

ثبت: ۱۷۹
مرداد ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۳۲۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح حمایت از توسعه و رقابت پذیری پلتفرم‌های
ارائه‌دهنده خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات »





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۸۳۲۳

کد موضوعی: ۳۱۰

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از توسعه و رقابت‌پذیری پلتفرم‌های ارائه‌دهنده خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات»

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه مخابرات و فناوری اطلاعات)

تهیه و تدوین: ابوالقاسم رجبی

مدیر مطالعه: حسن پوراسماعیل

ناظران علمی: محمدحسن رودسری، جلیل محبی

همکاران: سیدعلی محسنیان (گروه فرهنگ و رسانه دفتر مطالعات فرهنگی)، طه اکرمی و محمد رستم‌پور (گروه مطالعات امنیتی دفتر مطالعات سیاسی)، حسین محمدی احمدآبادی (گروه حقوق عمومی دفتر مطالعات حقوقی)

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح حمایت از سکوهاى اینترنتی

۲. پلتفرم‌های اینترنتی

۳. شبکه ملی اطلاعات

۴. خدمات پایه

۵. خدمات کاربردی

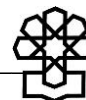


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۵/۱۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	ضرورت قانونگذاری
۳	روش بررسی طرح
۳	الف) بررسی جامعیت طرح: نسبت طرح پیشنهادی به مسائل مهم سکوها چیست؟
۸	ب) تبیین نسبت طرح با قانون اساسی و سیاست‌های کلی حاکم بر فضای مجازی
۲۷	جمع‌بندی
۲۷	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح حمایت از توسعه و رقابت پذیری پلتفرم‌های ارائه‌دهنده
خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات»

چکیده

سکوها یا پلتفرم‌های اینترنتی در عصر اطلاعات مانند کارخانه‌ها در عصر صنعت هستند که همه امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی دیگر حول آنها شکل می‌گیرد و به این دلیل اهمیت راهبردی پیدا می‌کنند. استقلال در سکوهای اینترنتی اهمیت بسیار زیادی دارد و وابستگی ایران به سکوهای بیگانه نسبت به کشورهای دیگر در سطح بالایی قرار دارد؛ یعنی بسیاری از مناسبات روزمره اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مردم کشور ایران در سکوهای بیگانه رخ می‌دهد. هرچند این سکوها باعث صرفه‌جویی در هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری در بسیاری از کسب‌وکارها شده‌اند و ایجاد نوعی زیست‌بوم کارآفرینی را تسهیل کرده‌اند، اما سکوهای بیگانه هیچ‌گونه الزامی به رعایت قوانین و منافع و مصالح ملت ایران همچون پرداخت مالیات، عوارض و رقابت منصفانه ندارند و حتی در بسیاری موارد برای رعایت قوانین کشورهای ثالث مستقیماً به کسب‌وکارهای نوپای ایرانی آسیب زده‌اند. مثلاً شرکت گوگل برنامه‌های کاربردی ایرانی را از فروشگاه‌های برنامه‌های کاربردی خود یا حتی تلفن همراه میلیون‌ها نفر از ساکنان ایران حذف کرده‌اند و همچنین در مورد موازین صیانت از داده‌های کاربران ایرانی هیچ‌گونه شفافیتی ندارند. هرگونه اقدام خصمانه صاحبان این سکوها خارجی می‌تواند امور اقتصادی و اجتماعی کشورمان را مختل کند، همین‌طور عدم همکاری سکوها می‌تواند مانع از اجرای سیاست‌های توسعه فراگیر حوزه فاوا (فناوری اطلاعات و ارتباطات) شود. در نتیجه توسعه کامل زیست‌بوم خدمات فاوا در هر کشور نیازمند همکاری قانونی سکوها با دیگر ذی‌نفعان است. لذا برای پیشرفت و توسعه اقتصادی و فرهنگی پایدار و همه‌جانبه ضروری است که با اتخاذ سیاست‌های ایجابی و سلبی هرگونه وابستگی سکویی انحصاری به خدمات بیگانه را به تدریج کاهش و در بلندمدت از میان برد و سکوها را به ابزار حکمرانی در کشور مبدل کرد. طرح حاضر در موضوعی که نیاز به قانونگذاری دارد پیشنهاد شده است. اما نسبت به مسائل حادث حول سکوها جامعیت ندارد و نسبت به قانون اساسی مغایرت‌های زیادی دارد. هرچند جامعیت نداشتن نسبت به مسائل برای یک طرح قانونی با توجه به لزوم اقدام سنجیده و مؤثر همیشه نمی‌تواند نقطه‌ضعف محسوب شود. اما مواد طرح در بعضی زمینه‌ها به حل مشکل وابستگی سکویی نه تنها کمک نمی‌کند، بلکه این وابستگی را تشدید می‌کند. گرچه برخی مواد در این طرح اقدامات ایجابی خوبی را پیشنهاد می‌دهند که می‌تواند به توسعه زیست‌بوم اقتصاد سکویی کمک کند. در این گزارش پس از معرفی موضوع، مواد طرح بررسی می‌شود. رد کلیات طرح در صورت عدم تغییرات اساسی پیشنهاد می‌شود. تغییرات اساسی پیشنهادی عبارتند از: کاهش مواد طرح از ۱۳ به ۶ ماده و تغییر ماهوی بعضی مواد.

مقدمه

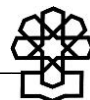
طرح حمایت از توسعه و رقابت‌پذیری سکوها^۱ یا پلتفرم‌های ارائه‌دهنده خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات در ماده ۱۳ تنظیم شده است. سکوها آن‌گونه که در سرمایه‌داری اطلاعاتی درک می‌شوند، تنها بازارهای برخط یا آنلاین عصر حاضر نیستند. بلکه آنها چارچوب‌های دیجیتالی تعاملات اجتماعی و تجاری هستند. سکوها جایگزین بازارها می‌شوند و نمود مادی آنها را تغییر می‌دهند، الگوی جریان اطلاعات و ساختار مبادلات اقتصادی را تغییر می‌دهند. در عصر حاضر سکوها همان جایگاهی را دارند که کارخانه‌ها در عصر انقلاب صنعتی داشتند. یعنی سکوها محل اصلی فعالیت‌های اقتصادی هستند و همه امور دیگر حول آنها شکل می‌گیرد. (Gurumurthy, 2018) بنابراین در بخش بعدی ابتدا ضرورت قانون گذاری بررسی می‌شود. سپس طرح از دو جنبه جامعیت طرح نسبت به مسائل مهم سکوها و نسبت آن با قانون اساسی و قوانین کشور بررسی می‌شود. در نهایت مواد طرح به صورت مجزا بررسی شده و نکات مربوط به هر ماده ذیل متن ماده مطرح می‌شود. در نهایت یک جمع‌بندی عرضه می‌شود.

ضرورت قانونگذاری

مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهد (Helberger, 2018) به‌رغم اهمیت بسیار زیاد سکوها مقرراتگذاری آنها با چالش‌هایی اساسی مواجه است، ازجمله اینکه بیشتر سکوها شرکت‌های چندملیتی مستقر در ایالات متحده آمریکا هستند و آنها تصمیمات معماری جهانی را اتخاذ می‌کنند و بیشتر داده‌های کاربران را در ایالات متحده آمریکا ذخیره می‌کنند. دومین چالش پیچیدگی و ماهیت جعبه سیاه مانند معماری سکوها و الگوریتم‌های مبنایی آنهاست، یعنی دولت‌ها و ملت‌ها نمی‌دانند که از اطلاعات آنها چه استفاده‌ای می‌شود. سومین چالش تقسیم مسئولیت بین کاربران و سکوهاست. به بیان دیگر فقط سکوها برخط نیستند که در اعتلا یا تخریب ارزش‌های اجتماعی نقش دارند، بلکه کاربران فعال و فعالیت آنها نیز می‌توانند در این زمینه مؤثر باشند. گرچه قدرت کاربران از قدرت کسب‌وکار اداره‌کننده سکو در شکل‌دهی به جهت‌گیری کلی سکو بسیار کمتر است. در اعلامیه وزارت تجارت ایالات متحده آمریکا در وضع محدودیت برای سکوها رسانه اجتماعی تیک‌تاک و وی‌چت نیز به‌روشنی گردآوری اطلاعات شهروندان یک کشور همچون فعالیت شبکه، اطلاعات مکانی، تاریخچه جستجوها و موضوع‌های مرور شده از سوی یک شرکت بیگانه به‌عنوان تهدید امنیت ملی برای کشوری که خدمات شرکت بیگانه در آن به‌صورت عمده استفاده می‌شود، معرفی شده است (Ross, 2020).

در ایران وابستگی به خدمات غیر بومی بسیار زیاد است و بسیاری از امور روزمره کسب‌وکارها و زندگی مردم ایران با کمک زیرساخت‌های فناوری اطلاعاتی بیگانه اتفاق می‌افتد. این موارد، ضرورت اقدام سیاستی جهت نیل به استقلال کشور را در فضای مجازی تشدید کرده است. با توجه به موارد ذکر شده طرح حاضر در موضوعی مهم عرضه شده است که ضرورت اقدام سیاستی در آن موضوع وجود دارد. سیاست‌های پیشنهاد شده در طرح فعلی از جنس ایجابی است. بعضی از این سیاست‌ها کمکی به رفع سلطه سکوها بیگانه نمی‌کنند و حتی سلطه و انحصار را تشدید

۱. معادل فرهنگستان جهت اشاره به پلتفرم‌ها.



می‌کنند، اما بعضی از سیاست‌ها با بهبود محیط کسب‌وکار در زمینه سکوها می‌توانند زمینه تقویت سکوه‌های داخلی و حرکت در مسیر استقلال را فراهم آورند.

روش بررسی طرح

این طرح از دو منظر قابل بررسی است. نخست از نظر نسبت آن با مسئله، صورتبندی درست و جامعیت طرح نسبت به مسئله و توجه به راهکارهای موجود در تحقیقات و تجارب کشورها مورد بررسی قرار می‌گیرد. یعنی در ابتدا با مرور ادبیات مشخص می‌شود که موضوع سکوه‌های برخط در دنیای فناوری اطلاعات چه تعاریفی دارد و چه مسائل و راهکارهایی مورد توجه کشورها و محققان بوده است و از این دیدگاه برای بررسی جامعیت طرح استفاده می‌شود. دومین رویکرد عمده به طرح بررسی انطباق و هماهنگی آن با سپهر سیاستی کشور است؛ یعنی انطباق مواد طرح با قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین مصوب قبلی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس با توجه به این موارد راهکارهایی عرضه می‌شود.

الف) بررسی جامعیت طرح: نسبت طرح پیشنهادی به مسائل مهم سکوها چیست؟

طرح پیشنهادی در مورد سکوها مطرح شده است. اولین سؤال در اینجا این است که منظور از سکو و مصادیق آن چیست؟ سپس با توجه به سیاستگذاری‌هایی که روی مصادیق این موضوع صورت گرفته بررسی خواهد شد که طرح به چه میزان نسبت به مسائل مهم سکوها جامعیت دارد.

مفهوم سکو یا پلتفرم در این طرح: تعاریف علمی و حقوقی

در قسمت تعاریف طرح پیشنهادی به طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات، مصوبه جلسه شصت‌وششم مورخ ۱۳۹۹/۶/۲۵ شورای عالی فضای مجازی برای تعریف پلتفرم یا سکو ارجاع داده شده است، اما این سند قسمت تعاریف ندارد. سکو یا پلتفرم در دو حوزه رایانش ابری و اقتصاد سکویی معانی متفاوتی دارد. در بررسی سند معماری کلان شبکه ملی اطلاعات و طرح فعلی مشاهده می‌شود که بدون اینکه تفاوت کاربری‌های این واژه به‌درستی احصا شود از هر دو حالت آن در متن استفاده شده است.

