



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

طرح مقابله با نفوذ بیگانگان؛ بررسی چالش‌های حقوقی و اجرایی در تحقق اهداف امنیتی

گزارش تحلیلی بر اساس متن طرح مقابله با نفوذ بیگانگان، مندرج در گزارش یک‌شوری کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس
شورای اسلامی (شماره ثبت ۳۲۳، مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۲۳)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان پژوهش: طرح مقابله با نفوذ بیگانگان؛ بررسی چالش‌های حقوقی و اجرایی در تحقق اهداف امنیتی

مرکز پژوهش و بررسی‌های 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، آسیب‌شناسی حقوقی، جرم‌انگاری،

اصل تناسب، سرمایه اجتماعی، محیط کسب و کار، آثار اقتصادی قانون‌گذاری

**فهرست:**

- ۴..... خلاصه مدیریتی
- ۱- مقدمه..... ۵
- ۲- مبنای بررسی و رویکرد تحلیلی..... ۶
- ۳- حکم کلی..... ۶
- ۴- دوازده محور اصلی..... ۶
- ۴-۱. ابزاری که کل جامعه را می‌گیرد، ابزار مقابله با نفوذ نیست ۶
- ۴-۲. درد تشخیص داده نشده، درمان تجویز شده است ۷
- ۴-۳. اصل ۹ قانون اساسی علیه خود طرح..... ۷
- ۴-۴. جرم را قانون نمی‌گوید؛ فهرست، آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها می‌گویند؛ به این امر «آیین‌نامه‌ای شدن حقوق جزا» می‌گویند..... ۷
- ۴-۵. برائت وارونه: شهروند باید پیشاپیش ثبت کند ۸
- ۴-۶. یک مجموعه، چهار نقش: قاعده‌گذار، مجوزدهنده، ضابط و شاهد ۸
- ۴-۷. مجازات‌هایی که بازدارندگی را از بین می‌برند ۹
- ۴-۸. جرم‌انگاری نظر، گفت‌وگو و هنر..... ۹
- ۴-۹. تبعیض اثری و نقض غرض..... ۱۰
- ۴-۱۰. هزینه‌ای که در هیچ ترازوی نیامده است..... ۱۰
- ۴-۱۱. متنی که حتی به قواعد خودش وفادار نیست ۱۱
- ۴-۱۲. برجسب‌زنی گروهی و خرج کردن سرمایه اجتماعی..... ۱۲
- ۵- جمع‌بندی..... ۱۲



خلاصه مدیریتی

طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» با هدف حفاظت از امنیت ملی و پیشگیری از مداخلات خارجی تدوین شده است. بالاین حال، بررسی متن طرح در گزارش یک‌شوری کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که برخی احکام آن از نظر شفافیت مفاهیم، تناسب محدودیت‌ها، ساختار ضمانت اجراها و آثار احتمالی بر فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی نیازمند بازنگری است.

مهم‌ترین چالش طرح، گستردگی دامنه شمول آن است. تعاریف ارائه‌شده در ماده ۲ و الزامات ثبت و دریافت مجوز در مواد مرتبط، می‌توانند علاوه بر رفتارهای تهدیدکننده امنیت کشور، طیف گسترده‌ای از ارتباطات علمی، فرهنگی، حرفه‌ای و تجاری با اشخاص و نهادهای خارجی را نیز دربرگیرند. در مقابل، شواهد و آسیب‌شناسی مستندی درباره سهم این فعالیت‌ها در وقوع موارد نفوذ در متن طرح ارائه نشده است. از این رو، ضرورت و تناسب دامنه محدودیت‌های پیشنهادی نیازمند بررسی دقیق‌تر است.

از منظر حقوقی، واگذاری تعیین برخی مصادیق و ضوابط مؤثر در مسئولیت کیفری به فهرست‌ها و دستورالعمل‌های بعدی، می‌تواند پیش‌بینی‌پذیری مقررات را کاهش دهد. همچنین، تمرکز وظایف مربوط به تدوین ضوابط، صدور مجوز، نظارت و ضابطیت در مراجع مشخص، بدون پیش‌بینی کافی سازوکارهای اعتراض و نظارت، ضرورت توجه بیشتر به حقوق اشخاص و شفافیت فرایندهای اجرایی را مطرح می‌کند.

