً به عنوان جرمی «اقدام علیه امنیت ملی» استناد می‌کند و بعد هم نظارت دستگاه قضایی، یک نظارت پسینی است.

او ادامه داد: ما در زبان می‌گوییم که حاکمیت از آن مردم است و مردم باید سهم داشته باشند؛ ولی در همین حاکمیت کسانی هستند که معتقدند مردم بیایند یا نیابند مهم نیست و ما انتخابات را برگزار می‌کنیم و این نگرش باید تغییر پیدا کند.

■ حزب امکان مطرح شدن مطالبات در یک چارچوب مشخص را فراهم می‌کند

احمد علیرضاییگی در جواب چالش‌های عدم اجرایی شدن این اصل عدم وجود جریان حزب را یکی از دلایل دانست و افزود: هرچند احزاب زیادی در وزارت کشور ثبت شده‌اند؛ اما آنها احزاب ریشه‌داری محسوب نمی‌شوند. نتیجه نبود حزب، پراکنده‌کاری در موضوعات اداره کشور، عدم تصویب قوانین به نفع مردم و عدم پاسخگویی افراد بعد از پایان مهلت خدمتشان خواهد بود.

وی افزود: حزب به حرکات جمعی و هر تجمعی، شناسنامه می‌دهد و امکان مطرح شدن مطالبات

و به موضوعات صنفی و حتی موضوعات سیاسی اعتراض می‌کنند؛ ولی هیچ‌کدام از این اعتراضات منجر تغییر و تعویض نظام حاکم نمی‌شود.

■ ذبح‌شدن اصل ۲۷ زمانی اتفاق افتاد که ما آن را منوط به نظام حزبی کردیم

مدیرکل دفتر امور امنیتی و انتظامی استانداری تهران در پاسخ به اینکه چه چالش‌هایی مانع عملی و اجرایی شدن این اصل شده است، گفت: ذبح‌شدن این اصل ۲۷ زمانی اتفاق افتاد که ما آن را منوط به نظام حزبی کردیم. در کشوری که بعد از ۲۵۰۰ سال نظام پادشاهی انقلاب شده و هیچ تجربه دقیقی از یک نظام حزبی وجود ندارد و حزب معنایی ندارد ما اصل ۲۷ را در سال ۶۰ به یک نظام حزبی منوط کردیم و شاید بزرگ‌ترین مشکل

امام نیز مردم پایه مقبولیت و مشروعیت نظام هستند به‌گونه‌ای که حضور و در وسط میدان بودن مردم موضوعیت پیدا می‌کند. اما مسئله این است که چرا این اصل در طول این ۴۳ سال به درستی محقق نشده و تبلور پیدا نکرده؟ یک دلیل شاید این باشد که سازوکارهای اجرایی این اصل متناسب با ساختار و فرهنگ جمهوری اسلامی طراحی نشده است.

وی درباره مدل مواجهه با اعتراضات در سایر کشورها بیان کرد: در ساختارهای سیاسی عمده کشورها، غیر از کشورهای کمونیستی و کشورهای دیکتاتوری سلطنتی؛ فضای کار نظام از دولت کاملاً جدا و تفکیک شده است. مردم در بسیاری از موضوعات وارد فضای جامعه می‌شوند





شود و حتی در زمانی لایحه دادند که دواصل قانون اساسی تغییر داده شود.

■ در دهه ۶۰ سخنان مردم معترض در تلویزیون پخش می‌شد

او با اشاره به نقش پررنگ رسانه‌ها در سامان‌دهی به اعتراضات و مطالبات مردمی گفت:

اجرائی این اصل همین بود.

وی ادامه داد: البته ما نمی‌توانیم بحث تجمعات در جمهوری اسلامی را با تجمعات نظام لیبرال دموکراسی مقایسه کنیم. ما برای اجرائی شدن این اصل یک روش بومی و خاص جمهوری اسلامی طراحی نکردیم.



نکته دیگر اینکه رسانه‌های ما در دهه ۶۰ کاملاً باز عمل می‌کردند و فضای باز گفتمانی را رقم می‌زدند. یعنی مردمی که می‌خواستند بیابند در کف خیابان و اعتراض کنند می‌دیدند که نماینده آنها در تلویزیون دارد حرف می‌زند و مردم ضرورت این را که در کف خیابان حضور پیدا کنند نمی‌دیدند. چیزی که رهبری در طول این سی سال خیلی به آن اشاره کردند جریان کرسی آزاداندیشی بود که روش ابزاری برای حرف زدن مردم در یک قالب منطقی بود و متأسفانه انجام نشد.

قشقای علی حاکمیتی شدن و به حاشیه رفتن تجمعات صنفی را عدم طراحی سازوکار قانونی و

قشقای در ادامه و به‌عنوان دومین چالش عدم اجرائی شدن این اصل و به حاشیه رفتن تجمعات و اعتراضات مردمی افزود: ما در دهه ۶۰ چند مؤلفه داریم در رفتار حاکمان و رسانه‌ها و مردم به واسطه این مؤلفه‌ها، تجمعات را یا ضروری نمی‌بینند یا خروجی از آن نمی‌بینند. مثلاً تجمع جریان ملی در مورد حکم اصیل قانون اساسی یعنی حکم قصاص که یک حکم الهی هم هست شکل می‌گیرد. وقتی ما چهارچوب قانون اساسی را قرار می‌دهیم تبیین نمی‌شود که ما در کشور باید بر اساس آن عمل کنیم. احزاب مختلف بر اساس منفعت گفتند فلان اصل باید بزرگ یا کوچک

سال و نیم اخیر تمام تجمعات صنفی که در تهران اتفاق افتاده، هیچ مجموعه صنفی و حزبی حاضر نشده است درخواست صدور مجوز بدهد حتی برای کار صنفی. دلیل این اتفاق هم این است که حزبی که درخواست مجوز می‌کند باید تبعات برگزاری را بپذیرد. مثلاً امنیت برگزاری را قبول کند و انتظامات قرار دهد و برنامه‌ریزی کند.

او در پاسخ به این سؤال که چه سازوکاری را برای اجرایی شدن اصل ۲۷ مناسب می‌داند گفت: اولین سازوکار این است که دستورالعمل اجرایی اصل ۲۷ تغییر نکند. حزب نماینده مردم نیست و مردم هم آنها را نماینده خود نمی‌دانند و دستورالعمل اجرایی هم صدور مجوز را به درخواست حزب منوط کرده است. ما باید یک آیین‌نامه اجرایی داشته باشیم که بخشی از

عدم پاسخگویی دقیق به این مطالبات دانست و گفت: ما در طول یک سال و نیم اخیر در استان تهران در دولت جدید تجمعات اقتصاد پایه در موضوعات مختلف و فراوانی داشتیم. حاکمیت نسبت به این تجمعات صنفی، علی‌رغم اینکه غیرقانونی بود؛ ولی اجازه می‌داد که مردم جمع شوند و حرفشان را بزنند. اما مسئله این بود که پاسخگویی به این تجمع صنفی به معنای اقناع مردم اتفاق نیفتاد.

■ در یک سال و نیم گذشته هیچ مجموعه صنفی و حزبی درخواست رسمی مجوز تجمع نداده است!

■ علی قشقایی ادامه داد: در طول این سال‌ها بحث عدم صدور مجوز نبوده؛ بلکه عدم درخواست مجوز بوده است. یعنی در طول یک





نگاه مجوز محورانه اش، بیش از اینکه بستری برای اجرایی شدن اصل بوده باشد مانع اجرا بوده است. در واقع سیاست اعلامی همین سیاست مجوز محورانه بوده است؛ ولی در عمل ممنوعیت بوده و اجازه برگزاری هیچ تجمعی داده نشده است.

