

# نگاهی به فرایند شکل‌گیری دولت الکترونیک و چالشهای فراروی آن

ابراهیم باطنی\*  
مهدی یزدان‌شناس\*\*

## چکیده

یکی از جلوه‌های اصلی کاربرد فناوریهای نوین اطلاعاتی و ارتباطاتی مورد توجه دولتها، مفهوم دولت الکترونیک است. مزایای فراوان حاصل از تحقق ایده دولت الکترونیک بسیاری از دولتها را بر آن داشته است تا با سرمایه‌گذاریهای کلان در زمینه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات، به سمت تحقق اندیشه دولت الکترونیک حرکت نمایند. نکته اصلی که نباید آن را از نظر دور داشت موانع موجود در راه تحقق دولت الکترونیک و از آن مهم‌تر، چالشهایی است که به همراه پیاده‌سازی آن به وجود خواهد آمد. در این نوشتار، ضمن تبیین زمینه‌ها و مبانی شکل‌گیری دولت الکترونیک، وضعیت فعلی دولت ایران و چالشهای حقوقی فراروی تحقق دولت الکترونیک مورد بررسی قرار می‌گیرند.

**واژگان کلیدی:** دولت الکترونیک، فناوری اطلاعات و ارتباطات، حکمرانی خوب، پاسخگویی،

حریم خصوصی.

\* دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی پردیس قم دانشگاه تهران (sirebrahim100@yahoo.com).

\*\* دانشجوی دکتری مدیریت دانشگاه اصفهان (mehdi\_yazdanshenas@yahoo.com).

تاریخ تمدن بشری در سیر تکاملی خود شاهد تحولات و پیشرفتهای بسیار تأثیرگذاری بوده است. پس از انقلاب کشاورزی و انقلاب صنعتی، امروزه انقلاب اطلاعات و انقلاب ژنتیک این حرکت را تکامل بخشیده و جوامع را در شرایط تحول و دگرگونی قرار داده است. بی تردید شکل گیری یک «جامعه اطلاعاتی» و کاربرد گسترده «فناوری اطلاعات و ارتباطات»<sup>\*</sup> تأثیر مستقیم و غیر قابل اجتنابی بر حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خواهد داشت.

استفاده گسترده از تکنولوژیهای نوین جهانی، زمینه پیدایش مفهوم «جامعه اطلاعاتی» را ایجاد کرده است. این مفهوم ناظر به پیشرفتهای خیره کننده در پردازش، نگهداری و انتقال اطلاعات است که در واقع به کاربرد تکنولوژیهای اطلاعاتی در تمامی زوایای حیات اجتماعی انجامیده است (حسین پور، ۱۳۸۴).<sup>\*\*</sup> این روند قالبهای قدیمی و سنتی را در هم می شکند و موجب افزایش تعامل و دانش افراد می گردد. چنین وضعیتی این امکان را فراهم می آورد که ارتباطات فراسوی محدودیتهای قبلی گسترش یابد. بنابراین زمینه پیدایش ارتباطات جهانی، اقتصاد دیجیتال و بازار جهانی و در نتیجه «انسانهای جهانی»<sup>\*\*\*</sup> فراهم می گردد و روابط اجتماعی جهانی نیز در کنار روابط محلی ضرورت می یابد (Gutierrez, 2004).

در این عصر، عرصه حقوق عمومی و مدیریت دولتی در یک نگرش جامع و فرابارادایمی، مستلزم درک همزمان مدیریت، سیاست و حقوق و توجه به ارزشهای مختلف حاکم بر هر یک از این رشته‌ها، شامل «کارایی»،<sup>\*\*\*\*</sup> «نماینندگی»<sup>\*\*\*\*</sup> و «عدالت»<sup>\*\*\*\*\*</sup> در بخش دولتی است (وارث، ۱۳۸۰). ارتباط میان دولت و مردم و نقش دولت در مواجهه با این شرایط جدید از مهم ترین و اساسی ترین امور و چالشهای پیش روی کارگزاران دولت و بخش عمومی است. به

\* Information & Communication Technology (ICT).

\*\* ارجاعات این مقاله به دلایل فنی به شکل موجود تنظیم شده است و شیوه نامه فصلنامه در این زمینه رعایت نشده است.

\*\*\* Global Individuals.

\*\*\*\* Efficiency.

\*\*\*\*\* Representation.

\*\*\*\*\* Justice.

عقیده بسیاری از صاحب‌نظران، استفاده صحیح از دستاوردهای انقلاب فناوری اطلاعاتی می‌تواند نقش مؤثری در مواجهه با این چالشها داشته باشد (Murnane, 2002). واقعیت این است که شکل‌گیری دولت و اشکال مختلف آن در مسیر تحقق حقوق شهروندان و در جهت منافع اجتماعی توجیه می‌گردد و تحقق عدالت اجتماعی، مبنای توجیه حیات دولت و سنگ بنای مشروعیت اقدام آن در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جامعه است (پور عزت، ۱۳۸۰).

یکی از مفاهیمی که امروزه به طور بسیار گسترده در ادبیات حقوقی و مدیریت کلان جامعه مورد توجه قرار گرفته و زمینه اجرای آن نیز تا حدود زیادی در کشورهای مختلف فراهم گردیده، مفهوم دولت الکترونیک است. استفاده مناسب بخش عمومی و دولت از فناوریهای جدید، خصوصاً در قالب طرح همه جانبه و فراگیر دولت الکترونیک، می‌تواند روابط میان دولت با شهروندان را بهبود بخشد. دولت الکترونیک فرصتی برای تعاملات بهتر میان دولت و مردم از یک سو و سازمانها و بخشهای خصوصی از سوی دیگر است. مزایای بسیاری بر تحقق دولت الکترونیک مترتب است. تبادل سریع و آسان داده‌ها و اطلاعات، دسترس مستقیم و سریع شهروندان به اطلاعات مورد نیاز، صرفه‌جویی در انرژی، زمان، منابع و هزینه‌ها، افزایش کارایی و بهره‌وری، آثار مثبت زیست محیطی، بهبود پاسخگویی به شهروندان، افزایش شفافیت فعالیتهای دولت و در نتیجه کاهش فساد اداری، ساده‌سازی فرایندهای دولتی و کاهش بوروکراسی از اهم این مزایا به شمار می‌آید (Gupta and Jana 2003; World Bank, 2003).

اما نمی‌توان نادیده انگاشت که در مقابل استقرار دولت الکترونیک، موانع و عوامل بازدارنده‌ای نیز وجود دارند و بدیهی است که تحقق چنین نظامی چالشهایی را در پی خواهد داشت. مسلماً بدون مهیا ساختن بسترهای قانونی، فنی و فرهنگی لازم، استقرار دولت الکترونیک مفید نبوده و بسیاری از اهداف مورد نظر با شکست مواجه خواهد شد. از این رو یکی از اولین گامها در جهت تحقق دولت الکترونیک، فراهم نمودن بسترهای فرهنگی و قانونی مناسب چنین نظامی است.

## مبحث اول: مفهوم دولت الکترونیک و مراحل استقرار آن

### الف. مفهوم دولت الکترونیک

اصطلاح دولت الکترونیک که به طور جدی از دهه ۱۹۹۰ مطرح گردیده است، به عقیده صاحب‌نظران می‌تواند مدلهای جدید حکومت را تکامل بخشد. دولت الکترونیک اطلاعات

گسترده‌ای را از طریق اینترنت به شهروندان و بخش خصوصی ارائه می‌کند. اما نقش دولت الکترونیک صرفاً ارائه اطلاعات و خدمات نیست، بلکه می‌تواند علاوه بر ارتباط با شهروندان و بخش خصوصی، ارتباطات استراتژیکی بین سازمانها و بخش دولتی ایجاد نماید. چنین تعاملی باعث بهبود همکاری بین سازمانهای دولتی شده و اجرای سیاستها و خط مشیهای دولت را تسهیل می‌نماید (Ebrahim and Irani, 2005). تعاریف متعددی از دولت الکترونیک ارائه شده است، اما به نظر می‌رسد این تعاریف تا حدود زیادی نزدیک به هم و مشابه هستند. به عنوان نمونه به دو مورد از این تعاریف اشاره می‌نماییم:

- دولت الکترونیک شیوه‌ای است برای دولتها به منظور استفاده از فناوریهای نوین که تسهیلات لازم را برای دسترس مناسب به اطلاعات و خدمات دولتی با کیفیت بالاتری مهیا می‌سازد و فرصتهای بیشتری را برای مشارکت مردم در فرایندهای دموکراسی ایجاد می‌کند (Fang, 2002).

- بنا بر تعریف «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»<sup>\*</sup> دولت الکترونیک عبارت است از: «استفاده از تکنولوژیهای اطلاعاتی و ارتباطاتی به ویژه اینترنت به عنوان ابزاری برای تحقق دولتی کارآمدتر» (OECD, 2003: 23).

گفتنی است که دولت الکترونیک صرفاً به بخش اجرایی محدود نمی‌شود، بلکه گستره آن آرام آرام شاخه‌های قانونگذاری و قضایی و سطوح مختلف از مرکزی تا محلی را نیز در بر می‌گیرد (Vintar, 2001). دولت الکترونیک در مفهوم مضیق به معنای انتقال مفاهیم تجارت الکترونیکی در بخش خصوصی به بخش دولتی است. مطابق گزارش سازمان ملل در خصوص جوامع دانش محور، تجارت الکترونیکی شامل استفاده از اسناد الکترونیکی به جای کاغذ برای انجام وظایف تجاری یا دولتی است. مطابق این تعریف، تجارت الکترونیکی صرفاً محدود به بخش خصوصی و تجارت نمی‌شود (Melistki, 2002). لذا این مفهوم در بخش دولتی به خدمات رسانی الکترونیکی و نظام اداری الکترونیک اشاره دارد و خدمات رسانی الکترونیک به معنای ارائه اطلاعات، برنامه‌ها، استراتژیها و خدمات دولتی به صورت الکترونیکی و همه روزه است.

<sup>\*</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

قابلیت ارائه خدمات و اطلاعات عمومی اجتماعی، اداری، اقتصادی و ... به شهروندان به صورت شبانه‌روزی و تمام وقت در تمام روزهای هفته، یکی از توانمندیهای مهم دولت الکترونیک است و این خدمت‌رسانی بر مشارکت شهروندان با الگوی مشتری محوری تأکید می‌نماید. از سوی دیگر مفهوم موسع دولت الکترونیک شامل کلیه طرحهای مربوط به حاکمیت و مدیریت دولتی است و بنابراین «دموکراسی الکترونیکی»،\* «انتخابات الکترونیکی»،\*\* «آموزش الکترونیکی»،\*\*\* «خدمات بهداشتی الکترونیکی»\*\*\*\* و نظایر آن را نیز در بر می‌گیرد (Torres et al, 2005).

۶۳

نقد و حقوق

نگاهی به فرایند شکل‌گیری دولت الکترونیک و چالشهای فراروی آن

از آنجا که دولت الکترونیک به تغییر شکل حکمرانی در کوتاه مدت نمی‌پردازد و استقرار آن تدریجی و مرحله به مرحله است، در حال حاضر رویکرد موسع و توجه به تمام مؤلفه‌های دولت الکترونیک مورد نظر دولتها نیست. لذا دموکراسی الکترونیکی در ابعاد وسیع، حتی در دستور کار بسیاری از کشورهای اتحادیه اروپا نیز قرار ندارد. بر این اساس، مفهوم موسع دولت الکترونیک و عده‌ای برای آینده و برنامه‌ای بلند مدت خواهد بود (Ibid). البته دستیابی به این سطح از دولت الکترونیک، شرایط پارلمان، قانونگذاری، انتخابات و مراجعه به آرای عمومی را متحول می‌کند.

