



اتاق بازرگانی
صنایع، معادن و کشاورزی
اصفهان
ISFAHAN CHAMBER OF COMMERCE
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

نقد حقوقی و اقتصادی «طرح مقابله با نفوذ بیگانگان»

مرکز پژوهش و بررسی های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان پژوهش: نقد حقوقی و اقتصادی « طرح مقابله با نفوذ بیگانگان »

مرکز پژوهش و بررسی های اقتصادی اتاق بازرگانی اصفهان

تهیه کننده: علی برجیان، مهدی جعفری، حسین جوادی حسین آبادی و ایمان رحیمی پور فرد و
مرتضی درخشان.

تاریخ انتشار: مهر ۱۴۰۵

واژگان کلیدی: مقابله با نفوذ بیگانگان، امنیت ملی، حقوق شهروندی، آسیب شناسی حقوقی، جرم انگاری،

اصل تناسب، سرمایه اجتماعی، محیط کسب و کار، آثار اقتصادی قانون گذاری



فهرست

۴.....	خلاصه مدیریتی
۵.....	مقدمه
۶.....	فصل اول - مبانی حقوقی و نقد ساختاری طرح
۶.....	نسبت امنیت و آزادی در نظام حقوقی.....
۷.....	حاکمیت قانون و حدود قدرت عمومی.....
۸.....	اصول قانون اساسی، حقوق شهروندی و منع تبعیض.....
۹.....	آزادی اندیشه، اصل برائت و مسئولیت کیفری.....
۱۰.....	مبانی حدود مداخله دولت، اصل تناسب و جرم‌انگاری.....
۱۲.....	مبانی فقهی، حکمت قانون‌گذار و مسئولیت در تقنین.....
۱۳.....	ضرورت آسیب‌شناسی، انسجام و ارزیابی آثار قوانین.....
۱۴.....	فصل دوم - پیامدهای اقتصادی و اجتماعی طرح
۱۴.....	سرمایه اجتماعی، اعتماد عمومی و انسجام اجتماعی.....
۱۵.....	پیامدهای برجسب‌زنی و محدودیت‌های پیشینی.....
۱۶.....	تجربه‌های تطبیقی و درس‌آموخته‌های سایر کشورها.....
۱۷.....	هزینه‌های مبادله، ثبت و دریافت مجوز.....
۱۸.....	نااطمینانی حقوقی و آثار آن بر سرمایه‌گذاری.....
۱۹.....	پیامدهای احتمالی بر صادرات، تولید و زنجیره تأمین.....
۲۰.....	همکاری‌های علمی و بین‌المللی، انتقال فناوری و تأمین مالی.....
۲۲.....	آثار اقتصادی نظام مجازات‌ها و الزامات نظارتی.....
۲۴.....	فصل سوم - جمع‌بندی و ملاحظات اصلاحی
۲۵.....	ملاحظات اصلی برای اصلاح طرح.....



خلاصه مدیریتی

طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» با هدف حفاظت از امنیت ملی و پیشگیری از مداخلات مخرب خارجی تدوین شده است. بااین حال، بررسی حقوقی، اقتصادی و اجتماعی این طرح نشان می‌دهد که برخی از احکام آن از نظر شفافیت مفاهیم، تناسب محدودیت‌ها و مجازات‌ها، قابلیت اجرا و پیامدهای احتمالی بر حقوق شهروندان و فعالیت‌های اقتصادی نیازمند بازنگری است. مسئله اصلی، ضرورت تفکیک میان رفتارهای واجد تهدید امنیتی و ارتباطات و فعالیت‌های مشروع اشخاص با خارج از کشور است؛ تفکیکی که در برخی مواد طرح به اندازه کافی روشن نشده است.

از منظر حقوقی، گستردگی برخی تعاریف، از جمله مفاهیم مرتبط با کارگزار بیگانه و فعالیت‌های مشمول نظارت، می‌تواند موجب گسترش دامنه مقررات به همکاری‌های علمی، فرهنگی، حرفه‌ای و اقتصادی شود. همچنین، واگذاری تعیین برخی مصادیق و ضوابط اجرایی به مقررات بعدی، پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری برای رفتارهایی با ماهیت متفاوت و وجود برخی ابهامات در شرایط مسئولیت کیفری، از مهم‌ترین چالش‌های طرح به شمار می‌روند. این مسائل ضرورت توجه بیشتر به اصول حاکمیت قانون، اصل برائت، تناسب جرم و مجازات و رعایت حقوق شهروندی را نشان می‌دهند.

از منظر اقتصادی، الزامات ثبت، اخذ مجوز و استعلام و همچنین ابهام در شرایط استمرار همکاری‌های خارجی می‌توانند هزینه مبادلات و نااطمینانی حقوقی را افزایش دهند. این وضعیت ممکن است تصمیمات سرمایه‌گذاری، فعالیت بنگاه‌های کوچک، صادرات، زمان‌بندی تولید و زنجیره تأمین را تحت تأثیر قرار دهد. محدودیت‌های احتمالی در همکاری‌های علمی و آموزشی، انتقال فناوری و استفاده از خدمات تخصصی خارجی نیز می‌توانند بر بهره‌وری و توسعه فعالیت‌های اقتصادی اثرگذار باشند. بااین حال، میزان واقعی این پیامدها بدون مطالعات و داده‌های مستقل قابل برآورد نیست.

از منظر اجتماعی، تعمیم محدودیت‌ها به اشخاص بر اساس وضعیت اقامتی، تابعیتی یا نوع ارتباط خارجی، بدون توجه کافی به رفتار فردی و میزان مخاطره، ممکن است بر اعتماد عمومی، مشارکت متخصصان و سرمایه اجتماعی تأثیر بگذارد. همچنین، گسترش نظارت بر فعالیت‌های عادی و کم‌خطر می‌تواند بخشی از ظرفیت دستگاه‌های مسئول را به رسیدگی به مواردی اختصاص دهد که اهمیت امنیتی کمتری دارند و از تمرکز بر تهدیدهای جدی‌تر بکاهد.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که کارآمدی مقررات مقابله با نفوذ، بیش از گستردگی دامنه محدودیت‌ها و شدت مجازات‌ها، به شناسایی دقیق تهدیدها، شفافیت احکام، تناسب ابزارهای قانونی و قابلیت اجرای مؤثر آن‌ها وابسته است. ازاین‌رو، مهم‌ترین ملاحظات اصلاحی طرح شامل آسیب‌شناسی مستند پیش از تصویب، تعریف دقیق مفاهیم، تفکیک فعالیت‌های مشروع از رفتارهای تهدیدکننده، رعایت حقوق شهروندی و اصل



تناسب، هماهنگی مقررات با قوانین موجود، ارزیابی هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی و پیش‌بینی سازوکارهای نظارت و بازنگری است.

در مجموع، بازنگری در احکام طرح با توجه به این ملاحظات می‌تواند ضمن حفظ اهداف امنیتی قانون‌گذار، از ایجاد محدودیت‌های غیرضروری و تحمیل هزینه‌های اضافی بر شهروندان، بنگاه‌های اقتصادی و همکاری‌های علمی و حرفه‌ای جلوگیری کند. تأمین امنیت پایدار نیازمند مقرراتی است که علاوه بر مقابله مؤثر با تهدیدهای واقعی، از اعتماد عمومی، سرمایه انسانی و ظرفیت‌های اقتصادی کشور نیز حمایت کنند.

مقدمه

تأمین امنیت ملی، حفظ استقلال کشور و مقابله با نفوذ و مداخلات مخرب خارجی، از وظایف اساسی حاکمیت به شمار می‌رود. در عین حال، امنیت و آزادی‌های مشروع شهروندان دو موضوع جدا از یکدیگر نیستند؛ بلکه حفظ تعادل میان آن‌ها از الزامات یک نظام حقوقی کارآمد است. قوانین امنیتی زمانی می‌توانند به اهداف مورد نظر دست یابند که ضمن فراهم کردن ابزارهای لازم برای شناسایی و مقابله با تهدیدها، حدود مداخله دستگاه‌های مسئول را نیز به‌روشنی مشخص کنند و از ایجاد محدودیت‌های غیرضروری بر فعالیت‌های مشروع جلوگیری شود.

طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» در راستای حفاظت از امنیت و حاکمیت ملی تدوین شده است. با این حال، گستردگی برخی تعاریف و الزامات پیش‌بینی‌شده در آن، پرسش‌هایی را درباره حدود شمول مقررات، تناسب ضمانت اجراها و تأثیر احتمالی اجرای طرح بر حقوق شهروندان و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی مطرح می‌کند. این موضوع به‌ویژه در مواردی اهمیت دارد که ارتباطات علمی، فرهنگی، حرفه‌ای و تجاری اشخاص با خارج از کشور، در کنار رفتارهای واجد مخاطره امنیتی، مشمول الزامات نظارتی قرار می‌گیرند.

از منظر حقوقی، بررسی چنین طرحی مستلزم توجه به اصول قانون اساسی، از جمله حمایت از آزادی‌های مشروع، منع تبعیض ناروا و اصل برائت است. همچنین، شفافیت مفاهیم، تعیین دقیق رفتارهای ممنوع، حدود اختیارات مراجع اجرایی و تناسب مجازات‌ها با ماهیت و شدت رفتار ارتكابی، از معیارهای مهم ارزیابی کیفیت قانون‌گذاری محسوب می‌شوند. در کنار این موارد، شناخت دقیق مسئله و بررسی ارتباط مقررات پیشنهادی با قوانین موجود، برای جلوگیری از ابهام و تداخل احکام ضرورت دارد.

از منظر اقتصادی نیز امنیت از زیرساخت‌های اصلی تولید، سرمایه‌گذاری و تجارت است؛ اما ابزارهای قانونی تأمین امنیت می‌توانند بر هزینه فعالیت بنگاه‌ها و شرایط تصمیم‌گیری اقتصادی تأثیر بگذارند. الزامات ثبت و اخذ مجوز، تغییر در شرایط همکاری‌های خارجی و افزایش نااطمینانی حقوقی، از جمله عواملی هستند که ممکن است بر سرمایه‌گذاری، صادرات، زنجیره تأمین، انتقال فناوری و تأمین مالی بنگاه‌ها اثرگذار باشند.



