«فرهیختگان» از تغییرات مرکز پژوهش‌ها در طرح صیانت گزارش می‌دهد

نسخه جدید صیانت همچنان مغایر با قانون اساسی

ابوالقاسم رحمانی
دبیر گروه جامعه

سنگی را انداخته‌اند داخل چاه، جوری که تمام عقلای شهر هم که جمع می‌شوند، درآمدنی نیست، آن وقت مدام تلاش می‌کنند تا تغییری در وضعیت ایجاد کنند؛ بد تر از قبل. سنگ پایین تر هم می‌رود. این دو خط، توصیف تمام آن چیزی است که از ابتدای عنوان و ایجاد طرحی معروف به طرح صیانت در مجلس شورای اسلامی تا امروز بارز بوده و هرچقدر هم که رسانه به آن اشاره کردیم، کمتر شنیده و فهمیده شد؛ یکدریم. روز گذشته مطلبی در رسانه‌های مختلف به نقل از رئیس کارگروه طرح صیانت منتشر شد که خبر از یک گام جدید در مسیر تدوین و تصویب این طرح می‌داد و خب دوباره همان نگرانی‌های قبلی، همان دغدغه‌ها و همان سوالات زیاد، در ذهن تداعی شد. پیرو همین خبر در ادامه به متنی که از جزئیات ایرادات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به دست «فرهیختگان» رسیده، اشاره می‌کنیم و مبتنی بر همان ایرادات به سخنان رئیس کارگروه طرح صیانت می‌پردازیم و احتمالا به این نتیجه می‌رسیم که خیلی تغییر خاصی در طرح اصلی رخ نداده (ناظر به تمام نسخ قبلی طرح صیانت) و باز روز از نو، روزی از نو!

کنایه مجلس به مرکز پژوهش‌ها
برخی ایرادات طرح صیانت برطرف شد، دیگر مغایر قانون اساسی نیست!

سید علی یزدی خواه، رئیس کارگروه بررسی و اصلاح طرح «نظام تنظیم مقررات خدمات فضای مجازی» با همان طرح صیانت روز گذشته طی اظهاراتی خبر از برطرف شدن برخی ایرادات مرکز پژوهش‌های مجلس به طرح صیانت داد و گفت که حالا دیگر این طرح مغایرتی با قانون اساسی ندارد و مرجع نهایی اعلام‌نظر هم فقط شورای نگهبان است و مرکز پژوهش‌ها فقط نظر مشورتی می‌دهد. پیش از اظهارات یزدی خواه، رضا تقی‌پور، رئیس کمیسیون مشترک گفته بود: «طی پنج جلسه کارشناسی فشرده جهارساعته که در هفته گذشته با حضور بعضی از نمایندگان عضو کمیسیون مشترک و نمایندگان مرکز ملی فضای مجازی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، دادستانی کل کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس برگزار شد، پاسخ ایرادات قانون اساسی داده شده و نسخه جدید طرح نظام تنظیم‌گری دیگر مغایرتی با قانون اساسی ندارد. همان‌طور که قبلا هم بارها گفته شده است این طرح و طرح‌های مشابه مجلس در راستای اجرای مصوبات شورای عالی و درچهت رفع خلأهای قانونی آن مصوبات و شکل‌دهی نظام یکپارچه حکمرورایی فضای مجازی کشور ارائه شده‌اند و درصورت نیاز به مصوبات جدید با نظر مثبت اعضای حقوقی و حقیقی شورا اقدام خواهد شد.» اعضای کمیسیون مشترک همچنین از اعلام‌نظر مستقل مرکز پژوهش‌های مجلس بشدت شاکی بودند و گلایه‌های تندی نسبت به آن داشتند. با همه این اوصاف، «فرهیختگان» ناظر به متنی که به دستش رسیده، جزئیات مربوط به ایرادات مرکز پژوهش‌های مجلس به طرح صیانت را روایت می‌کند و در انتها هم به انتظار می‌نشینیم تا ببینیم چه سطحی از ایرادات مرکز پژوهش‌های مجلس مورد توجه و تغییر توسط مسئولان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسیده است.

