

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات
و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲»

طرح مسئله

اجرای شایسته و موفق «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» مستلزم اقدامات گوناگون زیادی در هر سه حوزه تقنین، نظارت و اجراست. برخی از مسائل مطروحه در این قانون تنها با توسل به قانون‌گذاری‌های جدید حل می‌شوند؛ به‌ویژه تعیین تکلیف راجع به حوزه‌هایی که به‌موجب این قانون مستند قانونی پیشین خود را از دست داده‌اند، مانند «کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» که برپایه قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ تشکیل شده‌اند، اما به‌موجب مواد (۵۴) و (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ناظر به تأسیس «نهاد تنظیم‌کننده بخشی» و «مرکز ملی رقابت»، باید بازتعریف شوند. البته چنانچه برخی الزامات قانونی، مانند تدوین و تقدیم «لایحه جامع ارتباطات»، مستند بند «ج» ماده (۵۷) قانون برنامه چهارم توسعه انجام می‌شد، بخش زیادی از نارسایی‌های قانونی فعلی برطرف می‌گشت. به هر حال، طرح یک فوریتی موضوع این گزارش درصدد رفع این خلأ قانونی است و به همین دلیل، نباید آن را در مقام «انحلال» دستگاه‌های حاکمیتی موجود تفسیر کرد، بلکه تنها نظام حاکمیتی این حوزه را بازتعریف می‌کند تا انسجام و توان مضاعفی بیابد.

نقاط قوت طرح

۱. با توجه به تصریح ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر نسخ قوانین و مقررات مغایر از زمان تصویب آن، از لحاظ حقوقی حوزه تنظیم مقررات ارتباطات و فناوری اطلاعات در وضعیت بلا تکلیفی نهادی به‌سر می‌برد و بزرگ‌ترین مزیت این طرح این است که مرجعیت تنظیم مقررات این حوزه را البته به شکل احسن احیا می‌کند.
۲. مزیت مهم دیگر بهره‌برداری از ظرفیت یا به عبارت بهتر، عمل به احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است و اقدام موازی یا خارج از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ صورت نگرفته است. طبق ماده (۵۹) این قانون، «شورای رقابت» باید برای حوزه‌های دارای «انحصار طبیعی» تعیین تکلیف کند و در این رابطه می‌تواند «نهاد تنظیم‌کننده بخشی» نیز تشکیل دهد که البته این امر اختیاری نیز جنبه الزامی دارد و نمی‌توان انتظار داشت شورا به این امور ورود تخصصی پیدا کند. این طرح بخش «فناوری اطلاعات و ارتباطات» نهاد مذکور را دربرمی‌گیرد. «مرکز ملی رقابت» نیز به تبع انتقال سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی فعال می‌شود.
۳. با توجه به اینکه در این طرح از ظرفیت کنونی سازمان تنظیم مقررات برای تأمین نیرو و امکانات شاخه فناوری اطلاعات و ارتباطات مرکز ملی رقابت استفاده می‌شود، ایرادهای احتمالی مبتنی بر اصل ۷۵ قانون اساسی و دغدغه‌های مدیران و کارکنان فعلی این سازمان نیز برطرف خواهد شد و مهم‌تر آنکه این امیدواری وجود دارد که آنها در محیط حاکمیتی جدید به شکل کارا تر و اثربخش‌تر فعالیت کنند.
۴. با توجه به اینکه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جایگاه قانونی خویش را از دست داده است، در صورت اقامه دعوا نزد دیوان عدالت اداری، امکان ابطال مصوبات آن وجود دارد.

۵. با تصویب نهایی این طرح و استقرار و فعال شدن نهاد تنظیم‌کننده بخشی فناوری اطلاعات و ارتباطات شورای رقابت، این امیدواری وجود دارد بخش زیادی از مطالبات مشروع و قانونی بخش غیردولتی برای فعالیت در این حوزه استیفا شود. ضرورت حل سریع این مسئله به‌ویژه با مراجعه پی‌درپی نمایندگان بخش خصوصی به مجلس شورای اسلامی طی ماه‌های اخیر و شکایات عدیده‌شان از نحوه عملکرد وزارتخانه و سازمان عینیت ویژه‌ای یافته است.