وی از عدم باور به این اصل به عنوان یک حق اصیل برای مردم به عنوان مانعی برای اجرایش این اصل گفت و ادامه داد: ما به لحاظ سیاسی نیز کارکردهای این اصل را متوجه نشدیم و به عنوان یک امر تفنی به آن نگاه کردیم. در دنیا، قوانین مربوط به تجمعات به چندگونه است. در آمریکا اجتماعات و راهپیمایی‌ها آزاد است و دولت‌ها حق هیچ‌گونه قانون‌گذاری ندارند. نوع دیگری از قانون‌گذاری همین اصل ۲۷ قانون اساسی است که می‌گوید برگزاری تجمعات آزاد است مگر اینکه محل مبانی اسلام و حمل اسلحه باشد و این مدل بیان می‌کند که نیاز به قانون‌گذاری و طراحی آیین‌نامه‌های اجرایی هست. اما همین که هیچ قانونی برای اجرایی شدن اصل نوشته نمی‌شود موید همین است که به این اصل باوری نبوده است.

شمسا افزود: در دنیا سه رویکرد وجود دارد؛ رویکرد مجوز محورانه، رویکرد اطلاع‌محور و رویکرد نظارت‌پسینی. سخت‌گیرانه‌ترین حالت همین رویکرد مجوز محورانه است؛ اما در جمهوری اسلامی عملاً ممنوعیت رخ داده و مجوزی صادر نشده

مردم هم بتوانند درخواست صدور مجوز بدهند. این هم دو نکته دارد؛ یکی درباره اصل مجوز که دوستان می‌گویند آن را حذف کنیم. با وجود برگزاری تجمعات زیاد روزانه در تهران توسط اقشار مختلف و چالش شدید ترافیکی در شهر، صدور مجوز ضروری است که نظم ترافیکی شهر به هم نخورد.

وی ادامه داد: دولت قبل سه مکان را برای اعتراض مردم پیش‌بینی کرده بود که مشکلات اجرایی و ترافیکی را نداشته باشد. اما مسئله این است که بسیاری از اعتراضات، می‌خواهد مقابل ساختمان و محلی خاص برگزار شوند و مشخص کردن آن سه نقطه چندان کارکرد مثبتی ندارد و مردم استقبال نمی‌کنند. نکته بعد هم اجازه دادن برگزاری تجمعات مذهبی و نزدیک به حاکمیت در هر مکانی در شهر است. این رفتار موجب دوگانه‌سازی شده است.

■ ■ ■ سخت‌گیرانه‌ترین رویکرد را برای برگزاری تجمعات قانونی داریم

■ ■ ■ محمد رضا شمس کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در تفسیر خود درباره اصل ۲۷ قانون اساسی گفت: این اصل به یک مفهومی اجرایی شده و به یک مفهومی اجرایی نشده است. این اصل به واسطه اینکه بین دو حق مطالبات مردم و امنیت جامعه قرار گرفته حتماً باید سازوکارهایی برای اجرای آن طراحی شود. البته این سازوکار و این نامه‌های نوشته شده به واسطه

مترقی‌ترین مفاهیم است و بیان‌کننده این است که فرد می‌تواند در برابر حاکمان بایستد و انتقاد کند.

■ برگزاری اعتراضات در چارچوب نظام جمهوری اسلامی نشانه مردم‌سالاری است

■ محمدرضا شمس‌اظهار کرد: در مورد اعتراضات اخیر این‌گونه بیان می‌شود که چون حرف ما نسبت به بخش خاصی از برنامه‌های حاکمیت شنیده نمی‌شود پس اعتراضات و مطالبات را به سمت اصل نظام می‌بریم تا این حرف ما شنیده شود. اما باید بدانیم که برگزاری اجتماعات و اعتراضات در چهارچوب نظام جمهوری اسلامی اتفاقاً نشانه مردم‌سالاری و دموکراسی است. ■

است. صدور مجوز جزو صلاحیت‌های کمیسیون ماده ده است. این کمیسیون در قبال دو اصل ۲۶ و ۲۷ دو رفتار متفاوت دارد. در اصل ۲۶، مجوزهای زیادی برای تشکیل احزاب صادر می‌کند؛ ولی در اصل ۲۷، مجوزی صادر نمی‌شود.

■ محدود کردن تجمعات با استناد به اصل ۲۷ قانون اساسی، ظلم به اسلام است

■ او با اشاره به اینکه مادر دین مبین اسلام رجاعات و مفاهیم بسیار زیادی در تأیید و تأکید بر حق مردم برای اعتراض به حاکمیت داریم گفت: ما هر باری خواهیم درباره تجمعات صحبت کنیم به اصل ۲۷ رجوع می‌کنیم در حالی که این ظلم به اسلام است. ما وقتی به آیات و روایات نگاه می‌کنیم مفهوم امر معروف و نهی از منکر یکی از





تنظیم‌گری اعتراضات: از ایده تا اجرا



محمد رضایی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

گزارش نشست

ریاست جمهوری و عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)، در اندیشکده حکمرانی شریف و به همت باشگاه تنظیم‌گری ایران برگزار شد.

■ برای برگزاری یک راهپیمایی اعتراضی مسالمت‌آمیز با خلأ قانونی مواجه هستیم

■ محمود عباس زاده نماینده مردم مشگین‌شهر در مجلس شورای اسلامی در تبیین مدل‌های اجرایی‌سازی اصل ۲۷ قانون اساسی در ادوار مختلف بیان کرد: آیین‌نامه ابتدایی نوشته

■ به منظور بررسی عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران در برخورد با اصل ۲۷ قانون اساسی که براساس آن، تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها به رسمیت شناخته شده، نشستی با عنوان «تنظیم‌گری اعتراضات: از ایده تا اجرا»، با حضور آقایان محمود عباس زاده مشکینی، عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس و مدیرکل سیاسی اسبق وزارت کشور و سیدمحمدهادی راجی، قائم‌مقام معاونت حقوقی

مختلف برای اعتراضات مشخص کرد که آن هم برای دیوان عدالت اداری، ابطال شد.

■ معتقدیم که اعتراضات از اغتشاشات جدا هستند ولی راهی برای اعتراض قانونی ایجاد نمی‌کنیم

این نماینده مجلس اظهار داشت: در کشور ما، در رابطه با تجمعاتی که بنا داشته انتقادی به سیاست‌های حاکم اعلام و در واقع تکلیفی را برای دولت و حاکمیت ایجاد کند، بر خلاف تجمعاتی که در حمایت از نظام یا متعلق به یک طیف فکری خاص بوده، دچار تنگ نظری شدیم و محدودیت‌هایی ایجاد کردیم و متأسفانه این امر به یک رویه تبدیل شده است. حتی دولت اصلاحات هم که با شعار گفتگو و آزادی احزاب سر کار آمد، کاری برای مدون کردن و ساماندهی به این قانون‌ها انجام نداد.

شده در مورد این اصل، با توجه به اینکه در فضای اوایل انقلاب و با توجه به ترورها، توطئه‌ها و درگیری‌های داخلی و همچنین با وجود رویه رادیکال افراد حاضر در دولت آن زمان نوشته شد، شرایط بسیار زیادی را برای برگزاری یک راهپیمایی اعتراضی مشخص نموده؛ به نحوی که این شرایط به سختی قابلیت تحقق را دارد. در مواردی نیز شاهد این هستیم که این آیین‌نامه خلاف قانون اساسی بوده و آزادی‌های زیادی را محدود می‌کند. وی ادامه داد: ما از آن سال‌ها، دنبال تغییر قانون احزاب و تغییر این آیین‌نامه اجرایی بودیم. در دولت آقای روحانی پیش‌نویسی در مجلس تصویب شد و یکسال بعد از آن، یک آیین‌نامه اجرایی برای آن نوشته شد که کار را به مراتب سخت‌تر می‌کرد. یک ماه بعد مصوبه دیگری را دولت ابلاغ کرد که مکان‌هایی را در شهرهای





هستیم و باید این تعلل را جبران کنیم. بهترین پاسخ برای امیدوار ساختن مردم در این شرایط، درک گلايه‌های مردم و اقدام برای تسکین و درمان این گلايه هاست و طراحی این قانون اعتراضات یکی از این اقدامات است.