نقاط قوت طرح از منظر مرکز پژوهش‌های مجلس

پیرو همین تحولات و آخرین اخبار پیرامون طرح صیانت، متنی در اختیار «فرهیختگان» قرار گرفته که جزئیات ایرادات موجود در این طرح که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی احصا شده بود، در آن وجود دارد؛ ایراداتی که اگر منصفانه به آنها نگاه کنیم، همان طور که قبلا هم اشاره کرده بودیم، یک مساله را گوشزد می‌کند و آن هم اینکه طرح صیانت با نام تغییراتی که تا امروز داشته و کم هم نبوده، قابلیت اجرا و حتی اصلاح ندارد و اگر عزمی برای قانونگذاری برای فضای مجازی وجود دارد، مجلس‌ها باید سراغ نوشتن چیزی غیر از این طرح هزارتکه‌وپاره بروند؛ البته با کمک کارشناسان و متخصصان! کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس ذیل مولفه‌ها و بخش‌های متفاوتی طرح صیانت از فضای مجازی با همان طرح صیانت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی را در به‌روزرسانی جدید، طرح نظام تنظیم مقررات خدمات فضای مجازی را نقد و بررسی کرده‌اند. در ابتدای این گزارش، در توصیف نقاط قوت طرح مذکور این طور آمده است: «این طرح که در نسخه‌های چندگانه ارائه شده، توانست پروژه حکمرانی در فضای مجازی را به شکل موثری راهبری کند. طراحان مسیری را در حکمرانی فضای مجازی گشودند که با وجود انتقادهای وارده، توانسته است قانونگذاری در فضای مجازی را آغاز کند. عناوین کلی که می‌توان به‌عنوان مزیت‌های طرح برشمرد، از این قرار است: انجام اقدامات لازم به‌منظور قانونگذاری در خلأ قانونی فضای مجازی کشور، فراهم‌آوردن اجماع نخبگان درمیان سیاستگذاران کشور درخصوص ضرورت قانونگذاری و راهبردی تنظیم مقررات از عملیاتی‌سازی آن در قالب نهاد مدنوالی - کمیسیون عالی، تعیین درگاه ملی صدور شناسنامه کسب‌وکار به‌عنوان مرجع واحد در صدور مجوزها و نظارت‌ها بر کسب‌وکارهای اینترنتی، تعیین تنظیم‌گران بخشی به‌عنوان تنها مرجع دی صلاح برای تعامل با بخش خصوصی و ابلاغ اقتضائات دستگاه‌های اجرایی مختلف صرفا از طریق تنظیم‌گر بخشی به بخش خصوصی، «موظف‌شدن تنظیم‌گران بخشی به تصویب فهرست تخلفات و حرائم متناظر با آنها در ابتدای هرسال توسط کمیسیون عالی و سوق داده‌شدن کسب‌وکارها به سمت نظام خودکنترلی و نظارت پسینی بر آنها از این مسیر، ایجاد شفافیت و وحدت‌رویه در دستورالعمل‌های تنظیم‌گران بخشی از طریق انتشار آنها در روزنامه رسمی و ملاک قرارگرفتن این ضوابط منتشره در روزنامه رسمی، توجه و تلاش برای تهیه ترتیب، آثار قانونی به مصوبات شورای عالی فضای مجازی، توجه به حفاظت از داده‌های کاربران به‌عنوان یک مساله ملی، نگاه حمایتی نسبت به پلتفرم‌های داخلی و تلاش برای افزایش توان رقابت داخلی در فضای مجازی، مرتفع‌شدن برخی ایرادها در نسخه ۱۴۰۰/۱۰/۵ نسبت به نسخه ۳۶ تیرماه و افزایش انسجام درونی متن.»

نقاط ضعف طرح از منظر مرکز پژوهش‌های مجلس

بعد از آن و قبل از بررسی موشکافانه‌تر که در ادامه به آن هم اشاره می‌کنیم، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس به‌صورت کلی در نقد طرح این طور گفته‌اند: «از منظر الگوی حکمرانی، طرح فاقد الگوی جامع و واقعی به مساله اساسی حکمرانی است. تناقض‌هایی درونی دارد و راهکارهای مطرح‌شده در آن صرف‌نظر از بی‌توجهی به مصالح کلان منتج به نتایج مدنظر طراحان نخواهد شد. از منظر حقوقی، مغایرت‌های متعددی در متن ارائه‌شده با قانون اساسی وجود دارد که این ایرادها بدون تغییرات اساسی در متن قابل‌رفع نیست. از منظر اقتصادی به‌مخاطره‌افتادن امنیت سرمایه‌گذاری، ایجاد محدودیت‌های متعدد برای فعالان کسب‌وکار در فضای مجازی، ایجاد سردرگمی برای فعالان کسب‌وکار در راخند مجوزهای لازم، عدم‌پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار به دلیل برخی ابهام‌ها، مساله اصلی این طرح است. از منظر فناوری، با توجه به اینکه مساله اصلی طرح «تنظیم‌گری» است و کشورها فقدان قوانین پشتیبان در این حوزه مواجه است، این طرح بدون وجود قوانین لازم امکان تحقق تنظیم‌گری کارآمد را فراهم نمی‌آورد. از منظر سیاسی و امنیتی با اجرای این طرح آشفتگی موجود در زمینه نبود مسئولیت و پاسخگویی به کاربران را در ابعاد حملات سایبری ادامه خواهد یافت. همچنین در حیطه دیپلماسی سایبری باید گفت در کشور جز یک کارگروه صوری در وزارت خارجه، هیچ ساختار و هویتی برای مواجهه با حاکمیت پلتفرمی تعریف نشده و چه‌بسا این طرح نیز به این موضوع حساس و اساسی توجه لازم را نداشته است. از منظر اجتماعی نیز طرح با کاهش سرمایه اجتماعی نهادی، موجبات نارضایتی عمومی و آثار سو-مترتب بر آن را فراهم می‌کند.»