از این رو، ارزیابی اقتصادی طرح باید علاوه بر منافع امنیتی مورد انتظار، هزینه‌ها و پیامدهای احتمالی اجرای مقررات را نیز دربرگیرد.

در بعد اجتماعی نیز اعتماد عمومی، سرمایه اجتماعی و مشارکت شهروندان از عوامل مؤثر بر پایداری امنیت به شمار می‌روند. گسترش محدودیت‌ها به گروه‌های مختلف اجتماعی و حرفه‌ای، بدون تفکیک کافی میان وضعیت اشخاص و رفتارهای تهدیدکننده، ممکن است بر کیفیت ارتباط شهروندان با نهادهای رسمی و انگیزه همکاری و مشارکت آنان تأثیر بگذارد.

بر این اساس، بررسی طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» با هدف شناسایی مهم‌ترین چالش‌های حقوقی، اقتصادی و اجتماعی آن و تبیین ملاحظات لازم برای اصلاح احکام پیشنهادی انجام شده است. این بررسی در سه فصل تنظیم شده است: فصل نخست به مبانی حقوقی و نقد ساختاری طرح، فصل دوم به پیامدهای اقتصادی و اجتماعی آن و فصل سوم به جمع‌بندی یافته‌ها و ملاحظات اصلاحی اختصاص دارد. رویکرد اصلی، بررسی تناسب میان اهداف امنیتی طرح و ابزارهای قانونی پیش‌بینی شده برای تحقق آن‌ها، با توجه هم‌زمان به حقوق شهروندان و آثار احتمالی مقررات بر فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی است.

فصل اول – مبانی حقوقی و نقد ساختاری طرح

۱- نسبت امنیت و آزادی در نظام حقوقی

یکی از مسائل بنیادین در هر نظام سیاسی، برقراری تعادل میان تأمین امنیت و حفظ آزادی‌های شهروندان است. این موضوع از دیرباز در فلسفه سیاسی و حقوق عمومی مورد توجه اندیشمندانی مانند هابز، لاک و منتسکیو قرار داشته است. اگرچه دیدگاه‌های متفاوتی درباره حدود اختیارات دولت و آزادی افراد وجود دارد، اما مسئله اصلی آن است که چگونه می‌توان ضمن تأمین امنیت عمومی، از حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان نیز حمایت کرد.

در نظریه قرارداد اجتماعی، شکل‌گیری قدرت عمومی با ضرورت تأمین امنیت و نظم اجتماعی ارتباط دارد. بر این اساس، شهروندان برای خروج از وضعیت ناامنی و برخورداری مؤثر از حقوق خود، بخشی از آزادی طبیعی خویش را در چارچوب قانون تنظیم می‌کنند. در مقابل، دولت نیز متعهد می‌شود از قدرت عمومی برای تأمین امنیت، نظم و حمایت از حقوق شهروندان استفاده کند. بنابراین، رابطه دولت و شهروند بر نوعی تعادل متقابل استوار است و محدودیت آزادی‌ها باید با ضرورت و هدف تأمین امنیت تناسب داشته باشد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز این موضوع در اصول مختلف قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. اصل ۵۶ قانون اساسی، حق حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش را به رسمیت می‌شناسد و اصل نهم بر تفکیک‌ناپذیری آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور تأکید دارد. بنابراین، حفظ امنیت

و استقلال کشور نباید به گونه‌ای دنبال شود که آزادی‌های مشروع شهروندان بدون ضرورت و تناسب محدود شود.

در این چارچوب، می‌توان میان دو رویکرد به امنیت تمایز قائل شد. در رویکرد شهروندمحور، امنیت بر پایه اعتماد متقابل، شفافیت و مشارکت شهروندان شکل می‌گیرد و شهروندان در تأمین آن نقش دارند. در مقابل، در رویکرد مبتنی بر کنترل گسترده، نظارت پیشینی و محدودسازی فعالیت‌ها به ابزار اصلی تأمین امنیت تبدیل می‌شود. تفاوت این دو رویکرد در پیامدهای اجتماعی آن‌ها نیز قابل توجه است؛ زیرا گسترش نظارت و محدودیت‌های غیرضروری می‌تواند بر اعتماد عمومی و میزان همکاری داوطلبانه شهروندان با نهادهای رسمی تأثیر بگذارد.

طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» با هدف حفاظت از امنیت و حاکمیت ملی تدوین شده است؛ با این حال، بررسی مفاد آن نشان می‌دهد که برخی احکام، علاوه بر رفتارهای واجد تهدید امنیتی، دامنه گسترده‌ای از فعالیت‌های علمی، فرهنگی، اقتصادی و ارتباطات عادی با اشخاص خارجی را نیز دربرمی‌گیرد. از این رو، یکی از مسائل اساسی در ارزیابی این طرح، بررسی تناسب میان اهداف امنیتی و محدودیت‌های پیش‌بینی شده است.

۲- حاکمیت قانون و حدود قدرت عمومی

یکی از مفاهیم مهم در فلسفه حقوق، تمایز میان «حاکمیت قانون (Rule of Law)» و «حکومت به وسیله قانون (Rule by Law)» است. در مفهوم نخست، قانون علاوه بر تنظیم رفتار شهروندان، حدود اختیارات نهادهای عمومی را نیز تعیین می‌کند و خود باید از ویژگی‌هایی مانند شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری، عمومیت و عدم تبعیض برخوردار باشد. در این برداشت، همه نهادهای عمومی، از جمله دستگاه‌های اجرایی و امنیتی، ملزم به رعایت حدود قانونی اختیارات خود هستند.

در مقابل، مفهوم حکومت به وسیله قانون بیشتر بر استفاده از قانون به عنوان ابزار اعمال قدرت تأکید دارد. تفاوت اصلی این دو برداشت آن است که صرف تصویب یک محدودیت در قالب قانون، لزوماً به معنای تناسب و قابل دفاع بودن آن نیست. هر محدودیت قانونی باید از نظر ضرورت، تناسب با هدف و انطباق با اصول بالادستی نیز مورد بررسی قرار گیرد.

این موضوع به‌ویژه در قوانین محدودکننده آزادی‌های شهروندان اهمیت دارد. هنگامی که قانون، دامنه گسترده‌ای از فعالیت‌های اشخاص را مشمول نظارت یا مجازات قرار می‌دهد، لازم است مرز میان رفتار مجاز و ممنوع به روشنی مشخص باشد. ابهام در این مرز می‌تواند پیش‌بینی‌پذیری حقوقی را کاهش داده و اختیار تفسیر و اجرای مقررات را افزایش دهد.



در طرح مورد بررسی، برخی مفاهیم مانند «نفوذ»، «حمایت»، «هدایت» و «کارگزار بیگانه» از دامنه گسترده‌ای برخوردارند و معیارهای تشخیص مصادیق آن‌ها به‌طور کامل مشخص نشده است. از سوی دیگر، بخشی از ضوابط مربوط به ثبت فعالیت‌ها، صدور مجوز و تعیین مصادیق مشمول محدودیت، به دستورالعمل‌ها و تصمیمات آتی مراجع مختلف واگذار شده است.

برای مثال، تعیین دولت‌های سطح یک و دو، فعالیت‌های نیازمند مجوز، مشاغل حساس، امور عادی و برخی مصادیق مرتبط با رسانه‌ها و نهادهای خارجی، به تصمیمات و مقررات بعدی وابسته شده است. این وضعیت ممکن است موجب تفاوت در برداشت مراجع اجرایی و دشواری تشخیص تکالیف قانونی برای اشخاص شود. از منظر حاکمیت قانون، ضرورت دارد حدود رفتارهای ممنوع، اختیارات مراجع تصمیم‌گیر و ضمانت اجراهای مربوط تا حد امکان در متن قانون مشخص شود. چنین رویکردی ضمن حفظ اختیارات قانونی دستگاه‌های مسئول، به شفافیت مقررات و کاهش اختلاف در اجرا کمک می‌کند.

۳- اصول قانون اساسی، حقوق شهروندی و منع تبعیض

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف، از حقوق و آزادی‌های شهروندان حمایت کرده است. اصل ۲۲ به مصونیت حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص در حدود مقرر قانونی اشاره دارد؛ اصل ۲۳ تفتیش عقاید را ممنوع می‌کند و اصل ۲۴ آزادی مطبوعات و نشریات را در چارچوب مقرر به رسمیت می‌شناسد.

در این میان، اصل نهم قانون اساسی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این اصل، آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور را تفکیک‌ناپذیر دانسته و تأکید می‌کند که هیچ فرد، گروه یا مقامی نمی‌تواند به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی، آزادی‌های مشروع را حتی با وضع قوانین و مقررات سلب کند. همچنین، به نام حفظ آزادی نیز نمی‌توان استقلال و تمامیت ارضی کشور را نادیده گرفت.

این اصل بر ضرورت حفظ تعادل میان امنیت ملی و آزادی‌های مشروع تأکید دارد. در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز شهید بهشتی بر پیوند میان حفظ استقلال کشور و پاسداری از عدالت و آزادی تأکید کرده است. از این منظر، توجه به آزادی‌های مشروع صرفاً موضوعی مرتبط با حقوق فردی نیست، بلکه با حفظ انسجام و امنیت کشور نیز ارتباط دارد.

از سوی دیگر، بند ۹ اصل سوم قانون اساسی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه را از تکالیف دولت می‌داند. این موضوع در بررسی مقرراتی که برای گروه‌های مشخصی از شهروندان محدودیت‌های متفاوت ایجاد می‌کنند، اهمیت دارد.

در طرح مورد بررسی، برخی احکام بر وضعیت اقامتی، تابعیتی، حرفه‌ای یا نوع ارتباط اشخاص با نهادهای خارجی تأکید دارند. برای مثال، ماده ۱۶ محدودیت‌هایی را برای دارندگان اقامت خارجی در مشاغل دولتی و



عمومی پیش‌بینی می‌کند. همچنین، برخی مواد به فعالیت‌های دانشگاهیان، هنرمندان و اشخاص دارای همکاری‌های خارجی می‌پردازند.

مسئله اصلی آن است که وجود ارتباط علمی، حرفه‌ای یا خانوادگی با خارج از کشور، به‌خودی‌خود به معنای وابستگی امنیتی یا ارتکاب رفتار مجرمانه نیست. بنابراین، ضروری است میان وضعیت شخصی افراد و رفتارهایی که ممکن است واجد تهدید امنیتی باشند، تفکیک صورت گیرد.

