

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تشکیل سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (نمافا)»

مقدمه

طرح «تشکیل سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (نمافا)» در ۱۶ ماده تنظیم شده است. این طرح با تشکیل سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (نمافا) قصد دارد فعالان حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات و فضای مجازی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی را سامان‌دهی کند. در این طرح کوشش شده تا اقدام قانونی اولیه برای تبیین حدود و ثغور فعالیت سازمان نمافا انجام شود. همچنین برای تکمیل فرایند حقوقی فعالیت سازمان نمافا در کل کشور و در استان‌ها، یک آیین‌نامه اجرایی و دو اساسنامه پیش‌بینی شده است که تصویب آنها به هیئت وزیران واگذار شده است. تشکیل یک سازمان نظام صنفی برای حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌تواند مزایای زیادی داشته باشد که در این گزارش به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود. اما طرح «تشکیل سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (نمافا)» ضعف‌های متعددی دارد که نیازمند بازنگری کلی است.

مخصوصاً سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۷۱۳

شماره چاپ:

۱۸۱۴

نقاط قوت

تشکیل یک سازمان مستقل نظام صنفی برای همه فعالان حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات دارای مزایای زیر است:

۱. ایجاد انسجام، هماهنگی و همکاری هرچه بیشتر بین شاغلان حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات در همه بخش‌های دولتی و غیردولتی،
۲. شفاف‌سازی فعالیت شاغلان حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات از طریق شناسایی و رتبه‌بندی اشخاص حقوقی و تعیین صلاحیت اشخاص حقیقی،
۳. اشتغال‌زایی و زمینه‌سازی مناسب برای حضور تازه‌واردان به بازار از طریق تسهیل در شرایط پیمان،
۴. سامان‌دهی فعالیت مهندسان و اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات،
۵. ایجاد تحرک در کسب‌وکار از طریق فراهم ساختن فرصت‌های مطلوب ارجاع کار،
۶. ارتقای کیفیت محصولات و خدمات فناوری اطلاعات از طریق گسترش استانداردها و سطح‌بندی کیفیت خدمات.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۱/۸

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفاتر: مطالعات انرژی،
صنعت و معدن
مطالعات حقوقی
مطالعات مالی عمومی و
توسعه مدیریت
مطالعات اجتماعی
مشخصات گزارش

نقاط ضعف

۱. در ماده (۱) طرح اشاره شده است که «سازمان نظام صنفی رایانه‌ای» به «سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (نمافا)» ارتقا می‌یابد. سازمان نظام صنفی رایانه‌ای طبق قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۴ و به‌منظور حمایت عملی از حقوق یادشده در آن قانون، نظم‌بخشی و سامان‌دهی فعالیت‌های تجاری رایانه‌ای مجاز، تشکیل شد. در طرح نمافا علاوه بر تغییر نام، حوزه شمول آن سازمان نیز گسترش پیدا می‌کند که عبارتند از: تمام افراد و واحدهای صنفی که در همه زمینه‌های تجاری رایانه‌ای مجاز، فاوا و کسب‌وکار مبتنی بر فضای مجازی فعالیت می‌کنند.

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۷۰۵۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۲/۲۸

از طرفی، در ماده (۷) تأکید شده است که افراد حقیقی و حقوقی صنفی حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات موظفند قبل از شروع به فعالیت صنفی یا اشتغال به کسب و حرفه در این زمینه، نسبت به اخذ مجوز فعالیت از سازمان ناما اقدام کنند.

بنابراین طبق مواد (۱) و (۷) همه افراد حقیقی و کسب و کارهای مرتبط با بخش‌های مختلف فاوا باید از سازمان جدید ناما مجوز فعالیت دریافت کنند. حال آنکه لزوم دریافت مجوزهای غیرضروری برای شروع فعالیت کسب و کارها یکی از موانع اصلی تولید داخلی محسوب می‌شود و تلاش‌های قانونگذار برای رفع این موانع در سال‌های اخیر شتاب بیشتری گرفته است.

در این طرح، راهکار «اعطای مجوز فعالیت» به‌عنوان تنها راهکار سامان‌دهی فعالیت‌های افراد حقیقی و حقوقی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات معرفی شده است. با توجه به اشکال‌های متعدد نظام «اعطای مجوز فعالیت» در کشورمان خصوصاً در حوزه فاوا پیشنهاد می‌شود از راهکارهای جایگزین مانند مدل صدور گواهی‌های حرفه‌ای (Certification) و مدل ثبت فعالیت استفاده شود. این دو راهکار پیشنهادی، کسب و کارها و فعالیت‌های جدید و نوین حوزه فاوا را درگیر دیوان‌سالاری اخذ مجوزهای غیرضروری نمی‌کند اما زمینه مشارکت افراد حقیقی و حقوقی برای دریافت گواهی‌های حرفه‌ای و ثبت فعالیت آنان را فراهم می‌کند.