موضوع دیگر، تناسب جرم و مجازات است. در برخی مواد، برای رفتارهایی با ماهیت و شدت متفاوت، مجازات‌های یکسان یا نزدیک به هم پیش‌بینی شده و در مواردی نیز احکام تشدید مجازات با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. چنین وضعیتی، علاوه بر ایجاد ابهام حقوقی، می‌تواند بر کارآمدی بازدارندگی و تخصیص منابع اجرایی و قضایی تأثیر بگذارد.

از منظر اقتصادی، الزامات ثبت، دریافت مجوز و استعلام، در صورت اجرای گسترده، می‌توانند هزینه مبادلات و نااطمینانی حقوقی را افزایش دهند. بنگاه‌های کوچک و صادرکنندگان تازه‌وارد ممکن است بیش از سایر بنگاه‌ها تحت تأثیر این هزینه‌ها قرار گیرند. همچنین، محدودیت‌های مربوط به همکاری‌های خارجی، آموزش‌های تخصصی و فعالیت‌های رسانه‌ای می‌توانند بر تولید، سرمایه‌گذاری، صادرات و انتقال دانش تأثیر بگذارند.

از منظر اجتماعی نیز تعمیم محدودیت‌ها به اشخاص بر اساس وضعیت اقامتی، تابعیتی یا نوع ارتباط خارجی، بدون تفکیک کافی میان فعالیت مشروع و رفتار واجد تهدید امنیتی، ممکن است اعتماد عمومی، مشارکت متخصصان و سرمایه اجتماعی را تحت تأثیر قرار دهد.



در کنار این مسائل، برخی ابهامات و ناهماهنگی‌های درونی مواد طرح، از جمله در زمینه مسئولیت کیفری، انحلال اشخاص حقوقی، تشخیص مغایرت با قانون اساسی و کاربرد اصطلاحات، ضرورت بازنگری حقوقی و نگارشی متن را افزایش داده است.

در مجموع، ارزیابی طرح نشان می‌دهد که دستیابی مؤثر به اهداف امنیتی، مستلزم تعریف دقیق رفتارهای تهدیدکننده، رعایت تناسب میان جرم و مجازات، شفافیت اختیارات اجرایی و بررسی آثار اقتصادی و اجتماعی مقررات است. بازنگری در این موارد می‌تواند ضمن حفظ اهداف اصلی طرح، از گسترش محدودیت‌های غیرضروری بر فعالیت‌های مشروع جلوگیری کند.

۱- مقدمه:

تأمین امنیت ملی و مقابله با نفوذ و مداخلات مخرب خارجی، از وظایف اساسی حاکمیت و از پیش شرط‌های حفظ ثبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور است. باین حال، کارآمدی قوانین امنیتی تنها به اهمیت اهداف آن‌ها وابسته نیست، بلکه به میزان دقت در شناسایی تهدیدها، تناسب ابزارهای قانونی با مخاطرات موجود و آثار احتمالی اجرای مقررات بر حقوق شهروندان و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی نیز بستگی دارد.

طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» با هدف پیشگیری و برخورد با نفوذ خارجی تدوین شده است. بررسی مفاد این طرح نشان می‌دهد که برخی تعاریف و الزامات آن، علاوه بر رفتارهای واجد تهدید امنیتی، دامنه گسترده‌ای از ارتباطات علمی، فرهنگی، حرفه‌ای و اقتصادی اشخاص با خارج از کشور را نیز دربرمی‌گیرد. همچنین، واگذاری تعیین برخی مصادیق و ضوابط به مقررات بعدی، پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری برای فعالیت‌های متنوع و ابهام در حدود اختیارات مراجع اجرایی، پرسش‌هایی را درباره شفافیت، تناسب و قابلیت اجرای احکام طرح مطرح می‌کند.

از سوی دیگر، اجرای چنین مقرراتی می‌تواند پیامدهایی فراتر از حوزه حقوق کیفری داشته باشد. افزایش هزینه‌های ثبت و دریافت مجوز، ایجاد نااطمینانی در فعالیت‌های اقتصادی، محدود شدن برخی همکاری‌های علمی و حرفه‌ای و تأثیر احتمالی بر اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی، از جمله موضوعاتی هستند که در ارزیابی طرح باید مورد توجه قرار گیرند.

