

شماره چاپ: ۴۶۵

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۴۳

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۱۲/۲۶

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات»

کد موضوعی: ۲۸۰

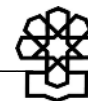
شماره مسلسل: ۱۳۳۴۸

آذرماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	درآمد
۴	۱. جانمایی طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات در نظام سیاستگذاری حاکمیت ملی
۹	۲. تأملی بر «جامع» بودن قوانین: از اهداف تا واقعیت
۱۲	۳. عناصر و اجزای فنی ارتباطات و فناوری اطلاعات
۱۶	۴. عرصه‌های کاربردی ارتباطات و فناوری اطلاعات
۲۳	۵. حقوق و تعهدات کنشگران ارتباطات و فناوری اطلاعات
۳۲	۶. نهادسازی ارتباطات و فناوری اطلاعات
۳۶	۷. مسئولیت‌ها و ضمانت اجراها
۴۱	۸. برخی دیگر از ایرادات شکلی و ماهوی طرح
۴۶	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۹	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات»

چکیده

پس از مطرح شدن لایحه ادغام وزارت ارتباطات و فناوری در وزارت راه، مسکن و شهرسازی توسط دولت وقت در اواخر سال ۱۳۹۱، جمعی از نمایندگان با تصویب طرح اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه، این اختیار ادغام را از دولت گرفتند و پیرو آن طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات را به منظور تقویت جایگاه فناوری اطلاعات و ارتباطات تقدیم مجلس کردند.

پیرو تقدیم طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات از سوی جمعی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، امید کنشگران این حوزه برای ساماندهی قوانین حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات پایان یافت. حال باید دید چارچوب، مفاد و احکام طرح می‌تواند این سطح از انتظارات را برآورده سازد یا اینکه برخلاف وصف «جامع» برگزیده برای آن، رویکرد محدود و تک‌سویه‌ای دارد؟ برای دستیابی به این سطح از فراگیری و کلان‌نگری، ابتدا باید جایگاه طرح را در نظام سیاستگذاری کشورمان تحلیل و بر این اساس ارکان و محورهای قانون را مشخص و سپس موضوعات نیازمند تقنین و حقوق و تعهدات هریک از کنشگران این حوزه را شناسایی و تعیین کرد. در پرتو چنین رویکردی، می‌توان امیدوار بود که قانون مصوب، ضمن برخورداری از یکپارچگی و هماهنگی لازم میان احکام و موضوعات، منطقی و قابل اجرا می‌تواند زمینه‌ساز رشد و شکوفایی این عرصه و جبران عقب‌ماندگی‌های پیش رو باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهند که طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات در زمینه اغلب موضوعات نیازمند تقنین و تقویت است، ضمن اینکه ارائه آن در قالب طرح ایراد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی را در پی دارد. لذا پیشنهاد می‌شود که بررسی این طرح در مجلس شورای اسلامی با تکلیف دولت به ارائه لایحه در زمان مشخص مسکوت بماند.

درآمد

سال‌های نخست دهه ۱۳۸۰ را باید اوج شکوفایی قانونگذاری در عرصه‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات نامید. در این سال‌ها، علاوه بر قوانینی چون تجارت الکترونیکی (۱۳۸۲) و حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای (۱۳۷۹)، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز در اواخر سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید که بازآفرینی ساختار و تشکیلات نظام حاکمیت ملی، به‌ویژه با هدف پیدایش نهاد نوین مقرراتگذاری^۱ را به‌منظور هدایت و راهبری بهتر این عرصه دنبال می‌کرد.

پس از مدت کوتاهی و در نیمه نخست سال ۱۳۸۳، قانونگذار در چارچوب برنامه چهارم توسعه اقتصادی، دولت را مکلف به تقدیم لایحه جامع ارتباطات تا پایان سال اول برنامه کرد^۲ که پیرو چنین حکمی، تاکنون پیش‌نویس‌های تفصیلی و مختصر گوناگونی تهیه شده‌اند، اما هیچ‌یک از آنها مجال تقدیم به مجلس را نیافته‌اند تا اینکه در اواخر سال گذشته، طرح حاضر از سوی جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه شد. این طرح به‌منظور جلوگیری از عملی شدن تصمیم دولت وقت در جهت ادغام وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت راه، مسکن و شهرسازی در اواخر سال ۱۳۹۱ و پس از تصویب طرح قانونی اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم، به‌منظور تقویت جایگاه فناوری اطلاعات و ارتباطات به مجلس تقدیم شد.

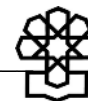
با این حال، نگاه اجمالی به این طرح نشان می‌دهد که بیشتر رویکرد تقویت ساختار و تشکیلات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را دنبال می‌کند^۳ تا تحقق مصوبه جامعی که به باور قانونگذار برنامه چهارم بتواند به نیازهای قانونی کنشگران این عرصه پاسخ مطلوبی دهد. هرچند باید دید هدف قانونگذار برنامه چهارم توسعه از الزام دولت به تدوین چنین لایحه‌ای چه بوده و درصدد ساماندهی تقنینی کدام عرصه یا حوزه ارتباطات کشور بوده است؟

پاسخ به این پرسش نیازمند برخورداری از نگاه روشن، واقع‌بینانه و فراگیر درباره فناوری اطلاعات و ارتباطات است؛ نگاهی که جز با اتخاذ رویکرد فرابخشی و توجه به همه جنبه‌ها و کاربردهای این فناوری در کلیه امور خرد و کلان زندگی بشر امروز دست‌یافتنی نیست.

1. Regulatory Authority

۲. ماده (۵۷) - دولت موظف است به‌منظور توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات، تحقق اقتصاد مبتنی بر دانایی و کسب جایگاه برتر منطقه اقدام‌های ذیل را انجام دهد: ... ج) تهیه «لایحه جامع ارتباطات» در سال اول برنامه چهارم.

۳. البته رویدادهای سال گذشته را نباید در تدوین مفاد چنین طرحی نادیده انگاشت. در آن هنگام ناگهان دولت درصدد ادغام یا به بیان بهتر، برچیدن وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برآمد که در پی واکنش مجلس شورای اسلامی از آن خودداری کرد.



بر همین اساس، نخست باید به جانمایی طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات در نظام سیاستگذاری حاکمیتی کشورمان پرداخت. در اینجا پس از تبیین نظام سیاستگذاری راهبردی، تقنینی و اجرایی کشورمان در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در پی پاسخ به این پرسش خواهیم بود که چه حکمی شایستگی درج در یک مصوبه قانونی را دارد و به بیان بهتر، کدام احکام باید از تصویب مرجع قانونگذار بگذرند تا میان نظام سیاستگذاری راهبردی و اجرایی ارتباطات و فناوری اطلاعات کشورمان، پیوند معنادار و منطقی برقرار کنند؟

پس از آن، ضروری است در معنای واژه «جامع» اندیشه کنیم. آیا هدف از افزودن وصف جامع به عنوان چنین قانونی، گنجانیدن همه احکام ناظر بر این حوزه در یک مجموعه است؟ در این صورت، آیا با چنین تکثر و تنوع چشمگیر احکام موضوعی، می‌توان به سندی دست یافت که همچنان از همگونی قابل قبولی برخوردار باشد؟ یا اینکه باید اساساً در مفهوم و معنای مورد نظرمان از وصف «جامع» در ادبیات سیاستگذاری به‌طور عام و تقنینی به‌طور خاص بازنگری کنیم؟ در گام بعدی، جلوه‌های ماهوی یا موضوعات نیازمند قانونگذاری باید شناسایی شوند. با توجه به ویژگی‌های فنی و کاربردهای گسترده این فناوری‌ها، باید دید کدام موضوعات را می‌توان در این سند قانونی گنجانید و ضروری است درباره آنها احکام قانونی وضع و لازم‌الاجرا گردد؛ به این ترتیب، آسان‌تر می‌توان مواردی را که مشمول این قانون نمی‌شوند، شناسایی و از احکام آن مستثنا کرد.

سپس نوبت به جنبه‌ها و کاربردهای این فناوری می‌رسد که در صورت تبیین شایسته آن به خوبی می‌توان جلوه فرابخشی آنها را روشن و آشکار کرد. واقعیت این است که این فناوری از کالبد فنی، اختصاصی و تخصصی خویش بیرون آمده و با سایر عرصه‌های خرد و کلان اجتماعی به شکل برگشت‌ناپذیری درهم آمیخته‌اند. حال اگر چنین نگاهی در تدوین احکام قانونی - مقرراتی لحاظ نگردد، نمی‌توان به کارآیی یا حتی اجرایی بودنشان امیدوار بود.

حقوق و تعهدات کنشگران این عرصه از موضوعات مهم سیاستگذاری تقنینی است که باید در پرتو سیاست‌های راهبردی وضع شوند تا متولیان سیاستگذاری اجرایی نیز بتوانند در پرتو حقوق و تعهدات قانونی، برنامه‌ها و مأموریت‌های خویش را برای رسیدن به اهداف مورد نظر تعریف کنند. منظور از کنشگران، نظام حاکمیت ملی در مفهوم کلان آن، ارائه‌دهندگان خدمات و کاربران یا بهره‌برداران این فناوری‌ها هستند. هنر قانونگذار این است که با تعریف همگون و هماهنگ حقوق و تعهدات دو یا چندجانبه هریک از آنها، تعامل مثبت و سازنده‌ای را رقم بزند و از بروز تنش‌ها و چالش‌های احتمالی جلوگیری کند.

رکنی که در تحقق این هدف می‌تواند یاریگر قانونگذار باشد، مرجع مقررانتگذار یا همان سیاستگذار اجرایی این عرصه است. با توجه به مطالبی که در این گزارش آمده است. به‌نظر

می‌رسد مقرراتگذاری ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور نیازمند یک بازآفرینی نهادی، ساختاری و تشکیلاتی است تا در پرتو این نگاه فراگیر بتواند به شایستگی به وظایف خویش عمل کند. جایگاه حاکمیت، تعامل‌های بالادستی و پایین‌دستی، اختیارات صلاحیدی، اعضا و امکانات و تشکیلات مورد نیاز، از جمله مباحث مهمی هستند که باید در چنین قانونی راجع به آنها تعیین تکلیف کرد. سرانجام، نوبت به ضمانت اجرای قانونی می‌رسد. قانون بدون ضمانت اجرا سندی رهنمودی - ارشادی بیش نیست و قانونگذار باید از همه فرصت‌ها و امکانات جامعه برای انتظام امور خویش بهره‌برداری کند؛ به‌ویژه درباره حوزه‌ای به نام فناوری اطلاعات و ارتباطات که به دلیل برخورداری از توانمندی‌های نوپدید، امکان قانون‌گریزی و هنجارشکنی در آنها بسیار زیاد است و می‌تواند کشور را با تهدیدها، زیان‌ها و آسیب‌های جدی و جبران‌ناپذیری روبرو کند. لذا شاید قانون ارتباطات و فناوری اطلاعات مجال مناسبی برای ترسیم الگوی کارآمد مسئولیت قانونی در فضای نوپدید سایبر باشد.

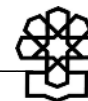
۱. جانمایی طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات در نظام سیاستگذاری حاکمیت ملی

برپایی و پایداری نظم در جامعه در گرو هنجارهای لازم‌الاتباع است. این هنجارها بر پایه قواعدی ازسوی نظام حاکمیت ملی به تصویب می‌رسند. لکن آنها از یک میزان اعتبار برخوردار نیستند و به عبارتی، از یک نظام سلسله‌مراتبی پیروی می‌کنند؛ نظامی که پایبند نبودن به آن، بی‌اعتباری هنجارهای پایین‌دستی را به همراه دارد.

در کشور ما، در چارچوب اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان یک نظام سلسله‌مراتبی سه سطحی را برای هنجارهای لازم‌الاتباع تعریف کرد:

- **سیاستگذاری راهبردی:** به موجب اصل یکصد و نهم قانون اساسی، این امر به عهده مقام رهبری است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام را وضع می‌کند. به علاوه، شوراهای عالی زیر نظر ایشان نیز از چنین جایگاهی برخوردارند و مصوبات آنها به منزله سیاست‌های بالادستی انگاشته می‌شوند.^۱

۱. هنگامی که یک سند جلوه راهبردی یا بالادستی می‌یابد، ممکن است چنین پنداشته شود که ماهیتی رهنمودی - ارشادی دارد و لازم‌الاتباع نیست. لذا برای زدودن چنین شبهاتی، در قانون اساسی و همچنین احکامی که ازسوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌اند، بر ویژگی الزامی بودن مصوبات و تصمیمات آنها تأکید شده است. برای مثال، در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی آمده است: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست». همچنین، در حکمی که بنیانگذار انقلاب اسلامی، امام خمینی (ره)، برای تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی صادر فرمودند، چنین آمده بود: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود». سرانجام، در ابلاغیه مقام معظم رهبری راجع به تشکیل شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی نیز مقرر شد: «شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود». همه این تصریحات نشان از آن دارد که به مصوبات و



- **سیاستگذاری تقنینی:** به موجب اصل هفتادویکم قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». لذا قوه مقننه حق قانونگذاری در همه امور را دارد. لکن چارچوبی که به حق مطلق قانونگذار در تقنین «همه امور» چارچوب و معنا و مفهوم منطقی می‌بخشد، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام است. لذا چنانچه در حوزه‌های خط‌مشی کلان کشور روشن نباشد، امکان وضع احکام قانونی و بالاتر از آن مقررات اجرایی وجود نخواهد داشت.^۱

- **سیاستگذاری اجرایی:** این سطح که از آن به برنامه‌ریزی اجرایی نیز یاد می‌شود، به موجب اصول مختلفه قانون اساسی به قوای مجری قانون کشور، یعنی قوای مجریه^۲ و قضائیه^۳ واگذار شده است. این قوا با وضع آیین‌نامه‌ها یا بخشنامه‌های اجرایی/قضایی، به احکام قانونی و پیرو آن اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام عینیت می‌بخشند. لذا چنانچه در پرتو احکام قانونی، اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی تنظیم و تصویب نشده باشند، لغو و از درجه اعتبار ساقط خواهند شد.

با این حال، هنگامی که در عمل نوبت به تدوین اسناد بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی سیاستی می‌رسد، به آسانی نمی‌توان درباره احکامی که باید در هریک از آنها درج گردند،

تصمیمات این مراجع عالی رهنمودی و ارشادی صرف انگاشته نشوند و همه مخاطبان به وظایف و تعهدات خویش عمل کنند. لکن این سخن به معنای واگذاری امور تقنینی یا مقرراتگذاری به آنها نیست و حفظ نظام سلسله‌مراتبی در امر سیاستگذاری، نظارت‌پذیری و پاسخگو نگاه داشتن همه ارکان و اجزای نظام حاکمیت ملی را تضمین می‌کند.

۱. همه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از یک درجه اعتبار برخوردارند و رده‌بندی آنها به قوانین بالادستی و پایین‌دستی درست نیست. مهم شأن احکام قانونی در تفسیر و تسری موضوعات به آنهاست که همگی از یک مرتبه برخوردارند و تصریح قانونگذار به مواردی چون لزوم اشاره صریح به یک قانون برای نسخ مفاد آن یا بالا بردن نصاب رأی‌گیری، که عمدتاً به امور شکلی سیاستگذاری تقنینی مربوط می‌شوند، به قانون مصوب شأن بالاتری نمی‌بخشد و از لحاظ ماهوی در مرتبه یکسانی با سایر قوانین قرار می‌گیرد.

۲. **اصل یکصدویست و هفتم قانون اساسی:** «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود». **اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی:** «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های مشترک از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد».

۳. **اصل یکصدوپنجاه و هشتم قانون اساسی:** «وظایف رئیس رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است: ۱. ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصدوپنجاه و هشتم قانون اساسی. ۲. تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی. ۳. استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند اینها از امور اداری، طبق قانون».

تصمیم‌گیری کرد. ممکن است حکمی که شأن اجرایی دارد، در مصوبه قانونگذار بیاید یا خط‌مشیی که نیازمند سیاستگذاری راهبردی است، در یک آیین‌نامه اجرایی گنجانیده شود. در هر حال، باید کوشید با وضع قواعدی بر این نظام سلسله‌مراتبی سیاستگذاری پایبند بود تا احکام موضوعه از یک نظم منطقی پیروی کنند.^۱

با توجه به این مباحث، درخصوص «طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات» به‌نظر می‌رسد چنین حساسیت‌هایی برجسته‌تر می‌نماید. اهم این دلایل عبارتند از:

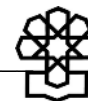
الف) موضوع این طرح، ارتباطات و فناوری اطلاعات است. این فناوری بر پویایی و پیشرفت پابرجاست و با ایستادن و پایبندی به شرایط کنونی میانه خوبی ندارد. از سوی دیگر، «نظم اجتماعی» به پایداری و ماندگاری هنجارها وابسته است. هنجاری که همواره انتظار و اضطراب دگرگونیش وجود داشته باشد، نمی‌تواند نظم اجتماعی درخوری را به ارمغان آورد. پیروی از یک هنجار برای مخاطبان آن هزینه‌هایی دارد که در صورت تکرار بیهوده آنها و بهره‌نبردن از هنجارگزینی‌های پی‌درپی، خواسته یا ناخواسته از پیروی و پایبندی به آن سرباز می‌زنند. از دیگر سو، ماندگاری و پافشاری بر هنجارها می‌تواند به بزرگترین مانع بر سر راه پویایی و پیشرفت فناوری بدل شود. لذا ضروری است رویکردی در فرآیند سیاستگذاری شناسایی و برگزیده شود که همزمان با پاسخگویی به نیازمندی‌های نظم اجتماعی، مانع پیشرفت‌های فناورانه نیز نشود. پرهیز قانونگذار از وضع احکام فناورانه و برگزیدن رویکرد بی‌طرفی فناوری^۲ در برابر اینگونه پویایی‌ها و پیشرفت‌ها و واگذاری بخش بزرگتری از اختیارات هنجارگزینی به مراجع سیاستگذار اجرایی و ارتقای آنها به مراجع مقرراتگذار، می‌تواند کارآیی و اثربخشی قوانین را به ارمغان آورد.^۳ هرچند توفیق این رویکرد در گرو سازوکارهای نظارتی قاطع و دقیق است تا از هرگونه سوءاستفاده مراجع پایین‌دستی از اختیارات صلاحیدی‌شان جلوگیری کند.

ب) نکته مهم دیگر، جلوه‌ها و کاربردهای فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی است. گزاره نیست اگر ادعا شود که هیچ فناوری به این اندازه در امور خرد و کلان زندگی بشر نفوذ برگشت‌ناپذیری نداشته است. آنگونه که در بخش بعد آمده، جلوه‌ها و کاربردهای سیاسی - امنیتی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و صنعتی این فناوری به حدی است که در بیشتر سیاستگذاری‌های راهبردی، تقنینی و اجرایی بازتاب مستقیم یا غیرمستقیمی می‌یابد و بر هنجارهای عالی و تالی بسیاری تأثیر

۱. بروز چالش‌های گوناگون در سطوح سلسله‌مراتبی و همچنین هم‌تراز سیاستی، وضع سیاست‌های کلی را ضروری می‌سازد تا همه مراجع صلاحیتدار عالی و تالی نظام حاکمیت ملی با پیروی از قواعد و ضوابط لازم‌الاجتناب، به هماهنگی و همسویی مطلوب دست یابند.

2. Technology Neutrality

۳. واگذاری اختیارات بیشتر به مراجع پایین‌دستی از سوی قانونگذار برای تنظیم امور، با عنوان قانونگذاری تفویضی (Delegated Legislation) گرایش‌های گسترده‌ای را در نظام‌های حاکمیتی یافته و به توانمندتر شدن نهادهای مقرراتگذاری انجامیده است.