مفهوم سکو در رایانش ابری

در بند «۲-۲-۱-۱۴» از ماده (۱) سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات به سکو در معنای رایانش ابری اشاره شده است. یعنی از جمله اهداف عملیاتی شبکه ملی اطلاعات این ذکر شده است که باید حداقل سه فراهم‌کننده خدمات ابری داخلی با قابلیت تأمین نیازهای سکویی برای همه خدمات داخلی ایجاد شود. در حوزه رایانش ابری، سکو نوعی سامانه رایانشی تعریف می‌شود که برنامه‌های کاربردی (یا خدمات) روی آن ایجاد و اجرا می‌شوند یا در تعریف عمومی‌تر حوزه رایانش ابری، سکو زیربنای فناوری است که دیگر فناوری‌ها (از قبیل برنامه‌های کاربردی) روی آن ایجاد می‌شوند. (رجبی، ۱۳۹۰)

شکل ۱. جایگاه و مخاطب سکو در رایانش ابری



در تعریف رایانش ابری، سکو از نظر مفهومی مرز مشخصی نسبت به برنامه‌های کاربردی یا نرم‌افزار دارد و برنامه‌های کاربردی از امکانات سکو برای ایجاد و عرضه خدمت خود استفاده می‌کنند. جامعه مخاطب سکوها توسعه‌دهندگان برنامه‌های کاربردی هستند. اما جامعه هدف نرم‌افزارها عموم جامعه هستند. اما همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود در کشور هیچ عرضه‌کننده خدمات سکوی ابری سرشناس و مورد استقبال فراگیر وجود ندارد.

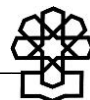
مفهوم سکو در اقتصاد سکویی

بررسی سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات نشان می‌دهد در بیشتر موارد استفاده از عبارت سکو در این سند مفهوم سکو در اقتصاد سکویی مدنظر است.^۱ سکوها در اقتصاد سکویی سامانه‌های رایانه‌ای هستند که می‌توانند خدماتی دهند که به مصرف‌کنندگان، کارآفرینان، کسب‌وکارها و عموم امکان می‌دهد که به یکدیگر متصل شوند، منابع را به اشتراک گذارند یا بفروشند (Rouse, 2020). در این بافتار،^۲ سکوهایی برخط معماری‌های فنی - اجتماعی هستند که از طریق گردآوری، پردازش و چرخش داده‌های کاربری تعاملات و ارتباطات بین کاربران را با ابزار فنی هدایت می‌کنند (Helberger, 2018). در اینجا سکو یا پلتفرم با مفهوم کسب‌وکارهای اقتصاد تسهیمی^۳ یا اقتصاد دسترسی^۴ قرابت معنایی دارد و بعضی از کسب‌وکارهایی که در ادبیات رایانش ابری، خدمت محسوب می‌شوند در این دیدگاه سکو تلقی خواهند شد. سکو در دیدگاه اقتصاد سکویی می‌تواند به چهار دسته تقسیم شود: (Evans & Gawer, 2016)

۱. **سکوهای تراکنشی:** که همچنین به‌عنوان همسان‌گزینی دیجیتال^۵ نیز شناخته می‌شود، اینها سکوهایی هستند که مانند یک بازار یا محل ملاقات برای گروه‌های مختلفی از مردم عمل می‌کنند. نمونه‌های شرکت‌های سکوهایی تراکنشی شامل آمازون و فیس‌بوک می‌شود و پیام‌رسان‌های داخلی و کسب‌وکارهای تبلیغات مردمی مثل دیوار و شیپور را نیز می‌توان از جمله مصادیق این تعاریف ذکر کرد.

۱. مثلاً در بند «۲-۲-۲» و بند «۲-۲-۲-۲» در ماده (۲).

2. Context
3. Sharing Economy
4. Access Economy
5. Digital Matchmakers



۲. **سکوهای نوآوری:** این نوع سکوها چارچوب‌های فناوری عرضه می‌کنند که می‌تواند برای استفاده فردی مفید باشد. نمونه‌های شرکت‌های فعال در سکوی نوآوری شامل میکروسافت، اوراکل و سیلفورس می‌شوند. در ایران چنین سکوهایی که مورد استفاده فراگیر باشند یا وجود ندارند یا به‌طور عمومی شناخته شده نیستند. این سکوها با تعریف رایانش ابری از سکو قرابت بیشتری دارند.

۳. **سکوهای تجمیع:**^۱ این سکوها ترکیبی از سکوهای نوآوری و تراکنشی هستند، شبیه اپاستور شرکت اپل و گوگل‌پلی شرکت گوگل و تقریباً کافه بازار در ایران.

۴. **سکوهای سرمایه‌گذاری:**^۲ سکوهای سرمایه‌گذاری شامل شرکت‌هایی می‌شوند که یک راهبرد سبد سکویی تشکیل داده‌اند و مانند یک شرکت هولدینگ یا سرمایه‌گذار در سکوها یا هر دو نقش، فعال هستند. نمونه‌های این سکوها شامل سافت‌بنک می‌شوند و در ایران نمونه‌های مشابه صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر فعال در حوزه فناوری اطلاعات هستند که در موضوع سکوها نیز سرمایه‌گذاری دارند.

مفهوم سکو در ادبیات حقوقی

از نظر حقوقی نیز سکوها در طرح‌ها و لوایح مختلف تعاریفی دارند که معمولاً این تعاریف با هدف قانونگذار از وضع قانون در تناسب هستند.

در تجربه جهانی در کاربرد حقوقی، اصطلاح سکوها بسته به هدف قانونگذار و در چارچوب ملاحظات عملیاتی از تدوین قانون با دقت تعریف می‌شوند، مثلاً اصطلاح «سکوی رسانه اجتماعی»^۳ در طرح قانون احراز هویت حساب‌ها و پاسخگویی رسانه‌های اجتماعی^۴ (Congress, 2020) که به کنگره ایالات متحده آمریکا عرضه شده است، در صورت تصویب بدین شرح تعریف خواهد شد:

«الف) سکوی رسانه اجتماعی به معنای یک وبگاه یا میانای اینترنتی^۵ است که:

۱. به شخص امکان می‌دهد که خود را به عنوان یک کاربر ثبت کند، حساب کاربری تشکیل بدهد یا نمایه‌ای با هدف اجازه دادن به کاربران برای خلق، به اشتراک‌گذاری و دیدن محتوای تولید شده توسط کاربران ایجاد کند و محتوای تولید شده توسط کاربران را از طریق آن حساب یا نمایه مشاهده کند.

۲. کاربر یا کاربران را قادر می‌کند که محتوایی بسازند که توسط دیگر کاربران میانه قابل مشاهده باشد.

۳. عمدتاً به‌مثابه میانایی برای کاربران تلقی می‌شود که کاربران از طریق آن با محتوایی که دیگر کاربران میانه تولید کرده‌اند تعامل می‌کنند.

ب) سکوی رسانه اجتماعی اینها را شامل نمی‌شود:

۱. هرگونه سکویی که به کمتر از ۱۰۰ هزار کاربر خدمت می‌رساند.

۲. برنامه پست الکترونیکی، لیست‌های توزیع پست الکترونیکی، گروه‌های پیام متنی چندکاربره یا وبگاهی که هدف اولیه آن تجارت اینترنتی است.

1. Integration Platform

2. Investment Platforms

3. Social Media Platform

4. H.R.6586 - Social Media Accountability and Account Verification Act

5. Internet Medium

۳. سکوی خصوصی یا خدمت پیام‌رسانی که توسط یک هستار^۱ تنها برای ارتباط با افرادی که در استخدام هستار هستند یا با او ارتباط دارند ایجاد شده است.

۴. سکوی اینترنتی که هدف اولیه‌اش:

۴-۱. امکان دادن به کاربران برای ارسال بررسی محصول، کسب‌وکار و اطلاعات سفر است.

۴-۲. محتوای خبری یا سرگرمی تولید می‌کنند، اما ممکن است شامل بخش نظرات باشند تا کاربران نظراتشان را در مورد اخبار یا محتوا بیان کنند».

همان‌طور که در بالا مشاهده می‌شود قانونگذار ایالات متحده آمریکا هم سکوی رسانه اجتماعی را تعریف می‌کند، هم سطح اثرگذاری را مشخص می‌کند و هم موضوع‌هایی که از تعریف باید تفکیک شوند را جداگانه مشخص کرده است. یک نمونه دیگر تعریف سکوی برخط یا آنلاین در موضوع مبارزه با اطلاعات غلط در تبلیغات سیاسی^۲ قابل مشاهده است: (Congress, 2019)

«سکوی برخط: برای هدف این زیربخش عبارت سکوی برخط به معنای هر نوع وبگاه عموم‌نما، برنامه کاربردی

تحت وب یا برنامه کاربردی دیجیتالی (شامل رسانه اجتماعی، شبکه تبلیغات یا جویشرگر) است که:

الف) تبلیغات سیاسی واجد شرایط توصیف شده^۳ می‌فروشد.

ب) دارای تعداد ۵۰ میلیون یا بیشتر کاربر یا بازدیدکننده ماهیانه از آمریکا در اکثر ماه‌ها و طی ۱۲ ماه قبل از

تصویب قانون باشد».

در مصوبه جلسه شماره ۸۷ کمیسیون عالی تنظیم مقررات شورای عالی فضای مجازی با عنوان سند سیاست‌ها و الزامات کلان حمایت از رقابت و مقابله با انحصار سکوهای فضای مجازی، این شورا سکوی را تعریف نمی‌کند، اما ارائه‌دهندگان خدمات سکوی را این‌طور تعریف می‌کند: «کسب‌وکارهایی که با استفاده از زیرساخت فضای مجازی و اینترنت، در بازارهای دو یا چندسویه برای انجام تعاملات میان دو یا چند گروه متمایز، اما مرتبط از کاربران، در جهت ایجاد ارزش برای حداقل یکی از گروه‌ها فعالیت نموده و خدماتی چون فضاهای خرید و فروش کالا و خدمات، بازارگاه‌های هم‌تا به هم‌تا، پیام‌رسان‌های اجتماعی، موتورهای جستجو، سامانه‌های پرداخت، فضای به اشتراک‌گذاری ویدئو، خدمات حمل‌ونقل و... را ارائه می‌نمایند».

برای رفع ابهام از تعریف ذکر شده در بالا، کمیسیون عالی تنظیم مقررات شورای عالی فضای مجازی عبارت بازار دو(چند) سویه را هم بدین صورت تعریف کرده است: «بازارهایی که واسط برقراری تعامل میان گروه‌های متفاوتی از کاربران هستند، به‌نوعی که افزایش استفاده توسط یک گروه از کاربران، ارزش بازار را برای کاربران گروه‌های دیگر تحت تأثیر قرار می‌دهد».