در مباحث حقوق عمومی، تابعیت رابطه‌ای متقابل میان دولت و شهروند محسوب می‌شود. در این رابطه، شهروند دارای حقوق و تکالیف قانونی است و دولت نیز مسئولیت حمایت از حقوق او را بر عهده دارد. اصل ۴۱ قانون اساسی نیز تابعیت ایران را حق مسلم هر فرد ایرانی می‌داند.

از این منظر، تعمیم محدودیت‌های امنیتی به اشخاص صرفاً بر اساس داشتن اقامت خارجی، تابعیت مضاعف یا همکاری با نهادهای غیرایرانی، بدون توجه کافی به رفتار فردی و ماهیت فعالیت آنان، می‌تواند زمینه ایجاد تفاوت‌های ناموجه در برخورداری از فرصت‌های شغلی، علمی و اجتماعی را فراهم کند.

این موضوع با مفهوم «تبعیض غیرمستقیم» نیز ارتباط دارد؛ وضعیتی که در آن ممکن است یک مقرر، بدون آنکه صراحتاً گروهی را از حقوق خود محروم کند، در عمل آثار نامتناسبی بر گروه مشخصی از شهروندان داشته باشد.

بر این اساس، بررسی محدودیت‌های پیش‌بینی‌شده در طرح از منظر اصول نهم، بیستم، سوم و چهل‌ویکم قانون اساسی و ضرورت پرهیز از تبعیض ناروا اهمیت دارد.

۴- آزادی اندیشه، اصل برائت و مسئولیت کیفری

یکی از اصول بنیادین حقوق کیفری، اصل برائت است که در اصل ۳۷ قانون اساسی نیز به رسمیت شناخته شده است. بر اساس این اصل، هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر آنکه جرم او در دادگاه صالح اثبات شود. بنابراین، احراز رفتار مجرمانه و شرایط قانونی مسئولیت کیفری بر عهده مرجع اتهام‌زننده است و نمی‌توان اشخاص را صرفاً به دلیل وضعیت شخصی یا ارتباطات آنان، مجرم فرض کرد. در برخی مواد طرح، دامنه نظارت و مسئولیت کیفری به ارتباطات و فعالیت‌هایی گسترش یافته که ممکن است ماهیت عادی یا حرفه‌ای داشته باشند. در چنین شرایطی، این نگرانی مطرح می‌شود که اشخاص برای اثبات مشروع بودن فعالیت‌های خود، ناچار به ارائه اطلاعات و توضیحات گسترده درباره ارتباطات شخصی، علمی و حرفه‌ای شوند.

موضوع دیگر، ضرورت تفکیک میان رفتار مجرمانه و اندیشه یا نگرش اشخاص است. اصل ۲۳ قانون اساسی تفتیش عقاید را ممنوع می‌داند. در حقوق کیفری نیز میان مسئولیت مبتنی بر رفتار مشخص و مسئولیت مبتنی بر نگرش یا ویژگی‌های شخصی افراد تفاوت وجود دارد.



برای مثال، ماده ۱۷ طرح به موضوعاتی مانند ارائه تحلیل خلاف واقع، پیشنهادهای سیاستی و پیامدهایی نظیر کاهش اعتماد عمومی یا مشارکت اجتماعی اشاره دارد. همچنین، برخی احکام ماده ۲۷ به محتوای آثار فرهنگی و هنری و ماده ۳۲ به اقدامات مقدماتی مرتبط با قصد ارتکاب جرم می‌پردازند.

در بررسی این موارد باید توجه داشت که اظهار نظر، تحلیل، فعالیت علمی یا داشتن یک دیدگاه، لزوماً به معنای ارتکاب رفتار مجرمانه نیست. تعیین حدود مسئولیت کیفری در چنین موضوعاتی مستلزم تعریف روشن رفتار ممنوع و احراز شرایط قانونی جرم است.

یکی دیگر از مباحث مهم، تفکیک میان فعل و ترک فعل است. اگرچه در حقوق کیفری، ترک فعل نیز در شرایط مشخص می‌تواند مبنای مسئولیت باشد، اما تحقق چنین مسئولیتی نیازمند وجود تکلیف قانونی روشن و احراز شرایط مقرر است. بنابراین، عدم انجام تکالیف اداری یا ثبتی باید با توجه به ماهیت تکلیف و میزان تقصیر شخص بررسی شود.

در طرح مورد بررسی، برخی احکام مانند ماده ۱۲، عدم رعایت الزامات ثبت و مجوز را با ضمانت اجرای کیفری مرتبط کرده‌اند. از این رو، تفکیک میان تخلف شکلی و رفتار عمدی آسیب‌زا در این موارد اهمیت دارد. همچنین، در جرائمی که تحقق آن‌ها به وقوع نتیجه وابسته است، احراز رابطه سببیت میان رفتار فرد و نتیجه زیان‌بار ضروری است. برخی پیامدهای مورد اشاره در طرح، مانند کاهش اعتماد عمومی، تغییر مشارکت اجتماعی یا آسیب به منافع ملی، ماهیتی پیچیده و چندعاملی دارند. نسبت دادن چنین نتایجی به رفتار مشخص یک فرد، نیازمند بررسی دقیق رابطه میان رفتار و پیامد ادعا شده است. در مجموع، رعایت اصل برائت، تفکیک رفتار از نگرش، احراز عنصر روانی جرم و توجه به رابطه سببیت، از مهم‌ترین ملاحظات است که در تنظیم و اجرای مقررات کیفری طرح باید مورد توجه قرار گیرد.

۵- مبانی حدود مداخله دولت، اصل تناسب و جرم‌انگاری

یکی از معیارهای مهم در ارزیابی قوانین محدودکننده آزادی‌های شهروندان، اصل تناسب و ضرورت محدود بودن مداخله دولت به میزان مورد نیاز برای مقابله با تهدید است.

بر اساس این رویکرد، حتی در مواردی که هدف قانون مشروع و ضروری باشد، ابزارهای انتخاب‌شده برای تحقق آن باید از نظر گستردگی محدودیت‌ها، میزان تأثیرگذاری و پیامدهای احتمالی مورد بررسی قرار گیرند. در حقوق اساسی تطبیقی، برای بررسی تناسب محدودیت‌ها معمولاً به سه پرسش توجه می‌شود: آیا هدف مورد نظر مشروع است؟ آیا ابزار انتخاب‌شده برای تحقق آن هدف مناسب است؟ و آیا میزان محدودیت ایجادشده با اهمیت هدف و ضرورت مقابله با تهدید تناسب دارد؟



این موضوع در بررسی طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» اهمیت دارد؛ زیرا دامنه برخی تعاریف و الزامات آن می‌تواند طیف گسترده‌ای از تعاملات عادی، همکاری‌های علمی، فعالیت‌های فرهنگی و ارتباطات اقتصادی را دربرگیرد.

گسترش دامنه مداخله، علاوه بر ایجاد محدودیت‌های احتمالی، می‌تواند اجرای یکسان مقررات را نیز دشوار سازد. هرچه تعداد فعالیت‌های مشمول نظارت افزایش یابد، منابع بیشتری برای ثبت، بررسی و پیگیری آن‌ها مورد نیاز خواهد بود و احتمال تفاوت در شیوه اجرای مقررات نیز افزایش می‌یابد.

از سوی دیگر، در حقوق کیفری، تناسب میان رفتار ارتكابی و مجازات اهمیت ویژه‌ای دارد. جرم‌انگاری گسترده فعالیت‌ها، بدون تفکیک کافی میان رفتارهای کم‌خطر و اقدامات عامدانه علیه امنیت کشور، ممکن است موجب اعمال ضمانت اجراهای مشابه بر رفتارهایی با ماهیت و شدت متفاوت شود.

برای مثال، در طرح، ماده ۸ خروج از شرایط مجوز را مشمول مجازات می‌داند؛ ماده ۱۲ برای عدم رعایت الزامات ثبت یا اخذ مجوز ضمانت اجرا پیش‌بینی کرده است؛ ماده ۳۱ به رفتار ناشی از بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی می‌پردازد و ماده ۳۲ اقدامات مقدماتی مرتبط با قصد ارتكاب جرم را نیز مورد توجه قرار داده است.

در کنار این موارد، برخی مواد به تشدید مجازات بر اساس نوع ارتباط خارجی یا وضعیت اشخاص می‌پردازند. این مجموعه احکام ضرورت بررسی هماهنگی نظام مجازات‌ها و تناسب آن‌ها با شدت رفتار و میزان خطر را مطرح می‌کند.

در مباحث جرم‌شناسی و سیاست جنایی نیز تأکید شده است که شدت مجازات، تنها عامل بازدارندگی نیست. اندیشمندانی مانند بکاریا بر اهمیت قطعیت اجرای قانون در مقایسه با شدت کیفر تأکید کرده‌اند. از این منظر، افزایش دامنه جرم‌انگاری، در صورتی که با ظرفیت اجرای مؤثر همراه نباشد، ممکن است به کاهش قطعیت اجرا منجر شود.

همچنین در ادبیات سیاست جنایی، استفاده از مجازات کیفری به‌عنوان آخرین ابزار مداخله مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین، لازم است در کنار ضمانت اجراهای کیفری، ظرفیت ابزارهای پیشگیرانه، اداری، آموزشی و اجتماعی نیز بررسی شود.

این رویکرد در مفهوم سیاست جنایی نیز قابل مشاهده است. در برداشت دلماس‌مارتی، سیاست جنایی مجموعه‌ای از روش‌هایی است که جامعه برای پاسخ به پدیده مجرمانه به کار می‌گیرد. بر این اساس، مقابله مؤثر با تهدیدهای امنیتی، علاوه بر تعیین مجازات، به شناخت علمی مسئله، انتخاب ابزارهای مناسب و ارزیابی نتایج نیاز دارد.



۶- مبانی فقهی، حکمت قانون‌گذار و مسئولیت در تقنین

در کنار اصول حقوقی، برخی مباحث فقهی نیز بر ضرورت دقت در صدور احکام، شناخت موضوع و توجه به آثار تصمیمات تأکید دارند.