گذاشته و از بسیاری از آنها تأثیر می‌پذیرد. همین امر نشان می‌دهد که نگاه تک‌سویه به طرحی که وصف «جامع» را دربر دارد، تا چه اندازه می‌تواند به ناکارایی آن بیانجامد. فرابخشی و فراموضوعی بودن فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، واقعیتی است انکارناپذیر و چنانچه متولیان امر باورش نکنند، آن را با چالش‌های جدی روبرو خواهند کرد.

به این ترتیب، برای رسیدن به دستاورد ارزشمند نظم پایدار اجتماعی در گستره پویا و همواره پیشرو فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، ضروری است به هنگام تدوین احکام قانونی نکات زیر مورد توجه قرار گیرند:

۱. طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات، یک سند سیاستگذاری «تقنینی» است. لذا از یک‌سو باید به سیاست‌های راهبردی یا کلان نظام پایبند باشد و از دیگر سو، روشن‌گر راه سیاستگذاری اجرایی. بنابراین تبیین و تدقیق رهنمودهای کلان نظام برای مدیران اجرایی کشور باید در قانونی با این نام و نشان به انجام رسد و چنانچه این قانون از عهده این امر برنیاید، نمی‌توان به پایان یافتن تعارض‌ها، تداخل‌ها و موازی‌کاری‌های اجرایی امیدوار بود.

۲. طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات، علاوه بر جامعیت، باید از «مانعیت» هم برخوردار باشد؛ به این معنا که موضوعات مطرح در آن سرانجام یابند و به مرز مشخصی برسند. البته این نکته به معنای نادیده گرفتن گستردگی و گوناگونی احکام موضوع این قانون نیست و رعایت همزمان ویژگی‌های جامعیت و مانعیت می‌تواند کارآیی و کارآمدی یک سند سیاستگذاری به‌طور عام و یک قانون به‌طور خاص را تضمین کند. مهم آن است که به‌دلیل گستردگی احکام چنین قانونی، از یک‌سو از جامع‌نگری آن نهراسیم و از سوی دیگر، در شناسایی مرزها و وجوه تمایز آن با سایر مصوبات هم‌عرض غافل نشویم. ضمن اینکه عنوان یک قانون به محورها و ارکان آن جهت می‌دهد و هنگامی که وصف «جامع» می‌یابد، باید دید تا چه اندازه می‌توان در تدوین هنجارهای آن نگاه عمیق داشت و در پرتو نکات برشمرده در بالا به تفصیل احکام پرداخت.^۱

۳. طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات، یک سند سیاستگذاری تقنینی «فرابخشی» است. لذا منطقی و شایسته نیست که آن را مبنای بازآفرینی ساختار و تشکیلات یکی از دستگاه‌های اجرایی متولی این حوزه قرار دهیم. همان‌طور که در ابتدای گزارش ذکر شد، در همان سال‌های نخستین دهه ۱۳۸۰ خورشیدی، قانونگذار نهادسازی^۲ اختصاصی این حوزه را با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به انجام رساند و پس از آن ساماندهی امور زیربنایی

۱. تدوین پیش‌نویس‌های چهارصدواندی ماده‌ای تا بیست‌و‌اندی ماده‌ای لایحه جامع ارتباطات در این سال‌ها نشان از آن دارد که چنین نگاهی در ترسیم چارچوب، تعریف ارکان و تدوین احکام موضوعه چنین قانونی وجود نداشته یا رعایت نشده است.

2. Institution Building

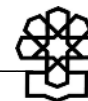
و مرتبط با این حوزه را به تقدیم لایحه جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات مشروط کرد تا به روشنی تمایز آشکار این دو موضوع از یکدیگر را نشان دهد. لذا ضروری است در چنین قانونی، هم‌سویی و هماهنگی همه نهادهای متولی و دست‌اندرکار این حوزه و شفاف‌سازی وظایف و اختیارات همگی آنها جایگزین مطالبات بخشی و نهادی یک‌سویه گردد.^۱

۴. طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات، یک سند سیاستگذاری تقنینی با رویکرد و اولویت ساماندهی امور «ماهوی» است. یکی از چالش‌هایی که به هنگام تدوین اسناد سیاستی تقنینی و اجرایی با آن روبرو هستیم، اولویت‌دهی به ایجاد ساختار و تشکیلات یا به عبارتی نهادسازی و بدتر از آن، واگذاری ساماندهی امور ماهوی به نهادهای تازه تأسیس است که به سبب تنظیم اساسنامه‌های سازمانی و تصویب آنها نزد مراجعی چون هیئت وزیران موجب می‌شود. بی‌گمان این مراجع در پی سهم‌خواهی هرچه بیشتر، امور ماهوی گسترده‌تر و متنوع‌تر را با وضع سیاست‌های پایین‌دستی مبهم و تفسیرپذیر به سوی خود جذب و جلب می‌کنند و دست‌آورد چنین اقدامی جز شکل‌گیری تعارض‌ها، تداخل‌ها، تلاقی‌ها و توازی‌ها در امور اجرایی است. برای پایان بخشیدن به این چالش که به هدر رفتن سرمایه‌های ملی می‌انجامد، ضروری است با شفاف کردن امور ماهوی و تعریف و ترسیم قلمرو هر یک از آنها و پیوندهای دو یا چندگانه‌ای که ممکن است با سایر حوزه‌ها داشته باشند، نهادهای اصلی یا مرتبط شناسایی شده و رسمیت یابند و به‌ازای وظایف و اختیاراتی که به آنها واگذار می‌شود، در برابر مراجع ناظر و بالادستی پاسخگو گردند. اگر طرح جامع تنها به همین هدف جامه عمل بپوشاند، قانونگذار به دست‌آورد ارزشمند خویش در ساماندهی این عرصه رسیده است.

۵. طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات یک سند سیاستگذاری تقنینی است. لذا باید احکام آن لازم‌الاجرا شمرده شوند و به این منظور ضروری است ضمانت‌ت اجرای بازدارنده، متناسب و اثربخشی^۲ برای هنجارشکنی‌های قانونی پیش‌بینی شود. ضمن اینکه وابستگی مخاطب حکم قانونی

۱. فرابخشی بودن موضوع این قانون، یعنی ارتباطات و فناوری اطلاعات، را باید از نگاه دیگری نیز مورد توجه قرار داد. با تشکیل شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی پیرو ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۰، برخی تحلیل‌ها به این سرانجام رسیدند که ساماندهی قواعد، احکام و ضوابط حاکم بر فضای تولید و تبادل اطلاعات کشور، زین‌پس به شکل متمرکز تنها در یک مرجع نهادینه شده و کافی است مصوبات و تصمیمات راهبردی آن مورد توجه قرار گیرد. اما واقعیت این است که پیوند و درهم‌تنیدگی این فناوری و پیامدها و دست‌آوردهای ناشی از کاربری‌های گسترده آن، هرگونه جداسازی قواعد و ضوابط حاکم بر امور این حوزه را از غیر آن ناممکن کرده است. همواره باید این احتمال مورد توجه قرار گیرد که حتی مصوبات و تصمیماتی که نامی از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی برده نشده و از سوی مراجعی که مشخصاً تولی این حوزه را به عهده ندارند، وضع و ابلاغ می‌شوند، تأثیرگذار و تأثیرپذیر از آنها باشند. لذا یکی از اموری که به‌نظر می‌رسد شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی باید در دستور کار اصلی خود قرار دهند، رصد همه سیاست‌های راهبردی تا اجرایی اینچنینی است تا موارد تعارض یا تداخل احتمالی، به‌نگام شناسایی و نسبت به رفع آنها چاره‌جویی و اقدام گردد.

2. Deterrent, Proportionate and Effective Sanctions



به یک دستگاه اجرایی نباید مانع از پاسخگویی آن گردد و همه اشخاص، اعم از حقیقی و حقوقی و دولتی و غیردولتی، باید در برابر اقدامات خویش مسئول شناخته شوند. هرچند باید با هریک از آنها متناسب با شخصیت و موقعیت اجتماعی‌شان برخورد شود تا از کارآیی ضمانت اجرای قانونی کاسته نگردد. لذا یکی از نکاتی که به هنگام تعریف مخاطبان احکام قانونی باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که آیا امکان نظارت‌پذیری و اعمال کارآمد ضمانت اجرای قانونی بر آنها در صورت تخطی از مقررات قانونی وجود دارد یا خیر؟ برای مثال، یکی از دلایل اولویت‌دهی به بخش غیردولتی در عهده‌داری امور تصدیگری همین موضوع است. هرچند در مواردی احکام قانونی به نحوی وضع و اجرا شده‌اند که رویه برعکسی شکل گرفته و بخش غیردولتی از وضعیت نظارت‌پذیری و پاسخگویی ضعیف‌تری نسبت به بخش دولتی برخوردار و زمینه سوءاستفاده‌های بیشتر آن فراهم شده است.^۱

۲. تأملی بر «جامع» بودن قوانین: از اهداف تا واقعیت

طی دهه گذشته، یکی از واژگان یا به بیان بهتر مفاهیمی که وارد ادبیات تقنینی کشورمان شده، «قانون جامع» است. اصرار بر به‌کارگیری این مفهوم در نظام قانونگذاری کشور از آنجا ناشی می‌شود که پراکندگی و ناهماهنگی قوانین حاکم بر حوزه‌ها و موضوعات یکسان یا مشابه بیداد می‌کند و یکی از راهکارهایی که به ذهن تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران رسیده، آن است که با تجمیع و تنقیح آنها بتواند به سند مصوبی دست یابند که در عین متمایز بودن از سایر حوزه‌های مرتبط، جامعیت مطلوب را نیز داشته باشد و بتواند همه قوانین پراکنده و ناهماهنگ را سامان و به مغایرت‌ها، تعارض‌ها و تداخل‌های قانونی پایان بخشد.

حال باید دید این هدف تا چه اندازه دست‌یافتنی است؟ آیا می‌توان همه احکام قانونی راجع به یک حوزه یا یک موضوع را در یک سند گنجانید و از جامعیت و مانعیت آن اطمینان داشت؟ آیا اساساً تدوین چنین قانونی امکان‌پذیر است؟ آیا نمونه‌ای دیده شده که قانونگذار یا تدوین‌کنندگان طرح‌ها و لوایح بتوانند همه احکام مربوط به حیطه مورد نظر را در یک سند گرد هم آورند و به این آرمان جامه عمل بپوشانند؟

اوج به‌کارگیری چنین واژگان و تعبیری را شاید بتوان در قانون برنامه چهارم توسعه کشور، مصوب ۱۳۸۳ یافت که در آنجا به تدوین «لایحه جامع ارتباطات» تا پایان سال نخست برنامه در

۱. برای مثال، در جایی که انحصار دولتی به بخش غیردولتی انتقال می‌یابد و مرجع مقرراتگذار از اختیار قانونی یا توان و اراده کافی برای نظارت و اعمال مقررات برخوردار نیست، همان میزان نظارت قابل اتخاذ از سوی دستگاه‌های نظارتی، بازرسی و حسابرسی حاکمیتی نیز از بین می‌رود و بخش غیردولتی بی‌پروا تر از گذشته به تخطی از مقررات می‌پردازد.

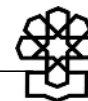
کنار بسیاری لوایح جامع دیگر اشاره کرده بود. واقعیت این است که به دلایل گوناگون، دستیابی به چنین هدفی امکانپذیر نیست و تجربه نشان داده که تدوین‌کنندگان چنین اسنادی، خواسته یا ناخواسته از هدف غایی خویش دور شده و مسیر مصوبه پیشنهادی را به سوی دیگری هدایت کرده‌اند؛ به‌گونه‌ای که عملاً به‌رغم گنجانیدن وصف «جامع» در عنوان سند پیشنهادی، احکام و ضوابط جلوه‌ای خاص و اختصاصی را بازتاب می‌دهند یا اینکه همانند نخستین نسخه‌های لایحه جامع ارتباطات، سرفصل‌هایی نامربوط و ناهماهنگ در کنار یکدیگر قرار گرفته‌اند که هیچگونه پیوند معناداری با هم ندارند.

به این ترتیب، با اینکه بنیانگذاران چنین رویکردی در نظام قانونگذاری کشورمان اهداف ارزشمندی را دنبال می‌کرده‌اند، اما تجربه‌ها پیامدهای دیگری را نمایان کرده‌اند. لذا بهتر است رویکردها واقع‌بینانه و منطقی شوند. شاید این نگاه از اقدام اخیر برخی دستگاه‌های اجرایی ناشی شده که کوشیده‌اند قوانین و مقررات راجع به حیطه کار خویش را در یک مجموعه گرد هم آورده و برای بهره‌برداری درون‌سازمانی و حتی سایر مراجع و اشخاص مرتبط، چاپ و منتشر کنند و بر همین اساس، این گمان پدید آمده که چنین الگویی را می‌توان در فرآیند تقنینی هم پیاده کرد و به یک سند قانونی جامع دست یافت؛ غافل از آنکه قانونگذاری از قواعدی پیروی می‌کند که چنین رویکردهایی در آن راه ندارند.

مهمترین دلایلی که می‌توان برای موفق نبودن چنین رویکردی برشمرد، عبارتند از:

- به‌طور کلی، از یک نگاه می‌توان قوانین و مقررات را به دو دسته عام و خاص تقسیم کرد: قوانین عام، آنگونه که از نامشان پیداست، موضوعات مختلفی را دربر می‌گیرند؛ لکن این سخن به معنای پراکنده‌نگری قانونگذار نیست و در اینجا به‌جای گزینش یک مصداق و شناسایی قواعد و ضوابط حاکم بر آن، ویژگی مشترک مصداق‌های مختلف را مبنای قانونگذاری خویش قرار می‌دهد. برای مثال، قانون مجازات اسلامی یک قانون عام است که ویژگی مشترک مصداق آن، رفتارها یا ترک رفتارهای سرزنش‌آمیز سزاوار کیفر است. لذا به خودی خود همه عرصه‌ها و حوزه‌های اجتماعی را دربر می‌گیرد، اما قانون جرائم رایانه‌ای، یک قانون خاص است.^۱ زیرا موضوع مشخصی به‌نام داده‌ها و سامانه‌های رایانه‌ای را هدف احکام کیفری خویش قرار داده است. این دو گروه از قوانین با یکدیگر پیوند معناداری دارند و اصولاً قوانین خاص از قواعد قوانین عام پیروی می‌کنند. لذا هنگامی که بحث قانون جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات به میان می‌آید، باید دید پیوند

۱. البته عام و خاص بودن قوانین، نسبی است. برای مثال، هنگامی که قانون جرائم رایانه‌ای در کنار احکام کیفری قانونی مانند حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای یا تجارت الکترونیکی قرار می‌گیرد، عام انگاشته می‌شود.



آن با سایر قوانین مرتبط با این حوزه چگونه خواهد بود؟ آیا قرار است نقش یک قانون عام را ایفا کند یا قانون خاص را؟

- بخش‌های مختلف یک قانون باید بتوانند با یکدیگر پیوند معناداری برقرار و به تفسیر و تبیین جنبه‌ها و جلوه‌های نهان یکدیگر کمک کنند. لذا فرض بر این است که یک مصوبه قانونی یا مقرراتی بر پایه موضوعی مطرح می‌شود که هدف خاص و نه مجموعه‌ای از اهداف پراکنده، نامربوط و ناهمگون را از تصویب احکام لازم‌الاتباع دنبال کند. بر این اساس، می‌توان این پرسش را مطرح کرد که یک سند سیاستگذاری تقنینی یا مقرراتی از چند مبنا می‌تواند تشکیل شود و ارکان و اجزای آن تا چه حد متکثر و متنوع‌اند؟ عدم رعایت این موضوع باعث می‌شود قانونگذار برای رهایی از حجم عظیم احکامی که باید درباره هر یک از آنها به تصویب برساند، به کلی‌گویی بسنده کرده و اساساً کارآیی و اثربخشی مصوبه خویش را از بین ببرد و رهنمودی را ابلاغ کند که حکم شفاف و لازم‌الاجرائی را نمی‌توان در آن یافت.

با توجه به مسائلی که برشمرده شد، ضروری است درباره ماندن یا حذف وصف «جامع» در چنین اسنادی بازنگری شود. به نظر می‌رسد نگاه سلسله‌مراتبی یا زنجیره‌ای به مصوبات قانونی - مقرراتی می‌تواند راهکار واقع‌بینانه و البته اثربخشی باشد. در پرتو چنین نگاهی، باید موضوعات و قواعد و احکام و ضوابط عام و خاص را شناسایی و بر پایه آنها اسناد سیاستی مورد نیاز را رده‌بندی و نخست قوانین و مقررات به اصطلاح پایه یا مادر و سپس قوانین و مقررات خاص یا پیرو را تصویب کرد. لذا تا هنگامی که قوانین و مقررات گروه نخست به تصویب نرسند و لازم‌الاجرا نشوند، گروه دوم و جاهتی نخواهند داشت و در صورت تصویب نیز باید قواعد و احکام کلی را در آنها تکرار یا اینکه بدون پشتوانه احکام زیربنایی، قواعد اختصاصی را وضع کرد که در این صورت کارآیی‌شان منتفی خواهد بود.

بیان یک مثال می‌تواند به درک بهتر این موضوع کمک کند. ورود به محیط قابل پردازش رایانه‌ای یا گستره فراگیر سایبر، با انجام تراکنش‌های الکترونیکی بسیار و گوناگونی همراه است که به شکل‌های مختلف خودکار و نیمه‌خودکار انجام می‌شوند. بدیهی است این تراکنش‌ها بازتاب همان گفتارها و کردارهای اشخاص در دنیای بیرون هستند. لذا صرف‌نظر از اینکه به کدام حوزه یا موضوع اجتماعی مربوط می‌شوند، از قواعدی بنیادی پیروی می‌کنند تا مطمئن، معتبر و استنادپذیر انگاشته شوند. این مجموعه قواعد در قانونی به نام تراکنش‌های الکترونیکی بازتاب می‌یابد که زیربنای ساماندهی، اعتباربخشی و اعتمادبخشی امور الکترونیکی را فراهم می‌آورند.

در گام بعدی، تراکنش‌های الکترونیکی هر یک از حوزه‌های اختصاصی، با توجه به خاستگاه و کارکردهایشان مشمول قواعد و ضوابط ویژه‌ای نیز می‌شوند. برای مثال، قوانین حاکم بر دولت

الکترونیکی، تجارت الکترونیکی، سلامت الکترونیکی و مانند آن، تراکنش‌های مختص به خود را دارند حال اگر این قانون پایه و زیربنایی وجود نداشته باشد، قانونگذار و ادار به تکرارگویی عموماً خواهد شد و آنگونه که تجربه نشان داده، ناخواسته قواعدی را وضع می‌کند که با یکدیگر همسویی و هماهنگی ندارند.

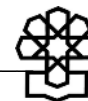
سرانجام آنکه باید دید هدف از وضع قانون جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات چیست؟ آیا به آن به‌عنوان یک قانون مادر یا پایه نگریسته می‌شود یا قانون اختصاصی و پیرو؟ اگر قانون مادر انگاشته می‌شود، مبنا، ارکان و شاخه‌های دربرگیرنده آن چیست و اگر پیرو است، کدام قانون یا قوانین مادر را مبنای قواعد و ضوابط خویش قرار داده است؟ پاسخ به این پرسش‌ها ممکن است حتی به بازنگری در اهداف قانونگذاران برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه بیانجامد و متولیان را به این اندیشه وادارد که قوانین پایه و پیرو مورد نیازشان کدامند و در این میان سهم و نقش قانون جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات چیست؟

۳. عناصر و اجزای فنی ارتباطات و فناوری اطلاعات

در بالا اشاره شد که یکی از ویژگی‌های بنیادی اسناد سیاستی، جامعیت و مانعیت آنهاست؛ به این معنا که همه مصادیق لازم‌الشمول را دربرگیرند و موارد نامربوط را آشکارا از دایره احکام خویش دور سازند. برای رسیدن به چنین هدفی، ضروری است دامنه شمول سند سیاستی به روشنی تعیین و عناصر و اجزای تشکیل‌دهنده آنها تعریف شوند.