■ یکی از مصادیق بارز امر به معروف و نهی از منکر نسبت به دولت، برگزاری راهپیمایی است

■ سید محمد هادی راجی، قائم مقام معاونت حقوقی ریاست جمهوری که سخنان دیگر این نشست بود ضمن تایید وجود خلاهای

عباس زاده مشکینی افزود: شاید بشود با استفاده از فراغ‌های قانونی، این مجوزها را به رسمیت شناخت اما سؤال اینجاست که اگر در این تجمعات اتفاقی افتاد، مسئول آن کیست؟ مسئول امنیتی شهر نیز به دلیل احتمال پیش آمدن مشکلات، سراغ آن فراغ‌های قانونی نمی‌رود و منتظر می‌ماند که قانون مشخص شود.

مدیر سیاسی اسبق وزارت کشور و دبیر اسبق کمیسیون ماده ۱۰ احزاب بیان کرد: در این اعتراضات اخیر با وجود بیان اهمیت جدا شدن خط اعتراض از اغتشاش، اما همچنان شاهدیم



قانونی بیان کرد: ما برای برگزاری تجمعات، قانون تفسیری که شرایط برگزاری را به تفصیل بیان کند،

که قانون مشخصی برای بیان اعتراضات وجود ندارد؛ مجلس و دولت و همه در این غفلت مقصر

و کاملی نوشته شود. برای اینکه در مورد اصل ۲۷ متن قانونی داشته باشیم باید به ابعاد مختلف توجه کنیم.

راجی ادامه داد: بُعد اول، به رسمیت شناختن حق این اعتراضات و برگزاری تجمعات است اما چارچوب‌های قانونی برای این حق وجود دارد. چهارچوب‌های این قانون که در خود قانون اساسی به آن‌ها اشاره شده به دو دسته تقسیم می‌شود که یکی ناظر به اصل برگزاری تجمعات است و اشاره می‌کند که هر تجمع چه ضوابطی باید داشته باشد. در مورد این ضوابط نباید فقط به اصل ۲۷ مراجعه کنیم بلکه سایر اصول موجود در قانون اساسی نیز باید مورد توجه قرار بگیرند. به طور مثال در اصول ۴ و ۹ و ۱۷۷ شرایطی ذکر می‌شود که باید در قانون‌نویسی لحاظ شود.

قائم مقام معاونت حقوقی ریاست جمهوری افزود: دسته دیگر هم چارچوب‌های مرتبط با نحوه برگزاری است که یکی در خود اصل ۲۷ (حمل سلاح) هست و دیگری اصل ۴۰ قانون اساسی است که به افراد اجازه نمی‌دهد اعمال حق خویش را وسیله اضرار به حق غیر یا تجاوز به اموال عمومی قرار دهد.

■ بعضی تجمعات صرفاً کافی است اطلاع داده شوند و برخی نیاز به صدور مجوز دارند

■ سیدمحمد هادی راجی در مورد فرایندی که در معاونت حقوقی در حال رقم خورد است اظهار داشت: چیزی که در معاونت حقوقی مدنظر

نداریم و از این جهت این خلأ قانونی کاملاً درست و به جاست.

وی ادامه داد: اصل هشت قانون اساسی بیان می‌کند که امر به معروف و نهی از منکر یک تکلیف همگانی است و برای آن سه حوزه را ذکر می‌کند که شامل مردم نسبت به مردم، مردم نسبت به دولت و دولت نسبت به مردم است. به نظر یکی از مصادیق بارز این اصل، برگزاری تجمعات و راهپیمایی هاست. حکومت ما، با توجه به این اصل قانونی و همچنین تأکیدات زیاد دینی بر اهمیت این بحث، باید پیگیر قانون مناسب برای تجمعات باشند و حتی اگر فرض کنیم که قانونی هم نیست، این اصل را به رسمیت بشناسیم و به آن ملتزم باشیم.

■ معاونت حقوقی ریاست جمهوری پیش نویس قانون برگزاری اعتراضات مسالمت‌آمیز را آماده می‌کند

■ وی درباره فرآیندهایی که برای تدوین قانون مربوط به اصل ۲۷ انجام شده بیان کرد: با اینکه مسئولیت اجرایی قانون اعتراضات با وزارت کشور است اما به سبب وجود ابعاد حقوقی این قانون، از هشت ماه پیش در معاونت حقوقی ریاست جمهوری مطالعاتی شروع شده که پیش‌نویسی برای این قانون نوشته شود. اقدامات مختلفی انجام شده و حتی فراخوان ایده با همکاری پژوهشگاه شورای نگهبان زده شده تا ایده‌های مختلف بیان شود و قانون به نحو درست



شوند. در مورد تجمعات دیگر که این ویژگی‌ها را ندارند، پیش‌بینی ما این است که سامانه‌ای طراحی شود و افراد اطلاعات تجمع مورد نظر را اعلام کنند و مرجع مشخصی آن را در یک مدت زمان مشخص بررسی کند. البته ویژگی‌هایی که باید بر اساس آن‌ها هر تجمع بررسی شود باید در قانون به روشنی بیان شود. اگر اعلام نظری رخ نداد به منزله صدور مجوز است ولی اگر مخالفتی وجود دارد، دلیل مخالفت به روشنی اعلام شود. بعضی از این مخالفت‌ها ناظر به محتوا و بعضی ناظر به شکل اجرایی تجمع‌ها خواهد بود. برخی از تجمعات نیز شامل این قوانین نمی‌شوند و مطابق با قوانین داخلی آن مراکز اداره می‌شوند. مانند تجمعاتی که در دانشگاه‌ها برگزار می‌شود که منطبق با قوانین داخلی خود دانشگاه می‌باشد. ■

ما هست یک تقسیم‌بندی در مورد تجمعات هست. به این گونه که تجمعاتی که زیر یک تعداد خاص افراد هستند و موضوع آن‌ها مغایرتی با اصول قانون اساسی ندارد صرف اطلاع دادن آن تجمع که آن هم به جهت تأمین امنیت نیروی انتظامی و سایر شرایط اجرایی است، کافی باشد و نیاز به مجوز نداشته باشد. مکان‌هایی نیز برای این تجمعات باید متناسب با جمعیت شهرها و بالحفاظ شرایط امنیتی و عمومی جامعه پیش‌بینی شود.

وی در پایان با اشاره به پیش‌نویس قانون برگزاری تجمعات اعتراضی مسالمت‌آمیز ادامه داد: اگر پس از اطلاع دادن، نهادهای مسئول به تشخیص برسند که این تجمع، نیت و غرض دیگری دارد می‌تواند با استدلال‌های متقن، مانع برگزاری



PROTEST



خلاصه سیاسی

طرح تنظیم مقررات

تجمعات اعتراضی (تمتا)



سیدمحمد رضا دادگستر

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

یادداشت تحلیلی

مسالمت‌آمیز در جهان معمولاً در سه گروه مجوزمحور، اعلام‌محور و آزاد انجام می‌شود. از زمان تصویب اصل ۲۷ قانون اساسی تا به امروز، رویکرد ایران در این حوزه مجوزمحور با تکیه بر دیدگاهی مضیق و مبتنی بر عاملیت احزاب و تشکل‌های

تنظیم‌گری تجمعات اعتراضی از جمله حوزه‌های حائز اهمیت در سیاست‌گذاری راهبردی است که پیامدهای قابل توجهی بر حوزه‌های سرمایه اجتماعی، امنیت ملی و رضایت عمومی دارد. وضع مقررات در زمینه تجمعات



هستند و نهادی که مورد مطالبه قرار می‌گیرد می‌تواند با دستاویز قراردادن این مسئله، پاسخگویی لازم را از خود نشان ندهد.