بررسی کلیات طرح

ابعاد حقوقی:
مغایرت طرح با ۱۲ اصل قانون اساسی!

در گام نخست، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، کلیات طرح صیانت با نام جدید طرح نظام تنظیم مقررات خدمات فضای مجازی را مورد بررسی قرار دادند و اولین گام این بررسی هم ناظر به ابعاد حقوقی طرح بود. بنا بر این گزارش، طرح حاضر مغایر با اصول متعدد قانون اساسی ازجمله اصل ۱۵، ۳، ۲۶، ۵۱، ۵۲، ۵۷، ۶۰، ۷۵، ۸۵، ۱۲۴، ۱۵۸، ۱۷۵ و ۱۷۶ و همچنین مغایر با بندهای ۳، ۴ و ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و بند ۳ سیاست‌های کلی نظام اداری است. البته روز گذشته، سیدعلی یزدی خواه، رئیس کارگروه بررسی و اصلاح طرح «نظام تنظیم مقررات خدمات فضای مجازی» با همان طرح صیانت گفت «ورود مجلس به موضوع قانونگذاری برای فضای مجازی نه‌تنها مغایرتی با اصول ۳ و ۵۷ قانون اساسی ندارد بلکه عین عمل به این اصول است. برخی مغایرت‌های اعلامی مرکز پژوهش‌ها نگارشی بوده و در هفته گذشته طی جلسات مستمری که با کارشناسان آن مرکز برگزار شد، مغایرت‌های شکلی برطرف شد. مثلا ایراد اصل ۳۶ به ماده ۱۶ طرح تنظیم‌گری از طریق اصلاح ادبیات آن ماده و اضافه‌کردن عبارت اصلاح شد.

> یا مثلا مغایرت‌های قانون اساسی ماده ۸ طرح نظام تنظیم‌گری با مشوط‌شدن «تصویب هیات‌وزیران در پیش‌نویس مرتفع شد. البته برخی مغایرت‌های اعلامی مرکز پژوهش‌ها اصلا وارد نبود. مثلا دوستان مطرح‌کننده بودند ماده ۹ مغایر اصل ۶۰ و ۱۷۶ قانون اساسی است، این درحالی است که این بخش از سال ۹۰ توسط مقام‌معظم‌رهبری تصویب‌تکلیف‌شده بود و رهبری موضوع مدیریت امنیت فضای مجازی را ذیل مرکز ملی فضای مجازی واگذار کرده بودند. علاوه‌براین، در این ماده تاکید شده امور فنی و اجرایی صرفا برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. یا مثلا ماده ۱۳ طرح تنظیم‌گری را مغایر با اصل ۵۲ تشخیص داده بودند ولی ماده ۱۳ اصلا مصوبه‌ای است که در سال ۱۳۹۲ به تصویب مجلس رسیده و ما در این ماده فقط مواد مصرف قانون سال ۹۲ را شفاف‌سازی کرده‌ایم.» حالا باید منتظر ماند و دید که مجلس ذیل ایرادات حقوقی وارد به طرح از سمت مرکز پژوهش‌ها، تا چه حد انعطاف به خرج داده و اصلاحات ادعایی چقدر واقعی و برطرف‌کننده شبهات بوده است.

ابعاد حکمرانی: از این طرح نمی‌توان انتظار دستیابی به یک الگوی حکمرانی داشت

بعد از این، نوبت به بررسی طرح از منظر ابعاد حکمرانی می‌رسد. نکته جالبی که در ادامه هم به آن اشاره می‌کنیم، روشن نبودن انگیزه طراحان طرح از تدوین و ارائه چنین طرحی است که به زبان ساده، اصل و اساس طرح را به کلی زیر سوال می‌برد و هنوز مشخص نیست نمایندگان مجلس ناظر به چه خلأ و مساله‌ای چنین طرحی را با این مختصات و جزئیات ارائه کرده‌اند. کارشناسان مرکز پژوهش‌ها، در تبیین این بعد این طور اعلام کرده‌اند: «طرح پیشنهادی به رسم قانونگذاری در کشور، فاقد مقدمه توجیهی است که موقعیت قانون و امکان و ضرورت مقاصد آن را تعیین کند، درحالی که این طرح به لحاظ اهمیت و حساسیت موضوع و اختلاف‌نظرهایی که درباره آن وجود دارد، بیش از هر طرح دیگری به این مقدمات نیاز دارد.» به هروری نقدهای بنیادین وارد بر طرح ازمنظر حکمرانی، گم نیستند. طرح، تبیین دقیقی از مساله خود برای قانونگذاری ارائه نکرده است. انگیزه طراحان در راستای مقابله با رهاوردگی فضای مجازی بیان شده است، اما منشأ این پدیده روشن نیست. ابهام‌ها و تناقض‌ها نشان می‌دهد طرح فاقد مقدمه توجیهی است که بتوان از آن انتظار دستیابی به یک الگوی حکمرانی داشت.»