تحقق چنین هدفی در قانونی به‌نام «قانون جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات» به این امر وابسته است که عناصر و اجزای این حوزه از پنجره سیاستگذاری تقنینی نگریسته شوند. زیرا همانطور که دیده شد، برای حفظ پویایی مصوبات قانونی، باید با نگاه بی‌طرفی فناوری و ابزاری به تعریف عناصر و اجزای این حوزه پرداخت و تفصیل آن را به سیاستگذاران اجرایی سپرد. مگر اینکه بر احکام قانونی، شامل حقوق و تعهدات مخاطبان قانون، تأثیر مستقیمی بگذارند و چنانچه تعریف و تعیین نشوند، اجرای قانون با چالش روبرو می‌شود. هرچند اگر عرف حاکم بر آن حوزه در شناسایی اجزا و عناصر مشمول قانون ابهامی نداشته باشد، نیازی به تبیین آنها در نص قانون نخواهد بود.

در این بخش، آن دسته از عناصر و اجزای حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات که به‌نظر می‌رسد باید از سوی سیاستگذار تقنینی مورد توجه قرار گیرد، برشمرده شده است:



۳-۱. زیرساخت ارتباطات مخابراتی

این مجموعه خود به دو بخش زیرساخت ارتباطات بی‌سیم یا امواج رادیویی یا فضای فرکانسی و زیرساخت ارتباطات سیمی یا کابلی تقسیم می‌شود. هریک از اینها برای جابجایی داده‌ها و اطلاعات مخابراتی، نیازمند سازه‌ها، سامانه‌ها و افزارهای سخت و نرمی هستند که مالکیت، بهره‌برداری و به‌کارگیری هر یک از آنها می‌تواند ملاحظات امنیتی - سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و صنعتی گوناگونی را برانگیزد. برای مثال، تقسیم این زیرساخت به دو بخش مادر و غیرمادر مخابرات^۱ از همین ملاحظات ناشی می‌شود و بنابراین، یکی از حوزه‌هایی است که قانونگذار باید به روشنی و با نگاه فراگیر به آن پردازد.

۳-۲. زیرساخت ارتباطات پستی

به‌رغم پیشرفت‌های فناورانه اطلاعاتی و ارتباطی، این بخش نه تنها در کشور ما، بلکه در بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته همچنان جایگاه راهبردی خویش را حفظ کرده است. به همین دلیل، در سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مقرر شده شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی در تصدی دولت باقی بماند که متأسفانه همانند زیرساخت مخابراتی، این موضوع در قانون نحوه اجرای سیاست‌ها تبیین نشده و چالش‌هایی را بر سر قلمرو فعالیت بخش غیردولتی پدید آورده است. هرچند با الزام دولت به تقدیم لایحه اساسنامه سازمان پست جمهوری اسلامی ایران، فرصت مغتنمی برای ساماندهی تقنینی این حوزه فراهم آمده است. لکن باید دید مصوبه قانونی این لایحه چه پیوندی با قانون جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات خواهد داشت. آیا پیکره مستقلی از آن به‌شمار می‌آید یا ضروری است با آن یکپارچه شود؟ به‌ویژه آنکه احکام و ضوابط آن پیوند معناداری با سایر مفاد قانون جامع دارند که از آن جمله می‌توان به نهادسازی و مقرراتگذاری این حوزه اشاره کرد.

۳-۳. مراکز و پایگاه‌های داده

چنانچه زیرساخت مخابراتی کشور را شریان حیاتی جابجایی داده‌ها بدانیم، این مراکز برپاکننده

۱. این تعبیر برای نخستین بار در ماده (۱۲۴) قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۸ و با هدف ترسیم قلمرو فعالیت بخش غیردولتی در عرصه ارتباطات غیرمادرمخابرات کشور بنیان نهاده شد. پس از آن و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، به‌عنوان وصف ممیز قلمرو فعالیت‌های تصدیگرانه دولتی و غیردولتی در نص سند گنجانیده شد. لکن آنگونه که پیداست نیازمند تبیین و تعریف بود که متأسفانه قانون نحوه اجرای این سیاست‌ها، مصوب ۱۳۸۷، این مهم را نادیده انگاشت و زمینه‌ساز سوءاستفاده‌های بسیاری در تعدی و تخطی حقوق و تعهدات گردید. پیامد آن هم این شد که هم‌اینک به بزرگترین چالش و دردسر کنونی مراجع حاکمیتی متولی این عرصه تبدیل شده است.

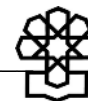
شهرهای الکترونیکی خواهند بود. در این مراکز، همه‌گونه اطلاعات، شامل اطلاعات متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی عمومی و خصوصی نخیره و پردازش می‌شود و در دسترس قرار می‌گیرد. وجود چنین مراکزی در یک کشور، به آن جایگاه راهبردی و تعیین‌کننده‌ای می‌بخشد و نبود آنها می‌تواند وابستگی خطرناک و زیان‌باری را به مراکز داده خارجی رقم بزند. لذا ضروری است قانونگذار به روشنی ویژگی‌ها و شرایط کلی مورد انتظار از آنها را بشمارد تا این زیرساخت حیاتی در کشورمان کارکرد مطلوب خویش را به اجرا گذارد.^۱

۳-۴. شناسه‌های الکترونیکی

ابزار حیاتی ضابطه‌مندی و قاعده‌مندی امور و کارکردهای الکترونیکی، شناسه‌های الکترونیکی است که با هویت بخشیدن به آنها امکان اعتباربخشی و اطمینان‌بخشی یا برعکس، زدودن چنین امتیازهایی را فراهم می‌آورند. با این حال، نکته حائز اهمیت درباره شناسه‌ها این است که به آنها نباید و نمی‌توان فناوری‌محور یا ابزارمحور نگریست؛ اشتباهی که پیش‌تر قانونگذار تجارت الکترونیکی مرتکب شد و با رسمیت بخشیدن به گونه خاصی از شناسه‌ها به نام «امضای الکترونیکی»، امکان به‌کارگیری و بهره‌برداری قانونی از سایر شناسه‌های الکترونیکی را که اتفاقاً بسیار بیشتر از آن گرایش و کاربرد دارند، از بین برد. برای مثال، نام‌های کاربری و گذرواژه‌ها، شناسه‌های زیست‌سنجی، انواع نام‌های دامنه و شماره‌های مخابراتی، همگی شناسه‌های الکترونیکی هستند که باید قانونگذار با نگاه منطقی و واقع‌بینانه نسبت به ساماندهی آنها اقدام کند.

اینچنین نگاهی با وضع قواعد بنیادی حاکم بر آن تجلی می‌یابد؛ به این معنا که شناسه‌های الکترونیکی تا چه اندازه می‌توانند شرایط و ضوابط حاکم بر قواعد اطمینان‌پذیری، اعتبارپذیری و استنادپذیری تراکنش‌های الکترونیکی را تحقق بخشند و به برپایی و پایداری نظم عمومی در فضای تولید و تبادل اطلاعات کشور کمک کنند. برای مثال، در پرتو این نگاه می‌توان شناسه‌های الکترونیکی را به سه گروه مطمئن، ایمن و عادی تقسیم کرد و برای هریک از آنها ویژگی‌هایی را برشمرد که به‌کارگیری آنها را در گستره‌های مشخصی از تراکنش‌های الکترونیکی امکان‌پذیر می‌سازد.

۱. از این مراکز تاکنون تنها در قانون برنامه پنجم توسعه، آن هم با رویکرد برنامه‌محور و نه ماهوی و همچنین در اساسنامه اصلاحی سازمان فناوری اطلاعات ایران، بند «۲۶» ماده (۷) نام برده شده است.



۳-۵. نرم افزارهای کاربردی

نرم افزارها، پیکرهای جایگزین کنشگران در دنیای ارتباطات و فناوری اطلاعات به شمار می آیند و به عبارتی، به نمایندگی از آنها امور این دنیای نوپدید را پیش می برند. لذا ضروری است این عناصر تأثیرگذار و البته تأثیرپذیر از کنشها و برهم کنشهای الکترونیکی، مورد حمایت و ساماندهی قانونی قرار گیرند. برای مثال، اساساً جایگاه نرم افزارهای متن باز^۱ در کنار نرم افزارهای به اصطلاح مالکانه^۲ که مشمول مقررات حمایتی حق نشر می شوند، در فضای تولید و تبادل اطلاعات کشورمان چیست و آیا می توان آنها را در همه عرصه ها به کار برد یا اینکه باید تفاوتها و تمایزهایی انگاشت؟ همچنین، حقوق و تعهدات پرشماری درباره کنشگران نرم افزارهای کاربردی برشمردنی است که تبیین درست آنها نیازمند چنین نگاه فراگیری به این حوزه است.^۳

۳-۶. محتوای الکترونیکی

هنگامی که بحث محتوای الکترونیکی مطرح می شود، یکی از مفاهیم خاص آن، یعنی محتوای چندرسانه ای که البته کاربرد فراوانی هم یافته است، به ذهن متبادر می شود. لکن به طور کلی، شامل هر نوع داده دیجیتالی می شود که برای پیشبرد هر امری در دنیای الکترونیکی پدید می آید، پردازش، نگهداری و جابجا می شود. حتی از یک جهت، نرم افزارهای رایانه ای نیز در همین مفهوم می گنجند. اما ورود قانونگذار به این عرصه از آن جهت ضروری و موجه انگاشته می شود که کنشگران بسیاری، در سطوح حاکمیتی، تصدیگری و بهره برداری هستند که چنانچه حیطه کار هر یک از آنها مشخص و متمایز نگردد، پیشبرد اهداف این حوزه با چالشهای بسیاری روبرو خواهد بود.^۴ ضمن اینکه ضروری است استانداردهای یکنواختی و هماهنگی به منظور رونق بخشیدن و ارتقای سطح کیفی محتوای بومی عرصه های مختلف صورت پذیرد که تعیین متولیان ذیربط از سوی قانونگذار به بسیاری از تعارضها و تداخلهای اجرایی پایان می بخشد.^۵

1. Open Source

2. Proprietary Software

۳. این درحالی است که با وجود طرح دیدگاههای بلندپروازانه ای چون مهاجرت به سوی نرم افزارهای متن باز، آن هم در سطوح مختلف تصمیم ساز و تصمیم گیر کشور، تاکنون تنها درباره نرم افزارهای مالکانه ساماندهی تقنینی صورت پذیرفته و مشخصاً قانونگذار درباره اینگونه نرم افزارها و حقوق و تعهدات ناظر به آنها تعیین تکلیفی نکرده است.

۴. برای مثال، در سال ۱۳۸۹ آیین نامه ساماندهی و توسعه رسانه ها و فعالیت های فرهنگی دیجیتال به تصویب هیئت وزیران رسید که با بررسی دامنه و موضوعات مشمول آن درمی یابیم همه محتواهای رایانه ای را دربر می گیرد، درحالی که متولی آن وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی معرفی شده که نمونه دیگری از نگاه بخشی به این عرصه فرابخشی را نمایان می سازد و همین مسئله کافی است تا مصوبه در اجرا با چالشهای گوناگونی روبرو شود.

۵. یکی از کمیسیون های عالی زیرمجموعه مرکز ملی فضای مجازی، کمیسیون عالی ارتقای تولید محتوای فضای مجازی کشور است که انتظار می رود در پرتو وظایف و اختیارات پرشمردنه در اساسنامه تشکیل و در صورت لزوم بازنگری آن، نسبت به ساماندهی این حوزه اقدام کند.

۴. عرصه‌های کاربردی ارتباطات و فناوری اطلاعات

شاید هیچ فناوری پیشرفته‌ای را نتوان یافت که به اندازه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی در تاروپود امور خرد و کلان زندگی بشر پیچیده و همانند یک موتور پیشران و پیش‌برنده آنها را دگرگون کرده باشد. لکن چنانچه آهنگ شتاب این موتور و همچنین مسیر حرکت آن در هریک از عرصه‌های کلان جامعه تنظیم و سازگار نگردد، ممکن است آسیب‌ها و زیان‌هایی را به بار آورد. داشتن یک نگاه یکپارچه و هماهنگ در بهره‌برداری از توانمندی‌های شگرف این فناوری و همچنین مصون ماندن از آسیب‌ها و زیان‌های آن، موضوعی است که قانونگذار به خوبی می‌تواند به آن عینیت بخشد.

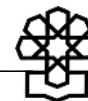
بر همین اساس، باید دید نگاه سیاستگذارانه تقنینی قانونگذار به جلوه‌های کاربردی این فناوری در هریک از عرصه‌های کلان کشور چگونه باید باشد تا بستری سالم، پویا و توانمند برای رسیدن به ارزش‌ها و آرمان‌های والای جامعه فراهم آید. لذا نخست باید عرصه‌های کاربردی این فناوری‌ها به روشنی تعریف و از یکدیگر تفکیک شوند تا بتوان برای هریک از آنها ضوابط و احکامی را پیش‌بینی کرد که از کارآیی و اثربخشی مطلوبی برخوردار باشند.

مهمترین دستاورد چنین نگاهی از سوی مرجع سیاستگذار تقنینی آن است که به مصوبه خویش، به‌ویژه با توجه به دارا بودن وصف «جامع»، جایگاه و نقش فرابخشی می‌بخشد؛ به این معنا که نگاه درون‌بخشی (در اینجا درون‌وزارتی) از مفاد و احکام آن زدوده می‌شود و جلوه‌ای فرابخشی (دربیر گیرنده همه ذریبها) می‌یابد. در این صورت، می‌توان امیدوار بود که قانونگذار به رسالت اصلی خویش، یعنی ساماندهی امور اجرایی کشور از گذر مشخص و متمایز کردن وظایف و اختیارات هریک از کنشگران این حوزه و جلوگیری از تعارض‌ها و تداخل‌های احتمالی به‌درستی عمل کرده است.

عرصه‌های کلان جامعه را می‌توان در پنج دسته گنجانید: سیاسی - امنیتی، اقتصادی - بازرگانی، فرهنگی، اجتماعی و صنعتی - فناوری. در این بخش ضمن تبیین اجمالی هریک از این مفاهیم، جلوه‌های کاربردی این فناوری و حوزه‌های نیازمند سیاستگذاری تقنینی بررسی و تحلیل می‌شود.

۴-۱. عرصه امنیتی - سیاسی

شاید تعبیر مناسب‌تر برای این عرصه «امنیت عمومی یا ملی» باشد که شامل هرگونه اقدام اطلاعاتی، انتظامی و نظامی داخلی و فراملی می‌شود. در این زمینه، فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی به‌دلیل توانمندی‌های شگرفشان، کاربردهای روزافزونی یافته‌اند و به همین دلیل، ضروری است برای حفظ امنیت ملی، اولویت بهره‌برداری از همه زیرساخت‌ها، ارکان و اجزای این فناوری‌ها به متولیان این عرصه داده شود.



ورود به این عرصه، نیازمند امکان‌سنجی ارتباطی و فناوری اطلاعات مراجع سیاسی - امنیتی است تا بر پایه نیازمندی آنها نسبت به تأمین و تخصیص منابع و امکانات موجود اقدام شود. شناسایی و رسمیت بخشیدن به این قلمرو و شاخه‌های دربرگیرنده‌اش از آن جهت اهمیت دارد که در صورت احراز نیاز به یکی از عناصر یا اجزای ارتباطی و فناوری اطلاعات، امکان ورود کنشگران سایر عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و صنعتی به آن وجود ندارد یا در صورت وجود نیز، شرایط خاص این حوزه بر آنها حکمفرما خواهد بود.

به این ترتیب، مهم‌ترین وظیفه‌ای که قانونگذار به‌عهده دارد، رسمیت بخشیدن به بهره‌برداری اولویت‌دار مراجع امنیتی - سیاسی در راستای ایفای وظایف حاکمیتی‌شان از منابع ارتباطی و فناوری اطلاعات کشور و جلوگیری از تداخل‌ها و تعارض‌های احتمالی با سایر بهره‌برداران است. گذر یکپارچه‌سازی و هماهنگ‌سازی مراجع حاکمیتی مقررانگذار و بهره‌بردار خواهد بود که بی‌گمان چنین هدفی، با وضع احکام کلی و مبهم تحقق نخواهد یافت و باید با شفافیت حیطه کار و وظایف و اختیارات هریک از کنشگران تبیین گردد.^۱

از سوی دیگر، حفظ امنیت ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور در برابر تهدیدهای گوناگون فیزیکی و سایبری، رکن دیگر این حوزه را به‌خود اختصاص می‌دهد. هم‌اینک بخش عمده‌ای از امور اداری و خدمات دولتی به فضای تولید و تبادل اطلاعات انتقال یافته‌اند که خود به‌خود تهدیدها علیه امنیت ملی و عمومی را نیز به‌خود جلب کرده‌اند. صیانت از زیرساخت‌های حیاتی اطلاعات^۲ ملی نیازمند سازوکارهای گسترده، پیچیده و هماهنگ سراسری است^۳ که قانونگذار می‌تواند با الهام از قواعد و احکامی که تاکنون وضع کرده، مانند ماده (۲۳۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مصوب ۱۳۹۰، پایداری و پیشرفت این حوزه را تضمین کند.^۴

۱. ماده (۱۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با بیان کلی این موضوع، نتوانست به خوبی از ایفای وظیفه سیاستگذاری تقنینی خویش برآید. در این ماده آمده است: «اختیارات و وظایف مربوط به این وزارت مندرج در این قانون شامل محدوده وظایف و اختیارات سازمان صداوسیما و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران نمی‌شود و قوانین و مقررات مربوط به آنان به قوت خود باقی است». همانطور که ملاحظه می‌شود، اولاً این ماده همه متولیان امور سیاسی و امنیت ملی را دربر نمی‌گیرد و ثانیاً به ارجاع قوانین و مقررات دیگر بسنده کرده است.

2. Critical Information Infrastructure (CII)

۲. برای مثال، جهت صیانت فیزیکی از بستر ارتباطات سیمی و کابلی کشور، در سال ۱۳۸۸ قانون صیانت از حریم مسیرهای شبکه کابل فیبر نوری شبکه مادر مخابراتی کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که شایسته است در طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات کاستی‌ها و نارسایی‌های این قانون رفع و رویکرد کارآمدتری درباره این زیرساخت حیاتی کشور اتخاذ گردد.

۳. هم‌اینک دستگاه‌های عالی و تالی گوناگونی به این امر وارد شده‌اند که ساماندهی و تبیین وظایف و اختیارات آنها به هم‌افزایی دفاع و امنیت ملی در فضای سایبر می‌انجامد. برای مثال، یکی از شاخه‌های اصلی سازمان پدافند غیرعامل کشور که زیر نظر شورای عالی امنیت ملی فعالیت می‌کند، قرارگاه پدافند سایبری است که امور گسترده‌ای را عهده‌دار شده و می‌تواند در قالب چنین قانونی ضمن حمایت از برنامه‌های آن، سایر مراجع فعال در این عرصه را نیز ساماندهی کرد و پاسخگو نگاه داشت.

۲-۴. عرصه اقتصادی - بازرگانی

اقتصاد در اینجا مفهوم فراگیری دارد و علاوه بر نظام درآمد یا مالیه عمومی،^۱ شامل امور تجاری یا بازرگانی هم می‌شود. این واقعیت را نمی‌توان انکار کرد که توجه به جنبه‌های تجاری ارتباطات و فناوری اطلاعات به سر آوردن آن از لاک دفاعی و امنیتی انجامید و رشد و شکوفایی جهانی را در پی داشت. آنچه اکنون با عنوان تجارت یا کسب‌وکار الکترونیکی مطرح شده و بر روی آن سرمایه‌گذاری روزافزونی صورت می‌گیرد، پرتوان‌ترین موتور پیشران و پیشبرنده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی است و هرچه زمینه رشد و شکوفایی آن بیشتر فراهم شود به پویایی و توانمندی بیشتر این فناوری می‌انجامد.