گزارش حاضر بر اساس متن طرح مقابله با نفوذ بیگانگان، مندرج در گزارش یک‌شوری کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی به شماره ثبت ۳۲۳ مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۲۳، تهیه شده است. در این گزارش، مهم‌ترین ابهامات و چالش‌های طرح در دوازده محور حقوقی، اقتصادی و اجتماعی بررسی شده و تلاش شده است ضرورت مقابله با تهدیدهای امنیتی در کنار رعایت اصول قانون اساسی، حقوق شهروندان و حفظ ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور مورد توجه قرار گیرد.

۱- مبنای بررسی و رویکرد تحلیلی

مبنای این بررسی، متن «طرح مقابله با نفوذ بیگانگان» مندرج در گزارش یک‌شوری کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی، به شماره ثبت ۳۲۳ مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۲۳ است. در این گزارش، احکام طرح از منظر انطباق با اصول قانون اساسی، قواعد حقوق کیفری، تناسب محدودیت‌ها و مجازات‌ها و پیامدهای احتمالی اقتصادی و اجتماعی مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند.

تمرکز اصلی بررسی بر شناسایی ابهامات، ناهماهنگی‌ها و آثار احتمالی اجرای مقررات است؛ به‌ویژه در مواردی که دامنه محدودیت‌ها فراتر از رفتارهای واجد تهدید امنیتی گسترش یافته یا ممکن است فعالیت‌های مشروع شهروندان و بنگاه‌های اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد.

۲- حکم کلی

هدف طرح، یعنی مقابله با نفوذ، را کسی انکار نمی‌کند. مسئله این است که متن پیشنهادی به‌جای نفوذ، «ارتباط شهروندان با جهان» را هدف گرفته؛ به‌جای قانون‌گذاری، تعیین جرم را به فهرست‌های امنیتی سپرده؛ و به‌جای مجازات رفتار زیان‌بار، «ثبت‌نکردن» رفتار عادی را با حبس و محرومیت‌های سنگین تهدید می‌کند. این ایرادها جزئی یا نگارشی نیستند؛ از سه ستون طرح، یعنی تعاریف، مرجع تصمیم و ضمانت اجراها، برمی‌خیزند.

۳- دوازده محور اصلی

۴-۱. ابزاری که کل جامعه را می‌گیرد، ابزار مقابله با نفوذ نیست

بند ۱ ماده ۲ هر نهاد غیرایرانی و هر کس را که از آن «حمایت» بگیرد، «کارگزار بیگانه» می‌نامد؛ بند ۷ همان ماده نیز انتقال پول، چاپ مقاله، همکاری علمی، دوره آموزشی، گواهی‌نامه، تبادل نمونه آزمایشگاهی و کشاورزی و حتی وکالت را «فعالیت» مشمول ثبت می‌داند. استثنای مواد ۳ و ۴ نیز به دستورالعمل‌های آینده سپرده شده‌اند.

قانونی که تقریباً هر تماس خارجی را در دامنه خود دارد، دیگر خطر را نمی‌سنجد؛ همه را می‌سنجد. چنین ابزاری از آزمون «کمترین محدودیت لازم» نمی‌گذرد و چون ظرفیت اجرا محدود است، ممکن است در عمل بر شناخته‌شدگان و منتقدان متمرکز شود و زمینه اجرای گزینشی و رانت را فراهم کند.

نقطه کلیدی: هدف مشروع، ابزار را مشروع نمی‌کند؛ ابزار باید متناسب باشد و این ابزار با «همه» تناسب

ندارد.

۴-۲. درد تشخیص داده نشده، درمان تجویز شده است

در متن طرح هیچ آسیب‌شناسی، آمار یا نمونه مستندی ارائه نشده است: چه سهمی از موارد واقعی نفوذ از مسیر پژوهشگران، هنرمندان، صادرکنندگان، وکلا و مشاوران بوده است؟ اگر این سهم ناچیز باشد، هدف گرفتن همه آن‌ها نامتناسب است؛ و اگر ندانیم، قانون‌گذاری بر پایه ظن است، نه شواهد. پزشکی که بدون تشخیص، شیمی‌درمانی برای سردرد تجویز کند، بیمار را نجات نداده است؛ فقط عوارض تازه ساخته است.

