

شماره گزارش: ۱

ردیف: ۱



دوره دوازدهم - سال اول

تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۵/۲۸

**گزارش کمیسیون اصل نودم قانون اساسی در خصوص
«لزوم ساماندهی تقنینی و نظارتی در حوزه رمزارزها»**

ماده ۱۰۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی

شماره: ۹۰/۱۶۴۸۱۵۴/۷۹۴۲ م

تاریخ: ۱۴۰۳/۵/۲۸

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، در اجرای قانون «نحوه گزارش کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی» مصوب ۱۳۶۶/۹/۳ مجلس شورای اسلامی و ماده ۱۰۱ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست گزارش «گزوم ساماندهی تقنینی و نظارتی در حوزه رهنماها» که در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۲۸ این کمیسیون به تصویب رسیده است برای قرائت در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، تقدیم می‌شود.

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون

به: نمایندگان مجلس شورای اسلامی از: کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی

موضوع: «لزوم ساماندهی تقنینی و نظارتی در حوزه رمزارزها»

مقدمه

با ظهور پدیده «زنجیره بلوکی» (Blockchain) و «رمزارزها»، مطالعات آینده‌پژوهی، ایده‌های متنوع و قابل توجهی در این خصوص مطرح کرده‌اند و بعضاً آینده را از آن فناوری مذکور قلمداد می‌کنند؛ از سویی نظراتی مبنی بر وجود ایرادات مهمی در منطق ادامه کار رمزارزها، از جمله غیرمتمرکز بودن آن و نحوه ارتباط آن با حاکمیت پول‌های ملی و نظم اقتصادی و ایجاد بستر فعالیت‌های غیرقانونی مطرح می‌شود. همچنین برخی این موضوع را پدیده‌ای مبهم می‌دانند که در نهایت ممکن است به یک انتقال ثروت بزرگ از سوی برخی از کشورها و فعالان اقتصاد جهانی به سمت عده‌ای دیگر منجر شود. با وجود گذشت سال‌ها از طرح این موضوع و گسترش این موارد و ورود بسیاری از مردم به این حوزه، اقدام موثری برای تعیین تکلیف فعالان و همچنین سرمایه‌گذاران این بستر، به ویژه موضوع «مبادله رمزارزها» (تحت عنوان صرافی‌های دیجیتال) انجام نشده است و عده زیادی نیز با توجه به تبلیغات فراوان در این حوزه، سرمایه‌های خود را به این بازار وارد کرده‌اند؛ حال آنکه در خصوص ماهیت رمزارزها و مهم‌تر آن امنیت بسترهای مبادله موجود، اعمال سیاست‌های حاکمیتی مشخصی صورت نگرفته است.

حسب گزارش‌های واصله از سوی نهادهای کارشناسی و پژوهشی و همچنین دستگاه‌های اطلاعاتی و نظارتی در خصوص مسائل امنیتی این حوزه (نظیر پولشویی، کلاهبرداری، خروج ارز و سرمایه از کشور و...) و همچنین درخواست‌های فعالان این حوزه، کمیسیون اصل نودم ق.ا به موضوع ورود پیدا کرد که گزارش مختصر آن به همراه پیشنهاد اقدامات بعدی به نمایندگان محترم و افکار عمومی تقدیم می‌شود.

تبیین موضوع:

به گواه آمار منتشره توسط سایت‌های مبادله رمزارز و گزارش‌های پژوهشی، مبادلات روزانه این رمزارزها بعضاً در حد مبادلات روزانه سهام در بازار سرمایه کشور است و این در حالی است که نهادهای متولی اصلی در این حوزه طی سالیان اخیر و متناسب با رشد فعالیت این بازار، اقدامات تنظیم‌گری مشخص و کافی انجام نداده‌اند. اکتفای صرف به اعلام ممنوعیت مبادلات رمزارزها نمی‌توانست

این بازار را ساماندهی کند و تجربه پیشین تضييع اموال مردم در بازارهای مشابه، می بایست به طور جدی مدنظر قرار می گرفت. لذا لازم بود بانک مرکزی به عنوان متولی اصلی حوزه نظام پولی کشور در اسرع وقت ضمن ارائه یک برآورد قابل اتکا از آینده این فناوری و اثر آن بر اقتصاد و به ویژه نظام پولی و مبادلات کشور، مقررات لازم برای فعالیت به ویژه در حوزه مبادلات رمزارزها را پیشنهاد کرده و نسبت به نظام مند نمودن فعالیت در این حوزه اقدام نماید. مسأله درگاه های پرداختی برای این مبادلات از جمله مهم ترین دغدغه فعالان این حوزه بود که بعضاً شاهد آن بودیم که درگاه های پرداخت به سایت هایی ارائه می شود که از نظر بانک مرکزی فاقد مجوز فعالیت در این حوزه بودند.