نگاه اقتصادی قانونگذار به ارتباطات و فناوری اطلاعات را می‌توان از دو جهت بررسی کرد. نخست تنظیم روابط اقتصادی کنشگران این عرصه از سوی مرجع یا نهاد حاکمیتی است که مرجع مقرراتگذار یا رگولاتوری نام دارد. بازار ارتباطات و فناوری اطلاعات، یکی از پررونق‌ترین منابع درآمدی کشورهاست و بسیاری از آنها با تکیه بر این عرصه ضمن نهادینه‌سازی اقتصاد دانش‌بنیان، رشد قابل توجهی را نیز به دست آورده‌اند. لذا ضروری است با تعریف درست و منطقی الگوهای مختلف بازار این حوزه (یعنی بازار انحصاری، دارای وضعیت اقتصادی مسلط و رقابتی)^۲ برای بهره‌برداری از این منبع زرخیز ملی، امکان ورود مطمئن و سودآور فعالان اقتصادی، به‌ویژه بخش غیردولتی فراهم آید.

آنگونه که تاکنون در مصوبات قانونی البته پراکنده رخ داده،^۳ پیش‌بینی می‌شود این عرصه یکی از پرشمارترین احکام قانونی را در طرح جامع موسوم به فناوری اطلاعات و ارتباطات به خود اختصاص دهد و از جمله موضوعاتی که باید راجع به آن تصمیم‌گیری قانونی کرد، جایگاه و نقش مرجع رگولاتوری این حوزه به‌ویژه در رابطه با سایر مراجع سیاستگذار، مقرراتگذار، ناظر و متصدی حاکمیتی و همچنین، پیوند آنها با کنشگران بهره‌بردار این عرصه است که در بخش‌های بعدی گزارش توضیحات بیشتر خواهد آمد.^۴

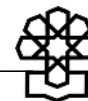
روی دیگر این عرصه، به‌کارگیری فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی در امور و فعالیت‌های

1. Public Revenue

۲. این مفاهیم در ماده (۱) قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تعریف شده‌اند. هرچند ژرف‌نگری در آنها نیاز به بازننگری‌شان را گریزناپذیر می‌نمایند.

۳. از جمله مصوبات می‌توان به قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، قانون تجارت الکترونیکی و قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اشاره کرد.

۴. یکی از دستاوردهای بزرگ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، نهادسازی برای تنظیم مقررات اقتصادی کشور بود که در پیکره‌های به‌نام شورای رقابت تبلور یافت، اما هنگام پیش‌بینی ساختار و ارکان این ابر رگولاتور اقتصادی ملی، ظاهراً تنها مرجع مقرراتگذار بخش آن هنگام، یعنی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نادیده ماند و همین امر باعث شد چالش‌هایی بین این دو مرجع پدید آید که تاکنون نیز ادامه داشته است و سود چنین تعارض‌هایی را تنها آن دسته از ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعاتی برده‌اند که با فرصت‌طلبی ناروای خود از ایفای تعهداتشان در برابر دولت و کاربران و مشترکانشان سرباز می‌زنند.



تجاری و بازرگانی است که در برخی قوانین از آنها با عناوین بازار مجازی یا اصناف مجازی نیز یاد شده است.^۱ حضور در فضای تولید و تبادل اطلاعات با اهداف تجاری و کسب و کار نیازمند رعایت قواعد و ضوابط لازم الاجرائی است که پایبند نبودن به آنها، هم برای تجار الکترونیکی و هم کاربران و مصرف‌کنندگان کالا و خدمات می‌تواند پیامدهایی داشته باشد. با اینکه در قوانین پراکنده به جنبه‌های حمایتی و ساماندهی این حوزه توجه شده، لکن طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌تواند زمینه مناسبی برای رفع کاستی‌ها و نارسایی‌های کنونی آنها باشد.

۳-۴. عرصه فرهنگی

فرهنگ یک کشور، آیین‌ها، تمام‌نمای هویت و حیثیت آن است. هیچ عرصه‌ای به اندازه فرهنگ ملی، توان نمایان ساختن ویژگی‌های متمایز و متفاوت ملت‌ها در برابر یکدیگر را ندارد. ممکن است نیازمندی‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و صنعتی، ملت‌ها را درهم آمیزد و زمینه‌های یکپارچگی آنها با یکدیگر را فراهم آورد، اما آنچه همچنان بیداری و پایداری یک ملت در دفاع از هویت و حیثیتش را به نمایش می‌گذارد و در برابر فروپاشی مدنی ایستادگی می‌کند، فرهنگ آن است.

کاربردهای گسترده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در رسانه‌های عمومی، فرصت‌ها و البته تهدیدهای فراوانی را پیش روی جامعه بشری قرار داده است. لذا کشورهایی که برای ارزش‌ها و باورهای ملی‌شان حساسیت، اهمیت و جایگاه ویژه‌ای قائلند، نگاه جدی‌تری به آن دارند و شاید اجازه ندهند برای جبران عقب‌ماندگی‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات، بدون رعایت ملاحظات فرهنگی، شتاب دوچندانی به توسعه زیرساخت‌های فنی و فناوری داده شود.

برای پی بردن به نقش و جایگاه فرهنگ در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات، کافی است سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ازسوی مقام معظم رهبری مورد توجه قرار گیرد. از سال ۱۳۸۰ و با ابلاغ سیاست‌های کلی شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای، بر لزوم توجه به موضوعات و مسائل فرهنگی این حوزه تأکید شد و حتی دغدغه اصلی از تشکیل شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی در سال ۱۳۹۰ نیز فرهنگ ملی و لزوم توجه جدی به تهدیدها و البته فرصت‌های پیش روی آن در فضای مجازی بوده است.

بی‌گمان فرهنگ ملی، در کنار امنیت عمومی و سیاسی از اولویت بهره‌برداری‌های فناورانه اطلاعاتی و ارتباطی برخوردار است و در تخصیص منابع و امکانات زیرساختی و نرم‌افزاری باید

۱. برای مثال، قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، مصوب ۱۳۸۹ و قانون تجارت الکترونیکی، مصوب ۱۳۸۲، ضوابط و مقررات البته پراکنده و ناهمگونی را درباره اصناف الکترونیکی وضع کرده‌اند.

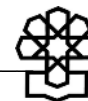
این موضوع مورد توجه قرار گیرد و نیازمندی‌های آن به بهترین وجه فراهم گردد؛ موضوعی که همانند عرصه امنیتی تاکنون به‌طور جدی مورد توجه قانونگذار قرار نگرفته و به‌طور مبهم و مجمل رها شده است.^۱

از جمله اقداماتی که ضروری است قانونگذار در چنین طرحی دستکم درباره اجزا و عناصر ارتباطی و فناوری اطلاعات آن (بر پایه موارد برشمرده در بخش یکم گزارش) تصمیم‌گیری کند، چگونگی بهره‌برداری فرهنگی (به‌ویژه رسانه‌ای)، امتیازات قانونی برای کنشگران آن و همچنین وظایف و مسئولیت‌های آنهاست. آنچه هم‌اینک با عنوان طرح نظام جامع رسانه‌های همگانی در مجلس شورای اسلامی به‌موجب الزام به تقدیم چنین لایحه‌ای در قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه در دست بررسی است تا به نگاه سطحی و احکام قانونی غیرقابل اجرای کنونی پایان دهد، نیازمند پشتیبانی زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات است که باید در طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات پیش‌بینی لازم صورت پذیرد. در غیر این صورت، نمی‌توان به تحقق سیاست‌های کلی نظام در این عرصه امیدوار بود. برای مثال، مسئولیت سرمایه‌گذاری در حوزه‌های زیرساختی این حوزه با کیست و دولت تا چه اندازه باید یا می‌تواند ورود پیدا کند؟ آیا می‌توان به انحصارزدایی همه یا بخش‌هایی از این حوزه مبادرت ورزید یا اینکه باید حضور انحصاری برخی کنشگران را پیش‌فرض انگاشت و بر همین مبنا به ساماندهی تقنینی پرداخت؟

سرانجام سخن آنکه ساماندهی تقنینی این عرصه نیازمند بازشناسی مفهوم و گستره فرهنگ در فضای سایبر است. اساساً کدام بهره‌برداری‌ها یا کاربری‌های سایبری، ویژگی یا دستاورد یا پیامد فرهنگی دارند و باید مشمول مقررات و ضوابط خاص گردند. اگر قرار است نگاه عام‌الشمول مصوباتی چون آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال هیئت وزیران تکرار گردد، نمی‌توان به پایان یافتن چالش‌های کنونی امیدوار بود.

تبیین حوزه‌ها و شاخه‌های فرهنگی سایبری باید بر پایه سیاست‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت پذیرد. در غیر این صورت، با توجه به کشش‌پذیری بی‌پایان مفهوم فرهنگ، ممکن است گستره‌ای برای آن تعریف شود که مصوبات قانونی اینچنینی را به ناکارایی دچار سازد.

۱. برای مثال، در ماده (۱۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، تنها سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران به نمایندگی از عرصه فرهنگی کشور از مقررات آن قانون استثنا شده که صرفنظر از نادرست بودن چنین اقدامی، به رشد و ارتقای فرهنگ ملی هم نیانجامیده و تنها زمینه شکل‌گیری چالش‌هایی را بین متولیان و متصدیان ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور از یک سو و رسانه‌های ارتباط جمعی از سوی دیگر فراهم آورده است. ضمن اینکه با تقدیم طرح‌ها و لوایحی چون اداره سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران یا نظام جامع رسانه‌های همگانی در مجلس شورای اسلامی، به‌نظر نمی‌رسد دستگاه‌های اجرایی در پی تفاهم و تعامل سازنده در امور مرتبط و مشترک خود با سایرین باشند و این مهم به‌عهد قانونگذار است که با شفاف‌سازی حیطه کار هریک از آنها به این چالش‌ها پایان دهد.



۴-۴. عرصه اجتماعی

منظور از امور اجتماعی، اموری هستند که به رفاه اجتماعی^۱ می‌انجامند. لذا همه خدمات عمومی^۲ را دربر می‌گیرند. هزینه و کیفیت دو شاخص اصلی رتبه‌دهی به خدمات عمومی است و بر اساس آنها میزان بهره‌وری‌شان تعیین می‌شود. هرچه درجه بهره‌وری خدمات عمومی بالاتر باشد، به این معناست که جامعه از خدمات کم‌هزینه‌تر و باکیفیت‌تری بهره‌مند می‌شود و در نتیجه، از رفاه اجتماعی بالاتری برخوردار است.

خدمات عمومی کمک کنند و هرچه یکپارچگی فناوری‌ها و خدمات بیشتر تحقق یافته، رشد شاخص‌ها چشمگیرتر نیز بوده است.

برای اینکه فرآیند گذار الکترونیکی شدن خدمات عمومی به سلامت پیموده شود، باید قواعد و ضوابط ماهوی و شکلی گوناگونی وضع و لازم‌الاجرا گردد و پس از گذر از هر مرحله، بازنگری و بازآفرینی شوند تا کنشگران با کاستی و نارسایی‌های روبرو نشوند. ضمن اینکه باید این الزام برای همگی آنها پیش‌بینی شود که در مواعید مقرر به تعهداتشان عمل کنند تا الکترونیکی شدن امور به‌طور ناهماهنگ و ناهمگون پیش نرود.^۳

از سوی دیگر، آنچه امروز با عنوان دولت الکترونیکی^۴ در اسناد سیاستی، دانشی و اجرایی به‌کار می‌رود، معانی و مضامین مختلفی دارد که هر یک از آنها طیف گوناگون و البته متمایزی از احکام قانونی را دربر می‌گیرند. برای مثال، از لحاظ گستره موضوع، آیا دولت الکترونیکی مفهوم حاکمیت الکترونیکی^۵ را دربر دارد یا تنها شامل گستره خدمات عمومی می‌شود؟ پیوند این مفهوم با تعبیر اداره الکترونیکی^۶ چیست و تا چه حد راهبری الکترونیکی^۷ را دربر می‌گیرد؟ پذیرش هر یک از این مفاهیم نقش تعیین‌کننده‌ای در تفسیر احکام، ضوابط، حقوق و تعهدات قوانینی چون قانون برنامه پنجم توسعه دارد که در ماده (۴۶) صراحتاً عنوان «دولت الکترونیکی» را به‌کار برده است.

از لحاظ دوره‌های تکاملی این عرصه نیز باید دید کشور در کدام مرحله قرار دارد و در یک بازه زمانی منطقی چه چشم‌اندازی را می‌توان ترسیم کرد. سپس بر پایه آن احکام قانونی وضع و پیش‌بینی گردد. برای مثال، در قانون برنامه پنجم توسعه، نگاه محدودی به این عرصه شده و تنها

1. Public Welfare

2. Public Service

۳. برای مثال، ماده (۳۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶، چنین فرآیند و برنامه زمانی را پیش‌بینی کرد که متأسفانه رعایت نشد و دستگاه‌های اجرایی نه از لحاظ ضوابط ماهوی و نه شکلی به یکپارچه‌سازی خدمات عمومی الکترونیکی پایبند نماندند. بدتر آنکه در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه برخی دستگاه‌ها صراحتاً خود را از این قاعده مستثنا کردند که روشن نیست در چنین وضعیتی چگونه می‌توان به پیشبرد یکپارچه و هماهنگ امور امیدوار بود.

4. Electronic Government

5. E-state

6. E-administration

7. E-governance

جلوه فنی آن مورد توجه قرار گرفته است. اینچنین نگاهی تنها شاخص‌های کمی، مانند میزان و حجم دسترسی افراد به پهنای باند و دسترس‌پذیری پایگاه‌ها و اطلاعات رایانه‌ای دستگاه‌های اجرایی را دربر می‌گیرد. حال آنکه سزاوار است شاخص‌های کیفی، مانند رشد مشارکت الکترونیکی^۱ نیز مورد توجه قرار گیرد که از جمله معیارهای ارزیابی آن، سواد رایانه‌ای^۲ شهروندان و میزان مشارکت آنها در فرآیندهای الکترونیکی عمومی و برهم‌کنش^۳ آنها در بهبود روش‌ها و فرآیندهاست؛ گزینه‌ای که قاعداً پس از فراهم آوردن حداقل شاخص‌های کمی قابل سنجش و ارزیابی خواهد بود.

رمز موفقیت در خدمات عمومی الکترونیکی، یکپارچگی، هماهنگی و همسویی متولیان و متصدیان در نهادینه‌سازی و پیشبرد اهداف این عرصه است. نگاه جزیره‌ای سازگار و کارساز نیست و همه دستگاه‌های اجرایی و همچنین بخش غیردولتی باید از رویه یکپارچه و هماهنگی پیروی کنند. هرچند اذعان می‌شود که الگوی کلان خدمات عمومی الکترونیکی باید انعطاف‌پذیر باشد تا همه کنشگران بتوانند ملاحظات خود را اعمال کنند.

۴-۵. عرصه صنعتی - فناوری

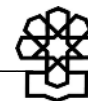
جلوه صنعتی و فناورانه این حوزه نیز نباید از نگاه قانونگذار به دور بماند. همانند سایر عرصه‌ها، نقش فناوری اطلاعات و ارتباطات، در پیشبرد عرصه‌های مختلف صنعتی، به‌ویژه فناوری‌های پیشرفته، برجسته و انکارناپذیر است و اساساً بدون آن نمی‌توان طرحی صنعتی را پایه‌ریزی و نهادینه کرد. لذا باید این فناوری را به‌عنوان یک صنعت پایه و پیش‌برنده رسمیت بخشید و متناسب با جایگاه آن، از امتیازات و امکانات مورد نیاز برای رسیدن به چنین سطحی از توانمندی بهره‌مند شد.

از جمله اموری که ضروری است به تأیید و تأکید قانونگذار برسد و رسمیت یابد، حمایت از سرمایه‌گذاری خطرپذیر در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات از سوی دولت است. از سوی دیگر اگر این فناوری را به‌عنوان یک صنعت پایه و پیش‌برنده می‌شناسیم، باید برای بومی‌سازی آن سرمایه‌گذاری قابل قبولی انجام دهیم که بدیهی است بخش غیردولتی، دستکم در مراحل نخستین، انگیزه کافی برای ورود به این عرصه را ندارد و دولت است که باید پیشگام اینگونه

1. E-participation

2. E-literature

3. Action/Transaction/Interaction



سرمایه‌گذاری‌ها شود. هرچند باید برنامه مدونی برای به ثمر رساندن سرمایه‌گذاری‌ها و راه‌های بهره‌برداری از آنها داشته باشد تا خطرپذیری این حوزه به میزان قابل قبولی کاهش یابد. هم‌اینک این موضوعات به شکل ناکافی و نارسا در قانون برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار گرفته‌اند (بند «ب» ماده (۴۶)) و حتی در این رابطه آیین‌نامه‌ای از سوی هیئت وزیران تصویب شده است. لکن ضروری است با توجه به عناصر و اجزای برشمردن درباره فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، بخش‌هایی که باید به‌عنوان صنعت بومی بنیان نهاده شوند، شناسایی و از سوی قانونگذار رسمیت یابند.

برای رسیدن به این سطح از توانمندی، ضروری است بر روی واردات فناوری یا انتقال فناوری نیز سرمایه‌گذاری و توجه ویژه‌ای صورت پذیرد. بخش عمده‌ای از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در سایر کشورها پدید آمده‌اند و پایه‌ریزی شده‌اند که بدون تعامل با آنها امکان دستیابی و بومی‌سازی‌شان فراهم نخواهد بود. لذا ضمن ترسیم نقشه راه واردات فناوری و بومی‌سازی آن، باید دستگاه‌های اجرایی ذیربط (به‌ویژه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) درباره پیشرفت امور و شتاب بخشیدن به تعامل‌های سازنده با کشورهای صاحب فناوری رویکرد کنشگرانه‌ای را پیش گیرند.

۵. حقوق و تعهدات کنشگران ارتباطات و فناوری اطلاعات

حق و تکلیف دو روی یک سکه هستند؛ به این معنا که هیچ حقی نیست که مکلف و هیچ تکلیفی نیست که ذیحق آن مشخص نباشد. هنر قانونگذار این است که پس از تعریف حقوق و تکالیف اجتماعی، آنها را به صاحبانشان بشناساند و رسمیت بخشد.

با این حال، تمیز مفاهیم حق و تکلیف همواره آسان نیست و ممکن است یک موضوع به باور برخی حق و به باور برخی دیگر تکلیف انگاشته شود. هرچند این سخن نیز به این معنا نیست که یک موضوع همزمان هر دو وصف را داراست. بلکه باید با شناخت درست آن، جلوه‌های حقی و تکلیف‌اش را از یکدیگر تفکیک کنیم تا بر پایه آن بتوانیم محق و مکلف را بشناسیم.

برای شناسایی حق‌ها و تکلیف‌های ناظر بر ارتباطات و فناوری اطلاعات و پیرو آن کنشگران هریک از آنها، ضروری است امور و اقدامات پدیدآورنده حق و تکلیف و شرایط و ویژگی‌های آنها برشمردن شوند. به‌طور کلی، امور حاکم بر این موضوع، همانند سایر موضوعات اجتماعی به سه سطح حاکمیتی، تصدیگری و کاربری قابل تفکیک و تقسیم هستند. امور و اقداماتی که در هریک از این سطوح انجام می‌شوند، با یکدیگر پیوندهای ناگسستنی دارند که زمینه شکل‌گیری حق‌ها و

تکلیف‌های هریک از کنشگران آنها را فراهم می‌آورند. لذا در این بخش به ترتیب امور و اقدامات حاکمیتی، تصدیگری و کاربری ارتباطات و فناوری اطلاعات کشورمان و حوقها و تکالیف متناظر هریک از آنها بررسی و تحلیل می‌شود.