ابعاد اقتصادی:
به مخاطره افتادن سرمایه‌گذاری، اشتغال و جهش اقتصادی

در ادامه مرکز پژوهش‌های مجلس سراغ بررسی طرح ازمنظر ابعاد اقتصادی رفته و همان ابتدا به یکی از مهم‌ترین انتقادات از ابتدای انتشار عمومی طرح یعنی به‌مخاطره افتادن امنیت سرمایه‌گذاری و پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار اشاره کرده است و این طور می‌گوید: «به‌طور کلی ازمنظر کلان اقتصادی برخی از ابهام‌ها و نقاط‌ضعف این طرح عبارتند از: به‌مخاطره افتادن امنیت سرمایه‌گذاری و پیش‌بینی‌نا‌پذیری محیط کسب‌وکار به‌دلیل ابهام‌های این طرح، ناامنی پایدار در اقتصاد دادن اختیارات متعدد سیاستگذاری، تنقیح‌گری و اجرایه کمیسیون و تنظیم‌گرهای مربوطه، فرصت‌زایی از امکان جهش اقتصادی دوره گوتا در حوزه اقتصاد دیجیتال به‌دلیل ایجاد فضای ابهام و ناگرانی از آینده، ایجاد مخاطرات جدی در حوزه اشتغال به‌دلیل سهم بالای مشاغل خود شغلی در سال‌های اخیر در بستر فضای مجازی، محدودیت‌های اقتصادی متعدد برای سکوها (پلتفرم‌ها)، کاربران و کسب‌وکارها و ایجاد سردرگمی برای کسب‌وکارها در اخذ مجوزهای لازم، افزایش بار بروکراتیک اخذ مجوز به‌عنوان مانعی برای ایجاد و توسعه کسب‌وکارها در حوزه خدمات پایه. طرح موجود می‌تواند مانعی جدی برای تحقق اهداف عملیاتی خدمات کاربردی شبکه ملی اطلاعات مندرج در بند ۲-۲-۲ شورای‌عالی فضای مجازی باشد. در این مصوبه اهدافی نظیر دستیابی به سهم ۱۰ درصدی اقتصاد دیجیتال از اقتصاد کشور، افزایش سهم خرده‌فروشی الکترونیکی به میزان ۱۰ درصد از کل بازار خرده‌فروشی کشور، رسیدن مجموع سرمایه‌گذاری صندوق‌های جسورانه به معادل ۲۰۰ میلیون بورو در سال، ایجاد حداقل دو سکوی تراز جهانی با سهم ۲۰ درصدی از کاربران منطقه و دارای بازار جهانی برای خدمات کاربردی ذکر شده است. به‌نظر می‌رسد طرح جاری نسبت به هدف متعدد درجهت تحقق این اهداف کمکی نمی‌کند، بلکه موانع بیشتری در مسیر تحقق این اهداف ایجاد می‌کند.»

