

به نام خدا

پیشنهادات برای کلیات طرح «حمایت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی»

تهیه و تنظیم:

فدراسیون فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران

و انجمن ناشران دیجیتال

۱۴۰۰/۹/۲۲

• مقدمه

«امروزه با تنیدگی غیرقابل تفکیک فضای مجازی با بخش‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و تمامی کسب‌وکارها از چرخه تولید گرفته تا توزیع، بازاریابی، صادرات و مصرف‌کننده نهایی (کاربران)، آثار این طرح، تمام حوزه اقتصاد، تجارت، تعاملات بین‌المللی، اشتغال و کسب‌وکارهای کشور از نوجوان تولیدکننده صنایع دستی در یک روستا گرفته تا یک صادرکننده کلان را متأثر می‌کند.

از این رو سال‌هاست که فضای مجازی، ابزارهای فناورانه و اینترنت و مشتقات آن نقشی اساسی در توسعه کسب‌وکارها، ایجاد اشتغال، جذب سرمایه، توسعه صادرات غیرنفتی، افزایش تولید، افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌ها، حفظ و جلوگیری از خروج نخبگان و متخصصان ایفا می‌کند.

به هر تقدیر پتانسیل‌های موجود در این عرصه به حدی بالا و نامحدود است که اکنون شرکت‌های متعددی در فضای مجازی وجود دارند که درآمد آنها از مجموع درآمد چند کشور نیز بیشتر است.

لذا به دلیل نقش و اهمیت بالای این ابزار و بسترها و آثار رو به گسترش آن بر تمامی ارکان از فرهنگ گرفته تا اقتصاد، نحوه مواجهه و برخورد با این پدیده از حساسیت بسیار بالایی برخوردار است و تنش در هر یک از امکانات فضای مجازی، به اختلال در بخش‌های متعددی از زندگی مردم و کسب‌وکارهای خرد و کلان در کشور منجر خواهد شد.

همچنین

- تغییر مکرر، تنوع و تعدد بیش از حد قوانین و مقررات در حوزه فضای مجازی از یکسو،
- و فرصت اندک سرمایه‌گذاران این عرصه به علت، رقابت شدید و بالا
- و ورود فناوری‌های جدید و نوآوری‌های پی در پی،

منجر به نگرانی و ایجاد چالش برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های فناوری شده و متعاقب این امر شاهد خروج کارشناسان، نیروهای فنی، فارغ‌التحصیلان و نخبگان از کشور خواهیم بود.

آن هم در صنعتی که نیروی انسانی ماهر، تحصیل کرده و با تجربه، حرف اول و آخر را زده و هر گونه تهدید نیروی انسانی به منزله ناکام گذاشتن سرمایه‌ها و محرومیت از پتانسیل‌های نامحدود فضای مجازی خواهد شد. آن هم در شرایطی که کشور با انواع تحریم‌های فناورانه و اقتصادی مواجه است و بخش خصوصی با زحمت زیاد در حال رفع نیازهای کشور است.

از سوی دیگر اهمیت رشد و گسترش محتوای دیجیتال امری مشهود است و یکی از دلایل مسایل و مشکلات توسعه نیافتگی پلتفرم‌ها، عدم توجه و ایجاد نشدن قانون‌های حمایتی برای تولیدکنندگان محتوای دیجیتال است و اگر برخی قوانین در گذشته تدوین می‌شد امروز ما شاهد توسعه محتوا بودیم و نخبگان، تلاش بیشتری در تولید محتوای اسلامی ایرانی کرده بودند و به این ترتیب به نحو مطلوب از سرمایه‌گذاری‌ها و زیرساخت‌های سخت‌افزاری برای عرضه محتوای اسلامی و ایرانی استفاده می‌شد و علاوه بر حمایت از خط و زبان فارسی، جامعه نیز به سمت استفاده هر چه بیشتر از خدمات و خدمات‌دهندگان بومی و داخلی در عرصه فضای مجازی سوق پیدا می‌کرد.