شکل‌گیری این شبکه گسترده منشأ بسیاری از تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در آستانه هزاره سوم بوده و بدیهی است که گسترش چنین فرایندی بسیاری از مرزها را در هم می‌شکند و ابعادی فراملی و جهانی پیدا می‌کند و چارچوبی را برای اقدامات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فراهم می‌آورد (Gutierrez, 2004).

## ب. مراحل استقرار دولت الکترونیک

تحقق دولت الکترونیک طرحی گام به گام و مرحله‌بندی شده است. بنابراین مراحل مختلف و مدل‌های متعددی در این زمینه ارائه شده است. در مدل سازمان ملل متحد، پنج

\* E-democracy.

\*\* E-voting.

\*\*\* E-education.

\*\*\*\* E-health care.

مرحله برای تحقق دولت الکترونیک معرفی شده است. در مرحله اول (مرحله ظهور اولیه)\*، سایتهای رسمی محدود و مستقل از یکدیگر ایجاد می‌گردند که اطلاعات سازمانی و سیاستهای سازمانها و نهادها را به صورت ایستا در اختیار شهروندان قرار می‌دهند. در مرحله دوم (مرحله توسعه)\*\*، همراه با افزایش تعداد وبسایتهای دولتی، محتوای وبسایتهای پویاتر می‌گردد و به طور مداوم و مستمر به روز می‌شود. بخشنامه‌های دولتی، مجموعه قوانین و خبرنامه‌ها نیز بر روی سایتهای قرار می‌گیرد. در مرحله سوم (مرحله تعامل)\*\*\* حضور دولت در شبکه جهانی گسترش می‌یابد و حجم وسیعی از خدمات دولتی بر روی شبکه در دسترس خواهد بود. علاوه بر این امکان ارسال و دریافت فرمها، تقاضا نامه‌ها و یا ثبت آنها به وجود می‌آید. در مرحله چهارم (مرحله تبادل)\*\*\*\*، امکان انجام خدمات گسترده‌ای مانند پرداخت مالیات و صورت‌حسابها، اخذ گذرنامه، ثبت وفات و تولد، اعطای گواهی‌نامه‌ها و مواردی که به امنیت و محرمانه بودن نیاز دارد، به صورت کامل از طریق اینترنت انجام می‌شود و امضای دیجیتالی برای تسهیل تشریفات و ارتباط با دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد. البته برای سایتهای محرمانه، تدابیر امنیتی و رمز عبور در نظر گرفته می‌شود و سرانجام در مرحله پنجم (مرحله یکپارچه‌سازی کامل)\*\*\*\*\* تمامی خدمات دولتی از طریق دولت الکترونیکی و در اسرع زمان ممکن به اشخاص ارائه می‌گردد (United Nations, 2000).

در مدل آسیای جنوب شرقی و اقیانوسیه نیز که تقریباً مشابه مدل سازمان ملل متحد است، استقرار دولت الکترونیک طی شش مرحله تشریح گردیده است. در این مدل، پس از طی مراحل چهارگانه اولیه استقرار دولت الکترونیک، در مرحله پنجم، دموکراسی دیجیتال قابلیت

\* Emerging Presence.

\*\* Enhanced Presence.

\*\*\* Interactive Presence.

\*\*\*\* Transactional Presence.

\*\*\*\*\* Seamless or fully integrated.

تحقق پیدا می‌کند (Wescott, 2001). در مرحله پایانی (مرحله ششم) نیز «دولت یکپارچه»<sup>\*</sup> تشکیل می‌گردد. در این مرحله، دولت از طریق یک «درگاه»<sup>\*\*</sup> اطلاعات و خدمات سازمانهای مختلف دولتی را به صورت یکپارچه در اختیار متقاضیان قرار می‌دهد، به طوری که شهروندان حتی متوجه نمی‌شوند که کدام سازمان مسئول انجام خدمات مورد نظر آنهاست. در این مرحله در مورد توزیع خدمات، هم یکپارچگی عمودی و هم یکپارچگی افقی وجود دارد. مثلاً از طریق درگاه مذکور، کاربران می‌توانند به سازمانهای مختلفی که از لحاظ جغرافیایی از هم جدا هستند و وظایف مختلفی را نیز انجام می‌دهند، ولی در یک وظیفه خاص با یکدیگر مشارکت دارند، دسترس داشته باشند. برای مثال یک شهروند می‌تواند تغییر نشانی خود را در قسمت اطلاعات مربوط به گواهی‌نامه رانندگی خود وارد کند، آن گاه این تغییر به طور خودکار در بخشهای بهداشت، ثبت احوال، سازمان دارایی و دیگر سازمانهای مرتبط ثبت خواهد شد (Ibid).

### مبحث دوم: زمینه و ضرورت شکل‌گیری دولت الکترونیک

پیشرفتهای چشمگیر فناوری اطلاعات و ارتباطات، طی سالهای اخیر روابط میان شهروندان و دولت را به ویژه در بعد مدیریت دولتی در شرایط تحول بنیادین قرار داده است، به طوری که امروزه بسیاری از دولتها به دنبال بهره‌گیری از فناوری اطلاعات به منظور تغییر و اصلاح سازمانهای دولتی هستند (Lips, 1998: 330). ایجاد این شرایط و توانایی فناوری اطلاعات و ارتباطات، امکان بازآفرینی دولتها را فراهم کرده و موجب انتقال از پارادایم بوروکراتیک وبری به پارادایم دولت الکترونیک گردیده است. در پارادایم دولت الکترونیک بر ایجاد شبکه هم‌هانگ، همکاری خارجی و ارائه خدمت به مشتری تأکید می‌شود. در این فرایند، زمینه اصلی و بستر ایجاد دولت الکترونیک، انقلاب اطلاعات و فناوری ارتباطات است. اما دلیل تمایل دولتها برای به کارگیری فناوریهای نوین و ضرورت شکل‌گیری دولت الکترونیک از جهات مختلفی قابل بررسی است:

\* Joined-up Government.

\*\* Portal

## الف. نئولیبرالیسم و نقش سایه‌ای و نظارتی دولت

شکل‌گیری چارچوب ایدئولوژیک لیبرالیسم جدید، اندکی پس از جنگ جهانی دوم زمینه‌ساز نوعی تجدید نظر در تفکرات لیبرالیستی به شمار می‌آید که ریشه آن به عقاید جان لاک\* و آدام اسمیت\*\* بر می‌گردد. این دیدگاه مبنای نظری مجموعه‌ای از اصلاحات بخش دولتی را ارائه نمود. لیبرالیسم جدید به ویژه با سیاست خصوصی‌سازی مارگارت تاچر در سال ۱۹۸۴ در بریتانیا شکل برجسته‌تری یافت (Ayres, 2004). تفکر لیبرالیسم جدید یا نئولیبرالیسم (بازار خوب است و دولت بد) بر کارایی اقتصادی بازار و دو نیروی رقابت و تصمیمات فردی تأکید می‌کند. در فلسفه حکومتی نئولیبرالیسم به معضل متورم شدن بیش از حد بخش دولتی و گسترش امپراتوریهای دولتی اشاره می‌گردد. از آنجا که پیش‌بینی می‌شود تحقق دولت الکترونیک پیامدهایی از جمله تمرکززدایی بخش دولتی، کوچک شدن دولت، افزایش رضایتمندی شهروندان، اقتصادی شدن فعالیت‌های دولت و به طور کلی کاهش نقش دولت و ایفای نقش سایه‌ای را به همراه داشته باشد، لذا دولت الکترونیک می‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد در این جهت ایفای نقش نماید.

بر این اساس دولت الکترونیک بر مبنای ایده نئولیبرالیسم قابل توجیه است و از نظر تئوریک می‌تواند به عنوان بازتابی از این ایده در نظر گرفته شود. این فرایند در حد نهایی خود به «مدل دولت مجازی»\*\*\* منجر می‌شود. در این مدل، فرض بر این است که «بهترین دولت بی‌دولتی است»\*\*\*\* (وارث، ۱۳۸۰). البته آن طور که نئولیبرالها تصور می‌کنند شاهد اتمام عمر دولتها و بی‌رنگ شدن مطلق مفهوم دولت نخواهیم بود، بلکه به نظر می‌رسد دولتها در جهت تقویت همکاریهای بین‌المللی و تشکیل اتحادیه‌های منطقه‌ای و جهانی با اهداف اقتصادی - سیاسی مشترک با ساختاری منسجم‌تر و اهدافی فرانگتر گام بر خواهند داشت.

\* John Locke.

\*\* Adam Smith.

\*\*\* The Virtual-Government Model.

\*\*\*\* Best Government Is No Government.



## ب. تغییر در بخش خصوصی و تحولات جهانی

ظهور شرکتها و سازمانهای مجازی و نیز موفقیت‌های «تجارت الکترونیک»<sup>\*</sup> و به عبارت دیگر جهانی شدن تجارت، دولت‌ها را به سوی استفاده از فناوریهای اطلاعاتی و ارتباطاتی به منظور ارائه خدمات سریع‌تر و کارا تر کشانده است (الوانی و یعقوبی، ۱۳۸۲: ۶). در سالهای اخیر بخش خصوصی در بسیاری از کشورها در فرایندی تعدیلی، با تغییرات شگرفی در این زمینه مواجه شده است. اگر دولت‌ها بخش دولتی را تغییر ندهند، مسلماً با مقاومت و مخالفت روبه‌رو خواهند شد. اصولاً کارایی بخش خصوصی به عملیات کارآمد بخش دولتی وابسته است و تغییرات بخش خصوصی به موازات تغییراتی است که در بخش دولتی به وقوع می‌پیوندد. سازمانهای بین‌المللی نیز نقش مؤثری در این فرایند دارند. به عنوان مثال، سازمانهای مالی بین‌المللی برای تغییر در ساختارهای نهادی و اقتصادی کشورهای دریافت‌کننده منابع مالی، مقرراتی وضع می‌نمایند که دولت‌ها را به رفع موانع تجاری، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، شناور کردن پول و ... - که نهایتاً به جهانی شدن اقتصاد می‌انجامد - ملزم می‌نمایند.

بنابراین تغییر سریع در بخش خصوصی و درک تأثیر مدیریت دولتی بر اقتصاد خصوصی و اقتضای رقابت بین‌الملل، ایجاد تغییر در بخش عمومی و شکل‌گیری دولت الکترونیک را الزام‌آور می‌کند (هیوز، ۱۳۸۱) و پدیده «جهانی شدن»<sup>\*\*</sup> دولت‌ها را وادار می‌نماید تا به عنوان یک ضرورت، به تأسیس دولت الکترونیک اقدام کنند (Backus, 2001: 5). به طور کلی بخش دولتی شدیداً در حال تغییر است و یکی از عوامل عمده شتاب دهنده این تغییرات استفاده از تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات و حرکت به سمت دولت الکترونیک با مدیریت الکترونیک اسناد و مدارک و بازمهندسی فرایندهای کاری متکی بر فنون فناوری اطلاعات است (Evans, 2003: 17-18). چنین تحولاتی دولت‌ها را بر آن داشته است تا توجه به دولت الکترونیک و استفاده از مزایای آن را در اولویت برنامه‌های خود قرار دهند. بالطبع کشورهایی که از این رقابت باز بمانند منافع قابل توجهی را از دست خواهند داد.

\* E-commerce.

\*\* Globalization.