ابعاد سیاسی و امنیتی:
هیچ ساختار و هویتی برای حاکمیت پلتفرمی تعریف نشده

ابعاد سیاسی و امنیتی، بعد دیگری بود که مرکز پژوهش‌های مجلس طرح صیانت را ناظر به آن تحلیل و بررسی کرد و در این رابطه ذیل دو مولفه امنیت سایبری و دیپلماسی سایبری نوشت: «امنیت سایبری: موضوع این است که نظام یاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نهادها و وزارتخانه‌های مختلف در موضوع راهبردگی فضای مجازی وجود ندارد و هرگونه تلاشی در این زمینه، باید مبتنی بر استناد و توان تنظیمی قانونی اداری کشور و متناسب با مواد قانون اساسی و همچنین وظایف و اختیارات نهادها و دستگاه‌های مختلف انتصابی و انتخابی صورت گیرد. این مهم در طراحی این طرح که به‌دنبال انقلابی در نظم‌ها و نظامات پیشین بوده، دیده نشده است. دیپلماسی سایبری: درمورد امکان‌سنجی متعهدسازی پلتفرم‌های خارجی به رعایت قوانین و تکالیفی که در این پیش‌نویس آمده، باید توجه داشت که باتوجه به ورود ملاحظات سیاسی در حکمرانی پلتفرمی هرگونه مذاکره با صاحبان پلتفرم‌های خارجی باید مبتنی بر امکانات و شرایط موجود باشد. به عبارت دیگر، نباید صرفا مبتنی بر تجربه پیشین در گفت‌وگو با یک پلتفرم در سال‌های پیشین، تصور کرد این پلتفرم‌ها موظف به رعایت قواعدی هستند که جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌کند. مساله اصلا این نیست که این پلتفرم‌ها می‌پذیرند در ایران فعالیت داشته باشند یا خیر، بلکه موضوع این است که در حیطه دیپلماسی جز یک کارگروه صوری در وزارت خارجه هیچ ساختار و هویتی برای این مواجهه با حاکمیت پلتفرمی تعریف نشده و چه‌بسا باید گفت این طرح نیز به این موضوع حساس و اساسی توجه لازم را نداشته است.»

ابعاد فنی: مجلس درمورد سرعت تغییرات دنیای فناوری دچار اشتباه محاسباتی شد

شاید یکسی از مهم‌ترین بخش از ایرادات وارد به طرح مربوط به مولفه‌های فنی آن بود که مکرر از گزارش‌های متعددی که در همین صفحه نوشتیم، به آنها اشاره شد. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز ناظر به همین مساله، انتقادها و پیشنهادهای خود را این طور آورده است: «هنگامی که قوانین پایه‌ای مانند قانون «محافظت از داده‌ها و حریم خصوصی» به تصویب نرسیده باشند، عملا تنظیم‌گری بدون قانونی که دایره تکالیف و عمل تنظیم‌گر را مشخص کرده باشد، قابل اجرا نیست.

عمده‌ترین مسائل خاص این حوزه عبارتند از: حکمرانی فضای مجازی، محافظت از داده‌ها و حقوق اشخاص موضوع داده‌ها، حفاظت و حمایت از افشار آسیب‌پذیر شامل کودکان، سالمندان، شکاف دیجیتالی و مساله شکاف دیجیتالی، موضوع‌های پیشگیری از جرائم سایبری و دفاع سایبری شامل سرقت هویت و جعل، استانداردپذیری ادله الکترونیکی. از میان این موارد مهم‌ترین زیرساخت قانونی که تنظیم‌گری جدی را به مساله بین حوزه‌ای مبدل می‌کند، قانون محافظت از داده‌ها است. پس از تصویب این نوع قوانینی است که کشور موضوع‌های جدی تنظیم‌گری حوزه فاوا را ازنظر حقوقی به رسمیت خواهد شناخت. زمانی که موضوع جدی برای تنظیم‌گری حقوقی صورت‌بندی نشده باشد، تنظیم‌گری معنایی ندارد و مفاد طرح نیز گویای ارائه دو جدی در تنظیم‌گری نیست.

پیشنهادهای ۳ گانه مرکز پژوهش‌ها به مجلس!

بعد از بررسی کلیات طرح، ۳ پیشنهاد هم ازسوی مرکز پژوهش‌های مجلس به نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مدافعان و طراحان طرح داده شد که به‌ترتیب اولویت از این قرار است: «یک- باتوجه به محوریت بحث تنظیم‌گری در طرح پیشنهادی و باتوجه به تعارضات این متن با اصول متعدد قانون اساسی و مصوبات شورای‌عالی فضای مجازی، ورود به جزئیات این طرح مستلزم رفع تعارض با قانون اساسی است و لازم است درصورت ضرورت ورود مجلس به این موضوع درقالب طرح کنونی، اصلاحات لازم با پیگیری کمیسیون مشترک توسط شورای‌عالی فضای مجازی اعمال شود. ازجمله آنکه اولا ورود مجلس شورای اسلامی به این موضوع نیازمند بازنگری در مصوبه جلسه هشتم شورای‌عالی فضای مجازی (درباره تشکیل کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی) است. ثانیا درصورت تشکیل هرگونه کمیسیون یا کارگروه به‌منظور تنظیم‌گری در حوزه فضای مجازی توسط قانونگذار- اگر چنانچه اعضای آن غیر از وزیر باشند نباید حق رای داشته باشند یا اینکه اگر در کمیسیون یا شورای مزبور غیر وزیر عضو باشند- ابلاغ و امضای آن با وزیر یا هیات وزیران مطرح شود. ثالثا تمامی ضوابط کلی مربوط به مسائل و ضرورت‌های این عرصه توسط مجلس شورای اسلامی وضع شده و احاله آن به نهادی غیرمجلس نباشد. رابعا هیات‌هایی که در قانون پیش‌بینی می‌شود به جای تصویب، ضوابط، مصوبات و مقررات موجود را پایش و موارد لازم برای تقنین یا بازنگری را حسب مورد به مجلس شورای اسلامی یا هیات وزیران پیشنهاد کند. دو- درصورتی که اشکالات پیش‌گفته قابل‌رفع نباشد، کمیسیون مشترک طرح کمیسیون یا کارگروه به‌منظور تنظیم‌گری در حوزه فضای مجازی توسط قانونگذار- اگر چنانچه اعضای آن غیر از وزیر باشند نباید حق رای داشته باشند یا اینکه اگر در کمیسیون یا شورای مزبور غیر وزیر عضو باشند- ابلاغ و امضای آن با وزیر یا هیات وزیران مطرح شود. ثالثا تمامی ضوابط کلی مربوط به مسائل و ضرورت‌های این عرصه توسط مجلس شورای اسلامی وضع شده و احاله آن به نهادی غیرمجلس نباشد. رابعا هیات‌هایی که در قانون پیش‌بینی می‌شود به جای تصویب، ضوابط، مصوبات و مقررات موجود را پایش و موارد لازم برای تقنین یا بازنگری را حسب مورد به مجلس شورای