بررسی تجربه قانون‌گذاری در این زمینه حکایت از آن دارد که تاکنون مرجع تنظیم‌گری اعتراضات، متن آیین‌نامه «چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی»، مصوب ۳۱ شهریور ۱۳۸۱ هیئت وزیران بوده است. این متن چهار محور چالش برانگیز و مبهم را در برمی‌گیرد:

۱. محدود بودن ذی‌ربطان به اشخاص حقوقی و نه

حقیقی؛ این متن، آیین‌نامه اجرایی مربوط به قانون «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده»، مصوب ۱۳۶۰ مجلس شورای

سیاسی بوده است. از این رو کمتر مواردی از تجمع‌های اعتراضی مشهور در تاریخ سیاسی کشور را تجمع‌هایی تشکیل می‌دهند که از مجرای قانونی موجود، مشروعیت گرفته‌اند. عدم کارایی این مجرا باعث شده تا تجمع‌های با ماهیت معیشتی و اجتماعی نیز به صورت خارج از دایره قوانین موجود برگزار شود و مجری قانون نیز با سعه صدور و رویکرد متساهلانه برخورد کند. با این حال این وضعیت قادر نیست از مشکلات احتمالی همچون گره‌های ترافیکی، تأمین امنیت شرکت‌کنندگان و آسیب به اموال عمومی جلوگیری کند. چنین شرایطی احتمال اثربخشی و کارآمدی تجمع‌های اعتراضی را نیز کاهش می‌دهد؛ زیرا تجمعات فاقد پایه و بنیان حقوقی روشن



قید شده در مجوز؛ انجام سخنرانی و ارائه مطالب در چارچوب مجوز صادر شده؛ پیشگیری و اجتناب از توهین و هتک حرمت شخصیت‌های حقیقی و حقوقی و همکاری در اجرای توصیه‌های فرمانداران و فرماندهان انتظامی محل. در خصوص اینکه فرمانداری‌ها دارای ظرفیت اجرایی لازم در این زمینه باشند، تردیدهایی وجود دارد؛ به ویژه در مورد تجمع‌های با جمعیت بالا و موضوعات ملی که شهرهای گوناگون را در یک بازه زمانی مشخص درگیری کند.

کاستی‌های موجود متن فوق منجر به تهیه پیش‌نویس طرح‌هایی جدید شد؛ از جمله طرح مشترک وزارت کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «طرح نحوه برگزاری اجتماعات مسالمت‌آمیز» و طرح مرکز پژوهشی مبنا تحت عنوان «قانون آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها». با بررسی این دو طرح مشخصه‌هایی احصاء شد که در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۱. افزودن شرط «اخلال در نظم عمومی از طریق اقدامات خشونت‌آمیز که خطر جسمانی برای افراد دارد و تخریب و آتش‌سوزی در اماکن عمومی و خصوصی» به برگزاری یا شرکت در اجتماع؛ این در حالی است که طبق اصل ۲۷ قانون اساسی، «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.» و این طرح شرطی دیگر را افزوده که می‌تواند آزادی برگزاری تجمع را محدود کند. از این رو احتمال

اسلامی است. از این رو مناسبات تعریف شده در آن، امکان عاملیت شهروند یا گروهی از شهروندان که قصد برپایی تجمع و راهپیمایی داشته باشند را می‌گیرد.

۲. مجوز محوری؛ برگزارکنندگان باید از یک هفته پیش از برگزاری تجمع، درخواست صدور مجوز از فرمانداری را دهند که زمان نسبتاً طولانی‌ای در قیاس با دیگر کشورهاست. صدور مجوز نیز با کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است که وظیفه دارد نظر شورای تأمین استانی که تجمع در آن برگزار می‌شود را هم جلب کند. عدم تمایزگذاری میان انواع اعتراضات در موضوعات و اندازه‌های گوناگون از جمله ویژگی‌های منفی این متن است.

۳. تعیین محل‌های خاص (پارک‌ها و میادین) داخل شهر با ویژگی‌های مشخص (تعیین شده توسط شورای امنیت کشور) برای اعتراض؛ این بند توجهی به نظر تجمع‌کنندگان در مورد محل اعتراض نداشته (تجمع‌کنندگان تنها می‌توانند در موارد استثنایی پیشنهاد برگزاری تجمع در محل دیگری را بدهند که آن هم منوط به تأیید شورای تأمین است) و در طول زمان هم دشواری‌های اجرایی آن عیان شده است.

۴. عاملیت فرمانداری در برگزاری تجمع؛ فرمانداری علاوه بر دریافت تقاضای مجوز از درخواست‌کنندگان برگزاری تجمع، باید این موارد را مدیریت کنند: کنترل شعارها، اعلامیه‌ها، تراکت‌ها و پلاکاردها؛ اجرای مراسم در زمان و مکان



۷۲ ساعت پیش از برگزاری تجمع به فرمانداری یا بخشداری محل برگزاری ارائه دهند که این مدت در موارد خاص، با ذکر علت فوریت، می‌تواند به ۲۴ ساعت قبل از برگزاری تجمع هم کاهش پیدا کند. این طرح تفاوتی بین انواع تجمع قائل نشده و اطلاع‌محوری را برای تمام انواع آن قائل شده که احتمال بازتولید مشکلات مقررات پیشین را بالا می‌برد؛ از جمله مواردی که تجمع‌های سیاسی با حضور شمار وسیعی از افراد در مسیرهای اصلی شهرها برگزار می‌شود.

۳. دادن اختیار تصمیم‌گیری در مورد عدم برگزاری

تجمع به فرماندار: در طرح‌های جدید، این فرماندار است که مسئول تشخیص انطباق تجمع با قیدهای سه‌گانه بوده و صرفاً موظف است که شورای تأمین استان را مطلع نماید. این امر نیز با توجه به ظرفیت‌های اجرایی پایین نهادهای حکمرانی محلی در ایران از یک سو و موارد سیاسی خاص که کشور را در مدت زمانی کوتاه به موج‌های اعتراضی سوق می‌دهند از سوی دیگر، محل بروز ایرادات اجرایی است.

۴. **پیش‌بینی سازوکار استیناف:** یکی از نقاط قوت طرح‌های جدید تنظیم‌گری اعتراض در این است که سازوکار شکایت از تصمیم نهادهای رسمی در مورد تصمیم آن‌ها مبنی بر عدم برگزاری تجمع پیش‌بینی شده است. دادگاه تجدیدنظر استان به‌عنوان مرجع اعلام تصمیم نهایی در نظر گرفته شده است که گفتنی است این مورد نیز حکایت

رد شدن آن توسط شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری بالاست (کما اینکه در تجربه سال ۹۷ دولت مبنی بر تعیین محل‌های اعتراض و رد شدن آن توسط دیوان عدالت اداری با این توضیح که محدودکننده اصل ۲۷ قانون اساسی است عیان بود). این در حالی است که قید «مخل نبودن به مبانی اسلام» به «هتک حرمت و اهانت به اساس دین اسلام و مقدسات آن» تفسیر شده است. بدین معنا که سیاست‌گذار از رویکرد محدودیت موضوع به سمت پایش اعتراض بر اساس دو جرم مشخص «هتک حرمت» و «اهانت» رفته است. البته کماکان مرجع اظهارنظر در خصوص تعریف «اساس اسلام و مقدسات آن» تعیین نشده است.