### ج. تغییر مطالبات مردم

تغییر مطالبات مردم برای دریافت خدمات بهتر و سریع‌تر و همچنین افزایش انتظارات مردم در مورد پاسخگو بودن دولت به دلیل احساس ناکارآمدی بخش دولتی که اصلاح آن را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید و نیز مشکلات موجود در ارتباط با سوء مدیریتها و فساد اداری بخش دولتی، عدم توجه به منافع عامه، تمرکزگرایی شدید و تصور ناکارآمدی بخش دولتی در ارائه خدمات و ایفای وظایف مربوط، از دفاع اجتماعی و کنترل جرائم گرفته تا بهداشت، آموزش و پرورش و رفاه اجتماعی و ...، سبب شده است دولتها درصدد پاسخ به این نیازها و جلب رضایتمندی شهروندان برآیند (دانایی فرد، ۱۳۸۲: ۷۳). از طرف دیگر الگوی جدید مدیریت دولتی که از آن به بازآفرینی دولت (نوآفرینی حکومت) تعبیر شده است، ریشه در بهبود عملی اداره امور دارد. ویژگی مهم رویکرد نوین مدیریت در بخش عمومی، جلب مشارکت مردم در انجام امور و سپردن کارها به دست آنان است. ساختار و تشکیلات گسترده دولتی نمی‌تواند به بهره‌وری بالایی دست یابد مگر آنکه سطوح عملیاتی و اجرایی خود را به دست شهروندان بسپارد و تنها سیاست‌گذاری و نظارت را از آن خود بداند (هیوز، ۱۳۸۱: ۱۰). در این مسیر فناوری اطلاعات امکانات وسیعی در زمینه افزایش کیفیت، کمیت و سرعت ارائه خدمات و اطلاعات در اختیار دولتها قرار می‌دهد و به عنوان ابزاری کارآمد، زمینه حکمرانی خوب را فراهم می‌نماید.

### د. حکمرانی خوب

امروزه پس از طی دورانهای مختلف و تحول نظریه‌های مطرح شده در زمینه دولت از جمله نظریه دولت مطلقه، نظریه دولت مشروطه، نظریه اخلاقی دولت، نظریه طبقاتی دولت، نظریه کثرت‌گرایی دولت، نظریه دولت اداری و ...، حکمرانی خوب به عنوان جدیدترین رویکرد در حقوق عمومی مطرح است. هر چند حکمرانی خوب نظریه‌ای سیاسی از دولت ارائه نمی‌دهد و عهده‌دار چنین رسالتی نیست، اما سعی دارد دولت و حکومت را به وضعیت مطلوب آن نزدیک کند.

حکمرانی خوب، عبارت جدیدی است که از دهه ۱۹۸۰ از سوی برخی نهادهای بین‌المللی مطرح گردید. شاید بتوان گفت این اصطلاح را اولین بار بانک جهانی به عنوان یک

مرجع معتبر بین‌المللی ارائه کرد. طی گزارشی در سال ۱۹۸۹، حکمرانی خوب به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف گردیده است (Stow, 1992).

در تعاریف حکمرانی خوب شاخصهای مختلفی ارائه گردیده است. به عنوان مثال در یکی از این الگوها (Huther and Shah, 2000) آزادی سیاسی، پایداری سیاسی (به عنوان شاخصهای مشارکت شهروندان)، کارایی قضایی، کارایی اداری و فساد پایین (به عنوان شاخصهای نظام دولتی)، توسعه انسانی و توزیع عادلانه (به عنوان شاخصهای توسعه اجتماعی)، توجه به ساختار خارج از دولت، استقلال بانک مرکزی و نرخ برگشت سود نسبت به میزان سرمایه‌گذاری (به عنوان شاخصهای مدیریت اقتصادی) را برای حکمرانی خوب ارائه نموده‌اند. تحقق چنین الگویی در شرایط پیچیده کنونی و جوامع گسترده امروزی به ابزارهایی توانمند، دقیق و سریع نیازمند است تا با تعامل و ارتباط سه بخش دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی، بسترهای لازم را برای تحقق حکمرانی خوب فراهم سازد.

قطعنامه ۲/۵۲ سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ میلادی که به «اعلامیه هزاره»<sup>\*</sup> مشهور شده است، اجرای استانداردهای حقوق بشری و شاخصهای حکمرانی خوب را مورد تأکید قرار داده است. کمیسیون حقوق بشر طی قطعنامه ۶۴ در سال ۲۰۰۰ میلادی شاخصهای اصلی حکمرانی خوب را مشارکت، پاسخگویی، حقوق بشر، حاکمیت قانون و شفافیت معرفی می‌کند. در سپتامبر سال ۲۰۰۰ میلادی، «کمیته مشورتی سازمان ملل راجع به مسائل اجرایی و برنامه‌ای»<sup>\*\*</sup> جدولی از شاخصها را جهت همکاری با سازمان ملل تعیین نموده است. این شاخصها عبارت‌اند از: مشارکت، حقوق بشر، حاکمیت قانون، پاسخگویی، دولت الکترونیکی (UNDP, 2001; UN, 2005).

در این رویکرد جدید، دولت الکترونیک نیز زمینه تحقق نوعی دموکراسی را محقق می‌سازد که شاید بتوان آن را دموکراسی الکترونیکی یا دموکراسی دیجیتالی نامید. در این مدل

\* Millennium Declaration.

\*\* The UN Consultative Committee on Program and Question (CCOPQ).

جدید نقش دولت به عنوان فراهم کننده نوعی واسطه ارتباطی مطرح است که در تعامل دولت و مردم، این نقش بیشتر توسط خود مردم به پیش برده می شود؛ بدین معنا که در اینجا دولت، فعالیتهايش را به گونه ای ساماندهی می کند که شهروندان بیشترین مشارکت را در چنین فرایندی داشته باشند. در این صورت فرایندهای رسمی و بوروکراتیک اهمیت کمتری می یابد و در مقابل، ارائه خدمات به شهروندان بر اساس رویکرد مردم سالاری و شهروندمحوری، از اهمیت بیشتری برخوردار می گردد. در واقع، مدل دولت الکترونیک به عنوان یکی از ابزارهای قدرتمند تحقق شاخصهای حکمرانی خوب به ویژه شفاف سازی، پاسخگویی، کارایی، اثربخشی، مشارکت جویی و شهروندمحوری، ایفای نقش می نماید و به خودی خود یک هدف محسوب نمی شود. الکترونیکی بودن امور در این نظام نقش کاتالیزور را دارد و این حکمرانی است که نقش اصلی و راهنما را برعهده دارد (جدول شماره ۱).

جدول ۱) اصول حکمرانی خوب و نقش دولت الکترونیک (Karacapilidis et al, 2005)

نقش دولت الکترونیکی	اصول حکمرانی خوب
- فراهم نمودن امکان مشارکت فعال تمامی اشخاص ذی نفع در خط مشی گذاری	- دموکراسی مشارکتی در خط مشی گذاری
- ایجاد هماهنگی بهتر در میان خط مشیهای ایجاد شده بین واحدها و نهادهای دولتی و لایه های مختلف دولت	- انسجام و هماهنگی در خط مشیها
- تسهیل همکاری و اجرای شبکه ای خط مشیها به روشی آسان تر و سریع تر	- هماهنگی، اثربخشی و کارایی در اجرای خط مشیها
- قرار دادن اطلاعات به صورت ارزان در دسترس همگان	- شفافیت و گشودگی در کل مراحل خط مشی گذاری

### مبحث سوم: چالشهای فراروی دولت الکترونیک

پس از آشنایی با مبانی و مفهوم دولت الکترونیک، جا دارد با نگاهی آسیب شناسانه به مشکلات و چالشهای آن نیز بپردازیم. واقعیت این است که عصر دیجیتال دغدغه های بسیاری را در پی دارد که مهم ترین آن نابرابری است. نابرابری همواره وجود داشته است و در طول

تاریخ مردم از نابرابری ثروت و قدرت و امکانات در رنج بوده‌اند. اما مهم‌ترین عرصه نابرابری در عصر جدید، نابرابری و تبعیض در دانایی و اطلاعات است که دارای عمق و ابعاد تازه‌ای است (خوارزمی، ۱۳۸۱). معضل دیگر عصر اطلاعات و ارتباطات، مربوط به هدف نهایی گسترش فضای مجازی و دیجیتال است. این هدف، تحقق مناسب یک جامعه جهانی بر اساس ارزشهای جهانشمول است. در این عرصه تلفیق فرهنگها و ارزشهای محلی برای ایجاد یک فرهنگ جهانی از چالشهای عمده به شمار می‌آید (Gutierrez, 2004). بنابراین برنامه‌ریزی و جست‌وجوی راه حلی برای برقراری عدالت و حفظ ارزشهای محلی در کنار ارزشهای جامعه جهانی می‌بایست همزمان با پی‌ریزی چنین نظامی مورد توجه قرار گیرد.

هر چند دولت الکترونیک قابلیت‌های بسیاری دارد و به عنوان مثال «آموزش الکترونیک»\* در زمینه‌های مختلف از جمله حوزه حقوق می‌تواند آگاهی شهروندان را افزایش دهد و از بار مشکلات جامعه بکاهد و یا با استفاده از سیستمهای رایانه‌ای هوشمند (سیستمهای خبره) بسیاری از امور تسهیل می‌گردد و حتی به این روش نتیجه احتمالی دعاوی پیش بینی می‌شود و در نتیجه، بدون مراجعه به قاضی و محاکم دادگستری، طرفین به حل و فصل اختلافات می‌پردازند و از این رو پاره‌ای از دعاوی و اختلافات کاهش می‌یابد، اما به موازات شناخت و استفاده از این امکانات سودمند، آسیب‌شناسی و بررسی چالشهای فراروی دولت الکترونیک نیز از موضوعات بسیار مهم و قابل ملاحظه‌ای است که به تازگی مورد توجه گسترده صاحب‌نظران قرار گرفته است. نظر به اهمیت آسیب‌شناسی و چالشهای فراروی دولت الکترونیک و ضعف مطالعات موجود در این زمینه، در ادامه بحث بر آنیم تا این موضوع را به ویژه با تأکید بر جنبه‌های حقوقی قضیه، در سه بخش و از منظر حقوق عمومی، حقوق کیفری و مسئولیت مدنی مطالعه و بررسی کنیم.

## ۱. چالشهای فراروی دولت الکترونیک از منظر حقوق عمومی

استقرار دولت الکترونیک مستلزم سه پیش‌نیاز اساسی است: سطح حداقلی از زیرساختارهای فنی، سرمایه انسانی (نیروی متخصص و شهروندان آموزش دیده) و شبکه‌های

\* E-learning.

الکترونیکی. برای آنکه دولت الکترونیک در سطح گسترده‌ای قابل استفاده گردد، مردم باید از حداقل دانش استفاده از کامپیوتر و اینترنت برخوردار باشند و اینترنت برای همه در دسترس باشد. مهیا کردن چنین شرایطی، اولین چالش فراروی دولت الکترونیک است. منابع مالی هنگامت مورد نیاز برای آموزش، ایجاد زیرساختها، استقرار، توسعه و روزآمد کردن شبکه‌های الکترونیکی، در دسترس بخش گسترده‌ای از جهان قرار ندارد. حدود ۲۴ درصد مردم دنیا زیر خط فقر زندگی می‌کنند. حدود ۲۰ درصد مردم دنیا به آب سالم دسترس ندارند. همچنین ۵۷ کشور از ۱۹۱ کشور عضو ملل متحد دارای جمعیتی هستند که یک پنجم از آنها بی‌سوادند. به علاوه حدود نیمی از جمعیت دنیا دسترس به تلفن ندارند و در سال ۲۰۰۳ تنها ۹/۵ درصد از جمعیت دنیا به اینترنت دسترس داشتند. از سوی دیگر فاصله و شکاف کشورهای پیشتاز و توسعه یافته با سایرکشورها در حال افزایش است که با فراگیر شدن دولت الکترونیک انتظار می‌رود این «شکاف دیجیتال»<sup>\*</sup> نیز افزایش یابد (United Nation, 2003).