با توجه به اینکه در تعریف سکوی در این مصوبه کمیسیون عالی تنظیم مقررات شورای عالی فضای مجازی مصادیقی همچون پیام‌رسان و خدمات جست‌وجو و حمل‌ونقل را به‌عنوان مصادیق سکوی ذکر کرده است، به‌نظر می‌رسد کمیسیون عالی تنظیم مقررات شورای عالی فضای مجازی در این مصوبه مفهوم سکوی در اقتصاد سکویی را مدنظر داشته است، اما از میان چهار نوع طبقه‌بندی که از سکوها وجود دارد فقط سکوهای تراکنشی را سیاست‌گذاری

1. Entity

2. S.1356 - Honest Ads Act

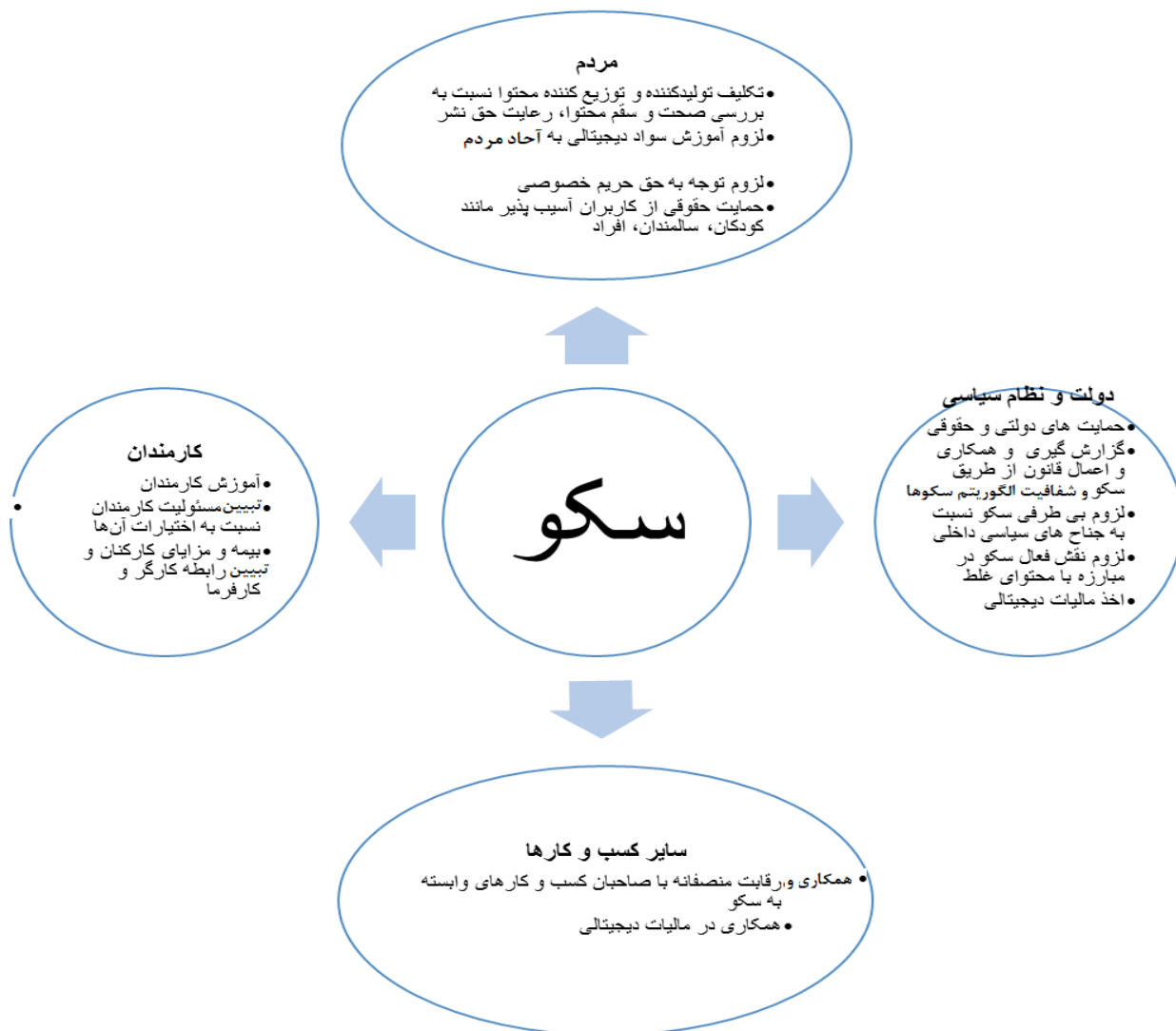


کرده، یعنی سکوهای نوآوری، سکوهای تجمیعی و سکوهای سرمایه‌گذاری مورد توجه نبوده‌اند. با توجه به مفاد طرح به‌نظر می‌رسد هر دو نوع تعریف علمی از سکو مدنظر طراح بوده است، گرچه تمایز دقیقی در طرح به‌چشم نمی‌خورد و از نظر شمول مصادیق تعریف اقتصاد سکویی از انواع سکو عام‌تر از تعریف رایانش ابری است؛ لذا در این گزارش مفهوم اقتصاد سکویی ملاک بررسی قرار می‌گیرد. قبل از ورود به مباحث ماده‌ها ابتدا با استفاده از تجارب کشورها و تحقیقات سیاستی نمونه‌هایی از مداخله سیاستگذارانه در مورد سکوها ذکر می‌شود و سپس مواد طرح با انطباق با مدل مفهومی و قوانین و سیاست‌های مصوب کشور بررسی می‌شوند.

مدل مداخله سیاستگذاری در مورد سکوها

به‌عنوان یک کسب‌وکار، سکوها با دولت، سایر کسب‌وکارها، کارمندان در استخدام خود و مشتریان‌شان در ارتباط هستند. مجموعه این روابط در شکل زیر قابل نمایش است.

شکل ۲. انواع مقررات‌گذاری روابط سکو با مردم، دولت، کارمندان و سایر کسب‌وکارها



با بررسی مواد طرح مشاهده می‌شود که طرح فقط به بعضی از انواع حمایت‌های دولتی از سکوها متمرکز شده است و سه جنبه نیروی کار، رقابت عادلانه و حقوق و تکالیف مردم که در سیاستگذاری این موضوع طبق تجارب بین‌المللی در دستور کار قرار دارد را پوشش نداده است. در حوزه رابطه با دولت و نظام سیاسی موضوع‌های مهمی مانند اخذ مالیات از سکوه‌های خارجی فعال در بازار کشور ایران که در فرانسه و ترکیه در دستور کار قرار گرفته است (رجبی، ۱۳۹۸)، بی‌طرفی سکو نسبت به جریان‌های سیاسی که در ایالات متحده آمریکا در دستور کار قرار گرفته است (Congress, 2019)، رقابت منصفانه که در بسیاری از کشورهای جهان مورد توجه قرار گرفته، حق بیمه کارکنان این سکوها که عمدتاً صاحبان سکو نسبت به آن مسئولیت، شانه خالی می‌کنند و حقوق و تکالیف مردم در سکوها از نظر دور مانده است (رجبی، ۱۳۹۶). با توجه به اینکه در یک طرح اعلام وصول شده نمی‌توان همه مشکلات را در آن واحد حل کرد، این تصویر کلی برای این عرضه می‌شود که پیشنهادهای الحاقی مرتبط با طرح در آینده در این چارچوب باشند. در این گزارش با توجه به اینکه بعضی از این موضوع‌ها مانند طرح حمایت از حریم خصوصی داده‌ها نیازمند طرح قانونی جداگانه هستند، از طرفی کمیسیون تخصصی مجلس شورای اسلامی با محدودیت زمانی مواجه است، مواد طرح بیشتر از جنبه اصلاح و رفع مغایرت با قانون اساسی بررسی می‌شوند.

ب) تبیین نسبت طرح با قانون اساسی و سیاست‌های کلی حاکم بر فضای مجازی

در این قسمت مفاد طرح از نظر ارتباط با قانون اساسی، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، سیاست‌های مصوب شورای عالی فضای مجازی و سایر قوانین موضوعه بررسی می‌شوند.

بررسی کلیات طرح

با توجه به مصوبات شورای عالی فضای مجازی درخصوص شبکه ملی اطلاعات مصوب سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۵ و نیز مفاد بند «۱۰» حکم مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۴ درخصوص تعیین اعضای شورای عالی فضای مجازی و نیز صلاحیت این شورا در زمینه موضوع‌های مربوط به فضای مجازی، تدوین قوانین راجع به فضای مجازی توسط مجلس شورای اسلامی بدون در نظر گرفتن مصوبات و جایگاه این شورا محل تأمل است.

متن ماده (۱)

تعاریف

الف) پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات (یا به اختصار پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی): سامانه‌هایی که در فضای مجازی و مطابق با سند معماری کلان شبکه ملی اطلاعات، مصوب شورای عالی فضای مجازی، به کاربران خدمات پایه و کاربردی این شبکه را ارائه می‌کنند.

ب) ارائه‌دهندگان خدمات پایه و کاربردی: شخصیت‌های حقوقی که مطابق با قوانین و مقررات در کشور به ثبت رسیده و خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات را ارائه می‌کنند.

ج) پلتفرم‌های پُرکاربرد خارجی: سامانه‌های ارائه‌دهنده خدمات مبتنی بر اینترنت که شخصیت حقوقی آن در خارج از



ایران ثبت شده و مالکیت آن در اختیار اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرایرانی بوده و بنا به تشخیص و اعلام وزارت ارتباطات، حداقل ۵ میلیون کاربر در ایران داشته باشد.

د) کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه: کارگروه (کمیته) تعیین مصادیق محتوای مجرمانه موضوع ماده (۲۲) قانون جرائم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸/۳/۵ مجلس شورای اسلامی.

ه) شورای عالی: شورای عالی فضای مجازی

و) کمیته عالی: کمیته عالی مدیریت خدمات شبکه ملی اطلاعات که مطابق مصوبه حاضر تشکیل می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

استفاده از واژگان بیگانه مانند پلتفرم می‌تواند با اصل (۱۵) قانون اساسی در مغایرت باشد و لذا استفاده از مصوبه فرهنگستان در این زمینه یعنی سکو پیشنهاد می‌شود.

سند معماری و طرح کلان شبکه ملی اطلاعات، مصوبه جلسه شصت و هشتم مورخ ۱۳۹۹/۶/۲۵ شورای عالی فضای مجازی است. لذا چنانچه مبنای این طرح مصوبه مذکور است، می‌بایست صراحتاً به آن اشاره شود، با عنایت به عدم ارائه تعریف از سکو در این مصوبه، این نوع استناد نمی‌تواند ابهام تعاریف را برطرف کند و از این نظر مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری یعنی «لزوم شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری» و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری یعنی لزوم «شفافیت و عدم ابهام» در قانونگذاری و قانون‌نویسی است. عبارت سامانه که در تعریف اول استفاده شده است نیز خود از کلماتی است که معانی مختلفی به آن قابل انتساب است و بر ابهام تعریف جزء «الف» ماده (۱) می‌افزاید.

«خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات» نیز عبارتی نیازمند تعریف است، اما برای تعریف اصطلاح «ارائه‌دهندگان خدمات پایه و کاربردی» استفاده شده است. در نتیجه این تعریف نیز ابهام دارد. ممکن است منظور طراح عبارت «خدمات پایه کاربردی شبکه ملی اطلاعات» موضوع بند «۴-۴» سند تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات مصوب ۱۳۹۵ و همچنین عبارت «خدمات کاربردی» موضوع بند «۲-۲-۲» سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات مصوب ۱۳۹۹ باشد. در سند تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات مصوب ۱۳۹۵ خدمات شبکه ملی اطلاعات به چهار دسته تقسیم شده‌اند و دسته دوم «خدمات پایه کاربردی» نامگذاری شده است. طبق این سند خدمات پایه کاربردی شبکه ملی اطلاعات عبارتند از: «خدماتی که به بخش غیرقابل اجتناب از شبکه [ملی اطلاعات] تبدیل شده و دارای جنبه راهبردی یا مخاطب داخلی بالایی هستند (با مدنظر قرار دادن اولویت‌بندی) با کیفیت و ظرفیت مناسب و مبتنی بر پیوست فرهنگی ارائه شوند. مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱. خدمات مراکز داده (مانند میزبانی و ذخیره‌سازی)،
۲. خدمات نام و نشان‌گذاری (با تأکید بر خط و زبان فارسی)،
۳. جویشرگر، رایانامه، پیام‌رسان‌های ارتباطی و مراکز تبادل پیام و اطلاعات،
۴. خدمات ابری».

طبق سند تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات مصوب ۱۳۹۵ سایر خدمات شبکه ملی اطلاعات عبارتند از:

خدمات ارتباطی (شامل میزبانی، فضای مشترک تأسیسات ارتباطی ...)، خدمات سالم‌سازی و امنیت و پشتیبانی از خدمات رصد کمی، کیفی و هوشمندی تجاری، فرهنگی و دفاعی.

همان‌طور که مشاهده می‌شود از ابتدا در سند تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات مصوب ۱۳۹۵ تمایز دقیقی بین خدمات ارتباطی و خدمات پایه کاربردی از سوی شورا انجام نشده است، زیرا مثلاً خدمات میزبانی هم خدمات پایه کاربردی طبقه‌بندی شده است و هم خدمات ارتباطی. از طرفی تعریف شورای عالی فضای مجازی به هیچ‌گونه استاندارد یا رهنمود فنی داخلی و خارجی دیگری ارجاع نمی‌دهد و قابل انطباق با مدل‌های مفهومی رایج در دنیا نیز نیست. عبارت «خدمات کاربردی» نیز در سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات مصوب ۱۳۹۹ تعریف نشده، چون این سند بخش تعاریف ندارد.