۵-۱. امور و اقدامات حاکمیتی ارتباطات و فناوری اطلاعات

امور حاکمیتی را نباید با اقدامات حاکمیتی یکی دانست و هریک از اینها ویژگی‌های خاص خود را دارند که در زیر بررسی می‌شوند:

۵-۱-۱. امور حاکمیتی

به‌طور کلی، امور حاکمیتی به آن دسته از اموری گفته می‌شود که با ایفای آنها نظم و امنیت ملی یا عمومی در جامعه برپا می‌شود و پایدار می‌ماند. لذا هر امری که در یک یا هر دو این شاخه‌ها بگنجد، مشمول امور حاکمیتی می‌شود:

- امنیت ملی یا عمومی که در یک نگاه فراگیر شامل امنیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و صنعتی - فناوری کشور می‌شود.

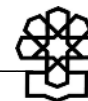
- نظم عمومی که در کنار امنیت ملی، بر جنبه‌های بهره‌وری و بهینه‌سازی منابع اجتماعی تأکید دارد. لذا در اینجا به موضوعاتی توجه می‌شود که به هدردهی یا از بین رفتن منابع اجتماعی، شامل نیروی انسانی و سرمایه‌های مادی و معنوی جامعه می‌انجامند.

با این حال، این دو مفهوم می‌توانند گستره بی‌پایان یا کوچکی را دربر گیرند. لذا مرجع سیاستگذار تقنینی باید درباره برگزیدن یک رویکرد متعادل و منطقی اندیشه نماید تا به بهانه نظم و امنیت عمومی، حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان و به بهانه حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان، نظم و امنیت عمومی تحت‌الشعاع قرار نگیرد.^۱

۵-۱-۲. اقدامات حاکمیتی

نظام حاکمیت ملی برای برپایی و پایداری امنیت و نظم عمومی، اقداماتی را در دستور کار خود قرار می‌دهد که برخی جنبه ذاتی یا اصلی و برخی نیز جنبه عرضی یا فرعی دارند. جداسازی این

۱. اصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این رویکرد اعتدالی را به زیبایی تبیین کرده است: «در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هرچند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند».



حوزه‌ها از یکدیگر دستاوردهای کاربردی ارزنده‌ای برای قانونگذار دارد که در ادامه به هریک از آنها در عرصه ارتباطات و فناوری اطلاعات اشاره می‌شود:

الف) اقدامات حاکمیتی ذاتی

منظور از اقدامات ذاتی، آن بخش از کارهای واگذار شده به نظام حاکمیت ملی برای اداره جامعه است که حق ندارد آن را به مراجع غیرحاکمیتی (یعنی بخش غیردولتی) بسپارد و در هر حال، خود مسئول ایفای آنها به‌شمار می‌آید. در پرتو رهنمودهای سیاست‌های کلی نظام می‌توان این اقدامات را در سه عنوان زیر خلاصه کرد:

۱. **سیاستگذاری:** همانطور که در بخش‌های پیشین گفته شد، سیاستگذاری حاکمیتی در کشور ما به سه سطح سیاستگذاری راهبردی (کلان)، تقنینی و اجرایی تقسیم می‌شود. هنجارگزینی مبنای برقراری نظم و امنیت عمومی است و چنین امری نباید به مراجع غیرحاکمیتی واگذار شود. لکن این سخن به معنای مشارکت ندادن آنها در فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نیست و یکی از دلایل اصلی پیدایش مراجع مقرراتگذاری که سیاستگذاری اجرایی را به‌عهده دارند، مشارکت دادن هرچه بیشتر بخش غیردولتی در اداره امور کشور است تا بدین وسیله سهم و پاسخگویی آنها در برپایی و پایداری نظم و امنیت عمومی بیشتر و تضمین گردد.

۲. **هدایت:** این واژه مفهوم گسترده‌ای دارد و باید به مفهوم روشن و دقیقی از آن دست یافت. هدایت می‌تواند به شکل تنظیم فرآیند ورود و خروج کنشگران عرصه‌ای مانند بازار باشد که با صدور انواع مجوزها صورت می‌پذیرد. همچنین، با استانداردهای کمی و کیفی، میزان و مسیر فعالیت کنشگران را روشن و در پرتو نرخ‌گذاری کالا و خدمات نیز منافع همه سرمایه‌گذاران و بهره‌برداران را به شکل عادلانه و منطقی تأمین کند. لذا جلوه واقعی و جدی هدایتگری یک عرصه، در سطح سیاستگذاری اجرایی نمایان می‌گردد. لکن کارآیی و کارآمدی آن به برخورداری از رهنمودهای راهبردی و احکام روشن تقنینی بستگی دارد تا بتوان در پرتو آنها به برنامه‌ریزی و تحقق اهداف برشمردن پرداخت؛ آن هم به‌گونه‌ای که با سایر مراجع مقرراتگذار حاکمیتی هم‌تراز یا سلسله‌مراتبی، دچار تعارض یا تداخل وظایف و اختیارات نشود.

۳. **نظارت:** رصد امور اجتماعی به دو دلیل انجام می‌شود: پیشگیری از انحراف آنها از مسیرهای پیش‌بینی شده در اسناد سیاستی و برخورد با هنجارشکنان و متخلفان، آن هم به شکل قاطعانه و بازدارنده. لذا اقداماتی که در این عرصه انجام می‌شود، از قوه قاهره^۱ نظام حاکمیت ملی ناشی می‌شود و به همین دلیل، باید در مجموعه اسناد سیاستی تقنینی و اجرایی، به دقت موضوع، شیوه‌ها یا روش‌ها، ناظران، دامنه نظارت و همچنین ضمانت اجراهای قانونی یا مقرراتی قابل اعمال

پیش‌بینی گردد تا احتمال هرگونه سوءاستفاده از اختیارات صلاحیدی^۱ به حداقل برسد. این موضوع به‌ویژه از باب رعایت حقوق بنیادی^۲ شهروندان، به‌ویژه حق بر حریم خصوصی^۳ آنها مورد توجه جدی سیاستگذاران قرار می‌گیرد، گرچه این نگاه به معنای نادیده انگاشتن نقش و جایگاه نظارت در برپایی و پایداری نظم و امنیت عمومی نیست، بلکه مهم آن است که بر پایه یک نگاه منطقی و متعارف،^۴ قواعد و ضوابطی وضع گردد که در کنار صیانت از نظم و امنیت عمومی، حریم و حیثیت شهروندان نیز پاس داشته شود و این مهم به‌عهده مرجع سیاستگذار تقنینی یا همان قانونگذار است.

ب) اقدامات حاکمیتی عرضی

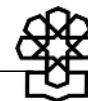
این اقدامات از آن جهت عرضی انگاشته می‌شوند که نظام حاکمیت ملی تنها با توجیه ضرورت و مصلحت، عهده‌دار آنها می‌شود و الا حفظ کارآیی و کارآمدی آنها اقتضا می‌کند از ورود به این امور چشم پوشیده و بر اقدامات حاکمیتی ذاتی خویش تمرکز کند. این اقدامات که جلوه و کارکرد تصدیگرانه دارند - و در ادامه خواهند آمد - با اقدامات ذاتی حاکمیتی قابل جمع نیستند و در صورت رخداد چنین وضعیتی، شکل‌گیری زمینه‌های فساد در آن دور از انتظار نیست. از نهادی که عهده‌دار اقدامات حاکمیتی ذاتی، یعنی سیاستگذاری، هدایت و نظارت می‌شود، نمی‌توان انتظار داشت که بر آنچه خویش برای حیطه تصدیگری تحت امرش انشا و تصویب کرده و نظارت بر حسن اجرایش را به‌عهده گرفته، پایبند باشد و ضوابط و قواعد مصوبش را رعایت کند.^۵ راهکار حل مشکل این است که شرکتی دولتی تأسیس و امور تصدیگری به آن واگذار و مهم‌تر آنکه با آن همانند یک بنگاه خصوصی در اداره امور اقتصادی خویش برخورد شود تا نظم منطقی حاکم بر بازار برهم نخورد.

۲-۵. امور و اقدامات تصدیگری ارتباطات و فناوری اطلاعات

امور و اقدامات تصدیگری به‌عهده اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی یا خصوصی جامعه است و آنها به شکل انتفاعی یا غیرانتفاعی به ایفای آنها می‌پردازند. همانند امور و اقدامات حاکمیتی، امور و اقدامات تصدیگری نیز از یکدیگر متمایزند و نگاه جداگانه به آنها می‌تواند به شناسایی قواعد و احکام لازم‌الاتباع کمک کند.

1. Discretionary Power
2. Foundational Rights
3. Right to Privacy
4. Reasonableness Standard

۵. بررسی اساسنامه برخی دستگاه‌های اجرایی متولی امور حاکمیتی فناوری اطلاعات و ارتباطات، نشان از یکجانشینی اقدامات حاکمیتی ذاتی و عرضی در آنها دارد. ر.ک: مصوبه هیئت وزیران راجع به اصلاحیه اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران، مصوب شهریورماه ۱۳۹۱.



۱-۲-۵. امور تصدیگری

به طور کلی، هر امری را که به نظم و امنیت عمومی مربوط نشود، می‌توان تصدیگرانه انگاشت که به این ترتیب طیف گسترده‌ای از امور اجتماعی را دربر می‌گیرد؛ از آموزش تا بهداشت و درمان و از کسب‌وکار تا تولید. همه این امور می‌تواند از سوی بخش غیردولتی اداره شود که البته برای جلوگیری از بی‌نظمی و بروز چالش‌های امنیتی، در پرتو مفاهیمی که برشمرده شد، دولت اقدامات حاکمیتی خویش را اعمال می‌کند. هرچند همانطور که گفته شد، ممکن است در مواردی خود تصدی برخی امور را برعهده گیرد. لکن نکته حائز اهمیت آن است که تصدیگری دولت استثناست و باید ضرورت آن توجیه شود.

در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات و در عرصه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و صنعتی و فناوری، می‌توان حضور بخش غیردولتی را دید و حتی بر توانمندی و توانمندسازی آن تأکید کرد. برای حمایت از این بخش باید کوشید از احراز امنیتی بودن بی‌دلیل و ناموجه امور پرهیز گردد. راهبردی که با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی از سوی بالاترین مرجع حاکمیتی کشور عینیت یافت و باید مراجع سیاستگذار پایین‌دستی نیز با همان نگاه به تعریف و تسهیم امور تصدیگرانه دولتی و غیردولتی بپردازند تا سهم بخش خصوصی از اقتصاد کلان کشور روند فزاینده منطقی را بپیماید.^۱

۲-۲-۵. اقدامات تصدیگری

به طور کلی، اقدامات تصدیگری را می‌توان در دو گروه خلاصه کرد:

الف) تصدیگری کالا

کالا تنها شامل دارایی‌های ملموس نمی‌شود و موضوعات ارزشمند ناملموس^۲ را هم دربر می‌گیرد. لذا داده‌های رایانه‌ای، به‌ویژه در قالب نرم‌افزارها و محتوای رایانه‌ای و همچنین نمادهایی چون نام‌های دامنه که از آنها با عنوان شناسه‌های الکترونیکی یاد می‌شود، همگی واجد وصف کالا می‌باشند.

تصدیگری کالا شامل طراحی، ساخت، توزیع، عرضه و واردات و صادرات می‌شود. لذا مرجع صلاحیتدار حاکمیتی می‌تواند برای حفظ نظم و امنیت عمومی فعالیت در هریک از این حوزه‌ها را

۱. اهمیت یافتن بخش غیردولتی در اقتصاد کلان کشور به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن سیاست‌ها تا حدی مورد توجه قرار گرفت که مقرر گشت با رعایت شرایطی از خدمات فنی، مالی، مهندسی و مدیریتی آنها در اموری که تصدی‌شان به دولت واگذار شده، بهره‌برداری شود (تبصره «۱» بند «ج» ماده (۳)). لکن نکته تأمل‌برانگیز آن است که برخی دستگاه‌های متولی امور حاکمیتی با دستاویز قرار دادن چنین حکمی درصدد واگذاری امور حاکمیتی ذاتی خویش برآمده‌اند که چنین اقدامی می‌تواند مفسده‌هایی داشته باشد.

منوط به رعایت ضوابط و مقرراتی کند و حتی دریافت پروانه فعالیت را الزامی گرداند. در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات، همه این اقدامات انجام شدنی است. بنابراین، ضروری است برای هریک از عرصه‌های پنج‌گانه برشمرده در بالا، ضوابط قانونی مورد نیاز پیش‌بینی و به‌ویژه مرز فعالیت بخش‌های دولتی و خصوصی از یکدیگر متمایز و مشخص گردد.

ب) تصدیگری خدمات

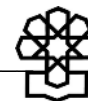
در یک نگاه کلان و فراگیر، از خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات با عنوان خدمات جامعه اطلاعات^۱ یاد می‌شود. در پرتو عناصر و اجزایی که برای ارتباطات و فناوری اطلاعات برشمرده شد، می‌توان آنها را در گروه‌های ذیل گنجانید:

• **ارائه‌دهندگان خدمات دسترسی:**^۲ این گروه دسترسی به فضای تولید و تبادل اطلاعات یا فضای مجازی یا شبکه‌های اینترنتی یا اینترنتی را فراهم می‌آورند که با در اختیار داشتن شبکه‌های ارتباطی بی‌سیم یا سیمی و کابلی به ارائه خدمات می‌پردازند. ممکن است مالکیت شبکه ارتباطی در اختیارشان را داشته یا اینکه از شبکه ارتباطی سایر ارائه‌دهندگان خدمات بهره‌برداری کنند. ضمن اینکه بر پایه رده‌بندی انجام شده از سوی مراجع مقرراتگذار، در لایه‌های مختلف تأمین، توزیع یا عرضه خدمات دسترسی قرار گیرند. لذا حسب سیاست‌های ابلاغی ممکن است با شبکه‌های فراملی ارتباط داشته باشند یا از متصدیان دولتی تأمین کنند و با کاربران پایانی ارتباط داشته یا نداشته باشند.

• **ارائه‌دهندگان خدمات میزبانی:**^۳ این گروه فضای رایانه‌ای مورد نیاز برای پردازش داده‌های رایانه‌ای را فراهم می‌آورند. ارائه چنین خدماتی به مراکز یا پایگاه‌های داده وابسته است. لکن ضرورتی به مالکیت آنها نیست و همانند خدمات دسترسی، بدون مالکیت زیرساخت این خدمات نیز می‌توان آنها را ارائه داد که در این صورت به‌عنوان یک واسط خدمات میزبانی ارائه می‌شود.

• **ارائه‌دهندگان خدمات شناسه‌های الکترونیکی:** با توجه به توضیحاتی که درباره گستره و گوناگونی شناسه‌های الکترونیکی داده شد، نقش و جایگاه این خدمات آشکار می‌شود. این خدمات به‌ویژه در اعتباربخشی شناسه‌های الکترونیکی نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کنند و با راه‌اندازی و اداره مراکز گواهی^۴ به کاربران تراکنش‌های الکترونیکی، به آنها هویت اطمینان‌بخش و اعتماد‌آمیزی اعطا می‌کنند و حتی می‌توانند صحت و تمامیت تراکنش‌های آنها را نیز تضمین کنند.

1. Information Society Providers
2. Access Service Providers
3. Hosts
4. Certificate Authorities



• **فراهم‌آوردندگان محتوای الکترونیکی:** این گروه که پدیدآوردندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای را دربر می‌گیرند، گروه بسیار بزرگتری از سایر ارائه‌دهندگان خدمات را تشکیل می‌دهند. حتی طراحان تارنماهای اینترنتی و پشتیبانان محتواهای آنها نیز در این گروه می‌گنجد. لذا باید به تفکیک عرصه‌هایی که در بخش‌های گذشته ویژگی‌های آنها برشمرده شد، به ساماندهی آنها پرداخت و حقوق و تعهداتشان را تعریف کرد.

• **ارائه‌دهندگان خدمات مدیریت فناوری اطلاعات:** این گروه به‌ویژه در حوزه امنیت اطلاعات و ارتباطات می‌توانند خدمات ارزنده‌ای ارائه کنند و در این راه از خدمات سایر گروه‌ها، به‌ویژه پدیدآوردندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای بهره‌برداری می‌کنند. با توجه به تهدیدهای روزافزونی که در برابر دارایی‌های واجد ارزش، حساس و حیاتی رایانه‌ای پدیدار می‌شوند، این خدمات از جایگاه تعیین‌کننده‌ای در فضای تولید و تبادل اطلاعات کشورها برخوردار شده‌اند که ضروری است از حقوق و تعهدات متناسب با حیطه کار خویش برخوردار باشند. حضور در هر یک از عرصه‌های برشمرده در بالا می‌تواند مبنای مناسبی برای تعریف حقوق و تعهدات این خدمات و احراز صلاحیت‌های فنی و اجرایی لازم باشد.

خدمت می‌تواند با کالا مرتبط یا مستقل از آن باشد. به‌علاوه، عده‌ای نقش واسط را ایفا می‌کنند که باید حقوق و مسئولیت‌های آنها مورد توجه قرار گیرد. از خدمات ارتباطات مخابراتی (به‌ویژه تصدی تلفن اینترنتی و فروش سیم‌کارت‌های تلفن همراه) و ارتباطات اینترنتی (مانند ISPها) تا شناسه‌های الکترونیکی (مانند واگذاری نام‌های دامنه عمومی و ملی) و همچنین فروش انواع نرم‌افزارها و محتواهای رایانه‌ای، همگی امکان واسطه‌گری دارند که ساماندهی و پاسخگو نگاه داشتن واسطه‌ها، چه در برابر اقدامات خود و چه کنشگرانی که نمایندگی آنها را به‌عهده دارند، می‌تواند به تضمین خدمات ایمن، مقرون به‌صرفه و باکیفیت کمک کند.

علیرغم اهمیت حیاتی و زیرساختی این گروه از کنشگران جامعه اطلاعات یا فضای سایبری یا مجازی کشور، متأسفانه تاکنون قانونگذار کمترین توجه را به آنها داشته و جز موارد محدود و معدودی^۱ ابتکار عمل تقنینی درخور دیگری برشمردنی نیست و سزاوار است از این فرصت برای ساماندهی و زمینه‌سازی برای رشد و پیشرفت آنها بهره‌برداری شود.

۱. از این گروه، تنها خدمات دسترسی و میزبانی در قانون جرائم رایانه‌ای، مصوب ۱۳۸۸، به نقش‌آفرینی در پالایش محتوای مجرمانه رایانه‌ای (مواد (۲۱) و (۲۳)) و نگهداری و ارائه داده‌ها و اطلاعات کاربران و محتوای آنها (مواد (۳۲) و (۳۳)) ملزم شده‌اند.

۳-۵. کاربری ارتباطات و فناوری اطلاعات

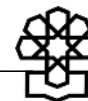
فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، برخلاف سایر فناوری‌های نوپدید و پیشرفته، بی‌واسطه و به شکل فراگیر در اختیار همه شهروندان قرار گرفته‌اند و کمتر کسی را می‌توان یافت که ابزارهای گوناگون رایانه‌ای را در اختیار نداشته و بی‌نیاز از آنها باشد. لذا هم‌اینک با طیف گسترده و گوناگونی از کاربران روبرو هستیم که از لحاظ ویژگی‌های فردی، مانند سن و جنسیت و ویژگی‌های اجتماعی مانند دانش و حرفه‌های مختلف، می‌توان آنها را در گروه‌های متفاوتی رده‌بندی کرد.