۲. **اطلاع‌محور بودن:** برگزاری تجمع در طرح‌های جدید نیازمند اخذ مجوز نمی‌باشد. برگزارکنندگان موظف اند اطلاعیه‌ای مشتمل بر اسامی، مشخصات و امضای برگزارکننده یا برگزارکنندگان؛ هدف از برگزاری؛ تاریخ برگزاری؛ ساعت شروع و پایان تجمع یا راهپیمایی؛ مکان یا مسیر برگزاری تجمع یا راهپیمایی؛ ترکیب و تعداد تخمینی شرکت‌کنندگان؛ فهرست اسامی سخنرانان (در صورت استفاده از سخنران)؛ علت فوریت در موارد خاص؛ نحوه انجام انتظامات داخلی تجمع یا راهپیمایی و در نهایت فهرست تجهیزات مورد استفاده در تجمع یا راهپیمایی (در صورت استفاده از تجهیزات) را ظرف مدت بیست روز الی

اما ترکیب اعضای آن را فرمانداری، بخشداری، نیروی انتظامی، اداره کل اطلاعات شهرستان، فرمانده سپاه پاسداران شهرستان و دادستان شهرستان تشکیل می‌دهد و بستری برای حضور نهادهای ملی فراهم نشده است.

۷. جرم‌انگاری کج‌روی‌های مرتبط: تجربه برگزاری تجمع‌های سیاسی گسترده در ایران حکایت از آن دارد که ماهیتی غیرقانونی اما در ترکیب با رواداری و تحمل نهادهای مربوطه بر شرایط حاکم بوده

از غلبه نگاه محلی بر نگاه ملی دارد.
۵. اختیاری نمودن انتخاب‌های پیشنهادی برگزاری تجمع: طبق طرح مرکز پژوهش‌های مجلس، فرماندار موظف است ظرف سه ماه پس از تصویب قانون، محل‌های مناسب برگزاری تجمع و راهپیمایی در محدوده شهرستان را تعیین نموده و آن‌ها را به اطلاع عموم برساند. با این حال برگزارکننده در انتخاب این محل‌ها آزاد است. این امر اگرچه احتمال رد طرح از مجرای شورای نگهبان یا دیوان عدالت اداری را کاهش می‌دهد؛ اما همچنان قادر نیست پاسخگوی مشکلات احتمالی نظیر تشدیدگره‌های ترافیکی یا اختلال در کسب و کارها در صورت انتخاب مکان‌های شلوغ شهرها توسط برگزارکنندگان باشد.

۶. راه‌اندازی سامانه یکپارچه مدیریت اجتماعات: عدم هماهنگی و عملکرد جزیره‌ای دستگاه‌ها در ایران از جمله موانع سیاست‌گذاری کارآمد و اثربخش در طول سال‌های گذشته بوده است. بهره‌گیری از فناوری دولت الکترونیک در قالب طراحی و اجرای سامانه‌های متمرکز از جمله راهکارهای نوین برای حل این چالش است. ضرورت بهره‌گیری از چنین راهکاری در مورد مسئله تجمع‌های اعتراضی با توجه به حساسیت موضوع و درگیر بودن ذی‌نفعان از سطوح مختلف بیشتر حس می‌شود. چنین سازوکاری در طرح مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «سامانه یکپارچه مدیریت اجتماعات» در نظر گرفته شده؛





است. این مسئله منجر به کاهش اهمیت و اثربخشی قانون شده است. در طرح مرکز پژوهش‌های مجلس، برای پایبندی برگزارکنندگان تجمعات از یک سو و نهادهای ذی‌ربط از سوی دیگر، از اهم مجازات استفاده شده که حکایت از آغاز گذار به ایده تنظیم‌گری اعتراض در کشور دارد.

پیشنهاد‌های سیاستی

با تکیه بر نقاط ضعف و مغفول مانده متون پیشین و پیش‌نویس‌های مطرح شده، در این

بخش پیشنهادهاتی برای ارتقا و بهبود این طرح‌ها تقریر شده است. بخش‌هایی از این پیشنهادهات در یادداشت نگارنده با عنوان «ضرورت تدوین سازوکارهایی برای اجرایی شدن اصل ۲۷ قانون اساسی» در سایت قدس آنلاین منتشر گردید.

۱. توجه به نقش نهادهای ملی: متن طرح‌های پیشنهادی از منظر توجه به قابلیت‌ها و ظرفیت‌های حکمرانی محلی، متن حائز اهمیتی محسوب می‌شود. اما کارایی آن در مورد اعتراضات سیاسی، با جمعیت وسیع و در کلان‌شهرها مانند تهران، اصفهان، مشهد، شیراز و تبریز محل تردید است. همچنین نهادهای محلی به تنهایی نمی‌توانند قابلیت تصمیم‌گیری در مورد اعتراضات کشوری را داشته باشند. فلذا پیشنهاد می‌شود که کارگروهی مستقر در وزارت کشور که نمایندگان شورای عالی امنیت ملی، احزاب سیاسی، سمن‌های جامعه مدنی، استانداری‌ها و نیروی انتظامی در آن عضویت دارند، مدیریت سامانه‌ای برای ارتباط با نهادهای محلی را بر عهده گیرند تا تصمیماتی یکپارچه در این زمینه اتخاذ شود.

۲. تمایزگذاری میان انواع تجمع و راهپیمایی: برگزاری تجمع‌ها و راهپیمایی‌های اقتصاد پایه و فرهنگ پایه دارای تفاوت‌هایی با تجمع‌های سیاسی است و به نظام اعتبارسنجی متساهلانه‌تری نیاز دارد. پیشنهاد می‌شود مقررات دقیق‌تری با توجه به این تمایز تدوین شود و در عین حال نقش اشخاص عادی در تجمع‌های



تنظیم‌گری اعتراض‌ها اتفاق بیفتد. در این متون قانونی باید وظایف، اختیارات و محدودیت‌های نیروهای امنیتی و نظامی در مواجهه با کنشگران اجتماعی به روشنی تعریف شود.

۶. رفع ابهام در زمینه مداخله بازیگر خارجی:

مشکل مداخله بازیگران خارجی باید با مشارکت نهادهای امنیتی، رسانه‌ای و سیاسی حل شود که این نهادها می‌توانند با طراحی سازوکاری دو مرحله‌ای آن را به منصف ظهور برسانند. در صورت حمایت بازیگر خارجی از اعتراضات مدنی، این حمایت می‌تواند به عنوان حمایت منفعلانه یا فعالانه تقسیم شود. حمایت منفعلانه در صورتی رخ می‌دهد که حمایت بازیگر متعارض خارجی بدون هماهنگی با معترضین و در تعارض با خواست و اهداف آن‌ها باشد. در این صورت مسئولیتی بر اعتراض‌کنندگان بار نمی‌شود و دو ضلع رسانه و سیاست‌گذار می‌توانند با رفع ابهام از ماهیت اعتراضات که با مشارکت معترضین انجام می‌شود، مشکلات ناشی از مداخله بازیگر خارجی را حل کنند. اما در صورت حمایت فعالانه که با مشارکت معترضین انجام می‌شود، نهادهای مرتبط با حوزه امنیت ملی امکان ورود خواهند داشت و مقررات متمایزی نسبت به اعتراضات مدنی در دستور کار اجرا قرار خواهد گرفت.

۷. ارائه تعریف دقیق و روشن از تجمع عمومی:

متن قانونی اجرای اصل ۲۷ قانون اساسی باید تمایز میان تجمع در قالب تظاهرات و راهپیمایی‌ها

سیاسی در نظر گرفته شود و برگزاری این تجمع‌ها محدود به درخواست احزاب سیاسی نباشد.

۳. تعریف مراجع مرتبط برای رفع ابهام از قید

قانون اساسی: با قانون مجازات اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز (مصوب ۹۰)، شرط «عدم حمل سلاح» تا حد زیادی محقق شده است؛ اما به نظر می‌رسد که سازوکار پیشنهادی برای قید «مخل نبودن به مبانی اسلام» که مبتنی بر نظر فرماندار است، نتواند کارایی بالایی داشته باشد. پیشنهاد می‌شود قانونی جامع با مشارکت حوزه علمیه قم برای بررسی انطباق مصادیق با مبانی اسلام تدوین شود و این قانون مبنا قرار گیرد.