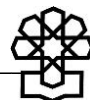
در ماده (۱)، پلتفرم‌های پُرکاربرد خارجی، براساس تعداد کاربر تعریف شده‌اند و ملاک ۵ میلیون کاربر برای آنها پیشنهاد شده است که بر اساس مطالعات قبلی و ملاحظات کشور نیازمند بررسی بیشتر است. از این رو پیشنهاد می‌شود، ابتدا تا حد امکان از عبارات نیازمند تعریف استفاده نشود. از سوی دیگر عنوان طرح نیز باید برای رعایت قانون اساسی و مواردی که در ادامه می‌آید تغییر کند.

متن ماده (۲)

براساس این مصوبه، کمیته عالی مدیریت خدمات شبکه ملی اطلاعات با حضور ذی‌نفعان و نهادهای مسئول در توسعه خدمات پایه و کاربردی در بستر شبکه ملی اطلاعات با حضور افراد مذکور و نمایندگان تام‌الاختیار دستگاه‌های زیر تشکیل می‌گردد:

- رئیس مرکز ملی فضای مجازی (نماینده رئیس‌جمهوری و رئیس کمیته عالی)
- نماینده مجلس شورای اسلامی (نایب‌رئیس اول کمیته عالی)
- نماینده قوه قضائیه (نایب‌رئیس دوم کمیته عالی)
- نماینده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
- نماینده وزارت اطلاعات
- نماینده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
- نماینده نیروی انتظامی
- نماینده سازمان صداوسیما
- نماینده معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری
- نماینده سازمان نظام صنفی رایانه‌ای
- نماینده اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

تبصره «۱» - دبیرخانه این کمیته در مرکز ملی فضای مجازی مستقر خواهد بود. ردیف بودجه مشخص برای این کمیته در بودجه‌های سنواتی این مرکز پیش‌بینی می‌گردد.



تبصره «۲» - جلسات کمیته عالی با حضور حداقل دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با اکثریت نسبی حاضران معتبر خواهد بود.

اظهار نظر کارشناسی

در این ماده پیشنهاد شده است که برای دبیر شورای عالی فضای مجازی و رئیس مرکز ملی فضای مجازی تکالیفی متفاوت از آنچه در مصوبات شورای عالی فضای مجازی تعیین شده از سوی قانونگذار وضع شود. از جمله در ماده (۸) اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور مصوب ۱۳۹۱، شورای عالی فضای مجازی وظایف و اختیارات رئیس مرکز و دبیر شورای عالی فضای مجازی به صورت تشریحی در ۱۵ بند تبیین شده است. از جمله این وظایف طبق بند «۱۱» از ماده (۸) اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی پیشنهاد تشکیل کمیسیون عالی جدید از جمله وظایف رئیس مرکز ملی فضای مجازی است و باید به تصویب شورای عالی فضای مجازی برسد.

کمیسیون‌های عالی، کمیسیون‌هایی هستند که این ویژگی را دارند که رئیس آنها دبیر شورای عالی فضای مجازی هستند و ذیل مصوبات این شورا فعالیت می‌کنند و شامل ترکیب اعضای وزیر و غیر وزیر هستند و مصوباتی دارند که سایر دستگاه‌ها موظف به اجرای آنها هستند. رئیس «کمیته عالی مدیریت خدمات شبکه ملی اطلاعات» نیز دبیر شورای عالی فضای مجازی است و ترکیب اعضای آن نیز شامل اعضای غیر وزیر است و قرار است ذیل مصوبات شورای عالی فضای مجازی فعالیت کند، لذا این کمیته را می‌توان نوعی کمیسیون عالی جدید تلقی کرد و از این نظر تشکیل این کمیته توسط مجلس می‌تواند مغایر اساسنامه تلقی شود؛ زیرا تشکیل کمیسیون‌های عالی باید به تصویب شورای عالی فضای مجازی برسد.

از طرفی سازوکار تشکیل و حذف کمیسیون‌های عالی در شورای عالی فضای مجازی چابکی بیشتری دارد و تصویب قانون مجلس برای تشکیل یک نهاد حذف و ادغام آن در آینده پس از رفع نیازها و سامان‌دهی پدیده را دشوار می‌کند. رئیس مرکز ملی فضای مجازی نیز هیچ‌گونه الزام قانونی برای پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی ندارد و مجلس شورای اسلامی از اختیاراتی که نسبت به قوه مجریه و وزرا دارد، همچون طرح سؤال و استیضاح در مورد هر حوزه‌ای که به نهاد سیاستگذار بالادستی محول کند، محروم خواهد شد. به بیان دیگر هرگونه عدم اجرای تکالیفی که از سوی مجلس شورای اسلامی به مرکز ملی فضای مجازی و ریاست آن تفویض شده است در آینده از سوی مجلس شورای اسلامی قابل بازخواست نخواهد بود. در نتیجه وضع این نوع قوانین در مجلس شورای اسلامی ضمن اخلاص در سلسله مراتب سیاستگذاری کشور به دلیل کاستن از چابکی نظام اداری و فراهم کردن زمینه ناهماهنگی، اثرگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه فناوری اطلاعات را نیز تضعیف خواهد کرد.

عضویت با حق رأی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در کمیسیون‌های با مسئولیت اجرایی و عضویت افراد غیر از وزیر همراه با حق رأی، در کمیته عالی مدیریت خدمات شبکه ملی اطلاعات مغایر اصول (۶۰) و (۱۳۸) قانون اساسی به نظر می‌رسد. همچنین با توجه به ترکیب اعضای پیشنهادی و وظایف آن در موارد تقنینی، مغایر اصل ۸۵ و در مواردی که به تغییر صلاحیت‌های مرکز ملی منجر شود مغایر اصل ۵۷ است.

تشکیل دبیرخانه کمیته مذکور به موجب تبصره «۱» ماده (۲)، موجد بار مالی برای دولت بوده و از این جهت مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است. پیش‌بینی ردیف بودجه برای کمیته در تبصره «۲» ماده (۲) بدون پیش‌بینی

محل تأمین اعتبار آن نیز به‌نوعی مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی است که طبق آن «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

از طرفی طبق بندهای «۱»، «۲»، «۴» و «۶» از ماده (۲) اساسنامه شورای اجرایی فناوری اطلاعات، تصویب اهداف و خط‌مشی‌های اجرایی توسعه صنعت و کاربری فناوری اطلاعات براساس سیاست‌های کلی نظام و مصوبات شورای عالی فضای مجازی، تصویب خط‌مشی‌ها و اعمال هماهنگی‌های اجرایی و فنی لازم در گسترش به‌کارگیری فناوری اطلاعات در ارائه خدمات الکترونیک در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تصویب مقررات، دستورالعمل‌ها و استانداردها به‌منظور هماهنگی در ضوابط فنی و اجرایی فناوری اطلاعات و نظارت بر گسترش کاربری فناوری اطلاعات در کشور و ارائه گزارش‌های دوره‌ای به مجلس شورای اسلامی و شورای عالی فضای مجازی و هیئت وزیران از جمله وظایف شورای اجرایی فناوری اطلاعات است، یعنی حوزه خدمات فضای مجازی شامل پیام‌رسان‌ها، لذا از قبل ساختار و تشکیلاتی برای مقررانگذاری خدمات فناوری اطلاعات ذیل شورای عالی فضای مجازی ایجاد شده است و ایجاد ساختار جدید تعارضات ساختاری را تشدید خواهد کرد.

از طرفی عدم تشکیل جلسات شورای عالی فضای مجازی و کمیسیون عالی تنظیم مقررات مورد انتقاد قرار گرفته است و همین‌طور که در قسمت قبل مشاهده شد به مصوبات کمیسیون‌ها و شورای عالی فضای مجازی نیز انتقادهای کارشناسی جدی قابل طرح است. به‌نظر می‌رسد تقویت سه کمیسیون عالی ذیل شورای عالی فضای مجازی می‌تواند به عملکرد بهتر این شوراها کمک کند. این شوراها و کمیسیون‌ها در ترکیب خود اعضای دارند که می‌توان این اعضا را با تعیین صلاحیت‌های فنی و تعیین سازوکارهای اجرایی تقویت کرد. به صورتی که از یک طرف نماینده معرفی شده تجربه کافی داشته باشد و از طرف دیگر بتواند در جایگاه کارشناسی تصمیم‌گیری کند. تجربه تعیین چنین صلاحیت‌هایی در بند «ب» ماده (۵۳) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی نیز وجود دارد. در این حکم قانونی شرایط انتخاب اعضای شورای رقابت شامل: «۱. تابعیت جمهوری اسلامی ایران، ۲. دارا بودن حداقل چهل سال سن، ۳. دارا بودن مدرک دکترا یا معادل آن برای اعضای صاحب‌نظر اقتصادی و حقوقدان و حداقل مدرک کارشناسی برای صاحب‌نظران تجاری و صنعتی و خدمات زیربنایی و مالی، ۴. نداشتن محکومیت‌های موضوع ماده (۶۲) مکرر قانون مجازات اسلامی و یا محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا به تقلب، ۵. دارا بودن حداقل ۱۰ سال سابقه کار مفید و مرتبط، ۶. نداشتن محکومیت قطعی انتظامی از بند «د» به بالا موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷)» ذکر شده است و در تبصره‌ای به‌استثنای قاضی، بازنشسته بودن افراد را از موانع انتخاب حذف کرده است تا دست دستگاه‌ها برای معرفی نماینده صاحب صلاحیت باز باشد.

در ماده (۵۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نیز از حیث تضمین موقعیت شغلی اعضای شورا و نحوه استقلال آن راهکارهایی پیشنهاد شده است؛ از جمله اینکه: ۱. هیچ‌یک از اعضای شورای رقابت را نمی‌توان برخلاف میل او از عضویت در شورا برکنار کرد، مگر در صورت: الف) ناتوانی در انجام وظایف محوله به تشخیص دوسوم اعضای



شورا، ب) محکومیت‌های مذکور در جزءهای «۳» و «۵» بند «ب» ماده (۵۳) این قانون، ج) محکومیت قطعی به دلیل سوءاستفاده از مقررات مواد (۷۵) و (۷۶) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) یعنی افشا و سوءاستفاده اطلاعات و ضربه عمدی به منافع اشخاص حقیقی و حقوقی، د) از دست دادن اهلیت استیفا، ه) غیبت غیرموجه بیش از دو ماه متوالی و سه ماه غیرمتوالی در هر سال از حضور در شورا، با تشخیص اکثریت اعضای شورای رقابت، و) نقض تکالیف و محدودیت‌های موضوع ماده (۶۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و تخطی از مقررات موضوع مواد (۷۵) و (۷۶) به تشخیص اکثریت اعضای شورای رقابت.

در این قانون تأکید شده است که اعضای شورای رقابت را نمی‌توان به دلیل اتخاذ تصمیمات در چارچوب وظایف قانونی و یا اظهاراتی که به استناد قانون می‌کنند، تحت تعقیب قرار داد و شورای رقابت در رسیدگی و تصمیم‌گیری مطابق مقررات این فصل از استقلال کامل برخوردار است.

استقلال کامل شورای رقابت از دستگاه‌های اجرایی با توجه به قید مدت زمان عضویت اعضا در این شورا یعنی ۶ سال که فراتر از عمر چهارساله دولت‌هاست دنبال شده است. اما در اساسنامه مصوب شورای عالی فضای مجازی تصریح شده که نماینده دستگاه‌های مختلف به این کمیسیون‌های عالی باید دارای سمت حداقل معاونت دستگاه مربوطه باشند. در کمیسیون‌های عالی ذیل شورای عالی فضای مجازی نیز نمایندگان دستگاه‌ها باید هم ظرفیت کارشناسی را احراز کنند و هم نمایندگی دستگاه‌ها را برعهده داشته باشند و هم به مقدار زمانی مکفی در جلسات حضور داشته باشند. بنابراین می‌توان با کاهش مدت زمان نمایندگی به اندازه طول عمر نهاد انتخابی و همچنین تعیین قید امکان معرفی نماینده جدید در صورت تغییر عالی‌ترین مقام دستگاه معرفی‌کننده، ویژگی نمایندگی دستگاه‌های اجرایی را در این شوراها حفظ کرد و همچنین ظرفیت و استقلال کارشناسی را نیز افزایش داد.

پیشنهاد

با توجه به ایرادات مطرح شده حذف ماده پیشنهاد می‌شود.