هدف نهایی دولت الکترونیک ارتقای دموکراسی فرض می‌شود، اما تاریخ ماهیت شکننده دموکراسی را بارها نشان داده است. هدف از کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات، تقویت دموکراسی و مشارکت عمومی بوده، اما در عمل شکاف دیجیتال و آثار آن، مسئله‌ای چالش برانگیز و امری خطیر فراروی مردم‌سالاری است. نگرانی عمده در این خصوص به پیامدهای دسترس نابرابر، فقدان زیرساختهای مناسب و ضعف تکنولوژیکی بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته اشاره دارد. بنابراین شکاف دیجیتال به نابرابری در دسترس به تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات بر می‌گردد. با توجه به گسترش روزافزون کاربرد تکنولوژیهای اطلاعاتی و ارتباطاتی در جامعه مدرن امروزی، پیامدهای شکاف دیجیتال بسیار گسترده و ریشه‌ای خواهد بود (OECD, 2000). امکانات نابرابر، درآمد پایین، آموزش ناکافی، مهارتهای فنی ضعیف، فقدان آگاهی و درک ناکافی، از عوامل اصلی مؤثر در ایجاد و تشدید شکاف دیجیتال است. با گسترش دولت الکترونیک و استفاده بیشتر از تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات، مسئله شکاف دیجیتال اهمیت بسیاری پیدا می‌کند.

\* Digital Divide.

دولت الکترونیک، رسالت مشارکت دادن تمامی شهروندان، درگیرکردن جوامع محلی و افراد مختلف را در امور جاری بر عهده دارد. اما تا زمانی که بهره‌مندان واقعی از تکنولوژیهای جدید به روشنی مشخص نشوند و قشرهای مختلف جامعه تحت پوشش این خدمات قرار نگیرند، سخن گفتن در خصوص نقش تکنولوژی در بهبود دموکراسی قابل توجیه نیست (Rheingold, 2000: 377). از سوی دیگر، حتی اگر دولت بتواند مشارکت فعال قشرهای مختلف جامعه را در فرایند دولت الکترونیک جلب نماید، بازهم این مسئله باقی خواهد بود که آیا شهروندان واقعاً قادر به مشارکت همه جانبه و مستقیم در امور مهم مربوط به اداره کشور خواهند بود یا خیر. تأثیرگذاری و اعمال قدرت بر رسانه‌ها و تجزیه و تحلیل‌های نادرست و درک ناکافی افراد جامعه از مسائل پیچیده دنیای امروز ممکن است منجر به اخذ تصمیمات و سیاستهای غلط گردد (Splichal, 1999: 66).

امروزه امکان سوء استفاده احزاب ذی نفوذ، کشورهای قدرتمند و کارتل‌های خبری جهانی، با تشکیل سایتهای خبری، روزنامه‌های الکترونیک و پخش شبکه‌های مختلف صدا و سیما در اینترنت، راه سلطه بر افکار عمومی جهان و هدایت آن را هموارتر ساخته است. در حال حاضر چارچوب پذیرفته شده مشخصی در خصوص نحوه سنجش و ارزیابی آثار سیستمهای مشارکت الکترونیک وجود ندارد و دلیل عمده این نقیصه، روشن نبودن اهداف دولت در مشارکتهای الکترونیکی است. بنابراین، ارزیابی تأثیر این روند در فرایند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بسیار مشکل است (OECD, 2003).

هر چند دموکراسی دیجیتالی و امکان تحقق مطلوب آن از منظر حقوق عمومی، مسئله‌ای چالش برانگیز است و توانایی دولت الکترونیک در پاسخگویی به نیازهای روزافزون به دموکراسی با معضل اساسی و مشکل بالقوه دولتها در مورد امکان عدم استفاده دموکراتیک از سیستمهای دیجیتالی همراه است، درعین حال نمی‌توان نادیده گرفت که فناوری در خصوص مردم‌سالاری و نگرشهای دموکراتیک ابزاری خنثاست و امکان استفاده غلط از آن به عنوان دغدغه‌ای مشروع وجود دارد. با این حال، همان‌طور که محققانی چون ازبورن\* و گابلر\*\*

\* Osborne.

\*\* Gabbler.

عباراتی چون «بازآفرینی دولت» یا به عبارتی دیگر، احیا یا «باز مهندسی»<sup>\*</sup> دولت را مطرح نموده‌اند، دولت الکترونیک نیز امکان نوعی اصلاح و باز مهندسی کلی ساختار دولت و نهادهای وابسته به آن را از لحاظ شکلی و حتی ماهوی پیش روی دولتمردان و مدیران قرار می‌دهد و به عنوان ضرورتی برای حکومت دولتها در جوامع اطلاعاتی مطرح می‌گردد (Backus, 2001: 5). چنین فرایندی می‌تواند سیستمهای اداری را نیز با تحولاتی شگرف مواجه نماید و کار کردن با حضور در مکان و زمانی خاص، آرام آرام مفهوم خود را از دست می‌دهد. از این رو ماهیت پدیده اشتغال و روابط کار در دولت الکترونیک و جامعه اطلاعاتی متفاوت با مفاهیم سنتی و کلاسیک خواهد بود.

بنا بر آنچه ذکر گردید، دولت الکترونیک شکل ساختاری سازمانها و ادارات دولتی را نیز دگرگون خواهد کرد و ساختارهای عمودی و سلسله مراتبی حاکم بر سازمانها را در هم خواهد شکست، به طوری که سازمانهای شبکه‌ای و مجازی، ساختار غالب سازمانها خواهند شد و بر این اساس ساختارهایی ایجاد می‌گردند که تبادل اطلاعات و ارتباطات را بین افراد متعدد سازمان امکان پذیر می‌نماید (خاکی، ۱۳۸۱: ۳). بنابراین در چنین شرایطی وظایف مدیریت دولتی از نظر کمی و کیفی تغییر می‌یابد و عدم تمرکز و توجه به شهروندان و مشارکت گسترده و فراگیر آنها از اهمیت خاصی برخوردار می‌گردد (منوریان، ۱۳۸۲؛ غلامزاده، ۱۳۸۰: ۸۲ - ۸۵). در این فرایند، فعالیتها و امور اداری، «بدون کاغذ»<sup>\*\*</sup> و در فضای دیجیتال صورت می‌گیرد، لایه‌های متعدد سازمانها و ادارات کاهش می‌یابد و نهادهای دولتی ناگزیر به انعطاف پذیری و اتخاذ سیاستهای کوچک‌سازی می‌گردند. این تغییرات بیانگر آن است که نظام اداری و دولت، وارد مرحله جدیدی در عصر اطلاعات می‌شوند که اتخاذ تدابیر و پیش‌بینیهای لازم در این جهت ضروری است. هر چند بوروکراسی، تمرکز و نظام سلسله مراتبی در این ساختار تا حدود زیادی حذف می‌شود و پاسخگویی بهبود می‌یابد، اما آثار نامطلوبی نیز متوجه آن خواهد بود که به عنوان مثال می‌توان به کاهش امنیت شغلی کارکنان و ترس از دست دادن

\* Reengineering.

\*\* Paperless



شغل، با توجه به نیاز روزافزون به نیروی متخصص و آشنا به فناوری اطلاعات و ارتباطات و همچنین کاهش تعهد و مسئولیت‌پذیری کارکنان دولت اشاره نمود.

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، یکی از مزایای اصلی دولت الکترونیک را پاسخگویی می‌دانند. در مفهوم عام، پاسخگویی به فرایندهایی گفته می‌شود که شهروندان حاکمان را برای رفتار و عملکردشان مسئول می‌کنند (فقیهی، ۱۳۸۰). نظامهای اطلاعاتی نوین که مبتنی بر رایانه هستند می‌توانند پاسخگویی را از طریق ارائه، اطلاعات موثق، به موقع و رسمی در مورد عملکرد نهادها و سازمانها بهبود بخشند. علاوه بر این، نظامهای اطلاعاتی رایانه محور می‌توانند حیطه پاسخگویی را از طریق ارائه اطلاعات به کل جامعه گسترش دهند. بنابراین فناوریهای اطلاعاتی از قابلیت بسیاری برای کمک به ایجاد نظامهای اطلاعاتی مرتبط با گزارش‌دهی و شفافیت برخوردار است.

یکی از موانع پاسخگویی دولت را می‌توان داشتن نظام متمرکز دانست. در سیستم متمرکز، دولت متولی انجام تمامی وظایف و مسئولیتهاست که این امر، با توجه به محدودیت ظرفیت دولت و نظام اداری در انجام تمامی وظایف محول شده، موجب نقص و نارسایی دولت در انجام وظایفش می‌شود. لذا سعی بر این است تا با فراهم آوردن زمینه‌های مشارکت مردم در اداره امور و با کاهش تصدی دولت، توان پاسخگویی دولت افزایش داده شود (اعرابی، ۱۳۸۰). فناوری اطلاعات می‌تواند پاسخگویی را از جهات مختلفی بهبود بخشد. اما در عین حال، نظام پاسخگویی با توجه به شرایط متغیر است. لذا همان‌طور که دولت الکترونیک می‌تواند تأثیر مثبتی بر پاسخگویی داشته باشد، از سویی دیگر می‌تواند منجر به مخدوش شدن پاسخگویی گردد. این خدشه ممکن است به دلیل از دست رفتن مستندات مکتوب در فضای مجازی نیز باشد. به عقیده عده‌ای از صاحب‌نظران، اسناد رایانه‌ای به جهت ناملموس بودن و انعطاف‌پذیری فراوان، ظرفیت کمتری برای پاسخگویی نسبت به اسناد مکتوب دارند (Cain, 1996). مخدوش شدن پاسخگویی همچنین می‌تواند به علت داده‌های غلط، مخفی کردن داده‌ها و یا فضا سازی و ایجاد اطلاعات موهوم و استفاده از آنها باشد. بنابراین، همان‌طور که امید به بهبود پاسخگویی در دولت الکترونیک وجود دارد، بیم مخدوش شدن پاسخگویی نیز می‌رود و این کارکرد دوگانه، چالشی عمده فراروی بهبود پاسخگویی است.

نامن شدن سیستمهای اطلاعات دولتی و شخصی افراد و نیز چگونگی پخش محرمانه

اطلاعات در نظام یکپارچه دولت الکترونیک، از دیگر دغدغه‌های اساسی این نظام است که در تعارض با حریم خصوصی شهروندان قرار می‌گیرد. حریم خصوصی را از جهات مختلف می‌توان مورد تقسیم قرار داد. در یک دسته‌بندی، حریم خصوصی به حریم خصوصی ارضی (مسکن)، حریم خصوصی ارتباطات (نظیر مکالمات تلفنی)، حریم خصوصی جسمانی (نظیر اطلاعات راجع به بیماری افراد) و حریم خصوصی اطلاعاتی تقسیم می‌گردد. ارکان حریم خصوصی را خلوت، مخفی بودن، گمنامی و محفوظ داشتن دانسته‌اند (Michael, 1994: 2). در دولت الکترونیک، حریم خصوصی اطلاعاتی مورد تهدید جدی قرار می‌گیرد و این امکان استفاده از شخصی‌ترین و خصوصی‌ترین اطلاعات افراد که در اختیار دولت الکترونیک قرار دارد، معارض با حقوق مسلم شهروندان در محرمانگی اطلاعات شخصی و حفظ حریم خصوصی افراد است. بنابراین اهمیت حمایت از زندگی خصوصی افراد در مقابل خطرهای ناشی از فناوری انفورماتیک باید مورد توجه قرار گیرد (خزانی و دیگران، ۱۳۷۴: ۴۸۶).