نقطه کلیدی: قانونی که بدون داده، حقوق میلیون‌ها نفر را برای خطری مفروض محدود می‌کند، شواهدمحور نیست، ظن‌محور است.

۴-۳. اصل ۹ قانون اساسی علیه خود طرح

ماده ۱ برای توجیه خود به اصل ۹ قانون اساسی استناد می‌کند؛ اما اصل ۹ می‌گوید هیچ فرد، گروه یا مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی، آزادی‌های مشروع را «ولو با وضع قوانین و مقررات» محدود کند. عبارت «ولو با وضع قانون» دقیقاً خطاب به قانون‌گذار است. در مذاکرات نهایی قانون اساسی نیز، به نقل از مشروح مذاکرات، شهید بهشتی تأکید کرد که استقلال واقعی از راه حفظ عدالت و آزادی تأمین می‌شود و در غیاب آن، راه برای نفوذ بیگانه هموار خواهد شد. نقطه کلیدی: مبنای اعلام‌شده طرح، همان اصلی است که چنین محدودیتی را منع می‌کند.

۴-۴. جرم را قانون نمی‌گوید؛ فهرست، آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها می‌گویند؛ به این امر

«آیین‌نامه‌ای شدن حقوق جزا» می‌گویند

اصل ۳۶ قانون اساسی و ماده ۲ قانون مجازات اسلامی می‌گویند جرم و مجازات را فقط قانون تعیین می‌کند و اصل ۸۵ تفویض قانون‌گذاری را منع می‌کند. اما در این طرح، عناصر اصلی جرم به فهرست‌ها و دستورالعمل‌هایی سپرده شده که نهادهای امنیتی تهیه می‌کنند:

- دولت‌های «سطح ۱ و ۲» (ماده ۲) که مجازات به آن‌ها وابسته است (ماده ۱۴).
- «رسانه معاند» (ماده ۲۲) را فقط وزارت اطلاعات تعیین می‌کند؛ «نهادهای ممنوع» (تبصره ماده ۱۸) را شورای عالی امنیت ملی.

- «امور عادی»، فعالیت‌های نیازمند مجوز و سرفصل‌های ثبت (مواد ۳، ۴ و ۶) را دستورالعمل‌های آینده تعیین می‌کنند.

انتشار عمومی این فهرست‌ها الزامی نیست و برای اعتراض به آن‌ها راهی پیش‌بینی نشده است. شهروند در لحظه عمل نمی‌داند کارش جرم است یا نه.

نقطه کلیدی: این «حکومت به‌وسیله قانون» (Rule by Law) است، نه «حاکمیت قانون» (Rule of Law)؛ قانون، ابزار قدرت می‌شود، نه قید آن.

۴-۵. برائت وارونه: شهروند باید پیشاپیش ثبت کند

اصل ۳۷ قانون اساسی می‌گوید اصل بر برائت است. اما طرح از شهروند می‌خواهد پیش از هر اتهامی، ارتباطات خود را اعلام کند و مجوز بگیرد. ماده ۱۲ «ثبت‌نکردن» را جرم می‌داند (جرمی از نوع ترک فعل) و ماده ۳۱ درباره مسئولیت ناشی از بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی نیز حکم دارد.

جمله نخست ماده ۳۱ از نظر حقوقی دارای ابهام جدی است؛ زیرا ظاهراً امکان مجازات را به مواردی مرتبط می‌کند که مرتکب از موضوع جرم یا ارتباط با کارگزار بیگانه آگاه نبوده یا سایر ارکان مسئولیت کیفری احراز نشده باشد. این عبارت با مبنای ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی سازگاری ندارد و نیازمند اصلاح است. ماده ۱۵ ثبت فعالیت‌های جاری را نیز می‌خواهد، بدون هیچ تضمینی که اطلاعات ثبت‌شده علیه ثبت‌کننده به کار نرود.

تبصره ماده ۲۶ تخفیف و تعلیق را به «همکاری مؤثر» متهم منوط می‌کند؛ یعنی همکاری او را در برابر کاهش مجازات قرار می‌دهد (اصل ۳۸ قانون اساسی). ماده ۳۲ نیز «مقدمات بعیده» جرم را مجازات می‌کند، حال آنکه قانون مجازات اسلامی برای شروع به جرم شرایط مشخصی مقرر کرده است (ماده ۱۲۲).