همچنین لزوم ساماندهی حوزه مالیاتی برای این بازار با نظارت سازمان امور مالیاتی ناگزیر می نمود. شورای عالی بورس، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و همچنین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و صداوسیما نیز هر کدام در بخش های مرتبط می بایست به این حوزه ورود کرده و تکالیف ذاتی خود در ارتباط با این فعالیت را انجام می دادند.

بایستی به این نکته توجه داشت که با توجه به تکرر رمزارزها، حوزه های مرتبط و ابعاد متفاوت آنها از یک سو و تحولات سریع این حوزه به واسطه سرعت ظهور فناوری های جدید، موضع گیری و مواجهه واحدی با این پدیده میسر نخواهد بود. کشورها رویکردهای متفاوت و بعضاً متعارضی در مواجهه با ابعاد و حیثیت های مختلف این پدیده اتخاذ کرده اند که برای فهم و تحلیل آنها می توان به گزارش های پژوهشی در این خصوص مراجعه کرد.

لکن بررسی مواضع مختلف کشورها نشان می دهد که در دنیا کماکان موضع مشخص و واحدی درخصوص این پدیده جدید شکل نگرفته است و لذا در مواجهه با آن می بایست جوانب احتیاط رعایت می شد. رسمیت یافتن رقبای بانک مرکزی در کنترل متغیرهای بازار، تسهیل پرداختهای الکترونیک خارج از پروتکل های تعریف شده که منجر به عدم توانایی بانک مرکزی برای ایفای نقش فعال در بازار پول می شد، از دیگر نگرانی های این حوزه بودند.

استنادات قانونی:

بایستی توجه داشت که نظام فکری حاکم بر طراحی و توسعه شبکه های غیرمتمرکز که امروزه یکی از مظاهر آن در قالب رمزارزها عینیت یافته، مبتنی بر ایجاد بسترهای نظارت پذیر و تنظیم گریز است و شالوده این نظامات و مبانی فکری حاکم بر آنها به گونه ای توسعه یافته است که بتواند فارغ از دغدغه شناسایی و رصدپذیری، امکان نقش آفرینی متعاملین را فراهم آورد؛ لذا همواره حاکمیت ها

مخاطرات ناشی از فعالیت در این بازارها را بر عهده متعاملین آن می دانند؛ لکن به منظور بهره‌مندی فعالان اقتصادی از ظرفیت‌های فناوری بلاک چین، دولت‌ها اقدام به توسعه رمزپول‌ها، تحت نظارت حاکمیت می‌کنند و همچنین سعی می‌کنند اقداماتی نیز برای تنظیم‌گری بازار انجام دهند. اهم مقررات این حوزه، پیش از ورود کمیسیون اصل نودم به موضوع به شرح ذیل بود:

(۱) مصوبات جلسات شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرائم پولشویی مبنی بر ممنوعیت به‌کارگیری رمزارزها در نهادهای پولی و بانکی در سال ۱۳۹۶

(۲) تدوین پیش‌نویس سیاست‌نامه بانک مرکزی درخصوص رمزارزها در سال ۱۳۹۷

(۳) بیانیه مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹ بانک مرکزی درخصوص انحصار انتشار رمزارزها و یا توکن‌های مبتنی بر ریال، طلا و فلزات گرانبها و ارز و غیرمجاز بودن مشارکت در تشکیل، اداره و فعالیت در شبکه‌های پولی مبتنی بر فناوری بلاک چین

(۴) اطلاعیه عمومی مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۲ بانک مرکزی مبنی بر عدم صدور هرگونه مجوز انتشار رمزارزها از سوی بانک مرکزی

(۵) تصویب و ابلاغ مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ هیأت وزیران درخصوص ضوابط استخراج رمزارز و ممنوعیت استفاده از آن در مبادلات داخل کشور با توجه به افزایش تقاضا درخصوص استخراج رمزارزها

(۶) ابلاغ ضوابط کلی بکارگیری رمزارزهای حاصل از استخراج مجاز داخلی برای تأمین ارز وارداتی کشور طی تصویب‌نامه مورخ ۱۳۹۹/۷/۳۰

(۷) اعلام بلامانع بودن تبادل رمزارزهای حاصل از استخراج مجاز داخلی در جهت تأمین ارز وارداتی بر اساس ضوابط بانک مرکزی توسط شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرائم پولشویی در سال ۱۳۹۹

(۸) تصویب «سند ملی سیاست‌ها و تکالیف توسعه رمزپول بانک مرکزی و ساماندهی رمزارزها» توسط شورای عالی فضای مجازی و ابلاغ آن در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۹ به دستگاه‌های ذی‌ربط.