امروزه «حق اشخاص بر حریم شخصی خود»\* (حق خلوت) از حقوق بنیادین بشر محسوب می‌شود و رعایت آن نشان میزان توسعه یافتگی حقوق و احترام به کرامت انسانها در آن جامعه است. حریم خصوصی، قلمروی از زندگی است که اشخاص به هیچ وجه مایل نیستند دیگران بدون اجازه قانونی وارد این قلمرو شوند یا از آن آگاهی پیدا کنند (انصاری، ۱۳۸۲: ۱۶۷). در همین عرصه نظارت الکترونیک نیز مسئله قابل توجهی در دولت الکترونیک به حساب می‌آید. این نظارت الکترونیکی که در حال حاضر در کشورهایمانند انگلستان و فرانسه در حد گسترده‌ای اعمال می‌شود، تا حد زیادی معارض با حریم خصوصی شهروندان است.

## ۲. چالشهای فراروی دولت الکترونیک از منظر حقوق کیفری

انقلاب دیجیتال و استقرار دولت الکترونیک در عرصه حقوق کیفری نیز بسیار تأثیرگذار است. این فرایند، از یک سو علوم جرم‌یابی و امکان دستیابی به مشخصات، سوابق و پرونده شخصیت افراد را با تحولات چشمگیری همراه ساخته و از سوی دیگر حوزه جرائم کلاسیک

\* Privacy.

را با تحولی عظیم مواجه کرده است. این تأثیر به حدی بود که دیدگاه عمومی و علمی در مورد جرائم رایانه‌ای از دهه ۱۹۸۰ به صورت بنیادین تغییر یافت و موج وسیع این جرائم، نیاز به تدوین استراتژی جدید در باب کنترل جرم و امنیت محیط‌های داده‌پردازی را به اثبات رساند. حتی آشکار گردید که جرائم مرتبط با تکنولوژی اطلاعاتی دیگر محدود به جرائم اقتصادی نیست، بلکه حوزه بسیار وسیع‌تری را شامل می‌شود (زیبر، ۱۳۷۲: ۵۶). مهم‌ترین این جرائم انتقال غیرقانونی سرمایه‌ها با استفاده از ابزارهای الکترونیکی، ویروس‌ها و کرم‌های کامپیوتری، جعل اسناد، هک کردن و تخریب داده‌هاست.

امروزه جرائم رایانه‌ای که با امکان استفاده از شبکه‌های ارتباطی و اینترنت قدرت مانوری صد چندان پیدا کرده، به یکی از مهم‌ترین بحث‌ها و چالش‌های عرصه حقوق کیفری تبدیل گردیده است. این «فضای مجازی اطلاعات و ارتباطات»<sup>\*</sup> امکانات جدیدی را برای دستیابی غیر مجاز به اطلاعات، دستکاری و تحریف اطلاعات، جعل، کلاهبرداری، جاسوسی و... فراهم کرده است. چنین شرایطی فرصت بی‌بدیلی را در اختیار شبکه‌های مجرمانه و جرائم سازمان یافته قرار داده و جریان پول‌شویی را تسهیل نموده است.

بنا بر تعریف سازمان همکاری و پیشرفت اقتصادی (OECD)، سوء استفاده از رایانه شامل هر گونه رفتار غیر اخلاقی یا غیر مجاز مربوط به پردازش اتوماتیک و انتقال داده‌هاست (دزیانی، ۱۳۷۳: ۱۵۷). جرائم کامپیوتری می‌تواند شامل فعالیتهای مجرمانه‌ای باشد که ماهیتی سنتی دارد، از جمله سرقت، کلاهبرداری، جعل و... که همگی معمولاً در همه جا مشمول ضمانت اجراهای کیفری می‌شوند. رایانه نیز راه‌های تازه‌ای را برای سوء استفاده بالفعل یا بالقوه به وجود آورده است که می‌توانند یا باید مجرمانه محسوب شوند.

آنچه جرائم کامپیوتری را از سایر جرائم متمایز ساخته، ماهیت فنی و خاص این جرائم است. تکنولوژی اطلاعات و نظام دولت الکترونیک، ارتکاب جرائم کلاسیک را تسهیل می‌نماید. علاوه بر این، زمینه اشکال جدیدی از جرم را فراهم می‌نماید که منافع و ارزش‌های جدیدی را مورد تجاوز قرار می‌دهد. تعریف دقیق جرائم متعدد رایانه‌ای از جمله جرائم علیه

\* Cyberspace.

نرم افزارها و داده‌های رایانه‌ای، دسترس غیر مجاز، پورنوگرافی، انتشار ویروس‌های کامپیوتری و نیز کلاهبرداری، سرقت، جعل، جاسوسی، تخریب و «سابوتاژ»<sup>\*</sup> رایانه‌ای و ... و نیز بیان ارکان این جرائم در این مقاله میسر نیست و مجال وسیعی را می‌طلبد؛ اما آنچه مسلم است مواجهه با حجم وسیعی از جرائم رایانه‌ای و معضل برخورد با آنها، یکی از چالش‌های عمده فراروی دولت الکترونیک محسوب می‌شود.

نکته قابل توجه این است که رایانه و ابزارهای ارتباطاتی نقش مهمی در ارتکاب این جرائم دارند و در بسیاری از موارد دولت الکترونیک طرف اصلی جرم است. مثلاً در جرم کلاهبرداری رایانه‌ای، در پاره‌ای از موارد، فریب خوردن فرد به شکل سنتی مطرح نیست، بلکه یک فریب تکنیکی و مجازی برای دولت الکترونیک، قابل تصور است. در جرائم دیگر نیز مسئله به همین شکل است. حتی در بعضی از موارد مفاهیمی متفاوت با موارد سنتی مطرح می‌گردند. به عنوان مثال مفهوم «سند» در جرائم رایانه‌ای کاملاً متفاوت با مفهوم سنتی و کلاسیک آن است.

باید توجه داشت علاوه بر وجهه ملی و درون مرزی پاره‌ای از این جرائم، بعد فرامرزی آنها نیز بسیار قوی است. این محیط، امکانات جدید و قدرتمندی را در اختیار «جرائم سازمان یافته»<sup>\*\*</sup> قرار داده و با تحول شگرف نظام پولی و بانکی جهانی، در اثر ظهور پول الکترونیک و بانکداری الکترونیک، مقابله با «پول شویی»<sup>\*\*\*</sup> و پنهان کردن درآمدهای نامشروع ناشی از جرم را با چالش جدیدی مواجه کرده است (جلالی فراهانی، ۱۳۸۴). فرایند پول شویی که معمولاً از طریق شبکه بانکی و انتقال درآمدهای ناشی از جرم به صورت مبادلات و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور انجام می‌شود، تداوم چرخه جرائم سازمان یافته را امکان‌پذیر می‌کند و پیچیدگی مقابله با این جرائم را در شرایط دشواری قرار می‌دهد.

اهمیت مسئله هنگامی روشن‌تر می‌شود که بدانیم اکثر حوزه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و هواپیمایی بین‌المللی به طور کامل به شبکه‌های ارتباطی و الکترونیکی بین‌المللی

\* Sabotage.

\*\* Organized Crime.

\*\*\* Money Laundering.

وابسته‌اند و با تحقق کامل دولت الکترونیک این پیوستگی بیشتر و بیشتر می‌شود. بر همین اساس، تصور تروریسم رایانه‌ای در برخی کشورها یک کابوس وحشتناک است. در ایالات متحده، بیم حملات رایانه‌ای گروههای تروریستی نظیر القاعده، کم از وحشتی نیست که حملات ۱۱ سپتامبر در این کشور بر جای گذاشته است. حمله‌ای که اگر به صورتی گسترده ارتکاب یابد می‌تواند لطماتی سخت و جبران‌ناپذیر به این کشور وارد آورد و نظام خدمات اجتماعی و اداری آن را فلج کند (فضلی، ۱۳۸۴: ۴۸).

ناگفته پیداست که مقابله با جرائم مرتبط با فضای سایبر، مستلزم همکاری و تشریک مساعی بین‌المللی و ایجاد نظام مقرراتی هماهنگ است. با درک این ضرورت، تلاشهایی در سطح بین‌المللی صورت پذیرفته است که به عنوان نمونه می‌توان از کنوانسیون جرم سایبر (بوداپست، ۲۳ نوامبر ۲۰۰۱) شورای اروپا و مجموعه مقررات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) و فعالیتهای اینترپل نام برد.

آیین دادرسی این جرائم نیز از جهت تکنیکی و فراملی بودن، با چالشهای در خور توجهی مواجه است. مراحل کشف جرم، تعقیب، بازرسی و توقیف، کسب ادله، حفظ و نگهداری آنها و لزوم سرعت در رسیدگی به این جرائم به دلیل ماهیتشان مشکلات فراوانی از جهت آیین دادرسی به دنبال دارد و نیروهای متخصص قضایی، انتظامی و امنیتی را طلب می‌کند. با عنایت به محیط مجازی و غیر محدود دولت الکترونیک، این جرائم در سطح بین‌المللی به راحتی قابل ارتکاب هستند، به طوری که فردی در قاره اروپا می‌تواند با دسترسی به بانکهای اطلاعاتی مربوط، مرتکب جرمی در قاره آمریکا گردد و به عنوان مثال سیستمها و اطلاعات ارزشمندی را مختل نماید. نتیجه اینکه این قابلیت و انعطاف‌پذیری، صلاحیت و قوانین و قواعد گوناگون حقوق کیفری را به چالش می‌کشاند.

نظارت الکترونیکی نیز یکی از موضوعات بحث برانگیز دولت الکترونیک است. از جمله هدفهای مهم یک سیاست جنایی کارآمد، از بین بردن فرصتهای ارتکاب جرم است. پیشگیری وضعی یا وضعیت‌مدار، یکی از مباحث حقوق کیفری و جرم‌شناسی است که به مجموعه اقدامات و تدابیر غیر قهرآمیزی اطلاق می‌شود که با هدف خاص مهار بزهکاری، کاهش احتمال جرم و کاهش وخامت جرم پیرامون علل جرائم اتخاذ و اعمال می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۱). نظارت و کنترل با استفاده از مدارها و چشمهای الکترونیک، یکی

از ابزارهای مهم پیشگیری وضعی در دولت الکترونیک محسوب می‌شود که باعث ایجاد محیطی کاملاً نظارتی و پلیسی در جامعه خواهد شد. لذا در این خصوص ایرادات حقوق بشری مطرح است (آلبرشت، ۱۳۸۴).