متن ماده (۳)

وظایف کمیته عالی به شرح زیر است:

- تصویب مقررات لازم در چارچوب قوانین کشور و سیاست‌های مصوب شورای عالی برای اجرایی کردن سیاست‌های کلان این شورا برای ایجاد، توسعه و ارائه خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات.
- همکاری، جلب مشارکت و نظارت بر عملکرد نهادهای تنظیم مقررات بخشی و سازمان‌های مسئول در توسعه زیست‌بوم خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات.
- شناسایی خلأهای مقرراتی مورد نیاز بخش خصوصی برای حمایت از سرمایه‌گذاری در توسعه پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی و رفع آنها از طریق مقررات‌گذاری و یا تقسیم کار بخشی در چارچوب اسناد بالادستی.
- ایجاد ضمانت اجرایی برای اجرای سیاست‌های کلی مصوب شورای عالی در تحقق خدمات پایه و کاربردی.
- شناسایی مقررات مغایر با مصوبات کمیته در نهادهای تنظیم مقررات بخشی و ملغی‌الاثرا نمودن آنها از طریق ابلاغ به نهادهای مزبور.

• استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب مانند تعرفه‌های فروش پهنای باند و مانند آن، به‌نحوی که مشوق افزایش سهم و مصرف پهنای باند در پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی و افزایش رقابت‌پذیری آنها در مقابل نمونه‌های خارجی باشد.

• تصمیم‌گیری درباره هرگونه محدودیت یا انسداد و یا تصمیمات حاکمیتی مهم که تأثیر قابل توجهی بر کسب‌وکار پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات داشته باشد.

تبصره «۳» - مصوبات این کمیته در محدوده موضوعات مرتبط با لایه خدمات شبکه ملی اطلاعات و براساس سیاست‌های کلان شورای عالی فضای مجازی است و شامل موضوعات مرتبط با لایه زیرساخت و لایه محتوای شبکه ملی اطلاعات نخواهد بود.

اظهار نظر کارشناسی

در اصل (۶۰) قانون اساسی تصریح شده است که «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». در گزارش شرح مبسوط قانون اساسی؛ شرح اصل (۶۰) قانون اساسی، منتشر شده از پژوهشکده شورای نگهبان، تأکید شده است که ایجاد شوراهای دولتی که متولی امور اجرایی تلقی می‌شوند در صورتی که اعضای غیر وزیر در آنها عضویت داشته باشند چه این اعضا از قوه مجریه باشند و چه خارج از قوه، دادن وظایف اجرایی به آنها دخالت در امر اجرا و نقض اصل (۶۰) قانون اساسی تشخیص داده شده است.

در اصل (۱۳۸) قانون اساسی آمده است که «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 متشکل 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 تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد».

بند «۱» ماده (۳) - در این بند وظیفه «تصویب مقررات لازم در چارچوب قوانین کشور و سیاست‌های مصوب شورای عالی برای اجرایی کردن سیاست‌های کلان این شورا برای ایجاد، توسعه و ارائه خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات» یا قدرت پیشنهاد تصویب و ابلاغ مقررات، به نهادی غیر از وزیر و هیئت وزیران قرار گرفته است. در مصوبات مشابه در گذشته^۱ این موارد از سوی شورای نگهبان به دلیل عضویت اعضای غیر وزیر در ترکیب شوراها یا کمیته‌ها ناقض اصل (۱۳۸) قانون اساسی تشخیص داده شده است.

بندهای «۴» و «۷» ماده (۳) - وظیفه «ایجاد ضمانت اجرایی برای اجرای سیاست‌های کلی مصوب شورای عالی در تحقق خدمات پایه و کاربردی» در بند «۴» ماده (۳) مصادیق ضمانت اجرای مصرح در این بند تعیین نشده

۱. مانند نظر شماره ۹۸۵۵ مورخ ۱۳۶۶/۹/۱۹، نظر شماره شورای نگهبان در تشکیل شورا.



و بر این اساس واجد ابهام و مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به‌نظر می‌رسد. این ابهام از دو نظر قابل بررسی است یا ضمانت اجرایی از جنس جرم‌انگاری و تعیین انواع تخلف و وضع جریمه در حقوق مدنی است، یا جرم‌انگاری امور که هر دو موضوع ذکر شده تنها در حیطه صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. از طرفی از آنجاکه طبق اصل (۲۲)، حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند. لذا تفویض اختیار اعمال محدودیت به نهادی جز مجلس شورای اسلامی در بند «۷» ماده (۳)، مغایر اصول (۲۲) و (۸۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. تفویض اختیار حکم به انسداد در بند «۷» ماده (۳)، نیز اگر تصمیم به انسداد سکو نوعی وضع مجازات باشد که با توجه به قوانین قبلی چنین به‌نظر می‌رسد، با توجه به اینکه طبق اصل (۳۶) قانون اساسی «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به‌موجب قانون باشد». این تفویض اختیار نیز می‌تواند مغایر اصل (۳۶) قانون اساسی باشد.

بند «۵» ماده (۳) - وظیفه «شناسایی مقررات مغایر با مصوبات کمیته در نهادهای تنظیم مقررات بخشی و ملغی‌الاث‌ر نمودن آنها از طریق ابلاغ به نهادهای مزبور» در بند «۵» این ماده با وظیفه دیوان عدالت اداری در ماده (۱۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مبنی بر حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، تداخل خواهد داشت و در اینجا ایجاد نهادی موازی دیوان عدالت اداری دنبال می‌شود. به‌صورت کلی تنظیم‌گران صلاحیت بازنگری در مقررات خود را دارند و از این جهت خواهند توانست مقررات قبلی خود را نسخ کنند، ولی در اینکه مصوبات نهادهای بالادستی خود مانند هیئت وزیران را نیز نقض کنند محل تأمل است.

بند «۶» ماده (۳) - در تبصره ماده (۳) گفته شده مصوبات کمیته مرتبط با موضوع‌های لایه زیرساخت و محتوا در شبکه ملی اطلاعات نخواهد بود. بنابراین حکم بند «۶» ماده (۳) که اختیار «استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب مانند تعرفه‌های فروش پهنای باند و مانند آن» را به کمیته جدیدالتأسیس می‌دهد از این جهت که وضع تعرفه فروش پهنای باند در حوزه زیرساخت است با تبصره همین قانون در تعارض است.

همان‌طور که در قسمت تعاریف ذکر شد، خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات دارای ابهام است به همین ترتیب لایه زیرساخت و لایه محتوا نیز نیازمند تعریف هستند. عبارتی مانند «استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب»، «تصمیمات حاکمیتی مهم»، «ایجاد ضمانت اجرایی»، «اجرایی کردن سیاست‌های کلان»، «تصویب مقررات لازم»، «و مانند آن» دارای ابهام هستند.

بند «۳» و «۷» ماده (۳) - به نوعی موجب تحدید اختیارات مندرج در قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی می‌شود.

پیشنهاد

با توجه به ایرادهای غیرقابل رفع قانون اساسی و اخلاقی در سلسله‌مراتب سیاستگذاری حوزه فاوا پیشنهاد حذف این ماده مطرح می‌شود.

متن ماده (۴)

در جهت افزایش مزیت رقابتی زیست‌بوم پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است با هدایت مرکز ملی فضای مجازی ظرف ۳ ماه از تصویب این طرح، لایحه‌ای را با هدف تسریع در اشتراک‌گذاری داده‌های موجود در تمامی سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند به‌منظور استفاده از آنها توسط ارائه‌دهندگان خدمات پایه و کاربردی به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

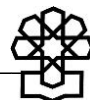
اظهار نظر کارشناسی

طبق اصل (۷۴) قانون اساسی: «لوايح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». در نتیجه اولاً یک وزارتخانه نمی‌تواند لایحه به مجلس تقدیم کند و باید لایحه از طرف هیئت وزیران تقدیم شود، ثانیاً الزام به ارائه لایحه با توجه به سوابق اظهار نظر شورای نگهبان در لوایح قانونی دیگر مغایرت با اصل (۷۴) قانون اساسی تشخیص داده می‌شود.

طبق بند «۲-۳» از ماده (۲) مصوبه شورای عالی فضای مجازی با موضوع سیاست‌ها و اقدامات سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی مورخ ۱۳۹۶، یکی از وظایف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، «امکان عرضه خدمات الکترونیکی عمومی همچون دولت الکترونیک، خدمات بانکی و شهری در پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی» تعیین شده است. در نتیجه طبق مصوبات شورای عالی فضای مجازی در تقسیم کار ملی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات متولی عرضه خدمات دولت الکترونیکی به سکوها به‌شمار می‌رود. اما سایر دستگاه‌ها در این زمینه ملزم به همکاری با وزارت ارتباطات نیستند و مجلس شورای اسلامی می‌تواند این الزام را ایجاد کند.

در بند «ث» ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه آمده است: «کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، امکان تبادل الکترونیکی اطلاعات و پاسخگویی الکترونیکی به استعلام‌های مورد نیاز سایر دستگاه‌های اجرایی را حسب شرح وظایف آنان در چارچوب قوانین خاص و موضوعی، به‌صورت رایگان فراهم نمایند». برای این منظور در تبصره «۲» وزارت ارتباطات موظف به ایجاد مرکز ملی تبادل اطلاعات شده است. می‌توان برای سامان‌دهی استعلامات بخش خصوصی از دولت نیز از این مرکز استفاده کرد. سکوه‌های بخش خصوصی در صورتی که این ظرفیت به‌صورت عادلانه و استاندارد و شفاف برای آنها فراهم باشد می‌توانند خدمات بهتری به کاربران خودشان عرضه کنند.

از طرفی رایگان بودن استعلام در بخش دولتی با توجه به اینکه همه دستگاه‌ها از بودجه دولتی استفاده می‌کنند محل درآمد کلی بودجه‌ای نیست و رایگان بودن خدمات به‌سرعت گردش اطلاعات در بخش دولتی کمک می‌کند. اما رایگان بودن عرضه خدمات الکترونیکی به کسب‌وکارهای انتفاعی بخش خصوصی انگیزه بخش دولتی در عرضه خدمات را کاهش می‌دهد. درعین حال تعرفه عرضه خدمات به بخش خصوصی باید به شیوه استاندارد محاسبه و اخذ شود. در بخش دولتی تعیین تعرفه خدمات فناوری اطلاعات طبق بند «ج» ماده (۵) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ وظیفه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات است.



البته عرضه همه اطلاعات توسط دستگاه‌های اجرایی به همه کسب‌وکارها از نظر امنیتی می‌تواند مخاطراتی داشته باشد. از طرفی کسب‌وکارهای سکویی تنها کسب‌وکارهایی نیستند که به استعلامات نیاز خواهند داشت.

پیشنهاد

پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین ماده پیشنهادی شود:

کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند با رعایت ملاحظات امنیتی، امکان تبادل الکترونیکی اطلاعات و پاسخگویی الکترونیکی به نیاز کسب‌وکارهای تأیید شده توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و نهادهای امنیتی ذی‌ربط را حسب شرح وظایف آنان در چارچوب قوانین خاص و موضوعی صرفاً از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات موضوع ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه و تبصره «۱» مصوبه شماره ۶ جلسه ۵۴ شورای عالی فضای مجازی و آیین‌نامه داخلی کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی مصوب ۱۳۹۸ فراهم نمایند. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است امکان استفاده کسب‌وکارهای بخش خصوصی از مرکز ملی تبادل اطلاعات را فراهم آورد. تعرفه خدمات استعلام الکترونیکی و برقراری ارتباط اولیه به پیشنهاد دستگاه اجرایی توسط کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تعیین و به صورت عمومی اعلام می‌شود.

تبصره: شمول احکام این ماده در مورد دستگاه‌های ذیل مقام معظم رهبری منوط به تأیید ایشان می‌باشد.

متن ماده (۵)

وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است ظرف ۶ ماه از تصویب این طرح، برای تحقق اهداف مصوب شورای عالی فضای مجازی در توسعه خدمات پایه و کاربردی در شبکه ملی اطلاعات زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی لازم در شبکه ملی اطلاعات را برای ارائه خدمات رقابتی میان پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی با نمونه‌های مطرح خارجی، متناسب با سیاست‌های کلان مصوب شورای عالی فضای مجازی فراهم نماید.

