

باسمه تعالی

گزارش توجیهی لایحه حکمرانی الکترونیکی

۱. نام قانون

نامگذاری قوانین اینچنینی از رویکردهای گوناگون و البته متفاوتی می‌تواند پیروی کند. گاهی کشورها الکترونیکی کردن امور اداری، اجرایی و یا به کلی حکمرانی‌شان، موضوعیت ندارد و دستاورد اصلی مورد انتظار را هدف قرار می‌دهند؛ مانند فراگیر شدن خدمات دولتی یا شفاف‌شدن اداره امور عمومی نسبت به راهکارهای سنتی و مرسوم کنونی به ویژه در دنیای فیزیکی. لذا بی‌آنکه به اوصافی مانند الکترونیکی، دیجیتالی، رایانه‌ای، اینترنتی و مانند آن در نام قانون اشاره کنند، همان هدف را برجسته می‌سازند.

با این حال، اینگونه نام‌گذاری‌های هدفمند می‌تواند پیامدهایی نیز داشته باشد؛ مانند آنکه مجریان قانون را از سایر اهداف مهم و ارزشمند آن بازدارد یا اینکه سایر اهداف تحت‌الشعاع هدف اصلی نام‌گزینی‌شده قرار گیرند. لذا قانون خودبخود از جامعیت مورد انتظار دور می‌ماند. زیرا عموماً از الکترونیکی کردن فرایندها و سازوکارهای حکومتی و دولتی در بخش‌ها و شاخه‌های گوناگون اهداف مختلفی دنبال می‌شود و هنگامی که تنها بر یک هدف تأکید و همان برجسته می‌شود، ممکن است در تدوین و تشریح ضوابط و احکام قانونی مربوط به سایر اهداف مورد انتظار کوتاهی شود یا اساساً نادیده بمانند.

با توجه به این ملاحظات، در نظام‌های حقوقی که برای نخستین بار این موضوع در دستور کار سیاستگذاران تقنینیشان قرار می‌گیرد، ترجیح می‌دهند که عناوین بی‌طرفانه‌ای را برگزینند و بر همان بستر یا ابزار تأکید کنند و نام‌گزینی‌های تخصصی‌تر و اختصاصی‌تر را به مراحل تکامل یافته‌تر قانونگذاری این حوزه وامی‌گذارند.

با عنایت به این توضیحات، نام برگزیده شده برای این قانون، «حکمرانی الکترونیکی» است که در ذیل توضیحاتی درباره این دو واژگان می آید.

• **حکمرانی:** این واژه از آن جهت برگزیده شده تا بر فراگیری قانون بر همه ارکان و اجزای نظام حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران تأکید کند. چنانچه «دولت» نگاشته می شد، این احتمال وجود داشت که تنها به «قوه مجریه» تعبیر و محدود شود و تنها سندی که می توان دولت را در مفهوم عام آن، یعنی حاکمیت تفسیر کرد، قانون اساسی است و در مصوبات پایین دست آن چنین تفکیک هایی رعایت می شود. لذا این قانون از لحاظ فراگیری نهادی، جامع الشمول است و هیچ نهاد وابسته به نظام حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران نمی تواند خود را از آن استثناء کند. تفصیل این موضوع در باب یکم پیش نویس آمده است.

• **الکترونیکی:** قانونگذار ما تاکنون اوصاف و تعابیر رایانه ای، مخابراتی، الکترونیکی و حتی مجازی را بکار برده است. از میان اینها واژه ای که علاوه بر جامع الشمول بودن با ویژگی ها و شرایط فنی و فناورانه این قانون سازگار باشد، الکترونیکی است و به همین دلیل این واژه برگزیده شده است. الکترونیک هم دنیای برخط را دربرمی گیرد و هم برون خط را و هم رایانه ها را و هم شبکه های مخابراتی و ارتباطی را. ضمن اینکه شامل محتوا هم می شود و به خوبی دربرابر محتوای غیرالکترونیکی معنای متمایزی دارد.