نقطه کلیدی: در نظام برائت، دولت باید جرم را ثابت کند؛ در این طرح، شهروند باید بی‌گناهی‌اش را پیشاپیش ثبت کند.

۴-۶. یک مجموعه، چهار نقش: قاعده‌گذار، مجوزدهنده، ضابط و شاهد

وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه فهرست‌ها و دستورالعمل‌ها را پیشنهاد می‌دهند (مواد ۲، ۳ و ۳۳)، درخواست‌ها را تأیید یا رد می‌کنند (مواد ۶ و ۷)، به سامانه «دسترسی کامل و برخط» دارند (ماده ۱۰)، ضابط «همه جرائم این قانون» هستند و «ادله معتبر» را هم خودشان به دادگاه ارائه می‌کنند (تبصره ماده ۱۷). برای رد درخواست، معیار، دلیل مکتوب و حق اعتراض پیش‌بینی نشده است؛ سکوت مرجع «تأیید» است، ولی سکوت متقاضی «انصراف».

در همین حال، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و «مشارکت مقامات سیاسی» از ثبت معافاند (ماده ۳)؛ یعنی طرح مقابله با نفوذ برای برخی جایگاه‌های حساس، الزام مشابهی پیش‌بینی نکرده است.

ماده ۱۰ نیز همه روابط خارجی کشور را در یک سامانه برخط جمع می‌کند، بدون آنکه ضمانت روشنی برای محرمانگی یا مسئولیت نشت اطلاعات پیش‌بینی شده باشد؛ خود این سامانه می‌تواند هدف ارزشمندی برای نفوذ باشد.

نقطه کلیدی: وقتی قاعده‌گذار، داور و مدعی یکی باشد، حق دفاع و استقلال قضایی ممکن است تضعیف شود.

۴-۷. مجازات‌هایی که بازدارندگی را از بین می‌برند

- حبس ۵ تا ۱۰ سال (درجه ۴) برای چهار رفتار متفاوت پیش‌بینی شده است: ثبت نکردن همراه با تحقق «آسیب» مقرر (ماده ۱۲)، ارتباط موضوع ماده ۱۸ با نهاد امنیتی خارجی، دریافت کمک انتخاباتی (ماده ۱۹) و افشای واقعی اسرار طبقه‌بندی‌شده (ماده ۲۵).
 - افشای داده «منتشرنشده» (ماده ۲۰: درجه ۳ و محرومیت دائم) از افشای اسرار طبقه‌بندی‌شده مجازات سنگین‌تری دارد.
 - ماده ۱۴ در صورت ارتباط جرم با دولت‌های سطح یک، تشدید مجازات به میزان سه درجه و در ارتباط با دولت‌های سطح دو، تشدید به میزان یک درجه را پیش‌بینی کرده است. بنابراین، مجازات برخی رفتارها، از جمله موارد موضوع ماده ۱۹، ممکن است به شدت افزایش یابد.
 - مواد ۲۴ و ۲۶ نیز احکام دیگری درباره تشدید مجازات دارند. مطابق ماده ۲۶، در صورتی که جرائم تعزیری تحت حمایت، نظارت، هدایت، آموزش یا راهبری کارگزار بیگانه ارتکاب یافته باشند، با رعایت استثنای مقرر، مجازات یک درجه تشدید می‌شود.
 - محرومیت حرفه‌ای ۵ تا ۱۵ ساله برای جرائم مشمول قانون در ماده ۱۴ پیش‌بینی شده است. وقتی رفتار کم‌خطر و پرخطر هم‌درجه باشند، کسی که گام اول را برداشته است، برای گام خطرناک‌تر هزینه افزوده‌ای نمی‌پردازد (اصل بازدارندگی حاشیه‌ای).
 - تجربه‌های مشابه نشان داده‌اند قوانین امنیتی بدون سازوکار پایان، موقت نمی‌مانند (اثر چرخ‌دنده‌ای)؛ این طرح نیز حکم زمان‌مند یا سازوکار ارزیابی آثار ندارد.
- نقطه کلیدی:** مجازات نامتناسب فقط بی‌عدالتی نیست؛ بازدارندگی را هم تضعیف می‌کند.