یکی از این مباحث، موضوع «ضمان مفتی» است. در بحث‌های فقهی مربوط به مسئولیت ناشی از صدور فتوا، مسئله آثار ناشی از خطا یا تقصیر در تشخیص موضوع و صدور حکم مورد توجه قرار می‌گیرد. در گزارش حاضر، از این بحث برای تأکید بر اهمیت مسئولیت در تصمیم‌گیری‌هایی استفاده شده است که می‌توانند بر حقوق اشخاص اثر بگذارند.

اگرچه مسئولیت فقهی مفتی و مسئولیت نهاد قانون‌گذاری از نظر ماهیت و شرایط یکسان نیستند، نکته مورد تأکید آن است که تصمیم‌گیری درباره حقوق و تکالیف عمومی، نیازمند شناخت دقیق مسئله و توجه به پیامدهای احتمالی آن است.

مفهوم دیگری که در گزارش مطرح شده، «حکمت مقنن» یا فرض عقلانیت قانون‌گذار است. بر اساس این برداشت، در تفسیر قوانین فرض بر آن است که قانون‌گذار با آگاهی از موضوع، هدفی مشخص را دنبال کرده و میان احکام مختلف هماهنگی برقرار ساخته است.

این فرض، مبنایی برای تفسیر منسجم مقررات محسوب می‌شود؛ باین‌حال، به معنای مصونیت قوانین از نقد و بازنگری نیست. در مواردی که میان احکام قانونی تعارض وجود داشته باشد یا آثار مقررات با اهداف اعلام‌شده هماهنگ نباشد، بررسی و اصلاح آن‌ها می‌تواند در جهت تقویت کیفیت قانون‌گذاری باشد.

از سوی دیگر، در برخی مباحث فقهی، از جمله اصل صحت و مباحث مربوط به مقدمات رفتار حرام، بر ضرورت توجه به ماهیت رفتار و شرایط تحقق ممنوعیت تأکید شده است. در این زمینه، دیدگاه‌های مختلفی درباره سرایت حکم به مقدمات یک رفتار وجود دارد. از این‌رو، گسترش ممنوعیت‌ها به اقدامات مقدماتی و رفتارهایی که هنوز به تحقق جرم منجر نشده‌اند، نیازمند دقت و بررسی فقهی و حقوقی است.

در گزارش همچنین به آموزه‌های دینی مرتبط با حسن گفتار و تعامل مناسب با دیگران اشاره شده است. آیاتی مانند «وَقُولُوا لِلنَّاسِ حُسْنًا» در سوره بقره و «وَقُلْ لِعِبَادِي يَقُولُوا الَّتِي هِيَ أَحْسَنُ» در سوره اسراء، بر اهمیت شیوه تعامل و گفت‌وگو تأکید دارند.

توجه به این مبانی در کنار اصول قانون اساسی و حقوق کیفری، می‌تواند ضرورت پرهیز از محدودیت‌های غیرضروری، رعایت کرامت اشخاص و مسئولیت‌پذیری در فرایند قانون‌گذاری را روشن‌تر سازد.



۷- ضرورت آسیب‌شناسی، انسجام و ارزیابی آثار قوانین

یکی از موضوعات محوری گزارش، ضرورت شناخت دقیق مسئله پیش از تدوین مقررات جدید است. در سیاست‌گذاری عمومی، انتخاب ابزار مناسب زمانی امکان‌پذیر است که ماهیت مسئله، عوامل شکل‌گیری آن و محدودیت‌های راهکارهای موجود به‌درستی شناسایی شده باشند.

در حوزه قوانین امنیتی نیز لازم است پیش از ایجاد محدودیت‌های گسترده، مشخص شود تهدید مورد نظر در چه حوزه‌هایی شکل گرفته، چه رفتارهایی منشأ آسیب بوده‌اند و ابزارهای قانونی موجود تا چه اندازه برای مقابله با آن کفایت داشته‌اند.

از این منظر، آسیب‌شناسی مستند و مبتنی بر شواهد، از الزامات مهم قانون‌گذاری است. برای مثال، در مورد فعالیت‌های علمی، دانشگاهی و فرهنگی، بررسی میزان و نوع مخاطرات امنیتی مرتبط با این فعالیت‌ها می‌تواند به تعیین دقیق‌تر حدود مداخله قانونی کمک کند.

در صورت نبود چنین ارزیابی‌ای، این احتمال وجود دارد که دامنه مقررات فراتر از رفتارهای منشأ تهدید گسترش یابد و فعالیت‌هایی را دربرگیرد که ارتباط مستقیم یا مؤثری با مسئله امنیتی مورد نظر ندارند.

موضوع دیگر، ضرورت توجه به انسجام نظام حقوقی و ارتباط قوانین جدید با مقررات موجود است. در گزارش به تصویب قانون تشدید مجازات جاسوسی و همکاری با رژیم صهیونیستی و کشورهای متخاصم و قانون حمایت از ایرانیان خارج از کشور در سال ۱۴۰۴ اشاره شده است. همچنین، برخی احکام طرح با مقررات مربوط به جرائم امنیتی در قانون مجازات اسلامی و قوانین دیگر هم‌پوشانی دارند.

از این رو، پیش از تصویب مقررات جدید باید نسبت آن‌ها با قوانین موجود، موارد احتمالی تعارض و حدود اجرای هر یک مشخص شود. این موضوع از افزایش ابهام حقوقی و ایجاد تکالیف موازی جلوگیری می‌کند.

در مباحث نظری قانون‌گذاری، اندیشمندانی مانند فولر بر اهمیت ثبات و پیش‌بینی‌پذیری قوانین تأکید کرده‌اند. همچنین، در نظریه‌های سیاست‌گذاری، از جمله مباحث کینگدون، به تأثیر شرایط و رویدادهای خاص بر شکل‌گیری تصمیمات تقنینی توجه شده است. این مباحث ضرورت پیوند میان قانون‌گذاری جدید، تجربه اجرای قوانین پیشین و ارزیابی آثار آن‌ها را نشان می‌دهند.

از سوی دیگر، در تدوین مقررات امنیتی باید علاوه بر منافع مورد انتظار، هزینه‌ها و پیامدهای احتمالی آن‌ها نیز بررسی شود. این هزینه‌ها می‌تواند شامل افزایش الزامات اداری، محدود شدن برخی همکاری‌های علمی و حرفه‌ای، کاهش اعتماد عمومی و ایجاد آثار بلندمدت اجتماعی باشد.

بر این اساس، ارزیابی پیش از تصویب و بررسی دوره‌ای آثار اجرای قانون، می‌تواند در شناسایی احکام ناکارآمد و اصلاح آن‌ها مؤثر باشد. همچنین، پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی و امکان بازنگری در محدودیت‌ها، به بهبود تناسب میان اهداف قانون و ابزارهای اجرایی آن کمک می‌کند.

در مجموع، مقابله با نفوذ و تهدیدهای امنیتی نیازمند مقررات روشن، منسجم و قابل اجراست. تحقق این هدف زمانی امکان پذیرتر خواهد بود که قانون گذاری بر پایه شناخت مستند مسئله، تفکیک رفتارهای مشروع از اقدامات تهدیدکننده، رعایت اصول حقوقی و کیفری و ارزیابی آثار احتمالی مقررات صورت گیرد.

فصل دوم – پیامدهای اقتصادی و اجتماعی طرح

امنیت، یکی از پیش شرطهای اساسی فعالیت اقتصادی و پایداری اجتماعی است. حفاظت از اطلاعات حساس، جلوگیری از مداخلات مخرب خارجی و مقابله با تهدیدهای امنیتی می تواند به حفظ سرمایه گذاری، تولید و اعتماد عمومی کمک کند. باین حال، در ارزیابی قوانین امنیتی، علاوه بر اهمیت اهداف مورد نظر، باید آثار احتمالی ابزارهای انتخاب شده بر فعالیت های اقتصادی و اجتماعی نیز بررسی شود.

مبنای بررسی حاضر، نسخه «طرح مقابله با نفوذ بیگانگان» به شماره ثبت ۳۲۳، موضوع گزارش یکشوری کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی مورخ ۲۳/۱۰/۱۴۰۴ است. تحلیل های ارائه شده، پیامدهای احتمالی تصویب و اجرای این متن را بررسی می کنند و میزان تحقق آن ها به مقررات اجرایی و رویه های قضایی وابسته خواهد بود.

از منظر اقتصادی، مسئله اصلی آن است که منافع امنیتی مورد انتظار از اجرای قانون، در مقایسه با هزینه هایی که ممکن است بر تولید، سرمایه گذاری، تجارت، اشتغال و فعالیت های مشروع تحمیل شود، چگونه ارزیابی می شود. از منظر اجتماعی نیز باید بررسی کرد که الزامات نظارتی و محدودیت های پیش بینی شده چه تأثیری بر اعتماد عمومی، همکاری شهروندان و انسجام اجتماعی خواهند داشت.

۱- سرمایه اجتماعی، اعتماد عمومی و انسجام اجتماعی

سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی از عوامل مؤثر بر پایداری امنیت و همکاری شهروندان با نهادهای رسمی هستند. در مباحث جامعه شناسی، انسجام اجتماعی بر پایه هنجارهای مشترک و اعتماد متقابل توضیح داده می شود. دورکیم بر اهمیت پیوندهای اجتماعی تأکید کرده و پاتنام میان سرمایه اجتماعی درون گروهی و پیوندهای میان گروه های مختلف تمایز قائل شده است. همچنین، گرانووتر نشان می دهد که ارتباطات میان افراد و گروه های متفاوت، نقش مهمی در انتقال اطلاعات و ایجاد فرصت های اجتماعی و اقتصادی دارند. از این منظر، ارتباطات علمی، تجاری، فرهنگی و خانوادگی با خارج از کشور را نیز می توان بخشی از شبکه روابط اجتماعی دانست که در انتقال اطلاعات، دانش و فرصت ها نقش دارند. هرچند برخی ارتباطات خارجی ممکن است واجد مخاطرات امنیتی باشند، تعمیم الزامات نظارتی به طیف گسترده ای از این روابط می تواند بر کیفیت و استمرار آن ها تأثیر بگذارد.



در طرح مورد بررسی، برخی فعالیت‌ها از جمله همکاری‌های علمی، حضور در دوره‌های آموزشی، تعاملات رسانه‌ای و ارتباط با اشخاص و نهادهای خارجی، مشمول الزامات ثبت یا دریافت مجوز شده‌اند. در صورتی که مرز فعالیت‌های مجاز و ممنوع برای اشخاص روشن نباشد، ممکن است برخی افراد برای پرهیز از پیامدهای احتمالی، حتی از انجام همکاری‌های مشروع خودداری کنند.