۲. معماری قانون حکمرانی الکترونیکی

این قانون در هشت باب تنظیم و کوشش شده نگاهی کلان نگر و جامع نگر در ابواب آن پیاده گردد؛ هم به زیرساخت ها و ارکان اجرایی و فناورانه توجه داشته و هم کنشگران این عرصه و هم فرایندها و محتوایی که در

هر بخش پدید، پردازش یا انباشته می شود. لذا نه این قانون صرفاً فنی است و نه صرفاً اجرایی و نه صرفاً محتوایی. بلکه همه اینهاست با همه صاحبان حق و تکلیف متناظر و سازوکارهای استیفا و ایفای آنها. اشاره به این نکته نیز سودمند است که هریک از موضوعات برشمرده می توانست در یک قانون مستقل مورد توجه قرار گیرند یا اینکه قانون مرتبط با همان بخش اصلاح گردد که در این صورت دستاوردی جز تکرار و تنوع قوانین اصلاحی و الحاقی و پیامدی هم جز پیچیدگی بیشتر امور و سردرگمی بیشتر مخاطبان دربرداشت. تدوین یک قانون جامع الشمول و برتری یافتن آن بر سایر قوانین از مزایای انکارناپذیر این پیش نویس است که چینش این ابواب را در کنار یکدیگر موجه و منطقی می سازد.

۳. باب یکم: کلیات

باب نخست این قانون همانند قوانین کلان نگر دیگر به کلیات اختصاص یافته است که در آن علاوه بر مفهوم شناسی های اختصاصی، اهداف و رویکرد آن را نیز شفاف می کند. این باب شامل چهار بخش اصلی می شود. بخش نخست به موضوع قانون پرداخته که عبارتست از «امور» حکمرانی که در سه شاخه سیاستگذاری، اجرا و دادرسی شناسایی و جانمایی شده اند و سه بند ذیل این بخش نیز به تبیین ارکان و اجزای هریک از این سه شاخه اختصاص یافته است. برای شناسایی امور سیاستگذاری الکترونیکی که در بند یکم بخش یکم باب یکم آمده، روش استقرایی دنبال شده است؛ به این معنا که همه ارکان سیاستگذاری نظام جمهوری اسلامی ایران از نظر گذشته و برشمرده شده اند تا هرگونه ابهام را درباره شمول یا عدم شمول احکام این قانون برطرف سازد. بند دوم که به امور اجرایی حکمرانی الکترونیکی اختصاص یافته، برخلاف امور سیاستگذاری که استقراء نهادهای ذی ربط را برگزیده بود، فعالیت هایی که می تواند اجرایی انگاشته شود، شناسایی و برشمرده شده اند که به طور کلی شامل امور اعتباربخشی و توابع آن و حمایت های قانونی می شود.

بند سوم که به دادرسی اختصاص یافته است، نگاهی فرایندمحور دارد و به بیان روشن تر نظام پاسخ ها را مورد توجه قرار داده است. لذا علاوه بر همه فرایندها و سازوکارهای رسیدگی به ناهنجاری های رسمی، فرایندها و اطلاعات مربوط به پیشگیری از آنها را هم دربرمی گیرد.

بخش دوم این باب به اهداف این قانون اختصاص یافته که در آغاز نوشتار اشاره شد در گزینش و چینش اهداف نگاه جامع الشمولی اتخاذ و از یک سویه نگری پرهیز شده است.

بخش سوم با عنوان گستره قانون علاوه بر تأکید بر دربرگرفتن امور فراملی حکمرانی الکترونیکی از سوی این احکام این قانون، در کنار بخش پیشخوانی، بخش پشتیبانی را هم دربرمی گیرد. این نکته به ویژه از آن جهت اهمیت دارد که بخش پشتیبانی تکثر و تنوع بسیار بالا و همپوشانی قابل توجهی با دیگر کارکردهای غیرحکمرانی ارتباطی و فناوری اطلاعات دارد و چنانچه بر شمولیت آنها تصریح نگردد، ممکن است خود را از پابندی و پاسخگویی به احکام این قانون مبری بدانند یا اینکه بطور ناروا مشمول احکام سخت گیرانه این قانون شوند.