از این رو فدراسیون فناوری اطلاعات و ارتباطات و انجمن ناشران دیجیتال بر این باورند که «طرح قانون حمایت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی» بر خلاف تصورات رایج و عمومی، «به هیچ وجه» محدود به کسب‌وکارهای اینترنتی و کاربران نهایی فضای سایبری نیست.

لذا مشارکت و استفاده از ظرفیت‌های تمامی ارکان اتاق بازرگانی ایران، (به عنوان پارلمان بخش خصوصی) اعم از کمیسیون‌های تخصصی، تشکل‌های اقتصادی، معاونت‌ها، مرکز پژوهش‌های اتاق و سایر انجمن‌ها، اتحادیه‌ها، سازمان‌ها و ذینفعان اثرپذیر از طرح مذکور، در تمامی جلسات و فرایند تصویب این قانون به منظور پیشگیری از موانع و مشکلات احتمالی، لازم‌الاجرا و غیرقابل اجتناب است.»

• حمایت از فعالیتهای قانونمند

- ۱- بی تردید فضای مجازی امروز مسأله‌ای جدی و بخش لاینفک در عرصه‌های مختلف زندگی اعم از ارتباطات، اقتصاد، فرهنگ، امنیت و ... شده است و لزوم قانونمندی این عرصه غیرقابل انکار است و تعلل و تاخیر در این مهم، برخی آثار و مشکلات زیر را در پی خواهد داشت:
 - بلا تکلیفی سرمایه‌گذاران و فعالان واقعی بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و تضمین شده در این عرصه، به دلیل روشن نبودن قوانین و مقررات، تعدد متولیان و تغییر مکرر قوانین و مقررات.
 - فقدان فضای رقابت سالم و عادلانه برای فعالان و سرمایه‌گذاران عرصه فضای مجازی.
 - سواستفاده برخی نهادها و شرکت‌ها از این وضعیت و بروز مشکلات دیگر (نظیر آنچه در حوزه رمزارزها در حال وقوع است و فارغ از تهدید سرمایه‌های ملی و رقابت نابرابر، مجریان قانون در جمع‌آوری مزارع غیرمجاز رمزارز گاهی با تیراندازی مواجه می‌شوند و فعالان خصوصی و قانونمدار امکان فعالیت سالم ندارند).
 - پایمال شدن حقوق مصرف‌کنندگان این فضا چه در مواجهه با خدمات‌دهندگان داخلی و چه در مواجهه با خدمات‌دهندگان خارجی.
 - و در نهایت خروج غیرضروری داده‌ها و ترافیک اینترنت از کشور و سایر مسایل مبتلابه ناشی از آن.

• بلا تکلیفی تعارض منافع ذینفعان

- ۲- امروز مشکل کشور در عرصه فضای مجازی، از حقوق مصرف‌کنندگان گرفته تا فراهم‌آوران زیرساخت و ارائه‌کنندگان کالا و خدمات، لزوماً کمبود قانون نیست.
 - ما با مشکل تعارض منافع گسترده اعم از سیاسی و اقتصادی در میان دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی و متعاقب آن مداخله شرکت‌هایی با وابستگی مستقیم و غیرمستقیم به نهادهای مذکور مواجه هستیم که در نهایت تصویب جامع‌ترین قوانین و مقررات در دنیا را هم به ناکامی می‌کشاند که مصادیق آن از نحوه

عملکرد رگولاتورهای حوزه فاوا که گاه همزمان در سه نقش کارفرما، ناظر و مجری در بازارهای مختلف حضور دارند، مشهود است.

• تنوع و تعدد سیاستگذاران

۳- کشور پیش از این تجربه تعدد نهادهای مقررات‌گذار در عرصه فضای مجازی را داشته است و به همین جهت با سختی زیاد و نه کاملاً موفق، شاهد ادغام یا حذف انواع شورای‌های عالی اعم از شورای عالی فناوری اطلاعات، شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی انفورماتیک، شورای عالی امنیت فضای مجازی و ... بودیم.