اظهار نظر کارشناسی

وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف به اجرای شبکه ملی اطلاعات است و طبق بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) باید تا پایان مهلت زمانی این قانون شبکه ملی اطلاعات را تکمیل کند و این حکم قانونی موعده اجرای وظایف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را به تأخیر می‌اندازد؛ زیرا زمان اجرای برنامه ششم توسعه رو به پایان است. وقتی این تکالیف در قالب قانون از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات طلب شود، وزارت‌خانه مذکور باید آیین‌نامه و دستورالعمل را منطبق با آن تدوین کند. از سوی دیگر با وجود تعیین زمان‌بندی توسط شورای عالی فضای مجازی، مبنای کارشناسی زمان‌بندی پیشنهادی در این ماده مشخص نیست. از طرفی ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی لازم اگر جزء برنامه زمان‌بندی نباشند به دلیل هزینه‌بر بودن می‌تواند مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی باشد.

پیشنهاد

با توجه به ایرادهای مطرح شده حذف این ماده پیشنهاد می‌شود.

متن ماده (۶)

معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است ظرف سه ماه از تصویب این طرح، آیین‌نامه حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان فعال در زمینه ارائه خدمات پایه و کاربردی برای افزایش رقابت‌پذیری در برابر پلتفرم‌های خارجی را به تأیید هیئت دولت برساند.

اظهار نظر کارشناسی

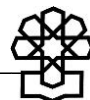
از آنجاکه معاونت‌های ریاست جمهوری الزامی به پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی ندارند، سپردن چنین تکلیفی به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به‌نوعی موجب کاهش قدرت نظارتی مجلس شورای اسلامی در موضوع هدف این ماده خواهد شد. بهتر این است که این معاونت تنها به‌صورت همکار در تدوین آیین‌نامه‌ها مشارکت داشته باشد.

عبارت «ارائه خدمات پایه و کاربردی برای افزایش رقابت‌پذیری در برابر پلتفرم‌های خارجی» نیز دارای ابهام است، زیرا سازوکار و ضوابط و حدود حمایت از شرکت‌ها در این عبارت مشخص نشده است. از آنجاکه هرگونه تخصیص یا تهدید حقوق تنها با قانون ممکن است و تعیین نوع حمایت‌ها ماهیت تقنینی دارد، لذا این ماده علاوه بر مغایرت با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری با اصل (۸۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

از طرفی ظرفیت‌های قانونی برای تسهیل کسب‌وکار وجود دارد که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اشاره کرد. در آخرین اصلاحیه‌های این قانون یعنی قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۳ و ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، اعلام عمومی همه مراحل صدور مجوز کسب‌وکارها در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار الزامی شده است. دولت باید دستگاه‌های اصلی هرکدام از این مجوزها را مشخص کند و دستگاه اصلی باید پنجره واحد ایجاد کند و در مورد این کسب‌وکارها پنجره واحد در فضای مجازی ایجاد شود. در صورتی که دستگاه اصلی مجوز هر کسب‌وکاری مشخص شود، سایر دستگاه‌ها باید با دستگاه اصلی برای خدمت‌رسانی همکاری کنند.

یکی از مهم‌ترین انواع حمایت‌ها که عاری از هرگونه رانت و تحمیل هزینه است، تسهیل شرایط کسب‌وکار است. بررسی‌ها نشان می‌دهد یکی از چالش‌های مهم کسب‌وکارهای سکویی در کشور ایران تعدد نهادهای متولی نظارت بر این کسب‌وکارها و سردرگمی نظام اداری کشور در تعیین متولی مقرراتگذاری این کسب‌وکارهاست. از طریق یک سکوی پیام‌رسان خدمات متفاوتی قابل عرضه است، از جمله پخش صوت و تصویر فراگیر، خدمات بانکی، خدمات رزرو و هماهنگی مربوط به سلامت تا گردشگری از طریق سکوها قابل عرضه است. ممکن است سکوها مایل به فعالیت در هرکدام از این حوزه‌ها باشند. بزرگ‌ترین حمایت از این کسب‌وکارها تسهیل صدور مجوز آنهاست.

شورای عالی فضای مجازی طبق بند «۲-۲» ماده (۴) جلسه ششم شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۱/۴/۳۱ با موضوع اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی، این شورا سازمان‌دهی و نظام‌مندسازی کلیه ابعاد فنی، محتوایی و خدماتی را در فضای مجازی کشور برعهده دارد، از جمله طبق بند «۲-۷» همین ماده بررسی و تصویب



طرح‌های کلان مرتبط با فضای مجازی کشور نظیر شبکه ملی اطلاعات و همچنین آی پی تی وی و آی پی مدیا و نظارت مستمر بر آنها وظیفه این شورا است. لذا هرگونه مصوبه این شورا باید از سوی همه نهادها اجرایی شود. از طرفی یکی از کسب‌وکارهای سکویی عام منظوره یعنی پیام‌رسان‌های اجتماعی در بند «۱-۳» ماده (۲) مصوبه سال ۱۳۹۶ شورای عالی فضای مجازی با موضوع سیاست‌ها و اقدامات سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی، ایجاد پنجره واحد برای صدور مجوز فعالیت و نظارت بر پیام‌رسان‌های اجتماعی از وظایف وزارت ارتباطات تعیین شده است. البته ایجاد پنجره واحد صلاحیت هیچ‌کدام از نهادها را به وزارت ارتباطات منتقل نمی‌کند و فقط شناسایی و انطباق با مقررات را برای کسب‌وکارها تسهیل می‌کند.

همین‌طور در بند «ز» ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که مربوط به وظایف وزارت ارتباطات است بیان شده است: صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای ارائه خدمات ... و فناوری اطلاعات در سطح کشور در چارچوب قوانین و مقررات و با رعایت اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظیفه وزارت ارتباطات است.

کسب‌وکارهای سکویی نیز کسب‌وکارهایی هستند که در سطح کشور خدمات فناوری اطلاعاتی ارائه می‌کنند، لذا در مسیر اجرایی کردن مصوبه شورای عالی فضای مجازی و منطبق با قانون تشکیل وزارت ارتباطات مسئولیت ایجاد پنجره واحد کسب‌وکارهای سکویی قابل واسپاری به وزارت ارتباطات است و مجلس شورای اسلامی می‌تواند به این مصوبه شورای عالی فضای مجازی ترتیب اثر قانونی دهد.

پیشنهاد

پیشنهاد می‌شود ماده (۶) با متن زیر جایگزین شود که البته با توجه به تغییر ماهوی ماده نیازمند موافقت نمایندگان است: وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌عنوان دستگاه متولی ایجاد درگاه واحد تخصصی صدور مجوز کسب‌وکارهای سکویی در فضای مجازی موضوع تبصره «۶» ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ تعیین می‌شود. سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع سکوها مکلفند با رعایت ملاحظات امنیتی برای صدور مجوز در فضای مجازی همکاری لازم را به‌عمل آورند.

تبصره «۱» - کسب‌وکارهای سکویی عبارتند از: اشخاص حقیقی و حقوقی که سامانه‌های نرم‌افزاری ایجاد کرده‌اند که اشخاص حقیقی و حقوقی با عضویت در آن سامانه‌ها می‌توانند از امکانات سامانه برای ایجاد و عرضه، کالا، خدمات و محتوا به سایر اشخاص عضو سامانه یا کاربران غیر عضو آن شامل ایجاد نمایه و ارائه کالا و خدمات صنفی استفاده کنند.

تبصره «۲» - سکوی داخلی سکویی است که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شخص ایرانی بوده و میزبانی آن صرفاً در داخل کشور انجام شده و امکان اعمال حاکمیت در آن وجود داشته باشد.

تبصره «۳» - ثبت اعلان متقاضی ایجاد و نگهداری سکوهایی داخلی در درگاه تخصصی مجوز کسب‌وکار ایجاد شده توسط وزارت ارتباطات موضوع تبصره «۹» ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ به‌منزله صدور مجوز خواهد بود.

تبصره «۴» - کل زمان اعطای مجوز از زمان تکمیل درخواست کمتر از ۴۵ روز کاری بوده و دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظف به همکاری در پاسخ به استعلام‌های مربوط هستند.

تبصره «۵» - شمول احکام این ماده در مورد دستگاه‌های ذیل مقام معظم رهبری منوط به تایید ایشان می‌باشد.

متن ماده (۷)

معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است ظرف سه ماه از تصویب این طرح، آیین‌نامه اجرایی برای افزایش بهره‌وری و راندمان عملکرد دستگاه‌های دولتی مبتنی بر خدمات ارائه شده توسط شرکت‌های دانش‌بنیان فعال در زمینه فناوری‌های دیجیتال و هوشمندسازی در بستر شبکه ملی اطلاعات را به تأیید هیئت دولت رسانده و به دستگاه‌ها ابلاغ نماید.

اظهار نظر کارشناسی

از آنجاکه معاونت‌های ریاست‌جمهوری الزامی به پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی ندارند، سپردن چنین تکلیفی به معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری به‌نوعی موجب کاهش قدرت نظارتی مجلس شورای اسلامی در موضوع هدف این ماده خواهد شد. بهتر است که این معاونت تنها به‌صورت همکار در تدوین آیین‌نامه‌ها مشارکت داشته باشد. «افزایش بهره‌وری و راندمان عملکرد دستگاه‌های دولتی مبتنی بر خدمات ارائه شده توسط شرکت‌های دانش‌بنیان فعال در زمینه فناوری‌های دیجیتال و هوشمندسازی در بستر شبکه ملی اطلاعات» عبارتی واجد ابهام است. لذا این ماده مشمول مغایرت با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری می‌شود. از آنجاکه مشخص نیست، نوع خدمتی که شرکت‌های دانش‌بنیان عرضه خواهند کرد و تکلیف شرکت‌های دولتی به استفاده از خدماتی که ماهیت آن مشخص نیست و ایجاد حق برای شرکت‌های دانش‌بنیان در مورد استفاده از خدمات آنها بدون احصای نوع خدمات و نحوه استفاده از این خدمات از این نظر محل ایراد است.

پیشنهاد

پیشنهاد حذف این ماده مطرح می‌شود.

متن ماده (۸)

دو درصد از درآمد دولت از محل تسهیم درآمد اپراتورهای تلفن همراه در هر سال، در قالب ردیف بودجه مستقلی در بودجه سنواتی کشور برای حمایت از توسعه پلتفرم‌های پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات تخصیص داده می‌شود. آیین‌نامه نحوه هزینه‌کرد این بودجه ظرف مدت سه ماه توسط وزارت ارتباطات پیشنهاد و به تصویب کمیته عالی می‌رسد.

اظهار نظر کارشناسی

«تسهیم درآمد اپراتورهای تلفن همراه»، عبارتی مبهم است. در قوانین بودجه سنواتی عبارت درآمد حاصل از حق‌السهم سازمان تنظیم مقررات با شماره ۱۳۰۴۱۴ قابل شناسایی است، اما این درآمد مشخص نیست از کدام محل و کدام سهم دولت قرار است تأمین شود. اگر از محل درآمدهای قبلی تأمین شود باید شیوه جبران کاهش درآمد فعالیت‌هایی که از آن محل تأمین هزینه می‌شدند مشخص شود، لذا مغایرت با اصل (۷۵) در اینجا نیز وجود دارد. لزوم «تصویب در کمیته عالی» تصمیم‌گیری هیئت غیر وزیر برای موضوع‌های اجرایی در این مورد نیز مخالف اصل (۶۰) قانون اساسی تشخیص داده می‌شود.



همچنین تکلیف دولت به اختصاص ۲ درصد از درآمد حاصل از تسهیم درآمد اپراتورهای تلفن همراه به حمایت از توسعه پلتفرم‌ها به جهت محدود کردن دولت مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است. مصادیق حمایت از توسعه سکوها نیز مشخص نشده و از این جهت واجد ابهام و مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. ثالثاً تفویض تعیین نحوه هزینه‌کرد به کمیته عالی مغایر اصول (۵۳) و (۸۵) قانون اساسی است.