سرانجام بخش چهارم باب یکم به مهمترین موضوع ماهیتی و محتوایی این حوزه می پردازد که عبارتست از عرصه های حکمرانی الکترونیکی. گرچه تأثیر آن را در بخش های زیرساختی و کارکردی هم نمی توان نادیده انگاشت. در پرتو یک نگاه جامع نگر، همه عرصه های قابل تصور در حکمرانی الکترونیکی در ۷ شاخه تفکیک و تمیز داده شده اند که یکی از مهمترین دستاوردهای آن را می توان در باب ششم این قانون با عنوان راهبری حکمرانی الکترونیکی مشاهده کرد.

۴. باب دوم: تعامل الکترونیکی

باب دوم به تعامل الکترونیکی اختصاص یافته است که گرافه نیست اگر مهم ترین موضوع حکمرانی الکترونیکی انگاشته شود. زیرا هنگامی که تعامل الکترونیکی برپا و پایدار می گردد، به این معناست که همه زیرساخت های

حقوقی، فنی، اجرایی و کنترلی این حوزه به درستی برپا و پایدار گشته اند. لذا احکام قانونی آن نیز از اهمیت بنیادی برخوردارند.

بر همین اساس احکام این باب در سه بخش تنظیم شده اند. بخش یکم با عنوان موضوع تعامل، به طور در دو بند، احکام تعامل را در دو شاخه تبادل اطلاعات و تأیید اعتبار خلاصه کرده است. بند یکم که به تبادل اطلاعات اختصاص یافته، انواع و احکام راجع به تبادل اطلاعات در حکمرانی الکترونیکی را برشمرده است. سپس بند دوم که به تأیید اعتبار پرداخته، مباحث مربوط به اعتباربخشی و صدور تأییدیه های گوناگون برای امور حکمرانی الکترونیکی را دربرگرفته است.

سپس بخش دوم به پایداری تعامل پرداخته و در این زمینه احکامی را برای دست اندرکاران این بخش و همچنین راهبران این حوزه، یعنی کمیسیون عالی و کمیسیون های ویژه حکمرانی الکترونیکی پیش بینی کرده است. و سرانجام بخش سوم و پایانی این باب درباره هزینه های تعامل تعیین تکلیف کرده است.

۵. باب سوم: پیشخوانی الکترونیکی

باب سوم به احکام قانونی مربوط به پیشخوانی خدمات الکترونیکی پرداخته است. این موضوع به دلیل رویارویی با بهره برداران خدمات حکمرانی از اهمیت بالایی برخوردار است و می تواند پیامدهای حقوقی را برای هریک از ذی نفعان داشته باشد. ضمن اینکه کارآیی و اثربخشی پیشخوان خدمات به بخش پشتیبان آن بستگی دارد که ضرورت پیوستگی احکام این بخش ها را نیز نمایان می سازد.

بر همین اساس، باب سوم احکام پیشخوانی خود را در دو بخش آورده است. بخش نخست به اطلاع رسانی الکترونیکی و بخش دوم به خدمات رسانی الکترونیکی اختصاص یافته است. بخش نخست خود شامل شش بند می شود. بند یکم شامل موضوع اطلاع رسانی می شود که همانا اطلاعات است. لذا به تبیین انواع و اقسام آن می پردازد. بند دوم شکل اطلاع رسانی را بیان می کند که به شکل محتوایی اطلاعات مربوط می شود. سپس بند

سوم شیوه اطلاع رسانی را دربرمی گیرد که همانا بستر و سازوکارهای الکترونیکی می باشد. بند چهارم هزینه های اطلاع رسانی احکام تقنینی را برشمرده و بند پنجم نیز به شرایط اطلاع رسانی می پردازد که ضوابط شکلی و ماهوی آن را دربرمی گیرد و سرانجام بند ششم استثنائات اطلاع رسانی را برمی شمرد.