لذا امروز مشکل کشور در عرصه فضای مجازی لزوماً کمبود قوانین و متولیان نیست. پرسش اینجاست که آیا تمام آنچه امروز نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در قالب طرح حمایت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی مطرح کرده‌اند، در حوزه مأموریت‌ها و اختیارات شورای عالی فضای مجازی و مرکز ملی ذیل آن (با فرض اعمال اصلاحات و رفع پاره‌ای از مشکلات ساختاری) قابل مطالبه و پیشبرد نبود؟

لذا حسب تجربه سنوات قبل به نظر می‌رسد، پیشنهاد قانونگذار باید به سمت دو رویکرد ۱- کاهش و ۲- شفاف‌سازی نهایی شرح خدمات و دستگاه‌های سیاستگذار در این عرصه باشد، نه ایجاد نهاد و سازوکارهای جدیدتر، پیچیده‌تر و سنگین‌تر.

• لزوم پایش و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات پیشین

۴- امروز بخش عمده قوانین قبلی و مصوب در نهادهای رگولاتور کشور در حوزه فاوا (اعم از مجلس، هیات دولت، شورای عالی فضای مجازی، شورای اجرایی فناوری اطلاعات و ...)، بلا تکلیف و ناقص مانده‌اند است. از قضا اشکال قوانین مذکور لزوماً از حیث انشایی و محتوایی نبوده است.

لیکن مادامیکه نسبت به پایش و آسیب‌شناسی عدم توفیق قوانین پیشین و رفع تداخل‌ها و تعارض منافع‌ها اقدام نشود، بیم آن می‌رود که تصویب «قوانین بیشتر، لزوماً به منزله ایجاد محدودیت بیشتر برای

شرکت‌های خصوصی سرمایه‌ها و سرمایه‌گذاران در این بخش شده» و امکان اعمال قانون برای برخی دیگر فراهم نباشد.

نمونه‌هایی از شبکه ملی اطلاعات و انبوهی از سامانه‌ها و در راس آن سامانه جامع تجارت گرفته تا رمازرها و کارت هوشمند ملی از جمله این آسیب‌هایی هستند که در نحوه اعمال و اجرای قانون وجود داشته و در نتیجه منجر به ایجاد موانع و بلا تکلیفی بیشتر در توسعه کسب و کار، سرمایه‌گذاری و متعاقب آن فرصت‌سوزی و واگذاری بیش از پیش عرصه فعالیت می‌شود.

در این نمونه‌ها از یکسو صرفاً موانع کسب و کار، فعالیت و سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی واقعی ایجاد شده و از سوی دیگر و از دل شکاف‌ها و معطلی‌های قانون، استثنائات پیدا و پنهان و تفسیر به مطلوب ضمانت‌های اجرایی، همواره فرصت‌طلبی‌های لازم شده است.

• عدم تناسب ساختاری با اقتضات فضای فناوری

۵- ساختار و کلیات آنچه از سوی قانونگذاران محترم تحت عنوان طرح حمایت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی در نظر گرفته شده و به موجب آن یک «آبررگولاتوری» ذیل مرکز ملی فضای مجازی شکل می‌گیرد، نه تنها به تامین هدف قانون‌گذار و رفع بلا تکلیفی‌های فضای مجازی، تامین حقوق کاربران، فعالان و سرمایه‌گذاری‌ها در این عرصه منجر نخواهد شد، بلکه به واسطه بزرگی بیش از حد این ساختار، تنوع بیش از حد دیدگاه‌ها، و تعارض منافی که ذکر آن رفت، هیچ تناسبی با «سرعت تحولات فضای مجازی» نداشته و به هیچ وجه از سرعت عمل و چابکی لازم برای رفع موانع و مشکلات مورد نظر قانون‌گذار محترم برخوردار نیست.

از سوی دیگر ماموریت‌های بسیار گسترده و متنوعی برای کمیسیون مذکور در نظر گرفته شده که هر کدام خود به تنهایی ظرفیت‌های تبدیل شدن به یک قانون جدید را دارند و متعاقب آن نیز انبوهی از بخشنامه‌های اجرایی و تفاسیر و نیاز به اصلاحات پی‌درپی و ... متصور است، که حتی نظام قضایی کشور را به چالش‌های جدی خواهد کشاند.