ادامه در صفحه ۷

ادامه از صفحه ۲

در ادامه کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس سراغ مفاد طرح مجلس می‌روند و ماده به ماده آنها را بررسی و ایرادها و پیشنهادها را ارائه می‌کنند. شرح این بررسی‌ها را می‌خوانیم

نظر کارشناسی / ماده(۱)

عبارت «خدمات شبکه ملی اطلاعات» عبارتی نیازمند تعریف است و نباید صرفا با ارجاع به مصوبه شورای‌عالی فضای مجازی از آن گذر کرد. اجرای شبکه ملی اطلاعات فقط خدمات نیستند و کالاهایی نیز باید خریداری یا تولید شوند تا سیاست شبکه ملی اطلاعات محقق شود. به‌طور مثال این امر در حوزه موادری که ارجاع به حوزه مالکیت فکری دارد، اهمیت بسزایی می‌یابد. با افزودن تعاریف خدمت و کالا از قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» می‌توان دایره شمول طرح را بهبود داد.

درخصوص بند «ث» این ماده، ازمنظر قانونی، الزام شرکت‌ها و سکوهای خارجی ارائه‌دهنده خدمت، به اخذ مجوز از تنظیم‌گران داخلی امکان‌پذیر نیست. حتی درصورت الزام قانونی نیز، به‌دلیل فقدان ضمانت اجرایی لازم جهت الزام به دریافت مجوزهای موردنظر، عملا این هدف تامین نخواهد شد. لذا در این خصوص این ماده مبهم و لازم است به‌صراحت درمورد آن تعیین‌تکلیف شود.

ازسوی دیگر، مشخص نیست این طرح برای ارائه‌دهندگان و دریافت‌کنندگان خدمات بر بستر خارجی، چگونه تعیین‌تکلیف خواهد کرد. به‌عبارتی دو موضوع قابل‌بحث اینست: نخست دریافت مجوز توسط سکوهای خارجی از تنظیم‌گر داخلی برای اجازه فعالیت و دوم، وضعیت کاربران یا افراد حقیقی و حقوقی ارائه‌دهنده خدمات بر بستر سکوهای خارجی. به‌عبارت دیگر، مشخص نیست نهایتا تکلیف این کاربران برای اخذ مجوز چیست و آیا آنها نیز باید متولی مربوط را برای دریافت مجوز از تنظیم‌گران داخلی اقدام کنند یا خیر. این مشکلات در طرح موجود عملا نحوه مدیریت کسب‌وکارهای فعلی را نیز دچار ابهام‌های فراوان خواهد کرد.

نظر کارشناسی / ماده(۲)

صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای تعیین وظیفه برای «کمیسیون عالی تنظیم مقررات» محل ابهام است. از یک‌سو، کمیسیون عالی تنظیم‌مقررات تنها کمیسیون عالی مصوب «شورای‌عالی فضای مجازی» نیست. «کمیسیون عالی امنیت فضای مجازی» و «کمیسیون عالی ارتقای تولید محتوای فضای مجازی» نیز ازسوی این شورا شرح وظایف‌شان تعیین شده است. شورای اجرایی فناوری اطلاعات نیز براساس مصوبات شورای‌عالی فضای مجازی شکل گرفته است. تنظیم‌گران به حکم قانون، مشمول تنظیم‌گری هستند. اگر اختلاف میان دو تنظیم‌گر ناشی از اختلاف در تفسیر قانون باشد، صدور استفتاییه کار مجلس شورای اسلامی است. به‌نظر می‌رسد اختلاف‌هایی که خارج از حیطه قانون و در سطح اجرایی میان مجموعه دو وزارتخانه مختلف رخ می‌دهد، با همکاری وزرا حل می‌شود و درصورت حل نشدن، توسط هیات وزیران حل خواهد شد و اختلاف‌هایی که میان دو قوه حادث می‌شود، شورای‌عالی فضای مجازی می‌تواند رفع کند. سایر اختلاف‌ها میان دولت و بخش خصوصی را دیوان عدالت اداری رسیدگی خواهد کرد. هرچند این موضوع نیازمند بررسی کارشناسی بیشتری است.