علاوه بر این، «مراقبت الکترونیکی»<sup>\*</sup> نیز مترادف «دستبند الکترونیکی» بوده و معنای دقیق آن تحت مراقبت الکترونیکی قرار دادن کسی در محل سکونت و در واقع، نوعی بازداشت در محل سکونت است که به صورت الکترونیکی بر اجرای آن نظارت می‌شود. اصطلاح فوق در نظام حقوقی انگلوساکسون رایج است و به عنوان جایگزین زندان در اکثر کشورهای امریکایی کاربرد دارد. چنین اقدامی اگر چه لزوماً با دولت الکترونیک ملازمه ندارد، اما به عنوان یکی از جلوه‌های دولت الکترونیک قابل تأمل است. صرف نظر از بحث برانگیز بودن چنین تدبیری در حقوق کیفری، نقض حریم خصوصی خانواده افراد تحت کنترل این نظام نیز از مشکلات عمده مراقبت الکترونیکی است (کوهن، ۱۳۸۳). علاوه بر این، در دولت الکترونیک، هر شهروند دارای شماره و یا کد ملی خاصی است که بر اساس آن فهرست کاملی از مشخصات، دارایی، سوابق و حتی پرونده‌های پزشکی وی، قابل دسترس است. هر چند چنین اطلاعاتی در مواردی همچون رسیدگی‌های قضایی و تشکیل پرونده شخصیت افراد، بسیار راهگشاست، اما امکان سوء استفاده از این اطلاعات نیز وجود دارد و نظارت بیش از حدی را بر شهروندان تحمیل می‌کند.

### ۳. دولت الکترونیک و چالش مسئولیت مدنی

کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات و شبکه گسترده اینترنت در حوزه حقوق خصوصی و به طور مشخص در بخش تجارت بسیار تأثیرگذار بوده است، به طوری که امروزه جزء لاینفکی از امور تجاری محسوب می‌گردد. این دگرگونی‌ها افقهای جدیدی را در حوزه مالکیت معنوی نمایان ساخته است. صرف نظر از مسائل مهمی همچون قوانین مربوط به تجارت الکترونیک، نقض «کپی رایب»<sup>\*\*</sup> و «حقوق مصرف کننده»<sup>\*\*\*</sup> - که در بسیاری از موارد، شامل ابعاد

\* Electronic Monitoring.

\*\* Copyright.

\*\*\* Consumer Rights.

بین‌المللی و فراملی می‌گردد - و مباحثی نظیر اسناد تجاری الکترونیکی، امضای الکترونیکی و دلیل در محیط دیجیتال، چالش بسیار مهمی که دولت الکترونیک با آن مواجه می‌گردد مسئله مسئولیت مدنی در دولت الکترونیک است.

موردی را فرض کنید که نرم‌افزارهای معیوبی که خدماتی را ارائه می‌دهند، خسارتی را ایجاد کنند. مسئولیت در چنین موردی با چه کسی است؟ سازنده نرم‌افزار، فروشنده نرم‌افزار، عوامل ارسال، یا همه آنها؟ در این شبکه گسترده، ترکیبی از روابط متقابل بین «تأمین‌کننده شبکه»\* و «تأمین‌کننده اطلاعات»\*\* و «تأمین‌کننده خدمات»\*\*\* از یک طرف و ایجاد رابطه با کاربران نهایی از سوی دیگر وجود دارد. ضمان قهری و مسئولیت غیر قراردادی در این شرایط جدید نیاز به استفاده از دکتورینهای جدید و متناسب با چنین اوضاع و احوالی را ایجاد می‌کند (قاجار قیونلو، ۱۳۷۷). اما این فضای مجازی می‌تواند به سادگی عرصه گسترده‌ای را برای ایجاد خسارات مادی و معنوی فراهم آورد که تنها به عنوان نمونه‌ای از ضرر معنوی می‌توان به نقض حریم خصوصی اشخاص و فاش کردن اطلاعات شخصی افراد اشاره نمود.

مصونیت حریم زندگی خصوصی افراد آن قدر مورد احترام است که حتی اثبات واقعیت امر اسناد داده شده، باعث توجیه عمل عامل تقصیر نخواهد شد. اسرار و وقایع خصوصی تنها به حکم قانون یا با رضایت فرد ذی‌ربط قابل بازگویی است (انصاری، ۱۳۸۲: ۱۷۳).

بنابراین، به نظر می‌رسد مسئولیت مدنی در دولت الکترونیک حوزه وسیعی را پیش رو خواهد داشت. علاوه بر این تعیین مسئول ایجاد خسارت با توجه به فضای مجازی موجود و طریقه جبران خسارت، مسئله‌ای دشوار و پیچیده است.

## مبحث چهارم: دولت الکترونیک در ایران

واقعیت این است که تحقق دولت الکترونیک در کشورهای مختلف ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و از جمله اولویتهای بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه تلقی می‌گردد. اگرچه

\* Network Provider.

\*\* Information Provider.

\*\*\* Service Provider.

این مسئله در کشور ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است، اما در عمل تنها شاهد اقداماتی جسته و گریخته و بدون برنامه‌ریزی منظم، علمی، دقیق و منسجم هستیم. کارتهای اعتباری، دستگاههای خودپرداز و «طرح شتاب» در خدمات بانکی، نمونه‌ای از اقدامات اندک و ناقصی است که در این زمینه صورت پذیرفته است. هر چند مستندات قانونی در زمینه تحقق دولت الکترونیک در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه به چشم می‌خورد و حتی طرح آزمایشی دولت الکترونیک در برخی از مناطق کشور به طور پراکنده اجرا گردیده است، اما دولت الکترونیک پروژه‌ای عظیم با ابعاد وسیع و پیچیده است که نیازمند منابع مالی، زیرساخت‌های فرهنگی، فنی و تخصصی بوده و بستر قانونی منسجمی برای بسامان کردن آن به عنوان طرحی ملی لازم است (اقدسی و هادیزاده، ۱۳۸۳: ۵۲).

قانون برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، دولت را موظف به توسعه در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات و فراهم نمودن زیرساخت‌های دولت الکترونیک نموده است. مواد ۲۸، ۵۹، ۹۴، ۱۰۳، ۱۱۲، ۱۱۶، ۱۲۴، ۱۲۵ و ۱۶۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در همین زمینه تدوین گردیده و در ادامه این حرکت برنامه چهارم نیز در مواد ۳۳، ۴۴، ۵۷ و ۱۳۱ بر این موضوع تأکید نموده است. بر اساس ماده ۱۰۳ قانون برنامه سوم توسعه، دولت موظف گردید امکانات لازم برای دستیابی به اطلاعات داخلی و خارجی، زمینه‌سازی برای اتصال کشور به شبکه‌های جهانی، بهبود خدمات و ترویج استفاده از فناوریهای جدید را فراهم آورد و به موجب ماده ۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت موظف گردید به منظور استقرار جامعه اطلاعاتی و تضمین دسترس گسترده، امن و ارزان شهروندان به اطلاعات مورد نیاز اقدام نماید. نکته جالبی نیز در ماده ۱۳۱ قانون برنامه چهارم توسعه پیش‌بینی گردیده است. به موجب این ماده به قوه قضائیه و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود که اسناد و اوراق پرونده‌های قضایی و ثبتی را که نگهداری سوابق آنها ضروری است، با استفاده از فناوریهای اطلاعاتی روز به اسناد الکترونیکی تبدیل نماید. اطلاعات و اسناد تبدیلی در کلیه مراجع قضایی و اداری سندیت داشته و قابل استناد خواهد بود.

به هر حال نخستین فعالیتهای هماهنگ و فراگیر در بخش دولتی کشور برای گسترش فناوری اطلاعات و استقرار دولت الکترونیکی، تهیه و تدوین برنامه توسعه و کاربرد فناوری ارتباطات و اطلاعات ایران (تکفا) توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (دبیرخانه شورای



عالی اطلاع‌رسانی) در خردادماه ۱۳۸۱ بود. این طرح که با هدف هماهنگی فعالیتهای اجرایی کشور و در زمینه توسعه و کاربری فناوری ارتباطات و اطلاعات تدوین شد، در نهم تیرماه ۱۳۸۱ به تصویب هیأت وزیران رسید و برای اجرا به سازمانهای ذی‌ربط از جمله شورای عالی اطلاع‌رسانی ارجاع شد (دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۱ الف). بر اساس برنامه استراتژیک ارائه شده از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی)، هفت حوزه کاری در زمینه برنامه ریزی استراتژیک فناوری ارتباطات و اطلاعات و در رأس آن دولت الکترونیکی در دستور کار قرار گرفتند (پیام ارتباطات، ۱۳۸۱).

برای سرعت بخشیدن به این حرکت، شورای عالی اداری در نود و سومین جلسه خود، مورخ ۱۵ تیرماه ۱۳۸۱، طرح تحقق دولت الکترونیک را بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در جهت دستیابی به اهداف قانون برنامه سوم توسعه به منظور دستیابی به اطلاعات دقیق و به هنگام در بخشهای مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، از طریق اتوماسیون کردن فعالیتهای، تسریع در انجام امور، بهبود نحوه ارائه خدمات به مردم، افزایش کیفیت تصمیم‌گیری در سطوح مختلف، کاهش هزینه‌ها، افزایش کارایی و اثر بخشی در بخشهای مختلف، گردش صحیح و سریع اطلاعات بین دستگاههای اجرایی تصویب نمود (دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۱ ب) که در آن اتوماسیون فعالیتهای عمومی و اختصاصی دستگاههای اجرایی و نظام اداری و اتصال به شبکه اینترنت مورد تأکید قرار گرفته است. علاوه بر این فراگیر نمودن استفاده از شماره ملی و کد پستی، آموزش کارکنان دولت در زمینه فناوری اطلاعات، ایجاد امکانات و تسهیلات زیربنایی و فراهم نمودن مبانی حقوقی مورد توجه این مصوبه بیست و یک ماده‌ای بوده است. مصوبه طرح استقرار دولت الکترونیکی در ۲۲ تیرماه ۱۳۸۱ به امضای معاون رییس جمهور و دبیر شورای عالی اداری رسید (دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۱ ج).

اقدام قابل ملاحظه بعدی کشور ایران، توجه به زیر ساختهای حقوقی و قانونی تجارت الکترونیک و ایجاد یک چارچوب قانونی برای تنظیم روابط معاملاتی و خدماتی در بستر مبادلات الکترونیکی است. در این عرصه وزارت بازرگانی پیشقدم گردید و طرح قانونی تجارت الکترونیک ایران را به مجلس ارائه نمود. سرانجام این قانون مشتمل بر هشتاد و یک ماده و هفت تبصره در هفدهم دی ماه ۱۳۸۲ به تصویب مجلس، و در تاریخ بیست و چهارم

بهمن ماه ۱۳۸۲ به تأیید شورای نگهبان رسید (خبرنامه حقوق فناوری اطلاعات، ۱۳۸۳). این قانون طی شش باب به مسائل مختلفی از جمله تعاریف، دفاتر خدمات صدور گواهی الکترونیکی، قواعد مختلف حمایت از حقوق مصرف کننده، اعتبار قراردادهای الکترونیکی خصوصی، امضا و سابقه الکترونیکی پرداخته و قواعد مربوط به حمایت از حقوق مصرف کننده، حمایت از اطلاعات و داده پیامهای شخصی، حقوق مؤلف و اسرار و علائم تجاری را نیز مورد توجه قرار داده است. برای تضمین این حقوق، علاوه بر پیش‌بینی تدابیر فنی، سیاست کیفری جزای نقدی، در مواد ۶۹ تا ۷۵ این قانون در نظر گرفته شده است. همچنین این قانون دو جرم کلاهبرداری و جعل کامپیوتری را جرم‌انگاری نموده است، اما به موجب ماده ۷۷ سایر جرائم، آیین دادرسی و مقررات مربوط به صلاحیت جزایی و روشهای همکاری بین‌المللی قضایی جزایی مرتبط با بستر مبادلات الکترونیکی به موجب قانون خواهد بود. در همین راستا، لایحه قانون مجازات جرائم رایانه‌ای توسط کمیته مبارزه با جرائم رایانه‌ای شورای عالی توسعه قضایی، تدوین گردیده است که در دست بررسی و طی مراحل قانونی، جهت طرح در مجلس می‌باشد.