بخش دوم این باب، همانگونه که گفته شد، به خدمت رسانی الکترونیکی اختصاص یافته است. این بخش خدمات برخط قابل ارائه در هریک از شاخه های سیاستگذاری، اجرا و دادرسی الکترونیکی را احصاء کرده است.

۶. باب چهارم: نیازمندی های حکمرانی الکترونیکی

باب چهارم به احکام قانونی مربوط به نیازمندی های حکمرانی الکترونیکی پرداخته که به عبارتی پیوند احکام قانونی ناظر به هریک از امور فناورانه اطلاعاتی و ارتباطی به طور کلی را با احکام قانونی اختصاصی و متمایز ناظر به حکمرانی الکترونیکی تبیین می کند.

بر همین اساس، احکام این باب در شش بخش گنجانیده شده اند. بخش یکم به زیرساخت های ارتباطی حکمرانی الکترونیکی پرداخته است. تأکید احکام این بخش بر یکپارچگی زیرساخت ها و پایداری شبکه ارتباطی می باشد. بخش دوم احکام مربوط به پایگاه ها و مراکز داده را دربر گرفته است. بدیهی است در اینجا علاوه بر ضوابط مربوط به سامانه های فیزیکی، موضوعات رایانشی محض و میزبانی داده ها نیز مورد توجه قرار گرفته است. بخش سوم به شناسه های الکترونیکی اختصاص یافته که با توجه به تکرر و تنوع خدمات حکمرانی الکترونیکی، همه انواع شناسه ها، شرایط ایجاد و بکارگیری آنها را برشمرده است. بخش چهارم به معماری سازمانی پرداخته که عموم احکام آن درباره هوشمندی سازوکارها و فرایندهای حکمرانی الکترونیکی است. بخش پنجم خدمات حکمرانی الکترونیکی قابل ارائه از سوی هر دستگاه است و بخش ششم نیز به احکام قانونی نیروی انسانی این حوزه اختصاص دارد.

۷. باب پنجم: تصدی حکمرانی الکترونیکی

باب پنجم به تصدی حکمرانی الکترونیکی می پردازد. یعنی آنهایی که مسئولیت اجرایی و مستقیم در ارائه خدمات به بهره برداران حکمرانی الکترونیکی را به عهده دارند یا اینکه از آنها پشتیبانی می کنند. بر همین اساس، احکام قانونی این باب در پنج بخش آمده است. بخش نخست موضوعهای تصدی را برمی شمرد که عبارتند از امور پیشخوانی و پشتیبانی این قانون. بخش دوم درباره هویت متصدیان احکام ایجابی و سلبی را مقرر می کند و بخش سوم نیز به ماهیت متصدیان می پردازد. بخش چهارم رده های تصدی را در چهار رده حیاتی، حساس، مهم و عادی برمی شمرد و شرایط و ویژگی های ناظر به آنها را مقرر می دارد. سرانجام بخش پنجم در دو بند جداگانه حقوق و تعهدات متصدیان را تبیین می کند.

۸. باب ششم: راهبری حکمرانی الکترونیکی

در ادامه، باب ششم، نقطه روبروی تصدی حکمرانی الکترونیکی، یعنی راهبری آن را به رشته تقنین درآورده است. به این معنا که کدام مراجع در چه سطحی و در چه اموری با چه شرح وظایف و اختیاراتی راهبری حکمرانی الکترونیکی را به عهده دارند؟

بر همین اساس، احکام این باب در چهار بخش گنجانیده شده اند. بخش یکم به کمیسیون عالی حکمرانی الکترونیکی اختصاص یافته که در سه بند ذیل آن به ترتیب اعضاء، وظایف و اختیارات و جلسات کمیسیون عالی آمده اند.

سپس بخش دوم به کمیسیون های تخصصی می پردازد و در بند یکم برپایه همان عرصه هایی که در بخش چهارم باب یکم تبیین شدند، به تفکیک کمیسیون ها می پردازد و در بند دوم علاوه بر اعضای این کمیسیون ها، شاخه ها و محل استقرار آنها را نیز مقرر می دارد. در ادامه بند سوم وظایف و اختیارات مشترک کمیسیون های تخصصی را در راهبری عرصه هایشان تبیین می کند و بند چهارم احکامی را درباره تشکیل آنها برمی شمرد.