۴. تعریف اهرم‌های تشویقی برای برگزاری تجمع

و راهپیمایی در مکان‌های پیشنهادی: تحدید رسمی مکان‌های برگزاری تجمع و راهپیمایی می‌تواند منجر به نقض حق صریح شهروندان برای برگزاری تجمع در قانون اساسی شود. از این رو پیشنهاد می‌شود برگزارکنندگان تجمع‌ها با بهره‌گیری از اهرم‌های تشویقی به سمت انتخاب مکان‌های پیشنهادی سوق پیدا کنند. از جمله این اهرم‌ها می‌تواند ارتقای رتبه در سامانه اعتبارسنجی فعالان سیاسی و اجتماعی باشد.

۵. تدوین قوانین برای وضعیت‌های خاص:

شرایطی که رویدادها و اتفاقات رخ داده، زمینه را برای مخاطره قراردادن امنیت ملی فراهم می‌کند، نیاز است تا با مقرراتی متفاوت از شرایط عادی



تجمعات اقتصادپایه از سیاست پایه تفکیک شود و شرایط آسانی برای برگزاری نوع اول در نظر گرفته شود.

۸. تعریف سازوکار روشن برای رسیدگی به کج روی ها و جرایم: تجمعات و راهپیمایی‌ها زمینه‌ای را برای انجام جرایم و امور هنجارشکن فراهم می‌کند. نیاز است که در این مورد مسئولیت ذی‌ربطان مانند مسئولان برگزاری تجمع، نیروی انتظامی و بزهکار شفاف شود.

با دیگر تجمعات همچون جلسات محلی و رویدادهای احزاب و سایر تشکل‌ها را به رسمیت بشناسد. این متن باید به سمت آسان‌سازی شرایط برای تجمعات محلی برود و استلزاماتی را برای رویدادهای حزبی تعیین کند تا امنیت آن‌ها هرچه بیشتر تأمین شود. به صورت مشخص باید



تنظیم‌گری

دور دنیا



محمد رضایی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

تنظیم‌گری جهانی رمزارزها ممکن است با یک نقطه عطف روبه‌رو شود. استانداردهای جهانی رمزارز که قرار است به‌زودی تعیین شود، ممکن است دامنه تنظیم‌گری‌های مالی را به دنیای رمزارز بکشاند، یا مسیری کاملاً متفاوت را در پیش گیرد. هیئت ثبات مالی (FSB)، که یک نهاد بین‌المللی باهدف نظارت بر سیستم‌های مالی در جهان است، در نظر دارد تدابیری را باهدف تنظیم‌گری قانونی بازارهای رمزارز ارائه دهد. این تدابیر ممکن است منجر به تداوم استفاده از ابزارهای فعلی این نهاد در مواجهه با رمزارزها شود، یا مسیر



■ تدابیر جدید FSB تا چه اندازه در حمایت از فناوری است؟ آزمونی برای شعارهای تنظیم‌گران

1-Financial Stability Board

هند مورد انتظار است، صنعت بازی در هند را تغییر خواهد داد. صنعت بازی‌سازی در هند پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۲۶ به ارزش ۷ میلیارد دلاری برسد و در این صنعت بازی‌های مبتنی بر پول غلبه دارند.

یک هیئت‌هندی که مسئول تنظیم‌پیش‌نویس مقررات در این زمینه شده بود، پیشنهاد داد که نهاد جدید دولتی ایجاد شود تا ارزیابی کند که آیا بازی‌ها مبتنی بر مهارت یا شانس طراحی شده‌اند و تنها در صورتی که بازی‌ها مبتنی بر مهارت بودند، تحت قانون‌گذاری دولت فدرال این کشور قرار بگیرد و الزامات حقوقی و احراز هویت به آن‌ها تعلق گیرد.



■ شکایت ۲۱ میلیون کاربر از گوگل پلی‌استور

یک قاضی فدرال در منطقه شمال کالیفرنیا با دادن وضعیت شکایت گروهی به شکایتی که مدعی است فروشگاه برنامه گوگل پلی‌استور از قدرت خود در فروش و توزیع اپلیکیشن‌های موبایل اندروید سوءاستفاده کرده است، موافقت کرد. این شکایت مصرف‌کنندگان، بخشی از مبارزه ضد انحصارطلبی است که شامل شکایت تنظیم

کاملاً متفاوتی را در جهت مهار اکوسیستم مالی غیرمتمرکز (DeFi) در پیش گیرد. هیئت ثبات مالی نقشی تأثیرگذار در طراحی ضوابط بین‌المللی دارد. این هیئت شیوه‌نامه فعلی بازارهای مالی را پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ تنظیم کرد. در ماه جولای نیز این هیئت پیش‌نویس رمزآری خود را در قالب دو پیشنهاد که قرار است به وزرای ۲۰ اقتصاد برتر جهان ارائه شود به تصویب رساند. در حال حاضر بسیاری از بازارهای جهانی به بی‌ثباتی دچار هستند، اما نگرانی بزرگ هیئت ثبات مالی آن است که بی‌ثباتی بازار رمزآرها به سیستم مالی متعارف جهانی رسوخ و آن را مختل کند.



■ هند به دنبال نظارت بر بازی‌های آنلاین

هندوستان به دنبال قانون‌گذاری در حوزه بازی‌های آنلاین است و به خصوص بازی‌هایی که در آن‌ها پول واقعی مبادله می‌شود را هدف قرار داده است. بر طبق اسناد دولتی و منابع مختلف، دفتر نخست‌وزیری این کشور پیشنهاد قانون‌گذاری برای بازی‌های مهارتی و آزاد گذاشتن بازی‌های مبتنی بر شانس را نادیده گرفته است. این مقررات که مدت‌هاست در فضای سیاسی

■ اروپا برای بازنویسی قوانین اینترنت آماده‌می‌شود

به‌زودی قانونی اعمال می‌شود که اینترنت را برای همیشه تغییر می‌دهد و غول فناوری بودن را بسیار دشوارتر می‌کند. قانون بازارهای دیجیتال اتحادیه اروپا طبق گفته‌ها در ۱ نوامبر، به اجرا گذاشته می‌شود و فرایندی را آغاز می‌کند که انتظار می‌رود آمازون، گوگل و متا را وادار کند تا پلتفرم‌های خود را در سال ۲۰۲۳ بازتر و قابل‌اجرا تر کنند.

جرارد دی‌گراف، یکی از مقامات کهنه‌کار اتحادیه اروپا گفت: «ما انتظار داریم که عواقب قوانین جدید قابل توجه باشد. اگر آیفون دارید، باید بتوانید نه تنها از اپ‌استور، بلکه از فروشگاه‌های اپلیکیشن دیگر یا از اینترنت، برنامه‌ها را دانلود کنید.»

اگرچه قانون بازارهای دیجیتال هفته آینده اجرایی می‌شود، اما پلتفرم‌های فناوری نیازی به رعایت فوری این دستور ندارند. اتحادیه اروپا ابتدا باید تصمیم بگیرد که کدام شرکت‌ها به اندازه کافی بزرگ و ریشه‌دار هستند تا تحت سخت‌ترین قوانین به‌عنوان «دروازه‌بان» طبقه‌بندی شوند. دی‌گراف اعلام کرد که حدود ۱۲ شرکت در این دسته‌بندی حضور دارند که در بهار معرفی خواهند شد. پس از آن، دروازه‌بانان شش ماه فرصت خواهند داشت تا با قانون مطابقت کنند.