یکی از نکات ظریف و قابل توجه مندرج در فصل سوم از باب اول، مربوط به تفسیر قانون تجارت الکترونیک با در نظر گرفتن ضرورت توجه به ماهیت بین‌المللی مسائل است. به موجب ماده ۳:

در تفسیر این قانون همیشه باید به خصوصیت بین‌المللی، ضرورت توسعه هماهنگی بین کشورها در کاربرد آن و رعایت لزوم حسن نیت توجه کرد.

در مجموع، تصویب این قانون، گام ارزشمندی در جهت ایجاد زیرساختهای حقوقی و قانونی دولت الکترونیک به شمار می‌آید.

همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، کشور ما نیز با درک ضرورت تشکیل دولت الکترونیک، تلاش برای دستیابی به این هدف را آغاز کرده، اما هنوز در آغاز راه است. بدیهی است، استقرار دولت الکترونیک، یک‌شبه امکان‌پذیر نیست و دستیابی به این هدف، مستلزم طی مراحل مختلف و تدریجی است، به طوری که اجرای راهبردهای دولت الکترونیک حتی در کشورهای پیشگام در این امر، نظیر ایالات متحده، سوئد، استرالیا، دانمارک و انگلستان نیز به طور کامل تحقق نیافته، اما با شتاب در حال اجرا و تکمیل است. متأسفانه کشور ایران در این رقابت جهانی

بسیار ناتوان ظاهر گردیده و در رتبه ۱۰۸ قرار دارد و حتی در میان سیزده کشور آسیای جنوبی و مرکزی نیز از جایگاه مناسبی برخوردار نیست (EUN Global — government Survey, 2003). این ضعف علاوه بر زیرساختها در حوزه تقنین و نیروی انسانی نیز قابل ملاحظه است و نه تنها بسیاری از کارمندان ادارات و سازمانها از آموزش و توان کافی برخوردار نیستند، بلکه قضات، وکلا و کارشناسان حقوقی متخصص در دعاوی مربوط به محیط فناوری اطلاعات نیز در کشور ما وجود ندارند (محیط حقوقی IT در ایران، ۱۳۸۳: ۳۸-۴۱).

هر چند دولت الکترونیک، مفهومی ساده به نظر می‌رسد، اما پیچیدگیهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری زیادی دارد. برخی از مطالعات، عوامل بازدارنده اجرای دولت الکترونیک و برنامه‌های فناوری اطلاعات را تحت عنوان تحلیل عوامل مورد بررسی قرار داده‌اند (الوانی، ۱۳۸۲: ۱۳). مسلم است که برقراری چنین نظامی نیازمند تهیه امکانات فنی و بستر فرهنگی و آموزشی همگانی متناسب است. مطالعات و پژوهشهای صورت گرفته نشان می‌دهد موانع چهارگانه استقرار دولت الکترونیک در ایران به ترتیب عبارت‌اند از: موانع مدیریتی، موانع فرهنگی - اجتماعی، موانع اقتصادی - مالی و موانع فنی (فیضی و مقدسی، ۱۳۸۳: ۵۶). بدیهی است توجه دقیق به موانع تحقق دولت الکترونیک و اقدام در جهت رفع این موانع، باید به عنوان اولین گام در استقرار دولت الکترونیک مد نظر قرار گیرد. با استقرار این نظام، علاوه بر عوامل بازدارنده و موانع تحقق دولت الکترونیک، پاره‌ای از اشکالات احتمالی، قابل پیش‌بینی است که بیشتر ناشی از ماهیت و ویژگیهای خاص دولت الکترونیک است. توجه به چالشهای پیش روی این نظام، می‌تواند ما را در درک صحیح‌تر مفهوم دولت الکترونیک و اجتناب از پیامدهای سوء و ناخواسته آن یاری دهد.

## نتیجه

دنیای امروز، دنیای ارتباطات و عصر انقلاب دیجیتال است و جهان در آستانه غوطه‌ور شدن در یک جامعه اطلاعاتی قرار دارد. در مدتی کمتر از چند دهه، فناوری اطلاعات توانسته است بر ابعاد مختلف زندگی بشر اثر بگذارد. به نظر می‌رسد رشد سریع فناوری اطلاعات و ارتباطات و شکل‌گیری جامعه اطلاعاتی ابزار کارآمدی را برای حکمرانی خوب در اختیار دولتها قرار داده است. دولت الکترونیک با پتانسیل فراوان خود می‌تواند شاخصهای چنین

حکومتی را از جمله پاسخگویی، شفافیت، مشارکت‌جویی و ... محقق و تحولی در این حوزه ایجاد نماید. عواملی همچون تغییر مطالبات مردم برای دریافت خدمات بهتر و سریع‌تر، ظهور سازمانهای مجازی و نیز موفقیت‌های تجارت الکترونیک، جهانی شدن تجارت و نیز سازگاری ایده دولت الکترونیک با مبانی ایدئولوژی لیبرالیسم جدید، زمینه‌های شکل‌گیری دولت الکترونیک را فراهم و تحقق آن را تسریع نموده‌اند.

در عبارتی منسوب به رسول اکرم(ص) بیان گردیده که «من از فقر بر اتم نمی‌ترسم، بلکه از سوء تدبیر بر آنها بیمناکم.» به نظر می‌رسد این سوء تدبیر یا سوء مدیریت می‌تواند فردی یا اجتماعی باشد که مسلماً ضرر و زیان بی‌کفایتی در مدیریت اجتماعی به مراتب بیشتر است و نتایج وخیم‌تری را به دنبال دارد. به نظر می‌رسد استفاده از امکانات و تواناییهای دولت الکترونیک می‌تواند فرصتی استثنایی برای رفع پاره‌ای از مشکلات مدیریتی، در سطوح مختلف باشد؛ مشکلات پیچیده‌ای که گریبانگیر قسمت عمده‌ای از نظام مدیریتی ما نیز هست. استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، امکان استفاده از دقیق‌ترین اطلاعات و آمارها را در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزیهای کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت فراهم می‌کند و می‌تواند ابزاری دقیق و کارآمد برای تخصیص امکانات، توزیع ثروت، فرصتهای برابر و... در اختیار دولتمردانی که به دنبال تحقق عدالت اجتماعی، به صورت علمی (و نه شعارگونه) هستند، قرار دهد.

این واقعیت را نمی‌توان نادیده گرفت که دولتها در مرحله گذار از دولت بوروکراتیک به دولت الکترونیک هستند. هرچند دولت الکترونیک حتی در کشورهایی همچون ایالت متحده، انگلستان، نیوزیلند و مالزی که از پیش‌تازان استقرار دولت الکترونیک به شمار می‌آیند نیز هنوز به طور کامل محقق نشده است، اما با شتاب زیادی در حال تکوین است. در کشور ایران نیز زمینه‌سازی برای استقرار دولت الکترونیک در پاره‌ای از قوانین و اقدامات به چشم می‌خورد. اگر چه در این زمینه با بسیاری از ضعفها و کاستیها مواجه هستیم و سیر تدریجی و تکمیلی متناسب را سپری نموده‌ایم، اما با توجه به مقتضیات عصر اطلاعات و ارتباطات و شرایط جهانی به نظر می‌رسد گزینه دیگر و راه بهتری جز ورود به جامعه اطلاعاتی و پیگیری نظام دولت الکترونیک برای کشور ما متصور نیست و در صورت سستی و بی‌توجهی به این مسئله در نهایت، علاوه بر ضررهای جبران‌ناپذیر، اقتضانات موجود، ورودی ناخواسته و شتابزده را بر ما تحمیل خواهد کرد. لذا بر طرف نمودن موانع مدیریتی و تسریع در تبیین استراتژی مؤثر

و کارآمد و برنامه‌ریزی منسجم در این خصوص ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. در این عرصه علاوه بر ایجاد بسترها و زیرساخت‌های مناسب در وهله اول، تربیت نیروهای متخصص متناسب با دولت الکترونیک، امکان دسترس و بهره‌مندی آسان و ارزان همه شهروندان از امکانات دولت الکترونیک، ایجاد تسهیلات حقوقی لازم برای تجارت الکترونیک و پرداختن به قوانین حفظ حریم خصوصی، مالکیت معنوی و فکری و نیز جرائم رایانه‌ای و فناوری اطلاعات در عرصه ملی و بین‌المللی لازم و ضروری است.

اگرچه ممکن است با رویکردی منفی‌گرایانه، جامعه اطلاعاتی و دولت الکترونیک، استعمار و استثمار نوین طرح‌ریزی شده توسط کشورهای توسعه یافته و شرکتهای چند ملیتی تحلیل گردد و چنین فرایندی استعمار عصر اطلاعات نامیده شود و بر بیماری کثرت اطلاعات (اضافه‌بار اطلاعاتی)، «اضطراب دیجیتال»، هضم فرهنگها و در نتیجه آشفتگی و سرگردانی پست‌مدرن و از دست رفتن هویتها تأکید و «سرمایه‌داری دیجیتال»<sup>\*</sup> محکوم گردد و «مجازی شدن»<sup>\*\*</sup> پوچ تلقی شود، اما در هر صورت مزایای دولت الکترونیک انکارناپذیر است و بازتابهای مثبت این فرایند در قالب توسعه قدرت انتخاب، گسترش آگاهیها و بیرون آمدن جوامع از انزوای جهانی نمایان خواهد شد (عاملی، ۱۳۸۲: ۱۶۷). به هر حال، تحقق دیر یا زود این نظام اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. با وجود این، نمایان شدن چالشهای احتمالی فراروی دولت الکترونیک امری منطقی و بدیهی است.

در این فرایند بازآفرینی دولت، حوزه‌های مختلف حقوق و عرصه مدیریت دولتی با چالشهای جدی مواجه می‌شود. بنابراین ضرورت شناسایی این موارد و اتخاذ تدابیر تکنیکی و قانونی لازم و علاج آنها باید به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. ضعف مطالعات در این زمینه و عدم پیش‌بینی استراتژیهای مؤثر در این خصوص می‌تواند فرصت دولت الکترونیک را به تهدید و چالشی گسترده بدل نماید. به عبارت دیگر، دولت الکترونیک به مثابه شمشیری دو لبه است که می‌توان با پیش‌بینی، برنامه‌ریزی و مدیریت دقیق و ایجاد بسترهای مناسب

\* Digital Capitalism.

\*\* Virtualization.

تکنیکی، حفاظتی و قانونی زمینه کارایی و اثربخشی هرچه بیشتر آن را فراهم و زمینه بسط عدالت و قسط را ایجاد نمود؛ در غیر این صورت بستری برای تشدید تبعیض و بی‌عدالتی، گسترش سوء استفاده صاحبان قدرت، نقض حقوق شهروندان و افزایش ارتکاب جرائم در عرصه‌ای جدید و با امکاناتی بیشتر فراهم می‌آید.