رده‌بندی اینچنینی کاربران، به شناسایی هرچه بهتر حقوق و تعهدات آنها کمک می‌کند. ناگفته پیداست که هریک از آنها حقوق و تعهدات متمایزی دارند و منطقی نیست همگی از یک الگوی رفتاری پیروی و از حقوق مشابهی بهره‌مند شوند. لکن پرداختن به همگی این موضوعات حجم انبوهی از هنجارهای قانونی را برمی‌انگیزد که شاید پرداختن به آنها در قانونی با نام جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات که قرار است به امهات این حوزه بپردازد، وجاهتی نداشته باشد و باید به قوانین اختصاصی مربوط واگذار گردد. برای مثال، صیانت از حریم خصوصی یا حقوق مالکانه کاربران بر دارایی‌های مادی و معنوی‌شان، از مباحث حقوقی پر دامنه است و حتی اگر ضرورت ایجاب می‌کند به آنها در این قانون اشاره گردد، باید در حد نیاز و با هدف حفظ پیوند معنادار و منطقی با سایر احکام این قانون و همچنین سایر قوانین و مقررات مرتبط پیش‌بینی گردد.

بر این اساس، در اینجا آن دسته از ویژگی‌های کاربران ارتباطات و فناوری اطلاعات مورد توجه قرار گرفته که اهداف و نیازهای این قانون را برآورده می‌سازند. به همین منظور، این گروه از کنشگران به دو دسته کاربران متصدی و کاربران پایانی تقسیم شده‌اند.

۱-۳-۵. کاربران متصدی

کاربران متصدی به آن دسته از کنشگران عرصه ارتباطات و فناوری اطلاعات گفته می‌شوند که از یکسو به عنوان ارائه‌دهنده خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات با کاربران به اصطلاح پایانی سروکار دارند و ازسوی دیگر، از ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات، خدمات مورد نیازشان را دریافت می‌کنند. بر این اساس، می‌توان بسیاری از ارائه‌دهندگان خدمات را کاربر متصدی نیز انگاشت. شاید به همین دلیل، تعاریف ارائه شده از مشترکان در پروانه‌های فعالیت ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطات مخابراتی و داده‌ای، به‌گونه‌ای تنظیم شده‌اند که این گروه را نیز دربر



گیرند. ضمن اینکه تعریف کاربر خدمات جداگانه آمده است.^۱

هدف از اشاره به این گروه، برانگیختن توجه قانونگذار به این گروه است که در یک پیکره، دو نقش متفاوت را ایفا می‌کنند که ممکن است بر یکدیگر تأثیرگذار باشند و حقوق و تعهدات هر نقش تحت‌الشعاع دیگری قرار گیرد. برای مثال، بسیاری از ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطات داده‌ای (به‌ویژه ارائه‌دهندگان خدمات اینترنتی - IPSها) از یک‌سو با کاربران پایانی و از دیگر سو با ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطی بالادستی، به‌ویژه ایجادکنندگان نقطه تماس بین‌المللی ارتباط دارند. بی‌گمان هرگونه تعهدی که ISPها در برابر کاربران پایانی‌شان درباره تعهدات کمی و کیفی دسترسی به اینترنت می‌پذیرند، با تعهدی که ایجادکننده نقطه تماس بین‌المللی به آنها می‌دهد، پیوند مستقیم و انکارناپذیری دارد.

گروه مهم دیگر، اصناف الکترونیکی‌اند که با بهره‌برداری از خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات به شهروندان خدمات گوناگون اقتصادی و بازرگانی را ارائه می‌دهند. این گروه نیز در صورتی می‌توانند به تعهدات قراردادی خویش در برابر مشتریان‌شان پایبند باشند که تعهد اطمینان‌بخشی را از ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات طرف قرارداد خویش دریافت دارند. نمونه آشکار، خدمات بانکداری الکترونیکی است که پیوند ناگسستنی با همه خدمات دسترسی (شبکه‌ای)، میزبانی، نرم‌افزاری و محتوا و شناسه‌های الکترونیکی دارد و چنانچه هریک از اینها با نارسایی خدمات‌رسانی روبرو شوند، پیامد آن در خدمات بانکداری به‌روشنی دیده خواهد شد.

در چنین مواردی، سزاوار نیست کاربران متصدی را در برابر تعهدی پاسخگو نگاه داریم که آن را به‌عنوان یک حق مشروع از دیگری مطالبه می‌کنند و وی از ایفای تعهد خویش سرباز می‌زند. نمونه آشکار رویارویی چنین حق و تکلیفی در موافقتنامه‌های سطح/کیفیت خدمات^۲ بازتاب می‌یابد. اینچنین تعهدی برای ارائه‌دهندگان خدمات پایین‌دستی یا همان کاربران متصدی، هنگامی منطقی می‌نماید که خود بتوانند تضمین کیفیت خدمات بالادستی را به‌موجب چنین موافقتنامه‌هایی مطالبه کنند.

۱. در موافقتنامه پروانه فعالیت فی‌مابین شرکت مخابرات ایران و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، صادره در اسفندماه ۱۳۸۶، این تعاریف آمده است: ۱۷-۱. مشترک: هر فرد حقیقی یا شخص حقوقی که به‌موجب قرارداد با دارنده پروانه، که در قبال پرداخت وجه مجاز به برقراری ارتباط و استفاده از سرویس‌های آن از طریق شبکه‌های موضوع پروانه می‌باشد، به شبکه‌های مزبور متصل شده و به‌عنوان طرف حساب در صورت حساب‌های خدمات ارتباط محسوب می‌شود. ۱۸-۱. کاربر: استفاده‌کننده از خدمات شبکه تلفن سیار، تلفن ثابت و ارتباطات داده و همچنین مشترکین تلفن همراه سایر شبکه‌ها که از خدمات شبکه دارنده پروانه به‌عنوان رومینگ داخلی و بین‌المللی استفاده می‌نمایند.

2. Service Level Agreement (SLA)

۲-۳-۵. کاربران پایانی

با توجه به فراگیری کاربردها و کاربری‌های مختلف ارتباطی و فناوری اطلاعات، دیگر کمتر شهروندی را می‌توان یافت که شخصیت کاربر پایانی^۱ نیافته باشد. همین امر موجب می‌شود تا این گروه به‌طور ویژه در کانون توجه سیاستگذاران قرار گیرد. برای مثال، هم‌اینک بحث چگونگی کاربری کودکان در همه زمینه‌های توسعه و ارتقای خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات مطرح است و توجه ویژه‌ای به توانمندسازی و هم‌زمان مصون‌سازی آنها در برابر انواع تهدیدهای رایانه‌ای می‌شود. همچنین، ناتوانان جسمی نیز از خط‌مشی‌گذاری‌های کلان و راهبردی تا برنامه‌ریزی‌های اجرایی به دور نیستند و حتی فراهم آوردن نیازمندی‌های آنها در دنیای سایبر بسیار جدی‌تر از دنیای واقعی مطالبه و دنبال می‌شود.

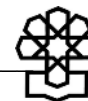
با این حال، نکته حائز اهمیت این است که کاربران خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات را نباید تنها بهره‌برداران منفعل این عرصه انگاشت، بلکه یک رکن و کنشگر اصلی آن بشمار می‌آیند و می‌توانند نقش‌های جدی، تعیین‌کننده و تأثیرگذاری را به اندازه سایر کنشگران این عرصه ایفا کنند. لذا ضروری است در کنار رسمیت بخشیدن به حق‌های مشروع و قانونی آنها در بهره‌مندی از خدمات و صیانت از دارایی‌ها و اطلاعات رایانه‌ایشان، در برابر اقدامات سوء و حتی بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی‌شان که زمینه تحقق تهدیدهای رایانه‌ای را فراهم می‌آورند، مسئول و پاسخگو شناخته شوند.^۲

۶. نهادسازی ارتباطات و فناوری اطلاعات

منظور از نهادسازی در اینجا، مشخصاً پیدایش مرجع مقرراتگذار است که بارها بر نقش راهبردی آن در تحقق اهداف کلان این حوزه تأکید شده است. مرجعی که به مصوبات و تصمیمات بالادستی جامه عمل می‌پوشاند و در خط مقدم اجرای قانون و تولی نظم و امنیت قلمرو در اختیار خویش حضور دارد. با مطالبات جامعه، چه در کسوت اصناف و چه بهره‌برداران و کاربران، به‌خوبی آشناست و نیک می‌داند که چگونه با مشارکت دادن آنها در فرآیندهای تصمیم‌سازی و

1. End User

۲. از جمله موضوعاتی که می‌تواند با هدف مصون‌سازی کاربران، به‌ویژه در برابر مسئولیت‌های حقوقی ناخواسته و همچنین تضمین حقوق و دارایی‌های رایانه‌ایشان مورد توجه قرار گیرد، بیمه سایبری است که با توجه به فراگیری کارکردها و کاربری‌های رایانه‌ای، نیاز آن شاید به مراتب بیشتر از بیمه‌هایی چون رانندگی وسایل نقلیه موتوری احساس می‌شود و باید به‌عنوان یک الزام قانونی در دستور کار قرار گیرد.



تصمیم‌گیری، بار اصلی صیانت از نظم و امنیت عمومی را برعهده خودشان گذارد و در برابر هنجارشکنی‌هایشان پاسخگو نگه دارد.

بی‌گمان، اینچنین مرجعی باید از اختیارات صلاح‌دیدنی مناسبی برخوردار باشد تا بتواند چنین نقش حساس و تعیین‌کننده‌ای را برای نظام حاکمیت ملی ایفا کند. به همین دلیل، از آن به‌عنوان مینیاتور حاکمیت ملی یاد می‌شود؛ زیرا:

- **بخشی از اختیارات قوه قانونگذاری را عهده‌دار است:** گفته شد که تفویض اختیار قانونگذاری در تنظیم اموری مانند ارتباطات و فناوری اطلاعات، بیشتر عینیت یافته است. لذا باید از توانایی کافی برای رویارویی همیشگی با پدیده‌ها و کارهای نوآورانه نیازمند تنظیم مقررات برخوردار باشد. در غیر این صورت، ممکن است قانونگذار این حق را از آن بازستاند.

- **بخشی از اختیارات قوه اجرایی را عهده‌دار است:** تنظیم بازار با صدور انواع پروانه‌های فعالیت، استانداردگزینی‌های کمی و کیفی، کنترل واردات و صادرات و تولید و عرضه کالا و خدمات، از جمله اقداماتی است که بازوی اجرایی مرجع مقرراتگذار به‌طور تخصصی و اختصاصی به انجام می‌رساند.

- **بخشی از اختیارات دادگستری را عهده‌دار است:** رسیدگی به شکایات بهره‌برداران و کاربران ویا نظارت بر حسن اجرای تعهدات مقرراتی - قانونی و برخورد با متخلفان، از جمله وظایف دستگاه قضایی کشور به‌شمار می‌آید که بخش‌هایی از آن با رعایت اصول و قواعد حقوقی به مرجع مقرراتگذار واگذار شده است. کارآیی این نهاد در عهده‌داری این امر ممکن است موجب شود بخشی از هنجارشکنی‌های دارای اوصاف کیفری نیز جرم‌زدایی، کیفرزدایی و یا قضازدایی شده و رسیدگی به آنها با عنوان تخلفات مقرراتی به این مرجع واگذار گردد تا بدین وسیله پیامدها و هزینه‌های برخورد کیفری جامعه با ناهنجاری‌ها کاهش یابد.

با توجه به این توضیحات، از بررسی قوانین و مقرراتی که تاکنون درباره و ازسوی مرجع مقرراتگذار این حوزه به تصویب رسیده، می‌توان دریافت الگوی ناقص و بسیار ابتدایی از آن پایه‌ریزی و پیاده‌سازی شده است؛ گرچه ممکن است اینگونه استدلال شود که در آن هنگام گزینه مزبور از کارآیی و مطلوبیت کافی برخوردار بوده است. کافی است مختصر مواد قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با آنچه در بالا برشمرده شد. مقایسه گردد تا کاستی‌های چشمگیر آن نمایان شود.

واقعیت این است که در آن هنگام تنها وظایف و اختیارات رکن انشایی این مرجع، یعنی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، آن هم به شکل ناکافی و در مواردی نارسا برشمرده شد^۱ و ارکان اجرایی و نظارتی هم نادیده ماندند و تنها به اشاره‌ای گذرا ذیل عنوان سازمان متولی این حوزه، یعنی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی بسنده شد.^۲ حال آنکه به دلایلی که در بخش مسئولیت‌ها و ضمانت اجراها خواهد آمد، اختیارات قانونی برای اعمال وظایف اجرایی و نظارتی باید در نصوص قانونی پیش‌بینی یا دستکم سازوکار تنظیم آنها از سوی قانونگذار معین گردد.^۳

با عنایت به گذشت نزدیک به یک دهه از عمر این مرجع، بهنگام بازتعریف نقش و جایگاه آن ضروری است نکات زیر مورد توجه قرار گیرد:

- در این هنگام مراجع حاکمیتی پرشماری پدید آمده یا فعال شده‌اند که پیش‌تر یا نبودند یا به حیطه ارتباطات و فناوری اطلاعات التفاتی نداشتند. از شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی به‌عنوان یک نهاد فرابخشی تا سازمان فناوری اطلاعات ایران که به‌موجب مصوبه هیئت وزیران به‌عنوان بازوی اجرایی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تولی فناوری اطلاعات کشور را عهده‌دار است تا سازمان در شرف تشکیل پست جمهوری اسلامی ایران و همچنین مراجعی چون شورای رقابت و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، همگی با پیدایش و پویایی خویش، به سیاستگذاری‌های راهبردی تا اجرایی می‌پردازند.^۴

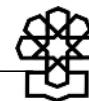
- ارتباطات و فناوری اطلاعات فقط جلوه فنی محض ندارد و عرصه‌های کاربردی آنها به مراتب جدی‌تر از گذشته رخ می‌نمایانند و تأثیرگذار نشان می‌دهند. لذا مرجع مقرراتگذار باید بتواند به نیازهای مقرراتی آنها پاسخ گوید. برای مثال، چندی پیش مرکز ملی فضای مجازی مبادرت به صدور پروانه فعالیت خدمات سلامت الکترونیک نمود. صرفنظر از اینکه چنین اقدامی تا چه حد با وظایف و اختیارات ذاتی مرکز سازگاری دارد، این اقدام از این جهت نیز محل تأمل است که مرجع صدور پروانه فعالیت در عرصه‌های اینچنینی کدام نهاد حاکمیتی است؟ هم‌اینک اموری مانند

۱. ماده (۵) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.

۲. ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.

۳. ازجمله قوانینی که در این زمینه به شکل مناسب‌تر وظایف و اختیارات اجرایی و نظارتی مرجع مقرراتگذار را پیش‌بینی کرده‌اند، قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۱ و ۴۲ قانون اساسی است که مفصل‌تر اقدامات قابل اتخاذ از سوی شورای رقابت را برشمرده است. هرچند بهنگام بررسی احکام آن نیز می‌توان کاستی‌هایی را بازشناخت که باید در تدوین قانون ارتباطات و فناوری اطلاعات از تکرار آنها پرهیز گردد.

۴. ضمن اینکه برخی مراجع که جایگاه قانونی دارند، مانند شورای عالی فناوری اطلاعات، از پویا شدن آنها جلوگیری شده که باید درباره بودن آنها نیز در پرتو دگرگونی‌های تازه‌ای که رخ داده، تعیین تکلیف کرد.



بانکداری الکترونیکی، آموزش الکترونیکی، رسانه‌نگاری الکترونیکی و خدمات امنیت ارتباطات و فناوری اطلاعات، نیازمند ساماندهی‌اند. آیا مرجع کنونی تنظیم مقررات ارتباطات می‌تواند تولى این امور را عهده‌دار شود؟

با توجه به این مسائل، به نظر می‌رسد باید در ساختار و تشکیلات مرجع مقرراتگذار ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور بازنگری بنیادی به عمل آورد تا پاسخگوی نیازهای کنونی، به‌ویژه در عرصه‌های کاربردی برشمرده باشد. شاید بررسی‌ها به این دستاورد بیانجامد که رویکرد نامتمرکز در مقرراتگذاری کارآیی بیشتری دارد و تمرکزگرایی در سیاستگذاری ارتباطات و فناوری اطلاعات راه به جایی نمی‌برد. همانگونه که گفته شد به‌رغم تشکیل شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی، نمی‌توان انتظار داشت مصوبات و تصمیمات سایر مراجع سیاستگذار راهبردی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات تأثیرگذار نباشند و این مسئله اساساً به ماهیت این فناوری برمی‌گردد که در هیچ چارچوب و محدوده‌ای نمی‌گنجد.

اهم ویژگی‌ها و کارکردهای مورد انتظار از مرجع مقرراتگذار ارتباطات و فناوری اطلاعات عبارتند از:

- به نظام سلسله‌مراتبی سیاستگذاری راهبردی، تقنینی و اجرایی پایبند باشد و در این چارچوب وظایف و اختیارات خویش را به اجرا گذارد.
- ارکان خود را به نحوی مدیریت و راهبری کند که تخصص‌گرایی و کارکرد اختصاصی در کنار هماهنگی و همسویی آنها تضمین شود.
- همه کنشگران تعیین‌کننده و مؤثر را در فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری خود به شکل منطقی و متعارف مشارکت دهد.
- از برپایی تشکیلات و سازوکارهای غیرضروری خودداری کند و پویایی و انعطاف‌پذیری سازمانی را حفظ کند؛ به‌گونه‌ای که یکی از الگوهای خدمات دولت الکترونیکی در کشور باشد.
- رویکرد دانش‌بنیان را در همه عرصه‌ها و حوزه‌های فعالیت خویش حفظ کند و تا حد امکان در پی دستیابی به پژوهش‌های برتر و تجربیات کارآمد سرمایه‌گذاری لازم را انجام دهد و آینده‌نگری واقع‌گرایانه را سرلوحه کار خویش قرار دهد.
- از لحاظ نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات مورد نیاز به درجه‌ای از خودکفایی برسد که همه امور حاکمیتی وگذار شده را به شکل کارآمد به انجام رساند و از سپردن ناروای آنها به اشخاص غیرصلاحیتدار (به‌ویژه بخش غیردولتی) یا ایفای ناکارآمد وظایف خودداری کند.

- در برابر کنشگران، به‌ویژه آحاد کاربران و مشترکان خدمات، از سازوکارهای پاسخگویی مناسبی برخوردار باشد. به‌گونه‌ای که سطح رضایت‌مندی آنها را در پیگیری حقوق و انتظارات مشروعشان به میزان قابل قبولی برساند و حفظ کند.

- تعامل سازنده‌ای را با مراجع فراملی برقرار کند و بتواند از حقوق و منافع ملی کشورمان دفاع و چهره توانمندی را به نمایش گذارد.

- به‌عنوان نماینده نظام حاکمیت ملی، زمینه فعالیت بخش غیردولتی را به شکل عادلانه و منطقی فراهم آورد، به‌گونه‌ای که بر انگیزه و اراده این بخش برای سرمایه‌گذاری پایدار در ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور افزوده گردد.

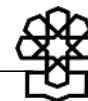
- استانداردها و معیارهای کمی و کیفی حاکم بر این عرصه را به شکل واقع‌گرایانه و منطقی وضع کند و روزآمد نگاه دارد. به‌گونه‌ای که امکان تحقق آنها از سوی مراجع پاسخگو در برنامه زمان‌بندی مقرر فراهم باشد. ضمن اینکه از ضمانت‌اجراهای کافی برای برخورد قاطع و بازدارنده با متخلفان برخوردار باشد.

۷. مسئولیت‌ها و ضمانت‌اجراها

عنصری که به هنجارها اعتبار می‌بخشد و مخاطبان را در برابر آنها پیرو و پاسخگو نگاه می‌دارد، ضمانت اجراست.^۱ لذا مرجعی که هنجارها را وضع می‌کند، حق دارد تا با ناقضان احکام خویش برخورد کند.