پیشنهاد

پیشنهاد حذف این ماده مطرح می‌شود.

متن ماده (۹)

با هدف ترویج استفاده از پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات در مقابل پلتفرم‌های خارجی، صداوسیما جمهوری اسلامی ایران با هدایت مرکز ملی فضای مجازی و ظرف سه ماه از تصویب این طرح، آیین‌نامه اجرایی اطلاع‌رسانی و تبلیغات رایگان این پلتفرم‌ها را در رسانه ملی تهیه و اجرایی نماید. هزینه اجرایی کردن این مصوبه را با تأیید مرکز ملی فضای مجازی از محل بودجه حمایت از پلتفرم‌های پایه و کاربردی شبکه ملی اطلاعات در قالب بودجه سنواتی به صداوسیما پرداخت نماید.

اظهار نظر کارشناسی

اولاً تفویض تصویب آیین‌نامه اجرایی به صداوسیما مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است. ثانیاً تعیین هزینه تبلیغات از محل بودجه‌ای که مشخص نیست از کجا اعتبار آن تأمین می‌شود می‌تواند خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی تلقی شود. از طرفی فعالیت برنامه‌های رسانه ملی و اشخاص مرتبط با این رسانه در سکوها خارجی می‌تواند به این کسب‌وکارها رونق و مشروعیت دهد. در این زمینه طبق بند «۷» ماده (۲) مصوبه شورای عالی فضای مجازی با موضوع سیاست‌ها و اقدامات سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی، مصوب ۱۳۹۶ «نهادهای و مؤسسات دولتی و عمومی غیردولتی، تبلیغات خود در محیط پیام‌رسان‌های اجتماعی را صرفاً از طریق پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی دارای بیش از یک میلیون کاربر فعال انجام دهند. فهرست این پیام‌رسان‌های اجتماعی توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات منتشر و به‌روز خواهد شد». «یعنی همه دستگاه‌ها از جمله صداوسیما از تبلیغ در پیام‌رسان‌های خارجی منع شده‌اند؛ زیرا باید این موضوع را فقط از طریق پیام‌رسان‌های داخلی با بیش از یک میلیون کاربر انجام بدهند. از طرف دیگر طبق بند «۵» ماده (۲) این مصوبه سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران موظف است به‌منظور ترویج و آموزش کاربری همگانی پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی و ارتقای آگاهی و مهارت مردم در بهره‌برداری از ظرفیت آنها و مقابله با مخاطرات آنها در زندگی فردی و اجتماعی کاربران، اقدام به تولید و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی مناسب نماید». یعنی طبق مصوبات شورای عالی فضای مجازی، صداوسیما نه تنها از تبلیغ در سکوها رسانه‌های اجتماعی خارجی منع شده است، بلکه وظیفه دارد به عموم مردم در مورد سکوها داخلی آموزش دهد. این مصوبه باعث شد مرکز ملی فضای مجازی بار دیگر در سال ۱۳۹۹ ممنوعیت عدم تبلیغ سکوها بیگانه را به صداوسیما ابلاغ کند. این موضوع نشان می‌دهد مصوبه شورای عالی فضای مجازی ضمانت اجرایی لازم را نداشته و مجلس شورای

اسلامی می‌تواند با ایجاد ضمانت اجرایی برای مصوبه این شورا اجرای آن را تسهیل کند.

از آنجا که الزام به تبلیغ رایگان مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی دارد، لذا ایجاد ضمانت اجرایی از جنس سلبی در اختیارات مجلس شورای اسلامی است، لذا گزینه بهتر این است که در راستای اجرایی کردن مصوبات شورای عالی فضای مجازی، صداوسیما و افراد مرتبط با آن از هرگونه فعالیت علنی در سکوهای خارجی حداقل در مدت قراردادشان با این رسانه منع شوند. از طرفی همان‌طور که در مصوبه شورای عالی فضای مجازی تأکید شده است عدم استفاده از سکوهای خارجی فقط به صداوسیما محدود نمی‌شود و سایر نهادهای عمومی هم باید در این زمینه ملزم به عدم استفاده از سکوهای خارجی شوند.

یکی از مهم‌ترین جذابیت‌های سکوهای پیام‌رسان اجتماعی حضور و فعالیت هنرمندان، ورزشکاران و افراد شاخص است. دیگر عامل جذابیت سکوهای پیام‌رسان خارجی فاقد مجوز تأمین مالی تولیدکنندگان محتوای این سکوها از طریق تبلیغ کسب‌وکارهای دارای مجوز کشور ایران است. با ابزار ممنوعیت تبلیغ در سکوهای فاقد مجوز می‌توان به تدریج جریان محتوا و در نهایت جذابیت سکوهای بدون مجوز را کاهش داد. به همین ترتیب با توجه به اینکه دولت یارانه‌هایی را به تولیدکنندگان محتوا عرضه می‌کند، می‌تواند این یارانه‌ها را مشروط به عرضه محتوا در مسیره‌های دارای مجوز کند، زیرا منطقی نیست که با صرف بودجه برای سکوهای فاقد مجوز قانونی محتوا تولید شود. البته فعالیت‌های برون‌مرزی و فعالیت‌های داخلی با یکدیگر تفاوت دارند و فعالیت‌های برون‌مرزی را می‌توان استثنا کرد.

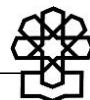
همین‌طور دستورالعمل سامان‌دهی آگهی‌ها و فعالیت‌های تبلیغاتی در فضای مجازی در ۴ ماده، ۳۹ بند و ۳ تبصره در راستای تحقق اهداف طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات مصوب شورای عالی فضای مجازی و اجرای بند «۱۶» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، آیین‌نامه تأسیس و نظارت بر نحوه کار و فعالیت کانون‌های آگهی و تبلیغاتی و ماده (۳) آیین‌نامه سامان‌دهی توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های - فرهنگی - دیجیتال مصوب هیئت وزیران به تصویب رسیده است، اما ضمانت اجرایی لازم را ندارد و مجلس شورای اسلامی می‌تواند با تعیین ضمانت اجرایی به این مصوبه به اجرای بهتر آن کمک کند. این موضوعات در قوانین مربوط به ساماندهی تبلیغات به صورت تشریحی قابل قانون‌گذاری است.

پیشنهاد

پیشنهاد حذف ماده (۹) مطرح می‌شود.

متن ماده (۱۰)

اعمال هرگونه دستور انسداد (فیلترینگ) یا محدودیت در ارائه خدمات و نیز درخواست دسترسی به اطلاعات کاربران ارائه‌دهندگان خدمات پایه و کاربردی صرفاً مبتنی بر سیاست‌های مصوب شورای عالی فضای مجازی و با تصمیم کمیته عالی مدیریت شبکه ملی اطلاعات خواهد بود. ضمناً مصادیق محتوای مجرمانه احتمالی در این پلتفرم‌ها توسط کمیته (کارگروه) تعیین مصادیق محتوای مجرمانه به صورت مستند برای تصمیم‌گیری نهایی به کمیته عالی ارجاع خواهد شد و کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه رأساً حق فیلترینگ و یا محدودیت در دسترسی به خدمات این پلتفرم‌ها را ندارد.



اظهار نظر کارشناسی

این ماده به دلیل تفویض اختیار انسداد یا محدودیت کاربران به تشخیص نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی، مغایر اصول (۲۲) و (۸۵) قانون اساسی است. این ماده به صورت ضمنی، تبصره «۲» ماده (۷۵۰) قانون مجازات اسلامی مربوط به جرائم رایانه‌ای را نسخ می‌کند. مسئولیت عرضه‌کننده خدمات فناوری اطلاعات نسبت به محتوای تولید شده نیازمند تدوین مواد قانونی جداگانه است که بدون اینکه به این مسئولیت اشاره‌ای شود، در این ماده از کمیته (کارگروه) تعیین مصادیق محتوای مجرمانه رفع صلاحیت می‌کند، ولی اینکه کمیته عالی مدیریت خدمات شبکه ملی اطلاعات براساس چه ضوابط و تشریفات اقدام به انسداد خواهد کرد در هیچ جای طرح حاضر مشخص نشده است.

پیشنهاد

پیشنهاد حذف این ماده مطرح می‌شود.

متن ماده (۱۱)

هیچ مقام قضایی و با استناد به وجود محتوای مجرمانه و یا شکایت خصوصی از پلتفرم‌های خدمات پایه و بومی، حق صدور دستور قضایی برای انسداد (فیلترینگ) پلتفرم‌های خدمات پایه و کاربردی را به صورت مستقل ندارد و هرگونه درخواستی در این زمینه باید به کمیته عالی ارجاع گردد.

اظهار نظر کارشناسی

این ماده به صورت ضمنی، تبصره «۲» ماده (۷۵۰) قانون مجازات اسلامی مربوط به جرائم رایانه‌ای را نسخ می‌کند. همچنین از آنجاکه در بند «۱» اصل (۱۵۶) قانون اساسی «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می‌کند» و استقلال قضایی را محدود خواهد کرد و همچنین به جهت تحدید صلاحیت قوه قضائیه مغایر اصول (۶۱)، (۱۵۶) و (۱۵۹) نیز می‌باشد. از طرفی دادن بدون ضابطه مسئولیت و توانایی انسداد به یک کمیته بدون مشخص کردن ضوابط انجام این امر مشکلی را حل نمی‌کند.

در این زمینه در بند «۶» ماده (۲) مصوبه شورای عالی فضای مجازی با موضوع سیاست‌ها و اقدامات سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۱، آمده است: «قوه قضائیه موظف است به منظور صیانت از حقوق شهروندی، حریم خصوصی، امنیت عمومی و اعتمادسازی، آیین‌نامه‌ای را در راستای حمایت حقوقی از تداوم کسب‌وکار و فعالیت پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی و بازبینی مصادیق محتوای مجرمانه، ظرف مدت یک ماه تدوین و به شورای عالی فضای مجازی ارائه نماید.

تبصره - آیین‌نامه به‌گونه‌ای تنظیم شود که ضمن صیانت از حقوق شهروندی، مسئولیت کاربر در قبال محتوایی که منتشر می‌کند و مسئولیت ارائه‌دهندگان پیام‌رسان اجتماعی داخلی به‌طوری تعیین شود که امکان رقابت پیام‌رسان‌های اجتماعی داخلی با پیام‌رسان‌های اجتماعی خارجی را تقویت نماید».

همان‌طور که مشاهده می‌شود طبق مصوبه شورای عالی فضای مجازی، اولاً در تقسیم کار ملی وظیفه حمایت از تداوم کسب‌وکارهای مجازی برعهده قوه قضائیه قرار گرفته است و یکی از مصادیق تداوم کسب‌وکار انسداد است و در

صورت رعایت تقسیم کار ملی نمی‌توان این وظیفه را به نهاد دیگری سپرد و از سوی دیگر قوه قضائیه آیین‌نامه حمایت از تداوم کسب‌وکارهای سکویی را ابلاغ کرده است. اما مجلس شورای اسلامی می‌تواند با تبدیل به قانون کردن مفاد این بخشنامه به آن ضمانت اجرایی بیشتری بدهد و کار قضات در حمایت از کسب‌وکارهای سکویی را تسهیل کند. از این رو اگر به دستگاه‌ها اجازه داده شود که از محل اعتبارات مأموریتی خودشان بخشی از هزینه‌های رعایت تدابیر را عهده‌دار شوند، می‌توان ضمن هدایت تلاش‌های صیانی از کسب‌وکارها حمایت کرد. در طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات نیز شورای عالی فضای مجازی تکلیف اجرای طرح جامع امن‌سازی خدمات ارتباطی و پایه کاربردی در چارچوب پیوست امنیتی شبکه ملی اطلاعات به وزارت ارتباطات با همکاری وزارت اطلاعات سپرده شده است. از آنجاکه وزارت ارتباطات در مجموعه خود مرکز ماهر را نیز در اختیار دارد، هم‌اکنون ضوابط حداقلی را شناسایی و ابلاغ می‌کند. اما معیارهای حداقلی امنیت از سوی سکوها لازم به اجرا نیستند.