از این رو ساختار پیش‌بینی شده در قانون سنخیتی با اقتضات و سرعت تحولات در عرصه فناوری ندارد و همین امر نیز متعاقباً منجر به بلا تکلیفی برخی سرمایه‌گذاران برای ورود به عرصه‌های زودگذر فناوری،

به علت نگرانی از نحوه تصویب قوانین و مقررات خواهد شد که این چرخه همانطور که پیشتر نیز ذکر شد، به زایش مشکلات بیشتر (خروج نیروی انسانی از بخش و ...) منجر خواهد شد.

• عدم نگرش کلان و همه جانبه اقتصادی به طرح

۶- به نظر می‌رسد نگارندگان این طرح عملاً روی توسعه صادرات غیرنفتی توسعه کسب و کار، التفات کافی نداشته و بیم آن می‌رود که تنها شاهراه توسعه صادرات غیرنفتی به دنیا محدود بشود و متعاقب آن رابطه علمی، فناوری و تجاری ایران با سایر کشورها محدود شود.

در طرح مذکور همچنین با فرض حذف پلتفرم‌ها و بسترهای بین‌المللی و مورد استفاده اکثریت جوامع، (که ظاهراً یکی از اهداف طرحان است)، هیچ راهکار و برنامه مشخصی در خصوص نحوه تعامل فناوران و تجار ایرانی با دنیا ارایه نشده است. سوال اینجاست که در صورت مسدودسازی بسترهای فعال مقبول و مورد استفاده جهانی، آیا فعالان ایرانی باید سایر ملل را به استفاده از نمونه‌های داخلی مجبور و ترغیب نمایند؟!

از منظری دیگر، آیا این مساله منجر به محروم‌سازی کشور از توسعه و گسترش محتوای اسلامی و ایرانی در دنیا نخواهد شد؟

لذا علاوه بر این پرسش‌ها و ابهامات بی‌پاسخ مانده، به نظر می‌رسد همچون دیگر قوانین ناکام و تجربه شده در این عرصه، روح غالب و حاکم بر طرح همچنان به سمت نگاه‌های «سلبی و نه ایجابی» است و در کلیت طرح به نوعی یک‌جانبه به کنترل بخش خصوصی، کاربران و ذینفعان فضای مجازی نگاه شده است.

• پیشنهادات

۷- با ذکر این نکات مهم و ضروری که:

- ۱- پیش‌نویس طرح در سنوات اخیر با اصلاحات مکرر مواجه شده،
- ۲- نظرات وزارت ارتباطات در خصوص طرح به صورت عمومی ارایه نشده،
- ۳- نسخه فعلی در مرکز پژوهش‌های مجلس به شکل همزمان با دریافت نظرات دولت، بخش خصوصی و دیگر ذینفعان در حال بازنگری است و
- ۴- فرصت پیش‌بینی شده با توجه به مجهولات ذکر شده نیز بسیار اندک است،

طبعاً ارایه پیشنهادات در خصوص تمامی جزییات و پیش‌نویس نهایی ممکن و مقدر نیست. لذا با لحاظ مراتب و مواردی که ذکر شد پاره‌ای از پیشنهادات فدراسیون فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران و انجمن ناشران دیجیتال در خصوص کلیات سابق و منتشر شده «طرح حمایت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی» به شرح زیر است:

• توقف پیشبرد شتاب زده کلان طرح حمایت

۱-۷- به علت عدم آسیب‌شناسی ناکامی قوانین قبلی در حوزه فضای مجازی (فارغ از نهاد وضع‌کننده آن اعم از مجلس شورای اسلامی، دولت، شوراها و ...) و حالا تدوین قانونی به مراتب کلان‌تر و گسترده‌تر، نخستین پیشنهاد، توقف پیشبرد پرهزینه، پرشتاب و پرچالش طرح مذکور به منظور جلوگیری از اتلاف منابع و عدم تامین مقصود قانونگذار محترم و سایر اهداف مد نظر این طرح است.