۴-۸. جرم‌انگاری نظر، گفت‌وگو و هنر



ماده ۱۷ «تحلیل خلاف واقع» را مجازات می‌کند، درحالی‌که تشخیص درستی یا نادرستی تحلیل و پیش‌بینی همیشه عینی و اثبات‌پذیر نیست. ماده ۲۲ مصاحبه با رسانه‌های مشخص را در شرایط مقرر جرم می‌داند. بند دوم ماده ۲۷، بدون ارتباط مستقیم با بیگانه، آثاری را که «احکام دینی را زیر سؤال ببرند» یا «تصویر ناروا» ارائه دهند، مشمول مجازات می‌کند و تبصره ۲ آن، دادستان را «موظف» می‌کند با ارائه مستندات ضابطه، جلوی تولید اثر را بگیرد. مجازات نیز برای «صادرکننده مجوز» پیش‌بینی شده است، نه صرفاً سازنده اثر.

ماده ۲۸ حتی شرکت‌کننده یک دوره آموزشی را در شرایط مقرر با حبس یا جزای نقدی مواجه می‌کند. اصل ۲۴ قانون اساسی، محدودیت مطبوعات را به موارد «مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی» و تفصیل قانون وابسته کرده است؛ عباراتی مانند «ناروا» و «زیر سؤال بردن» معیار عینی و روشنی ندارند. نقطه کلیدی: طرح مقابله با نفوذ در این بخش می‌تواند به ابزاری برای محدود کردن فعالیت‌های داخلی رسانه‌ای، علمی و هنری تبدیل شود.

۴-۹. تبعیض اثری و نقض غرض

بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی دولت را موظف به رفع تبعیض ناروا می‌داند. اما طرح، گروه‌هایی را بر پایه وضعیت تابعیت، اقامت یا حرفه، به‌طور نامتناسب تحت محدودیت قرار می‌دهد. ماده ۱۶ دارندگان اقامت دائم خارجی را از مشاغل دولتی و عمومی محروم می‌کند، درحالی‌که ماده ۹۸۹ قانون مدنی ناظر به «تابعیت» است، نه «اقامت» (و در ۲۳/۷/۱۴۰۴ اصلاح شده است). تبصره ماده ۲۳ مجازات جرائم تعزیری اتباع خارجی را به دلیل تابعیت، یک درجه تشدید می‌کند و تبصره ۳ ماده ۴ ثبت و مجوز را برای فعالیت‌های اتباع خارجی، با شرایط مقرر، لازم می‌داند. داشتن اقامت خارجی، نفوذی بودن نیست. میلیون‌ها ایرانی به دلایل تحصیلی، درمانی و خانوادگی چنین وضعیتی دارند. قانونی که نخبگان را از بازگشت و مشارکت بازدارد، ممکن است همان احساس بیگانگی را ایجاد کند که هدف آن مقابله با آن است. نقطه کلیدی: نقض غرض؛ قانونی که اعتماد نخبگان را کاهش دهد، ممکن است زمینه مشارکت آنان در حفظ منافع کشور را نیز تضعیف کند.

۴-۱۰. هزینه‌ای که در هیچ ترازوی نیامده است

ماده ۶ برای بررسی 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. بااین‌حال، ماده ۷ امکان درخواست تکمیل

اطلاعات ظرف پنج روز کاری را فراهم می‌کند و تأثیر این فرایند بر مهلت نهایی رسیدگی به‌روشنی مشخص نشده است.

هر تبلیغ کالا و خدمات در رسانه خارجی، مطابق تبصره ۲ ماده ۴، در دامنه الزام ثبت و مجوز قرار می‌گیرد. همچنین، دستگاه‌های مشمول، از جمله بانک‌ها و مؤسسات مربوط، پیش از ارائه «هرگونه تسهیلات مادی» باید استعلام بگیرند و برای اقدام برخلاف الزامات مقرر، ضمانت اجرا پیش‌بینی شده است (تبصره ماده ۱۲). نتیجه احتمالی چنین وضعیتی، افزایش احتیاط اداری و تأخیر در تصمیم‌گیری است.

بنگاه کوچک و صادرکننده تازه‌وارد ممکن است بیش از شرکت بزرگ متضرر شود، سرمایه‌گذاری به تعویق بیفتد و بخشی از فعالیت‌ها به کانال‌های غیررسمی منتقل شود.