شده توسط دادستان‌های کل ایالت‌های آمریکا، شرکت اپیک‌گیمز^۲، مچ‌گروپ^۳ و گروهی از طراحان اپلیکیشن کوچک است. به‌گفته جنیفر رای، تحلیلگر بلومبرگ اینتلیجنس، این شکایت می‌لایدها دلار درآمد گوگل پلی را تهدید می‌کند.



■ جریمه ۲۶۵ میلیون یورویی متا از سوی ایرلند

نهاد تنظیم مقررات ارتباطی ایرلند، «متا» که شرکت مالک اینستاگرام و فیس‌بوک است را ۲۶۵ میلیون یورو (حدود ۲۷۵ میلیون دلار) جریمه کرد. شرکت متا به دلیل لورفتن اطلاعات شخصی بیش از ۵۰۰ میلیون کاربر فیس‌بوک به نقض قوانین حریم خصوصی اروپا متهم شده است.

بر اساس یادداشت روزنامه نیویورک تایمز، با در نظر گرفتن این جریمه، «کمیسون محافظت از اطلاعات» ایرلند از سال گذشته تاکنون شرکت متا را بیش از ۹۰۰ میلیون دلار جریمه کرده است.



2-Epic Games
3-Match Group

سلسله نشست‌های

تجربه نگاری تنظیم‌گری

روایت مسیر تنظیم‌گری در ایران دفتر اول

نایب رئیس سابق
شورای رقابت

احمد داوودی





سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری

تنظیم‌گر رقابت



اولین نشست تجربه نگاری تنظیم‌گری؛ تنظیم‌گر رقابت

اولین نشست از سلسله نشست‌های تجربه نگاری تنظیم‌گری با موضوع «بررسی تجربه‌ی تنظیم‌گر رقابت در ایران» با حضور جناب آقای احمد داوودی، نایب‌رئیس سابق شورای رقابت؛ دهم آبان‌ماه به همت باشگاه تنظیم‌گری ایران برگزار شد. در این سلسله نشست‌ها قصد بر این است که پای صحبت مدیران سابق نهاد‌های تنظیم‌گر نشست و با شنیدن تجربیات ایشان در دوره مدیریت نهاد تنظیم‌گر و چالش‌ها و مسائلی که با آن روبه‌رو بودند، بتوان علاوه بر مستندسازی این تجربیات، به تصویری از وضعیت فعلی تنظیم‌گری در ایران دست یافت.



امیرحسین قلندری

پژوهشگر اندیشه حکمرانی شریف

شده و این امر تا به امروز مبسر نشده است.

■ دولت‌ها به تناسب رضایت از شورا به آن بودجه اختصاص می‌دهند!

نایب‌رئیس سابق شورای رقابت در ادامه بیان کرد: از آنجایی که اعضای شورای رقابت غیرقابل عزل هستند، بنابراین، شورا همواره از استقلال خود بهره برده است و حقیقتاً در طی دو دوره‌ی اخیر، تحت تأثیر مراجع مختلف و قدرت‌های اقتصادی قرار نگرفته است. اما نکته حائز اهمیت بحث استقلال مالی شورا است. شورای رقابت همواره منتظر تخصیص بودجه از سوی دولت است و دولت‌ها به تناسب آنکه از رویکرد شورا راضی باشند یا نباشند به شورا بودجه اختصاص می‌دهند.

او گفت: از طرفی دیگر، به دلیل آنکه حیطه مسائل شورای رقابت گسترده است، لازم است توانایی داشته باشد به تناسب اقتضائات از متخصصین بیرونی در حوزه‌های مختلف استفاده کند؛ اما مقررات مالی و استخدامی دولتی حاکم بر مرکز ملی رقابت چنین امکانی را نمی‌دهد. مسئله استقلال مالی و تشکیلاتی در پرونده‌های گوناگونی منجر به ضعف در کارشناسی دعاواها و مسائل مختلف شده بود. بسیاری از فعالیت‌های شورا مثل تهیه‌ی دستورالعمل، یک امر تخصصی است. یک دستگاه کوچک دولتی که دائماً می‌خواهند آن را کوچک نگهدارند، از پس چنین مسائلی برنمی‌آید. بزرگ شدن شورا و مرکز ملی رقابت

■ فعالیت‌های تنظیم‌گری باید از تصدی‌گری و سایر وظایف نهادها تفکیک شود.

در ابتدای این نشست احمد داوودی اظهار داشت: در کشور ما تنظیم‌گران زیادی وجود دارند که غالباً در درون دستگاه‌های دولتی مربوط به خود قرار گرفته‌اند و بیشتر بر رفع مشکلات دستگاه متبوع خود متمرکز هستند. به عنوان مثال شرکت راه‌آهن، هم وظیفه تنظیم‌گری را انجام می‌دهد و هم تصدی‌گری را برعهده دارد، یا هیئت تنظیم بازار برق، به نظر می‌رسد بیشتر مصالح دستگاه مربوطه خود را در اولویت قرار می‌دهد تا اینکه وظایف واقعی و خالص تنظیم‌گری صنعت را مورد توجه قرار دهد. وی افزود: در واقع فعالیت‌های تنظیم‌گری تعارض‌های بسیاری با فعالیت تصدی‌گری این نهادها دارد و تنظیم‌گران بهتر است بیشتر مصالح صنعت و حوزه تنظیم خود را مورد توجه قرار بدهند تا اینکه به همین دستگاه‌های متبوع خود توجه کنند، به همین منظور نیاز است که فرهنگ تنظیم‌گری تقویت شود تا تنظیم‌گران بر این وظایف متمرکز شوند. به همین علت، شورای رقابت در طول این سال‌ها، تلاش‌هایی برای تأسیس نهاد‌های تنظیم‌گر مستقل داشته که هر بار با مخالفت دولت مواجه



نشوید». وقتی شورا کار خود را در این موضوع انجام داد، وزیر از طریق یک شکایت در دیوان عدالت اداری تصمیم شورا را متوقف کرد و طی یکی دو سال توقف در کار، صناعی که منافع داشتند، وضعیت نامناسبی در بازار ایجاد کرده‌اند و از این فرصت بیشترین استفاده را بردند.

■ وزارت خانه‌ها، همواره با تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل، مخالفت کرده‌می‌کنند.

داودی بیان کرد: مسئله‌ای که وجود دارد این است که اقتصاد ما کماکان در بخش‌های زیادی دولتی است، بنابراین، دستگاه‌های دولتی به شکل جدی با تضاد منافع مواجه هستند، در صورتی که تنظیم‌گر نباید درگیر تضاد منافع باشد. وزارت صمت وقتی در بسیاری از حوزه‌ها ورود تصدی‌گرایانه دارد، چطور می‌تواند رگولاتوری را برعهده بگیرد؟ یا وزارت نفت و نیرو چطور می‌توانند یک تنظیم‌گری طرف باشند؟ به همین دلایل است که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به این مسائل توجه داشته و در آنجا ذکر شده است که گروه ۲ حداکثر تا ۲۰ درصد باید دولتی باشند و گروه ۱ اساساً نباید دولتی باشند. وی افزود: امروزه ما با وضعیتی مواجه هستیم که وزارت خانه‌هایی که خود درگیر تضاد منافع هستند، با ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل مخالفت کرده و می‌کنند و همچنین تصمیمات شورای رقابت را که با سیاست‌های آنان در تضاد است، به نوعی دیگر خنثی‌سازی می‌کنند.

لزوماً مثبت نیست؛ اما امکان آنکه از متخصصین بیرونی استفاده شود باید در قوانین مالی، اداری و استخدامی دیده شود.

وی افزود: همچنین شورای رقابت طرح‌هایی برای تنوع تأمین مالی خود به دولت ارائه کرده است، مثل آنکه میزانی از جریمه‌ها و دعوایی که آثار مالی دارد به هزینه‌های شورا اختصاص یابد که همواره با مخالفت دولت مواجه شد و دستگاه‌های دولتی عزم جدی داشته‌اند تا تغییراتی در جهت بهبود استقلال مالی و ساختاری شورا صورت نگیرد.