• ایجاد کارگروه پایش قوانین

۲-۷- پیشنهاد دوم ایجاد کارگروهی با مشارکت بالای بخش خصوصی به منظور پایش، به روزرسانی و رفع نواقص قوانین موجود است، نه نادیده گرفتن یکباره آنها و حل مشکلات با تدوین شتابزده قوانین بیشتر.

از سوی دیگر چشم‌انداز مشخص، مشروح همراه با تعیین دقیق اولویت‌ها، فزبندی و روش دستیابی به آنها در طرح پیشنهادی روشن نیست، از جمله اینکه با این اقدامات مشخصا چه تهدیدها و فرصتهایی عاید کشور می‌شود و صرفا به بیان برخی خواسته‌ها و مسایل مدنظر طراحان پرداخته شده است.

لذا در صورت عدم رعایت موارد فوق، علاوه بر عدم تامین اهداف مد نظر قانون‌گذار محترم، فعالان بخش خصوصی نیز با ظهور یک متولی جدید در میان دیگر متولیان فعلی مواجه شده و گره جدیدی بر مشکلات قبلی اضافه خواهد شد.

حسب تجربه در خصوص روش اجرای قوانین قبلی و فعلی، اجرای توامان چندین قانون (ذیل قانون پیشنهادی فعلی) در حوزه فضای مجازی، منجر به چالش‌های متعدد، ایجاد هرج و مرج، فرصت‌طلبی و جنگ روانی، ترس سرمایه‌گذاران و ذینفعان و عدم حصول دستاورد مورد نیاز قانونگذار با «گشودن همزمان جبهه‌های متعدد» شده و لاجرم هزینه اجرای قانون را بسیار بالاتر خواهد برد.

• سکوت در نحوه رسیدن به خدمات پایه کاربردی

۳-۷- طرح پیشنهادی در خصوص «نحوه و شرایط» رسیدن خدمات پایه کاربردی داخلی به حد نصاب تعریف شده برای شناخت و تعیین به عنوان خدمات پایه کاربردی اثر گذار، سکوت دارد. طرفه آنکه چنانچه استفاده از برخی خدمات پایه کاربردی داخلی با پشتوانه تصویب بخشنامه و الزامات قانونی باشد و مخاطبان اصولا الزام به نصب و استفاده از این خدمات را داشته باشند، مشکلات زیر ایجاد می‌شود:

- به علت نامشخص بودن این امر، شاهد تداخل فعالیت شرکت‌های خصوصی و غیرخصوصی و نگرانی از قایل شدن امتیازات ویژه و امضاهای طلایی مطرح است.
- همچنین عدم تعیین روش رشد طبیعی و اقماعی خدمات پایه کاربردی (همچون نمونه‌های خارجی و داخلی موفق و مورد استفاده میلیونی مردم)، از سوی دیگر و در فاز بعدی منجر به زمینه‌سازی برای مسدودسازی و کاهش دسترسی به نمونه‌های غیربومی شده و در صورت عدم توفیق نمونه داخلی به علت رشدهای غیرواقعی و کاذب با احتمال اختلال در تعاملات کاربران و تضییع حقوق ایشان و آسیب جدی به کسب‌وکارهای فعال در این بسترها مواجه خواهیم شد. (نمونه رخ داده در خصوص تلگرام‌های داخلی، طلایی و ... و آسیب به کسب‌وکارهای شکل‌گرفته پس از مسدودسازی تلگرام)

• سکوت در خصوص ذینفعان غیر خصوصی

۴-۷- قانون در خصوص نهادهای دولتی، حاکمیتی، و شرکت‌های دارای وابستگی پیدا و پنهان که می‌توانند با اتکا به منابع مختلف و ایجاد شرکت‌های تودرتو وارد عرصه ارائه خدمات بشوند سکوت دارد.

این مهم به علت تعارض منافع و اتکا به منابع مالی عمومی، می‌تواند زمینه‌ساز رقابت نابرابر و تضییع حقوق ذینفعان این عرصه در ارائه خدمات متنوع و در نهایت به زیان مصرف‌کننده و حقوق ایشان باشد.