۲. در ماده (۱) اشاره شده که «سازمان نظام صنفی رایانه‌ای» موضوع ماده (۱۲) قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۴ به «سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (نمافا)» ارتقا می‌یابد. در این طرح منظور از عبارت «ارتقا» مشخص نشده است و معلوم نیست که ماده (۱۲) قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای باید نسخ شود یا اصلاح شود. لذا پیشنهاد می‌شود موارد مرتبط با طرح نمافا از قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای شناسایی و نسخ شوند و همچنین احکام متناظر آنها تدوین و به طرح نمافا الحاق شوند.

۳. بند «الف» ماده (۲)، اعضای حقوقی سازمان نمافا را شامل شرکت‌ها، تعاونی‌ها و مؤسسات دارای موضوع فعالیت در رشته‌های مرتبط یا زمینه ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌داند. بند «ب» ماده (۲)، اعضای حقیقی سازمان نمافا را شامل صاحبان فروشگاه‌های دارای پروانه کسب، فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و دارندگان مهارت تخصصی مرتبط می‌داند. همچنین بند «۱» ماده (۵)، افراد و واحدهای صنفی که در همه زمینه‌های تجاری رایانه‌ای مجاز، فاوا و کسب و کار مبتنی بر فضای مجازی فعالیت می‌کنند را مشمول عضویت در سازمان نمافا قلمداد می‌کند. تنوع موارد ذکر شده و گستردگی موارد مرتبط با حوزه فاوا و فضای مجازی نشانگر آن است که موضوع فعالیت سازمان، دامنه شمول اختیارات و وظایف آن، اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع ماده (۲) به‌دقت روشن نشده و در مقام اجرا ممکن است با اشکال‌های متعددی مواجه شود. مضاف بر آنکه عبارت «مرتبط» دارای ابهام بوده و از این حیث مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری صحیح و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. همچنین پیشنهاد می‌شود، اعضای سازمان اعم از حقیقی و حقوقی که نقش کلیدی در این طرح دارند به‌طور دقیق تعریف و معین شوند.

۴. بند «الف» ماده (۲)، اعضای حقوقی سازمان نمافا را شامل شرکت‌ها، تعاونی‌ها و مؤسسه‌های دارای موضوع فعالیت در رشته‌های مرتبط یا زمینه ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌داند. نگارش این حکم به‌گونه‌ای است که شامل شرکت‌ها و مؤسسه‌های دولتی نیز می‌شود. برای رفع ابهام پیشنهاد می‌شود در بند «الف» ماده (۲) بعد از کلمه «حقوقی» عبارت «غیردولتی» اضافه شود.

۵. در بند «۱» ماده (۵) برای تشریح وظایف و اختیارات سازمان نمافا از عبارت: «تنظیم و تنسيق امور» استفاده شده است. این عبارت دارای ابهام است و شفافیت حقوقی لازم را ندارد و در مقام اجرا ممکن است با اشکال‌های متعددی مواجه شود. لذا پیشنهاد می‌شود وظایف و اختیارات سازمان نمافا در مقوله «تنظیم و تنسيق امور» به‌صورت شفاف و دقیق تبیین شود.

۶. طرح نمافا به سامان‌دهی فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات و فضای مجازی می‌پردازد. مشاغل و کسب و کارهای مرتبط با این حوزه بسیار متنوع و گسترده هستند به‌طوری‌که بسیاری از آنها در حوزه مهندسی قرار ندارند و نمی‌توان عبارت «مهندسی» را برای آنها به‌کار برد. بنابراین عنوان سازمان «نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات» محل ایراد است و پیشنهاد می‌شود به‌جای آن عنوان سازمان «نظام صنفی فناوری اطلاعات و ارتباطات» استفاده شود.