■ دستگاه‌های دولتی، در برخی موارد رو به خنثی‌سازی تصمیمات شورا می‌آورند.

احمد داودی ابراز داشت: دستگاه‌های دولتی بعضاً در مواقعی که تصمیمات شورا را مخالف سیاست‌های خود می‌دانستند تلاش می‌کردند تا تصمیمات شورا را خنثی کنند. به عنوان مثال در صنعت پتروشیمی، بالادستی‌های پتروشیمی در کشور محصولات اصلی را در یک وضعیت انحصاری تولید می‌کنند و مبدأ تولید در این صنعت، تنوعی ندارد. این امر برای صادرات مشکل‌زا نیست؛ اما صنایع پایین دستی، از منظر دسترسی به بازار و قیمت با مشکل مواجه بوده‌اند. شورای رقابت وقتی قصد داشت در این موضوع وارد شود، وزارت صمت به‌طور جدی وارد شد و وزیر در جلسه‌ی شورا اذعان داشت «من هر کاری لازم باشد می‌کنم تا شما وارد این مسئله



■ کشور نیازمند تنظیم‌گران مستقل است.

داوودی در ادامه گفت: پس از گذشت مدتی از فعالیت شورای رقابت، ما به این امر پی بردیم که انحصارات در کشور بسیار گسترده‌تر و متنوع‌تر از چیزی است که فکر می‌کردیم و شورای رقابت که یک نهاد عام است نمی‌تواند در همه حوزه‌ها وارد شود. به همین منظور ما جلسات متعدد و زمان زیادی بر این مسئله گذاشتیم تا مطابق قانون بخشی از وظایف خود را به نهادهای مستقل تنظیم‌گرتفویض اختیار کنیم و شورای رقابت تنها وظیفه داشته باشد که مصوبات این تنظیم‌گران را از منظر قوانین رقابت مورد بررسی قرار دهد؛ بنابراین ما به چند اساسنامه و ساختار رسیدیم که تنظیم‌گران مستقل در چند حوزه ایجاد شوند که همه این‌ها در مرحله‌ی آخر با مخالفت دولت روبه‌رو و متوقف شد.

■ شورای رقابت بهره‌کافی از ابزارهای اجتماعی تنظیم‌گری نبرده است.

نایب‌رئیس سابق شورای رقابت اظهار داشت: قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابزارهای مناسبی را در اختیار شورای رقابت قرار داده است. اما در زمینه استفاده از این ابزارها می‌توان دو دسته را برشمرد.

دسته اول، ابزارهایی که خود شورا از آن ظرفیت استفاده نکرده است، مثل ابزارهای اجتماعی، آگاه‌سازی و اقناع افکار عمومی.

دسته دوم، ابزارهایی که شورا به آنان ورود کرده است؛ اما با ممانعت و عدم همکاری سایر دستگاه‌ها خنثی‌سازی صورت گرفته است. مثل برخی دستورالعمل‌های تنظیم بازار یا برخوردی قضایی با متخلفین. مطابق با قانون، مراجع دادگستری باید اجرای احکام قضایی شورا را پی بگیرند و در این زمینه قوه قضاییه کاملاً دچار عدم همکاری با شورا است. شعب اجرای احکام قوه قضاییه در هیچ موردی همکاری مناسبی با شورا نداشته است. ما جلسات متعددی با رؤسای دستگاه قضا داشته‌ایم که آن‌ها نیز در برخی موارد دستور دادند یا حتی در موردی بخشنامه بسیار خوبی تدوین کردند؛ اما ما هیچ وقت در عمل، همکاری مناسبی در اجرای احکام ندیدیم. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، فرزند



حائز اهمیت است که با گذشت نه ماه از تعطیلی دوره‌ی قبلی شورای رقابت، این شورا در دوره‌ی جدید کماکان حالت رسمی پیدا نکرده است و ۹ نفر عضو معرفی شده دارد، درحالی که طبق قانون جلسات شورا با ۱۰ نفر رسمیت پیدا می‌کند.

■ برای تأسیس تنظیم‌گران مستقل و متخصص چه باید کرد؟

احمد داوودی با بیان اینکه برای تأسیس تنظیم‌گران بخشی مستقل باید اختیار ایجاد را از دولت گرفته و به مجلس واگذار کنیم، چون دولت همواره با این مخالف بوده و تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل از این راه میسر نمی‌شود، ادامه داد: به نظر ما این مهم است که اولاً این تنظیم‌گران بخشی مستقل با اختیارات گسترده‌تری تأسیس شود و نه تنها رقابت بلکه در زمینه‌ی مجوز و مسائل فنی فعالیت انجام دهند. ثانیاً خود اختیار تأسیس آن با مجلس باشد نه دولت. ثالثاً آنکه شورای رقابت به‌عنوان دادگاه رقابت شناخته شود و یا چک و بالانس مصوبات تنظیم‌گران بخشی را تنها از منظر رقابت انجام دهد و به نحوی نسبت شورای نگهبان با مجلس را میان تنظیم‌گران بخشی و شورای رقابت داشته باشیم، با این پیش‌فرض که شورای رقابت تنها از منظر رقابت و رفتارهای انحصارگرایانه ورود کند و یا نقش دادگاه و رسیدگی به شکایات را برعهده گیرد.

■ لزوم تأسیس شبکه تنظیم‌گری ایران

او در پایان اظهار داشت: شبکه‌ی تنظیم‌گری در نبود دیگر شکل‌های قانونی می‌تواند تنظیم‌گران



ناخواسته‌ای در نظام حکمرانی و اقتصادی کشور داوودی با اشاره به اینکه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ یک فرزند ناخواسته در نظام اقتصادی و حکمرانی کشور است که هم‌اکنون همه با آن درگیرند و نمی‌دانند که چه مواجهه‌ای باید با آن داشته باشند، افزود: این قانون از زمانه خود جلوتر بوده و به دنبال تغییر در نحوه مدیریت و اقتصاد کشور بوده و تجارب ۳۰ سال ما در زمینه‌ی اقتصاد و حکمرانی در این قانون آمده است و به نوعی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، نقض اصل ۴۴ است. به این معنی که ما بعد از سی سال تجربه فهمیدیم که باید مسیر متفاوتی را طی کنیم، اما همه‌ی این مواردی که گفته شد نشان از این موضوع دارد که این قانون شبیه تیری است که زمانی از یک کمان در رفته است. در همین دوره‌ی اخیر این نکته

را تجهیز کند و با اشتراک دانش، تعمیق مبانی
تئوریک بیشتری را صورت دهد. راه‌اندازی چنین
شبکه‌ای می‌تواند با تبادل تجربیات و انتقال
سخنان صاحب‌نظران تنظیم‌گری، تنظیم‌گران
گوناگون را با موضوعات تخصصی رگولاتوری درگیر
کند و باعث شود تنظیم‌گران به مبانی تنظیم‌گری
بیشتر از روزمرگی اداری خود توجه کنند.



نظرسنجی

لطفاً جهت ارتقای کیفیت انتشار و کمک به غنای بیشتر در محتوای نشریه در نظرسنجی شرکت نمایید. زمان لازم برای پاسخ به سوالات نظرسنجی کمتر از ۲ دقیقه بوده و برای شرکت در نظرسنجی این شماره از نشریه می‌توانید از طریق اسکن بارکد قرار داده شده در این قسمت و یا کلیک بر کلمه «نظرسنجی» (در صورتی که از نسخه‌های دیجیتال و یا آنلاین نشریه استفاده می‌کنید) اقدام نمایید. از همراهی شما بی نهایت سپاسگزاریم.



تنظیم گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

@beta_regtalk @regtalk



انحیسه کمرانی شریف



باشگاه تنظیم‌گری ایران (ریا)