این وضعیت می‌تواند بر اعتماد شهروندان به نهادهای عمومی نیز اثر بگذارد. در مباحث مربوط به عدالت رویه‌ای، تایلر بر نقش رفتار منصفانه نهادها و اعتماد عمومی در افزایش پایبندی داوطلبانه به قانون تأکید کرده است. بر این اساس، شفافیت مقررات و امکان تشخیص حقوق و تکالیف قانونی، علاوه بر حمایت از شهروندان، در همکاری آنان با دستگاه‌های مسئول نیز اهمیت دارد.

همچنین، گسترش نظارت بر ارتباطات علمی و حرفه‌ای ممکن است بر هنجارهای همکاری و تبادل اطلاعات تأثیر بگذارد. در مباحث جامعه‌شناسی علم، مرتون بر اهمیت اشتراک دانش و معیارهای عمومی فعالیت علمی تأکید کرده است. از این رو، ایجاد محدودیت‌های گسترده بر ارتباطات پژوهشی و حرفه‌ای، بدون تفکیک کافی میان فعالیت‌های عادی و مخاطرات امنیتی، می‌تواند بر جریان تبادل دانش اثرگذار باشد.

در مجموع، آثار اجتماعی اجرای طرح صرفاً به محدودیت‌های مستقیم آن منحصر نمی‌شود، بلکه پیامدهای احتمالی بر اعتماد عمومی، همکاری داوطلبانه و روابط میان گروه‌های اجتماعی نیز اهمیت دارد. این آثار به‌ویژه در بلندمدت می‌توانند بر کیفیت ارتباط شهروندان با نهادهای رسمی و میزان مشارکت آنان در فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی تأثیر بگذارند.

۲- پیامدهای برچسب‌زنی و محدودیت‌های پیشینی

یکی از موضوعات مطرح‌شده در جرم‌شناسی، نظریه برچسب‌زنی است که با نام‌هایی مانند هوارد بکر و ادوین لمرت شناخته می‌شود. بر اساس این نظریه، نحوه برخورد نهادهای رسمی و جامعه با اشخاص می‌تواند بر برداشت افراد از جایگاه اجتماعی خود و رفتارهای بعدی آنان تأثیر بگذارد. در برخی شرایط، نسبت دادن ویژگی‌هایی مانند خطرناک بودن یا انحراف به یک فرد یا گروه، ممکن است به فاصله گرفتن آن‌ها از نهادهای رسمی و کاهش همکاری اجتماعی منجر شود.

در همین چارچوب، مفاهیمی مانند «پیش‌گویی خودمحقق‌شونده» که در آثار مرتون مطرح شده و تمایز میان انحراف نخستین و ثانویه در نظریه لمرت، به پیامدهای احتمالی واکنش‌های اجتماعی و رسمی نسبت به افراد اشاره دارند.

در طرح مقابله با نفوذ بیگانگان، طبقه‌بندی دولت‌ها در سطوح مختلف و استفاده از مفاهیمی مانند «کارگزار بیگانه»، «رسانه معاند» و «نهادهای ممنوع»، مبنای تعیین برخی الزامات و محدودیت‌ها قرار گرفته است. این طبقه‌بندی‌ها در چارچوب اهداف امنیتی طرح صورت گرفته‌اند، اما گستردگی برخی تعاریف می‌تواند موجب



شود اشخاصی که صرفاً دارای ارتباطات علمی، حرفه‌ای یا خانوادگی با خارج از کشور هستند نیز در معرض الزامات مشابه قرار گیرند.

در مباحث نظری مرتبط با حقوق کیفری، اندیشمندانی مانند جاکوبس به پیامدهای برخورد با اشخاص بر اساس خطر احتمالی آنان، به جای رفتار مجرمانه اثبات شده، پرداخته‌اند. همچنین در نظریه امنیتی‌سازی، به چگونگی تبدیل یک موضوع به مسئله امنیتی و آثار آن بر شیوه مواجهه نهادهای عمومی توجه شده است. در گزارش حاضر، این مباحث از آن جهت اهمیت دارند که برخی مواد طرح، علاوه بر رفتارهای مشخص، وضعیت اقامتی، نوع ارتباط خارجی یا برخی فعالیت‌های مقدماتی اشخاص را نیز در تعیین محدودیت‌ها و ضمانت اجراها مورد توجه قرار داده‌اند.

برای مثال، ماده ۱۶ به محدودیت‌های شغلی مرتبط با اقامت خارجی می‌پردازد و مواد ۱۴ و ۲۶ نیز در شرایط مقرر، ارتباط با اشخاص یا نهادهای خارجی را در تشدید مجازات مؤثر می‌دانند. همچنین، ماده ۳۲ به اقدامات مقدماتی مرتبط با قصد ارتکاب جرم اختصاص دارد.

مسئله اصلی در این موارد، ضرورت تفکیک میان وضعیت اشخاص و رفتارهای واجد تهدید امنیتی است. داشتن اقامت خارجی، تحصیل در خارج از کشور یا همکاری با یک مؤسسه بین‌المللی، به خودی خود به معنای وابستگی امنیتی نیست. تعمیم محدودیت‌ها بدون ارزیابی شرایط فردی می‌تواند بر فرصت‌های شغلی و حرفه‌ای اشخاص تأثیر گذاشته و انگیزه مشارکت آنان در فعالیت‌های رسمی را کاهش دهد.

در گزارش اصلی همچنین به این نکته اشاره شده است که محدودیت‌های گسترده ممکن است برخی فعالیت‌ها را از مجاری رسمی به مسیرهای غیررسمی منتقل کنند. در چنین شرایطی، افرادی که قصد انجام فعالیت مشروع دارند، با هزینه‌های بیشتر مواجه می‌شوند؛ درحالی‌که اشخاصی که از ابتدا قصد پنهان‌کاری دارند، ممکن است الزامات ثبت و مجوز را رعایت نکنند.

بنابراین، تفکیک فعالیت‌های کم‌خطر از رفتارهای تهدیدکننده و توجه به شرایط فردی اشخاص، علاوه بر رعایت اصول حقوقی، می‌تواند به اثربخشی بیشتر نظارت و جلوگیری از پیامدهای نامطلوب اجتماعی کمک کند.

۳- تجربه‌های تطبیقی و درس‌آموخته‌های سایر کشورها

تجربه قانون‌گذاری امنیتی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که یکی از مسائل مهم، تعیین حدود و مدت اجرای اختیارات نظارتی و پیش‌بینی سازوکارهای بازنگری در آن‌هاست. مقرراتی که در پاسخ به شرایط خاص امنیتی تصویب می‌شوند، ممکن است پس از تغییر شرایط نیز به اجرای خود ادامه دهند.

یکی از نمونه‌های مطرح‌شده در گزارش، قانون پاتریوت ایالات متحده آمریکا است که پس از حوادث یازدهم سپتامبر با هدف تقویت ابزارهای مقابله با تهدیدهای امنیتی تصویب شد. برخی اختیارات نظارتی



پیش‌بینی‌شده در این قانون برای سال‌های بعد نیز ادامه یافت و موضوع بحث‌های حقوقی و عمومی درباره حدود نظارت و حفظ آزادی‌های شهروندان قرار گرفت.

در ادبیات حقوق اساسی، برای توضیح دشواری بازگشت محدودیت‌های اضطراری به وضعیت پیشین، از مفهوم «اثر چرخ‌دنده‌ای» استفاده می‌شود. بر اساس این مفهوم، گسترش اختیارات در شرایط خاص ممکن است به تغییراتی پایدار در نظام حقوقی و اجرایی منجر شود.

در مقابل، در برخی تجربه‌های اروپایی مرتبط با مقابله با تهدیدهای امنیتی، بر ضرورت تمرکز بر رفتارهای مجرمانه مشخص، حفظ نظارت قضایی و امکان بازنگری در مقررات تأکید شده است.

از این تجربیات می‌توان سه ملاحظه اصلی برای ارزیابی قوانین امنیتی استخراج کرد: نخست، ضرورت تعیین دقیق رفتارهای مشمول محدودیت به‌جای تعمیم آن‌ها به گروه‌های گسترده؛ دوم، اهمیت نظارت قضایی و امکان اعتراض به تصمیمات محدودکننده؛ و سوم، پیش‌بینی سازوکارهای بررسی دوره‌ای نتایج اجرای قانون. این ملاحظات با مباحث مطرح‌شده در بخش نخست گزارش درباره حاکمیت قانون، اصل تناسب و ضرورت ارزیابی آثار مقررات ارتباط مستقیم دارند. توجه به آن‌ها می‌تواند از استمرار محدودیت‌هایی که ضرورت اولیه خود را از دست داده‌اند جلوگیری کرده و امکان اصلاح مقررات متناسب با شرایط جدید را فراهم سازد.

۴- هزینه‌های مبادله، ثبت و دریافت مجوز

در تحلیل اقتصادی قوانین، یکی از موضوعات مهم، هزینه‌هایی است که مقررات بر انجام فعالیت‌های اقتصادی و مبادلات تحمیل می‌کنند. در رویکرد رونالد کوز، قواعد حقوقی از طریق تعیین حقوق و هزینه استفاده از آن‌ها، بر سازمان تولید و امکان انجام مبادلات تأثیر می‌گذارند. از این‌رو، هزینه‌های ناشی از اجرای یک مقرره باید در مقایسه با منافع مورد انتظار آن بررسی شود.

در طرح مورد بررسی، بند نخست ماده ۲ تعریف گسترده‌ای از «کارگزار بیگانه» ارائه می‌کند و بند ۷ همان ماده نیز فعالیت‌هایی مانند انتقال پول، ارائه کالا و خدمات، همکاری علمی، آموزش و تبادل نمونه‌های آزمایشگاهی و کشاورزی را دربرمی‌گیرد. در نتیجه، برخی تعاملات عادی اقتصادی نیز می‌توانند در دامنه تعاریف طرح قرار گیرند.