۷. ماده (۳) از این حیث که شرایط و کیفیت انتخاب هیئت‌مدیره سازمان نمافای استان‌ها و اعضای شورای مرکزی را مشخص نکرده و آن را به آیین‌نامه اجرایی موکول کرده است مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۸. بند «۳» ماده (۵) طرح نமா در یافت تقاضای ثبت، رده‌بندی و ثبت حقوق مادی و معنوی نرم‌افزارها و برنامه‌های رایانه‌ای و محتوای دیداری، شنیداری و نوشتاری را به سازمان نَمَا محول می‌کند. این در حالی است که طبق ماده (۸) قانون «حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای»، ثبت نرم‌افزارهای موضوع مواد (۱) و (۲) آن قانون پس از صدور تأییدیه فنی شورای عالی انفورماتیک حسب مورد توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و یا مرجع ثبت شرکت‌ها انجام می‌پذیرد. بنابراین، بند «۳» ماده (۵) طرح نَمَا با ماده (۸) قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای در تعارض است.

۹. بند «۳» ماده «۵» طرح نَمَا برای صدور مجوز همه نرم‌افزارها و برنامه‌های رایانه‌ای یک رویه یکسان را مقرر می‌دارد و تفکیکی بین ثبت حقوق مادی و معنوی نرم‌افزارهایی که پدیدآورنده آن مدعی اختراع بودن آن است با سایر نرم‌افزارها و برنامه‌های رایانه‌ای قائل نیست. این بند، ثبت همه نرم‌افزارها را به سازمان نَمَا محول می‌کند، درحالی‌که طبق ماده (۱۰) قانون «حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای»، برای صدور تأییدیه فنی موضوع ماده (۸) آن قانون در مورد نرم‌افزارهایی که پدیدآورنده آن مدعی اختراع بودن آن است، کمیته‌ای به نام «کمیته حق اختراع» زیر نظر شورای عالی انفورماتیک تشکیل می‌شود. بنابراین، بند «۳» ماده (۵) طرح نَمَا با ماده (۱۰) قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای نیز در تعارض است.

۱۰. در بند «۴» ماده (۵) «مشارکت» سازمان نَمَا در وظایف قانونی قوای سه‌گانه و... جایگاه حقوقی ندارد. علاوه بر آنکه عبارت «در زمینه وظایف قانونی دستگاه‌ها و مراجع مزبور و اجرایی قوانین و مقررات موضوعه در حدود فعالیت‌های موضوع این سازمان» واجد ابهام بوده و از این حیث مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری صحیح و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.

۱۱. ماده (۷) طرح نَمَا و تبصره آن به موضوع نحوه صدور مجوز فعالیت افراد مشمول می‌پردازد. اما چگونگی صدور مجوز فعالیت برای اشخاص حقیقی و حقوقی که در زمان تصویب این قانون به فعالیت‌های موضوع آن اشتغال دارند مغفول واقع شده است و از این حیث مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. لذا پیشنهاد می‌شود حکم مناسبی برای این ضعف حقوقی تبیین شود.

۱۲. اجرای بسیاری از احکام این طرح موکول به تصویب آیین‌نامه اجرایی آن، اساسنامه سازمان و اساسنامه الگوی نمافاهای استانی (موضوع ماده (۱۶)) است که در این خصوص هیچ‌گونه راهکاری پیش‌بینی نشده است. پیش‌بینی آیین‌نامه اجرایی که در ماده (۱۶) طرح آمده به تنهایی نمی‌تواند خلأهای قانونی آن را برطرف کند. از این رو پیشنهاد می‌شود احکام مبسوط‌تری برای شفاف شدن ماده (۱۶) تبیین شود.

نتیجه‌گیری

تشکیل یک سازمان نظام صنفی برای حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌تواند مزایای زیادی هم برای این حوزه و هم برای بخش‌های مرتبط با آن داشته باشد. طرح «تشکیل سازمان نظام مهندسی ارتباطات و فناوری اطلاعات (نَمَا)» نیز مزایای متعددی دارد اما اشکال‌های متعددی نیز بر آن وارد است. اشکال‌ها و ضعف‌های طرح نَمَا به حدی است که مزایای آن را کم‌رنگ می‌کند. در صورت پذیرش هدف و کلیات طرح نَمَا، باید در نظر داشت که این طرح نیازمند اصلاحات اساسی است تا بتواند با نیازهای روزافزون کسب‌وکارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات و ذی‌نفعان آن تطابق داشته باشد. اصلاح طرح باید به نحوی صورت پذیرد که اخلاقی در کسب‌وکار افراد حقیقی و حقوقی ایجاد نشود و هیچ‌گونه مانع و انحصاری برای اشتغال در این حوزه به‌وجود نیاید.

درنهایت فارغ از ایرادها و اشکال‌های حقوقی موجود در طرح، پیشنهاد می‌شود کلیات طرح تصویب شود و با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس به کمیسیون مربوطه ارجاع و با حضور طراحان طرح، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و ذی‌نفعان اصلی این حوزه، جزئیات طرح مذکور مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد.