کاهش تولید علمی و هنری در نتیجه خودسانسوری، مهاجرت متخصصان و افت اعتماد اجتماعی، هزینه‌های نامرئی‌اند که در متن طرح ارزیابی نشده‌اند.

ساخت سامانه ملی نیز در مهلت سه‌ماهه مقرر شده است، بدون آنکه منبع مالی و ارزیابی هزینه و فایده آن به‌روشنی مشخص شده باشد؛ موضوعی که از منظر اصل ۷۵ قانون اساسی نیز نیازمند بررسی است.

نقطه کلیدی: هزینه این طرح را بنگاه‌ها، پژوهشگران و خانواده‌ها می‌پردازند؛ درحالی‌که منفعت امنیتی افزوده‌ای که این هزینه‌ها را توجیه کند، در متن طرح نشان داده نشده است.

۴-۱۱. متنی که حتی به قواعد خودش وفادار نیست

- **ماده ۳۱:** جمله نخست ماده از نظر حقوقی دارای ابهام جدی است؛ زیرا ظاهراً امکان مجازات را به مواردی مرتبط می‌کند که مرتکب از موضوع جرم یا ارتباط با کارگزار بیگانه آگاه نبوده یا سایر ارکان مسئولیت کیفری احرار نشده باشد. این عبارت با مبنای ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی سازگاری ندارد و نیازمند اصلاح است.
- **مواد ۲۱ و ۳۰:** دو رژیم متفاوت برای انحلال شخص حقوقی پیش‌بینی شده است. ماده ۳۰ به «تبصره ماده ۲۰» ارجاع می‌دهد که ضابطه انحلال نیست و ماده ۲۱ با ارجاع به ماده ۲۲ قانون مجازات اسلامی، با حکم کلی درباره «هر تخلف» سازگاری روشنی ندارد.
- **ماده ۲۹:** این ماده اجرای بخش‌هایی از اسناد بین‌المللی مغایر با قانون اساسی را مشمول مجازات قرار می‌دهد، اما مرجع و سازوکار تشخیص این مغایرت را مشخص نکرده است. از آنجاکه بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس و تفسیر قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان قرار دارد، نحوه احرار این شرط در رسیدگی کیفری و نسبت آن با صلاحیت‌های شورای نگهبان نیازمند شفاف‌سازی است.
- **ماده ۲۳:** جریمه ثابت ۱۰ هزار یورویی، هم برای ورود غیرمجاز و هم برای تخلف از روادید، خارج از نظام درجه‌بندی مجازات‌ها پیش‌بینی شده است.

• **مواد ۲۴ و ۲۶:** احکام تشدید مجازات هم‌پوشانی دارند. همچنین، اصطلاحات «بیگانه»، «خارجی» و «دشمن» و نیز «ثبت»، «تأیید» و «مجوز» بدون تعریف روشن و گاه به جای یکدیگر به کار رفته‌اند. قانون‌گذار باید حکیمانه، منسجم و مستند عمل کند؛ این ناهماهنگی‌ها نشان می‌دهد که متن طرح در برخی موارد نیازمند بازنگری و هماهنگ‌سازی است.

نقطه کلیدی: متنی که با خودش ناسازگار است، برای هماهنگی با قانون اساسی و نظام حقوقی نیز با چالش مواجه خواهد شد.

۴-۱۲. برچسب‌زنی گروهی و خرج کردن سرمایه اجتماعی

وقتی قانون به جای رفتار فردی اثبات‌شده، گروه‌هایی مانند پژوهشگران، هنرمندان، صادرکنندگان، وکلا یا دارندگان اقامت خارجی را در معرض مظنونیت پیشینی قرار می‌دهد، پدیده‌ای را که در جرم‌شناسی «برچسب‌زنی» نامیده می‌شود، فعال می‌کند. گروهی که می‌توانست متحد طبیعی نظام در تولید اعتبار علمی و فرهنگی باشد، ممکن است به گروهی مظنون و منزوی تبدیل شود و اعتمادش به نهادهای رسمی کاهش یابد. در تجربه‌های مشابه، مانند قوانین امنیتی پس از بحران‌ها، هدف‌گیری گروهی لزوماً به کاهش خطر یا شناسایی بازیگران واقعی تهدید منجر نشده است؛ زیرا این بازیگران ممکن است در میان گروه‌های هدف‌گیری‌شده نباشند. این طرح ممکن است بخشی از سرمایه اجتماعی اندوخته‌شده طی چند نسل را برای هدفی به کار گیرد که میزان اثرگذاری ابزارهای انتخاب‌شده برای تحقق آن هنوز مشخص نشده است. ابهام طرح نیز دامنه نگرانی را گسترش می‌دهد: قانونی که مرز مجاز و ممنوع را روشن نکند، هر شهروندی را نسبت به احتمال شمول مقررات نگران می‌کند و این پرسش را برای تصمیم‌گیرندگان نیز مطرح می‌سازد که اگر روزی خود مشمول همین مقررات شوند، چگونه می‌توانند حدود حقوق و تکالیفشان را پیش‌بینی کنند؟