البته ماده ۴، امور عادی، معاملات تا سقف نصاب معاملات کوچک و برخی تعاملات پیش‌قراردادی را از الزام ثبت مستثنا کرده است. با این حال، تعیین مصادیق امور عادی به دستورالعمل‌های بعدی واگذار شده و ارتباط میان تکلیف مقرر در ماده ۳ برای دستگاه‌های مشمول و حکم عمومی ماده ۱۲ درباره اشخاص، کاملاً روشن نیست.



این ابهام می‌تواند حتی پیش از الزام قطعی به ثبت، هزینه‌هایی برای بنگاه‌ها ایجاد کند. بررسی حقوقی طرف معامله، دریافت مشاوره، تهیه مدارک و اطمینان از شمول یا عدم شمول مقررات، بخشی از هزینه‌هایی هستند که ممکن است به فرایند انجام فعالیت اقتصادی اضافه شوند.

از سوی دیگر، ماده ۵ تصریح می‌کند که ثبت فعالیت در سامانه، جایگزین مجوزهای حرفه‌ای مقرر در سایر قوانین نیست. بنابراین، برای فعالیت‌های مشمول، یک مرحله نظارتی دیگر در کنار فرایندهای موجود ایجاد می‌شود.

در صورتی که اطلاعات مورد نیاز از سامانه‌ها و مراجع موجود دریافت نشود، فعال اقتصادی ممکن است برای یک فعالیت واحد، ناچار به ثبت مجدد اطلاعات و پیگیری از چند مرجع شود. این وضعیت علاوه بر افزایش زمان و هزینه، بخشی از ظرفیت مدیریتی بنگاه را از فعالیت‌های تولیدی و توسعه بازار به انجام تشریفات اداری منتقل می‌کند.

در تحلیل اقتصادی این موضوع، تنها هزینه مستقیم ثبت اطلاعات اهمیت ندارد؛ بلکه زمان ازدست‌رفته، هزینه مشاوره حقوقی، تأخیر در اجرای قرارداد و فرصت‌های اقتصادی ازدست‌رفته نیز باید مورد توجه قرار گیرند.

۵- نااطمینانی حقوقی و آثار آن بر سرمایه‌گذاری

سرمایه‌گذاری معمولاً مستلزم پذیرش تعهدات بلندمدت و صرف منابعی است که بازپس‌گیری آن‌ها به آسانی امکان‌پذیر نیست. به همین دلیل، سرمایه‌گذاران علاوه بر شرایط فعلی، به ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات در طول دوره اجرای پروژه نیز توجه می‌کنند.

در طرح مورد بررسی، مواد ۳، ۴، ۶ و ۳۳ تعیین بخشی از استثنائات، فعالیت‌های نیازمند مجوز و فرایندهای اجرایی را به مقررات بعدی واگذار کرده‌اند. همچنین، برخی مفاهیم گسترده در ماده نخست طرح می‌توانند بر نحوه تشخیص فعالیت‌های مشمول محدودیت تأثیر بگذارند.

این وضعیت ممکن است پیش‌بینی‌پذیری شرایط فعالیت اقتصادی را کاهش دهد؛ زیرا بنگاه برای تصمیم‌گیری درباره سرمایه‌گذاری، نیاز دارد بداند همکاری‌های فعلی و آینده آن با اشخاص و مؤسسات خارجی تحت چه شرایطی ادامه خواهد یافت.

در نظریه اختیار واقعی، افزایش نااطمینانی در سرمایه‌گذاری‌های برگشت‌ناپذیر می‌تواند ارزش به‌تعویق‌انداختن تصمیم را افزایش دهد. همچنین، پژوهش‌های بلوم به سازوکار تعویق سرمایه‌گذاری و استخدام در شرایط افزایش نااطمینانی اشاره دارند.

برای مثال، احداث گلخانه، خرید تجهیزات صنعتی یا توسعه خدمات صادراتی ممکن است به همکاری مستمر با تأمین‌کنندگان خارجی، آموزش کارکنان یا دریافت خدمات فنی وابسته باشد. اگر شرایط تداوم این



همکاری‌ها به تفسیرهای متغیر یا مقرراتی که هنوز تصویب نشده‌اند وابسته باشد، سرمایه‌گذار ممکن است اجرای پروژه را به تعویق اندازد یا مقیاس آن را کاهش دهد.

از سوی دیگر، ماده ۱۵ برای ثبت فعالیت‌های جاری مهلتی سه‌ماهه پیش‌بینی کرده است. با این حال، نحوه تعیین تکلیف قراردادهای موجود و فعالیت‌هایی که در جریان اجرا با الزامات جدید مواجه می‌شوند، نیازمند شفافیت بیشتری است.

در این زمینه باید میان ممنوعیت عطف به ماسبق شدن مجازات و تغییر شرایط ادامه فعالیت‌های جاری تفکیک کرد. هرچند ماده مذکور مجازات گذشته را مقرر نمی‌کند، تغییر الزامات مربوط به ادامه قراردادهای می‌تواند هزینه‌های جدیدی برای بنگاه‌ها ایجاد کند.

در مجموع، افزایش نااطمینانی حقوقی ممکن است بر تصمیمات سرمایه‌گذاری، تأمین مالی و توسعه فعالیت بنگاه‌ها تأثیر بگذارد. البته تعیین میزان واقعی این آثار بر اقتصاد ایران، نیازمند بررسی و داده‌های مستقل است.

۶- پیامدهای احتمالی بر صادرات، تولید و زنجیره تأمین

یکی از حوزه‌هایی که ممکن است از الزامات ثبت و اخذ مجوز تأثیر بپذیرد، فرایند تولید و ارتباط بنگاه‌ها با تأمین‌کنندگان و مشتریان خارجی است.

ماده ۶ طرح برای فعالیت‌های نیازمند تأیید، مهلت هفت روز کاری با امکان تمدید هفت‌روزه پیش‌بینی کرده و عدم اعلام نتیجه در مهلت مقرر را به منزله تأیید دانسته است. این حکم از نظر جلوگیری از بلا تکلیفی متقاضیان اهمیت دارد؛ بنابراین نمی‌توان نتیجه گرفت که تمام فعالیت‌های مشمول الزاماً برای چهارده روز متوقف خواهند شد.

با این حال، نحوه تأثیر درخواست تکمیل اطلاعات موضوع ماده ۷ بر مهلت رسیدگی کاملاً مشخص نیست. همچنین، الزام به ثبت تغییرات سرفصل فعالیت پیش از اجرا، ممکن است در برخی فعالیت‌های حساس به زمان مشکلاتی ایجاد کند.

برای مثال، تأخیر در تأمین یک قطعه ضروری یا حضور متخصص خارجی می‌تواند موجب توقف خط تولید شود. در چنین شرایطی، هزینه تأخیر تنها به ارزش قطعه یا دستمزد متخصص محدود نیست، بلکه کاهش تولید، توقف تجهیزات و تأخیر در ایفای تعهدات قراردادی را نیز دربرمی‌گیرد.

در بخش کشاورزی نیز زمان‌بندی فعالیت‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد. بند ۷-۵ ماده ۲ به تبادل نمونه‌های خاک، کشاورزی و دامپزشکی اشاره می‌کند. هرچند ماده ۴ تبادل نمونه کالا در برخی مذاکرات پیش‌قراردادی را از ثبت مستثنا کرده است، وضعیت همه نمونه‌های تشخیصی و پژوهشی در این استثنا روشن نیست.

در صورتی که ارسال نمونه برای تشخیص بیماری گیاهی، همکاری‌های دامپزشکی یا آموزش فناوری آبیاری مشمول فرایندهای اضافی شود، تأخیر در انجام فعالیت ممکن است به ازدست‌رفتن زمان مناسب کشت یا افزایش خسارت منجر شود.

این آثار می‌توانند به بنگاه‌هایی که مستقیماً با خارج از کشور ارتباط ندارند نیز منتقل شوند. در پژوهش‌های عجم‌اوغلو و همکاران، به نقش ارتباطات میان تأمین‌کنندگان و تولیدکنندگان در انتقال اختلالات اقتصادی اشاره شده است. بنابراین، توقف یا تأخیر در فعالیت یک بنگاه می‌تواند بر سایر بنگاه‌های وابسته به آن نیز اثر بگذارد.

در حوزه صادرات، تبصره ۲ ماده ۴ سفارش تبلیغ کالا و خدمات در رسانه‌های خارجی و همکاری با آن‌ها را مشمول ثبت و دریافت مجوز می‌کند. این حکم صرفاً به رسانه‌های معاند محدود نشده و می‌تواند فعالیت‌های معمول بازاریابی صادرکنندگان در رسانه‌های خارجی را نیز دربرگیرد.

در مدل بنگاه‌های ناهمگن ملیت، ورود به بازارهای صادراتی با هزینه‌های ثابت همراه است. افزایش هزینه‌های اداری و مقرراتی می‌تواند ورود به این بازارها را برای بنگاه‌های کوچک و تازه‌وارد دشوارتر کند؛ زیرا بنگاه‌های بزرگ‌تر معمولاً امکان توزیع هزینه‌های حقوقی و اداری میان تعداد بیشتری از معاملات را دارند.

از این رو، یکی از پیامدهای احتمالی افزایش هزینه‌های مقرراتی، کاهش انگیزه ورود بنگاه‌های کوچک به بازارهای خارجی و تمرکز بیشتر فعالیت صادراتی در بنگاه‌های دارای توان اداری و مالی بالاتر است. همچنین، استفاده از نصاب معاملات کوچک برای تفکیک فعالیت‌های مشمول ثبت، لزوماً معیار دقیقی برای تشخیص مخاطره امنیتی نیست؛ زیرا یک معامله بزرگ می‌تواند ماهیتی عادی داشته باشد و یک معامله کوچک نیز ممکن است از نظر امنیتی حساس باشد.

۷- همکاری‌های علمی و بین‌المللی، انتقال فناوری و تأمین مالی

همکاری‌های علمی و فنی با مؤسسات خارجی، یکی از مسیرهای انتقال دانش، آموزش نیروی انسانی و استفاده مؤثر از تجهیزات و فناوری است. در بسیاری از فعالیت‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی، بهره‌برداری مناسب از تجهیزات به آموزش تخصصی و ارتباط با ارائه‌دهندگان فناوری وابسته است.

ماده ۲۸ طرح، برگزاری برخی دوره‌های آموزشی حضوری و مجازی تحت حمایت، هدایت یا آموزش کارگزار بیگانه را در صورت نداشتن مجوز سامانه، مشمول ضمانت اجرای کیفری قرار می‌دهد.