لذا پیشنهاد می‌شود با توجه به قانون تشکیل و اختیارات شورای عالی فضای مجازی و مرکز ملی ذیل آن، برای رفع تعارض منافع دستگاه‌های دولتی و غیردولتی در حوزه فضای مجازی چاره‌اندیشی کنند. مادامیکه این مشکلات احصا و با آن مواجهه نشود، شاهد ائتلاف منابع، منافع و فرصت‌ها خواهیم بود. چراکه جایگاه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی که همزمان، از یک سو شأن و ابزار مقررات‌گذاری و در عین حال مقررات‌نگذاری‌های تعمدی و تاخیری دارند و از سوی دیگر نظارت بر حسن اجرا دارند و از سوی دیگر به واسطه سهامداری مستقیم و غیرمستقیم (پنهان و آشکار) در سرمایه‌گذاری‌ها و شرکت‌ها، گاه ذینفع هستند، همچنان چالش برانگیز بوده و مانع تحقق خواست قانون‌گذار و اجرای قانون فعلی خواهد شد.

• تمرکززدایی به جای تمرکزگرایی

۵-۷- پیشنهاد دیگر آن است که رگولاتوری در عرصه فضای مجازی به جای «تمرکزگرایی محض» در یک «آبررگولاتوری» (کمیسیون پیش‌بینی شده در طرح) که «هیچ تناسبی» با سرعت تحولات فناوری و واقعیت‌های موجود در کف بازار ندارد، به رویکرد «تمرکززدایی» توجه داشته باشد. با این تاکید که در این رویکرد غیرمتمرکز، چابک، تخصصی و بخشی برای رگولاتوری فضای مجازی، وظایف رگولاتورهای موجود و جدید، کاملاً و یکبار برای همیشه به وضوح و با جزییات کامل، تفکیک

و روشن شود تا ضمن جلوگیری از سردرگمی فعالان و سرمایه‌های این عرصه، سرعت لازم برای تحقق خواست قانونگذار در ساماندهی به فضای مجازی نیز محقق شود.

• ایجاد نخستین نهاد مقررات‌گذار خصوصی

۶-۷- به منظور کاهش بخش قابل ملاحظه‌ای از تنش‌ها و بلا تکلیفی‌ها که عمدتاً از عدم اشراف کامل و ناآشنایی فنی و تجاری برخی طراحان قوانین با مسایل روز و مستمراً در حال تغییر حوزه فضای مجازی، نشأت می‌گیرد همچنین پیشنهاد تاسیس نخستین سازمان خصوصی مقررات‌گذار در قانون پیشنهاد می‌شود.

این نهاد رگولاتور بخش خصوصی در کشور با همکاری اتاق‌های سه‌گانه (بازرگانی، اصناف، تعاون) و دیگر ذینفعان خصوصی ایجاد می‌شود تا ضمن مقررات‌گذاری با حداقل مشکلات در بخش خصوصی، از امکان رصد و نظارت بر فعالیت‌های بازار اعم از نرخ‌گذاری و غیره نیز برخوردار بوده و به مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی نیز پاسخگو باشد.

(در این خصوص تجربه آفکام (Ofcom) کشور انگلیس قابل ملاحظه و بررسی است.)

بر این اساس از طریق ایجاد این رگولاتور قوانین مرتبط با تمامی فعالیت‌های مرتبط با کسب و کار و بخش خصوصی، بدو و ابتدا نه از طریق رگولاتورهای دولتی (با توجه به مشکلات مشروحه که در پی آمد)، بلکه از طریق این رگولاتوری و تحت بازه‌های زمانی مورد خواست دستگاه‌های ذیربط و رگولاتورهای مربوطه، تدوین و به مرجع بالاتر جهت بررسی و طی مراحل قانونی ارائه شود.

• شروط ارائه پیشنهاد بیشتر

۷-۷- سایر نظرات، ابهامات و پیشنهادات در خصوص تمامی بندها و جزییات «طرح قانون حمایت از حقوق کاربران و خدمات پایه کاربردی فضای مجازی» با توجه به عدم دریافت نسخه جدید، منوط به دریافت رسمی نسخه نهایی و اعمال نظرات دریافت شده از سوی دیگر ذینفعان است.