علی‌رغم تلاش‌های فوق، تغییرات فناوری بسیار سریع در این حوزه و همچنین ورود تعداد زیادی از افراد جامعه و فعالان اقتصادی به این تکنولوژی، لزوم تعیین یک سیاست‌گذاری کلان در سطح قانونی جامع را پیش از پیش آشکار می‌کرد.

اقدامات کمیسیون اصل نودم قانون اساسی و نهادهای نظارتی و پژوهشی:

کمیسیون در بادی امر با مکاتبه با تمامی دستگاه های مرتبط و همچنین نهادهای پژوهشی و کارشناسی و ایضاً دستگاه های اطلاعاتی و امنیتی و نهادهای نظارتی، سعی در ترسیم و ایضاح ابعاد مختلف قضیه و جایگاه اقدامات انجام شده و احصاء برنامه های مورد لزوم برای آینده این حوزه نمود. گزارش های نظارتی و پژوهشی مفصل و مشروحي از سوی سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، وزارت اطلاعات و مرکز پژوهش های مجلس به کمیسیون واصل شد؛ همچنین دستگاه های اجرایی ذی ربط نیز هر کدام به مقتضای شرح وظایف خود، مسائل مرتبط را تبیین نمودند که ذیلاً به اهم آنها اشاره می شود:

- بانک مرکزی اقدامات خود برای ساماندهی این حوزه را برشمرد و بر «لزوم اتخاذ راهبرد کلان حاکمیت در خصوص مواجهه با پدیده رمزداری ها» و اعلام آمادگی برای مشارکت در وضع قوانین موثر در این حوزه، تاکید کرد.

لازم به ذکر است بانک مرکزی پیش از این در مکاتبه با رئیس محترم مجلس، تعریف بیان شده از رمزارز در لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را ناقص و نادقیق دانسته بود و نسبت به لزوم قانون گذاری جامع و کامل راجع به رمزارزها در قالب یک لایحه مستقل و مجزا تاکید کرده بود.

- نهادهای اطلاعاتی و امنیتی نیز در گزارش های مفصلی به ابعاد و همچنین مخاطرات امنیتی این حوزه پرداختند که اهم آنها شامل موارد ذیل بود:

- انجام مبادلات مالی توسط مجرمان و تبهکاران در بستر رمزارزها که امکان رصد و کنترل و شناسایی و نظارت را از میان می برد.
- امکان فرار مالیاتی
- امکان استفاده از رمزارزها در سایت های قمار و شرط بندی
- استفاده سازمان های تروریستی از رمزارزها برای فعالیت های مجرمانه خود
- وجود جزئیات محدود و غیرقابل دسترس از هویت مالکان یا معامله گران

ضمناً وزارت اطلاعات پیشنهاد تشکیل کارگروهی متشکل از دستگاه های ذی صلاح و نهادهای نظارتی برای رصد و نظارت بر پدیده های رمزداری را مطرح کرد.

- دیوان محاسبات با ارائه گزارش مالی-محاسباتی درخصوص رمزارزها، لزوم تبدیل ماحصل جمع بندی ها به «قانون جامع» را هشدار داد.

- همچنین سازمان بازرسی کل کشور پس از ارائه گزارش مشروح خود، متضمن دلایل ورود افراد به این بازار و همچنین تفکیک انحاء مختلف تهیه رمازرها و تحلیل کارشناسی آنها در محورهای ذیل جمع بندی خود را ارائه کرد:

- ایجاد آگاهی و اطلاع رسانی به کاربران این حوزه
- تدوین سندهای اجرایی و سیاست گذاری حاکمیتی لازم توسط واحدهای متولی از جمله مجلس، وزارت صمت، بانک مرکزی، وزارت نیرو، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور مالیاتی
- ایجاد پروتکل های قضایی و حقوقی در حوزه های مرتبط

- مرکز پژوهش های مجلس نیز طی گزارش جامعی، منافع و مضار این بازار تشریح نمود که بخش های عمومی آن برای مخاطبان قابل دسترسی است.