با توجه به گستردگی تعریف کارگزار بیگانه در ماده ۲، این حکم ممکن است برخی همکاری‌های آموزشی معمول با شرکت‌ها و مؤسسات خارجی را نیز دربرگیرد. در چنین شرایطی، هزینه آموزش کار با تجهیزات صنعتی، مدیریت کیفیت، فناوری‌های کشاورزی و مهارت‌های تخصصی خدماتی ممکن است افزایش یابد.

این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که آموزش نیروی انسانی در بسیاری از موارد مکمل سرمایه‌گذاری فیزیکی است. محدود شدن دسترسی به آموزش‌های تخصصی می‌تواند بهره‌وری تجهیزات و بازده سرمایه‌گذاری انجام‌شده را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

از سوی دیگر، ماده ۱۷ طرح برای فعالیتهای تحلیلی و ارائه اطلاعات نیز اهمیت دارد. این ماده همه تحلیل‌های ناموفق را جرم‌انگاری نمی‌کند و تحقق شرایط مشخصی، از جمله آگاهی از ارتباط با کارگزار بیگانه و وقوع نتایج مقرر، در آن اهمیت دارد.

باین‌حال، مرز میان تحلیل خلاف واقع و پیش‌بینی علمی ناموفق، به‌ویژه در حوزه اقتصاد، نیازمند شفافیت است. تحلیل‌های اقتصادی غالباً درباره شرایط آینده و متغیرهای نامطمئن ارائه می‌شوند و ممکن است نتایج واقعی با پیش‌بینی اولیه تفاوت داشته باشد.

اگر میان خطای کارشناسی و ارائه عامدانه اطلاعات نادرست تفکیک کافی صورت نگیرد، ممکن است برخی پژوهشگران و مشاوران اقتصادی، به‌ویژه افراد دارای همکاری‌های خارجی، از ارائه تحلیل‌های متفاوت یا پیشنهادهای اصلاحی خودداری کنند. چنین وضعیتی می‌تواند بر تنوع دیدگاه‌ها و کیفیت تصمیم‌سازی اقتصادی اثر بگذارد.

ماده ۲۰ نیز انتقال آمار رسمی منتشرنشده را مشمول دریافت مجوز می‌کند. این عنوان الزاماً با اطلاعات طبقه‌بندی‌شده یکسان نیست. بنابراین، در صورتی که داده‌های غیرحساس موردنیاز پژوهش‌های مشترک نیز در دامنه آن قرار گیرند، هزینه انجام مطالعات و همکاری‌های پژوهشی افزایش خواهد یافت.

در حوزه تأمین مالی، تبصره ماده ۱۲، ارائه هرگونه تسهیلات مادی از سوی دستگاه‌های مشمول را منوط به استعمال از سامانه می‌کند. از آنجاکه مفهوم تسهیلات مادی و ارتباط ضروری آن با فعالیت خارجی به‌طور دقیق تعریف نشده است، این حکم بسته به نحوه تفسیر می‌تواند بر دریافت وام یا سایر حمایت‌های دستگاه‌های مشمول نیز اثر بگذارد.

مطابق این تبصره، پاسخ استعمال باید ظرف یک روز اعلام شود، اما پیامد نرسیدن پاسخ در مهلت مقرر روشن نیست. در مقابل، کارکنانی که بدون استعمال یا برخلاف نتیجه آن اقدام کنند، با ضمانت اجرای مقرر مواجه خواهند شد.

این عدم تقارن می‌تواند انگیزه احتیاط اداری را افزایش دهد. در نظریه نمایندگی، ممکن است تصمیمی که برای کاهش خطر شخصی کارمند مناسب است، با تصمیم مطلوب برای فعالیت اقتصادی تفاوت داشته باشد. در نتیجه، درخواست مدارک اضافی، ارجاع‌های مکرر یا تأخیر در پرداخت تسهیلات می‌تواند بر تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها تأثیر بگذارد. چنین تأخیری در بنگاه‌های وابسته به تأمین مالی کوتاه‌مدت، ممکن است خرید مواد اولیه، پرداخت دستمزد و اجرای تعهدات را با مشکل مواجه کند؛ حتی در مواردی که فعالیت اصلی بنگاه ماهیتی داخلی دارد.



۸- آثار اقتصادی نظام مجازات‌ها و الزامات نظارتی

در تحلیل اقتصادی حقوق کیفری، علاوه بر مشروعیت اهداف و نوع رفتارهای ممنوع، ساختار مجازات‌ها و تأثیر آن‌ها بر تصمیمات اشخاص نیز اهمیت دارد.

در اقتصاد جرم، بکر به نقش احتمال اعمال مجازات و شدت آن در تصمیم‌گیری افراد اشاره می‌کند. همچنین، در مطالعات پولینسکی و شاول، موضوعاتی مانند خطای اجرا، هزینه اعمال مجازات و تأثیر مقررات بر سطح فعالیت‌های مشروع مورد توجه قرار گرفته است.

بر این اساس، افزایش شدت مجازات زمانی می‌تواند از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر باشد که آثار بازدارنده آن، هزینه‌های اجرا و پیامدهای جانبی را جبران کند.

در طرح مورد بررسی، ماده ۱۲ برای عدم رعایت الزامات ثبت و مجوز، مجازات مالی و در شرایط مقرر، حبس و محرومیت حرفه‌ای پیش‌بینی کرده است. ماده ۱۴ نیز در موارد ارتباط با دولت‌های سطح یک و دو، تشدید مجازات را مقرر می‌کند. افزون بر این، در برخی مواد دیگر، جریمه‌های مالی مبتنی بر عایدی فعالیت یا ارزش اموال پیش‌بینی شده است.

ابهام در مفهوم «عایدی» اهمیت اقتصادی دارد؛ زیرا درآمد ناخالص، سود و منفعت ناشی از رفتار غیرقانونی، مفاهیم متفاوتی هستند. در فعالیت‌های تجاری با حاشیه سود پایین، جریمه‌ای که بر مبنای درآمد ناخالص محاسبه شود، ممکن است چند برابر سود واقعی بنگاه باشد.

از سوی دیگر، بنگاه‌ها در تصمیم‌گیری اقتصادی صرفاً احتمال محکومیت نهایی را در نظر نمی‌گیرند. هزینه دفاع حقوقی، توقف احتمالی فعالیت، لطمه به اعتبار تجاری و تأثیر بر قراردادهای موجود نیز در ارزیابی خطر اهمیت دارند. بنابراین، حتی احتمال محدود درگیری حقوقی، در صورت بالا بودن زیان احتمالی، ممکن است موجب صرف‌نظر کردن از یک فعالیت اقتصادی مشروع شود.

یکی دیگر از موضوعات مهم، مفهوم «بازدارندگی حاشیه‌ای» در اقتصاد جرم است که در آثار استیگلر و سپس در مطالعات مرتبط با اقتصاد حقوق مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس این مفهوم، مجازات‌ها باید متناسب با شدت رفتارهای مجرمانه طراحی شوند تا تفاوت میان جرم خفیف‌تر و شدیدتر در تصمیم‌گیری افراد حفظ شود.

اگر رفتارهایی با شدت آسیب متفاوت، با مجازات‌های یکسان یا نزدیک به هم مواجه شوند، ممکن است انگیزه اقتصادی برای پرهیز از ارتکاب رفتار شدیدتر کاهش یابد. در مقابل، تفکیک روشن میان تخلفات شکلی، رفتارهای کم‌خطر و اقدامات عمدی علیه امنیت کشور، می‌تواند به تناسب بیشتر نظام مجازات‌ها کمک کند. این موضوع از منظر تخصیص منابع اجرایی نیز اهمیت دارد. گسترش دامنه جرم‌انگاری به تعداد زیادی از فعالیت‌های کم‌خطر، ممکن است منابع محدود نظارتی و قضایی را به رسیدگی به مواردی اختصاص دهد که

اهمیت امنیتی کمتری دارند. در نتیجه، ظرفیت رسیدگی به تهدیدهای جدی تر کاهش می‌یابد؛ موضوعی که در تحلیل اقتصادی از آن به‌عنوان اثر ازدحام یاد می‌شود.

در بخش دیگری از طرح، مواد ۲۱ و ۳۰ موضوع انحلال اشخاص حقوقی را مطرح کرده‌اند. ماده ۲۱ به رعایت ماده ۲۲ قانون مجازات اسلامی ارجاع می‌دهد؛ بنابراین، نمی‌توان نتیجه گرفت که هر تخلف ساده الزاماً به انحلال شخص حقوقی منجر می‌شود. باین‌حال، رابطه میان این حکم و ماده ۳۰ و حدود اعمال ضمانت اجرای انحلال نیازمند شفافیت است.

انحلال شخص حقوقی می‌تواند آثار اقتصادی گسترده‌ای داشته باشد؛ زیرا علاوه بر دارایی‌های مادی، ارزش سازمانی، قراردادهای و شبکه همکاری بنگاه نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد. همچنین ممکن است کارکنان، طلبکاران، سهامداران و سایر اشخاصی که در رفتار مجرمانه نقشی نداشته‌اند، با زیان مواجه شوند.

از سوی دیگر، مقررات مربوط به فعالیت اتباع خارجی در ایران، از جمله تبصره ۳ ماده ۴ و ماده ۲۳، می‌تواند بر هزینه همکاری با متخصصان، سرمایه‌گذاران و ارائه‌دهندگان خدمات خارجی اثر بگذارد. این مسئله به‌ویژه در پروژه‌هایی که به حضور متخصص خارجی یا خدمات فنی بین‌المللی نیاز دارند، اهمیت پیدا می‌کند.

ماده ۱۶ نیز با پیش‌بینی محدودیت‌هایی برای دارندگان اقامت دائم خارجی در مشاغل دولتی و عمومی، ممکن است دسترسی برخی دستگاه‌ها به تخصص و شبکه‌های حرفه‌ای این افراد را محدود کند. البته از این ماده نمی‌توان ممنوعیت عمومی سرمایه‌گذاری ایرانیان خارج از کشور را نتیجه گرفت.