## منابع

۱. آلبرشت، هانس یورگ و زایمون، میخائیل، «سلسله مباحث کارگاه آموزشی بررسی تحولات عدالت کیفری در عصر نوین»، پردیس قم، دانشگاه تهران، اردیبهشت ۱۳۸۰.
۲. اعرابی، سید محمد، «مطالعه نظام پاسخگویی دولت در ایران: نگرشی تطبیقی»، ویژه‌نامه مدیریت دولتی «دانش مدیریت»، شماره ۵۵، زمستان ۱۳۸۰، صص ۱۱۹-۱۵۵.
۳. اقدسی، محمد و مجید هادی‌زاده، «چارچوبی برای پیاده‌سازی دولت الکترونیک»، مجله تحول اداری، دوره هفتم، شماره ۴۳ و ۴۴، ۱۳۸۳، صص ۲۱-۵۷.
۴. الوانی، سید مهدی و نورمحمد یعقوبی، «مدیریت دولتی و دولت الکترونیک»، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره سوم، بهار و تابستان ۱۳۸۲، صص ۵-۱۷.
۵. انصاری، باقر و دیگران، مسئولیت مدنی رسانه‌های همگانی، چاپ اول، انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، تابستان ۱۳۸۱.
۶. پورعزت، علی‌اصغر، «مدیریت دولتی و عدالت اجتماعی»، ویژه‌نامه مدیریت دولتی «دانش مدیریت»، شماره ۵۵، زمستان ۱۳۸۰، صص ۸۳-۱۱۷.
۷. پیام ارتباطات، «معرفی طرح تکفا؛ طرح توسعه و کاربری فناوری ارتباطات و اطلاعات»، تهران، روابط عمومی وزارت پست و تلگراف و تلفن، آبان ماه و آذر ماه ۱۳۸۱.
۸. جلالی فراهانی، امیرحسین، «پولشویی الکترونیکی»، فصلنامه فقه و حقوق، شماره چهارم، بهار ۱۳۸۴، صص ۱۰۹-۱۳۰.
۹. حسین‌پور، جعفر، «حق برخورداری از توسعه در جامعه اطلاعاتی»، ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال نوزدهم، شماره ۱۲۰۱، مرداد ماه و شهریور ماه ۱۳۸۴، صص ۷۰-۸۱.

۱۰. خاکی، غلامرضا، «راهبرد مجازی سازی دولت: مهمترین چالش پیش روی نظام اداری در برنامه چهارم توسعه»، مجله مدیریت و توسعه، شماره ۵۸، ۱۳۸۱، صص ۲۱ - ۳۶.
۱۱. *خبرنامه حقوق فناوری*، «قانون تجارت الکترونیک»، *خبرنامه حقوق فناوری*، دفتر همکاریهای فناوری ریاست جمهوری، سال دوم، شماره دهم، اردیبهشت ماه ۱۳۸۳، صص ۱۶ - ۲۲.
۱۲. *خبرنامه حقوق فناوری*، «محیط حقوقی IT در ایران، *خبرنامه حقوق فناوری*، دفتر همکاریهای فناوری ریاست جمهوری»، سال دوم، شماره یازدهم، خرداد ماه ۱۳۸۳، صص ۳۸ - ۴۱.
۱۳. خزانی، منوچهر و اردبیلی، محمدعلی و نجفی ابرند آبادی، علی حسین، «گزارش پانزدهمین کنگره بین المللی حقوق جزا (انجمن حقوق بین المللی جزا)»، ۱۰ سپتامبر ۱۹۹۴، "ریو دوژانیرو برزیل"، *مجله تحقیقات حقوقی*، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، پاییز ۱۳۷۴.
۱۴. دانایی فرد، حسین، «پاسخگویی در سازمانهای دولتی: آیا فناوری اطلاعات پاسخگویی را افزایش می دهد؟»، *فصلنامه مدیریت و توسعه*، شماره ۱۶، بهار ۱۳۸۲، صص ۷۱ - ۹۰.
۱۵. دبیرخانه شورای عالی اطلاع رسانی (۱۳۸۱ الف) *ساختار مدیریت اجرایی برنامه توسعه و کاربری فناوری ارتباطات و اطلاعات ایران (تکفا)*، شورای عالی اطلاع رسانی، ویرایش اول، اردیبهشت ماه ۱۳۸۱ ب.
۱۶. دبیرخانه شورای عالی اطلاع رسانی، *خلاصه مدیریتی برنامه توسعه و کاربری فناوری ارتباطات و اطلاعات ایران (تکفا)*، شورای عالی اطلاع رسانی، ویرایش اول، اردیبهشت ماه ۱۳۸۱ ج.
۱۷. دبیرخانه شورای عالی اطلاع رسانی، *کلیات برنامه توسعه و کاربری فناوری ارتباطات و اطلاعات ایران (تکفا)*، شورای عالی اطلاع رسانی، ویرایش اول، اردیبهشت ماه ۱۳۸۱.
۱۸. دزیانی، محمدحسین، «ابعاد جزایی کاربرد کامپیوتر و جرایم کامپیوتری»، *خبرنامه انفورماتیک*، شماره ۵۸، شورای عالی انفورماتیک کشور، سازمان برنامه و بودجه، دی ماه و اسفند ماه ۱۳۷۳.



۱۹. زیبر، اولریش، «جرائم کامپیوتر و دیگر جرائم مرتبط با تکنولوژی اطلاعاتی»، ترجمه محمدحسین دزیانی، مجله گزارش کامپیوتر، انجمن انفورماتیک ایران، شماره ۱۲۲، آذر ماه و دی ماه ۱۳۷۲.
۲۰. عاملی، سعیدرضا، «دو جهانی شدن‌ها و جامعه جهانی اضطراب»، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۱، مهر ماه ۱۳۸۲، صص ۱۴۳ - ۱۷۴.
۲۱. غلامزاده، محمدرضا، بررسی اثرات فناوری اطلاعات بر ساختار سازمان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی (گرایش سیستم‌های اطلاعات)، دانشگاه تهران، مجتمع آموزش عالی قم، تابستان ۱۳۸۰.
۲۲. فضلی، مهدی، بررسی مسئولیت‌پذیری ارائه‌کنندگان خدمات اینترنتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، مجتمع آموزش عالی قم، پاییز ۱۳۸۴.
۲۳. فقیهی، ابوالحسن، «نظام‌های پاسخگویی در بخش دولتی»، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۲۹ و ۳۰، تابستان ۱۳۸۰، صص ۵۳ - ۶۸.
۲۴. فیضی، کامران و مقدسی، علیرضا، موانع و راهکارهای استقرار دولت الکترونیک در ایران، فصلنامه مدیریت و توسعه، شماره ۲۲، پاییز ۱۳۸۳، صص ۴۳ - ۶۶.
۲۵. قاجار قیونلو، سیامک، «ابعاد حقوقی کاربرد کامپیوتر»، خبرنامه انفورماتیک، سال سیزدهم، شماره ۶۷، اردیبهشت ماه ۱۳۷۷، صص ۵۴ - ۶۷.
۲۶. کوهن، آندره، «مراقبت الکترونیک»، ترجمه حمیدرضا جاویدزاده و سید حسن میره‌ای، فصلنامه فقه و حقوق، شماره دوم، پاییز ۱۳۸۳، صص ۱۹۳ - ۲۰۷.
۲۷. منوریان، عباس، «مدیریت صنعتی عصر فراصنعتی و فرامدرن»، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه، شماره ۵۹، بهار ۱۳۸۲، صص ۱۲ - ۲۱.
۲۸. نجفی ابرند آبادی، علی حسین، جزوه درس جرم‌شناسی، انتشارات پردیس قم دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
۲۹. وارث، سید حامد، «نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی»، ویژه‌نامه مدیریت دولتی «دانش مدیریت»، شماره ۵۵، زمستان ۱۳۸۰، صص ۵۱ - ۸۱.
۳۰. هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران، انتشارات گلشن، سوم، ۱۳۸۰.

31. Alfered Tat \_ keiHo, reinventing "local governments and the E \_ government Initiative", PAR, july/august 2002, Vol. 62, No.4
32. Ayres J. M." Framing Collective Action Against Neoliberalism: The Case of the "Anti \_ Globalization", *Movement journal of world \_ systems research*, Vol.1, winter, P.P. 11-34.
33. Backus, M. "E \_ governance in Development Countries" , *IICD Research Brief*, Issue 1, 2001.
34. Cain, p. "Making the Transition to the Electronic Age", *Information for Development*, Vol.7, Issue 4, 1996.
35. Clift, S. "E \_ democracy, E \_ governance and Public net work", available at <http://www.publicus.net>, 2003.
36. Ebrahim, Z. and Irani, z, " E \_ government adoption: architecture and barrier", *Business process Management Journal*, Vol. 11, No. 5, P.P. 589 \_ 611, 2005.
37. European Commission, "White paper on European Governance", Available at [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)
38. Evans, G., *Implementing E \_ Government*, Gower Publishing Limited, England, 2003.
39. Fang, z, "E \_ government in Digital Era: Concept, practice and Development", *International Journal of Management of the Computer*, Vol. 10, No. 2, P.P. 1 \_ 22, 2002.
40. Gupta, M. P. and Jana, D. "E \_ government evaluation: A Framework and Case Study", *Government Information Quarterly*, Vol. 20, P.P 365 \_ 387, 2003.
41. Gutierrez, M., "Latin America and the Digital Economy Challenge" , *Foresight*, Vol. 6 , No. 3, P.P. 163 \_ 172, 2004.
42. Karacapilidis, N. and Loukis, E. and Dimopoulos, S, "Computer \_ supported G2G Collaboration for Public Policy and decision \_ making", *The Journal of Enterprise Information Management*, Vol. 18, No.5, P.P. 602 \_ 624, 2006.

43. Lips, M, "Reorganizing Public Service Delivery in an Information Age", IOS Press, Netherlands, 1998.
44. Melitski, Jim, "The World of E – govenment and E – governance", Available at: <http://www.aspanet.org/solutions/egovworld.html>, 2002.
45. Michael, J, *Privacy and Human Rights*, Darmouth and UNESCO Publication, Great Britain, 1994.
46. Murnane, L, "Digital Government: Digital Tools for the Electronic Dissemination of Government Information", *Knowledge Network Unlimited*, Vol. 10, Issue 2, 2002.
47. OECD, "e – government imperative: Main Findings", OECD, 2003 a.
48. OECD, "Learning to Bridge the Digital Divide", OECD, 2000.
49. OECD, "Partnerships for Better Governance", OECD, 2001.
50. OECD, "Promise and problems of E\_democracy", OECD, 2003.
51. Pierre, J, "Introduction: Understanding Governance", In Pierre J. (Ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
52. Rehingold, H, "The Virtual Community", The MIT Press, Mass., US, 2000.
53. Splichal, S. "Public Opinion: Developments and Controversies in the Twentieth Century", New York, Roman and Littlefield Publishers Inc, 1999.
54. Stow, K, "Good Piano Won't Play Bad Music: Administrative Reform and Good Governance", *Public Administration Review*, Vol 70, No. 3. P.P 230 – 255, 1992.
55. Torres, L., Pina, V., Roya, S. "Online Information Review", Vol. 29, No. 5, P.P. 531 – 553, 2005.
56. UNDP, "Governance for Sustainable Human Development", available at: [www.undp – pogar.org](http://www.undp – pogar.org), 2001.
57. United Nations, "Benching E — government: A Global perspective Assessing the U.N Member Status, Division for Public Economics and Public Administration", 2000.

58. United Nations, "UN Global E — government Survey 2003", available at: <http://www.unpan.org/egovernment3.asp>, 2003.
59. United Nations, "Millennium Development Goal Indicators Database", available at: <http://www.un.org/millennium> goals and see also: <http://unstats.un.org/unsd/mi/mi-def-list.asp>, 2005.
60. Wescott Clay G. "E — government in the Asia — pasific region", Asia Development Bank (ADB), Manila, Philippines, 2001.
61. World Bank, "A Definition of E — government, Available at: <http://www.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>, 2003.

۹۴

فہرست

سال سوم / تابستان ۱۳۸۵