ازسوی دیگر، تعیین تنظیم‌گر نیازمند قانون است و ضوابط کلی باید به تصویب مجلس برسد. بدون قانون نمی‌توان تنظیم‌گر موثر داشت. به‌نظر می‌رسد تقویت سه کمیسیون عالی ذیل شورای‌عالی فضای مجازی و شورای اجرایی فناوری اطلاعات می‌تواند به عملکرد بهتر این کمیسیون‌ها و شورای اجرایی فناوری اطلاعات کمک کند.

درخصوص بند «ه»، این ماده، لازم است اساسنامه تنظیم‌گرهای بخشی به تصویب مجلس برسد. لذا گنجاندن عبارات مشابه ضمن تکرار قانون تصویب‌شده، خود اجرایی ساختن این طرح را منوط به تصویب قوانین دیگری می‌کند که زمان بر بوده و به سهولت امکان‌پذیر نیست. ازطرفی بانک مرکزی ازطریق شورای پول و اعتبار به‌عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری پولی و بانکی کشور، خود تنظیم‌گر بخش خدمات بانکی است، بنابراین درخصوص خدمات مرتبط با بانک مرکزی عملا تکلیف آن نیز در طرح سهم است.

درخصوص بند «ج» این ماده، بیان برخی استثنائات در متن قانون خود این پیام را به جامعه ارسال می‌کند که در مواردی برای برخی خود نوعی از مصونیت استفاده از همه امکانات فضای مجازی را قائل شوند و درمقابل، جامعه از چنین امکاناتی برخوردار نیست. این امر به‌ویژه در فضای رقابت کسب‌وکارها و اعتماد برای سرمایه‌گذاری آثار منفی بسیاری را درپی خواهد داشت، لذا حذف این بند پیشنهاد می‌شود.

درخصوص بند «د» و بند «ز» این ماده، به‌دلیل مشخص نبودن محدوده، قوانین مورد‌نیاز، بیان شده در طرح -خصوصا برای فعالیت بخش خصوصی در حوزه خدمات فضای مجازی- موضوع در این بند عملا به فضای ناامنی و ناقطمینانی دامن می‌زند و به امنیت سرمایه‌گذاری و توسعه کسب‌وکارهای نوین خدشه جدی وارد می‌سازد (چه مقرراتی، در چه بازه زمانی، مشمول کدام جامعه و گروه و...).

نظر کارشناسی / ماده(۳)

در بند «الف»، این ماده مشخص نیست این بند نیز همانند بند «ج» ماده(۲) اشاره به این دارد که هرگونه فعالیت و خدمات کسب‌وکارها باید با نظارت و مجوز حاکمیت صورت گیرد یا خیر؟ که در این صورت امکان فعالیت کسب‌وکارهای مجازی مجدد دچار پیچیدگی‌های فرآیند اخذ مجوز خواهند شد. به‌عبارت دیگر، اختیار تنظیم‌گران در بند «الف» ماده(۳) مبنی بر «صدور مجوز فعالیت و بهره‌برداری خدمات فضای مجازی» خود به عدم تسهیل فرآیند صدور مجوزها دامن می‌زند. به نظر می‌رسد عدم شفافیت در نحوه فعالیت این تنظیم‌گرها، خود عاملی برای تشدید فضای ناامنی و ناقطمینانی برای کسب‌وکارهای دیجیتال خواهد بود. از سوی دیگر، این ماده عرصه و فعالیت خدمات مجازی در فضای مجازی را منوط به ثبت در درگاه مجوزهای کشور و اخذ مجوز از سازمان تنظیم‌گر واقعی از دریافت خدمات منجر شود. هرچند تصویب دستورالعمل به وزارت ارتباطات سپرده شده، اما بهتر است چهارچوب هزینه‌کرد این منابع در قانون فعلی پیش‌بینی شود.