پس از جمع بندی و تحلیل این مکاتبات، برای کمیسیون مشخص شد که بایستی از ظرفیت کمیسیون اصل نودم برای ایجاد هماهنگی میان دستگاه های متولی اجرایی و نظارتی استفاده شود؛ لذا با دعوت از تمامی دستگاه ها و نهادهای مرتبط طی ۳ جلسه تخصصی، همه ابعاد موضوع مورد رسیدگی قرار گرفت و مصوبه ای به شرح ذیل به دستگاه ها ابلاغ شد:

«تشکیل کارگروه مشترک «رمازرها» برای بررسی همه جانبه موضوع و تحلیل همه آسیب ها و

فرصت ها و نیل به سندی جامع و واحد برای تنظیم قواعد و مقررات مرتبط»

مقرر شد این کارگروه با حضور وزارت امور اقتصادی و دارایی، ستاد تحول دولت و کارگروه رماززش نهاد ریاست جمهوری، کمیسیون اقتصادی مجلس، بانک مرکزی و وزارت اطلاعات تشکیل شود و ضمن آسیب شناسی موضوع، تمامی اسناد، لوایح تهیه شده و طرح های مدون، جمع و در نهایت سند واحدی به مجلس ارائه شود.

نهایتاً پس از تلاش کارگروه های تخصصی در دولت و با حضور کارشناسان ویژه و با همراهی

کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، در ابتدا فصول اول و دوم سند جامع، مربوط به «ساماندهی رماززش ها»، «تعاریف»، «ساختارها و استخراج»، «خلق و انتشار» به تصویب رسید و سپس با پیگیری های کمیسیون و اقدامات معاونت اقتصادی و ایضاً حقوقی ریاست جمهوری و دبیرخانه ستاد ملی رماززش و کارگروه های تخصصی آن، پیش نویس اولیه که بخش های بعدی یعنی «نگهداری»، «مبادله» و «پرداخت» را نیز شامل می شد، تهیه و تدوین شد.

معاون محترم اقتصادی رئیس جمهور عطف به مکاتبات پیگیری کمیسیون اصل نودم در مکاتبه ای با معاون محترم حقوقی رئیس جمهور در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۳، تسریع در ابلاغ رسمی لایحه را مطابق تصمیم دومین جلسه ستاد ملی رماززش، خواستار شد و مهلتی سه ماهه یعنی پایان خردادماه ۱۴۰۲ را برای ارائه پیش نویس لایحه جامع رمازدرایی ها تعیین کرد.

معاون محترم حقوقی رئیس جمهور طی مصاحبه ای در تاریخ ۱۴۰۲/۵/۳۱ اتمام تدوین لایحه رمازرها را به طور رسمی اعلام کرد؛ لکن تاکنون این لایحه به مجلس محترم ارائه نشده است. لازم به ذکر است به موازات اقدام دولت و با عنایت به گزارش های واصله مبنی بر نابسامانی گسترده در حوزه رمازدرایی ها خصوصاً بخش تبادل و نگهداری و بنا بر تعلق دولت در ارسال لایحه مزبور، کمیسیون اقتصادی مجلس بر مبنای متن پیش نویس ارائه شده از سوی معاونت حقوقی رئیس جمهور، «طرح ساماندهی و توسعه رمازدرایی ها» را اعلام وصول و کلیات آن را به تصویب رساند. کمیسیون اصل نودم نیز در راستای پیگیری تکالیف قانونی فوق در تاریخ ۱۴۰۲/۹/۱۳ ضمن مکاتبه ای با معاون حقوقی رئیس جمهور آخرین وضعیت این لایحه و مراحل ارسال آن به مجلس شورای اسلامی را استعلام کرد.

نتیجه گیری و ارائه پیشنهاد:

علی ایحال با عنایت به سیر تخصصی و مطوّل آماده شدن متن پیش نویس مذکور و نظر به آنکه تعداد کثیری از مردم در حال استفاده از این قبیل دارایی های نوظهور هستند، ضروری است تا برای تقسیم کار و تعیین تکلیف قانونی افراد و دستگاه های مرتبط این حوزه و نیز برخورد با متخلفان و سودجویان، مجلس محترم نسبت به بررسی و تصویب هرچه سریع تر طرح مذکور اهتمام کافی به عمل آورد.

در خاتمه به استحضار می رساند: از آنجا که مطابق استفتاء صورت گرفته از دفتر مقام معظم رهبری، ایشان به طور کلی، حکم خرید و فروش و تولید ارزهای دیجیتال را تابع قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران دانسته اند، لذا نظریه شرعی معظم له نیز منوط به تصویب قوانین مورد نیاز این حوزه شده است و این مطلب، تکلیف شرعی مجلس محترم برای تسریع در بررسی و تصویب قانون ساماندهی رمازدرایی ها و پایان بخشیدن به ابهامات و نابسامانی های این حوزه در کشور را دوچندان می سازد.

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون