

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مشارکت (کنسرسيوم)

### زیرساخت کلید عمومی آسیا»

#### مقدمه

با توسعه فناوری اطلاعات که منجر به رشد تعاملات الکترونیکی و گسترش توسعه تجارت الکترونیکی شده است، اعتماد و امنیت در تبادلات الکترونیکی فضای مجازی مستلزم ایجاد زیرساخت مطمئن و قابل اعتماد است که در قوانین کشورهای استفاده کننده مورد پذیرش قرار گرفته باشد. رایج ترین و جامع ترین زیرساخت اعتماد در فضای مجازی در جهان و در کشور ما زیرساخت کلید عمومی (PKI)<sup>۱</sup> است. زیرساخت کلید عمومی به بستر فراهم شده در کشورها جهت به کارگیری گواهی های الکترونیکی گفته می شود که شامل مجموعه ای از قوانین، سیاست ها و دستورالعمل ها، استانداردها، سخت افزارها، نرم افزارها و فرآیندهاست. مزایای استفاده از گواهی الکترونیکی در تعاملات الکترونیکی: «اطمینان از دست نخوردگی اسناد مبادله شده»، «اطمینان از هویت شخص ارسال کننده» و «اطمینان از انکارناپذیری تولید سند توسط تولیدکننده آن» است. بنابراین زیرساخت کلید عمومی (که بستر به کارگیری و مدیریت گواهی های الکترونیکی را در یک کشور فراهم می کند) پیش نیاز برقراری تعاملات تجاری - غیر تجاری الکترونیکی مطمئن در میان طرفین داخلی یا بین المللی است. در کشور ما تعاملات الکترونیکی امن براساس قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۴ مجلس شورای اسلامی و آیین نامه اجرایی ماده (۳۲) آن، مصوب ۱۳۸۶/۶/۱۱ هیئت وزیران انجام می شود. در ماده (۸۰) قانون تجارت الکترونیکی، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده برای پیاده سازی مفاد قانون مذکور، سازمانی را تأسیس کند. جهت اجرای این ماده، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۶/۴ اساسنامه مرکز توسعه تجارت الکترونیکی را بنا به پیشنهاد مشترک وزارت بازرگانی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور تصویب نمود و آن را طی بخشنامه شماره ۳۲۵۶۵/۱۵۱۷۳۴/۳۲ مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۹ ابلاغ کرد. مطابق جزء «خ» و «د» از بند «۱» ماده (۳) اساسنامه مرکز توسعه تجارت الکترونیکی «فراهم سازی زمینه تعاملات ملی و بین المللی در تجارت الکترونیکی» و «تسهیل تجارت از طریق استفاده از ابزارها، مدل ها و استانداردهای تجارت الکترونیکی ملی و بین المللی و ایجاد پنجره واحد تجاری» از وظایف این مرکز است. علاوه بر این، در بند «۲» ماده (۳) نیز «بررسی زمینه های مرتبط با تجارت الکترونیکی و ارائه پیشنهادات جهت تأیید مراجع ذیصلاح» وظیفه مرکز عنوان شده است. از سوی دیگر، با تصویب آیین نامه ماده (۳۲) قانون تجارت الکترونیکی (که درباره ساختار و سلسله مراتب مراکز صدور گواهی الکترونیکی در کشور توضیح می دهد) در هیئت وزیران، شورای سیاست گذاری گواهی الکترونیکی متشکل از نمایندگان دستگاه های ذیربط تشکیل و مرکز توسعه تجارت الکترونیکی به عنوان دبیرخانه این شورا مشخص شد. در آیین نامه مذکور، ساختار اجرایی و مدیریتی زیرساخت کلید عمومی کشور به صورت دقیق تعریف و شورای سیاست گذاری گواهی الکترونیکی کشور به عنوان نهادی فرابخشی به منظور سیاست گذاری و حفظ یکپارچگی بین مؤلفه های مختلف زیرساخت کلید عمومی کشور تعیین شده است. در ماده (۳) این آیین نامه «ایفای نقش به عنوان مرجع هماهنگ کننده در مورد فعالیت حوزه های گوناگون اجرایی برای ارائه خدمات رایانه ای صدور گواهی مبتنی بر زیرساخت کلید عمومی و نحوه تعامل مراکز صدور گواهی داخلی با مرکز صدور گواهی خارجی و هرگونه تفسیر یا کاربردپذیری مفاد سیاست های گواهی ریشه و میانی» از وظایف شورای سیاست گذاری گواهی الکترونیکی کشور عنوان شده است. در لایحه دولت (ماده واحده) تلویحاً اشاره شده است که عضو اصلی را دولت تعیین خواهد کرد، در حالی که بر طبق کنسرسيوم از یک کشور اعضای متعددی امکان عضویت دارند (اعم از شرکت ها و مؤسسات غیرانتفاعی) که عضو اصلی طبق سازوکار داخلی در یک انتخاب توسط این اعضا تعیین می گردد (ماده (۵) بند «پ»).

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۱۱

شماره چاپ:

۱۵۷۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۷/۲۱

معاونت پژوهش های  
زیربنایی و امور تولیدی  
دفا تر: مطالعات ارتباطات و  
فناوری های نوین  
مطالعات اقتصادی  
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۸۰۱۴۵۱۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۸/۱۷

به عبارت دیگر در کنسرسیوم این امکان برای یک شرکت خصوصی پیش‌بینی شده است که بتواند عضو اصلی این کنسرسیوم گردد اما طبق لایحه دولت، این امر منحصراً در اختیار دولت قرار گرفته است.

از سوی دیگر، در متن ماده واحده لفظ «دولت» مبهم است، آیا مراد هیئت وزیران است، یا شورای سیاستگذاری یا وزارت صنعت و... لذا باید مشخص گردد که مراد از دولت دقیقاً کدام نهاد است؟ آیا شورای سیاستگذاری راجع به گواهی الکترونیکی مقدم بر سایر نهادها در این موضوع نمی‌باشد؟

اگر طبق کنسرسیوم خود اعضا می‌توانند عضو اصلی را مشخص نمایند، چه سیاستی اقتضا دارد که این امر، انحصاراً در اختیار دولت قرار گیرد؟!

راجع به اینکه در تبادل اطلاعات، امنیت باید رعایت شده و تعامل گواهی لازم است، اتفاق نظر وجود دارد، اما در گزارش راجع به اینکه آیا کنسرسیوم مذکور با توجه به اهداف و وظایف خود (که بیشتر آموزشی است) از چنین ظرفیتی برخوردار است یا نه، ارزیابی صورت نگرفته است؟

### درباره لایحه

لایحه، پیوستن ایران به کنسرسیوم Asia PKI را مورد نظر قرار داده است. کنسرسیوم Asia PKI که به اختصار APKIC خوانده می‌شود در ژوئن ۲۰۰۱ (ابتدا در قالب یک فروم و از سال ۲۰۰۷ در قالب کنسرسیوم) توسط کشورهای ژاپن، چین، کره، چین تایپه و سنگاپور تأسیس شده و هدف آن ترویج همکاری بین زیرساخت کلید عمومی کشورهای حوزه آسیا - اقیانوسیه جهت فعال‌سازی تجارت الکترونیکی مبتنی بر PKI است. در حال حاضر کشورهای دیگری از جمله هند، تایلند و ماکائو نیز در آن عضو هستند. تمرکز اصلی فعالیت‌های این کنسرسیوم، علاوه بر ایجاد هماهنگی جهت همکاری متقابل کشورها برای به رسمیت شناختن گواهی الکترونیکی یکدیگر، توسعه بازار خدمات و کاربردهای زیرساخت کلید عمومی از طریق همکاری نزدیک سازمان‌هاست. کنسرسیوم Asia PKI یک سازمان غیرانتفاعی مستقل است و هزینه‌های آن از طریق دریافت حق عضویت از اعضا در کنسرسیوم تأمین می‌شود. چهار عضویت در این کنسرسیوم در نظر گرفته شده است که شامل موارد زیر است:

۱. عضو اصلی،

۲. شرکت‌ها،

۳. مؤسسات غیرانتفاعی،

۴. اعضای منفرد.

عضو اصلی از بین شرکت یا مؤسسه غیرانتفاعی، انتخاب می‌گردد که نماینده کشور را نیز برعهده خواهد داشت. (شامل نمایندگان کشورها، شرکت‌ها و اعضای منفرد). مقر فعلی دبیرخانه این کنسرسیوم هنگ کنگ است. اهم فعالیت‌های این کنسرسیوم عبارتست از:

۱. برگزاری کنفرانس‌ها و همایش‌های ترویجی.

۲. هدایت پژوهش‌های لازم، ارزیابی، آموزش و تسهیل مباحثات کاری در زمینه PKI.

۳. توسعه استانداردها و سیاست‌ها، مشارکت در استانداردهای بین‌المللی و ترویج همکاری و هماهنگی بین راه‌حل‌های

امنیتی اعضای کنسرسیوم.

۴. ترویج همکاری متقابل اعضا در حوزه PKI، توسعه برنامه‌های مبتنی بر PKI و تجارت الکترونیکی میان اعضا.

۵. ارائه مشاوره به اعضا در جهت بهبود هماهنگی و یکپارچگی میان راه‌حل‌های امنیتی آنها.

۶. مطالعه و مقایسه قوانین سیستم‌های تراکنش الکترونیکی.

۷. همکاری مؤثر در حوزه فعالیت‌های تجارت الکترونیکی با سایر مناطق دنیا.

۸. ترویج روابط دوستانه میان اعضا.

۹. انجام فعالیت‌های مناسب برای حصول اهداف کنسرسیوم.

هدف از لایحه فوق، ایجاد زمینه‌های لازم برای ارتقای قابلیت تبادل اطلاعات بین (PKI) و راه‌حل‌های امنیت اطلاعات در منطقه و فعال‌سازی تجارت الکترونیک است. شایان توجه است که لوایح قانونی مربوط به عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در کنسرسیوم‌های مختلف، بعد از انجام هماهنگی‌های اولیه، تهیه شده و برای تصویب به مجلس ارائه می‌شوند. این توافقات اولیه موجب می‌شود که اصلاح و تکمیل در مفاد شرایط عضویت‌های فوق در مجلس با مشکل روبرو شود. زیرا امکان اصلاح چارچوب یک سازمان به موجب درخواست کشوری که متقاضی عضویت در آن سازمان است میسر نمی‌باشد. به همین دلیل معمولاً در بررسی لوایح مرتبط با الحاق ایران به یک سازمان از پرداختن به مسائل فنی کوچک و جزئی پرهیز شده و تنها در صورتی که الحاق به این کنسرسیوم از ابهامات اساسی برخوردار باشد و منجر به چالش احتمالی در مناسبات تجاری یا مقررات داخلی شود مجلس به اصلاح یا رد آن اقدام می‌کند. به‌علاوه تأثیرگذاری مجلس در فرآیند قانونگذاری این‌گونه لوایح روشن و شفاف نیست و نظارت محسوسی نیز بر عملکرد این کنسرسیوم‌ها پس از تصویب صورت نمی‌پذیرد. تاکنون چندین مورد از این دست موافقتنامه‌ها در قالب‌های متفاوت میان ایران و سازمان‌های مختلف منعقد و توسط مجلس محترم تصویب شده است، ولی هیچ‌گونه گزارشی مبنی بر ارائه عملکرد و اثربخشی این‌گونه عضویت‌ها در کنسرسیوم‌ها از طرف وزارت امور خارجه و دیگر وزارتخانه‌های تخصصی به مجلس ارائه نشده است که البته وجود شرایط کنونی حاکم توأم با عدم نظارت درخصوص نحوه عملکرد و میزان اثربخشی آنها را می‌توان ناشی از مشخص نبودن اولویت‌های صنعتی و تجاری کشور در راستای تقسیم کار جهانی و منطقه‌ای، عدم ثبات استراتژی کشور در انتخاب سازمان‌های طرف همکاری و تأثیر بالای روابط سیاسی بر روابط تجاری و اقتصادی کشور دانست.

#### هزینه عضویت

حق عضویت سالیانه معادل ده هزار دلار آمریکا است. هزینه‌های جانبی شامل هزینه‌های اعزام کارکنان به جلسات و کنفرانس‌ها، میزبانی جلسات احتمالی و نظائر آن است. در صورتی که ایران داوطلب ریاست کنسرسیوم باشد و برای این کار انتخاب شود، باید هزینه‌های ایجاد، تأمین نیروی انسانی و انجام فعالیت‌های دبیرخانه‌گری را در ایران تقبل نماید. عضویت در هر کارگروه نیز دارای حق عضویت مستقل است که اعضا برای شرکت در آن کارگروه‌ها نیز باید حق عضویتی را پرداخت کنند.

#### نقاط قوت و منافع لایحه

پس از پیوستن ایران به کنسرسیوم مذکور، امکانات در نظر گرفته شده برای کشورهای عضو در این کنسرسیوم عبارتست از:

- امکان حضور نمایندگان ایران در کارگروه‌های APKIC به‌عنوان عضو یا ناظر،
  - داشتن حق رأی در مجمع عمومی و کمیته راهبری کنسرسیوم و تأثیرگذاری بر مسیر استراتژیک،
  - پیشنهاد ایجاد کارگروه‌های جدید برای ارتقاء، توسعه و پیشرفت موضوعات تخصصی امنیت اطلاعات.
- به‌طور کلی مهمترین امتیازی که برای کشور پس از پیوستن به‌وجود می‌آید، امکان تعامل مؤثر و تأثیرگذاری بر مسیر استراتژیک توسعه زیرساخت‌های امنیتی در جهت رشد تعاملات رسمی و تجاری الکترونیکی است. مسلماً حضور در یک کنسرسیوم منطقه‌ای بهترین فرصت برای کسب اطلاع از وقایع و تجارب موفق سایر کشورها و جلب آرا و هماهنگ‌سازی سایرین برای دفاع از منافع ملی است. امکان شناسایی طرف‌های توانمند و علاقمند به تعامل با ایران و نمایش ظرفیت‌ها و قابلیت‌های جمهوری اسلامی در چنین مجامعی می‌تواند منجر به برون‌رفت از وضعیت جزیره‌ای موجود و تعامل‌پذیری زیرساخت کلید عمومی ایران با زیرساخت سایر کشورها شود. تعامل زیرساخت‌ها خود زمینه‌ساز توسعه مرادوات تجاری الکترونیکی است که به تسهیل و تسریع تجارت بین‌المللی می‌انجامد. در وضعیت فعلی، به‌دلیل نامعتبر بودن گواهی‌های الکترونیکی ایران برای کاربران، اغلب تعاملات با طرف‌های خارجی (و حتی هنگام استفاده از بسیاری از وب‌سایت‌های پرکاربرد داخلی) از طریق گواهی‌های الکترونیکی خارجی انجام می‌گیرد که علاوه بر ارزیابی، احتمال سوء استفاده غیرمجاز از اطلاعات از طریق آنها بالاست. در عین حال، پیرو انعقاد تفاهمنامه همکاری فی‌مابین مرکز توسعه تجارت الکترونیکی ایران و مرکز تجارت الکترونیکی بین‌المللی چین در اسفندماه ۱۳۹۲ و در راستای اجرای بندهای d و e از تفاهمنامه مذکور، طرف چینی چندین بار از ایران برای عضویت در کنسرسیوم APKIC دعوت به عمل آورده است. گفتنی است بندهای d و e تفاهمنامه، درخصوص تعامل‌پذیری و همکاری دو کشور در جهت شناسایی متقابل گواهی‌های الکترونیکی و توسعه زیرساخت‌های کلید عمومی برای تعاملات الکترونیکی است.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

اصلی‌ترین علت پیوستن جمهوری اسلامی ایران به کنسرسیوم APKIC، بسترسازی تعامل با زیرساخت کلید عمومی سایر کشورها به منظور اعتباربخشی به گواهی‌های الکترونیکی ایران در تعاملات جهانی است. در مقطع زمانی حال، گواهی‌های الکترونیکی صادره در ایران در هیچ‌یک از کشورهای خارجی اعتبار ندارد. کنسرسیوم APKIC علاوه بر امکان ایجاد ارتباط میان اعضا، سیاست‌های یکپارچه‌ای را برای تعامل‌پذیری زیرساخت کشورهای عضو پیشنهاد می‌دهد. علاوه بر این، تعامل‌پذیری زیرساخت کلید عمومی ایران با زیرساخت‌های شناخته شده جهانی، می‌تواند به صورت غیرمستقیم (از طریق صدور گواهی‌های ضربدری)<sup>۲</sup> منجر به شناخته شدن گواهی‌های الکترونیکی ایران در نرم‌افزارهای پرکاربرد دنیا (سیستم‌عامل‌ها و مرورگرهای اینترنت) شود. با توجه به موارد فوق، عضویت ایران در کنسرسیوم APKIC مثبت ارزیابی می‌شود. البته بهتر بود با توجه به اینکه ورود مجلس در زمینه قانونگذاری در زمان تصویب این گونه لوایح و در زمینه نظارت بعد از تصویب پیرامون عملکرد آنها، محدود و با موانعی جدی روبرو است، این گونه لوایح زمان کمتری را از کمیسیون‌های تخصصی به خود اختصاص دهند و به علاوه دستگاه مسئول مکلف می‌شود که گزارش عملکرد مکتوبی از اثربخشی موافقتنامه‌های مشابه ارائه دهند تا نمایندگان در فضایی شفاف و کارشناسی در خصوص رد یا تصویب این گونه لوایح تصمیم‌گیری کنند. در مجموع تصویب این لایحه توصیه می‌شود.