نظر کارشناسی / ماده(۴)

دیجیتال»، شبکه بانکی (برای مجوزهای پرداخت باری) و موارد مشابه دریافت کنند، اضافه کرده است، درحالی که درحال‌حاضر نیز یکی از موانع جدی برای کسب‌وکارها همین فرآیندهای پیچیده و چندلایه اخذ مجوز است. پرسش اصلی اینجاست که طرح چه کارکردی برای این مجوز قائل است که سایر مجوزهای موجود آن را تامین نمی‌کنند یا چه مشکلی را از کسب‌وکارها و بخش دولتی به‌صورت توامان رفع می‌کند که مجوزهای قبلی توان آن را نداشتند؟ لذا حذف این بند اولویت دارد. در غیراین‌صورت می‌تواند این موضوع اضافه شود که این مجوز جایگزین سایر مجوزها شده و همه مجوزهای موردنیاز فعالیت، به‌صورت یکجا و از طریق این درگاه و با مسئولیت سازمان فناوری اطلاعات انجام خواهد شد و همه دستگاه‌های دولتی درگاه مجوز از سازمان تنظیم‌گر مربوطه، در چهارچوب مصوبات کمیسیون گرده است. این امر یک مجوز دیگر به مجموعه مجوزهایی که کسب‌وکارهای این حوزه باید از نهادهایی نظیر اتحادیه کسب‌وکارهای مجازی، وزارت صنعت، معدن و تجارت (اینماد)، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (برای موضوع سامانه‌دهی و محتوای

نظر کارشناسی / ماده(۵)

درخصوص ماده(۵) طرح باید تاکید کرد که این امر موضوعی است که در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب بهمن ۱۳۹۹، به‌صورت مبسوط بر وظایف مراجع صدور مجوز تاکید شده و متن ماده (۵) از این جهت تکرار و تاکیدی زائد است. دوم آنکه، الزام مراجع مجوزدهنده به صدور مجوز از طریق درگاه ملی مجوزها در تبصره «۴» در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تکلیفی است که تجربه جهانی و داخلی نشان می‌دهد اجرای آن در کوتاه‌مدت عملا غیرممکن است. تنها تعداد انگشت‌شماری از کشورهای بسیار پیشرفته در زمینه توسعه دولت الکترونیک توانسته‌اند یک درگاه ویژه صدور مجوزها را پیاده‌سازی و اجرا کنند. دیگر آنکه ارتباط عبارت «فعالیت خدمات موضوع بند «د» ماده(۲) این قانون» با ادامه عبارت در تبصره ماده (۵) مبهم است.

نظر کارشناسی / ماده(۶)

اینکه طبق این ماده مجلس تنها به مصوبات «کمیسیون عالی تنظیم مقررات» شأن بیشتر بدهد، محل ابهام است. این درحالی است که «شورای‌عالی امنیت فضای مجازی» هم مصوباتی دارد که لازم‌الاجراست. از سوی دیگر، متن ماده صراحت ندارد و عملا اشخاصی می‌توانند با بارگذاری اسناد در اختیار خودشان در شبکه‌های اجتماعی بین‌المللی فاقد مجوز، برای خود دنبال‌کننده جذب کنند و راه سوءاستفاده از اطلاعات دولتی برای منافع شخصی و همچنین منافع سکوهای بیگانه باز خواهد ماند.

در بند «ت»، این ماده «ارائه هرگونه خدمات پرداخت در فضای مجازی فاقد مجوز را ممنوع کرده است». این درحالی است که براساس مواردی که درمورد بندهای مرتبط با فرآیند اخذ مجوز مطرح شد، عملا فعالیت بسیاری از کسب‌وکارهای خانگی و خرد غیرقانونی خواهند شد و مطابق این بند، ارائه هرگونه خدمات پرداخت به آنها ممنوع خواهد شد. چنین شرایطی به معنای ایجاد اختلال در کسب‌وکار میلیون‌ها نفر و دهها هزار کسب‌وکار است که اغلب آنها خرد و کوچک هستند.

همچنین عبارت «ارائه هرگونه خدمات مالی، بانکی و پرداخت در خدمات فضای مجازی فاقد مجوز به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ممنوع است»، ذیل وظایف دستگاه‌های اجرایی در صدر ماده(۸) واجد ابهام‌هایی است و می‌تواند برداشت‌های متعددی از متن ارائه کرد و لذا ضروری است تا نسبت به رفع آن اقدام شود. اولین برداشت آن است که ارائه خدمات مزبور بدون مجوز دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. دومین برداشت آن است که ارائه خدمات مزبور توسط دستگاه‌های اجرایی به سایر اشخاص بدون مجوز از نهادهای دیگری ممنوع است (استفاده کننده سایر اشخاص هستند و اعطای مجوز با دستگاه اجرایی است). علاوه‌براین هرگونه خدمات مالی، بانکی و پرداخت در فضای مجازی بسیار کلی و مبهم است و شمولیت آن زیاد است.