در ارزیابی اقتصادی این احکام، باید میان منافع امنیتی، هزینه‌های مستقیم اجرای قانون و پیامدهای بلندمدت آن تفکیک صورت گیرد. هزینه‌های بلندمدت می‌تواند شامل کاهش همکاری‌های حرفه‌ای، افت سرمایه‌گذاری، مهاجرت نیروی متخصص، هزینه‌های دادرسی و کاهش اعتماد اجتماعی باشد.

در ادبیات اقتصاد سیاسی اجرای قانون نیز به تأثیر احتمالی انگیزه‌های مالی بر شدت اعمال جریمه و ضبط اموال اشاره شده است. از این‌رو، ضرورت دارد نظام مجازات‌ها به‌گونه‌ای طراحی شود که هدف اصلی آن بازدارندگی متناسب با رفتار زیان‌بار باشد و از ایجاد انگیزه‌های نامناسب در فرایند اجرا جلوگیری شود.

در نهایت، کارآمدی اقتصادی طرح مستلزم مقایسه منفعت امنیتی حاصل از اجرای مقررات با هزینه‌های اداری، حقوقی، تولیدی و اجتماعی آن است. تعداد فعالیت‌های ثبت‌شده یا مجوزهای صادرشده، به‌تنهایی معیار کافی برای سنجش موفقیت امنیتی محسوب نمی‌شود.

بر اساس مباحث مطرح‌شده، افزایش هزینه مبادله، نااطمینانی حقوقی و خطر کاهش برخی همکاری‌های مشروع از پیامدهای احتمالی قابل استنتاج از متن طرح هستند؛ باین‌حال، میزان واقعی تأثیر آن بر تولید، سرمایه‌گذاری، اشتغال و صادرات، بدون داده‌های مستقل قابل برآورد نیست.

بنابراین، ارزیابی اقتصادی طرح باید علاوه بر منافع امنیتی مورد انتظار، هزینه‌های اجرای مقررات، آثار جانبی بر فعالیت‌های مولد و امکان دستیابی به اهداف مشابه از طریق ابزارهای محدودتر و کم‌هزینه‌تر را نیز مورد توجه قرار دهد.

فصل سوم – جمع‌بندی و ملاحظات اصلاحی

بررسی حقوقی، اقتصادی و اجتماعی طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» نشان می‌دهد که تأمین امنیت ملی و مقابله با مداخلات مخرب خارجی، از اهداف مهم و ضروری قانون‌گذاری به شمار می‌رود. با این حال، تحقق این اهداف علاوه بر پیش‌بینی محدودیت‌ها و ضمانت اجراهای قانونی، به شناخت دقیق تهدیدها، انتخاب ابزارهای متناسب و توجه به پیامدهای اجرای مقررات نیاز دارد. از این رو، ارزیابی طرح باید ضمن توجه به ضرورت مقابله با نفوذ، میزان تناسب احکام پیشنهادی با مخاطرات امنیتی و آثار احتمالی آن‌ها بر حقوق شهروندان و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را نیز دربرگیرد.

از منظر حقوقی، مهم‌ترین چالش طرح، گستردگی دامنه شمول برخی احکام و فقدان تفکیک کافی میان ارتباطات و فعالیت‌های مشروع با رفتارهای واجد تهدید امنیتی است. استفاده از مفاهیم گسترده و بعضاً مبهم، واگذاری تعیین برخی مصادیق و ضوابط به مقررات آتی و پیش‌بینی ضمانت اجراهای کیفری برای طیف متنوعی از رفتارها، می‌تواند تشخیص حدود تکالیف قانونی را دشوار سازد. همچنین، برخی احکام از نظر رعایت اصل برائت، احراز مسئولیت فردی، تناسب مجازات‌ها و انطباق با اصول قانون اساسی نیازمند بررسی و بازنگری هستند.

از منظر اجتماعی، گسترش الزامات نظارتی به فعالیت‌های علمی، فرهنگی، حرفه‌ای و ارتباطات عادی خارجی، در صورت نبود معیارهای روشن، ممکن است بر اعتماد عمومی و همکاری داوطلبانه شهروندان با نهادهای رسمی تأثیر بگذارد. همچنین، اعمال محدودیت بر اساس وضعیت اقامتی، تابعیتی یا نوع ارتباط اشخاص، بدون ارزیابی رفتار فردی و میزان مخاطره، می‌تواند به کاهش فرصت‌های مشارکت اجتماعی و حرفه‌ای برخی گروه‌ها منجر شود. این پیامدها در بلندمدت ممکن است بر سرمایه اجتماعی، همکاری‌های علمی و فرهنگی و ارتباط شهروندان با نهادهای عمومی اثرگذار باشند.

از منظر اقتصادی نیز افزایش الزامات ثبت و اخذ مجوز، تعدد فرایندهای اداری و ابهام در شرایط ادامه همکاری‌های خارجی، می‌تواند هزینه مبادلات و نااطمینانی حقوقی را افزایش دهد. چنین شرایطی ممکن است بر تصمیمات سرمایه‌گذاری، زمان‌بندی تولید، زنجیره تأمین، صادرات، انتقال فناوری و تأمین مالی بنگاه‌ها تأثیر بگذارد. همچنین، گسترش دامنه نظارت به فعالیت‌های کم‌خطر می‌تواند بخشی از منابع محدود اجرایی و نظارتی را از تمرکز بر تهدیدهای جدی‌تر منحرف کند.

باین حال، میزان واقعی آثار اقتصادی و اجتماعی طرح، از جمله تأثیر آن بر تولید، اشتغال، سرمایه‌گذاری و تجارت خارجی، بدون داده‌های مستقل قابل برآورد نیست. بنابراین، ارزیابی کارآمدی طرح مستلزم بررسی هم‌زمان منافع امنیتی مورد انتظار و هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم اجرای آن است.

ملاحظات اصلی برای اصلاح طرح

بر اساس یافته‌های این بررسی، مهم‌ترین ملاحظات که لازم است در بازنگری طرح مورد توجه قرار گیرند، عبارت‌اند از:

۱. ضرورت آسیب‌شناسی مستند پیش از تصویب: شناسایی دقیق انواع نفوذ، شیوه‌های وقوع آن، حوزه‌های آسیب‌پذیر و میزان کارآمدی قوانین موجود، باید مبنای تعیین محدودیت‌های جدید قرار گیرد. این امر امکان می‌دهد مقررات بر رفتارها و فعالیت‌هایی متمرکز شوند که منشأ تهدید واقعی هستند.
۲. رعایت اصل تناسب و محدود کردن دامنه مداخله: الزامات ثبت، اخذ مجوز و ضمانت اجراها باید متناسب با ماهیت فعالیت و میزان مخاطره امنیتی تعیین شوند. تفکیک فعالیت‌های عادی و کم‌خطر از رفتارهای عامدانه و آسیب‌زا، می‌تواند ضمن کاهش محدودیت‌های غیرضروری، به تمرکز ظرفیت نظارتی بر موارد مهم‌تر کمک کند.
۳. رعایت حقوق شهروندی و پرهیز از تبعیض ناروا: محدودیت‌های قانونی باید تا حد امکان بر رفتار مشخص اشخاص و شرایط فردی آنان مبتنی باشد، نه صرفاً بر عضویت در یک گروه اجتماعی، وضعیت اقامتی یا داشتن ارتباط خارجی. در این زمینه، توجه به اصل برائت، حقوق دفاعی اشخاص و انطباق احکام با اصول قانون اساسی ضروری است.
۴. شفافیت و انسجام در مقررات‌گذاری: تعریف دقیق مفاهیم، تعیین روشن حدود اختیارات مراجع اجرایی و مشخص کردن رابطه طرح با قوانین موجود، می‌تواند از تفسیرهای متفاوت و ایجاد تکالیف موازی جلوگیری کند. همچنین، ضروری است حدود رفتارهای ممنوع و ضمانت اجراهای مرتبط تا حد امکان در متن قانون مشخص شود.
۵. تناسب نظام مجازات‌ها با شدت رفتار ارتكابی: تفکیک تخلفات اداری و ثبتی از جرائم امنیتی، توجه به عمد یا غیرعمدی بودن رفتار و رعایت تناسب میان میزان آسیب و مجازات، می‌تواند به افزایش کارآمدی و اثربخشی نظام کیفری کمک کند. همچنین، پیش‌بینی ضمانت اجراهای متناسب و پلکانی، از منظر بازدارندگی و تخصیص منابع اجرایی اهمیت دارد.
۶. ارزیابی هزینه‌ها و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی: پیش از تصویب نهایی، لازم است منافع امنیتی مورد انتظار در مقایسه با هزینه‌های اجرای قانون، هزینه رعایت مقررات و آثار احتمالی بر تولید، سرمایه‌گذاری،



صادرات، همکاری‌های علمی و سرمایه اجتماعی بررسی شود. در این ارزیابی باید امکان دستیابی به اهداف مشابه از طریق ابزارهای محدودتر و کم‌هزینه‌تر نیز مورد توجه قرار گیرد.

۷. پیش‌بینی سازوکارهای نظارت و بازنگری: تعیین شیوه ارزیابی دوره‌ای نتایج اجرای قانون، حفظ نظارت قضایی بر اقدامات محدودکننده و امکان اصلاح احکام ناکارآمد، می‌تواند از استمرار محدودیت‌هایی که ضرورت یا کارآمدی آن‌ها کاهش یافته است جلوگیری کند.

در مجموع، نتایج بررسی نشان می‌دهد که کارآمدی مقررات مقابله با نفوذ، بیش از گستردگی دامنه محدودیت‌ها و شدت مجازات‌ها، به دقت در شناسایی تهدیدها، شفافیت احکام، تناسب ابزارهای قانونی و قابلیت اجرای مؤثر آن‌ها وابسته است. از این‌رو، بازنگری در احکام طرح با تأکید بر شناخت مستند مسئله، رعایت اصول حقوقی و ارزیابی پیامدهای اقتصادی و اجتماعی، می‌تواند ضمن حفظ اهداف امنیتی قانون‌گذار، از ایجاد هزینه‌های غیرضروری برای شهروندان و فعالیتهای مشروع جلوگیری کند.

توجه هم‌زمان به امنیت ملی، حقوق شهروندان و پایداری فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی، زمینه تدوین مقرراتی را فراهم می‌کند که علاوه بر مقابله با تهدیدهای واقعی، از اعتماد عمومی، سرمایه انسانی و ظرفیتهای تولیدی کشور نیز حمایت کنند.