ضمانت اجراها به سه گروه ضمانت‌اجراهای قانونی، ضمانت‌اجراهای مقرراتی و ضمانت‌اجراهای قراردادی تقسیم می‌شوند. نکته حائز اهمیت درباره دو نوع ضمانت‌اجرای مقرراتی و قراردادی این است که در صورتی معتبر شناخته می‌شوند که اختیار وضع آنها از سوی قانونگذار داده شده باشد. در غیر این صورت، ممکن است واضعان و مجریان، خود با ضمانت‌اجراهای دیگری (که جدی‌تر هم خواهند بود) روبرو شوند. لذا برگرفتن چنین اختیاری از مرجع بالاتر ضروری انگاشته می‌شود.

علاوه بر این، امکان تفویض اختیار وضع همه ضمانت‌اجراهای قانونی به مراجع پایین‌دستی مقرراتی و قراردادی وجود ندارد و گروهی از آنها که نوعاً شدید انگاشته می‌شوند و حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان را با تهدید جدی روبرو می‌کنند، در انحصار ذاتی مرجع بالاتر یا همان قانونگذار باقی می‌مانند. لذا یکی از نکاتی که باید به هنگام تعریف ضمانت‌اجراهای مقرراتی یا



قراردادی مورد توجه قرار گیرد، خفیف بودن نسبی آنها در برابر ضمانت اجراهای قانونی است. در غیر این صورت، نه تنها وجاهت قانونی نخواهد داشت، بلکه ممکن است واضعان و یا مجریان را با ضمانت اجراهای قانونی روبرو کند.

از سوی دیگر، حفظ کارآیی و کارآمدی ضمانت اجراها در برابر هنجارشکنی‌های اجتماعی، به‌ویژه در عرصه‌های نوین ارتباطی و فناوری اطلاعات ایجاب کرده قانونگذاران از ظرفیت ضمانت اجراهای مقرراتی و قراردادی به‌طور گسترده‌تری بهره‌برداری کنند. هرچند تحقق این اهداف در گرو فراهم آوردن سازوکارها و نیازمندی‌های این مراجع است تا در اعمال ضمانت اجراها با کاستی و نارسایی حقوقی - اجرایی روبرو نشوند.

با توجه به این مسائل و از آنجا که عنوان و موضوع این قانون کلیات ارتباطات و فناوری اطلاعات کشورمان می‌باشد، باید دید مسئولیت‌های قانونی، مقرراتی و قراردادی قابل اتخاذ از چه ویژگی‌هایی برخوردارند و ضمانت اجراهای پیش روی متخلفان چه گزینه‌هایی می‌تواند باشد.

۷-۱. مسئولیت‌های قانونی

مسئولیت‌های قانونی شامل دو بخش مدنی و کیفری می‌شود که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

۷-۱-۱. مسئولیت مدنی

مسئولیت مدنی شامل جبران زیان‌های مادی و یا معنوی می‌شود. درخصوص جبران زیان‌های رایانه‌ای، ضروری است قانونگذار ضمن رسمیت بخشیدن به داده‌های واجد ارزش مالی و قابل تقویم دانستن آنها، از سازوکارهای نوین و نوآورانه‌ای مانند خسارات تنبیهی و همچنین اعتباربخشی به بیمه سایبری و نهادینه شدن آن در امور مختلف فضای سایبری حمایت کند تا آسیب‌های ناشی از ناهنجاری‌های رایانه‌ای تا حد امکان برای زیان‌دیدگان جبران شود.^۱

درخصوص مسئولیت معنوی نیز علاوه بر پیش‌بینی سازوکارهای اعاده حیثیت سایبری شهروندان و حمایت از آن، ضروری است چگونگی استیفای چنین حقی نیز پیش‌بینی شود؛ به‌ویژه آنکه زیان‌های معنوی ناشی از اقدامات علیه حیثیت و حرمت سایبری اشخاص در فضای سایبر به

۱. خسارت تنبیهی (Punitive Damage) که خاستگاه آن در نظام حقوق عرفی است، در مواردی اعمال می‌شود که امکان برآورد دقیق زیان‌های وارده به آسیب‌دیدگان، به‌ویژه آسیب‌های عاطفی و معنوی که به مراتب جدی‌تر از آسیب‌های مادی زیان‌بارند، وجود ندارد. به‌نظر می‌رسد ورود قانونگذار به این عرصه از پنجره آسیب‌های مادی و معنوی رایانه‌ای، به‌ویژه با این استدلال که امکان تقویم دقیق زیان‌های وارده به آسیب‌دیدگان وجود ندارد و رعایت اصول مسلمی چون لاضرر ضرورت وضع آنها را ایجاب می‌کند، می‌تواند زمینه نهادینه شدن و فراگیری آن را در نظام حقوقی ما فراهم آورد. همچنین، شاید در اینجا تحمیل مسئولیت تضامنی به کنشگران مسئول زیان‌های وارده، مبنا و توجیه کافی داشته باشد. زیرا شرایط خاص حاکم بر فضای سایبری امکان استیفای حقوق تبا شده را بسیار سخت یا حتی ناممکن کرده و بتوان برخلاف قواعد کنونی مسئولیت مدنی، چنین قواعدی را به رسمیت شناخت تا اطمینان و اعتماد کنشگران به این دنیای نوپدید و ناپیدا دوچندان شود.

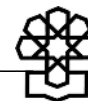
مراتب گسترده‌تر از دنیای مادی است و برای رسیدن به این هدف، در گام نخست باید جنبه‌ها و جلوه‌های حیثیت و حرمت کنشگران سایبری تبیین و شناسایی گردند.

در کنار اینگونه موضوعات و مسائل ماهوی مسئولیت مدنی سایبری، مسائل شکلی، شامل صلاحیت محاکم دادگستری و استنادپذیری ادله الکترونیکی در امور مدنی نیز قابل طرح است که باید دید در پرتو چنین قانونی تا چه اندازه می‌توان به نیازمندی‌های تقنینی این حوزه پاسخ داد.

۲-۱-۷. مسئولیت کیفری

برخورد کیفری با رفتارهای سرزنش‌آمیز رایانه‌ای، مخابراتی و الکترونیکی، سال‌هاست که از سوی قانونگذار ایرانی مورد توجه قرار گرفته و مصوبات گوناگونی هم داشته که مهم‌ترین آنها قانون جرائم رایانه‌ای، مصوب ۱۳۸۸ است. لکن آنچه اجرای کارآمد و اثربخش این ضمانت اجراها را با چالش‌های گوناگونی روبرو کرده، نبود سیاست کیفری یکپارچه و هماهنگ است. برای مثال، در برابر مجرمین سایبری چه نوع و میزان ضمانت اجراهای کیفری را اتخاذ کرد تا بازدارنده، متناسب و اثربخش انگاشته شوند. مجرمین سایبری، بزه‌دیدگان سایبری، شانس شناسایی جرائم و دستگیری متهمان و استیفای زیان‌های سایبری و همچنین تناسب ضمانت اجراها با جرائم مشابه دنیای فیزیکی، از مهم‌ترین شاخص‌هایی هستند که باید در تعریف ضمانت اجراهای کیفری سایبری مورد توجه قرار گیرند. ضمن اینکه باید دید اعمال ضمانت اجراهای کیفری به اصطلاح اجتماعی یا همان محرومیت‌های اجتماعی، تا چه حد قابل اعمالند و با توجه به گسترش خدمات عمومی الکترونیکی و وابستگی بیش از پیش شهروندان به آنها، آیا می‌توان محرومیت از این خدمات را به‌عنوان یک ضمانت اجرای نوآورانه کیفری به رسمیت شناخت؟ در این صورت، اعمال چنین ضمانت اجراهایی تا چه حد موفقیت‌آمیز انگاشته می‌شوند؟ آیا سازوکارها و نیازمندی‌های چنین کیفرهایی به آسانی فراهم می‌آید؟

موضوع بسیار مهم دیگر، صلاحیت و استنادپذیری ادله کیفری است که البته در قانون جرائم رایانه‌ای بخشی از نیازهای تقنینی این حوزه برآورده شد. لکن هنوز کاستی‌های دیگری پابرجاست که برای آنها چاره‌جویی تقنینی نشده است. بیشتر جرائم رایانه‌ای در دنیای بدون مرز سایبر ارتکاب می‌یابند و هرگونه ابتکار عمل محاکم و ضابطان دادگستری می‌تواند ادعاهای مقامات سایر قلمروهای حاکمیتی را مبنی بر مداخله ناروا در امور داخلی‌شان برانگیزد. لذا از پیش‌نیازهای ضروری توفیق نظام عدالت کیفری ملی، انعقاد موافقتنامه‌های همکاری امنیتی سایبری، معاضدت و همکاری قضایی و استرداد مجرمان دو یا چندجانبه در امور کیفری با سایر کشورها و همچنین



مشارکت جدی در تدوین اسناد کیفری سایبری بین‌المللی، بین‌الدولی و منطقه‌ای است تا بتوان مجرمان سایبری را در فراسوی مرزها تحت پیگرد قرار داد.

۲-۷. مسئولیت‌های انتظامی

همانطور که در بالا اشاره شد، رویکرد نظام‌های حاکمیتی جدید در توانمندسازی هر چه بیشتر مراجع مقرراتگذار موجب شده تا بخش مهمی از ضمانت‌اجراهای قابل اعمال ازسوی آنها نیز به ایشان واگذار شود. در غیر این صورت، نباید و نمی‌توان انتظار داشت که این مراجع بتوانند به وظیفه خویش به‌درستی عمل کنند و مصوبات و تصمیمات آنها جلوه‌ای تشریفاتی و غیرالزامی برای مخاطبان مقررات موضوعه‌شان می‌یابد.

برای رسیدن به چنین هدفی، ضروری است چند نکته مورد توجه قرار گیرد:

نخست آنکه مراجع مقرراتگذار به هیچ عنوان طرف‌های قراردادی سایر کنشگران این حوزه انگاشته نمی‌شوند. لذا ضمانت‌اجراهایی که ازسوی آنها وضع می‌گردد، وصف قرارداد نخواهند داشت. این مراجع به نمایندگی از نظام حاکمیت ملی ضمانت‌اجراها را وضع می‌کنند. بنابراین، در تعیین و تعریف نوع و میزان آنها، به‌موجب اختیاراتی که از قانونگذار گرفته‌اند، می‌توانند به‌طور یک‌جانبه تصمیم‌گیری کنند و نیازی به اخذ رضایت دارندگان پروانه و سایر مخاطبان احکام خویش ندارند.

دومین نکته آن است که برای اعمال ضمانت‌اجراهای انتظامی باید سازوکارها یا به‌عبارتی آیین رسیدگی به تخلفات مقرراتی نیز تعریف و اختیارات لازم به مراجع مقرراتگذار داده شود. برای مثال، این مراجع باید بتوانند به داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز خویش دسترسی یابند تا بر پایه آنها تخلفات را شناسایی و با متخلفان برخورد کنند. لذا ضروری است قانونگذار اختیارات صلاحیدیدی کافی برای نظارت بر اقدامات کنشگران سایبری و کشف و شناسایی تخلفات آنها را به مراجع مقرراتگذار اعطا کند.

سومین نکته به نوع و میزان ضمانت‌اجراهای انتظامی مربوط می‌شود که البته در این رابطه مراجع مقرراتگذار باید پیشگام شده و گزینه‌های کارآمدتری را به قانونگذار پیشنهاد دهند. برای مثال، گرچه ضمانت‌اجرای لغو پروانه بسیار سنگین و قاعدتاً بازدارنده انگاشته می‌شود، اما روشن است که اعمال آن، به‌ویژه نسبت به ارائه‌دهندگان خدمات بزرگ ارتباطی و فناوری اطلاعات (اپراتورهای غالب) به‌سادگی امکانپذیر نیست و پیامدها و زیان‌های بسیاری را به‌همراه دارد. حال آنکه ضمانت‌اجرای مانند ممنوع‌الخروج شدن مدیران شرکت‌ها در پی عدم ایفای تعهدات مقرراتیشان می‌تواند دستاوردهای بازدارندگی اثربخش‌تری داشته باشد.

نکته پایانی آنکه برخورد مقرراتی با هنجارشکنی‌های اجتماعی سایبری نباید آنها را در وضعیت کم‌اهمیت‌تری قرار دهد و به این ترتیب، واضعان آنها به خود اجازه دهند اصول و قواعد حاکم بر وضع و اعمال ضمانت اجراها را نادیده انگارند. اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها نسبت به تخلفات و ضمانت اجرای مقرراتی نیز صدق می‌کند و باید رعایت گردد. همچنین در اینجا اصل بر برائت است و مراجع مقرراتگذار نباید به خود اجازه دهند رأساً و بدون ادله محکمه‌پسند نسبت به اعمال ضمانت اجراها اقدام کنند.

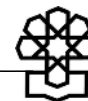
تضمین چنین اصول و قواعدی در نظام ضمانت اجرای انتظامی، با حضور مقامات قضایی صلاحیتدار در مرجع مقرراتگذار و تدوین آیین رسیدگی به تخلفات و تأیید آن از سوی مرجعی مانند رئیس قوه قضائیه صورت می‌گیرد و به چنین فرآیندی اعتبار می‌بخشد و در پی آن، بر اعتماد کنشگران این عرصه به نظام مقرراتگذار ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌افزاید.

۳-۷. مسئولیت‌های قراردادی

به پیروی از اصول و قواعد حاکم بر قراردادهای، مسئولیت‌ها و ضمانت اجرای قابل اعمال در آنها نیز از اراده طرفین ناشی می‌شوند و می‌توانند جلوه‌های مختلفی داشته باشند، مشروط بر اینکه با قواعد قانونی در تعارض نباشند. برای مثال، طرفین نمی‌توانند سلب آزادی یکدیگر را به‌عنوان یک ضمانت اجرای قراردادی پیش‌بینی کنند و چنین اختیاری تنها به قانونگذار داده شده است.

با این حال، هنگامی می‌توان بر آزادی اراده طرفین قرارداد صحه گذارد و آن را محترم شمرد که موازنه منطقی و متعارفی میان اراده و توان تحمیلی آنها بر یکدیگر حکم‌فرما باشد. در غیر این صورت، قراردادهای به‌ابزاری برای سودجویی و خودکامگی طرف توانمندتر تبدیل خواهد شد. موضوعی که امکان رخداد آن در قراردادهای خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات بسیار است و چنانچه از مشترکان و کاربران حمایت ویژه‌ای به عمل نیاید، ممکن است در برابر ارائه‌دهندگان خدمات توانمند نتوانند حقوق مشروع خویش را مطالبه و دریافت کنند.

برای جلوگیری از شکل‌گیری چنین رویه‌هایی، عموماً مراجع قانونگذاری و مقرراتگذاری با هدف صیانت از نظم و امنیت اجتماعی، به تعدیل و توازن اراده طرف‌های قراردادهای منعقد در حوزه خدمات عمومی می‌پردازند و اجازه نمی‌دهند یکی از آنها شرط یا شروط قراردادی ناروایی را به طرف دیگر تحمیل یا از ناآگاهی وی درباره واقعیات حاکم بر کمیت و یا کیفیت کالا و یا خدمات قابل ارائه سوءاستفاده کند. به همین منظور، ارائه‌دهندگان خدمات موظف شده‌اند نمونه قراردادهای



قابل انعقاد با مشتریان خود را جهت تأیید مراجع مقرراتگذار تقدیم کنند و تا هنگامی که تأییدیه آنها را دریافت نکرده‌اند، از استناد به آنها خودداری کنند.^۱

علاوه بر این، به نظر می‌رسد قانونگذار می‌تواند از ضابطه بی‌اعتبار شدن قراردادهای (ابطال یا فسخ آنها) به‌عنوان یک ضمانت اجرای مدنی برای سامان بخشیدن به قراردادهای منعقد در فضای سایبر بهره‌برداری کند. برای مثال، الزام به، به‌کارگیری شناسه‌های الکترونیکی مطمئن و معتبر برای رسمیت بخشیدن به قراردادهای و تراکنش‌های الکترونیکی و همچنین گنجاندن شرایطی در قراردادهای، مانند الزام به انعقاد موافقتنامه‌های کیفیت خدمات می‌تواند به پایبندی هرچه بیشتر ارائه‌دهندگان خدمات به تعهدات کمی و کیفی‌شان کمک کند.

۸. برخی دیگر از ایرادات شکلی و ماهوی طرح

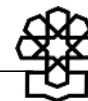
درخصوص طرح پیشنهادی از لحاظ حقوقی نکات و ایرادات ذیل به‌نظر می‌رسد:

- مهمترین ایراد حقوقی که درخصوص طرح پیشنهادی وجود دارد مغایرت طرح پیشنهادی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد. توضیح آنکه در بسیاری از مواد طرح پیشنهادی نظیر بندهای «الف»، «ب»، «ت»، «ج»، «خ» ماده (۱)، مواد (۳)، (۴)، (۵)، (۶)، (۷)، (۸)، (۹)، (۲۲)، (۲۶) و... تکالیفی به‌چشم می‌خورد که انجام آنها اصولاً مستلزم هزینه و تخصیص اعتبار است و تصویب آنها بالطبع موجب افزایش هزینه‌های عمومی است درحالی که در طرح پیشنهادی هیچ محلی برای جبران افزایش هزینه‌های عمومی ناشی از تکالیف مقرر در این طرح پیش‌بینی نشده است؛ فلذا اصلی‌ترین ایراد طرح از منظر حقوقی مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است که بدون رفع آن بدون تردید از سوی شورای محترم نگهبان با ایراد مواجه خواهد شد.

- استفاده از واژه‌های «فرکانس» و «آدرس» در بند «ج» ماده (۱) و استفاده از واژه «لجستیک» در بند «ث» ماده (۲) و استفاده از «ترانزیت ترافیک» در بند «پ» ماده (۵) و استفاده از «ترانزیت» در بند «خ» ماده (۵) و استفاده از «فیلترینگ» در بند «پ» ماده (۶) مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است زیرا این الفاظ دارای معادل فارسی می‌باشند و قوانین باید به زبان فارسی باشند. پیشنهاد می‌شود به‌جای فرکانس از بسامد، به‌جای آدرس از نشانی، به‌جای لجستیک از پشتیبانی، به‌جای ترانزیت از عبوری، به‌جای ترافیک از شد آمد و به‌جای فیلترینگ از پالایه کردن استفاده شود.

۱. برای مثال، در پروانه شرکت مخابرات ایران آمده است: «۳۰۱۰۹. دارنده پروانه باید حداکثر دو ماه از تاریخ صدور پروانه، پیش‌نویس قرارداد مشترک را برای تصویب به سازمان ارائه دهد». با توجه به تعریفی که از مشترک در این پروانه آمده، باید دید آیا این شرکت تنها قراردادهای خود با کاربرانش را به سازمان ارائه می‌دهد یا اینکه حکم مقرر مشمول قراردادهای منعقد شرکت با ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات هم می‌شود.