نقطه کلیدی: اعتماد، سرمایه‌ای است که خرج می‌شود و به‌سادگی باز نمی‌گردد.

۴- جمع‌بندی

بررسی طرح «مقابله با نفوذ بیگانگان» نشان می‌دهد که با وجود اهمیت هدف اصلی آن در حفاظت از امنیت ملی، برخی احکام پیشنهادی از نظر دامنه شمول، شفافیت مفاهیم، تناسب ضمانت اجراها و قابلیت اجرا با چالش‌هایی مواجه است. بخش مهمی از این مسائل به گستردگی تعاریف و محدودیت‌هایی بازمی‌گردد که ممکن است علاوه بر رفتارهای واجد تهدید امنیتی، فعالیت‌های عادی و مشروع شهروندان را نیز دربرگیرد.

از منظر حقوقی، تعیین روشن حدود رفتارهای ممنوع، کاهش وابستگی احکام کیفری به دستورالعمل‌های آتی، رعایت اصل برائت و تناسب جرم و مجازات، از مهم‌ترین موضوعات نیازمند بازنگری است. همچنین، رفع ناهماهنگی میان مواد و پیش‌بینی سازوکارهای شفاف برای نظارت و اعتراض به تصمیمات اجرایی، می‌تواند به انسجام و پیش‌بینی‌پذیری قانون کمک کند.

از منظر اقتصادی، افزایش الزامات اداری و نظارتی، در کنار ابهام در شرایط فعالیت‌های مشمول، می‌تواند هزینه مبادلات، ریسک همکاری‌های خارجی و نااطمینانی سرمایه‌گذاری را افزایش دهد. این پیامدها به‌ویژه برای بنگاه‌های کوچک، صادرکنندگان و فعالیت‌های وابسته به خدمات فنی و دانش خارجی اهمیت دارد. از این‌رو، منافع امنیتی مورد انتظار از اجرای مقررات باید در مقایسه با هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم آن‌ها ارزیابی شود.

از منظر اجتماعی نیز گسترش نظارت و محدودیت‌های پیشینی، در صورت فقدان تفکیک کافی میان اشخاص و رفتارهای مختلف، ممکن است به کاهش اعتماد عمومی، محدود شدن مشارکت برخی گروه‌های تخصصی و تضعیف سرمایه اجتماعی منجر شود. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که اعتماد و همکاری شهروندان، خود از عوامل مؤثر در پایداری امنیت به شمار می‌روند.

بر این اساس، مهم‌ترین ضرورت در اصلاح طرح، حرکت از محدودیت‌های گسترده و مبتنی بر نوع ارتباط اشخاص به سمت مقرراتی است که بر رفتارهای مشخص و واجد تهدید امنیتی تمرکز دارند. این رویکرد نیازمند آسیب‌شناسی مستند، تعریف دقیق مفاهیم، تفکیک فعالیت‌های کم‌خطر از رفتارهای مجرمانه، تناسب ضمانت اجراها و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی و بازنگری است.

در نهایت، کارآمدی قانون مقابله با نفوذ را نمی‌توان صرفاً با گستردگی محدودیت‌ها یا شدت مجازات‌ها سنجید؛ معیار اصلی، میزان توانایی آن در شناسایی و مهار تهدیدهای واقعی، با کمترین محدودیت غیرضروری بر حقوق شهروندان و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی است. توجه به این ملاحظات می‌تواند ضمن تقویت اثربخشی مقررات امنیتی، از تحمیل هزینه‌های اضافی بر بنگاه‌ها، شهروندان و ظرفیت‌های علمی و اقتصادی کشور جلوگیری کند.