بخش سوم این باب به دبیرخانه های اجرایی کمیسیون عالی و کمیسیون های تخصصی اختصاص دارد و به همین ترتیب، در بند یکم محل دبیرخانه کمیسیون عالی و وظایف آن و در بند دوم محل دبیرخانه های کمیسیون های تخصصی، شیوه گزینش دبیران و وظایف آنها آمده است.

۹. باب هفتم: بهره برداران حکمرانی الکترونیکی

پس از بررسی احکام قانونی مربوط به متصدیان و راهبران حکمرانی الکترونیکی نوبت به بهره برداران آن می رسد. احکام مربوط به این گروه در سه بخش آمده است.

بخش یکم به موضوع بهره برداری اشاره دارد که در اینجا تصریح شده تنها ذی نفعان بخش پیشخوانی به عنوان بهره بردار حکمرانی الکترونیکی شناخته می شوند و هرگونه بهره برداری در بخش پشتیبانی مشمول این عنوان نمی شود.

بخش دوم از حقوق بهره برداران گفته و آن را در دو بند خلاصه کرده است. بند یکم که به حق آگاهی بهره برداران اشاره دارد، انواع اطلاعاتی را که باید بدانند تا بهره برداری شایسته ای داشته باشند را برشمرده است. بند دوم از حق تأمین پذیری سخن گفته که اشاره به لزوم فراگیری خدمات دولت الکترونیک برای آحاد مردم دارد.

سپس بخش سوم به تعهدات بهره برداران پرداخته و در سه بند امانتداری، راستگویی و نظم مداری خلاصه کرده است. این تعهدات به ویژه هنگامی اهمیت جدی خود را نمایان می سازند که به کنشگری فعالانه بهره برداران در امر پردازش و تبادل اطلاعات در بخش پیشخوانی حکمرانی الکترونیکی توجه ویژه ای مبذول گردد.

۱۰. باب هشتم: مسؤولیت ها و ضمانت اجراها

سرانجام باب هشتم این قانون همانند سایر قوانین الزام آور به مسؤولیتها و ضمانت اجرای عدم ایفای تعهدات قانونی پرداخته است. به همین منظور بخش یکم آن به تخلفات انتظامی و بخش دوم آن به مسؤولیت مدنی اختصاص یافته است.

دلیل پرداختن به تخلفات انتظامی در بخش یکم این باب آنست که تنها شامل نهادهای موضوع این قانون نمی شوند و اشخاص متعاقد با آنها و همچنین بهره برداران این خدمات را هم دربرمی گیرند. ضمن اینکه اعمال ضمانت اجرای کیفری در اینگونه موارد، علی رغم هزینه ها و پیامدهای بالای آن، نه از بازدارندگی و تناسب و نه اثربخشی لازم برخوردارست. البته با عنایت به ضرورت اتخاذ نگاه تخصصی و اختصاصی به اینگونه تخلفات و ضمانت اجرای آنها، اختیار وضع آنها به کمیسیون های تخصصی این قانون واگذار شده است. بند دوم بخش یکم این باب نیز به پیشگیری و پیگرد این تخلفات اختصاص یافته است.

در ادامه بخش دوم در دو بند مسؤولیت های مدنی برآمده از حکمرانی الکترونیکی را مورد توجه قرار داده است. بند یکم این بخش با عنایت به اهمیت اسناد رایانه ای در استیفای حقوق مترتب بر مسؤولیت های مدنی حکمرانی الکترونیکی، درباره اعتبارپذیری رسمی یا عادی آنها احکامی را برشمرده است. سپس در بند دوم ضمن تکلیف نهادهای موضوع این قانون به جبران مطلق خسارات ناشی از اقدامات خود در این حوزه، آنها را مکلف کرده خود را در برابر خسارات ناشی از اقداماتشان بیمه کنند.