- ذیل ماده (۳) که اشعار می‌دارد «تشکیل و اداره می‌نماید» ایراد دارد زیرا تمامی شرکت‌ها و سازمان‌های مذکور در این ماده به‌جز مؤسسه آموزش و تحقیقات پیشرفته ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌موجب قانون ایجاد شده‌اند لذا باید اصلاح ویرایشی انجام گیرد. پیشنهاد می‌شود از عبارت «تشکیل و یا اداره می‌نماید» استفاده شود.
- نیازی به تصویب تبصره «۲» ماده (۳) نمی‌باشد زیرا مقررات قانونی جهت واگذاری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌طور مفصل آمده است که برخی مواد آن براساس سیاست‌های کلی نظام می‌باشد لذا درج یک جمله تنها ممکن است موجبات ابهام و تعارض قوانین را فراهم آورد؛ در نتیجه پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود. همچنین با توجه به این نکته و نظر به همپوشانی برخی مفاد تبصره «۳» با این تبصره، پیشنهاد می‌شود در این تبصره قید «با رعایت قوانین و مقررات» اضافه شود تا با سیاست‌های کلی نظام ناظر بر اصل چهل و چهارم قانون اساسی مغایرتی نداشته باشد.
- در بند «پ» ماده (۴) بهتر است به‌جای عبارت «اتخاذ تدابیر لازم» از عبارت «سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی» استفاده شود تا شائبه انجام امور اجرایی و مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی وجود نداشته باشد.
- در تبصره بند «پ» ماده (۵) به اشتباه شورای امنیت ملی درج شده است که باید به شورای عالی امنیت ملی تغییر یابد.
- بند «ن» ماده (۵) به‌دلیل اینکه استفاده از دیوار و مستغلات خصوصی را به شرکت زیرساخت ارتباطات جهت نصب وسایل مخابراتی، بدون پرداخت هیچگونه وجهی می‌دهد مغایر موازین شرع و اصول بیست و دوم و چهل و هفتم قانون اساسی می‌باشد.
- بند «پ» ماده (۶) طرح پیشنهادی «تدوین مقررات فنی پایش اطلاعات و فیلترینگ و نظارت بر اجرای آن در چارچوب قوانین و مقررات» را یکی از وظایف سازمان فناوری اطلاعات قلمداد نموده است. در این خصوص این ایراد وجود دارد که اصطلاح «مقررات» عام بوده و اطلاق آن می‌تواند شامل آیین‌نامه نیز بشود و لذا با توجه به اینکه به‌موجب اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی، صلاحیت وضع آیین‌نامه به وزرا و هیئت وزیران اختصاص داده شده است، بند مزبور مغایر این اصل می‌باشد.
- به‌نظر می‌رسد بندهای «ب» و «ث» ماده (۸) با یکدیگر همخوانی ندارند زیرا طبق بند «ب» باید برنامه‌ها به مراجع ذیصلاح پیشنهاد شود، اما طبق بند «ث» برنامه‌ریزی در صلاحیت سازمان فضایی ایران می‌باشد لذا جهت رفع تعارض احتمالی پیشنهادی توصیه می‌شود در انتهای بند «ث»



عبارت «بر طبق قوانین و مقررات» افزوده شود تا مغایرت احتمالی با اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی مرتفع شود. همین اشکال در خصوص بند «خ» این ماده نیز وجود دارد.

- به موجب بند «ب» ماده (۹) طرح پیشنهادی رسیدگی به تخلفات و لغو موقت یا دائم مجوز فرکانس دارندگان مجوز فرکانس و همچنین ملزم نمودن آنان به انجام تعهدات و وظایف از جمله صلاحیت‌های سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی محسوب شده است. نکته قابل ملاحظه‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که مشخص نیست «ملزم نمودن آنان به انجام تعهدات و وظایف» به چه صورت و از چه طریقی می‌باشد و از این جهت واجد ابهام می‌باشد.

- به موجب بند «پ» ماده (۱۰) طرح پیشنهادی، نصب و راه‌اندازی ایستگاه‌های رادیویی در املاک و ساختمان‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به صورت مطلق، در صلاحیت بهره‌برداران و ارائه‌دهندگان خدمات قرار داده شده است و از سوی دیگر پرداخت هزینه‌های مربوط در ذیل این بند واجد ابهام بوده و مشخص نمی‌باشد متعلق به چه مواردی می‌باشد. لذا بند مزبور مغایر موازین شرع و اصول بیست و دوم و چهل و هفتم قانون اساسی مبنی بر محترم بودن مالکیت شخصی می‌باشد.

- به موجب بند «ث» ماده (۱۰) طرح پیشنهادی «ذخیره‌سازی اطلاعات و مکالمات صرفاً به منظور ارائه به مراجع قضایی و اطلاعاتی ذیصلاح پس از اخذ مجوز و دستور مقامات قضایی» را در صلاحیت بهره‌برداران و ارائه‌دهندگان خدمات قرار داده است. این جمله ابهام دارد از این جهت که آیا عبارت «اخذ مجوز و دستور مقامات قضایی»، به صدر بند یعنی «ذخیره‌سازی اطلاعات و مکالمات» بازمی‌گردد یا به ذیل آن یعنی «ارائه به مراجع قضایی و اطلاعاتی ذیصلاح».

ذخیره‌سازی (ضبط) اطلاعات و مکالمات به صورت مطلق و قبل از صدور حکم قضایی مخالف حقوق و آزادی‌های عمومی و مغایر اصل بیست و پنجم قانون اساسی است زیرا به موجب اصل مزبور علاوه بر افشای مکالمات تلفنی، بازرسی، ضبط، استراق سمع و هرگونه تجسس مکالمات، نامه‌ها و... ممنوع است مگر به حکم قانون. در نتیجه ذخیره‌سازی (ضبط) اطلاعات و مکالمات قبل از اخذ مجوز از مراجع قضایی مغایر اصل مزبور می‌باشد لذا اگر عبارت «اخذ مجوز و دستور مقامات قضایی» صرفاً به «ارائه به مراجع قضایی و اطلاعاتی ذیصلاح» باز گردد، این بند مغایر قانون اساسی است.

علاوه بر این ضبط مکالمات بدون اخذ مجوز قبلی همواره زمینه ارتکاب جرم را فراهم می‌نماید و لذا از این جهت نیز مغایر بند «ه» اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی مبنی بر لزوم اقدام مناسب جهت پیشگیری از وقوع جرم می‌باشد.

براین اساس، باید این بند به نحوی نگارش یابد که ابهام مغایرت با اصل بیست و پنجم قانون اساسی را نداشته باشد لذا پیشنهاد می‌گردد متن بند بدین صورت اصلاح گردد:

«ذخیره‌سازی اطلاعات و مکالمات پس از اخذ مجوز و دستور مقامات قضایی صرفاً به منظور ارائه به مراجع قضایی و اطلاعاتی ذیصلاح».

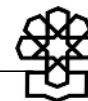
- به نظر می‌رسد در تبصره بند «ح» ماده (۱۰)، عبارت داخل پرانتز باید به «به‌عنوان دفاتر پیشخوان دولت» تغییر یابد.

- علاوه بر اینکه منظور از «اهداف و سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی ایران» در تبصره «۱» ماده (۱۳) مشخص نبوده و از چارچوب دقیقی برخوردار نمی‌باشد؛ به نظر می‌رسد اطلاق ماده (۱۳)، مغایر بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است زیرا موارد عدم جواز فعالیت بخش غیردولتی در حوزه «کلیه امور پست و مخابرات» صرفاً «شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی» بیان شده است لذا داشتن سهم طلایی مفهومی ندارد و نیز این سهم مغایر حقوق مالکانه بخش غیردولتی است.

- به موجب تبصره «۲» ماده (۱۳) طرح پیشنهادی سود حاصل از سهام دولت در واگذاری شرکت‌های مخابراتی صرف فعالیت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌شود. در حالی که به موجب جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها در ۶ مورد مشخص شده است و «فعالیت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات» جزء این مصارف نمی‌باشد مگر اینکه این مصرف یکی از مصادیق ۶ مورد مصرف در سیاست‌ها تلقی شود که چنین به نظر نمی‌رسد، بنابراین تبصره مزبور از جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی می‌باشد.

- به موجب ماده (۱۴) طرح پیشنهادی در هنگام وضعیت فوق‌العاده یا بنا به مصالح امنیت ملی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف به اعمال موارد مذکور در ذیل این ماده شده است. درخصوص این ماده نکات ذیل وجود دارد:

• تبصره «۲» این ماده مبنی بر تشخیص وضعیت فوق‌العاده توسط شورای عالی امنیت ملی رافع ایراد مغایرت با اصول قانون اساسی می‌باشد، اما مشخص نیست که مرجع تشخیص و یا اعلام «مصالح امنیت ملی» کیست که این ابهام دارای ایراد می‌باشد توضیح اینکه اصولاً وضعیت فوق‌العاده به حالاتی گفته می‌شود که به دولت اجازه داده می‌شود یکسری محدودیت‌های خاص را



وضع و احیاناً اجرای برخی قوانین را متوقف نماید. لذا به دلیل ارتباط این امر با حقوق مردم در قوانین اساسی دنیا برخی شرایط جهت اعمال وضعیت فوق العاده پیش‌بینی شده است. در قانون اساسی ما وضعیت فوق العاده پیش‌بینی نشده است. لکن در اصل هفتادونهم قانون اساسی در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید.

- به موجب ماده (۱۵) طرح پیشنهادی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مجاز شده در چارچوب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران از بهره‌برداران حق امتیاز اخذ نماید. واگذاری مطلق میزان حق امتیاز به آیین‌نامه هیئت وزیران به دلیل ماهیت قانونگذاری آن، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت تفویض قانونگذاری می‌باشد مگر اینکه ضوابط و معیارهای حق امتیاز مشخص شوند.

- بند «ح» ماده (۱۶) طرح پیشنهادی به دلیل اینکه جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها را مشخص نموده است و موارد مذکور در ماده (۱۶) جزء این مصارف نمی‌باشد، مغایر سیاست‌های کلی نظام و لذا مغایر بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی می‌باشد. همچنین بند «ج» ابهام دارد که آیا کلیه «وجوه تخصیص یافته در بودجه عمومی دولت» «با صلاح دید وزارت در قالب هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای» هزینه می‌شود با رعایت قانون بودجه یا با صلاح دید وزارت و شخص وزیر.

- عبارت «قانون اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» در ماده (۱۸) اشتباه بوده و می‌بایست به عبارت «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» اصلاح شود. نظارت بر این ماده از حیث تضمین رقابت مغایر صلاحیت‌های شورای رقابت در قانون مزبور است.

- به موجب ماده (۲۰) طرح به کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده شده در صورتی که بهره‌برداران و یا ارائه‌دهندگان خدمات نتوانند در مورد عدم تبعیض یا عدم رضایت شاکی، مدارک مستند ارائه نمایند، نسبت به صدور حکم تعلیق یا لغو مجوز بهره‌برداران و یا ارائه‌دهندگان خدمات به موجب آیین‌نامه هیئت وزیران اقدام نماید. در این خصوص اولاً مشخص نیست که معیار و ملاک تبعیض و رضایت شاکی چیست و ثانیاً منظور از مدارک مستند مشخص نمی‌باشد، لذا ماده مزبور از این حیث واجد ابهام می‌باشد.

- بند «ت» ماده (۲۳) که تعیین میزان جریمه را به عهده آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران می‌گذارد، به دلیل اینکه مجازات باید به موجب قانون باشد و لذا دارای ماهیت قانونگذاری می‌باشد، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت تفویض امر قانونگذاری از سوی مجلس می‌باشد.

همچنین استفاده از واژه فرکانس در جزءهای «۷» و «۹» بند «ت» این ماده مبنی بر ایراد بند «۲» این گزارش مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.

- مواد (۲۴) و (۲۵) که به معنای پذیرش یک مرجع شبه قضایی است از چند جهت واجد ایراد می‌باشد.

• اول اینکه به موجب اصل سی و ششم قانون اساسی «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». همچنین به موجب اصل شصت و یکم: اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد. بنابراین تعیین هرگونه مرجعی جهت رسیدگی به جرائم و اعمال مجازات بجز دادگاه‌های دادگستری مداخله در امر قضایی و مغایر اصول مذکور به شمار می‌رود. لذا با توجه به اینکه به موجب این مواد مرجع تعیین خسارات وارده و جریمه نقدی به هیئتی غیرقضایی داده شده است، مغایر اصل شصت و یکم قانون اساسی و سایر اصول مربوط به صلاحیت قوه قضائیه می‌باشد.

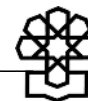
• به موجب مواد مزبور یکی از اعضای هیئت بدوی و تجدیدنظر استان سه نفره از سوی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌باشد. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که وزارت ارتباطات نوعاً خود به عنوان یکی از طرفین دعوا محسوب می‌شود و لذا عضویت یکی از طرفین دعوا در هیئت رسیدگی‌کننده به دعوا مغایر اصول دادرسی منصفانه می‌باشد.

• ایجاد مراجع شبه قضایی به دلیل مغایرت با بند «۵» سیاست‌های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۸ مقام معظم رهبری مبنی بر «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضائیه با تعریف ماهیت قضایی و...» است؛ مغایر بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است.

• همچنین تبصره ماده (۲۵) ابهام مغایرت با اصل سی و چهارم قانون اساسی دارد زیرا مشخص نیست که آیا قطعیت حکم به معنای عدم حق اعتراض در مراجع قضایی می‌باشد یا خیر. به علاوه مشخص نیست که رأی هیئت تجدیدنظر استانی چگونه صادر می‌شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانونگذاری اساس زمامداری است. بدون قانون حکمرانی نه امکان دارد و نه معنا. زیرا نه حاکمیت و نه جامعه نمی‌دانند در پی چه چیزی و به چه چیزی پایبند باشند. آنچه به این ناآگاهی و نافرمانی پایان می‌بخشد و نظم و امنیت فراگیر را برپا می‌سازد و پایداری آن را تضمین می‌کند، «قانون»



است. سندی که هنجارهای لازم‌الاتباع را با مشخص کردن ذینفعان و مسئولان آنها تعریف می‌کند و رسمیت دهد، تا به چالش‌ها و سوءاستفاده‌های احتمالی پایان بخشد.

با این حال، شاید نکته‌ای که کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد، این است که قانونگذاری، به‌ویژه در این دوره کار آسانی نیست و سختی‌های بسیاری دارد. رسیدن به سندی که بتواند به نیازهای مشروع جامعه پاسخ گوید و نقشه راه کارگزاران نظام باشد، چالش‌ها و دشواری‌های بسیاری پیش رو دارد. اهم آنها عبارتند از:

- گوناگونی و فراوانی کنشگران تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر: در این گزارش کوشیده شد نظام سلسله‌مراتبی سیاستگذاری نظام حاکمیت ملی، در سه سطح راهبردی، تقنینی و اجرایی تبیین شود و ملاحظه شد که درباره حوزه‌های به‌نام ارتباطات و فناوری اطلاعات، بسیاری از مراجع اصلی و مرتبط را می‌توان برشمرد که در هریک از این سطوح به ایفای نقش حاکمیتی می‌پردازند. لکن نکته حائز اهمیت این است که نباید سایر کنشگران تأثیرگذار را نادیده انگاشت؛ آنهایی که با وجود نداشتن کرسی و حق رأی رسمی در مجامع تصمیم‌گیری، می‌توانند نقش تعیین‌کننده‌ای را در تصمیم‌سازی امور خرد و کلان ایفا کنند؛ حال آنکه در گذشته چنین مجال و فرصتی را در اختیار نداشتند. لذا قانونگذار باید بداند و ببیند که در میان این همه عنصر تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر، چه جایگاه و چه نقشی را عهده‌دار است و تا چه اندازه می‌تواند و باید تأثیرگذار باشد.

- پیچیدگی و پویایی امور اجتماعی: امروز برخلاف گذشته به آسانی نمی‌توان میان امور مختلف حد و مرزی کشید و تنها در همان محدوده به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی پرداخت؛ فارغ از آنکه هیچ یا کمتر عامل بیرونی بر آن تأثیرگذار نیستند، بلکه تقریباً همه امور، حتی موضوعاتی که به ظاهر پیوندی با حوزه مورد نظر ندارند، می‌توانند تأثیرگذار باشند و در صورت نادیده ماندنشان، ممکن است آن را از هدف و مسیر ترسیم شده‌اش دور سازند. همین امر بر پیچیدگی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی امور می‌افزاید و به‌سادگی نمی‌توان درباره آنها تصمیم‌گیری کرد. حال کافی است بر این پیچیدگی، پویایی امور نیز اضافه شود که بی‌گمان بر چالش‌های پیش روی تصمیم‌گیران به‌طور قابل توجهی می‌افزاید. آنها به ناچار باید این واقعیت را بپذیرند که الگوی هنجاری پیچیده‌ای که سرانجام با لحاظ همه جنبه‌ها به آن رسیده‌اند، پایداری مورد انتظارشان را ندارد و هر آن ممکن است دگرگونی بخشی یا بنیادی در آن رخ دهد که منطبق با امکان اجرای قواعد حاکم بر آن را زیر سؤال می‌برد.

حال کافی است بر این واقعیت اذعان کنیم و بپذیریم که سرآمد همه پیچیدگی‌ها و پویایی‌های جامعه امروز، فناوری اطلاعات و ارتباطات است. این فناوری هرآنچه بوده و هست را در خود

بلعیده و جلوه نوآورانه‌ای از آنها را پدید آورده که با نمونه بیرونیشان، اگر شباهتی هم داشته باشند، سازگاری ندارند، اما بر یکدیگر تأثیرگذار و از یکدیگر تأثیرپذیرند.

در چنین شرایطی، باید دید تکلیف قانونگذار به‌عنوان مرجع سیاستگذار تقنینی کشور و پل پیونددهنده همه مراجع تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر به یکدیگر با پیش‌نویسی به‌نام «قانون جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات» چیست و آیا و چگونه می‌تواند از آن بهره‌برداری مطلوبی به عمل آورد و به ساماندهی این حوزه بپردازد یا اینکه برخلاف نام و نشانی که برای این سند برگزیده شده، اساساً دسته‌ای اهداف درون‌بخشی و سازمانی دنبال می‌شود که با تقدیم لایحه اصلاحیه قوانینی چون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات هم امکانپذیر بود و نیازی به برداشتن چنین بار گرانی نبود که رساندن آن به مقصد تقنین بیش از یک دهه زمان برده است.

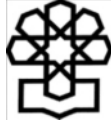
در این نوشتار کوشیده شد همه موضوعات و شرایطی که باید به‌هنگام تدوین چنین قانونی رعایت و در نظر گرفته شود، بحث و بررسی و جلوه‌ها و جنبه‌های نیازمند تقنین آنها برشمرده شود. لکن به این واقعیت هم اذعان می‌شود که این کار، به‌ویژه با رویکردی که تدوین‌کنندگان طرح تقدیمی به مجلس شورای اسلامی دنبال کرده‌اند، تفاوت قابل توجهی دارد و باید دید در فرآیند بازنگری و تدوین نسخه جایگزین آن، کدام چارچوب، ارکان و عناصر موضوع احکام و قواعد قانونی قرار خواهند گرفت؛ موضوعی که ساده انگاشتن آن می‌تواند به ناکارایی قانونی بیانجامد که سال‌هاست مخاطبان آن در انتظارش هستند.

ارائه طرح جامع در قالب لایحه و انجام کار کارشناسی بیشتر در دولت روی آن، علاوه‌بر رفع ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌تواند موجب تقویت بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات شود. لذا پیشنهاد می‌شود طرح مورد نظر با الزام دولت به ارائه لایحه جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات در مدت زمان مشخصی مسکوت بماند.



منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه.
۳. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه.
۴. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.
۶. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۷. موافقتنامه پروانه فعالیت فی مابین شرکت مخابرات ایران و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مصوب اسفندماه ۱۳۸۶.
۸. هیوز، آرن. مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده ملهوان، تهران، اندیشه‌های گوهربار، ۱۳۸۸.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۳۴۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جامع ارتباطات و فناوری اطلاعات»

نام دفاتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین‌کنندگان: مهدی فقیهی، امیرحسین جلالی فراهانی

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

منتقاضی: کمیسیون صنایع و معادن

همکاران: حامد ناظمی، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی (دفتر حقوقی)

همکاران خارج از مرکز:

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز:

ویراستار ادبی: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح جامع

۲. ارتباطات و فناوری اطلاعات

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۱۲/۶

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۹/۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۱۳