نقاط ضعف طرح

۱. نکته بسیار مهمی که شاید به‌واقع نتوان از آن به‌عنوان نقطه ضعف این طرح یاد کرد، تشکیل نشدن نهادهای قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. این سؤال اساسی را باید به‌طور جدی از دولت جویا شد که چرا تا به‌حال و به‌رغم گذشت ۸ ماه از تصویب نهایی این قانون، هنوز آیین‌نامه‌های اجرایی تدوین و تصویب و نهادهای مصرح در قانون تشکیل نشده‌اند. در این صورت، چگونه می‌توان نارسایی‌های حقوقی این‌چنینی را که بیش از هرکس خود دولت را با مشکل مواجه می‌سازد، برطرف کرد؟

۲. مسئله مهم دیگر، بلاتکلیفی در دوران گذار و اجرایی شدن این طرح است. به هر حال، برای تشکیل و فعال شدن شورای رقابت به زمان نیاز است و باید برای خروج از بلاتکلیفی در این برهه حساس و جلوگیری از انحرافات احتمالی آن، چاره‌جویی کرد. گزینه پیشنهادی مرکز در بخش بعد آمده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

به نظر می‌رسد در ضرورت تصویب این طرح تردیدی وجود نداشته باشد؛ به‌ویژه آنکه یکی از مقرره‌های مهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تحقق می‌یابد و به‌طور کامل در چارچوب سیاست‌های کلی نظام ارزیابی می‌شود و در عین حال هزینه‌ای دربر ندارد و شاید از همه مهم‌تر به مصوبات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مشروعیت قانونی بخشیده می‌شود.

با این حال، برای اینکه دغدغه‌های مربوط به نحوه عبور از دوران گذار نیز به حداقل برسد، باید راهکار مشخصی از سوی قانون‌گذار پیش‌بینی شود. پیشنهاد می‌شود سازمان تنظیم مقررات که شاخه ICT مرکز ملی رقابت است، تا زمان تشکیل شورای رقابت و به تبع آن مرکز ملی رقابت، وظایف جاری خود را انجام داده و موظف باشد ماهیانه گزارش عملکرد خود را به «کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی» تقدیم کند.

درخصوص بند «۴» که خواستار شناسایی وظایف تفویضی وزارت به سازمان بود، پس از بررسی قانون وظایف و اختیارات وزارت و نیز اساسنامه سازمان ملاحظه شد که نه تنها وظیفه‌ای مازاد بر وظایف تنظیم مقررات (رگولاتوری) تفویض نشده است، بلکه طبق قانون «استفاده از بی‌سیم‌های اختصاصی و غیرحرفه‌ای» مصوب سال ۱۳۴۵، وظیفه مدیریت فرکانس به نوعی به وزارت پست، تلگراف و تلفن سابق تفویض شده بود، ولی طبق قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات، بخش مربوط به مدیریت فرکانس به سازمان واگذار شده است. لذا برای نسخ صریح و اگذاری این وظایف به وزارت ارتباطات بهتر است بند «۴» حذف و عبارتی برای نسخ صریح آن به بند «۳» اضافه شود.

درضمن در رابطه با موارد استثنای ماده (۱۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات نیز باید ذکر کرد که طرح حاضر به هیچ‌وجه قصد نسخ آن را ندارد و استثنای مدیریت فرکانس در بخش‌های نظامی و صداوسیما کماکان پابرجاست.

پیشنهاد مرکز

تبصره الحاقی به بند «۲»: تبصره - سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی موظف است وظایف خود را تا زمان تشکیل شورای رقابت ادامه داده و هر ماه گزارش عملکرد خود را به کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

اصلاح بند «۳»: بندهای «د» و «ه» ماده (۳) این قانون نسخ و وظایف و اختیارات مصرح در قانون استفاده از بی‌سیم‌های اختصاصی و غیرحرفه‌ای مصوب ۱۳۴۵ به مرکز ملی رقابت واگذار می‌شود.

حذف بند «۴»