پیشنهاد

پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین ماده پیشنهادی شود که البته به‌خاطر تغییر ماهوی ماده نیازمند موافقت نمایندگان است:

در صورت رعایت تدابیر متعارف از سوی مدیر سکو مسئولیت کیفری تخلفات اشخاص ثالث شامل انتشار محتوای مجرمانه در سکو برعهده کاربر متخلف است و مدیر سکو صرفاً در شرایط زیر مسئولیت دارد:

(الف) با علم و اطلاع از مجرمانه بودن فعل یا محتوا امکان ارتکاب یا انتشار آن را فراهم کرده باشد.

(ب) اطلاعات کاربر و داده ترافیک مربوط به وی را به میزان مقرر در ماده (۶۶۸) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ نگهداری نکرده باشد.

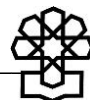
(ج) با مراجع قضایی و امنیتی در خصوص شناسایی، اقدام مقتضی و معرفی کاربر متخلف طبق ضوابط ماده (۶۷۰) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ همکاری نداشته باشد.

تبصره «۱» - تدابیر متعارف در موضوع مبارزه با محتوای مجرمانه عبارتند از: رهنمودها و سازوکارهای الزامی برای شناسایی و کنترل مصادیق محتوای مجرمانه در سکو از جمله مهلت زمانی شناسایی و پاک کردن محتوا و کاهش رتبه محتوای تأیید نشده، که از سوی کارگروه (کمیته) تعیین مصادیق محتوای مجرمانه موضوع ماده (۲۲) قانون جرائم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸/۴/۳ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ابلاغ می‌شود.

تبصره «۲» - تدابیر متعارف در حوزه پخش فراگیر عبارتند از: رهنمودها و سازوکارهای الزامی در پخش فراگیر از طریق سکوها که توسط صداوسیما ابلاغ می‌شود.

تبصره «۳» - تدابیر متعارف در حوزه امنیت فناوری اطلاعات عبارتند از: رهنمودها و تدابیر نرم‌افزاری که برای صیانت از داده‌ها و جلوگیری از دسترسی غیرمجاز و تخریب اطلاعات توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری نهادهای امنیتی ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.

تبصره «۴» - تا زمانی که دستگاه‌های اجرایی برای سکوهایی با تعداد کاربر پایین‌تر از ۵۰ هزار کاربر تدابیری الزام نکنند، این سکوها از رعایت تدابیر متعارف معاف خواهند بود. پرداخت هزینه رعایت تدابیر اعلامی از سوی دستگاه‌های اجرایی متقاضی این تدابیر از محل بودجه‌های مصوب سالیانه مربوط به فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی و صیانتی دستگاه‌ها بلامانع است.



تبصره «۵» - تدابیر متعارف ابلاغی دستگاه‌ها به کسب‌وکارهای سکویی فقط از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن ابلاغ می‌شوند.

تبصره «۶» - در صورتی که دستگاه‌های اجرایی در تدوین تدابیر متعارف ابلاغی مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۲۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن را رعایت نکنند و کسب‌وکارها یا تشکلهای صنفی ظرف سی روز از ابلاغ ضوابط نسبت به غیرمتعارف بودن تدابیر ابلاغی اعم از خارج از وسیع بودن هزینه انطباق با تدابیر، اختلال در کسب‌وکار و رقابت و عدم انطباق تدابیر ابلاغی با شرح وظیفه قانونی دستگاه‌ها به مراجع صالحه شکایت کنند. از زمان ثبت شکایت تا صدور حکم قضایی، کسب‌وکارها در صورت ارائه شکایت ثبت شده به دستگاه مربوطه از رعایت بخش‌هایی از تدابیر ابلاغی که موضوع شکایت است معاف هستند.

متن ماده (۱۲)

صدور حکم فیلترینگ محدود و یا نامحدود برای پلتفرم‌های پُرکاربرد خارجی از تاریخ این مصوبه، صرفاً براساس مصوبه شورای عالی فضای مجازی و یا شورای عالی امنیت ملی مجاز است.

اظهار نظر کارشناسی

این ماده با ماده (۱۰) همین طرح در تناقض است، زیرا اختیارات کمیته تازه تأسیس را به صورت ضمنی در موضوع انسداد سکوه‌های پُرکاربرد خارجی به شورای عالی فضای مجازی یا شورای عالی امنیت ملی می‌دهد و به نوعی شرایط را برای سکوه‌های دارای انحصار تسهیل می‌کند. اساساً انحصار به این دلیل شکل می‌گیرد که یک بازیگر به دلیل عوامل قهری مثل پیشتازی و برتری فنی مشتریان بیشتری جذب می‌کند و شرایط برای رقابت منصفانه با این بازیگر سخت می‌شود. دولت‌ها باید به طور طبیعی با انحصار مقابله کنند و از رقابتی شدن بازار حمایت کنند. در اینجا حمایت‌هایی به سکوه‌های خارجی عرضه می‌شود، اما هیچ مابه‌ازایی در قبل آن درخواست نمی‌شود.

به صورت کلی این ماده به دلیل تفویض اختیار انسداد یا محدودیت کاربران به تشخیص نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی، مغایر اصول (۲۲) و (۸۵) قانون اساسی است. این ماده به صورت ضمنی، تبصره «۲» ماده (۷۵۰) قانون مجازات اسلامی مربوط به جرائم رایانه‌ای را نسخ می‌کند.

پیشنهاد

پیشنهاد حذف ماده مطرح می‌شود.

متن ماده (۱۳)

گزارش عملکرد نهادهای مسئول اجرای اقدامات مصوب در این طرح باید به صورت ماهیانه به کمیته عالی مدیریت خدمات شبکه ملی اطلاعات ارائه گردد. کمیته عالی مجاز است پس از بررسی عملکرد دستگاه‌ها و با تصویب اکثریت اعضا، از افزایش بودجه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی که بودجه سنواتی دریافت می‌کنند در اولین سال مالی پیش رو جلوگیری نماید. گزارش مکتوب این کمیته با امضای دبیر شورای عالی فضای مجازی باید در زمان بررسی و پیش از تصویب بودجه به هیئت دولت و پس از تصویب بودجه در دولت و ارائه آن به مجلس، به کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی ارسال گردد.

اظهار نظر کارشناسی

تهیه لایحه بودجه وظیفه دولت و تصویب بودجه برعهده مجلس شورای اسلامی است. مشخص نیست این کمیته در این بین چه نقشی خواهد داشت. در نتیجه این ماده به جهت محدود کردن صلاحیت دولت در بودجه‌ریزی مغایر اصول (۵۲) و (۷۴) قانون اساسی است. ایجاد یک نهاد غیر ضروری در ابتدای طرح باعث شده ضمانت اجرایی مغایر قانون اساسی در اختیار آن قرار گیرد، با حذف این نهاد نیازی به ضمانت اجرایی نیز نخواهد بود. اما در زمینه ضمانت اجرایی بودجه‌ای نهاد بالادستی این کمیته مصوباتی از سوی شورای عالی فضای مجازی وجود دارد که می‌تواند اجرایی شود. به بیان دیگر طبق بند «۱۱» ماده (۳) اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی مصوب جلسه ششم شورای عالی مورخ ۱۳۹۱/۴/۳۱ «تسهیم و توزیع بودجه طرح‌های کلان یا فرادستگاهی مصوب شورای عالی از طریق ابلاغ اعتبار یا سایر روش‌های مصوب شورای عالی یا قوانین کشور» از جمله وظایف مرکز ملی فضای مجازی است. شبکه ملی اطلاعات از جمله مصوبات شورای عالی فضای مجازی است. از طرف دیگر طبق اصل (۱۲۶) قانون اساسی، «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد». لذا موافقت رئیس‌جمهور برای عدم تناقض با اصل (۱۲۶) قانون اساسی لازم است. با توجه به اینکه رئیس‌جمهور ریاست شورای عالی فضای مجازی را برعهده دارد، لذا مجلس شورای اسلامی می‌تواند در چارچوب قانون اساسی به این مصوبه شورای عالی فضای مجازی شأن قانونی بدهد و از این طریق اهرم لازم برای سؤال از رئیس‌جمهور در صورت عدم اجرای این مصوبه شورای عالی فضای مجازی به وجود خواهد آمد. شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۱۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۶ در پاسخ به استفسار رئیس‌جمهور نسبت به امکان الزام رئیس‌جمهور به اجرای امور بودجه از طریق تشکیلات خاص قانونی اعلام کرد:

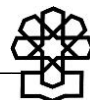
«تفویض مسئولیت امور مذکور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی به سازمان خاصی بدون تفویض اختیار از سوی رئیس‌جمهور مغایر اصل مذکور است، لکن الزام رئیس‌جمهور به اجرای آن امور از طریق تشکیلات خاص قانونی مانع ندارد». اما در نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۲۸۲۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۵ شورای نگهبان اعلام کرد که «الزام رئیس‌جمهور به اداره امور برنامه و بودجه و امور استخدامی کشور از طریق یک سازمان (یک شخصیت حقوقی) مغایر اصل (۱۲۶) شناخته شد».

پیشنهاد

این ماده بدین شرح قابل اصلاح است:

اعتبارات طرح‌های مصوب شورای عالی فضای مجازی که توسط مرکز ملی فضای مجازی به سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ شوند، در صورت تفویض اختیار از سوی رئیس‌جمهور، پس از مبادله موافقتنامه با مرکز ملی فضای مجازی تخصیص داده می‌شود.

البته از آنجاکه حکم این ماده بدون تصویب قانون نیز از سوی ریاست‌جمهوری محترم قابل اجراست، پیگیری ترتیب آثار قانونی دادن به این مصوبه شورای عالی فضای مجازی از طریق اهرم‌های دیگر مجلس شورای اسلامی مانند سؤال از ریاست‌جمهوری یا استفاده از نظرات شورای نگهبان هنگام تصویب مصوبات شورای عالی فضای مجازی می‌تواند به ترتیب آثار قانونی دادن به مصوبات کمک کند.



جمع‌بندی

طرح پیشنهادی نسبت به مسائل حادث بر سکوها جامعیت ندارد، اما بعضی مسائل این حوزه را پوشش می‌دهد. قانونگذاری در این موضوع در چارچوب ترتیب آثار قانونی دادن به آن دسته از سیاست‌های کلی مصوب شورای عالی فضای مجازی که نیازمند ورود قوه مقننه است لازم است، اما ایرادات قانون اساسی و عدم رعایت ظرافت‌های فنی در تعاریف، این طرح را با مشکل مواجه خواهد کرد. همچنین عنوان طرح گویای مواد طرح نیست. علاوه بر آن ضروری است تا در مواد طرح به ملاحظات و ابعاد امنیتی بیشتر توجه شود. بدون اعمال پیشنهادهای اساسی که در متن گزارش به آنها اشاره شده، رد کلیات این طرح پیشنهاد می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. رجبی، ابوالقاسم. رایانش ابری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲. رجبی، ابوالقاسم. ماهیت حقوقی سامانه‌های رایانه‌ای تسهیل دسترسی به عرضه و تقاضای حمل‌ونقل (سیاست‌های ایران و کشورهای دیگر)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.
۳. رجبی، ابوالقاسم. بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور اصلاح بند الحاقی «۱» تبصره «۱۵» (اخذ عوارض از خدمات دیجیتالی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
4. Evans, P. C., & Gawer, A. (2016). The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey. The Center for Global Enterprise.
5. Anita Gurumurthy (2018). Policy Frameworks for Digital Platforms - Moving From openness to Inclusion. 'IT for Change.
6. Congress (2019). S.1356 - Honest Ads Act. Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1356/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22platform%22%5D%7D&r=15&s=2>
7. Congress (2020). H.R.6586 - Social Media Accountability and Account Verification Act. Retrieved from www.congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6586/text?r=4&s=1>
8. Helberger, N. J. (2018). Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility. The information society.
9. Ross, W. (2020). Commerce Department Prohibits WeChat and TikTok Transactions to Protect the National Security of the United States. Retrieved from U.S. Department of Commerce Search: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/09/commerce-department-prohibits-wechat-and-tiktok-transactions-protect>
10. Rouse, M. (2020). Platform Economy. Retrieved from <https://searchcio.techtarget.com/definition/platform-economy>

